

Bericht und Antrag des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2013 (Mitteilung des Senats vom 16. Dezember 2014, Drs. 18/646 S) und zum Jahresbericht 2015 – Stadt – des Rechnungshofs vom 13. April 2015 (Drs. 18/686 S)

I. Bericht

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 20. November 2015, 15. Januar 2016, 17. Februar 2016, 11. März 2016 und 15. April 2016 mit der Haushaltsrechnung des Jahres 2013 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu I. 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2015 (Stadt) des Rechnungshofs.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss ist darüber hinaus der Umsetzung seiner Beschlüsse zu den vorausgegangenen Berichten des Rechnungshofs nachgegangen.

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2015

1.1 Vorbemerkungen, Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2013, Tz. 1 bis 44

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2012 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts noch nicht beschlossen hatte. Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 am 16. Dezember 2014 vorgelegt (Drs. 18/646 S).

Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131a Landesverfassung (LV) ist 2013 für Land und Stadt zusammen um rd. 43,9 Mio. € unterschritten worden.

Mit Abschluss der Haushalte 2013 des Landes und der Stadtgemeinde sind Überschüsse von insgesamt rd. 1,5 Mio. € festgestellt und zum Ausgleich bestehender Verlustvorträge herangezogen worden. Die Höhe der im Jahresabschluss festgestellten Rücklagen und Reste betrug rd. 113,6 Mio. €. Die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen wies beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 439,5 Mio. € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) aus.

Der Rechnungshof hat in 19 Fällen Haushaltsüberschreitungen der Stadtgemeinde festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzten. Die Gesamtsumme ist mit rd. 1,5 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Senatorin für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 11. Juli 2014 detailliert berichtet (Vorlage 18/479 L zugleich 18/573 S).

Kredite der Gesundheit Nord gGmbH (GeNo) sind in Höhe von insgesamt 110,8 Mio. € übernommen worden. Die Verschuldung der Stadtgemeinde Bremen hat sich dadurch entsprechend erhöht. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie der Rahmen für Bürgerschaf-

ten, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2013 eingehalten worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen der Stadtgemeinde hat sich erhöht.

Über die sogenannte Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen wurden zum Jahresende nicht ausgeschöpfte investive Ressortmittel in Höhe von über rd. 32,9 Mio. € aus dem Kernhaushalt als Ist-Ausgaben gebucht und den Sondervermögen zugewiesen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und verweist im Übrigen auf die Bemerkungen zum Bericht des Rechnungshofs – Land –.

1.2 Schulden, Steuern und Zinsen 2014, Tz. 45 bis 51

Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind weiter gestiegen. Der Anstieg von 2013 auf 2014 um fast 388 Mio. € führte zu einem neuen Stand von rd. 8,72 Mrd. €. Darin enthalten sind Schulden der Betriebe und Sondervermögen in Höhe von rd. 0,90 Mrd. €.

Zusätzlich nehmen Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung Schulden auf. Zum Stichtag 31. Dezember 2013 betragen diese gut 1,6 Mrd. €.

Die Steuereinnahmen haben sich um fast 81 Mio. € auf über 1 Mrd. € verbessert. Dagegen haben sich die Zinsausgaben um rd. 14 Mio. € auf mehr als 250 Mio. € erhöht.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

1.3 Musikschule Bremen, Tz. 52 bis 95

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Musikschule Bremen in den Jahren 2010 bis 2013 geprüft. Die Musikschule Bremen wird als kommunaler Eigenbetrieb geführt und untersteht der Aufsicht des Kulturressorts.

In den Kontrakten zwischen Musikschule und Kulturressort wurden die Kennzahlen seit Jahren kaum anpasst. Im Jahr 2014 legte die Betriebsleitung einen ersten Entwurf zur konzeptionellen Neuausrichtung der Musikschule vor. In diesem fehlten überprüfbare Ziele, die zur Zielerreichung notwendigen finanziellen Mittel, ein Zeitplan, eine Personalplanung, die Nennung verantwortlicher Personen sowie ein Meilensteinplan. Zudem fehlte der Musikschule eine differenzierte Kostenleistungs-Rechnung als Entscheidungsgrundlage, um den Betrieb und die damit verbundenen Bildungsangebote wirtschaftlich zu gestalten. Ein mit der Personalverwaltung der Musikschule beauftragter anderer bremischer Eigenbetrieb berechnete in einigen der geprüften Fälle die zu vergütende Arbeitszeit des Lehrpersonals nicht korrekt. Dies führte zu fehlerhaften Gehaltszahlungen. Inzwischen ist die Aufgabe der Personalverwaltung auf Performa Nord übergegangen.

Die Musikschule hatte – abgesehen von zwei Ausnahmen – keine Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt, die den Kriterien des Tarifrechts entsprachen. Zudem erteilten Lehrkräfte der Musikschule weniger Unterricht, als es ihrer vertraglichen Verpflichtung entsprach.

Für die Bewertung der Stellen in einer öffentlichen Musikschule sind die Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Eingruppierung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkräfte zugrunde zu legen. Gemessen an diesen Richtlinien waren sowohl die Leitungsstelle als auch die Position der stellvertretenden Leitung höher bewertet und damit zu hoch bezahlt.

Die Musikschule lässt zudem verschiedene kaufmännische Aufgaben, die zum Tätigkeitsbereich der Betriebsleitung gehören, ebenfalls durch den oben genannten bremischen Eigenbetrieb bearbeiten und zahlt hierfür jährlich ein pauschales Dienstleistungsentgelt von durchschnittlich rd. 29 T€. Die Ausgliederung von Aufgaben, die nach dem Bre-

mischen Sondervermögensgesetz von der Betriebsleitung zu erfüllen sind, verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Notwendigkeit.

Der Rechnungshof hat das Kulturressort aufgefordert,

- die Kennzahlen in den Kontrakten zu aktualisieren und zu ergänzen,
- dafür Sorge zu tragen, dass die Musikschule das Strukturkonzept ergänzt,
- die Musikschule zu veranlassen, die den Gehaltszahlungen zugrunde liegenden Daten der Beschäftigten zeitnah zu überprüfen und fehlerhafte Zahlbeträge – soweit möglich – rückwirkend zu korrigieren,
- vor der Neuausschreibung der Leitungsstelle unter Beteiligung des Finanzressorts zu prüfen, ob für die Eingruppierung der Leitungsstelle die Lehrerrichtlinie anzuwenden ist oder ob Besonderheiten vorliegen, die ein Abweichen begründen,
- ihre Kosten- und Leistungsrechnung so ausdifferenzieren, dass Bildungsangebote kostendeckend kalkulierbar werden,
- die tatsächliche Auslastung der Lehrkräfte an deren vertraglicher Unterrichtsverpflichtung auszurichten,
- Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen, die den Kriterien des Tarifrechts entsprechen und die Unterrichtskapazitäten der fest angestellten Lehrkräfte auszuschöpfen,
- den Vertrag für kaufmännische Dienstleistungen zu kündigen.

Das Kulturressort hat seit der Prüfung des Rechnungshofs in Zusammenarbeit mit der Musikschule folgende Aufarbeitungen der getroffenen Feststellungen vorgenommen:

- Die Mängel bei den Gehaltszahlungen wurden aufgearbeitet und fehlerhafte Zahlbeträge korrigiert.
- Seit dem 1. Juli 2015 schließt die Musikschule Arbeitsverträge mit Lehrkräften, in denen der volle Ausgleich des Ferienüberhangs festgeschrieben ist.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung wurde überarbeitet. Die Musikschule bereitet außerdem die Ausschreibung für die Beschaffung einer neuen Verwaltungssoftware vor, die neben einer Kosten-Leistungs-Rechnung zu verbesserten Arbeitsabläufen und damit zu Arbeitsreduzierungen beitragen soll.
- Das Strukturkonzept soll ergänzt werden, sobald die Vakanz der Leitung der Musikschule nicht mehr besteht. Das Ressort konnte schlüssig darlegen, dass eine vorherige ergänzende Konzeptionierung wenig sinnvoll ist.
- Die Arbeitsplatzbeschreibungen liegen für alle Musikschullehrerinnen und -lehrer, die dem Verband deutscher Musikschulen (VdM) angehören, vor. Die Arbeitsplatzbeschreibung wurde aufgrund eines Auftrags der Mitgliederversammlung des Landesverbandes der Musikschulen in Nordrhein-Westfalen erarbeitet und 1993 vom VdM redaktionell überarbeitet.
- Das Ressort merkt schlüssig an, dass die Stabilität der Musikschule gefährdet wäre, wenn der Vertrag für die kaufmännischen Dienstleistungen gekündigt würde, solange die Stelle der Leitung vakant ist.
- Die Kennzahlen in den Kontrakten wurden aktualisiert und ergänzt.
- Die Auslastung der Lehrkräfte wurde überprüft und an der vertraglichen Unterrichtsverpflichtung ausgerichtet. Aus strukturellen Gründen nicht besetzte Stunden werden durch Informationsangebote und Schnupperunterrichtserteilung kompensiert.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Kulturressort, der städtischen Deputation für Kultur bis zum 31. Oktober 2016 darüber zu berichten, inwieweit die Erwartungen des Rechnungshofs hinsichtlich

- der Ergänzung des Strukturkonzepts nach Besetzung der Leitungsstelle,
- der künftigen Eingruppierung der Leitungsstellen,
- der Erstellung von Arbeitsplatzbeschreibungen für Stellen des nicht unterrichtenden Personals sowie für Lehrkräfte, die zusätzliche Aufgaben wie die Öffentlichkeitsarbeit übernehmen,
- der kostendeckenden Kalkulation der Bildungsangebote auf Basis der überarbeiteten Kosten- und Leistungsrechnung,
- der Kündigung des Beratungsvertrags nach der Besetzung der Leitungsstelle

umgesetzt wurden.

1.4 Grundsicherung in den stationären Hilfen, Tz. 96 bis 118

Die Stadtgemeinde Bremen wendete im Jahr 2013 rd. 48,8 Mio. € für stationäre Eingliederungshilfe und rd. 32 Mio. € für die stationäre Hilfe zur Pflege auf. In diesen Leistungen waren Anteile für Grundsicherung in Höhe von rd. 7,9 Mio. € enthalten, die der Bund Bremen im Jahr 2013 zu 75 % zu erstatten hatte. Seit dem Jahr 2014 trägt er die Kosten dafür vollständig.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass aufgrund von Fehlbuchungen im Amt für Soziale Dienste (AfSD) im Jahr 2013 der Stadtgemeinde Bremen Erstattungen des Bundes im Umfang von rd. 200 000 € entgangen sind. Die Buchungsfehler beruhten zumeist auf fehlerhaften Eingaben der Beschäftigten in das für die Leistungsgewährung eingesetzte IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ.

Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, Fehlbuchungen so weit wie möglich zu korrigieren und dafür zu sorgen, dass im AfSD die Dienstanweisung zum IT-Fachverfahren strikt angewendet und verstärkt auf die richtige Zuordnung der Leistungsfälle sowie auf die korrekte Buchung von Zahlungen geachtet wird. Er hat ferner gefordert, die Beschäftigten des AfSD für die Notwendigkeit richtiger Buchungen zu sensibilisieren und die bestehenden Revisionsregeln anzuwenden.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass viele stationäre Leistungsfälle der Kategorie Hilfe zum Lebensunterhalt zugeordnet waren, obgleich für die im Leistungsbezug stehenden Personen der höchste Pflege- bzw. Betreuungsbedarf bestand. Da dies für eine dauerhafte volle Erwerbsminderung spricht, wäre die Einleitung von Begutachtungsverfahren erforderlich gewesen, mittels derer mögliche Renten- und Grundsicherungsansprüche hätten festgestellt werden können. Diese hätten den Umfang der Sozialleistungen gemindert oder zu Erstattungen des Bundes geführt.

Der Rechnungshof hat das Sozialressort deshalb aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Vorgesetzten im Fachdienst Stationäre Leistungen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf die Folgen fehlerhafter fachlicher Bewertungen hinweisen. Er hat das Sozialressort zudem gebeten, alle in Betracht kommenden Fälle auf notwendige Begutachtungen und mögliche Rentenansprüche prüfen zu lassen.

Das Sozialressort hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert. Es werde darauf hinwirken, dass das AfSD mit den Beschäftigten an einer Reduzierung der Fehlerquote arbeitet und mit dem Ziel der Verwirklichung bestehender Rentenansprüche verstärkt auf die Prüfung vorrangiger Leistungen achtet.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an.

1.5 Kosten der Unterkunft, Tz. 119 bis 156

Die Stadtgemeinde Bremen zahlt Kosten der Unterkunft für Leistungsberechtigte nach den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und XII. Der Bund beteiligt sich prozentual an den Kosten. Für die Grundsicherung im Alter trägt er sie zu 100 %. Die Ausgaben beliefen sich zuletzt im Jahr 2013 auf rd. 214 Mio. €. Anträge auf diese Leistungen prüfen und bewilligen das Amt für Soziale Dienste und das Jobcenter Bremen.

Aufgrund der stark steigenden Mieten und der stark steigenden Zahl der anspruchsberechtigten Menschen ist damit zu rechnen, dass die erforderlichen Mittel für die Finanzierung der Kosten der Unterkunft ebenfalls stark steigen. Umso wichtiger sind klare rechtliche Verhältnisse, ein fortlaufendes Monitoring und eine systematische Steuerung. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es das Sozialressort über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren versäumt hat, Richtwerte nach den Vorgaben des Bundessozialgerichts für die Beurteilung vorzulegen, ob Unterkunfts-kosten angemessen sind. Dies ist notwendig, da nach den gesetzlichen Vorschriften dauerhaft nur im Einzelfall angemessene Unterkunfts-kosten übernommen werden können.

Das Sozialressort verweist auf seine Bemühungen und die Widrigkeiten. So habe das Bundessozialgericht erst Stück um Stück die gesetzlichen Vorschriften ausgeurteilt und es habe objektiv eine längere Phase der Rechtsunsicherheit in allen Kommunen ohne Mietspiegel bestanden. Ein Gutachten, das die fehlenden Daten erheben sollte, habe sich als fehlerhaft herausgestellt, und die Hoffnung auf einen Mietspiegel habe sich erst nach einer längeren politischen Kontroverse zerschlagen.

Der Rechnungshof hält fest, dass das Fehlen gerichtsfester Richtwerte bis Ende 2013 für die Ermittlung angemessener Unterkunfts-kosten vielfach dazu führte, dass nach Gerichtsentscheidungen die tatsächlichen Kosten zu übernehmen waren, auch wenn sie deutlich über den Richtwerten lagen.

Dem widersprach das Sozialressort in der Erwiderung an den Rechnungshof vom 19. September 2014 wie folgt:

„Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass es nach 2010 zu Minderausgaben bei den Kosten der Unterkunft gekommen wäre, wenn ein schlüssiges Konzept bereits früher vorgelegen hätte. . . . Zu keinem Zeitpunkt wurden unangemessene Kosten wegen fehlender oder unzureichender Weisungen ausgelöst.“

In einer Deputationsvorlage vom 16. Oktober 2013 heißt es allerdings ganz im Sinne der Analyse des Rechnungshofs:

„Das Fehlen eines sogenannten schlüssigen Konzepts für die Stadt Bremen führt in vielen Fällen zu Rechtsstreitigkeiten beim Sozialgericht Bremen und dem Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen. Die Gerichte bemängeln, dass Bremen überhaupt keine Ermittlungen vorgenommen und den Versuch der Erstellung eines schlüssigen Konzepts unternommen habe'. Vor diesem Hintergrund erkennen die Gerichte nicht einmal mehr die Tabellenwerte nach dem Wohngeldgesetz als angemessene Richtwerte für die Kosten der Unterkunft (KdU) an, sondern vertreten die Auffassung, dass im Fall eines fehlenden schlüssigen Konzepts die tatsächlichen Unterkunfts-kosten als angemessen anzuerkennen sind. Das führt zu einer spürbaren Rechtsunsicherheit und wirkt sich auch auf die Gesamtausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung ausgabensteigernd aus.“

Diese Differenz über die Beurteilung der Sache scheint aber mittlerweile beigelegt.

Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, künftig regelmäßig aktuelle Grundlagen zur Beurteilung der Angemessenheit von Aufwendungen für die Unterkunft im Sinne der Vorgaben des Bundessozialgerichts zur Verfügung zu stellen. Das Sozialressort hat daraufhin

zugesagt, weitere Überprüfungen zu den Angemessenheitsgrenzen konzeptionell zu erarbeiten und neue Richtwerte zeitnah festzulegen. Ein entsprechendes Gutachten soll im Mai dieses Jahres vorliegen.

Der Rechnungshof hat auch die Praxis im Jobcenter und in den Sozialzentren geprüft. Dabei konnte der Rechnungshof feststellen, dass das Sozialressort die Umsetzung fachlicher Vorgaben im Jobcenter nicht hinlänglich überwacht hat. Erst Anfang 2014 ist dem Sozialressort bekannt geworden, dass das Jobcenter in den vergangenen Jahren die Angemessenheit von Unterkunftskosten gar nicht mehr geprüft hatte.

Der Rechnungshof hat sich jene Fälle herausfiltern lassen, die die Richtwerte um 30 % und mehr überschreiten. Dies ergab 161 Fälle, 145 davon im Jobcenter. Während das Amt für Soziale Dienste überwiegend einzelfallbezogen entschieden hat, auch derart hohe Unterkunftskosten aufgrund der Besonderheiten im Einzelfall zu übernehmen, hat das Jobcenter kaum geprüft, ob eine Senkung der Unterkunftskosten möglich gewesen wäre. Überwiegend hat es seit Jahren die tatsächlichen Kosten anerkannt und gezahlt. Allein die vom Rechnungshof eingesehenen Fälle überschritten die Richtwerte des Jahres 2014 um insgesamt rd. 500 000 €. Sofern es nur in etwa der Hälfte der Fälle gelänge, die Unterkunftskosten zu senken, würde dies zu Einsparungen von schätzungsweise rd. 250 000 € pro Jahr führen.

Das Sozialressort hat seinerseits eine Untersuchung im Jobcenter veranlasst. Mit Stand zum 30. August 2014 hat das Jobcenter in 1 112 Fällen eine Überschreitung des Richtwerts um 10 % und mehr ermittelt. In 211 Fällen wurden Kostensenkungsverfahren eingeleitet.

Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die fachlichen Vorgaben im Jobcenter Bremen konsequent umgesetzt werden. Das Sozialressort hat zugesagt, die Prüfergebnisse und Hinweise des Rechnungshofs aufzugreifen. Außerdem will es Controllinganforderungen zu den Unterkunftskosten in die jährlichen Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter aufnehmen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Sozialressort, bis zum 30. September 2016 über den Stand der getroffenen Maßnahmen zu berichten.

1.6 Zuwendungen an Träger der Drogenhilfe, Tz. 157 bis 193

Seit dem Jahr 2005 ist die kommunale Aufgabe der Beratung drogenabhängiger Menschen auf freie gemeinnützige Träger übertragen. Der Rechnungshof hat dargestellt, dass zwei freie Träger hierfür Zuwendungen in Höhe von 1,5 Mio. € jährlich erhalten, für die in Zuwendungsrahmenverträgen eine Festbetragsfinanzierung vorgesehen ist.

Gleichwohl erlässt das Gesundheitsamt jährlich Bescheide, die eine Fehlbedarfsfinanzierung festlegen. Einzelne Regelungen der Rahmenverträge widersprechen haushaltsrechtlichen Vorschriften:

- Einnahmen der Träger, die wegen schwankender Betreuungszahlen schwer planbar sind, werden nur dann auf die Höhe der Zuwendungen angerechnet, wenn sie schon in deren Haushalts- und Wirtschaftsplänen ausgewiesen waren. Da Mehreinnahmen oder Minderausgaben durch diese Regelung nur den Trägern zugutekommen, können der Stadt finanzielle Nachteile entstehen.
- Die Verträge lösen mehrjährige Verpflichtungen der Stadt aus, die über bisher fehlende Verpflichtungsermächtigungen abzusichern gewesen wären.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Träger künftig im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zu fördern, alle Einnahmen der Träger bei der Zuwendungshöhe zu berücksichtigen und die überjährige Finanzierung über Verpflichtungsermächtigungen abzusichern. Er hat empfohlen, das Nebeneinander von Verträgen und Bescheiden zu beenden.

Das Ressort hat mitgeteilt, es werde sich bemühen, die Verträge im Einvernehmen mit den Trägern zu ändern. Es erscheine ihm jedoch zielführender, die vertraglich vereinbarte Festbetragsfinanzierung fortzuführen und die Bescheide daran anzupassen. Angesichts schwankender Einnahmen der Träger sieht der Rechnungshof jedoch eine Fehlbedarfsfinanzierung weiterhin als die Finanzierungsart an, die Nachteile für die Stadtgemeinde vermeidet. Das Ressort hat angekündigt, diese Regelung im neuen Vertrag ab 2018 zu vereinbaren.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass vom Jobcenter Bremen veranlasste Suchtberatungen einzelfallbezogen über Entgelte mit den gleichen Trägern abgerechnet werden, die auch zuwendungsfinanzierte Beratungen durchführen. Es lässt sich nicht ausschließen, dass beide Angebote parallel in Anspruch genommen werden und die Zuwendungen um die Entgelte hätten gekürzt werden müssen.

Überdies ist nicht eindeutig geklärt, inwieweit Personalkosten in die Kalkulation von Entgelt oder Zuweisung gegebenenfalls auch doppelt einfließen.

Der Rechnungshof hat das Ressort daher gebeten, die Finanzierung beider Beratungsangebote auf eine mögliche Doppelförderung hin zu überprüfen.

Das Ressort hat dazu angemerkt, es sehe die Gefahr einer Doppelfinanzierung nicht, werde für das Jahr 2015 jedoch die Entgeltvereinbarungen mit den Trägern einer Prüfung unterziehen.

Der Rechnungshof hat schließlich gefordert, messbare Ziele für die Drogenberatung festzulegen und ein unterstützendes Controllingssystem aufzubauen, um die Qualität der Drogenberatung effektiv überprüfen zu können.

Das Ressort hält die durchgeführten Prüfungen und das vereinbarte Berichtswesen für vorbildlich und ausreichend. Es weist darauf hin, dass in der Drogenberatung vieles nicht messbar ist und Bremen von der bundeseinheitlichen Regelung nicht abweicht. Zur Überprüfung der Wirkung der Arbeit der Drogenhilfeträger hält der Rechnungshof jedoch zusätzliche Zielzahlen für unerlässlich, die qualitative und quantitative Standards festschreiben.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Gesundheitsressort bis zum 31. Oktober 2016 um einen Bericht über erreichte Verbesserungen des Controllings, insbesondere im Hinblick auf Wirkungen der Drogenberatung.

1.7 Informationstechnologie bei der Gesundheit Nord, Tz. 194 bis 221

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.

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. Dabei hat er Folgendes festgestellt:

Bei der Vergabe von Hardwareausstattungen für Arbeitsplätze und Softwarelizenzen verstieß die GeNo gegen das Vergaberecht, indem sie unzulässige Vergabearten wählte. Außerdem schloss die GeNo weder Rahmenverträge mit Herstellern, noch nutzte sie die Möglichkeit, aus in Bremen bestehenden Rahmenverträgen Informationstechnologie zu beschaffen. Dadurch verzichtete sie auf mögliche Preisvorteile. Das vorhandene Regelwerk für die Abläufe bei Beschaffungen und die dazu gehörenden Genehmigungsstrukturen waren noch unvollständig.

Die GeNo hat zugesichert, bei künftigen Beschaffungen die vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Die dem Rechnungshof von der GeNo zugesagte Prüfung einer künftigen Nutzung von Rahmenverträgen hat inzwischen ergeben, dass der Abschluss von eigenen Rahmenverträgen möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist. Dies wird nach Angaben der GeNo sukzessive, u. a. im Bereich IT-Arbeitsplatzausstattung, umgesetzt.

Des Weiteren beteiligt sich die GeNo aktuell an folgenden Rahmenverträgen:

- Netzwerkkomponenten über die Firma Dataport,
- Multifunktionsgeräte (Drucker, Scanner, Kopierer, Fax) über die Firma Dataport (vorher über Immobilien Bremen).

Eine Beteiligung an weiteren Rahmenverträgen wird seitens des Geschäftsbereichs Einkauf und Logistik in Abstimmung mit dem Geschäftsbereich IT kontinuierlich geprüft.

Die GeNo hatte zudem zugesagt, das Regelwerk für Beschaffungsvorgänge zu vervollständigen. Zwar ist die Dienstanweisung für die nationale Vergabe inzwischen novelliert, doch sind – entgegen der Zusage – die fehlenden Darstellungen zu Genehmigungsstrukturen und Prozessabläufen für Beschaffungen (nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen [VOL]) darin nicht enthalten. Der Rechnungshof bittet darum, die Zusage vollständig umzusetzen.

Der IT-Sicherheitsbeauftragte der GeNo war zum Zeitpunkt der Prüfung seitens des Rechnungshofs der IT-Leitung weisungsabhängig unterstellt. Dadurch besteht die Gefahr, dass es bei fachlichen Meinungsverschiedenheiten zu einer Einschränkung seiner Aufgabenerfüllung kommen kann. Der Rechnungshof hat – entsprechend den Empfehlungen des Bundesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) – empfohlen, den IT-Sicherheitsbeauftragten als Stabsstelle direkt bei der Geschäftsführung der GeNo anzusiedeln. Dieser Auffassung hat sich auch das Gesundheitsressort angeschlossen.

Die Nachfrage bei der GeNo ergab, dass diese die folgende Lösung anstrebt und wie folgt begründet:

- Künftig soll eine IT-Sicherheitsbeauftragte/ein IT-Sicherheitsbeauftragter für die Gesundheit Nord gGmbH bestellt werden, welche/welcher ein eigenes Vortragsrecht bei der Geschäftsführung erhält und über ein ausreichendes Zeitkontingent und Budget verfügt.
- Da die/der IT-Sicherheitsbeauftragte in einer Reihe konzeptioneller als auch organisatorischer Fragestellungen involviert ist und die Zusammenarbeit mit den IT-Mitarbeitern benötigt, soll sie/er organisatorisch im Geschäftsbereich IT angesiedelt sein. In ihrer/seiner Eigenschaft als IT-Sicherheitsbeauftragte/IT-Sicherheitsbeauftragter ist sie/er nicht den Weisungen der Geschäftsbereichsleitung unterworfen.
- Darüber hinaus stellt die Einbindung des IT-Sicherheitsbeauftragten in den Geschäftsbereich IT auch sicher, dass Veränderungen und Entwicklungen in der IT der GeNo vom IT-Sicherheitsbeauftragten frühzeitig erkannt werden und auf Beachtung der Erfordernisse der IT-Sicherheit hingewirkt werden kann.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die GeNo mit dieser Lösung versucht, die Stelle des IT-Sicherheitsbeauftragten aufzuwerten. Trotzdem hält er die Regelungen – in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Bundesamts für Informations- und Sicherheitstechnik – für nicht hinreichend. Nach wie vor ist der IT-Sicherheitsbeauftragte damit insbesondere in seiner Beurteilung als Mitarbeiter von seinen Vorgesetzten in der IT-Abteilung abhängig. Damit besteht die Gefahr der mittelbaren Beeinflussung, z. B. in Form der Rücksichtnahme auf Vorstellungen und Wünsche seiner Vorgesetzten, da diese sonst anderweitig Druck auf ihn ausüben könnten. Um diese Gefahr auszuräumen, ist es unab-

dingbar, den IT-Sicherheitsbeauftragten als unabhängige Stabsstelle direkt bei der Geschäftsführung der GeNo anzusiedeln. Daher hält der Rechnungshof an seiner Empfehlung fest.

Die GeNo hat Handlungsanweisungen zu einzelnen Notfallsituationen im IT-Bereich dokumentiert. Dennoch hat sie kein umfassendes schriftliches Notfallkonzept. Der Rechnungshof hat empfohlen, das geplante detaillierte Notfallkonzept so zügig wie möglich zu erstellen. Das Gesundheitsressort hat zugesichert, im Zuge der Erneuerung der IT-Infrastruktur werde die GeNo das Notfallkonzept stetig aktualisieren und vervollständigen. Nach Auskunft der GeNo wird das bestehende Notfallkonzept aktuell weiterentwickelt. Die wichtigsten IT-Services sind zum Teil bereits in Richtung Störungsbehebung beschrieben und werden strukturiert um den Themenbereich Disaster-Recovery erweitert. Das Notfallkonzept soll bis Ende erstes Quartal 2016 auf Stand gebracht zur Verfügung stehen und nachfolgend auf Stand gehalten werden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Gesundheitsressort, ihm über die Vervollständigung des Regelwerks für Beschaffungsvorgänge, über die organisatorische Anbindung des IT-Sicherheitsbeauftragten und über die Entwicklung des Notfallkonzepts bis zum 31. Oktober 2016 zu berichten.

1.8 Neubau einer Mensa für die Grundschule Augsburgener Straße, Tz. 222 bis 239

Um die Schule an der Augsburgener Straße als Ganztagschule einzurichten, wurde für die Mittagessenversorgung eine Mensa gebaut. Die Kosten für den Neubau beliefen sich auf rd. 1,4 Mio. €. Im Oktober 2011 war der Bau fertig.

Für zwei Gebäudeseiten hat Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) Glasfassaden in Auftrag gegeben. Vor dem Bau einer Glasfassade muss in jedem einzelnen Fall untersucht werden, wie sie sich im Sommer und Winter auf das Raumklima auswirken. Das ist in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) zu berücksichtigen. IB hat die erforderliche WU nicht angestellt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die vom Senat beschlossenen Baustandards einzuhalten sind. Das gilt auch bei Wettbewerben. In die Auslobung von Wettbewerben für öffentliche Gebäude sollte bereits die Pflicht zur Beachtung der Baustandards aufgenommen werden.

Die Fachaufsicht der Senatorin für Finanzen hat zugesagt, dass die IB die vom Senat beschlossenen Baustandards anwendet und aktiv bei deren weiteren Anpassung und Überarbeitung mitwirkt. Ebenso werden die beauftragten Planer angewiesen, die Standards einzuhalten.

Seit Anfang des Jahres 2016 ist nunmehr die Senatorin für Finanzen für den staatlichen Hochbau zuständig. Dort werden in Zukunft in enger Abstimmung mit den normgebenden Kommissionen, Berufsverbänden und Anwendern wie die IB die Standards gepflegt und angepasst.

Glasfassaden sind ein gestalterisches Element der Architektur. Um einen Anbau auch für verschiedene Veranstaltungen, vor allem auch für den Ortsteil, nutzen zu können, lag hier der Fokus auf die Erstellung eines multifunktionalen Raums mit ausreichender Tagesbeleuchtung. In enger Abstimmung mit dem Bauressort und der Senatsbaudirektorin ist IB bemüht, auch den gestalterischen Aspekt zu berücksichtigen. D. h. aber auch, dass die geprüften Standards zur Anwendung kommen. In der Betrachtung der Lebenszykluskosten fließen natürlich auch zukünftige Verbräuche, Unterhaltung- und Wartungskosten in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit ein und werden durch die Fachaufsicht der Senatorin für Finanzen im Vier-Augen-Prinzip gegengeprüft. Es geht dabei um eine ganzheitliche Betrachtung des Bauwerks.

Bremen baut zu 99 % im Bestand. Die Auswahl des Standorts als erste Optimierung eines Bauwerks entfällt also in der Regel.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich dem Vorschlag des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort, dass bei Bauvorhaben des Stadtstaats Bremen die Baustandards eingehalten werden. Ferner bittet der städtische Rechnungsprüfungsausschuss das Finanzressort, über die Anpassung der Vertragsmuster zu bewirken, dass den freiberuflich Tätigen vertraglich die Beachtung der Standards auferlegt wird.

1.9 Vergleich zweier Mensa-Neubauten, Tz. 240 bis 262

Im Dezember 2009 legte Immobilien Bremen für den Neubau von Mensen für die Grundschulen Paul-Singer-Straße und Augsburgsberger Straße jeweils eine Entscheidungsunterlage Bau vor. Dann verfügte das Bildungsressort für die Mensa der Grundschule Paul-Singer-Straße einen zehnmonatigen Planungsstopp, während die Vorbereitungen für den Neubau der Mensa Augsburgsberger Straße weiter liefen. Um die Zeit der Planungsunterbrechung wieder aufzuholen, entschied die Verwaltung, den Neubau an der Paul-Singer-Straße statt in konventioneller Bauweise in Modulbauweise, aus in der Fabrik weitgehend vorgefertigten Raumelementen, erstellen zu lassen.

Die Verwaltung hätte dafür Sorge tragen müssen, dass die politischen Gremien über die wesentlichen Änderungen des Neubaus durch eine Modulbauweise befasst werden. Der bereits fertige Entwurf für die Mensa an der Paul-Singer-Straße war für eine Modulbauweise nicht geeignet, weil er nicht in die vorgegebenen Raster der Hersteller passte. Zudem hatte Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB), die Frist für die Abgabe der Angebote extrem kurz festgelegt. Das den Zuschlag erhaltende Angebot war, bereinigt um örtliche Besonderheiten und geringfügige Abweichungen im Raumprogramm, um rd. 170 T€ teurer als der Neubau der Mensa für die Schule Augsburgsberger Straße.

Die Fachaufsicht der Senatorin für Finanzen hat mitgeteilt, dass die Senatsverwaltung für Bildung und Wissenschaft den Vorgang in der Bildungsdeputation eingebracht hat und dort der Änderung der Konstruktion zugestimmt wurde. Die Initiative hierzu war nicht von der IB angestoßen worden, diese habe einen konventionellen Baukörper vorgeschlagen. Die Verzögerung seitens der Bildungsbehörde hat dazu geführt, dass der eng geplante Zeitrahmen bis zu Fertigstellung nach den Schulferien nicht mehr zu halten war. Hätte man der Konstruktionsänderung beizeiten und zügig zugestimmt, so wäre der Zeitverzug in der Herstellung nur marginal gewesen. Aber auch diese Änderung dauerte bis zur Beschlussfassung so lange, dass eine fristgerechte Herstellung nicht möglich war.

Der zeitliche Druck habe bewirkt, dass für die Ausschreibung einzelner Gewerke nur die Mindestfristen angesetzt wurden. Auch sei durch IB sehr intensiv und vertieft eine Preisprüfung vorgenommen worden.

Bei Änderungen im Baubudget ab 200 000 € ist IB angewiesen, den Vorgang dem städtischen Haushalts- und Finanzausschuss vorzulegen. Es gibt natürlich auch hier Regelungen und ein entsprechendes Änderungsmanagement welches vonseiten der Fachaufsicht bei der Senatorin für Finanzen eng begleitet und kontrolliert wird.

Die Senatorin für Finanzen als zuständige technische Verwaltung für den staatlichen Hochbau erarbeitet federführend mit einer Senatsarbeitsgruppe die neue Richtlinie für Bauaufgaben der Freien Hansestadt Bremen (RL Bau). Hier werden die Verfahren den zeitgemäßen Anforderungen angepasst und auf den neuen einheitlichen Produktplan für Bauausgaben abgestimmt.

Ziel ist eine verbesserte Steuerung der Hochbaumaßnahmen und eine bessere senatsweite Planung der Bedarfe sowie eine Vereinheitlichung in der Anwendung von Standards. Dazu gehört auch eine Gremien-

kaskade als Entscheidungsweg. Entscheidend wird sein, dass viel frühzeitiger die am Bau Beteiligten in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, um spätere kosten- und zeitintensive baubegleitende Planungen zu vermeiden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich dem Vorschlag des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort, dafür Sorge zu tragen, dass IB bei wesentlichen Änderungen eines Bauvorhabens zuvor die politischen Gremien befasst, für verschiedene Ausführungsarten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellt und Bauleistungen nur zu angemessenen Preisen vergibt.

2. Umsetzung der Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses zu den vorausgegangenen Jahresberichten des Rechnungshofs

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss ist erneut der Umsetzung seiner Beschlüsse durch den Senat zu den Rechnungshofsberichten der vorausgegangenen Jahre nachgegangen. Im Einzelnen:

Jahresbericht des Rechnungshofs 2010 – Stadt

Zu den Tz. 75 bis 94, Lehrerstunden in der Primär- und Sekundarstufe I, sieht der Ausschuss noch weiteren Beratungsbedarf.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2013 – Stadt

Zu dem Prüfergebnis Tz. 47 bis 74, Ressourceneinsatz für Betreuungsleistungen an Ganztagschulen, liegt bislang noch kein Bericht des zuständigen Ressorts vor, sodass zu dieser Angelegenheit weiterhin Beratungsbedarf besteht.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2014 – Stadt

Aufgrund seiner Beschlüsse hatte der städtische Rechnungsprüfungsausschuss zu folgenden Sachverhalten Beratungsbedarf:

- Tz. 97 bis 140, Zentrale Fachstelle Wohnen,
- Tz. 141 bis 181, Schuldenberatung,
- Tz. 182 bis 204, Erstausstattungen in der Grundsicherung,
- Tz. 205 bis 226, Bestattungskosten,
- Tz. 243 bis 267, Baumaßnahmen für Kinderbetreuungsplätze.

Er sieht die Angelegenheiten aufgrund der von den Ressorts vorgelegten Berichte als erledigt an. Zu den Prüfergebnissen Tz. 50 bis 96, Zuwendungen an die Bremer Bäder GmbH; Tz. 287 bis 318, Planung von Wohnbauflächen an der Diedrich-Wilkens-Straße und Tz. 227 bis 242, Einführung des Kindertagesstätten-Verwaltungsprogramms (Ki-ON) liegen bislang noch keine Berichte der zuständigen Ressorts vor, sodass zu diesen Angelegenheiten weiterhin Beratungsbedarf besteht.

Die Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses wurden mit Ausnahme zu Punkt 1.5 (Kosten der Unterkunft) einstimmig gefasst. Die Beschlussfassung zu Punkt 1.5 erfolgte mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, der CDU und der FDP gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion DIE LINKE.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2013 zu erteilen.

II. Antrag

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Stadtbürgerschaft einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2013 zu erteilen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Stadtbürgerschaft mehrheitlich, den Bemerkungen im Bericht des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Lencke Steiner
(Vorsitzende)

