

## **Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen**

### **Jahresbericht 2018 – Stadt – gemäß § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)**

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermäßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 in Verbindung mit § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2018 – Land und Stadt – am 8. März 2018 der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. In Anbetracht der derzeitigen Umstellung auf ein digitales Sitzungsmanagement bei der Bremischen Bürgerschaft und auf Wunsch der Rechnungsprüfungsausschüsse übermittelt der Rechnungshof seine Jahresberichte in elektronischer Form.

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister, und auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht.

Sie sind einsehbar auf der Internetseite des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen.

Sokol

(Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2018

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



---

## Inhaltsverzeichnis

|  | Seite |
|--|-------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                               | 3     |
| <b>Vorbemerkungen</b>                                      | 5     |
| <b>I Haushalt 2016</b>                                     |       |
| Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2016                 | 7     |
| <b>II Prüfungsergebnisse</b>                               |       |
| <b>Inneres</b>   |       |
| Gebührenkalkulation und -erhebung bei der Feuerwehr Bremen | 17    |
| <b>Kinder, Finanzen</b>                                    |       |
| Kindertagesbetreuung durch freie Träger                    | 21    |
| <b>Soziales</b>  |       |
| Belegung von Flüchtlingsunterkünften                       | 31    |
| Kosten der Unterkunft in Übergangswohneinrichtungen        | 37    |
| <b>Gesundheit</b>  |       |
| Logistik-Center der Gesundheit Nord gGmbH                  | 43    |
| <b>Umwelt</b>  |       |
| Organisation und Betrieb der städtischen Friedhöfe         | 51    |
| <b>Verkehr</b>   |       |
| Erhaltung von Brücken                                      | 59    |
| <b>Finanzen</b>  |       |
| Festsetzung der Zweitwohnungsteuer                         | 65    |



---

## Abkürzungsverzeichnis

|               |   |
|---------------|---|
| ASV           | Amt für Straßen und Verkehr   |
| AsylbLG       | Asylbewerberleistungsgesetz   |
| Brem.GBl.     | Bremisches Gesetzblatt  |
| BremGebBeitrG | Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz                                   |
| Drs.          | Drucksache  |
| EW            | Einwohnerin bzw. Einwohner  |
| GeNo          | Gesundheit Nord gGmbH   |
| GVZ           | Güterverkehrszentrum  |
| HaFA          | Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt                          |
| HG            | Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen                              |
| HKR           | Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen                                    |
| IB            | Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts                        |
| KBM           | Klinikum Bremen-Mitte   |
| KLR           | Kosten- und Leistungsrechnung   |
| LHO           | Landeshaushaltsordnung  |
| LV            | Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen                             |
| 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 |



---

## 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 auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2016. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2018 - Land - gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2018 - Land, Abschnitt III.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 14. Februar 2018 wieder.

### **2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2014 und 2015**

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2014 am 13. Juni 2017 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 19/344 S, Ziffer 1). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht hatte die Bremische Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2015 noch nicht beraten.



---

# I Haushalt 2016

## Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2016

### 1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 21. Juni 2016 beschlossen (Brem.GBl. S. 238). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.381.773.520 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.376.670.020 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.057 festgesetzt worden. Damit ist es um 169 Stellen höher kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,29 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.
- 8 Das HG 2016 sah in § 12 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 749.714.460 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2015 hatte die Kreditermächtigung 961.157.730 € betragen.

### 2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 9 Die zu erfüllende Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Danach durfte Bremen für das Haushaltsjahr 2016 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat von höchstens rd. 501 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.
- 10 Dieser Bericht hat den Haushalt der Gebietskörperschaft Stadt zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch die Daten des Landes, der Stadtgemeinde Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

| <b>Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2016,<br/>in Mio. €, gerundet</b> |             |                                       |  |                   |
|---|-------------|---------------------------------------|--|-------------------|
|   | <b>Land</b> | <b>Stadt-<br/>gemeinde<br/>Bremen</b> | <b>Stadt-<br/>gemeinde<br/>Bremer-<br/>haven</b> | <b>Stadtstaat</b> |
| Bereinigte Einnahmen  | 3.747       | 2.618                                 | 610  | 4.977             |
| Bereinigte Ausgaben   | 3.786       | 2.794                                 | 690  | 5.271             |
| Finanzierungssaldo  | -39         | -175                                  | -80  | -294              |
| Strukturelle Bereinigungen  | -128        | -51                                   | 6  | -173              |
| Struktureller Finanzierungssaldo  | -167        | -226                                  | -74  | -467              |
| Vorgabe Konsolidierungspfad   | -199        | -250                                  | -53  | -501              |
| <b>Ergebnis Einhaltung/Überschreitung<br/>Konsolidierungsverpflichtung</b>        | <b>32</b>   | <b>24</b>                             | <b>-21</b>                                       | <b>34</b>         |

- 11 Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufwiesen, aber nur die Stadtgemeinde Bremerhaven die vorgegebene Grenze überschritt. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen im Jahr 2016 rd. -467 Mio. € und lag damit um rd. 34 Mio. € unter der zulässigen Höchstgrenze.
- 12 Der Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus der zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos in Höhe von rd. -501 Mio. € unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfe und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme betrug 164 Mio. € für das Jahr 2016. Selbst unter Berücksichtigung der flüchtlingsbezogenen Nettomehrausgaben unterschritt Bremen mit rd. 130 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 34 Mio. €. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2016 eingehalten.
- 13 Das Finanzressort hat in die Haushaltsrechnung 2016 zusätzlich zum Finanzierungssaldo nach § 82 LHO den davon abweichenden strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat aufgenommen, anhand dessen geprüft wird, ob eine Haushaltsnotlage droht. Für das Haushaltsjahr 2016 hat es auch den weiteren strukturellen Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen dargestellt. Die Berechnungen der drei Finanzierungssalden hat das Finanzressort ebenso angegeben.



- 14 Damit hat das Finanzressort Empfehlungen des Rechnungshofs zum Teil umgesetzt (vgl. Jahresbericht 2017 - Stadt, Tz. 18). Der Rechnungshof hält es darüber hinaus nach wie vor für unabdingbar, den maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldo nicht nur für den Stadtstaat insgesamt, sondern auch für die drei Gebietskörperschaften einzeln darzustellen. Nur so lässt sich nachweisen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt worden sind.

### **3 Haushaltsrechnungen**

#### **3.1 Nachschau zur Haushaltsrechnung 2015**

- 15 Nach Veröffentlichung des Jahresberichts 2017 - Stadt - legte das Finanzressort dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2015 und zum Vermögensnachweis vor und reichte Aufstellungen, die zuvor Fehler enthalten hatten, korrigiert nach. Die stichprobenhafte Prüfung der Unterlagen durch den Rechnungshof ergab keine Fehler mehr.

#### **3.2 Haushaltsrechnung 2016**

- 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 2016 durch Mitteilung vom 19. Dezember 2017 (Drs. 19/711 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 17 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden erläutert.
- 18 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO berücksichtigt. Ein weiterer Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 19 Mit der Haushaltsrechnung 2016 hat der Senat der Stadtbürgerschaft folgende Anlagen vorgelegt:

- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
- Angaben über Personalausgaben,
- Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
- Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
- Flächenangaben über den Grundbesitz (Ausweis mit Bestand vom 3. Quartal 2017),
- Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB),
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
- Übersicht über die Entwicklung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde),
- Hinweis zur maßnahmenbezogenen Liquiditätssteuerung,
- Anpassung des in der Anlage 2 zum Haushaltsgesetz 2016 der Stadtgemeinde Bremen ausgewiesenen Tilgungsplans.

20 Nicht korrekt waren in der Anlage zu den Kurzfassungen der Bilanzen sowie der Gewinn- und Verlustrechnungen folgende Punkte:

- In den Jahresabschlüssen einiger Einrichtungen waren - wie im Vorjahr - auf der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz jeweils unterschiedliche Summen dargestellt.
- In einigen Fällen stimmten die Beträge der Aufwendungen und Erträge nicht mit denen der testierten Abschlüsse überein.



- Teilweise wurden die gleichen Positionen unterschiedlich bezeichnet. Das galt beispielsweise für die Verwendung der Begriffe Jahresfehlbetrag, Jahresverlust, Verlust.
- 21 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, in der Anlage zur Haushaltsrechnung künftig die für diese Einrichtungen bereits veröffentlichten Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen unverändert zu übernehmen. Auf diese Weise lassen sich Fehler vermeiden, die bei der Übertragung und Zusammenfassung von Daten entstehen können.
  - 22 Im Vermögensnachweis der Stadtgemeinde Bremen und in den Kurzfassungen der Bilanzen wurde das „negative Eigenkapital“ unterschiedlich dargestellt. In einigen Bilanzen wurde es als „Eigenkapital“ mit einem negativen Vorzeichen auf der Passivseite, in anderen Bilanzen mit der Bezeichnung „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auf der Aktivseite ausgewiesen. Eine einheitliche Darstellungsweise empfiehlt sich, um Transparenz und Informationsgehalt zu verbessern.
  - 23 Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 74 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2016 beigelegt. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde Bremen erbracht. Dieser Nachweis wurde der Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2017 vorgelegt. Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 75 ff., Anlage 3).
  - 24 Allerdings fehlten - wie im Vorjahr - zum Zeitpunkt der Rechnungslegung die weitergehenden Unterlagen zu den Vermögensnachweisen. Sie waren weder der Bürgerschaft noch dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt worden. Der Rechnungshof benötigt diese Unterlagen, um anhand der darin enthaltenen Einzelaufstellungen und Erläuterungen die Gesamtsummen in den Vermögensnachweisen nachvollziehen zu können.
  - 25 Der Rechnungshof beanstandete im vergangenen Jahr das Fehlen und die verspätete Vorlage prüfungsrelevanter Unterlagen für das Haushaltsjahr 2015 (vgl. Jahresbericht 2017 - Stadt, Tz. 24 ff.). Obwohl das Finanzressort damals zusagte, künftig vor Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vollständig und nachprüfbar Rechnung zu legen, hat es die weitergehenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2016 nicht rechtzeitig vorgelegt. Inzwischen hat es dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen nachgereicht. Eine Prüfung

der verspätet vorgelegten Unterlagen war für diesen Jahresbericht 2018 nicht mehr möglich.

#### **4 Haushaltsreste und Rücklagen**

- 26 Auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen umfasst, stellen die Ressorts anhand der Ergebnisse des sog. 13. Abrechnungsmonats die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste getrennt fest. Die Ressorts rechnen auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und gleichen Mindereinnahmen z. B. durch Restestreichungen aus. Das Finanzressort fasst diese Feststellungen zusammen und schlägt den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) vor, entweder pro Produktplan Zuführungen an die Rücklagen vorzunehmen oder wegen nicht ausgeglichener Mindereinnahmen Verluste vorzutragen. In der Vorlage für die Sitzung der HaFA am 24. Februar 2017 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2016 (Vorlage 19/314 L, zugleich 19/342 S) hat das Finanzressort dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste jeweils am Jahresende in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 gebildet wurden.
- 27 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 2016 wurden die bestehenden Verlustvorträge um rd. 0,4 Mio. € auf nunmehr rd. 86,5 Mio. € reduziert. Diese leichte Verbesserung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Ressorts Teile ihrer Verlustvorträge ausglich und in einem Fall eine zu hohe Vorjahresbuchung von Mindereinnahmen aus einem EU-finanzierten Programm rechnerisch korrigiert wurde. Die Höhe der neu gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste betrug insgesamt rd. 287,3 Mio. €.
- 28 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2016 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 108,7 Mio. €.
- 29 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können



sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen genutzt 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 Ausgaberreste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2016 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 166,7 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 1,5 Mio. € zugeführt. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 10,4 Mio. € auf rd. 31,1 Mio. €, sodass die Gesamtsumme all dieser Rücklagen einschließlich der Rücklagenentnahmen und -zuführungen zum Ende des 14. Abrechnungsmonats für 2016 rd. 250,1 Mio. € betrug.

## **5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern**

- 30 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 2016 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

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

- 31 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2016 ist auf Seite 48 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.337.802.994,24 € aus.

## **7 Finanzierungssaldo**

- 32 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2016 auf Seite 50 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.

- 33 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 2016 wies die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 175.229.548,43 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) aus. Mit dem auf die Stadtgemeinde entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 149.693.190 € wies der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 25.536.358,43 € aus.
- 34 Bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos nach § 82 LHO hat das Finanzressort Haushaltsstellen mit der Gruppierung 380 und 980 (Erstattungen innerhalb des Haushalts) einbezogen. Auf diesen Haushaltsstellen waren im Laufe des Haushaltsjahres 2016 Beträge gebucht worden. Zum 1. Januar 2016 war bundeseinheitlich ein neuer Gruppierungsplan in Kraft getreten. Danach dürfen Haushaltsstellen mit den Gruppierungsnummern 380 und 980 nicht mehr bebucht werden. Es hätte sich angeboten, diese Haushaltsstellen für Buchungen zu sperren. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Buchungen auf solchen Haushaltsstellen vorgenommen wurden. Zumindest beim Abschluss der Haushalte hätten diese Buchungen umgehend korrigiert werden müssen.

## **8 Haushaltsüberschreitungen**

- 35 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2016 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 5 HG 2016). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 36 Für das Haushaltsjahr 2016 hat der Rechnungshof vier Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 26.295,15 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 13 Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 854.146,04 € festgestellt. Zusammen sind das 17 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 880.441,19 €.



Im Vorjahr waren es zusammen 28 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 575.872,62 €.

- 37 Die Ressorts haben die Überschreitungen bei den Jahresabschlussarbeiten ausgeglichen. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat mit seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 26. Januar 2018 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (VL-27/2018). Im Übrigen hat es die anderen Ressorts - 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 Veranschlagte Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge**

- 38 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 enthält bei zwei Haushaltsstellen Minderausgaben. Ein Betrag von insgesamt 5.077.000 € sollte auf der Ausgabenseite eingespart werden.
- 39 Das Finanzressort hat überwacht, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts sind sie ordnungsgemäß ausgeglichen worden.
- 40 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge an anderer Stelle Einsparungen oder Mehreinnahmen nachgewiesen wurden. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

## **10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 41 Nach § 12 HG 2016 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke Kredite in begrenzter Höhe aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.

- 42 Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 12 Abs. 2 HG); das sind 270.541.881,60 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 43 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 12 HG nahm das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch.

### **11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen**

- 44 Die Senatorin für Finanzen war nach § 16 Abs. 1 HG 2016 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 1.016,5 Mio. € zu übernehmen.
- 45 Neue Verpflichtungen wurden insgesamt in Höhe von rd. 123,3 Mio. € begründet. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen erhöhte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2015 um rd. 19,5 Mio. €. Am 31. Dezember 2016 betrug er 447.388.658,35 €. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2016 hielt die Senatorin für Finanzen ein.

---

## II Prüfungsergebnisse

Inneres

### **Gebührenkalkulation und -erhebung bei der Feuerwehr Bremen**

**An der Rechtmäßigkeit von Gebühren auf Grundlage der Feuerwehrkostenordnung bestehen erhebliche Zweifel, die sich nur durch eine Neukalkulation ausräumen lassen.**

**Entgegen haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist Aufwand der Feuerwehr für von anderen Dienststellen angeforderte Stellungnahmen zum vorbeugenden Brandschutz nicht ausgeglichen worden.**

#### **1 Aufgaben der Feuerwehr**

- 46 Die Berufsfeuerwehr Bremen (Feuerwehr) erfüllt Aufgaben der Gefahrenabwehr nach dem Bremischen Hilfeleistungsgesetz. Dazu gehören die Brandbekämpfung, die Rettung von Menschen und der Schutz von Sachwerten. Daneben ist sie im vorbeugenden Brandschutz tätig, um Schadensfälle und Bedrohungen möglichst nicht entstehen zu lassen.
- 47 Die Feuerwehr erbringt einen Teil ihrer Leistungen gebührenfrei. Dazu zählen die Abwehr von Gefahren durch Schadenfeuer oder technische Hilfeleistungen bei Naturereignissen, Unglücksfällen oder Umweltschäden. Im Übrigen sind Gebühren und Auslagen im Kostenverzeichnis der Kostenordnung für die Feuerwehr der Stadtgemeinde Bremen (Kostenordnung) festgelegt.

#### **2 Gebührenkalkulation**

- 48 Gebühren sind nach dem Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz (Brem-GebBeitrG) möglichst kostendeckend zu kalkulieren. Nach der Rechtsprechung dürfen aber nicht die Gesamtkosten der Feuerwehr auf den einzelnen Einsatz umgelegt werden. Da es im Interesse der Allgemeinheit liege, Einsatzmittel zur Gefahrenabwehr vorzuhalten, sei zwischen Kosten konkreter Einsätze und Vorhaltekosten, die unabhängig von Einsätzen anfallen, zu unterscheiden. Wird die Rechtsprechung zugrunde gelegt, dürfen Vorhaltekosten nur in dem Umfang in die Kalkulation einfließen, wie sie auf tatsächliche Einsatzzeiten entfallen. Wird dies nicht berücksichtigt, fehlt eine rechtmäßige Grundlage für jegliche Gebührenfestsetzung.

- 49 Die in der Kostenordnung normierten Gebühren sind - mit Ausnahme regelmäßig angepasster Gebühren für Leistungen des Rettungsdienstes - seit dem Jahr 2008 unverändert geblieben. Unterlagen zu den Kalkulationsgrundlagen sind weder im Innenressort noch bei der Feuerwehr vorhanden. Daher ist unklar, ob zwischen Vorhalte- und Einsatzkosten unterschieden wurde.
- 50 Das Innenressort geht davon aus, dass die derzeitigen Regelungen der Kostenordnung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht standhalten würden. Es hat sich deshalb mit Widersprechenden verglichen, die sich gegen die Rechtmäßigkeit von Kostenbescheiden wandten. Zu einer abschließenden rechtlichen Überprüfung, ob die derzeitige Kostenordnung eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung bildet, ist es bisher nicht gekommen.
- 51 Damit hat das Innenressort einerseits in Kauf genommen, von Gebührenpflichtigen, die keine Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Kostenordnung erheben, zu Unrecht Gebühren zu verlangen. Andererseits ist das Innenressort das Risiko erheblicher Einnahmeausfälle für den Fall eingegangen, dass sich die Kostenordnung vor Gericht als nicht tragfähig erwiesen hätte.
- 52 Um eine belastbare Rechtsgrundlage zu schaffen, hat das Innenressort begonnen, Gebühren der Kostenordnung neu zu kalkulieren. Dabei habe es sämtliche ansatzfähigen Kosten in einem komplexen Berechnungssystem berücksichtigt. Es gehe davon aus, dass die Arbeiten daran in Kürze abgeschlossen seien und über neue Gebühren zeitnah beschlossen werden könne.

### **3 Abrechnung von Leistungen**

#### **3.1 Leistungen des Einsatzdienstes**

- 53 Die Einsatzberichte enthalten u. a. Daten zu eingesetzten Fahrzeugen, zu Einzelheiten des Einsatzes sowie zu ausgerückten und eingesetzten Kräften. Sie bilden so die Basis für die Gebührenfestsetzung. Der Einsatzdienst leitet den jeweiligen Bericht an die Abrechnungsstelle der Feuerwehr weiter, die ihn auf Plausibilität prüft und falls nötig Fragen zum Einsatzgeschehen klärt. Sofern es sich nicht um gebührenfreie Einsätze handelt, erlässt die Feuerwehr abschließend einen Kostenbescheid und erfasst den Vorgang im bremischen Kassensystem.
- 54 Das Verfahren hat sich im Wesentlichen bewährt. Gleichwohl hat der Rechnungshof Bearbeitungsmängel festgestellt. So hatte der Einsatzdienst in Einzelfällen



eine geringere als die tatsächliche Zahl eingesetzter Kräfte oder „keine Tätigkeit“ angegeben, obwohl erkennbar eine Tätigkeit ausgeübt worden war.

- 55 Der Rechnungshof hat die Feuerwehr gebeten, Einsatzberichte sorgfältiger zu prüfen, um das Risiko von Einnahmeausfällen zu verringern. Daneben hat er empfohlen, dem Einsatzdienst zu verdeutlichen, dass seine Angaben wesentlich dafür sind, ob ein Einsatz zu Einnahmen führt oder dessen Kosten ausschließlich die Allgemeinheit belasten.
- 56 Das Innenressort will die Bedeutung der Eintragungen im Einsatzbericht herausstellen und bei Bedarf die Feuerwehrkräfte intensiv schulen.

### **3.2 Leistungen des vorbeugenden Brandschutzes**

- 57 Die Feuerwehr wird in Verwaltungsverfahren anderer Dienststellen - ganz überwiegend der Baubehörde - regelmäßig um fachliche Stellungnahmen zum vorbeugenden Brandschutz ersucht. Damit stellt die andere Dienststelle sicher, dass sie bei ihren Entscheidungen alle maßgeblichen Gesichtspunkte berücksichtigt.
- 58 Die unterstützten Dienststellen erheben für ihre Leistungen Gebühren von Dritten, beziehen dabei jedoch den Aufwand der Feuerwehr nicht ein. Sie erhält von den Gebühren auch keinen Anteil zur Deckung ihr entstandener Kosten. Ihr Aufwand für Stellungnahmen zum vorbeugenden Brandschutz betrug im Jahr 2015 insgesamt über 250 T€. Da nach § 34 Abs. 1 LHO Einnahmen vollständig zu erheben sind, darf dieser Aufwand nicht unberücksichtigt bleiben.
- 59 Der Rechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung (vgl. Jahresbericht 2004 - Stadt, Tz. 49 ff.) u. a. die Leistungen des vorbeugenden Brandschutzes für andere Dienststellen untersucht und eine Leistungsverrechnung gefordert. Er hat das Innenressort nunmehr nachdrücklich aufgefordert, dafür einzutreten, dass der Aufwand der Feuerwehr in der Gebührenkalkulation anderer Dienststellen berücksichtigt wird. Ferner hat der Rechnungshof darum gebeten, den anderen Dienststellen regelmäßig die Kosten des vorbeugenden Brandschutzes aufzugeben und sich nach § 61 LHO mittels interner Leistungsverrechnung erstatten zu lassen.
- 60 Das Innenressort hat mitgeteilt, es habe das Thema aufgenommen und strebe eine Verfahrensänderung im Zuge der Novellierung der Landesbauordnung an. Es sei vorgesehen, dass Bauherren im Baugenehmigungsverfahren



eine von der Feuerwehr ausgestellte gebührenpflichtige Bescheinigung vorlegen müssen.

- 61 Der Rechnungshof hält diesen Weg zwar grundsätzlich für zielführend. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass weiterhin Handlungsbedarf für das Innenressort besteht. Derzeit ist nicht absehbar, wann die Landesbauordnung novelliert wird. Auch für eine Übergangszeit ist es nicht hinnehmbar, dass der Aufwand der Feuerwehr nicht honoriert und zumindest intern verrechnet wird. Außerdem gibt die Feuerwehr Stellungnahmen nicht nur für die Baubehörde, sondern auch für andere Dienststellen ab. Dazu zählt beispielsweise die Gewerbeaufsicht. Die geplante Novellierung der Landesbauordnung betreffe nur die Stellungnahmen für die Baubehörde und würde andere Fälle nicht erfassen.
- 62 Das Innenressort hat diesen Hinweis aufgenommen. Es hat mitgeteilt, dass Amtshandlungen der Feuerwehr gegenüber anderen Dienststellen künftig abgerechnet würden.

---

Kinder, Finanzen

## **Kindertagesbetreuung durch freie Träger**

**Der Referenzwert, der als Grundlage für die Höhe von Zuwendungen dient, wurde seit zehn Jahren nicht fortgeschrieben. Dies hat unnötigen Aufwand bei freien Trägern und in der Verwaltung verursacht.**

**Das derzeitige Verfahren zur Einziehung von Elternbeiträgen droht zu finanziellen Nachteilen für die Stadtgemeinde zu führen.**

**Vorgeschriebene Prüfungen fanden weder im Zuwendungsverfahren noch zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen in gebotenem Umfang statt.**

### **1 Finanzierung der Kindertagesbetreuung**

- 63 Seit dem Jahr 2013 besteht für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahrs bundesrechtlich ein Betreuungsanspruch. In der Stadtgemeinde Bremen werden Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen von KiTa Bremen (Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen), von freien Trägern und von Elternvereinen angeboten. Darüber hinaus ergänzt die Tagespflege das Betreuungsangebot.
- 64 Die Finanzierung der Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen ist unterschiedlich ausgestaltet. Der Eigenbetrieb wird mit Zuschüssen finanziert, freie Träger erhalten auf Grundlage des § 44 LHO Zuwendungen im Wege der institutionellen Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung. Elternvereine erhalten auf Basis einer Förderrichtlinie ebenfalls Zuwendungen. An den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligen sich Eltern zudem durch Beiträge entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit und einige freie Träger durch einen Eigenanteil. Im Jahr 2016 gab die Stadtgemeinde Bremen insgesamt rd. 200 Mio. € für die Kindertagesbetreuung aus. Davon entfielen rd. 73 Mio. € auf 26 freie Träger.
- 65 Bis zur Neuordnung der Ressortzuschnitte nach der Bürgerschaftswahl 2015 war die damalige Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Jugendressort) für die Kindertagesbetreuung fachlich zuständig. Im Zuge der veränderten Geschäftsverteilung des Senats ging die Zuständigkeit auf die Senatorin für Kinder und Bildung (Kinderressort) über.

## 2 Referenzwert als Finanzierungsgrundlage

- 66 Um die Zuwendungshöhe zum Betrieb von Betreuungseinrichtungen bemessen zu können, handelte die Stadtgemeinde im Kindergartenjahr 2001/2002 mit den freien Trägern einen Referenzwert zur Bemessung von Zuwendungshöchstbeträgen aus. Er orientiert sich an notwendigen Aufwendungen für einen Jahressganztagsplatz und beträgt seit dem Jahr 2007 unverändert 484,72 €. Die Zuwendungen erhöhen sich um nicht im Referenzwert berücksichtigte Ausgaben, z. B. für Mieten.
- 67 Das seinerzeit zuständige Jugendressort ließ den Referenzwert im Jahr 2010 von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft überprüfen. Es sah in der Folgezeit zwar das Erfordernis einer Überarbeitung des Referenzwerts, passte ihn jedoch nicht an.
- 68 In den Jahren 2014 und 2015 errechnete das Jugendressort auf Basis des Referenzwerts die Höhe der Zuwendungen an die jeweiligen Träger. Sie wurden um eingeplante Eigenleistungen der freien Träger, Elternbeiträge und sonstige Einnahmen reduziert und um anerkannte Mietverbindlichkeiten aufgestockt. Über den Referenzwert hinaus
- berücksichtigte das Jugendressort ab dem Jahr 2008 bei der Ermittlung der Zuwendungshöhe einen pauschalen Zuschlag von 2 %, bewilligte darüber hinaus Personalverstärkungsmittel und bezog ferner seit 2012 jährliche Tarifsteigerungen ein,
  - zahlte es zusätzliche Pauschalen für die Aufstockung bestimmter Kleinkindergruppen und für Fortbildung des Personals und
  - erkannte es Mehrausgaben an, z. B. für Außenstellen, Zweitkräfte in Früh- und Spätdiensten, Anschaffungen und Umbauarbeiten.
- 69 Erst im Frühjahr 2017 verständigten sich das nun zuständige Kinderressort und die freien Träger darauf, den Referenzwert zu überprüfen. Zunächst beabsichtigte das Kinderressort, selbst eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einem Gutachten zu beauftragen. Später erteilte ein freier Träger den Auftrag. Kinderressort und Eigenbetrieb haben Daten zugeliefert, um die Vergleichbarkeit zwischen den Einrichtungen der freien Träger und des Eigenbetriebs herzustellen. Das Kinderressort will das Ergebnis des Gutachtens in enger Abstimmung mit den freien Trägern bewerten.



- 70 Die Kosten für das Gutachten sollen zwischen den Trägern und dem Kinderressort aufgeteilt werden, ohne dass eine schriftliche Vereinbarung über den bremischen Anteil getroffen worden wäre.
- 71 Die gegenwärtige Praxis, neben dem Referenzwert Mehraufwendungen anzuerkennen, führt zu erhöhtem Verwaltungsaufwand, sowohl für die freien Träger als auch für das Kinderressort. Um wieder ausschließlich mit dem Referenzverfahren arbeiten zu können, ist dessen Überprüfung durch das Kinderressort folgerichtig und dringend erforderlich.
- 72 Das Kinderressort hat die Federführung im Verfahren jedoch aus der Hand gegeben und einem der freien Träger überlassen. Damit ist das Risiko verbunden, dass nicht alle qualitativen und wirtschaftlichen Aspekte im vollen Umfang berücksichtigt werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten allein garantiert nicht, dass ein für alle Seiten tragbares Ergebnis gefunden wird. Dem Interesse an auskömmlich finanzierten Standards seitens der Träger steht die Notwendigkeit der Finanzierbarkeit durch die Stadtgemeinde im Gesamtkontext der Kindertagesbetreuung gegenüber.
- 73 Es hätte sich angeboten, dass das Kinderressort im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung die vorliegenden Daten auswertet, um eine Grundlage für Verhandlungen mit den Trägern zur Höhe des Referenzwerts zu schaffen.
- 74 Ferner reichte es nicht aus, Absprachen zur anteiligen Kostenübernahme zu treffen, ohne dazu eine schriftliche Vereinbarung mit den freien Trägern über Leistungsumfang und anfallende Kosten zu schließen. Auch innerhalb des Ressorts bedarf es einer dokumentierten Grundlage, um die Kontinuität des Verwaltungshandelns sicherzustellen und bei nachträglichen Unstimmigkeiten über Inhalte von Absprachen nicht in Beweisschwierigkeiten zu gelangen.
- 75 Angesichts der Auftragserteilung durch einen freien Träger ist es notwendig, das weitere Verfahren eng zu begleiten. Ziel muss es sein, Kosten, die für alle freien Träger anfallen, so weit wie möglich im Referenzwert zusammenzufassen. Außerdem ist es erforderlich zu prüfen, inwieweit Anpassungsroutinen zum Ausgleich von Tarifsteigerungen vereinbart werden und - ggf. dynamisierte - Pauschalbeträge den Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten reduzieren können.
- 76 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, nach Vorlage des Gutachtens dessen Ergebnis auch im Hinblick auf Auskömmlichkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen und zu bewerten. Das Kinderressort hat erläutert, das Ergebnis der Überprüfung des Referenzwerts stelle bei der Weiterentwicklung der

Finanzierungssystematik lediglich einen Baustein dar. Es werde dies in den Gesamtprozess einbeziehen.

### **3 Forderungsmanagement**

- 77 Eltern sind verpflichtet, sich an den Kosten zu beteiligen, die für Betreuung und Verpflegung ihrer Kinder in einer Tageseinrichtung entstehen. Die freien Träger berechnen Elternbeiträge auf Grundlage einer Beitragsordnung. Zuwendungen der Stadtgemeinde werden um die eingenommenen Beträge reduziert.
- 78 Übersteigen die tatsächlichen Einnahmen aus Elternbeiträgen das für die Berechnung der Zuwendungen zugrunde gelegte Beitragsaufkommen, ist die Differenz von den freien Trägern an die Stadtgemeinde zurückzuzahlen. Fallen die tatsächlichen Einnahmen geringer aus als geplant, erstattet die Stadtgemeinde nach Prüfung des Verwendungsnachweises den Differenzbetrag. Nach den Zuwendungsbescheiden sind die freien Träger verpflichtet, Mindererinnahmen aufgrund von uneinbringlichen Forderungen gegen Eltern gesondert im Verwendungsnachweis darzustellen.
- 79 Obwohl Einnahmen der Träger aus Elternbeiträgen die Höhe der Zuwendungen beeinflussen, kann das Kinderressort keine Angaben über die Höhe der Ist-Einnahmen und den Stand offener Forderungen zum Ende eines Haushaltsjahres machen. Es hat versäumt, sich Aufstellungen der freien Träger geben zu lassen. Dem Kinderressort ist nicht bekannt, ob alle Träger über ein Forderungsmanagement verfügen. Die Träger bearbeiten Forderungen nach selbstgewählten Verfahrensweisen. Vorgaben des Kinderressorts dazu fehlen. Damit sind einheitliche Maßstäbe nicht gewährleistet.
- 80 Da die Stadtgemeinde zum Jahresende nicht realisierte Elternbeiträge nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausgleicht, fehlt den freien Trägern der Anreiz, offenen Forderungen konsequent nachzugehen. Damit besteht das Risiko unnötiger Ausgaben. Kinderressort und Senatorin für Finanzen beabsichtigen deshalb, die Elternbeiträge nicht weiter durch die Träger, sondern zentral durch die Stadtgemeinde zu erheben.
- 81 Das gegenwärtige System ist im Interesse der Stadtgemeinde nicht sachgerecht. Deshalb ist es zweckmäßig, die Bearbeitung der Elternbeiträge insgesamt zügig zu zentralisieren und mit einem Forderungsmanagement zu verbinden. Das ist auch notwendig, um einen Überblick über die Einnahmesituation sowie die offenen Forderungen zu gewinnen und unnötige Ausgaben für die Stadtgemeinde durch zu hohe Zuwendungen zu vermeiden.



- 82 Solange die Stadtgemeinde die Forderungen aus Elternbeiträgen nicht selbst einzieht, ist es geboten, im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung die Einnahmen freier Träger auch aus Forderungen gegen Eltern anhand vorzulegender Aufstellungen zu überprüfen.
- 83 Das Kinderressort hat bestätigt, nur wenige Träger würden Mindereinnahmen aufgrund uneinbringlicher Forderungen gegen Eltern gesondert mit dem Verwendungsnachweis darstellen. Es habe versäumt, sich Aufstellungen der Träger geben zu lassen, werde die Träger aber künftig ausdrücklich zur Vorlage auffordern.

#### **4 Bearbeitung von Zuwendungen**

- 84 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde von der zuwendungsempfangenden Stelle den Nachweis der Verwendung zu verlangen. Dazu sind ein Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis vorzulegen, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Haushalts- und Wirtschaftsplans summarisch dargestellt werden. Die zuständige Behörde hat nach Eingang des Verwendungsnachweises festzustellen, ob der Nachweis den Anforderungen entspricht und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist. Ergeben sich Zweifel, sind ergänzende Unterlagen anzufordern.
- 85 Die Verwaltung ist zudem verpflichtet, in einer Regelung die Kriterien für die stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Verwendungsnachweisen für eine weitergehende Prüfung sowie deren Umfang festzulegen. Bei wiederkehrenden Zuwendungen ist ein angemessener Prüfungsturnus zu gewährleisten.
- 86 In ihren Prüfungen haben sich beide Ressorts im Wesentlichen auf die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der Verwendungsnachweise beschränkt. Eine sachliche Prüfung ist nicht dokumentiert. Sie haben weder Belege noch testierte Jahresabschlüsse mit Überleitungsrechnungen angefordert. So konnten sie nicht feststellen, ob die im Nachweis aufgeführten Ausgaben und Einnahmen tatsächlich entstanden waren. Für weitergehende Prüfungen gibt es im jetzt zuständigen Kinderressort keine Regelungen.
- 87 Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise wurde ferner versäumt,
- anhand der Mietverträge geklärte Sachverhalte zu dokumentieren,
  - ergänzende Unterlagen anzufordern, um die Einnahmen aus Elternbeiträgen auch im Hinblick auf offene Forderungen prüfen zu können,

- Belege einzusehen, die Aufschluss über die zutreffende Abrechnung der Personalkosten geben. Dies ist schon deshalb notwendig, um sicherzustellen, dass die in den Kosten für Essensportionen enthaltenen Ausgaben für Küchenpersonal nicht doppelt abgerechnet werden.
- 88 Das Fehlen von Regelungen für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen, die auch Belegprüfungen bei den zuwendungsempfangenden Stellen umfassen würden, vergrößert das Risiko finanzieller Nachteile für die Stadtgemeinde.
- 89 Der Rechnungshof hat das Kinderressort aufgefordert, Verwendungsnachweise stets sowohl sachlich als auch rechnerisch zu prüfen und dies zu dokumentieren. Dabei ist der zahlenmäßige Nachweis entweder in Form der Jahresrechnung oder - bei kaufmännischer Buchführung - in Form des Jahresabschlusses auszuwerten. Im Falle von Auffälligkeiten ist es geboten, ergänzende Unterlagen heranzuziehen. Außerdem bedarf es verbindlicher Regelungen für den Turnus, eine stichprobenweise Auswahl und den Umfang vertiefter Verwendungsnachweisprüfungen.
- 90 Das Kinderressort hat vorgetragen, es prüfe die Verwendungsnachweise sowohl sachlich als auch rechnerisch. Vertiefende Verwendungsnachweisprüfungen werde es zeitnah auf Grundlage getroffener Regelungen wieder aufnehmen. Pädagogische Konzepte und Qualitätssicherung überprüfe es hingegen nicht. Hierzu müsse noch ein entsprechendes Verfahren entwickelt werden.
- 91 Der Rechnungshof hält eine vollumfängliche sachliche und rechnerische Prüfung der Verwendungsnachweise und ihre abschließende Dokumentation für unumgänglich.

## 5 Betriebserlaubnis

- 92 Nach der Richtlinie für den Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder im Land Bremen stellen Träger beim Landesjugendamt Anträge auf Erteilung von Betriebserlaubnissen für ihre Einrichtungen. Im Antragsverfahren sind sie z. B. verpflichtet, sozialpädagogische Konzepte vorzulegen und Informationen wie Name und Berufsausbildung aller in der Einrichtung für die Arbeit mit Kindern vorgesehenen Personen mitzuteilen. Die Träger stellen die persönliche und fachliche Eignung des Personals fest und bestätigen dies dem Landesjugendamt im Antrag auf Betriebserlaubnis. Dies gilt auch für später beabsichtigte personelle Veränderungen. Vor Erteilung einer Betriebserlaubnis finden Gespräche mit dem Träger und der Einrichtungsleitung sowie Besichtigungen vor Ort statt. Die erteilte Betriebserlaubnis ist Grundlage für den Betrieb und die Überprüfung der Einrichtung.



- 93 Entgegen den Vorgaben der Richtlinie
- führte das Landesjugendamt örtliche Prüfungen nur in geringem Umfang und überwiegend im Zusammenhang mit baulichen Veränderungen oder Brandschutzmaßnahmen durch,
  - unterrichteten nicht alle Träger das Landesjugendamt zeitnah und regelmäßig über Personalveränderungen und
  - forderte das Landesjugendamt Qualitätsentwicklungsberichte nicht ein, obwohl Darstellungen zu Qualitätsmerkmalen und Qualitätssicherung von den Trägern regelmäßig zu aktualisieren und vorzulegen sind.
- 94 Örtliche Prüfungen ermöglichen es dem Landesjugendamt, beratend und steuernd einzugreifen und so freie Träger zu unterstützen. Auch besteht die Möglichkeit, die personelle Situation vor Ort näher zu betrachten, wenn z. B. Beschwerden von Eltern vorliegen. Zudem sind für einen frühzeitigen Einblick und ggf. einzuleitende Maßnahmen die von den freien Trägern zu liefernden Daten unverzichtbar.
- 95 In einem so sensiblen Bereich wie der Betreuung von Kindern ist es notwendig, dass alle freien Träger Personalübersichten zeitnah und vollständig vorlegen, Personalveränderungen melden sowie insbesondere die Eignung der Beschäftigten überprüfen und bestätigen. Es obliegt dem Landesjugendamt, dies sicherzustellen und durch Stichproben - auch im Zuge von örtlichen Prüfungen - zu kontrollieren. Es kann diese Aufgabe nur sachgerecht erfüllen, wenn es auf der Vorlage von Berichten zur Qualität der von freien Trägern erbrachten Leistungen besteht.
- 96 Das Kinderressort hat bestätigt, dass Träger zur Erteilung der Betriebserlaubnis auch Unterlagen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung vorzulegen haben. Um diese Unterlagen und auch die Konzepte prüfen zu können, müsste jedoch erst ein Verfahren entwickelt werden. Der Rechnungshof hält dies für dringend erforderlich.

## **6 Datenbankverfahren ZEBRA**

- 97 Im Sommer 2010 beschloss der Senat die Einführung der zentralen Zuwendungsdatenbank ZEBRA für die bremische Verwaltung, um das „Erheben, Bearbeiten, Reporten und Archivieren von Zuwendungen“ nach §§ 23 und 44 LHO in Bremen zu vereinheitlichen, u. a. Doppelförderungen zu vermeiden und Transparenz herzustellen. Zuwendungen des Landes und der Stadtgemeinde

Bremen sind seit 2014 in ihren wesentlichen Teilen in ZEBRA abzubilden. Liegen zwingende Gründe vor, Fälle nicht unmittelbar in die Datenbank einzupflegen, ist eine unverzügliche Nacherfassung zu gewährleisten.

- 98 Im Januar 2017 beschloss der Senat, künftig aus dem Datenbankverfahren ZEBRA quartalsweise einen Bericht mit allen in dem jeweiligen Jahr bislang gezahlten Zuwendungen im elektronischen Informationsregister (Transparenzportal) zu veröffentlichen.
- 99 Zahlungen können über ZEBRA nicht geleistet, sondern müssen zurzeit manuell vom Zentralbereich Haushalt über das HKR-Verfahren SAP ausgeführt werden. Eine noch fehlende technische SAP-Schnittstelle soll künftig das Verfahren beschleunigen, Auszahlungen an Träger vereinfachen und Fehlerquellen vermeiden.
- 100 Die mit der fachlichen Zuwendungsbearbeitung betrauten Beschäftigten des Kinderressorts geben keine Zuwendungsdaten in die Datenbank ein. Die Eingabe in ZEBRA findet zentral in der Haushaltsabteilung anhand von manuell erstellten Listen statt. Daten des Jahres 2016 wurden erst zum Jahresende zentral eingegeben. Zudem erfasste das Kinderressort Datensätze nicht vollständig. Beispielsweise fehlen vollständige Übersichten über Einnahmen und Ausgaben der Träger. Die Zahlungen führt der Zentralbereich Haushalt des Kinderressorts über das HKR-Verfahren SAP aus. Dabei gibt aber die dezentrale Sachbearbeitung die für die Zuwendungen grundlegenden Daten nicht vorab in ZEBRA ein. Stattdessen werden diese Daten nachträglich zentral erfasst und z. T. in einer Summe für drei Monate ausgewiesen.
- 101 Es liegen keine zwingenden Gründe vor, die eine nachträgliche zentrale Eingabe der Daten in ZEBRA rechtfertigen. Da - anders als vorgesehen - nicht die fachlich zuständigen Beschäftigten die Daten sofort in die Datenbank eingeben, besteht wegen verzögert eingestellter oder unvollständiger Daten das Risiko von Doppelförderungen. Die gegenwärtige Praxis führt zu vermeidbarer Doppelarbeit, da mehrere Beschäftigte an einem Vorgang beteiligt sind und manuelle Listen erstellen.
- 102 Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Beschäftigten der Zuwendungsbearbeitung des Kinderressorts - mit den entsprechenden Rollen versehen und ggf. nach erforderlicher Fortbildung - vollständige Datensätze in die Datenbank ZEBRA selbst eingeben.
- 103 Die fehlende SAP-Schnittstelle führt wegen erforderlicher manueller Nacherfassungen im Haushaltsverfahren zu erhöhtem Arbeitsaufwand. Zahlungen



können nicht zeitnah in die Datenbank eingegeben werden. Ungenauigkeiten in der Darstellung in den quartalsweisen Berichten sind deshalb nicht auszuschließen.

- 104 Solange die erforderliche SAP-Schnittstelle nicht zur Verfügung steht und belastbare Finanzdaten nur aus der Datenbank für das quartalsweise Berichtswesen generiert werden können, ist es hinnehmbar, dass Zahlungen zentral in ZEBRA eingegeben werden. Dabei darf es sich jedoch nur um eine Übergangslösung handeln. Der Rechnungshof hat deshalb die Senatorin für Finanzen gebeten, die noch fehlende SAP-Schnittstelle zügig zu schaffen.
- 105 Das Kinderressort hat erläutert, die zentrale Nacherfassung der Daten sei als eine Notmaßnahme begonnen und anschließend aufgrund der Belastung des Fachbereichs beibehalten worden. Die zukünftige Dateneingabe sei noch zu klären.
- 106 Die Senatorin für Finanzen hat zugesagt, die Arbeiten an der noch fehlenden Schnittstelle zu SAP Anfang 2018 wieder aufzunehmen und kurzfristig abzuschließen. Spätestens dann sei es zwingend notwendig, die Organisation des Kinderressorts auf das Rollen- und Rechtekonzept von ZEBRA auszurichten.



Soziales

## Belegung von Flüchtlingsunterkünften

**Da sich der künftige Bedarf an Unterbringungsplätzen für geflüchtete Menschen nicht belastbar vorhersagen lässt, bedarf es als Planungsgrundlage einer Entscheidung des Senats, auf welche Zugangszahlen sich Bremen einstellen will.**

### 1 Unterkünfte für geflüchtete Menschen

- 107 Nach dem Asylgesetz sind die Länder verpflichtet, für die Unterbringung asylbegehrender Menschen erforderliche Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Die Verteilung der Schutzsuchenden auf die Länder richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel. In der Landeserstaufnahmeeinrichtung Bremens durchlaufen geflüchtete Menschen das Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Anschließend werden sie auf die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven verteilt.
- 108 Asylsuchende sind zunächst zum Aufenthalt in der Landeserstaufnahmeeinrichtung verpflichtet. Bestand diese Verpflichtung nicht mehr oder waren die Kapazitäten erschöpft, brachte die Stadtgemeinde Bremen die betroffenen Menschen in Zeiten hoher Zugangszahlen zunächst in Notunterkünften - zum Teil in Turnhallen und Zelten - unter. Sobald wie möglich zogen sie i. d. R. zunächst in eine Übergangswohneinrichtung der Stadtgemeinde. Diese Gemeinschaftsunterkünfte befinden sich entweder im Eigentum der Stadtgemeinde oder sind von ihr angemietet. Im Juni 2017 lag die insgesamt maximal baurechtlich zulässige Platzzahl für eine Belegung mit geflüchteten Menschen in 34 Übergangswohneinrichtungen bei rd. 4.700 Plätzen. Wegen sinkender Zugangszahlen und einer inzwischen ausreichenden Platzkapazität in den Übergangswohneinrichtungen konnte die Stadtgemeinde alle Notunterkünfte schließen.
- 109 Die Betreuung geflüchteter Menschen übernehmen in allen Einrichtungen Träger der Freien Wohlfahrtspflege. Sie erhalten dafür Zuwendungen nach den Vorschriften der LHO, insbesondere für Personalkosten sowie Sach- und Betriebsausgaben.
- 110 Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Sozialressort) ist dafür zuständig, die Versorgung geflüchteter Menschen und deren Unterbringung sicherzustellen. Insgesamt weist das HKR-System SAP für das

Jahr 2016 in der dafür vorgesehenen Produktgruppe Buchungen in Höhe von rd. 197 Mio. € aus.

## **2 Planung der Unterkunftskapazität**

- 111 Das Sozialressort koordiniert die Aufnahme und Versorgung geflüchteter Menschen. Ihm obliegt es, Unterbringungskapazitäten und -formen zu planen sowie die Betreuungsarbeit freier Träger mit Zuwendungen zu fördern. Der Planung liegen dabei Zugangsprognosen, aber auch Daten zu Umzügen aus den Gemeinschaftsunterkünften in eigene Wohnungen zugrunde.
- 112 Alle vorliegenden Informationen ermöglichen jedoch keine verlässliche Prognose über die Zahl künftig unterzubringender Menschen. Der Zustrom schutzbedürftiger Personen hängt von Umständen ab, die sich von Ländern oder Kommunen weder belastbar vorhersagen noch beeinflussen lassen. Deshalb ist es schwierig, die vorgehaltene Unterkunftskapazität genau am tatsächlichen Bedarf auszurichten.
- 113 Von den insgesamt rd. 4.700 verfügbaren Plätzen in Übergangswohneinrichtungen waren nach Angaben des Sozialressorts im Juni 2017 rd. 3.100 Plätze belegt. Damit lag der Leerstand gemessen an der maximal möglichen Belegung bei rund einem Drittel.
- 114 Das Sozialressort hat im Juni 2017 begonnen, schrittweise rd. 700 Plätze in Übergangswohneinrichtungen abzubauen. Dazu hat es die Belegungsdichte in einigen Einrichtungen reduziert, andere sollen geschlossen werden. Auf diese Weise will das Ressort die Belegungssituation wirtschaftlich, aber auch qualitativ verbessern. Sollten die Zugangszahlen wieder ansteigen, könnte die Kapazität wieder erhöht werden. Zusätzlich könnten bei Bedarf binnen kurzer Zeit rd. 640 Plätze in derzeit geschlossenen Notunterkünften als zusätzliche Reserve aktiviert werden.
- 115 In Zeiten der stärksten Zugänge schutzsuchender Personen hatte das Sozialressort weitere Übergangswohneinrichtungen geplant. Wegen des stetigen Rückgangs der Zugangszahlen zeichnete sich jedoch im Verlauf des Jahres 2017 ab, dass die zusätzlichen Kapazitäten nach Fertigstellung voraussichtlich nicht mehr in vollem Umfang benötigt werden. Deshalb will das Sozialressort die insgesamt rd. 2.300 ursprünglich geplanten weiteren Plätze auf rd. 1.800 reduzieren.
- 116 Der Abbau von Unterkunftsplätzen führte bis zum Jahresende 2017 kaum zu einer Senkung laufender Ausgaben für angemietete Objekte. Die Mietverträge



laufen teilweise bis ins Jahr 2027. Auch Kosten für Wachdienste oder Reinigung fallen trotz reduzierter Belegung - ggf. in geringerer Höhe - weiterhin an. Allerdings konnte das Sozialressort die Höhe der Zuwendungen für die in der Betreuung der einzelnen Objekte tätigen freien Träger (s. Tz. 109) wegen eines veränderten Personal- und Sachaufwands verringern.

- 117 Das Sozialressort steht vor der Aufgabe, bei der Belegung der Einrichtungen sowohl soziale als auch wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Zu Recht misst es qualitativen Aspekten der Unterbringung von Bewohnerinnen und Bewohnern erhebliches Gewicht bei. Es hat aber auch die Aufgabe, Einsparmöglichkeiten zu erschließen, wenn die Auslastung von Übergangswohnrichtungen bei stabilen oder rückläufigen Zugangszahlen deutlich unter der tatsächlich verfügbaren Platzkapazität bleibt.
- 118 Die Stadtgemeinde stand durch den hohen Zugang von geflüchteten Menschen seit dem Jahr 2015 vor großen Herausforderungen. Es galt zunächst, die Menschen unterzubringen und zu versorgen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen mussten schnell geschaffen werden. Dies gelang in einer gemeinsamen Kraftanstrengung von Sozialressort, freien Trägern sowie ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern. Geordnetes Verwaltungshandeln war in dieser Zeit nur bedingt möglich. Da sich die Lage seit Mitte 2016 entspannt hat, ist nun eine Konsolidierung erforderlich. Die weitere Entwicklung der Zugangszahlen geflüchteter Menschen ist kaum zu prognostizieren. Deshalb bedarf es eines planerischen Ansatzes, der Festlegungen zur Zahl vorzuhaltender Plätze mit einer Bestandsaufnahme des Platzangebots in den verschiedenen Einrichtungen und einem wirtschaftlichen Betriebskonzept verknüpft.
- 119 Gerade wegen der mit erheblichen Unwägbarkeiten verbundenen Prognosemöglichkeiten bedürfen zu erarbeitende Konzepte der Vorgabe von Planungsannahmen, die - auch über Ressortgrenzen hinaus - übergreifend festgelegt und verantwortet werden. Dabei bilden - trotz aller Vorbehalte - mögliche Einschätzungen auf heute vorhandener Datenbasis eine Grundlage für die Entscheidung, auf wie viele neu ankommende schutzbedürftige Menschen sich Bremen einstellen und dafür die Infrastruktur vorhalten sowie Ressourcen binden will.
- 120 Erst mit dieser Entscheidung wird es möglich,
- den Bedarf an Unterbringungsplätzen einschließlich einer sofort bereitstehenden Reserve unter Berücksichtigung sowohl von Neuzugängen als auch derjenigen Menschen zu ermitteln, die in Bremen bereits Schutz gefunden haben und noch Plätze benötigen,

- sich auf Abweichungen von den Prognosen vorzubereiten, beispielsweise durch anderweitige Nutzung nach den Planungsannahmen nicht mehr unmittelbar benötigter Objekte, die es in Notsituationen in vertretbarer Zeit ermöglicht, sie wieder für die Unterbringung verfügbar zu machen.

- 121 Der Rechnungshof hat dem Sozialressort empfohlen, eine Entscheidung des Senats herbeizuführen, auf welche Zugangszahlen sich Bremen einstellen will und so die Grundlage für die Planung der Kapazitäten künftiger Unterbringungsmöglichkeiten für geflüchtete Menschen zu schaffen.
- 122 Das Sozialressort hat erwidert, es habe der zuständigen Deputation bereits dazu berichtet und ihr sein weiteres Vorgehen vorgestellt. Es prüfe verschiedene Nachnutzungsmöglichkeiten für einige Übergangswohneinrichtungen und habe auch schon Mietverträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt. Im Verlauf des Jahres 2018 werde es die Platzkapazitäten weiter reduzieren. Ganze Häuser oder Teile davon würden geschlossen. Dies führe zu einer deutlichen Kostensenkung. Die vom Rechnungshof angeregte Senatsvorlage bereite es für das Frühjahr 2018 vor.

### **3 Einlagerung nicht mehr benötigter Ausstattungen**

- 123 Vor allem im Herbst 2015 beschaffte das Sozialressort in erheblichem Umfang Einrichtungsgegenstände und Ausstattung für Unterkünfte und Übergangswohneinrichtungen. Zunächst nutzte es ein fast kostenfrei überlassenes Gebäude als Lager für noch nicht oder nicht mehr benötigte Gegenstände. Für die Zeit nach dessen Schließung suchte das Sozialressort eine Alternative. Für die Einlagerung aller Gegenstände für Logistikleistungen und Miete schloss es im März 2016 Verträge mit einem Logistikunternehmen. Die Auftragssumme belief sich zunächst auf rd. 600 T€ jährlich. Die Steuerung der Lagerhaltung obliegt weiter dem Sozialressort, das auch über das eingelagerte Material verfügt.
- 124 Aus dem Lagerbestand heraus werden alle Gemeinschaftsunterkünfte ausgestattet. Angesichts der seinerzeit tatsächlichen und prognostizierten Zugangszahlen hatte das Sozialressort Ausstattungen für Gemeinschaftsunterkünfte in erheblichem Umfang beschafft. Nach Rückgang der Zahl geflüchteter Menschen bestanden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung durch den Rechnungshof deutliche Überkapazitäten. Im Sommer 2017 waren rd. 32.000 Ausstattungsgegenstände eingelagert, darunter Betten, Spinde und Tische. Das Sozialressort hat deshalb bereits Teile des Lagerbestands veräußert oder

Sportvereinen und Organisationen des Katastrophenschutzes zum Kauf angeboten. Auch Spenden an Hilfsorganisationen hat es erwogen.

- 125 Das Sozialressort passte den Flächenbedarf für die Lagerhaltung an die deutlich rückläufigen Zugänge und den infolgedessen reduzierten Bedarf an. So konnte das Entgelt für das Logistikunternehmen deutlich reduziert werden. Mittelfristig beabsichtigt das Sozialressort, das Lager aufzulösen. Notwendige Ausstattungsgegenstände will es in weiter genutzten Unterkünften als Austausch- und Notfallreserve vorhalten.
- 126 Vor Abschluss des Vertrags mit dem Logistikunternehmen hatte das Sozialressort die Wirtschaftlichkeit der Lagerhaltung nicht detailliert untersucht. Das Lager war ohne grundlegendes Betriebskonzept mit Hilfe eines Kooperationspartners eingerichtet worden. Den Bedarf an Lagerkapazität hatte das Sozialressort nicht ermittelt.
- 127 Auch der inzwischen geplanten Auflösung des Lagers liegen bisher keine auf Planungsannahmen gestützte Bedarfsermittlungen hinsichtlich Lagerfläche und -bestand zugrunde. Diese Defizite begründen das Risiko unnötiger Ausgaben. So könnten bei steigenden Zugangszahlen wieder mehr Ausstattungsgegenstände benötigt werden. Sie müssten kostenträchtig neu angeschafft werden, wenn der gegenwärtige Bestand aufgrund kleinerer Lagerflächen reduziert würde.
- 128 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, gestützt auf die Festlegung der künftig vorzuhaltenden Unterbringungskapazitäten (s. Tz. 119) vor der Auflösung des Lagers den zukünftigen Bedarf an Ausstattungsgegenständen und die dafür zu erwartenden Kosten zu ermitteln. Dafür ist zunächst eine Inventur der bereits genutzten Gegenstände notwendig, um Informationen zu anstehenden Ersatzbedarfen zu gewinnen. Auf Grundlage so gewonnener Basisdaten lässt sich der benötigte Umfang der Lagerbestände ermitteln. Das gilt auch für notwendige Reserven.
- 129 Das Sozialressort hat entgegnet, es unterziehe die Bestände des Lagers und der Wohneinrichtungen einer regelmäßigen Inventur, um notwendige Neu- und Ersatzausstattungen vorhalten zu können. Überschüssige Waren würden z. B. über Zollauktionen veräußert. Dank der Kooperationsbereitschaft des Logistikpartners seien Lagerflächen und damit auch die Kosten jeweils flexibel angepasst worden.
- 130 Ungeachtet dessen bleibt es notwendig, die Lagerhaltung planerisch an festgelegten Unterbringungskapazitäten zu orientieren.



Soziales

## **Kosten der Unterkunft in Übergangswohneinrichtungen**

**Die Gebühr für das Wohnen in Übergangswohneinrichtungen ist zu niedrig. Mit der haushaltsrechtlich gebotenen Neukalkulation lassen sich deutlich höhere Erstattungen des Bundes erzielen.**

**Nur wenn Leistungen für Unterkunftskosten vollständig erfasst werden, können finanzielle Nachteile durch zu geringe Bundeserstattungen ausgeschlossen werden.**

### **1 Aufnahme geflüchteter Menschen**

- 131 Geflüchtete Menschen werden regelmäßig zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes untergebracht, um dort das Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zu durchlaufen. Steht fest, dass sie im Lande Bremen verbleiben, werden sie auf die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven verteilt.
- 132 Um die neu angekommenen Menschen unterzubringen, hatte die Stadtgemeinde Bremen in Zeiten hoher Zugangszahlen, insbesondere seit Herbst 2015, Notunterkünfte (z. B. Zelte und Turnhallen) und Übergangswohneinrichtungen in Betrieb genommen. Die Notunterkünfte konnten inzwischen geschlossen werden. Im Sommer 2017 gab es in der Stadtgemeinde - neben der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes mit ihren vier Außenstellen - 34 kommunale Übergangswohneinrichtungen mit insgesamt rd. 4.700 Plätzen.
- 133 Geflüchtete Menschen verfügen zumeist nicht über eigenes Einkommen und Vermögen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Deshalb sind sie auf Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) angewiesen. Sofern sie zu einem späteren Zeitpunkt einen gefestigten Aufenthaltstitel erhalten und erwerbsfähig im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung sind, haben sie stattdessen Ansprüche auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende. Während die Leistungen nach dem AsylbLG vom Amt für Soziale Dienste Bremen erbracht werden, erhalten Berechtigte die Leistungen nach dem SGB II vom Jobcenter Bremen.
- 134 Sowohl das AsylbLG als auch das SGB II stellen neben Hilfen zum Lebensunterhalt u. a. Hilfen für Unterkunft und Heizung sowie die Krankenversorgung

sicher. Die Leistungen nach dem AsylbLG trägt die Stadtgemeinde in vollem Umfang. Demgegenüber übernimmt der Bund die Kosten für die meisten Leistungssegmente nach dem SGB II oder beteiligt sich daran. So erstattet der Bund nach diesem Gesetz einen jährlich festgelegten Prozentsatz der Hilfen für Unterkunft und Heizung, die in die Zuständigkeit der kommunalen Träger fallen.

- 135 Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Sozialressort) ist für die Versorgung geflüchteter Menschen zuständig. Für die mit dieser Aufgabe verbundenen Ausgaben weist das HKR-Verfahren SAP für das Jahr 2016 in der dafür vorgesehenen Produktgruppe Buchungen in Höhe von insgesamt rd. 197 Mio. € aus.

## **2 Nutzungsgebühren für Übergangswohneinrichtungen**

- 136 Die über das Stadtgebiet verteilten Übergangswohneinrichtungen sind entweder angemietet oder stehen im Eigentum der Stadtgemeinde. Für das Wohnen in solchen Einrichtungen sind grundsätzlich Gebühren zu entrichten. Die Höhe der Gebühren in der dazu erlassenen Nutzungs- und Gebührenordnung war zuletzt 1997 angepasst worden. Das Sozialressort überprüfte die Gebühren und legte sie mit einer überarbeiteten Gebührenordnung zum September 2016 neu fest. Anlass dafür war der große Zustrom geflüchteter Menschen nach Bremen seit dem Jahr 2014 und der damit einhergehende Ausbau von Übergangswohneinrichtungen.
- 137 Für die Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG in Übergangswohneinrichtungen erhebt die Stadtgemeinde keine Gebühren. Demgegenüber sind Leistungsberechtigte nach dem SGB II verpflichtet, die Nutzungsgebühren zu entrichten. Da nahezu alle Bewohnerinnen und Bewohner nicht leistungsfähig sind, trägt zunächst die Stadtgemeinde diese Gebühren als Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II. Wie auch bei allen anderen Unterkunftskosten beteiligt sich der Bund daran nahezu zur Hälfte.
- 138 Das Sozialressort legte die Gebühren für das Wohnen in Übergangswohneinrichtungen ab September 2016 mit rd. 109 € pro Person und Monat fest. Dem lag keine betriebswirtschaftliche Kalkulation zugrunde. Vielmehr erhöhte das Sozialressort die Beträge aus der bis August 2016 geltenden Fassung der Gebührenordnung um die vom Statistischen Landesamt ermittelte Preissteigerungsrate von 16,6 % für Wohnungsmieten im Zeitraum 2007 bis 2015. Die Preissteigerungsrate der Jahre 1998 bis 2006 blieb dabei unberücksichtigt.
- 139 Nach dem bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) werden Gebühren als Gegenleistung für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen



- erhoben. Dabei sollen Gebühren nach dem wirtschaftlichen Wert der Benutzung bemessen werden und die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken. Deshalb sind sie grundsätzlich auf Vollkostenbasis und auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung zu kalkulieren.
- 140 Die festgelegte Gebühr ist weder hinreichend kalkuliert noch annähernd kostendeckend. Allein aus dem vom Sozialressort für angemietete Objekte jeweils genannten Mietzins ergeben sich durchschnittliche Aufwendungen pro Kopf und Monat von rd. 250 €. Hinzu kommen umlagefähige Nebenkosten und Ausgaben für Investitionen zur Ausstattung, die der Stadtgemeinde durch dauerhafte Anmietung von Übergangswohneinrichtungen entstehen.
- 141 Zwar sind die Ausgangsdaten für die Berechnung von Durchschnittskosten nicht konstant, beispielsweise weil Unterkünfte hinzukommen oder geschlossen werden. Es wäre jedoch notwendig gewesen, die tatsächlichen Gesamtkosten zu einem Stichtag zu ermitteln und dabei alle angemieteten und eigenen Übergangswohneinrichtungen der Stadtgemeinde zu berücksichtigen.
- 142 Aufgrund der nicht kostendeckend kalkulierten Nutzungsgebühren schöpft das Sozialressort den möglichen Erstattungsrahmen des Bundes an den Unterkunftskosten für SGB II-Leistungsberechtigte (s. Tz. 137) nicht aus. Erstattungen werden wegen zu niedrig angesetzter Gebühren nicht realisiert. Dies widerspricht dem Gebot, Einnahmen vollständig zu erheben.
- 143 Inzwischen erhält eine große Zahl ehemaliger Leistungsberechtigter nach dem AsylbLG Hilfen nach dem SGB II. Im Frühjahr 2017 lebten monatlich rd. 1.500 SGB II-Leistungsberechtigte noch nicht in einer eigenen Wohnung, sondern in Übergangswohneinrichtungen. Wird diese Zahl zugrunde gelegt, würde eine um rd. 141 € auf 250 € erhöhte Gebühr pro Person und Monat zu einer höheren Bundeserstattung und damit zu Mehreinnahmen von rd. 1,2 Mio. € jährlich führen.
- 144 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die Gebühren für die Nutzung von Übergangswohneinrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren und neu festzusetzen. Er hat angeraten, die Höhe der Gebühren jährlich zu überprüfen.
- 145 Das Sozialressort hat auf den erheblichen Aufwand hingewiesen, der mit einer Vollkostenrechnung verbunden wäre. Gleichwohl beabsichtige es, die Gebühren im Laufe des Jahres 2018 neu zu kalkulieren. Dabei seien neben dem rechnerischen Ergebnis jedoch auch weitere Aspekte in die Überlegungen einzubeziehen und für die künftige Gebührenhöhe zu berücksichtigen. Dazu zählten u. a. die Richtwerte zu Mietobergrenzen.

- 146 Der Hinweis des Sozialressorts auf Mietobergrenzen überzeugt nicht. Übergangswohneinrichtungen sind mit normalem Wohnraum nicht vergleichbar, sondern ähneln eher Pensionen und Hostels. Das Sozialressort zahlt die Mietobergrenzen deutlich übersteigende Übernachtungspreise in einfach ausgestatteten Hotels und Hostels, um Obdachlose unterzubringen. Diese Preise sind Grundlage der bewilligten Leistungen für Kosten der Unterkunft und werden vom Bund anteilig erstattet. Der Rechnungshof hat das Sozialressort deshalb gebeten, die Gebührenhöhe an den tatsächlichen Kosten zu orientieren. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Übergangswohneinrichtungen werden dadurch nicht belastet (s. Tz. 137).

### **3 Erstattungen des Bundes für Kosten der Unterkunft**

- 147 Zur Entlastung der Länder von flüchtlingsbedingten Mehrausgaben hat der Bund seine Beteiligung an Kosten für Unterkunft und Heizung befristet für die Jahre 2016 bis 2018 erhöht. Die Sonderentlastung für das Jahr 2016 von rd. 400 Mio. € wurde nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Bremen erhielt rd. 3,8 Mio. €.
- 148 Für die Jahre 2017 und 2018 hat der Bund den Ländern Sonderentlastungsmittel in Höhe von 900 Mio. € bzw. 1,3 Mrd. € bereitgestellt. Die auf Bremen entfallende Sonderentlastungsquote aus diesem Budgetrahmen wird in einem komplexen Verfahren ermittelt und erhöht die Bremen zugutekommende Erstattungsquote nicht nur für geflüchtete Menschen, sondern für alle Leistungsberechtigten nach dem SGB II. Für Bremen beträgt die Bundesbeteiligung insgesamt 47,9 % für das Jahr 2017 bzw. 48,4 % für 2018. Für beide Jahre ist jeweils ein nachträglicher Ausgleich vorgesehen, um die Erstattung an die tatsächlichen Ausgaben anzupassen.
- 149 Bis März 2017 beglich das Sozialressort die Nutzungsgebühren für die Übergangswohneinrichtungen, ohne sie im dafür vorgesehenen IT-Fachverfahren zu erfassen. Entscheidende Voraussetzung für die Berechnung der Sonderentlastungsquote ist aber, dass für Bedarfsgemeinschaften mit Fluchthintergrund im IT-Fachverfahren des Jobcenters Bremen auch die Unterkunftskosten erfasst sind. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn geflüchtete Menschen bereits eigene Wohnungen bezogen haben. Für in Übergangswohneinrichtungen lebende Personen geschieht dies allerdings erst seit April 2017. Bundesweit sind auch in anderen Kommunen - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - Erfassungen im IT-Fachverfahren der Jobcenter teilweise unterblieben. Für die Stadtgemeinde Bremen belief sich der Anteil nicht erfasster Bedarfsgemeinschaften auf rd. 36 % im vierten Quartal 2016. Da gerade dieses



Quartal zunächst Grundlage für die Berechnung der Sonderentlastungsquote war, wurde mehr als ein Drittel der Bedarfsgemeinschaften bei der Berechnung der Sonderentlastung des Bundes nicht berücksichtigt.

- 150 Die erfassten Kosten beeinflussen die Beteiligung des Bundes an den Unterkunftsleistungen für sämtliche Leistungsberechtigte nach dem SGB II in Bremen erheblich. Die Erfassungslücke wirkt sich deshalb nicht nur auf die Erstattungen des Bundes für geflüchtete Menschen, sondern auf die Erstattungen für alle SGB II-Leistungsberechtigten aus.
- 151 Es besteht das Risiko, dass sich beim nachlaufenden Ausgleich (s. Tz. 148) die auch im ersten Quartal 2017 noch sehr hohe Erfassungslücke von rd. 29 % für die Stadtgemeinde nachteilig auswirkt. Um dem entgegenzuwirken, hat das Sozialressort mit dem Jobcenter Bremen im Verlauf des Jahres 2017 geänderte Verfahren verabredet. Damit sollen nunmehr alle betroffenen Fälle in die Berechnungen für die befristete Sonderentlastung einfließen. Durch diese Umstellung hat sich die Erfassungslücke seit April 2017 auf rd. 12 % verringert.
- 152 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Verwaltung durch den hohen Zugang an geflüchteten Menschen vor erheblichen Herausforderungen stand. Sie hat die Priorität zu Recht auf deren Versorgung gesetzt. Im Verlauf des Jahres 2016 hatte sich die Lage jedoch soweit entspannt, dass es möglich gewesen wäre, mit Blick auf die Sondererstattungsansprüche nach dem SGB II schrittweise zu einem geordneten Verfahren zurückzufinden. Sozialressort und Jobcenter haben die notwendigen Verfahrensabsprachen jedoch erst spät getroffen. Um finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde zu vermeiden, wäre es notwendig gewesen, früher zu veränderten Abläufen zu kommen.
- 153 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, notwendige Verfahrensänderungen künftig so zügig einzuleiten, dass finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde nicht entstehen. Der Rechnungshof hat das Sozialressort ferner gebeten, die vollständige Erfassung der Daten im IT-Fachverfahren des Jobcenters sicherzustellen.
- 154 Das Sozialressort hat dargelegt, es habe die Eingaben in das IT-Fachverfahren gemeinsam mit dem Jobcenter vorangetrieben. So sei es gelungen, die Erfassungslücke weiterhin auf dem Niveau von rd. 12 % zu halten. Wegen der neuen Verfahrensabsprachen mit dem Jobcenter gehe das Sozialressort davon aus, dass alle für die Sonderentlastung des Bundes zugrunde liegenden Kosten der Unterkunft nunmehr erfasst werden. Ein gesondertes Controlling dazu sei nicht mehr erforderlich.



- 155 Auch wenn es gelungen ist, die Erfassungslücke zu reduzieren, steht das Sozialressort in der Pflicht zu prüfen, ob tatsächlich alle betroffenen Bedarfsgemeinschaften erfasst werden. Angesichts der verbliebenen Erfassungslücke von immerhin rd. 12 % lässt sich ohne ein gesondertes Controlling nicht einschätzen, ob es weiterhin Nachsteuerungsbedarf zur Erfassung im IT-Verfahren des Jobcenters gibt.

---

Gesundheit

## **Logistik-Center der Gesundheit Nord gGmbH**

**Verträge zum Aufbau und Betrieb der zentralen Lagerlogistik der Gesundheit Nord gGmbH bergen erhebliche finanzielle Risiken. Korrigierende Maßnahmen sind notwendig, um wirtschaftliche Nachteile soweit wie möglich auszuschließen.**

**Mängel bei Planung und Inbetriebnahme des Logistik-Centers haben vermeidbare Kosten verursacht.**

### **1 Zentrale Krankenhauslogistik**

- 156 Im Sommer 2014 wurden die bis dahin unter dem Dach der Gesundheit Nord gGmbH (GeNo) eigenständigen vier Kliniken in eine Einheitsgesellschaft mit nur noch einer Geschäftsführung überführt. Ziel war es, Entscheidungsprozesse innerhalb des Klinikverbunds zu beschleunigen und damit langfristig die Wirtschaftlichkeit zu stärken.
- 157 Damit verbunden war auch die Entwicklung von Maßnahmen zur Optimierung von Betriebsabläufen, um durch Synergieeffekte Kosten zu reduzieren und bestehende wirtschaftliche Risiken zu verringern. Dazu gehörte u. a. die Zentralisierung der an den Klinikstandorten angesiedelten Lagerflächen für alle Versorgungsgüter rund um den Krankenhausbetrieb. Darüber hinaus hat die GeNo geplant, die für die Versorgung der vier Krankenhausstandorte am Klinikum Bremen-Mitte (KBM) betriebene Apotheke in die zentrale Logistik zu integrieren.

### **2 Kooperation mit einem Logistikunternehmen**

#### **2.1 Umfang der Kooperation**

- 158 Die GeNo errichtet am KBM einen Neubau, der Teile des bisherigen Klinikums ersetzen soll. Zur Finanzierung soll die Veräußerung von - z. T. bebauten - zum Klinikgelände gehörenden Grundstücken beitragen. Das frühere Lager am KBM konnte deshalb dort nicht verbleiben. Die GeNo beabsichtigte, mit einem zentralen Lagerstandort zudem Klinikflächen in allen vier Häusern freizuziehen,

deren Umnutzung u. a. für medizinische Kernaufgaben es ermöglichen soll, zusätzliche Erlöse zu erzielen.

- 159 Nachdem der Aufsichtsrat der GeNo im September 2011 dem Aufbau eines selbst betriebenen Zentrallagers zugestimmt hatte, begann die GeNo noch im selben Jahr, nach einem strategischen Partner für die Entwicklung der zentralisierten Lagerlogistik zu suchen. Nach Ausschreibung wurde ein Spediti-  
onsunternehmen ausgewählt, das bereits über Erfahrungen im Aufbau von Versorgungsstrukturen in großen Krankenhausbetrieben verfügte. In einem Kooperationsvertrag wurde die Zusammenarbeit schließlich im Juni 2014 zu-  
nächst für die Dauer von fünf Jahren vereinbart.
- 160 Der Kooperationspartner verpflichtete sich darin u. a., der GeNo mietweise ein schlüssel- und bezugsfertiges Logistik-Center für Güter der Materialwirt-  
schaft und der Apotheke einschließlich Lagertechnik und -ausstattung zur Ver-  
fügung zu stellen. Er übernahm zudem die Pflicht, die Betriebsfähigkeit des Logistik-Centers während der Vertragslaufzeit sicherzustellen. Darüber hin-  
aus gehören das Projektmanagement und die Umsetzungsbegleitung bis zum Erreichen des Routinebetriebs des Logistik-Centers ebenso zu seinen Aufga-  
ben wie die technische und kaufmännische Unterstützung bei der Verwal-  
tung des Zentrallagers.
- 161 Die GeNo zahlt dem Kooperationspartner für diese Aufgaben eine Vergütung und hat sämtliche Kosten für die notwendigen Investitionen in nutzerspezifi-  
sche Um- und Einbauten getragen.

## **2.2 Mietvertrag über eine Gewerbeimmobilie**

- 162 Im Zuge der Suche nach einer geeigneten anzumietenden Immobilie sondier-  
te der Logistikpartner Angebote für in verschiedenen Gewerbegebieten der  
Stadtgemeinde Bremen belegene Objekte. Die Wahl fiel schließlich auf eine  
bereits im Jahr 2012 von ihm angemietete - im Laufe des Jahres 2015 vom bis-  
herigen Nutzer freigezogene - aus Lagerhalle und Bürotrakt bestehende Ge-  
werbeimmobilie am Rande des Güterverkehrszentrums (GVZ).
- 163 Die GeNo begründete im Juni 2015 wegen bereits begonnener Nutzung rück-  
wirkend zum März 2015 ein Untermietverhältnis über diese Immobilie mit ei-  
ner relativ kurzen Erstlaufzeit. Es verlängert sich jedoch um einen festgeleg-  
ten Zeitraum, wenn der Vertrag nicht unter Einhaltung einer bestimmten Frist  
von einer der Parteien schriftlich gekündigt wird. Nachdem die GeNo zunächst  
nur die Hälfte der Lagerhalle angemietet hatte, übernahm sie im Januar 2016



die komplette Halle mit einer Gesamtgröße von 8.000 m<sup>2</sup> zuzüglich des Bürotrakts von 950 m<sup>2</sup>.

- 164 Schon vor Abschluss des Mietvertrags für die Immobilie im GVZ stand fest, dass die Lagerfläche zunächst in einen Zustand versetzt werden musste, der den speziellen Anforderungen an Krankenhauslogistik genügt. Das betraf sowohl die Bausubstanz als auch die technische Gebäudeausstattung. Notwendig waren u. a. aus Hygienegründen herzurichtende Schleusen zur Isolierung des Wareneingangsbereichs sowie die bauliche Abgrenzung der Apotheke von den übrigen Lagerflächen.
- 165 Vom Gesamtbudget für Bauleistungen, Baunebenkosten, Investitionen in die technische Gebäudeausstattung und Lagertechnik entfielen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof im Frühjahr 2017 rund zwei Drittel auf den Umbau im Inneren der Halle sowie auf zu erneuernde und zu ergänzende Gebäudetechnik. Einzelheiten dazu nennt der Rechnungshof nicht, da Geschäftsinteressen berührt sein könnten.
- 166 Der Umfang dieser Investitionen überstieg zu dieser Zeit bereits den gutachterlich festgestellten Verkehrswert der gesamten Liegenschaft. Die Investitionen der GeNo in Bausubstanz und technische Ausstattung der Halle haben den Wert der Immobilie deutlich gesteigert.
- 167 Die GeNo erkannte, dass die Verträge mit dem Logistikpartner die Investitionen nicht hinreichend absicherten, die zu einer Aufwertung der Immobilie geführt hatten. Sie vereinbarte deshalb Ende 2015 mit dem Vertragspartner eine Ergänzung zum Untermietvertrag. Diese Vereinbarung ergänzte den Vertrag auch für den Fall einer Kündigung des Hauptmietverhältnisses durch den Vermieter.
- 168 Danach soll ein Teil des finanziellen Einsatzes für die wertsteigernden Um- und Einbauten durch einen dann zu ermittelnden Betrag ausgeglichen werden. Die Höhe des Ausgleichs richtet sich nach der Differenz zwischen dem gutachterlich festgestellten Ausgangswert und dem Wert des Mietgegenstands bei Beendigung der Mietzeit. Allerdings sollen nur diejenigen wertsteigernden Maßnahmen berücksichtigt werden, „die nicht ausschließlich für die Nutzung während der Mietzeit erfolgten und für einen Nachmieter von Nutzen sind“.
- 169 Nach Abschluss der Arbeiten für den bedarfsgerechten Umbau und die technische Aufrüstung der Halle nahm das Logistik-Center mit der Versorgung der Klinikstandorte Bremen-Mitte und Bremen-Ost Anfang September 2016 seinen Betrieb auf. Inzwischen hat die GeNo alle Kliniken in die zentrale Versorgung

mit den für den Klinikbetrieb erforderlichen Verbrauchsgütern mit Ausnahme von Medikamenten einbezogen.

- 170 Die Vertragsbedingungen bergen beträchtliche Risiken für die GeNo als Untermieterin, zumal ihr die Konditionen zwischen dem Eigentümer der Immobilie und dem Kooperationspartner der GeNo nicht im Einzelnen bekannt sind.
- 171 Der Rechnungshof hat der GeNo und dem Gesundheitsressort diese Risiken im Einzelnen aufgezeigt und Vorschläge unterbreitet, wie ihnen begegnet werden kann. Er sieht davon ab, Einzelheiten darzustellen, weil deren Veröffentlichung Geschäftsgeheimnisse der GeNo berühren und ihre wirtschaftlichen Interessen gefährden könnte.
- 172 GeNo und Gesundheitsressort teilen die Würdigung des Vertrags durch den Rechnungshof. Sie wollen seinen Vorschlägen folgen.

### **3 Auslastung des Logistik-Centers durch Drittgeschäfte**

- 173 Die GeNo hatte bereits vor Abschluss des Kooperationsvertrags die Dimensionierung von Lager- und Büroflächen sowie die Ausstattung des künftigen Logistik-Centers geplant. Ausgehend von der Größe bis dahin genutzter Lagerflächen hielt sie für das Lager, die Apotheke sowie für Büro- und Sozialräume eine Fläche von rd. 6.000 m<sup>2</sup> für notwendig. Einschließlich einer Reserve korrigierte die GeNo den Bedarf später auf rd. 6.500 m<sup>2</sup> und nahm diesen Wert in den Kooperationsvertrag auf, der den Logistikpartner verpflichtete, eine passende Gewerbeimmobilie zur Verfügung zu stellen.
- 174 Der vom Kooperationspartner zur Miete angebotene Gebäudekomplex war mit insgesamt 8.950 m<sup>2</sup> - davon 950 m<sup>2</sup> Büroräume - deutlich größer. Die GeNo wollte die größere Lagerfläche für zusätzliche „Produktionseinheiten“ nutzen. Sie erstellte eine neue Planung mit einem rechnerischen Bedarf von 7.300 m<sup>2</sup> und bezeichnete den darüber hinausgehenden Teil als notwendige „Atmungsfläche“.
- 175 Aufgrund der über den eigenen Bedarf hinaus vorhandenen Flächen sah die GeNo Entwicklungspotenzial für so bezeichnete Drittgeschäfte. Sie strebte u. a. die Versorgung weiterer medizinischer Einrichtungen an, z. B. des Rettungsdienstes der Feuerwehr Bremen oder die Belieferung von Kliniken im Bremer Umland. So wollte sie den laufenden Mietaufwand anteilig refinanzieren.
- 176 Parallel zum Aufbau des Logistik-Centers bewarb sich die GeNo auf Ausschreibungen von Kliniken aus dem Umland, erhielt jedoch keinen Zuschlag. Die Belieferung des Rettungsdienstes der Feuerwehr konnte sie bisher ebenfalls



nicht vereinbaren. Lediglich eine kleine Fläche konnte sie für einen begrenzten Zeitraum für gänzlich andere Zwecke vermieten. Weitere Flächen nutzt die GeNo als Zwischenlager für bereits beschaffte Möblierungen des noch nicht bezugsfertigen Teilersatzneubaus am KBM.

- 177 Da es der GeNo bisher nicht gelungen ist, angestrebte Drittgeschäfte und damit verbundene Einnahmen zu realisieren, verursachen die im Ergebnis zu viel angemieteten Flächen nicht durch Erlöse gedeckte laufende Kosten. Die Entscheidung zur Anmietung des Standorts am GVZ beruhte jedoch auf der Annahme, dass jährlich Erlöse aus Drittgeschäften zu erzielen sein würden. Ohne diese Einnahmen ist die Wirtschaftlichkeit des Logistik-Centers nicht gesichert.
- 178 Der Rechnungshof hat die GeNo aufgefordert, die Planungen für die Nutzung des Logistik-Centers neu zu bewerten. Sofern Erlöse aus Drittgeschäften mittelfristig nicht realistisch sind, ist es geboten, die Nutzungsmöglichkeiten des Centers zu überdenken und Alternativen zu entwickeln, wie die Flächen langfristig wirtschaftlich genutzt werden können.
- 179 Das Ressort hat sich den Feststellungen zu einer langfristig wirtschaftlichen Nutzung des Logistik-Centers angeschlossen. Es erwartet von der GeNo ein Konzept, das die wirtschaftliche Verwendung freier Lagerflächen darstellt. So könnte die Sterilgutversorgung und -aufbereitung für den gesamten Klinikverbund ebenfalls im Logistik-Center zentralisiert werden. Damit wären dann die letzten noch freien Lagerflächen genutzt und Drittgeschäfte nicht mehr notwendig.
- 180 Die GeNo hat Überlegungen bestätigt, die zentrale Sterilgutaufbereitung des Klinikverbunds am Standort GVZ einzurichten. Das Ziel, Erlöse aus Drittgeschäften zu erwirtschaften, habe sie daher bis zu einer abschließenden Entscheidung zurückgestellt.

#### **4 Umzug der Zentralapotheke**

- 181 Da das neue Logistik-Center ausreichend Fläche bietet, entschied die GeNo, die Zentralapotheke ebenfalls dorthin zu verlagern. Von dort sollen die vier Krankenhäuser künftig mit medizinischen Verbrauchsgütern sowie Arzneimitteln beliefert werden. Arzneimittelkauf, Apothekenleitung und -sekretariat sollen in das anliegende Bürogebäude einziehen.
- 182 Apotheken bedürfen einer Betriebserlaubnis und müssen umfangreichen und detaillierten baulichen Anforderungen sowie Vorgaben zur personellen Ausstattung entsprechen. Zuständig für die Betriebserlaubnis ist das Gesundheitsressort.

- 183 Die angemietete Halle erfüllte die baulichen Voraussetzungen für die Zentralapotheke nicht. Daher investierte die GeNo bis zum Frühjahr 2017 ungefähr ein Drittel der bis dahin am Standort GVZ eingesetzten Investitionsmittel allein für Um- und Einbauten im Apothekenbereich innerhalb des Logistik-Centers.
- 184 Zu Beginn der Bauphase hatte die GeNo im Januar 2016 das Gesundheitsressort erstmalig über die geplante Verlagerung der Zentralapotheke informiert. Von dort waren zunächst vorbehaltlich der abschließenden Genehmigung keine Einwände erhoben worden. Erst im August 2016 stellte das Gesundheitsressort weitere Anforderungen an die Verlagerung der Zentralapotheke. Zu diesem Zeitpunkt waren die Baumaßnahmen für die Apotheke bereits nahezu abgeschlossen und die technische Ausstattung war weitgehend beschafft.
- 185 Das Gesundheitsressort bat die GeNo, ihr Konzept zu ergänzen und anzupassen. Insbesondere knüpfte es die Betriebserlaubnis an eine erweiterte Ausstattung der Apotheke. So sind nach der Apothekenbetriebsordnung in direkter Anbindung an die Apotheke Labore vorgeschrieben, in denen vor Ort Untersuchungen durchgeführt werden können, z. B. Stichprobenanalysen gelieferter Medikamente.
- 186 Seit dem Herbst 2016 ist der Apothekenbereich im Logistik-Center bezugsfertig. Die Bauarbeiten für die Laborbereiche haben noch nicht begonnen, weil die baulichen Voraussetzungen noch nicht abschließend festgelegt sind. Die GeNo bemühte sich zunächst um Klärung, ob nach Anpassung der Ablauforganisation eine Nutzung vorhandener Labore am KBM rechtlich möglich wäre und die Betriebserlaubnis ohne weitere bauliche Ergänzungen erteilt werden könnte. Alternativ wäre eine Modulbaulösung oder die Aufstockung des Apothekenbereichs innerhalb des Logistik-Centers um eine weitere Etage denkbar gewesen. Dies hätte dann jedoch erhebliche weitere Kosten und zeitliche Verzögerungen nach sich gezogen.
- 187 In welcher Form die vom Ressort formulierten Anforderungen erfüllt werden können, war bis zum Spätsommer 2017 nicht geklärt. Zu dieser Zeit hatte die GeNo das Logistik-Center bereits in Betrieb genommen. Sie beabsichtigte, die Betriebserlaubnis für die Zentralapotheke erst dann zu beantragen, wenn die offenen Fragen beantwortet und Anlaufschwierigkeiten des Logistik-Centers überwunden wären.
- 188 Auch das pharmazeutisch-technische Personal hätte gemeinsam mit der Zentralapotheke in das anliegende Bürogebäude mit einem direkten Zugang zu den Apothekenbereichen im Logistik-Center umziehen sollen. Da ein genauer



Umzugstermin der Apotheke bisher nicht feststeht, stehen die vorbereiteten Räumlichkeiten im Bürotrakt nach wie vor leer.

- 189 Die ungenutzten Flächen der Apotheke verursachen laufende Kosten sowie Wartungskosten für bereits installierte spezielle Technik. Zusätzliche Transport- und Personalkosten sind die Folge, da die Krankenhäuser zum einen aus dem Logistik-Center, zum anderen aus der bisherigen Zentralapotheke am KBM beliefert werden müssen.
- 190 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nicht schon zu Beginn der Planungen für eine Verlagerung der Zentralapotheke in das Logistik-Center die genauen Bedingungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis verbindlich geklärt wurden. Angesichts der nach wie vor schwierigen wirtschaftlichen Situation der GeNo und des damit verbundenen Risikos Bremens, mit finanziellen Mitteln den Erhalt der GeNo sichern zu müssen, ist es nicht hinnehmbar, dass bereits weitgehend ertüchtigte Flächen für die Apotheke ungenutzt sind und laufende Kosten verursachen. Die GeNo und das Ressort haben es unterlassen, notwendige Schritte und das weitere Vorgehen zur Verlagerung der Zentralapotheke rechtzeitig abzustimmen.
- 191 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsressort aufgefordert, schnellstmöglich mit der GeNo die genauen Rahmenbedingungen für die abschließende Verlagerung der Apotheke in das Logistik-Center zu klären. Ziel muss es sein, bestehende Doppelstrukturen, die zusätzlichen Aufwand verursachen, zu beenden. Das ist auch notwendig, um die Wirtschaftlichkeit des Logistik-Centers insgesamt zu verbessern.
- 192 Gesundheitsressort und GeNo haben die Rahmenbedingungen für den Betrieb der Zentralapotheke im Logistik-Center inzwischen erörtert. Die GeNo hat den notwendigen Antrag auf Betriebserlaubnis im Dezember 2017 gestellt. Sie strebt nach dessen Genehmigung einen zeitnahen Umzug der Zentralapotheke an.



---

Umwelt

## **Organisation und Betrieb der städtischen Friedhöfe**

**Der 20 Jahre alte Friedhofsentwicklungsplan muss dringend aktualisiert und der Flächenbedarf ermittelt werden. Der Bestand an städtischer Friedhofsfläche ist diesem Bedarf anzupassen.**

### **1 Kommunale Friedhöfe und Friedhofsflächenbedarf**

- 193 In der Stadtgemeinde Bremen gibt es neben den kirchlichen Friedhöfen 13 kommunale Friedhöfe. Die städtischen Friedhöfe haben eine Gesamtfläche von rd. 219,4 ha mit rd. 110.000 Wahl- und rd. 26.000 Reihengräbern.
- 194 Nach dem Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen in der Freien Hansestadt Bremen (Friedhofsgesetz) haben die Stadtgemeinden als Friedhofsträger für eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Friedhöfen zu sorgen. Die Stadtgemeinde sichert die Grundversorgung und berücksichtigt dabei das Angebot kirchlicher Friedhofsträger.
- 195 Der Umweltbetrieb Bremen verwaltet und unterhält die städtischen Friedhöfe im Auftrag der Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Ressort). Den Betrieb der städtischen Friedhöfe übernahm der Umweltbetrieb im Jahr 2010 vom Eigenbetrieb Stadtgrün. Ein Teil der mit dem Betrieb der Friedhöfe verbundenen Aufgaben ist in Jahresaufträgen konkretisiert, die das Ressort dem Umweltbetrieb erteilt.
- 196 Die Kosten der Unterhaltung und Pflege eines Friedhofs hängen wesentlich von seiner Fläche und der Belegung ab. Der Friedhofsflächenbedarf einer Kommune wird von folgenden Faktoren beeinflusst:
- Bevölkerungsentwicklung,
  - Zahl der Sterbefälle,
  - Zahl der Bestattungen,
  - gewählte Grabstättenart und
  - Verlängerung der Nutzungsrechte.
- 197 In der Stadtgemeinde Bremen sterben seit 2010 jährlich etwa 6.000 ortsansässige Personen. Die Zahl der Bestattungen auf den städtischen Friedhöfen

sank seit 2010 von rd. 4.690 Bestattungen auf rd. 4.350 im Jahr 2016. Das Verhältnis von Urnen- zu Erdbestattungen blieb dabei fast konstant. Ungefähr 82 % der Bestattungen sind Urnenbestattungen. Von den seit 2010 insgesamt abgelaufenen rd. 26.330 Nutzungsrechten für Wahlgrabstätten wurden rd. 8.560 verlängert. Die Zahl endgültig aufgebener Nutzungsrechte stieg von rd. 1.580 im Jahr 2010 auf rd. 2.680 im Jahr 2016.

## 2 Friedhofsentwicklungsplan

- 198 Ein Friedhofsentwicklungsplan zeigt die vorhandene und die angestrebte Versorgung der Kommune mit Friedhofsflächen. Bereits im Jahr 2006 hatte der Betriebsausschuss des Eigenbetriebs Stadtgrün die damalige Betriebsführung anlässlich gesunkener Bestattungszahlen und des hohen Anteils von Urnenbestattungen mit geringerem Flächenbedarf gebeten, den Friedhofsentwicklungsplan aus dem Jahr 1998 zu aktualisieren. Hierzu sollte der Eigenbetrieb das Flächenmanagement auf den Friedhöfen prüfen und Vorschläge für eine Optimierung vorlegen. Auf dieser Grundlage sollte, angepasst an Nachfrage sowie Kosten- und Erlösstrukturen, ein systematischer Rückbau der Friedhöfe vorbereitet werden. Der Rechnungshof hielt ebenfalls einen neuen Plan für dringend erforderlich (vgl. Jahresbericht 2008 - Stadt, Tz. 309 ff.).
- 199 Ressort und Umweltbetrieb legten Ende 2012 dem Betriebsausschuss einen überarbeiteten Friedhofsentwicklungsplan vor, der zum Ziel hatte, 72 ha Friedhofsfläche für künftige Beisetzungen zu sperren. Es sollten u. a. vier kleinere Friedhöfe in unterschiedlichen Stadtteilen geschlossen werden. Da die Beiräte der betroffenen Stadtteile nicht zustimmten, musste das Ressort das Konzept fachlich neu bewerten. Bis heute gibt es keinen neuen Friedhofsentwicklungsplan.
- 200 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die fachliche Steuerung und die betriebliche Leitung der Friedhöfe immer noch auf dem nahezu 20 Jahre alten Plan beruhen. Ressort und Umweltbetrieb hätten nach den Beschlüssen der Beiräte, die kleinen Friedhöfe behalten zu wollen, das Konzept mit dem Ziel überarbeiten müssen, die Friedhofsflächen der Stadtgemeinde insgesamt zu reduzieren.
- 201 Der Rechnungshof hat dem Ressort und dem Umweltbetrieb empfohlen, den Friedhofsentwicklungsplan
- zeitnah zu aktualisieren und mit den politischen Gremien abzustimmen sowie
  - künftig regelmäßig fortzuschreiben und die Verpflichtung dazu in das Friedhofsgesetz aufzunehmen.



- 202 Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, im neuen Friedhofsentwicklungsplan die beabsichtigte wohngebietsbezogene Versorgung sowie die notwendigen Entwicklungsmaßnahmen darzustellen. Schließlich hat er dazu geraten, die nicht mehr benötigten Friedhofsflächen und die beabsichtigten Nachnutzungen nach Ablauf von Nutzungs- und Pietätszeit aufzuzeigen.
- 203 Das Ressort hat mitgeteilt, der Friedhofsentwicklungsplan werde aktualisiert. Zu den weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs hat sich das Ressort nicht geäußert.

### **3 Flächenbedarf**

- 204 In Bremen ist der Bedarf an Friedhofsflächen bis 1998 anhand eines Richtwerts von 4,5 m<sup>2</sup> pro Einwohnerin bzw. Einwohner (EW) ermittelt worden. Das gemeinsame Flächenangebot der Stadt und der konfessionellen Friedhofsträger entsprach damals in etwa auch diesem Wert. Die städtische Friedhofsfläche betrug rd. 4,0 m<sup>2</sup>/EW.
- 205 Bereits 2008 hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht darauf hingewiesen, dass - aufgrund des rückläufigen Grabflächenverbrauchs - die Friedhofsflächen zu reduzieren seien. In Anlehnung an den Richtwert der Stadt Berlin empfahl er, einen Richtwert von höchstens 3 m<sup>2</sup>/EW zugrunde zu legen.
- 206 Im Zusammenhang mit dem beabsichtigten neuen Friedhofsentwicklungsplan im Jahr 2012 berichteten Umweltbetrieb und Ressort sowohl der Deputation als auch dem Betriebsausschuss von einem wachsenden Überangebot an Friedhofsflächen. Zur Reduzierung der Flächen schlugen sie vor, die bereitzuhaltende Friedhofsfläche von 4,5 m<sup>2</sup>/EW auf zunächst 3 m<sup>2</sup>/EW zu reduzieren. Ziel sollte letztlich ein Wert von 2 m<sup>2</sup>/EW sein, den das Ressort nicht ermittelt, sondern willkürlich festgesetzt hatte.
- 207 Der Umweltbetrieb hat bis heute den Flächenbedarf nicht berechnet. Beim derzeitigen städtischen Friedhofsflächenbestand von rd. 219,4 ha ergibt sich bei rd. 557.000 Personen ein Friedhofsflächenbestand von rd. 3,9 m<sup>2</sup>/EW; dieser Wert liegt nur gering unter dem des Jahres 1998. Würde ein Richtwert von 3 m<sup>2</sup>/EW zugrunde gelegt, ergäbe sich - basierend auf der Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Landesamts - bis zum Jahr 2035 bei rd. 583.000 Personen ein Flächenbedarf von rd. 174,9 ha, also rd. 80 % der vorhandenen Fläche. Bei einem Richtwert von 2 m<sup>2</sup>/EW betrüge der Flächenbedarf im Jahr 2035 sogar nur rd. 116,6 ha. Entsprechend blieben dann rd. 102,8 ha der zurzeit vorhandenen Friedhofsflächen ungenutzt.

- 208 Der Rechnungshof hat den Umweltbetrieb gebeten, den Friedhofsflächenbedarf zu ermitteln und mit den tatsächlichen Entwicklungen abzugleichen.
- 209 Das Ressort hat sich zu den Empfehlungen des Rechnungshofs bisher nicht geäußert. Es hat lediglich mitgeteilt, durch eine im Jahr 2017 vorgenommene Flächensperrung von 12,5 ha reduziere sich die Fläche um 0,2 m<sup>2</sup>/EW auf nunmehr 3,7 m<sup>2</sup>/EW und bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2035 auf 3,5 m<sup>2</sup>/EW.
- 210 Der Rechnungshof sieht die bisher vorgenommene Flächensperrung nur als ersten Schritt an. Er hat den Umweltbetrieb darauf hingewiesen, dass es unabdingbar ist, den tatsächlichen Flächenbedarf zu ermitteln, die bereits jetzt vorhandenen Überhangflächen genau zu bestimmen und den Betriebsausschuss, das Ressort sowie die Deputation regelmäßig über die Flächenbedarfszahlen zu informieren.

#### **4 Gezieltes Flächenmanagement**

- 211 Langfristige Ziele des Flächenmanagements für Friedhöfe sind eine hohe Belegungsdichte und zusammenhängende Freiflächen.
- 212 Für die Bestattung von Leichen und Aschen vergeben der Umweltbetrieb und seine dezentralen Friedhofsverwaltungen Grabstellen nach ihrem Ermessen. Nach der Friedhofsordnung für stadteneigene Friedhöfe haben sie dabei Ortswünsche der Angehörigen zu berücksichtigen, solange auf dem gewünschten Friedhof Grabstellen zur Verfügung stehen und die Zahl der voraussichtlichen Sterbefälle es zulässt.
- 213 Die Verwaltung entspricht zwar grundsätzlich dem Wunsch der Angehörigen. Sie versucht jedoch zugleich, mit ihren Vorschlägen auf eine höhere Belegungsdichte von Grabfeldern und somit zusammenhängende freie Flächen hinzuwirken. Eine Gesamtplanung, die sicherstellt, dass in Grabfeldern zusammenhängende Freiflächen entstehen, deren Pflege mit niedrigerem Aufwand verbunden wäre, liegt dem jedoch nicht zugrunde.
- 214 Um Friedhofsflächen und damit Pflege- und Unterhaltungskosten zu reduzieren, hat das Ressort im Juli 2017 eine Dienstanweisung zum Umgang mit Bestattungsflächen erlassen. Es hat Randbereiche von Friedhöfen im Umfang von rd. 12,5 ha für die Neuvergabe von Grabstellen gesperrt. Auf diesen Flächen ist lediglich eine Verlängerung bestehender Nutzungsrechte möglich.
- 215 Die Dienstanweisung ist der Einstieg in das Flächenmanagement. In welchem Jahr die jetzt gesperrten Flächen aber tatsächlich frei von Nutzungsrechten



werden, ist schwer abschätzbar. Es ist nämlich ungewiss, wie viele Nutzungsberechtigte Nachbeisetzungen und Nutzungsverlängerungen wünschen.

- 216 Um das Flächenmanagement zu verbessern, hat der Rechnungshof den Umweltbetrieb und das Ressort gebeten,
- die Verlängerungsmöglichkeit der Nutzungsrechte daraufhin zu prüfen, ob sie künftig statt wahlweise 5, 10, 15 oder 20 Jahre nur noch einheitlich 15 Jahre betragen kann. Dazu bedürfte es zwar einer gesetzlichen Grundlage. Dem Umweltbetrieb würde dies aber eine genauere Planung ermöglichen.
  - das Verhältnis von Wahl- zu Reihengräbern zu überprüfen und eine Planzahl dafür festzulegen. Allein für Wahlgräber können die Nutzungsrechte auf Antrag der Angehörigen verlängert werden. Daher lassen sich mit Reihengräbern Friedhofsflächen besser nutzen.
  - Bestattungen lediglich auf bereits erschlossenen Flächen zuzulassen. Nur wenn die Friedhofsverwaltungen sich an eine solche Anweisung halten, kann der Umweltbetrieb die Flächen gezielt bewirtschaften.
- 217 Das Ressort hat mitgeteilt, bei der im Juli 2017 erlassenen Dienstanweisung habe es auch auf die Flächendarstellungen des Entwurfs des Friedhofsentwicklungsplans aus dem Jahr 2012 zurückgegriffen. Eine geregelte Steuerung der Belegung sei somit sichergestellt. Die einheitliche Verlängerungsmöglichkeit der Nutzungsrechte auf z. B. 15 Jahre würde zwar die Planung erleichtern, aber diejenigen Kunden von einer Verlängerung abhalten, die aus finanziellen Gründen nur eine kürzere Dauer wählen würden. Das gelte auch für die Angehörigen, die zunächst nur für kürzere Zeit die Grabpflege verbindlich übernehmen möchten. Folglich würden Umsätze entfallen.
- 218 Der Empfehlung des Rechnungshofs, Bestattungen nur noch auf bereits erschlossenen Friedhofsflächen durchzuführen, hat das Ressort im Grundsatz zugestimmt. Lediglich für Gräber islamischer Religionsgemeinschaften seien aufgrund bestehender vertraglicher Verpflichtungen auch künftig Ausnahmen notwendig.

## **5 Gebührenanpassung**

- 219 Friedhofsgebühren werden auf Grundlage der Gebührenordnung für stadteigene Friedhöfe erhoben. Das für die Gebührenberechnung einschlägige Gesetz schreibt einen Kalkulationszeitraum vor, der drei Jahre nicht übersteigen soll. Nach Ablauf dieses Zeitraums ist im Wege einer Nachkalkulation festzustellen,

inwieweit die tatsächlich entstandenen von den ursprünglich kalkulierten Kosten abweichen. Festgestellte Überschüsse oder Fehlbeträge sollen im Rahmen der nächsten Gebührenkalkulation ausgeglichen werden. Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren. Hierzu gehört es auch, die kalkulatorische Verzinsung zu berücksichtigen.

- 220 Mitte 2016 erstellte der Umweltbetrieb eine Gebührenbedarfsberechnung. Umweltbetrieb und Ressort planten, die Gebühren zum 1. März 2017 zu erhöhen. Aufgrund von Abstimmungsproblemen zwischen Umweltbetrieb, Ressort und Finanzressort zur Verzinsung des Stammkapitals trat die Gebührenanpassung erst zum 1. Juni 2017 in Kraft.
- 221 Durch die zeitliche Verzögerung der Gebührenanpassung ist es zu einem Gebührenaussfall von etwa 270 T€ gekommen. Um künftig Verzögerungen und dadurch eintretende Nachteile zu vermeiden, hat der Rechnungshof Umweltbetrieb und Ressort empfohlen, bei anstehenden Gebührenkalkulationen regelmäßig den für eine angemessene Verzinsung des Stammkapitals anzusetzenden Zinssatz im Finanzressort zu erfragen.

## **6 Kosten- und Leistungsrechnung**

- 222 Der Umweltbetrieb hat nach § 23 des Bremischen Gesetzes für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes und der Stadtgemeinden eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu erstellen.
- 223 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Umweltbetrieb
- die Personalkosten der auf den Friedhöfen Beschäftigten nur auf die Kostenstellen der fünf großen Friedhöfe buchte.
  - weder Personalkosten zwischen den Friedhöfen noch zwischen den Friedhöfen und dem Referat „Bestattungen, Krematorium“ verrechnete, obwohl das für eine verursachungsgerechte Kostenverteilung erforderlich gewesen wäre.
  - Kosten der Kriegsgräber bisher nicht separat erfasste und auswertete, obwohl die Pflege der Kriegsgräber vom Bund getragen wird.
  - Personalkosten nicht auf Kostenträgern für das Rahmengrün buchte. Als Rahmengrün werden die Flächen bezeichnet, die die Grabfelder gestalterisch einrahmen und nicht für Bestattungszwecke genutzt werden. Die Kosten für ihre Unterhaltung sollen je zur Hälfte vom Gebührenhaushalt



und vom städtischen Haushalt getragen werden. Aus diesem Grund hätten die Kostenträger bebucht werden müssen.

- das vom Ressort zugewiesene Budget für die Pflege des Rahmengrüns nicht sachgerecht auf die Kostenstellen der Friedhöfe aufteilte.

- 224 Die unvollständige Erfassung und die unzutreffende Zuordnung von Kosten verzerren die Ergebnisse der KLR und vermindern ihre Aussagekraft erheblich. Die KLR spiegelt so nicht die tatsächlichen Verhältnisse wieder und ist daher als Grundlage für ein Controlling und die Gebührenkalkulation allenfalls eingeschränkt geeignet. Nur wenn alle Kosten vollständig erfasst und verursachungsgerecht verteilt werden, ist für den Umweltbetrieb erkennbar, ob er seine Leistungen, wie die Pflege des Rahmengrüns oder der Kriegsgräber, kostendeckend erbracht hat, also beispielsweise die Gebühren oder Budgetzuweisungen ausgereicht haben. Da der Umweltbetrieb den tatsächlichen Personalaufwand für die Pflege der Kriegsgräber und des Rahmengrüns nicht beziffern kann, ist nicht ausgeschlossen, dass die Gebührenzahlenden zu Unrecht mit Kosten dafür belastet werden.
- 225 Der Rechnungshof hat den Umweltbetrieb gebeten, die aufgezeigten Mängel schnellstmöglich zu beheben. Er hat den Umweltbetrieb und das Ressort darauf hingewiesen, dass Fehler in der Kostenrechnung zu unzutreffenden Ergebnissen in der Gebührenbedarfsberechnung führen können. Eine darauf beruhende Kostenüberschreitung kann zur Folge haben, dass die Gebührensätze einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Deshalb ist dieser Aspekt bei einer Nachkalkulation genau zu prüfen.
- 226 Das Ressort hat dargelegt, der Umweltbetrieb habe bereits im Jahr 2017 damit begonnen, die Mängel zu beseitigen. Es hat zugesagt, die interne Leistungsverrechnung der Personalkosten zu verbessern. In der Gebührenbedarfsberechnung würden alle Kosten und Erlöse berücksichtigt, die gemäß Gebühren- und Beitragsgesetz ansatzfähig seien, wie die Haushaltsmittel zur Pflege des Rahmengrüns und der Zuschuss für die Pflege der Kriegsgräber. Sie würden in voller Höhe dargestellt und trügen somit zur Deckung aller Ausgaben bei. Es werde sichergestellt, dass die Gebührenzahlenden nur mit den Aufwendungen für den Betrieb und die Pflege der Friedhöfe belastet werden.
- 227 Dies lässt sich nur sicherstellen, wenn sich Kosten und Erlöse für die Pflege von Kriegsgräbern und des Rahmengrüns in der Gebührenbedarfsberechnung nicht auswirken. Das setzt voraus, dass diese Daten in der KLR separat erfasst werden.

## 7 Kosten des Rahmengrüns

- 228 In den Jahresaufträgen (s. Tz. 195) ist geregelt, dass der Umweltbetrieb dem Ressort jährlich seine KLR sowie Stundenaufschreibungen und einen Verwendungsnachweis vorzulegen hat. Der Verwendungsnachweis soll u. a. Angaben über die Höhe der Sach- und Personalmittel für die Pflege und Unterhaltung des Rahmengrüns enthalten. Aus diesen Unterlagen will das Ressort die Höhe des von ihm zu tragenden Budgets für die Pflege des Rahmengrüns ermitteln.
- 229 Der Umweltbetrieb hat in den letzten Jahren für die Pflege und Unterhaltung des Rahmengrüns weder Kostenanalysen erstellt noch dem Ressort Verwendungsnachweise oder andere Informationen vorgelegt. Das Ressort hat diese Unterlagen auch nicht nachdrücklich eingefordert.
- 230 Aufgrund unzureichender KLR konnte der Umweltbetrieb auch dem Rechnungshof gegenüber die Höhe der Kosten für die Pflege des Rahmengrüns nicht nachweisen. Wegen des Fehlens der Verwendungsnachweise ist es nicht möglich zu prüfen, ob das vom Ressort zur Verfügung gestellte Budget für die Pflege des Rahmengrüns auskömmlich war. Aus diesem Grund kann ebenfalls nicht beurteilt werden, ob die den einzelnen Pflegestufen des Rahmengrüns zugewiesenen Budgets angemessen waren. Zudem muss offen bleiben, wie die Budgets bei ihrer Einführung berechnet worden waren, weil dem Umweltbetrieb und dem Ressort die vom Rechnungshof hierzu angeforderten Unterlagen fehlten.
- 231 Mittlerweile hat der Umweltbetrieb begonnen, seine Kosten im Einzelnen zu analysieren. Das ist zwingend erforderlich, weil
- die Steuerung nur greifen kann, wenn Umweltbetrieb und Ressort wissen, wie hoch die Kosten für die Pflege des Rahmengrüns sind, und
  - angesichts der angespannten Haushaltslage keine Budgeterhöhungen zu erwarten sind.
- 232 Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof dem Umweltbetrieb empfohlen, Konzepte zu entwickeln, mittels derer sich die Wirtschaftlichkeit verbessern lässt und die dazu beitragen, erhebliche Gebührenerhöhungen künftig zu vermeiden. Ferner hat er angeregt, dass Ressort und Umweltbetrieb in jeder Senatsvorlage zur Gebührenanpassung über durchgeführte und geplante Rationalisierungsmaßnahmen berichten.

Verkehr

## Erhaltung von Brücken

**Nur wenn Leistungen für Unterhaltungsarbeiten an Brücken vollständig und eindeutig beschrieben sind, können die Preise dafür im Wettbewerb gefunden werden. Dazu gehört es auch, benötigte Materialien in die Ausschreibung aufzunehmen.**

**Es empfiehlt sich, Stundenlohnarbeiten nur in begrenztem Umfang zu vereinbaren.**

**Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind zu dokumentieren.**

### 1 Prüfung und Überwachung der Brücken

- 233 Das Amt für Straßen- und Verkehr (ASV) des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr unterhält zahlreiche Ingenieurbauwerke. Das sind beispielsweise Brücken, Tunnel und Lärmschutzwände, die sich in der Baulast der Stadtgemeinde Bremen befinden. Ferner unterhält das ASV in Auftragsverwaltung die Bundesbauwerke in Bremen. Der Rechnungshof hat geprüft, wie das ASV die stadtbremischen Brückenbauwerke erhält.
- 234 Die Erhaltung der Brücken richtet sich nach der DIN 1076 - Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen. Darin wird das Vorgehen der Verwaltung geregelt, die für die Prüfung und Überwachung von Ingenieurbauwerken hinsichtlich Stand- und Verkehrssicherheit sowie Dauerhaftigkeit zuständig ist. Mit diesem Regelwerk soll sichergestellt werden, dass die zuständigen Stellen Schäden und Mängel rechtzeitig erkennen. Ziel ist es, Schäden zu reparieren, bevor sie größer werden. Zudem gibt die DIN 1076 vor, wie Prüfung und Überwachung zu dokumentieren sind. Wie Schäden und Mängel zu beseitigen sind, geht aus der DIN 1076 nicht hervor.
- 235 Die Tätigkeiten zur Erhaltung umfassen
- Bauwerkskontrollen, um den Zustand festzustellen,
  - Unterhaltungsmaßnahmen, um den Zustand des Bauwerks aufrechtzuerhalten,

- Instandsetzungen, um den Zustand zu verbessern,
  - Erneuerungsmaßnahmen, um Teile oder das gesamte Bauwerk wiederherzustellen.
- 236 Für die Erfüllung dieser Aufgaben an stadtbremischen Brücken stehen dem ASV verschiedene Etatansätze zur Verfügung. In den Jahren 2012 bis 2016 gab das ASV knapp 0,8 Mio. € jährlich für Unterhaltungsmaßnahmen aus. Im gleichen Zeitraum flossen für kleinere Instandsetzungsmaßnahmen jährlich etwa 1,4 Mio. € ab. In dieser Zeit investierte das ASV zudem etwa 19 Mio. € in einzelne Erneuerungsmaßnahmen an großen Brücken.
- 237 Für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 ist eine Budgeterhöhung um etwa 60 % für wiederkehrende kleinere Instandsetzungsarbeiten und für Unterhaltungsmaßnahmen vorgesehen. Mit dieser Budgeterhöhung berücksichtigt Bremen, dass zahlreiche Brücken älter als 40 Jahre sind. Das Alter der Bauwerke erschwert die Aufgabenerledigung des ASV aufgrund folgender Aspekte:
- Zu der Zeit, als die 40 Jahre alten und älteren Brücken geplant wurden, galten andere Regelwerke und Vorgaben.
  - Es herrschte eine Bautechnik vor, die mit der heutigen kaum vergleichbar ist.
  - Vor allem aber ist das damalige Verkehrsaufkommen mit dem von heute nicht vergleichbar. Das gilt insbesondere für den Schwerlastverkehr.

## 2 Zustand der Brücken im Überblick

- 238 Das ASV verfügt über einen vollständigen und umfassend dokumentierten Datenbestand seiner Brücken. Alle Brückenbauwerke, aber auch ihre einzelnen Komponenten, werden geprüft. Die Schäden und Mängel an Brückenbauwerken oder Teilen davon wirken sich unterschiedlich auf Stand- und Verkehrssicherheit sowie Dauerhaftigkeit aus und beeinflussen damit die Bewertung in der sog. Zustandsnote. Grundlage für diese Bewertung ist die Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076. Die Zustandsnoten reichen von 1 mit der Bedeutung „sehr gut“ in halben Schritten bis zur Note 4, d. h. „ungenügender Zustand“.



- 239 Das ASV wertete Schäden und Mängel der stadtbremischen Brücken aus. Mit Stand vom September 2016 befanden sich die Brücken in nachstehend beschriebenen Zustand.

| <b>Zustand der Brücken</b>                |   |                         |
|---|---|-------------------------|
| <b>Zustandsnotenbereiche</b>              | <b>Notwendigkeit der Instandsetzung</b>               | <b>Zahl der Brücken</b> |
| 1,0 bis 1,4 (sehr guter Zustand)          |   | 86                      |
| 1,5 bis 1,9 (guter Zustand)               |   | 93                      |
| 2,0 bis 2,4 (befriedigender Zustand)      | mittelfristige Instandsetzung erforderlich            | 185                     |
| 2,5 bis 2,9 (ausreichender Zustand)       | kurzfristige Instandsetzung erforderlich              | 58                      |
| 3,0 bis 3,4 (nicht ausreichender Zustand) | umgehende Instandsetzung erforderlich                 | 14                      |
| 3,5 bis 4,0 (ungenügender Zustand)        | umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung erforderlich | 6                       |
| <b>Summe</b>                              |   | <b>442</b>              |

- 240 Folglich bedürfen etwa 42 % der Bauwerke mittelfristig einer Instandsetzung. Dazu gehört z. B. die Bürgermeister-Smidt-Brücke. Etwa 18 % der Brückenbauwerke weisen eine derart starke Beeinträchtigung auf, dass sie umgehend bis kurzfristig instandgesetzt werden müssen, um ihre Stand- und Verkehrssicherheit sowie Dauerhaftigkeit zu erhalten. Dies gilt z. B. für die Wilhelm-Kaisen-Brücke. Es gibt auch Bauwerke, denen ein irreparabler Verfall droht. Hierbei handelt es sich jedoch im Wesentlichen um kleinere Bauwerke für die Nutzung zu Fuß oder per Fahrrad.
- 241 Nur 179 Brücken, also etwa 40 %, bedurften keiner Instandsetzung. Unabhängig von der Bewertung ihres Zustands werden alle Brückenbauwerke laufend unterhalten.

### **3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen**

- 242 Die wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln wird in § 7 LHO und den zugehörigen VV-LHO gefordert. § 7 Abs. 2 LHO schreibt vor: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“
- 243 Bei größeren Investitionen weist das ASV in Anlagen zu Deputationsvorlagen darauf hin, dass es nach den VV-LHO zu § 7 LHO die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

entsprechend den Bundesvorschriften durchzuführen habe. Die dafür maßgebliche Richtlinie des Bundes gelte allerdings nur für Investitionen, die 50 % der reinen Baukosten des Bauwerks zum heutigen Preisstand übersteigen oder für Investitionen von mehr als 3 Mio. €. Folglich müsse das ASV für kleinere Investitionen keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchführen.

- 244 Auch wenn nach der Bundesrichtlinie nur Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für große Investitionen erstellt werden müssen, bietet die Richtlinie auch für kleine Maßnahmen ein Bewertungsschema für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nach Landesrecht für die Verwendung von Mitteln stets angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind, das ASV also nicht völlig darauf verzichten darf.
- 245 Das ASV hat dem Rechnungshof zugesagt, die Wirtschaftlichkeit aller Maßnahmen zu untersuchen. Auch in der Vergangenheit habe es schon regelmäßig die Wirtschaftlichkeit geprüft, dies allerdings häufig nicht dokumentiert. Der Rechnungshof erwartet vom ASV, alle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dokumentieren.

## **4 Ausschreibung von Unterhaltungsarbeiten**

### **4.1 Stundenlohn**

- 246 Das ASV schrieb im September 2015 Unterhaltungsarbeiten für ein Jahr sowohl für die stadtbremischen Brücken als auch für die Bundesbauwerke gemeinsam aus. Der Auftragswert belief sich auf etwa 2,1 Mio. €. Grundlage für die Ausschreibung war die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A).
- 247 Die VOB/A lässt zum Zeitpunkt der Ausschreibung mehrere Arten der Vertragsgestaltung zu. Nach § 4 Abs. 1 VOB/A sind Leistungen so zu vergeben, dass die Vergütung nach Leistung bemessen wird (Leistungsvertrag). In § 4 Abs. 2 VOB/A wird für „Bauleistungen geringen Umfangs“ abweichend ein Stundenlohnvertrag ermöglicht. Es heißt dort: „Abweichend von Absatz 1 können Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, im Stundenlohn vergeben werden (Stundenlohnvertrag).“
- 248 Das ASV erstellte für die Unterhaltungsarbeiten ein Leistungsverzeichnis, das nur in wenigen Positionen die zu erbringende Leistung genau beschrieb. Für die nur allgemein benannten Leistungen sollten die Bieterinnen und Bieter Stundenverrechnungssätze für Arbeitskräfte und für den Einsatz verschiedener Baugeräte angeben. Im Ergebnis wurden rd. 1,5 Mio. €, also etwa 71 %



der ausgeschriebenen Jahresleistung von etwa 2,1 Mio. €, für Stundenlöhne, weitere rd. 15 % und somit mehr als 0,3 Mio. € für Verrechnungssätze für Baugeräte ausgegeben.

- 249 Bei der Vergabe von Leistungen nach Stundenlohn wird zwar der Verrechnungssatz dem Wettbewerb unterstellt, die dahinter stehende Leistung jedoch nicht. Weder deren Umfang noch deren Qualität ist bekannt. Eine vergleichende Wertung der unterschiedlichen Angebote ist somit kaum möglich, weil ein einheitliches Leistungsoll fehlt. Zudem können Auftraggebende später nicht ohne unverhältnismäßigen Aufwand kontrollieren, ob die Leistungen hinsichtlich Quantität und Qualität angemessen erbracht worden sind. Ferner bietet ein Stundenlohnvertrag kaum Anreize für Auftragnehmer, schnell und gut zu arbeiten. Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, Stundenlohnarbeiten nur in begrenztem Umfang in Verträgen zu vereinbaren.
- 250 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- der Umfang der Arbeiten nicht eindeutig beschrieben war,
  - die Arbeiten nur schlagwortartig benannt wurden, wie „Reparatur von Fehlstellen in Asphalt und Beton“, „Fugenpflege jeglicher Art“ sowie „Betoninstandsetzung“, und
  - die Leistungen nach Stunden vergütet wurden.
- 251 Der Rechnungshof erwartet vom ASV, die nach Stundenlohn abzurechnenden Leistungen in der Ausschreibung für Unterhaltungsarbeiten deutlich zu reduzieren.
- 252 Das ASV hat darauf hingewiesen, die Ausschreibung habe sich auf kleine in sich abgeschlossene Einzelaufträge bezogen, die lediglich zusammengefasst worden seien. § 4 Abs. 2 VOB/A eröffne die Möglichkeit, sich viele Einzelausschreibungen und freihändige Vergaben zu ersparen. Das ASV vertritt die Auffassung, auf diese Weise insbesondere das Transparenzgebot zu wahren, weil auch für kleinteilige Arbeiten Wettbewerb hergestellt werde.
- 253 Diese Argumentation überzeugt nicht. Da das ASV die kleinteiligen Arbeiten nicht in die Leistungsbeschreibung aufgenommen hatte, waren sie dem Wettbewerb gerade nicht unterstellt worden. Die angebotenen Leistungen konnten somit nicht miteinander verglichen werden.
- 254 Nunmehr will das ASV versuchen, die Leistungsbeschreibungen für auszuschreibende Unterhaltungsarbeiten zu verbessern. Die Erfassung der Leistungen sei

jedoch schwierig und die Verträge könnten nicht innerhalb kurzer Zeit umgestellt werden.

## **4.2 Material für Reparaturen**

- 255 Aus dem Leistungsverzeichnis für Unterhaltungsarbeiten an Brücken geht nicht hervor, ob Material gestellt wird oder durch die Firma einzubringen ist. Aus der Sicht der Beteiligten stellt das in der Praxis offenbar kein Problem dar. Die beauftragten Baufirmen bringen eigenständig Materialien für die Unterhaltung der Brückenbauwerke ein. Anschließend stellen die Firmen diese Materialien in Rechnung.
- 256 Dieses Vorgehen ist problematisch. Auch wenn die Auftraggeberin im Nachhinein den Materialverbrauch für angemessen sowie die Auswahl der Materialien für fachlich korrekt hält, sind sie außerhalb des Wettbewerbs und damit erfahrungsgemäß teurer beschafft worden. Ferner ist der Leistungsumfang in der Ausschreibung nicht vollständig erfasst worden.
- 257 Das ASV hat zugesagt, in künftigen Ausschreibungsverfahren benötigte Materialien zu berücksichtigen und deren Beschaffung dem Wettbewerb zu unterstellen.

## **4.3 Alternative zu externen Leistungen**

- 258 Viele der in Auftrag gegebenen Unterhaltungsarbeiten sind typische Leistungen, die vor Jahren das Personal der Baubetriebshöfe des ASV erledigte. Dort fest angestelltes Fachpersonal reparierte die Brücken. Das erforderliche Material beschaffte die Verwaltung selbst, lagerte es in den Betriebshöfen und verwendete es bei den Unterhaltungsarbeiten. Seit vielen Jahren haben die Betriebshöfe keine entsprechenden personellen Kapazitäten mehr. Die Beschaffung von Materialien ist weitgehend eingestellt worden.
- 259 Solange das ASV weiterhin darauf angewiesen ist, Leistungen einzukaufen, ist es für vergaberechtskonforme Verfahren verantwortlich. Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, langfristig Leistungen wieder selbst zu erbringen, statt sie extern in Auftrag zu geben. Das ASV und die senatorische Dienststelle haben zugesagt, die Anregung aufzugreifen.

## **Festsetzung der Zweitwohnungsteuer**

**Da die benötigten Daten nicht vollständig vorlagen, konnte die Zweitwohnungsteuer für selbstgenutztes Wohneigentum nicht in allen Fällen zutreffend festgesetzt werden.**

### **1 Anmeldung zur Zweitwohnungsteuer**

- 260 Personen, die im bremischen Stadtgebiet eine Nebenwohnung zu Zwecken des persönlichen Lebensbedarfs unterhalten, haben Zweitwohnungsteuer zu entrichten. Die Zweitwohnungsteuer ist eine Anmeldesteuer. Die Steuerpflichtigen haben jeweils bis zum 1. März eine Steueranmeldung abzugeben, in der sie die Steuer für das vergangene Jahr selbst berechnen. Zudem haben sie die Steuer bis zu diesem Stichtag zu entrichten. Die Pflicht zur Abgabe der Steueranmeldung entfällt, wenn sich gegenüber der Vorjahreserklärung keine Abweichungen ergeben. Der Steuersatz der Zweitwohnungsteuer wurde zum 1. Januar 2016 angehoben und beträgt derzeit 12 % der jährlichen Kaltmiete. Das Steueraufkommen beläuft sich auf jährlich durchschnittlich 440 T€.
- 261 Aus insgesamt 2.610 Steuerfällen hat der Rechnungshof eine qualifizierte Auswahl getroffen und daraus nach statistischen Grundsätzen stichprobenhaft rund 100 Fälle untersucht. Etwa ein Viertel der Fälle betraf selbstgenutztes Wohneigentum.

### **2 Ortsübliche Miete bei selbstgenutztem Wohneigentum**

- 262 Für Zweitwohnungen, die im Eigentum der steuerpflichtigen Person stehen, ist als Bemessungsgrundlage für die Steuer die ortsübliche Miete heranzuziehen, die für Wohnungen gleicher Art, Lage und Ausstattung gezahlt wird. Die Steuerpflichtigen haben in der Steueranmeldung die geschätzte Nettokaltmiete vergleichbarer Wohnungen, die Größe der Wohnfläche, das Datum der Bezugsfertigkeit und den Wohnwert anzugeben, ermittelt nach Alter, Lage oder Ausstattung der Wohnung. Der Wohnwert ist zudem auf einem gesonderten Blatt näher zu erläutern. Auf der Grundlage dieser Daten überprüfen die Beschäftigten im Finanzamt die Plausibilität der in der Steueranmeldung enthaltenen Angaben. Bei dieser Prüfung können die Beschäftigten auf eine Mietübersicht aus dem bremischen Grundstücksmarktbericht des Landesamts für Geoinformation Bremen zurückgreifen.

- 263 In rund der Hälfte der vom Rechnungshof überprüften Fälle selbstgenutzter Eigentumswohnungen waren die Eintragungen der Steuerpflichtigen zu den Besteuerungsgrundlagen unvollständig. Die Beschäftigten forderten fehlende Informationen oder Unterlagen bei den Steuerpflichtigen jedoch nicht an.
- 264 Zudem waren Angaben der Steuerpflichtigen zur ortsüblichen Miete in mehr als der Hälfte der überprüften Fälle selbstgenutzter Eigentumswohnungen nicht plausibel. In diesen Fällen ergab ein Vergleich der in den Steueranmeldungen erklärten Werte mit den Werten der Mietübersicht nämlich, dass die erklärten Werte zur ortsüblichen Miete teilweise deutlich unter den Durchschnittswerten in der Mietübersicht lagen.
- 265 Um beurteilen zu können, ob der in einer Steueranmeldung aufgeführte Nutzungswert der ortsüblichen Miete entspricht, bedarf es einiger wesentlicher Daten, u. a. zu Größe und Ausstattung einer Wohnung. Auch die Mietübersicht enthält diese Kriterien. Ohne Daten zu diesen Merkmalen sind die Angaben zur ortsüblichen Miete nicht auf ihre Plausibilität überprüfbar.
- 266 Bei einer erstmaligen Steueranmeldung bedarf es vollständiger Angaben zur genutzten Zweitwohnung. Es ist daher notwendig, fehlende Daten durch Nachfrage bei den Steuerpflichtigen zu vervollständigen. Liegt der in der Steueranmeldung angesetzte Wert für die ortsübliche Miete deutlich unterhalb des Durchschnittswerts der Mietübersicht, ist es notwendig, die Gründe hierfür durch Rückfrage bei der steuerpflichtigen Person aufzuklären.
- 267 Das Finanzressort hat darauf verwiesen, bei der Ermittlung der ortsüblichen Miete seien Daten zur Ausstattung und zum Wohnwert nicht relevant. Anfragen zu fehlenden Angaben in der Steueranmeldung seien deshalb nicht erforderlich. Bei der Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen müsse auf das Wesentliche abgestellt werden. Prüfungsgrundlage sei bei selbstgenutztem Eigentum oder bei unentgeltlicher Nutzung die Mietübersicht, in der eine Spannbreite der Mieten abgebildet sei.
- 268 Geben Steuerpflichtige in der Steueranmeldung nicht an, wie groß eine Wohnung ist, kann die ortsübliche Miete nicht festgestellt werden. Gleiches gilt hinsichtlich fehlender Angaben zum Wohnwert. Als Wohnungen mit einfachem Wohnwert gelten z. B. Wohnungen in wenig bevorzugter Wohnlage ohne Zentralheizungsanlage mit einfachem Bad und einfach verglasten Fenstern. Der Mietpreis für eine solche Wohnung unterscheidet sich erheblich von demjenigen für eine Wohnung in guter Wohnlage mit gehobener Ausstattung. In den Steueranmeldungen ist ausdrücklich vorgesehen, individuelle Daten zum Wohnwert einer Wohnung anzugeben. Fehlen solche Angaben, lassen



sich die Mietwerte nicht zutreffend innerhalb der in der Mietübersicht enthaltenen Spannbreiten ermitteln. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, bei der Bearbeitung von Anmeldungen zur Zweitwohnungsteuer auf vollständige Angaben hinzuwirken und nicht plausible Angaben aufzuklären.

### **3 Bemessungsgrundlage regelmäßig aktualisieren**

- 269 In einigen der vom Rechnungshof überprüften laufenden Zweitwohnungsteuerfälle war die Bemessungsgrundlage für die Steuerberechnung seit mehr als 13 Jahren unverändert. Dennoch stellten die Beschäftigten weder Nachfragen zur derzeitigen Miethöhe, noch ermittelten sie die ortsübliche Miethöhe. In einzelnen Fällen war die Bemessungsgrundlage sogar seit mehr als 20 Jahren nicht mehr verändert und nach Aktenlage auch seitdem nicht mehr überprüft worden.
- 270 Der Rechnungshof hat die fehlende Überprüfung der laufenden Fälle, in denen der Mietwert seit Jahren unverändert angesetzt worden ist, beanstandet, weil dies der Entwicklung am Markt nicht gerecht wird. Er hält es für geboten, Bemessungsgrundlagen regelmäßig auf Plausibilität zu überprüfen. Das Finanzressort hat dies zugesagt.

### **4 Abfrage von Einwohnermeldedaten**

- 271 Die Meldebehörde ist befugt, der zuständigen Finanzbehörde einmal jährlich die Daten der An- und Abmeldung einer Zweitwohnung zu übermitteln. Dabei beschränkte sich die Meldebehörde allein auf die Mitteilung der Daten zu Neuanmeldungen. Daher fragten die Beschäftigten einmal jährlich zu sämtlichen bestehenden Zweitwohnungsteuerkonten aktuelle Meldedaten ab, um auch auf Abmeldungen reagieren zu können. Die jährlich wiederkehrende umfassende Abfrage der Meldedaten führte zu vermeidbarem Arbeitsaufwand für die Beschäftigten der Zweitwohnungsteuerstelle.
- 272 Der Arbeitsaufwand zur Ermittlung der aktuellen Meldedaten wäre nicht angefallen, wenn die Meldebehörde der zuständigen Finanzbehörde auch die Auszugsdaten jährlich übermittelt hätte. Die dadurch gewonnene zusätzliche Arbeitszeit hätte dafür genutzt werden können, die Prüfung der Steueranmeldungen zu verbessern. Das Finanzressort hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und mitgeteilt, es werde sich für eine neue Praxis einsetzen.



Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 14. Februar 2018

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten