

Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2021 – Stadt – nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)

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

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2021 – Land und Stadt – am 11. März 2021 der Bremischen Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. Wegen des digitalen Sitzungsmanagements bei der Bremischen Bürgerschaft und auf Wunsch der Rechnungsprüfungsausschüsse übermittelt der Rechnungshof seine Jahresberichte in elektronischer Form.

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte auch im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister und auf der Internetseite des Rechnungshofs <https://www.rechnungshof.bremen.de/> veröffentlicht.

Sokol

(Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2021

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Überwachung des ruhenden Verkehrs	15
Häfen	
Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals	21
Kultur	
Informationstechnik der Bremer Volkshochschule	25
Jugend	
Sozialpädagogische Familienhilfe	31
Umwelt	
Budget für Straßenbaumpflege	37
Wirtschaft	
Abrechnung der Erschließung von Gewerbeflächen	43



Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
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 LV nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2019. 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 9 der Vorbemerkungen im Jahresbericht 2021 - Land gelten auch für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2021 - Land, Abschnitt II.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2021 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2017 und 2018

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 12. Mai 2020 für das Haushaltsjahr 2017 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 20/80 S, Ziffer 1). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2018 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 12. Dezember 2017 (Brem.GBl. S. 663) beschlossen. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. S. 286) betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.447.509.080 €. Sie waren damit um 969.500.800 € niedriger als im Vorjahr. Die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurde auf einen Höchstbetrag von 423.793.430 € festgelegt.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 11 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.448 festgesetzt. Wie im Jahr 2018 belief sich der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, auf 1,29. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen nach der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 8 Mit einer Mitteilung vom 8. Dezember 2020 (Drs. 20/368 S) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und Art. 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2019 mit Erläuterungen vor.
- 9 Die Haushaltsrechnung enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 10 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO aus. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Haushaltsreste nach § 83 LHO dargestellt. Aus der Haushaltsrechnung geht auch der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO hervor.
- 11 Mit der Haushaltsrechnung 2019 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis

zum 31. Dezember 2019. Damit wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Diesen Nachweis für 2019 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

- 12 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2019 zumeist die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB). Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 13 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2019 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.646.508.718,33 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen und Überschussverwendung

- 14 Wenn die im Haushaltsgesetz und im dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzten Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder Bedarfe bestehen, für die keine Mittel vorgesehen sind, hat die Verwaltung rechtzeitig vor der Leistung dieser Ausgaben eine Nachbewilligung einzuholen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 HG 2019).
- 15 Über- und außerplanmäßige Ausgaben, für die keine Nachbewilligungen eingeholt wurden, führen zu Haushaltsüberschreitungen. Sie verstoßen gegen das Budgetrecht des Parlaments. Um eine überplanmäßige Ausgabe handelt es sich, wenn der für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz überschritten wird und andere haushaltsrechtliche Ermächtigungen für die Mehrausgaben nicht vorhanden sind. Außerplanmäßig sind Ausgaben, für die der Zweckbestimmung nach ein Ausgabenansatz im Haushaltsplan überhaupt nicht vorgesehen ist.
- 16 Haushaltsüberschreitungen können sowohl Einzelhaushaltsstellen als auch Deckungskreise betreffen, in denen nach § 4 HG 2019 oder durch Haushaltsvermerk mehrere Ausgabehaushaltsstellen gebündelt sind. In Deckungskreisen entsteht nur dann eine Haushaltsüberschreitung, wenn die Ermächtigungen der dort zusammengefassten Haushaltsstellen in der Gesamtsumme nicht ausreichen.
- 17 Überschreitungen waren sowohl zeitweilig als auch zum Ende des Haushaltsjahres zu verzeichnen. Die zeitweiligen Haushaltsüberschreitungen wurden



im laufenden Haushaltsjahr durch parlamentarische Nachbewilligungen ausgeglichen. Am Ende des Haushaltsjahres 2019 waren noch 18 Überschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 1.145.987,57 € vorhanden, die in der jährlich zu erstellenden Übersicht in der Haushaltsrechnung dargestellt sind. Dabei handelte es sich um Überschreitungen in fünf Deckungskreisen mit einer Gesamthöhe von 344.003,27 € und auf 13 Einzelhaushaltsstellen von insgesamt 801.984,30 €.

- 18 Einen Betrag von 1.176.449,53 € wies das Finanzressort nicht in der Übersicht aus. Diesen Betrag hatte es als im Jahr 2019 verbliebenen Überschuss ohne Ermächtigung durch die Bürgerschaft zur Kredittilgung eingesetzt. Die Tilgungsausgabe von 1.176.449,53 € stellte eine überplanmäßige Ausgabe dar und wäre daher auch als Haushaltsüberschreitung auszuweisen gewesen.
- 19 Das Finanzressort meint, nach § 25 Abs. 2 Satz 1 LHO ermächtigt gewesen zu sein, diese Tilgungsausgabe zu leisten. Die Verwendung des Überschusses für Tilgungsausgaben unterliege nicht dem Budgetrecht des Parlaments und stelle deshalb auch keine Haushaltsüberschreitung dar.
- 20 Der Rechnungshof tritt dieser Auffassung entgegen. Die Ausgabe überstieg den im Haushaltsplan vorgesehenen Ansatz für Tilgungsausgaben; es lagen auch keine anderen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen vor. § 25 Abs. 2 Satz 1 LHO als Regelung im Teil II der LHO bezieht sich nicht auf die Bewirtschaftung des laufenden Haushalts, sondern auf die Haushaltsaufstellung. Die Vorschrift ermächtigt die Verwaltung nicht, ohne Erlaubnis des Haushaltsgesetzgebers über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu entscheiden. Die Entscheidung darüber unterliegt allein dem Budgetrecht des Parlaments. Die Verwendung der Überschüsse zur Tilgung von Schulden über den Ausgabeansatz hinaus bedarf zumindest eines dazu ermächtigenden Haushaltsvermerks.
- 21 Das Finanzressort wies alle Ressorts auch im Laufe des Jahres 2019 mehrfach auf das Verbot von Haushaltsüberschreitungen hin. Obwohl die Ressorts sämtliche Überschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausglich, verstießen die Ausgaben jeweils wegen fehlender Nachbewilligung gegen das Budgetrecht des Parlaments.
- 22 Das Finanzressort beabsichtigte im Jahr 2019, für die Dienststellen einen Report im HKR-System einzurichten, um Haushaltsüberschreitungen früh erkennen und auswerten zu können (vgl. Jahresbericht 2020 - Stadt, Tz. 24). Inzwischen will es diesen Report nicht mehr erstellen, weil er keinen signifikanten Mehrwert gegenüber den bisher bestehenden Auswertungsmöglichkeiten im HKR-System habe. Stattdessen plant das Finanzressort, im Sinne eines

Frühwarnsystems den Ressorts im letzten Quartal eines Jahres eine Übersicht zu sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

- 23 Der Rechnungshof gibt jedoch zu bedenken, dass auch in den ersten drei Quartalen Haushaltsüberschreitungen zu verzeichnen waren. Um zeitweilige Haushaltsüberschreitungen effektiv zu verhindern, muss ihre drohende Entstehung frühzeitig erkannt werden. Eine erst im vierten Quartal zur Verfügung gestellte Übersicht erfüllt diesen Zweck nicht.

3.2 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 24 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen für konsumtive Zwecke durch gesetzliche Regelungen zugelassen ist. Die Übertragungen bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum Ende des auf ihre Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Liquidität für zu übertragende Ausgabereste ist nicht hinterlegt. Daher setzt deren Inanspruchnahme voraus, den erforderlichen Betrag an anderer Stelle durch Mehreinnahmen oder Einsparungen bei Haushaltsanschlüssen auszugleichen.
- 25 Insgesamt wurden Haushaltsreste in Höhe von rd. 48,2 Mio. € aus dem Jahr 2019 in das Jahr 2020 übertragen. Für das Jahr 2018 hatte die Summe der nach 2019 transferierten Haushaltsreste bei rd. 45,5 Mio. € gelegen.
- 26 Bei Rücklagen handelt es sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Sie dürfen gebildet werden, wenn die Ermächtigungen nicht oder nicht in voller Höhe genutzt werden. Rücklagen werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt. Es ist möglich, Rücklagen auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben heranzuziehen. Entnahmen aus Rücklagen sind grundsätzlich im Haushalt als Einnahme zu veranschlagen. Bei einer nicht veranschlagten Inanspruchnahme ist der Betrag an einer anderen Stelle des Haushalts auszugleichen.
- 27 Zum Jahresende 2019 beliefen sich die produktplanbezogenen Rücklagen auf einen Gesamtbestand von rd. 57,2 Mio. €. Sie setzen sich zusammen aus der allgemeinen Budgetrücklage (rd. 17,3 Mio. €), der Altersteilzeitrücklage (rd. 1,6 T€) und der investiven Rücklage (rd. 39,9 Mio. €). Der Gesamtbestand erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,5 Mio. €. Die Veränderung war im Wesentlichen auf die Steigerungen der allgemeinen Budgetrücklage sowie der investiven Rücklage zurückzuführen.



- 28 Die Sonderrücklagen sanken um rd. 19,8 Mio. € auf rd. 261,8 Mio. € im Jahr 2019. Darin enthalten war die um 20 Mio. € verringerte zentrale Sonderrücklage von 195 Mio. €, die zur Abfederung konjunktureller Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen dient. Die Kassenverstärkungsrücklage nahm saldiert um rd. 6,6 Mio. € ab, sodass sich ihr Bestand auf rd. 8,9 Mio. € verringerte. Außerdem erhöhten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 6,8 Mio. € auf rd. 57,9 Mio. €. Hierin enthalten war die Zuführung von 5,5 Mio. € an die erstmals im Vorjahr gebildete Rücklage zur Stabilisierung der Sozialleistungen.
- 29 Im Jahr 2019 konnte von den rechnerisch möglichen bzw. von den Ressorts beantragten Rücklagenzuführungen ein Betrag von rd. 36,4 Mio. € wegen fehlender Liquidität nicht gedeckt werden. Ursächlich waren vor allem die gegenüber den Planungen erheblich geringer ausgefallenen Steuereinnahmen. Aufgrund der Regelungen zur Schuldenbremse war es nicht möglich, die fehlende Liquidität durch Kreditaufnahmen zu kompensieren. Zum Ausgleich verzichtete Bremen auf verschiedene Rücklagenzuführungen von insgesamt rd. 16,4 Mio. €. Zusätzlich wurden 20 Mio. € der zentralen Sonderrücklage entnommen, um andere Rücklagen aufzustocken. Insgesamt verringerte sich der Bestand aller Rücklagen zum Jahresende um rd. 12,3 Mio. € auf rd. 319 Mio. €.
- 30 Verlustvorträge entstehen in Höhe der Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht gedeckt werden können. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Verlustvorträge werden überjährig unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen fortgeschrieben.
- 31 Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Verlustvorträge um rd. 5,9 Mio. € auf rd. 30,5 Mio. €. Diese Veränderung war im Wesentlichen auf Mindereinnahmen im Bereich des Innenressorts, insbesondere beim Rettungsdienst, zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 32 Die im Haushaltsplan veranschlagten globalen Minderausgaben sind im Laufe eines Haushaltsjahres auszugleichen. Es besteht grundsätzlich die Verpflichtung, Einsparungen in Höhe dieser negativen Ausgabeanschlüsse zu erbringen. Zur Deckung können auch Mehreinnahmen herangezogen werden.
- 33 Im Haushaltsjahr 2019 waren Ausgleichs für 11,5 Mio. € investiv und 0,2 Mio. € konsumtiv veranschlagter Minderausgaben zu erwirtschaften. Der Betrag von 11,7 Mio. € wurde im Laufe des Jahres vollständig erbracht.

- 34 Die Ausgleichsverpflichtung gilt ebenfalls für nicht erreichte Einnahmeanschläge, also für den Fall, dass die erwarteten Einnahmen teilweise oder in voller Höhe ausfallen. Die Ressorts haben Mindereinnahmen durch Einsparungen, Mehreinnahmen oder verringerte Bildung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen auszugleichen. Das Finanzressort überwacht, ob die Ressorts ihrer Einnahmeverantwortung nachkommen. Soweit die Ressorts die fehlenden Beträge trotz Ausschöpfung der ihnen zur Verfügung stehenden Ausgleichsmöglichkeiten nicht kompensieren können, werden diese Einnahmeausfälle als Verlust in das nächste Haushaltsjahr vorgetragen und sind in den Folgejahren auszugleichen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2019 rd. 6,3 Mio. €.

4 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung

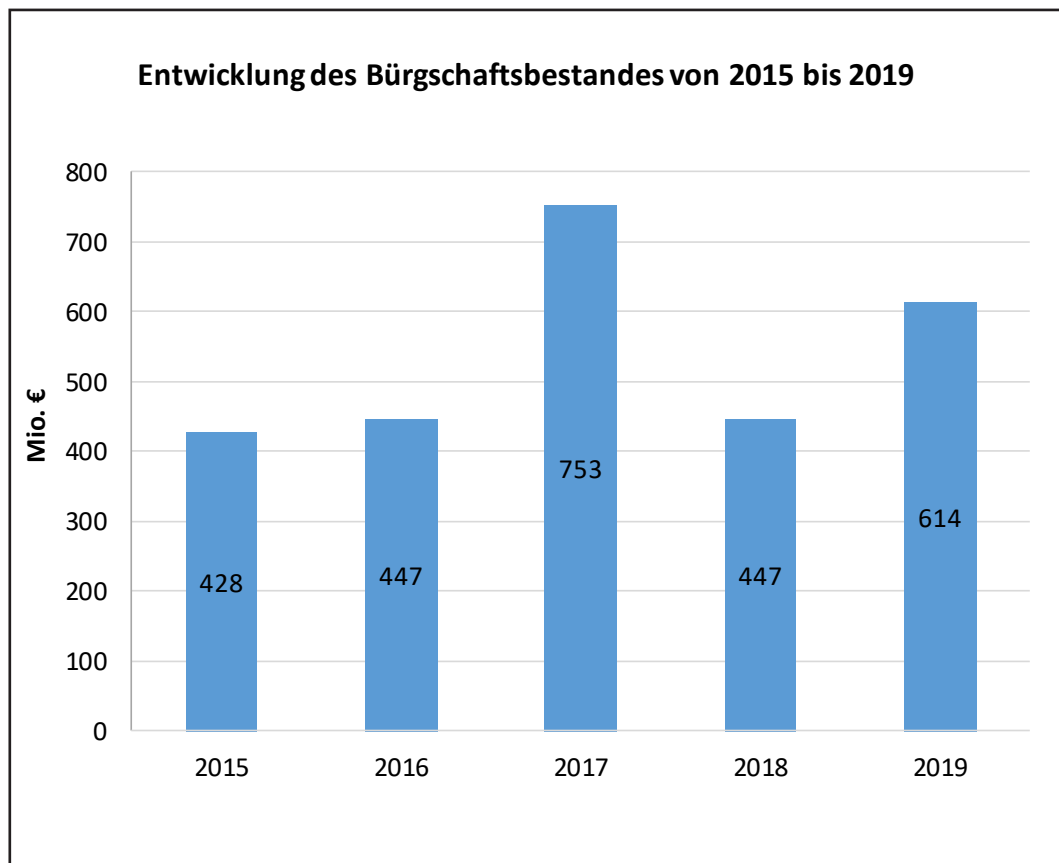
- 35 Die Haushaltsgesetzgebung für das Jahr 2019 ermächtigte das Finanzressort, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von rd. 423,8 Mio. € aufzunehmen. Auf diese Ermächtigung anzurechnen war der nach dem Haushaltsgesetz 2018 zulässige Vorgriff aus dem Jahr 2018 auf die Ermächtigung des Jahres 2019 in Höhe von rd. 0,6 Mio. €.
- 36 Überdies bestand die Möglichkeit, im Vorgriff auf die Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2020 im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2019 Kredite in Höhe von 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2019, also rd. 206,9 Mio. €, aufzunehmen. Von dieser Ermächtigung wurde im Umfang von rd. 0,4 Mio. € Gebrauch gemacht, sodass der Gesamtbetrag der zu berücksichtigenden Kreditaufnahmen im Jahr 2019 bei rd. 423,6 Mio. € lag. Das Finanzressort hielt den Rahmen der gesetzlichen Kreditermächtigung ein.
- 37 Der Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden durften, betrug 8 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2019 und damit rd. 275,8 Mio. €. Das Finanzressort hielt auch diesen Rahmen ein.
- 38 Das Finanzressort nutzte die im Nachtragshaushaltsgesetz eingeräumte Ermächtigung in vollem Umfang, um Kredite der Gesundheit Nord gGmbH von 33 Mio. € zu übernehmen und zu verlängern. Die weiteren Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für verschiedene Zwecke nahm es nicht oder nicht in voller Höhe in Anspruch.

5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 39 Das Finanzressort war nach dem Haushaltsgesetz 2019 befugt, neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 701 Mio. € zu

übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen von bis zu 391 Mio. € eingegangen werden durften, und die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten von bis zu 310 Mio. €.

- 40 Die Bürgschaften entwickelten sich im Zeitraum von 2015 bis 2019 wie folgt.



- 41 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug zum 31. Dezember 2019 rd. 614 Mio. €. Zugängen von insgesamt rd. 260 Mio. € standen Abgänge von rd. 78 Mio. € und Tilgungen von über 15 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr um rd. 167 Mio. € erhöhte.



II Prüfungsergebnisse

Inneres

Überwachung des ruhenden Verkehrs

Der ruhende Verkehr ließe sich mit überschaubarem Aufwand wirksamer und wirtschaftlicher überwachen.

Die Gebührenerhebung für Abschleppmaßnahmen wird derzeit gesetzlichen Anforderungen nicht vollständig gerecht.

1 Verkehrsüberwachung im Stadtgebiet

- 42 Den ruhenden Verkehr überwachen in Bremen überwiegend Kräfte des Ordnungsamts. Sein Referat Verkehrsüberwachung hat insbesondere die Aufgabe, Verstöße gegen angeordnete oder gesetzliche Halte- oder Parkverbote festzustellen. Daneben werden auch Kräfte des Polizeivollzugs tätig - häufig dann, wenn das Abschleppen von Fahrzeugen geboten ist, um Gefahren abzuwenden.
- 43 Die Zuständigkeit des Ordnungsamts erstreckt sich auf das gesamte Stadtgebiet. Da eine vollständige Überwachung des ruhenden Verkehrs und die Ahndung aller Verkehrsverstöße flächendeckend nicht möglich ist, bedarf es Prioritäten für den Einsatz der Überwachungskräfte. Maßgeblich dafür ist insbesondere der Parkdruck in den Stadtteilen und die Notwendigkeit, Kreuzungs- und Einmündungsbereiche frei zu halten. Das Ordnungsamt strebt an, alle Stadtteile angemessen zu überwachen. Es hat große Teile des Stadtgebiets in Überwachungsbezirke aufgeteilt, auf die es seine Kräfte nach Einsatzplänen verteilt. Die Bezirkseinteilung umfasst jedoch nicht das gesamte Stadtgebiet.
- 44 Ohne Auswertung spezifischer Daten für das Stadtgebiet insgesamt lässt sich nicht belastbar beurteilen, ob es aus Gründen der Verkehrssicherheit sinnvoll und zudem wirtschaftlich wäre, den Einsatz der Kräfte zu modifizieren. Das gilt zum Beispiel für die Überwachungshäufigkeit und den damit verbundenen Aufwand. Der Rechnungshof hat dem Ordnungsamt daher empfohlen, Daten zu Verkehrsverstößen flächendeckend zu erheben, regelmäßig auszuwerten und seine Einsatzpläne daran auszurichten.
- 45 Das Innenressort hat darauf hingewiesen, dass Daten zu Verkehrsverstößen bereits flächendeckend erhoben werden. Mit weiterer personeller Verstärkung und zunehmender Fokussierung auf Quartiere mit hohem Parkdruck

würden Auswertungen und Vergleiche an Bedeutung gewinnen. Dabei will es die Empfehlung des Rechnungshofs berücksichtigen.

2 Personal

2.1 Refinanzierung des Personalbestands

- 46 Ein großer Teil der für die Überwachungskräfte geführten Stellen gilt als refinanziert. Durch die Überwachungstätigkeit erzielte Einnahmen sollen die durch die Stellen ausgelösten Kosten decken. Die Kalkulationen dazu beruhen auf einem Konzept des Ressorts, das nicht mehr vorliegt. Daher lässt sich nicht beurteilen, ob die der Kalkulation zugrunde liegenden Daten und Annahmen noch zutreffen. Insoweit kann das Ressort den Refinanzierungsgrad des Personaleinsatzes für die Überwachung des ruhenden Verkehrs nicht verlässlich feststellen.
- 47 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, auf belastbarer Datengrundlage zu ermitteln, ob die Stellen der Überwachungskräfte vollständig refinanziert sind. Das Ressort hat das zugesagt. Zwar verfüge es nicht mehr über die ursprünglichen Kalkulationsgrundlagen, eine Nachkalkulation für das Jahr 2019 habe aber eine vollständige Kostendeckung ergeben. Künftig werde es die notwendigen Daten dokumentieren und evaluieren sowie die Ergebnisse in Überlegungen zur Personalplanung einbeziehen.

2.2 Ausbildung und Einsatz der Überwachungskräfte

- 48 Bevor neu eingestellte Überwachungskräfte ihre Tätigkeit im Außendienst beginnen, werden sie im Aus- und Fortbildungszentrum der bremischen Verwaltung über mehrere Tage fachlich geschult. Danach begleiten erfahrene Beschäftigte die neuen Kräfte im Außendienst und arbeiten sie dabei in die Praxis ein. In diesem sog. Patenmodell werden nicht nur Kenntnisse über zu ahndende Regelverstöße, sondern auch Eigenarten in den Gegebenheiten unterschiedlicher Bezirke vermittelt. Die neuen Kräfte erhalten dabei in den ersten sechs Wochen noch kein eigenes Gerät zur digitalisierten Erfassung der Verkehrsverstöße.
- 49 In bestimmten Teilen des Stadtgebiets - u. a. in der Umgebung des Hauptbahnhofs - setzt das Referat seine Überwachungskräfte aus Sicherheits- und Fürsorgegründen in Doppelstreifen ein, d. h. zwei Kräfte arbeiten in Sicht- und Rufweite. Es würde sich anbieten, die im Patenmodell ohnehin eingesetzten Doppelstreifen vorwiegend für solche Bezirke einzuplanen. Das Ordnungsamt hält es jedoch aus Eigensicherungsgründen, Fürsorgeaspekten sowie vor dem



Hintergrund einer möglichst effektiven Einarbeitung für geboten, neue Kräfte zunächst nicht in problematischen Überwachungsbezirken einzusetzen.

- 50 Das Patenmodell ist zweifellos geeignet, neue Überwachungskräfte in die Praxis einzuarbeiten. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass der Einsatz von zwei Kräften am selben Ort unnötig Personalkapazitäten bindet, solange nur ein Erfassungsgerät genutzt wird. Zudem gehört es zur Einarbeitung, neben rechtlichen Kenntnissen auch Sicherheit im praktischen Umgang mit der Technik durch eigene Erfahrungen unter Anleitung erfahrener Kräfte zu erlangen. Angesichts dessen erscheint ein Einarbeitungszeitraum von sechs Wochen ohne eigenes Erfassungsgerät zu lang.
- 51 Kein Zweifel besteht daran, dass neue Kräfte bestimmte Besonderheiten der Überwachungsbezirke kennenlernen müssen, auch wenn die anzuwendenden rechtlichen Regelungen überall gleich sind. Das spricht aber gerade nicht dagegen, Doppelstreifen mit neuen Kräften in problematischen Gebieten einzusetzen. Eigensicherung und Fürsorgeaspekte hindern den ergänzenden Einsatz neuer Kräfte nicht. In problematischen Überwachungsbezirken kommt es auf die gleichzeitige Anwesenheit von zwei Personen an, aber nicht darauf, dass beide vollständig eingearbeitet sind.
- 52 Der Rechnungshof hat dem Referat daher empfohlen zu überprüfen, ob
- die neuen Überwachungskräfte frühzeitiger ein Erfassungsgerät erhalten können, um sich mit der Eingabep Praxis vertraut zu machen, und
 - neue Kräfte verstärkt dort eingearbeitet werden können, wo der ruhende Verkehr ohnehin mit einer Doppelstreife überwacht wird.
- 53 Das Ressort hat mitgeteilt, das Ordnungsamt wolle prüfen, ob der Zeitpunkt vorgezogen werden könne, zu dem neue Kräfte ein eigenes Erfassungsgerät erhalten. Es seien allerdings vermehrt zu stornierende Fehlbuchungen zu erwarten, wenn dies zu früh geschähe. Beim Einsatz in problematischen Überwachungsbezirken gelte es, alle maßgeblichen Aspekte - und dabei vorrangig die Eigensicherung - zu berücksichtigen und auszugleichen.

2.3 Aufwand für Wegezeiten

- 54 Die Überwachungskräfte beginnen und beenden ihren Dienst ausschließlich in der Innenstadt am Sitz des Referats Verkehrsüberwachung. Andere dem Innenressort zugeordnete Dienststellen befinden sich an verschiedenen Standorten, die dezentral über das Stadtgebiet verteilt sind. Überwachungskräfte werden auch in Stadtteilen eingesetzt, die näher an solch dezentralen Stand-

orten als am Sitz des Referats liegen. Es wäre dann wirtschaftlich, sie dort ihren Dienst beginnen und beenden zu lassen. Dadurch ließe sich der Zeitaufwand für den Hin- und Rückweg zwischen der Innenstadt und entfernten Einsatzbezirken verringern. Im Ergebnis stünde so mehr Zeit für die Überwachungstätigkeit vor Ort zur Verfügung.

- 55 Der Rechnungshof hat angeregt, die Arbeit der Überwachungskräfte dezentral beginnen und enden zu lassen und dies als Modellversuch in Bremen-Nord zu erproben. Dort könnte der höchste Aufwand für Fahrzeiten vom und zum Sitz des Referats eingespart werden. Die durch einen Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse ließen sich dann auf andere Stadtteile Bremens übertragen.
- 56 Das Ressort hat darauf verwiesen, es seien auch arbeitsrechtliche und fürsorgebezogene Gesichtspunkte zu beachten. Eine dezentrale Arbeitsweise biete sich perspektivisch bei einer weiteren personellen Aufstockung an, z. B. in einer noch auszustattenden Außenstelle in Bremen-Nord.
- 57 Der Rechnungshof hält eine Erprobung unabhängig von einer personellen Aufstockung schon jetzt für zweckmäßig. Danach ließe sich beurteilen, inwieweit erwartete wirtschaftliche Effekte eingetreten sind und ob sich die vom Ressort vorgetragenen Bedenken ausräumen lassen.

3 Gebühren für Abschleppmaßnahmen

3.1 Rechtsgrundlagen

- 58 Grundlage für die Kalkulation, Festsetzung und Erhebung von Gebühren ist das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz. Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Außerdem ist die Verfahrensrichtlinie zur Überprüfung der Gebühren auf ihre Kostendeckung zu beachten. Danach sind sämtliche Gebühren mindestens alle zwei Jahre zu überprüfen.
- 59 Gebühren fallen sowohl für durchgeführte als auch für abgebrochene Abschleppvorgänge und sog. Leerfahrten an. Die Gebührenhöhe richtet sich nach der Anlage zur Allgemeinen Kostenverordnung (AllKostV) sowie nach dem Kostenverzeichnis zur Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV). Darin sind für verschiedene Amtshandlungen Gebührenhöhen und - bei Gebührenbemessung nach Zeitaufwand - auch Stundensätze festgelegt.



3.2 Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge

- 60 Das Ordnungsamt erhebt für das Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge eine pauschale Gebühr, die den jeweils tatsächlich angefallenen Zeitaufwand nicht berücksichtigt. Allerdings ist weder in der Anlage zur AllKostV noch im Kostenverzeichnis der InKostV eine Pauschale für das Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge vorgesehen. Deshalb ist die Gebühr nach dem dafür benötigten Zeitaufwand zu bemessen.
- 61 Zwar vermindert eine pauschale Gebühr den Aufwand für ihre Festsetzung deutlich und ist deshalb zweckmäßig. Sie setzt jedoch - neben einer sachgerechten Kalkulation - Änderungen des Kostenrechts voraus. Bis eine gesetzliche Grundlage für eine Pauschale vorliegt, ist die Gebührenhöhe am abzugeltenden Aufwand im Einzelfall auszurichten.
- 62 Der Rechnungshof hat angeregt, eine Pauschalgebühr für diese Fallgruppe in die Kostenverordnung aufzunehmen. Das Ressort will dem folgen und prüfen, wie bis dahin der tatsächliche Aufwand im Einzelfall geltend gemacht werden kann.

3.3 Abschleppen zugelassener Fahrzeuge

- 63 Für das Abschleppen zugelassener Fahrzeuge ist nach der Anlage zur AllKostV eine pauschale Gebühr vorgesehen. Sie gilt unabhängig davon, ob Abschleppmaßnahmen von Kräften des Ordnungsamts oder von Polizeivollzugskräften angeordnet wurden. Die Kalkulation der seit dem Jahr 2012 unveränderten und offenbar bisher nicht überprüften Pauschale ist mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar. Weder das Ressort noch das Ordnungsamt verfügen über dafür erforderliche Daten. So können sie nicht belastbar beurteilen, ob die Gebühr ordnungsgemäß kalkuliert ist und den rechtlichen Vorgaben entspricht.
- 64 Der Rechnungshof hat die Versäumnisse kritisiert und auf die Notwendigkeit hingewiesen, für einen Abschleppfall durchschnittlich entstehende Kosten umfassend zu ermitteln. Er hat das Ressort aufgefordert, die Kosten für Abschleppmaßnahmen ordnungsgemäß zu kalkulieren. Anschließend ist es notwendig, abgestimmt mit dem Finanzressort auf eine Anpassung der Gebührensätze für Abschleppmaßnahmen hinzuwirken. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass von im Vergleich höher besoldeten Polizeivollzugskräften veranlasste Abschleppvorgänge (s. Tz. 42) auch höhere Kosten auslösen.

- 65 Das Ressort hat zugesichert, sich mit dem Finanzressort abzustimmen, damit die Gebührenhöhe auf Grundlage einer sachgerechten Kalkulation festgesetzt wird.

3.4 Gebühreneinzug

- 66 Um Abschleppmaßnahmen durchzuführen, bedienen sich Überwachungs- und Polizeivollzugskräfte im Regelfall eines vertraglich gebundenen Abschleppunternehmens. Sofern ein zu dessen Verwahrgelände abgeschlepptes Fahrzeug dort von einer berechtigten Person abgeholt wird, zieht das Abschleppunternehmen neben dem Entgelt für seine Dienstleistung regelmäßig auch die angefallene Verwaltungsgebühr ein. Die eingenommenen Gebühren leitet das Unternehmen monatlich gesammelt dem Ordnungsamt zu. Diese Praxis beruht auf einer informellen Absprache zwischen dem ehemaligen Stadtamt und dem Abschleppunternehmen und bezweckt, Verwaltungsaufwand der Behörde zu reduzieren.
- 67 Der Einzug der Verwaltungsgebühr und weiterer Kosten durch das Abschleppunternehmen ist zwar effektiv und wirtschaftlich, entspricht derzeit aber nicht den rechtlichen Anforderungen.
- 68 Der Rechnungshof hat Innenressort und Ordnungsamt geraten, einen im Bremischen Polizeigesetz eröffneten Weg einzuschlagen. Danach kann das Abschleppunternehmen, dem die Verwahrung abgeschleppter Fahrzeuge übertragen worden ist, förmlich ermächtigt werden, Zahlungen der voraussichtlichen Kosten für die Behörde in Empfang zu nehmen. Das Ressort will das sicherstellen.

Häfen

Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals

Bei der Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals in Bremerhaven werden die Belange des Sondervermögens Hafen und damit die finanziellen Interessen Bremens nicht hinreichend gewahrt.

1 Kreuzfahrtgeschäft in Bremerhaven

- 69 Die Columbuskaje in Bremerhaven dient in erster Linie dem Kreuzfahrtgeschäft. Die Kaje sowie die Columbusinsel mit ihren Gebäuden und Anlagen sind Bestandteile des sonstigen Sondervermögens Hafen und stehen im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen. Das Sondervermögen wird seit der Errichtung 2002 im Auftrag des Häfenressorts durch die bremenports GmbH & Co. KG bewirtschaftet.
- 70 Im Jahr 1998 wurde die Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH (CCCB) mit dem Ziel gegründet, das Kreuzfahrtgeschäft zu beleben und die touristische Attraktivität Bremerhavens zu stärken. Seit dem Jahr 2005 betreibt die CCCB das Kreuzfahrtterminal auf eigene Rechnung. Hierzu schloss sie mit dem Sondervermögen einen Betreiber- und einen Kajenutzungsvertrag.
- 71 Die Stadtgemeinde Bremen hält 43 % der Anteile an der CCCB. Die übrigen 57 % der Gesellschaftsanteile verteilen sich nahezu gleichmäßig auf sieben private Unternehmen.

2 Betreibervertrag

- 72 Mit dem Betreibervertrag, der ursprünglich eine Laufzeit bis zum 31.12.2014 vorsah, überließ das Sondervermögen der CCCB die Anlagen des Kreuzfahrtterminals zur Bewirtschaftung. Ein Nutzungsentgelt für die Überlassung des Terminalgebäudes vereinbarten die Vertragspartner nicht, obwohl das Gebäude im Jahr 2003 für mehr als 21 Mio. € erneuert worden war. Allerdings verpflichtete sich die CCCB, die Verbrauchs- und Betriebskosten sowie - auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt - die Bewirtschaftungs- und Wartungskosten der Anlagen zu übernehmen.
- 73 Im Jahr 2014 wurde der Betreibervertrag um zehn Jahre verlängert. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich das Kreuzfahrtgeschäft gut entwickelt, die CCCB hatte in den Jahren 2005 bis 2013 Ergebnisse vor Steuern in Höhe von insgesamt rd. 1,1 Mio. € erzielt. Trotz dieser Entwicklung vereinbarten die Vertragspartner

wiederum kein Entgelt für die Nutzung des Terminalgebäudes. Dem Sondervermögen fließen somit keine Erträge aus der Überlassung der Anlagen zu. Nach wie vor hat es aber die laufenden Bewirtschaftungs- und Wartungskosten der Anlagen zu übernehmen, soweit sie über den von der CCCB zu tragenden jährlichen Höchstbetrag hinausgehen.

- 74 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert sicherzustellen, dass die wirtschaftlichen Interessen des Sondervermögens bei einer künftigen Änderung oder Neufassung des Betreibervertrags durch Vereinbarung eines angemessenen Nutzungsentgelts hinreichend berücksichtigt werden. Das Ressort hat zugesagt, dies zu beachten.

3 Kajenutzungsvertrag

- 75 Für die Dauer der Nutzung des Kreuzfahrtterminals durch die CCCB wurde im Jahr 2005 auch ein Kajenutzungsvertrag geschlossen. Die CCCB und bremenports vereinbarten ein jährliches Kajenutzungsentgelt in sechsstelliger Höhe, das regelmäßig überprüft und gegebenenfalls erhöht werden sollte.
- 76 In einem Schreiben von bremenports vor Vertragsschluss hieß es jedoch: „Zahlungsverpflichtungen aus dem Kajenutzungsvertrag werden erst wirksam, wenn im Drittgeschäft nach Ausgleich evtl. Verluste bzw. Aufwendungen für den Fahrgastbereich noch nennenswerte Überschüsse vorhanden sind.“ Eine solche Vereinbarung zur Bemessung des Entgelts war in dem schriftlichen Vertrag weder enthalten noch in Bezug genommen.
- 77 Bis einschließlich des Jahres 2019 zahlte die CCCB anders als im schriftlichen Vertrag vorgesehen keine Kajenutzungsentgelte. Zudem forderte bremenports auch keine Aufstellungen über die Erträge aus dem Drittgeschäft der CCCB an, die als Bemessungsgrundlage für den Umfang der Zahlungsverpflichtung hätten herangezogen werden können. Das Häfenressort vertritt die Auffassung, mangels Erträgen aus Drittgeschäften habe keine Zahlungsverpflichtung der CCCB bestanden.
- 78 Im Jahr 2019 bat die CCCB um außerplanmäßige Investitionen. Die Klimaanlage des Terminals sollte modernisiert und ein Passagierleitsystem sowie neue Bussteiganzeigen installiert werden. Im Gegenzug für die Finanzierung dieser Investitionsmaßnahmen und wegen des guten Geschäftsverlaufs sagte die CCCB Kajenutzungsentgelte zu und entrichtete sie im Jahr 2020 nachträglich für das Jahr 2018 zur Hälfte und für das Jahr 2019 in vollem Umfang.
- 79 Diese Vorgehensweise entspricht nicht den vertraglichen Absprachen. Die Zahlung der Kajenutzungsentgelte für die Hälfte des Jahres 2018 und für 2019



diente nunmehr als Gegenleistung für die Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen im Kreuzfahrtterminal. Das Kajenutzungsentgelt war aber unabhängig von Investitionen zu zahlen. Darüber hinaus hätte die positive wirtschaftliche Entwicklung des Fahrgastgeschäfts Anlass gegeben, die Bedingungen des Kajenutzungsvertrags bei der Vertragsverlängerung im Jahr 2014 anzupassen.

- 80 Der Rechnungshof hat die intransparente Vertragsgestaltung gerügt. Aus dem schriftlichen Kajenutzungsvertrag geht keine Vereinbarung hervor, die das Kajenutzungsentgelt von Erträgen aus einem Drittgeschäft abhängig machen könnte. Diese vom Vertragstext abweichende Vereinbarung ist überdies nicht hinreichend bestimmt, weil sie nicht definiert, was unter einem Drittgeschäft der CCCB zu verstehen ist.
- 81 Der Rechnungshof hat unabhängig davon beanstandet, dass bremenports sich keinen Überblick über die nach Fahrgast- und Drittgeschäft aufzuteilenden Erträge der CCCB verschafft und die Zuordnung dieser Erträge nicht überprüft hatte. Er hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass bremenports seinen Obliegenheiten bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens Hafen nachkommt und eine klare, schriftlich fixierte Vertragslage schafft. Das Ressort hat das zugesagt.

4 Beteiligung Bremens an der CCCB

- 82 Im Jahr 2013 leistete die CCCB aus ihrem Jahresüberschuss und den Kapitalrücklagen erstmals eine Ausschüttung an die Gesellschafterinnen in Höhe von insgesamt 200 T€. Ein gegen die Stimmen Bremens gefasster Beschluss vom September 2014 sieht vor, Gewinne in Zukunft grundsätzlich vollständig an die Gesellschafterinnen auszuschütten. Infolge dieses Beschlusses kann die CCCB für künftige Risiken keine Rücklagen bilden.
- 83 Die Interessen der Gesellschafterinnen sind nicht vollständig deckungsgleich. Während die übrigen Gesellschafterinnen der CCCB primär ihr Ertragsinteresse verfolgen, richtet sich das Interesse der Stadtgemeinde Bremen in ihrer Doppelfunktion als Gesellschafterin und Eigentümerin des Sondervermögens zugleich darauf, mit der CCCB einen dauerhaft leistungsfähigen Kreuzfahrtterminal zu erhalten. Der Gesellschaftsvertrag enthält keine Regelungen, um Konflikten aus unterschiedlichen Interessen der Gesellschafterinnen zu begegnen. Bremen ist Mehrheitsentscheidungen unterworfen, die zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die Stadtgemeinde führen können.
- 84 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, künftig bei Minderheitsbeteiligungen Abreden zu treffen, die solche Interessenkonflikte vermeiden oder einen angemessenen Ausgleich schaffen. Das Ressort hat das zugesagt.



Kultur

Informationstechnik der Bremer Volkshochschule

Die Bremer Volkshochschule erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nicht vollständig. Die Inventarisierung von IT-Geräten ist verbesserungsbedürftig.

1 IT-Konzepte und IT-Sicherheitsbeauftragte

- 85 Der Eigenbetrieb Bremer Volkshochschule (VHS) bietet Weiterbildung in Bremen mit jährlich rd. 5.000 zielgruppenorientierten Veranstaltungen an. Zur Verwaltung der Veranstaltungen betreibt die VHS mit eigenem Personal und eigenen Technikräumen eine umfangreiche IT-Infrastruktur.
- 86 Um ein angemessenes und ausreichendes Informationssicherheitsniveau aufrechtzuerhalten, sind nach der Informationssicherheitsleitlinie Bremens die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) maßgeblich. Nach dem IT-Grundschutz-Kompendium des BSI ist u. a. ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und fortzuschreiben, in dem insbesondere der Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten festgelegt wird. Zudem ist es nach den Anforderungen des BSI erforderlich, einen IT-Notfallplan zu erarbeiten und eine Beauftragte oder einen Beauftragten für IT-Sicherheit zu bestellen.
- 87 Die VHS hat weder den Schutzbedarf ihrer Daten ermittelt noch ein Sicherheitskonzept erarbeitet. Sie verfügt zwar über einen IT-Notfallplan. Dieser Plan sieht allerdings ausschließlich Maßnahmen bei einem Ausfall der gesamten IT vor, lässt jedoch weitere mögliche Ereignisse unberücksichtigt. Außerdem sind das Szenario eines Totalausfalls der IT sowie die in diesem Fall zu ergreifenden Maßnahmen nicht detailliert genug dargestellt. Ferner hat die VHS bisher keine IT-Sicherheitsbeauftragte bzw. keinen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt.
- 88 Die VHS beabsichtigt, einen externen Dienstleister mit der Wahrnehmung der IT-Sicherheitsaufgaben zu betrauen. Angebote dafür hole sie bereits ein. Das Informationssicherheitsmanagement befinde sich noch im Aufbau. Die VHS hat zugesagt, den IT-Notfallplan zu überarbeiten und um weitere Ausfallszenarien zu ergänzen sowie das IT-Sicherheitskonzept zu erstellen.

2 Smartphones und Tablets

- 89 Vernetzungs- und Datenverarbeitungsmöglichkeiten von Smartphones und Tablets sind denen von Notebooks mittlerweile vergleichbar und bergen dieselben Risiken. Wegen ihrer geringen Größe sind solche Geräte darüber hinaus besonders verlust- und diebstahlgefährdet. Nach dem IT-Grundschutzkompendium des BSI sind Regelungen für den Umgang mit Smartphones und Tablets erforderlich, die u. a. die Aktualisierung von Betriebssystemen, Zugangsmöglichkeiten zu behördeneigenen Netzen sowie Sicherheitsaspekte zu umfassen haben.
- 90 Die Nutzerinnen und Nutzer der 14 von der VHS beschafften Smartphones können auf das Verwaltungsnetz der VHS zugreifen und ihre E-Mails mit diesen Geräten synchronisieren. Welche Daten sich auf den Smartphones befinden, ist der IT-Abteilung der VHS nicht bekannt. Ebenso wenig hat sie Kenntnis über den Stand der Betriebssysteme und über Apps, da Entscheidungen über deren Installation allein der nutzenden Person überlassen bleiben.
- 91 Updates für das Betriebssystem der sieben Tablets sind bisher nicht durchgeführt worden. Die VHS plant, in naher Zukunft im Schulungsbereich deutlich mehr Tablets einzusetzen, z. B. für Online-Kurse. Dadurch wird absehbar nicht nur der Administrationsaufwand für die Geräte stark ansteigen, sondern ihre Einsatzmöglichkeiten werden auch erheblich ausgeweitet.
- 92 Die genutzten Smartphones und Tablets werden nicht IT-gestützt verwaltet, etwa mit einem Mobile-Device-Management. Auch gibt es weder ein Sicherheitskonzept für die mobilen Endgeräte noch anderweitige Nutzungsvorgaben der VHS, z. B. für das Durchführen von Updates, für die Installation und Verwendung von Apps, für Sicherheitseinstellungen oder hinsichtlich einer beschränkten Datenhaltung. Deshalb besteht ein erhebliches Sicherheitsrisiko.
- 93 Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, ein umfassendes Sicherheitskonzept mit Schutzbedarfsfeststellung auch für Smartphones und Tablets zu erarbeiten sowie Nutzungsregelungen festzulegen. Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, zeitnah ein Mobile-Device-Management einzuführen.
- 94 Die VHS hat zugesagt, das Sicherheitskonzept zu erstellen, Nutzungsregelungen zu treffen und mit steigender Gerätezahl ein Mobile-Device-Management einzuführen. Sie habe bereits begonnen, den Markt zu sondieren.



3 Inventarisierung von Endgeräten

- 95 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Anzahl und Art der IT-Geräte zu haben, bedarf es ihrer Inventarisierung. Bei der stichprobenhaften Prüfung der Anlagenbestandsliste waren nach einer zufälligen Auswahl von 16 der dort aufgeführten Geräte nur drei tatsächlich noch vorhanden. Davon war ein Gerät bereits ausgesondert und lagerte im Keller. In dieser Liste wurden somit viele IT-Geräte geführt, die es tatsächlich nicht mehr gab und die der Buchhaltung nicht durchgängig und verlässlich als ausgemustert gemeldet worden waren.
- 96 Es gibt kein Formular für einen Gerätezugang, mit dessen Hilfe es der Anlagenbuchhaltung möglich wäre, ein Gerät dem Bestand in der IT-Abteilung eindeutig zuzuordnen. Fehlen im Anlagenstammsatz der Anlagenbuchhaltung solche Informationen, besteht kein Überblick über den tatsächlichen Bestand. Ein Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Bestand bleibt erfolglos. Die Mängel der Inventarisierung führen auch zu einem fehlerhaft ausgewiesenen Anlagevermögen im Anlagenspiegel. Zudem besteht das Risiko einer unrichtigen Bilanzierung.
- 97 Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, einen Abgleich zwischen den im Anlagenbestand ausgewiesenen und den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten vorzunehmen und den Anlagenbestand zu korrigieren. Ferner hat er empfohlen, für die Gerätezugänge ein standardisiertes Formular zu nutzen, das auch Merkmale zur eindeutigen Identifizierbarkeit des jeweiligen IT-Geräts enthält, z. B. die Seriennummer. Werden der Anlagenbuchhaltung Informationen dieser Art standardisiert gemeldet, können sie im Anlagenstammsatz erfasst werden.
- 98 Die VHS beabsichtigt, bei der zum 1. Januar 2021 geplanten Umstellung auf eine neue Buchhaltungssoftware den Anlagenbestand vollständig zu aktualisieren und die für eine eindeutige Identifizierbarkeit von IT-Geräten notwendigen Informationen in der Anlagenbuchhaltung nachzupflegen. Mit Beginn des Jahres 2021 werde sie zudem neu erarbeitete und standardisierte Formulare für Zu- und Abgänge von Geräten verwenden.

4 Freigabeerfordernis der Kursverwaltungssoftware

- 99 Nach Anlage 3 zu VV-LHO Nr. 19 zu § 79 LHO bedarf es vor dem Einsatz oder der Änderung automatisierter Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens ihrer Freigabe durch das Finanzressort. Vor einer Freigabe ist das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue oder

geänderte Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme darauf prüft, ob verschiedene Mindestanforderungen eingehalten sind.

100 Mit der Kursverwaltungssoftware Kufer werden u. a. Zahlungen veranlasst. Die Software wurde im Januar 2019 ohne das notwendige Freigabeverfahren und damit unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht in den Produktivbetrieb übernommen. Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, das Freigabeverfahren unverzüglich nachzuholen.

101 Die VHS hat dies zugesagt. Das Verfahren habe sie bereits eingeleitet.

5 Vergabeverfahren für eine Buchhaltungssoftware

102 Bei Vergaben von Lieferungen und Leistungen gelten in Bremen u. a. die Vorschriften des Tariftreue- und Vergabegesetzes, der Unterschwellenvergabeordnung und der Vergabeverordnung. Nach der Vergabeverordnung bildet für die Entscheidung über die Vergabeart der von Auftraggebenden eigenverantwortlich geschätzte Auftragswert die Grundlage. Im Falle unangemessen niedriger Angebotspreise oder Lohnkosten ist das Angebot vertieft zu prüfen.

103 Die VHS beauftragte im Jahr 2020 ein Softwarehaus mit der Überlassung von Software für die Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie für die Verarbeitung elektronischer Rechnungen. Im Vergabevermerk führte die VHS aus, sie habe im Rahmen der Markterkundung festgestellt, „dass die Wertgrenze, ab der eine formalisierte Ausschreibung erfolgen muss, nicht erreicht wird.“ Ausweislich des Vermerks hatte sie in einem freihändigen Vergabeverfahren drei Angebote eingeholt, die alle die vorgegebenen inhaltlichen Kriterien hätten erfüllen können. Die Entscheidung für das Softwarehaus sei nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen worden. Aus den Angeboten ergibt sich, dass der vom Softwarehaus kalkulierte einmalige Umstellungsaufwand von rd. 14 T€ um rd. 118 T€ niedriger war als das höchste Angebot und um rd. 86 T€ niedriger als das zweithöchste Angebot. Die laufenden Kosten pro Jahr kalkulierte das Softwarehaus um rd. 10 T€ bzw. rd. 6 T€ niedriger als die beiden anderen Anbieter.

104 Anders als nach der Vergabeverordnung vorgesehen, hatte die VHS den Auftragswert nicht geschätzt. Somit ist die Wahl der Vergabeart nicht nachvollziehbar. Auch mangelte es der VHS wegen der fehlenden Schätzung des Auftragswerts an einem eigenen Maßstab für die Beurteilung, ob Angebote unangemessen niedrig waren und daher vertiefte Preisprüfungen erforderlich gewesen wären. Eine vertiefte Prüfung der Angebote, insbesondere im Hinblick auf die naheliegende Frage, ob die günstigen Preise des gewählten Anbieters hätten auskömmlich sein können, ist nicht dokumentiert. Klärungsbedarf



hätte insoweit schon wegen der extremen Spreizung der in den Angeboten ausgewiesenen Preise bestanden. Die gebotene Prüfung von Eignung der Anbieter und Vergleichbarkeit der Angebote wurde ebensowenig dokumentiert.

105 Die VHS hat zugesagt, die Vergabevorschriften künftig zu beachten.



Jugend

Sozialpädagogische Familienhilfe

Entgeltvereinbarungen setzen Kalkulationen voraus, die vereinbarte Leistungen und Standards realistisch und überprüfbar abbilden.

Es bietet sich an, das Leistungsangebot der Familienhilfe um stärker am Bedarf orientierte und kostengünstigere Maßnahmen zu erweitern.

1 Hilfen für Familien

- 106 Die sozialpädagogische Familienhilfe umfasst als Teil der Hilfe zur Erziehung ambulante Maßnahmen für Familien mit Minderjährigen. Nach § 31 SGB VIII - Kinder und Jugendhilfe - soll die sozialpädagogische Familienhilfe durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben. Sie ist in der Regel auf längere Dauer angelegt und erfordert die Mitarbeit der Familie.
- 107 In der Stadtgemeinde Bremen ist das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit seinen Sozialzentren für die Hilfestellung im Einzelfall zuständig. Die Fachaufsicht obliegt dem Jugendressort. Geleistet wird die sozialpädagogische Familienhilfe durch freie Träger. Sie erhalten Entgelte auf Grundlage von mit dem Ressort geschlossenen Vereinbarungen.
- 108 Fallzahlen und Ausgaben sind seit Jahren relativ konstant. Ende des Jahres 2019 erhielten in der Stadtgemeinde Bremen rd. 1.100 Familien sozialpädagogische Familienhilfe. Die Ausgaben betragen in jenem Jahr rd. 19,5 Mio. €.

2 Sachbearbeitung im Amt für Soziale Dienste

- 109 Eine fachliche Weisung des AfSD aus dem Jahr 2005 setzt den inhaltlichen Rahmen für die Bewilligung der Familienhilfe. Danach werden zwei Fallgruppen unterschieden. In Fallgruppe I sind im Durchschnitt wöchentlich drei Kontakte mit der Familie vorgesehen. In Fallgruppe II, die bei umfangreicherem Unterstützungsbedarf und erhöhter Kindeswohlgefährdung zu wählen ist, steigt die Zahl auf durchschnittlich fünf Kontakte. Die gesamte Maßnahmendauer soll in der Regel 17 Monate nicht überschreiten.

-
- 110 Die mit den einzelnen Trägern für die jeweilige Fallgruppe vereinbarten Entgelte weichen stark voneinander ab, u. a. wegen unterschiedlicher Personalkosten. Laut fachlicher Weisung sind im Einzelfall bei der Auswahl des freien Trägers sowohl die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch etwaige Wünsche der Familien zu berücksichtigen.
- 111 Im Zuge der vorgesehenen halbjährlichen Überprüfung des Hilfeplans im Einzelfall berichtet der beauftragte freie Träger dem AfSD, wie die Maßnahmen umgesetzt und inwieweit die Ziele erreicht wurden. Das AfSD nutzt diese Entwicklungsberichte für seine Entscheidung über die weitere Hilfeplanung.
- 112 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist das AfSD in seinem Verfahren diesen Vorgaben nicht in gebotem Maße nachgekommen:
- Entgegen der fachlichen Weisung hatte das AfSD Hilfepläne nicht nach sechs Monaten, sondern nur jährlich überprüft. Maßnahmen liefen häufig deutlich länger als 17 Monate, teils sogar über mehrere Jahre. Eine Prüfung von Ausnahmetatbeständen oder Alternativen war in keinem Fall ersichtlich.
 - Gründe für die Wahl des jeweiligen freien Trägers wurden nur in wenigen Fällen benannt und Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht dokumentiert.
 - Entwicklungsberichte freier Träger über die Hilfe im Einzelfall waren teilweise wenig ausführlich und aussagekräftig. Eine einheitliche Form für diese Berichte war nicht vorgesehen.
- 113 Überprüft das AfSD Hilfepläne später als vorgeschrieben, kann das zu einer längeren Laufzeit der Maßnahme als notwendig führen. Außerdem wird es erschwert, den Hilfeverlauf engmaschig zu begleiten. Solange kein direkter Kontakt des AfSD zur Familie besteht, lassen sich verlässliche Informationen zum Erfolg der Maßnahme nicht unmittelbar gewinnen. Das AfSD bleibt dann bei der Entscheidung über eine Weiterbewilligung der sozialpädagogischen Familienhilfe maßgeblich auf die Beurteilung der entgeltfinanzierten freien Träger angewiesen.
- 114 Wird die in der fachlichen Weisung verankerte regelhafte Dauer der Maßnahme ohne Begründung überschritten, unterbleibt auch die notwendige Prüfung, ob die sozialpädagogische Familienhilfe weiterhin im bisherigen Ausmaß erforderlich ist oder sogar ganz entfallen könnte. Es besteht das Risiko erhöhter Kosten, wenn die Unterstützung der Familie nicht mehr im bisherigen Umfang erforderlich wäre oder sich auf andere Weise preisgünstiger leisten ließe. Falls weniger als durchschnittlich drei Kontakte wöchentlich ausreichen, wäre die



sozialpädagogische Familienhilfe nicht mehr das Mittel der Wahl, da eine geringere Kontaktfrequenz in den Vereinbarungen mit den freien Trägern nicht vorgesehen ist. Es vermag allerdings nicht zu überzeugen, dass die fachliche Weisung unterhalb einer Frequenz von durchschnittlich drei Kontakten mit der hilfsbedürftigen Familie pro Woche kein Hilfsangebot vorsieht, um stärker am Bedarf orientierte und weniger aufwendige Maßnahmen zu ermöglichen.

- 115 Finanzielle Nachteile drohen der Stadtgemeinde auch dann, wenn nicht der preisgünstigste geeignete Träger für eine Maßnahme ausgewählt wird. Die Gründe für die Auswahl bedürfen schon deshalb der Dokumentation. Während der Maßnahmedauer benötigt das AfSD aussagekräftige Berichte der freien Träger, um Eignung und Erforderlichkeit der Hilfen sachgerecht beurteilen zu können.
- 116 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen,
- die Vorgaben der fachlichen Weisung, insbesondere zur Überprüfung des Hilfeplans und zur maximalen Hilfedauer, zu beachten,
 - in Zusammenarbeit mit den in Betracht kommenden freien Trägern zu prüfen, ob das Leistungsangebot der sozialpädagogischen Familienhilfe um Maßnahmen mit geringerer Kontaktfrequenz ergänzt werden kann, um Hilfsangebote bedarfsgerecht und dabei wirtschaftlich günstiger anbieten zu können,
 - bei der Auswahl freier Träger auch die Kosten zu berücksichtigen und die Auswahlgründe zu dokumentieren sowie
 - in Abstimmung mit freien Trägern darauf hinzuwirken, die Berichte zu vereinheitlichen und so dafür zu sorgen, dass die für die Steuerung des Hilfeprozesses erforderlichen Informationen vorliegen.
- 117 Das Jugendressort hat in seiner Stellungnahme erläutert, es werde die fachliche Weisung ändern, die Vorgaben zur maximalen Hilfedauer präzisieren und künftig halbjährlich Hilfepläne überprüfen. Es beabsichtigt, ein nach Fachleistungsstunden abzurechnendes Angebot zu entwickeln und hat zugesagt, die Dokumentation der Trägerauswahl zu verbessern. Außerdem seien Jugendressort und freie Träger zurzeit dabei, einen verbindlichen Rahmen für das Berichtswesen zu erstellen.

3 Vereinbarungen mit freien Trägern

- 118 Nach den zwischen Jugendressort und freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen bemessen sich die Entgelte abhängig von den durchschnittlichen wöchentlichen Kontaktdichten. Daneben werden grundsätzliche Festlegungen zu Leistungszeiten und zur Auslastung der Träger berücksichtigt. Darüber hinaus enthalten die Vereinbarungen u. a. Regelungen zur persönlichen Eignung des Personals sowie zu Qualitätsentwicklung, Dokumentation und Prüfungen. Freie Träger sind verpflichtet, jährlich zu einem Stichtag Daten über ihren Personalbestand zu erstellen, etwa zu Berufsgruppe, Qualifikation, Stellenanteil und Eingruppierung. Das Jugendressort hat das Recht, nach vorheriger Ankündigung diese Unterlagen beim Träger zu prüfen.
- 119 Das Jugendressort vereinbarte ferner mit den freien Trägern, ihm alle zwei Jahre Qualitätsentwicklungsberichte anhand eines einheitlichen Rasters vorzulegen. Die Inhalte sollen anschließend zwischen Jugendressort und freien Trägern erörtert werden und als Grundlage für Dialoge über die Qualitätsentwicklung der sozialpädagogischen Familienhilfe in der bremischen Jugendhilfe dienen.
- 120 Das Ressort nutzte die aus den Vereinbarungen folgenden Möglichkeiten nicht hinreichend, um die Entgelte zu bemessen und die Familienhilfe fachlich weiterzuentwickeln:
- Als Grundlage für die Höhe künftiger Entgelte dienten ausschließlich die zum Zeitpunkt der Vereinbarung aktuellen Informationen zur personellen Ausstattung und tatsächlichen Auslastung der Träger. Seine Prüfrechte nahm das Ressort nicht wahr.
 - Die Qualitätsentwicklungsberichte der Träger fielen in Inhalt und Umfang sehr unterschiedlich aus. Informationen zu Personal und Leistungserbringung waren nicht immer vollständig vorhanden. Gespräche über Qualitätsentwicklungsberichte fanden mit den freien Trägern zuletzt im Jahr 2017 statt.
- 121 Kann das Jugendressort anfallende Kosten beim Abschluss neuer Entgeltvereinbarungen nur stichtagsbezogen prüfen, drohen Fehler in der Kalkulation. Allein mit auf einen längeren Zeitraum bezogenen Daten lässt sich ein angemessenes Entgelt für die Zukunft ermitteln, weil sonst stichtagsbezogene Sondereffekte das Bild verfälschen können. Außerdem kann das Jugendressort mit Stichtagsdaten nicht beurteilen, ob der jeweilige freie Träger die für die Kalkulation vereinbarten Standards, z. B. für den Personaleinsatz oder



zur Dauer der Maßnahmen, in der Vergangenheit einhielt. Legen freie Träger die Listen zu Entwicklung und Einsatz des Personals nicht jährlich vor und nimmt das Jugendressort seine festgelegten Prüfrechte vor Ort nicht wahr, ist es kaum möglich, die Angemessenheit der Entgelte zu prüfen. Unvollständige Qualitätsentwicklungsberichte erschweren deren Bewertung nach einheitlichen Maßstäben deutlich.

- 122 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Entgelte nicht anhand rein stichtagsbezogener Kalkulationen festzulegen, sondern dafür über angemessene Zeiträume erhobene Daten zu berücksichtigen. Er hält es ferner im Interesse der Qualitätssicherung für unerlässlich, in Zusammenarbeit mit den Trägern ein neues, einheitliches Format für die Qualitätsentwicklungsberichte zu erarbeiten und den Dialog zur Qualitätsentwicklung erneut aufzunehmen. Er hat das Jugendressort gebeten, sich zeitnah mit den freien Trägern über deren Informationspflichten zu verständigen. Dabei ist es erforderlich, dass die Träger regelmäßig Listen zur Entwicklung und zum Einsatz ihres Personals vorlegen. Ferner hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, vereinbarte Prüfrechte auch wahrzunehmen.
- 123 Das Jugendressort hat erläutert, es entwickle derzeit ein einheitliches Raster für die Qualitätsentwicklungsberichte. Es sei geplant, ein standardisiertes Verfahren für die Qualitätsdialoge zu vereinbaren. Ziel sei es, die Qualität des Personaleinsatzes durch die freien Träger für das Ressort nachvollziehbar zu machen. Das Ressort hat eingeräumt, Informationen aus den Qualitätsentwicklungsberichten müssten geeignet sein, die Personalausstattung der Träger transparenter zu gestalten, um eine Grundlage für die Bemessung der Entgelte zu bilden.

4 Controlling

- 124 Das AfSD erfasst systemgestützt Fallzahlen und Kosten der sozialpädagogischen Familienhilfe. Das Fachcontrolling des Jugendressorts führt die Werte regelmäßig für seine Berichterstattung zusammen und nutzt sie u. a. für seinen „Quartalsbenchmark für die Hilfen zur Erziehung“ und den „Bericht über die Entwicklung der Sozialleistungen“. Darüber hinaus erheben AfSD und Jugendressort keine Kennzahlen. Weder im Einzelfall noch insgesamt werden Dauer oder Erfolg der Maßnahmen erfasst. Auch für einzelne Träger liegen solche Informationen nicht vor.
- 125 Es reicht für ein Fachcontrolling nicht aus, lediglich Fallzahlen und Kosten zu ermitteln. Findet im Einzelfall kein kennzahlenbasiertes Controlling zu Dauer und Wirkung der sozialpädagogischen Familienhilfe statt, lässt sich der Erfolg

der Maßnahmen nicht bemessen. So ist nicht erkennbar, ob Veränderungen notwendig werden. Auch Rückschlüsse auf Qualität und Quantität der Arbeit freier Träger sind nicht möglich. Das erschwert es, die Arbeit der Träger zu vergleichen und Erkenntnisse im Sinne einer Best Practice daraus nutzbar zu machen.

- 126 Der Rechnungshof hat Jugendressort und AfSD aufgefordert, das Fachcontrolling auf Dauer und Wirkung der Hilfe auszudehnen und dafür Kennzahlen zu entwickeln. Er hält es für zweckmäßig, Kennzahlen auch trägerspezifisch zu erheben, um Erkenntnisse im Wege einer Analyse der Best Practice für die Weiterentwicklung der sozialpädagogischen Familienhilfe zu gewinnen.
- 127 Das Jugendressort hat erläutert, die Entwicklung von Wirkungskennzahlen sei sein ausdrückliches Ziel. Mit Einführung einer neuen IT-Fachanwendung werde es prüfen, in welcher Form die dann bestehenden Auswertungsmöglichkeiten dem Fachcontrolling Zugriff auf wirkungsrelevante Daten bieten.

Umwelt

Budget für Straßenbaumpflege

Für die Pflege und Kontrolle von Straßenbäumen fehlt nach wie vor eine an Prioritäten ausgerichtete Finanzplanung, die eine verlässliche Budgetbemessung erleichtert.

1 Prüfungsanlass

- 128 In Bremen ist das Umweltressort für die Pflege und die Erhaltung der Verkehrssicherheit von etwa 71.000 Straßenbäumen zuständig. Es trägt die Budgetverantwortung. Mit den auszuführenden Arbeiten ist seit 2010 der Umweltbetrieb Bremen (UBB) beauftragt.
- 129 Bereits in den Jahren 2012 und 2013 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass der UBB die Baumkontrolle und -pflege nicht ausreichend durchgeführt und das Ressort seine Steuerungspflichten nur teilweise erfüllt hatte (vgl. Jahresbericht 2014 - Stadt, Tz. 268 ff.). Die damals getroffenen Feststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass für eine erneute Prüfung im Jahr 2020 genommen und dabei zusätzlich das Controlling sowie die Budgetbemessung untersucht.

2 Ergebnisse der Nachschau

- 130 Wie im Jahr 2013 vom Rechnungshof gefordert, setzte der UBB zwar eine Dienstanweisung zu den Verkehrssicherungspflichten in Kraft. Sie ist aber noch nicht vollständig. So stehen die im Anhang erwähnten Verfahrensanweisungen zu Baumpflegearbeiten und Baumfällungen sowie zur Verkehrssicherheit bei Baustelleneinrichtungen aus. Außerdem wendet der UBB die Verfahrensanweisung Verkehrssicherheitskontrolle an Bäumen weiterhin an, obwohl sie bis zum 31. Dezember 2018 befristet war.
- 131 Der UBB hat dazu vorgetragen, er habe die Dienstanweisung aus arbeitsökonomischen Gründen noch nicht vervollständigt, weil er die Novellierung hierfür maßgeblicher Richtlinien habe abwarten wollen. Da deren Neufassungen mittlerweile vorliegen, hat der Rechnungshof den UBB gebeten, nunmehr die Anweisungen schnellstmöglich fertigzustellen und die seit mehr als zwei Jahren nicht mehr geltende Verfahrensanweisung zu erneuern.
- 132 Offen ist zudem immer noch die vom Rechnungshof geforderte langfristige Planung der Straßenbaumbewirtschaftung. Bis heute wird das Haushaltsbudget

für die Pflege der Straßenbäume im Zwei-Jahres-Rhythmus aufgestellt. Die Finanzplanung erstreckt sich lediglich auf zwei weitere Jahre.

- 133 Zurzeit erarbeitet das Umweltressort ein umfangreiches Handlungskonzept für alle Stadtbäume einschließlich der Straßenbäume. Das Handlungskonzept ist nach Angaben des Ressorts übergeordneter und strategischer Natur. Es sei nicht geplant, einzelnen Bedarfsträgern entstehende Kosten zuzuordnen. Die Unterhaltungspflege durch den UBB und deren langfristige Finanzplanung seien nicht Gegenstand des Handlungskonzepts.
- 134 Nur wenn das Handlungskonzept auch die Kosten einschließlich der Folgekosten von Maßnahmen und deren Zuordnung berücksichtigt, lässt sich beurteilen, ob die Maßnahmen finanzierbar und damit auch umsetzbar sind. Der Rechnungshof hält daher nach wie vor eine längerfristige Finanzplanung für erforderlich.

3 Controlling und Budgetbemessung durch das Ressort

3.1 Jährliche Vorlage von Kostenanalysen

- 135 Das Budget für Pflege und Kontrolle der Straßenbäume sowie damit zusammenhängender Leistungen legt das Ressort jeweils in einem Jahresauftrag an den UBB fest. Die Jahresaufträge für 2016 bis 2019 gaben dem UBB u. a. auf, dem Ressort als Nachweis für die erbrachten Leistungen und die dafür entstandenen Kosten jährlich einen sog. Verwendungsnachweis in Form einer Kostenanalyse vorzulegen. Daraus sollte insbesondere der geleistete Aufwand für die einzelnen Aufgaben hervorgehen. Zwar erstellte der UBB seit 2016 jährlich die Kostenanalysen für Pflege und Kontrolle der Straßenbäume, legte die Unterlagen aber dem Ressort erst aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof im August 2020 vor. Das Ressort seinerseits hatte die Kostenanalysen vorher auch nicht eingefordert.
- 136 Schon aus der Budgetverantwortung des Ressorts folgt aber die Pflicht, die Vorlage von Kostenanalysen nicht nur zu vereinbaren, sondern auch darauf zu bestehen, dass diese tatsächlich vorgelegt werden. Als Erklärung für sein Versäumnis berief sich das Ressort darauf, es habe zum Zwecke des Controlling-Gespräche mit dem UBB geführt. Solche mündlichen Abstimmungen ersetzen jedoch keine Kostenanalyse, weil sie nicht abbilden, wo und wofür sowie in welcher Höhe Kosten angefallen sind.
- 137 Der Rechnungshof hat das Ressort und den UBB aufgefordert, für die jährliche Vorlage der nach dem Jahresauftrag zu erstellenden Unterlagen zu sorgen. Ressort und UBB haben das zugesagt.



3.2 Bemessung des Budgets

- 138 Auf Grundlage der Kostenanalysen und Unterhaltungsberichte hat der Rechnungshof die nachfolgende Gegenüberstellung des Budgets zu den Kosten der Straßenbaumpflege durch den UBB erstellt.

Budget und Mittelabfluss, in Mio. €				
	2016	2017	2018	2019
Straßenbäume (Anzahl)	70.201	69.510	69.294	71.168
Ursprüngliches Jahresbudget	3,46	3,50	3,31	3,25
Genehmigter Mehrbedarf		1,01		0,40
Mittelabfluss	2,70	2,77	2,77	3,97
Über-/Unterschreitung des Budgets (ohne / mit Mehrbedarf)	-0,76 / -	-0,73 / -1,74	-0,54 / -	0,72 / 0,32

- 139 Der Jahresauftrag 2016 wies ein Budget von 3,46 Mio. € für die Pflege und Kontrolle von rd. 70.000 Straßenbäumen aus. Dem standen tatsächlich angefallene Kosten in Höhe von rd. 2,70 Mio. € gegenüber. Es ergab sich also für dieses Jahr eine Unterschreitung des Budgets um rd. 0,76 Mio. €. Auch im Jahr 2017, in dem für den UBB ein Mehrbedarf wegen gestiegener Lohnkosten aus Tarifierhöhungen und Beseitigung von Sturmschäden an Straßenbäumen in Höhe von 1,01 Mio. € anerkannt worden war, und im Jahr 2018 unterschritt der UBB jeweils sein für die Arbeit zur Verfügung stehendes ursprüngliches Budget. Die Differenz im Jahr 2017 ist noch höher, wenn der genehmigte Mehrbedarf in die Berechnung miteinbezogen wird. Nur im Jahr 2019 überschritt der UBB das ihm für die Pflege und Kontrolle der Straßenbäume ursprünglich zugewiesene Budget, und zwar um rd. 0,72 Mio. €.
- 140 Das Ressort hat sich darauf berufen, der Doppelhaushalt 2016/2017 sei erst Mitte 2016 verabschiedet worden. Deshalb hätten die Mittel für die Pflege und Kontrolle der Straßenbäume nicht vollständig ausgegeben werden können. Der UBB sei in beiden Jahren bereits Verbindlichkeiten eingegangen, die erst im Folgejahr erfolgs- und zahlungswirksam aufgelöst worden seien. Die entsprechenden Beträge seien ins Folgejahr übertragen worden.
- 141 Der vom Ressort behauptete Übertrag auf die Jahre 2017 und 2018 ist anhand der vorliegenden Unterlagen nicht nachvollziehbar. Sofern der UBB bereits in den Jahren 2016 und 2017 Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit

unerledigten Pflegebedarfen aus dem jeweiligen Vorjahr eingegangen wäre, hätte dies im Jahr 2017 bzw. 2018 zu einem signifikant erhöhten Mittelabfluss führen müssen. Das gilt umso mehr, als 2016 bis 2019 mehr Aufgaben zu erfüllen waren, weil nach den Jahresberichten des UBB die Anzahl derjenigen Bäume gestiegen war, die jeweils zum Jahresende unerledigte Pflegebedarfe aufgewiesen hatten. Hätten dem Ressort die Kostenanalysen des UBB vorgelegen, hätte es erkennen können, dass die dargestellten Mittelabflüsse ebensowenig plausibel waren wie der für 2017 geltend gemachte Mehrbedarf.

- 142 Die Zahlen zeigen, wie wichtig die Auswertung von Kostenanalysen für die Budgetbemessung durch das Ressort ist. Nur wenn dem Ressort die Kosten für die Pflege und Kontrolle der Straßenbäume bekannt sind, kann es ein am Bedarf orientiertes Budget bilden (s. Tz. 136).
- 143 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sowohl die Budgethöhe als auch den Mittelabfluss regelmäßig zu analysieren. Überdies hat er empfohlen zu untersuchen, aus welchen Gründen seit 2016 trotz bewilligter Budgetmehrbedarfe die Anzahl der unerledigten Pflegebedarfe angestiegen ist. Hierzu hat sich das Ressort nicht geäußert.

4 Controlling beim Umweltbetrieb

- 144 Nach dem Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes und der Stadtgemeinden haben Eigenbetriebe ihre Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu führen sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erstellen.
- 145 Aus der Kosten- und Leistungsrechnung des UBB lassen sich nur mit aufwendigen manuellen Zusatzrechnungen Erkenntnisse darüber gewinnen, wie hoch beispielsweise die Kosten für das Wässern der Bäume oder das Entfernen von Totholz sind. Solche Zusatzrechnungen sind fehleranfällig und binden Personalkapazitäten.
- 146 Trotz gleicher Datenbasis weichen die Werte einzelner Positionen, z. B. zu den vom Ressort erhaltenen Mitteln, in den Kostenanalysen und Unterhaltungsberichten voneinander ab. Auch die ausgewiesenen Stundensätze stimmen nicht überein, ohne dass sich die Differenzen und die Berechnungsgrundlagen aufklären ließen.
- 147 Der UBB benötigt für eine effiziente Aufgabenerledigung ein funktionierendes Controllingssystem. Eine Voraussetzung dafür ist eine transparente und verlässliche Datenlage mit widerspruchsfreien Zahlen. Zurzeit unterstützt das



Controlling die fachliche Steuerung nicht hinreichend. Der Rechnungshof hat gefordert, die aufgezeigten Fehler zu beheben.

- 148 Das Ressort hat hierzu mitgeteilt, der UBB habe mittlerweile eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der fachlichen und finanziellen Steuerung nach Leistungsmerkmalen beschäftige sowie die bestehenden Berichte überprüfe bzw. weitere Berichte konzipiere.

5 Abrechnung der Rahmenverträge

- 149 Baumfällungen und Baumpflegearbeiten, für die dem Eigenbetrieb Personalkapazitäten fehlen oder für die er nicht über die notwendige Ausrüstung verfügt, z. B. Baumstubbenfräsen oder spezielle Hubarbeitsbühnen, schreibt der UBB als Rahmenvereinbarungen aus. In den Rahmenvereinbarungen sowie den dazu gehörenden Auftrags- und Leistungsverzeichnissen ist vorgesehen, Leistungen je Einzelauftrag und Maßnahme abzurechnen.
- 150 Der Rechnungshof wollte mittels einer repräsentativen Stichprobe das Abrechnungsverfahren sowie den Mittelabfluss zu den Rahmenvereinbarungen prüfen. Die vorhandenen Unterlagen ermöglichten die Zuordnung der einzelnen Zahlungsvorgänge im SAP-Buchungssystem zu den Rahmenvereinbarungen jedoch nicht. Infolgedessen bleibt offen, ob den Rechnungen die zahlungsbegründenden Unterlagen, wie Aufmaße und Leistungsnachweise, zum Zeitpunkt der Zahlung vollständig beigelegt waren. Ob vor der Anordnung von Zahlungen die kassenrechtlichen Voraussetzungen geprüft worden waren, kann aus diesem Grund nicht beantwortet werden.
- 151 Der UBB hat hierzu geäußert, für sämtliche Rechnungen lägen die zahlungsbegründenden Unterlagen vollständig vor. Sie würden i. d. R. auch zusammen mit den Rechnungen eingescannt.
- 152 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Buchführung des UBB dennoch nicht lückenlos prüfbar ist, weil die Zahlungsvorgänge den Rahmenverträgen nicht zugeordnet werden können. Der UBB hat die fehlende Zuordnungsmöglichkeit eingeräumt und mitgeteilt, er arbeite derzeit an einer Verfahrensanweisung, um den Mangel zu beheben.



Wirtschaft

Abrechnung der Erschließung von Gewerbeflächen

Für die Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen bilden zuverlässige Aufmaße und eine aussagekräftige Dokumentation die zentrale Grundlage, um überhöhte Vergütungen zu vermeiden.

1 Erschließungsmaßnahmen

- 153 Die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) betreibt im Auftrag Bremens die Entwicklung, Stärkung und Vermarktung des Wirtschafts- und Erlebnisstandorts Bremen. Zu ihren Aufgaben gehört es u. a., Gewerbeflächen zu erschließen. Dabei hat sie die einschlägigen Bestimmungen der LHO einschließlich der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben zu beachten und ist auch an die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) gebunden.
- 154 Der Rechnungshof hat die Abrechnung von vier Erschließungsmaßnahmen der WFB im Sondervermögen Gewerbeflächen (Stadt) geprüft:
- Nebenanlagen im Bereich Carl-Benz-Straße und August-Horch-Straße,
 - Straßen- und Kanalbau, Neuerschließung Maria-Cunitz-Straße, Flughafenausfahrt, Flughafendamm (Flughafen),
 - Sanierung der Richard-Dunkel-Straße und
 - Kanalbau in der Senator-Mester-Straße.
- 155 Die Ausschreibungsunterlagen zu den Maßnahmen waren von Ingenieurbüros erarbeitet worden. Die Büros nahmen ebenfalls die Bauoberleitung und die örtliche Bauüberwachung wahr. Dazu gehört es auch, die Aufmaße zu bestätigen und die Rechnungen der Bauunternehmen zu prüfen.

2 Vertragliche Regelungen

- 156 Um Baumaßnahmen durchführen zu lassen, schließen öffentliche Auftraggebende Verträge mit Bauunternehmen ab. Darin werden neben dem herzustellenden Bauwerk auch die Regelungen für die Abrechnung festgelegt. Zumeist umfasst ein Bauvertrag zur Herstellung einer Straßenbaumaßnahme hunderte Einzelleistungen, für die jeweils Einheitspreise vereinbart sind. Zu

den einzelnen Leistungspositionen treffen die Vertragsparteien verbindliche Absprachen für die Abrechnung. Bestandteil des Bauvertrags sind stets die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen sowie die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen. Diese Regelwerke enthalten unter anderem Vorgaben für die Abrechnung und Vergütung von Bauleistungen.

- 157 Nach der VOB sind der Abrechnung als Nachweis für Art und Umfang der Leistungen die erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege, z. B. Aufmaßblätter, beizufügen. Die tatsächlich erbrachten Leistungen werden durch Unterschriften der Vertragsparteien auf den Aufmaßblättern bestätigt und verbindlich festgestellt. Darin sind bestimmte Eintragungen notwendig, beispielsweise die „Bezeichnung der Bauleistung“ und die „Ordnungszahlen der Leistung“. Die Angaben über die Leistungen in den Aufmaßblättern müssen eindeutig und übersichtlich sein.
- 158 Die Aufmaßerstellungen und die sich darauf beziehenden Abrechnungen der geprüften Maßnahmen waren teilweise unzureichend:
- Abrechnungsunterlagen der Maßnahme Richard-Dunkel-Straße enthielten Aufmaßblätter, die nur mit dem Hinweis „zur Kenntnis“ unterschrieben waren. Diese waren für die gemeinsamen Feststellungen der Leistungen und damit als Abrechnungsgrundlagen nicht ausreichend. Vieles spricht dafür, dass die Vertragsparteien die erbrachten Leistungen nicht gemeinsam aufgemessen hatten.
 - Andere Aufmaße kennzeichneten die örtliche Lage der Leistungen nicht eindeutig. So konnten Leistungen für das Verlegen von Anschlussleitungen und zwei Entwässerungsrinnen an einem Sportplatz nicht eindeutig einer Örtlichkeit zugeordnet werden. Mehrfachabrechnungen ließen sich nicht ausschließen, weil die Leistungen in verschiedenen Positionen mit jeweils anderen Referenzörtlichkeiten in den Aufmaßblättern enthalten waren.
 - Die Erstellung der digitalen Aufmaße wurde nicht im notwendigen Umfang dokumentiert. Gerade bei einem digitalen Aufmaß ist zu beachten, dass hinsichtlich der aufzumessenden Punkte in der Örtlichkeit und der Kalibrierung der Systeme Fehler entstehen können. Vor Ort unterblieb es, die festgestellten Werte direkt auszudrucken und die Messdaten übersichtlich zu dokumentieren sowie zu unterschreiben.
 - Abrechnungszeichnungen enthielten nicht immer die notwendigen Angaben, um Berechnungen nachvollziehen zu können; so fehlten beispielsweise Maßangaben.



- 159 Die Sorgfalt, mit der Aufmaße erstellt werden, ist von entscheidender Bedeutung für korrekte Abrechnungen. Der WFB obliegt es daher, auf eine sorgfältige Aufmaßerstellung hinzuwirken.
- 160 Der Rechnungshof hat weitere Verstöße gegen vertragliche Regelungen zur Abrechnung kritisiert. So wurden im Vertrag bereits vereinbarte Leistungen zusätzlich noch nach Stundenlohnsätzen vergütet. In einem Fall wurden für den Einbau von Wasserbausteinen zusätzliche Stundenlohnarbeiten in Höhe von netto rd. 9 T€ abgerechnet, obwohl die erforderlichen Leistungen bereits mit einer Leistungsposition vergütet worden waren.
- 161 Die WFB hat dazu dargestellt, es seien nachträgliche Regulierungsarbeiten an der Steinschüttung erforderlich gewesen. Diese Begründung überzeugt nicht, weil der fachlich korrekte Einbau bereits in der vereinbarten Position enthalten und damit vergütet worden war. Der Rechnungshof erwartet, dass die WFB künftig Abrechnungen besonders darauf prüft, ob Leistungen mehrfach erfasst sind.
- 162 Die WFB hatte in den Verträgen für die Überschreitung vorgesehener Ausführungsfristen Vertragsstrafen vereinbart. Halten Bauunternehmen die Fristen für ihre Leistungen nicht ein, werden bei der Abrechnung zu berücksichtigende Strafzahlungen fällig. Bei drei Maßnahmen wären Vertragsstrafen in Höhe von insgesamt rd. 65 T€ zu berücksichtigen gewesen. Dazu hatte die WFB in den Abrechnungsunterlagen nichts vermerkt.
- 163 Die WFB hat dazu ausgeführt, in einem Fall seien durch Eingabefehler falsche Fristen vorgegeben gewesen. Bei einer anderen Maßnahme hätte sie sich mit dem Bauunternehmen während der Ausführung geeinigt, die Vertragsstrafen unbeachtet zu lassen, weil sich bei den Bauarbeiten durch im Boden vorhandene Leitungen erhöhter Aufwand ergeben hätte. Dokumentiert worden waren diese Gründe in den Abrechnungsunterlagen aber nicht.
- 164 Der Rechnungshof hat die WFB gebeten, die vorgesehenen Vertragsstrafen bei der Abrechnung zu beachten und Änderungen dazu lückenlos zu dokumentieren. Die WFB hat das zugesagt.

3 Abrechnung von Erdarbeiten

- 165 Der Umgang mit dem Baustoff Boden ist komplex und stellt hohe Anforderungen an die Planung und Ausführung von Erdarbeiten, weil Boden im Bestand inhomogen sein kann. Die tatsächlichen Bodenverhältnisse werden trotz aller Voruntersuchungen erst im Zuge der Arbeiten offenkundig. Eine sorgfältige Überwachung der auf der Baustelle vorgenommenen Erdarbeiten und eine

aussagekräftige Dokumentation über die Vorgänge im Baugeschehen sind unerlässlich, um die vertragsgemäße fachgerechte Ausführung, die ordnungsgemäße Abrechnung und die regelgerechte Entsorgung von belastetem Boden gewährleisten zu können. Dabei müssen Informationen zur Qualität des Bodens, zu den Örtlichkeiten der Entnahme, zur Lagerung und zum Einbau sowie zur Abfuhr festgehalten und die Bodenmengen genau erfasst werden. Nach Beendigung einer Maßnahme sind die zuvor durchgeführten Bodenbewegungen vor Ort kaum noch nachvollziehbar. Die Vertragsparteien sind daher gehalten, die für die Abrechnung notwendigen Feststellungen dem Fortgang der Arbeiten entsprechend zu treffen und solche Leistungen gemeinsam aufzumessen, die im Nachhinein nicht festgestellt werden können. Die Vorgaben dafür finden sich in der VOB.

- 166 Die Anforderungen an eine aussagekräftige Dokumentation erfüllte die WFB nicht durchgehend. So war bei der Maßnahme am Flughafen in der Ausschreibung für Erdarbeiten im Kanalbau vorgesehen, 850 m³ Kleiboden auszubauen. Davon sollten 200 m³ vor Ort wieder eingebaut werden, die übrigen 650 m³ waren zu entsorgen. Allerdings war die Abrechnung hinsichtlich des Kleibodens nicht plausibel: Danach wurden etwa 1.000 m³ ausgebaut, aber 1.280 m³ abgefahren und entsorgt. Der Rechnungshof hat bei dieser Maßnahme bemängelt, dass Bodeneinbau, Bodenabbau, Transport sowie Lagerung nicht vollumfänglich und nachvollziehbar dokumentiert worden waren.
- 167 Das für die geprüfte Stelle tätige Ingenieurbüro hat mitgeteilt, die Abrechnungsmengen seien nicht nur auf den Kleiboden, sondern auf den gesamten Bodenaushub beim Kanalbau zu beziehen. Diese Darstellung überzeugt nicht, weil für die unterschiedlichen Böden in den hier maßgeblichen Positionen verschiedene Preise vereinbart worden waren. Überdies können einige Aufmaße nicht vollumfänglich geprüft werden, weil Angaben zum Gelände - wie die Mächtigkeit der angetroffenen Kleischicht oder Grabenoberkanten - auf den Abrechnungsunterlagen nicht angegeben waren. Eine ordnungsgemäße Abrechnungsgrundlage liegt somit nicht vor.
- 168 Es ist unabdingbar, wesentliche Vorgänge auf der Baustelle vollständig zu dokumentieren, sodass Bodenbewegungen mit Ausbau, Wiedereinbau, Lagerung und Abfuhr damit auch im Nachhinein eindeutig nachvollzogen werden können.
- 169 Ebenfalls bei der Maßnahme am Flughafen wurde die Position „Boden lösen, laden und verwerten für den Straßenbau“ in Höhe von netto etwa 40 T€ in mehrfacher Hinsicht nicht korrekt abgerechnet. Nach dem Vertrag war die feste und verdichtete Masse im Abtragsprofil in Kubikmetern abzurechnen. Abrechnungsgrundlage bildete hingegen ein Bodenhaufwerk, das mit dem



ausgebauten Boden aufgeschüttet worden war. Der Rauminhalt des aufgeschütteten Materials wurde berechnet und in Rechnung gestellt. Der Umstand, dass sich durch eine lockere Lagerung die Menge im Raummaß erhöht, hätte bei der Abrechnung erkennbar berücksichtigt werden müssen.

- 170 Das für die geprüfte Stelle tätige Ingenieurbüro hat mitgeteilt, bei dem als Haufwerk gelagerten Boden habe es sich um Bodenaushub nach Arbeiten des Kampfmittelräumdienstes gehandelt, die parallel zu den Aushubarbeiten stattgefunden hätten. Abtragsprofile hätten daher nicht erstellt werden können. Der Boden sei jedoch lagenweise auf das Haufwerk verbracht und dort verdichtet worden. Allerdings geht dieser Sachverhalt aus den Abrechnungsunterlagen nicht hervor. Der Rechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass bodenbearbeitende Maßnahmen aus den Abrechnungsunterlagen erkennbar sind, um Erdbewegungen fachgerecht abrechnen zu können.
- 171 Nach den Abrechnungsunterlagen war das Haufwerk zur Entsorgung abgefahren worden. Die an der Entsorgungsstelle angelieferten Bodenmengen vergütete die WFB dem Bauunterunternehmen ein zweites Mal, obwohl die Position nur einmal hätte abgerechnet werden dürfen. Im Ergebnis bezahlte die WFB netto rd. 14 T€ zu viel.
- 172 Bei Abrechnungen von Erdarbeiten zur Herstellung neuer Kanäle und Leitungen sind die bauvertraglichen Regelungen zu den Mindestmaßen zu beachten. Soll eine Rohrleitung verlegt werden, ist ein Graben auszuheben, der nach dem Einbau der neuen Leitungen wieder verfüllt wird. Nach der VOB werden dabei die notwendigen Erdarbeiten in der Regel nach den erforderlichen Mindestmaßen abgerechnet. Die Mindestmaße sind abhängig von den Abmessungen der Leitungen, den Einbautiefen und den Bodenbeschaffenheiten. Für Erdarbeiten, die über die jeweiligen Mindestanforderungen hinausgehen, hat das ausführende Bauunternehmen keinen Anspruch auf Vergütung. Insbesondere aus diesem Grund sind die korrekten und vollständigen Aufmaße für die rechnerische Ermittlung der Mindestmaße zwingend notwendig.
- 173 Die Aufmaße für die Abrechnung der Baumaßnahme am Flughafen waren nicht hinreichend detailliert. Um eine vertragsgemäße Abrechnung sicherzustellen, fehlten notwendige Angaben, insbesondere zu den Abmessungen der Leitungen und den Bodenverhältnissen. Ferner wurden teilweise Rohrgrabenweiten abgerechnet, die über die vertraglich vereinbarten Mindestmaße hinausgingen.
- 174 Auch bei der Kanalbaumaßnahme Senator-Mester-Straße war die Abrechnung der Erdarbeiten für den Kanal nicht nachvollziehbar dargelegt. In den



Aufmaßen fehlten für die Abrechnung bedeutsame Angaben, insbesondere die genaue Lage der Leitungen in den hergestellten Gräben. Es war daher größtenteils nicht vollständig nachvollziehbar, ob tatsächlich nur die Mindestmaße abgerechnet worden waren.

- 175 Der Rechnungshof hat die WFB darauf hingewiesen, dass die Aufmaße in den genannten Fällen nicht die notwendigen Informationen für eine ordnungsgemäße Abrechnung nach den Mindestmaßen enthielten.
- 176 Ursächlich für die wesentlichen Mängel bei den Abrechnungen war das Vorgehen der bauaufsichtführenden Büros. Daher hat der Rechnungshof der WFB dringend empfohlen, bei den für die Bauüberwachung und Abrechnung tätigen Ingenieurbüros auf eine bessere Aufgabenerfüllung hinzuwirken. Die WFB hat das zugesagt.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2021

Sokol
Dr. Otten

Meyer-Stender
Helberg