

## **Bericht und Antrag des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses**

### **Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2018 (Mitteilung des Senats vom 10. Dezember 2019 (Drs. 20/103 S) und Jahresbericht 2020 (Stadt) des Rechnungshofs vom 13. März 2020 (Drs. 20/144 S)**

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 27. Oktober 2020, 24. November 2020, 4. Februar 2021 und 27. April 2021 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2020 (Stadt) des Rechnungshofs.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss ist darüber hinaus unter 2. der Umsetzung seiner Beschlüsse zu den vorausgegangenen Berichten des Rechnungshofs nachgegangen.

#### **1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2020**

##### **1.1 Vorbemerkungen und Haushalt 2018, Tz. 1 bis 41**

Die Stadtbürgerschaft hatte die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2016 am 7. Mai 2019 beschlossen (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nummer 19/634 S, Ziffer 8). Sie hatte über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2017 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2020 noch nicht beraten.

Der Senat hat der Stadtbürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 am 10. Dezember 2019 vorgelegt (Drucksache 20/103 S).

Im Verlauf des Haushaltsjahres 2018 lagen die Haushaltsüberschreitungen im Zeitraum Januar bis Dezember zwischen rund 9,9 Millionen Euro und fast 58,0 Millionen Euro. Die Ressorts holten die erforderlichen Nachbewilligungen für die Ausgaben nicht rechtzeitig ein. Die Überschreitungen wurden überwiegend erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten bereinigt. Dennoch verblieben zum Jahresabschluss insgesamt acht Überschreitungen in einer Gesamthöhe von rund 1,3 Millionen Euro, für die keine Nachbewilligungen vorlagen. Mit den Überschreitungen beachtete die Verwaltung haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht ausreichend und verstieß gegen die Budgethoheit des Parlaments. Das Finanzressort wird die Dienststellen auf die Möglichkeit der Mittelbindung im System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens hinweisen und beabsichtigt, ihnen einen gesonderten Report zur Früherkennung und Auswertung von Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

Die Verlustvorträge stiegen um rund 4,5 Millionen Euro auf rund 24,5 Millionen Euro. Die Verschlechterung resultierte im Wesentlichen aus Mindereinnahmen für die Inanspruchnahme des Rettungsdienstes und bei der

Verkehrsüberwachung. Ausgabereste wurden in Höhe von rund 45,5 Millionen Euro gebildet. Sie waren um rund 4,7 Millionen Euro höher als im Vorjahr. Die Rücklagen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2017 um rund 49,7 Millionen Euro auf rund 314,5 Millionen Euro, zuzüglich der neu gebildeten Sonderrücklage für Stadtteilbudgets in Höhe von 1,3 Millionen Euro.

Die veranschlagten Minderausgaben von rund 28,5 Millionen Euro wurden ausgeglichen. Im Haushaltsplan berücksichtigte Einnahmeanschlüsse, die nicht in der erwarteten Höhe erreicht wurden, konnten nicht vollständig durch Einsparungen, Mehreinnahmen und verminderte Reste- und Rücklagenbildungen kompensiert werden. Es verblieben rund 4,5 Millionen Euro, die nicht gedeckt waren und als Verlust vorgetragen wurden.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie die Obergrenzen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen wurden 2018 eingehalten. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen aus Bürgschaftsgeschäften der Stadtgemeinde in Höhe von rund 447,0 Millionen Euro hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 306,0 Millionen Euro verringert.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet den Senator für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen und auf die rechtzeitige Schaffung von haushaltsrechtlichen Ausgabeermächtigungen hinzuwirken.

## 1.2 Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren, Tz. 42 bis 67

Der Rechnungshof hat die vier Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ) in Bremen geprüft. Sie bieten ein Unterstützungssystem für Schülerinnen und Schüler, deren Erziehungsberechtigte sowie für Schulen und Lehrkräfte an. Zudem führen sie Projekte durch, um Schulvermeidung entgegenzuwirken.

Die Ausgaben für Personal-, Sach- und Projektmittel der ReBUZ stiegen in den Jahren von 2014 bis 2018 um rund 26 Prozent von rund 3,6 Millionen Euro auf rund 4,6 Millionen Euro insbesondere aufgrund von Stellenaufstockungen.

In den Jahren 2014 bis 2018 erhöhte sich die Zahl der Beratungsfälle um rund 47 Prozent von etwa 4 340 auf etwa 6 370 Fälle. Häufige Anlässe für eine Beratungsanfrage waren sozial-emotionale Probleme (35 Prozent aller Anfragen), Lese-Rechtschreib-Schwäche (rund 19 Prozent) und Schulvermeidung (rund 18 Prozent).

Im Jahr 2017 bearbeiteten die ReBUZ nicht alle Beratungsanfragen zeitnah. In einigen Aufgabenbereichen der ReBUZ (beispielsweise Schulvermeidung, Gewalt entgegenwirken, Suchtberatung) kam es zu einem Bearbeitungsrückstand von mehr als sechs Monaten, der auch im Jahr 2018 nicht abgebaut werden konnte.

Das Ressort erwartet in den nächsten Jahren deutliche Steigerungsraten bei den zu bearbeitenden Beratungsfällen der ReBUZ. Mit der derzeitigen Personalzielzahl der ReBUZ von etwa 84 VZE würden sich bei den im Jahr 2021 vom Ressort angenommenen Fällen durchschnittlich etwa 90 Beratungsfälle pro VZE pro Jahr ergeben. Dieser Wert liegt höher als in den Jahren 2017 (etwa 87 Fälle pro VZE) und 2018 (etwa 79 Fälle pro VZE), in denen die ReBUZ Anfragen teilweise nur nach erheblicher Verzögerung bearbeiten konnten. Die Bevölkerungsentwicklung der Stadtgemeinde Bremen lässt für die Jahre bis 2025 steigende Schülerinnen- und Schülerzahlen erwarten. Aufgrund der dann voraussichtlich höheren Zahl von Beratungsanfragen könnte es erneut zu unangemessen langen Bearbeitungszeiten bei den ReBUZ kommen.

Beim Thema Schulvermeidung erhöhte sich die Zahl der Beratungsfälle deutlich von etwa 630 im Schuljahr 2014/2015 auf etwa 1 160 Fälle im

Schuljahr 2017/2018. Neben den Beratungsangeboten der ReBUZ sind Projekte, in denen Schülerinnen und Schüler gesondert beschult werden, eine Möglichkeit, um Schulvermeidung entgegenzuwirken. Das Ressort erfasst statistisch weder, wie viele Schülerinnen und Schüler auf einen Platz warten, noch, wie lange sie darauf warten müssen. Es hat daher keinen Überblick über den Platzbedarf für Projekte, mit denen Schulvermeidung entgegengewirkt werden kann. Zudem haben in den letzten Jahren weder das Ressort noch die ReBUZ die Maßnahmen gegen Schulvermeidung umfassend evaluiert.

Das Ressort hat bereits zugesagt,

- künftig Beratungen in den ReBUZ ohne Wartezeiten anzubieten,
- zusätzliche Mittelbedarfe in den Beratungen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 anzumelden und
- gemeinsam mit dem Sozialressort einen Sachstandsbericht über die Schulvermeidungsprojekte zu erstellen.

Dem Berichtersteller gegenüber hat das Ressort dazu angegeben, dass

- zurzeit alle ReBUZ den Beratungsanfragen zeitnah nachgehen können und in Kontakt mit den jeweils Anfragenden treten; nur durch den pandemiebedingten Einbruch der Beratungszahlen im 2. Quartal 2020 hätten die Wartelisten abgearbeitet werden können, die Meldung zum 3. Quartal zeige wieder einen deutlichen Anstieg der Beratungszahlen;
- im Rahmen der Aufstellung der Haushalte 2020/2021 keine zusätzlichen Mittel bewilligt worden seien, in künftigen Haushaltsberatungen würden neue Anträge gestellt werden, und
- dass der gemeinsame Sachstandsbericht der ReBUZ inzwischen vorliege.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof dem Bildungsressort empfohlen,

- sich regelmäßig von den ReBUZ über die Bearbeitungszeiten berichten zu lassen und bei erneuten Beratungsrückständen die Gründe dafür zeitnah zu untersuchen und gemeinsam mit den ReBUZ Lösungen zu erarbeiten,
- den Bedarf der ReBUZ an finanziellen Mitteln für die Jahre bis 2025 zu bestimmen,
- die Beratungen und Projekte zum Thema Schulvermeidung umfassend zu evaluieren und dabei den Erfolg bisheriger Maßnahmen, die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen und die Bedarfe an Unterstützungsangeboten und Projektplätzen zu ermitteln,
- in einem regelmäßigen Bericht zum Thema Schulvermeidung auch Kennzahlen über den Erfolg der durchgeführten Maßnahmen aufzuführen, beispielsweise zum Anteil der Schülerinnen und Schüler, die nach langfristiger Schulvermeidung wieder in eine Schule integriert werden konnten.

Hierzu hat das Ressort dem Berichtersteller gegenüber angegeben, dass

- der Entwurf für ein Berichtswesen der ReBUZ aktuell in Bearbeitung sei,
- auch der Bericht zu Beratungen und Projekten zum Thema Schulvermeidung laut ReBUZ in Bearbeitung sei, derzeit würden Informationen zu Wartelisten gesammelt,
- und dass laut ReBUZ die empfohlenen Übersichten jährlich erstellt würden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Bildungsressort, der städtischen Deputation für Kinder und Bildung sowie dem städtischen Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 14. Dezember 2021 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs, insbesondere über die Evaluierung des Themas Schulvermeidung, insoweit es über die Schulvermeidungsprojekte hinausgeht, zu berichten.

### 1.3 Forderungsmanagement im Amt für Soziale Dienste, Tz. 68 bis 89

Sozialleistungen werden gewährt, wenn Menschen ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Das kann auch dann der Fall sein, wenn sich vorrangige Ansprüche gegenüber Krankenkassen, Rententrägern oder Unterhaltsverpflichteten nicht unmittelbar realisieren lassen. Sozial- oder Jugendhilfeträger treten dann gegebenenfalls in Vorleistung und machen verauslagte Mittel anschließend beim vorrangig Zahlungspflichtigen geltend. Auch Darlehen des Sozialhilfeträgers sind möglich. Aus einer Vielzahl gewährter Hilfen können somit Rückzahlungsansprüche des jeweiligen Sozial- oder Jugendhilfeträgers entstehen. Diese Forderungen müssen nach den Vorschriften der LHO unverzüglich geltend gemacht werden. Zuletzt hatte der Rechnungshof im Jahr 2011 den hohen Bestand an offenen Forderungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen kritisiert. Ende 2013 verzeichnete das Sozialressort, größtenteils im Amt für Soziale Dienste (AfSD), rund 12 800 offene Forderungen mit einem Gesamtvolumen von rund 7,0 Millionen Euro. Deshalb legte das Sozialressort im September 2014 das Projekt „Forderungsmanagement und -realisierung im AfSD“ auf. Es erfolgte das Ziel, Einnahmen deutlich und dauerhaft zu steigern und Einnahmeausfälle zu vermeiden. Aus der Verfolgung offener Forderungen erzielte die Projektgruppe Einnahmen von rund 1,8 Millionen Euro. Weitere rund 47,5 Millionen Euro erwirtschaftete sie aus Kostenerstattungen für minderjährige Geflüchtete. Daneben erarbeitete das Projekt Vorschläge zur nachhaltigen Verbesserung und Sicherung der Einnahmen.

Mit Beendigung des Projektes zum 31. Dezember 2018 wurden die dort identifizierten Aufgaben im Forderungsmanagement und die zu deren Erledigung erarbeiteten Maßnahmen sowohl zentral im Ressort (dort im Haushaltsreferat) als auch dezentral im Amt für soziale Dienste (dort im Referat Unterhalt/Forderungen) in den Regelbetrieb überführt.

Mit Auflösung der vormaligen Projektgruppe wurde im Ressort die monatliche Fachkonferenz „Einnahmen“ eingerichtet, in der unter Leitung des Haushaltsreferats die Fachabteilungen des Ressorts sowie das AfSD mit mehreren Referatsleitungen der Wirtschaftlichen Hilfen sowie der Wirtschaftlichen Jugendhilfe vertreten sind. In dieser Fachkonferenz werden aktuelle Einzelthemen des Forderungsmanagements abgestimmt. Es dient als Forum, um die spezifischen Themen einzubringen und deren koordinierte Aufarbeitung in die Wege zu leiten sowie die Kommunikation der Ergebnisse insbesondere ins AfSD sicherzustellen.

Als Steuerungsinstanz ist die „Begleitgruppe Forderungsmanagement“ unter Vorsitz des Staatsrates eingerichtet worden. Hier werden die wesentlichen Vorgaben (insbesondere die laufende Aktualisierung des Zeit-Maßnahmen-Plans) und Umsetzungsschritte beschlossen.

Der Rechnungshof hat bereits erzielte Fortschritte beim Abbau des Forderungsbestandes anerkannt, aber zugleich kritisiert, dass die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge bislang nur teilweise in die Praxis umgesetzt worden sind. Bis Ende 2018 sank die Anzahl der offenen Posten im Sozialressort und im AfSD zwar auf insgesamt rund 7 400, ihr Gesamtvolumen stieg hingegen – zum Teil aufgrund von Sondereffekten – auf rund 21,0 Millionen Euro an. Auch die Anzahl offener Posten steigt seit Anfang 2019 wieder an. Um die aus verschiedenen Rechtsgebieten resultierenden For-

derungen durchzusetzen, sind unterschiedliche rechtliche Vorgehensweisen und Verjährungsfristen zu beachten. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr, dass erneut eine Vielzahl offener Forderungen entsteht, deren Verfolgung nicht gesichert ist. Der Rechnungshof hat das Sozialressort deshalb aufgefordert, die in verschiedenen Berichten und Gremienprotokollen bereits aufgeführten Verbesserungsvorschläge in die Praxis umzusetzen und damit den für eine effiziente Einnahmesachbearbeitung erforderlichen Rahmen zu schaffen. Ferner hat der Rechnungshof das Sozialressort aufgefordert, einen umfassenden Überblick über den Gesamtforderungsbestand herzustellen, offene Forderungen konsequent zu verfolgen und alle Maßnahmen zu ergreifen, um neu entstehende Forderungen effizient und effektiv zu bearbeiten. Das Sozialressort hat daraufhin weitere umfassende Maßnahmen ergriffen, die sich in der Umsetzung befinden, ihre Wirkung jedoch noch entfalten müssen:

So wurde eine umfassende Clusteranalyse der offenen Posten mit Fälligkeit vor dem 1. Januar 2018 inklusive Handlungsempfehlungen zum Abbau der Forderungen erstellt. Um die ab 2021 von Verjährung bedrohten Altforderungen zügig bearbeiten zu können, wurde eine entsprechende Accessdatenbank erstellt, auch, um bei Zuständigkeitswechseln die reibungslose weitere Abarbeitung zu gewährleisten.

Das regelmäßige Berichtswesen des Projekts „Optimierung des Forderungsmanagements“ soll überführt werden in zukünftig quartalsweise Berichte an die Ressortspitze, beginnend im letzten Quartal 2020. Diese Berichte sollen Auskunft geben unter anderem über die Entwicklung des Altforderungsbestands, die Art der Bestandminderung desselben (Zahlungseingänge, Erlasse, befristete Niederschlagungen, unbefristete Niederschlagungen, Forderungsminderungen, Verjährungen und Rückzahlungen) sowie die Entwicklung des Gesamtforderungsbestands. Die Daten sind jeweils unterteilt in die Organisationseinheiten Amt für Soziale Dienste, Amt für Versorgung und Integration, Senatorische Behörde und Sportamt.

Die vom Referat 17 „Personalentwicklung, Fortbildungsplanung und Personalhaushalt/Personalcontrolling“ konzipierte einnahmespezifische Schulung soll demnächst in mehreren Veranstaltungen vom ressortinternen Fortbildungspool durchgeführt werden.

Fachliche Weisungen beziehungsweise Handlungshilfen zu den Themen Darlehensabwicklung, Umgang mit Privatinsolvenz sowie Verwirkung sind in Arbeit.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, über die getroffenen Maßnahmen und die mit ihnen erzielten konkreten Effekte den Bestand der offenen Forderungen betreffend bis zum 1. Oktober 2021 zu berichten.

#### 1.4 Unterhaltsvorschuss in Bremen, Tz. 90 bis 129

Kinder alleinerziehender Elternteile erhalten Unterhaltsvorschuss, wenn sie vom anderen Elternteil keinen oder nicht den gesetzlichen Mindestunterhalt bekommen. Ihr Unterhaltsanspruch geht nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) auf das Land Bremen über, das den barunterhaltspflichtigen Elternteil im Wege des sogenannten Rückgriffs zur Erstattung der gewährten Leistungen auffordert. Im Jahr 2018 entfielen auf die Stadtgemeinde Bremen Ausgaben von rund 22,0 Millionen Euro und Einnahmen aus Rückgriffen in Höhe von rund 1,3 Millionen Euro. Werden die zurückfließenden Mittel allen geleisteten Ausgaben gegenübergestellt, ergibt sich die sogenannte Rückgriffquote. Der Rechnungshof hat verdeutlicht, dass die zurückfließenden Mittel aus rechtlichen Gründen nicht annähernd die Ausgaben decken können, da Unterhaltsvorschussleistungen überwiegend als sogenannte Ausfallleistungen gezahlt

werden. Gleichwohl unterscheiden sich die Rückgriffquoten der Länder deutlich. Im Land und in der Stadtgemeinde Bremen lagen sie in den vergangenen Jahren im Vergleich sehr niedrig. In den Ländern obliegen den Kommunen die Aufgaben nach dem UVG. Das Jugendressort führt die geringe Rückgriffquote in Bremen auf die ungünstige Sozialstruktur der Stadt zurück. Der Rechnungshof hat aus einem Vergleich mit nordrhein-westfälischen Großstädten jedoch hergeleitet, dass die Rückgriffquote nicht allein von der Sozialstruktur, sondern von anderen Faktoren abhängig ist, zum Beispiel da Großstädte mit am ehesten vergleichbarer Sozialstruktur deutlich höhere Rückgriffquoten erreichen.

Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, den fachlichen Austausch mit solchen Großstädten aufzunehmen und dabei gewonnene Erkenntnisse für Bremen nutzbar zu machen. Das Jugendressort hat dem zugestimmt und dargelegt, die Anregungen des Rechnungshofs trafen sich mit den Planungen der Fachabteilung, den fachlichen Austausch mit anderen Kommunen zu intensivieren und für den Rückgriff zu nutzen. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort die bisherige Umsetzung dieses Vorhabens dargestellt, welche sich auf die Identifizierung und Analyse der maßgeblichen Faktoren für eine Verbesserung der Antragsbearbeitung und des Rückgriffs konzentriert. Im Rahmen der Aufarbeitung wird dabei nach „Best-Practice“-Lösungen für die Aufbauorganisation, den Ablauf und die Steuerung von Geschäftsprozessen sowie mögliche ergänzende Fortbildungskonzepte für die Beschäftigten gesucht, um bestehende Prozesse optimierend anzupassen.

Die Reform des UVG zum Jahr 2017 ließ steigende Fallzahlen erwarten. Dies machte in den Unterhaltsvorschussstellen und im Jugendressort mehr Personal erforderlich. Außerdem entschied das Jugendressort, die bis dahin in getrennten Stellen bearbeiteten Aufgaben Leistungsgewährung und Rückgriff im Sinne einer ganzheitlichen Sachbearbeitung zusammenzuführen. Das Jugendressort berechnete im Frühjahr 2017 den notwendig werdenden Personalbedarf für die Stadtgemeinde. Obwohl es in der Zwischenzeit zu vermehrten Personaleinstellungen kam, ist bisher nicht geklärt worden, welche Fallbelastung für die Sachbearbeitung angemessen und ob der Personalbestand ausreichend ist, um die Aufgaben in den Unterhaltsvorschussstellen in der bestehenden Organisationsform zufriedenstellend zu erfüllen.

Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, seine Personalbedarfsberechnung insgesamt zu evaluieren und den Gremien darüber zu berichten. Dazu gehört es, die gewählte Organisationsform zu überprüfen, eine angemessene Fallzahlbelastung zu ermitteln und auf dieser Basis den Personalbedarf zu berechnen. Das Jugendressort hat begonnen, den Personalbedarf für die Bearbeitung der Unterhaltsvorschussverfahren zu überprüfen. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort mitgeteilt, dass diese Überprüfung derzeit noch nicht abgeschlossen ist.

Die Stadtgemeinde Bremen bearbeitet Unterhaltsvorschussverfahren seit dem Jahr 2007 mit IT-Fachverfahren, die Mängel aufweisen. Deshalb wurde im Jahr 2016 ein neues IT-Fachverfahren ausgeschrieben. Durch Verzögerungen ist es aber noch immer nicht im Einsatz.

Schließlich hat der Rechnungshof auch stichprobenhaft Vorgänge zu Leistungsgewährung und Rückgriff überprüft. Er hat beanstandet, dass die Qualität der Sachbearbeitung nicht gesichert werden kann, wenn benötigte Formulare und Prüfbögen zur Bearbeitung des Rückgriffs fehlen und Vorgesetzte Akten nicht regelhaft prüfen. Unvollständige Vorgänge verzögern eine zeitnahe Titulierung von Forderungen sowie Zwangsvollstreckungen. Das Jugendressort hat mitgeteilt, die Regelungen zur Aktenführung würden bereits abgestimmt. Darauf aufbauend würden erforderliche Prüfbögen erstellt. Zu den Rückgriffen überprüfe eine der beiden Unterhaltsvorschussstellen Arbeitsergebnisse mit einer vorläufigen, internen

Controllingmaßnahme. Schulungen und Fortbildungen würden regelhaft durchgeführt. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort dargelegt, eine vergleichsweise starke Fluktuation sowie ein hoher Einarbeitungsaufwand erschwerten die Bemühungen zur Verbesserung der Sachbearbeitung. Man habe jedoch inzwischen weitere Fortschritte in den beanstandeten Bereichen erzielt.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet über getroffene Maßnahmen bis zum 1. Oktober 2021 zu berichten.

#### 1.5 Erstaufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste Jugendliche, Tz. 130 bis 142

Reisen ausländische minderjährige Kinder und Jugendliche unbegleitet von Personensorgeberechtigten ein, ist nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) für deren vorläufige Inobhutnahme die jeweilige Kommune mit ihrem Jugendamt zuständig. Diese Kinder und Jugendlichen werden zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen betreut.

Die Stadtgemeinde Bremen hat für Jungen und Mädchen getrennte Erstaufnahmeeinrichtungen eingerichtet. Seit dem Jahr 2015 ging die Zahl der jungen Menschen, die in Bremen in Obhut genommen werden mussten, stark zurück.

Der Rechnungshof hat dargelegt, insbesondere die Aufnahmekapazität der bisherigen Einrichtung für männliche junge Menschen werde deswegen auch nach Auffassung des Jugendressorts auf absehbare Zeit nicht mehr benötigt. Außerdem wäre das Gebäude baulich umfangreich zu ertüchtigen. Aus diesen Gründen bemühe sich das Jugendressort seit einiger Zeit um einen Alternativstandort. Dieser solle zugleich für die vorläufige Inobhutnahme Minderjähriger beiderlei Geschlechts geeignet sein.

Das Jugendressort favorisiert hierfür ein Objekt, das sich im Eigentum des Bundes befindet. Die Planungen waren so weit fortgeschritten, dass das Jugendressort im März 2019 der zuständigen Deputation berichtete, mit der Belegung bereits Ende April 2019 beginnen zu können. Erforderliche kleinere Umbauten sollten während des laufenden Betriebs vorgenommen werden.

Die neue Einrichtung für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche ist bisher noch nicht in Betrieb genommen worden. Entgegen erster Annahmen wären in dem Gebäude umfangreiche Baumaßnahmen erforderlich, insbesondere zum Brandschutz. Zudem stellte sich im Sommer des Jahres 2019 unerwartet heraus, dass der Bund das fragliche Gebäude verkaufen möchte.

Eine erste grobe Kostenschätzung für die Umbauten lag im Spätsommer 2019 vor. Die notwendigen Abstimmungen mit allen zu beteiligenden Stellen waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof jedoch nicht abgeschlossen. Sollten die Verkaufsbemühungen des Bundes nicht erfolgreich sein, würde er dem Jugendressort das Objekt voraussichtlich bis längstens Ende 2022 überlassen. Über die genauen Konditionen hatte der Bund noch nicht endgültig entschieden. Einen Termin für eine abschließende Entscheidung hatte das Jugendressort bis Ende Oktober 2019 nicht festgelegt.

Bis Mitte 2019 war das Jugendressort davon ausgegangen, dass notwendige Umbauarbeiten und dadurch verursachte Kosten im Falle einer nur begrenzten Nutzungsdauer in keinem wirtschaftlich vernünftigen Verhältnis zueinander stünden. Dann relativierte das Ressort diese Einschätzung zumindest insoweit, als es eine mietfreie Nutzung ernsthaft erwog, um so weitere drei Jahre Zeit für die Suche nach einer langfristigen Lösung zu

gewinnen. Das Jugendressort begann im September 2019 mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den unterschiedlichen Optionen. Ob und wann sich ein Umzug beider Erstaufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste ausländische Kinder und Jugendliche realisieren lassen wird, war bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof noch offen. Für die vorläufige Inobhutnahme von Mädchen gab es alternative Planungen, während der bisherige Standort für Jungen zunächst weiter betrieben werden muss. Damit bleiben Doppelstrukturen erhalten.

Der Rechnungshof hat dem Jugendressort vorgehalten, rechtzeitige angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Auswahl der künftigen Erstaufnahmeeinrichtung für unbegleitet eingereiste junge Menschen versäumt zu haben. Es sei notwendig, Investitionen in das Objekt angesichts des eventuell geringen weiteren Nutzungszeitraums genau zu bewerten. Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, künftig die Auswahl von Objekten mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu hinterlegen.

Das Jugendressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, da eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erst möglich sei, wenn die genauen Konditionen bekannt seien. Dem hat der Rechnungshof widersprochen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wären schon im Frühjahr 2019 mit dem Bericht an die zuständige Deputation notwendig gewesen.

Das Ressort hat dem Berichterstatter erklärt, dass es sich im Frühjahr 2019 um eine besonders angespannte Lage gehandelt habe, in der schnellstmöglich ein passendes Gebäude für eine Erstaufnahmeeinrichtung gefunden werden musste. Das Ressort war damals davon ausgegangen, dass sich der für die Notunterkunft bestehende Bestandsschutz auch bezöge auf eine Änderung der Nutzung in eine Erstaufnahmeeinrichtung. Deshalb sei aus seiner Sicht damals die Umnutzung nicht mit größeren Ausgaben verbunden gewesen, sodass sich diese Umnutzung auf jeden Fall gerechnet hätte. Leider habe sich aber der Bestandsschutz nicht auf die geplante Umnutzung erstreckt. Darüber hinaus seien die Angaben, auf denen basierend eine Wirtschaftlichkeitsberechnung hätte angestellt werden können, äußerst vage gewesen.

Grundsätzlich sei sich das Ressort selbstverständlich im Klaren darüber, dass bei jedem Vorhaben, das finanzielle Auswirkungen habe, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen werden müsse.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Sozialressort, über den Stand der Angelegenheit bis zum 14. Dezember 2021 zu berichten.

#### 1.6 Zuwendungen in der Sportförderung, Tz. 143 bis 164

Bremen fördert den Sport auf unterschiedliche Weise, unter anderem durch Bereitstellen von Sportanlagen und durch Zuwendungen an Sportvereine. Die Bestimmungen des Sportförderungsgesetzes sowie der Sportförderrichtlinien definieren dabei den Kreis der Antragsberechtigten. Das Sportressort unterstützte im Jahr 2017 eine nach diesen Bestimmungen nicht förderfähige gemeinnützige GmbH (gGmbH) mit 12 500 Euro, die bei fünf ausgewählten Vereinen Energieeinsparpotenziale ermittelte und sie dazu beriet. Es hat sich dabei auf einen Beschluss der städtischen Sportdeputation berufen. Der Rechnungshof hat die Förderung der gGmbH bemängelt und verdeutlicht, dass ein Beschluss der Deputation – die in der zugrundeliegenden Vorlage überdies nicht auf die Rechtslage hingewiesen worden war – nichts an der Rechtswidrigkeit der Zuwendung ändert. Er hat das Sportressort aufgefordert, Zuwendungen nur an förderberechtigte Einrichtungen zu zahlen.

Das Sportförderungsgesetz sieht vor, dass Vereinen öffentliche Sportanlagen zur vorrangigen Nutzung überlassen werden können, wenn sie die

Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlagen ganz oder teilweise übernehmen. Auf Grundlage der dazu zwischen Sportressort und betroffenen Vereinen jeweils geschlossenen Vereinbarungen waren Zuwendungen an die Vereine zur Erfüllung dieses Zwecks gezahlt worden, Nach steuerrechtlicher Würdigung durch das Finanzressort handelte es sich dabei um einen Leistungsaustausch, der eine Umsatzsteuerpflicht für die Vereine begründete. Die Umsatzsteuerpflicht entfallt nur, wenn kein Leistungsaustausch vorliegt. Darauf aufbauend entwarf das Sportressort eine seit 2019 geltende neue Vereinbarung, welche die Überlassung von Anlagen zur „Förderung des Freiluftsports auf der Sportanlage XXX“ zum Gegenstand hat. Gegenüber der städtischen Sportdeputation legte das Sportressort dar, dass keine Mehrkosten durch die neue Vereinbarung entstünden und ein guter Zustand der Sportanlagen auch im Interesse der Vereine liege, denen sie überlassen würden.

Der Rechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, dass auch auf Grundlage der neuen Vereinbarung nach wie vor ein Leistungsaustausch vorliegt, der die Umsatzsteuerpflicht begründet. Er hat seine Auffassung detailliert dargestellt und insbesondere betont, falls die Überlassung der Sportflächen nach der neuen Vereinbarung nicht mehr an deren Pflege gebunden wäre, verstieße sie gegen das Sportförderungsgesetz und wäre somit rechtswidrig.

Der Rechnungshof hat das Sportressort aufgefordert, unter Beachtung des Zuwendungsrechts eine Lösung zu finden, die steuerrechtlichen Anforderungen genügt. In Abstimmung mit dem Finanzressort hat das Sportressort gegenüber dem Rechnungshof zunächst seine Einschätzung bekräftigt, dass kein Leistungsaustausch und damit keine Umsatzsteuerpflicht vorliegt. Der Rechnungshof hat daher das Finanzressort um eine rechtliche Überprüfung des Sachverhalts gebeten und dabei auf das erhebliche Risiko von Umsatzsteuernachzahlungen für die betroffenen Vereine hingewiesen. Er hat empfohlen, die Vereine in den Zuwendungsbescheiden auf dieses Risiko aufmerksam zu machen. Das Finanzressort hat nach Auskunft des Rechnungshofs eine erneute eingehende Prüfung des Sachverhalts und seiner steuerlichen Bewertung zugesagt.

Im Gespräch mit der Berichterstatteerin hat das Sportressort dargelegt, man sei sich des schwebenden Risikos aus den Verträgen bewusst und prüfe derzeit gangbare und rechtssichere Alternativen. Das Finanzressort hat der Berichterstatteerin mitgeteilt, die interne Steuerberatung des Ressorts habe dem Sportressort nach eigener Prüfung zum aktuell gewählten Modell geraten, könne aber keine verbindlichen Entscheidungen bezüglich der steuerlichen Bewertung treffen. Eine Bearbeitung der Frage durch die Steuerabteilung zur abschließenden Klärung, wie vom Rechnungshof empfohlen, sei nach Einschätzung des Ressorts nicht zulässig, da es nicht die Aufgabe der Steuerabteilung sei, Steuerfragen Einzelner (das wären hier jeweils die Sportvereine) zu beurteilen. Man strebe momentan weitere Gespräche mit den unmittelbar Betroffenen, das heißt den Sportvereinen, an.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und fordert das Sportressort auf, bei Förderungen die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten. Er bittet das Finanzressort, bis zum 1. Oktober 2021 über die gewählte steuerrechtlich sichere Alternative zum aktuellen Verfahren, hilfsweise über das abschließende Ergebnis einer verbindlichen steuerlichen Bewertung des momentan praktizierten Vertragsmodells zu berichten.

#### 1.7 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Neubau der Columbuskaje, Tz. 165 bis 179

Die Columbuskaje in Bremerhaven dient seit den 1930er Jahren dem allgemeinen Schiffsverkehr und in den letzten Jahrzehnten im Wesentlichen der Kreuzfahrt. Die Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH (CCCB)

betreibt das dortige Kreuzfahrt-Terminal Bremerhaven und ist die Hauptnutzerin der Kaje. Die bremenports GmbH & Co. KG (bremenports) verwaltet im Auftrag der Stadtgemeinde Bremen das Bauwerk. Mehrfach ist es bereits saniert worden. bremenports plant, einen Ersatzneubau zu errichten und hat im Februar 2013 mit den ersten Planungsschritten begonnen.

Im August 2017 legte bremenports den Entwurf einer Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) zur Baumaßnahme vor, die in Abstimmung mit dem Häfenressort zur Grundlage der darauffolgenden Gremienbefassungen weiterentwickelt wurde. Nachdem sich der Senat am 20. März 2018 für den Neubau der Columbuskaje ausgesprochen hatte, stimmte am 18. April 2018 auch die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen dem Ersatzneubau zu. Der städtische Haushalts- und Finanzausschuss wurde in der Sitzung am 11. Dezember 2020 mit der haushaltsmäßigen Veranschlagung der Baukosten befasst und hat der Erteilung einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von insgesamt 78,38 Millionen Euro zugestimmt.

Die öffentliche Hand ist nach § 7 LHO verpflichtet, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ein umfassendes Planungsinstrument, das es ermöglicht, ein Projekt hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen zu steuern und Handlungstransparenz für alle Beteiligten zu schaffen. In einem ersten Schritt ist die Ausgangslage zu erarbeiten, anschließend sind der Handlungsbedarf sowie die Ziele und Prioritätsvorstellungen zu entwickeln. So können transparent und zielgerecht Varianten entworfen werden. Die zu erwartenden Nutzen der Varianten sind dann unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegeneinander abzuwägen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zudem ein umfassendes Steuerungselement, weil damit während des fortlaufenden Planungsprozesses sowie der Projektumsetzung getroffene Entscheidungen überprüft werden können. Unwirtschaftliche Auswirkungen werden erkennbar, ein Gegensteuern wird dadurch möglich.

Auch rückwirkend sind die Auswirkungen zu überprüfen. Es ist dabei insbesondere zu kontrollieren, ob sich der Erfolg wie geplant eingestellt hat. Hierzu dient die Erfolgskontrolle, die zu einer vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehört.

Das Häfenressort hatte der zuständigen Deputation in der Sitzung im April 2018 auf Nachfrage versichert, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sei untersucht worden und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Bestandteil der ES-Bau. Es legte dar, die Wirtschaftlichkeit ergäbe sich nicht nur aus dem Kajenbetrieb, sondern aus einer Kausalkette über die Erzeugung von Beschäftigung, Einwohnereffekten und aus dem touristischen Umfeld, die zu direkten, indirekten und induzierten Einnahmewirkungen für den bremischen Landeshaushalt führten.

Abweichend von dieser Darstellung enthält die ES-Bau jedoch keine finanzielle Betrachtung des Nutzens. bremenports hat lediglich die Baukosten von drei Varianten einander gegenübergestellt. Ferner hat bremenports das zwingende Kriterium der CCCB, nur eine senkrechte Ausbildung der Kaje könne die wesentlichen Anforderungen an die kreuzfahrttypischen Lade- und Löschprozesse sicherstellen, lediglich in einer Variante berücksichtigt. Folgekosten hat bremenports nicht einbezogen. Die vom Ressort in der zuständigen Deputation angeführte gesamtwirtschaftliche Betrachtung ist folglich nicht aufgestellt worden. Da ausreichende Betrachtungen der Nutzen und Kosten fehlen, sind die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht erfüllt.

Das Ressort hat der Kritik entgegengehalten, es handele sich bei der Lösungsvariante aus der ES-Bau um eine exemplarische Vorzugsvariante. In der weiteren Planungsphase, und zwar bei der Erstellung der sogenannten

Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau), würden alternative Ausbildungen einer senkrechten Uferbefestigung untersucht werden. Der Nutzen des Kajeneubaus sei zweifelsfrei gegeben, weil es sich um einen reinen Ersatzbau an gleicher Stelle handele. Darüber hinaus habe sich die damalige Regierungskoalition zu der Maßnahme bekannt.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist jedoch für die Entscheidung über die Variante und für die spätere Erfolgskontrolle stets unverzichtbar. Zudem dürfen nach § 24 Absatz 1 LHO im Haushalt keine Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben veranschlagt werden, solange keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Darstellung des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 den Bericht über eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Kajeneubaus, insbesondere mit Darstellung der Nutzen und Kosten, zuzuleiten. Dabei sind die vom Ressort angekündigten alternativen Ausbildungen einer senkrechten Uferbefestigung, die für die Erstellung der EW-Bau untersucht werden sollten, einzubeziehen.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2017 – Stadt

Zu den Prüfergebnis Tz. 132 bis 139, Erschließungsbeiträge wurde bislang noch kein Abschlussbericht vorgelegt. Es besteht noch weiterer Beratungsbedarf.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2018 – Stadt

Der Ausschuss hatte aufgrund seiner Beschlüsse zu folgenden Punkten Beratungsbedarf gesehen:

- Tz. 63 bis 106, Kindertagesbetreuung durch freie Träger
- Tz. 233 bis 259, Erhaltung von Brücken.

Der Ausschuss hat sich auf Grundlage des vorgelegten Berichtes mit dem Sachverhalt auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an. Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen Tz. 46 bis 62, Gebührenkalkulation und -erhebung bei der Feuerwehr Bremen und Tz. 193 bis 232, Organisation und Betrieb der städtischen Friedhöfe.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2019 – Stadt

Der Ausschuss hatte aufgrund seiner Beschlüsse zu folgenden Punkten Beratungsbedarf gesehen:

- Tz. 40 bis 58, Kfz-Wesen der Feuerwehr Bremen;
- Tz. 99 bis 127, Betreuung unbegleitet eingereister junger Menschen;
- Tz. 128 bis 148, Finanzierungsrisiken in der Jugendhilfe.

Der Ausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit diesen Sachverhalten auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an. Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu dem Prüfergebnis Tz. 59 bis 98, Zuwendungen an die Bremer Philharmoniker GmbH.

Die Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2018 zu erteilen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Stadtbürgerschaft einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2018 zu erteilen.

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

Rupp  
Vorsitzender