

Bericht des Rechnungshofs

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Jahresbericht 2022 - Stadt - nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)

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

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2022 - Land und Stadt - am 10. März 2022 der 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.

Beschlussempfehlung:

Sokol (Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2022

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Bildung	
Zuwendungspraxis gegenüber der Stadtteilschule	17
Kultur	
Unzureichende Nachweise der Mittelverwendung	29
Überkompensation von Aufwendungen	35
Soziales	
Integrationsprojekte für geflüchtete Menschen	45
Jugend	
Bedarfsplanung für stationäre erzieherische Hilfen	51
Teilhabegerechte Kinder- und Jugendförderung	59
Mobilität	
IT-Fachverfahren im Amt für Straßen und Verkehr	65
Transparenz bei der Verwaltung von Stadtteilbudgets	73
Ingenieurverträge im Straßen- und Brückenbau	79
Wirtschaft	
Finanzierung der M3B	85



Abkürzungsverzeichnis

ASV	Amt für Straßen und Verkehr
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 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 2020. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2022 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 159 bis Tz. 188.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2022 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2018 und 2019

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 4. Mai 2021 für das Haushaltsjahr 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 20/212 S, Ziffer 2). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 630) beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.528.564.880 €. Sie waren damit um 81.055.800 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 557.555.410 € aufgenommen werden.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 575 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.023 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich auf 1,28. Das entsprach einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 8 Mit einer Mitteilung vom 14. Dezember 2021 (Drs. 20/642 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 (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2020 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 2020 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2020. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis

für 2020 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 2020 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 2020 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.508.002.557,57 € aus.

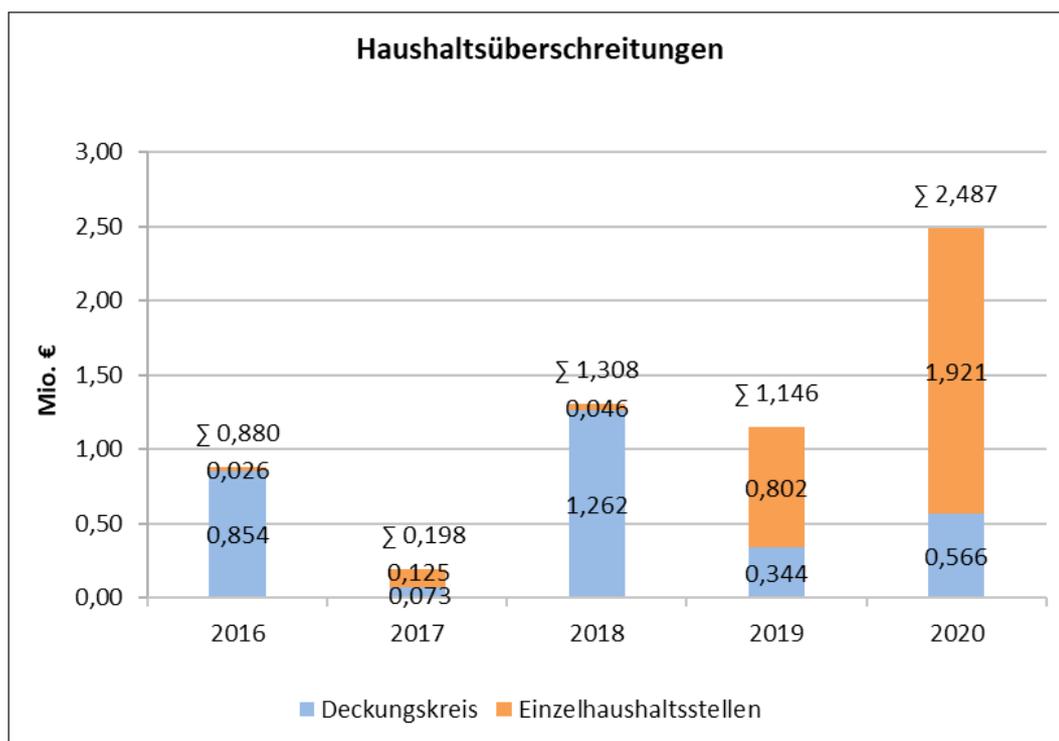
3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 14 Haushaltsüberschreitungen entstehen, wenn Ausgaben zu verzeichnen sind, obwohl eine haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigung dafür nicht vorhanden ist oder nicht ausreicht. Hierin liegt nicht nur ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht, sondern auch eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments. Über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2020 wird in der Haushaltsrechnung berichtet.
- 15 Wenn die Verwaltung von den Festlegungen im Haushaltsgesetz und dem zugehörigen Haushaltsplan abweichen oder über die Ermächtigung hinausgehend Ausgaben leisten möchte, bedarf es einer vorherigen Nachbewilligung nach § 37 LHO i. V. m. § 3 HG 2020. Abhängig von der Größenordnung des zusätzlichen Bedarfs ist dafür der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person zuständig.
- 16 Nachbewilligungen stellen eine Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO dar. Grundsätzlich sind Ausgabehaushaltsstellen danach so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt ebenso für Ausgaben, die nach § 2 HG 2020 oder durch Haushaltsvermerk in einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind.
- 17 Eine Nachbewilligung ist so rechtzeitig zu beantragen, dass eine angemessene Frist zur sorgfältigen Prüfung verbleibt und die Mittel vor Fälligkeit der Ausgabe bewilligt sein können. Ferner muss die Deckung des zusätzlichen Bedarfs

durch eine entsprechende Einsparung oder Mehreinnahme an anderer Stelle nachgewiesen werden.

- 18 In den Jahren 2016 bis 2020 bestanden zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres stets Überschreitungen, die verschiedene Ressorts betrafen. Folgende Grafik zeigt, wie sich die Haushaltsüberschreitungen in diesem Zeitraum entwickelten.



- 19 Im Jahr 2016 betrug die Überschreitungen auf vier Einzelhaushaltsstellen und in 13 Deckungskreisen zusammen rd. 0,88 Mio. €. Die Haushaltsüberschreitungen sanken im Jahr 2017 auf insgesamt rd. 0,2 Mio. € und stiegen wiederum im Jahr 2018 auf einen Gesamtbetrag von rd. 1,31 Mio. €. Die Haushaltsrechnung 2019 wies auf 13 Einzelhaushaltsstellen und in fünf Deckungskreisen insgesamt rd. 1,15 Mio. € als Haushaltsüberschreitungen aus. Diese Summe erhöhte sich im Jahr 2020 um rd. 1,34 Mio. € auf rd. 2,49 Mio. € und erreichte damit im Zeitraum 2016 bis 2020 ihren Höchststand. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 wurden acht Haushaltsüberschreitungen festgestellt, und zwar zwei Überschreitungen von Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,57 Mio. € und Überschreitungen auf sechs Einzelhaushaltsstellen von zusammen rd. 1,92 Mio. €. Die festgestellten Überschreitungen wurden jeweils nach Beschluss des HaFA rechnerisch durch verringerte Reste- und Rücklagenbildung bei den Ressorts ausgeglichen.

- 20 Das Finanzressort wies alle Fachressorts, zuletzt in der Jahresabschlussverfügung, darauf hin, bei der Mittelbewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten. Auch wenn sämtliche Überschreitungen im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausgeglichen wurden, lag zum Zeitpunkt der Ausgabe wegen jeweils fehlender Nachbewilligung ein Verstoß gegen die Budgethoheit des Parlaments und gegen Haushaltsrecht vor.
- 21 Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben einzuhalten. Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht verletzt werden. Daher ist rechtzeitig vor einer Ausgabe zu prüfen, ob eine ausreichende Ausgabeermächtigung vorliegt. Wenn das nicht der Fall ist, muss grundsätzlich auf die Ausgabe verzichtet oder vorher eine Nachbewilligung eingeholt werden.
- 22 Um künftig drohende Haushaltsüberschreitungen erkennen und verhindern zu können, stellt das Finanzressort seit dem Jahr 2021 den Ressorts - wie beabsichtigt (vgl. Jahresbericht 2021 - Stadt, Tz. 22) - Übersichten zu sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen im letzten Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres zur Verfügung. Der Rechnungshof bekräftigt seine schon damals gegebene Anregung, den Ressorts regelmäßig auch unterjährig die notwendigen Daten über sich abzeichnende Haushaltsüberschreitungen zu übermitteln. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Ressorts diese vom Finanzressort bereitgestellten Informationen nutzen, um der Entstehung von Haushaltsüberschreitungen rechtzeitig entgegenzuwirken.

3.2 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 23 Die Fachressorts stellen in Abstimmung mit dem Finanzressort die auf das jeweils nächste Jahr zu übertragenden Haushaltsreste und rücklagenfähigen Beträge getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen fest. Ermittelt werden diese Daten auf der Basis des beide Gebietskörperschaften umfassenden Produktgruppenhaushalts, und zwar zum Zeitpunkt des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Werden die veranschlagten Einnahmen nicht erzielt oder sind Mehrausgaben unabweisbar, haben die Ressorts im zugehörigen Produktgruppenhaushalt die an anderer Stelle erhaltenen Mehreinnahmen sowie Minderausgaben auszuweisen. Die so beanspruchten Ausgleichsbeträge stehen dann nicht mehr für die Bildung von Haushaltsresten und Rücklagen zur Verfügung.
- 24 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommener Ausgabeermächtigungen durch gesetzliche Regelungen vorgesehen ist. Die gebildeten Reste bleiben dann bis zum Ende des auf



die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Allerdings dürfen diese Reste nur verwendet werden, wenn sie durch Nichtinanspruchnahme eines Anschlags oder Mehreinnahmen in Höhe des benötigten Betrags im neuen Haushaltsjahr liquiditätswirksam ausgeglichen werden können. Wie in den Vorjahren wurden im Jahr 2020 die nicht verausgabten Mittel der übertragbaren Ausgaben für Personal und konsumtive Zwecke im Folgejahr als Haushaltsrest wieder zur Verfügung gestellt. Ebenso verfuhr das Finanzressort mit den zum ersten Mal im Jahr 2020 - anstelle von Rücklagen - gebildeten Resten für investive Ausgaben.

- 25 Die Ausgabereste betragen zum Ende des Jahres 2020 insgesamt rd. 96 Mio. €. Dabei beliefen sich die erstmals gebildeten investiven Reste auf rd. 48,6 Mio. €. Die in das Jahr 2021 übertragenen Haushaltsreste für Personalausgaben, für konsumtive und verschiedene andere Ausgaben machten einen Betrag von insgesamt rd. 47,4 Mio. € aus.
- 26 Begründet wurde die Umstellung bei den investiven Ausgabeermächtigungen - weg von der Rücklagenbildung hin zum Einsatz von Resten - mit einer entsprechenden Vorgehensweise beim Haushalt des Landes. Das Land hatte zur Einhaltung des ab dem Jahr 2020 geltenden Nettoneuverschuldungsverbots, der sog. Schuldenbremse, auf die Bildung von investiven Rücklagen verzichtet (vgl. Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 35). Deshalb sah der Senator für Finanzen - anders als von Ressorts beantragt - auch im Stadthaushalt teilweise von der Bildung dieser Rücklagen ab. Statt investive Rücklagen in Höhe von rd. 48,6 Mio. € zu bilden, übertrug er den Betrag als Rest für investive Ausgaben in das Jahr 2021.
- 27 Darüber hinaus wurde in Höhe von insgesamt rd. 45,5 Mio. € auf die Bildung verschiedener Rücklagen entgegen den Anträgen einzelner Ressorts verzichtet und dieser Betrag der zentralen Sonderrücklage zugeführt. Damit sollte Vorsorge für die Abschlüsse künftiger Haushaltsjahre getroffen werden.
- 28 Gebildete Rücklagen werden außerhalb des Haushalts auf Bestandskonten geführt und überjährig fortgeschrieben. Es handelt sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Im Gegensatz zu den Vorjahren enthält das HG 2020, mit Ausnahme der Bestimmungen zu der Rücklage für Versorgungsvorsorge in § 6, erstmals keine § 62 LHO ergänzenden Regelungen für die Bildung von Rücklagen. Zu ihrer Bildung müssen nicht oder nicht in voller Höhe benötigte Ausgabeermächtigungen oder Mehreinnahmen zur Verfügung stehen.

- 29 Rücklagenentnahmen, -zuführungen und -neubildungen dienen u. a. dazu, den notwendigen Ausgleich des Haushalts herbeizuführen. So wurde der zentralen Sonderrücklage ein Betrag von 136,3 Mio. € zugeführt, um den Haushalt 2020 auszugleichen.
- 30 Nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der allgemeinen Budgetrücklage, der Altersteilzeitrücklage, der investiven Rücklage und der Sonderrücklagen rd. 420,09 Mio. €. Er erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 101,11 Mio. €. Die allgemeine Budgetrücklage verringerte sich von rd. 17,3 Mio. € um rd. 4,53 Mio. € auf rd. 12,77 Mio. €. Die Altersteilzeitrücklage wurde unterjährig vollständig entnommen. Der investiven Rücklage waren saldiert rd. 30,3 Mio. € entnommen worden, wodurch sich der neue Bestand zum Jahresende auf rd. 9,6 Mio. € belief.
- 31 Die Sonderrücklagen betragen insgesamt rd. 397,72 Mio. € und erhöhten sich um rd. 135,95 Mio. €. Ende 2020 belief sich die zentrale Sonderrücklage auf 331,3 Mio. €. Der Kassenverstärkungsrücklage wurden saldiert rd. 0,43 Mio. € zugeführt, sodass ihr Bestand rd. 9,31 Mio. € betrug. Außerdem verringerten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 0,78 Mio. € auf rd. 57,11 Mio. €.
- 32 Reichen die Ausgleichsbeträge für die Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht aus, wird der verbleibende Betrag als Verlust auf das neue Jahr vorgetragen. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen werden Verlustvorträge überjährig fortgeschrieben.
- 33 Im Jahr 2020 erhöhten sich die Verlustvorträge nach dem 14. Abrechnungsmonat um rd. 7,6 Mio. € auf rd. 38 Mio. €. Diese Haushaltsverschlechterung ist wesentlich auf Mindereinnahmen im Bereich des Innenressorts, insbesondere beim Rettungsdienst, zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 34 Sind im Haushaltsplan Minderausgaben veranschlagt, folgen daraus pauschale Einsparverpflichtungen, die im Haushaltsvollzug durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften sind. Für das Haushaltsjahr 2020 wurden zum Ausgleich des Haushaltsplans globale Einsparungen in Höhe von rd. 30,2 Mio. € und zusätzlich konsumtive Minderausgaben von rd. 4,9 Mio. € veranschlagt. Insgesamt waren somit rd. 35,1 Mio. € auszugleichen. Dieser Betrag wurde im Verlauf des Haushaltsjahres vollständig erwirtschaftet.



- 35 Einnahmeanschlätze, die im Haushaltsverlauf nicht in der erwarteten Höhe erzielt worden sind, sollen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen werden. Die Ressorts haben Verlustvorträge durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeanschlätze, Mehreinnahmen oder Streichung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen zu kompensieren. Sofern das nicht möglich war, wurden die nicht gedeckten Beträge als Verlust in das Folgejahr vorgetragen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2020 rd. 7,6 Mio. €.

4 Kreditermächtigungen

4.1 Bremen-Fonds

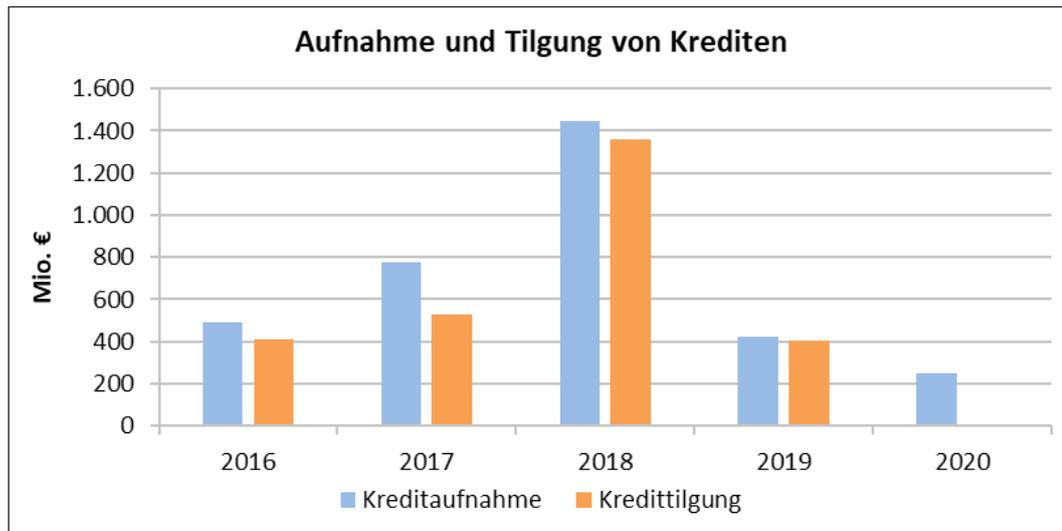
- 36 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 ein neuer Produktplan mit einer globalen Ausgabeermächtigung in Höhe von 300 Mio. € geschaffen, zu deren Finanzierung Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden durften. Die tatsächlichen Ist-Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds beliefen sich nach Abschluss des Haushaltsjahres auf rd. 73,1 Mio. €. Dem standen Einnahmen in Höhe von rd. 151,2 Mio. € gegenüber, die insbesondere aus Gewerbesteuerkompensationen stammten. Daher konnten die Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds ohne die Inanspruchnahme von Krediten finanziert werden.

4.2 Kreditaufnahmen für Ausgaben

- 37 Zur Deckung von Ausgaben ermächtigte das Haushaltsgesetz das Finanzressort, für das Jahr 2020 neue Kredite bis zu einem Höchstbetrag von rd. 557,6 Mio. € aufzunehmen. In dieser Kreditermächtigung waren auch die Mittel für den Bremen-Fonds in Höhe von 300 Mio. € enthalten. Einbußen aufgrund des Konjunkturabschwungs konnten durch die Inanspruchnahme von Krediten in Höhe von rd. 242,5 Mio. € kompensiert werden. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen wirkte sich erhöhend auf die Kreditermächtigung aus.
- 38 Von dem sich hieraus ergebenden Gesamtbetrag von rd. 557,6 Mio. € waren Vorgriffe auf die Kreditermächtigungen für das Jahr 2020 in Höhe von rd. 0,4 Mio. € abzuziehen. Zugleich durften von Oktober bis Dezember 2020 im Vorgriff auf das Folgejahr 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2020 zusätzlich in Anspruch genommen werden. So lag die Grenze des erlaubten Vorgriffs bei rd. 211,7 Mio. €. Insgesamt ergab sich damit für das Jahr 2020 eine Kreditermächtigung von rd. 768,9 Mio. €.
- 39 Da im Jahr 2020 sämtliche pandemiebedingten Ausgaben ohne Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Bremen-Fonds finanziert werden konnten, verblieb danach ein Kreditrahmen von rd. 468,9 Mio. €. Diesen hielt das

Finanzressort mit einer tatsächlichen Kreditaufnahme von rd. 246,8 Mio. € ein. Die Kreditaufnahme wurde durch das Land für die Stadtgemeinde Bremen umgesetzt (vgl. Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 80).

- 40 Inwieweit sich aus den tatsächlichen Inanspruchnahmen der jeweiligen Kreditermächtigungen unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen eine Erhöhung oder eine Minderung der Schulden ergab, zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung der Jahre 2016 bis 2020.



- 41 Dass im Jahr 2020 den Kreditaufnahmen von rd. 247 Mio. € keine Tilgungen gegenüberstanden, ist insbesondere auf die vom Land zum 1. Januar 2020 vorgenommene Entschuldung der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zurückzuführen (vgl. Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 90). Das Land trägt seit dem 1. Januar 2020 auch den Schuldendienst für die von den Stadtgemeinden übernommenen Verbindlichkeiten. Ab dem Jahr 2021 entstehen der Stadtgemeinde Bremen allerdings für die im Jahr 2020 aufgenommenen Kredite Verpflichtungen für den hierfür zu erbringenden Schuldendienst.
- 42 Von 2016 bis 2019 überstiegen jeweils die jährlichen Kreditaufnahmen die Tilgungen. Für das Jahr 2019 wurden Kredite von rd. 423,59 Mio. € aufgenommen und von rd. 402,54 Mio. € getilgt. Im Jahr 2018 betrug die Kreditaufnahme rd. 1.445,28 Mio. € und die Tilgungen rd. 1.358,56 Mio. €. Neue Kreditverpflichtungen wurden im Jahr 2017 von rd. 778,89 Mio. € und im Jahr 2016 von rd. 489,14 Mio. € eingegangen. Diesen Verpflichtungen standen Tilgungen von rd. 526,94 Mio. € im Jahr 2017 und rd. 409,08 Mio. € im Jahr 2016 gegenüber. Hieraus ergab sich im Zeitraum von 2016 bis 2019 ein jährlicher Zuwachs an Schulden zwischen rd. 21,05 und rd. 251,95 Mio. €.



4.3 Cashmanagement

- 43 Mit der Ermächtigung zum zentralen Cashmanagement war es dem Finanzressort möglich, eine aktive, zielorientierte Steuerung, Planung und Kontrolle der Zahlungsfähigkeit zu betreiben. Durch das Cashmanagement sollen die Liquidität sichergestellt und der reibungslose Zahlungsverkehr gewährleistet werden.
- 44 Das Cashmanagement umfasst neben dem Kernhaushalt die Eigenbetriebe, Sondervermögen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts sowie Eigengesellschaften, die zuvor Teile der Stadtgemeinde Bremen waren oder deren Aufgaben wahrnehmen. Ziel ist es, die Liquidität der teilnehmenden Einheiten zu nutzen und folglich weniger Kassenverstärkungskredite aufnehmen zu müssen. Ferner soll der teilnehmende Kreis an der besseren Bonität Bremens und somit an besseren Zinskonditionen teilhaben.
- 45 Die Ausführungen unter Tz. 83 bis 86 im Jahresbericht 2022 - Land gelten auch für diesen Bericht.

4.4 Kassenverstärkungskredite

- 46 Das Finanzressort war ebenfalls ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu rd. 282,3 Mio. € aufzunehmen, was 8 % der in § 1 Abs. 1 HG 2020 für Einnahmen und Ausgaben aufgeführten Summe entspricht. Diese Kredite dienen zur Sicherstellung der Liquidität der Stadtgemeinde Bremen. Ihre Laufzeit ist auf 18 Monate begrenzt. Da das Finanzressort die Liquidität ausschließlich im Rahmen des Cashmanagements sicherstellte, verzichtete es im Jahr 2020 darauf, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen.

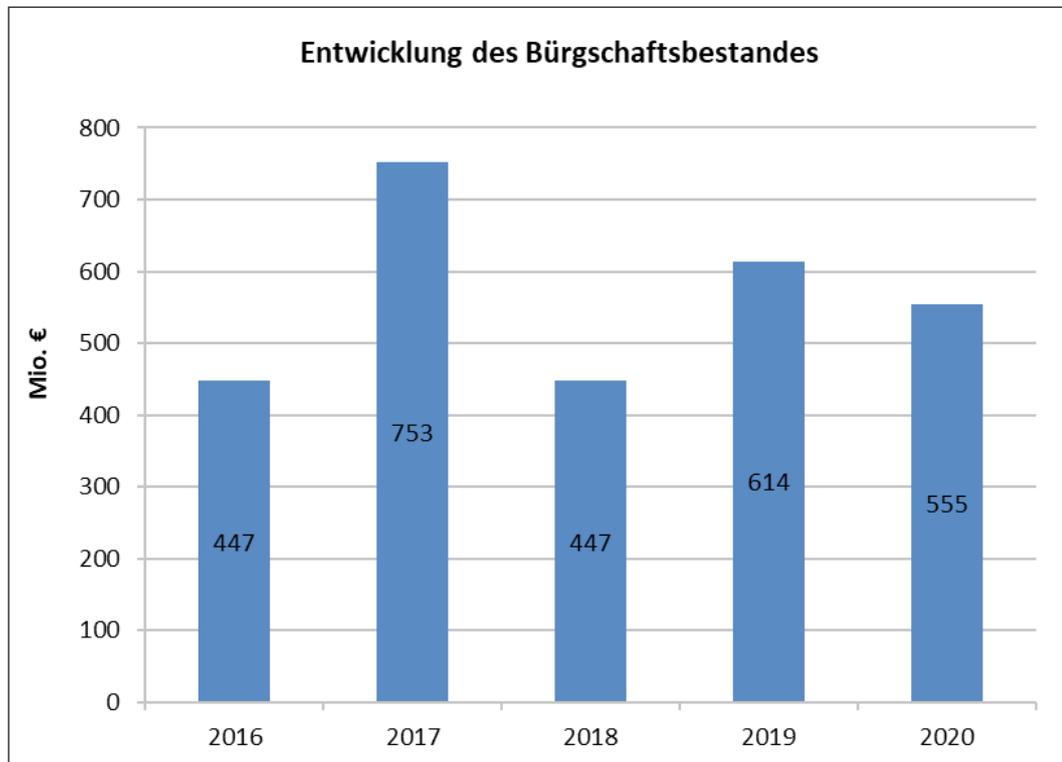
4.5 Weitere Kreditermächtigungen

- 47 Das Finanzressort nahm auch die Ermächtigungen nicht in Anspruch, die es ihm erlaubt hätten, unter bestimmten Voraussetzungen Kreditverpflichtungen für verschiedene Zwecke einzugehen, beispielsweise zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 48 Nach dem Haushaltsgesetz 2020 konnte das Finanzressort neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 701 Mio. € 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. €. Das Finanzressort hielt die Ermächtigungsgrenzen ein.

- 49 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2016 bis 2020 kameral wie folgt.



- 50 Der Bestand an Bürgschaften betrug zum 31. Dezember 2020 rd. 555 Mio. €. Zugängen von insgesamt rd. 159 Mio. € standen Abgänge von rd. 201 Mio. € und Tilgungen von über 17 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr um rd. 59 Mio. € reduzierte.

II Prüfungsergebnisse

Bildung

Zuwendungspraxis gegenüber der Stadtteilschule

Das Bildungsressort verstieß fortgesetzt gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen und zahlte der Stadtteilschule systematisch über dem Bedarf liegende Zuwendungen in Millionenhöhe.

1 Ausgangslage nach der Prüfung 2015

- 51 Der Verein Stadtteil-Schule (Stadtteilschule) unterstützt im Auftrag der Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) verschiedene Schulen in der Stadtgemeinde Bremen mit unterschiedlichen Leistungen. Außerdem hat das Ressort der Stadtteilschule die Aufgabe der flexiblen Unterrichtsvertretung an öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen übertragen.
- 52 Der Rechnungshof hatte die Finanzierung der Stadtteilschule für den Zeitraum 2011 bis 2014 geprüft und erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren des Ressorts festgestellt (vgl. Jahresbericht 2016 - Stadt, Tz. 92 ff.). Das Ressort hatte in der Folge zugesagt, die Mängel zu beheben.
- 53 Seit dem Jahr 2015 erhöhten sich die Zuwendungen des Bildungsressorts an die Stadtteilschule laut Zuwendungsbericht von rd. 6,8 Mio. € auf mehr als das Doppelte, und zwar auf rd. 15,0 Mio. € im Jahr 2020. Zugleich stieg der Anteil der an die Stadtteilschule geleisteten Zahlungen an den vom Bildungsressort insgesamt an Einrichtungen ausgezahlten Zuwendungen von rd. 27 % im Jahr 2015 auf rd. 42 % im Jahr 2020.
- 54 Die im Jahr 2015 festgestellten Mängel im Zuwendungsverfahren und die erhebliche Steigerung der an die Stadtteilschule gewährten Zuwendungen hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, für die Jahre 2015 bis 2020 eine Nachschauprüfung durchzuführen.

2 Zuwendungsverfahren im Prüfungszeitraum 2015 bis 2020

2.1 Organisation

- 55 Die Stadtteilschule unterstützt Schulen jährlich auf mehr als zehn Aufgabenfeldern. Für die einzelnen Tätigkeitsbereiche erhält sie in jedem Jahr Zuwendungen

in Form von Projektförderungen. Mittels institutioneller Förderung trägt das Ressort zudem den überwiegenden Anteil der Overhead-Kosten der Stadtteilschule. Die Zuwendungsverfahren wurden aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten jeweils einzeln bearbeitet, sodass im Ressort verschiedene Beschäftigte damit befasst waren.

- 56 Das Ressort konnte für die Jahre 2015 bis 2020 eine Vielzahl von Zuwendungsvorgängen nicht vorlegen, da sie dort nicht auffindbar waren. Auch aus der Datenbank ZEBRA waren die Daten nicht zuverlässig ermittelbar, weil diese Datenbank nicht zeitnah gepflegt worden war.
- 57 Die Stadtteilschule erhält jährlich die höchste Zuwendungssumme aller vom Bildungsressort geförderten Einrichtungen (s. Tz. 53). Die verschiedenen Zuständigkeiten, die innerhalb des Ressorts für die große Anzahl der geförderten Vorhaben bestehen, erschweren den Überblick über die Verfahren ebenso wie ihre fehlerfreie Bearbeitung. Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, die Zuständigkeiten für die Bearbeitung dieser Zuwendungsverfahren zu zentralisieren. Damit kann das Ressort die Mittelflüsse besser steuern, das Risiko des Verlusts von Vorgängen minimieren und die Verfahren leichter überblicken.
- 58 Das Ressort hat bereits im Laufe der Prüfung zugesagt, den Zuwendungsbe- reich zentral neu aufstellen zu wollen.

2.2 Wiederholte Überzahlungen

- 59 Im Jahr 2015 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass vom Ressort in den Jahren 2012 und 2013 der Stadtteilschule jeweils Zuwendungen von insgesamt 900 T€ überwiesen worden waren, obwohl keine Mittelanforderungen nach den VV-LHO vorgelegen hatten. In beiden Jahren hatte die Stadtteilschule indes den gesamten Betrag jeweils innerhalb weniger Tage zurückgezahlt.
- 60 Auch im Jahr 2014 hatte das Ressort der Stadtteilschule ohne zahlungsbegründende Unterlagen 200 T€ überwiesen. In diesem Fall hatte die Stadtteilschule das Geld zwar nicht von sich aus zurückgezahlt, nach einem ausdrücklichen Hinweis des Rechnungshofs hatte aber das Ressort den Betrag zurückgefordert.
- 61 Auf Nachfrage hatte das Ressort seinerzeit erläutert, bei den Überweisungen an die Stadtteilschule hätte es sich um Fehlbuchungen gehandelt. Das Ressort hatte aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2015 angekündigt, künftig sicherzustellen, dass Auszahlungen nur auf Basis zahlungsbegründender Unterlagen geleistet würden.



- 62 Der Rechnungshof hatte das Ressort in seiner letzten Prüfung u. a. auch aufgefordert, die hohen eigenen Mittel der Stadtteilschule (damals rd. 3,8 Mio. €) bei der künftigen Gewährung von Zuwendungen zu berücksichtigen. In seiner Nachschauprüfung hat der Rechnungshof nunmehr festgestellt, dass das Ressort seine Zusicherungen nicht eingehalten hat.
- 63 Im Verlauf der Nachschauprüfung teilte das Ressort mit, die Stadtteilschule verfüge über ein größeres Guthaben, das auf einem Sparbuch angelegt worden sei. Der Guthabenhöchststand belief sich im Januar 2021 auf rd. 8,6 Mio. €.
- 64 Die Mittel auf dem Sparbuch ergaben sich aus jahrelangen Überzahlungen des Ressorts. Es hatte der Stadtteilschule auch in dem Zeitraum, den die Nachschauprüfung betraf, wiederholt ohne hinreichende zahlungsbegründende Unterlagen Mittel ausgezahlt, welche die Stadtteilschule in dieser Höhe nicht benötigt hatte. Die Zuwendungspraxis des Ressorts wird anhand von Beispielen aus drei Förderbereichen veranschaulicht.

2.3 Beispiele für Überzahlungen

2.3.1 „Flexible Unterrichtsvertretung“

- 65 Das Ressort bewilligte der Stadtteilschule im April 2015 in einem Zuwendungsbescheid für die Aufgabe „Flexible Unterrichtsvertretung“ Projektmittel in Höhe von rd. 5,8 Mio. €. Im Verlauf des Jahres 2015 zahlte es für diesen Zweck aber Beträge in Höhe von rd. 6,4 Mio. € aus.
- 66 Der Verwendungsnachweis für die „Flexible Unterrichtsvertretung“ vom Januar 2016 stellte entsprechend Einnahmen in Höhe von rd. 6,4 Mio. € dar. Aufgewandt hatte die Stadtteilschule nach eigenen Angaben für die Unterrichtsvertretung allerdings nur rd. 4,6 Mio. €.
- 67 Obwohl dem Ressort diese Tatsache bekannt war, forderte es den überzahlten Betrag von rd. 1,8 Mio. € nicht zurück. Vielmehr änderte es im Januar 2017 nachträglich den ursprünglichen Zuwendungsbescheid für das Jahr 2015 und erhöhte die Zuwendung auf den tatsächlich für die Aufgabe „Flexible Unterrichtsvertretung“ geleisteten Betrag von rd. 6,4 Mio. €.
- 68 Im Jahr 2016 beantragte die Stadtteilschule weniger Mittel, als sie für jenes Jahr benötigte. Das Ressort erstellte keinen Zuwendungsbescheid, zahlte aber dennoch Mittel in der beantragten Höhe von rd. 6,4 Mio. € aus. Den zur Deckung des Aufwands fehlenden Betrag in Höhe von rd. 717 T€ beglich die Stadtteilschule aus den Restmitteln des Vorjahres. Für das Jahr 2017 zahlte das Ressort rd. 64 T€ weniger aus, als die Stadtteilschule zur Deckung ihrer

Ausgaben brauchte. Auch diesen Betrag finanzierte die Stadtteilschule mit Mitteln aus Überzahlungen. In den drei folgenden Jahren (2018 bis 2020) waren die Zahlungen des Ressorts wiederum deutlich höher als der Aufwand, den die Stadtteilschule für das Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ hatte.

- 69 Die folgende Tabelle zeigt die finanzielle Entwicklung im Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ in den Jahren 2015 bis 2020:

Finanzielle Entwicklung „Flexible Unterrichtsvertretung“ (alle Angaben in €)				
Haus- halts- jahr	Zuwendungs- bescheid	Auszahlungen	Ausgaben Stadtteilschule	Überzahlung
2015	6.374.378,28	6.374.378,28	4.578.891,47	1.795.486,81
2016	kein Bescheid	6.368.366,39	7.085.317,74	-716.951,35
2017	6.500.000,00	9.100.392,89	9.163.911,19	-63.518,30
2018	12.914.525,81	10.284.863,76	10.278.107,61	6.756,15
2019	11.110.408,08	11.110.408,08	9.916.424,28	1.193.983,80
2020	13.741.718,10	10.961.798,48	9.027.323,81	1.934.474,67
Gesamt	50.641.030,27	54.200.207,88	50.049.976,10	4.150.231,78

- 70 In den Jahren 2015 bis 2020 stellte das Ressort der Stadtteilschule allein für die „Flexible Unterrichtsvertretung“ rd. 4,2 Mio. € mehr zur Verfügung als erforderlich.

2.3.2 „Sprachförderung“

- 71 Im April 2015 bewilligte das Ressort - wie von der Stadtteilschule beantragt - für das Projekt „Sprachförderung“ Zuwendungen in Höhe von rd. 1,4 Mio. € für das laufende Jahr. Das Ressort überwies der Stadtteilschule im Verlauf des Jahres tatsächlich allerdings Mittel in Höhe von rd. 2,4 Mio. €. Das Ressort zahlte also rd. 1 Mio. € mehr aus, als es im Zuwendungsbescheid bewilligt hatte. Im Verwendungsnachweis vom Januar 2016 gab die Stadtteilschule für die „Sprachförderung“ Ausgaben in Höhe von rd. 1,6 Mio. € an. Der geleistete Zuwendungsbetrag lag somit um rd. 0,8 Mio. € höher als von der Stadtteilschule benötigt.
- 72 Anstatt die überzahlten Mittel zurückzufordern oder sie mit den laufenden Zuwendungen für die Folgejahre zu verrechnen, änderte auch in diesem Fall



das Ressort im Jahr 2017 nachträglich den Zuwendungsbescheid für das Jahr 2015. Es setzte die Mittel für das Projekt „Sprachförderung“ wiederum in Höhe desjenigen Betrags fest, den es an die Stadtteilschule im Jahr 2015 tatsächlich ausgezahlt hatte. Damit beließ es der Stadtteilschule rd. 0,8 Mio. €, obwohl die Stadtteilschule diese Mittel im Jahr 2015 nicht gebraucht hatte.

- 73 Auch in den Jahren 2016, 2017 und 2019 zahlte das Ressort jeweils mehr Mittel aus, als die Stadtteilschule benötigte, wie aus der folgenden Tabelle zu ersehen ist.

Finanzielle Entwicklung „Sprachförderung“ (alle Angaben in €)				
Haus- halts- jahr	Zuwendungs- bescheid	Auszahlungen	Ausgaben Stadtteilschule	Überzahlung
2015	2.379.142,00	2.379.142,00	1.563.814,08	815.327,92
2016	kein Bescheid	5.050.907,39	3.636.418,09	1.414.489,30
2017	4.896.816,00	3.451.929,29	2.874.088,98	577.840,31
2018	1.108.787,17	833.906,12	844.359,53	-10.453,41
2019	544.282,91	544.282,91	504.019,34	40.263,57
2020	108.000,00	92.221,20	103.246,58	-11.025,38
Gesamt	9.037.028,08	12.352.388,91	9.525.946,60	2.826.442,31

- 74 Von 2015 bis 2020 überzahlte das Ressort die Stadtteilschule für das Projekt „Sprachförderung“ mit rd. 2,8 Mio. €.

2.3.3 „Corona-Personalkosten-Budget 2020“

- 75 Bei der Stadtteilschule beschäftigte Lehrkräfte wurden im Schuljahr 2020/2021 auch bei pandemiebedingten Ausfällen von Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen eingesetzt. Um diese Unterrichtsstunden abdecken zu können, stockten die Lehrkräfte der Stadtteilschule teilweise ihre vertraglich vereinbarten Lehrwochenstunden auf. Für die zusätzlichen Stunden im Zeitraum zwischen Oktober und Dezember 2020 errechnete die Stadtteilschule einen Mehraufwand in Höhe von rd. 157 T€.
- 76 Im November 2020 beantragte die Stadtteilschule beim Bildungsressort eine Projektförderung „Corona-Personalkosten-Budget 2020“ über knapp 157 T€. Diesem Antrag wurde eine genaue Aufstellung beigelegt, wie sich die Mehrkosten

in den Monaten Oktober bis Dezember 2020 errechnet hatten. In einem weiteren - im Dezember 2020 gestellten - Antrag auf Projektförderung für das Projekt „Corona-Personalkosten-Budget 2020“ bezifferte die Stadtteilschule die Personalkosten auf rd. 628 T€. Ein Finanzierungsplan oder eine Aufstellung über die Zusammensetzung dieses Betrags lag dem Antrag nicht bei.

- 77 Das Ressort zahlte für das Projekt „Corona-Personalkosten-Budget 2020“ im November und Dezember 2020 in mehreren Teilbeträgen insgesamt rd. 628 T€ an die Stadtteilschule aus. Im März 2021 erließ es unter Bezugnahme auf einen Finanzierungsplan vom Dezember 2020 einen Zuwendungsbescheid über eine Projektförderung in Höhe von rd. 628 T€ für das „Corona-Personalkosten-Budget 2020“. Einige Tage später erstellte die Stadtteilschule einen Verwendungsnachweis zum Projekt, in dem sie ihren Aufwand mit insgesamt rd. 162 T€ angab. Damit kam es zu einer Überzahlung im Umfang von rd. 466 T€, die das Ressort nicht zurückforderte.

2.4 Haushaltsrechtliche Verstöße

- 78 Die vom Ressort für die einzelnen Projekte geleisteten Überzahlungen erfolgten jeweils ohne zahlungsbegründende Unterlagen nach VV-LHO Nr. 10 zu § 70 LHO. Für die Zuwendungen des Jahres 2016 erstellte das Ressort keine Zuwendungsbescheide, abgesehen vom Projekt „Sozialintegrative Maßnahmen“ mit einer Bewilligungssumme von 670 €. Somit zahlte es für das Jahr 2016 nahezu alle Förderungen jeweils ohne zuwendungsbegründende Unterlagen aus.
- 79 Obwohl das Ressort bei der überwiegenden Zahl von Projektförderungen im geprüften Zeitraum aufgrund der von der Stadtteilschule erbrachten Verwendungsnachweise über einen tatsächlich geringeren Mittelbedarf und damit über den in dieser Höhe nicht notwendigen Zuwendungsbedarf informiert war, änderte es in mehreren Fällen nachträglich Zuwendungsbescheide, um die Höhe der Bewilligungen an die ausgezahlten Beträge anzupassen. Dadurch schaffte es für die Auszahlungen zwar nachträglich jeweils eine zahlungsbegründende Unterlage. Indem das Ressort aber wissentlich Zuwendungen über den Bedarf hinaus bewilligte, gewährte es entgegen den §§ 23, 44 LHO Zuwendungen, ohne dass dafür ein bremisches Interesse bestanden hätte. Diese Praxis verstieß zudem gegen § 34 LHO, wonach Einnahmen (z. B. aus Erstattungsansprüchen) rechtzeitig und vollständig zu erheben sind und Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als dies zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist. Schließlich wurde in vielfacher Hinsicht auch gegen die zur Landeshaushaltsordnung gehörigen Verwaltungsvorschriften verstoßen. Die vom Rechnungshof im Jahresbericht



2015 aufgezeigten Mängel waren nicht beseitigt worden (s. Tz. 62). Das Ressort hat die haushaltsrechtlichen Verstöße eingeräumt.

2.5 Verwendung der überzahlten Mittel

2.5.1 Mitteleinsatz innerhalb der Stadtteilschule

- 80 Erstmals im Jahr 2017 verwandte die Stadtteilschule überzahlte Zuwendungsmittel aus dem Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ für das Projekt „Schulhilfe“. In dieses Projekt flossen knapp 43 T€. Auch in den Folgejahren wurde das Projekt „Schulhilfe“ auf diese Weise finanziert: Im Jahr 2018 mit rd. 609 T€, 2019 mit rd. 201 T€ und letztmalig 2020 mit knapp 4 T€.
- 81 Zum Projekt „Schulhilfe“ legte das Ressort keine Unterlagen vor. Nach Angaben der Stadtteilschule hatte sie für das Projekt auch keine Zuwendungsanträge gestellt. Das Ressort hätte sie vielmehr mündlich beauftragt, aus den Mitteln der Überzahlungen für das Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ Personalaufwand zu finanzieren, der entstand, weil Personen ohne pädagogische Qualifikation als Helferinnen und Helfer an Grundschulen eingesetzt wurden.
- 82 Unter Verstoß gegen zuwendungs- und damit auch haushaltsrechtliche Vorschriften wurde aus den Überzahlungen für die „Flexible Unterrichtsvertretung“ in den Jahren 2017 bis 2020 die „Schulhilfe“ mit insgesamt rd. 857 T€ finanziert.

2.5.2 Mitteleinsatz für das Landesinstitut für Schule

- 83 Das Landesinstitut für Schule (LIS) ist eine Dienststelle des Ressorts und damit Teil der aus dem Kernhaushalt finanzierten bremischen Verwaltung. Die Stadtteilschule stellte - nach eigenen Angaben auf Verlangen des Ressorts - im März 2015 zwei Anträge auf Zuwendungen für das Projekt „Qualitätsunterstützende Maßnahmen“. Die dafür gewährten Zuwendungen wurden allerdings für Personal verwandt, um beim LIS Stellenkürzungen zu kompensieren. Die Stadtteilschule stellte die vom LIS benannten Beschäftigten ein, finanzierte ihr Gehalt und setzte sie ausschließlich für Tätigkeiten beim LIS ein.
- 84 Die Zuwendungsanträge für diese sogenannte Projektförderung im Jahr 2015 beliefen sich auf rd. 232 T€ und rd. 21 T€. Obgleich das Ressort noch im selben Jahr 232 T€ zahlte, erließ es erst im Januar 2017, also fast zwei Jahre später, dafür einen Zuwendungsbescheid. Auch hier hatte das Ressort Mittel ursprünglich ohne zahlungsbegründende Unterlage geleistet.
- 85 Zum Zeitpunkt der Bescheidung waren die ausgezahlten Mittel bis auf einen Rest von knapp 50 T€ bereits verbraucht. Nach Angaben der Stadtteilschule

forderte das Ressort sie auf, aus überzahlten Mitteln anderer Projekte das Personal für das LIS weiter zu finanzieren. So übernahm die Stadtteilschule in den Jahren 2017 und 2018 Personalmittel für das LIS in Höhe von insgesamt rd. 257 T€ und verwendete dafür Überzahlungen aus der Aufgabe „Bildung und Teilhabe“. In den Jahren 2019 und 2020 wurden dann weitere Mittel von insgesamt rd. 180 T€ für das LIS mit Überzahlungen aus der Aufgabe „Flexible Unterrichtsvertretung“ finanziert.

2.5.3 Haushaltsrechtsverstöße durch zweckfremde Verwendung

- 86 Das Ressort verfügte in Bezug auf das Projekt „Schulhilfe“ ohne Rechtsgrund über Mittel, die es von der Stadtteilschule hätte zurückfordern müssen. Nicht eingehalten wurden etwa § 34 LHO und die §§ 23, 44 LHO sowie die damit verbundenen Verwaltungsvorschriften. So verstieß das Ressort fortgesetzt gegen Haushaltsrecht, beispielsweise gegen VV-LHO Nr. 11.1.3. zu § 44 LHO, wonach Erstattungsansprüche wegen nicht verbrauchter Zuwendungen umgehend geltend zu machen sind.
- 87 Hinsichtlich der für das LIS verwandten Mittel wurde nicht nur gegen das Jährlichkeitsprinzip verstoßen, sondern entgegen §§ 23, 44 LHO wurden auch Zuwendungsmittel für Stellen innerhalb der bremischen Verwaltung eingesetzt.

2.6 Mittelanweisungen ohne vorherige Zuwendungsbescheide

- 88 Die Stadtteilschule beantragte im Februar 2019 jeweils Zuwendungen für „Overheadkosten“, „Flexible Unterrichtsvertretung“ sowie „Sprachförderung“ und die „Budgetierte Berufsschule“ in vier gesonderten Anträgen, deren Höhe sich insgesamt auf rd. 16,7 Mio. € belief.
- 89 Das Ressort zahlte hierfür im Jahr 2019 zu mehreren Zeitpunkten zwar Mittel in einer Gesamthöhe von rd. 13,7 Mio. € aus, erstellte aber in jenem Jahr keine Zuwendungsbescheide. Die nach VV-LHO Nr. 10 zu § 70 LHO erforderliche zahlungsbegründende Unterlage lag bei den Auszahlungen also jeweils nicht vor.
- 90 Am 28. April 2020 stellte die Stadtteilschule für die vier Vorhaben jeweils geänderte Zuwendungsanträge für die vergangenen Zeiträume, die in der Summe den vom Ressort im Jahr 2019 ausgezahlten Beträgen in Höhe von rd. 13,7 Mio. € entsprachen. Für die Projekte „Sprachförderung“, „Flexible Unterrichtsvertretung“ und „Budgetierte Berufsschule“ erließ das Ressort die Zuwendungsbescheide am 4. Mai 2020 in der nunmehr beantragten und im Vorjahr jeweils ausgezahlten Höhe. Für die Overheadkosten des Jahres 2019 bewilligte das Ressort am 7. August 2020 ebenfalls Mittel in der neu beantragten Höhe.



- 91 Die Stadtteilschule hatte ihre Verwendungsnachweise für die vier Vorhaben mit ihren Ausgaben aus dem Jahr 2019 in Höhe von insgesamt rd. 12,4 Mio. € bereits am 4. Mai 2020 beim Ressort eingereicht, also am selben Tag, von dem die Zuwendungsbescheide datierten bzw. im Fall der Overheadkosten bereits vor Ergehen des Zuwendungsbescheids. Somit bewilligte das Ressort diese Zuwendungen sowohl zu spät als auch betragsmäßig zu hoch, weil die Stadtteilschule in ihren Verwendungsnachweisen bereits belegt hatte, dass ihre Ausgaben um rd. 522 T€ geringer als die ausgezahlten Mittel ausgefallen waren. Das Ressort verstieß auch damit wiederholt gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen (s. Tz. 79).

2.7 Verwendungsnachweisprüfungen

2.7.1 Schriftliche Unterlagen

- 92 Im Jahr 2017 legte die Stadtteilschule dem Ressort Verwendungsnachweise vor, in denen sie die Überzahlungen aus den Vorjahren aufführte. In den Folgejahren wies sie in den Verwendungsnachweisen pro Projekt jeweils die Überzahlungen, Restbestände aus den Vorjahren als auch etwaige Verwendungen von Mitteln für andere Zwecke aus.
- 93 Eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Ressort war in kaum einem Fall feststellbar:
- Für die Jahre 2015 und 2016 legte das Ressort dem Rechnungshof keine Unterlagen vor, aus denen sich Anhaltspunkte für eine Verwendungsnachweisprüfung hätten ergeben können.
 - Für das Jahr 2017 legte das Ressort nur für die mit rd. 2 T€ geförderten „Sozialintegrativen Maßnahmen“ Unterlagen über die Verwendungsnachweisprüfung der im Jahr 2017 zugewiesenen Mittel vor. Eine Prüfung der weiteren elf eingereichten Verwendungsnachweise über ausgezahlte Mittel von insgesamt rd. 17,4 Mio. € wies das Ressort hingegen nicht nach.
 - Für den Zuwendungszeitraum 2018 erstellte das Ressort nur für acht der elf von der Stadtteilschule für das Jahr 2018 abgegebenen Verwendungsnachweise überhaupt Prüfunterlagen.
 - Für das Jahr 2019 prüfte das Ressort keinen der Verwendungsnachweise.
 - Für den Zuwendungszeitraum 2020 hatte das Ressort bis Ende Oktober 2021 nur einen von zwölf Verwendungsnachweisen geprüft.

- 94 Aus keiner der vom Ressort vorgelegten Verwendungsnachweisprüfungen ging hervor, dass es von der Stadtteilschule die überzahlten Zuwendungen zurückgefordert oder die Überzahlungen auf die Zuwendungen des Folgejahres angerechnet hätte. Entgegen VV-LHO Nr. 11 zu § 44 LHO vermochte das Ressort eine ordnungsgemäße Prüfung der Mittelverwendung durch die Stadtteilschule nicht nachzuweisen.

2.7.2 Verwendungsnachweisprüfungen in ZEBRA

- 95 Auch die Datenbank ZEBRA enthält Angaben zu Verwendungsnachweisprüfungen des Ressorts. Der Rechnungshof verglich die ihm vom Ressort vorgelegten Papierunterlagen stichprobenartig mit den in ZEBRA hinterlegten Daten. Dabei ergab sich, dass die in ZEBRA erfassten Verwendungsnachweisdaten von den Angaben in den Papierunterlagen häufig abwichen. Dies zeigen die beiden folgenden Beispiele.

- Zu dem Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ pflegte das Ressort in die Datenbank ZEBRA für das Jahr 2017 Mittelauszahlungen in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. € ein. Die Stadtteilschule hingegen wies im zugehörigen Verwendungsnachweis vom März 2018 für dieses Vorhaben erhaltene Zahlungen in Höhe von rd. 9,1 Mio. € nach. Anhaltspunkte für eine vertiefte Verwendungsnachweisprüfung oder für eine Aufklärung der Ursache für diese Differenz sind nicht ersichtlich.
- Für das Projekt „Budgetierte Berufsschule“ wies das Ressort für das Jahr 2018 in ZEBRA Auszahlungen in Höhe von rd. 2,5 Mio. € aus, wohingegen Auszahlungen von rd. 3 Mio. € aus den Unterlagen zur Verwendungsnachweisprüfung hervorgingen.

- 96 Stimmen Daten aus der Zuwendungsdatenbank nicht mit Angaben aus den zugehörigen Papierunterlagen überein, sind sie bis zur Bereinigung der Fehlerursache als nicht belastbar anzusehen und daher als Informationsgrundlage nicht geeignet.

- 97 ZEBRA liefert die Daten für den gesamtbremischen Zuwendungsbericht. Unrichtige Daten auch nur in einem Teil der Datenbank wirken sich auf das Gesamtbild aus und machen es damit fehlerhaft. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, alle Fehler unverzüglich zu korrigieren.

2.7.3 Vertiefte Verwendungsnachweisprüfung

- 98 Im Jahr 2015 hatte das Ressort zugesagt, vertiefte Nachweisprüfungen durchzuführen und dafür Handlungsanweisungen zu schaffen. Weder gibt es bisher



solche Handlungsanweisungen noch sind ausweislich der vorgelegten Unterlagen und der Datenbankangaben in den Jahren 2015 bis 2020 vertiefte Nachweisprüfungen durchgeführt worden.

2.8 Rückzahlung der verbliebenen Mittel im Jahr 2021

- 99 Am 11. August 2021 forderte das Ressort von der Stadtteilschule Überzahlungen von insgesamt rd. 10,2 Mio. € zurück. Die Stadtteilschule zahlte am 14. August 2021 unter Verweis auf eine - ihrer Auffassung nach - fehlerhafte Berechnung des Ressorts zunächst knapp 6 Mio. €.
- 100 Mit Datum vom 31. August 2021 korrigierte das Ressort seine Berechnung und setzte den insgesamt zurückzufordernden Betrag nunmehr auf knapp 9 Mio. € fest. Daraufhin überwies die Stadtteilschule in zwei Teilbeträgen weitere 3 Mio. € an das Ressort.
- 101 Das Ressort verfügte zum Zeitpunkt seiner Rückforderung nicht über eigene Daten, die ausreichend belastbar gewesen wären, die Höhe der über die Jahre an die Stadtteilschule geleisteten Überzahlungen verlässlich zu beziffern. Allerdings vermochte auch die Stadtteilschule, Nachfragen zu Zuwendungsjahren vor 2017 nicht in jedem Fall umfassend zu beantworten, weil die Vorgänge für diesen Zeitraum nicht immer vollständig oder auch nur nachvollziehbar dokumentiert worden waren. Es ist daher nach wie vor weder dem Ressort als Zuwendungsgeber noch der Stadtteilschule als Zuwendungsnehmerin möglich, die Richtigkeit der Überzahlungshöhe und damit des Rückforderungsbetrags zu belegen.

3 Zusammenfassende Bewertung

- 102 Der Rechnungshof rügt die zahlreichen zuwendungs- und die weiteren haushaltsrechtlichen Verstöße des Ressorts im Zusammenhang mit der Förderung der Stadtteilschule. Diese Verstöße weisen systematischen Charakter auf.
- 103 Es ist unerlässlich, das Zuwendungsverfahren für die Stadtteilschule grundlegend zu überarbeiten. Erforderlich ist eine zentrale Organisationseinheit im Ressort, die einen Überblick über die der Stadtteilschule mittels Zuwendungsbescheid bewilligten Mittel besitzt. Dort muss sichergestellt werden, dass alle rechtlichen Anforderungen eingehalten werden, insbesondere Auszahlungen an die Stadtteilschule nicht ohne zahlungsbegründende Unterlagen erfolgen und nicht verausgabte Mittel zurückgefordert werden.
- 104 Der Rechnungshof hat das Ressort dringend dazu aufgefordert, ein rechtskonformes Verfahren künftig nicht nur für die Stadtteilschule, sondern für alle



Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger zu gewährleisten und darzulegen, wie es dieses sicherstellen will.

- 105 Das Ressort hat den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs in allen Punkten uneingeschränkt zugestimmt und mitgeteilt, es sei bereits dabei, das Referat Finanzmanagement neu zu strukturieren. Neben personellen Veränderungen würden die Prozesse im Zuwendungsverfahren grundsätzlich neu aufgestellt und Rückstände aufgearbeitet. Ein rechtstreuere Zuwendungsverfahren würde künftig sichergestellt. Hinsichtlich des LIS würden Zuwendungsmittel für Stellen innerhalb der bremischen Verwaltung nicht mehr eingesetzt.

Kultur

Unzureichende Nachweise der Mittelverwendung

Prüfbare Nachweise sind unverzichtbar, um beurteilen zu können, ob Zuwendungen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.

1 bremer shakespeare company e. V.

- 106 Die bremer shakespeare company e. V. (shakespeare company) wurde in der Spielzeit 1983/84 als eingetragener Verein gegründet. Das Ensemble der shakespeare company verwaltet den Spielbetrieb selbst und trifft daher beispielsweise Entscheidungen über den Spielplan und über Engagements von künstlerischem Personal.
- 107 Der Aufführungsschwerpunkt liegt in Inszenierungen von Stücken des Autors William Shakespeare. In den jeweiligen Spielzeiten 2016/17 bis 2018/19 gab die shakespeare company durchschnittlich 240 Vorstellungen. Seit längerer Zeit arbeitet sie zudem u. a. in Kooperation mit Kultur- sowie Bildungsinstitutionen und veranstaltet Workshops.
- 108 Eine Spielzeit läuft vom 1. August bis zum 31. Juli des darauffolgenden Jahres. Der Senator für Kultur (Ressort) gewährte der shakespeare company in den vier Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 institutionelle Zuwendungen von jeweils durchschnittlich rd. 952 T€. Für die Spielzeit 2019/20 bewilligte er eine zusätzliche Förderung in der Absicht, etwaige pandemiebedingte Belastungen auszugleichen, und zwar in Höhe von rd. 38 T€. In dieser Spielzeit waren bei der shakespeare company insgesamt 34 Personen mit etwa 28 Vollzeit-einheiten beschäftigt.

2 Zuwendungsverfahren

- 109 Bei der Gewährung von Zuwendungen sind zuwendungsrechtliche Vorgaben einzuhalten. Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle beachtete diese Vorgaben nicht durchgehend:
- Für die Spielzeit 2019/20 erhöhte das Ressort nach Ablauf der Spielzeit die Zuwendung um 115 T€, obwohl die shakespeare company mit einem positiven Jahresergebnis von rd. 159 T€ rechnete. Darüber hinaus bewilligte es zusätzlich Mittel aus dem Bremen-Fonds in Höhe von rd. 38 T€, obgleich nach einem Senatsbeschluss vom September 2020 mit Mitteln aus dem Bremen-Fonds kein Überschuss finanziert werden durfte.

- In den Zuwendungsbescheiden legte das Ressort jeweils keine detaillierten Ziele und weiteren Kriterien zur Verwirklichung des Zweckes fest. Vereinbarungen über eine Erfolgskontrolle lagen für einige Jahre zwar gesondert vor. Sie waren aber weder datiert noch unterschrieben.
 - Das Ressort akzeptierte, dass die shakespeare company ihre Verwendungsnachweise regelmäßig erst nach Ablauf der dafür vorgesehenen Frist beim Ressort einreichte.
 - Fehlende Angaben in den Verwendungsnachweisen forderte das Ressort auch nachträglich nicht ein.
- 110 Da der Wirtschaftsplan für eine der abgeschlossenen Spielzeiten einen Jahresüberschuss auswies, ist zumindest zweifelhaft, ob die beantragte Zuwendungshöhe angemessen und notwendig war. Auch die Voraussetzungen der Mittelbewilligung aus dem Bremen-Fonds beachtete das Ressort nicht. Ohne vollständigen Verwendungsnachweis kann das Ressort zudem nicht bewerten, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden wären. Es mangelt damit auch an Möglichkeiten, Erfahrungen für eine künftige Förderung zu gewinnen.
- 111 Der Rechnungshof hat die vorstehenden Mängel und Verstöße gerügt. Das Ressort hat zugesichert, künftig bei der Gewährung von Zuwendungen deren Angemessenheit und Notwendigkeit zu prüfen. Nicht benötigte Mittel aus dem Bremen-Fonds werde es zurückfordern. Es werde zudem auf eine fristgerechte Einreichung der Verwendungsnachweise hinwirken und verstärkt auf die Einhaltung der vereinbarten Ziele achten.

3 Schriftlichkeit von Unterlagen

- 112 Zuwendungen sind wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Um den wirtschaftlichen Mitteleinsatz nachvollziehbar dokumentieren zu können, haben die Zuwendungsempfänger nach den Verwaltungsvorschriften zur Landshaushaltsordnung die dafür erforderlichen Unterlagen und Nachweise bereitzuhalten.
- 113 In den Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 zahlte die shakespeare company in 174 Fällen sogenannte Übungsleitungspauschalen und verausgabte dafür insgesamt rd. 149 T€. Schriftliche Unterlagen konnte sie dazu nicht vorlegen.
- 114 Die shakespeare company schließt mit ihren Beschäftigten keine schriftlichen Arbeitsverträge. Stattdessen basieren die Arbeitsverhältnisse auf mündlichen Absprachen. Zusätzlich zum Arbeitsentgelt zahlte die shakespeare company einigen Beschäftigten auch Übungsleitungspauschalen für an den Verein



erbrachte pädagogische, künstlerische und ehrenamtliche Tätigkeiten. Wer für welche Tätigkeiten und für welche Zeiträume Entgelte erhielt, war nicht nachvollziehbar festgehalten.

- 115 Zudem beauftragte die shakespeare company externe Personen mit verschiedenen künstlerischen und bühnentechnischen Dienstleistungen. In dem vierjährigen Zeitraum der Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 wurden insgesamt 621 Entgeltzahlungen für solche Dienstleistungen in Höhe von insgesamt rd. 689 T€ geleistet. Nur für 42 dieser Zahlungen (rd. 7 %) lagen insgesamt 23 schriftliche Verträge vor. Einige der Verträge waren weder datiert noch unterschrieben und nicht in allen war die Höhe der von der shakespeare company geschuldeten Entgelte bestimmt.
- 116 Die shakespeare company führte an, mündliche Absprachen seien für den Theaterbereich gängig. Daran wolle sie auch künftig festhalten.
- 117 Ohne dokumentierte Leistungen und Gegenleistungen lässt sich die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung weder nachweisen noch prüfen. Inwieweit z. B. die Höhe der Übungsleitungspauschalen angemessen gewesen wäre, ist nicht nachvollziehbar. Ebensowenig lässt sich ersehen, ob die Übungsleitungstätigkeit, soweit sie von Stammbeschäftigten geleistet wurde, auch Verpflichtungen aus deren Arbeitsverhältnis erfüllte, die nicht zusätzlich zu dem regulären Arbeitsentgelt hätten vergütet werden müssen.
- 118 Die Verwendung öffentlicher Mittel bedarf einer belegbaren Legitimation. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf zu bestehen, dass die shakespeare company die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen in geeigneter Weise nachweisen kann.
- 119 Das Ressort hat mitgeteilt, es könne die shakespeare company nicht zwingen, schriftliche Verträge abzuschließen. Es werde aber auf den Abschluss schriftlicher Verträge hinwirken.
- 120 Angesichts der Notwendigkeit von Nachweisen unterstreicht der Rechnungshof, dass die Gewährung von Mitteln auch daran geknüpft ist, die dafür bestehenden Bedingungen einzuhalten.

4 Beteiligung an der Falstaff-GmbH

- 121 Die shakespeare company ist die alleinige Gesellschafterin der Falstaff - die Theaterkneipe GmbH (Falstaff). Die Falstaff befindet sich in den Räumlichkeiten des Theaters und ist Bestandteil des Theaterkonzepts.

- 122 In den Spielzeiten 2016/17 bis 2018/19 gewährte die shakespeare company der Falstaff verzinste Darlehen. Auch hierzu gibt es keine schriftlichen Verträge. Ein Rückzahlungsplan wurde erst vereinbart, nachdem sich im April 2017 die Überschuldung der Falstaff herausgestellt hatte. Gleichwohl gewährte die shakespeare company der Falstaff neue Darlehen. Zum Ende der Spielzeit 2018/19 erhöhten sich die Forderungen gegenüber der Falstaff auf rd. 22,3 T€.
- 123 Eine Insolvenz der Falstaff hätte - ausgehend vom Jahresabschluss 2018/19 - zur Folge, dass sich das Jahresergebnis der shakespeare company durch die Abschreibung von Beteiligung und Darlehen um rd. 47,9 T€ verschlechtern würde. Zudem ist es fraglich, ob die in der Bilanz ausgewiesene Beteiligung und die Darlehen in der genannten Höhe werthaltig sind.
- 124 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die shakespeare company auch bei der Vergabe von Darlehen schriftliche Vereinbarungen schließt. Zudem ist das mögliche Ausfallrisiko der Beteiligung sowie der Darlehen zu bewerten und auszuschließen, dass Verluste der Falstaff aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.
- 125 Das Ressort hat zugesagt, auf schriftliche Vereinbarungen hinzuwirken und sich alle aus zuwendungsrechtlicher Hinsicht notwendigen Unterlagen vorlegen zu lassen. Es gehe davon aus, dass die Falstaff die Darlehen in den nächsten Jahren vollständig zurückzahlen werde und daher keine Verluste aus öffentlichen Mitteln finanziert würden.

5 Unklare Mittelverwendung

- 126 In ihrer Bilanz der Spielzeit 2018/19 wies die shakespeare company eine Beteiligung an dem Kulturnetzwerk VIS-A-VIS gGmbH (VIS-A-VIS) in Höhe von 12,5 T€ aus. Zunächst erklärte die shakespeare company, mit der Beteiligung habe sie die vernetzte Kulturarbeit stabilisieren und neue Zielgruppen erreichen wollen. Im Verlauf der Prüfung teilte sie aber mit, bei den ausgewiesenen 12,5 T€ handele es sich nicht um eine Beteiligung, sondern um ein an die VIS-A-VIS gezahltes Dienstleistungsentgelt.
- 127 Schriftliche Verträge oder andere nachvollziehbare Unterlagen zu diesem Zahlungsvorgang waren nicht vorhanden. Somit konnte die shakespeare company auch keine dem Verwendungszweck entsprechende und sparsame sowie wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel nachweisen. Durch die fehlerhafte Buchung ist der Jahresabschluss für die Spielzeit 2018/19 unzutreffend. Außerdem ist der für die Spielzeit 2018/19 erbrachte Verwendungsnachweis nicht korrekt.



- 128 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sicherzustellen, dass die shakespeare company ihren Jahresabschluss und den Verwendungsnachweis der Spielzeit 2018/19 berichtigt. Das Ressort hat dies zugesagt und wird darauf hinwirken, dass die shakespeare company Unterlagen vorhält, mit denen sie ihre Mittelverwendung nachweisen kann.

6 Corona-Sonderzahlung für Beschäftigte

- 129 Zuschüsse, die Arbeitgeber aufgrund der Corona-Krise zusätzlich zum Arbeitslohn an ihre Beschäftigten auszahlten, waren im Jahr 2020 bis zu einem Betrag von 1,5 T€ einkommensteuerfrei. Die shakespeare company gewährte ihren Beschäftigten im Juli 2020 eine solche Corona-Sonderzahlung in Höhe von 1,5 T€ pro Person, insgesamt 45 T€. Damit sollten u. a. etwaige durch Kurzarbeit bedingte Steuernachzahlungen und durch die Pandemie entstandene Mehraufwendungen, z. B. bei der Kinderbetreuung, ausgeglichen werden.
- 130 Über die Sonderzahlungen war das Ressort nicht informiert. Es hat zugesagt, diese mangels tatsächlichen Mehraufwands nicht gerechtfertigten Leistungen von der shakespeare company zurückzufordern.



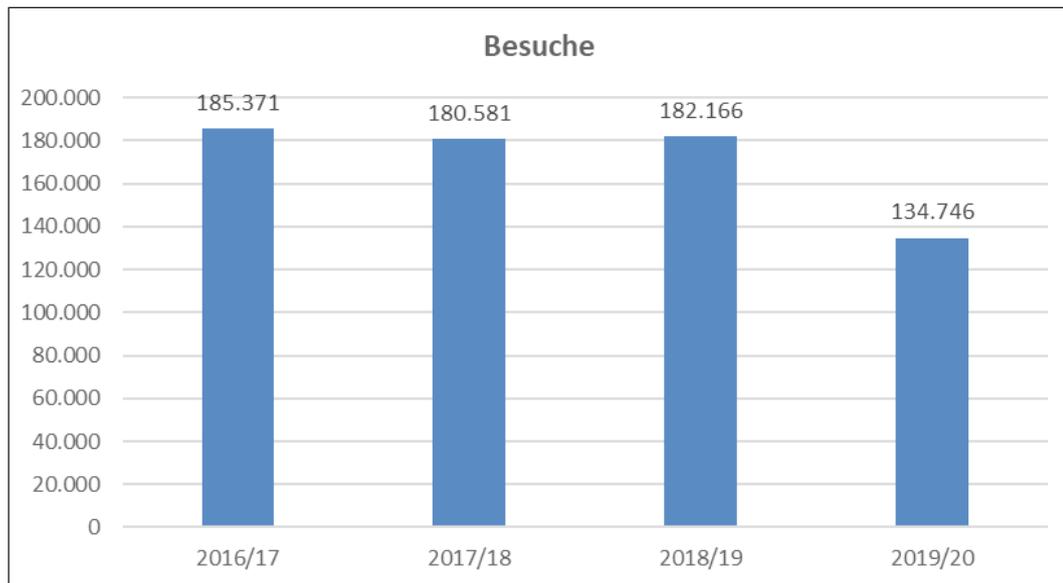
Kultur

Überkompensation von Aufwendungen

Zuwendungen dürfen nicht zu einer Überkompensation von Aufwendungen führen.

1 Organisation und Spielbetrieb der Theater Bremen GmbH

- 131 Die Theater Bremen GmbH (Theater), deren Alleingesellschafterin die Stadtgemeinde Bremen ist, wird gemeinsam von dem Intendanten und dem kaufmännischen Geschäftsführer geleitet. Zum Ende der Spielzeit 2019/20 waren am Theater 439 Beschäftigte mit einem Stellenvolumen von insgesamt knapp 385 Vollzeiteinheiten tätig, davon etwa 196 im künstlerischen Bereich.
- 132 In den vier Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 gewährte der Senator für Kultur (Ressort) dem Theater Zuwendungen von insgesamt rd. 115,5 Mio. €. Für die Spielzeit 2020/21 erhielt das Theater bis Ende Juli 2021 Zuwendungen von rd. 29,7 Mio. €. Die dem Theater zugewendeten Mittel machten in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 jeweils gut ein Drittel des städtischen Kulturhaushalts aus.
- 133 Die Freie Hansestadt Bremen gewährt dem Theater seit dem Jahr 2011 Mittel auf Grundlage eines Kontrakts, mit dem für beide Seiten die Verlässlichkeit der Förderung und eine gewisse Planungssicherheit verbunden sein soll. Der Kontrakt erhielt die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses, wurde vom Finanzressort mitgezeichnet und sieht vor, die vereinbarte Förderung unabhängig vom konkreten wirtschaftlichen Ergebnis des Theaters zu gewähren. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Juli 2022 sind Zuwendungen von rd. 28,2 Mio. € pro Spielzeit vorgesehen. Unter dem Vorbehalt, dass entsprechende Haushaltsmittel vorhanden sind, ermöglicht der Kontrakt zusätzlich den Ausgleich von Zahlungen für Tarifsteigerungen.
- 134 Das Theater bietet Aufführungen in den vier Sparten Musiktheater, Schauspiel, Tanztheater und Junges Theater an. Die Gesamtzahl der Besuche je Spielzeit von 2016/17 bis 2019/20 in den Spielstätten des Theaters ist in der folgenden Graphik dargestellt.



- 135 Die Spielzeit 2016/17 war mit rd. 185.000 die besuchsstärkste. Nach einem leichten Rückgang in der Spielzeit 2017/18 stiegen die Besuche in der Spielzeit 2018/19 wieder auf rd. 182.000 an. Aufgrund pandemiebedingter Schließzeiten besuchten in der Spielzeit 2019/20 insgesamt rd. 48.000 Personen weniger als im Durchschnitt der vorangegangenen drei Spielzeiten Veranstaltungen des Theaters; dies bedeutete einen Rückgang um rd. 26 %.
- 136 Das Theater wies etliche Jahre lang ein negatives Eigenkapital aus. In der Spielzeit 2019/20 führte insbesondere die Erstattung von Kurzarbeitsgeld infolge der Pandemie zu einem Jahresüberschuss von rd. 4,4 Mio. €. Damit verbesserte sich das Eigenkapital zum 31. Juli 2020 um diesen Betrag auf rd. 4,3 Mio. €.

2 Institutionelle Förderungen 2019/20 und 2020/21

- 137 Für die Spielzeit 2019/20 gewährte das Ressort dem Theater insgesamt Zuwendungen von rd. 29,9 Mio. €, davon auf Grundlage des Kontrakts rd. 28,2 Mio. € zur Finanzierung des laufenden Aufwands und rd. 1,4 Mio. € für Tarifsteigerungen in der laufenden und in vorangegangenen Spielzeiten (s. Tz. 133). Weitere 0,3 Mio. € erhielt das Theater für Investitionen und Instandhaltungen. Im August 2020 legte das Theater dem Ressort seinen Controllingbericht für die zu diesem Zeitpunkt schon beendete Spielzeit 2019/20 vor. Diesem Bericht zufolge rechnete es bereits mit einem Jahresüberschuss von rd. 1,6 Mio. €. Wie im Kontrakt vorgesehen gewährte das Ressort dem Theater im Oktober 2020 für die Spielzeit 2019/20 nachträglich weitere Mittel für Tarifsteigerungen (rd. 877 T€).



- 138 Für die Spielzeit 2020/21 bewilligte das Ressort dem Theater institutionelle Förderungen in Höhe von rd. 29,7 Mio. €. Davon entfielen kontraktgemäß rd. 28,2 Mio. € auf die Finanzierung der laufenden Aufwendungen und rd. 0,8 Mio. € auf Mittel für Tarifsteigerungen. Daneben gewährte es Investitions- und Instandhaltungsmittel von rd. 0,4 Mio. €. In der Gesamtsumme war zudem ein Betrag von 0,3 Mio. € enthalten, der dem Theater außerhalb des Kontrakts bewilligt wurde, um existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen.
- 139 In der Spielzeit 2020/21 gab es pandemiebedingt Verbesserungen gegenüber dem Wirtschaftsplan. Im Quartalscontrolling Ende Oktober 2021, also drei Monate nach Ende der Spielzeit, prognostizierte das Theater für die Gesamtspielzeit statt des geplanten ausgeglichenen Ergebnisses einen deutlichen Jahresüberschuss von rd. 5,9 Mio. €. Dieser errechnete sich vor allem aus der Erstattung des an die Beschäftigten ausgezahlten Kurzarbeitsgeldes sowie aus Einsparungen aufgrund unbesetzter Stellen.
- 140 Die zusätzliche Mittelzuweisung des Ressorts von 0,3 Mio. € für die Spielzeit 2020/21 wäre aufgrund des hohen Jahresüberschusses aus der Spielzeit 2019/20 (s. Tz. 136) und des daher erheblich gestiegenen Eigenkapitals nicht notwendig gewesen, um die Bedarfe des Theaters abzudecken.
- 141 Im Ergebnis erhielt das Theater für die Spielzeiten 2019/2020 und 2020/2021 Zuwendungen, die seinen Bedarf erheblich überstiegen. Ausgehend von der Prognose für die Spielzeit 2020/21 ergäbe sich für beide Spielzeiten ein Jahresüberschuss von insgesamt rd. 10,3 Mio. €. Das entspräche etwa einem Drittel der für die Spielzeit 2020/21 erhaltenen Zuwendungen.
- 142 Nach dem Beschluss des Senats vom 24. März 2020 führt der Bezug von Kurzarbeitsgeld bei zuwendungsempfangenden Stellen zu einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben in eben dieser Höhe. Auch in einem Schreiben des Senators für Finanzen aus dem Juni 2021 wird darauf hingewiesen, mit geleisteten Zuwendungszahlungen sei keine Überkompensation von Personalausgaben beabsichtigt.
- 143 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen. Zumindest sei es geboten, die Jahresüberschüsse des Theaters aus den Spielzeiten 2019/20 und 2020/21 in Höhe von voraussichtlich rd. 10,3 Mio. € bei den Kontraktverhandlungen für die Spielzeiten ab 2022/2023 zu berücksichtigen.
- 144 Das Ressort teilte zunächst mit, es werde keine Rückforderungen geltend machen. Es hielte Bremen aufgrund des Kontrakts für verpflichtet, die vereinbarte

Zuwendungssumme zu gewähren. Gleichwohl vereinbarten das Finanz- und das Kulturressort im Dezember 2021, die Zuwendungen an das Theater um einen Betrag von insgesamt rd. 3,9 Mio. € zu reduzieren. In dieser Höhe war dem Theater Kurzarbeitsgeld erstattet worden. Das Kulturressort hat darüber hinaus zugesagt, die gute finanzielle Situation des Theaters zu nutzen, um den Finanzbedarf der nächsten Kontraktperiode abzudecken.

3 Forderungsverzicht

- 145 Das Theater hatte über lange Jahre ein negatives Eigenkapital ausgewiesen (s. Tz. 136). Vor diesem Hintergrund legte das Ressort seit der Spielzeit 2013/14 in den Zuwendungsbescheiden für das Theater fest, mit der Hälfte der erwirtschafteten Jahresüberschüsse etwaige künftig anfallende Verluste - ganz oder teilweise - auszugleichen. Mittel, die innerhalb der laufenden oder der folgenden Kontraktperiode nicht zum Ausgleich von Verlusten benötigt würden, sollten spätestens mit Ablauf der folgenden Kontraktperiode an das Ressort zurückgezahlt werden. Bilanziell wurde diese dem Ressort gegenüber bestehende bedingte Rückzahlungsverpflichtung in einer Risikorückstellung erfasst, die zum 31. Juli 2019 rd. 707 T€ betrug.
- 146 Auf Bitten des Theaters hob das Ressort im Januar 2021 die Regelung auf, die Hälfte der Jahresüberschüsse zum Ausgleich künftiger Verluste einzusetzen. Auf die Rückforderung der bis zu diesem Zeitpunkt nicht benötigten Mittel verzichtete das Ressort in Abstimmung mit dem Finanzressort, obwohl das Theater in der Spielzeit 2019/20 einen hohen Jahresüberschuss erzielt hatte. Damit stellte das Ressort dem Theater weitere, den Bedarf erheblich übersteigende Mittel zur Verfügung. Es wäre erforderlich gewesen, einen Betrag in Höhe der aufgelösten Risikorückstellungen zurückzufordern.
- 147 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe eine Rückforderung des Betrags erwogen, dies nach eingehender Prüfung aber als nicht sinnvoll erachtet. Die Prüfung sei allerdings nicht dokumentiert worden. Zudem habe die vom Finanzressort vertretene Stadt Bremen als Gesellschafterin des Theaters dem Jahresabschluss zugestimmt, aus dem der Verzicht auf die Rückzahlung hervorgegangen sei. Auch nach dem Kontrakt seien Rückforderungen nicht möglich.
- 148 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Der Wortlaut des Kontrakts sieht keine Regelung vor, wonach das Ressort als Zuwendungsgeberin auf die Forderung gegenüber dem Theater hätte verzichten müssen. Die Auffassung, der Kontrakt habe eine Rückforderung nicht erlaubt, steht zudem im Widerspruch zum eigenen Vortrag des Ressorts, es habe eine Rückforderung geprüft, aber nicht für sinnvoll gehalten. Darüber hinaus führt das Ressort keinerlei



Sachgründe an, warum es angesichts der positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Theaters sinnvoll gewesen sein sollte, die Rücklagen des Theaters noch weiter zu erhöhen.

- 149 Der Rechnungshof hält daher daran fest, dass die Forderung aus der nicht benötigten Risikorückstellung hätte geltend gemacht werden müssen.

4 Zuwendungsverfahren

- 150 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle ist dafür zuständig, die Anträge zu prüfen, die Zuwendungshöhe festzulegen sowie die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen zu kontrollieren. Die Vorgaben zum Zuwendungsverfahren sind u. a. in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO festgelegt.

- 151 Der Rechnungshof stellte Mängel im Zuwendungsverfahren fest. Das Ressort hat zugesagt, künftig das Zuwendungsrecht einzuhalten und insbesondere

- beim Theater darauf hinzuwirken, dass es beim Antrag auf Zuwendungen nur Wirtschaftspläne einreicht, die eine gesicherte Gesamtfinanzierung unter Berücksichtigung der beantragten Mittelhöhe ausweisen,
- Nachweise der Mittelverwendung fristgerecht anzufordern,
- die Kontrolle und Bewertung der Zielerreichung zu dokumentieren und
- zeitnah eine weitergehende Verwendungsnachweisprüfung vorzunehmen.

- 152 Der Forderung des Rechnungshofs, dem Theater abweichend vom Vorgehen in der Spielzeit 2018/19 nicht mehr Mittel zu bewilligen, als es nach seinem Wirtschaftsplan benötigt, ist das Ressort entgegengetreten. Im Wirtschaftsplan 2018/19 sei das Theater von geringeren als den tatsächlich vereinbarten Tarifsteigerungen ausgegangen. Daher sei eine höhere Zuwendung notwendig gewesen. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, sich in solchen Fällen vor der Bewilligung von Zuwendungen jeweils einen aktualisierten Wirtschaftsplan vom Theater vorlegen zu lassen.

5 Sanierungsrisiken

- 153 Das Theater mietet die Spielstätten sowie sämtliche darin befindliche Betriebsvorrichtungen von der Bremer Theater Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG, die für Instandhaltungen und Sanierungen an den Gebäuden verantwortlich ist. Die in die Jahre gekommenen Gebäude sind teilweise sanierungsbedürftig.

- 154 Für die Jahre 2022 bis 2026 geht das Ressort von einem Mittelbedarf in Höhe von insgesamt rd. 11,5 Mio. € für Instandhaltungen und Investitionen aus. Über die Höhe der Mittel, die für einzelne Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden können, wolle es in Abhängigkeit von der Finanzierbarkeit entscheiden.
- 155 Der Rechnungshof weist seit Jahren auf das wachsende finanzielle Risiko hin, das durch einen Aufschub notwendiger Sanierungsmaßnahmen entsteht. Er hat dem Ressort empfohlen zu prüfen, welche baulichen Maßnahmen erforderlich sind, um einen beschleunigten Substanzverzehr zu vermeiden.

6 Haushalts- und Wirtschaftsführung

6.1 Schriftlichkeit von Verträgen

- 156 Zuwendungen sind wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Um den Mitteleinsatz nachvollziehbar belegen zu können, haben die Zuwendungsempfänger nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung die dafür erforderlichen Unterlagen und Nachweise bereitzuhalten.
- 157 Das Theater beauftragte externe Personen mit künstlerischen und technischen Dienstleistungen. In einigen der stichprobenhaft geprüften Fälle der Spielzeit 2018/19 lagen keine schriftlichen Verträge vor.
- 158 Aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit sind Leistungen und Gegenleistungen schriftlich zu dokumentieren. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass seitens des Theaters die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen in geeigneter Weise nachgewiesen wird. Die Gewährung von Mitteln ist auch daran geknüpft, die dafür bestehenden Bedingungen einzuhalten.
- 159 Das Ressort hält in Ausnahmefällen einen Nachweis aufgewendeter Mittel allein auf der Grundlage von Rechnungen für zulässig.
- 160 Dem ist entgegenzuhalten, dass aus einer Rechnung das Leistungsoll einer Dienstleistung nicht hervorgeht. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest.

6.2 Buchungs- und Zahlungsvorgänge

- 161 Das Theater hat zur Prüfung von Buchungs- und Zahlungsvorgängen schriftliche Regelungen für ein internes Kontrollsystem getroffen. Danach sind verschiedene Prüfschritte im Verfahren der Buchung und Bezahlung von Rechnungen vorgesehen. So dürfen Rechnungen erst nach ihrer Prüfung beglichen



werden. Bei Bestellungen und Bezahlungen von Rechnungen ist durchgängig das Vier-Augen-Prinzip zu beachten.

- 162 In einzelnen Fällen wurden Rechnungen vor ihrer Buchung beglichen. Ob diese Rechnungen vor ihrer Bezahlung geprüft worden wären, ergab sich aus den Unterlagen nicht in allen Fällen. Auch wurden Eingaben und Änderungen von Stammdaten - beispielsweise von Kontoverbindungen - nicht von einer weiteren Person kontrolliert. Dies kann zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit der Zahlungsvorgänge und zu finanziellen Nachteilen im Falle von verspäteten oder falsch ausgeführten Zahlungen führen.
- 163 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, beim Theater darauf hinzuwirken, die Prüfschritte im Verfahren zur Rechnungsbearbeitung und Bezahlung zu dokumentieren und für die Stammdatenänderung und -kontrolle getrennte Funktionen vorzusehen.
- 164 Das Theater hat eingeräumt, die Kontrollen nicht durchgehend dokumentiert zu haben. Eine Funktionstrennung bei der Stammdateneingabe und -kontrolle halten Theater und Ressort zwar für geboten, dies sei jedoch in Anbetracht der geringen Beschäftigtenzahl im Finanz- und Rechnungswesen nicht umsetzbar. Daher habe das Theater im Rahmen der Rechnungsprüfung und Zahlungsfreigabe andere Kontrollschritte eingerichtet, um die Risiken auf ein zu tolerierendes Minimum zu reduzieren. Insgesamt wäre das interne Kontrollsystem ausreichend aufgestellt, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.
- 165 Diese Argumentation überzeugt nicht. Das Theater hat nicht dargelegt, welche Kontrollen es in Bezug auf die Stammdaten eingerichtet hat und inwiefern diese geeignet sind, um finanzielle Risiken zu vermeiden. Ist keine Kontrolle der Stammdaten nach dem Vier-Augen-Prinzip gewährleistet, wäre es erforderlich, die Stammdaten bei jedem einzelnen Bezahlvorgang anhand geeigneter Nachweise zu überprüfen, um ausschließlich korrekte Zahlungen zu leisten. Eine solche Überprüfung im Einzelfall ist allerdings aufwendiger und fehleranfälliger als eine Kontrolle der Stammdatenänderungen und -eingaben nach dem Vier-Augen-Prinzip. Auch in Anbetracht zunehmender Angriffe im elektronischen Zahlungsverkehr ist eine Kontrolle der Stammdatenänderung nach dem Vier-Augen-Prinzip vorzugswürdig, wofür gegebenenfalls andere Beschäftigte der Verwaltung vertretungsweise einbezogen werden könnten.

6.3 Orchesterdienste durch die Bremer Philharmoniker GmbH

- 166 Bei den Musikaufführungen des Theaters wirkt die Bremer Philharmoniker GmbH (Philharmoniker) als Orchester mit. Über deren Leistungen schlossen die Parteien im Jahr 2004 einen Vertrag, nach dem das Theater den Philharmonikern

für bis zu 280 Orchesterdienste je Spielzeit pauschal rd. 2,7 Mio. € zahlt. In den Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 beglich das Theater jeweils diesen Betrag. Es fordert bei den Philharmonikern aber seit Jahren deutlich weniger als 280 Dienste jährlich an.

- Im Durchschnitt der Spielzeiten 2015/16 bis 2018/19 kam es pro Spielzeit lediglich zu etwa 240 Orchesterdiensten.
- Auch für die Spielzeiten 2019/20 und 2020/21 waren mit 251 und 254 Diensten jeweils eine geringere als die vorgesehene Anzahl geplant. Davon konnten pandemiebedingt sogar nur 157 (2019/20) und 52 (2020/21) Dienste in Anspruch genommen werden.

167 Werden die nicht beanspruchten Dienste mit dem sich aus dem Vertrag ergebenden durchschnittlich zu leistenden Betrag bewertet, ergibt sich rechnerisch für den Zeitraum der vier Spielzeiten 2015/16 bis 2018/19 eine Summe von rd. 1,5 Mio. €. Diesen Betrag zahlte das Theater den Philharmonikern ohne Gegenleistung. Auch die vor der Pandemie aufgestellten Planungen von 251 und 254 Diensten für die Spielzeiten 2019/20 und 2020/21 weisen darauf hin, dass die vertraglich festgelegte Zahl von 280 überhöht ist.

168 Zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung gehört es, Dienstleistungen nur im erforderlichen Umfang in Auftrag zu geben. Durch die Vergütung einer realistischen Anzahl an Orchesterdiensten könnte das Theater seine Aufwendungen nicht unerheblich reduzieren. Trotz der seit Jahren - gegenüber der vorgesehenen - geringeren Anzahl der in Anspruch genommenen Dienste hat das Theater den Vertrag mit den Philharmonikern bisher nicht neu verhandelt.

169 Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner Prüfung der Philharmoniker im Jahr 2018 (vgl. Jahresbericht 2019 - Stadt, Tz. 59 ff.) gefordert, den Vertrag über die Orchesterdienste neu zu verhandeln. Das Ressort teilte dem Rechnungsprüfungsausschuss im April 2021 mit, dass die Gespräche über die Verträge zwischen dem Theater und den Philharmonikern aufgrund von Unklarheiten in Bezug auf die Musikdirektoren noch nicht abgeschlossen waren. Da der Vertrag nicht zum 31. Januar 2021 gekündigt worden war, wird er ab dem 1. August 2022 für weitere fünf Jahre bestehen bleiben.

170 Der Rechnungshof hat das Ressort daher erneut aufgefordert, auf eine Vertragsänderung zwischen Theater und Philharmonikern hinzuwirken. Es ist notwendig, dass dabei eine realistische Anzahl der pro Spielzeit zu leistenden Orchesterdienste festgelegt wird.



- 171 Das Ressort hat angekündigt, die Anregungen des Rechnungshofs bei Gesprächen über die Neuverhandlung des Vertrags bis spätestens April 2022 zu berücksichtigen.

6.4 Berichte für das Beteiligungscontrolling

- 172 Das Theater ist verpflichtet, für das Beteiligungscontrolling der Freien Hansestadt Bremen anhand von Managementreports quartalsweise über seine wirtschaftliche Situation zu berichten. Die Managementreports werden der Deputation für Kultur und dem städtischen Controllingausschuss vorgelegt. In diesen Berichten werden als Kennzahlen u. a. der Jahresüberschuss, das Eigenkapital und das Stellenvolumen genannt. Dazu sind jeweils die Daten aus dem Wirtschaftsplan, aktuelle Prognosedaten sowie der Vorjahreswert anzugeben.
- 173 Das Beteiligungshandbuch gibt vor, wie die Kennzahlen im Managementreport auszuweisen sind. Die konsequente Anwendung dieser Regelungen gewährleistet, dass die Kennzahlen transparent und die Beteiligungen untereinander vergleichbar dargestellt werden. Die für die Management-Reports zu verwendenden Formulare sind aktualisiert worden.
- 174 In den Managementreports des Theaters wurden die Positionen Eigenkapital, Jahresüberschuss und Stellenvolumen nicht durchgängig korrekt dargestellt. So wurde der Position Eigenkapital regelmäßig auch ein Sonderposten für Investitionszuschüsse zugerechnet, der beispielsweise zum 31. Juli 2017 rd. 1,3 Mio. € betrug. In einigen Quartalsberichten wurden darüber hinaus Zuwendungen Dritter dem Eigenkapital zugerechnet. Auch nach der aktuellen Fassung der Formulare für die Managementreports ist es jedoch nicht vorgesehen, Sonderposten oder Zuwendungen Dritter in das Eigenkapital einzubeziehen.
- 175 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, beim Theater darauf hinzuwirken, das Eigenkapital künftig vorgabegemäß auszuweisen und mit den angegebenen Zahlen Situation und Planungen des Theaters korrekt wiederzugeben.
- 176 Das Ressort und das Theater haben mitgeteilt, das Eigenkapital im Managementreport sei in Absprache mit dem Finanzressort abweichend vom Beteiligungshandbuch ausgewiesen worden. Das Finanzressort hat demgegenüber mitgeteilt, eine solche Absprache sei ihm nicht bekannt.
- 177 Ungeachtet einer solchen etwaigen Absprache zwischen dem Theater, dem Kultur- und dem Finanzressort ist es aus Gründen von Transparenz und Vergleichbarkeit erforderlich, das Eigenkapital entsprechend den für die Managementreports zu verwendenden Formularen mit seinem Betrag aus dem jeweiligen



Jahresabschluss auszuweisen. Zumindest wäre es notwendig, in den Berichten darzustellen, wenn der Kennzahl Eigenkapital auch andere Posten zugerechnet würden.

Soziales

Integrationsprojekte für geflüchtete Menschen

Qualitätsstandards für Kinderbetreuungsangebote sind in Unterkünften für geflüchtete Menschen grundsätzlich einzuhalten. Auch in außergewöhnlichen Situationen dürfen sie langfristig nicht unterschritten werden.

Zuwendungen für Vorhaben sind nur in dem Umfang zu gewähren, wie sonstige Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um den Zweck zu erfüllen.

1 Integrationsprojekte

- 178 Die Länder nehmen geflüchtete Menschen zunächst in Landeserstaufnahmeeinrichtungen auf. Dort durchlaufen sie das Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). In der Stadtgemeinde Bremen bringt die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) die Menschen anschließend häufig in Übergangswohneinrichtungen unter. Die Betreuung vor Ort übernehmen Träger der Freien Wohlfahrtspflege (freie Träger), die dafür Zuwendungen nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung erhalten.
- 179 Das Ressort finanziert mittels Zuwendungen darüber hinaus verschiedene Vorhaben, die freie Träger oder Vereine zur Unterstützung und Integration geflüchteter Menschen anbieten. Hierzu zählen Kinderbetreuungsangebote in den Unterkünften. Ein weiteres Angebot umfasst psychosoziale Hilfen, um u. a. fluchtbedingte Traumata zu bewältigen. Das Ressort gab für diese Vorhaben im Jahr 2019 insgesamt rd. 477 T€ aus.

2 Kinderbetreuung in Unterkünften für geflüchtete Menschen

- 180 In den Unterkünften für geflüchtete Menschen der Stadtgemeinde und des Landes leben u. a. Kinder aller Altersgruppen mit ihren Familien oder einem Elternteil. In den Regelsystemen mangelt es für diese Kinder häufig zunächst an Betreuungsmöglichkeiten, die insbesondere dann benötigt werden, wenn Eltern Sprach- und Integrationskurse des BAMF besuchen.
- 181 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - hat ein Kind, welches das erste Lebensjahr vollendet hat, bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflegestellen. Dieser Rechtsanspruch kann oft wegen fehlender Kapazitäten nicht erfüllt werden.

- 182 Im Jahr 2014 begann das Ressort daher, eine zusätzliche, niedrighschwellige Betreuung für Kinder bis zum zehnten Lebensjahr in den Unterkünften für geflüchtete Menschen aufzubauen. Es verfolgte damit die Ziele, Kindern den Zugang zu Bildung zu eröffnen sowie deren Integration und Chancengleichheit zu fördern. Das Angebot wird von einem freien Träger koordiniert, der es im Jahr 2019 in rund der Hälfte der Unterkünfte mit jeweils unterschiedlichen Betreuungszeiten vorhielt.
- 183 Das Ressort gewährt für die Kinderbetreuung Zuwendungen im Wege der Projektförderung für die Personal- und Sachkosten des freien Trägers als Vollfinanzierung. Es plante das Vorhaben zunächst in einem geringen Umfang und erweiterte es ab dem Jahr 2016 kontinuierlich. Die Ausgaben steigerten sich von rd. 80 T€ im Jahr 2014 auf rd. 302 T€ im Jahr 2019.
- 184 Träger von Tageseinrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten, bedürfen für ihren Betrieb nach dem SGB VIII der Erlaubnis. Nach dem Bremischen Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz sind Tageseinrichtungen und Kindertagespflege Angebote der regelmäßigen Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern mit mindestens 10 Wochenstunden.
- 185 Darüber hinaus legen die „Richtlinien für den Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder im Land Bremen“ u. a. Standards zur Qualifikation des Personals, zur Gruppengröße und zur räumlichen Ausstattung fest. Sie regeln außerdem das Verfahren zur Erteilung von Betriebserlaubnissen durch das zuständige Landesjugendamt. Eine solche Erlaubnis benötigt, wer regelmäßig sechs oder mehr Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr im Umfang von mindestens 10 Stunden pro Woche gemeinsam bilden, erziehen und betreuen will. Bei von den Anforderungen geringfügig abweichenden Merkmalen soll das Landesjugendamt entscheiden, ob dennoch eine Erlaubnispflicht nach dem SGB VIII besteht.
- 186 In bewusster Abweichung von den vorstehenden Regelungen legte das Ressort besondere Rahmenbedingungen fest, die u. a. einen Zeitumfang für die Betreuung von maximal 9,5 Wochenstunden vorsahen. Auch wegen nicht durchgängig den Anforderungen entsprechender baulicher Gegebenheiten beabsichtigte das Ressort, eine Erlaubnispflichtigkeit der Betreuungsangebote zu vermeiden. Dabei ließ das Ressort jedoch unberücksichtigt, dass es mit den vorgegebenen Betreuungszeiten nur sehr geringfügig unterhalb der rechtlichen Vorgaben für ein Betriebserlaubnisverfahren lag. Deshalb wäre es gleichwohl erforderlich gewesen, das Landesjugendamt über die Frage einer möglichen Erlaubnispflichtigkeit entscheiden zu lassen.



- 187 Die personelle, fachliche, inhaltliche und zeitliche Ausgestaltung der Maßnahmen überließ das Ressort vollständig dem freien Träger, der überwiegend Helferinnen ohne formale Qualifikation einsetzte. Auch die Ermittlung des jeweiligen Betreuungsbedarfs in den Unterkünften lag allein bei dem freien Träger. Das Ressort erhob dazu lediglich nach Alter der Kinder gestaffelte Belegungszahlen und überprüfte nicht, ob die Kinder bereits anderweitig versorgt waren. Gleiches galt für den Besuch der Eltern von Sprach- oder Integrationskursen. Auch überblickte es nicht, ob der freie Träger den vorgegebenen Betreuungsumfang von 9,5 Stunden stets eingehalten hatte.
- 188 Einen erheblichen Teil der Kinderbetreuung finanziert das Ressort, um Eltern die Teilnahme an Integrationskursen des BAMF zu ermöglichen. Seit dem Jahr 2017 kann das BAMF nach einer eigenen Richtlinie die an die Kurse angegliederten Kinderbetreuungsangebote aus Bundesmitteln mit einer Pauschale finanzieren.
- 189 Auch diese Richtlinie nennt Voraussetzungen für die Kinderbetreuung und bestimmt, dass die Finanzierbarkeit der Angebote an die Erfüllung dieser Voraussetzungen gebunden ist. Dies müssen Anbieter mittels einer Erklärung des zuständigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, hier des Landesjugendamts, belegen.
- 190 Derzeit führt - wegen der aus Sicht des Ressorts hohen Anforderungen - lediglich ein freier Träger Integrationskurse mit paralleler Kinderbetreuung durch. Um den geflüchteten Menschen dennoch eine Teilnahme an den Sprach- und Integrationskursen zu ermöglichen, hat sich das Ressort dazu entschlossen, die niedrigschwelligen Angebote aus bremischen Mitteln zu finanzieren.
- 191 Der Rechnungshof kritisiert nicht, dass sich das Ressort zu Beginn der plötzlich steigenden Zahl von geflüchteten Menschen bewusst für eine niedrigschwellige Kinderbetreuung entschieden hatte. Kurzfristig mag dies eine pragmatische Lösung gewesen sein. Inzwischen werden Kinder in den Unterkünften aber seit Jahren von dem freien Träger unterhalb gesetzlicher Standards der Tagespflege oder der Tageseinrichtungen betreut.
- 192 Werden die gesetzlichen und rechtlichen Vorgaben zu Kinderbetreuungsangeboten nicht beachtet, kann das Ressort nicht sicherstellen, dass die Anforderungen an eine qualitativ hochwertige Betreuung - insbesondere zur Gewährleistung des Kindeswohls - erfüllt werden. Nicht zuletzt widerspricht es den rechtlichen Vorgaben, diese Maßnahmen umzusetzen, ohne das zuständige Landesjugendamt darüber entscheiden zu lassen.

- 193 Zuwendungen dürfen nur veranschlagt und bewilligt werden, wenn Bremen ein erhebliches Interesse am Zweck der Zuwendung hat, der ohne die Zuwendung nicht oder nicht in notwendigem Umfang erreicht werden kann. Das Ressort überprüfte nicht, ob die Kinder bereits in Regelsystemen der Kinderbetreuung versorgt waren. Zudem ermittelte es nicht, inwieweit es seine Zuwendungen für Kinderbetreuung bei Teilnahme der Eltern an Sprach- und Integrationskursen hätte verringern oder gar einstellen können. Seit dem Jahr 2017 war hierfür eine Kostenübernahme seitens des BAMF (s. Tz. 188) möglich.
- 194 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, die Kinderbetreuung in den Unterkünften für geflüchtete Menschen anhand der gesetzlichen Vorgaben zu konzipieren, um ein qualitativ hochwertiges Angebot - gerade auch im Sinne des Kindeswohls - anbieten zu können. Er hat das Ressort aufgefordert, eine Entscheidung des zuständigen Jugendamts einzuholen, inwieweit dazu ein formales Betriebs- oder Pflegeerlaubnisverfahren notwendig wäre.
- 195 Der Rechnungshof hält es zudem für geboten, Zuwendungen Bremens für die Kinderbetreuung während der Teilnahme von Eltern an Sprach- und Integrationskursen mittelfristig auslaufen zu lassen. Er hat dem Ressort empfohlen, solche Angebote in enger Abstimmung mit dem BAMF und den Anbietern von Sprach- und Integrationskursen aufzulegen.
- 196 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde die Standards der Kinderbetreuung in Abstimmung mit dem Landesjugendamt überprüfen und ggf. ändern. Es beabsichtige, seine Fachaufsicht gegenüber dem freien Träger verstärkt auszuüben. Hinsichtlich der vom BAMF finanzierten Angebote gäbe es nach Auffassung des Ressorts aber keine gesetzliche Grundlage, die den Trägern von Sprachkursen eine Verpflichtung auferlege, zusätzlich Kinderbetreuung anzubieten.
- 197 Diese Ausführungen überzeugen nicht. Zwar sind Anbieter von Sprach- und Integrationskursen rechtlich nicht dazu verpflichtet, Kinderbetreuungsangebote vorzuhalten. Daraus kann jedoch nicht pauschal abgeleitet werden, es bestünde keine Bereitschaft der Anbieter, ihre Angebote entsprechend zu erweitern. Ziel muss es sein, in enger Abstimmung mit diesen Trägern zeitnahe Lösungen zu erarbeiten.

3 Psychosoziale Hilfen

- 198 Seit Jahren fördert das Ressort einen Verein, der ein Beratungs- und Behandlungszentrum für geflüchtete Menschen und Folteropfer aufgebaut hat. Der Verein bietet ein breites Spektrum an psychosozialen Hilfen, um fluchtbedingte Folgen und Erfahrungen zu überwinden. Er unterteilt sein Gesamtangebot



in verschiedene Teilbereiche, z. B. Gesundheitsfürsorge, Rehabilitation sowie Projekte für spezielle Zielgruppen.

- 199 Dem Verein entstehen für sein Beratungs- und Behandlungszentrum neben notwendigen Personalkosten u. a. Miet- und Nebenkosten sowie sonstige betriebliche und fachspezifische Ausgaben. Einnahmen erzielt der Verein aus Fördermitteln, Zuschüssen und Spenden.
- 200 Das Ressort fördert den Teilbereich Gesundheitsfürsorge des Vereins, der u. a. die Organisation medizinischer Behandlung und Diagnostik sowie die Überweisung zu und die Kooperation mit Bremer Gesundheitsdiensten umfasst. Dafür erhält der Verein Zuwendungen in Höhe von 175 T€ jährlich. Sie teilen sich in eine Projekt- und eine institutionelle Förderung auf, die jeweils als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt wird. Beide Zuwendungen fördern das selbe Angebot des Vereins. Das Ressort begründet dies mit gestiegenen Bedarfen an psychosozialer Beratung geflüchteter Menschen.
- 201 Der Verein reichte bisher für beide Förderungen jeweils nahezu identische Anträge und Finanzierungspläne ein. Inhaltlich wiesen die jeweiligen Anträge im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 sowohl für die Projekt- als auch für die institutionelle Förderung dieselben Ausgabepositionen aus, die jedoch hinsichtlich eingerechneter Beträge deutlich voneinander abwichen. Inhaltliche Begründungen dafür - z. B. personelle Wechsel oder veränderte Aufgabenzuschnitte - nannte der Verein nicht. Einnahmen wurden in beiden Anträgen nicht mindernd für die beantragte Zuwendungshöhe berücksichtigt.
- 202 Nach welchen Kriterien sich sowohl Einnahmen als auch Ausgaben auf seine verschiedenen fachlichen Bereiche aufteilen, legte der Verein nicht dar. Ein Verteilungsschlüssel, z. B. eine prozentuale oder eine klare fachliche Zuordnung aller Einnahmen und Ausgaben, war den eingereichten Unterlagen nicht beigelegt.
- 203 Da es sich um identische Förderinhalte handelt, ist eine Förderung des Vereins mittels einer Projekt- und einer institutionellen Förderung nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung nicht zulässig. Bereits im Rahmen der vertieften Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2018 hatte die dafür zuständige Stelle im Ressort das Nebeneinander von Projekt- und institutioneller Förderung kritisiert. Dennoch setzte die an anderer Stelle im Ressort angesiedelte Fachabteilung ihre Förderpraxis unter Verstoß gegen das Zuwendungsrecht unverändert fort.
- 204 Für die institutionelle Förderung wäre es zudem notwendig gewesen, dass der Verein jährlich einen Wirtschafts- und Stellenplan als Bestandteil der

Antragsunterlagen vorlegt. Die vom Verein eingereichten Finanzierungspläne warfen darüber hinaus inhaltliche Fragen auf. Obwohl der Verein über nennenswerte Einnahmen verfügte, wies er sie in den Finanzierungsplänen nicht zuwendungsmindernd aus. Das Ressort akzeptierte dies ungeachtet des Zuwendungsrechts.

- 205 Mangels eines Verteilungsschlüssels für Einnahmen und Ausgaben des Vereins ist nicht nachvollziehbar, inwieweit weitere Einnahmen aus Förderungen Dritter bei der Berechnung der Zuwendungshöhe zu berücksichtigen gewesen wären. Ebenso ist nicht erkennbar, ob die vom Verein anteilig geltend gemachten Ausgaben tatsächlich nur in dem vom Ressort geförderten Teilbereich angefallen wären. So ist nicht auszuschließen, dass mittels der Zuwendungen Ausgaben des Vereins gedeckt wurden, die anderen Teilbereichen zuzuordnen gewesen wären.
- 206 Das Ressort hat dazu ausgeführt, es handele sich bei allen sonstigen Einnahmen des Vereins um zweckgebundene Zuschüsse und Spenden, die ausschließlich den nicht vom Ressort geförderten Teilbereichen zufließen. Mit den Zuwendungen stelle das Ressort bis heute die Basisfinanzierung des Vereins sicher.
- 207 Diese Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Die therapeutische Arbeit des Vereins beruht auf verschiedenen Säulen - nur eine davon ist die vom Ressort geförderte Gesundheitsförderung (s. Tz. 200). Welche Eigenmittel der Verein auf diesen Teilbereich verwendet, ergibt sich nicht aus den vorhandenen Unterlagen.
- 208 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, das bisherige Nebeneinander von institutioneller Förderung und Projektförderung für denselben Zuwendungszweck zu beenden. Dem Verein obliegt es darüber hinaus, einen nachvollziehbaren Verteilungsschlüssel hinsichtlich aller Einnahmen und Ausgaben zu seinen verschiedenen Teilangeboten vorzulegen. Dazu notwendige Finanz- bzw. Wirtschafts- und Stellenpläne wären - je nachdem, welche Zuwendungsart gewählt wird - künftig Grundlage für die Bewilligung der Zuwendung.
- 209 Das Ressort hat zugesagt, den Verein darauf hinzuweisen, seine Antragsunterlagen für den bevorstehenden Bewilligungszeitraum entsprechend anzupassen. Nach Vorlage der notwendigen Unterlagen werde es über die Art der zukünftigen Zuwendung entscheiden.

Jugend

Bedarfsplanung für stationäre erzieherische Hilfen

Um Kinder und Jugendliche außerhalb ihrer Familie wohnortnah unterbringen zu können, sind die Angebote stadtbremischer Plätze am Bedarf auszurichten.

Eine kontinuierliche und strukturierte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie eine systematische Auswertung von Hilfsangeboten ist Voraussetzung für die Bedarfsermittlung.

1 Stationäres Hilfesystem

- 210 Personensorgeberechtigte haben bei der Erziehung von Kindern oder Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, wenn eine dem Wohl der minderjährigen Person entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für deren Entwicklung geeignet und notwendig ist. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall. Falls erforderlich, können Kinder oder Jugendliche, aber auch junge Volljährige außerhalb ihrer Herkunftsfamilie stationär untergebracht werden.
- 211 Die Fallzahlen der stationären Unterbringung junger Menschen waren für die Stadtgemeinde Bremen in den letzten Jahren annähernd konstant. Für das Jahr 2020 wurden rd. 1.000 außerfamiliäre Hilfen geleistet. Davon waren rd. 39 % der jungen Menschen innerhalb und rd. 61 % außerhalb Bremens untergebracht. Die Ausgaben für stationäre Unterbringungen betragen im Jahr 2020 rd. 85 Mio. €.
- 212 In der Stadtgemeinde Bremen ist das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit seinen Sozialzentren für die Hilfestellung im Einzelfall zuständig. Sozialpädagogische Fachkräfte des Sozialdienstes Junge Menschen (Case Management) stellen auf Stadtteilebene die erforderlichen Hilfebedarfe für die Kinder und Jugendlichen fest und wählen die im Einzelfall geeignete - von freien Trägern betriebene - Einrichtung aus. Die Fachaufsicht obliegt der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort).
- 213 Mit dem Ziel, das Case Management bei der außerfamiliären Unterbringung in stationären Maßnahmen innerhalb und außerhalb Bremens zu steuern, wurde im AfSD der Beratungsdienst Fremdplatzierung (Beratungsdienst)

eingerrichtet. Der Beratungsdienst führt zudem eine Übersicht über Bremer Träger sowie ihre Angebote und nimmt Freiplatzmeldungen von Trägern entgegen. Er stellt ein Bindeglied zwischen Case Management und Ressort dar. Seine Aufgabe ist es überdies, fachliche und wirtschaftliche Aspekte der Unterbringung junger Menschen angemessen zu berücksichtigen und ggf. neue Bedarfe zu erkennen.

2 Vorrang ambulanter Maßnahmen

- 214 Die Kinder- und Jugendhilfe folgt dem Grundgedanken, Familien als Lebensort zu erhalten und zu stärken. Daher ist vor Aufnahme junger Menschen in das stationäre Hilfesystem stets zu klären, ob ambulante Hilfen als weniger intensive Maßnahmen in Betracht kommen. Stationär untergebrachte junge Menschen sollen baldmöglichst in ihre Herkunftsfamilien zurückgeführt oder auf ein selbstständiges Leben vorbereitet werden. Können kostenintensive stationäre Maßnahmen der Jugendhilfe durch weniger Mittelbedarf auslösende ambulante Maßnahmen vermieden werden, wirkt sich dies ressourcenschonend aus.
- 215 Seit dem Jahr 1997 nimmt die Stadtgemeinde Bremen an einem Vergleichsring der Großstadtjugendämter teil. Hieraus ergibt sich, dass die „Aufwendungen pro Jugendeinwohner“ in Bremen, zu denen alle jungen Menschen im Alter von unter 21 Jahren zählen, mit rd. 734 € im Jahr 2019 weit über dem Durchschnittsaufwand aller Städte in Höhe von rd. 459 € lagen. Dies erklärt sich vor allem durch die überdurchschnittlich hohe Anzahl junger Menschen im bremischen stationären Hilfesystem. Die Aufwendungen pro Fall oder Leistungstag wichen hingegen im Jahr 2019 nur geringfügig vom Durchschnitt der teilnehmenden Städte ab.
- 216 Der Rechnungshof bezweifelt nicht, dass die ungünstige Sozialstruktur Bremens mitursächlich für eine überdurchschnittlich hohe Anzahl stationärer Maßnahmen ist. Bundesweiten Erhebungen zufolge sind Kinder und Jugendliche aus Familien mit belasteten Lebensverhältnissen in stationären und damit auch kostenintensiven Maßnahmen der Jugendhilfe überrepräsentiert. So wachsen in Bremen überdurchschnittlich viele junge Menschen beispielsweise in Familien auf, die Transferleistungen beziehen.
- 217 Es stellt sich dennoch die Frage, ob diese sozialen Ausgangspositionen alleiniger Grund für die hohen Fallzahlen im stationären Hilfesystem Bremens sind. Neben den fachlichen Maßstäben für die Auswahl ambulanter oder stationärer Maßnahmen der Jugendhilfe sind die Fallzahlen auch davon abhängig, ob ausreichende und passgenaue ambulante und (teil)stationäre Angebote



vorhanden sind. Nicht nur die im SGB VIII festgelegten Grundsätze, sondern auch die hohen Aufwendungen für stationäre Maßnahmen der Jugendhilfe machen es notwendig zu prüfen, wie der Vorrang ambulanter vor stationären Maßnahmen in der Praxis weiter gefördert werden kann.

- 218 Das Ressort hat mitgeteilt, ambulante Angebote seien bereits ausgebaut worden. In der Folge habe sich bei Neufällen das Verhältnis ambulanter zu stationärer Hilfen verbessert. Der vom Rechnungshof angeregte ergänzende Vergleich der Stadtgemeinde Bremen mit anderen Kommunen ähnlicher Größe und Sozialstruktur sei über den Vergleichsring der Großstadtjugendämter nicht darstellbar. In der Vergangenheit durchgeführte Vergleiche mit den Städten Berlin, Hamburg und Bremerhaven hätten keine weiteren Erkenntnisse geliefert und seien daher eingestellt worden.
- 219 Der Rechnungshof begrüßt die Anstrengungen des Ressorts, ambulante Angebote auszuweiten und damit die Quote zu verbessern. Gleichwohl haben diese Maßnahmen bislang nicht die Anzahl junger Menschen im bremischen stationären Hilfesystem erkennbar reduziert. Mangelnde Erkenntnisse aus bisherigen Städtevergleichen waren für den Rechnungshof ausschlaggebend, einen ergänzenden Vergleich der Stadtgemeinde Bremen mit anderen Kommunen ähnlicher Größe und Sozialstruktur anzuregen. Auswertungen anhand der Sozialindikatoren sowie der fachlichen und fiskalischen Wirkungskriterien könnten zu hilfreichen Erkenntnissen für den Ressourceneinsatz Bremens und die Bedarfsplanung für vorzuhaltende stationäre Hilfsangebote führen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Anregung.

3 Bedarfsplanung

- 220 Um stationär aufgenommene junge Menschen leichter in den Lebensraum der Familie zurückführen zu können, bevorzugt das Case Management grundsätzlich eine wohnortnahe Unterbringung. Die dafür handlungsleitenden Prinzipien und Steuerungsziele sind verbindlich in einer Fachlichen Weisung festgeschrieben.
- 221 Im März 2011 schlossen das Ressort und die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen sowie die ihr angeschlossenen Einrichtungsträger einen Rahmenvertrag. Hierin verpflichteten sich die Vertragsparteien, auf Grundlage einer abgestimmten Bedarfsplanung die bremischen Versorgungsstrukturen u. a. in der stationären Kinder- und Jugendhilfe weiterzuentwickeln. Der Vertrag wurde mit dem Ziel geschlossen, die wohnortnahe Leistungserbringung in Bremen zu stärken. Auf der Grundlage von Empfehlungen zur Ausbauplanung war vorgesehen, stadtbremische Unterbringungsplätze

auszubauen und auswärtige Leistungsangebote nachhaltig reduziert in Anspruch zu nehmen.

- 222 Der Beratungsdienst ermittelte in den folgenden Jahren in unregelmäßigen Abständen Bedarfe für den innerstädtischen Ausbau von Einrichtungen und betreuten Wohnformen, zuletzt im Jahr 2016. Der Austausch darüber fand innerhalb der für die partnerschaftliche Zusammenarbeit nach § 78 SGB VIII vorgesehenen Arbeitsgemeinschaft bzw. ihrer Unterarbeitsgruppe „Bremer leben in Bremen“ statt. In dieser Arbeitsgemeinschaft stimmen Ressort und freie Träger u. a. geplante Maßnahmen miteinander ab, um z. B. stationäre Angebote weiterzuentwickeln.
- 223 Die Unterarbeitsgruppe tagte zuletzt im Februar 2018. Sie sollte im Oktober 2020 durch eine neue ersetzt werden mit dem Auftrag, Vorschläge und Empfehlungen für die zukunftsorientierte Weiterentwicklung bedarfsgerechter Leistungsangebote der stationären Jugendhilfe in Bremen zu erarbeiten.
- 224 Seit dem Jahr 2016 hat das Ressort die Bedarfsplanung nicht zusammenhängend fortgeschrieben. Bis zum Frühjahr 2021 ist es zu keiner konstituierenden Sitzung der neuen Unterarbeitsgruppe gekommen. Der Anteil innerhalb Bremens stationär untergebrachter junger Menschen steigt zwar langsam und einzelne Bedarfe wurden bereits in verschiedenen Gremien angesprochen, eine fortlaufende systematische Planung ist jedoch nicht erkennbar. Das Ziel, Kinder und Jugendliche vorrangig wohnortnah unterzubringen, wurde bisher nicht erreicht.
- 225 Ohne eine fortlaufende, systematische Bedarfsplanung läuft das Ressort Gefahr, seinem Ziel nicht näher zu kommen, jungen Menschen eine stationäre Unterbringung in der Stadtgemeinde Bremen zu ermöglichen. Zwar hat das Ressort anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof die Bedarfsaufstellung des Beratungsdienstes aus dem Jahr 2016 tabellarisch fortgeschrieben. Für eine gezielte Planung reicht dies jedoch nicht aus. Hierzu wäre es auch erforderlich, in regelmäßigen Abständen vom Beratungsdienst gelieferte Daten auszuwerten und sich mit den Gründen für die auswärtigen Unterbringungen auseinanderzusetzen. Wiederholt wurden in den Statistiken der vergangenen Jahre „keine freien Plätze“ oder „Bremer Träger lehnen ab“ als Gründe für auswärtige Unterbringungen genannt oder es standen Angebote zu besonderen Arten von Betreuungsbedarfen nicht in Bremen zur Verfügung. Dies belegt die Notwendigkeit, gemeinsam mit den Trägern Leistungsangebote bedarfsgerecht zu entwickeln.



- 226 Für den Planungsprozess ist ein verbindlicher Rahmen erforderlich, der seit dem Jahr 2018 nicht mehr vorhanden ist. Ohne regelmäßige Konferenzen aller Beteiligten mit klaren Aufgaben, Zielen und Zeitplänen wird es kaum möglich sein, die wohnortnahe Leistungserbringung in Bremen zu stärken und das Angebot stadtbremischer Plätze weiter den Bedarfen anzupassen.
- 227 Das Ressort hat mitgeteilt, im April 2021 habe sich die neue Unterarbeitsgruppe konstituiert. Mit ihrer Gründung seien Auftrag und Ziele präzisiert worden und es werde eine Zeit- und Aufgabenplanung erarbeitet. Auftrag der Unterarbeitsgruppe sei es, in regelmäßigen Treffen Empfehlungen für die Weiterentwicklung der stationären Jugendhilfeplanung vorzuschlagen. Darüber hinaus beabsichtige das Ressort, die stationären Leistungsangebote zu überarbeiten, um junge Menschen bedarfsgerecht und flexibel betreuen zu können.

4 Beteiligung des Beratungsdienstes

- 228 Nach der Fachlichen Weisung hat das Case Management den Beratungsdienst vor Aufnahme eines Kindes oder eines Jugendlichen in das stationäre Hilfesystem sowohl bei Unterbringungen innerhalb als auch außerhalb Bremens einzubeziehen. Im Jahr 2019 definierte das AfSD für Hilfen zur Erziehung und andere hilfepangesteuerte Leistungen einen Kernprozess. Danach ist der Beratungsdienst grundsätzlich nur bei stationären Hilfen außerhalb Bremens verbindlich zu beteiligen. Damit widersprechen sich derzeit Fachliche Weisung und festgelegter Kernprozess. Das Ressort hat die Fachliche Weisung nicht an den gewollten Kernprozess angepasst.
- 229 Im Ergebnis bietet die Fachliche Weisung in der jetzigen Form keine vollumfängliche Unterstützung für die Beschäftigten. Aufgrund des Widerspruchs bleibt unklar, in welchen Fällen der Beratungsdienst einzubeziehen ist. Ein einheitliches Handeln in allen Sozialzentren wird so erschwert.
- 230 Das AfSD hat keinen ausreichenden Überblick, ob und in welchem Umfang das Case Management den Beratungsdienst beteiligt. Mit dem zum Prüfungszeitpunkt genutzten IT-Fachverfahren besteht dazu keine Möglichkeit. Ein neues IT-Fachverfahren führt das Ressort zurzeit ein.
- 231 Bezieht das Case Management den Beratungsdienst entgegen der Vorgabe des Kernprozesses nicht in allen erforderlichen Fällen ein, besteht für das AfSD das Risiko, den Überblick über die Bedarfslage weiter zu verlieren. Es fehlen dann wichtige Informationen, um das Versorgungssystem in Bremen gemeinsam mit den freien Trägern den Bedarfen anzupassen und weiterzuentwickeln. Ihren Aufgaben können Beratungsdienst und Ressort so nicht im gebotenen Maße nachkommen.

- 232 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Fachliche Weisung zu überarbeiten, inhaltlich auf den Kernprozess abzustimmen und sicherzustellen, dass der Beratungsdienst im erforderlichen Umfang in die Entscheidungsprozesse einbezogen wird. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, ob das neue IT-Verfahren ein notwendiges Controlling der Beteiligung des Beratungsdienstes ermöglicht. Das Ressort hat dies zugesagt.

5 Jahresstatistik

- 233 Der Beratungsdienst erstellt über seine Beratungstätigkeit jährlich eine datenbankbasierte Statistik, die dem Ressort und der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII zur Verfügung steht. Er stellt darin u. a. die Anzahl der Anfragen nebst ihrer Verteilung nach Altersgruppen und Maßnahmentyp, die Anzahl der nach Beratung fremdplatzierten jungen Menschen sowie die Gründe für auswärtige Unterbringungen dar. Die Jahresstatistik dient als Grundlage für die Bedarfsplanung sowie den Austausch mit freien Trägern.
- 234 Die Statistiken der Jahre 2017 bis 2019 haben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgelegen. Ein festgelegtes Format existiert nicht, sodass Aufbau und Inhalte der einzelnen Statistiken voneinander abweichen.
- 235 Um Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit zwischen den Jahresstatistiken herzustellen, ist eine einheitliche Struktur geboten. Insbesondere für die Bedarfsplanung ist es erforderlich, die Daten adressatengerecht aufzubereiten und darzustellen, vorzugsweise in absoluten Zahlen. Nur so können fehlende Angebote - insbesondere innerhalb Bremens - erkannt und daraus Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden.
- 236 Außerdem ermöglicht die derzeitige Struktur der Datenbank keine Mehrfachauswahl, z. B. zu Gründen für auswärtige Unterbringungen. Mehrere gleichwertige Gründe können so in die Datenbank nicht einfließen und deshalb in den Auswertungen auch nicht berücksichtigt werden.
- 237 Lassen sich aufgrund der Struktur der Datenbank nicht sämtliche Gründe für auswärtige Unterbringungen erfassen, ist es kaum möglich, auf Grundlage von Auswertungen Bedarfe fundiert zu planen. Die Datenbank erfüllt in ihrer jetzigen Funktion ihren Zweck nicht hinreichend, sodass eine andere Lösung benötigt wird.
- 238 Der Rechnungshof hat dem Ressort und dem AfSD empfohlen zu prüfen, welche Daten für eine systematische Bedarfsplanung erforderlich sind und wie sie mit angemessenem Aufwand erhoben und verarbeitet werden können. Dazu ist es erforderlich, notwendige Daten möglichst detailliert, aber auch



vergleichbar abzubilden. Ferner hat er empfohlen zu prüfen, ob das neue IT-Fachverfahren auch die Datenbank ersetzen und so für die Arbeit des Beratungsdienstes genutzt werden kann. Das Ressort hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.



Jugend

Teilhabegeeichte Kinder- und Jugendförderung

Eine bedarfs- und teilhabegeeichte offene Jugendarbeit setzt voraus, die Qualität der einzelnen Maßnahmen, die vielfältigen Angebote sowie deren Finanzierungsgrundlagen regelmäßig zu überprüfen.

1 Offene Jugendarbeit

- 239 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - sowie weiteren landesrechtlichen Bestimmungen sind jungen Menschen die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Kinder- und Jugendarbeit (Jugendarbeit) zur Verfügung zu stellen. Die Jugendarbeit dient der Orientierung auf dem Weg in die Selbstständigkeit, unterstützt aber auch die soziale und berufliche Integration. Sie ist durch die Offenheit ihrer Angebote, die Freiwilligkeit der Teilnahme und die aktive Mitgestaltung junger Menschen gekennzeichnet.
- 240 Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) finanziert die offene Jugendarbeit mit Zuwendungen nach der Landeshaushaltsordnung. In der Stadtgemeinde Bremen fördert das Ressort die stadtteilbezogene Jugendarbeit. Zentrale Anlaufstellen offener Jugendarbeit sind Jugendfreizeitheime und Jugendclubs. Daneben werden in den Stadtteilen - ebenfalls frei zugängliche - Projekte unterstützt. Dies sind beispielsweise Stadtteilmärkte, Spiel- und Sportangebote sowie spezielle Projekte für Mädchen und Jungen. Freie Träger können Anträge auf Zuwendungen beim Fachdienst Junge Menschen in den Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste stellen. Das Ressort veranschlagte für die offene Jugendarbeit in der Stadtgemeinde im Jahr 2021 ein Budget von rd. 9,5 Mio. €.

2 Rahmenkonzept

2.1 Ziele, Instrumente und Verfahren

- 241 Im Jahr 2014 überarbeitete das Ressort die Ausrichtung der künftigen Jugendarbeit in der Stadtgemeinde grundlegend und erstellte ein „Rahmenkonzept für die offene Jugendarbeit“ (Rahmenkonzept). Dieses Konzept orientiert sich an gesetzlichen und fachlichen Qualitätsstandards, um die kleinräumige Jugendarbeit in den Stadtteilen mit der gesamtstädtischen Planung zu verknüpfen. In dem Rahmenkonzept werden Ziele formuliert sowie Instrumente und

- Verfahren beschrieben, um die Angebote zu steuern und deren Qualität zu sichern.
- 242 Zentrales Ziel des Rahmenkonzepts ist es, soziale Ungleichheiten zwischen den Stadtteilen abzumildern und die Folgen von Armut zu bekämpfen. Es sollen barrierefreie Zugänge zu den Angeboten offener Jugendarbeit unabhängig von sozialer Herkunft, Geschlecht und Alter ermöglicht werden, um damit eine Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit für junge Menschen zu schaffen.
- 243 Die Umsetzung offener Jugendarbeit in den Stadtteilen setzt voraus, Angebote bedarfsgerecht zu planen und zu entwickeln. Das Rahmenkonzept legt dazu gesamtstädtische Verfahren fest, die auch der Vergleichbarkeit unter den Stadtteilen dienen und die Grundlage für die Verteilung des verfügbaren Budgets sind. Auf Basis dieser Vorgaben, sozialräumlicher Analysen, statistischer Sozial- und Bevölkerungsdaten und ermittelter Bedarfe erstellt der Fachdienst Junge Menschen Stadtteilkonzepte zur Jugendförderung. Darin werden die Ziele des Rahmenkonzepts aufgegriffen, die Stadt- und Ortsteile mit ihren Besonderheiten beschrieben und eine darauf bezogene Bedarfsplanung sowie Handlungsziele entwickelt.
- 244 Das Rahmenkonzept sieht vor, mit den freien Trägern jährlich Dialoge zu führen, um die Qualität offener Jugendarbeit und deren Wirkung bewerten sowie sichern zu können. Die Qualitätsdialoge dienen dazu, möglicherweise notwendige Veränderungen vorzunehmen. Mit dem zugehörigen Verfahren beabsichtigt das Ressort, die Konzept- und Qualitätsentwicklung freier Träger mit dem steuernden fachpolitischen Auftrag zu verbinden.
- 245 Die Durchführung der Qualitätsdialoge ist in einem Leitfaden des Ressorts geregelt. Der Leitfaden sieht Analysen zu den verschiedenen Angeboten offener Jugendarbeit des Vorjahres vor. Diese Analysen sind zu bewerten und in einem Bericht auf Stadtteilebene zusammenzufassen, bevor sie anschließend in einen Gesamtbericht über die Weiterentwicklung der Jugendarbeit in der Stadtgemeinde münden. Ab Sommer 2017 wurden die vorgegebenen Strukturen zunächst für zwei Jahre erprobt.
- 246 Ein weiteres Steuerungsinstrument zur Prüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen offener Jugendarbeit bilden Fördervereinbarungen. Hierbei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge, die nach Vorgabe des Rahmenkonzepts im Einzelfall zusätzlich zu den Zuwendungsbescheiden mit den freien Trägern abgeschlossen werden sollten, um konkrete Ziele und Inhalte zu vereinbaren. Über Arbeitsschwerpunkte und Entwicklungsziele waren



in den Vereinbarungen Maßstäbe festzulegen, die es ermöglichen, die Qualität zu sichern und die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen zu überprüfen.

- 247 Das für die offene Jugendarbeit im Haushalt des Ressorts vorgesehene Budget (s. Tz. 240) ist auf die einzelnen Stadtteile zu verteilen. Nach dem Rahmenkonzept sind die Grundlagen für die Berechnungen zur Verteilung des Budgets in einem zweijährigen Rhythmus zu überprüfen und die Budgethöhe im Falle geänderter Rahmenbedingungen daran anzupassen. So soll zeitnah auf sich verändernde Bevölkerungs- und Sozialstrukturen in den Stadtteilen reagiert werden.
- 248 Unterstützend sieht das Rahmenkonzept ein Monitoring und Berichtswesen vor, das im Jahr 2016 beginnen sollte, um Informationen zu den Stadtteilen und gesamtstädtischen Entwicklungen zu gewinnen sowie daraus evtl. notwendige Änderungen der Arbeit abzuleiten.
- 249 Das Rahmenkonzept wurde zunächst für einen Zeitraum von acht Jahren konzipiert. Das Ressort plante, im Frühjahr 2017 einen Zwischenbericht zur Umsetzung des Konzepts vorzulegen. Mit ihm sollten Nachsteuerungsbedarfe erkannt und das Konzept ggf. fortgeschrieben werden.

2.2 Umsetzung

- 250 Es ist dem Ressort bislang nicht gelungen, das Rahmenkonzept vollumfänglich umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die nachfolgenden Punkte.
- Die Stadtteilkonzepte werden nicht auf der Grundlage einheitlicher Maßstäbe erstellt. Es fehlt vor allem eine Gliederungsstruktur, um sie stadtteilübergreifend hinsichtlich ihrer Inhalte vergleichen zu können.
 - Das für die Qualitätsdialoge entwickelte Verfahren wurde in der zweijährigen Erprobungszeit nicht abgeschlossen, weil die vorgesehenen Dialoge auf Stadtteilebene teilweise nicht geführt worden waren. Darüber hinaus waren die Berichte der Stadtteile zu den stattgefundenen Dialogen nicht vergleichbar, sodass die Erprobungsphase nicht mit einem Gesamtbericht für die Stadtgemeinde und der vorgesehenen Gremienbefassung des Jugendhilfeausschusses abgeschlossen werden konnte.
 - In den wenigen Fördervereinbarungen und in den Zuwendungsbescheiden wurden Qualitätsmerkmale wie Ziel, Inhalt sowie Umfang von Maßnahmen nur selten und nicht weitgehend genug aufgenommen.
 - Seit dem Jahr 2014 prüfte das Ressort die Höhe der Stadtteilbudgets weder auf Basis aktualisierter Sozial- und Bevölkerungsdaten noch aufgrund

sonstiger sozialpolitischer Entwicklungen. Das Ressort verzichtete darauf, die Stadtteilbudgets grundsätzlich neu zu verteilen.

- Das ursprünglich ab dem Jahr 2016 vorgesehene Monitoring und Berichtswesen entwickelte das Ressort bisher nicht.
- Den für das Jahr 2017 geplanten Zwischenbericht zur Umsetzung des Rahmenkonzepts erstellte das Ressort ebenfalls nicht. Allerdings berichtete es zwischenzeitlich den Gremien zu einzelnen Teilaspekten.

- 251 Stadtteilkonzepte sind die Basis für den fachlichen Diskurs. Sie müssen sich an den Bedarfen und Teilhabechancen in den Stadtteilen orientieren. Sind sie in ihrer Struktur nicht vergleichbar, erschwert dies Rückschlüsse auf notwendige stadtteilübergreifende Veränderungen und Entwicklungsbedarfe. Es ist daher erforderlich, Mustergliederungen zu entwerfen, die sowohl beim Erstellen der Konzepte unterstützen als auch zu einer besseren Vergleichbarkeit beitragen.
- 252 Die im Rahmenkonzept vorgesehenen Qualitätsdialoge sind ein wesentlicher Baustein für eine systematische Weiterentwicklung offener Jugendarbeit. Der öffentliche Jugendhilfeträger ist verpflichtet, Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität zu entwickeln (s. Tz. 244). Es ist daher notwendig, Qualitätsdialoge regelmäßig zu führen, auszuwerten und erforderliche Veränderungen vorzunehmen. Für das Jahr 2022 beabsichtigt das Ressort, die Prozesse zum Qualitätsdialog wiederaufzunehmen.
- 253 Der Rechnungshof verkennt den Einwand des Ressorts nicht, dass personelle Engpässe oder sonstige Ereignisse zwar einen Einfluss auf solch umfangreiche Verfahren haben können. Gleichwohl ist es aber gerade bei veränderten Situationen geboten, Vorhaben sowie Vorgehensweisen zu überprüfen und evtl. daran anzupassen. Sind Ergebnisberichte zu Qualitätsdialogen nicht vergleichbar, ist es kaum möglich, die Arbeit der Träger auf Stadtteilebene zu bewerten. Ziel muss es sein, eine einheitliche Struktur für die Ergebnisberichte zu entwickeln, um wesentliche Erkenntnisse und Impulse für die gesamtstädtische qualitative Weiterentwicklung der offenen Jugendarbeit zu nutzen.
- 254 In Zusammenarbeit mit freien Trägern Schwerpunkte, Ziele und Qualität einzelner Maßnahmen festzulegen, ist unerlässlich, um die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüfen zu können und ggf. steuernd die Jugendarbeit den Bedarfen anzupassen. Das vom Ressort ursprünglich beabsichtigte Nebeneinander von Fördervereinbarungen und Zuwendungsbescheiden in jeweils demselben Förderfall steht jedoch nicht mit dem Zuwendungsrecht in Einklang. Es können entweder Zuwendungsverträge abgeschlossen oder Bewilligungen



mittels Zuwendungsbescheiden gewährt werden. Der Rechnungshof begrüßt daher die Absicht des Ressorts, zukünftig auf ein solches Nebeneinander zu verzichten und Qualitätsmerkmale in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen.

- 255 Zwar erhöhte das Ressort in den Jahren von 2015 bis 2021 die Stadtteilbudgets, nutzte jedoch die in den letzten Jahren aktualisiert vorliegenden Sozial- und Bevölkerungsdaten nicht, um die bedarfs- und teilhabegerechte Verteilung des Gesamtbudgets zu überprüfen. Daher bleibt offen, ob die Stadtteilbudgets in den letzten sieben Jahren dem Anspruch an eine größtmögliche Verteilungsgerechtigkeit entsprachen.
- 256 Noch im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof begann das Ressort, die Budgetverteilung auf Grundlage aktueller Daten aus dem Jahr 2020 neu zu berechnen. Es stellte dabei fest, dass sich die soziale Situation in den Stadtteilen sehr unterschiedlich entwickelt hatte. Es plant zwar nun, die Mittel für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 anders zu verteilen. Abermals sieht das Ressort jedoch keine grundsätzlich neue Verteilung der Stadtteilbudgets vor, so dass diese Vorgehensweise das Risiko birgt, die tatsächlich bestehenden Sozial- und Bevölkerungsstrukturen nicht hinreichend zu berücksichtigen und den jungen Menschen Angebote nicht dort zu machen, wo sie benötigt werden.
- 257 Verzichtet das Ressort darauf, ein Monitoring und Berichtswesen aufzubauen, fehlen Grundlagen, um die Wirkung der bisherigen Arbeit zu prüfen und Entwicklungsziele zu bestimmen. Das Berichtswesen stellt gemeinsam mit Qualitätsdialogen einen wichtigen Baustein in der passgenauen Bedarfs- und Qualitätsentwicklung dar.

2.3 Zusammenfassende Bewertung

- 258 Da das Ressort keinen Zwischenbericht zur Umsetzung des Rahmenkonzepts erstellt hat, ist wertvolle Zeit verstrichen, die dafür hätte genutzt werden können, Nachsteuerungsbedarfe zu erkennen, notwendige Veränderungen vorzunehmen und hierüber gegenüber dem Jugendhilfeausschuss sowie der Deputation zu berichten. Zwar hat das Ressort in der Zwischenzeit einige Teile des Rahmenkonzepts erledigt, zentrale Inhalte, wie die Verankerung von Qualitätsdialogen, hat es jedoch bislang nicht umgesetzt. Es wäre von Anfang an notwendig gewesen, mit Hilfe konkreter Zeit- und Maßnahmenpläne die Umsetzung der vielfältigen Inhalte und Vorhaben des Rahmenkonzepts zu begleiten. So wären erforderliche Veränderungsbedarfe schneller erkannt worden. Inzwischen hat das Ressort begonnen, einen Jugendbericht zu verfassen, um die offene Jugendarbeit in der Stadtgemeinde und

ihre vielfältige Angebotslandschaft darzustellen sowie Empfehlungen für deren Weiterentwicklung auszusprechen. Es plant die Vorlage des Berichts für das vierte Quartal 2022.

- 259 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Rahmenkonzept in seiner Gesamtheit zu überprüfen und - wenn nötig - an veränderte Erfordernisse anzupassen. Zudem erwartet er, dass die Budgetverteilung künftig regelmäßig anhand aktueller Sozial- und Bevölkerungsdaten überprüft wird, um Angebote flexibel an Bedarfen und Entwicklungen in den Stadtteilen auszurichten.
- 260 Das Ressort hat erläutert, es beabsichtige, durch ein gemeinsames Wirken mit dem Fachdienst Junge Menschen den Prozess der Jugendhilfeplanung und die sozialräumlichen Bedarfe gesamtstädtisch zusammenzuführen. Dezentrale Überlegungen könnten gesamtstädtische Planungen zu Angeboten der Jugendarbeit nicht ersetzen. Deshalb sei beabsichtigt, diese Planungen ebenso wie die Fragen zur Qualitätsentwicklung und zu den Steuerungsinstrumenten im begonnenen Jugendbericht aufzugreifen. Hinsichtlich des Budgets sei eine Umverteilung zu Lasten einzelner Stadtteile weiterhin nicht vorgesehen. Mittelaufwüchse sollten jedoch zukünftig eine bedarfsgerechte Verteilung ermöglichen.
- 261 Der geplante Jugendbericht kann mittelfristig eine Möglichkeit sein, die Umsetzung des Rahmenkonzepts zu überprüfen und evtl. Veränderungsbedarfe festzustellen. Gleichwohl hält es der Rechnungshof aus Gründen der Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit bereits jetzt für geboten, sich der Qualitätssicherung, der Steuerung der Angebotslandschaft offener Jugendarbeit und der bedarfsgerechten Verteilung des Budgets anzunehmen.

Mobilität

IT-Fachverfahren im Amt für Straßen und Verkehr

Das Amt für Straßen und Verkehr hat für die Auslagerung seiner Fachverfahren zu Dataport weder einen strategischen Umsetzungsplan, noch hat es die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme geprüft. Da keine Leistungsbeschreibung erstellt wurde, entstehen erhebliche Mehrkosten.

1 IT-Strategie im Amt für Straßen und Verkehr

- 262 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) unterhält für seine IT-Fachverfahren ein eigenes Rechenzentrum. Da dieses Rechenzentrum aufgelöst werden soll, werden die im ASV betriebenen sieben Fachverfahren nach und nach in das Rechenzentrum des Dienstleisters Dataport überführt (Migration) und anschließend von dort betreut. Das erste migrierte Fachverfahren (VMS Haller) betreibt Dataport seit Februar 2021. Die anderen Verfahren sollen in den nächsten sechs Jahren dorthin ausgelagert werden.
- 263 Eine IT-Strategie mit genauer Planung unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Faktoren ist insbesondere für zeit- und kostenintensive Maßnahmen unerlässlich. Sie enthält Vorgaben, wie sich IT in einem festgelegten Bereich entwickeln soll, und legt Rahmenbedingungen fest, um langfristige Ziele zu erreichen. Eine IT-Strategie umfasst u. a. die Steuerung und Finanzierung des IT-Einsatzes sowie die Gewährleistung von Informationssicherheit und Datenschutz.
- 264 Das ASV hat keine IT-Strategie entwickelt. Auch unabhängig davon hat es weder die Überführung der Fachverfahren zu Dataport noch die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des eigenen Rechenzentrums hinreichend genau geplant und dokumentiert. Das ASV teilte dazu mit, ein weiterer dauerhafter Betrieb im eigenen Rechenzentrum sei aufgrund der schnellen Technikentwicklung, zu wenig Personals sowie der hohen Grundschutzanforderungen ohnehin nicht möglich. Außerdem verwies es auf die IT-Gesamtplanung Bremens, nach der vorgesehen ist, den bremischen IT-Betrieb weitestgehend an den zentralen Dienstleister Dataport zu übergeben, um Synergieeffekte erzielen zu können.
- 265 Dem kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Gerade für Problemsituationen ist eine strategische Planung von besonderer Bedeutung. Dies gilt erst recht angesichts der mindestens sechs weiteren Betriebsjahre des eigenen ASV-Rechenzentrums. Ansonsten besteht die Gefahr, den ordnungsgemäßen Betrieb nicht aufrechterhalten zu können.

- 266 Die IT-Gesamtplanung Bremens vermag eine eigenständige IT-Strategie für das ASV ebenfalls nicht zu ersetzen, weil ihre übergreifende Perspektive der Situation einzelner Dienststellen nicht Rechnung tragen kann. Es ist erforderlich, im ASV die Überführung der IT-Fachverfahren zu Dataport und die Übergangszeit im eigenen Rechenzentrum unter Beachtung wirtschaftlicher, personeller und sicherheitsbezogener Aspekte situationsspezifisch detailliert zu planen. Alle Gesichtspunkte und Anforderungen sind in die Planungen einzubeziehen, abzuwägen, nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Nur so können Risiken rechtzeitig erkannt und negative Folgen vermieden werden. Die IT-Strategie ist außerdem fortlaufend den sich verändernden Verhältnissen anzupassen. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, eine solche Strategie zu entwickeln. Dies hat es zugesagt.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 267 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO ist jegliches Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind deshalb angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
- 268 Das ASV untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Migration seiner Fachverfahren zu Dataport nicht. Die vom ASV für diese Maßnahme allein für das Jahr 2021 beantragten zusätzlichen Mittel in Höhe von 700 T€ bewilligte der Senat nicht. Vielmehr hatte er im Februar 2020 beschlossen, über diese Gelder erst nach Vorlage eines Konzepts, einer Darstellung der Wirtschaftlichkeit und einer Finanzierungslösung zu entscheiden. Ohne diese Bedingungen zu erfüllen, schloss das ASV im Juni 2020 gleichwohl einen Vertrag mit Dataport zur Herstellung der Betriebsbereitschaft des Fachverfahrens VMS Haller im Rechenzentrum des Dienstleisters.
- 269 Das ASV hat sich darauf berufen, es sei über den Senatsbeschluss nicht informiert worden. Es habe sich außerdem lediglich um eine Bitte des Senats gehandelt, nicht um Voraussetzungen dafür, die Maßnahme umsetzen zu können. Der Rechnungshof nimmt diese Interpretation mit Befremden zur Kenntnis, zumal die beantragten Mittel zur Finanzierung nicht bewilligt worden waren.
- 270 Mit dem IT-Fachverfahren VMS Haller bearbeitet und verwaltet das ASV seit 2002 u. a. Ausnahmegenehmigungen wie Helm- und Gurtbefreiungen, Anwohnerparkausweise oder Schwerlasttransporte. Am Beispiel der inzwischen vollzogenen Verlagerung dieses Fachverfahrens zu Dataport hat der Rechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Sie vergleicht die Kosten der Migration des Fachverfahrens zu Dataport mit den Kosten des Verbleibs im



Rechenzentrum des ASV für einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeigt, dass die Migration von VMS Haller zu Dataport für die angesetzte Laufzeit von zehn Jahren um mehr als 900 T€ teurer ist als der Betrieb im Rechenzentrum des ASV. Rein rechnerisch entsteht also jährlich ein Mehraufwand in Höhe von mindestens 90 T€.

- 271 Durch eine ergänzende Nutzwertanalyse können zusätzlich nicht-monetäre Faktoren wie etwa Qualitätsverbesserungen in die Wirtschaftlichkeitsbewertung einfließen. Auch das Ergebnis der vom Rechnungshof durchgeführten Nutzwertanalyse spricht nicht für die bereits durchgeführte Migration von VMS Haller in das Rechenzentrum von Dataport.
- 272 Da neben VMS Haller künftig noch sechs weitere Fachverfahren des ASV von Dataport betrieben werden sollen, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unverzichtbar, um unnötige Kosten zu vermeiden. Unter der Annahme, die anderen sechs Fachverfahren erzeugten wie VMS Haller Mehrkosten von mindestens 90 T€ pro Jahr, wären dies immerhin zusätzliche Kosten von mehr als 630 T€ jährlich für alle sieben Verfahren.
- 273 Der Rechnungshof hat das Vorgehen des ASV beanstandet. Er hat es aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten sowie die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen schnellstmöglich zu erstellen.
- 274 Das ASV hat den Bewertungen des Rechnungshofs widersprochen. Die Migrationsentscheidung sei auf der Grundlage des Ergiebigkeitsprinzips getroffen worden, das sich nach dem Verständnis des ASV gegenüber dem Mitteleinsatz vorrangig an der Zielerreichung orientiere. Dies ist nicht zutreffend, weil das Haushaltsrecht keine Möglichkeit einer kostenunabhängigen Entscheidung bietet. Vielmehr dürfen nur notwendige Ausgaben geleistet werden, sodass nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung folgerichtig der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund steht.
- 275 Nach Auffassung des ASV habe es einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch deswegen nicht bedurft, weil die Migrationsentscheidung alternativlos gewesen wäre. Einen technisch zeitgemäßen und sicheren Fachverfahrensbetrieb hätte das ASV ebenfalls angesichts seiner personellen Ausstattung nicht gewährleisten können. Dieses Argument überzeugt den Rechnungshof nicht. Personalmangel lässt sich beheben und hätte - bei entsprechender vorausschauender Planung - ebenso wie Defizite bei der Technik gar nicht erst entstehen dürfen. Gleiches gilt für etwaige Sicherheitsmängel, die bereits in den letzten Jahren hätten behoben werden müssen.

- 276 Hinzu kommt, dass der Weiterbetrieb von VMS Haller im Rechenzentrum des ASV schon allein deshalb nicht undurchführbar sein konnte, weil andere Fachverfahren noch über mindestens sechs weitere Jahre genau dort betrieben werden sollen. Dafür sind ohnehin Investitionen in Personal, Technik und Sicherheit notwendig. Diese Kosten fallen zusätzlich zu den Migrationskosten für die Fachverfahren an.
- 277 Das ASV hat mitgeteilt, die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Rechnungshofs ermittelten Mehrkosten seien zu hoch. Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehle es an prognostischem Charakter in Bezug auf Personalkosten und Notwendigkeiten der IT-Sicherheit. Auch sei die Bewertung aus der Nutzwertanalyse unzutreffend, weil die zu erwartende höhere Leistungserbringung durch den Betrieb bei Dataport nicht berücksichtigt worden sei.
- 278 Die Analysen des Rechnungshofs entsprechen den geltenden Vorschriften zu § 7 LHO, dem durch den Bund herausgegebenen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen WiBe 5.0 und den vom Bremer Finanzressort jährlich veröffentlichten Rahmenbedingungen für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Nutzwertanalysen. Bewertungskriterien wie die veränderte Leistungserbringung sind in die Bewertung nach den vorgegebenen Maßstäben eingeflossen. Ferner hat sich der Rechnungshof bei der Analyse an den vom ASV bereitgestellten Unterlagen und Informationen orientiert. Da das ASV selbst bei der Migration zu Dataport ohnehin ins eigene Rechenzentrum investieren muss, kommt es auf einen möglichen prognostischen Charakter der Untersuchung betreffend Personal und IT-Sicherheit nicht an. Er könnte keinen Einfluss auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse haben. Der Rechnungshof hält an den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Nutzwertanalyse fest. Eine genaue Prüfung vor der Auslagerung weiterer Fachverfahren aus dem eigenen Rechenzentrum ist unabdingbar.
- 279 Das ASV hat zugesichert, bei den künftigen Migrationen von Fachverfahren nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung zu verfahren und die Vorgehensweise in der IT-Strategie des ASV zu verankern. Dabei werde auch erneut geprüft, welche Fachverfahren für eine Migration in Betracht kämen. Der Rechnungshof weist ergänzend auf die bestehende Dokumentationsnotwendigkeit hin.

3 Leistungsbeschreibung für das Fachverfahren VMS Haller

- 280 Im Vorfeld jeder Migration von IT-Fachverfahren ist eine genaue Analyse aller Bestandteile des Fachverfahrens mit einer darauf bezogenen Umsetzungsplanung unverzichtbar. Dazu gehört eine detaillierte Beschreibung der



benötigten Leistungen, damit sie passgenau erbracht werden können. Fehlt es daran, kann dies zu Mängeln beim Betrieb durch unzureichende Erfüllung der Anforderungen führen, aber auch zu Mehrkosten, etwa wenn die Dienstleistung umfangreicher als erforderlich ausfällt. Das ASV erstellte keine diesen Anforderungen genügende Leistungsbeschreibung für die Migration des Fachverfahrens VMS Haller, sondern füllte lediglich ein von Dataport zur Verfügung gestelltes Formular aus.

- 281 Im Rechenzentrum des ASV lief VMS Haller mit jeweils einem Server für den Produktiv- und den Testbetrieb. Demgegenüber wird bei Dataport zusätzlich jeweils ein Server für ein Schulungs- und ein Qualitätssicherungssystem vorgehalten. Damit wird der technische Aufwand gegenüber dem ursprünglichen Leistungsspektrum erhöht, ohne dass eine begründete Notwendigkeit dafür dokumentiert wäre. Die zusätzlichen Server machen mit jeweils rd. 17 T€ jährlich einen erheblichen Teil der Betriebskosten aus.
- 282 Es ist erforderlich zu überprüfen, ob für das Verfahren VMS Haller nach wie vor ein Produktiv- und ein Testsystem zur Erfüllung aller Anforderungen ausreichend wären. Könnte wie früher auf ein Qualitätssicherungs- und ein Schulungssystem verzichtet werden, wären die derzeitigen Mehrkosten von jährlich mehr als 34 T€ unnötig. Der Rechnungshof erwartet eine Prüfung des Leistungsspektrums sowohl für VMS Haller als auch für die möglicherweise künftig zu überführenden Fachverfahren. Das ASV hat zugesagt, sowohl das Test- als auch das Schulungssystem für VMS Haller zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen.
- 283 Eine detaillierte Leistungsbeschreibung ist überdies als Grundlage für ein verbindliches Angebot und die Kalkulation der Folgekosten erforderlich, um unerwartete Kostensteigerungen zu vermeiden. Zu solchen Kostensteigerungen kam es bei der Migration des Fachverfahrens VMS Haller. Das ASV hatte zunächst einen Vertrag mit Dataport über die erstmalige Herstellung der Betriebsbereitschaft für dieses Fachverfahren geschlossen. Darin waren jährliche Betriebskosten mit rd. 65 T€ beziffert worden. Die im später geschlossenen Folgevertrag ausgewiesenen jährlichen Kosten fielen jedoch mit rd. 128 T€ nahezu doppelt so hoch aus. Als Ursache dieser deutlichen Steigerung der jährlichen Betriebskosten berief sich das ASV auf eine nachträgliche Anforderung Dataports zur Softwarearchitektur.
- 284 Das ASV hat mitgeteilt, bei Dataport gebe es einen standardisierten Prozess, mit dem im Vorfeld alle relevanten Informationen abgefragt würden. Dies stelle eine detaillierte Leistungsbeschreibung dar. Der Rechnungshof hält die auf diese Weise abgefragten Informationen allerdings nicht für ausreichend,

um die Aussagekraft einer Leistungsbeschreibung zu erreichen. Nicht zuletzt wird dies an den nachträglichen Anforderungen Dataports zur Softwarearchitektur deutlich. Wäre im Vorfeld eine detaillierte Leistungsbeschreibung erstellt worden, hätte die Zusatzanforderung schon früher und nicht erst während der technischen Umsetzung auffallen müssen.

- 285 Um Mehrkosten zu vermeiden und Planungssicherheit für die Folgekosten gewährleisten zu können, hat der Rechnungshof das ASV aufgefordert, vor der Migration eines Fachverfahrens eine umfassende und detaillierte Leistungsbeschreibung zu erstellen.

4 Freigabe des Fachverfahrens VMS Haller

- 286 Vor dem Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bedarf es nach den Verwaltungsvorschriften zu § 79 LHO ihrer Freigabe durch das Finanzressort. Das Finanzressort wiederum hat dazu vorab das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue oder geänderte Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme insbesondere darauf prüft, ob die Kassensicherheit gewährleistet ist.

- 287 Für VMS Haller richtete das ASV ohne die rechtlich erforderliche Freigabe des Finanzressorts eine Schnittstelle zum zentralen Rechnungswesen (SAP) ein. Die im Vorfeld notwendigen Prüfungen fanden nicht statt, sodass Risiken für die Kassensicherheit nicht ausgeschlossen werden können.

- 288 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, das Genehmigungsverfahren unverzüglich nachzuholen. Das ASV hat dies zugesagt.

5 IT-Sicherheitsmanagement

- 289 Nach der IT-Sicherheitsleitlinie Bremens sind die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik maßgeblich, um ein angemessenes sowie ausreichendes IT-Sicherheitsniveau zu erreichen und zu halten. Diese Standards erfordern es, innerhalb einer Organisationseinheit u. a. Managementsysteme für IT-Sicherheit zu etablieren, um Sicherheitsgefährdungen erkennen und ihnen durch Maßnahmen begegnen zu können.

- 290 Das ASV hat - anders als erforderlich - bisher kein IT-Sicherheitsmanagementsystem eingeführt und die vorzuhaltenden Grundlagendokumente sind nur unvollständig vorhanden. Für die Einhaltung von IT-Sicherheit und Datenschutz notwendige technische und organisatorische Maßnahmen sind daher unzureichend festgelegt.



-
- 291 Das ASV begründete den Mangel an Konzepten und Dokumentation mit Kapazitätsengpässen. Damit kann jedoch nicht gerechtfertigt werden, grundlegende Anforderungen unerfüllt zu lassen. Nachdem der bisherige Administrator im März 2021 einen anderen Aufgabenbereich übernommen hatte, fehlten dessen persönliche Kenntnisse für eine umfassende Betreuung des IT-Betriebs. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer nachvollziehbaren Dokumentation der Gegebenheiten und der erforderlichen Tätigkeiten, um anderen Personen eine Übernahme der Aufgaben zu erleichtern.
- 292 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, die IT-Grundschutzanforderungen zu erfüllen und schnellstmöglich ein IT-Sicherheitsmanagementsystem zu etablieren. Dass zwischenzeitlich ein IT-Sicherheitsbeauftragter im ASV bestellt wurde, ist ein erster Schritt dahin.
- 293 Das ASV hat zugesagt, nach Wiederbesetzung der Administrationsstelle und in Abstimmung mit dem IT-Sicherheitsbeauftragten die Dokumentation zu erweitern und die Grundlagen zu schaffen, um ein IT-Sicherheitsmanagement einzuführen. Der Rechnungshof erwartet eine zeitnahe Umsetzung der notwendigen Maßnahmen.



Mobilität

Transparenz bei der Verwaltung von Stadtteilbudgets

Stadtteilbudgets dürfen nur für die ortsgesetzlich vorgegebenen Zwecke verwendet werden. Der Grundsatz der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit gilt auch für die elektronische Aktenführung. Zu gewährleisten ist die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen.

1 Rahmenbedingungen

- 294 Das Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter bildet den Rahmen für die Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten in den Stadtteilen. Mit ihm sollen mehr Bürgernähe hergestellt, bürgerschaftliches Engagement gefördert und stadtteilbezogene Entscheidungen transparent gemacht werden. Um diese Ziele zu erreichen, sind u. a. Entscheidungskompetenzen der Beiräte über stadtteilbezogene Mittel - die sog. Stadtteilbudgets - vorgesehen.
- 295 Seit Februar 2010 sind diese Budgets in den Einzelplänen der Ressorts auszuweisen. Das Mobilitätsressort stellt seit Beginn des Haushaltsjahres 2016 allen 22 Beiräten jährlich Mittel in Höhe von insgesamt 1 Mio. € zur Verfügung. Neben einem Sockelbetrag von jeweils 5 T€, den jeder Beirat erhält, werden 890 T€ nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Beiratsgebiete verteilt. Nach Maßgabe des Haushaltsplans beschließen die Beiräte, wie die Mittel verwendet werden sollen.
- 296 Bei gegebenem Stadtteilbezug können die Mittel nach dem Ortsgesetz sowohl für verkehrlenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen als auch für den Aus- sowie Umbau, die wesentliche Um- und Zwischennutzung sowie die Benennung von öffentlichen Wegen, Plätzen, Grün- und Parkanlagen verwendet werden. Seit Dezember 2018 dürfen die Beiräte ihre Mittel auch für verkehrliche Investitionsmaßnahmen einsetzen, wie die Sanierung von Geh- und Radwegen. Mehr als ein Viertel der dazu insgesamt im Dokumentenmanagementsystem VIS vorhandenen Vorgänge hat der Rechnungshof geprüft.

2 Regelungen und Verwendungszwecke

- 297 In einer Dienstanweisung zur Inanspruchnahme des Stadtteilbudgets legte das Ressort gemeinsam mit der Senatskanzlei - der Aufsichtsbehörde von Beiräten und Ortsämtern - die Bedingungen fest, unter denen Beiräte stadtteilbezogene Maßnahmen umsetzen können. Außerdem war beabsichtigt, die ortsgesetzlichen Verwendungszwecke gesondert zu konkretisieren.

- 298 Das Ressort informierte zwar die Beiräte exemplarisch über finanzierungsfähige Baumaßnahmen und dafür zu erwartende Kosten, die Verwendungszwecke sind aber bislang nicht näher konkretisiert. Bei den Beiräten und Ortsämtern besteht weiterhin Unklarheit darüber, für welche Maßnahmen Mittel aus dem Stadtteilbudget zur Verfügung stehen.
- 299 Der Rechnungshof hat empfohlen, die in der Dienstanweisung vorgesehene Regelung der Verwendungszwecke zu erlassen. Das würde bei den Beiräten für mehr Transparenz sorgen und damit die Anzahl zweckfremder Anträge reduzieren. Ressort sowie Amt für Straßen und Verkehr (ASV) teilen die Auffassung des Rechnungshofs.

3 Aktenführung im ASV

- 300 Gemäß dem Gebot der ordnungsgemäßen Aktenführung hat die Verwaltung ihre Akten nach dem Grundsatz der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit zu führen. Damit wird das Verwaltungshandeln in seinen Entscheidungsabläufen einschließlich der Verantwortlichkeit nachvollziehbar gemacht.
- 301 Ressort und ASV verwiesen darauf, alle maßgebenden und entscheidungsrelevanten Unterlagen seien im Dokumentenmanagementsystem VIS vorhanden. Dort seien sie für Dritte transparent und nachvollziehbar abgelegt. Daneben existierten Akten und Unterlagen, die bislang nicht Teil dieser elektronischen Akten seien, wie Haushaltsunterlagen sowie Projektakten der Fachabteilungen des ASV und anderer Dienststellen. Zuarbeiten von Abteilungen und externen Stellen seien in Sammelordnern archiviert.
- 302 In einer Vielzahl von Fällen dokumentierte das ASV die Vorgangsbearbeitung nicht hinreichend. So war z. B. der überwiegenden Anzahl an Vorgängen nicht zu entnehmen, welche Dienststellen an den Bearbeitungsschritten beteiligt gewesen waren. Inwiefern die Umsetzbarkeit der beantragten Maßnahmen verwaltungsrechtlich sowie technisch geprüft worden wäre, war aus den Akten nicht ersichtlich, weil sie keine Prüfvermerke dazu enthielten. In nahezu allen Vorgängen zu bereits umgesetzten Maßnahmen fehlten außerdem Fertigstellungsanzeigen.
- 303 Fehlen in den elektronischen Akten entscheidungserhebliche Prüfungsergebnisse zur Umsetzbarkeit und zu den entstehenden Kosten sowie Stellungnahmen der beteiligten Stellen, werden die Akten nicht ordnungsgemäß geführt. Unerlässlich sind insbesondere Informationen über das Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren sowie die zugrundeliegenden Kommunikations- und Bearbeitungsschritte unter Angabe der hieran beteiligten Stellen. Außerdem müssen sämtliche Unterlagen enthalten sein, die zur Beurteilung



der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder für absehbar zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sein können.

- 304 Der Rechnungshof erwartet, dass alle maßgeblichen Informationen zu den bearbeiteten Vorhaben jeweils in einer Akte an zentraler Stelle im ASV erfasst werden. Sind nicht ressortzugehörige Dienststellen für wesentliche Verfahrensschritte und entscheidungserhebliche Prüfungen zuständig, obliegt es dem Ressort, organisatorisch sicherzustellen, dass deren Unterlagen dem ASV als koordinierende und steuernde Stelle übermittelt werden. Dazu hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, das ASV im Dokumentenmanagementsystem VIS dienststellenübergreifend als Prozessverantwortlichen für das Stadtteilbudget festzulegen.
- 305 ASV und Ressort haben nunmehr zugesagt, den gesamten Schriftverkehr künftig im VIS-Vorgang abzulegen und zu bearbeiten. Hierfür sollen auch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden.

4 Prüfungsmaßstäbe und Verantwortlichkeit

- 306 Nach der Dienstanweisung (s. Tz. 297) dürfen die Beiräte nur über die Umsetzung von Maßnahmen aus dem Stadtteilbudget entscheiden, wenn sie rechtlich zulässig, insbesondere nach den anerkannten Regeln der Technik möglich, finanzierbar sowie wirtschaftlich und sparsam sind. Vorhaben müssen den ortsgesetzlich vorgegebenen Zwecken entsprechen (s. Tz. 296). Ressort und ASV haben im Vorfeld die Umsetzbarkeit von Maßnahmen nach diesen Maßstäben zu prüfen.
- 307 Den meisten vom Rechnungshof gesichteten Vorgängen war weder eine Prüfung auf Einhaltung der gesetzlichen Verwendungszwecke noch der verwaltungsrechtlichen und technischen Vorgaben zu entnehmen. Auch ging aus keinem der zur Umsetzung beschlossenen Vorhaben hervor, dass haushaltsrechtliche Bestimmungen geprüft worden wären. Zudem beglich das ASV Rechnungen der Beiräte aus dem Stadtteilbudget, obgleich ihm die Maßnahmen nicht vorab durch den Beirat zur Prüfung vorgelegt worden waren.
- 308 In einigen Fällen wurden überdies Vorhaben durchgeführt, die nicht den ortsgesetzlichen Verwendungszwecken entsprachen. Beispielsweise legte ein Beirat dem ASV im Jahr 2018 eine Rechnung für eine Informationsveranstaltung zum Thema Elektromobilität mit der Bitte vor, die Kosten aus dem Stadtteilbudget zu begleichen. Da ein vergleichbares Vorhaben in der Vergangenheit mit dem Hinweis auf zweckfremde Verwendung abgelehnt worden war, bat das ASV das Ressort um Klärung, ob die Maßnahme dem Gesetzeszweck entspräche. Obwohl das Vorhaben keine im Ortsgesetz aufgeführte verkehrliche

Maßnahme zum Gegenstand hatte, befürwortete das Ressort nunmehr eine Finanzierung. Auch in den Jahren 2019 und 2021 gab der Beirat die Ausrichtung weiterer solcher Veranstaltungen in Auftrag. Die Summe der Kosten für die Veranstaltungen 2018, 2019 und 2021 beläuft sich auf rd. 40 T€.

- 309 Der Rechnungshof hat die zweckfremde Verwendung der Mittel sowie die Anwendung uneinheitlicher Maßstäbe beanstandet. Zudem ist die Übernahme von Kosten ohne vorherige Prüfung durch das ASV nicht zulässig.
- 310 Das Ressort hat erwidert, Ressort und ASV würden grundsätzlich die Umsetzbarkeit von Maßnahmen prüfen. Bei direkt von Beiräten erteilten Aufträgen prüften sie allerdings nicht die Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen. Vielmehr überprüften die Ortsämter in diesen Fällen selbst, ob die Rechnungen für Maßnahmen sachlich und rechnerisch richtig seien. Mit ihrer Richtigzeichnung bestätigten sie zugleich, alle rechtlichen Vorgaben eingehalten zu haben.
- 311 Die Erwiderng des Ressorts überzeugt nicht. Ressort und ASV können sich ihrer Prüfverantwortung für die Umsetzung einer Maßnahme nicht entziehen. Es ist nach der Dienstanweisung nicht vorgesehen, dass Beiräte die Umsetzbarkeit von Maßnahmen selbst beurteilen und ohne Beteiligung des ASV Aufträge an Externe erteilen. Ressort und ASV haben stets im Vorfeld zu prüfen, ob die Bedingungen für die Umsetzung einer Maßnahme vorliegen.

5 Begründung von Entscheidungen

- 312 Sollte nach den Prüfungsmaßstäben (s. Tz. 306) eine Entscheidung des Beirats nicht umsetzbar sein, ist dies nach der Dienstanweisung gegenüber dem Beirat schriftlich zu begründen. Eine Begründung kann sich auf die wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Gründe konzentrieren.
- 313 In knapp der Hälfte der geprüften Vorgänge, in denen das ASV eine Maßnahme abgelehnt hatte, waren die Ablehnungen jeweils nicht oder nicht ausreichend begründet. Beispielsweise beantragte ein Beirat Ende des Jahres 2019 Baumpflanzungen auf einem öffentlichen Platz. Dies lehnte das ASV mit der Begründung ab, dass bereits im Jahr 2008 Baumpflanzungen vorgesehen gewesen wären. Damals hätten Marktbetreiberinnen und Marktbetreiber hinsichtlich der Bestückungsmöglichkeiten Bedenken geäußert und es hätte Beschwerden wegen durch Platanen verursachter allergischer Reaktionen von Marktbesucherinnen und Marktbesuchern gegeben. Außerdem sei der gesamte Platz mit Platanen bepflanzt und es werde nicht zu einer anderen Baumart gewechselt.



- 314 Eine solche Begründung ist in sich nicht schlüssig. Sie geht überdies teilweise von einem länger als zehn Jahre in der Vergangenheit liegenden Sachverhalt aus, ohne eventuelle Veränderungen seitdem zu berücksichtigen.
- 315 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, Ablehnungen künftig ausreichend zu begründen. Inhaltlich ist dabei auf den zugrundeliegenden Sachverhalt zum für die Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkt und die darauf anzuwendenden Rechtsvorschriften einzugehen. Das Ressort hat zugesagt, das ASV werde sein Vorgehen entsprechend verändern.

6 Controlling

- 316 Aufgabe des Controllings ist es, Informationen und Vorschläge anzubieten, um zur Zielerreichung beizutragen. Dafür sind u. a. zu den gesetzlich vorgegebenen Zielen Unterziele festzulegen. Die Zielerreichung ist zu messen, Soll-Ist-Abweichungen sind festzustellen und ggf. Maßnahmen zu deren Beseitigung vorzuschlagen.
- 317 Für das Controlling des Stadtteilbudgets ist das ASV zuständig. Es erfasst Informationen zu den eingehenden Anträgen in einer Excel-Datei und erstellt Budgetübersichten für die Beiräte. Für statistische Auswertungen erhebt es u. a. Bearbeitungsstände der einzelnen Anträge und ordnet die Projekte Kategorien zu, die es selbst gebildet hat.
- 318 Das ASV leitete die in der Controllingliste ausgewiesenen Kategorien nicht aus den ortsgesetzlich vorgesehenen Verwendungszwecken ab, damit fehlt eine Verbindung zu den vorgegebenen Zielen. Zudem ergab der Abgleich der geprüften Vorgänge mit der Liste, dass rund ein Drittel der Vorgänge ihrem Inhalt und ihrer Zielsetzung nach nicht plausibel kategorisiert wurden. Deshalb liefert die Controllingliste keine verlässlichen Informationen darüber, in welchem Ausmaß die Beiräte Mittel zu welchem Verwendungszweck einsetzten. Rückschlüsse über Anwendung und Wirkung des Ortsgesetzes sind somit nicht ohne größeren Aufwand möglich.
- 319 Der Rechnungshof hat dem ASV empfohlen, die ortsgesetzlichen Verwendungszwecke als Oberkategorien zu nutzen, denen die bestehenden Kategorien größtenteils zugeordnet werden können. Maßnahmen aus Kategorien, die sich den Verwendungszwecken nicht oder nicht eindeutig zuordnen lassen, wären in neu zu bildende Unterkategorien aufzunehmen. So ließe sich den gesetzlichen Verwendungszwecken im Controlling differenziert Rechnung tragen und Wirkungskontrollen würden ermöglicht.



- 320 Das Ressort hat dazu angegeben, die Controllingliste verschaffe einen schnellen Überblick über den Sach- und Bearbeitungsstand der Anträge sowie über das Budget. Die für interne Zwecke gebildeten Kategorien hätten keinen Bezug zu den gesetzlichen Verwendungszwecken. Die vom Rechnungshof empfohlenen Änderungen und Ergänzungen der Controllingliste würden geprüft.
- 321 Controlling verfehlt seinen Zweck, wenn es nur Sach- und Bearbeitungsstände sowie Budgetübersichten abbildet und keine Wirkungs- sowie Erfolgskontrollen ermöglicht. Der Rechnungshof hält daher an seinen Empfehlungen fest.

Mobilität

Ingenieurverträge im Straßen- und Brückenbau

In Verträgen sind die geschuldeten Leistungen eindeutig und umfassend zu beschreiben. Um finanzielle Risiken für Bremen zu minimieren, haben Berufshaftpflichtversicherungen von Ingenieurbüros ausreichende Deckungssummen für mögliche Schäden zu enthalten.

1 Verträge mit Ingenieurbüros

- 322 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) ist eine der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau zugeordnete Dienststelle. Es ist zuständig für das Planen, Bauen, Erhalten, Betreiben und Verwalten von öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen sowie Brücken im Bremer Stadtgebiet. Für die Aufgabenerfüllung schließt das ASV regelmäßig Verträge u. a. mit privaten Ingenieurbüros. Prüfungsgegenstand des Rechnungshofs waren elf stichprobenartig ausgewählte Verträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt etwa 713 T€ brutto.
- 323 Ingenieurverträge sind Werkverträge, die auf Basis von Leistungsbeschreibungen geschlossen werden. Mit ihnen müssen Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien zweifelsfrei geregelt sein. Das ASV richtet sich bei seiner Aufgabenerfüllung nach dem Handbuch des Bundes für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (Handbuch), in dem u. a. Hinweise sowie Vorgaben für die Gestaltung und Abwicklung von Verträgen enthalten sind.

2 Beschreibung der Leistung

- 324 Nicht nur wegen ihrer Auswirkungen auf die Vergütungshöhe kommt der präzisen Darstellung zu erbringender Leistungen zentrale Bedeutung zu. Sie dienen auch der Vermeidung und Entscheidung von Streitfragen der Vertragsparteien. Die in Auftrag zu gebende Leistung ist daher im Vertrag - ebenso wie die zu treffende Vergütungsregelung - eindeutig, erschöpfend und widerspruchsfrei zu beschreiben.
- 325 Das ASV erteilte im Rahmen der Straßenerhaltung u. a. drei Aufträge für Planungsleistungen, um Fahrbahnbeläge sanieren zu lassen. Die Ingenieurverträge enthielten keine Leistungsbeschreibungen und es fehlten Angaben zu den Straßenabschnitten, die Gegenstand der Planung sein sollten. Auch zu

den im Einzelnen vorgesehenen Sanierungsarbeiten gab es keine vertraglichen Festlegungen.

- 326 Folglich waren bei diesen drei Verträgen mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 63 T€ die Leistungsbeschreibungen unzureichend. Damit stand dem Honoraranspruch kein eindeutiges Leistungssoll gegenüber. Solche Vereinbarungen bergen ein erhöhtes Risiko für Streitigkeiten über den Vertragsinhalt. Werden beispielsweise vermeintlich vereinbarte Leistungen letztlich zu Recht nicht erbracht, entstehen weitere Kosten mindestens für die dann notwendige Vergabe neuer Aufträge.
- 327 Das ASV hat gegenüber dem Rechnungshof eingeräumt, die Leistungsbeschreibungen seien in der Vergangenheit lückenhaft gewesen. Aufgrund einer Verfahrensänderung wären aber inzwischen vollständige Leistungsbeschreibungen ausnahmslos Vertragsbestandteil.

3 Qualitätsanforderungen

- 328 Die standardisierten technischen Vertragsbedingungen (TVB) gewährleisten mit ihren Qualitätsanforderungen einen einheitlichen Mindeststandard der zu erbringenden Leistungen. Die TVB umfassen u. a. Anforderungen an Vergabeunterlagen und Vermessungsleistungen. Indem die TVB vertraglich vereinbart werden, können Auftraggebende qualitativ hochwertige Arbeitsergebnisse sicherstellen, die auch als Basis für Anschluss Tätigkeiten geeignet sind.
- 329 Nicht in allen geprüften Verträgen waren die TVB jeweils Vertragsbestandteil. In Aufträgen für die Erstellung von Vergabeunterlagen und die Erbringung von Vermessungsleistungen wäre es erforderlich gewesen, die hierfür geschaffenen TVB oder gleichwertige Qualitätsanforderungen vorzusehen.
- 330 Aufgrund dieser Mängel hatte das ASV bei fünf Verträgen mit einem Auftragsvolumen von rd. 153 T€ kaum Möglichkeiten, die jeweiligen Qualitätsstandards einzufordern. Es ist das Risiko eingegangen, unzureichende Arbeitsergebnisse zu erhalten. Das ASV hat die Bedenken des Rechnungshofs aufgegriffen und mitgeteilt, in seinen Verträgen künftig die einschlägigen TVB zu vereinbaren.

4 Fristen für die Vertragserfüllung

- 331 Fristen für die Vertragserfüllung sind ein wesentlicher Bestandteil der Verträge. Nur wenn verbindliche Fertigstellungsfristen vertraglich vereinbart sind, können Termine durchgesetzt und der Verzug der Leistungserbringung sanktioniert werden. Eine termingerechte Vertragserfüllung kann insbesondere



bei mit Fördermitteln finanzierten Maßnahmen bedeutsam sein, wenn die Förderbedingungen Fristen für die Umsetzung vorsehen.

- 332 Beispielsweise wurde eine Maßnahme zur Umgestaltung des Straßenraums vom Bund mit rd. 1,6 Mio. € gefördert. Laut Förderbescheid musste das Vorhaben zu einem bestimmten Zeitpunkt umgesetzt sein. Gleichwohl vereinbarte das ASV in zwei Verträgen über hierfür vorgesehene Planungsleistungen mit einem Auftragswert von rd. 90 T€ keine konkreten Fertigstellungsfristen. Es nahm in die Verträge lediglich die Klausel auf, zu einem späteren Zeitpunkt einen Terminplan des ASV verbindlich zu vereinbaren und gefährdete letztlich damit die Förderung.
- 333 Das Fehlen von Fertigstellungsterminen birgt ein erhöhtes Streitrisiko zwischen den Vertragsparteien und erschwert damit die Terminerreichung. Das ASV ist mit der Vertragsgestaltung überdies das Risiko eingegangen, keine verbindlichen Fristen zur Fertigstellung einfordern zu können, was im Ergebnis zu kostenträchtigen Bauzeitverzögerungen hätte führen können. Dieser Kritik des Rechnungshofs hat das ASV zugestimmt. Es hat allerdings ergänzt, zu Beginn einer Planung sei es nur bedingt möglich, Fertigstellungstermine zu benennen. Dem kann der Rechnungshof nicht folgen. Fachkundige Auftraggebende müssen sachgerechte - nicht zu lang bemessene - Fristen ermitteln und vorgeben können. Sollte sich im Nachhinein ein berechtigter größerer Zeitbedarf ergeben, ließen sich die Fristen einvernehmlich daran anpassen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung nach der Festlegung verbindlicher Fristen.

5 Leistungen der Auftraggebenden

- 334 Auch eigene Leistungen der Auftraggebenden sind im Vertrag eindeutig zu beschreiben. Soweit sie Auswirkungen auf die von Auftragnehmenden einzuhaltenden Verpflichtungen haben, drohen bei missverständlichen Leistungsbeschreibungen Verzögerungen und ggf. Mehrkosten.
- 335 In drei der geprüften Verträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt rd. 97 T€ verpflichtete sich das ASV, Unterlagen und Daten für die Leistungserbringung bereitzustellen. Dies betraf beispielsweise Straßenakten oder Angaben zu Verkehrsmengen bzw. Materialuntersuchungen. Präzise gefasst waren diese Pflichten nicht, weil nicht näher definiert wurde, welche Inhalte Straßenakten zu entnehmen sein sollten und welche vorhandenen Daten das ASV in Bezug nehmen wollte.
- 336 Bei diesen Vereinbarungen bestand das Risiko unterschiedlicher Auslegungen der unklaren Formulierungen. Mehrkosten und zeitliche Verzögerungen

hätten die Folge sein können. Das ASV hat diese Kritik des Rechnungshofs aufgenommen und angekündigt, seine Pflichten künftig eindeutig und erschöpfend vertraglich zu fixieren.

6 Finanzielle Absicherung gegen Schadensfälle

- 337 Vertragspflichtverletzungen der freiberuflich tätigen Ingenieurinnen und Ingenieure können zu hohen finanziellen Schäden und damit verbundenen Schadenersatzansprüchen der Auftraggebenden führen. Deshalb müssen Ingenieurbüros bei Vertragsschluss Berufshaftpflichtversicherungen für einen möglichen Schadensfall nachweisen. Die Deckungssummen der Versicherungen für Personen-, Vermögens- und Sachschäden sind unter Berücksichtigung des Schadensrisikos vom Auftraggebenden zu ermitteln und in den Verträgen festzulegen. Das Handbuch enthält dafür nach den geschätzten Baukosten gestaffelte Richtwerte und sieht vor, die Festlegung der Deckungssummen schriftlich zu begründen. Zur angemessenen Absicherung potenzieller Schäden sind oft Deckungssummen in Höhe von mehreren Millionen Euro erforderlich.
- 338 Dem ASV lagen in mehreren Fällen unzureichende Nachweise über Haftpflichtversicherungen der Auftragnehmenden vor. Zu zwei der geprüften Verträge ergaben sich aus den Versicherungsnachweisen keine Laufzeiten. In zwei weiteren Fällen, in denen Deckungssummen von jeweils 3 Mio. € vereinbart worden waren, wurde nicht hinreichend vermerkt, welches Tätigkeitsfeld der Auftragnehmenden Gegenstand der Versicherungen war. Insofern ging aus den vorgelegten Nachweisen nicht hervor, ob im Schadensfall der geforderte Versicherungsschutz gegeben gewesen wäre.
- 339 Der Rechnungshof erwartet vom ASV sicherzustellen, dass durch die Auftragnehmenden Versicherungsnachweise eingereicht werden, die den vertraglichen Vorgaben vollständig entsprechen. Das ASV hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert.
- 340 Darüber hinaus vereinbarte das ASV mit den Ingenieurbüros in zwei Fällen abweichend vom Vertragstext nachträglich niedrigere Deckungssummen. Die Auftragnehmenden hatten zuvor die vorgesehenen Summen als unangemessen hoch bemängelt. Dokumentationen, aus denen Maßstäbe für die festgesetzten Deckungssummen hervorgehen müssten, fertigte das ASV weder für die ursprüngliche Vertragsgestaltung noch für die nachträglichen Vereinbarungen an.
- 341 Der Rechnungshof hat das ASV darauf hingewiesen, dass die Höhe der Deckungssummen der Berufshaftpflichtversicherungen von entscheidender Bedeutung für den finanziellen Ausgleich möglicher Schadensfälle ist. Aus nicht



ausreichend versicherten Schadenersatzansprüchen gegen Ingenieurbüros können erhebliche finanzielle Risiken für Bremen erwachsen.

- 342 Das ASV hat zwar bestätigt, dass bei Abweichungen von den Richtwerten aus dem Handbuch die Gründe dafür zu dokumentieren sind. Der Rechnungshof erwartet jedoch vom ASV, stets auch zu dokumentieren, anhand welcher Kriterien es die festgelegten Versicherungssummen als angemessen ansieht.



Wirtschaft

Finanzierung der M3B

Tragfähige Konzepte können nur auf Grundlage realistischer Annahmen entwickelt werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben stets alle Handlungsalternativen zu berücksichtigen. Dabei muss die Prüfung der Varianten jeweils von vergleichbaren Planungsprämissen ausgehen.

1 Entstehung und Aufgaben

- 343 Das Messe- und Veranstaltungsgeschäft der Stadt Bremen wurde bis zum Jahr 2008 durch die HVG Hanseatische Veranstaltungs- GmbH betrieben. Im Jahr 2009 übernahm die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) diesen Geschäftsbereich. Damit sollten Synergien zwischen der Wirtschaftsförderung und dem Messe- und Veranstaltungsgeschäft genutzt werden. Die erhofften Synergieeffekte traten jedoch nicht in erwartetem Umfang ein. Da auch die Erträge der WFB aus Verkäufen eigener Gewerbeflächen zurückgingen, sah das Wirtschaftsressort Anlass, die Geschäftsbereiche der WFB neu aufzustellen. Mit der strukturellen Neuaufstellung sollte die Leistungsfähigkeit der Gesellschaften verbessert werden.
- 344 Im August 2017 legte das Ressort dem städtischen Controllingausschuss ein Konzept vor, das u. a. vorsah, den Geschäftsbereich Veranstaltungen auf eine andere Gesellschaft zu übertragen. Diese zu 100 % von der Stadtgemeinde Bremen getragene Gesellschaft sollte zum 1. Januar 2018 aus der Großmarkt Bremen GmbH hervorgehen und künftig unter dem Namen M3B firmieren.
- 345 Die M3B GmbH (M3B) betreibt seitdem neben dem Messe- und Veranstaltungsgeschäft (Geschäftsbereich Veranstaltungen) u. a. den Betrieb und den Ausbau von Märkten und den Handel mit Wein und Sekt.
- 346 Das Ressort gewährt der M3B jährlich Zuwendungen. In den Jahren 2018 und 2019 erhielt sie insgesamt institutionelle Förderungen von rd. 9,5 Mio. € und Projektförderungen von rd. 582 T€. Weitere Projektförderungen in Höhe von rd. 449 T€ erhielt die M3B durch die WFB. Im Jahr 2019 betrug das Beschäftigungsvolumen der M3B durchschnittlich 170 Vollzeiteinheiten.
- 347 Mit der Zusammenfassung der Aufgaben bei der M3B sollte nach dem Konzept des Ressorts der Zuwendungsbedarf für die genannten Geschäftsbereiche von rd. 4,6 Mio. € im Jahr 2018 und 4,9 Mio. € im Jahr 2019 auf 3,1 Mio. €

im Jahr 2022 gesenkt werden. Ein weiteres Ziel war es, die Qualität der Leistungen im Geschäftsbereich Veranstaltungen zu verbessern.

2 Tragfähigkeit des Konzepts

- 348 Das Ressort verfolgte im Rahmen des bremischen Haushaltskonsolidierungskurses schon seit dem Jahr 2010 das Ziel, den jährlichen Zuwendungsbedarf für den Veranstaltungsbereich über die Jahre auf 3,1 Mio. € pro Jahr zu reduzieren. Zwar war die Begrenzung des Zuwendungsbedarfs auf diesen Betrag im Zeitraum von 2010 bis 2017 nur in einem einzigen Jahr, nämlich 2014, zu verzeichnen gewesen. Gleichwohl behielt das Ressort diesen Zielwert in seinem Verlagerungskonzept von 2017 bei. Um ihn zu erreichen, sollten nach Übertragung der Aufgaben auf die M3B die Aufwendungen für den Geschäftsbereich Veranstaltungen verringert werden.
- 349 Die Einsparungen ließen sich jedoch nicht wie geplant umsetzen. Bereits im Laufe des Jahres 2018 stellte die Geschäftsführung der M3B fest, dass im Konzept des Ressorts von einem zu geringen Personalaufwand für die neue Gesellschaft ausgegangen worden sei. Im Ergebnis fiel der Personalaufwand im Jahre 2018 um rd. 264 T€ und im Jahr 2019 um rd. 437 T€ höher aus als im Konzept angenommen.
- 350 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme dargelegt, mit der Verlagerung der Geschäftsbereiche auf die M3B sei die sukzessive Annäherung an ein ambitioniertes betriebswirtschaftliches Ziel geplant gewesen. Quantitative oder zeitliche Meilensteine habe es dabei nicht vorgegeben. Es werte jedwede Annäherung an den Zielwert bereits als Erfolg.
- 351 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Tragfähige Konzepte können nur auf der Grundlage realistischer Annahmen entwickelt werden. Ohne Zwischenziele kann das Ressort Fehlentwicklungen nicht frühzeitig erkennen und Gegenmaßnahmen einleiten. Auch für die Berichterstattung über eine Auswertung des Erreichten bedarf es eines Maßstabs. Es ist unerlässlich, die für das Erreichen eines Zielwerts notwendigen Meilensteine sowohl quantitativ als auch zeitlich zu definieren und zu überwachen.
- 352 Das Konzept berücksichtigte für die M3B neben den institutionellen Förderungen keine zusätzlichen projektbezogenen Zuwendungen des Ressorts oder der WFB. Tatsächlich erhielt die M3B in den Jahren 2018 und 2019 aber Projektfördermittel von insgesamt mehr als 1 Mio. €. Der Rechnungshof hat die unvollständige Darstellung der Fördermittel gerügt.



- 353 Das Ressort hat ausgeführt, es habe die Projektförderungen im Konzept nicht berücksichtigt, weil zu dem Zeitpunkt der Konzepterstellung die Haushaltsplanung für die Jahre 2018/19 noch nicht abgeschlossen gewesen sei. Die Fortschreibung der Projektmittel sei aus diesem Grund nicht hinreichend realistisch zu unterstellen gewesen. Das Finanzierungsrisiko hätte bei der M3B gelegen.
- 354 Dem ist entgegenzuhalten, dass sämtliche Mittel, die in den Jahren 2018/19 für die M3B vorgesehen waren, unter dem Vorbehalt der noch nicht abgeschlossenen Haushaltsplanung standen. Um den Finanzierungsbedarf der M3B transparent zu machen, wäre es notwendig gewesen, auch den voraussichtlichen Betrag der zu gewährenden Projektfördermittel in dem Konzept auszuweisen.
- 355 Es ist erforderlich, den Aufwand für eine beabsichtigte Maßnahme realistisch zu planen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, Konzepte nur auf Grundlage realistischer Annahmen zu entwickeln und dabei sämtliche geplanten bremischen Förderungen zu berücksichtigen.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1 Variantenvergleich

- 356 Im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Neuordnung der Wirtschaftsförderungsinstrumente prüfte das Ressort im Frühjahr 2017, in welcher Organisationsform der Geschäftsbereich Veranstaltungen künftig aufgestellt werden sollte und welche Auswirkungen sich daraus für den Zuwendungsbedarf ergeben würden.
- 357 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Neuordnung führte das Ressort im Frühjahr 2017 eine Kostenvergleichsrechnung durch. Dabei wurde der für das Jahr 2022 erwartete Zuwendungsbedarf anhand mittelfristiger Erfolgspläne für zwei Varianten verglichen: In der Variante 1 ging das Ressort davon aus, dass die WFB unverändert weiterbestehe. In Variante 2 ermittelte es eine voraussichtliche Ergebnisverbesserung für den Fall, dass die neue Veranstaltungsgesellschaft gegründet und lediglich eine sog. „Kern-WFB“ ohne diesen Geschäftsbereich weiterbestehen würde. Nach den Berechnungen des Ressorts war die Variante 2, also die Neuordnung, vorteilhafter, weil für sie im Jahr 2022 mit rd. 9,9 Mio. € um rd. 2,5 Mio. € geringere Kosten anfallen würden als für die Variante 1.
- 358 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschränkte sich auf die Bewertung von zwei Varianten. Weitere Möglichkeiten, wie etwa verbesserte Personalkostenstrukturen für den Geschäftsbereich Veranstaltungen innerhalb der WFB

oder eine Zusammenführung der Großmarkt GmbH mit der WFB wurden in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht einbezogen. Eine Dokumentation zum Ausschluss von Handlungsmöglichkeiten lag nicht vor.

- 359 Um auf belastbarer Grundlage entscheiden zu können, sind zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsoptionen zu ermitteln. Warum bestimmte Handlungsmöglichkeiten weiter in Betracht gezogen und andere ausgeschlossen werden, ist zu begründen und zu dokumentieren.
- 360 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig sämtliche realistischen Handlungsmöglichkeiten zu untersuchen und Entscheidungsvorschläge mit Begründungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

3.2 Vergleichbarkeit der Planungsprämissen

- 361 Nach den Regelungen der Landeshaushaltsordnung setzt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus, dass die untersuchten Varianten leistungsgleich und die Planungsprämissen vergleichbar sind. In der durch das Ressort erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wichen die Planungsannahmen der verglichenen Handlungsmöglichkeiten jedoch voneinander ab. Die Annahmen bezogen sich z. B. auf den Ergebnisbeitrag der Großmarkt Bremen GmbH, den berücksichtigten Personalbestand, ein mögliches Einsparpotential aus einer veränderten Aufgabenzuordnung sowie auf unterstellte Kosten- und Erlössteigerungen. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass sich für beide Handlungsvarianten bei Ansatz vergleichbarer Planungsprämissen ein Zuwendungsbedarf in nahezu gleicher Höhe (rd. 10,5 Mio. €) ergeben hätte. Die Vorteilhaftigkeit der Neuorganisation hätte daher nicht mit den erwarteten finanziellen Auswirkungen begründet werden können.
- 362 Das Ressort räumte bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof ein, dass die Varianten nicht leistungsgleich gewesen wären. Die Berechnung zur Variante 1 wäre zu einem Zeitpunkt erstellt worden, an dem die neue Struktur noch nicht bekannt gewesen wäre. Sie hätte im Wesentlichen als Benchmark dienen sollen. Zwischen der Erstellung der jeweiligen Berechnungen hätte ein Zeitraum von mehr als zwölf Monaten gelegen, in dem es weitergehende Erkenntnisse zur Geschäftsentwicklung und zur Ausgestaltung der Neuorganisation gegeben hätte.
- 363 Um eine zutreffende und belastbare Entscheidungsgrundlage zu erhalten, ist auf Richtigkeit sowie Aktualität der Datenbasis und der Annahmen zum Entscheidungszeitpunkt zu achten. Jede Gremienbefassung setzt eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus. Das Ressort hätte daher die



Berechnungen zur Variante 1 für die Vorlage an die Gremien aktualisieren müssen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der unterstellten Grundannahmen bei künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sicherzustellen.

- 364 Das Ressort hat erwidert, das gewählte Benchmark-Verfahren habe als vereinfachte Form der Rentabilitätsbewertung eine hinreichende Entscheidungsgrundlage geboten. Zudem seien die Anforderungen der Landeshaushaltsordnung auf diese Weise effizient mit den gleichzeitig einzuhaltenden Anforderungen des Beteiligungsmanagements verbunden worden. Auch seien mit der Neustrukturierung vorrangig strategische und operative Zielsetzungen verfolgt worden, infolgedessen das Ergebnis einer aktualisierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit vergleichbaren Planungsprämissen zu keiner anderen Entscheidung geführt hätte.
- 365 Selbst bei vorrangig strategischen und operativen Zielen der Maßnahme wäre es erforderlich gewesen, die Herauslösung des Veranstaltungsgeschäfts aus der WFB finanziell zu bewerten. Um im Nachhinein feststellen zu können, ob die Neustrukturierung nach dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorteilhaft war, bedarf es einer Datenbasis auf der Grundlage einer überarbeiteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
- 366 Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient nicht nur als Entscheidungsgrundlage in der Planungsphase, sondern ist auch die Basis späterer Erfolgskontrollen. Erfolgskontrollen sind nach den Regelungen der Landeshaushaltsordnung selbst dann erforderlich, wenn die Berechnungen oder die Dokumentationen in der Planungsphase unzureichend waren. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen. Dabei ist aus aktuellem Anlass auch zu ermitteln, welche pandemiebedingten Folgen zu verzeichnen sind und inwieweit sie die beabsichtigten Wirkungen beeinflusst haben und beeinflussen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu aktualisieren.

4 Berichterstattung über die Neuorganisation

4.1 Unternehmenskaufvertrag

- 367 Bevor die Großmarkt Bremen GmbH ab dem 1. Januar 2018 in erweiterter Form unter dem neuen Namen M3B firmierte, wurde der Geschäftsbereich Veranstaltungen mit einem sog. Asset Deal Vertrag von der WFB auf die Großmarkt Bremen GmbH übertragen. Sie sollte zum 31. Dezember 2017 sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden sowie näher bestimmte Verträge des Geschäftsbereichs MESSE BREMEN & ÖVB-Arena der WFB erwerben

und übernehmen. Im Dezember 2017 legte das Ressort dem Haushalts- und Finanzausschuss eine vorläufige Berechnung vor, nach der davon ausgegangen wurde, dass die nun unter M3B firmierende GmbH an die WFB einen Kaufpreis von bis zu 150 T€ zu zahlen habe.

- 368 In dem Asset Deal Vertrag war eine feste Kaufpreiszahlung in dieser Höhe nicht enthalten. Vielmehr sah er vor, dass sich der Kaufpreis aus dem Saldo der übertragenen Vermögensgegenstände und Schulden zuzüglich eines Betrags zur Abgeltung des Geschäfts- und Firmenwerts errechnen sollte.
- 369 Der Vertrag wurde zum 31. Dezember 2017 vollzogen. Von den schriftlichen Vereinbarungen wichen die Parteien allerdings ab. Wäre nach den Regelungen des Asset Deal Vertrags abgerechnet worden, hätte die WFB der M3B für die Übernahme des Geschäftsbereichs Veranstaltungen rd. 120 T€ zahlen müssen, anstatt von der M3B 150 T€ zu erhalten. Die Gründe, warum von den schriftlichen Vereinbarungen abgewichen worden war, waren nicht dokumentiert.
- 370 Das Ressort berichtete dem Controllingausschuss im Mai 2018, der Kaufpreis habe 150 T€ betragen. Es berichtete jedoch nicht, dass von dem ursprünglichen Vertrag abgewichen worden war und welche finanziellen Auswirkungen sich daraus ergeben hatten.
- 371 Die Vertragsparteien sind zwar frei darin, einen schriftlich geschlossenen Vertrag nach Vertragsschluss inhaltlich zu ändern. Aus Transparenz- und Haftungsgründen ist es aber stets angezeigt, nachträgliche Änderungen ebenfalls schriftlich niederzulegen. Unabhängig davon ist es erforderlich, mögliche nachträgliche Änderungen gegenüber den Gremien zutreffend darzustellen. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

4.2 Abschluss des Neuordnungsprozesses

- 372 Der Controllingausschuss bat das Ressort in seiner Sitzung im Mai 2018 um einen Bericht über die Zielerreichung der Umstrukturierungsmaßnahmen. Zu dessen Sitzung im April 2019 legte das Ressort daher einen Bericht vor, der im März des Jahres bereits Gegenstand in der Wirtschaftsdeputation gewesen war und auf die Folgen der Neuordnung für die WFB einging. Hinsichtlich der M3B wurde erläutert, dass deren Finanzierungsbedarf mit den bewilligten Zuwendungen von rd. 9,4 Mio. € vollständig abgedeckt und der Neuordnungsprozess nunmehr abgeschlossen sei. Darüber hinaus sah das Ressort keine weitere Berichtsnotwendigkeit.
- 373 Tatsächlich stellte sich die Finanzsituation der M3B für die Jahre 2018 und 2019 jedoch anders dar: Zum einen hatte sie in den Jahren 2018 und 2019



Projektfördermittel von mehr als 1 Mio. € erhalten, die nicht im Konzept aufgeführt worden waren (s. Tz. 352). Zum anderen hatte sie im Jahr 2019 einen Jahresfehlbetrag von rd. 1,5 Mio. € erzielt. Anders als im Konzept vorgesehen, ergab sich somit kein ausgeglichenes Ergebnis.

- 374 Der in der Vorlage dargestellte Finanzbedarf von rd. 9,4 Mio. € für die Jahre 2018 und 2019 lag daher deutlich unter den rd. 11,9 Mio. €, die von der M3B tatsächlich verbraucht worden waren. Bereits im Januar 2019 war anlässlich der Vorlage des Wirtschaftsplans der M3B an den Aufsichtsrat offenbar geworden, dass die Gesellschaft von höheren Finanzmittelbedarfen für das Jahr 2019 ausging als ursprünglich geplant (s. Tz. 349). Um Transparenz zu gewährleisten, wären die im Januar 2019 von der M3B benannten Mehrbedarfe in den Berichterstattungen zu erwähnen gewesen.
- 375 Ein Senatsbeschluss im Mai 2017 sah vor, der Wirtschaftsdeputation jährlich anhand einer begleitenden Erfolgskontrolle über die mit der Neuordnung verbundene Zielerreichung zu berichten. Das Ressort hielt ausweislich des Berichts gegenüber der Deputation im März 2019 künftige Soll-Ist-Vergleiche aber für verzichtbar und kündigte stattdessen Jahrestätigkeitsberichte an. Die jeweils im März des Folgejahres vorgelegten Berichte der M3B für die Jahre 2018 und 2019 gingen weder auf die Abweichungen zum ursprünglichen Konzept noch auf den tatsächlichen Mittelverbrauch der Gesellschaft ein. Insofern gab es bislang gegenüber keinem Gremium eine Berichterstattung über den Erfolg oder Misserfolg der Auslagerung des Veranstaltungsgeschäfts an die M3B und die damit verbundenen Kosten.
- 376 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dem Senatsbeschluss zur jährlichen Berichterstattung Folge zu leisten. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung hält er es für erforderlich, dass jährlich über den Zuwendungsbedarf der M3B berichtet wird. Pandemiebedingte Effekte wären dabei gesondert darzustellen. Das Ressort hat hierzu nicht Stellung genommen.

5 Zuwendungsverfahren

- 377 Nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung haben Zuwendungsempfangende gegenüber der zuwendungsgebenden Stelle - hier gegenüber dem Ressort - Verwendungsnachweise zu erbringen, die aus einem zahlenmäßigen Nachweis und einem Sachbericht bestehen. Im zahlenmäßigen Nachweis sind sämtliche Einnahmen und Ausgaben in der Gliederung des Haushalts- und Wirtschaftsplans darzustellen, um Plan-Ist-Abweichungen erkennen zu können. Der Sachbericht stellt die Tätigkeit sowie das erzielte Ergebnis im

abgelaufenen Haushalts- oder Wirtschaftsjahr den vorgegebenen Zielen gegenüber. Tätigkeits-, Geschäfts-, Abschluss- und Prüfungsberichte sowie etwaige Veröffentlichungen sind beizufügen.

- 378 Als zahlenmäßigen Nachweis legte die M3B dem Ressort für die Jahre 2018 und 2019 jeweils den Prüfungsbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor. Eine Aufgliederung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben nach Geschäftsbereichen, wie im Wirtschaftsplan ausgewiesen, erstellte die M3B nicht. Mangels zahlenmäßiger Aufgliederung konnten den Planzahlen keine Ist-Zahlen gegenübergestellt werden, aus denen für das Ressort Abweichungen zu erkennen gewesen wären. Hinsichtlich des vorzulegenden Sachberichts verwies das Ressort auf den Lagebericht der Gesellschaft. Einen gesonderten Sachbericht erstellte die M3B nicht.
- 379 Es reicht zuwendungsrechtlich nicht aus, zur Erstellung und Prüfung des Verwendungsnachweises auf den Jahresabschlussbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu verweisen. Aufgabe einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist es nicht, zu untersuchen, ob Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden und ob der Verwendungszweck erfüllt war. Sie prüft vielmehr, ob der Jahresabschluss den gesetzlichen Anforderungen entspricht und ob Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße Geschäftsführung bestehen. Ebenso widerspricht es dem Zuwendungsrecht, auf die Erstellung eines Sachberichts zu verzichten und auf den Lagebericht der Gesellschaft zu verweisen. Ein Lagebericht hat den Geschäftsverlauf und die Lage der Gesellschaft den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen. Demgegenüber ist es Ziel eines Sachberichts, der Bewilligungsbehörde die Prüfung zu ermöglichen, was zur Erfüllung des Verwendungszwecks unternommen wurde und ob der Zweck als erfüllt anzusehen ist.
- 380 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die M3B Verwendungsnachweise erstellt, die den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung entsprechen. Außerdem hat er das Ressort auf die Notwendigkeit eigener Verwendungsnachweisprüfungen hingewiesen.
- 381 Das Ressort hat zugesagt, künftig Sachberichte anzufordern und in eine ordnungsgemäße Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung einzubeziehen. Die Erstellung eines separaten zahlenmäßigen Nachweises durch die M3B hält es aber für entbehrlich. Die Prüfung der Verwendung der Mittel ergäbe sich auch aus Informationen und Unterlagen aus der unterjährigen Steuerung. Zudem nehme das Ressort an der Jahresabschlussbesprechung teil und erörtere dort bei Bedarf Fragen hinsichtlich einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung.



- 382 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Es ist Aufgabe des Ressorts, auf Verwendungsnachweisen zu bestehen, in denen dargelegt wird, dass die Mittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Dass dem Ressort Informationen über die Mittelverwendung auch aus dem laufenden Controlling vorliegen, entbindet die Zuwendungsempfänger nicht von dieser Pflicht. Ob die Zuwendung dem Zweck entsprechend und wirtschaftlich verwendet wurde, kann das Ressort lediglich dann erkennen, wenn es die tatsächlichen Aufwendungen und Erträge mit den Zahlen der Wirtschaftspläne abgleicht, auf deren Grundlage es Mittel bewilligt hatte.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2022

Sokol

Löffler

Dr. Otten

Helberg