

Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2023 – Stadt – nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)

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

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2023 – Land und Stadt – am 9. März 2023 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>), Stand 9. März 2023, veröffentlicht.

Bettina Sokol
(Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2023

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Aufbewahrung von Schusswaffen	31
Kinder	
Kindertagesbetreuung durch Elternvereine	37
Bau des Kinder- und Familienzentrums Grolland	45
Bildung	
Schulsozialarbeit	51
Soziales	
Ambulante Hilfe zur Pflege	59
Gesundheit	
Drogenkonsumraum und Nachschauprüfung Drogenhilfe	67
Umwelt	
Wegerneuerung im Grünzug	77
Mobilität, Stadtentwicklung	
Martinistraße als Erlebnisraum	87
Wirtschaft	
Rückführung an Bremen-Fonds	95



Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
IB	Immobilien Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigung
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 im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2021. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vorbemerkungen im Jahresbericht 2023 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2023 - Land, Abschnitt II.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 16. Februar 2023 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2019 und 2020

- 5 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 22. März 2022 für das Haushaltsjahr 2019 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 20/319 S, Ziffer 1). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2020 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1381), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2021 (Brem.GBl. S.792) beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.487.808.740 €. Sie waren damit um 40.756.140 € niedriger als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 370.573.950 € aufgenommen werden.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 157 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.180 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich wie im Vorjahr 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 13. Dezember 2022 (Drs. 20/821 S) legte der Senat der Stadtbürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und Art. 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2021 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 2021 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2021. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis

für 2021 der Stadtbürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

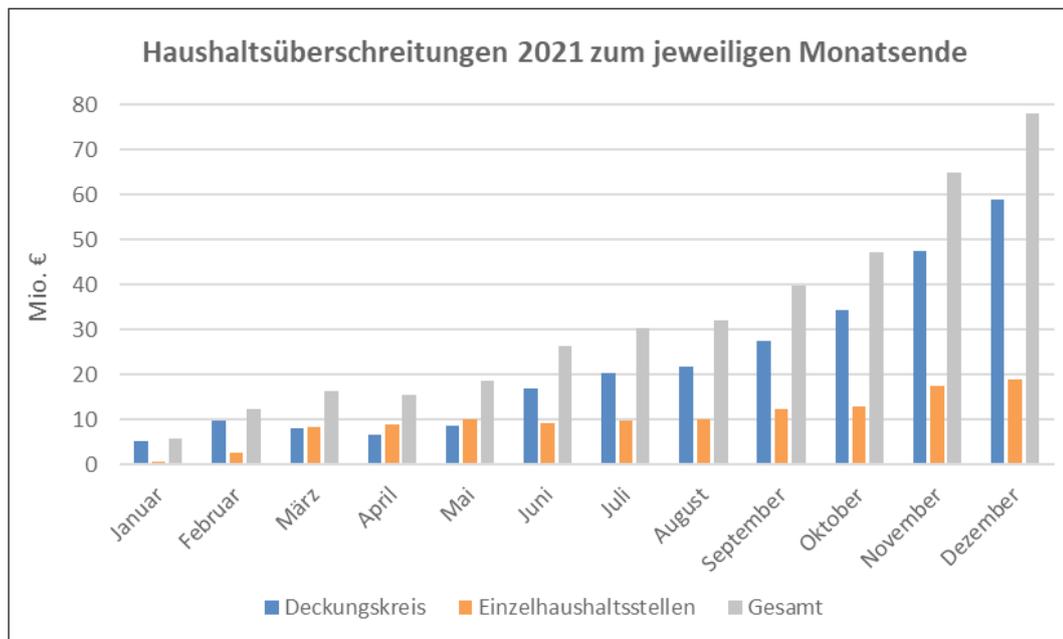
- 12 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2021 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe und Sondervermögen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 13 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2021 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.667.791.216,09 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

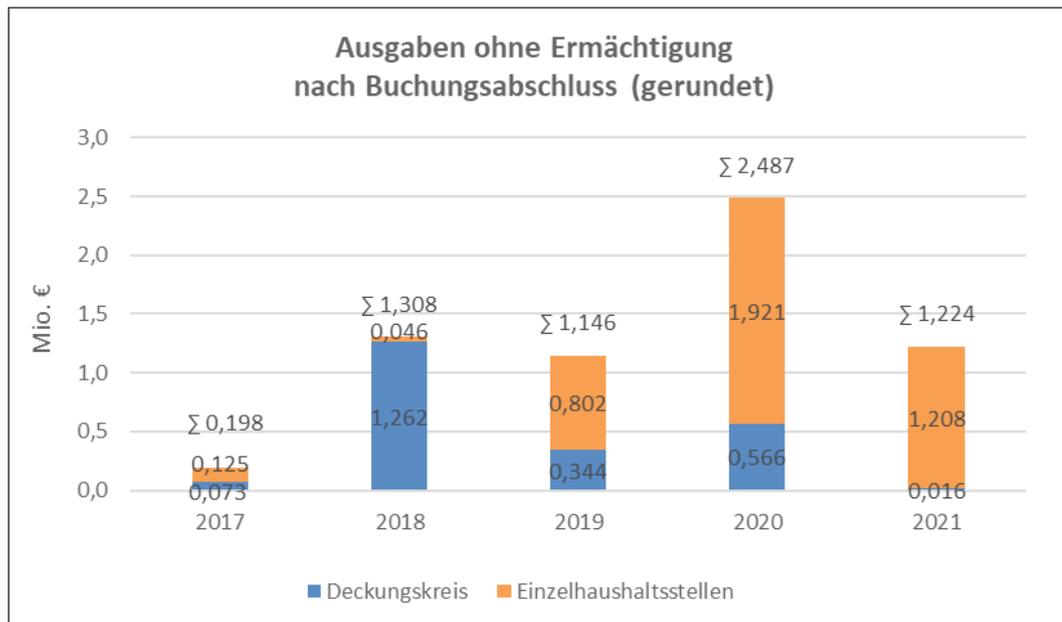
- 14 Ausgabemittel sind so zu bewirtschaften, dass sie für alle Ausgaben ausreichen, die für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan festgelegt sind. Um außerplanmäßige Ausgaben, für die also noch keine Mittel eingeplant worden sind, leisten zu können, haben die Ressorts rechtzeitig eine Nachbewilligung zu beantragen. Gleiches gilt für überplanmäßige Bedarfe, wenn also die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen nicht mehr ausreichen. Dabei müssen die zusätzlichen Bedarfe im Haushaltsvollzug durch Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Über die Nachbewilligungen entscheidet abhängig von der Höhe des benötigten Betrags der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person.
- 15 Zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde als globale Ausgabeermächtigung der Produktplan 95 (Bremen-Fonds) eingerichtet. Mittel aus dem Produktplan 95 dürfen nur in Anspruch genommen werden, sofern keine vorrangig zu nutzenden Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. innerhalb der Ressortbudgets oder durch Bundes- bzw. EU-Mittel zur Verfügung stehen. In allen Fällen sind auch für pandemiebedingte Ausgaben Nachbewilligungen immer rechtzeitig einzuholen.
- 16 Werden über- oder außerplanmäßige Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Mit ihnen wird das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft ebenso verletzt wie haushaltsrechtliche Bestimmungen. Ist der Haushalt überschritten worden, wird für den Überschreibungsbetrag zumeist unterjährig nachträglich eine Ermächtigung erwirkt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße damit allerdings nicht. Die nachstehende Grafik

zeigt für 2021 die im Buchungssystem zum Ende des jeweiligen Monats bestehenden Haushaltsüberschreitungen in Bezug auf Deckungskreise, auf Einzelhaushaltsstellen und insgesamt. Dabei ist zu beachten, dass die monatlichen Summen nicht zu einer Jahresgesamtsumme addierbar sind, weil es sich in den einzelnen Monaten nicht jeweils um neue Überschreitungen handeln muss, sondern sie im Buchungssystem solange beibehalten werden, bis mögliche nachträgliche Ermächtigungen dort erfasst werden.



- 17 Die Gesamtsummen der monatlichen Haushaltsüberschreitungen im Zeitraum Januar bis Dezember 2021 bewegten sich zwischen rd. 5,9 Mio. € und mehr als 78,1 Mio. €. Die Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen wurden im Monat durchschnittlich in Höhe von rd. 32,3 Mio. € überschritten. Dabei entfiel der größere Anteil der Überschreitungen im Verlauf des Jahres auf die Deckungskreise. Monatlich wurden mindestens 39 und einmal sogar 71 Deckungskreise sowie zwischen 36 und 64 Einzelhaushaltsstellen überschritten. Im gesamten Jahr waren mehrere Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen durchgängig überschritten.
- 18 Das Finanzressort hat hierzu ausgeführt, die Monate Januar und Februar seien aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht repräsentativ. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass auch bei Außerachtlassung der Monate Januar und Februar monatliche Haushaltsüberschreitungen in erheblichem Umfang festzustellen waren. Sie bewegten sich im Zeitraum März bis Dezember 2021 sogar zwischen insgesamt rd. 15,6 Mio. € und mehr als 78,1 Mio. €.

- 19 Die Beträge der meisten Haushaltsüberschreitungen wurden im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholt Ermächtigungen bereinigt. Die nachfolgende Grafik zeigt die im Zeitraum 2017 bis 2021 nach Abschluss der Buchungen bestehenden Beträge der Haushaltsüberschreitungen, für die keine haushaltsrechtlichen Ermächtigungen eingeholt worden waren.



- 20 Im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2021 bestanden auch nach Buchungsabschluss noch stets erhebliche Ausgabenbeträge ohne jegliche Ermächtigung. Der höchste Betrag dieser Haushaltsüberschreitungen war mit rd. 2,5 Mio. € im Jahr 2020 zu verzeichnen. Die Gesamtbeträge der übrigen Jahre lagen zwischen fast 0,2 Mio. € und über 1,3 Mio. €. Dabei variierten Anzahl und Höhe der Überschreitungen von Deckungskreisen und Einzelhaushaltsstellen in den jeweiligen Jahren deutlich. Auch wenn die Überschreibungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts am Verstoß gegen das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft und das Haushaltsrecht.
- 21 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen beachten sowie sich alle außer- und überplanmäßigen Ausgaben rechtzeitig nachbewilligen lassen.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 22 Auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts stellen die Ressorts nach den Ergebnissen des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats



die Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge fest, die in das nächste Jahr zu übertragen sind. Die Ressorts haben auch zu ermitteln, in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen nicht erzielt oder Mehrausgaben geleistet wurden und wie diese Positionen ausgeglichen werden können. Nicht ausgeglichene Beträge müssen als Verlust in das neue Haushaltsjahr vorgetragen werden.

- 23 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen gebildet werden. Die Reste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Übertragbar sind nach § 19 LHO Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Verschiedene weitere Ausgaben wurden in § 5 HG 2021 für übertragbar erklärt. Da Ausgabereste nicht mit Liquidität hinterlegt sind, dürfen sie nur in Anspruch genommen werden, wenn jeweils ein Betrag in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen bei anderen Haushaltsanschlüssen zum Ausgleich zur Verfügung steht.
- 24 Ohne investive Ausgabereste wurden Ausgabereste des Jahres 2021 in Höhe von insgesamt rd. 30,7 Mio. € in das Jahr 2022 übertragen. Für die investiven Ausgabereste des Jahres 2021 verzichtete das Finanzressort auf die Übertragung und führte die noch benötigten Beträge Rücklagen zu.
- 25 In den von 2020 in das Haushaltsjahr 2021 übertragenen Ausgaberesten war ein Betrag von rd. 0,2 Mio. € enthalten, der im Jahr 2022 für andere Zwecke genutzt werden sollte. Der HaFA hatte dem Vorgehen im Februar 2022 zugestimmt. Haushaltsrechtlich hätten die Ausgabereste wegen der fehlenden fortdauernden Zweckbestimmung nicht gebildet werden dürfen. Es wären stattdessen Nachbewilligungen im Jahr 2022 notwendig gewesen. Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, die Vorschriften zur Bildung von Ausgaberesten einzuhalten.
- 26 Rücklagen sind überjährig verfügbare Mittel bzw. Kreditermächtigungen, die für allgemeine oder konkret festgelegte Zwecke gebildet werden können. Sie werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage hängt von den im jeweiligen Haushaltsjahr zugeführten Mitteln ab, die sich aus nicht genutzten haushaltsrechtlichen Ausgabeermächtigungen und verfügbaren Mehreinnahmen ergeben können. Zuführungen zu Rücklagen wirken sich belastend auf den Haushalt des Jahres aus, in dem sie erfolgen. Entnahmen aus den Rücklagen hingegen verringern den Rücklagenbestand. Damit verbessern sich jedoch die Einnahmen

und folglich das Haushaltsergebnis des jeweiligen Jahres, in welchem Beträge aus den Rücklagen entnommen wurden.

- 27 Rücklagenzuführungen und -entnahmen beeinflussen die strukturelle Nettokreditaufnahme unmittelbar im jeweils aktuellen Haushaltsjahr. Zuführungen zu Rücklagen wirken sich erhöhend und Entnahmen mindernd auf sie aus. Somit kommt ihnen eine gestiegene Bedeutung dabei zu, ob die Schuldenbremse und die Verpflichtungen aus der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz eingehalten werden.
- 28 Der Gesamtbestand aller Rücklagen im Jahr 2021 belief sich nach dem buchungstechnischen 14. Abrechnungsmonat auf knapp 525 Mio. €. Dies lag im Wesentlichen an sog. Sonderrücklagen, die gegenüber dem Vorjahr um fast 67 Mio. € auf etwa 464 Mio. € angestiegen waren. Davon entfielen gut 22 Mio. € auf die im Jahr 2021 erstmals gebildete Sonderrücklage Bremen-Fonds. Die zentrale Sonderrücklage - inzwischen umbenannt in Stabilitätsrücklage - wies mit rd. 322 Mio. € einen um über 8 Mio. € gegenüber dem Vorjahr geringeren Bestand aus. Die Kassenverstärkungsrücklage reduzierte sich um rd. 9 Mio. € und lag damit knapp über 0,2 Mio. €. Der Gesamtbetrag weiterer Sonderrücklagen erhöhte sich um gut 63 Mio. € auf knapp 120 Mio. €. Der allgemeinen Budgetrücklage wurden fast 8 Mio. € entnommen, sodass sie sich auf ungefähr 5 Mio. € verringerte. Die investiven Rücklagen erhöhten sich durch Zuführungen nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen um rd. 46 Mio. € auf etwa 56 Mio. €.
- 29 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgeglichen werden können. Die nicht gedeckten Beträge werden auf das neue Jahr vorgetragen und erhöhen die bereits bestehenden Verlustvorträge. Im Jahr 2021 erhöhten sich die Verlustvorträge um rd. 0,6 Mio. € auf etwa 38,6 Mio. €. Diese Haushaltsverschlechterung ist wesentlich auf Mindereinnahmen im Bereich des Innenressorts - u. a. beim Rettungsdienst - zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben

- 30 Die im Haushaltsplan veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften. Im Jahr 2021 waren Minderausgaben in Höhe von fast 23,6 Mio. € für investive und von etwa 4,9 Mio. € für konsumtive Zwecke berücksichtigt, um den Haushaltsplan auszugleichen. Die Beträge wurden im Verlauf des Haushalts komplett durch Mehreinnahmen und Einsparungen gedeckt.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 31 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern keine Kompensation dieser Einnahmeausfälle stattfindet, werden die verbleibenden Beträge als Verlustvortrag ins Folgejahr übernommen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2021 rd. 0,6 Mio. €, die zu einem Verlustvortrag führten.

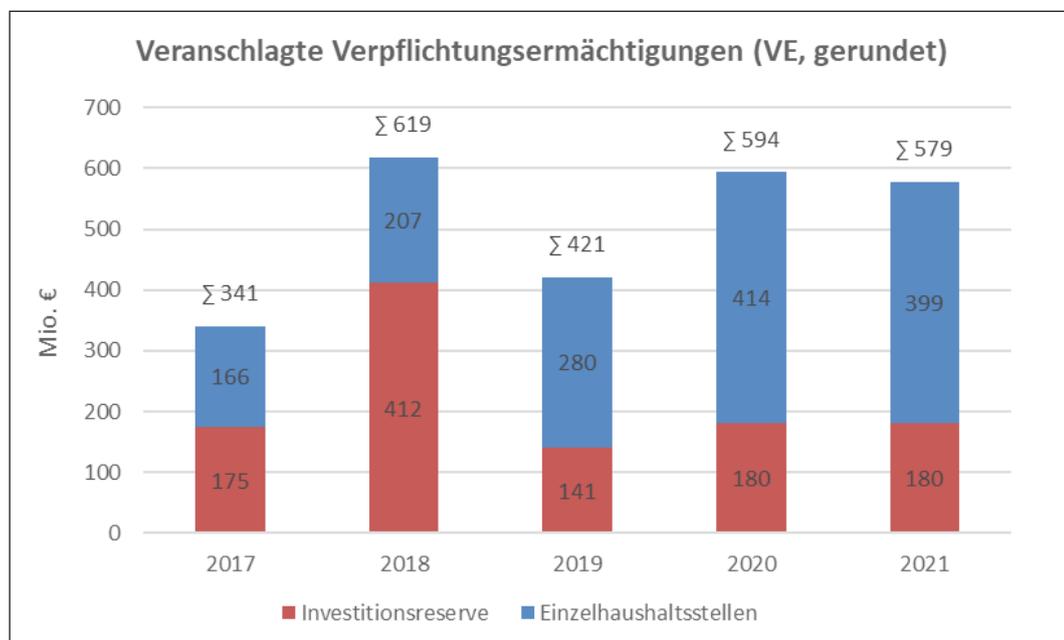
3.5 Verpflichtungsermächtigungen

3.5.1 Veranschlagung und Valutierung

- 32 Verpflichtungsermächtigungen (VE) werden sowohl für das Land als auch für die Stadtgemeinde Bremen jährlich in den jeweiligen Haushaltsgesetzen (HG) festgestellt. Die Ausführungen unter Tz. 41 bis Tz. 46 des Haushaltsteils im Jahresbericht - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht.

3.5.2 Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2021

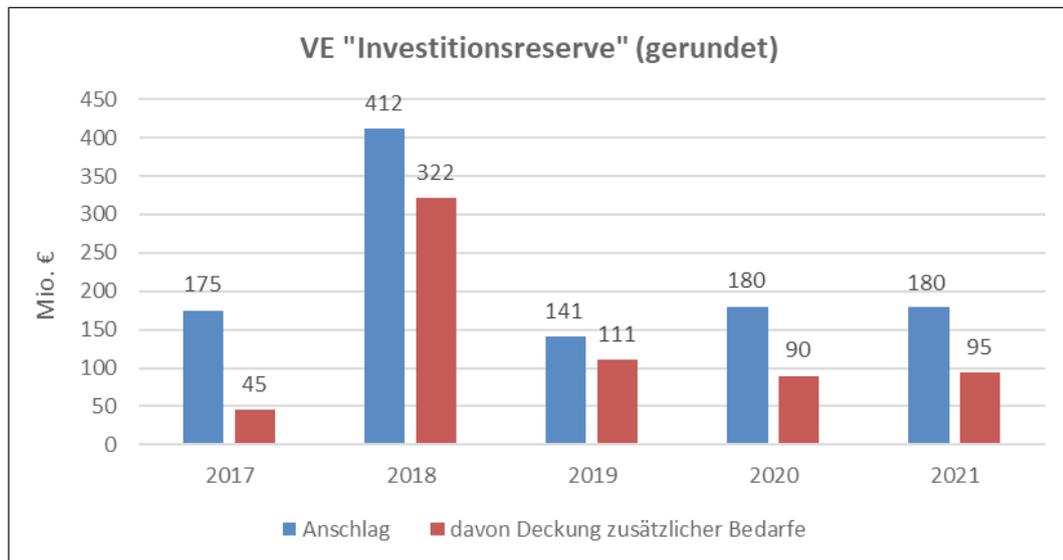
- 33 In der Grafik sind die in den Haushaltsplänen 2017 bis 2021 veranschlagten VE dargestellt.



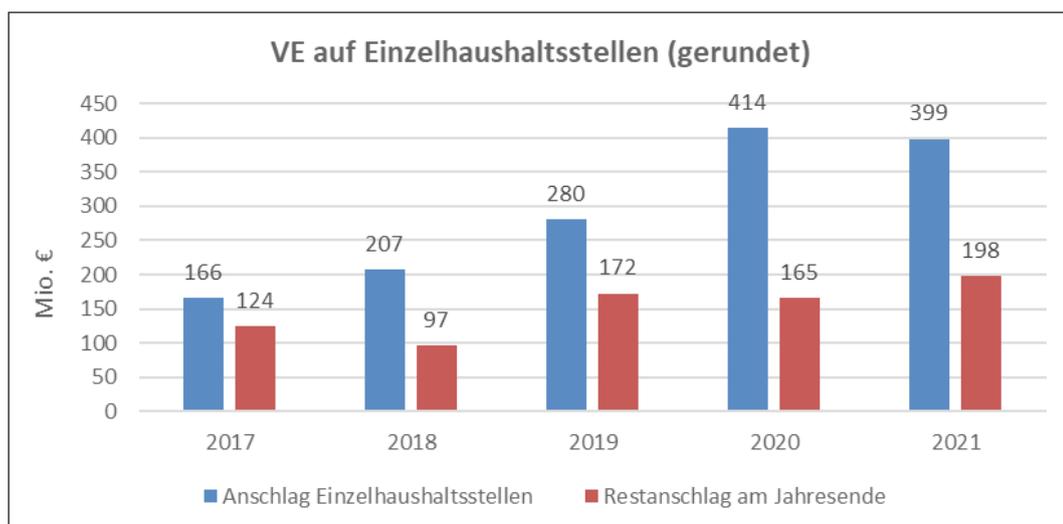
- 34 In den Jahren 2017 bis 2019 entwickelten sich die veranschlagten VE unterschiedlich. Der Gesamtbetrag von 340,9 Mio. € im Jahr 2017 setzte sich zu fast gleichen Teilen aus der Summe der Anschläge auf Einzelhaushaltsstellen von 165,9 Mio. € und auf der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“

von 175 Mio. € zusammen. Im folgenden Jahr stiegen die insgesamt veranschlagten VE mit etwa 618,6 Mio. € auf den höchsten Wert des Betrachtungszeitraums. In der „Investitionsreserve“ von 412 Mio. € war ein um 237 Mio. € höherer Betrag als im Vorjahr berücksichtigt, um im Haushaltsverlauf auf Einzelhaushaltsstellen zusätzlich benötigte VE für verschiedene Maßnahmen ausgleichen zu können. Genannt wurden z. B. der Ausbau von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Zuschüsse im Zusammenhang mit der Gründung der Anstalt öffentlichen Rechts „Die Bremer Stadtreinigung“ und an die Theater Bremen GmbH. Im Jahr 2019 verringerte sich der Gesamtbetrag auf etwa 421 Mio. €, was auch auf eine niedrigere „Investitionsreserve“ von rd. 140,9 Mio. € zurückzuführen war. Mit VE-Anschlägen von insgesamt mehr als 594,1 Mio. € im Jahr 2020 und etwas über 578,5 Mio. € im Jahr 2021, davon jeweils 180 Mio. € für die „Investitionsreserve“, bewegten sich die Gesamtbeiträge in diesem Zeitraum auf nahezu gleichem Niveau. Die Anschläge auf Einzelhaushaltsstellen stiegen in den Jahren 2017 bis 2020 von 165,9 Mio. € auf gut 414,1 Mio. €. Die jeweiligen jährlichen Veränderungen sind im Wesentlichen auf VE für verschiedene Neu- und Umbaumaßnahmen zurückzuführen. Im Jahr 2021 waren VE auf Einzelhaushaltsstellen in Höhe von insgesamt rd. 398,5 Mio. € veranschlagt.

- 35 Der im HG festgestellte Gesamtrahmen aller VE ist grundsätzlich einzuhalten. Erhöht werden kann er in der Regel nur mit einer Haushaltsgesetzänderung. Die Erteilung einer über- oder außerplanmäßigen VE bedarf daher einer Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle. Nachrangig kann auch auf der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ auf zusätzliche Bedarfe an VE reagiert werden. Die folgende Grafik zeigt die aus der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ zum Ausgleich zusätzlicher Bedarfe in Anspruch genommenen VE im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021.



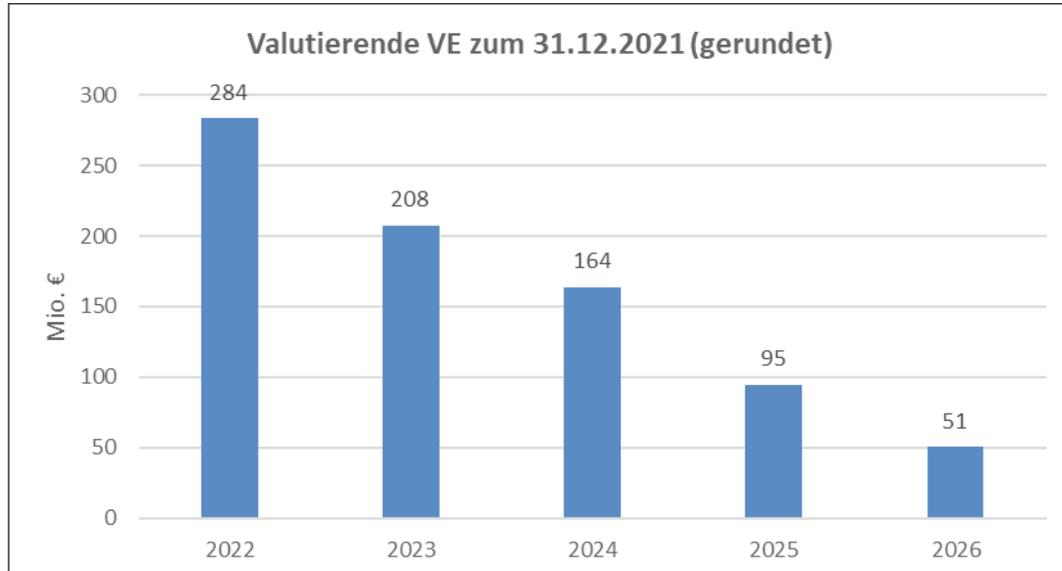
- 36 Die VE „Investitionsreserve“ wurde im Jahr 2017 mit rd. 45 Mio. € bei einem Ansatz von 175 Mio. € zu etwa 25,7 % genutzt. Auch wenn die Anschlagshöhen der „Investitionsreserve“ im Folgejahr mit 412 Mio. € und im Jahr 2019 mit rd. 140,9 Mio. € unterschiedlich hoch waren, wurden sie mit mehr als 321,9 Mio. € (rd. 78,1 %) im Jahr 2018 sowie etwa 110,6 Mio. € (rd. 78,5 %) im Jahr 2019 in nahezu gleichem Verhältnis in Anspruch genommen. Ähnlich verhielt es sich in den Jahren 2020 und 2021, in denen die Anschläge von jeweils 180 Mio. € mit knapp 49,9 % und rd. 52,6 % ausgeschöpft wurden.
- 37 Die folgende Grafik zeigt die jährliche Entwicklung der zum Jahresanfang auf Einzelhaushaltsstellen veranschlagten VE und deren Restanschlüsse am jeweiligen Jahresende für den Zeitraum 2017 bis 2021.



- 38 Die Anschläge auf den Einzelhaushaltsstellen wurden im gesamten Zeitraum nicht annähernd ausgeschöpft, sodass stets hohe Restanschlüsse verblieben. In den Jahren 2017 bis 2021 betrug die Restanschlüsse durchschnittlich fast 54,6 % aller veranschlagten VE. Der nicht in Anspruch genommene Anteil an den Anschlägen bewegte sich zwischen etwa 40 % im Jahr 2020 und rd. 74,7 % im Jahr 2017. Das deutet darauf hin, dass sich die Ressorts bei der Veranschlagung von VE auf Einzelhaushaltsstellen nicht von dem Grundsatz des § 11 Abs. 2 LHO leiten lassen, wonach der Haushaltsplan lediglich die voraussichtlich benötigten VE enthalten darf.
- 39 Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, bereits bei der Haushaltsaufstellung auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung von VE zu achten. Dafür ist es erforderlich, dass die Ressorts unter Einhaltung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit Bedarfe maßnahmenbezogen so genau wie möglich ermitteln.

3.5.3 Mehr Transparenz für künftige Haushalte

- 40 Verpflichtungsermächtigungen wirken sich belastend auf künftige Haushalte aus. Die Verteilung der zum 31. Dezember 2021 für das Jahr 2022 und die Folgejahre valutierenden VE stellt die folgende Grafik dar.



- 41 Die valutierenden VE beliefen sich zum 31. Dezember 2021 auf insgesamt rd. 1,2 Mrd. €, davon etwa 283,6 Mio. € für das Jahr 2022 und mit sinkender Tendenz auf fast 50,9 Mio. € im Jahr 2026. Für die Folgejahre von 2027 an valutieren bereits jetzt VE in Höhe von insgesamt knapp 415,5 Mio. €.



- 42 Die höchsten einzelnen VE für 2022 betreffen beispielsweise mit etwa 65,9 Mio. € Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen Infrastruktur, mit rd. 27,9 Mio. € Zuweisungen an das Sondervermögen Immobilien und Technik für Sanierungsinvestitionen sowie mit 20 Mio. € an das Sondervermögen Hafen für den Neubau der Columbuskaje. Auch in den Folgejahren sind für Investitionen des Sondervermögens Infrastruktur sowie für den Neubau der Columbuskaje mit insgesamt rd. 72,1 Mio. € im Jahr 2023 und etwa 81,2 Mio. € im Jahr 2024 die höchsten VE vorgesehen. Ferner bilden über 2027 hinaus langfristige Verpflichtungen gegenüber der Bremer Straßenbahn AG mit gut 258,6 Mio. € einen großen Anteil an den bestehenden VE.
- 43 Um die Transparenz künftiger Ausgabeverpflichtungen zu erhöhen, empfiehlt der Rechnungshof, zu den jeweiligen Haushaltsberatungen auch detaillierte Informationen über die in den künftigen Jahren bestehenden Ausgabeverpflichtungen kompakt zur Verfügung zu stellen. Er regt an, den Unterlagen zur Aufstellung des Haushaltsplans entsprechende Übersichten beizufügen.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

- 44 Die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen wurden bis zum 31. Dezember 2020 in einem gemeinsamen Buchungskreis geführt. Bis dahin erstellte Bremen für beide Gebietskörperschaften zusammen einen gemeinsamen Geschäftsbericht mit einem Jahresabschluss. Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 58 ff.), sodass für das Jahr 2021 erstmals ein doppischer Jahresabschluss für die Stadtgemeinde erstellt werden konnte.
- 45 Die Trennung der Buchungskreise nutzte das Finanzressort auch dazu, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für die Stadtgemeinde Bremen betragen die Berichtigungen im Saldo rd. 1,4 Mio. €. Ob und in welcher Höhe die Korrekturbuchungen zutreffend erfasst wurden, wird Gegenstand weiterer Prüfungen sein. Nachträglich können etwaige Berichtigungen der Werte nach den Standards staatlicher Doppik noch bis zum vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss erfolgsneutral vorgenommen werden.

4.2 Vermögen

4.2.1 Immaterielles Vermögen

- 46 Nach dem doppisch erstellten zusammengefassten Jahresabschluss des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2020 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,6 Mrd. €. Hiervon wurden nach der Trennung der Gebietskörperschaften zum 1. Januar 2021 rd. 500 Mio. € der Stadtgemeinde zugeordnet. Dieser Wert sank zum 31. Dezember 2021 um knapp 18,1 Mio. €.
- 47 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden Investitionszuweisungen und -zuschüsse, die Bremen leistet, nur aktiviert, soweit hierfür auch entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände nur zulässig, wenn die jeweiligen Pflichten genau beschrieben und deren Werte sowie zeitliche Bindungen im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.2.2 Sachanlagen

- 48 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Infrastruktur, Gewerbeflächen, Hafen, Überseestadt sowie die kommunale Abfallentsorgung. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.
- 49 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, werden in kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau nicht dargestellt. Diese Anzahlungen betrugen am 31. Dezember 2020 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen insgesamt gut 20,2 Mio. €. Davon wurden etwa 3 Mio. € der Stadtgemeinde zugeordnet. Diesen Wert hat das Finanzressort um knapp 3,3 Mio. € nach oben korrigiert, sodass als Eröffnungsbilanzwert ein Betrag von rd. 6,3 Mio. € erfasst wurde. Zum 31. Dezember 2021 erhöhte sich der Wert auf etwa 7,9 Mio. €. Vom Sachanlagevermögen der Gebietskörperschaften in Höhe von fast 117,4 Mio. € zum 31. Dezember 2020 hatte das Finanzressort der Stadtgemeinde ungefähr 73,2 Mio. € zugeschrieben. Der Betrag stieg bis zum 31. Dezember 2021 um gut 4,6 Mio. €.



4.2.3 Finanzanlagen

- 50 Die doppische Vermögensposition Finanzanlagen weist Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, unmittelbare Beteiligungen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung sowie sonstige Ausleihungen aus. In den Vermögensnachweisen der kameralen Haushaltsrechnungen wird ebenfalls über mittelbare Beteiligungen berichtet. Ferner stellen diese Vermögensnachweise den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des bremischen Staatsgebiets dar. Ausgewiesen werden Nutzungsart sowie Flächengröße in Quadratmetern der in den Sondervermögen erfassten Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken.
- 51 Zum 31. Dezember 2020 betrug das Finanzanlagevermögen der Gebietskörperschaften knapp 4,6 Mrd. €. Davon wurden der Stadtgemeinde knapp 3,1 Mrd. € zugeordnet. Dieser Wert erhöhte sich zum 31. Dezember 2021 um gut 100 Mio. € auf mehr als 3,2 Mrd. €. Der größte Zugang betraf die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen.

4.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 52 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2020 betrug die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände für die beiden Gebietskörperschaften insgesamt knapp 1,9 Mrd. €. Davon wurden der Stadtgemeinde knapp 400 Mio. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 betrugen die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde fast 1,4 Mrd. €. Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen beliefen sich für beide Gebietskörperschaften zum 31. Dezember 2020 auf insgesamt knapp 75,7 Mio. €. Davon wurden der Stadtgemeinde etwa 45,1 Mio. € zugewiesen. Zum 31. Dezember 2021 stieg dieser Betrag auf fast 56,9 Mio. €.
- 53 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.2.5 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 54 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um bereits für den Januar des Folgejahres geleistete Besoldungszahlungen, Agios und Disagios.
- 55 Zum 31. Dezember 2020 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung etwa 85,4 Mio. €. Der Stadtgemeinde waren keine aktiven Rechnungsabgrenzungsposten zugeordnet worden. Zum 31. Dezember 2021 belief sich diese Position für die Stadtgemeinde auf knapp 9,1 Mio. €. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen nicht vor.

4.2.6 Eigenkapital

- 56 Die Vermögensrechnung wies für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2020 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 33,5 Mrd. € aus. Davon wurden der Stadtgemeinde rd. 6 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 betrug dieser Fehlbetrag knapp 7,2 Mrd. €. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.3 Vermögensfinanzierung

4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 57 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite dargestellte Vermögen finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Die zum 31. Dezember 2020 ausgewiesene Bilanzsumme für das Land und die Stadtgemeinde Bremen betrug rd. 61,9 Mrd. €. Bei der Trennung der Buchungskreise wurden davon der Stadtgemeinde Bremen etwas mehr als 10 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 stieg die Bilanzsumme der Stadtgemeinde auf fast 12,4 Mrd. €.
- 58 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 59 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse anderer Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung



aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2020 betrug der Sonderposten für beide Gebietskörperschaften gut 528 Mio. €. Davon wurden der Stadtgemeinde rd. 1 Mio. € zugeordnet. Die Position erhöhte sich zum 31. Dezember 2021 auf gut 19 Mio. €.

4.3.3 Rückstellungen

- 60 Für Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewiss sind, werden in der Doppik Rückstellungen gebildet. Damit werden die später zu erwartenden Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zugerechnet. Zu den Rückstellungen gehören insbesondere solche für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen, für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals sowie für ausstehende Rechnungen. Die Rückstellungen für beide Gebietskörperschaften betrugen zum 31. Dezember 2020 insgesamt fast 20 Mrd. €. Davon ordnete das Finanzressort etwa 9,9 Mrd. € der Stadtgemeinde zu. Zum 31. Dezember 2021 erhöhte sich dieser Betrag um gut 900 Mio. € auf fast 10,8 Mrd. €.
- 61 Die Position Rückstellungen bestand fast ausschließlich aus der Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Sie umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen.

4.3.4 Bremen-Fonds

- 62 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 der Produktplan 95 mit einer globalen Ausgabeermächtigung von 300 Mio. € geschaffen. Im Jahr 2020 waren die Einnahmen mit etwa 151,2 Mio. € höher als die Ausgaben von gut 73,1 Mio. €. Im Folgejahr 2021 waren ein Mittelabfluss von im Saldo rd. 166 Mio. € und Zuführungen an die Sonderrücklage „Bremen-Fonds“ in Höhe von etwas über 21,6 Mio. € zu verzeichnen. Der Gesamtbetrag der Notlagenkredite belief sich auf rd. 187,6 Mio. €.

4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 63 Das Haushaltsgesetz 2021 ermächtigte das Finanzressort, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 371 Mio. € aufzunehmen. Von dieser Kreditermächtigung waren Notlagenkredite zur Bewältigung der Pandemie in Höhe von mehr als 345 Mio. € erfasst.
- 64 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2021 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort nach dem Haushaltsgesetz Kreditverpflichtungen von bis zu

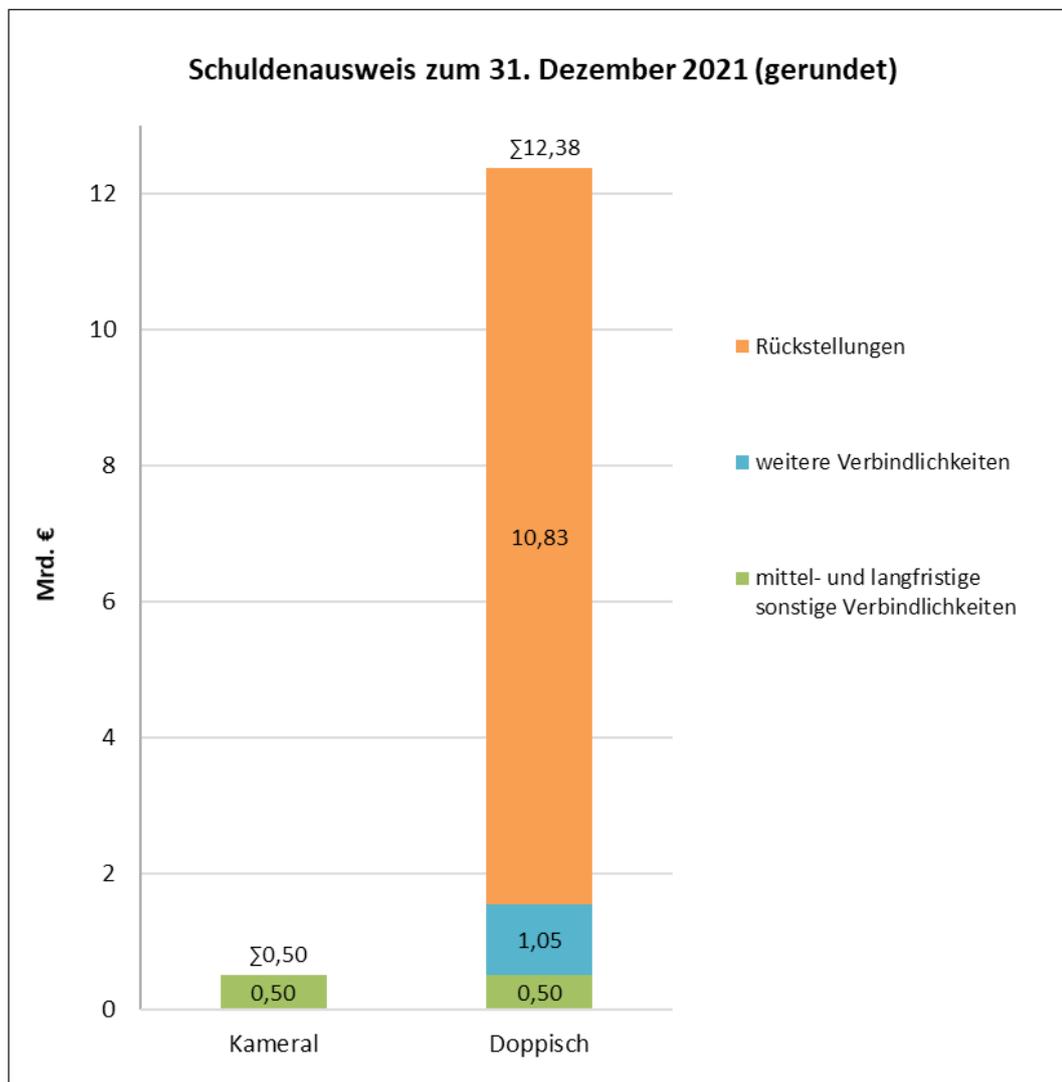
rd. 11 Mio. € eingehen. Außerdem waren im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2021 von Oktober 2020 an zusätzliche Kreditaufnahmen von etwas mehr als 209 Mio. € möglich gewesen. Der Gesamtbetrag der Kreditermächtigungen für Ausgaben und Tilgungen im Haushaltsjahr 2021 betrug somit rd. 591 Mio. €. Mit Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 176 Mio. € hielt das Finanzressort den Rahmen der gesetzlichen Kreditermächtigung ein.

4.3.6 Kassenverstärkungskredite, weitere Kreditermächtigungen

- 65 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2021 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 8 % der in § 1 Abs. 1 HG 2021 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Das wäre bis zu einer Höhe von rd. 279 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 9 Abs. 2 und Abs. 6 HG 2021 vorgesehenen Kreditermächtigungen, z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 66 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie sonstige Verbindlichkeiten.
- 67 Die Verbindlichkeiten für beide Gebietskörperschaften betragen zum 31. Dezember 2020 fast 41,4 Mrd. €. Davon wurden bei der Stadtgemeinde etwa 200 Mio. € erfasst. Zum 31. Dezember 2021 stiegen die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde auf gut 1,5 Mrd. €. Hier bildeten die sonstigen Verbindlichkeiten die größte Position.
- 68 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



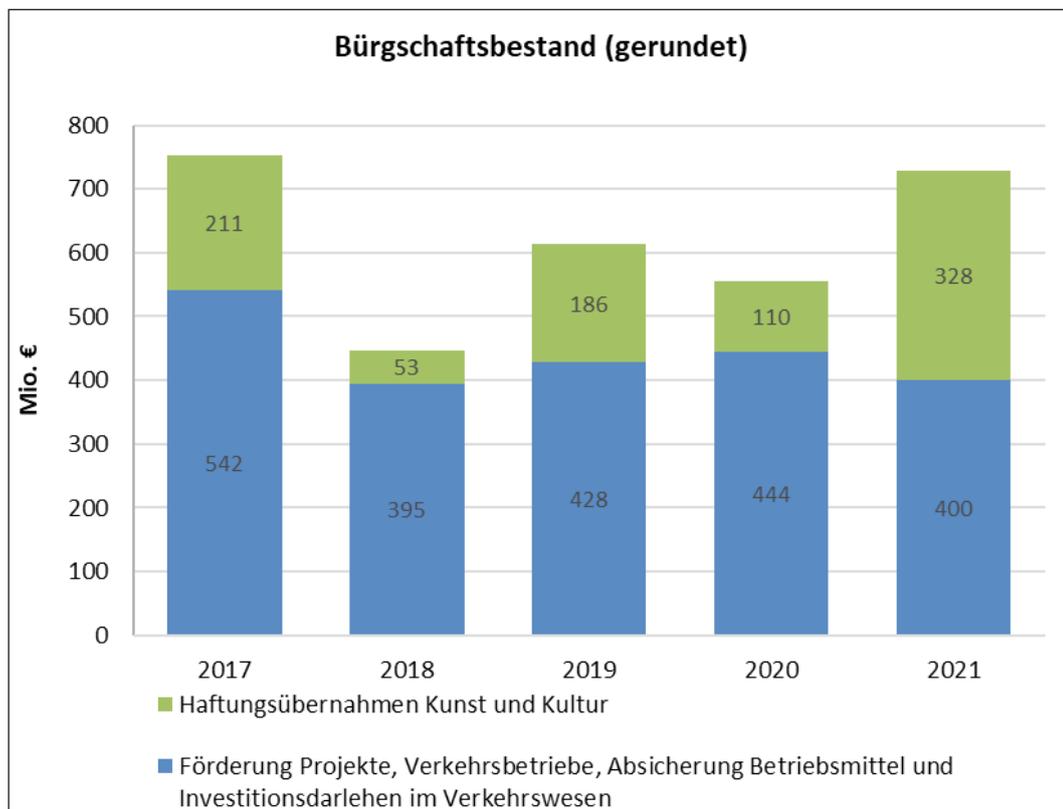
- 69 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2021 Schulden in Höhe von 500 Mio. € aus. Dabei wurden kurzfristige sowie weitere Verbindlichkeiten, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstige Verbindlichkeiten wie Geldtransit und erhaltene Anzahlungen von insgesamt rd. 1 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 10,8 Mrd. €.

4.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 70 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2021 wie schon für 2020 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von bis zu 701 Mio. € übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen in Höhe von bis zu 391 Mio. € eingegangen

werden durften, und in die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten in Höhe von bis zu 310 Mio. €.

- 71 Die Bürgschaften für Kunstleihgaben wurden in der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 mit rd. 331 Mio. € ausgewiesen, also etwa 21 Mio. € mehr als nach der gesetzlichen Ermächtigung zulässig gewesen wäre. Damit verstieß das Finanzressort gegen das Haushaltsgesetz 2021.
- 72 Bürgschaftszugänge von knapp 317 Mio. € waren nach Angaben des Finanzressorts rückversichert. Das Risiko aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten hätte sich um diesen Betrag verringert. Bei Abzug der rückversicherten Beträge wäre die haushaltsgesetzliche Ermächtigung eingehalten worden. Die Ausführungen des Finanzressorts rechtfertigen den Haushaltsverstoß allerdings nicht. Bürgschaften dürfen nur im gesetzlich vorgesehen Umfang übernommen werden. Daran ändern auch bestehende Rückversicherungen nichts.
- 73 Der Rechnungshof rügt den Haushaltsverstoß. Er erwartet, dass die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes eingehalten werden. Darüber hinaus hat er vorgeschlagen, künftig im Vermögensnachweis die Rückversicherungen für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten gesondert auszuweisen. Das Finanzressort hat dieser Vorgehensweise zugestimmt.
- 74 Der Bestand der Bürgschaften wird für den Zeitraum von 2017 bis 2021 kameral wie folgt ausgewiesen.



- 75 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug zum 31. Dezember 2021 knapp 728,3 Mio. €. Zugängen von insgesamt rd. 382,9 Mio. € standen Abgänge von fast 187,5 Mio. € und Tilgungen von etwa 21,9 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr um rd. 173,5 Mio. € erhöhte.
- 76 Aufgrund der verkürzten Berichterstattung des Finanzressorts für das Jahr 2021 (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 62) finden sich dort keine Angaben mehr zu den Haftungsverhältnissen aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Vor der Trennung der Buchungskreise waren solche Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen und somit die mit ihnen verbundenen finanziellen Risiken abgebildet worden. Der Rechnungshof erwartet künftig wieder vollständige Berichterstattungen und bittet das Ressort, diese bereits vor dem Jahr 2027 wiederaufzunehmen.

5 Haushaltsentwicklung

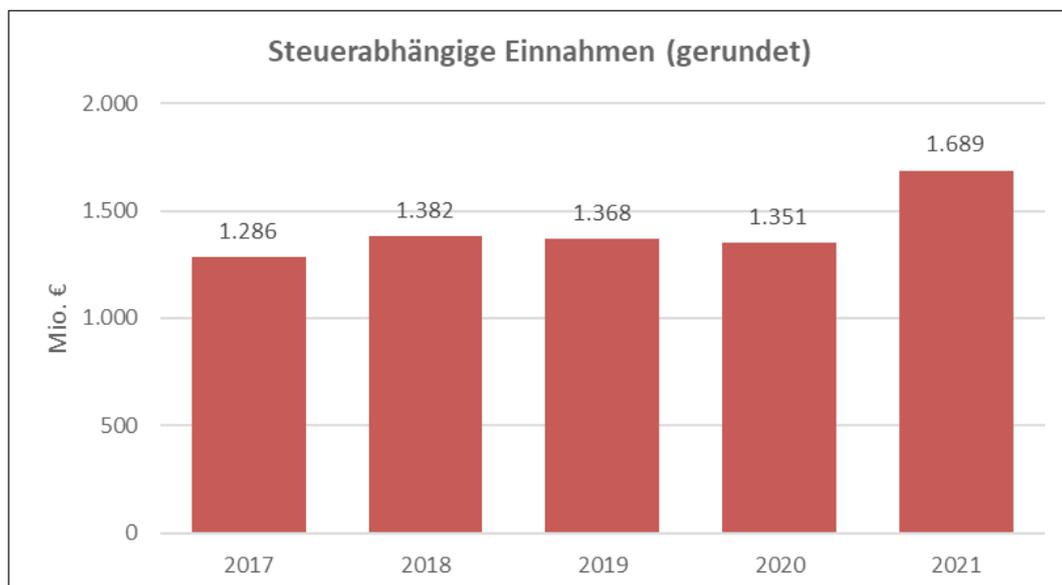
5.1 Kamerale und doppische Buchung

- 77 Nach der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 wurden erstmals für das Haushaltsjahr 2021 sowohl die kameral zu erfassenden Einnahmen und Ausgaben als auch die doppisch zu buchenden Erträge und Aufwendungen allein für die Stadtgemeinde ausgewiesen. Insbesondere aufgrund von unterschiedlichen

zeitlichen Zuordnungen können die kameral und doppisch erfassten Beträge voneinander abweichen.

5.2 Steuern und steuerähnliche Erträge

- 78 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle der Stadtgemeinde. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2021 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.
- 79 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



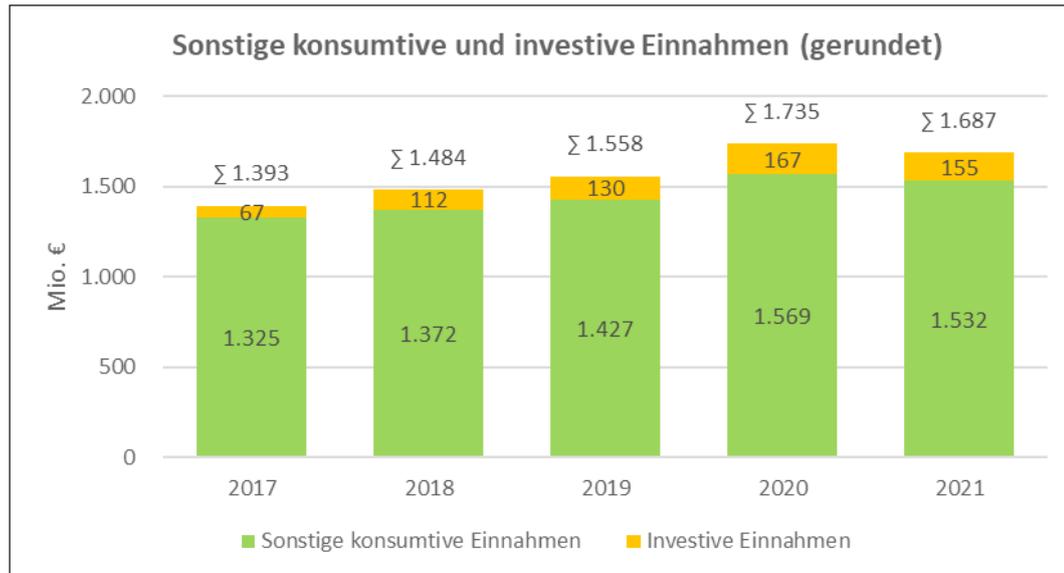
- 80 Die steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde erhöhten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um rd. 300 Mio. € auf knapp 1,7 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von rd. 25 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2021 fast 1,1 Mrd. €.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 81 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt die Stadtgemeinde noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es systembedingt, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung, zu abweichenden Ergebnissen in der kameralen und der doppischen Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit,

Umsatzerlöse und sonstige Erträge berücksichtigt, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen erfasst mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

- 82 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



- 83 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde betrugen 2021 fast 1,7 Mrd. €. Sie fielen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 48,9 Mio. € geringer aus. Dies entsprach etwa 2,8 %. Doppisch beliefen sich die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge im Jahr 2021 für die Stadtgemeinde auf knapp 2,4 Mrd. €.

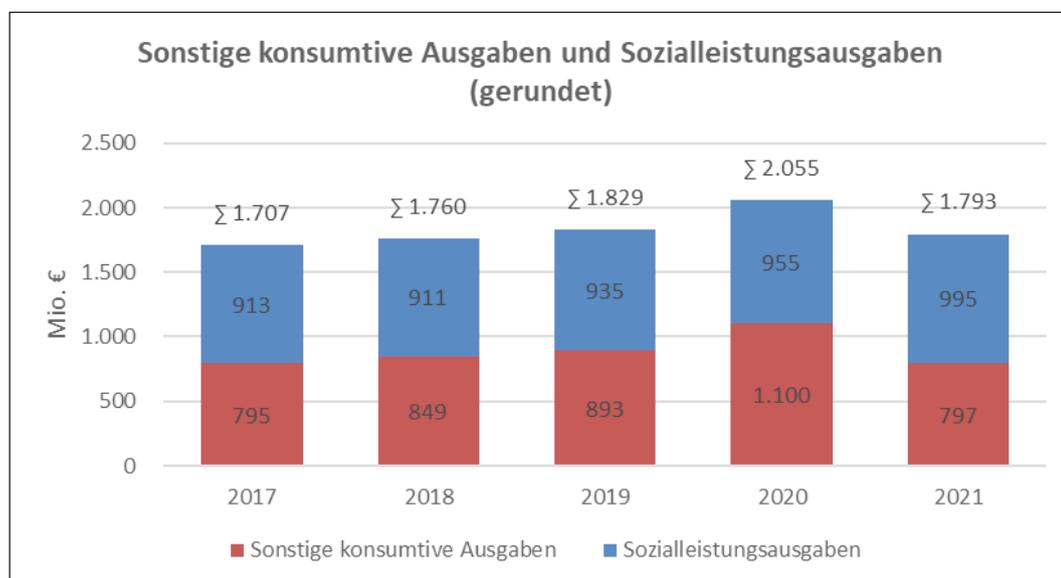
5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 84 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben bzw. der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamtinnen und Beamte während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Die saldierten Zu- und Abgänge gegenüber dem Vorjahr werden als Personalaufwand ausgewiesen.
- 85 Das Finanzressort weist seit dem Jahr 2021 Personalausgaben für aktiv Beschäftigte sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nicht mehr

getrennt aus. Die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde betragen für 2021 etwa 900 Mio. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse, die z. B. das Theater Bremen betreffen und vorher in den sonstigen konsumtiven Ausgaben enthalten gewesen waren, mit fast 400 Mio. € gesondert ausgewiesen. Doppisch betrug der Personalaufwand gut 1,8 Mrd. € für die Stadtgemeinde. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von knapp 1 Mrd. €. Die Personalkostenzuschüsse in Höhe von fast 400 Mio. € wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 86 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. Alle darüberhinausgehenden konsumtiven Ausgaben werden als sonstige konsumtive Ausgaben in einer Summe dargestellt. Doppisch wird differenziert nach Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, Sozialleistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie nach sonstigen Aufwendungen.
- 87 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



- 88 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben der Stadtgemeinde im Jahr 2021 mit knapp 800 Mio. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit etwa 1 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt fast 300 Mio. €, insbesondere aufgrund der



gesondert ausgewiesenen Personalkostenzuschüsse. Doppisch betragen 2021 die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit rd. 300 Mio. €, die Abschreibungen gut 62,2 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse etwas über 2,1 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 100 Mio. € für die Stadtgemeinde.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 89 Im Jahr 2021 entschuldete das Land die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Zinszahlungen fielen deshalb bei der Stadtgemeinde Bremen nicht an. Das in der Doppik erfasste Finanzergebnis in Höhe von rd. 3,6 Mio. € setzte sich u. a. aus Erträgen aus Eigenkapitalverzinsungen und aus Abschreibungen auf Finanzanlagen zusammen.

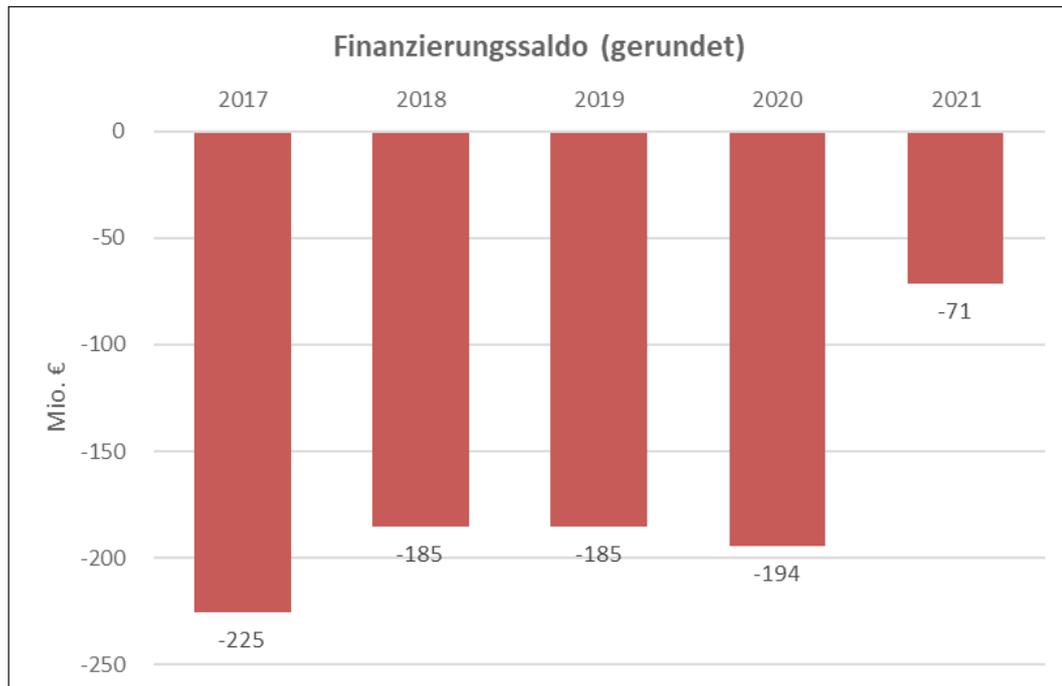
5.7 Investitionen, Anlagenzugänge

- 90 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden Investitionen ausschließlich als Ausgabe dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen ausgewiesen, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. So kurzfristige Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 91 Kameral wurden Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2021 mit rd. 417,2 Mio. € gebucht. Doppisch wurden im Jahr 2021 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von gut 79,5 Mio. € erfasst. Dem standen Anlagenabgänge von knapp 1,9 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betragen fast 95,2 Mio. € und die Zuschreibungen etwa 110,2 Mio. €.
- 92 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 337,7 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

- 93 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Dieser betrug im Jahr 2021 für die Stadtgemeinde knapp -71,3 Mio. €.

- 94 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldos der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



- 95 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2021 verbesserte sich für die Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr um rd. 122,8 Mio. €. Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis der Stadtgemeinde für das Jahr 2021 gut -956,9 Mio. €. Es setzte sich mit knapp 3,5 Mrd. € aus Erträgen und mit etwas über 4,4 Mrd. € aus Aufwendungen zusammen.

5.9 Gesamtergebnis

- 96 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für die Stadtgemeinde auch 2021 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag, der sich auf rd. -953,3 Mio. € belief. Er setzte sich insbesondere zusammen aus dem Verwaltungsergebnis mit gut -956,9 Mio. € und dem Finanzergebnis mit rd. 3,6 Mio. €.

II Prüfungsergebnisse

Inneres

Aufbewahrung von Schusswaffen

Das Ziel, die sichere Aufbewahrung von Schusswaffen jährlich zu kontrollieren, wurde nicht erreicht. Anders als beabsichtigt konnten Personal- und Sachkosten für die Kontrollen nicht aus Gebühreneinnahmen refinanziert werden.

1 Grundlagen

- 97 Für die Erlaubnis zum Besitz einer Schusswaffe sind nach dem Waffengesetz besondere Anforderungen zu erfüllen, so z. B. die regelmäßig festzustellende waffenrechtliche Zuverlässigkeit. Wegen der Gefahr, die grundsätzlich mit Waffenbesitz einhergeht, umfassen die Anforderungen ebenfalls die sichere Aufbewahrung von Schusswaffen und Munition, die behördlicherseits auch anlassunabhängig wiederholt kontrolliert werden kann.
- 98 Für die Durchführung des Waffengesetzes ist in der Stadtgemeinde Bremen das Ordnungsamt zuständig. Die Kontrolle einer sicheren Aufbewahrung von Schusswaffen und Munition ist gebührenpflichtig.

2 Konzept und Kontrollpraxis

- 99 Im Jahr 2012 erarbeitete der Senator für Inneres (Ressort) ein auf mehrere Jahre angelegtes Konzept zur Kontrolle der sicheren Aufbewahrung von Waffen. Das seit dem Jahr 2014 umgesetzte Konzept sieht vor,
- alle waffenbesitzenden Personen einmal jährlich anlassunabhängig zu kontrollieren,
 - die dabei entstehenden Sach- und Personalkosten durch erhobene Gebühren vollständig zu decken sowie
 - durch eine erhöhte Kontrollintensität die Anzahl der Waffen in Privatbesitz und der waffenbesitzenden Personen zu verringern.
- 100 In der folgenden Tabelle sind die in der Stadtgemeinde Bremen in den Jahren 2014 bis 2021 registrierten Schusswaffen in Privatbesitz dargestellt sowie

die Anzahl waffenbesitzender Personen und die Anzahl sowohl anlassbezogen als auch anlassunabhängig durchgeführter Kontrollen bei diesen Personen.

Schusswaffenbesitz in den Jahren 2014 bis 2021								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Waffen in Privatbesitz	13.536	12.448	11.391	11.034	10.826	10.520	10.699	9.577
Waffenbesitzende Personen	3.142	2.903	1.977	1.896	1.860	1.742	1.759	1.770
Kontrollierte Personen	1.472	1.741	226	160	178	1.289	218	6

- 101 Die Anzahl der Waffen in Privatbesitz nahm in den Jahren 2014 bis 2021 um rd. 29 % ab, während die Anzahl der waffenbesitzenden Personen im Vergleich dazu stärker - um etwa 44 % - zurückging. Bei der Anzahl waffenbesitzender Personen ist allerdings in den letzten Jahren wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Die Tabelle verdeutlicht auch, dass die Anzahl durchgeführter Kontrollen über die Jahre erheblich schwankte. Während im Jahr 2015 insgesamt 1.741 waffenbesitzende Personen kontrolliert wurden, waren es im Jahr 2017 nur 160 und pandemiebedingt lediglich 6 Personen im Jahr 2021.
- 102 Seit dem Jahr 2014 ist es nicht ansatzweise gelungen, bei allen waffenbesitzenden Personen die Aufbewahrung jährlich zu kontrollieren. Ein Vergleich der Anzahl jährlich kontrollierter Personen mit derjenigen der waffenbesitzenden Personen zeigt, dass selbst im Jahr 2015 nur etwa 60 % der 2.903 waffenbesitzenden Personen überprüft worden waren. In den Jahren 2017 und 2018 waren es sogar nur rd. 8 % bzw. knapp 10 %. Das mit dem Konzept verfolgte Ziel jährlich wiederkehrender Kontrollen wurde damit bislang nicht erreicht.
- 103 In Controllingberichten führte das Ressort zur geringen Kontrolldichte aus, dass
- die Waffenkontrollen im Jahr 2015 aufwendiger gewesen wären als zuvor, weil der Fokus auf der Kontrolle von waffenbesitzenden Personen mit vielen Waffen gelegen hätte,
 - es in den Jahren 2016 und 2017 nur wenige Folgekontrollen gegeben hätte, weil in den beiden vorangegangenen Jahren bereits alle waffenbesitzenden Personen einmal kontrolliert worden wären,
 - im Jahr 2018 aufgrund von Personalmangel nur 178 Kontrollen möglich gewesen wären.



- 104 Diese Erläuterungen können erhebliche Schwankungen bei der Anzahl der Kontrollen über Jahre nicht erklären. Die deutlich geringere Kontrolldichte in den Jahren 2016 und 2017 mit der vollständigen Kontrolle aller waffenbesitzenden Personen aus dem vorangegangenen Zweijahreszeitraum zu begründen, widerspricht zudem der eigenen Zielsetzung jährlicher Kontrollen.
- 105 Kann eine festgelegte Kontrolldichte über einen längeren Zeitraum nicht erreicht werden, sind die Gründe hierfür festzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, die regelmäßige Kontrollen gewährleisten. Dies kann insbesondere mit personalwirtschaftlichen Veränderungen oder mit einer den Umständen angepassten Planung der Kontrollen erreicht werden. Für die Ermittlung des Personalbedarfs ist es erforderlich, zunächst den mit der Aufgabe verbundenen Aufwand zu erfassen, z. B. wieviel Zeit für eine Kontrolle durchschnittlich benötigt wird. Solche Daten wurden zwar nicht erhoben, gleichwohl teilte das Ressort mit, es hätte den Personalbedarf mittlerweile bestimmt.
- 106 Um das Ziel jährlicher anlassunabhängiger Kontrollen erreichen zu können, wurde im Jahr 2022 damit begonnen, Kräfte des Ordnungsdiensts zu befähigen, Kontrollen der Waffenaufbewahrung durchzuführen. In der Folge stehen diese Kräfte nicht mehr in vollem Umfang für ihre bisherigen Aufgaben zur Verfügung. Nachteilige Auswirkungen auf die Arbeit des Ordnungsdiensts gilt es dabei zu vermeiden.
- 107 Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb gebeten, den Personalbedarf für die Aufbewahrungskontrollen regelmäßig zu überprüfen und den festgestellten Bedarf bei der Aufgabenwahrnehmung durch den Ordnungsdienst zu berücksichtigen.

3 Refinanzierung

- 108 Nach seinem Konzept (s. Tz. 99) beabsichtigte das Ressort, die Sach- und Personalkosten für die Kontrollen der Waffenaufbewahrung durch Einnahmen aus Gebühren vollständig zu refinanzieren. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte wird der Umfang refinanzierter Beschäftigung grundsätzlich über zweckgebundene Einnahmen gesteuert. Hierzu sind im Haushalt entsprechende Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen auszuweisen, die über Haushaltsvermerke miteinander zu verbinden sind. Im Haushaltscontrolling ist vom Ressort regelmäßig zu berichten, inwieweit eine Refinanzierung in der Praxis erreicht wurde.

109 Während des Haushaltsvollzugs

- richtete das Ressort eine zusätzliche Haushaltstelle für Gebühreneinnahmen im Rahmen des Konzepts ein, verbuchte darauf jedoch auch nicht mit der Refinanzierung zusammenhängende Einnahmen aus anderen waffenrechtlichen Angelegenheiten und
- deckte es seit dem Jahr 2018 die Personalausgaben für die Aufbewahrungskontrollen auch aus Mitteln des Projekts „S9 Waffenkonzept - Handlungsfeld sichere und saubere Stadt“, dessen Haushaltsstellen in keiner Verbindung zu der im Konzept vorgesehenen Refinanzierung standen.

110 Mit dieser Buchungspraxis verstieß das Ressort gegen die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte. Mit der Verbindung von Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen durch Haushaltsvermerke soll außerdem eine transparente Darstellung von Mittelherkunft und -verwendung erreicht werden. Nur durch einen Abgleich der verbundenen Haushaltsstellen wäre somit feststellbar, ob eine haushaltsneutrale Refinanzierung gelungen ist. Dies ist jedoch dann nicht möglich, wenn für Einnahmen und Ausgaben auch nicht mit der Refinanzierung im Zusammenhang stehende Haushaltsstellen genutzt werden oder auf für die Refinanzierung vorgesehenen Haushaltsstellen Buchungen vorgenommen werden, die nicht im Zusammenhang mit der Refinanzierung stehen.

111 Aus den Daten der Haushaltspläne sowie den Buchungsdaten im SAP-System geht hervor, dass die beabsichtigte Refinanzierung nicht gelang. Obwohl das Ressort selbst bereits in den Jahren 2017 und 2021 darüber berichtet hatte, die angestrebte Refinanzierung nicht erreicht zu haben, stellte es diesen Ansatz nicht in Frage. Auch im Doppelhaushalt für die Jahre 2022 und 2023 geht das Ressort weiterhin von einer Refinanzierung der Maßnahmen aus.

112 Eine effektive Steuerung beabsichtigter Refinanzierungen hängt davon ab, erwartete zusätzliche Einnahmen auf realistischer Grundlage regelmäßig zu überprüfen. Können Einnahmen in der erwarteten Höhe nicht erzielt werden, ist hierauf unverzüglich zu reagieren, weil es ansonsten zu Haushaltsüberschreitungen kommen kann. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob und wie die im Konzept vorgesehene Refinanzierung der Personal- und Sachausgaben - unter Beachtung der Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte - erreicht werden kann. Ist dies auch weiterhin nicht möglich, müssen unter Berücksichtigung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt werden.



- 113 Das Ressort hat mitgeteilt, es wolle die Refinanzierung des Personal- und Sachbedarfs sicherstellen und den Waffenkontrollen nicht zuzuordnende Einnahmen auf einer separaten Haushaltsstelle verbuchen.

4 Leistungskennzahlen

- 114 Das Ordnungsamt stellt dem Ressort anlassbezogenen Daten für Auswertungen, Berichte oder für Antworten auf parlamentarische Anfragen zur Verfügung. Daneben liefert es ihm regelmäßig Daten für das Produktgruppencontrolling, und zwar nicht nur zu erzielten Einnahmen und zum Personalbestand, sondern auch zu bestimmten Leistungen. Damit sollen Abweichungen von festgelegten Zielen frühzeitig erkannt werden, um steuernd eingreifen zu können.
- 115 Die dargestellten Controllingdaten waren nicht immer konsistent, berücksichtigten nicht alle steuerungsrelevanten Leistungskennzahlen und beruhten teilweise auf fehlerhaft aufbereiteten Daten des Ordnungsamts. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, sachgerechte und einheitliche Leistungskennzahlen zu verwenden. Er hat ferner empfohlen, beim Ordnungsamt vorhandene Daten über festgestellte Beanstandungen und durchgeführte Nachkontrollen bei der Waffenaufbewahrung sowie die Anzahl der waffenbesitzenden Personen in das regelmäßige Controlling aufzunehmen. So ließe sich z. B. von den Gremien besser beurteilen, ob getroffene Entscheidungen geändert oder Ziele korrigiert werden müssten.
- 116 Zur Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 will das Ressort die Leistungskennzahlen seiner Controllingberichte überarbeiten. Auch habe es bereits die beteiligten Stellen hinsichtlich der sachgerechten, einheitlichen und fehlerfreien Verwendung der Leistungskennzahlen sensibilisiert.

5 Gebühren

- 117 Grundlage für Kalkulation, Festsetzung und Erhebung von Gebühren ist das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz. Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Um dies feststellen zu können, ist u. a. der Zeitaufwand einer Amtshandlung belastbar zu ermitteln. Die Ressorts sind verpflichtet, grundsätzlich mit der Aufstellung der Haushalte - d. h. zumindest alle zwei Jahre - sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen.
- 118 Für eine Kontrolle der sicheren Aufbewahrung von Waffen fällt eine Gebühr an, deren pauschale Höhe von 139 € erstmalig im Jahr 2012 festgelegt worden



war. Sie ist seitdem unverändert. Das Ressort nahm weder in den letzten zehn Jahren veränderte Personalkostensätze noch die Erhöhung anderer waffenrechtlicher Gebührentatbestände zum Anlass, die Kostendeckung dieser Gebühr zu überprüfen.

- 119 Da nicht an aktuellem Aufwand ausgerichtete Gebühren zu Einnahmeverlusten führen können, hat der Rechnungshof gefordert, die Gebühr für die Kontrollen auf Grundlage einer sachgerechten Kalkulation unverzüglich zu überprüfen. Das Ressort hat zugesagt, dem bis spätestens zur Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 nachzukommen.

Kinder

Kindertagesbetreuung durch Elternvereine

Bei Zuwendungen an Elternvereine ist deren finanzielle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Die zugehörige Förderrichtlinie ist insbesondere hinsichtlich der Zuwendungs- und Finanzierungsart zu überarbeiten.

1 Kindertagesbetreuung

- 120 Seit dem Jahr 2013 besteht nach dem Sozialgesetzbuch VIII - Kinder- und Jugendhilfe - für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahrs ein Betreuungsanspruch. Die dafür zur Verfügung stehenden Einrichtungen werden auf Grundlage des Bremischen Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetzes finanziell gefördert. Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen werden in der Stadtgemeinde Bremen u. a. von Elternvereinen angeboten.
- 121 Die Elternvereine werden von der Stadtgemeinde Bremen mit Zuwendungen unterstützt. Im Jahr 2021 wendete die Senatorin für Kinder und Bildung (Resort) hierfür rd. 35 Mio. € auf. An den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligen sich außerdem sowohl die Eltern mit Beiträgen als auch einige Elternvereine mit Eigenleistungen.

2 Förderung von Elternvereinen

2.1 Zuwendungsart

- 122 Die Förderung von Kindertageseinrichtungen der Elternvereine ist in der „Richtlinie zur Förderung von Tageseinrichtungen gemeinnütziger Elternvereine und sonstiger anerkannter, in der Gruppenarbeit mit Kindern erfahrener, gemeinnütziger Träger in der Stadtgemeinde Bremen“ (Förderrichtlinie) geregelt. Danach werden die Zuwendungen als Projektförderung gewährt.
- 123 Nach dem Zuwendungsrecht können Zuwendungen als Projektförderung oder institutionelle Förderung bewilligt werden. Bei Projektförderungen werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben der Zuwendungsempfangenden für einzelne abgegrenzte Vorhaben geleistet. Sie sind sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt. Projektförderungen für denselben Zweck sind nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung grundsätzlich auf höchstens bis zu fünf aufeinanderfolgende Jahre zu befristen. Soll davon im Einzelfall abgewichen werden, ist eine solche Ausnahme zu begründen.

- 124 Demgegenüber ist die institutionelle Förderung auf Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben gerichtet. Gefördert wird damit die Institution als solche, sodass mit der Antragstellung ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich eines Organisations- und Stellenplans sowie später als Verwendungsnachweis eine Jahresrechnung vorzulegen sind. Institutionell wird in der Regel über einen längeren Zeitraum gefördert.
- 125 Obwohl ein Großteil der Elternvereine Zuwendungen deutlich länger als fünf Jahre erhält, sieht das Ressort in seiner Förderrichtlinie eine Projektförderung vor, um die nicht professionell geführten Elternvereine bei der Beantragung und Abwicklung der Zuwendungen zu entlasten. Es hat die finanzielle Unterstützung weder sachlich noch zeitlich begrenzt. Die Zuwendungen sind zudem darauf ausgerichtet, die Gesamtausgaben der Kindertageseinrichtungen über einen längeren Zeitraum zu fördern.
- 126 Wird ohne besondere Begründung über einen Zeitraum von deutlich mehr als fünf aufeinanderfolgenden Jahren gefördert, widerspricht dies jedoch dem Grundsatz, Daueraufgaben nicht mittels Projektförderungen zu finanzieren. Die Elternvereine hätten somit institutionell gefördert werden müssen.

2.2 Finanzierungsart

- 127 Das Zuwendungsrecht sieht je nach den Lebenssachverhalten verschiedene Finanzierungsarten vor. So besteht bei einer Festbetragsfinanzierung die Zuwendung in einem bestimmten - also festen - Betrag, der sich an der Höhe der als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben orientiert. Von Einsparungen und Mehreinnahmen profitieren bei dieser Finanzierungsart grundsätzlich allein die Zuwendungsempfänger.
- 128 Die bewilligende Stelle ist verpflichtet, die Angemessenheit einer Zuwendung im Verhältnis zu den Eigenmitteln besonders sorgfältig zu bewerten sowie daraus Folgerungen für die künftige Höhe der Festbetragsfinanzierung zu ziehen. Nur wenn sich die zuwendungsfähigen Ausgaben auf einen Betrag unterhalb der zuvor gewährten Zuwendung verringern, ist eine Neufestsetzung und Rückforderung des Förderbetrages bis zur Höhe der tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben überhaupt möglich, aber auch geboten. Wegen dieser nur eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeit kommt eine Festbetragsfinanzierung regelmäßig allein dann in Betracht, wenn bereits zu ihrem Bewilligungszeitpunkt die Höhe der künftigen Einnahmen und Ausgaben mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden kann.
- 129 Die Förderrichtlinie sieht für Zuwendungen an Elternvereine Festbetragsfinanzierungen vor. Die Gesamteinnahmen einzelner Elternvereine überstiegen die



Gesamtausgaben jedoch teils deutlich. So ergaben sich z. T. Überschüsse im fünfstelligen Bereich, in einem Einzelfall sogar von mehr als 100 T€. Das Ressort vermochte dafür keine Gründe anzugeben. Somit konnte nicht mehr geklärt werden, ob den Überschüssen Fälle zugrunde gelegen hatten, bei denen Rückforderungsansprüchen hätten geltend gemacht werden müssen.

- 130 Ohne einen tatsächlichen Überblick über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Elternvereine zu haben, legte das Ressort Festbeträge fest. Ob diese Beträge angemessen waren, konnte es wegen fehlender Kenntnisse über die Eigenmittel der Vereine nicht bewerten. Dadurch wurden die Zuwendungen wiederholt zu hoch bemessen und Elternvereine über ihren Bedarf hinaus finanziert. Obwohl sich damit die Festbetragsfinanzierung als ungeeignet erwies, entschied sich das Ressort für keine andere Finanzierungsart. Mit dieser Vorgehensweise verstieß das Ressort gegen Haushaltsrecht und ließ insbesondere unbeachtet, stets die Finanzierungsart zu wählen, mit der der Verwendungszweck wirtschaftlich und sparsam erreicht werden kann.

2.3 Weitere Feststellungen

- 131 Personal- und Sachausgaben werden nach der Förderrichtlinie mit einem pauschalen gruppenbezogenen Zuschuss berücksichtigt. Zusätzlich gewährt das Ressort auch Mittel z. B. zum Ausgleich von Ausgaben für Hausmeister- und Küchendienste sowie für Personalkosten von Auszubildenden und Erziehenden im Anerkennungsjahr. Ob diese Kosten schon durch den gruppenbezogenen Zuschuss abgedeckt gewesen wären, hatte das Ressort nicht geprüft. Auch konnte es nicht erläutern, welche Personal- und Sachkosten die Pauschale umfasste. Kann das Ressort nicht belegen, welche Kosten in die pauschalen gruppenbezogenen Zuschüsse eingerechnet werden und trägt es zusätzlich weitere Kosten, besteht das Risiko einer Doppelfinanzierung.
- 132 Für Mieten, mietähnliche Belastungen und Mietnebenkosten können Zuschüsse von bis zu 80 % der notwendigen Ausgaben geleistet werden, die einen Höchstbetrag pro Gruppe und Monat jedoch nicht überschreiten dürfen. Der Höchstbetrag wurde seit über 15 Jahren nicht mehr verändert. Ob er noch angemessen ist - auch im Zusammenhang mit der Gesamtfinanzierung - hat das Ressort nicht überprüft. Es vereinbarte mit einzelnen Elternvereinen gemäß der Förderrichtlinie Ausnahmen vom Höchstbetrag. Die erforderlichen grundlegenden Maßstäbe sowie Kriterien für solche Ausnahmen hat es aber nicht entwickelt. Dies birgt das Risiko, Elternvereine nicht angemessen zu finanzieren oder ungleich zu behandeln.

2.4 Forderungen und Stellungnahme

- 133 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Förderrichtlinie in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten, und zwar insbesondere bezüglich der gewählten Zuwendungs- und Finanzierungsart sowie aller bisher als zuwendungsfähig bewerteten Aufwendungen. Außerdem ist es notwendig, die Zusammensetzung, Höhe und ordnungsgemäße Verwendung der gewährten Zuwendungen regelmäßig zu überprüfen. Ergeben sich dabei Rückforderungsansprüche, sind sie geltend zu machen.
- 134 Das Ressort hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass die Kindertagesbetreuung durch Elternvereine grundsätzlich institutionell zu fördern ist. Zudem hat es eine inhaltliche Prüfung der Förderrichtlinie zugesagt. Gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss hat das Ressort im August 2022 mitgeteilt, den Zuwendungsbereich organisatorisch, personell und inhaltlich neu aufstellen zu wollen.

3 Zuwendungssachbearbeitung

- 135 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde von der zuwendungsempfangenden Stelle den Nachweis der Verwendung zu verlangen und innerhalb von drei Monaten festzustellen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Für jeden Zuwendungsbereich sind Regelungen zu schaffen, die Kriterien für die Auswahl vertiefter Prüfungen von Verwendungsnachweisen sowie einen angemessenen Prüfungsterminus dafür festlegen.
- 136 Seit dem Jahr 2014 sollen die Zuwendungsfälle des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in der Datenbank ZEBRA erfasst werden. ZEBRA stellt die Daten für den jährlichen Zuwendungsbericht des Senats zur Verfügung.
- 137 Bei der Zuwendungssachbearbeitung zeigten sich folgende Auffälligkeiten:
- Erst im Verlauf des Jahres 2020 nahm das Ressort ordnungsgemäß Antragsprüfungen vor und erstellte Zuwendungsbescheide. Bis dahin hatte es die Anträge in vielen Fällen nicht inhaltlich geprüft, sondern monatliche Abschlagszahlungen auf Grundlage der Zuwendungshöhe des Vorjahres vorgenommen und hierfür vorläufige Bescheide erlassen.
 - Prüfungen der Verwendungsnachweise für das Jahr 2020 fanden entweder nicht oder nicht in vollem Umfang statt. Das Ressort nahm weder vertiefte Prüfungen vor, noch entwickelte es Regelungen für deren Turnus oder eine Fallauswahl.



- Die Zuwendungsfälle trug das Ressort in ZEBRA nur unvollständig ein und nahm die Eingaben anhand eines Listenverfahrens ohne zeitlichen Zusammenhang mit der Zuwendungsbearbeitung vor.
- 138 Das Ressort teilte im Verlauf der Prüfung mit, die Arbeitsrückstände in der Bearbeitung der Zuwendungen und die Mängel im Umgang mit ZEBRA seien aufgrund einer seit mehreren Jahren - und zum Zeitpunkt der Prüfung im Frühjahr 2022 noch andauernden - kritischen Personalsituation entstanden. Das Ressort habe zunächst nur Abschlagszahlungen geleistet, um den Betrieb der Elternvereine aufrechterhalten zu können.
- 139 Die Bewilligungspraxis des Ressorts verstößt gegen die Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung und verursacht Mehrarbeit in der Zuwendungssachbearbeitung. So kann das Ressort nicht beurteilen, ob und in welcher Höhe einzusetzende Eigenmittel einer zuwendungsempfangenden Stelle vorhanden sind. Auch sind öffentliche Mittel unwiederbringlich verloren, wenn mögliche Rückzahlungsansprüche nicht erkannt werden. Das Vorgehen des Ressorts birgt in jeder Hinsicht finanzielle Risiken.
- 140 Fehlen Regelungen zur Fallauswahl und zum Turnus für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen, ist die Wahrscheinlichkeit äußerst gering, über Stichprobenprüfungen Verstöße festzustellen. Der Rechnungshof hatte schon in seinem Jahresbericht 2018 - Stadt, Tz. 85 ff. auf das Fehlen solcher Regelungen hingewiesen. Das Ressort hatte damals bereits zugesagt, vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen zeitnah auf der Grundlage getroffener Regelungen wiederaufzunehmen, ohne dies umzusetzen.
- 141 Verzögerte und unvollständige Dateneingaben in ZEBRA führen dazu, dass die Zuwendungen an Elternvereine darin nicht ordnungsgemäß abgebildet werden. Dies lässt zuverlässige Auswertungen nicht zu und erschwert es, mögliche Doppelförderungen zu erkennen. Außerdem ergibt sich dadurch im Zuwendungsbericht ein verzerrtes Bild der Gesamtsituation im Zuwendungsbereich.
- 142 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Verwendungsnachweise stets zeitnah zu prüfen sowie für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen nunmehr kurzfristig Regelungen für Turnus, Auswahl und Umfang festzulegen. Es ist erforderlich, die Bewilligungspraxis nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vorzunehmen und die Daten in ZEBRA vollständig und zeitnah zu erfassen.
- 143 Das Ressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, Schulungen in den Bereichen „Zuwendungen an Dritte“ und „ZEBRA“ seien geplant. Zusätzlich hat das Ressort

dem Haushalts- und Finanzausschuss berichtet, es beabsichtige Regelungen für die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung festzulegen und Arbeitsrückstände deutlich messbar zu reduzieren.

4 Betriebserlaubnis

- 144 Für den Betrieb einer Tageseinrichtung ist eine behördliche Genehmigung erforderlich, die für die Stadtgemeinde Bremen das Landesjugendamt bei der Senatorin für Kinder und Bildung erteilt. Die Genehmigung stellt die Grundlage für den Betrieb der Einrichtung dar.
- 145 Bevor die Betriebserlaubnis erteilt wird, müssen Elternvereine räumliche, fachliche, wirtschaftliche sowie personelle Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung erfüllen und absehbar dauerhaft gewährleisten können. Sie müssen gegenüber dem Landesjugendamt Namen und Berufsausbildung des Personals angeben sowie die persönliche und fachliche Eignung aller in der Einrichtung für die Arbeit mit Kindern vorgesehenen Personen bestätigen.
- 146 Zudem haben die Elternvereine dem Landesjugendamt unverzüglich z. B. über Ereignisse, Entwicklungen oder personelle Veränderungen zu berichten. Wie häufig, in welcher Weise und in welchem Umfang das Landesjugendamt die Elternvereine vor Ort überprüft, richtet sich nach der fachlichen Einschätzung im Einzelfall. Darüber hinaus verfolgt das Ressort das Ziel, auch anlassunabhängige Prüfungen durchzuführen.
- 147 Eine stichprobenartige Durchsicht der Unterlagen des Landesjugendamts ergab folgende Feststellungen:
- Die Elternvereine hatten nicht immer unverzüglich und umfänglich über Änderungen des Personalbestands sowie der beruflichen Ausbildung der Beschäftigten informiert. So hatten sie z. B. häufig Unterlagen dazu sehr viel später oder erst nach örtlichen Prüfungen vorgelegt.
 - Örtliche Prüfungen hatten nur selten und dann lediglich anlassbezogen stattgefunden. Einrichtungen waren teilweise über Jahre nicht besucht oder Besuche nicht dokumentiert worden.
 - Angezeigte Ereignisse und Entwicklungen, z. B. zu Unfällen oder Beschwerden, hatte das Landesjugendamt nicht immer vollständig dokumentiert.
- 148 Um das Kindeswohl zu gewährleisten, ist es notwendig, dass alle Elternvereine ihren Meldepflichten nachkommen. Es ist Aufgabe des Landesjugendamts, dies sicherzustellen und mit örtlichen Prüfungen zu kontrollieren. Sein



Ziel, auch anlasslose Prüfungen durchzuführen, hat das Landesjugendamt bislang nicht erreicht.

- 149 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Elternvereine auf ihre gesetzlich festgelegten Meldepflichten hinzuweisen sowie regelmäßig zu prüfen, ob sie diesen Pflichten nachkommen. Ferner ist es notwendig, auch ohne Anlass örtliche Prüfungen nach einem festgelegten Turnus durchzuführen und dies - wie auch die Bearbeitung aller angezeigten Ereignisse - vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.
- 150 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde das Meldeverfahren der Elternvereine durch verständliche Antrags- und Meldevordrucke unterstützen sowie Informationsveranstaltungen anbieten. Es strebe an, stichprobenartig örtliche Prüfungen durchzuführen. Der Rechnungshof erwartet, dass örtliche Prüfungen auch ohne besonderen Anlass erfolgen.



Kinder

Bau des Kinder- und Familienzentrums Grolland

Dem Haushalts- und Finanzausschuss sind aktuelle Kostenplanungen vorzulegen. Vergabeverfahren dürfen erst begonnen werden, wenn die Finanzierung eines Vorhabens gesichert ist. Gesamtvergaben sind nur ausnahmsweise zulässig und deshalb sachgerecht zu begründen.

1 Auftrag an Immobilien Bremen

- 151 Immobilien Bremen (IB) - bis Mitte 2022 Anstalt öffentlichen Rechts - ist ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen. Als zentraler Dienstleister in Immobilienangelegenheiten für die Stadtgemeinde und das Land ist IB für die meisten öffentlich genutzten Grundstücke und Gebäude in Bremen zuständig. Er baut und verwaltet auch Einrichtungen für die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort).
- 152 Im Oktober 2016 erteilte das Ressort IB den Auftrag, ein Kinder- und Familienzentrum (KuFZ) auf dem Gelände der Grundschule Grolland zu errichten. Die neue Kindertagesstätte mit Familienzentrum und Großküche war für sechs Gruppen vorgesehen. Nach ihrer Eröffnung im Juni 2021 ersetzte sie den bisherigen Standort der Kindertagesstätte Am Vorfeld sowie die Mobilbauten auf dem Gelände der Grundschule Grolland. Die Mobilbauten hatten seit September 2017 übergangsweise als Erweiterungsbauten gedient und waren ursprünglich bis 2022 vorgesehen. Entgegen der Planung werden die Mobilbauten noch immer genutzt. Die Kosten für den Bau des KuFZ betragen insgesamt rd. 6,9 Mio. €.

2 Mittelbedarf für den Bau

- 153 Nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) können Maßnahmenträger ein Leistungsverzeichnis aufstellen und ein Bauvorhaben ausführen, sofern u. a. die gesamte Finanzierung sichergestellt ist. Dafür muss von der zuständigen Fachdeputation sowie vom Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) eine Zustimmung zu den Baukosten eingeholt werden.
- 154 Nachdem IB im Oktober 2016 vom Ressort den Auftrag zur Errichtung des KuFZ erhalten hatte, gab er zu Beginn des Jahres 2017 zunächst eine Machbarkeitsstudie in Auftrag, um ein Standortkonzept zu erarbeiten. Mit dieser Studie war beabsichtigt, u. a. einen passenden Standort für die Mobilbauten

- und den Neubau des KuFZ zu finden. Die Studie lag im Juni 2017 vor, wies einen groben Kostenrahmen von rd. 4,45 Mio. € aus und enthielt zudem Hinweise zu Risiken sowie zu nicht im Kostenrahmen enthaltenen Leistungen, z. B. für erhöhten Gründungsaufwand und die Beseitigung von Kampfmitteln.
- 155 Die Kostenberechnung für die Gesamtmaßnahme, die alle monetären Ergebnisse der Planung enthielt, wurde Ende August 2018 fertiggestellt. Sie wies einen Gesamtbetrag von etwa 6,56 Mio. € aus und war Bestandteil der Mitte September 2018 erstellten konkretisierten Planung, der sogenannten erweiterten Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau).
- 156 Im November 2018 legte das Ressort dem HaFA eine Finanzierungsvorlage für verschiedene Maßnahmen im Bereich Kindertagesbetreuung vor. Darunter waren auch die Investitionskosten für das KuFZ Grolland. Der dafür ausgewiesene Mittelbedarf in Höhe von 3,46 Mio. € über die Jahre 2018 bis 2021 wurde vom HaFA beschlossen. Dieser Betrag entsprach dem Schätzwert aus einer Projektliste des Senats aus dem Jahr 2016. Im September 2018 hatten jedoch bereits sowohl die Machbarkeitsstudie als auch die erweiterte ES-Bau vorgelegen, die jeweils höhere Mittelbedarfe auswiesen.
- 157 Obwohl die für den Bau erforderlichen Mittel erst in Höhe von 3,46 Mio. € bewilligt worden waren, leitete IB am 30. April 2019 das Vergabeverfahren zur baulichen Umsetzung des KuFZ mit der Bekanntmachung ein. Nur drei Tage später - am 03. Mai 2019 - meldete das Ressort aufgrund der inzwischen vorliegenden erweiterten ES-Bau sowie weiterer zusätzlich zu erwartender Kosten einen Mittelbedarf in Höhe von rd. 7,39 Mio. € an und holte eine Beschlussfassung durch den HaFA ein. Gegenüber den zuvor bewilligten Mitteln waren dies zusätzlich geplante Kosten von fast 4 Mio. €. Zur Erläuterung der Mehrkosten führte das Ressort Preissteigerungen, erhöhte Kosten wegen der gewählten Vergabe- und Vertragsgestaltung sowie weitere Kosten an, die im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht oder nicht in ausreichender Höhe berücksichtigt worden wären.
- 158 Indem mit der weiteren Planung des KuFZ bereits vor Sicherstellung der Finanzierung begonnen worden war, wurde gegen Vorgaben der RL Bau und des Haushaltsrechts verstoßen. Damit wurde das Risiko eingegangen, die Maßnahme nicht umsetzen zu können oder zumindest Arbeitsschritte wiederholen zu müssen. Die Planung hätte möglicherweise umgearbeitet oder sogar neu erstellt werden müssen. Zeitliche Verzögerungen und finanzielle Einbußen wären die Folgen gewesen.



- 159 Überdies war die Argumentation zu den Mehrkosten im Mai 2019 nicht schlüssig, weil das Ressort die zusätzlichen Kosten auf die in der Machbarkeitsstudie fehlenden Ansätze zurückgeführt hatte. Allerdings war der in der Studie ausgewiesene Kostenansatz in Höhe von 4,45 Mio. € im Rahmen der Mittelbewilligung 2018 vom Ressort gar nicht benannt worden. Dass in der Studie bereits Hinweise auf die möglichen Kostenrisiken enthalten gewesen waren, wurde ebenfalls nicht erwähnt und blieb somit unberücksichtigt.
- 160 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seiner Pflicht nachzukommen, den HaFA auf Basis des jeweils aktuellen Erkenntnisstands zutreffend und vollständig zu informieren. Das Ressort und IB haben sicherzustellen, dass das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft gewahrt wird. Darüber hinaus hat der Rechnungshof IB aufgefordert, erst dann Leistungsbeschreibungen zu fertigen und Vergaben zu beginnen, wenn die Mittel dafür vollständig zur Verfügung stehen.
- 161 Das Ressort hat erwidert, der Umstand, dass der ursprünglich zugrunde gelegte Schätzwert aufgeführt worden sei, wäre möglicherweise der Form der Vorlage mit einer Vielzahl an Maßnahmen, den Informations- und Kommunikationswegen sowie den Vorlaufzeiten für Gremienunterlagen geschuldet gewesen. Der HaFA sei nur rund ein halbes Jahr später - Anfang Mai 2019 - mit der endgültigen Kosten- und Finanzierungsplanung befasst worden. Von einer beabsichtigten Verletzung des Budgetrechts könne insoweit nicht gesprochen werden. IB hat zudem ausgeführt, er sei aufgrund des Beschlusses der Fachdeputation Anfang April 2019 und der Freigabe der Planunterlagen durch das Ressort Mitte April 2019 davon ausgegangen, dass die Finanzierung gesichert wäre. Überdies hätten ausreichende Mittel für die Planung zur Verfügung gestanden und die Baugenehmigung habe vorgelegen. Die Ausschreibung sei veröffentlicht worden, um zeitliche Verzögerungen im Bauablauf zu vermeiden. Sie hätte schadenfrei aufgehoben werden können, wenn der HaFA die benötigten Finanzmittel nicht genehmigt hätte.
- 162 Die Argumentation des Ressorts trägt nicht. Auch umfangreiche Beschlussvorlagen müssen zutreffende Kostenansätze enthalten. Die Kommunikationswege dafür sind verlässlich zu gestalten. Zudem lagen die Ergebnisse zu höheren Kosten rechtzeitig zur Sitzung des HaFA vor. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Befassungen des HaFA mit gebotener Sorgfalt zu erfolgen haben, um das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft zu wahren. Er hält an seiner Forderung gegenüber Ressort und IB fest, nur mit aktuellen Kostenermittlungen in den HaFA zu gehen. Zudem weist der Rechnungshof IB darauf hin, dass nur der Haushaltsgesetzgeber, hier der HaFA, Beschlüsse zu den Finanzierungen treffen und aus der Freigabe der Planung keine Finanzierungszusage

abgeleitet werden kann. Überdies würde bei Aufhebungen von Vergabeverfahren bereits Schaden für Bremen entstehen, weil vorbereitende Arbeitsschritte und Planungen hinfällig geworden wären. Der Rechnungshof erwartet von IB, sich künftig vollständig zu informieren und die Vorgaben der RL Bau einzuhalten. Ausschreibungen für Baumaßnahmen sind erst bei gesicherter Gesamtfinanzierung einzuleiten.

3 Gesamtvergabe

- 163 Nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen sind Einzellose, also Fach- oder Teillose für die Gesamtleistung zu bilden. Die Aufteilung dient der Wettbewerbsförderung, damit auch mittelständische Unternehmen die Möglichkeit haben, sich an Ausschreibungen zu beteiligen. Von dem Grundsatz der losweisen Vergabe kann aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen ausnahmsweise abgewichen und eine Gesamtvergabe durchgeführt werden. Die objektiven und zu dokumentierenden Gründe für eine Abweichung müssen als Ergebnis einer Gesamtabwägung die Interessen mittelständischer Unternehmen deutlich überwiegen. Technische Gründe, aus denen von der losweisen Vergabe abgewichen werden kann, sind beim Bau von Kindertagesstätten in der Regel nicht gegeben.
- 164 Für die Vergabe der Bauleistungen zur Errichtung des KuFZ Grolland fasste IB sämtliche Gewerke einschließlich der restlichen Planungsleistungen in einem Bauvertrag zusammen. Darüber hinaus wurde als Leistung in den Vertrag aufgenommen, einen sogenannten Generalübernehmer (GÜ) einzusetzen. Hierfür sah IB insgesamt einen GÜ-Zuschlag von etwa 690 T€ vor, der nach der ursprünglichen Planung in dieser Höhe nicht notwendig gewesen wäre.
- 165 IB verwies zur Begründung dieser Vorgehensweise auf das Protokoll einer Besprechung mit Staatsräten im September 2017. Danach sollte beim KuFZ Grolland aus zeitlichen Gründen ein Generalunter- oder Generalübernehmerverfahren durchgeführt werden. Wirtschaftliche oder technische Gründe dafür waren in dem Sitzungsprotokoll und im Vergabevermerk nicht aufgeführt. Zur Erläuterung der terminlichen Zwänge bei der Fertigstellung des KuFZ führte IB später den Rechtsanspruch auf Betreuung an, der mit dem Kinderförderungsgesetz für ein- bis dreijährige Kinder festgeschrieben worden war. Das Kinderförderungsgesetz war aber bereits 2008 in Kraft getreten.
- 166 IB hatte den Beschluss der Staatsräte maßgeblich vorbereitet und muss als verantwortliche Stelle die Einhaltung des Vergaberechts sicherstellen. Zudem ist der pauschale Verweis auf einen möglichen zeitlichen Vorteil einer Gesamtvergabe ohne Bezug zu einer wirtschaftlichen Beurteilung als Begründung dafür



nicht tragfähig. Schon angesichts der von IB eingeplanten zusätzlichen Kosten für den GÜ hätte es einer eingehenden Bewertung im Einzelnen und gewichtiger wirtschaftlicher Gründe bedurft, um eine Zusammenfassung sämtlicher Gewerke in einem Bauvertrag rechtfertigen zu können. Der Einsatz eines GÜ hätte zwar aufgrund von reduzierten Vergabeverfahren und vereinfachter Koordinierung einen zeitlichen Vorteil bringen können, aber allenfalls im Umfang einiger Monate. Während dieser Zeit hätten die vorhandenen Raumkapazitäten in den Mobilbauten noch zur Verfügung gestanden. Der Rechnungshof hat den von IB begangenen Verstoß gegen das Vergaberecht sowie die zu Mehrkosten führende und damit unwirtschaftliche Beauftragung eines GÜ gerügt.

- 167 IB hat dazu ausgeführt, der angegebene GÜ-Zuschlag wäre nur ein Planwert gewesen und angesetzt worden, um eine ausreichende Finanzierungssicherheit für die Erteilung des Angebotszuschlags zu gewährleisten. Dies sei Teil des Risikomanagements gewesen, um während des Vergabeverfahrens handlungsfähig zu sein und keine Fristen zur Zuschlagserteilung aufgrund fehlender Mittel verstreichen lassen zu müssen. Dieses Vorgehen hätte auch den Erfahrungen zweier kurz zuvor durchgeführter Vergabeverfahren von GÜ-Leistungen entsprochen. Die tatsächlichen Mehrkosten für den GÜ hätten sich nur auf 275 T€ belaufen. Das ergäbe sich aus einer nachträglichen Berechnung der Kosten zum Zeitpunkt der Auftragserteilung. Außerdem müssten in der abschließenden Bewertung auch Minderkosten und Zeiteinsparungen durch Beauftragung eines GÜ berücksichtigt werden. In der Summe sei die Kostensteigerung von geschätzten 6,56 Mio. € auf rd. 6,9 Mio. € ein normales Risiko. Zudem seien die Mobilbauten wegen akuten Bedarfs noch immer in Betrieb.
- 168 Die Argumentation überzeugt nicht. Die Begründung für eine Gesamtvergabe kann sich nur auf Kenntnisse stützen, die vor der Bekanntmachung einer Vergabe gewonnen wurden. Wie IB selbst ausführt, wurde der GÜ-Zuschlag nach konkreten Erfahrungen aus anderen Vergabeverfahren ermittelt. Das Kostenrisiko wurde damit nachvollziehbar auf rd. 690 T€ festgelegt und in der Vorlage für den HaFA als einzuplanender Wert dargestellt. Die tatsächlichen Kosten für den GÜ-Zuschlag sind nicht separat im Bauvertrag ausgewiesen, sodass auf dieser Basis keine Berechnung möglich ist. Der nunmehr angesetzte Betrag von 275 T€ hat keine Aussagekraft, weil ein Bezug zur Bezahlung des GÜ-Zuschlags fehlt. Die Höhe der tatsächlichen Kosten bleibt damit unklar. Die Minderkosten, die sich infolge der Beauftragung eines GÜ möglicherweise ergeben haben, sind bei der dargestellten Kostensteigerung nicht nachvollziehbar. Zeitliche Vorteile wurden wirtschaftlich nicht bewertet. Außerdem war die Nutzung der Mobilbauten bei der Befassung des HaFA im Mai 2019 noch ausschließlich als Provisorium bis zur Fertigstellung des KuFZ geplant. Zu diesem Zeitpunkt war die GÜ-Vergabe bereits veröffentlicht.



- 169 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik hinsichtlich der notwendigen, aber fehlenden Begründung für eine Gesamtvergabe aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen. Mögliche Mehrkosten bis zu einer Höhe von 690 T€ wurden für die Vergabe an einen GÜ in Kauf genommen. Der Rechnungshof fordert IB ferner auf, die Voraussetzungen für eine Gesamtvergabe zu beachten und dabei wirtschaftliches und sparsames Handeln sicherzustellen.

Bildung

Schulsozialarbeit

Das Rahmenkonzept zur Schulsozialarbeit wird bislang nicht hinreichend umgesetzt, insbesondere an Schulen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Bedingungen fehlen Schulsozialarbeitende. Zur Gewinnung von Fachkräften sind zusätzliche Maßnahmen notwendig.

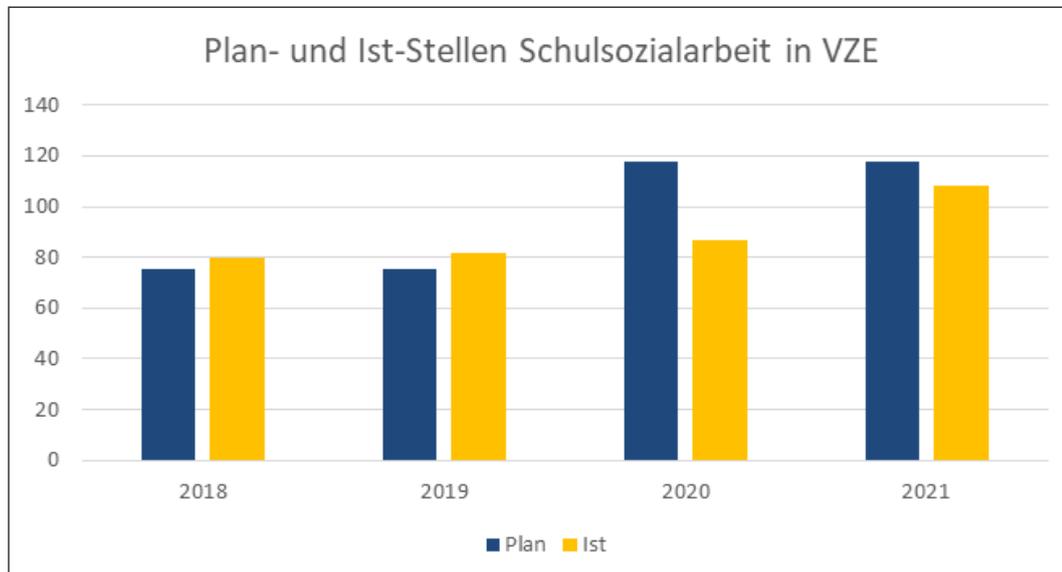
1 Situation an bremischen Schulen

- 170 Die Schulsozialarbeit ist eine kommunale Aufgabe sowie Teil des sozialen und pädagogischen Unterstützungssystems an bremischen Schulen. Schulsozialarbeitende unterstützen Schülerinnen und Schüler bei individuellen Problemlagen in ihrem Lebensalltag. Sie beraten auch Erziehungsberechtigte und arbeiten mit den regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren sowie weiteren sozialen Einrichtungen zusammen.
- 171 Schulsozialarbeitende gehören nach dem Bremischen Schulgesetz zum nicht-unterrichtenden Personal. In den Schulen sind sie dem jeweiligen Zentrum für unterstützende Pädagogik zugeordnet. Die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) koordiniert und begleitet die Schulsozialarbeit als Fachaufsicht und ist u. a. für Stellenbesetzungen, Qualifizierungsbedarfe und Zielvereinbarungen verantwortlich. Die damit zusammenhängenden Aufgaben nahm zum Prüfungszeitpunkt eine Person mit einem Anteil von 0,6 einer Vollzeiteinheit (VZE) wahr.
- 172 Im Jahr 2021 waren an insgesamt 100 (etwa 71 %) der Schulen in der Stadtgemeinde Bremen 144 Sozialarbeitende im Umfang von etwa 108 VZE beschäftigt. Die Personalausgaben hierfür betragen knapp 6,7 Mio. €.

2 Kosten und Stellen für Schulsozialarbeit

- 173 Die Ausgaben für Schulsozialarbeit sind nur für die Personalkosten bezifferbar. Mit Schulsozialarbeit zusammenhängende Sachausgaben werden den Ausgaben der jeweiligen Schule zugerechnet, in der die Beschäftigten eingesetzt sind. In den Jahren 2016 bis 2021 stiegen die Personalausgaben für die Schulsozialarbeit jährlich an. Während im Jahr 2016 noch knapp 2,4 Mio. € verausgabt wurden, waren es im Jahr 2021 bereits knapp 6,7 Mio. €. Ursächlich hierfür war der Stellenzuwachs.

- 174 Die Plan- und Ist-Werte der Stellen für Schulsozialarbeit in den Jahren 2018 bis 2021 sind in der nachfolgenden Grafik dargestellt.



- 175 Der Planwert der VZE für Schulsozialarbeit erhöhte sich von etwa 76 in den beiden Jahren 2018 und 2019 auf jeweils 118 in den Jahren 2020 und 2021. Die Zahl der besetzten Stellen stieg - in VZE gemessen - von knapp 80 im Jahr 2018 auf gut 108 im Jahr 2021. Demzufolge waren 2021 rd. 8 % der Stellen für die Schulsozialarbeit nicht besetzt.
- 176 Das Ressort verfolgt grundsätzlich das Ziel, perspektivisch jede Schule aller Schulformen mit mindestens einer VZE für die Schulsozialarbeit auszustatten. Schulen mit besonderen Bedarfen gleich welcher Art sollen zusätzliche Stellen erhalten. Der geplante Ausbau auf mindestens eine Vollzeitstelle für jede Schule würde etwa 37 zusätzliche VZE und damit weitere Mittel in Höhe von rd. 2,9 Mio. € erfordern.
- 177 Beabsichtigt ist, die Stellen für Schulsozialarbeit auf die Schulen in Abhängigkeit vom jeweiligen Schulsozialindex (Stufen 1 bis 5) zu verteilen. Ein hoher Index weist auf schwierige Ausgangslagen der jeweiligen Schule hin, z. B. in Bezug auf Bildungsstand, Sprachförderbedarf oder Armut. Daher ist für Schulen mit einem hohen Sozialindex vorgesehen, dass sie grundsätzlich mehr Stellen erhalten als jene mit einem geringeren.
- 178 Im Jahr 2020 waren die nicht besetzten Stellen relativ gleichmäßig über die Schulen mit den Sozialindizes 2 bis 5 verteilt. In den Jahren 2018, 2019 und 2021 blieben an Schulen mit hohem Sozialindex mehr Stellen unbesetzt als an solchen mit geringem Sozialindex. So waren im Jahr 2021 an rd. 64 % der Schulen mit den beiden höchsten Sozialindizes Stellen nicht besetzt.



- 179 Die Aufgaben der Schulsozialarbeit sind auf Problemlagen ausgerichtet, die an Schulen mit hohem Sozialindex besonders ausgeprägt sind. Dem Ressort gelingt es jedoch nicht, Stellen für Schulsozialarbeit vorrangig an Schulen mit hohem Bedarfen zu besetzen. Damit wird die Chancengleichheit für Schülerinnen und Schüler, die ein wesentliches Ziel von Schulsozialarbeit ist, nicht erreicht. Das Ressort begründete den Umstand nicht besetzter Stellen allein mit einer schlechten Bewerbungslage für Fachkräfte der Schulsozialarbeit.
- 180 Um Fachkräfte zu gewinnen, bot das Bildungsressort in den letzten Jahren die Finanzierung von jährlich jeweils sieben Plätzen im dualen Studiengang „Soziale Arbeit“ der Hochschule Bremen mit einer Übernahmezusage für die künftigen Absolventinnen und Absolventen an. Bremen trug dabei die Kosten von insgesamt gut 76 T€ pro Studienplatz für Studienentgelte und -gebühren. In ähnlicher Weise kooperiert Bremen seit dem Jahr 2022 mit der Berufsakademie Lüneburg.
- 181 Damit das Ressort sein selbst formuliertes Ziel erreichen kann, hat der Rechnungshof empfohlen, vorrangig Stellen an Schulen mit hohem Sozialindex zu besetzen. Dafür bietet es sich an, Studierende nach ihrem Abschluss primär an Schulen mit hohem Sozialindex einzusetzen und auch die Studienplatzförderung daran zu knüpfen.
- 182 Das Ressort konnte schon in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht einmal die regulär geplanten Stellen besetzen. Da die Schulsozialarbeit in den kommenden Jahren ausgeweitet werden soll, wäre zu prüfen, ob
- in den Studiengängen rechtzeitig weitere Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden können und
 - nicht-akademische Fachkräfte für eine Tätigkeit in der Schulsozialarbeit zu gewinnen sind, indem ihnen ein berufsbegleitendes Weiterbildungsstudium der sozialen Arbeit zugänglich gemacht wird. Dabei wären vergleichbare Konditionen wie bei den bestehenden Kooperationen festzulegen, insbesondere die Pflicht, an einer Schule mit hohem Sozialindex für eine bestimmte Dauer tätig zu sein.

Bei allen Maßnahmen ist im Vorfeld die Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

3 Rahmenkonzept

- 183 Im Dezember 2021 veröffentlichte das Ressort ein Rahmenkonzept für die Schulsozialarbeit im Land Bremen. In dem Konzept sind Ziele, Aufgaben und

Standards formuliert, um eine einheitliche konzeptionelle Ausrichtung und Qualitätssicherung an allen Schulen in den beiden Stadtgemeinden zu erreichen. Zudem benennt das Konzept eine Reihe von qualitätssichernden Maßnahmen mit denen Schulsozialarbeit bewertet werden kann, darunter die Erstellung eines Qualitätshandbuchs. Um den spezifischen Voraussetzungen an den jeweiligen Schulen Rechnung zu tragen, ist vorgesehen, dass jede Schule ein eigenes Konzept auf Grundlage des allgemeinen Rahmens entwickelt. Hierfür soll ein Leitfaden behilflich sein.

- 184 Zum Prüfungszeitpunkt gab es weder das im Rahmenkonzept in Aussicht gestellte Qualitätshandbuch noch den Leitfaden, um die schuleigenen Konzepte zu entwickeln. Einen Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen hatte das Ressort ebenfalls nicht.
- 185 Um die mit dem Konzept verfolgte Qualitätssicherung und Professionalisierung der Schulsozialarbeit zu erreichen, hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, die beschriebenen Maßnahmen zeitnah umzusetzen. Dafür sind Termine festzulegen, zu denen die geplanten Maßnahmen, insbesondere die Erstellung des Qualitätshandbuchs, des Leitfadens und der schuleigenen Konzepte umgesetzt sein sollen. Ferner hat der Rechnungshof angeregt, die Entwicklung schuleigener Konzepte in die Zielvereinbarungen mit den jeweiligen Schulen aufzunehmen.

4 Temporäre Lerngruppen

- 186 Zur Verbesserung der Bildungsqualität wurde im November 2017 die Einrichtung von temporären Lerngruppen an 15 stadtbremischen Grundschulen mit hohem Sozialindex beschlossen. Seit 2018 werden in diesen Lerngruppen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bedarf im Bereich der sozial-emotionalen Entwicklung beschult. Ziel ist die Reintegration in den Regelunterricht. Um die temporären Lerngruppen personell auszustatten, wurde die Schulsozialarbeit an den betreffenden Grundschulen im Umfang von jeweils 0,5 VZE aufgestockt.
- 187 Im Rahmen eines im Dezember 2020 von der Stadtbürgerschaft beschlossenen Ausbaus der Lerngruppen beabsichtigte das Ressort, zehn weitere Gruppen einzurichten. Zu diesem Zweck war geplant, den Schulen im September 2021 Gelegenheit zu geben, ihr Interesse daran zu bekunden, und im Februar 2022 die neuen Gruppen zu eröffnen.
- 188 Diese Planung wurde jedoch nicht wie vorgesehen verwirklicht. Zum Prüfungszeitpunkt im Frühjahr 2022 waren in zwei der bereits seit dem Jahr 2018 teilnehmenden 15 Schulen keine temporären Lerngruppen mehr vorhanden.



Zudem war der Ausbau um weitere zehn Lerngruppen noch nicht umgesetzt, weil sich bis zum Beginn des Jahres 2022 nicht genügend Schulen für die Einrichtung von Lerngruppen beworben hatten.

- 189 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu ermitteln, weshalb Schulen auf eine Bewerbung verzichten. Das Ergebnis kann im Rahmen eines weiteren Ausbaus der Lerngruppen als Grundlage für konzeptionelle Änderungen dienen, um das Interesse der Schulen an solchen Lerngruppen zu erhöhen.
- 190 Das Ressort evaluierte im November 2019 die Umsetzung des Plans für die temporären Lerngruppen. Dabei zeigte sich, dass die Vorgaben des Ressorts zur konzeptionellen Ausgestaltung der Gruppen nicht präzise genug waren. So variierte beispielsweise die Dauer der wöchentlichen Beschulung an den einzelnen Standorten. Zudem berichteten die Schulsozialarbeitenden von Verunsicherung sowie Überforderung und bemängelten einen fehlenden Austausch mit den Klassenlehrkräften.
- 191 Der frühe Zeitpunkt der ersten Evaluation ließ nach Auffassung des Ressorts keine umfangreiche Einschätzung zu, wie erfolgreich die temporären Lerngruppen gewesen wären. Daher plante das Ressort eine weitere Evaluation zu Beginn des Schuljahres 2020/2021. Diese zweite Überprüfung hatte jedoch bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nicht stattgefunden.
- 192 Angesichts der Ausbaupläne für die temporären Lerngruppen hat der Rechnungshof das Ressort gebeten, die zweite Evaluation nunmehr zeitnah durchzuführen.

5 Ferienregelung

- 193 Die Ferienzeiten der allgemein- und berufsbildenden Schulen betragen zwölf Wochen pro Jahr. Der Urlaubsanspruch von Schulsozialarbeitenden deckt nach deren Tarifvertrag nur einen Teil der Schulferien ab. In den Ferien können Schulsozialarbeitende aber nicht in der Schule eingesetzt werden. Das Ressort schließt daher Arbeitsverträge mit einer sogenannten 95 %-Regelung. Danach werden die den tariflichen Erholungsurlaub übersteigenden sechs Wochen wie folgt ausgeglichen. Zwei Wochen der Ferien werden durch die Zahlung von lediglich 95 % des Entgelts abgegolten. Die restlichen vier Wochen sollen während der Schulzeit durch Zusatzaktivitäten wie Gremienarbeit, Elterngespräche sowie Vor- und Nachbereitungen erbracht werden.
- 194 Im Verlauf der Prüfung legte das Ressort einen Vermerk aus dem Jahr 2015 vor, der mit dieser Regelung verbundene Probleme aufzeigt. Danach ist in den Arbeitsverhältnissen der Schulsozialarbeitenden nicht klar geregelt,

- in welchem Umfang sie Zusatz Tätigkeiten zu leisten haben und wie diese zu dokumentieren sind,
- ob und in welcher Form Zeiten von Arbeitsunfähigkeit, die in Ferienzeiten fallen, auch während der Ferienzeiten ausgeglichen werden müssen,
- ob der zusätzliche Urlaubsanspruch von Schwerbehinderten innerhalb oder außerhalb der Schulferien zu gewähren ist und
- ob die in den Arbeitsverträgen vereinbarte Bestimmung zum Ferienausgleich überhaupt zivilrechtlich wirksam ist.

195 Die seit dem Jahr 2015 bekannten rechtlichen Unwägbarkeiten bei der inhaltlichen Abgeltung des Ferienüberhangs bestehen nach wie vor, ohne dass sich das Ressort um Antworten auf die Fragen bemüht hätte.

196 Die als Zusatz Tätigkeiten bezeichneten Aufgaben der Schulsozialarbeitenden, mit denen sie ihren vierwöchigen Ferienüberhang ausgleichen sollen (s. Tz. 193), gehören laut Rahmenkonzept zu den originären Aufgaben der Schulsozialarbeit. Solche Tätigkeiten wären daher nur dann geeignet, zusätzliche Ferienzeiten auszugleichen, wenn die damit verbundene Arbeitszeit zu Mehrarbeit im Umfang von vier Wochen im Jahr während der Schulzeit führen würde.

197 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Rechtslage hinsichtlich der Arbeitsverträge der Schulsozialarbeitenden zu klären, etwaige neue Verträge auf Basis der geltenden Rechtslage zu schließen sowie in bestehenden Vertragsverhältnissen Änderungen anzustreben.

6 Zuweisungsrichtlinien

198 Das Land erstattet seinen beiden Stadtgemeinden nach dem Finanzausgleichsgesetz die Ausgaben für das nichtunterrichtende pädagogisch tätige Personal. Die gesetzlich seit Januar 2020 vorgesehene, dafür zu schließende Budgetvereinbarung ergibt sich aus einer Beschäftigungszielzahl, die zuvor in einer Landeszuweisungsrichtlinie festzulegen und von der Bürgerschaft (Landtag) zu beschließen ist.

199 Im März 2020 hatte die Bremische Bürgerschaft (Landtag) den Senat gebeten, in Abstimmung mit beiden Stadtgemeinden sowie mit der Deputation für Kinder und Bildung bis zum Ende des Jahres 2020 eine Zuweisungsrichtlinie für das nichtunterrichtende pädagogisch tätige Personal an den Schulen im Land Bremen vorzulegen. Ziel war es, transparente Parameter für die Landeszuweisungen vom Schuljahr 2021/22 an zu schaffen. Zudem hatte der



Senat der Bürgerschaft (Landtag) im November 2021 mitgeteilt, dass zusätzlich in kommunalen Zuweisungsrichtlinien Details geregelt werden sollten.

- 200 Zum Prüfungszeitpunkt lagen weder die in Aussicht gestellten Zuweisungsrichtlinien vor, noch waren im Haushaltsplan des Landes Beschäftigungszielzahlen für die Schulsozialarbeit festgelegt. Die Stellenzahl für Schulsozialarbeit deutlich zu erhöhen, war schon im Rahmen der Verhandlungen über den Haushalt 2020 beschlossen worden, ohne dass dem ein Berechnungsverfahren zugrunde gelegen hätte. Das Ressort teilte mit, es strebe eine Beschlussfassung über eine Landeszuweisungsrichtlinie für das Jahr 2022 an. Einen Zeitpunkt für die Fertigstellung der ebenfalls notwendigen kommunalen Zuweisungsrichtlinie für die Stadtgemeinde Bremen konnte es nicht benennen. Die Zuweisungsrichtlinien waren auch zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diesen Jahresbericht noch nicht erarbeitet worden.
- 201 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Landeszuweisungsrichtlinie und die kommunale Zuweisungsrichtlinie für die Stadtgemeinde Bremen umgehend zu erarbeiten. Er hat empfohlen, das Ziel des Ressorts darin aufzunehmen, an allen Schulen mindestens eine Stelle für Schulsozialarbeit zu schaffen (s. Tz. 176). Zudem sind im Haushaltsplan des Landes die Beschäftigungszielzahlen für die Schulsozialarbeit zu hinterlegen.

7 Äußerung des Ressorts

- 202 Das Ressort hat sich den Feststellungen, Empfehlungen und Aufforderungen des Rechnungshofs angeschlossen.



Ambulante Hilfe zur Pflege

Prüfungen zur Vermeidung und Aufklärung vertragswidrigen Verhaltens von Pflegediensten sind im besonderen Maße fachlich sowie rechtlich zu begleiten. Ein dazu erstelltes Konzept ist auf seine Umsetzbarkeit zu überprüfen und aktuell zu halten.

Mit seiner rechtsgrundlosen Zahlung an einen Pflegedienst verstieß das Sozialressort gegen Bestimmungen des Haushalts- und Sozialrechts.

1 Grundlagen ambulanter Hilfe zur Pflege

- 203 Pflegebedürftige Personen haben Anspruch auf Hilfe zur Pflege nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe, soweit ihnen nicht zuzumuten ist, die für die Pflege benötigten und nicht von anderer Stelle - etwa der Pflegeversicherung nach SGB XI - getragenen Mittel aus eigenem Einkommen und Vermögen aufzubringen. Nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung ist pflegebedürftig, wer eigene körperliche, kognitive, psychische oder gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen dauerhaft nicht selbstständig bewältigen kann.
- 204 Während die durch die Pflegekassen erbrachten Leistungen der Pflegeversicherung in ihrer Höhe begrenzt sind, ist die Hilfe zur Pflege bedarfsorientiert. Sie stockt die vorrangigen Leistungen der Pflegeversicherung auf oder gewährt Leistungen für nicht versicherte Pflegebedürftige im notwendigen Umfang. Neben Angehörigen erbringen in der Regel ambulante Pflegedienste die Pflege in der häuslichen Umgebung.
- 205 Örtliche Träger der Sozialhilfe im Land Bremen sind die Gemeinden. In der Stadtgemeinde Bremen ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) fachlich zuständig. Die im Einzelfall zu erbringenden Leistungen bewilligt das Amt für Soziale Dienste (AfSD). Grundlage dafür sind u. a. mit den Pflegediensten geschlossene Entgeltvereinbarungen.
- 206 Zum Stichtag 31. Dezember 2021 gewährte das AfSD in 825 Fällen ambulante Hilfe zur Pflege. Die Gesamtausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2021 auf rd. 21,4 Mio. €.

2 Vermeidung vertragswidrigen Verhaltens von Pflegediensten

- 207 Seit Januar 2020 ist die Stadtgemeinde gesetzlich dazu verpflichtet, bei tatsächlichen Anhaltspunkten für ein rechtswidriges Verhalten von ambulanten Pflegediensten zu prüfen, ob sie ihre vertraglichen und gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen. Darüber hinaus besitzt die Stadtgemeinde Bremen ein anlassunabhängiges Prüfrecht.
- 208 Das Ressort legte im März 2020 das „Konzept zur Vermeidung und Aufklärung von vertragswidrigem Verhalten durch ambulante Pflegedienste in der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in der Stadtgemeinde Bremen“ vor. Es plante, die Leistungen und Rechnungen ambulanter Pflegedienste durch eine Prüfgruppe kontrollieren zu lassen. Die Gruppe sollte Fällen nachgehen, in denen der Verdacht auf vertragswidriges Verhalten oder Abrechnungsbetrug bestand, um die zweckentsprechende Verwendung von Sozialleistungen zu sichern, pflegebedürftige Menschen vor einer mangelhaften Versorgung zu schützen sowie präventiv zu wirken. Vorgesehen war dabei eine enge Zusammenarbeit mit der für die Pflegekassen tätigen „GKV-Prüfgruppe zur Fehlverhaltensbekämpfung“ und mit den Ermittlungsbehörden.
- 209 Das Ressort plante den Einsatz der Prüfgruppe zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren mit einem Stellenumfang von insgesamt 2,5 Vollzeiteinheiten. In diesem Zeitraum sollte systematisch allen Auffälligkeiten in Abrechnungen ambulanter Pflegedienste nachgegangen werden. Beabsichtigt war, damit im Januar 2021 zu beginnen. Tatsächlich nahm die Prüfgruppe ihre Arbeit erst im September 2021 auf und befand sich auch noch in der ersten Hälfte des Jahres 2022 in der Aufbauphase, weil u. a. die Stellen noch nicht vollständig besetzt werden konnten.
- 210 In seinem Konzept beschreibt das Ressort detailliert rechtliche Grundlagen und organisatorische Rahmenbedingungen, um seine Möglichkeiten zur Prüfung von Pflegediensten auszuschöpfen. Insbesondere folgende Sachverhalte geben danach Anlass zur Prüfung:
- Im Rahmen von Begutachtungen stellt sich heraus, dass nicht im ursprünglich festgestellten und bewilligten Umfang gepflegt worden sein kann.
 - Gespräche mit Pflegebedürftigen, Angehörigen oder anderen Bezugspersonen geben Hinweise auf eine unzureichende Pflege.
 - Abweichungen zwischen Rechnung und Leistungsnachweis des Pflegedienstes werden festgestellt.



- 211 Das Konzept sieht vor, dass das AfSD die in den einzelnen Fällen erkannten Auffälligkeiten der Prüfgruppe mitteilt. Ihre Aufgabe ist es dann zu klären, inwieweit sich Verdachtsmomente gegen Pflegedienste erhärten. Sollte dies der Fall sein, nimmt die Prüfgruppe Kontakt mit den Ermittlungsbehörden sowie ggf. der GKV-Prüfgruppe auf und berechnet die entstandene Schadenssumme.
- 212 Zu Beginn des Jahres 2022 stellte sich jedoch heraus, dass der Prüfgruppe nur noch vereinzelt Verdachtsfälle vom AfSD gemeldet wurden. Das Ressort änderte daher seine Vorgehensweise, sodass die Prüfgruppe mittlerweile angehalten ist, ausgewählte Fallkonstellationen zielgerichtet in den Fokus zu nehmen. Daneben soll das AfSD der Prüfgruppe sämtliche - auch scheinbar kleine - Auffälligkeiten melden, die es vorher lediglich bilateral mit den Pflegediensten geklärt hatte. Mit sowohl anlassbezogenen als auch anlassunabhängigen Prüfungen soll ein Gesamtüberblick gewonnen werden, um ein womöglich systematisches Fehlverhalten von Pflegediensten zu erkennen.
- 213 Das Konzept sieht auch verschiedene statistische Auswertungen vor, anhand etwa der Anzahl geprüfter Fälle, der Anzahl vermuteter oder bestätigter Betrugsfälle sowie der Anzahl und des finanziellen Volumens von Rückforderungsansprüchen. Erste Auswertungen waren zwar ursprünglich für das Jahr 2022 beabsichtigt. Das Ressort hatte jedoch das hierfür notwendige Berichtswesen bis Ende April 2022 noch nicht vorbereitet, sodass es nicht belegen konnte, welche Wirkung die Arbeit der Prüfgruppe bis dahin erzielt hatte.
- 214 Das Ressort bezifferte die notwendigen Ausgaben für die Prüfgruppe auf rd. 175 T€ jährlich und wollte diese Mittel von Mitte 2022 an über die erfolgreiche Aufklärung von vertragswidrigem Verhalten vollständig refinanzieren. Es begründete dies sowohl mit prognostizierten Einnahmen aus Rückforderungen als auch mit künftigen Minderausgaben durch die präventive Wirkung der Prüftätigkeit.
- 215 In seinen Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit ging das Ressort von jährlich etwa 6.000 Rechnungen ambulanter Pflegedienste aus. Es unterstellte, dass die Prüfgruppe hiervon 25 % überprüfen könne. Mit einer angenommenen Beanstandungsquote von 40 % des überprüften Anteils aller Rechnungen wären die Personalausgaben so vollständig refinanzierbar. Dabei bedachte es jedoch nicht, dass Anspruchsgegner von Rückforderungen sowohl die pflegebedürftigen Menschen als Leistungsberechtigte als auch die Pflegedienste als Leistungserbringer sein könnten. Rückforderungsansprüche gegenüber Leistungsberechtigten und Leistungserbringern beruhen aber auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und sind demzufolge mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten in verschiedenen Verfahren geltend zu machen. Im Verlauf

der Prüfung durch den Rechnungshof erkannte das Ressort diese rechtliche Problematik und begann, dazu eine Fachliche Weisung für die Beschäftigten zu erarbeiten.

- 216 Das Ressort geht inzwischen ferner davon aus, dass sich entgegen der bisherigen Planungen in nur wenigen Fällen tatsächlich Rückforderungen ergeben werden. Finanzielle Effekte sieht es nun vorrangig in der präventiven Wirkung der Prüfgruppe auf das Abrechnungsverhalten der Pflegedienste.
- 217 Trotz der bereits im Dezember 2016 beschlossenen und im Januar 2020 in Kraft getretenen gesetzlichen Regelung zu den Prüfrechten und -pflichten der Stadtgemeinde hatte das Ressort
- erst im Verlauf des Jahres 2020 begonnen, Organisation, personelle Ausstattung und fachliche Inhalte für eine gesonderte Prüfgruppe zu konkretisieren, die ihre Tätigkeit tatsächlich erst im Herbst 2021 aufnahm,
 - das seinerzeit entwickelte Konzept - insbesondere in der Aufbauphase der Prüfgruppe - nicht auf seine Umsetzbarkeit überprüft und zu spät begonnen, es zu aktualisieren,
 - nicht früh genug festgelegt, wie das notwendige Berichtswesen für die Prüfgruppe auszugestalten war,
 - die rechtlichen Fragen zur Durchsetzbarkeit möglicher Rückforderungsansprüche nicht rechtzeitig geklärt und damit die angestrebte Refinanzierung der Ausgaben für die Prüfgruppe gefährdet und
 - keine realistischen Annahmen für seine Wirtschaftlichkeitsberechnung getroffen.
- 218 Eine Prüfgruppe ist grundsätzlich zwar geeignet, ein vertragswidriges Handeln von Pflegediensten zu erkennen und eine präventive Wirkung zu entfalten. In Anbetracht der bis Ende 2023 (s. Tz. 209) noch verbleibenden kurzen Zeit ihres Einsatzes ist es jedoch dringend erforderlich, das Vorhaben fachlich weiter auszugestalten. Andernfalls besteht das Risiko, dass weder die Arbeit der Prüfgruppe die gewünschte Präventivwirkung entfalten noch die erwartete Refinanzierung der Ausgaben gelingen kann. Nur mit Hilfe eines fundierten Berichtswesens wird es möglich sein, Erfolg und Wirkung der Prüfgruppe bewerten zu können.
- 219 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, die Arbeiten an der Fachlichen Weisung zügig abzuschließen und insbesondere die offenen Fragen



zur Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen zu klären, die maßgeblich für den Erfolg der Prüfgruppe sein werden. Er hat es zudem für geboten gehalten, dass das Ressort seine Annahmen und Berechnungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit sowie Refinanzierbarkeit der Ausgaben überprüft und - wenn nötig - korrigiert.

- 220 Das Ressort hat erwidert, es habe bereits Anfang 2018 erste Steuerungsgespräche zur Einrichtung einer eigenen Prüfgruppe geführt sowie hierzu erste Konzeptentwürfe erstellt. Die Arbeiten daran hätten sich dann jedoch bis in das Jahr 2020 verzögert. Das Ressort habe inzwischen ein umfassendes Projektcontrolling aufgelegt und wolle das Prüfgeschehen nun regelmäßig quantitativ sowie qualitativ auswerten. Es beabsichtige, auf diesem Weg Optimierungspotentiale frühzeitig zu erkennen und konzeptionelle Veränderungen zeitnah vorzunehmen. Inzwischen seien auch erste Ergebnisse hinsichtlich der Refinanzierung der Ausgaben für die Prüfgruppe erzielt worden.

3 Steuerfreie Sonderzahlung

- 221 Pflegedienste rechnen ihre Leistungen gegenüber dem Ressort auf der Basis jeweils miteinander geschlossener Entgeltvereinbarungen ab. Mit einem Pflegedienst traf das Ressort Mitte des Jahres 2021 neue Entgeltvereinbarungen. Dieser Pflegedienst vergütet sein Personal über einen eigenen Haustarifvertrag, der sich am Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder orientiert.
- 222 Nach dem im November 2021 geschlossenen Ländertarifvertrag war allen Beschäftigten bis Ende März 2022 ein steuerfreier Bonus als pandemiebedingte Sonderzahlung zu gewähren. Der Pflegedienst beabsichtigte, seinen Mitarbeitenden den Bonus - der in den Entgeltvereinbarungen aus Mitte 2021 noch nicht hatte berücksichtigt werden können - ebenfalls auszuzahlen.
- 223 Mitte Januar 2022 machte der Pflegedienst gegenüber dem Ressort geltend, für die Gewährung des Bonus nicht über ausreichende Mittel zu verfügen und beantragte deshalb eine Einmalzahlung in Höhe von 150 T€. Bei der Antragsprüfung stellte das Ressort fest, dass zum damaligen Zeitpunkt Forderungen des Pflegedienstes aus Entgeltvereinbarungen in Höhe von rd. 331 T€ noch offen waren, weil das AfSD wegen Bearbeitungsrückständen über deren Berechtigung noch nicht entschieden hatte. Die sich daraus ergebende Möglichkeit, die Liquiditätssituation des Pflegedienstes kurzfristig durch eine beschleunigte Prüfung dieser Forderungen zu verbessern, nutzte das Ressort nicht.
- 224 Ebenso verhandelte das Ressort die laufenden Entgeltverträge mit dem Pflegedienst nicht neu, weil es erfolgreiche Abschlüsse bis Ende März 2022 nicht erwartete. Stattdessen plante es, in den ab Mitte 2022 turnusgemäß anstehenden

Entgeltverhandlungen für den kommenden Vereinbarungszeitraum auch den steuerfreien Bonus zu berücksichtigen. Aus diesem Grunde leistete das Ressort die beantragte Zahlung und bewertete sie als „Abschlagszahlung“ auf eine Entgeltvereinbarung, die aber noch gar nicht bestand.

- 225 Das Ressort hatte mit dem Pflegedienst formlos vereinbart, den Betrag bis November 2022 zurückzuzahlen. Sollte dies bis zu diesem Zeitpunkt nicht geschehen sein, hatte das Ressort geplant, die geleistete Zahlung mit dann noch offenen Forderungen des Pflegedienstes gegenüber dem AfSD zu verrechnen.
- 226 Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO dürfen Zahlungen nur geleistet werden, wenn hierfür zum Zeitpunkt ihrer Vornahme ein Rechtsgrund besteht. Nach dem erklärten Willen des Ressorts war die Einmalzahlung nicht dafür vorgesehen, die offenen Forderungen des Pflegedienstes gegenüber dem AfSD teilweise zu begleichen. Die Zahlung konnte auch in den Mitte 2021 getroffenen Entgeltvereinbarungen noch nicht berücksichtigt worden sein und neue Vereinbarungen waren noch nicht geschlossen. Damit konnte die Zahlung nicht als „Abschlagszahlung“ bewertet werden, weil eine Abschlagszahlung das Bestehen einer Geldschuld voraussetzt, die hier nicht vorhanden war.
- 227 Das Ressort hätte vielmehr nach § 77a SGB XII vorrangig prüfen müssen, ob Gründe für eine Entgelterhöhung im laufenden Vereinbarungszeitraum vorgelegen hätten. Dies kann bei unvorhergesehenen wesentlichen Änderungen der zugrundeliegenden Annahmen der Fall sein. Grundsätzlich fallen nach Vertragsabschluss auftretende Tarifierhöhungen in die Risikosphäre des jeweiligen Leistungserbringers und stellen deshalb keine derartigen wesentlichen Änderungen dar. Anders liegt es bei außergewöhnlichen Tarifiergebnissen, die dem Leistungserbringer auch unter Beachtung seines unternehmerischen Risikos nicht zumutbar sind. Das Ressort versäumte diese Prüfung jedoch. Mit der Verschiebung der Prüfung auf die Entgeltverhandlungen des nächsten Vereinbarungszeitraums verstieß das Ressort zudem gegen § 75 SGB XII, der einen nachträglichen Ausgleich von Kosten verbietet.
- 228 Wären die Voraussetzungen des § 77a SGB XII zu verneinen gewesen, hätte das Ressort zusätzlich prüfen müssen, ob die Gewährung einer Einmalzahlung über eine Änderung des bestehenden Entgeltvertrages nach § 58 LHO möglich gewesen wäre. Danach können Verträge nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zum Nachteil der Stadtgemeinde geändert werden. Auch diese Möglichkeit ließ das Ressort ungeprüft.



- 229 Der Einmalzahlung fehlte es daher an einem Rechtsgrund. Das Ressort verstieß mit der dennoch vorgenommenen Zahlung an den Pflegedienst gegen Haushaltsrecht.
- 230 Der Rechnungshof hat diesen Haushaltsrechtsverstoß beanstandet und das Ressort aufgefordert, die versäumten Handlungen nach § 77a SGB XII und eventuell § 58 LHO nachzuholen. Für den Fall, dass weder Entgelterhöhungen im laufenden Vereinbarungszeitraum noch Vertragsänderungen möglich gewesen wären, hätte die geleistete Einmalzahlung unverzüglich mit offenen Forderungen des Pflegedienstes verrechnet oder zurückgefordert werden müssen.
- 231 Das Ressort hat den Haushaltsrechtsverstoß nicht bestritten. Es hat sein Vorgehen jedoch damit begründet, Änderungen der Entgeltvereinbarungen oder ein Ausgleich der offenen Forderungen wären kurzfristig nicht möglich gewesen. Der Pflegedienst hätte zudem die Gesamtsumme in drei Teilbeträgen bis Anfang Oktober 2022 zurückzahlen wollen.
- 232 Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ressorts nicht, dass in der Kürze der Zeit keine rechtskonforme Lösung möglich gewesen wäre. Der bereits Mitte Januar 2022 gestellte Antrag auf Gewährung einer Einmalzahlung ließ genügend zeitlichen Spielraum, um die rechtlichen Voraussetzungen für Entgeltänderungen zu prüfen und um möglicherweise neue Entgeltvereinbarungen abzuschließen. Letztlich hätte auch eine beschleunigte Bearbeitung der offenen Forderungen die Liquidität des Pflegedienstes kurzfristig verbessern können. In diesem Fall hätten auch nach dem 31. März 2022 - unter Beachtung des § 75 SGB XII - für den aktuellen Vereinbarungszeitraum Entgeltänderungen vorgenommen werden können. Das Ressort war unabhängig von dem relativ kurzen Zeitraum gehalten, eine rechtlich korrekte Lösung zu finden.
- 233 Der Rechnungshof rügt, dass das Ressort gebotene Maßnahmen zu Vertragsänderungen oder zur Forderungssicherung trotz Kenntnis des Haushaltsrechtsverstoßes nicht einleitete. Stattdessen vertraute es allein darauf, der Pflegedienst würde die ohne Rechtsgrund erbrachte Einmalzahlung verabredungsgemäß erstatten. Dies ist zwar in der Zwischenzeit geschehen, dennoch erneuert der Rechnungshof seine Erwartung, das Ressort möge haushalts- und sozialrechtliche Vorschriften beachten.



Gesundheit

Drogenkonsumraum und Nachschauprüfung Drogenhilfe

Um eine belastbare Entscheidung zur Errichtung eines Drogenkonsumraums zu treffen, bedarf es einer den Anforderungen des Haushaltsrechts genügenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

1 Grundlagen

- 234 Die etwa 4.000 drogenabhängigen Personen in der Stadtgemeinde Bremen zu beraten und zu unterstützen, ist eine Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe. In der Stadtgemeinde nehmen im Wesentlichen zwei freie Träger der Wohlfahrtspflege (Träger) die Aufgaben der ambulanten Drogenhilfe wahr. Ihr Tätigkeitsspektrum umfasst u. a. niedrighschwellige Kontaktangebote, verschiedene Beratungs-, Substitutions- und Entgiftungsangebote sowie eine medizinische Ambulanz.
- 235 Mit dem erklärten Ziel, der Betäubungsmittelkriminalität am Hauptbahnhof entgegenzuwirken, entschied der Senat im Dezember 2019, einen Drogenkonsumraum in unmittelbarer Nähe zum Bremer Hauptbahnhof einzurichten und ihn mit dem bestehenden Kontakt- und Beratungsangebot eines Trägers zusammenzuführen (integrierter Drogenkonsumraum). Schwerstabhängigen Menschen soll damit ermöglicht werden, illegale Drogen in einem geschützten Raum unter hygienischen Bedingungen zu sich zu nehmen.
- 236 Um bis zu dessen geplanter Inbetriebnahme Anfang des Jahres 2021 eine schnelle Verbesserung der Lage am Hauptbahnhof zu erreichen, beschloss der Senat gleichzeitig, einen mobilen Drogenkonsumraum als Übergangslösung einzurichten. Eine solche Übergangslösung wird seit dem Jahr 2020 durch einen der beiden Träger betrieben.
- 237 Zuständig für die Steuerung der Drogenhilfe und die Einrichtung des Drogenkonsumraums ist die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (Ressort). Das Gesundheitsamt Bremen (Gesundheitsamt) koordiniert die Aktivitäten der ambulanten Drogenhilfe in der Stadtgemeinde und bearbeitet die Zuwendungen an die Träger. Im Jahr 2021 wandte es dafür insgesamt rd. 3,4 Mio. € auf.

2 Drogenkonsumraum in Bremen

2.1 Übergangslösung

- 238 Das Ressort plante zunächst, als Übergangslösung ab April 2020 einen Drogenkonsumbus und ein Kontaktmobil bereitzustellen. Es entschied sich aber letztlich für Mobilbauten, u. a. wegen fehlender sanitärer Einrichtungen und beengter Raumverhältnisse in den Fahrzeugen. Die Kosten hierfür kalkuliert es mit 150 T€.
- 239 Im Vorfeld dieser Entscheidung hatte das Ressort die erforderlichen Voraussetzungen sowie den Aufwand für die Errichtung der Mobilbauten nicht vollständig geprüft. So waren die Arbeiten - insbesondere für Aufbau sowie Anschluss der Mobilbauten an die Strom- und Wasserversorgung - deutlich aufwendiger als zunächst angenommen. Dies führte zu einer Erhöhung der Investitionskosten auf insgesamt rd. 220 T€, die damit etwa 47 % über der ursprünglichen Kostenschätzung lagen. Außerdem konnte der Betrieb des Drogenkonsumraums in den Mobilbauten wegen der geänderten Bauausführung und pandemiebedingter Erschwernisse nicht wie geplant im April, sondern erst im September 2020 aufgenommen werden.
- 240 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Abs. 2 LHO bereits in der Planungsphase angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies ist notwendig, um sich einen Überblick über die Ausgangslage, den bestehenden Bedarf, die finanziellen Auswirkungen und die Ziele einer Maßnahme sowie dafür in Betracht kommende Handlungsalternativen zu verschaffen.
- 241 Für die Übergangslösung erstellte das Ressort keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und berief sich dafür auf eine besondere Dringlichkeit der Maßnahme. Den Investitionsbedarf ermittelte es außerdem nicht anhand realistischer Kostenberechnungen. Das Ressort hatte die Maßnahme auch angesichts der erheblichen Kostensteigerungen und der absehbar verspäteten Inbetriebnahme nicht hinterfragt.
- 242 Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch bei dringlichen Maßnahmen unerlässlich. Nur so kann schnell eine belastbare Entscheidungsgrundlage geschaffen werden, die den weiteren Planungs- und Durchführungsprozess nachhaltig unterstützt. Eine den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechende und - wie geboten - rechtzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte aufgrund ihrer auf Vollständigkeit gerichteten Systematik und formalen Strenge dazu beitragen können, alle notwendigen Maßnahmen in die Planung einzubeziehen. Fehlentscheidungen und Verzögerungen hätten



so vermieden und die Kosten für die Übergangslösung belastbar berechnet werden können. Mit dem Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstieß das Ressort gegen die LHO. Es konnte nicht belegen, die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet zu haben.

- 243 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig auch bei als dringlich erachteten finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
- 244 Das Ressort hat dies zugesagt, gleichzeitig jedoch nochmals angemerkt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte der geforderten umgehenden Umsetzung der Sofortmaßnahme entgegengestanden. Zudem wären die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mit der Auftragserteilung an Immobilien Bremen (IB) beachtet worden, weil IB Vergaben nach den rechtlichen Vorschriften durchführe. Diese Ausführungen vermögen nicht zu überzeugen. Bei der Umsetzung politischer Vorgaben ist es zunächst Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen. Dies gilt auch bei eilbedürftigen Maßnahmen. Ordnungsgemäß und zügig durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stehen einer beschleunigten Umsetzung von Vorhaben gerade nicht entgegen, sondern können sie durch eine fehlerfreie und wirtschaftliche Planung nachhaltig fördern. Dass IB bei der an eine Entscheidung anschließenden Durchführung einer Maßnahme vergaberechtliche Vorschriften zu beachten hat, befreit nicht von dem haushaltsrechtlichen Erfordernis, bereits ab der Planungsphase Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nur so kann von Anfang an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen werden.

2.2 Integrierter Drogenkonsumraum

- 245 Für den als dauerhafte Lösung geplanten integrierten Drogenkonsumraum identifizierte das Ressort bereits im Dezember 2019 drei Objekte in der Nähe des Hauptbahnhofs als mögliche Standorte. Für jedes der Gebäude bestand Umbaubedarf. Weil das Ressort auch hier keine den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte, ist nicht ersichtlich, wie es im Vergleich mit den beiden anderen Objekten zur Entscheidung für das letztlich ausgewählte Gebäude kam.
- 246 Das vom Ressort ausgewählte Objekt hat eine Gesamtfläche von rd. 1.336 m² und besteht aus einer Lagerhalle sowie einzelnen Büroräumen. Die notwendigen Umbaukosten schätzte das Ressort zunächst auf 330 T€. Wie üblich

war vorgesehen, IB als hierfür zuständige zentrale Stelle den Mietvertrag abzuschließen zu lassen.

- 247 Die erforderlichen Umbauarbeiten beabsichtigte die Eigentümerin des Objekts in enger Abstimmung mit dem Ressort sowie IB durchzuführen. Die dafür anfallenden Investitionskosten sollten allein von der Stadtgemeinde getragen werden. Im Zuge der Bauplanung wurde ein deutlich höherer Umbau- und Kostenaufwand festgestellt als zunächst angenommen. Das Ressort bezifferte die Investitionskosten im Frühjahr 2021 auf rd. 2,4 Mio. € und ein Jahr später bereits auf rd. 2,8 Mio. €. In diesen Beträgen enthalten war jeweils ein Risikozuschlag von 20 % für eventuelle Baukostensteigerungen. Im Vergleich zur ersten Kostenschätzung von 330 T€ aus dem Dezember 2019 lagen die geplanten Kosten damit mehr als achtmal höher.
- 248 Gleichwohl blieb das Ressort bei seiner Anmietungsentscheidung und einigte sich gemeinsam mit IB und der Eigentümerin auf einen im Mai 2022 vorgelegten Mietvertragsentwurf, dessen Inhalt die Grundlage für Gremienbefassungen bildete. Er sah einen einmaligen Baukostenzuschuss der Stadtgemeinde vor. Zudem sollte der darüberhinausgehende Investitionsbetrag während der fünfzehnjährigen Mindestlaufzeit des Vertrages auf die monatliche Miete umgelegt werden. Die tatsächliche Höhe der Investitionskosten sollte außerdem erst nach Abschluss der Umbaumaßnahmen festgestellt werden. Wären bis dahin weitere Kosten - z. B. durch erneute Baukostensteigerungen - entstanden, hätten auch sie allein von der Stadtgemeinde getragen werden müssen und so die monatliche Nettokaltmiete von anfänglich rd. 23,9 T€ (mithin rd. 17,90 € pro m²) noch weiter erhöht.
- 249 Trotz der erheblich steigenden finanziellen Belastungen, die mit der Einrichtung des integrierten Drogenkonsumraums zu erwarten gewesen waren, holte das Ressort die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nach. Zudem nahm das Ressort den Umstand, dass die im Mietvertragsentwurf vorgesehene Nettokaltmiete deutlich über der im Stadtgebiet Bremen üblichen Durchschnittsmiete für Büroflächen in Höhe von etwa 10,40 € pro m² lag, nicht zum Anlass, die Wirtschaftlichkeit seines Handelns zu hinterfragen. Es berief sich für seinen Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. darauf, der ausgewählte Standort wäre alternativlos gewesen.
- 250 Diese Auffassung des Ressorts trifft nicht zu. Noch im Dezember 2019 hatte es mehrere Objekte in Erwägung gezogen (s. Tz. 245), ohne deren Eignung nachvollziehbar ergebnisoffen bewertet zu haben. Neben einer Anmietung wären außerdem weitere Realisierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen gewesen, wie die Nutzung von Bestandsimmobilien, ein Ankauf oder Neubau.



- 251 Eine Anmietung mit zusätzlicher Baukostenübernahme stellt besondere Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit einer solchen Lösung. Bei der Gestaltung von Baukostenvereinbarungen ist aus Sicht Bremens als Mietpartei darauf zu achten, dass sich die Vermieterseite nicht einseitig von Risiken befreit, die mit der baulichen Herstellung einer Mietsache verbunden sind. Bauliche Maßnahmen an Gebäuden können die Attraktivität sowie die Ertragslage von Immobilien langfristig verbessern und damit zu einer deutlichen Wertsteigerung beitragen. Es liegt daher im Interesse Bremens als Mietpartei, die Höhe einer Baukostenbeteiligung an der voraussichtlichen Dauer des Mietverhältnisses auszurichten. Wirtschaftliches Ziel muss es dabei sein, die mitfinanzierte Verkehrswerterhöhung einer Immobilie spätestens bei Beendigung des Mietverhältnisses durch die normale Mietnutzung gleichsam verbraucht zu haben, um nicht ohne weitere Gegenleistung allein die Vermögenslage der Eigentümerseite verbessert zu haben.
- 252 Der im Mai 2022 vorgelegte Vertragsentwurf wurde diesen Grundsätzen nicht gerecht. Insbesondere durch die geplante vollständige, nicht auf einen bestimmten Höchstbetrag begrenzte Übernahme der Investitionskosten verteilte er die Risiken einseitig zu Lasten der Stadtgemeinde. Auch wäre in Anbetracht des Umfangs der geplanten baulichen Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von etwa 2,8 Mio. € nicht zu erwarten gewesen, dass die damit einhergehende Verkehrswertsteigerung des Mietobjekts bereits nach Ablauf der Mindestmietzeit von 15 Jahren wirtschaftlich kompensiert gewesen wäre.
- 253 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuholen sowie bei Anmietungen nur im begründeten Einzelfall zusätzliche Baukostenvereinbarungen in Betracht zu ziehen und sie jedenfalls auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Es ist erforderlich, die Risiken zwischen den Vertragsparteien ausgewogen zu verteilen und nur angemessene - an dem Mietgebrauch und der voraussichtlichen Mietdauer ausgerichtete - Beträge zu leisten.
- 254 Nachdem das Ressort zunächst im November 2022 mitgeteilt hatte, die Eigentümerin wolle den Mietvertrag aus verschiedenen Gründen nicht unterschreiben, legte es dem Senat im Januar 2023 nachverhandelte Mietvertragskonditionen zur Beschlussfassung vor. Danach war u. a. vorgesehen, die anfängliche monatliche Nettokaltmiete nochmals auf nun rd. 30,5 T€ (mithin rd. 22,90 € pro m²) zu erhöhen. Für das Recht, bis zum Beginn der Umbaumaßnahmen die Mietflächen bereits anderweitig nutzen zu können, war zudem beabsichtigt, 10 € pro m² bereits von Anfang des Jahres 2023 an als monatliche Nettokaltmiete zu zahlen. Mit dieser vorgelagerten Zwischennutzung und der anschließenden fünfzehnjährigen Mindestmietzeit würde sich eine

Vertragsdauer bis zum Ende des Jahres 2039 ergeben. Unverändert gegenüber dem Mietvertragsentwurf aus dem Mai 2022 waren dagegen die Regelungen zu künftigen Mieterhöhungen sowie zur Baukostenübernahme durch die Stadtgemeinde, die weiterhin nicht auf einen Höchstbetrag begrenzt ist.

- 255 Das Ressort fügte der Senatsvorlage eine wirtschaftliche Betrachtung bei, in der es erstmals Handlungsalternativen - wie etwa den Ankauf und die Anmietung des bevorzugten Objekts, die Nutzung zweier Bestandsimmobilien sowie den Verzicht auf die Maßnahme - für die Einrichtung eines integrierten Drogenkonsumraumes darstellte und bewertete. Der Variantenvergleich beschränkte sich jedoch nur auf eine allgemeine Beschreibung von Vor- sowie Nachteilen, ohne die Kosten der jeweiligen Handlungsmöglichkeit umfassend zu ermitteln und sich mit der Frage der Wirtschaftlichkeit einer Anmietung unter vollständiger Baukostenübernahme (s. Tz. 251) auseinanderzusetzen.
- 256 Auch ließ das Ressort weiterhin andere Möglichkeiten zur Problemlösung außer Betracht. Dies galt nicht nur für eine vertiefte Prüfung von Ankäufen in Bahnhofsnähe, sondern auch für einen Neubau. Für eine der beiden Bestandsimmobilien nahm das Ressort in seiner wirtschaftlichen Betrachtung einen so erheblichen Sanierungsbedarf an, dass es selbst von der Notwendigkeit eines Abrisses ausging. Die sich daraus ergebende Handlungsmöglichkeit, das in unmittelbarer Nähe zur bevorzugten Anmietlösung gelegene bremische Grundstück zu entwickeln und beispielsweise nach einem Abriss des dort vorhandenen, aber überwiegend leerstehenden Gebäudes neu zu bebauen, berücksichtigte das Ressort jedoch nicht.
- 257 Trotz Kenntnis der mit einer unbegrenzten Baukostenübernahme verbundenen erheblichen finanziellen Risiken bewertete das Ressort die ohnehin von ihm bereits bevorzugte Anmietungsvariante als wirtschaftlichste Lösung. Dazu führte es u. a. aus, ohne Berücksichtigung der Baukostenübernahme wäre die vereinbarte Nettokaltmiete ortsüblich. Tatsächlich umfasst die Nettokaltmiete jedoch das gesamte für den Gebrauch einer Mietsache vereinbarte Entgelt ohne Neben- und Betriebskosten. Auf die Miete umgelegte Investitionskosten erhöhen daher die Nettokaltmiete. Die in der wirtschaftlichen Betrachtung vorgenommene Einschätzung zur Angemessenheit und Ortsüblichkeit der vereinbarten Nettokaltmiete war deshalb unzutreffend. Selbst die ursprünglich vorgesehene Nettokaltmiete in Höhe von rd. 17,90 € pro m² hätte die ortsübliche Durchschnittsmiete für Büroflächen schon deutlich überstiegen. Dies gilt umso mehr für die nunmehr kalkulierte monatliche Nettokaltmiete von zunächst rd. 22,90 € pro m², deren weitere Steigerung bereits absehbar ist. Die für die Zwischennutzung der zu sanierenden Lagerhalle



vorgesehene Nettokaltmiete in Höhe von 10 € pro m² dürfte ebenfalls deutlich überhöht sein.

- 258 Auch die vom Ressort inzwischen vorgenommenen Überlegungen zu Wirtschaftlichkeitsaspekten genügen nicht den Anforderungen von § 7 LHO an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Hierzu wäre es mindestens notwendig gewesen, sämtliche relevanten Handlungsmöglichkeiten einzubeziehen, die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte zutreffend aufzuführen und die voraussichtlichen Kosten der einzelnen Varianten vollständig zu ermitteln. Insbesondere in Anbetracht der nunmehr zu erwartenden Kosten für die Anmietung einschließlich der Zwischennutzung in einer Gesamthöhe von etwa 7,46 Mio. € bis zum Ende des Jahres 2039 sowie weiterer finanzieller Belastungen, die aus Baukosten- oder Mietpreissteigerungen entstehen können, hätte es einer vertieften und umfassenden Untersuchung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Lösungen bedurft.
- 259 Der Rechnungshof beanstandet die wiederholte Nichtbeachtung von § 7 LHO und fordert das Ressort erneut auf, zur Vorbereitung und Absicherung von Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung angemessene, also gründliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

3 Zuwendungen an Träger der ambulanten Drogenhilfe

3.1 Vollständig umgesetzte Empfehlungen

- 260 Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof geprüft, inwieweit seine Empfehlungen und Forderungen aus der Prüfung von Zuwendungen an Träger der ambulanten Drogenhilfe (vgl. Jahresbericht 2015 - Stadt, Tz. 157 ff.) umgesetzt worden sind. Ressort und Gesundheitsamt sind dem in weiten Teilen nachgekommen.
- 261 So hat das Ressort u. a. das Nebeneinander von Zuwendungsverträgen und -bescheiden beendet. Das Gesundheitsamt bewilligt Zuwendungen an die Träger nun ausschließlich im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. Dadurch werden grundsätzlich alle Einnahmen der Träger bei der Ermittlung der Zuwendungshöhe berücksichtigt.

3.2 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 262 Der Rechnungshof hatte das Gesundheitsamt zudem aufgefordert, die Verwendungsnachweise nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zu prüfen. Ferner hatte er das Ressort gebeten, für

vertiefte Prüfungen Regelungen zur Zuständigkeit, zum Umfang und zum Turnus zu treffen.

- 263 Die Nachschau des Rechnungshofs hat ergeben, dass in den Jahren 2019 bis 2021 die Verwendungsnachweise der in der Drogenhilfe tätigen Träger nicht vertieft geprüft wurden. Das Ressort hat bislang auch keine allgemein gültigen Regelungen zur zeitlichen und inhaltlichen Auswahl der vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise festgelegt und damit gegen Haushaltsrecht verstoßen.
- 264 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die fehlenden Regelungen nunmehr zeitnah zu erstellen und vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise auch bei den Trägern der Drogenhilfe durchzuführen.
- 265 Das Ressort hat dazu mitgeteilt, es habe den Bereich der Prüfungsplanung und vertiefter Zuwendungsprüfungen inzwischen personell verstärkt. Es beabsichtige, Regelungen dazu im ersten Halbjahr 2023 einzuführen. Parallel werde eine Prüfplanung erstellt, die auch die in der Drogenhilfe tätigen Träger berücksichtigen werde.

3.3 Steuerung durch das Ressort

- 266 Außerdem hatte der Rechnungshof vom Ressort erwartet, messbare Ziele und Kennzahlen für die Drogenberatung festzulegen sowie ein unterstützendes Controllingssystem aufzubauen. Auf diese Weise wären der Drogenberatung qualitative und quantitative Standards vorzugeben gewesen, um flexibel auf neue Problemlagen reagieren sowie feststellen zu können, ob die Arbeit der Träger die gewünschte Wirkung erzielt hätte.
- 267 Gleichwohl nahm das Gesundheitsamt in den Jahren 2021 und 2022 nur allgemeine Zielwerte in seine Bewilligungsbescheide auf, z. B. zur gewünschten Mindestanzahl von Beratungs- und Betreuungsstunden, zu vorzuhaltenden Öffnungszeiten und zur Anzahl von Gruppenangeboten. Nicht festgelegt hatte das Gesundheitsamt jedoch Berichtspflichten, anhand derer sich der Erfolg der Drogenberatung im Einzelfall hätte bemessen lassen, etwa zur erreichten sozialen Stabilisierung drogenabhängiger Menschen. Unterstützende jährliche Controllinggespräche führte das Gesundheitsamt während der Prüfung durch den Rechnungshof nur mit einem der beiden Träger durch.
- 268 Fehlen Kennzahlen zum Erfolg der Drogenhilfe und unterbleiben Controllinggespräche, kann das Ressort nicht ermitteln, ob die Arbeit der Träger die gewünschte Wirkung erzielte und wie sie bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann.



- 269 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die Controllinggespräche auf den zweiten Träger auszuweiten. Er hat seine Erwartung gegenüber dem Ressort zum Ausdruck gebracht, gemeinsam mit dem Gesundheitsamt aussagekräftige Kennzahlen zur Wirkung der Beratungsangebote zu entwickeln sowie die Berichtspflichten der Träger um diese Kennzahlen zu ergänzen.
- 270 Das Ressort hat angegeben, nur in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt die jährlichen Controllinggespräche auf einen Träger beschränkt zu haben. Inzwischen fänden diese Gespräche wieder mit beiden Trägern statt. Aufgabe der Suchtberatungsstellen sei neben der Vermittlung in medizinische und psychosoziale Behandlungen vor allem die klientenorientierte, ergebnisoffene Beratung. Die Wirkungserfolge beider Tätigkeiten würden jährlich über ein bundesweites Standardmessverfahren der Suchthilfe dokumentiert. Die Entwicklung entsprechender Zielzahlen sei dabei ein fortlaufender Prozess.
- 271 Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ressort anhand bestehender Erkenntnisse Zielzahlen entwickelt. Solche Zielzahlen sind jedoch auch in den Berichtspflichten der Träger zu berücksichtigen und ihre Erreichung regelmäßig zu kontrollieren.



Umwelt

Wegerneuerung im Grünzug

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch für die Wegerneuerung unverzichtbar. Bei der Gestaltung und der baulichen Umsetzung eines neuen Wegs wurden technische Regelwerke unzureichend beachtet.

1 Geh- und Radweg Heufeldfleet

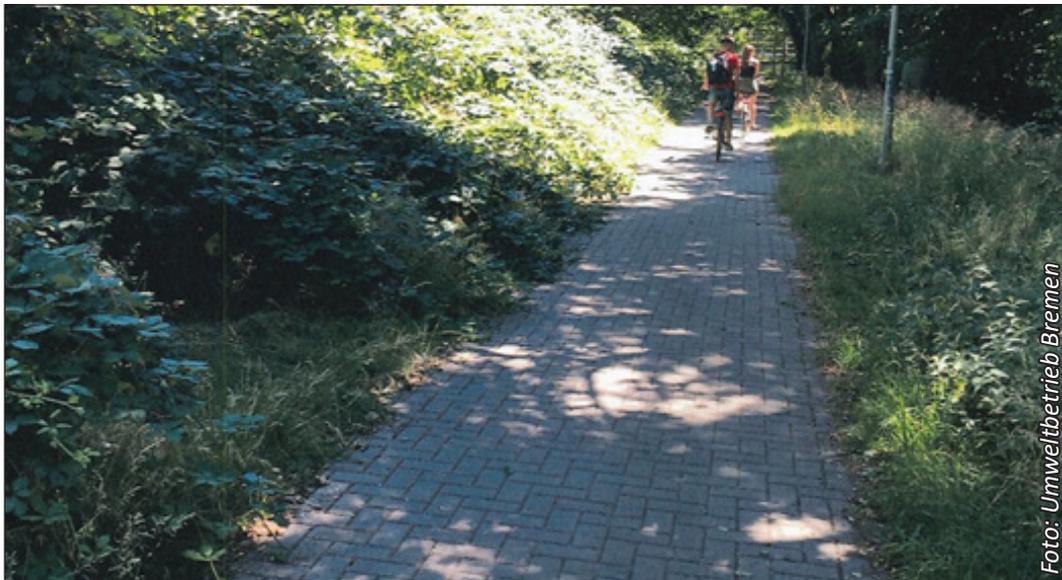
- 272 Der Umweltbetrieb Bremen (UBB), ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, gehört zum Ressort der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort). Er ist u. a. für die Planung und den Bau von Park- sowie Grünanlagen zuständig.
- 273 Der UBB erhielt Anfang 2018 vom Ressort den Auftrag, den Grünzugweg am Heufeldfleet zu erneuern. Der etwa 800 m lange Geh- und Radweg verbindet im Ortsteil Sebaldsbrück die Ludwig-Roselius-Allee mit dem Schlossparkbad. Er ist Teil des Haupttroutennetzes für den Radverkehr von der Vahr in Richtung Hemelingen. Da der Weg nicht im Zuge einer Straße geführt wird, handelt es sich um einen sogenannten selbstständig geführten Geh- und Radweg innerhalb einer öffentlichen Grünanlage. Er wird im Zweirichtungsverkehr genutzt.
- 274 In der Zeit von August 2018 bis Juni 2019 wurde der vorhandene Weg abgebrochen und anschließend neu hergestellt. Die Baumaßnahme kostete insgesamt rd. 350 T€.

2 Wirtschaftlichkeit der Neubauentscheidung

- 275 Die öffentliche Hand ist nach § 7 LHO verpflichtet, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten sowie angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Um eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen, ist es von zentraler Bedeutung, dass zumindest sämtliche zur Zielerreichung möglichen Handlungsalternativen ermittelt und miteinander verglichen werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss im Ergebnis die wirtschaftlich beste Handlungsmöglichkeit als Entscheidungsvorschlag unterbreiten.
- 276 In einer im Februar 2018 der Fachdeputation übermittelten Vorlage, anhand derer über Investitionsmittel für die Erneuerung von Grünanlagen beraten wurde, führte das Ressort aus, der Weg am Heufeldfleet sei in Betonpflaster angelegt und weise zahlreiche Unebenheiten auf. Die Ränder seien an vielen

Stellen über- oder eingewachsen. Dadurch sei die nutzbare Wegbreite stark eingeschränkt. Auch Wurzelaufwölbungen beeinträchtigten die Qualität deutlich. Aufgrund des schlechten baulichen Zustands müsse der Weg in seiner vollen Länge überarbeitet werden. Zur Wirtschaftlichkeit wurde ausgeführt, die Maßnahme diene der Wiederherstellung der Verkehrssicherheit bzw. der Förderung der Barrierefreiheit. Alleinige Alternative wäre, auf die Maßnahme zu verzichten. Dies hätte aber eine Sperrung im laufenden oder spätestens im darauffolgenden Jahr zur Folge. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die Sanierung und Neubau vergleichend bewertet hätte, fehlte jedoch.

- 277 In den Akten zu der Baumaßnahme fanden sich zahlreiche Fotos, die den Zustand des Wegs vor dem Neubau zeigen. Darunter waren folgende Bilder.





- 278 Lediglich an einzelnen Stellen im Streckenverlauf waren Absackungen und Unebenheiten in den Pflasterflächen erkennbar. Wurzelaufwölbungen wurden nur an einer Stelle festgehalten. Pflanzen wuchsen allerdings teilweise stark über die Ränder des Wegs. Insgesamt wurde eine weitestgehend nutzbare Anlage mit einer unzureichenden Grünpflege dokumentiert. Auch das Fehlen von Hinweisschildern auf mögliche Einschränkungen oder Schäden deutete darauf hin, dass die Verantwortlichen die Verkehrssicherheit als gegeben ansahen. Anzeichen für bestehende oder drohende Verkehrssicherheitsmängel gingen aus der Dokumentation nicht hervor.
- 279 Ein dringender Bedarf für einen Neubau des Wegs auf ganzer Länge, wie in der Deputationsvorlage ausgeführt, war anhand der Fotos nicht belegt. Aus wirtschaftlichen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit für einen Neubau erst dann, wenn die Kosten für Sanierung und Unterhaltung keinem ausreichenden Nutzen gegenüberstehen oder die Kosten für einen Neubau übersteigen. Einzelne Unebenheiten in den Pflasterflächen hätten sich durch gezielte Reparaturmaßnahmen beheben lassen. Die Versäumnisse im Bereich der Grünpflege hätten nachgeholt werden können und die ursprünglich nutzbare Breite des Wegs wäre wiederherzustellen gewesen.
- 280 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vom Ressort ein Neubau des Wegs für rund 350T € veranlasst wurde, ohne zuvor die Möglichkeit einer kostengünstigeren Sanierung geprüft zu haben. Damit hat es gegen Haushaltsrecht verstoßen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die

Landeshaushaltsordnung einzuhalten und ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

- 281 Zum Zustand des Wegs führte das Ressort aus, der Weg aus den 1970er Jahren wäre aufgrund einfacher Bauweise abgängig gewesen. Zwar ließe sich bei solchen Wegen der verkehrssichere Zustand durch abschnittsweise Sanierungsmaßnahmen im Bestand für einige Jahre erhalten. Dies wäre jedoch kostenintensiv und es stehe nur ein geringes Unterhaltungsbudget zur Verfügung. Der erhebliche Sanierungstau wäre nur durch Investitionen zu beheben gewesen. Das Ressort stellte in Frage, dass einfache Sanierungsmaßnahmen im Sinne einer sparsamen Mittelverwendung nachhaltig gewesen wären, weil eine komplette Sanierung damit nur aufgeschoben worden wäre. Zudem sei es erklärtes Ziel der Stadt Bremen, den Radverkehrsanteil im Alltagsverkehr zu stärken und bequem zu befahrende Radwege in ausreichender Breite in einem zusammenhängenden Wegenetz zu schaffen. So sei der etwa 800 m lange Weg ein Teilabschnitt einer etwa 3 km langen Hauptroute. Daher handele es sich nicht um eine einfache Sanierung.
- 282 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass neu herzustellende Geh- und Radwege komfortabel nutzbar sein sollten. Das Ressort vermochte seine Äußerung, der Weg wäre nach 50 Jahren baufällig, aber nicht zu belegen. Sofern die Gebrauchstauglichkeit gegeben ist, genügt es nicht, für eine Neubaut Entscheidung allein das Jahr der Herstellung und die damals übliche Bauweise anzuführen. Das Ressort räumte zwar ein, mit Sanierungsmaßnahmen hätte der verkehrssichere Zustand einige Jahre erhalten werden können. Seine Annahme, nach einer kostenintensiven Sanierung wäre ein verkehrssicherer Zustand nur von kurzer Dauer, wies es jedoch nicht nach. Es wäre aber die Aufgabe des Ressorts gewesen, die selbst aufgeworfene Frage nach dem sparsamen und nachhaltigen Mitteleinsatz nachvollziehbar zu beantworten. Der Rechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen gewesen wäre, und bleibt bei seiner Forderung, Mittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Unterfinanzierte Unterhaltungsarbeiten mit dem Einsatz von Investitionsmitteln auszugleichen, ist zudem nicht akzeptabel.

3 Anforderungsgerechte Wege

- 283 Um den Anforderungen an einen sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb eines gemeinsamen Geh- und Radwegs gerecht zu werden, sind bei Planung und Bau die allgemein anerkannten Regeln der Technik anzuwenden. Hierzu zählen auch die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA), die u. a. über die Richtlinie Bremens zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des

öffentlichen Verkehrsraums und öffentlicher Grünanlagen zu beachten sind. Die genannte Richtlinie verweist zur barrierefreien Gestaltung ausdrücklich auf die Ausführungen zur Einhaltung der Mindestbreiten und -radien in den ERA.

- 284 Das Ressort hatte in seiner Vorlage für die Deputation neben der Wiederherstellung der Verkehrssicherheit auch die Förderung der Barrierefreiheit bestehender Wege als Ziel der Baumaßnahme genannt. Nach den ERA beträgt das Regelmaß von baulich angelegten Zweirichtungsradwegen 3 m. Bei diesem Maß finden zu Fuß Gehende noch keine Berücksichtigung. Überdies empfehlen die ERA für wichtige Radverkehrsverbindungen vor allem in Grünbereichen bei starkem Fußgänger- oder Radverkehr sogar eine Trennung der Verkehre.
- 285 Vor der Baumaßnahme betrug die befestigte Breite des Wegs rd. 4 m und war in Teilbereichen nur durch den starken Grünbewuchs auf etwa 2,5 m eingeschränkt. Der Neubau wurde mit einer Wegbreite von durchgängig 3 m angelegt. Somit entsprach der Neubau nur dem Mindestmaß eines reinen Radwegs im Zweirichtungsverkehr, obwohl die gemeinsame Nutzung von zu Fuß Gehenden und Radfahrenden vorgesehen war.
- 286 Überdies münden zum neuen Weg führende, getrennte Geh- und Radwege in die neue, gemeinsam zu nutzende und deutlich schmalere Wegfläche. Die folgenden Bilder zeigen die Übergänge der bestehenden Geh- und Radwege auf den neu hergestellten gemeinsamen Weg.





- 287 Weil die getrennten Wege übergangslos in die neue Fläche münden, sind die Anschlüsse konfliktträchtig. In manchen Bereichen sind solche Übergänge sogar nahezu rechtwinkelig.
- 288 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass bei der Planung und Gestaltung des Wegs sicherheitsrelevante Aspekte, wie Mindestbreiten und -radien, nicht eingehalten wurden. Da das Ressort eine deutliche Stärkung des Radverkehrsanteils im Alltagsverkehr beabsichtigt, ist abzusehen, dass diese Problematik künftig von besonderer Bedeutung sein wird und es insbesondere auf den konfliktträchtigen Wegabschnitten vermehrt zu Unfällen kommen könnte. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb aufgefordert, Verkehrssicherungsmaßnahmen zu ergreifen.
- 289 Das Ressort hat die Auffassung vertreten, eine Breite von 3 m bei Radwegen im Zweirichtungsverkehr und mit geringem Aufkommen von zu Fuß Gehenden entspräche den ERA. Die Herstellung einer Breite von 4 m hätte demgegenüber erhebliche Auswirkungen auf den angrenzenden Baumbestand mit seinen zahlreichen Starkwurzeln gehabt. Gegenüber der früher durch Bewuchs reduzierten Restbreite von rd. 2,5 m stelle zudem die Verbreiterung auf 3 m eine Verbesserung dar.
- 290 Ferner hat das Ressort ausgeführt, es handele sich um eine Wegeverbindung in einer öffentlichen Grünanlage bei der - anders als bei öffentlichen Verkehrsflächen - nicht ausschließlich die Maßstäbe der ERA angelegt werden könnten. Radfahrende hätten sich nach § 29 des Bremischen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (BremNatG) in den öffentlichen Grünanlagen

rücksichtsvoll zu verhalten und langsames Fahren entspräche einer Nutzung im Sinne des Gemeingebrauchs.

- 291 Diese Ausführungen überzeugen nicht. Bei der gemeinsamen Nutzung von zu Fuß Gehenden und Radfahrenden im Zweirichtungsverkehr ist nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik eine Breite von 3 m unzureichend. Die in den ERA enthaltenen Vorgaben gelten nach der Richtlinie zur Barrierefreiheit (s. Tz. 283) ausdrücklich auch für Wege in Grünanlagen. Die angeführte naturschutzrechtliche Bestimmung aus § 29 BremNatG vermag daran nichts zu ändern, weil sie keine entgegenstehenden Vorgaben zu Wegbreiten enthält, sondern lediglich eine allgemeine Rücksichtnahme bei der Nutzung von Grünanlagen vorgibt. Auch für die Teilnahme am Straßenverkehr gilt das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und trotzdem sind weitreichende Vorschriften für eine konfliktfreie Nutzung notwendig. Überdies ist der naturschutzrechtliche Gemeingebrauch von öffentlichen Grünanlagen nur zum Zweck der Erholung vorgesehen. Demgegenüber hat der Radweg nach eigenen Angaben des Ressorts eine außerordentliche verkehrliche Bedeutung im Haupttroutennetz der Stadt und ist sogar für den Radverkehr ausgemerkelt.
- 292 Auch wenn das Ressort dem ausdrücklich widerspricht, sieht der Rechnungshof die Gestaltung des Wegs als problematisch an. Er bleibt daher bei seiner Forderung zu prüfen, wie Gefahrenstellen entschärft werden können. Zudem ist das Ressort gehalten zu beobachten, ob es zu auffälligen oder erhöhten Konflikten kommt, sodass möglicherweise weitere Maßnahmen zu ergreifen wären.

4 Notwendige Abrechnungsgrundlagen

- 293 Nach baurechtlichen Vorschriften ist die Vergütung der ausgeführten Leistungen prüfbar abzurechnen. Der Abrechnung sind daher als Nachweis für Art und Umfang der Leistungen die erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen sowie andere Belege, z. B. Aufmaßblätter, beizufügen. Die notwendigen Feststellungen dafür sind dem Fortgang der Leistungen entsprechend möglichst gemeinsam von Auftraggebenden und Auftragnehmenden vorzunehmen, um von vornherein Vertragsstreitigkeiten zu vermeiden. Die tatsächlich erbrachten Leistungen werden durch Unterschriften der Vertragsparteien auf den Aufmaßblättern bestätigt und somit verbindlich festgestellt.
- 294 Aufmaße wurden überwiegend nicht gemeinsam genommen. In der Folge konnte der UBB Mengenangaben in der Schlussrechnung teilweise nur unzureichend prüfen, sodass nicht sichergestellt war, die abgerechneten Mengen in vollem Umfang erhalten zu haben. So war u. a. Folgendes festzustellen:

- Digitale Aufmaße übernahm der UBB als Abrechnungsgrundlage, ohne zu berücksichtigen, dass sie hinsichtlich der aufzumessenden Punkte vor Ort oder der Kalibrierung der Systeme fehlerhaft gewesen sein könnten.
 - Die Datierung von Aufmaßblättern war teilweise fehlerhaft. So datierten die Aufmaße einer Schlussrechnung überwiegend auf den zweiten Tag nach Baubeginn, obwohl die Arbeiten viele Wochen andauerten.
 - Der UBB vergütete teilweise Leistungen, deren Umfang von den Auftragnehmenden nicht in ausreichender Weise nachgewiesen worden war. Es blieb in diesen Fällen offen, ob die abgerechneten Mengen in vollem Umfang erbracht worden waren. Auch vom UBB vielfach zur ergänzenden Dokumentation herangezogene Fotos ließen keine Messvorgänge oder Maßangaben erkennen.
- 295 Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, bei der Abrechnung von Bauleistungen die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben zu beachten und korrekte Abrechnungsgrundlagen zu schaffen. Hierzu ist der Aufmaßerstellung eine den Vorschriften entsprechende Sorgfalt zukommen zu lassen.
- 296 Der UBB hat die Beanstandungen des Rechnungshofs teilweise eingeräumt. Zwar seien in einer Abschlagsrechnung nicht alle Aufmaße abgezeichnet worden. Deswegen wären jedoch die Aufmaße nicht fehlerhaft. Die Bauleitungen der Auftragnehmenden hätten gemeinsam mit dem UBB den Baufortschritt bei Ortsterminen mehrfach wöchentlich geprüft. Auch habe der UBB die allein von den Auftragnehmenden erstellten Aufmaße einer Plausibilitätsprüfung unterzogen.
- 297 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Ortstermine nicht die gemeinsame Erstellung von Aufmaßen ersetzen können. Allein die Plausibilität von Aufmaßen zu prüfen, ist ebenfalls nicht ausreichend.
- 298 Bautechnisch sind auch Vorgaben zu beachten, die u. a. die Güte der Baumaterialien sowie notwendige Kontrollprüfungen betreffen. Für den Einbau von Asphalt-schichten gilt es, die Güteeigenschaften des ausgeschriebenen und einzubauenden Mischguts überprüfen zu lassen. Nach dem Einbau haben darüber hinaus die Auftraggebenden anhand von Bohrkernen die fertige Asphalt-schicht auf die Einhaltung der technischen Anforderungen hin zu kontrollieren.
- 299 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass der UBB weder Mischgutproben genommen noch Kernbohrungen veranlasst hatte. Er hat den UBB aufgefordert, die Kontrollprüfungen künftig vorschriftenkonform vorzunehmen und zu dokumentieren.



-
- 300 Der UBB hat angeführt, eine ganztägige Bauüberwachung hätte den Einbau verfolgen können und die Asphaltqualität wäre sehr gut gewesen. Dunkle Wiederverfüllungen der Bohrlöcher in dem hellen Asphalt hätten vermieden werden sollen.
- 301 Der Rechnungshof betont nochmals, dass eine Inaugenscheinnahme von Asphaltarbeiten nicht ausreichend ist, um den Kontrollpflichten nachzukommen. Die Qualität des gelieferten Mischguts kann nur anhand von Proben und diejenige der eingebauten Asphaltsschicht nur anhand von Untersuchungen an Bohrkernen nachgewiesen werden. Es obliegt dem UBB sicherzustellen, dass sowohl Beschaffenheit als auch Menge der erbrachten Leistungen vollumfänglich den ausgeschriebenen Leistungsanforderungen entsprechen.



Mobilität, Stadtentwicklung

Martinistraße als Erlebnisraum

Voraussetzung für einen Verkehrsversuch ist eine konkrete Gefahrenlage für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs. Die Gefahrenlage ist anhand von Tatsachen im Vorfeld zu ermitteln und zu dokumentieren.

Mittel aus dem Bremen-Fonds hätten für den Verkehrsversuch nicht verwendet werden dürfen und waren darüber hinaus unwirtschaftlich eingesetzt.

1 Pläne für die Martinistraße

- 302 Bremens Verkehrs- und Stadtentwicklungspläne sahen bereits seit Herbst 2014 für die Innenstadt vor, ihre Zentralität zu stärken, sie autoärmer zu machen sowie ihr Verkehrsaufkommen ökologischer und sozialer zu gestalten. Für das Martiniviertel war u. a. vorgesehen, die Aufenthalts- und Erlebnisqualität zu erhöhen, seine Erreichbarkeit zu sichern sowie den motorisierten Individualverkehr in der Martinistraße zu verringern, um die durch den Durchgangsverkehr bedingte Trennwirkung aufzuheben. Mit der Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans Ende November 2019 durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) sollten in der Martinistraße außerdem Kraftfahrzeugflächen zugunsten des Fuß- und Radverkehrs sowie der Aufenthalts- und Erlebnisqualität zurückgebaut werden. Das Ressort schlug dabei ebenfalls vor, ergänzende temporäre Verkehrsversuche und Straßenumgestaltungen durchzuführen, um die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen erproben zu können.
- 303 Ende August 2020 beschloss der Senat für die Innenstadt ein ressortübergreifendes Aktionsprogramm zur Steigerung ihrer Aufenthalts- und Erlebnisqualität, zu dessen Finanzierung der kreditfinanzierte Bremen-Fonds vorgesehen war. Es war beabsichtigt, kurzfristig den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie auf die Innenstadt entgegenzuwirken. Zu den einzelnen Maßnahmen des Vorhabens „Martinistraße als Erlebnisraum“ zählte auch ein Verkehrsversuch. Insgesamt verfolgte das Ressort das Ziel, die Martinistraße als „Brücke zwischen Obernstraße und Schlachte“ umzugestalten.
- 304 Die Kosten für die Gestaltung der Martinistraße als Erlebnisraum und die Veranstaltung von Events beliefen sich zum Stichtag 28. November 2022 insgesamt auf einen Zwischenstand von insgesamt rd. 807 T€. Der begleitende Verkehrsversuch sowie dessen Evaluation verursachten bis dahin weitere Kosten

von etwa 325 T€. Von den ursprünglich bereitgestellten Mitteln in Höhe von 1,3 Mio. € waren somit gut 1,1 Mio. € ausgegeben worden.

2 Anforderungen an Verkehrsversuche

2.1 Rechtmäßigkeit

- 305 Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Straßenverkehrsordnung (StVO) können Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrssichernder Maßnahmen beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Erlassen Behörden danach verkehrsrechtliche Anordnungen, müssen sie eindeutig zu erkennen geben, ob die Anordnung der Erforschung oder Erprobung dient. Während Erforschungsmaßnahmen eine qualifizierte Gefahrenlage voraussetzen, wird für Erprobungsmaßnahmen lediglich eine einfache, aber dennoch konkrete Gefahrenlage gefordert. Sowohl Erforschungs- als auch Erprobungsmaßnahmen müssen der Gefahrenabwehr dienen, was unmittelbar aus § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO folgt.
- 306 Nach Angaben des Ressorts waren Anlass und Ziel der Anordnungen, verkehrliche Nutzungsarten der Martinistraße unter Berücksichtigung des Verkehrsentwicklungskonzepts auf ihre Wirkungen - wie bessere Integration in das fußläufige Wegesystem, Verbesserung der Aufenthaltsqualität, Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrs - hin zu erproben, um Erkenntnisse für eine spätere Straßengestaltung zu gewinnen. Jedoch war keiner der Anordnungen zu den Verkehrsversuchsphasen zu entnehmen, dass die Maßnahmen der Erprobung, Erforschung oder gar der Gefahrenabwehr gedient hätten.
- 307 Der Rechnungshof hat das Handeln des Ressorts bemängelt, weil es den rechtlichen Anforderungen nicht genüge. Allgemeine verkehrsentwicklungspolitische Ziele reichen allein nicht aus, um Erprobungs- oder Erforschungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Solche Maßnahmen müssen an eine straßenverkehrsrechtliche Gefahrenlage anknüpfen.
- 308 Zunächst hat das Ressort erwidert, seit der Änderung der Straßenverkehrsordnung im April 2020 wäre für die Anordnung von Erprobungsmaßnahmen das Vorliegen einer Gefahrenlage als Voraussetzung nicht mehr erforderlich. Außerdem hätte in der Martinistraße eine Gefahr behoben werden müssen, weil vor dem Verkehrsversuch in vielen Straßenabschnitten keine sichere Querung für den Fußverkehr möglich gewesen wäre. Später hat das Ressort hingegen angegeben, der Verkehrsversuch hätte nicht der Erprobung, sondern



von Anfang an der Erforschung des Verkehrsverhaltens und der Verkehrsabläufe gedient.

- 309 Die vom Ressort vertretene Auffassung entspricht nicht der Rechtslage. Auch nach der Novelle der Straßenverkehrsordnung setzen sowohl Erforschungs- als auch Erprobungsmaßnahmen jeweils eine Gefahrenlage voraus, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Dies folgt nicht nur aus dem Wortlaut und der Systematik der Regelungen, sondern auch aus der Begründung zur Änderung des Gesetzes sowie der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Zudem muss eine Gefahrenlage ausreichend dargelegt werden. Eine bloße Behauptung genügt dafür nicht, vielmehr bedarf es zum Beleg der Gefahr einer fundierten Tatsachengrundlage. Die Anordnungen des Ressorts zu den Verkehrsversuchsphasen enthielten aber keine Tatsachen, die eine solche Gefahr hätten begründen können und waren somit auch ermessensfehlerhaft. Der Rechnungshof hält daher an seiner Rüge fest.

2.2 Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

- 310 Unabhängig von der fehlenden Rechtmäßigkeit des Verkehrsversuchs begegnet er auch erheblichen Bedenken hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Der Verkehrsversuch wurde in drei Phasen mit jeweils unterschiedlichen Varianten durchgeführt. Bei allen Varianten wurde der Kraftfahrzeugverkehr grundsätzlich auf eine Spur pro Richtung reduziert. Die erste Versuchsphase umfasste die Vollsperrung des Mittelabschnitts der Martinistraße, die zweite Phase sah auf einem Teilabschnitt eine Einbahnstraße vor und die dritte Phase einen durchgängigen Zweirichtungsverkehr sowie breite Radfahrstreifen. Um die verkehrlichen Auswirkungen auswerten zu können, wurden vor Beginn des Verkehrsversuchs Verkehrszahlen als Referenzgrößen erhoben. Während der Versuchsphasen zwei und drei ermittelte das Ressort neben den Daten zum Kraftfahrzeugverkehr auch an einigen Knotenpunkten Daten zum Radverkehr.
- 311 Der Verkehrsversuch eignete sich nicht dazu, möglichst weitreichende Erkenntnisse zu Auswirkungen, Folgen und Übertragbarkeit der jeweiligen verkehrlichen und stadtgestalterischen Eingriffe zu gewinnen. Zur ersten Versuchsphase erhob das Ressort keine Daten, weil es sie von Anfang an nicht für geeignet zur späteren Umsetzung hielt. Es war daher weder zweckmäßig noch wirtschaftlich, sie in den Verkehrsversuch einzubeziehen. Auch zur zweiten und dritten Versuchsphase fehlten weitestgehend konkrete Ergebnisse, die für Planungen zur Umgestaltung des Straßenraums der Martinistraße hätten herangezogen werden können. Das Ressort hatte außerdem bis zum Abschluss des Verkehrsversuchs nur wenige weitere Maßnahmen des Verkehrsentwicklungsplans zur

autofreien Innenstadt durchgeführt. Die verkehrlichen Rahmenbedingungen werden sich jedoch durch die zahlreichen nach dem Verkehrsentwicklungsplan noch anstehenden Maßnahmen erheblich verändern. Die anfangs vom Ressort erhobenen Verkehrszahlen sind daher für eine Analyse der künftigen Verkehre in der Innenstadt wenig aussagekräftig. Den mit der Durchführung des etwa neunmonatigen Verkehrsversuchs einschließlich seiner Evaluation verursachten Kosten von rd. 325 T€ zuzüglich des Aufwands in der Verwaltung steht insgesamt nur ein geringer verkehrsplanerischer Nutzen gegenüber.

- 312 Der Rechnungshof hat das unzweckmäßige Verwaltungshandeln bemängelt und das Ressort aufgefordert, bei der Planung von Straßenverkehrsanlagen geeignete Handlungsvarianten einzubeziehen, etwa Verkehrssimulationen. Unter Berücksichtigung der Kosten-Nutzen-Relation sind zudem nachvollziehbare Vorüberlegungen anzustellen. Um eine wirtschaftliche Planung zu gewährleisten, sind auch die standardisierten Regelwerke für Verkehrsplanung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen anzuwenden.
- 313 Das Ressort hat hierzu vorgetragen, die Vollsperrung des Mittelabschnitts der Martinistraße wäre kein Bestandteil des Verkehrsversuchs gewesen. Deshalb hätte es in dieser Zeit auch keine Daten zum Verkehr erhoben. Diese Ausführungen stehen allerdings im Widerspruch zu seiner verkehrlichen Anordnung aus dem Juli 2021 und zu seiner Deputationsvorlage aus dem Juni 2022. Darin gab das Ressort u. a. an, dass der Verkehrsversuch drei Phasen umfasse.
- 314 Zudem hat das Ressort erwidert, einen Verkehrsversuch durchzuführen, hätte sich zur Ermittlung der Nutzungsansprüche und -konflikte aufgedrängt. Der Verkehrsversuch wäre ebenfalls erforderlich gewesen, um planerische Konzepte, die auch vorab modelliert worden seien, für alle Beteiligten nachvollziehbar zu gestalten und im Anschluss zu einer von einer breiten Mehrheit getragenen Lösung weiterzuentwickeln. Überdies würden Verkehrsversuche eine Diskussion über die Änderung des öffentlichen Raums ermöglichen. Nicht alle verkehrlichen Gegebenheiten und Verhaltensweisen ließen sich in Verkehrsmodellen so exakt abbilden, dass abschließende Aussagen möglich wären. Modellierungen würden dazu dienen, grundsätzliche strategische Entscheidungen vorzubereiten. Die Erstellung eines umsetzbaren Straßenentwurfs wäre zu keiner Zeit Ziel des Verkehrsversuchs gewesen. Mit dem Verkehrsversuch einschließlich seiner Evaluation hätte das Ressort zudem weitreichende Erkenntnisse zu Auswirkungen und Folgen für alle Verkehrsteilnehmenden gewinnen können. In der Evaluation wäre eine Anzahl von mehreren kleineren Anpassungsmaßnahmen benannt worden, die in der Folgezeit umgesetzt würden.



315 Dies vermag nicht zu überzeugen. Eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten gehört zu einem ordnungsgemäßen Planungsprozess mit einer Variantenuntersuchung. Verkehrssimulationen stellen überdies mittlerweile - insbesondere bei komplexen Aufgabenstellungen - ein verbreitetes Planungsinstrument dar. Auch öffentliche Diskussionen können als Teil standardisierter Planungsprozesse durchgeführt werden, wie es das Ressort bereits bei anderen Maßnahmen praktiziert hatte. Ziel des Verkehrsversuchs war es ursprünglich gewesen, Erkenntnisse für die Umgestaltung zu erlangen. Letztlich verglich das Ressort aber nur zwei zuvor ausgewählte Varianten. Wenn das Ergebnis der Evaluation nunmehr lediglich zu mehreren kleineren Anpassungsmaßnahmen führt, steht der Nutzen des Verkehrsversuchs in keinem angemessenen Verhältnis zu seinen Kosten. Immerhin wäre von einem derart groß angelegten Verkehrsversuch zu erwarten gewesen, dass er wesentlich zur Entwicklung eines umsetzbaren Straßenentwurfs beiträgt. Dies ist nach den jüngsten Ausführungen des Ressorts allerdings nicht in einem solchen Maße zu erwarten, sodass die behauptete Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit seines Handelns noch stärker in Frage steht. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, bei der Planung von Straßenräumen zweckmäßig und wirtschaftlich zu handeln.

3 Vergaberechtliche Aspekte

316 Öffentliche Auftraggeber haben bei Beschaffungen das Vergaberecht zu beachten. Vergabeverfahren sind transparent zu führen und das Gleichbehandlungsgebot ist einzuhalten. Darüber hinaus ist wirtschaftlich und sparsam zu beschaffen.

317 Mit der Umsetzung des Vorhabens „Martinistraße als Erlebnisraum“ beauftragte das Ressort ein Unternehmen aus dem Bereich Veranstaltungsorganisation, Kommunikation und Marketing. Diesem Unternehmen erteilte das Ressort nacheinander drei Aufträge, den ersten für die Erstellung eines Grobkonzepts, den zweiten für die Weiterentwicklung sowie Umsetzung dieses Konzepts und den dritten für die Durchführung einer Bürgerbeteiligung sowie für die Auswertung der zuvor während des Verkehrsversuchs veranstalteten Aktionen im Straßenraum. Die Leistungen des Unternehmens vergütete es insgesamt mit rd. 220 T€ brutto.

318 Die Prüfung der vom Ressort durchgeführten Vergabeverfahren ergab zahlreiche Mängel.

- Ein Auftragswert, der die Grundlage für das zu wählende Vergabeverfahren hätte bilden müssen, wurde nicht geschätzt. Auch unterblieb eine ganzheitliche Betrachtung aller Leistungen.
- Angebote wurden in zwei Verfahren nicht transparent gewertet. So waren zum Teil Zuschlagskriterien nicht gewichtet und Bewertungsmaßstäbe nicht angegeben worden.
- Bei der Vergabe zur Konzeptweiterentwicklung und -umsetzung legte das Ressort mit sechs Tagen eine sehr kurze Angebotsfrist fest. Dadurch verschaffte es demjenigen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil, das bereits das Gesamtkonzept entwickelt hatte.
- In allen drei Verfahren wurde die Vergabe der Leistungen nicht hinreichend dokumentiert.
- Das vom Ressort beauftragte Unternehmen vergab Leistungen im Wert von mehreren Hunderttausend Euro an Dritte. Die dafür durchgeführten Vergabeverfahren ließen sich aufgrund unvollständiger Unterlagen jedoch nicht vollumfänglich überprüfen.

319 Der Rechnungshof hat das nicht vergaberechtskonforme Vorgehen des Ressorts beanstandet. Er hat es aufgefordert, die Vergabevorschriften einzuhalten. Zudem hat er das Ressort darauf hingewiesen, dass es seine Pflichten und Verantwortungen als öffentlicher Auftraggeber nicht in Gänze an Auftragnehmer übertragen darf, sondern insoweit eine Kontrollaufgabe besitzt. Für eine hinreichende Kontrolle durch das Ressort hätte es sogar deshalb besonderen Anlass gegeben, weil sich aus den Unterlagen des Unternehmens bereits Anhaltspunkte für Vergaberechtsverstöße ergeben hatten. Das Ressort hat zugesagt, den Erwartungen und Aufforderungen des Rechnungshofs bei Vergaben ohne Einschränkungen nachzukommen.

4 Finanzierung aus dem Bremen-Fonds

320 Das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse, erlaubt Kreditfinanzierungen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, etwa zur Bekämpfung einer Pandemie oder zur Abmilderung ihrer Folgen. Kreditfinanzierte Vorhaben sind daher nur zulässig, wenn sie einen inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Pandemie aufweisen. Dies sowie die Eignung zur Pandemiebekämpfung oder zur Folgenbeseitigung ist für jede einzelne Maßnahme umfassend zu begründen.



- 321 Das Ressort berief sich in seinem Antrag auf Mittel aus dem Bremen-Fonds im Wesentlichen darauf, der sog. Lockdown von Mitte März bis Mai 2020 sowie weitere Einschränkungen hätten tiefgreifende negative Auswirkungen auf den Handel, die Gastronomie und die Tourismuswirtschaft. Um dem entgegenzuwirken, wäre es erforderlich gewesen, Erreichbarkeit und Aufenthaltsqualität der Innenstadt kurzfristig zu verbessern sowie strukturelle Einbrüche abzumildern.
- 322 Erhebliche Defizite von Aufenthaltsqualität und Erreichbarkeit der Martinistraße standen nicht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Pandemie, sondern waren bereits etliche Jahre vorher erkannt worden (s. Tz. 302). Die auch schon vor der Pandemie in den Verkehrs- und Stadtentwicklungsplänen für die Martinistraße vorgesehenen Maßnahmen waren nur noch nicht umgesetzt worden. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass die Pandemie die altbekannten Probleme in der Innenstadt noch verstärkte, ist vor dem Hintergrund der strengen verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Rechtfertigung einer Kreditfinanzierung zudem nicht dargetan, inwieweit eine mehrwöchige Straßen(teil)sperrung für den Kraftfahrzeugverkehr, die Bereitstellung von Sitzgelegenheiten sowie die Schaffung von Sport- und Kulturangeboten tatsächlich geeignet gewesen sein könnten, Pandemiefolgen für Handel, Gastronomie und Tourismus nachhaltig zu beseitigen oder zumindest aktuell zu lindern. Es fehlte nicht nur an der erforderlichen umfassenden, sondern bereits an einer schlüssigen Begründung für den Kausalzusammenhang mit der Pandemie.
- 323 Auch im Nachhinein liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob das Vorhaben „Martinistraße als Erlebnisraum“ die erhofften positiven Effekte für Handel, Gastronomie und Tourismus - selbst nur kurzfristig - überhaupt hätte erzielen können, weil eine dahingehende Überprüfung unterblieb. Da die Auswirkungen des Verkehrsversuchs unklar blieben, konnte er zudem keine weiterführenden Erkenntnisse zur Erreichbarkeit der Martinistraße liefern.
- 324 Unabhängig von den fehlenden Voraussetzungen für eine Finanzierung des Vorhabens „Martinistraße als Erlebnisraum“ einschließlich des Verkehrsversuchs aus dem Bremen-Fonds hält es der Rechnungshof auch hinsichtlich der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenfalls nicht für vertretbar, den Aufwand von rd. 1,1 Mio. € (s. Tz. 304) für ein - letztlich - mehrwöchiges Straßenfest noch als angemessen anzusehen.
- 325 Der Rüge des Rechnungshofs hat das Ressort entgegnet, der Senatsbeschluss über die Finanzierung aus dem Bremen-Fonds wäre unter vollständiger Abwägung von Kosten und Nutzen gefasst worden. Das Vorhaben hätte dazu

beigetragen, die Innenstadt zu beleben. Zum Beispiel wäre die Surfwelle ausgebucht gewesen und ein Konzert hätte mehrere Hundert Besucherinnen und Besucher in die Innenstadt gezogen.

- 326 Der Rechnungshof verweist demgegenüber auf seine Prüfungsfeststellungen, nach denen eine vollständige Abwägung von Kosten und Nutzen entgegen der Behauptung des Ressorts gerade unterblieben war. Auf eine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit war im Senatsbeschluss zum gesamten Aktionsprogramm mit der Begründung verzichtet worden, es handele sich um ein kurzfristig erforderliches, aus vielen Einzelmaßnahmen bestehendes Aktionsprogramm zur Frequenzsteigerung und zukünftigen Aufstellung der Innenstadt, welches sich nicht im monetären Sinne ex-ante auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüfen ließe. Die Wirtschaftlichkeit des Aktionsprogramms hätte sich jedoch zumindest aus der jeweiligen Wirtschaftlichkeit der einzelnen Vorhaben ergeben müssen. Aber auch dies war vom Ressort in seinem Antrag auf Mittel aus dem Bremen-Fonds aus dem August 2020 nicht nachgewiesen worden. Nach wie vor legte es überdies nicht konkret dar, inwieweit das Vorhaben zur Zielerreichung hätte beitragen können. Das erwähnte Konzert war beispielsweise nicht geeignet, den Einzelhandel zu stärken, weil es an einem nicht verkaufsoffenen Sonntag stattfand. Allein auf Besuchs- und Nutzungszahlen von Events zu verweisen, reicht ebenfalls nicht aus, um erhoffte Effekte auf Handel, Gastronomie und Tourismus tatsächlich feststellen zu können.

Wirtschaft

Rückführung an Bremen-Fonds

Besteht kein inhaltlich und zeitlich enger Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung oder sind genügend eigene Mittel vorhanden, dürfen Maßnahmen nicht aus dem Bremen-Fonds finanziert werden. Auf fehlerhafter Grundlage gewährte Mittel sind zurückzuführen.

1 Aufgaben und Finanzierung

- 327 Das Universum Bremen wurde im Jahr 2000 eröffnet. Seither werden dort Ausstellungen zu naturwissenschaftlichen Phänomenen gezeigt. Das Universum wird von der Universum Managementgesellschaft mbH (Universum) betrieben, an der die Stadtgemeinde Bremen 100 % der Geschäftsanteile hält. Nach dem Gesellschaftsvertrag ist das Universum Bremen auf Basis von Nutzungs- sowie Ausstellungskonzepten weiterzuentwickeln und als bremisches Science Center mit regionaler Reichweite zu betreiben.
- 328 Dem Universum werden jährlich Zuwendungen von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Ressort) gewährt. In den Jahren 2016 bis 2021 erhielt es insgesamt institutionelle Förderungen von rd. 7,5 Mio. € und Projektförderungen von rd. 2,5 Mio. €. Im Jahr 2021 beschäftigte das Universum 93 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt rd. 55 Vollzeitstellen.

2 Mängel im Zuwendungsverfahren

- 329 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle erfüllte die zuwendungsrechtlichen Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und der dazugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht durchgehend.
- Die Prüfung der Anträge auf institutionelle Förderung in den Jahren 2018 bis 2021 dokumentierte das Ressort lediglich in einem Fall.
 - Das Ressort gewährte die institutionelle Förderung für das Jahr 2020 als Festbetragsfinanzierung und nicht - wie in den Jahren zuvor - als Fehlbetragsfinanzierung. Es handelte insofern gegen die Empfehlung seines eigenen Haushaltsreferats und dokumentierte die Gründe dafür nicht.
 - Für Projekte zahlte das Ressort Mittel teilweise aus, bevor die in den Zuwendungsbescheiden formulierten Auflagen erfüllt und nachgewiesen worden waren. In Einzelfällen wurden Mittel ausgezahlt, ohne dass

innerhalb der darauffolgenden zwei Monate ein Bedarf bestanden hätte. Zweck- und Zielbestimmungen für Projektzuwendungen konkretisierte das Ressort nicht mit messbaren Kennzahlen und Leistungsindikatoren.

- Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatte das Ressort die Verwendungsnachweise für die institutionellen Förderungen der Jahre nach 2016 noch nicht geprüft. Die Verwendung der für das Jahr 2016 ausgezahlten Mittel prüfte es allerdings ausschließlich auf der Grundlage des Wirtschaftsprüfungsberichts und einer vom Universum erstellten sog. Überleitungsrechnung, ohne weitere haushaltsrechtliche Anforderungen vollständig zu beachten. Die für Verwendungsnachweisprüfungen vorgesehenen Sachberichte forderte das Ressort in keinem der Jahre vom Universum an.
- Da das Ressort für kein Zuwendungsjahr die zweckentsprechende und sparsame Verwendung der Mittel prüfte, stellte es auch die Einhaltung weiterer rechtlicher Vorgaben nicht sicher, etwa in Bezug auf Investitionen, innerbetriebliche Veranstaltungen und Dienstreisen.

330 Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Mängel gerügt. Das Ressort hat die Mängel überwiegend eingeräumt. Die Abschlussdokumente über die Verwendungsnachweisprüfungen seien noch nicht erstellt worden, weil die Prüfungen noch nicht abgeschlossen wären. Grundsätzlich hielte es eine Verwendungsnachweisprüfung auf der Grundlage des Jahresabschlusses und des dazu vorgelegten Berichts der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft allerdings für ausreichend. Seine Erkenntnisse würden ergänzt durch die Informationen aus der Teilnahme an den regelmäßigen Jahresabschlussbesprechungen mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und die unterjährige Steuerung des Universums. Gleichwohl werde das Ressort künftig die zuwendungsrechtlichen Vorgaben beachten, einen separaten Sachbericht anfordern und die Verwendungsnachweisprüfung ordnungsgemäß dokumentieren.

331 Eine Prüfung allein auf der Grundlage eines Jahresabschlussberichts von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ermöglicht weder, die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu beurteilen noch einzuschätzen, ob der Verwendungszweck erreicht worden wäre. Der Rechnungshof unterstreicht daher nochmals die Notwendigkeit, Verwendungsnachweise nach den Vorgaben des Haushaltsrechts zu prüfen.

332 Die in den Jahren 2016 bis 2020 bewilligten Zuwendungen überstiegen auf Grundlage der Jahresabschlussberichte seit 2017 jedes Jahr den Bedarf des



Universums. Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe Zuwendungen nicht erforderlich waren.

Nicht benötigte Zuwendungen für den laufenden Betrieb 2016 bis 2020 (gerundet in T€)		
Jahr	gezahlte Zuwendung	davon nicht benötigt
2016	344	0
2017	1.061	29
2018	1.517	66
2019	1.750	312
2020	2.175	90
Summe	6.847	497

- 333 Die in den Jahren 2016 bis 2020 ausgezahlten Zuwendungen von insgesamt rd. 6,8 Mio. € waren in Höhe von rd. 497 T€ nicht erforderlich. Das Ressort hätte die Beträge jeweils zeitnah zurückfordern müssen.
- 334 Der Rechnungshof hat die ausstehenden haushaltsrechtskonformen Verwendungsnachweisprüfungen und die Rückforderung der überzahlten Mittel in Höhe von rd. 497 T€ angemahnt. Zudem hat er auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei der Bemessung der zu gewährenden Zuwendungen die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten.
- 335 Das Ressort hat zugesichert, die ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen zeitnah durchzuführen und überzahlte Beträge zurückzufordern. Auf Grundlage der Ergebnisse und der zu erwartenden Ausgaben werde die Zuwendungshöhe festgelegt.

3 Erhöhung der Kapitalrücklage aus dem Bremen-Fonds

- 336 Die Kapitalrücklage ist Bestandteil des Eigenkapitals eines Unternehmens und dient als finanzielle Reserve, um Verluste zu decken. Da das Universum für das Jahr 2020 infolge der Pandemie einen Jahresfehlbetrag in Höhe von rd. 1,3 Mio. € und damit eine bilanzielle Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit befürchtete, wurde die Kapitalrücklage im Dezember 2020 aus Mitteln des kreditfinanzierten Bremen-Fonds um eben diesen Betrag erhöht. Statt des - aufgrund einer unzutreffenden Prognose - erwarteten Fehlbetrags erwirtschaftete das Universum im Jahr 2020 jedoch einen Jahresüberschuss von rd. 497 T€.

- 337 Mittel aus dem kreditfinanzierten Bremen-Fonds unterliegen einer strengen Zweckbindung. Sie dürfen nur zur Verfügung gestellt werden für Maßnahmen, die nachweislich in einem inhaltlich sowie zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen stehen und für die es keine anderweitige Finanzierungsmöglichkeit gibt. Gewährungen aus dem Bremen-Fonds sind daher mit einem positiven Jahresergebnis nicht vereinbar. Nicht diesen Voraussetzungen entsprechend bewilligte Mittel sind zurückzuführen.
- 338 Nach kontroverser Diskussion zwischen Rechnungshof und Wirtschaftsressort prüfte der Senator für Finanzen die Eigenkapitalstärkung für das Universum erneut mit dem Ergebnis, dass die aus dem Bremen-Fonds gewährten rd. 1,3 Mio. € in ihrer vollen Höhe dorthin zurückzuführen sind. Der dafür erforderliche Gesellschafterbeschluss wurde anschließend herbeigeführt.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2023

Sokol

Löffler

Dr. Otten