

**Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen****Jahresbericht 2024 – 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. Gleichermaßen 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 2024 – Land und Stadt – am 7. März 2024 der Bremischen Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet (hier als Anlage beigefügt).

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 7. März 2024, veröffentlicht.

Dr. Sommer

(Präsidentin des Rechnungshofs)

**Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2024  
- Stadt -**



## Impressum

Herausgegeben vom: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen  
Birkenstraße 20/21  
28195 Bremen

Telefon: 0421 / 361-3908  
Fax: 0421 / 361-3910  
E-Mail: [office@rechnungshof.bremen.de](mailto:office@rechnungshof.bremen.de)  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

Redaktionsschluss: 16. Februar 2024



Creative Commons  
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

---

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>Vorbemerkungen</b>	5
<b>I Haushalt</b>	7
<b>II Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Inneres</b>	
Einbürgerungsverfahren im Migrationsamt	27
Bußgeldstelle	33
<b>Bildung</b>	
Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung	41
Organisation des Schul-IT-Supports	49
<b>Soziales</b>	
Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes	57
Projekt Housing First	63
<b>Jugend</b>	
Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII	69
<b>Sport</b>	
Projekt Kids in die Clubs	77
<b>Mobilität</b>	
Fahrradroute Wallring	81
<b>Finanzen</b>	
Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude	87
Verfahrensvereinfachungen Sofortprogramme Mobilbau	93



---

## Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IB	Immobilien Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigung
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheit



---

## Vorbemerkungen

### 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) 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 2022. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2024 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2024 - Land, Abschnitt II.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 16. Februar 2024 wieder.
- 5 Die Präsidentin des Rechnungshofs hat an der Beratung nicht mitgewirkt, soweit die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 RPrG vorlagen.

### 2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2020 und 2021

- 6 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 21. März 2023 für das Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 20/430 S, Ziffer 4). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2021 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.





---

# I Haushalt

## 1 Haushaltsgesetz

- 7 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 14. Dezember 2021 (Brem. GBl. S. 795), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2022 (Brem. GBl. S.891), beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.678.169.080 €. Sie waren damit um 190.360.340 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 272.338.760 € aufgenommen werden.
- 8 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 546 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.726 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, stieg gegenüber dem Vorjahr von 1,28 auf 1,32. Das entsprach - wie im Jahr 2021 - einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

## 2 Haushaltsrechnung

- 9 Mit einer Mitteilung vom 5. Dezember 2023 (Drs. 21/84 S) legte der Senat der Stadtbürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und Art. 148 Abs. 1 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2022 mit Erläuterungen vor.
- 10 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.
- 11 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.
- 12 Mit der Haushaltsrechnung 2022 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2022. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen

und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2022 der Stadtbürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

- 13 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2022 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe und Sondervermögen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 14 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2022 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.996.597.705,54 € aus.

### **3 Haushaltsverlauf**

#### **3.1 Haushaltsüberschreitungen**

- 15 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- bzw. außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben.
- 16 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 HG 2022 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.
- 17 Im Jahr 2022 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.
- 18 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2022 Überschreitungen von insgesamt 299.242.340,48 € aus, davon 299.178.816,14 €



auf 27 Einzelhaushaltsstellen und 63.524,34 € in neun Deckungskreisen. Das Finanzressort führte hierzu aus, dass für Beträge von insgesamt 297.958.683,55 € die notwendigen Beschlüsse des HaFA und damit die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen rechtzeitig vorgelegen hätten. Versehentlich sei jedoch das Haushaltssoll im Buchungssystem nicht erhöht worden. Diese Ausführungen sind anhand der HaFA-Beschlüsse nachvollziehbar. Gleichwohl verblieben Haushaltsüberschreitungen in den genannten Deckungskreisen und auf sechs Einzelhaushaltsstellen in Höhe von insgesamt 1.283.656,93 €, die nicht auf die fehlerhaften Buchungen zurückzuführen waren. Auch wenn die Überschreibungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.

- 19 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- bzw. überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

### **3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge**

- 20 Die Ressorts haben dem Finanzressort die Höhe der in das nächste Jahr übertragbaren Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge mitzuteilen. Grundlage für diese Ermittlungen sind der Produktgruppenhaushalt und die Ergebnisse des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Ebenso ist von den Ressorts festzustellen, 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.
- 21 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind sie in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts auszugleichen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das Finanzressort bildete im Jahr 2022 Ausgabereste von insgesamt rd. 25,7 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2023.

- 22 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.
- 23 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsausgleich und ermöglichen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.
- 24 Zum Jahresabschluss 2022 betrug der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen rd. 711 Mio. €. Er erhöhte sich nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat gegenüber dem Vorjahr um etwa 187 Mio. €.
- 25 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden rd. 31,6 Mio. € zugeführt. Dieser Betrag setzte sich fast ausschließlich aus der Erhöhung der investiven Rücklagen zusammen. Die allgemeinen Budgetrücklagen blieben fast unverändert.
- 26 Die Sonderrücklagen, zu denen auch die Rücklage für den Bremen-Fonds gehörte, erhöhten sich um insgesamt fast 155,1 Mio. €. Eine Veränderung ergab sich aus der Zuführung von knapp 10,2 Mio. € zu der zentralen Stabilitätsrücklage, die auf über 332,6 Mio. € anstieg. Ebenfalls erhöhte sich die Kassenverstärkungsrücklage um rd. 0,1 Mio. € auf etwa 0,3 Mio. €. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, z. B. für die Schul- und Kinderbetreuung, gingen um insgesamt rd. 14,6 Mio. € auf gut 105,2 Mio. € zurück.
- 27 Der Sonderrücklage Bremen-Fonds wurden dagegen fast 159,4 Mio. € zugeführt, sodass sich ihr Bestand zum 31. Dezember 2022 auf rd. 181 Mio. € erhöhte. Nach den Grundsätzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten war diese Rücklagenbildung rechtswidrig. Das Gericht stellte in der Entscheidung fest, dass Notlagenkredite, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Die Sonderrücklage wurde sodann aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2023 vom 20. Dezember 2023 durch das Finanzressort aufgelöst.



- 28 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen erhöhten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2022 um saldiert etwa 1,12 Mio. € auf rd. 39,77 Mio. €. Dieser Anstieg ist auf Mindereinnahmen im Bereich Inneres zurückzuführen.

### **3.3 Globale Minderausgaben**

- 29 Da bei Haushaltsaufstellung nicht feststellbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt, wenn voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel bereits zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Im Haushaltsplan veranschlagte Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften.
- 30 Im Haushalt 2022 waren konsumtive Minderausgaben von insgesamt rd. 3,64 Mio. € veranschlagt. 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 Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Solche Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2022 rd. 1,13 Mio. € und flossen in dieser Höhe in den Verlustvortrag ein (s. Tz. 28).

## **4 Nachweis des Vermögens**

### **4.1 Land-Stadt-Trennung**

#### **4.1.1 Trennung der Buchungskreise**

- 32 Bis Ende 2020 bestand für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis. Entsprechend wurden der jährliche Geschäftsbericht und Jahresabschluss bis einschließlich 2020 jeweils für beide Gebietskörperschaften gemeinsam erstellt. Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt.
- 33 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begründete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung

ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 63).

- 34 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Personalprobleme beim Senator für Finanzen anerkannt. Er hält es gleichwohl für geboten, dass die bis zum Jahr 2020 übliche Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufgenommen wird.

#### **4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre**

- 35 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2022 die Möglichkeit, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für die Stadtgemeinde Bremen betrug die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert rd. 112,3 Mio. €, wobei der höchste Buchungsbetrag die Anstalt für Versorgungsvorsorge betraf. Zusammen mit den bereits im Geschäftsjahr 2021 korrigierten Buchungen wurden damit bisher Korrekturen von rd. 113,7 Mio. € vorgenommen.

#### **4.1.3 Umgliederungen**

- 36 Das Finanzressort gliederte im Jahr 2022 ergebnisneutral Konten im Bereich der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sowie der Verbindlichkeiten um. Wäre eine solche Gliederung bereits in der Vermögensrechnung 2021 zugrunde gelegt worden, hätte sich die Bilanzsumme für das Jahr 2021 aufgrund von Saldierungen um knapp 2,5 Mio. € auf rd. 12,4 Mrd. € reduziert. Bei dem Vergleich der Werte in den Vermögensrechnungen der Jahre 2021 und 2022 wurden die geänderten Kontenzuordnungen berücksichtigt.

### **4.2 Vermögen**

#### **4.2.1 Immaterielles Vermögen**

- 37 Zum 31. Dezember 2022 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 455,9 Mio. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr um knapp 29 Mio. €.
- 38 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse 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 jeweilige Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche





Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

#### **4.2.2 Sachanlagen**

- 39 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.
- 40 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2022 insgesamt rd. 70,7 Mio. €. Der Betrag reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um gut 7 Mio. €. 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 2022 für die Stadtgemeinde Bremen insgesamt gut 8,6 Mio. €. Der Wert erhöhte sich gegenüber dem 31. Dezember 2021 um rd. 0,7 Mio. €.

#### **4.2.3 Finanzanlagen**

- 41 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 darüber hinaus 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.
- 42 Zum 31. Dezember 2022 betrug das Finanzanlagevermögen der Stadtgemeinde knapp 3,1 Mrd. €. Dieser Wert war um rd. 129,1 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der größte Rückgang betraf mit rd. 113,2 Mio. € die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen.

#### **4.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände**

- 43 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der



Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Im Jahr 2022 nahm das Finanzressort Umgliederungen im Umfang von knapp 2,5 Mio. € vor. Zum 31. Dezember 2022 wurden die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde Bremen mit knapp 569,4 Mio. € ausgewiesen. Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen waren in diesem Betrag mit insgesamt fast 58,8 Mio. € enthalten.

- 44 In den sonstigen Vermögensgegenständen wurden einzelne Forderungen um insgesamt rd. 2,6 Mio. € zu niedrig erfasst und nur in Höhe von knapp 4,3 Mio. € ausgewiesen. Laut Vermögensnachweis der Stadtgemeinde hätten diese mit rd. 6,9 Mio. € gebucht werden müssen. Der Rechnungshof erwartet, dass Forderungen in der richtigen Höhe ausgewiesen werden.
- 45 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 Kassenbestand und Bankguthaben**

- 46 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2022 gegenüber dem Vorjahr um fast 3,2 Mio. € auf gut 51,8 Mio. €.

#### **4.2.6 Aktive Rechnungsabgrenzung**

- 47 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 und um Disagios.
- 48 Zum 31. Dezember 2022 wurde die aktive Rechnungsabgrenzung der Stadtgemeinde Bremen mit etwa 162,4 Mio. € gebucht. Im Vorjahr hatte die aktive Rechnungsabgrenzung noch fast 9,1 Mio. € betragen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.
- 49 Ein aktiver Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von rd. 152,7 Mio. € betraf Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. In der Vermögensrechnung des Landes wurde zum selben Stichtag ein in der Höhe gleicher Betrag als passiver Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen. Das Finanzressort begründete dies mit einer Abgrenzung des Vermögens des Landes von dem Vermögen der Stadt, weil über die Anstalt Vermögen der Stadt im Vermögen des Landes berücksichtigt worden wäre.



- 50 Aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist nicht erkennbar, dass mit dieser Buchung Ausgaben ausgewiesen wurden, die erst in auf den Abschluss folgenden Jahren zu Aufwendungen führen. Die Voraussetzungen für eine aktive Rechnungsabgrenzung lagen danach nicht vor. Zudem ist nicht ersichtlich, welche direkten Finanzbeziehungen zwischen Land und Stadt aus der Versorgungsvorsorge über die Anstalt entstehen, die solcher Abgrenzungen bedürften. Das Finanzressort folgt den vorstehenden Ausführungen des Rechnungshofs zum Ausweis der Abgrenzungsposten. Es beabsichtigt daher, zeitnah gemeinsam mit dem Rechnungshof einen den Grundsätzen der staatlichen Doppik entsprechenden Ausweis dieser Posten zu erörtern. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es auch angesichts der beabsichtigten Umstellung auf die Doppik als das führende System notwendig ist, Bilanzpositionen korrekt auszuweisen.

#### **4.2.7 Eigenkapital**

- 51 Die Vermögensrechnung wies für die Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2022 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von knapp 8,4 Mrd. € aus. Er erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um etwa 1,2 Mrd. € und bestand überwiegend aus zahlungswirksamen Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

### **4.3 Vermögensfinanzierung**

#### **4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung**

- 52 Auf der Passivseite der doppelischen 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 2022 ausgewiesene Bilanzsumme betrug rd. 12,7 Mrd. €. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr um knapp 349,8 Mio. €.
- 53 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

#### **4.3.2 Sonderposten für Investitionen**

- 54 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2022 betrug der Sonderposten etwas mehr als 79 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 60 Mio. €.

### 4.3.3 Rückstellungen

- 55 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen vorgesehen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen gebildet. Zum 31. Dezember 2022 wurden die Rückstellungen mit insgesamt gut 11,8 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um knapp 1 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2021.
- 56 Von den Rückstellungen entfiel mit fast 11,8 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Die sonstigen Rückstellungen wurden mit rd. 41,9 Mio. € ausgewiesen.

### 4.3.4 Bremen-Fonds

- 57 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2022 ein Mittelabfluss von im Saldo rd. 181 Mio. € gebucht und der Sonderrücklage Bremen-Fonds etwa 159,4 Mio. € zugeführt. Zusammen mit der Notlagenkreditaufnahme des Jahres 2021 in Höhe von rd. 187,6 Mio. € ergab sich ein zu tilgender Betrag von insgesamt etwa 528 Mio. €. Davon entfielen zum 31. Dezember 2022 knapp 181 Mio. € auf Rücklagen. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sieht als Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (s. Tz. 27) eine Auflösung der Rücklagen und eine Sondertilgung im Jahr 2023 vor.

### 4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben

- 58 Das Finanzressort war nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2022 ermächtigt, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 272,34 Mio. € aufzunehmen. Grundsätzlich hätten im Jahr 2022 Notlagenkredite in Höhe von mehr als 529,06 Mio. € aufgenommen werden können. Dieser Betrag war jedoch aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um rd. 256,72 Mio. € zu bereinigen.
- 59 Im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2023 wären von Oktober 2022 an zusätzliche Kreditaufnahmen von mehr als 220,69 Mio. € möglich gewesen, die das Finanzressort allerdings nicht beanspruchte. Mit Kreditaufnahmen von etwa 269,97 Mio. € hielt das Finanzressort im Jahr 2022 die eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt rd. 493,03 Mio. € ein.

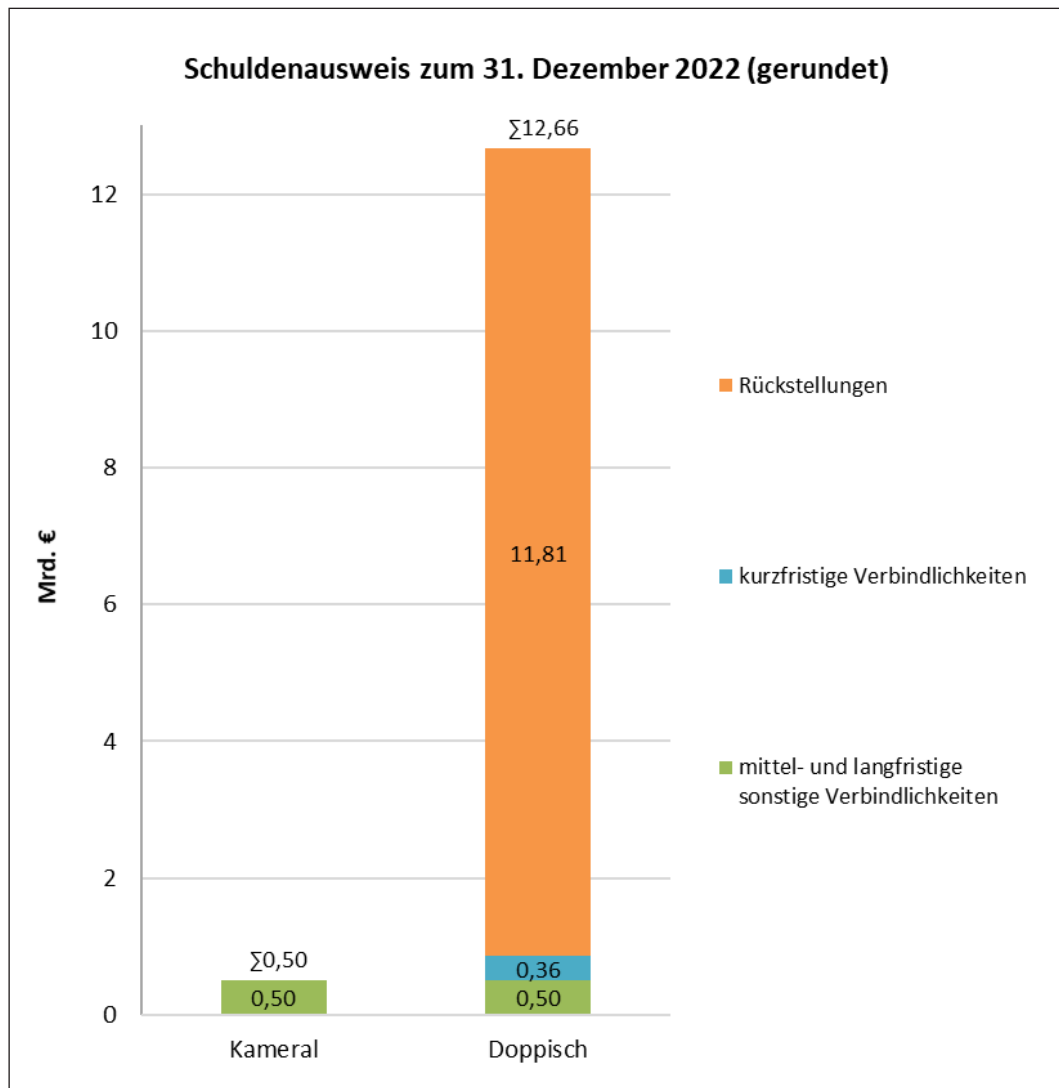


### 4.3.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

- 60 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2022 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Abs. 3 HG 2022 Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2022 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von gut 441,38 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die in § 2 Abs. 2 und 6 HG 2022 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

### 4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 61 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.
- 62 Zum 31. Dezember 2022 sanken die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr von gut 1,5 Mrd. € auf fast 0,9 Mrd. €, insbesondere aufgrund jahresübergreifender Zahlungen. Die Vorjahresverbindlichkeiten wurden aufgrund von Umgliederungen um knapp 2,5 Mio. € niedriger ausgewiesen (s. Tz. 43).
- 63 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 64 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2022 wie im Vorjahr Schulden in Höhe von 0,5 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen, von insgesamt rd. 0,4 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 11,8 Mrd. €.

#### 4.3.8 Passive Rechnungsabgrenzung

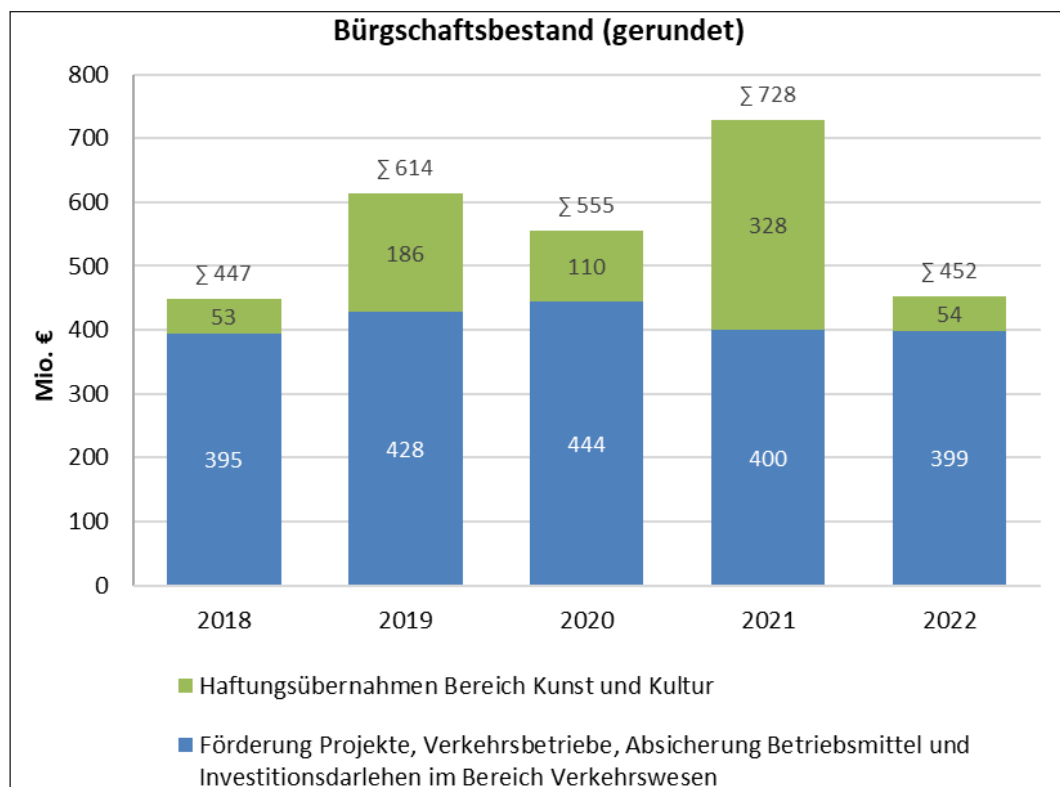
- 65 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen. Im kamerale Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.



- 66 Zum 31. Dezember 2022 wurde ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten mit knapp 4,3 Mio. € gebildet. Das Finanzressort hat hierzu im Jahresabschluss erläutert, die Bildung sei zur Abgrenzung der Bestandsanpassung der Darlehensforderungen erfolgt.
- 67 Aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist nicht erkennbar, dass mit dieser Buchung Einnahmen ausgewiesen wurden, die erst in auf den Abschluss folgenden Jahren zu Erträgen führen. Die Voraussetzungen für eine passive Rechnungsabgrenzung lagen danach nicht vor. Das Finanzressort folgt auch insofern den Ausführungen des Rechnungshofs und beabsichtigt, den korrekten Ausweis dieses Postens ebenfalls mit dem Rechnungshof zu erörtern (s. Tz. 50).

#### 4.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 68 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2022 wie schon im Vorjahr neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 701 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 391 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten sowie bis zu 310 Mio. € für die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten übernommen werden. Das Finanzressort hielt die Ermächtigungsgrenzen ein.
- 69 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2018 bis 2022 kameral wie folgt.



- 70 Im Jahr 2022 gab es Zugänge beim Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur von insgesamt fast 112 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2020 waren Abgänge von rd. 359 Mio. € und Tilgungen von über 28 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand zum 31. Dezember 2022 um knapp 276 Mio. € auf etwas mehr als 452 Mio. € reduzierte.
- 71 Das Finanzressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.
- 72 Für das Geschäftsjahr 2022 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für die Stadtgemeinde Bremen ohne Anhang vor (s. Tz. 33). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

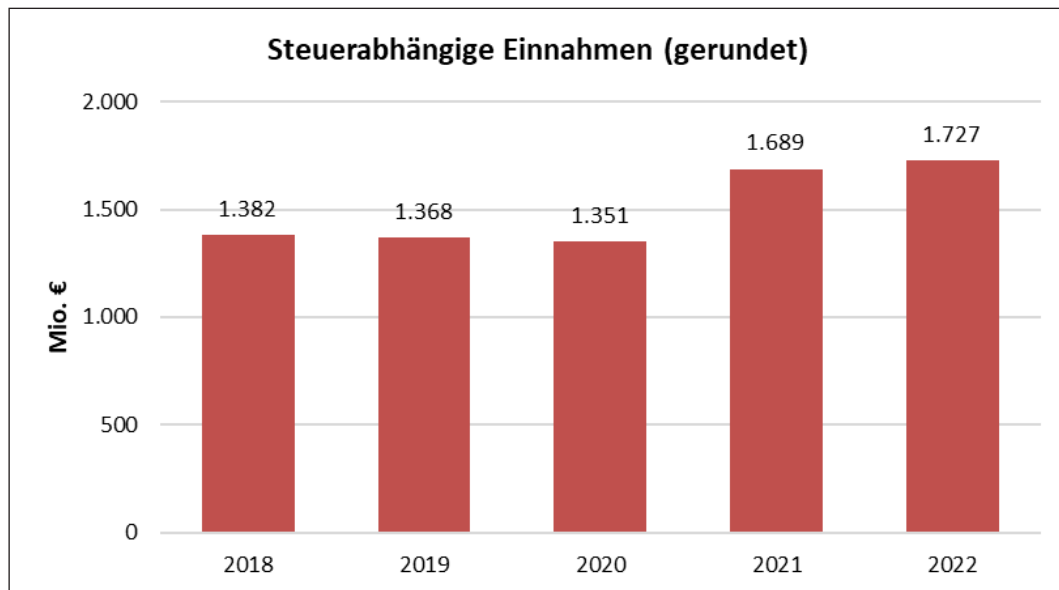
## **5 Haushaltsentwicklung**

### **5.1 Kamurale und doppische Buchung**

- 73 Seit der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 werden in den jeweiligen Haushaltsjahren 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 Einnahmen und Erträge**

- 74 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2022 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.
- 75 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2018 bis 2022.

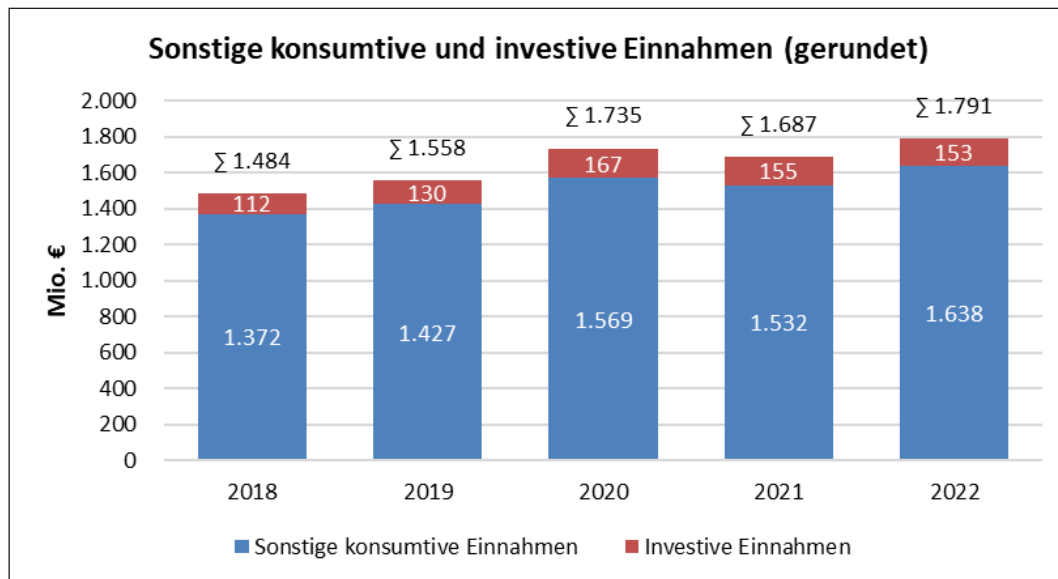


- 76 Die steuerabhängigen Einnahmen erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 38,9 Mio. € auf gut 1,7 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von rd. 2 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2022 fast 1,1 Mrd. €.

### 5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 77 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt die Stadtgemeinde noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. 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 doppelten Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge erfasst, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.
- 78 Die folgende Grafik zeigt die kameralen Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen für die Jahre 2018 bis 2022.





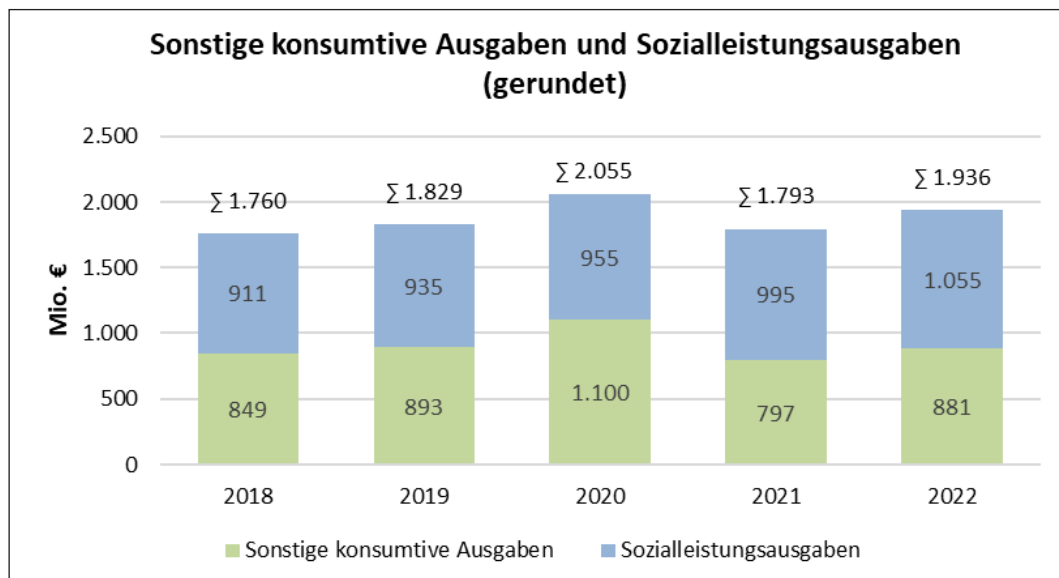
- 79 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde betrugen 2022 fast 1,8 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 104,2 Mio. €. Dies entsprach etwa 6,2 %. Doppisch beliefen sich im Jahr 2022 die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge wie bereits im Vorjahr auf knapp 2,4 Mrd. €.

#### 5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 80 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.
- 81 Die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde betragen für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende im Jahr 2022 knapp 0,9 Mrd. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse z. B. an das Theater Bremen - wie schon im Jahr 2021 - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2022 auf fast 0,4 Mrd. €. Doppisch betrug der Personalaufwand rd. 1,9 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von knapp 1 Mrd. €. Die Personalkostenzuschüsse in Höhe von fast 0,4 Mrd. € wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

## 5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 82 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. Alle darüber hinausgehenden 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.
- 83 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2018 bis 2022.



- 84 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben im Jahr 2022 mit knapp 0,9 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit rd. 1,1 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt fast 0,1 Mrd. €. Bereits in 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen gegenüber 2021 ebenfalls, und zwar um rd. 59,4 Mio. €. Doppisch betragen 2022 die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit fast 0,4 Mrd. €, die Abschreibungen rd. 68,7 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse knapp 2,2 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 0,2 Mrd. €.

## 5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 85 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis

auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Im Jahr 2022 betragen die Zinszahlungen der Stadtgemeinde rd. 0,6 Mio. €.

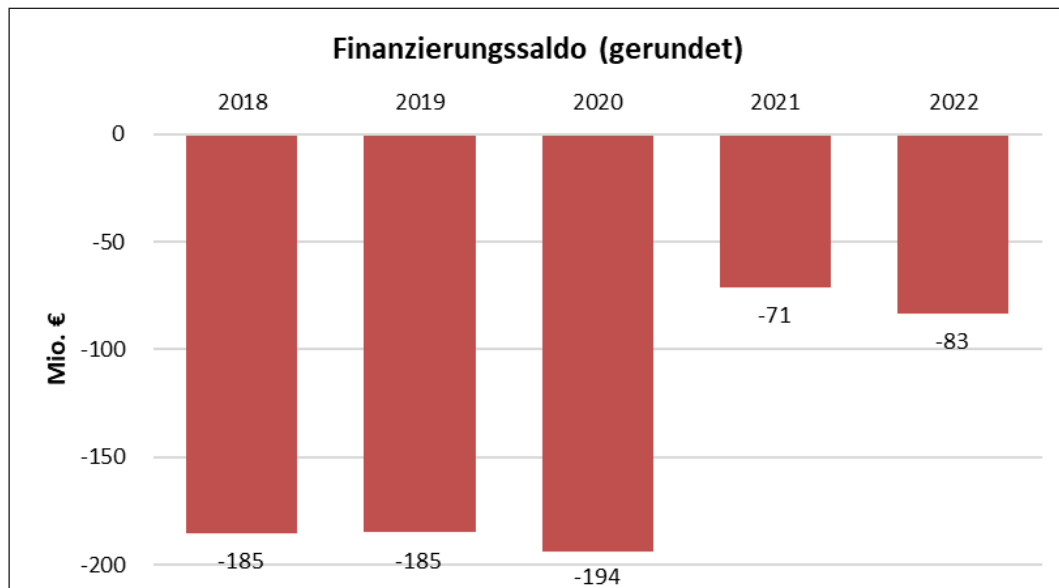
- 86 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2022 betrug das Finanzergebnis rd. -92,8 Mio. €, wobei Finanzerträgen von knapp 48,6 Mio. € Finanzaufwendungen von rd. 141,4 Mio. € gegenüberstanden.

### **5.7 Investitionen**

- 87 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie 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 erfasst, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 88 Kameral wurden Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2022 mit rd. 397,4 Mio. € gebucht. Doppisch wurden im Jahr 2022 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von gut 46,4 Mio. € erfasst. Dem standen Anlagenabgänge von gut 1,9 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betragen fast 210,5 Mio. € und die Zuschreibungen rd. 5,8 Mio. €.
- 89 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 351 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

### **5.8 Haushaltsabschluss**

- 90 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt dessen Entwicklung für die Jahre 2018 bis 2022.



- 91 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2022 betrug für die Stadtgemeinde gut -83,3 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verschlechterte er sich um rd. 12,1 Mio. €. Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis für das Jahr 2022 knapp -1,2 Mrd. €. Erträgen von knapp 3,5 Mrd. € standen Aufwendungen von rd. 4,7 Mrd. € gegenüber.

### 5.9 Gesamtergebnis

- 92 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 2022 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er erhöhte sich von rd. 1 Mrd. € im Vorjahr auf rd. 1,3 Mrd. € und setzte sich insbesondere aus dem Verwaltungsergebnis mit rd. -1,2 Mrd. € und dem Finanzergebnis mit rd. -92,8 Mio. € zusammen.



---

## II Prüfungsergebnisse

Inneres

### Einbürgerungsverfahren im Migrationsamt

Dem Migrationsamt gelang es in den letzten Jahren nicht, über Einbürgerungsanträge in angemessener Zeit zu entscheiden. Trotz einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von fast zwei Jahren und derzeit etwa 6.300 unbearbeiteter Anträge untersuchte es die Ursachen für die Rückstände weder durch Analyse der Geschäftsprozesse noch durch methodengerechte Personalbedarfsermittlungen.

Eine Refinanzierung von Aufgaben kann nur durch die zweifelsfreie Zuordnung erzielter Einnahmen nachgewiesen werden.

#### 1 Verfahren und Voraussetzungen

- 93 Eine Einbürgerung führt zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mit dazugehörigen Rechten und Pflichten. Damit verbunden ist u. a. das Wahlrecht und das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Eine Einbürgerung findet nur auf Antrag statt. Außerdem müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, z. B. ein in der Regel achtjähriger Aufenthalt in Deutschland, Grundkenntnisse der deutschen Sprache sowie das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes. Zuständig für Einbürgerungen ist in der Stadtgemeinde Bremen die Einbürgerungsbehörde des Migrationsamts, das dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet ist.
- 94 Um mehr in Bremen lebende Menschen für eine deutsche Staatsbürgerschaft zu interessieren, beschloss der Senat Ende des Jahres 2018 eine Einbürgerungskampagne (Kampagne). Ausgaben für die Kampagne waren im Haushalt des Migrationsamts als refinanziert ausgewiesen.
- 95 Derzeit wird das Staatsangehörigkeitsrecht modernisiert. Der zugehörige Gesetzentwurf wurde am 19. Januar 2024 im Bundestag beschlossen und sieht u. a. die Verkürzung des Mindestaufenthalts auf fünf Jahre sowie das Recht auf Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit vor. Ab Inkrafttreten der Änderungen erwartet das Ressort eine Verdoppelung der Anzahl von Einbürgerungsanträgen.

## 2 Antrags- und Erledigungszahlen

- 96 In der folgenden Tabelle sind die Anzahl der Einbürgerungsanträge und der Erledigungen, der Personal-Ist-Bestand in der Einbürgerungsbehörde sowie die sich daraus errechnende Erledigungsquote je Vollzeiteinheit (VZE) dargestellt.

Einbürgerungsanträge, Erledigungen und jeweiliger Personalbestand in den Jahren 2019 bis 2023					
	2019	2020	2021	2022	2023
Einbürgerungsanträge	2.003	2.281	4.056	5.031	5.749
Erledigungen	1.646	1.488	1.705	2.208	4.024
VZE (gerundet)	14,1	12,1	11,5	18	23,7
Erledigungen je VZE (gerundet)	116,8	122,9	147,8	122,6	169,6

- 97 Die Anzahl der jährlichen Einbürgerungsanträge stieg in den Jahren 2019 bis 2023 von 2.003 auf 5.749 an. Im selben Zeitraum wurden jährlich zwischen 1.488 und 4.024 Verfahren erledigt. Nachdem der Personalbestand der Einbürgerungsbehörde bis zum Jahr 2021 auf rd. 11,5 VZE gesunken war, wurden seit dem Folgejahr wieder erheblich mehr VZE eingesetzt. Die Erledigungsquoten je VZE schwankten in den vergangenen Jahren zwischen rd. 116,8 im Jahr 2019 und rd. 169,6 im Jahr 2023.
- 98 In Vollzeit beschäftigten Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörde werden wöchentlich jeweils acht bis zehn Anträge zugeteilt, die zusätzlich zu den noch nicht erledigten Bestandsvorgängen zu bearbeiten sind. Auf ein Jahr hochgerechnet entspricht dies rd. 355 Anträgen je VZE. Das Migrationsamt erachtet diese Arbeitsmenge als leistbar und beruft sich dabei auf langjährige Erfahrungen routinierter Kräfte. Den Zeitaufwand für die Erledigung eines Antrags und seiner einzelnen Arbeitsschritte ermittelte es nicht. Die tatsächlichen Erledigungsquoten lagen deutlich unter der Zahl von jährlich 355 zugeordneten Anträgen je VZE. Weil auch insgesamt weniger Anträge erledigt worden waren, als neu eingingen, kam es zu Rückständen. Sie beliefen sich im November 2023 auf 6.333 unbearbeitete Anträge. Zu diesem Zeitpunkt betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer 23 Monate.
- 99 Die öffentliche Verwaltung ist zu ordnungsgemäßem und wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung wahrgenommen werden können. Die daraus gewonnenen Ergebnisse dienen als Grundlage für notwendige Veränderungen der Arbeitsabläufe und



einen zielgerichteten Personaleinsatz. Damit können zudem Steuerungsinstrumente entwickelt werden, um auf die ansteigende Anzahl von Rückständen zeitnah zu reagieren.

- 100 Obwohl bereits seit Jahren erhebliche Rückstände bestehen, untersuchten Migrationsamt und Ressort die Ursachen hierfür nicht hinreichend. Weder die geringe Erledigungsquote noch die stetig steigende Anzahl unbearbeiteter Anträge nahmen sie zum Anlass, um über Personalbedarfsermittlungen und begleitende Geschäftsprozessanalysen die Grundlagen für eine zeitgerechte Aufgabenerledigung zu schaffen.
- 101 Ein wesentliches Element der Personalbedarfsermittlung ist die Erhebung des Zeitaufwands für die Bearbeitung eines Einbürgerungsantrags. Neben eigenen an der unmittelbaren Aufgabenerledigung orientierten Feststellungen könnten dabei ergänzend auch durchschnittliche Bearbeitungszeiten anderer Bundesländer als Maßstab herangezogen werden.
- 102 Ohne einen etwaigen Bedarf methodisch zu ermitteln, erhöhten Ressort und Migrationsamt den Personalbestand in der Einbürgerungsbehörde deutlich. Die eigentlichen Probleme zu geringer Erledigungszahlen und einer überlangen Verfahrensdauer konnten sie so aber nicht lösen. Stattdessen gingen Ressort und Migrationsamt mit dem ungeprüften Personalaufbau das Risiko ein, den Personalbestand nicht am tatsächlichen Bedarf auszurichten.
- 103 Wird über einen Antrag auf Einbürgerung ohne zureichenden Grund nicht innerhalb der Frist von drei Monaten entschieden, kann vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich eine Untätigkeitsklage erhoben werden. Im Jahr 2022 kam es in 45 und im Jahr 2023 in 182 Einbürgerungsverfahren zu Untätigkeitsklagen, bei denen das Migrationsamt Anwalts- und Gerichtskosten mangels sachlich begründeter Bearbeitungsdauer überwiegend zu tragen hatte. Unnötig entstandene Kosten hatte das Migrationsamt auch in anderen Fällen zu erstatten, etwa bei anwaltlicher Tätigkeit zur Verfahrensbeschleunigung. Allein einem Rechtsanwalt erstattete das Migrationsamt in den Jahren 2022 und 2023 Honorarforderungen im Umfang von mehr als 161 T€.
- 104 Vor dem Hintergrund tausender unbearbeiteter Anträge können Untätigkeitsklagen zu einer nicht zu vernachlässigenden Haushaltsbelastung führen. Auch das Ziel vermehrter Einbürgerungen wird nicht erreicht, wenn sie sich um Jahre verzögern. Bei Antragstellenden kann zudem der Eindruck entstehen, die Einbürgerung sei nur mit anwaltlicher Hilfe zu erreichen. In der Folge könnte dies zu einem weiteren Anstieg der Anzahl von Untätigkeitsklagen führen.



- 105 Der Rechnungshof hat Ressort und Migrationsamt aufgefordert, mit einer Geschäftsprozessanalyse die Ursachen für die geringe Erledigungsquote zu ermitteln und den erforderlichen Personalbedarf der Einbürgerungsbehörde methodengerecht zu berechnen. Dabei ist sicherzustellen, dass sowohl Rückstände abgebaut als auch Neuansträge in angemessener Frist erledigt werden, nicht zuletzt um weitere Untätigkeitsklagen zu vermeiden.
- 106 Das Ressort teilte mit, vielfach seien Einbürgerungsverfahren zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht entscheidungsreif, beispielsweise wenn die erforderliche Aufenthaltsdauer bisher nicht erreicht sei oder Nachweise fehlten. Anstatt solche Anträge abzulehnen, werde die weitere Bearbeitung bis zum Vorliegen der Voraussetzungen zurückgestellt. Eine Erledigung dieser Fälle könne sich daher um mehrere Monate oder sogar Jahre verzögern. Die Arbeit der Einbürgerungsbehörde orientiere sich deshalb nicht an der Anzahl der Erledigungen, sondern an dem jeweiligen Aktenbestand einer VZE, der auch die zurückgestellten Vorgänge umfasse. Aus diesem Grund könne bei einer Personalbedarfsberechnung auch nicht auf die Erledigungsquote, sondern nur auf die Anzahl der von einer VZE zu bearbeitenden Fälle abgestellt werden. Zudem stünde in der Praxis weniger Arbeitszeitvolumen für die Bearbeitung von Einbürgerungen zur Verfügung, etwa wegen Krankheit, Leitungsfunktion oder Einarbeitung von neuem Personal. So wären auf Grundlage von Schätzungen des Migrationsamts im Jahr 2022 nur rd. 10,3 statt etwa 18 VZE für sachbearbeitende Tätigkeiten einsetzbar gewesen. Zu den Untätigkeitsklagen müsse berücksichtigt werden, dass es sich im Grunde nur um ein „Geschäftsmodell“ einer bundesweit agierenden Rechtsanwaltskanzlei handle und der Bundesrat bereits eine Verlängerung der dreimonatigen Frist (s. Tz. 103) auf sechs Monate fordere.
- 107 Ressort und Migrationsamt verkennen, dass wesentliches Element einer Personalbedarfsberechnung stets die Ermittlung des Zeitaufwands für die Bearbeitung eines Antrags bis zu seiner Erledigung ist. Dabei ist nur auf die Zeit aktiver Sachbearbeitung wie z. B. das Bearbeiten von Anfragen oder Posteingängen abzustellen, nicht jedoch auf die Zeit des bloßen Zuwartens, bis etwa Aufenthaltsdauern erreicht sind oder angeforderte Unterlagen übermittelt werden. Zurückgestellte Vorgänge verursachen bis zur ihrer Weiterbearbeitung kaum Aufwand und hindern die Sachbearbeitenden nicht, sich bis zum Erreichen der Entscheidungsreife zunächst mit anderen Anträgen zu befassen. Auch führt eine vermehrte Rückstellung von Anträgen nicht zu einem dauerhaften Rückgang von Erledigungen, sondern nur zu einer teilweise zeitverzögerten Bearbeitung, die bei einer mehrjährigen Betrachtung der Antrags- und Erledigungszahlen (s. Tz. 96) ausreichend berücksichtigt wird.



- 108 Erfahrungswerte oder Schätzungen, die weder dokumentiert noch regelmäßig evaluiert werden, können belastbare Erhebungen zum Zeitaufwand nicht ersetzen. Auch eine verminderte Anzahl in der Praxis einsetzbarer VZE wäre nur zu berücksichtigen, wenn belastbare Werte zu den Auswirkungen auf das jeweilige Arbeitszeitvolumen vorlägen. Diese wären dann ggf. von den vom Senator für Finanzen vorgegebenen Jahresarbeitszeiten je VZE in angemessenem Umfang abzuziehen, sofern sie dort nicht bereits berücksichtigt sind, wie etwa durchschnittliche Krankheitstage.
- 109 Ursächlich für die hohe Zahl von Untätigkeitsklagen ist allein die überlange Verfahrensdauer von fast zwei Jahren. Solange es nicht gelingt, über Einbürgerungsanträge deutlich zeitnäher zu entscheiden, wird auch eine Verlängerung der Entscheidungsfrist auf sechs Monate die Anzahl der Untätigkeitsklagen nicht wesentlich reduzieren können. Der Rechnungshof bleibt daher bei seinen Forderungen und sieht angesichts weiter steigender Antragszahlen dringenden Handlungsbedarf.

### **3 Refinanzierung**

- 110 Das Ressort erwartete als Folge der Kampagne (Tz. 94) eine Zunahme der Einbürgerungsanträge und beabsichtigte deshalb, den Personalbestand in der Einbürgerungsbehörde zu erhöhen. Es ging davon aus, damit verbundene Kosten teilweise aus zusätzlichen Gebühreneinnahmen decken zu können. Im Haushalt wies es die Ausgaben als vollständig refinanziert aus.
- 111 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte wird der Umfang refinanzierter Beschäftigung grundsätzlich über zweckgebundene Einnahmen gesteuert. Ein Refinanzierungsansatz verlangt daher stets einen festgestellten Zusammenhang zwischen wahrgenommenen Aufgaben und dadurch erzielter Einnahmen. Anteilige Refinanzierungen sind im Haushalt als solche auszuweisen.
- 112 Ob durch die Kampagne Einbürgerungsanträge motiviert worden waren, erhob das Ressort nicht. Daher waren mit der Kampagne verbundene Gebühreneinnahmen ihr nicht zweifelsfrei zuzuordnen. Um dennoch im Haushalt eine Refinanzierung darstellen zu können, buchte das Ressort Gebühreneinnahmen aus allen Einbürgerungsangelegenheiten auf die Refinanzierungshaushaltsstelle um, bis eine Refinanzierung rechnerisch erreicht war.
- 113 Damit verstieß das Ressort gleich mehrfach gegen das Haushaltsrecht. Bereits die fehlende Zuordnung von Gebühreneinnahmen zur Kampagne war ein grundlegender Mangel. Er machte eine Erfolgskontrolle sowohl der Kampagne als auch der Refinanzierung schon im Ansatz unmöglich. Ein Zusammenhang

zwischen Aufgabenwahrnehmung und dadurch erzielter zusätzlicher Einnahmen war so nicht feststellbar. Anstatt hierüber im Haushaltscontrolling zu berichten und schnellstmöglich Maßnahmen für eine Gebührenzuordnung zu entwickeln, missachtete das Ressort weitere haushaltsrechtliche Vorgaben, indem es zur Refinanzierung der Personalausgaben auch Gebühreneinnahmen heranzog, die nicht in einem Zusammenhang mit der Kampagne standen. Letztlich war die Darstellung im Haushalt als vollständig refinanziert unzutreffend, weil ohnehin nur eine anteilige Refinanzierung erreicht werden sollte.

- 114 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht gerügt und das Ressort aufgefordert, eine Refinanzierung nur dann im Haushalt auszuweisen, wenn zu erzielende Einnahmen zweifelsfrei einer Aufgabe zugeordnet und auch nur für diese verwendet werden. Gelingt dies nicht, müssen unter Berücksichtigung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt werden. Auch ist eine Refinanzierung im Haushalt korrekt darzustellen. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

Inneres

## **Bußgeldstelle**

**Um die Zahl ungeahndeter Verkehrsordnungswidrigkeiten zu senken, sind kürzere interne Fristen, der Verzicht auf entbehrliche Bearbeitungsschritte und die effektive Verfolgung von Verstößen mit Auslandsbezug erforderlich.**

**Aus Gründen der Verkehrssicherheit ist es geboten, auch Fahrtenbuchauflagen zu verhängen.**

### **1 Verkehrsordnungswidrigkeiten**

- 115 Eine Verkehrsordnungswidrigkeit ist eine rechtswidrige, vorwerfbare Handlung im Straßenverkehr, die u. a. mit Verwarnungs- oder Bußgeld geahndet werden kann. Die Bußgeldstelle des Ordnungsamts bearbeitete seit 2018 durchschnittlich rd. 379.000 Verkehrsordnungswidrigkeiten pro Jahr. Dabei handelte es sich meist um Park-, Geschwindigkeits- und Rotlichtverstöße mit Kraftfahrzeugen.
- 116 Erfasst werden Verkehrsverstöße in der Regel mit mobilen Geräten oder Überwachungsanlagen. Die Verkehrsüberwachung des Ordnungsamts überträgt mobil erhobene Daten täglich in das Fachverfahren der Bußgeldstelle (Fachverfahren). Allein die Polizei liest die Daten von Überwachungsanlagen für Geschwindigkeits- sowie Rotlichtverstöße aus und bereinigt sie vorab um nicht verwertbare Vorgänge, z. B. wenn ein Kennzeichen nicht zu erkennen ist. Anschließend überträgt die Polizei die Daten ebenfalls in das Fachverfahren. Die Bußgeldstelle bearbeitet die Vorgänge ausschließlich elektronisch. Polizei und Ordnungsamt sind dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet.
- 117 Grundsätzlich können Verkehrsordnungswidrigkeiten nur gegenüber der Person geahndet werden, welche den Verstoß begangen hat. Bei Verstößen mit Kraftfahrzeugen wird deshalb zunächst anhand des Kennzeichens eine automatisierte Halterabfrage beim Kraftfahrt-Bundesamt durchgeführt, um die fahrzeughaltende Person kontaktieren zu können. Kann der Verkehrsverstoß dieser Person, z. B. bei Leih- oder Firmenfahrzeugen, nicht unmittelbar zugeordnet werden, muss zusätzlich die fahrzeugführende Person ermittelt werden. Hierzu übersendet die Bußgeldstelle einen Zeugenfragebogen an die fahrzeughaltende Person.

- 118 Ist die fahrzeugführende Person bekannt, wird sie zunächst schriftlich angehört. Bei geringfügigen Verkehrsverstößen macht die Bußgeldstelle zugleich mit der Anhörung ein Verwarnungsgeldangebot. Wird innerhalb der dafür gesetzten Frist gezahlt, ist der Vorgang abgeschlossen. Wird das Verwarnungsgeldangebot nicht angenommen oder ist der Verkehrsverstoß nicht nur geringfügig, erlässt die Bußgeldstelle einen Bußgeldbescheid. In den im Bußgeldkatalog vorgesehenen Fällen verhängt sie auch Fahrverbote und veranlasst Eintragungen im Fahreignungsregister beim Kraftfahrt-Bundesamt. Ist die fahrzeugführende Person nicht zu ermitteln, kann der fahrzeughaltenden Person unter bestimmten Voraussetzungen auferlegt werden, ein Fahrtenbuch zu führen.

## **2 Vorgangsbearbeitung**

### **2.1 Ungeahndete Verstöße**

- 119 Für Verkehrsordnungswidrigkeiten beträgt die sog. Verfolgungsverjährungsfrist in der Regel nur drei Monate, solange kein Bußgeldbescheid ergangen oder öffentliche Klage erhoben worden ist. Nach Ablauf der Frist kann die Ordnungswidrigkeit nicht mehr verfolgt werden. Die Verjährungsfrist kann u. a. durch die Vernehmung der betroffenen Person im Rahmen einer Anhörung unterbrochen werden und damit neu beginnen. Zeugenfragebögen oder Erinnerungsschreiben unterbrechen die Verjährung dagegen nicht. Die kurze Frist setzt die Bußgeldstelle unter Zeitdruck. Verstöße sind daher zeitnah zu verfolgen.
- 120 Rund 7 % der erfassten Verkehrsordnungswidrigkeiten blieben jährlich seit 2018 ungeahndet. Unter Berücksichtigung von durchschnittlich 379.000 erfassten Verkehrsordnungswidrigkeiten im Jahr entspricht dies etwa 26.500 Vorgängen jährlich. Gründe dafür waren insbesondere, dass bei bestimmten Sachverhalten auf eine Verfolgung verzichtet wurde, fahrzeugführende Personen nicht oder nicht mehr rechtzeitig vor Verjährungseintritt ermittelt werden konnten oder eine Verjährung bereits eingetreten war. Bei mehr als zwei Dritteln ungeahnteter Vorgänge verhinderte eine Verjährung die Verfolgung.
- 121 Die nicht rechtzeitige Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten war überwiegend auf eine verzögerte Vorgangsbearbeitung zurückzuführen. Der Rechnungshof hat hierzu folgende Feststellungen getroffen:
- Die Polizei übertrug von ihr erfasste Verstöße teilweise erst nach Wochen in das Fachverfahren.
  - Reagierten fahrzeugführende Personen nicht auf Zeugenfragebögen, erinnerte die Bußgeldstelle zunächst an deren Beantwortung, bevor sie



andere Maßnahmen zur Ermittlung der fahrenden Person einleitete. So sollte zusätzlicher Ermittlungsaufwand vermieden werden, gleichwohl wurde mit der Erinnerung weitere Zeit verloren.

- Für die Annahme eines Verwarnungsgeldangebots sowie zur Rückmeldung auf eine Anhörung oder einen Zeugenfragebogen setzte die Bußgeldstelle jeweils eine einwöchige Frist. Das Fachverfahren erinnerte bei ausbleibenden Rückmeldungen jedoch erst 28 Tage nach Übersendung der Schreiben an weitere Bearbeitungsschritte. Die Bußgeldstelle sah die Erinnerungsfrist aufgrund von Postlaufzeiten als angemessen an.
- Posteingänge wurden in der Bußgeldstelle häufig verzögert eingescannt, sodass Informationen im Fachverfahren nicht verfügbar waren, auch wenn sie in Papierform bereits vorlagen. Die Möglichkeit, sich auf elektronischem Weg zu Zeugenfragebögen oder Anhörungsschreiben zu äußern, besteht nicht.

122 Werden Daten aus Überwachungsanlagen erst mit mehrwöchiger Verzögerung in das Fachverfahren übertragen, erhöht sich das Risiko einer Verfolgungsverjährung und nicht rechtzeitig erhobener Einnahmen. Vor diesem Hintergrund sind Abläufe bei Ordnungsamt und Polizei so zu gestalten, dass die Bearbeitung von Verkehrsverstößen schnellstmöglich und effizient erfolgen kann. Daten aus Überwachungsanlagen sind deshalb zeitnah an die Bußgeldstelle weiterzuleiten.

123 Die Erinnerung an die Beantwortung des Zeugenfragebogens ist gesetzlich nicht vorgesehen und hat keine verjährungsunterbrechende Wirkung. Die Zweckmäßigkeit dieses zusätzlichen Verfahrensschritts untersuchte die Bußgeldstelle bislang nicht. So bleibt offen, ob die Erinnerung tatsächlich dazu beiträgt, Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Oftmals dürften fahrzeughaltende Personen bereits aus verfahrenstaktischen Gründen auf eine Beantwortung des Fragebogens verzichten, um beispielsweise weder sich selbst noch nahe Angehörige zu belasten. In solchen Situationen trägt ein Erinnerungsschreiben eher zur Verfahrensverzögerung und letztlich zur Verfolgungsverjährung bei.

124 Die praktizierte interne Erinnerung an weitere Bearbeitungsschritte erst 28 Tage nach Versand des Ausgangsschreibens, das selbst nur eine Wochenfrist zur Beantwortung vorsieht, lässt sich nicht durch einen Verweis auf Postlaufzeiten rechtfertigen und hemmt eine beschleunigte Vorgangsbearbeitung. Bei angemessener Berücksichtigung von Postlaufzeiten ist es vertretbar, verwaltungsintern bereits 14 Tage nach Übersendung des jeweiligen Ausgangsschreibens an die Weiterbearbeitung des Vorgangs zu erinnern.

- 
- 125 Auch die Eröffnung einer elektronischen Anhörungsmöglichkeit dürfte zu einem Zeitgewinn führen. In der Folge könnte sich zudem die Anzahl von Posteingängen sowie damit verbundener Scanaufwand reduzieren und so die Sachbearbeitung in der Bußgeldstelle entlasten.
- 126 Der Rechnungshof hat Ordnungsamt und Ressort aufgefordert, die Anzahl ungeahндeter Verkehrsverstöße deutlich zu reduzieren. Hierzu ist es notwendig, Verfahrensabläufe zu beschleunigen und insbesondere kürzere Fristen für Bearbeitungsschritte sowie elektronische Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen. Ferner hat er empfohlen, auf separate Erinnerungsschreiben zu verzichten und bei ausbleibender Rückäußerung auf den Zeugenfragebogen unmittelbar weitere Maßnahmen zur Ermittlung der fahrenden Person einzuleiten, um die Verstöße fristgemäß ahnden zu können.
- 127 Das Ressort teilte in seiner Stellungnahme mit, ursächlich für die verzögerte Übertragung von Daten aus Überwachungsanlagen in das Fachverfahren seien personelle Engpässe im Bereich der Bildauswertung bei der Polizei. Es sei geplant, durch personelle Nachsteuerungen und mit einem verbesserten Bildauswertungsverfahren die Anzahl der täglich bearbeiteten Vorgänge deutlich zu steigern, um Daten schneller weiterleiten zu können.
- 128 Auch werde das Ordnungsamt das Intervall für interne Erinnerungen an weitere Bearbeitungsschritte auf 14 Tage verkürzen und zur Beschleunigung der Vorgangsbearbeitung eine elektronische Anhörungsmöglichkeit einführen. In dem Erinnerungsschreiben betreffend die Rücksendung des Zeugenfragebogens sehen Ressort und Ordnungsamt eine Maßnahme zur Ermittlung der fahrenden Person, die wegen ihres geringen Aufwandes auch weiterhin vorrangig vor anderen Ermittlungsmaßnahmen durchgeführt werden soll.
- 129 Der Rechnungshof hält fast alle angekündigten Maßnahmen für zielführend, um Bearbeitungsdauern zu verkürzen sowie die Zahl ungeahндeter Verstöße zu reduzieren. Erinnerungsschreiben können aber nur dann eine geeignete Maßnahme zur Ermittlung der fahrenden Person sein, wenn ihr Erfolg nachgewiesen ist. Das wäre dann der Fall, wenn die Schreiben in einem erheblichen Umfang zur Ermittlung der fahrzeugführenden Personen beitragen und damit die zeitliche Verzögerung durch diesen zusätzlichen Verfahrensschritt aufwögen. Belastbare Feststellungen dazu haben bislang weder das Ressort noch das Ordnungsamt getroffen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, auf die gesetzlich nicht vorgesehenen Erinnerungsschreiben zu verzichten.





## 2.2 Fahrtenbuchauflagen

- 130 Kann nach einem erheblichen Verstoß gegen Straßenverkehrsvorschriften die fahrzeugführende Person nicht mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden, ist es möglich, der fahrzeughaltenden Person die Führung eines Fahrtenbuchs aufzuerlegen. Die zumutbaren Ermittlungen bestehen dabei in erster Linie in der Übersendung eines Zeugenfragebogens an die fahrzeughaltende Person, was nach der Rechtsprechung in der Regel innerhalb von zwei Wochen ab der Zuwiderhandlung erfolgen muss. Werden Verkehrsverstöße jedoch erst mehrere Wochen später von der Polizei in das Fachverfahren übertragen, sind oft bereits aus diesem Grund keine rechtssicheren Fahrtenbuchauflagen mehr möglich. Zuständig für Fahrtenbuchauflagen ist im Anschluss an Meldungen des Ordnungsamts das Bürgeramt.
- 131 Selbst wenn die fahrzeugführende Person wiederholt nicht ermittelt werden konnte und so erhebliche Verkehrsverstöße, die auch zu Eintragungen im Fahreignungsregister geführt hätten, ungeahndet blieben, war den Vorgängen keine Mitteilung vom Ordnungs- an das Bürgeramt zu entnehmen. Die Bußgeldstelle erhebt keine Zahlen zu Fahrtenbuchauflagen und teilt mit, solche Auflagen kämen nur in Betracht, wenn fahrzeugführende Personen wiederholt unbekannt blieben.
- 132 Eine Fahrtenbuchauflage unterstützt nicht nur bei der künftigen Ermittlung fahrzeugführender Personen, sondern verfolgt auch den Zweck, weitere Verstöße möglichst zu verhindern. Die Auflage dient der Verkehrssicherheit und ist bereits nach einem erstmaligen erheblichen Verkehrsverstoß erteilbar. Ob es sich um einen Erstverstoß oder einen Wiederholungsfall handelt, ist grundsätzlich erst bei der Bemessung der Dauer einer Fahrtenbuchauflage zu berücksichtigen.
- 133 Der Rechnungshof hat die Bußgeldstelle aufgefordert, gemeinsam mit dem Bürgeramt für eine Anordnung von Fahrtenbuchauflagen zu sorgen. Das Ressort wird dies prüfen und ggf. ein Verfahren zwischen Ordnungs- und Bürgeramt abstimmen.

## 2.3 Voreintragungen im Fahreignungsregister

- 134 Die Bußgeldkatalog-Verordnung setzt die Regelsätze für Buß- und Verwarnungsgelder fest. Regelsätze berücksichtigen keine etwaigen Voreintragungen im Fahreignungsregister. Da jedoch Grundlage für die Zumessung einer Geldbuße nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und das Gewicht des jeweiligen Vorwurfs sind, kann z. B. bei Voreintragungen von den Regelsätzen abgewichen werden. In bestimmten Fällen können Bußgelder auch verdoppelt werden.



- 135 Die Bußgeldstelle berücksichtigt zwar Voreintragungen bei der Bußgeldfestsetzung, orientiert sich dabei aber nur an deren Anzahl und erhöht Bußgelder dann stufenweise um maximal 50 %. Diese Praxis entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben an eine ordnungsgemäße Bußgeldbemessung. Weder dem Grad der Vorwerfbarkeit des jeweiligen Verstoßes - etwa einem besonders rücksichtslosen Verhalten im Straßenverkehr - noch anderen außergewöhnlichen Umständen kann so Rechnung getragen werden. Der Rechnungshof hat daher gefordert, Erhöhungen von Bußgeldern einzelfallbezogen an der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und dem jeweiligen Vorwurf auszurichten. Die Bußgeldstelle wird diese Forderung umsetzen.

## 2.4 Auslandsbezug

- 136 Eine erhebliche Anzahl von Verkehrsverstößen mit Kraftfahrzeugen wird in Bremen von Verkehrsteilnehmenden aus dem EU-Ausland begangen. Obwohl es grundsätzlich möglich ist, auch diese Verkehrsverstöße zu verfolgen und Bußgelder ab einer bestimmten Höhe grenzüberschreitend zu vollstrecken, verzichtete die Bußgeldstelle in der Regel auf eine Ahndung. Sie erklärte dies u. a. mit einem zu hohen Aufwand bei der Ermittlung fahrzeugführender Personen im EU-Ausland.
- 137 Aus Gründen der Verkehrssicherheit und der erheblichen Anzahl von Vorgängen mit Auslandsbezug ist es geboten, Prozessabläufe zu entwickeln, mit denen auch diese Verkehrsverstöße effektiv geahndet werden können. Geschieht dies nicht, entfällt die präventive Wirkung einer konsequenten Ahndungspraxis. Zudem sinkt die Akzeptanz gegenüber Verhaltensregeln im Straßenverkehr. Darüber hinaus können ohne Bußgeldbescheide keine Fahrverbote nach dem Straßenverkehrsgesetz verhängt und die Voraussetzungen für eine Entziehung der Fahrerlaubnis nur schwer festgestellt werden. Bußgeldbescheide haben damit nicht nur eine monetäre Sanktionswirkung, sondern tragen auch auf andere Weise dazu bei, die Gefahren bei der Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr zu senken. Aus diesem Grund kann ein Verzicht auf den Erlass von Bußgeldbescheiden gegenüber im EU-Ausland lebenden Personen nicht allein mit einem zu hohen Aufwand begründet werden.
- 138 Der Rechnungshof hat Ressort und Bußgeldstelle aufgefordert, von Verkehrsteilnehmenden aus dem EU-Ausland begangene Verkehrsverstöße effektiv zu ahnden und die Vorgangsbearbeitung dabei u. a. durch IT-Einsatz, etwa auch zur Anhörung in verschiedenen Sprachen, zu unterstützen. Das Ressort hat mitgeteilt, Verwarnungen, Anhörungen sowie Zeugenfragebögen würden bereits jetzt ins Ausland versendet, wenn die jeweils fahrzeughaltende Person bekannt sei. Es werde gemeinsam mit der Bußgeldstelle Maßnahmen zur Verbesserung



prüfen, insbesondere die Möglichkeit eines eigenen Zugriffs der Bußgeldstelle auf das europäische Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem zur Ermittlung von Fahrzeughaltenden im EU-Ausland sowie die Übersetzung von Anhörungsbögen, zunächst in die englische Sprache. Der Rechnungshof bittet zu beachten, dass nach § 27 Straßenverkehrsgesetz bei bestimmten Verkehrsverstößen ohnehin bereits ein Informationsschreiben - das der Anhörung der betroffenen Person oder einer Zeugenbefragung dient - z. B. in der Sprache des Zulassungsdokuments des Fahrzeugs zu übermitteln ist.

### **3 Personalbedarf**

- 139 Mit der Auflösung des Stadtamts im Jahr 2016 wurde die Bußgeldstelle Teil des Ordnungsamts. Ohne nach der Organisationsänderung eine Personalbedarfs-ermittlung durchzuführen, legte das Ordnungsamt in den vergangenen Jahren sein Beschäftigungsvolumen für die Sachbearbeitung von Verkehrsordnungs-widrigkeiten fest. Wenn das Ordnungsamt das Personalsoll der Bußgeldstelle erhöhte, orientierte es sich am Aufwuchs der Außendienstkräfte der Verkehrs-überwachung, ohne den mit den Aufgaben verbunden Aufwand zu erfassen.
- 140 Mit der Organisationsänderung wäre es für das Ordnungsamt geboten gewe- sen, zu untersuchen, ob die veränderte Struktur eine zeitgerechte Aufgabe- nerledigung unter angemessener Auslastung des Personals ermöglichte. Dazu wäre es auch erforderlich gewesen, die durchschnittliche Anzahl und Bearbei- tungsdauer von Vorgängen zu erheben. Der Aufwuchs der Außendienstkräfte ist hingegen kein geeigneter Maßstab für eine Personalbemessung in der Buß- geldstelle, zumal ein Großteil der Verkehrsverstöße nicht von der Verkehrs- überwachung des Ordnungsamts, sondern von der Polizei festgestellt wird.
- 141 Der Rechnungshof hat das Ordnungsamt aufgefordert, den notwendigen Per- sonalbedarf der Bußgeldstelle zu ermitteln. Das Ressort hat mitgeteilt, den Personalbedarf werde das Ordnungsamt erst nach Einführung einer elektroni- schen Anhörungsmöglichkeit und der Umsetzung weiterer Prozesserleichterun- gen - spätestens zur Aufstellung der Haushalte für 2026 und 2027 - berechnen.
- 142 Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Aus diesem Grund ist fortlaufend zu prüfen, ob die Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung und mit einem zweckmäßigen Personalaufwand wahrgenommen werden. Der Rechnungshof fordert Ressort und Ordnungsamt deshalb auf, den Per- sonalbedarf der Bußgeldstelle regelmäßig zu ermitteln und damit baldmög- lichst zu beginnen.

#### 4 Berichtswesen und Controlling

- 143 Im Produktgruppencontrolling stellt das Ressort verschiedene Leistungskennzahlen dar, an denen beispielsweise Gremien erkennen können, ob steuernd eingegriffen werden müsste. Solche Zahlen sind etwa die Quote verfolgungsverjährter Verkehrsordnungswidrigkeiten oder die durchschnittliche Anzahl der durch die Verkehrsüberwachung erfassten Verwarnungen je Vollzeiteinheit. Die Gesamtzahl erfasster Verstöße wird im Produktgruppencontrolling nicht ausgewiesen. Auch berichtet das Ressort nicht über die Zahl ungeahnter Verkehrsordnungswidrigkeiten.
- 144 In den letzten Jahren ermittelte das Ordnungsamt die Quote verfolgungsverjährter Fälle nur unzureichend. So versäumte es u. a. Vorgänge einzubeziehen, die allein deswegen eingestellt wurden, weil Bearbeitungsschritte nicht mehr rechtzeitig vor Eintritt der Verjährung durchgeführt werden konnten. Eingesetzt wurden diese Vorgänge nicht wegen Verjährung, sondern aus „sonstigen Gründen“. Bei der Ermittlung der Quote blieben sie deshalb unberücksichtigt.
- 145 Der Rechnungshof hat Ressort und Ordnungsamt aufgefordert, die Verfolgungsverjährungsquote ordnungsgemäß zu ermitteln und dabei auch Vorgänge einzubeziehen, die wegen einer absehbar nicht mehr abwendbaren Verjährung eingestellt wurden. Ferner hat er angeregt, weitere Kennzahlen in das Produktgruppencontrolling aufzunehmen, so die Gesamtzahl von Verkehrsordnungswidrigkeiten, die Anzahl ungeahnter Vorgänge sowie deren finanzielle Auswirkungen. Damit wäre einfacher zu bewerten, ob Verkehrsordnungswidrigkeiten effektiv geahndet werden. Ressort und Ordnungsamt wollen bei Aufstellung der Haushalte für 2024 und 2025 die Berechnung der Verjährungsquote sowie das Produktgruppencontrolling überprüfen und ggf. den Empfehlungen des Rechnungshofs entsprechend verändern.

## Bildung

### **Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung**

**Die Anzahl der Kinder, denen Förderbedarfe im Bereich Wahrnehmung und Entwicklung bescheinigt werden, steigt seit Jahren stärker als die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler an. Die Ursachen bedürfen der weiteren Aufklärung, um die Förderung an tatsächlich bestehenden Bedarfen ausrichten zu können.**

**Soweit Personal nicht im notwendigen Umfang vorhanden sein sollte, empfiehlt es sich, vorrangig Schulen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Bedingungen ausreichend auszustatten.**

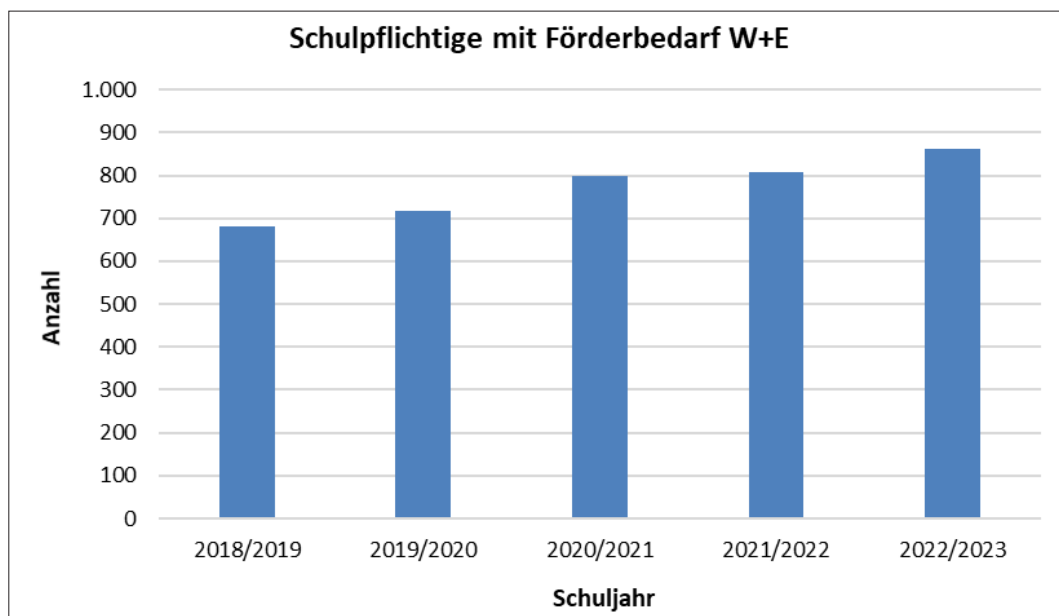
#### **1 Kinder mit Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung**

- 146 Kinder mit Behinderungen oder drohender Beeinträchtigung haben nach dem Bremischen Schulgesetz einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung, um eine angemessene Schulbildung zu erreichen. Sie sollen möglichst inklusive Schulen besuchen. Soweit die Schulen die Voraussetzungen dafür noch nicht erfüllen, sind sie beauftragt, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln.
- 147 Bei der Unterstützung von hilfebedürftigen schulpflichtigen Kindern wird zwischen verschiedenen sonderpädagogischen Förderbedarfen unterschieden. Ein Förderbedarf im Bereich Wahrnehmung und Entwicklung (W+E) besteht, wenn ein Kind in seinen intellektuellen Funktionen und in der Entwicklung der personalen oder sozialen Identität so umfassend beeinträchtigt ist, dass es zu einer selbstständigen Lebensführung aller Voraussicht nach lebenslange Unterstützung benötigt. Ob ein solcher Förderbedarf besteht, wird zuvor aufgrund ärztlicher Begutachtung festgestellt.
- 148 In jeder W+E-Klasse können neben den Kindern ohne Förderbedarf bis zu fünf Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf unterrichtet werden. Hierzu stehen zusätzliche Stunden für eine sonderpädagogische Lehrkraft und eine Klassenassistenz zur Verfügung. Das den Klassen zugewiesene Zusatzpersonal unterstützt die Arbeit der pädagogischen Lehrkräfte. Außerdem hilft es den Kindern mit Förderbedarf bei lebenspraktischen Anforderungen. Eine zusätzliche sozialpädagogische Fachkraft sichert die Zeiten der Ganztagsbetreuung ab. Die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) kann darüber hinaus die Finanzierung weiterer Fachkräfte, sog. Drittkräfte, genehmigen, wenn einzelne Kinder einen besonders hohen Hilfebedarf haben.

- 149 Im Schuljahr 2022/23 bestand bei 862 schulpflichtigen Kindern und jungen Menschen, d. h. bei rd. 1,9 % aller Schülerinnen und Schüler, die eine öffentliche Schule in der Stadtgemeinde Bremen besuchten, ein Förderbedarf im Bereich W+E. Damit bildeten sie die zweitgrößte Gruppe der förderbedürftigen Kinder. Etwa jede dritte Schule in der Stadtgemeinde Bremen unterrichtet Kinder mit Förderbedarf W+E. Der inklusive Unterricht findet an 20 Schulen der Primarstufe und 19 Standorten der Sekundarstufe I statt. An sieben Schulen der Sekundarstufe II besuchen schulpflichtige junge Menschen mit Förderbedarf W+E die sog. Werkstufen, in denen sie bedarfsentsprechend berufsvorbereitend qualifiziert werden.

## 2 Schülerzahlentwicklung und Ermittlung des Förderbedarfs

- 150 Wie sich die Anzahl der Schulpflichtigen mit Förderbedarf W+E im Zeitraum 2018/19 bis 2022/23 entwickelte, zeigt die nachfolgende Grafik.



- 151 Lag die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf W+E im Schuljahr 2018/19 bei 682, so wuchs sie in den Folgejahren kontinuierlich auf 862 im Schuljahr 2022/23. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 26 %. Die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler nahm im gleichen Zeitraum lediglich um rd. 9 % zu.
- 152 Um den Förderbedarf W+E zutreffend und verlässlich festzustellen, fehlt es an objektiver- und verallgemeinerbaren Kriterien. Eine ressortinterne Auswertung der Entwicklung von im Schuljahr 2011/12 mit Förderbedarf W+E eingeschulten Kindern zeigte, dass in etwa einem Viertel der Fälle die mit der Diagnose W+E erstellten Gutachten zu einem späteren Zeitpunkt zugunsten eines anderen Förderbedarfs zu korrigieren gewesen waren.



- 153 Zur Verringerung der Anzahl solcher Fehldiagnosen richtete das Ressort daraufhin im Jahr 2018 ein zentrales Diagnostikteam ein. Gleichwohl ist die Anzahl der Kinder mit bescheinigtem Förderbedarf W+E weiterhin kontinuierlich angestiegen.
- 154 Im Jahr 2022 ergab eine externe Studie zum Fortschritt der Inklusion in Bremen u. a. eine zweckgerichtete Praxis als Hauptgrund für fehlerhafte Diagnosen. Da Schulen mit Förderschwerpunkt W+E erhebliche zusätzliche Ausstattungen bekommen, seien schulpflichtigen Kindern vermehrt Förderbedarfe für den Bereich W+E zuerkannt worden, um auf diese Weise eine bessere Ressourcenzuweisung zu erlangen. Ergänzend kommt es nach Angaben des Ressorts - auch wegen eingeschränkter Sprachkenntnisse bei der Erstuntersuchung - zu Fehldiagnosen.
- 155 Das Ressort hat die Annahme geäußert, auch künftig werde die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf W+E weiter steigen. Der Rechnungshof hat gefordert, zunächst den Ursachen für den Anstieg nachzugehen und aufzuklären, in welchem Umfang Fehldiagnosen hierfür mitverantwortlich sind. Nur bei Kenntnis der Ursachen kann das Förderangebot langfristig geplant und bedarfsgerecht umgesetzt werden. Der Rechnungshof hat dem Ressort zudem empfohlen, in geeigneten Fällen zeitnah Unterrichtshospitationen durch nicht an der Erstdiagnostik beteiligte Fachkräfte in Betracht zu ziehen, um Fehldiagnosen - auch wegen eingeschränkten Sprachvermögens bei der Erstuntersuchung - schneller korrigieren zu können.
- 156 Das Ressort hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs angeschlossen. In seiner Stellungnahme heißt es, das zentrale Diagnostikteam wirke als unabhängige Instanz mittlerweile sehr konsequent und habe z. B. im Einschulungsjahrgang für das Schuljahr 2023/24 mehr als 25 % der schulärztlich vermuteten Förderbedarfe W+E nicht bestätigt. Zudem prüfe das Ressort aktuell Zuweisungsmodelle, welche die Ausstattung der Schulen von der Einordnung des Förderbedarfs der einzelnen Schülerinnen und Schüler entkople.
- 157 Die Ressourcenzuweisung von der Feststellung einzelner Förderbedarfe zu entkoppeln, mag sich zwar hinsichtlich der Vermeidung möglicher Fehldiagnosen aufgrund zweckgerichteter Förderbedarfsfeststellungen als Erfolg versprechend erweisen. Fehldiagnosen in Hinblick auf etwaige Sprach- und Entwicklungsdefizite dürften damit aber nicht erkannt werden. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, in geeigneten Fällen Unterrichtsbesuche zur Überprüfung der Erstdiagnostik durchzuführen.

### **3 Personalbedarfe und Vakanzen**

#### **3.1 Sonderpädagogische Lehrkräfte**

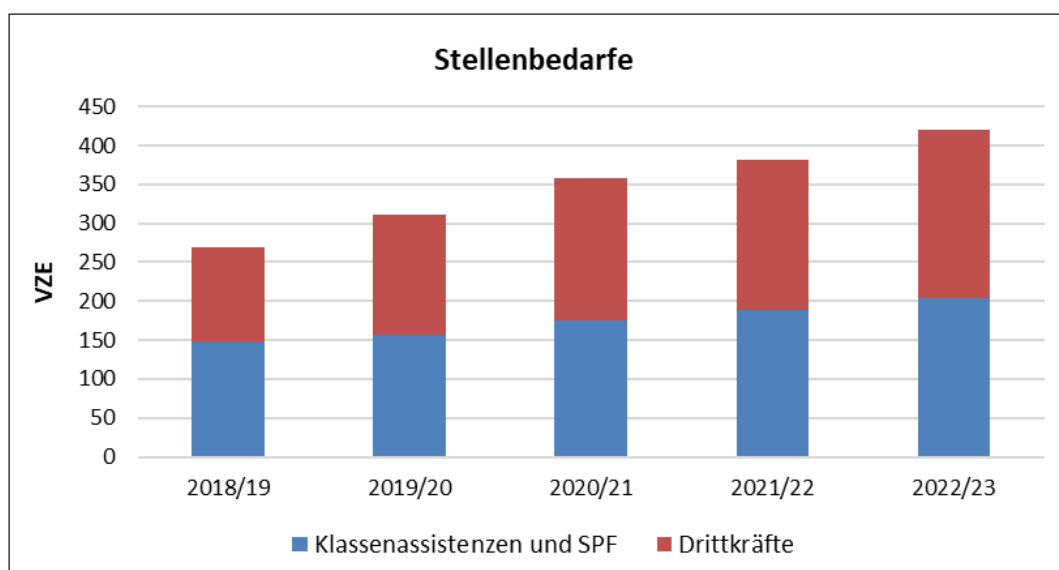
- 158 Klassen, in denen mindestens ein Kind mit Förderbedarf W+E unterrichtet wird, erhalten nach einer kommunalen Zuweisungsrichtlinie pauschal Ressourcen für sonderpädagogische Lehrkräfte. Je nach Schulstufe werden den Klassen zusätzlich bis zu 36 Wochenstunden zugewiesen. Klassen in Ganztagschulen erhalten darüber hinaus weitere zwei bis vier Wochenstunden.
- 159 Im Oktober 2022 ging das Ressort noch auf der Grundlage der nicht ausreichend gesicherten Förderbedarfsfeststellungen von einem Gesamtbedarf an Lehrkräften mit sonderpädagogischer Qualifikation in Höhe von gut 673 Vollzeiteinheiten (VZE) aus. Dieser Bedarf entfiel zu etwa 31 % auf den Bereich W+E. An Schulen mit den Sozialindizes 4 und 5, also Schulen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Bedingungen, waren im Oktober 2022 insgesamt Stellen im Umfang von etwa 91 VZE unbesetzt. Demgegenüber gab es an Schulen mit den Sozialindizes 1 und 2 leichte Personalüberhänge. Die vorgenannten Zahlen beziehen sich nur auf Grundschulen, Oberschulen und Gymnasien, weil das Ressort keine Daten für die Werkstufen der Sekundarstufe II zur Verfügung stellen konnte.
- 160 Ebenfalls anhand der alten Zahlen rechnete das Ressort im März 2023 mit einem Einstellungsmehrbedarf von etwa 315 VZE bis zum Jahr 2030. Um diese Stellen besetzen zu können, verfolgt es verschiedene Maßnahmen, darunter die Möglichkeit eines Seiteneinstiegs und eine schnellere Anerkennung der Qualifikation von Lehrkräften aus dem Ausland.
- 161 Die Schulen entscheiden selbst, in welchem Umfang und in welchen Förderbereichen sie die ihnen zugewiesenen sonderpädagogischen Lehrkapazitäten einsetzen. Das Ressort vermochte keine Angaben dazu zu machen, in welchen Bereichen diese Lehrkräfte tätig waren und in welchem Umfang sie möglicherweise in W+E-Klassen fehlten. Auch die Frage, ob die in W+E-Klassen eingesetzten sonderpädagogischen Lehrkräfte ihren Qualifikationsschwerpunkt tatsächlich im Bereich W+E hatten, konnte das Ressort nicht beantworten.
- 162 Um einen ordnungsgemäßen, der Zuweisungsrichtlinie entsprechenden und möglichst qualifikationsgerechten Kapazitätseinsatz sicherzustellen, benötigt das Ressort jedoch die Kenntnis, in welchem Umfang sonderpädagogische Lehrkräfte tatsächlich in den W+E-Klassen tätig sind und welche Qualifikationsschwerpunkte sie jeweils haben. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, die dafür notwendigen Daten zu erheben.



- 163 Auch das Ressort hält eine bessere Datenerhebung und -erfassung zur Qualifikation der sonderpädagogischen Lehrkräfte für erforderlich. Hierfür bedürfte es allerdings einer vollkommen neuen technischen Grundlage, die alle vorhandenen Datenquellen verknüpfe und Medienbrüche vermeide. Die Datenbasis sei im Übrigen nur für die Ermittlung der Fachbedarfe und -bestände notwendig, um den Schulen das notwendige Personal zur Verfügung stellen zu können. Ein Abgleich, ob die Schulen die ihnen zugewiesenen Kapazitäten entsprechend der Zuweisungsrichtlinie einplanten, wäre weder möglich noch sinnvoll.
- 164 Der Rechnungshof stellt die Eigenständigkeit der Schulen bei der Einsatzplanung der sonderpädagogischen Lehrkräfte nicht in Frage, verweist aber auf die Gesamtverantwortung des Ressorts für den ordnungsgemäßen Umgang mit Haushaltsmitteln und hält daher an seiner Forderung fest.

### 3.2 Nichtunterrichtendes Personal

- 165 Um die Aufgaben im Förderbereich W+E zu erfüllen, wird in Schulen nicht nur unterrichtendes Personal benötigt, sondern auch Klassenassistenzen, sozialpädagogische Fachkräfte und Drittkräfte. Diese Bedarfe deckte das Ressort in den Schuljahren 2018/19 bis 2022/23 fast ausschließlich mit Personal, das von beauftragten Trägern gestellt worden war. Bis zum Schuljahr 2021/22 waren vier Träger tätig, seither ist nur noch ein Träger beauftragt worden.
- 166 In der folgenden Grafik ist die Entwicklung der nach wie vor anhand der ursprünglichen Diagnosen errechneten Bedarfe für das nichtunterrichtende Personal im Förderbereich W+E im Zeitraum von 2018/19 bis 2022/23 dargestellt.





- 167 Die aufgrund der gestellten Diagnosen rechnerisch ermittelte Ausstattung mit Klassenassistenten, sozialpädagogische Fachkräfte und Drittkräften stieg im Förderbereich W+E um rd. 56 % von insgesamt etwa 270 VZE im Schuljahr 2018/19 auf rd. 420 VZE im Schuljahr 2022/23. Mit gut 77 % war der Anstieg bei den nur einzelnen Kindern oder jungen Menschen zugeordneten Drittkräften in diesem Zeitraum besonders hoch.
- 168 Die hohe Anzahl an individuell zugewiesenen Drittkräften führte das Ressort u. a. darauf zurück, dass Schulpflichtige seit dem Jahr 2016 aufgrund traumatischer Fluchterfahrungen vermehrt eigen- oder fremdgefährdendes Verhalten zeigten oder auch hohe Weglauftendenzen aufwiesen.
- 169 Dem vom Ressort beauftragten Träger gelang es mit Stand September 2022 nicht, alle angeforderten Kapazitäten an Personal zu stellen. Im Umfang von etwa 49 VZE blieben Stellen unbesetzt. Damit fehlte Personal für rd. 5 % der Stunden für Klassenassistenten und für jeweils etwa 16 % der Stunden für sozialpädagogische Fachkräfte und Drittkräfte. Die meisten Vakanzen wiesen Schulen mit Sozialindex 4 auf, nämlich im Umfang von etwa 21 VZE. Demgegenüber waren an Schulen mit den Sozialindizes 2 und 3 die geringsten Zahlen unbesetzter Stellen zu finden.
- 170 Aufgrund wachsender Schülerinnen- und Schülerzahlen insgesamt und der damit einhergehenden statistischen Wahrscheinlichkeit eines anteilig entsprechenden Förderbedarfs W+E nimmt das Ressort auch künftig Mehrbedarfe beim nichtunterrichtenden Personal an. Sollte sich auch nach der Überprüfung der tatsächlich notwendigen Unterstützungsbedarfe herausstellen, dass dort künftig mehr Personal erforderlich wäre, wären Lösungen dafür zu entwickeln, wie ein solcher Mehrbedarf gedeckt werden könnte. Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, vergleichbare Lösungssätze wie bei den sonderpädagogischen Lehrkräften zu prüfen (s. Tz. 160). Dabei wäre insbesondere zu überlegen, wie eine ausreichende Versorgung gerade von Schulen mit hohen Sozialindizes sichergestellt werden kann.
- 171 Das Ressort führte dazu aus, mit Beginn des Schuljahres 2023/24 würden in den ersten Jahrgängen pro W+E-Klasse zwei Klassenassistenten eingesetzt. Individuell zugewiesener Drittkräfte bedürfe es dann nur noch ausnahmsweise, etwa bei hohem pflegerischen Bedarf. Es gehe davon aus, hierdurch auch die Personalsituation an Schulen mit hohen Sozialindizes zu verbessern. Unabhängig davon wolle es eine vorrangige Versorgung solcher Schulen prüfen.
- 172 Zudem arbeite das Ressort daran, die Zahl der Absolventinnen und Absolventen in erzieherischen und sozialpädagogischen Berufen zu erhöhen, indem



die Rahmenbedingungen für solche Ausbildungen verbessert oder neue Qualifizierungsmodelle entwickelt würden. Außerdem beabsichtige es, systemische Lösungen zu finden, die eine höhere Flexibilität in der Einsatzplanung ermöglichen und auch damit zu einer höheren Versorgungssicherheit führten.

#### **4 Verträge mit privaten Trägern**

- 173 In den Schuljahren 2018/19 bis 2020/21 hatte das Ressort noch mit insgesamt vier Trägern hinsichtlich des nichtunterrichtenden Personals zusammengearbeitet. In einem Fall konnte das Ressort nicht einmal einen schriftlichen Vertrag dazu vorlegen. Die mit den anderen drei Trägern geschlossenen Verträge wurden zwar schriftlich vereinbart, wiesen aber inhaltliche Mängel auf. So schloss das Ressort in den Jahren 2019 und 2020 mit einem Träger Vergütungsvereinbarungen, die zwar die Vergütungshöhe enthielten, jedoch keine Leistungskataloge oder Anforderungen an die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Zudem berechnete ein anderer Träger jahrelang einen Risikozuschlag von 2 %, der sich allein im Schuljahr 2021/22 auf rd. 405 T€ belief und im schriftlichen Vertrag nicht vorgesehen war.
- 174 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, vertragliche Leistungen und Gegenleistungen klar und vollständig schriftlich zu vereinbaren. Nur eine solche Vertragsgestaltung ermöglicht eine ordnungsgemäße Abrechnung und rechtfertigt somit die Ausgabe von Haushaltsmitteln.
- 175 Das Ressort hat Mängel bei der Vertragsgestaltung eingeräumt, allerdings zugleich angeführt, es fehle an den notwendigen personellen Ressourcen, um sich vertieft mit Vertragsgestaltungen zu befassen. Die Risikozuschläge hätten in der Vergangenheit dazu gedient, das Risiko des Trägers abzusichern, Personal vorzeitig unbefristet einzustellen, das dann nicht gebraucht worden wäre. Das Ressort hat allerdings auch eingeräumt, ein solcher Personalüberhang habe im geprüften Zeitraum aufgrund des Fachkräftemangels bei den Trägern schon nicht mehr bestanden. Der Zuschlag werde ab dem Schuljahr 2023/24 nicht mehr entrichtet.
- 176 Der Rechnungshof rügt eine Fortzahlung von Leistungen, deren Berechtigung nicht mehr besteht. Allein im Zeitraum vom Schuljahr 2018/19 bis zum Schuljahr 2021/22 entstanden Bremen unnötige Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,34 Mio. €. Aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit und der mit vertraglichen Mängeln verbundenen finanziellen Risiken, fordert der Rechnungshof das Ressort nochmals dazu auf, Verträge mit der gebotenen Sorgfalt zu gestalten.

## 5 Abrechnung der Leistungen

- 177 Auch die Abrechnungen der erbrachten Leistungen waren teilweise mangelhaft. So ergab eine kursorische Prüfung der Spitzabrechnung eines Trägers für das Schuljahr 2021/22, dass Mittel in Höhe von rd. 38 T€ fehlerhaft zu Lasten Bremens abgerechnet worden waren. Auf Hinweis des Rechnungshofs ist dieser Betrag inzwischen zurückgezahlt worden. Außerdem kalkulierte der Träger die von Dezember 2022 an geltenden Entgelte nicht zutreffend, sodass Bremen mit Nachteilen in Höhe von rd. 73 T€ zu rechnen haben wird.
- 178 Der Rechnungshof hat den nachlässigen, gegen das Haushaltsrecht verstößenden Umgang mit öffentlichen Mitteln gerügt. Leistungen sind ordnungsgemäß, zeitnah sowie vollständig abzurechnen. Zudem hat er die Korrektur der fehlerhaft kalkulierten Entgelte gefordert.
- 179 Das Ressort hat zugesagt, die gerügten Fehler aufzuarbeiten, das Abrechnungsverfahren zu verbessern und den fehlerhaft berechneten Betrag von rd. 73 T€ zurückzufordern.

## 6 Vergabe

- 180 Ohne die notwendige vorherige Ausschreibung schloss das Ressort im Jahr 2016 einen Vertrag mit einem Träger über die einzusetzenden Kräfte im Förderbereich W+E. Der Rechnungshof hat die fehlende Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften kritisiert und das Ressort aufgefordert, benötigte Leistungen vergaberechtskonform zu beschaffen.
- 181 Das Ressort hat auf seine engen personellen Kapazitäten hingewiesen. Es wolle jedoch künftig die Einhaltung der Vorschriften sicherstellen.

Bildung

## Organisation des Schul-IT-Supports

**Über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren kompensierte das Ressort unbesetzte Stellen bei der Betreuung der schulischen IT mit Hilfe eines zuwendungsfinanzierten Vereins. Es verstieß dabei in vielerlei Hinsicht gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.**

**Das Ressort plant die Neuorganisation des IT-Supports, ohne über belastbare aktuelle Daten zum Bedarf der Schulen zu verfügen.**

### 1 Betreuung der schulischen IT

- 182 Die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) hat die Aufgabe, die bremischen öffentlichen Schulen mit IT auszustatten. Dazu gehört die Beschaffung von Hard- und Software sowie der Support in den Schulen. Beim Ressort beschäftigte Technikerinnen und Techniker installieren vor Ort die Hard- sowie Software und betreuen sie nach der Inbetriebnahme. Zahlreiche Stellen des technischen Personals waren zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzt.
- 183 Um dennoch seine Aufgaben erfüllen zu können, nimmt das Ressort die Leistungen des Vereins Schul-Support-Service e. V. (Verein) in Anspruch. Der im Jahr 2000 gegründete Verein wird für den Support der pädagogischen IT-Arbeitsplätze in den öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen eingesetzt. Jede dieser Schulen kann eine Grundversorgung im Umfang von zwei Stunden pro Woche beanspruchen. Zudem erhalten drei berufsbildende Schulen über die Grundversorgung hinaus zusätzlichen IT-Support durch den Verein.
- 184 Hauptberufliche und studentische Beschäftigte des Vereins betreuen die pädagogischen IT-Arbeitsplätze, die für Unterrichtszwecke eingerichtet wurden. Der Service erstreckt sich vom Betrieb einer Hotline für die IT-Verantwortlichen der Schulen bis zum Clientmanagement, das die Konfiguration und Entstörung der Endgeräte sowie die Einrichtung der Zugänge für die Nutzerinnen und Nutzer umfasst. Technische Probleme werden per Fernwartung oder bei Terminen vor Ort gelöst. Seit dem pandemiebedingten Ausbau der Digitalisierung nimmt das Ressort die Leistungen des Vereins auch für neu anfallende Aufgaben in Anspruch, etwa zur Betreuung der mobilen Endgeräte von Lehrkräften sowie Schülerinnen und Schülern.

- 185 Bereits seit dem Jahr 2003 gewährt das Ressort dem Verein jährlich Projektförderungen. Die folgende Tabelle zeigt die im Zeitraum von 2017 bis 2021 bewilligten Zuwendungen.

<b>Zuwendungen an den Verein (in €, gerundet)</b>	
<b>Haushaltsjahr</b>	<b>Auszahlungen laut SAP</b>
2017	504.948
2018	402.983
2019	394.793
2020	450.212
2021	555.670
<b>Summe</b>	<b>2.308.606</b>

- 186 Insgesamt bewilligte das Ressort von 2017 bis 2021 dem Verein Zuwendungen in Höhe von rd. 2,3 Mio. €. Deren jährliche Höhe schwankte und stieg im Jahr 2021 auf den bisherigen Höchststand von knapp 556 T€.

## **2 Zuwendungsverfahren**

### **2.1 Allgemeine Mängel**

- 187 Folgende allgemeinen Verstöße gegen das Zuwendungsrecht wurden festgestellt.
- Das Ressort gewährte entgegen der zuwendungsrechtlichen Vorgaben jährlich Projektförderungen, obwohl die Arbeit des Vereins bereits seit mehr als 20 Jahren gefördert wurde und der Verein sich nahezu ausschließlich über die Fördermittel des Ressorts finanzierte. Zutreffend wäre eine institutionelle Förderung gewesen.
  - Das Ressort übersah bei der Bewilligung der Projektförderungen häufiger, dass Angaben des Vereins fehlerhaft oder unterblieben waren. Teilweise fehlten in den Antragsunterlagen Datums- oder Stundenangaben, sodass die Anträge nicht plausibel waren und sich widersprachen.
  - In einigen Fällen bewilligte das Ressort erheblich weniger Zuwendungen, als beantragt worden waren. In anderen Fällen berücksichtigte es neue zuwendungsrelevante Sachverhalte wie etwa die Sonderkontingente an Servicestunden für einzelne berufsbildende Schulen. Die Gründe dafür waren häufig weder intern noch gegenüber dem Verein schriftlich dokumentiert.



- Eigenmittel des Vereins, die den Förderbedarf reduziert hätten, berücksichtige das Ressort nicht, obwohl es von ihnen wusste.
- In den Zuwendungsbescheiden bezog sich das Ressort auf nicht einschlägige Dienstvereinbarungen. Zudem wurde der Zweck der Zuwendungsleistungen nicht hinreichend genau bezeichnet.
- Für eine Erfolgskontrolle erforderliche Zielzahlen legte das Ressort in seinen Zuwendungsbescheiden nicht fest.
- Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung benötigt werden. Das Ressort kontrollierte nicht die Liquidität des Vereins bei Mittelabrufen. Es veranlasste daher regelmäßig Auszahlungen auf Anforderung des Vereins, obwohl dieser noch über hohe Barmittel verfügte.
- Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen rügte das Ressort nicht, dass der Verein aus Zuwendungsmitteln unzulässigerweise Rücklagen gebildet hatte.
- Der Erfolg der über Jahrzehnte gewährten Zuwendungen wurde seit Beginn der Förderung nicht überprüft.

188 Das Ressort hat die vorgenannten Mängel eingeräumt und erklärt, es bemühe sich im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten, die Vorgaben des Zuwendungsrechts zu befolgen. Es verwies zudem darauf, dass es Anfang des Jahres 2022 als Konsequenz einer früheren Prüfung des Rechnungshofs begonnen habe, sowohl das Referat Finanzmanagement als auch die Prozesse im Zuwendungsverfahren neu aufzustellen.

189 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Einhaltung des geltenden Rechts nicht disponibel ist. Das Zuwendungsrecht ist unabhängig von personellen Rahmenbedingungen einzuhalten.

## **2.2 Verstoß gegen das Besserstellungsverbot**

190 Etwa 95 % der vom Verein beantragten Zuwendungsmittel für die Jahre 2020 und 2021 entfielen auf Personalausgaben. Nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen dürfen Beschäftigte von Zuwendungsempfängern nicht bessergestellt werden als vergleichbare bremische Bedienstete (Besserstellungsverbot).

- 191 Die in den Zuwendungsanträgen aufgeführten Personalausgaben kalkulierte der Verein auf Basis von internen Eingruppierungsvorgaben aus dem Jahr 2007. Danach wurden nicht-studentische Beschäftigte, die eine einschlägige Ausbildung vorweisen konnten, als Technikerin bzw. Techniker eingestellt und entsprechend der Entgeltgruppe (EG) 10 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) eingruppiert. Festangestellte Studierende ohne einschlägige Ausbildung erhielten EG 8, mit einschlägiger Ausbildung EG 9.
- 192 Gemäß der Entgeltordnung des TV-L und der dazu erstellten Durchführungshinweise des Finanzressorts sind festangestellte Beschäftigte, die über keinen oder keinen einschlägigen Berufsabschluss verfügen, regelmäßig in EG 5 einzugruppieren. Bei Beschäftigten mit einschlägiger Berufsausbildung ist eine Eingruppierung ab EG 6 und bei Beschäftigten mit einschlägiger Hochschulbildung ab EG 10 möglich. Maßgeblich für die jeweilige Eingruppierung sind die auszuübenden Tätigkeiten und der Abgleich mit den - je nach Entgeltgruppe - geltenden tariflichen Tätigkeitsmerkmalen. Dies setzt eine vollständige Beschreibung der auszuübenden Tätigkeiten voraus. Hierzu gehört die Darstellung der verschiedenen Arbeitsvorgänge, ihrer Häufigkeit und des damit verbundenen zeitlichen Aufwands.
- 193 Bereits im Jahr 2009 hatte das Ressort gegenüber dem Verein moniert, dass die Eingruppierungen der Beschäftigten mit EG 9 und EG 10 im Vergleich zu den Eingruppierungen technischer Berufe im öffentlichen Dienst zu hoch seien und daher gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Das Ressort hatte den Verein aufgefordert, exemplarisch Arbeitsverträge zur Prüfung der arbeitsrechtlichen Bedingungen vorzulegen. Dieser Aufforderung war der Verein nicht nachgekommen.
- 194 Durch seine unveränderte Eingruppierungspraxis verstieß er im gesamten Prüfungszeitraum gegen das Besserstellungsverbot. Trotzdem bewilligte das Ressort die Zuwendungsanträge und finanzierte damit fortgesetzt höhere Personalausgaben als sie für vergleichbar Beschäftigte in der bremischen Verwaltung vorgesehen sind.
- 195 Das Ressort hat eingeräumt, das Besserstellungsverbot für „weiter zurückliegende“ Zuwendungen nicht hinreichend beachtet zu haben. Für „jüngere“ Zeiträume seien Tariferhöhungen an die Beschäftigten des Vereins allerdings erst zeitverzögert weitergegeben worden. Somit hätten die tatsächlich gezahlten Entgelte unter den Tabellenentgelten der jeweiligen Eingruppierungen gelegen. Die Stundensätze der Studierenden entsprächen den üblichen Sätzen im öffentlichen Dienst.





- 196 Das Vorbringen des Ressorts vermag nicht zu überzeugen. Der Verstoß gegen das Besserstellungsverbot ergibt sich bereits aus den fehlerhaften Eingruppierungen und den dadurch von Beginn an zu hohen Entgelten der festangestellten Beschäftigten. Daran ändert die zeitverzögerte Weitergabe von Tariferhöhungen nichts. Der Rechnungshof hält daher seine Rüge aufrecht und fordert das Ressort auf, die Einhaltung des Besserstellungsverbots sicherzustellen.
- 197 Da das Ressort weder die Zuwendungsanträge vor der Bewilligung auf Plausibilität und Einhaltung des Haushaltsrechts überprüft noch vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt hatte, erlangte es auch keine Kenntnis über eine Reihe weiterer Verstöße des Vereins gegen das Besserstellungsverbot. So finanzierte der Verein z. B. Weihnachtsfeiern und Geschenke für die Beschäftigten aus Zuwendungsmitteln.
- 198 Beschäftigte zu bewirten und zu beschenken entspricht weder dem Zweck der Zuwendungszweck noch einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen sind Zuwendungen zu erstatten, wenn sie nicht für den vorgesehenen Zweck oder unwirtschaftlich verwendet wurden. Der Rechnungshof hat die vielfache Nichtbeachtung des Zuwendungsrechts gerügt. Um die Regelungen der Landeshaushaltsordnung einzuhalten und die Zuwendungen bedarfsgerecht zu bewilligen, ist das Ressort insbesondere verpflichtet, die Verwendungsnachweise sorgfältig und zeitnah zu prüfen, daraus Konsequenzen für Folgebewilligungen zu ziehen und ggf. Rückforderungen geltend zu machen.
- 199 Das Ressort hat zugesagt, sich im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten zukünftig darum zu bemühen, die Einhaltung des Besserstellungsverbots zu kontrollieren und das Zuwendungsrecht einzuhalten.
- 200 Dem steht entgegen, dass zuwendungsrechtliche Vorgaben unabhängig von personellen Rahmenbedingungen einzuhalten sind.

### **3 Haushaltssystematik**

- 201 Das Ressort leistete die Zuwendungen für den Verein aus einer Haushaltsstelle für sonstige Investitionsausgaben. Der Verein finanzierte mit den Zuwendungen aber fast ausschließlich Personal, in den Jahren 2020 und 2021 zu etwa 95 % (s. Tz. 190). Hierbei handelt es sich um konsumtive und nicht um investive Ausgaben.
- 202 Fehlerhaft investive statt konsumtive Haushaltsstellen zur Finanzierung von Aufwendungen heranzuziehen, verstößt gegen die Grundätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Zudem weist der kamerale Abschluss infolge einer



solchen Buchungspraxis Investitionsausgaben in falscher Höhe aus und erzeugt damit den Eindruck, die Ausgaben hätten einen längerfristigen Gegenwert. Das Ressort hat sich zu der Rüge des Rechnungshofs nicht geäußert.

#### **4 ZEBRA**

- 203 Die Ressorts sind seit 2014 verpflichtet, Zuwendungsdaten im System ZEBRA zu erfassen, das die Daten für den gesamtbremsischen Zuwendungsbericht liefert. Dem ist das Ressort für die Zuwendungen an den Verein nicht nachgekommen. Daher sind in den Jahren 2014 bis 2022 Zuwendungen in Höhe von knapp 4,1 Mio. € nicht in die Berichterstattung eingeflossen.
- 204 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort - wie im Zuwendungsbericht 2021 angekündigt - seine Verpflichtung, die Daten nachzupflegen, zeitnah erfüllt.

#### **5 Neuorganisation**

- 205 Das IT-Referat des Ressorts verantwortet den Betrieb der schulischen IT-Infrastruktur, die stetig wächst. Seit 2021 wurden dafür 28 zusätzliche Stellen eingerichtet, die zum Zeitpunkt der Prüfung überwiegend noch nicht besetzt waren. Bisher kompensierte das IT-Referat seine Vakanzen durch den Einsatz von Beschäftigten des Vereins und deckte damit - nach Angaben des Ressorts - zum Zeitpunkt der Prüfung ein Stundenvolumen von 10 Vollzeiteinheiten ab.
- 206 Das Ressort teilte während der Prüfung mit, es arbeite - auf der Grundlage des im Jahr 2018 ermittelten IT-Support-Bedarfs - daran, den IT-Support an den Schulen neu zu organisieren, die Supportstrukturen zu regionalisieren und das Personal des Vereins in das Ressort zu übernehmen. Ein Konzept hierzu wurde bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts nicht vorgelegt.
- 207 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für die Neuorganisation des IT-Supports zunächst die aktuellen Bedarfe der Schulen zu erheben. In welcher Form der IT-Support künftig fortgesetzt werden soll, ist sodann auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden. In die Betrachtung sind neben der weiteren Zusammenarbeit mit dem Verein oder der Übernahme des Vereinspersonals in das Ressort sämtliche relevanten Alternativen einzubeziehen.
- 208 Das Ressort hat erwidert, es habe keine Zweifel an den bereits ermittelten Bedarfen und sähe die Notwendigkeit, neben den Beschäftigten des Vereins noch weiteres Personal zu rekrutieren. Es hat auf den Medienentwicklungsplan aus dem Jahr 2019 verwiesen, in dem der künftige Bedarf dargestellt worden sei.



- 209 Die Bedarfserhebung für diesen Medienentwicklungsplan datiert aus dem Jahr 2018. Sie ging von 24.000 zu betreuenden Endgeräten in den Schulen bis zum Jahr 2024 aus. Bereits im Jahr 2020 wurden aber pandemiebedingt für die Lehrkräfte sowie für die Schülerinnen und Schüler rd. 100.000 Endgeräte beschafft. Hinzu kommen veränderte Endgeräteausrüstungen sowie vermehrt digitale und mobile Arbeitsstrukturen. Das Ressort verfügt über keine belastbaren Daten zum aktuell bestehenden Supportbedarf. Eine Neuorganisation auf Basis überholter Daten ist nicht zielführend. Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung fest.



Soziales

## Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

**Um grundlegende rechtliche Reformen innerhalb der dafür vorgesehenen Zeiträume zu vollziehen, bedarf es rechtzeitiger und realistischer Planungen sowie deren konsequenter Umsetzung.**

### 1 Reform der Eingliederungshilfe

- 210 Menschen mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohte Menschen können Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, um ihnen die Teilnahme am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe wurden mit dem Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) aus dem Fürsorgesystem des Sozialgesetzbuchs (SGB) XII - Sozialhilfe - in den Teil 2 (Eingliederungshilferecht) des SGB IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - überführt und inhaltlich neu geregelt. Ziel war es, die Eingliederungshilfe fachlich zu einem modernen Teilhaberecht weiterzuentwickeln und sie personenzentriert deutlich stärker als bisher an den Wünschen und Vorstellungen der sie in Anspruch nehmenden Personen auszurichten.
- 211 Berechtigte Personen können vielfältige Fachleistungen erhalten, um ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu stärken und ihnen eine individuelle, weitgehend selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung zu ermöglichen. Die konkrete Eingliederungshilfe, z. B. die Betreuung in einer besonderen Wohnform, wird in der Regel von freien Trägern der Wohlfahrtspflege (freie Träger) erbracht, die dafür Entgelte erhalten.
- 212 Träger der Eingliederungshilfe sind das Land Bremen sowie die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Während die Stadtgemeinden die Aufgaben der Eingliederungshilfe umsetzen, ist es dem Land vorbehalten, landeseinheitliche Regelungen durch Rahmenverträge sowie Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (Entgeltverträge) mit den freien Trägern sicherzustellen.
- 213 Die federführende fachliche Zuständigkeit zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes - insbesondere für die Aufgaben des Landes - liegt bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). In der Stadtgemeinde Bremen prüft und bewilligt das Amt für Soziale Dienste (AfSD) die Kostenübernahme notwendiger Leistungen im Einzelfall. Im Jahresdurchschnitt 2022 wurde so für etwa 5.600 Personen Eingliederungshilfe nach dem SGB IX gewährt. Die Gesamtausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2022 auf rd. 151 Mio. €.

## 2 Änderungsbedarfe wegen neuer Rechtslage

- 214 Das im Dezember 2016 beschlossene Bundesteilhabegesetz sah eine stufenweise Umsetzung der Reform vor, um eine mehrjährige Vorlaufzeit für die notwendigen Umstellungsprozesse zu schaffen. Ein Großteil der neuen Regelungen - z. B. zum Vertragsrecht - trat bereits im Januar 2018 in Kraft, das Leistungsrecht - mit der Trennung von existenzsichernden Leistungen und Fachleistungen - erst im Januar 2020.
- 215 Das Ressort begann im Jahr 2017 mit seinen Planungen, administrative Strukturen an die Neuerungen des Bundesteilhabegesetzes anzupassen. Es legte zu bearbeitende Themenschwerpunkte fest und richtete - teilweise auch ressortübergreifend - verschiedene Entscheidungs- und Steuerungsgremien ein.
- 216 Insbesondere das veränderte Leistungsrecht erforderte umfangreiche fachliche und organisatorische Maßnahmen. So mussten u. a.
- sowohl der Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX als auch sämtliche Entgeltverträge mit den freien Trägern neu vereinbart,
  - die Angebote der freien Träger fachlich-inhaltlich in sog. Leistungsbeschreibungen neu gefasst,
  - für das AfSD neue Bearbeitungsstrukturen einschließlich einer veränderten IT-Anwendung geschaffen und
  - sämtliche Einzelfallakten auf die neue Rechtslage umgestellt
- werden.
- 217 Das Ressort schloss den Landesrahmenvertrag sowie die Entgeltverträge in der zweiten Jahreshälfte 2019 neu ab und vollzog damit zunächst auf Vertragsebene nur die notwendige Trennung von existenzsichernden Leistungen sowie Fachleistungen. Eine fachlich-inhaltliche Neugestaltung der einzelnen Leistungen im Sinne des Bundesteilhabegesetzes war damit noch nicht verbunden. Sie sollte erst schrittweise gemeinsam mit den freien Trägern erarbeitet werden. Hierzu wäre es u. a. erforderlich gewesen, zusammen mit den Entgeltverträgen auch die dazugehörigen Leistungsbeschreibungen an die neue Rechtslage anzupassen und parallel dazu den Landesrahmenvertrag inhaltlich weiterzuentwickeln. Das zentrale Ziel der Reform, die Leistungen von 2020 an nicht länger allein institutionszentriert, sondern personenzentriert bereitzustellen, ist so nicht erreicht worden. Das Ressort plant nun, die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung der Leistungen bis spätestens Ende 2024 abzuschließen.



- 218 Das AfSD musste in sämtlichen Einzelfällen die neue Rechtslage berücksichtigen und gegenüber den Leistungsberechtigten neue Bescheide erlassen. Hierzu war eine geänderte IT-Anwendung erforderlich, die vom Hersteller erst im dritten Quartal 2019 zur Verfügung gestellt wurde. Für die Bearbeitung der Fallakten verblieben wegen kassenmäßiger Fristen somit nur knapp drei Monate, um von Januar 2020 an Zahlungen nach der neuen Rechtslage leisten zu können.
- 219 Für die Reform der Eingliederungshilfe machten Ressort und AfSD personelle Mehrbedarfe geltend, die zu einem Stellenaufwuchs im Umfang von rd. 70 Vollzeiteneinheiten führten. Die Stellenbesetzungsverfahren konnten jedoch erst im Verlauf des Jahres 2020 abgeschlossen werden. Damit stand in der frühen Umsetzungsphase die personelle Verstärkung teilweise nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung.
- 220 Das Ressort nutzte die vom Gesetzgeber mit dem stufenweisen Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes eingeräumte mehrjährige Vorlaufzeit nicht hinreichend, um alle notwendigen fachlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe termingerecht zum Januar 2020 abzuschließen. Viele erforderliche Umstellungsarbeiten verlagerten sich in die zweite Hälfte des Jahres 2019 und konnten nur unter großem Zeitdruck oder letztlich erst nach Inkrafttreten des neuen Leistungsrechts durchgeführt werden.
- 221 Das maßgebliche Ziel der Reform, die personenzentrierte Weiterentwicklung der Leistungen, ist bislang nicht in ausreichender Weise erreicht worden. Trotz des insgesamt nicht unerheblichen Personalaufwuchses ist es auch mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten der Novellierung nicht gelungen, Leistungsbeschreibungen sowie in der Folge den Landesrahmenvertrag und die Entgeltverträge inhaltlich an die neue Rechtslage anzupassen. Diese zeitliche Verzögerung wäre weitgehend vermeidbar gewesen, wenn die Umstellungsarbeiten realistischer an der gesetzlich vorgesehenen mehrjährigen Vorlaufzeit ausgerichtet und die geplanten Schritte konsequenter umgesetzt worden wären.
- 222 Grundlegende rechtliche Reformen oder Rechtsänderungen werden das Ressort auch in Zukunft vor große Herausforderungen stellen. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb aufgefordert, solche Reformvorhaben von Beginn an realistisch zu planen sowie innerhalb der dafür vorgesehenen Zeiträume konsequent umzusetzen. Er hat zudem die Erwartung formuliert, die zur vollständigen fachlichen Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes erforderlichen Maßnahmen nunmehr innerhalb des vom Ressort selbst gesteckten Zeitrahmens abzuschließen.

- 223 Das Ressort hat erwidert, es sei für die Umsetzungsarbeiten sowohl auf nicht rechtzeitig vorhandene bundesgesetzliche Regelungen als auch auf die Bereitstellung der geänderten IT-Fachanwendung durch den Hersteller angewiesen gewesen.
- 224 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Ressort auch zeitlichen Verzögerungen gegenüberstand, die es nicht hatte beeinflussen können. Dies hätte es aber nicht daran zu hindern brauchen, die Umsetzungsarbeiten zumindest in jenen Teilbereichen voranzutreiben, die weder weiterer Klärung bedurften noch von Dritten abhängig waren. Der Rechnungshof bleibt daher grundsätzlich bei seiner Forderung, solche Reformvorhaben von Anfang an realistisch zu planen, also auch mögliche, nicht selbst verursachte Verzögerungen dabei zu berücksichtigen, und solche Planungen konsequent umzusetzen.

### **3 Abschlagszahlungen**

- 225 Mitte November 2019 kam das AfSD zu der Einschätzung, nicht alle Einzelfallakten Leistungsberechtigter, die in besonderen Wohnformen leben, rechtzeitig bis Ende Dezember 2019 auf die neuen rechtlichen Anforderungen umstellen zu können. Folglich konnten von Januar 2020 an vorgesehene einzelfallbezogene Zahlungen an die freien Träger nicht rechtzeitig geleistet werden (s. Tz. 218).
- 226 Daher entschied das AfSD in Abstimmung mit dem Ressort Anfang Dezember 2019, einigen freien Trägern Abschlagszahlungen nach einem festgelegten Berechnungsmodus zu leisten. Grundlage dafür waren von sieben freien Trägern übermittelte Bewohnerlisten, anhand derer sich Abschlagszahlungen in Höhe von insgesamt rd. 2 Mio. € errechneten. Die Spitzabrechnung sollte sodann bei Umstellung der jeweiligen Einzelfälle auf das neue Recht durchgeführt werden.
- 227 Das AfSD hatte jedoch nicht überprüft, ob es für die in den Listen namentlich genannten Personen auch tatsächlich laufende Eingliederungshilfeleistungen erbrachte. Im Rahmen der Spitzabrechnungen stellte es im Frühjahr 2020 fest, dass es für mehrere Personen fehlerhaft Abschlagszahlungen von insgesamt rd. 70 T€ geleistet hatte, für die keine Kostenträgerschaft seitens der Stadtgemeinde gegeben gewesen war. Obwohl ein freier Träger das AfSD im Jahr 2021 sogar auf eine dieser fehlerhaften Zahlungen aufmerksam gemacht hatte, forderte das AfSD weder diese Zahlung noch die übrigen zu Unrecht geleisteten Zahlungen in der Folgezeit zurück. Es teilte hierzu mit, die Angelegenheit aus dem Blick verloren zu haben.
- 228 Das AfSD verstieß mit der rechtsgrundlosen Gewährung von Abschlagszahlungen ebenso gegen das Haushaltsrecht wie durch die unterbliebene unverzügliche



Rückforderung der fehlerhaft geleisteten Zahlungen. Durch eine ordnungsgemäße Prüfung der von den freien Trägern übermittelten Bewohnerlisten hätten diese Fehler vermieden werden können.

- 229 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht beanstandet. Er hat das Ressort aufgefordert, die Zahlungen unverzüglich zurückzufordern oder ggf. mit offenen Forderungen der freien Träger zu verrechnen.
- 230 Das Ressort hat die Versäumnisse des AfSD eingeräumt und mitgeteilt, dass inzwischen alle fehlerhaft geleisteten Zahlungen von den freien Trägern erstattet worden seien.

#### **4 Prüfrechte**

- 231 Nach § 128 SGB IX ist der Träger der Eingliederungshilfe bei tatsächlichen Anhaltspunkten für vertragliche oder gesetzliche Pflichtverletzungen freier Träger verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität einschließlich der Wirksamkeit der vereinbarten Leistungen zu prüfen. Zusätzlich räumt das Ausführungsgesetz zum SGB IX dem Land Bremen ein anlassunabhängiges Prüfrecht ein. Zuständig für diese seit Januar 2020 bestehenden Prüfpflichten und -rechte ist das Ressort.
- 232 Im November 2022 entwickelte das Ressort auf Basis der neuen Rechtslage ein Grobkonzept, allerdings lediglich für die in § 128 SGB IX vorgesehene Wirtschaftlichkeitsprüfung. In Stichpunkten wurden darin mögliche Inhalte einer solchen Prüfung und organisatorische Schnittstellen zur - ebenfalls im Ressort angesiedelten - Wohn- und Betreuungsaufsicht als die für die Heimaufsicht zuständige Behörde beschrieben. Das Ressort beabsichtigt so, Doppelprüfungen zu vermeiden. Es plant zudem, konkretisierte Inhalte und Verfahrensweisen von Prüfungen im noch weiterzuentwickelnden Landesrahmenvertrag (s. Tz. 216) zu vereinbaren.
- 233 Mögliche weitere Inhalte einer Prüfung zu Qualität und Wirksamkeit der von den freien Trägern erbrachten Leistungen sowie das Verhältnis zu den übrigen im SGB IX genannten Prüfinstanzen - dem Träger der Sozialhilfe sowie dem medizinischen Dienst der Krankenkassen - stellte das Grobkonzept nicht dar. Für anlassunabhängige Prüfungen stellte das Ressort ebenfalls keine konzeptionellen Überlegungen an. Zudem regelte es die internen Zuständigkeiten für die Umsetzung der verschiedenen Prüfpflichten und -rechte bisher nicht abschließend.
- 234 Bis Mitte 2023 führte das Ressort weder anlassbezogene noch anlassunabhängige Prüfungen durch. Wirtschaftlichkeit, Qualität und Wirksamkeit der



Leistungen der freien Träger wurden folglich seit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes nicht systematisch geprüft. Das Ressort kam damit seinem gesetzlich vorgesehenen Prüfauftrag nicht nach. Es teilte dazu mit, bis Mitte 2023 hätten sich auch keine tatsächlichen Anhaltspunkte für ein vertragswidriges Verhalten freier Träger ergeben.

- 235 Die Praxis des Ressorts erschwert es, vertragswidriges Verhalten zu erkennen. Die vom Ressort beabsichtigte Vereinbarung von Prüfungsansätzen im Landesrahmenvertrag mag eine etwaige Prüfung zwar vereinfachen, ist aufgrund der Gesetzeslage aber nicht geboten. Fehlende Vereinbarungen mit den freien Trägern entbinden das Ressort nicht davon, seinem gesetzlichen Prüfauftrag nachzukommen. Auch hat es die dafür notwendigen internen Verfahrensabläufe zu definieren.
- 236 Der Rechnungshof erachtet die bisherigen Aktivitäten des Ressorts in diesen Bereichen als unzureichend. Er hat das Ressort aufgefordert, seine gesetzlichen Prüfpflichten und -rechte unverzüglich wahrzunehmen und die hierfür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.
- 237 Das Ressort hat zugesagt, dem bis spätestens Ende 2024 nachzukommen. Der Rechnungshof sieht diesen weit gefassten Zeitrahmen kritisch und fordert das Ressort nochmals auf, gesetzeskonform zu handeln.

---

Soziales

## Projekt Housing First

**Der Bedarf eines Projekts ist vor dessen Beginn realistisch zu bestimmen. Nur auf dieser Grundlage ist es möglich, erforderliche Zuwendungsbeträge festzulegen und den Erfolg des Projekts zu bewerten.**

### 1 Modellprojekt

- 238 „Housing First“ ist seit einigen Jahren ein neuer Hilfeansatz, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu beenden. Zielgruppe des niedrigschwelligen Angebots sind wohnungs- oder obdachlose Menschen mit komplexen Problemlagen, die nur schwer einen Zugang zum Wohnungsmarkt finden. Ihre Gesamtsituation soll in eigenem Wohnraum mit begleitenden weiteren Hilfsangeboten stabilisiert werden.
- 239 In der Stadtgemeinde Bremen wird das Konzept Housing First als Modellprojekt seit September 2021 erprobt. Durchgeführt wird das Projekt durch die Housing First Bremen gUG, einem von zwei Vereinen gegründeten Trägerverbund. Es war bis Ende 2023 befristet und wurde im Herbst 2023 um zunächst ein Jahr verlängert. Ein wissenschaftliches Institut begleitet das Modellprojekt. Im Mai 2023 legte es einen ersten Zwischenbericht dazu vor.
- 240 Die Zuständigkeit für das Projekt liegt bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). Sie fördert es mit Zuwendungen im Umfang von jährlich bis zu 400 T€.

### 2 Projektvorbereitung und -begleitung

- 241 Das Ressort legte für das Modellprojekt zunächst auf Basis einer Schätzung eine Zielzahl von 35 Personen pro Jahr fest, die von 2021 an aus der Wohnungslosigkeit heraus in Wohnraum vermittelt und betreut werden sollten, reduzierte diese Zahl gemeinsam mit dem Trägerverbund aber noch vor Projektbeginn auf 30 Teilnehmende. Auf dieser Grundlage plante der Trägerverbund seinen Personalbedarf. Das Projekt begann zunächst mit vorbereitenden Arbeiten, u. a. der Suche nach geeigneten Büroräumlichkeiten und Personaleinstellungen. Die eigentliche inhaltliche Arbeit startete Ende 2021, so dass die Zielzahl im ersten Projektjahr nicht erreicht wurde.
- 242 Im Jahresverlauf 2022 gelang es, insgesamt 30 Teilnehmende in das Projekt aufzunehmen und 25 von ihnen mit Wohnungen zu versorgen. Nachdem im

ersten Halbjahr 2022 sehr schnell mehr als die Hälfte der angestrebten Zielzahl erreicht worden war, wurden im weiteren Jahresverlauf weniger Personen neu aufgenommen und in Wohnraum vermittelt. Auch die festgelegten Zahlen, z. B. für zu akquirierende Wohnungen sowie für Erst- und aufsuchende Beratungen, wurden nicht vollständig erfüllt. In der Folge wurde die Zielzahl für das Jahr 2023 auf 23 mit Wohnungen zu versorgende Teilnehmende gesenkt. Da jedoch bis Mitte November 2023 nur elf neue Teilnehmende aufgenommen und davon lediglich fünf in Wohnungen vermittelt werden konnten, gelang es auch im dritten Projektjahr nicht, die Zielzahl zu erreichen.

- 243 Das Ressort untersuchte die Ausgangslage der Situation von Menschen in prekären Lebenslagen vor Projektbeginn nicht hinreichend und führte keine differenzierte Bedarfsanalyse zur Festlegung der Zielzahlen durch. Vorhandene Daten und Kenntnisse, z. B. aus offenen Angeboten für die Gruppe wohnungsloser Menschen oder zur Aufnahmefähigkeit des Wohnungsmarkts, nutzte das Ressort nicht in dem gebotenen Umfang für eine Bedarfsanalyse. So ließ es beispielsweise unberücksichtigt, dass sich die Ursachen für Obdachlosigkeit in den letzten Jahren stark verändert hatten. Nach den Erfahrungen aus der offenen Wohnungslosenhilfe sind inzwischen vermehrt Menschen obdachlos, die nur bedingt oder gar nicht für das Konzept Housing First infrage kommen. Dies führte letztlich dazu, dass die angestrebten Zielzahlen für das Angebot im Verlauf des Projekts reduziert wurden.
- 244 Verzichtet das Ressort darauf, Bedarfe und Möglichkeiten unter Einbeziehung aller verfügbaren Daten genau zu untersuchen, ist es kaum möglich, eine realistische Zielsetzung zu entwickeln. Auch kann dann im Verlauf des Projekts nur eingeschränkt auf veränderte Bedingungen reagiert werden. Überlegungen dazu sind ebenfalls erforderlich, um den notwendigen Zuwendungsbedarf festlegen zu können.
- 245 Das Ressort stand zu den verschiedenen Fragestellungen zwar stets in engem Austausch mit dem Trägerverbund, aber es fehlte an einem regelmäßigen und strukturierten Berichtswesen über die Projektentwicklung, etwa zu erreichten Zwischenzielen und Gründen für Abweichungen von ursprünglichen Projektansätzen. So erkannte das Ressort zunächst nicht, dass die Personalausstattung des Trägerverbunds im Jahr 2022 unter dem abgestimmten Stellenumfang blieb. Von weiteren Defiziten, wie etwa der nicht ordnungsgemäßen Falldokumentation und der nach wie vor unvollständigen Organisation der Prozesse des Projekts, erhielt es erstmalig im Mai 2023 durch den Zwischenbericht des Instituts Kenntnis (s. Tz. 239).



- 246 Ohne ein gesondertes - mit dem Trägerverbund - vereinbartes Berichtswesen, verzichtete das Ressort auf ein wesentliches Steuerungsinstrument. Es wäre notwendig gewesen, neben der fortlaufenden wissenschaftlichen Begleitung des Projekts dessen operative Umsetzung und die Qualität der Arbeit zu bewerten, um rechtzeitig Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.
- 247 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, vor einer Fortführung des Projekts die relevanten und bedarfsbezogenen Anforderungen zu konkretisieren, damit sich im Rahmen einer Erfolgskontrolle überprüfen lässt, ob die Projektziele erreicht werden. Die personellen und fachlichen Standards für das Projekt sind gegenüber dem Trägerverbund zu definieren und ihre Einhaltung einzufordern. Es ist geboten, dass der Trägerverbund dies über ein Berichtswesen gegenüber dem Ressort belegt.
- 248 Das Ressort hat dargelegt, es sehe gerade wegen der Veränderungen in der Struktur der Zielgruppe weiterhin die Notwendigkeit für ein derart niedrigschwelliges Projekt. Inzwischen habe es aber für das Jahr 2024 vom Trägerverbund einzuhaltende veränderte Anforderungen an personelle und fachliche Standards gestellt und die Zielzahl neu festgelegt. Zudem sei neben der wissenschaftlichen Begleitung ein zusätzlicher Jour fixe mit den Verantwortlichen des Trägerverbunds eingerichtet worden, um das Projekt und dessen Umsetzung enger zu begleiten.
- 249 Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen des Ressorts, bleibt aber bei seiner Forderung, sich die Einhaltung der fachlichen und personellen Standards über ein regelmäßiges Berichtswesen nachweisen zu lassen.

### **3 Zuwendungen für das Projekt**

#### **3.1 Zuwendungshöhe**

- 250 Das Projekt Housing First wird mit Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Für das Jahr 2021 gewährte das Ressort dem Trägerverbund eine Zuwendung in Höhe von rd. 232 T€. Aus dem Verwendungsnachweis des Trägerverbunds gingen jedoch deutlich geringere Ausgaben hervor als beantragt. Grund dafür war u. a. der späte Projektbeginn (s. Tz. 241). Die dadurch entstandene Überzahlung der Zuwendung in Höhe von rd. 72 T€ ließ sich das Ressort mit zwei Teilbeträgen im Frühjahr 2022 sowie im Frühjahr 2023 erstatten.
- 251 Für das Jahr 2022 bewilligte das Ressort eine Zuwendung in Höhe von 400 T€, die in vorab festgelegten monatlichen Raten gezahlt wurden. Der Trägerverbund beantragte im Dezember 2022, im Jahr 2022 nicht benötigte Mittel anteilig auf das Jahr 2023 übertragen zu dürfen, um damit zusätzliche Stellen

zu finanzieren. Das Ressort genehmigte dies und zahlte die letzte für das Jahr 2022 vorgesehene Zuwendungsrate aus, obwohl ihm bekannt war, dass der Trägerverbund die Mittel für das Zuwendungsjahr 2022 nicht benötigte. Tatsächlich lagen die Gesamtausgaben des Trägerverbunds ausweislich des Verwendungsnachweises wegen verringerter Personal- und Sachausgaben im Jahr 2022 deutlich unterhalb der gewährten Zuwendung. Somit war es erneut zu einer erheblichen Überzahlung gekommen, wie das Ressort bei einer vertieften Verwendungsnachweisprüfung im Herbst 2023 auch abschließend feststellte.

- 252 Allein wegen unbesetzter Stellen beim Trägerverbund besteht auch für das Jahr 2023 das Risiko einer Überzahlung, weil mit den Zuwendungen vorrangig Personalkosten gedeckt werden. Informationen über die tatsächliche personelle Ausstattung im Projektzeitraum hatte der Trägerverbund jeweils erst auf Nachfrage des Ressorts übermittelt. Wegen der dadurch entstandenen Verzögerungen und parallel laufender Verhandlungen zur künftigen Personalausstattung des Trägers erstellte das Ressort zunächst nur vorläufige Bescheide, bevor es Ende 2023 den Zuwendungsbescheid für das gesamte Jahr erließ.
- 253 Nach den VV-LHO zu § 44 LHO darf eine Zuwendung nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird. Sind Ausgaben nicht in erwartetem Umfang entstanden oder werden Zahlungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet, z. B. weil Stellen nicht besetzt sind, ist die Zuwendung zu erstatten. Auch besteht die Pflicht, der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn sich eine wesentliche Ermäßigung der Gesamtausgaben oder eine wesentliche Änderung der Finanzierung ergibt. Am Jahresende verbliebene Mittel sind grundsätzlich zurückzuzahlen.
- 254 In den Jahren 2021 und 2022 hatte der Trägerverbund die vom Ressort ausgezahlten Mittel nicht in vollem Umfang benötigt. Außerdem kam er seiner Pflicht nicht nach, dem Ressort Änderungen, die sich auf die vorgesehene monatliche Ratenzahlung auswirkten, zeitnah anzuzeigen. Das Ressort hätte die nicht verbrauchten Zuwendungsmittel unverzüglich zurückfordern müssen.
- 255 Dem Ressort fehlten wichtige Informationen, um die unterjährig auf der Grundlage des Zuwendungsantrags vorgegebenen Auszahlungsraten anzupassen. Zudem versäumte es, die nicht benötigten Zuwendungsmittel für das Jahr 2021 mit einem Aufhebungs- und Erstattungsbescheid zeitnah zu sichern sowie einschließlich auf den Erstattungsanspruch erhobener Zinsen zurückzufordern. Außerdem zahlte das Ressort dem Trägerverbund die letzte



Zuwendungsrate Ende 2022 in Kenntnis des Umstands aus, dass diese Mittel für das Zuwendungsjahr 2022 nicht mehr benötigt würden. Geplante Veränderungen für das Jahr 2023 hätten im dazu vorzulegenden Finanzierungsplan des Trägerverbands dargestellt und mit für diesen Zeitraum gewährten Zuwendungen finanziert werden müssen.

- 256 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, unverzüglich den Verwendungsnachweis für das Jahr 2022 zu prüfen und ggf. überzahlte Beträge einschließlich Zinsen zurückzufordern. Das Ressort hat erwidert, es habe die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung inzwischen abgeschlossen und eine Rückforderung der überzahlten Zuwendungsmittel für das Jahr 2022 veranlasst.

### **3.2 Wissenschaftliche Begleitung**

- 257 Für die wissenschaftliche Begleitung des Projekts (s. Tz. 239) legte der Trägerverbund dem Ressort das Angebot eines Instituts aus dem Sommer 2021 vor. Aus dem Vergabevermerk des Trägerverbands ist ersichtlich, dass auch bei zwei weiteren Forschungsinstituten telefonisch nachgefragt worden war, ob Interesse an einer Beauftragung bestanden hätte. Beide hätten die Anfragen jedoch wegen fehlender Kapazitäten abgelehnt. Nach Zustimmung des Ressorts nahm der Trägerverbund das Angebot des Instituts an.
- 258 Sofern - wie vorliegend geschehen - unter Verwendung einer Zuwendung von mehr als 50 T€ Dritte mit der Erbringung einer Leistung beauftragt werden, ist nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung das Vergaberecht zu beachten. Deshalb war der Trägerverbund verpflichtet, den Auftrag unter den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung auf der Grundlage mehrerer dokumentierter Angebote zu vergeben.
- 259 Der Trägerverbund und in der Folge das Ressort konnten die Wirtschaftlichkeit des Angebots ohne entsprechende Vergleichsangebote nicht prüfen. Eine nur telefonische Anfrage ist grundsätzlich nicht ausreichend, um Angebote einzuholen, die auf nachweislich gleichen Informationen zum Leistungsgegenstand beruhen. Der Trägerverbund versäumte es, weitere infrage kommende Institute zu kontaktieren und Angebote anzufordern. Der damit verbundene Verstoß gegen das Vergaberecht hätte vermieden werden können, wenn das Ressort das Vorgehen des Trägerverbands frühzeitig, spätestens jedoch bei näherer Prüfung des vorgelegten Angebots bemängelt hätte.
- 260 Der zwischen Trägerverbund und Institut geschlossene Vertrag über eine wissenschaftliche Begleitung sah vor, das Honorar vor Erbringung der Beratungsleistung zu zahlen. Die für die Zahlung des Honorars erforderlichen Mittel hatte das Ressort mit den Zuwendungen für das Jahr 2021 bewilligt. Mit der

gewählten Vertragsgestaltung wich der Trägerverbund von der üblichen Praxis ab, die vollständige Vergütung erst nach Erhalt der Leistung zu zahlen. Das Ressort räumte ein, einer Vorleistung nur zugestimmt zu haben, damit noch vorhandene Mittel aus dem Haushaltsjahr 2021 ausgeschöpft werden konnten.

- 261 Auf besondere Umstände, die ausnahmsweise eine Vorleistung hätten rechtfertigen können, kann sich das Ressort nicht berufen. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung liegt ein besonderer Umstand insbesondere dann nicht vor, wenn am Ende eines Haushaltsjahres Ausgaben nur geleistet werden, um zu verhindern, dass sonst Mittel verfallen. Indem es die vertragliche Konstruktion des Trägerverbunds unterstützte und Zuwendungen für Ausgaben bewilligte, die bei üblicher Vertragsgestaltung erst im nächsten Haushaltsjahr fällig geworden wären, verstieß das Ressort somit gegen Haushaltsrecht.
- 262 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Vorgehen des Trägerverbunds rechtlich enger zu begleiten und sicherzustellen, dass vergabe- sowie haushaltsrechtliche Vorgaben eingehalten werden. Das Ressort hat mitgeteilt, eine engere Begleitung des Trägerverbunds sei über den regelmäßigen Jour fixe beabsichtigt. Darüber hinausgehend hat es sich nicht zu den vergabe- und haushaltsrechtlichen Verstößen geäußert.



Jugend

## Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII

**Trotz individuellen Anspruchs auf Schulbegleitung bleibt eine erhebliche Anzahl von Kindern und Jugendlichen mit bestehender oder drohender seelischer Behinderung unversorgt.**

### 1 Grundlagen

- 263 Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstständigen, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Für Kinder und Jugendliche mit bestehender oder drohender seelischer Behinderung gibt es deshalb nach § 35a Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - einen individuellen Anspruch auf Schulbegleitung, um eine Teilhabe an Bildung zu ermöglichen. Als Teil der Eingliederungshilfe erstreckt sich die Schulbegleitung auf eine lebenspraktische Unterstützung wie Hilfen zur Mobilität, Unterstützung im sozialen und emotionalen Bereich sowie Vorbeugung und Hilfestellung bei Krisen.
- 264 Die Schulbegleitung nach dem SGB VIII umfasst nicht die pädagogische Arbeit wie die Lernstoff- und Wissensvermittlung. Sie ist nachrangig zu entsprechenden Leistungen der Schulen, die im Rahmen der Inklusion erbracht werden. Das gilt insbesondere für inklusiv ausgerichtete Schulen nach § 3 Abs. 4 Bremisches Schulgesetz, die auch Schulbegleitungen anbieten. In solchen Fällen wird die Hilfe vorrangig durch die Schulen in der Verantwortung der Senatorin für Kinder und Bildung (Bildungsressort) erbracht.
- 265 Seit dem Schuljahr 2019/2020 ist das Jugendressort bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration zuständig für die fachliche Ausgestaltung und Steuerung der Leistungen zur Schulbegleitung nach dem SGB VIII. Die Schulbegleitung lässt das Jugendressort Träger der freien Wohlfahrtspflege (Träger) auf vertraglicher Grundlage gegen Entgelt durchführen. Das Jugendamt im Amt für Soziale Dienste (AfSD) legt den individuellen Bedarf der Kinder und Jugendlichen anhand von Hilfeplänen fest und ist zuständig für die Bezahlung der Träger.

### 2 Ausgaben, Fallzahlen und Konzept

- 266 In den vergangenen Jahren sind die Ausgaben für die Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII kontinuierlich gestiegen. Lagen sie im Jahr 2019 bei



rd. 11,7 Mio. €, erhöhten sie sich bis Ende des Jahres 2022 auf rd. 16,9 Mio. €. Die Anzahl der durchgeführten Schulbegleitungen stieg im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls deutlich von 357 auf 437 und damit um rd. 22 % an. Im Jahr 2022 fiel sie geringfügig auf 414.

- 267 Auch die Anzahl der bewilligten Anträge auf Schulbegleitung lag in den vergangenen Jahren erheblich über der Zahl durchgeführter Hilfemaßnahmen. Erstmals und bislang allein für das Jahr 2021 berichtete das Fachcontrolling des Jugendressorts darüber, dass lediglich ca. 73 % der bewilligten Schulbegleitungen in tatsächliche Maßnahmen mündeten. Der darüber hinausgehende Bedarf konnte aufgrund des Fachkräftemangels bei den Trägern nicht erfüllt werden.
- 268 Mit der Schulbegleitung wurden zunächst nur pädagogische Fachkräfte wie Erzieherinnen oder Erzieher und Sozialassistentinnen oder Sozialassistenten betraut. Dem Fachkräftemangel geschuldet können seit dem Sommer 2021 auch geeignete Personen ohne pädagogische Formalqualifikation eingesetzt werden, die als sozial erfahrene Personen bezeichnet werden.
- 269 Im Dezember 2018 hatte der Senat das Jugendressort gebeten, ein mit dem Bildungsressort abgestimmtes Konzept zur Begrenzung der Ausgabensteigerung bei der Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII zu erarbeiten. Außerdem hatte er beide Ressorts beauftragt, einen Bericht zum Stand der Teilhabe seelisch behinderter Schülerinnen und Schüler an Bildung sowie zu den damit verbundenen Ausgaben zur Haushaltsaufstellung 2020/2021 vorzulegen. Vom Schuljahr 2018/2019 an hatte er um jährliche Sachstandsberichte und einen Gesamtbericht zum 4. Quartal 2022 gebeten, um die Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen. Der Senat verfolgte damit das Ziel, die Schulbegleitung in den Verantwortungsbereich inklusiver Schulen zu überführen.
- 270 Im August 2022 legten die beiden Ressorts dem Senat ein „Konzept zur Pilotphase der Erprobung neuer Modelle zur Unterstützung von Kindern mit Beeinträchtigungen an Grundschulen der Stadtgemeinde Bremen ab dem Schuljahr 2022/2023“ vor. Das Konzept zielt darauf ab, die systemische Inklusion an Grundschulen so auszubauen, dass mit einer verbesserten Personalausstattung alle für die Teilhabe an Bildung notwendigen Unterstützungsleistungen - wie auch Schulbegleitungen - durch die Grundschulen bereitgestellt werden (sog. systemische Lösung). Die ohnehin grundsätzlich nachrangigen individuellen Hilfen nach dem SGB VIII würden dann zumindest reduziert werden können. Dieses Modell wird seit dem Schuljahr 2022/2023 an drei Grundschulen erprobt und ausgewertet. Seit dem Schuljahr 2023/2024 hat das Ressort zwölf weitere Grundschulen in die systemische Schulbegleitung einbezogen.



- 271 Im Verlauf der Prüfung wurden folgende Feststellungen getroffen.
- Aufgrund der steigenden Fallzahlen und des Fachkräftemangels blieben leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche auch nach dem Jahr 2021 im erheblichen Umfang unversorgt. Ob die betroffenen Kinder und Jugendlichen dennoch zum Schulunterricht kamen und an ihm teilnehmen konnten, war dem Jugendressort nicht bekannt.
  - Das Jugendressort konnte nicht belegen, dass die Maßnahme - sozial erfahrene Personen für Schulbegleitungen einzusetzen - Wirkung gezeigt und zu zusätzlichen Stellenbesetzungen bei den Trägern geführt hätte. Die entsprechende Personengruppe war in der Praxis selten ausgewählt worden und Träger hatten nur wenig Interesse gezeigt, solches Personal für die Schulbegleitung einzusetzen.
  - Den Senatsbeschluss vom Dezember 2018 setzte das Jugendressort nicht im erforderlichen Umfang um. Es erarbeitete weder das Konzept zur Begrenzung weiterer Ausgabensteigerungen noch kam es den Berichtsbiten nach.
  - Das Konzept zur Pilotphase beschreibt lediglich den Ausbau der Inklusion an Grundschulen. Ein Konzept für weiterführende Schulen fehlt.
- 272 Die erheblich gestiegenen Fallzahlen sowie die zurzeit noch nicht ausreichenden Möglichkeiten, seelisch behinderte oder von seelischer Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche durch systemische Lösungen an Schulen zu fördern, machen deutlich, dass das Jugendressort zunächst dafür verantwortlich bleiben muss, den Rechtsanspruch auf eine Schulbegleitung zu erfüllen. Erst wenn es gelingt, an Grundschulen und weiterführenden Schulen ausreichende systemische Unterstützungsangebote zu schaffen, wird es möglich sein, die Schulbegleitung ganz in die Verantwortung des Bildungsressorts zu überführen.
- 273 Bedarfsgerechte Kapazitäten für Schulbegleitungen werden erst dann erreicht werden können, wenn der Fachkräftemangel bei den Trägern nicht mehr so ausgeprägt ist. Mit der Möglichkeit, auch sozial erfahrene Personen ohne pädagogische Formalqualifikation für eine Schulbegleitung einzusetzen, ist ein erster Schritt getan, um die Personalsituation bei den Trägern zu verbessern. Damit diese Maßnahme jedoch auch tatsächlich Wirkung erzielen kann, ist es notwendig, die Träger stärker von einem Einsatz sozial erfahrener Personen zu überzeugen.

- 274 Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, sicherzustellen, dass anerkannte Bedarfe von leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen hinsichtlich einer Schulbegleitung nach dem SGB VIII gedeckt werden. Dazu ist es notwendig, mit den Trägern Maßnahmen zu entwickeln, um deren Kapazitäten zu erhöhen. Für den weiteren Ausbau der Inklusion an Schulen und der dortigen Einbindung der Schulbegleitung ist es erforderlich, dass beide Ressorts eng zusammenarbeiten, um systemische Lösungen voranzutreiben.
- 275 Das Jugendressort hat dazu mitgeteilt, die Versäumnisse in der Berichterstattung seien zwischenzeitlich unbesetzten Stellen geschuldet gewesen. Trotz der angespannten Personalsituation hätte es jedoch - mit wechselndem Erfolg - Steuerungsmaßnahmen eingeleitet. Auch bemühe es sich, bei den Leistungserbringern die Akzeptanz zum Einsatz sozial erfahrener Personen zu erhöhen. Die dazu geführten Gespräche seien allerdings mühsam und mit großen finanziellen sowie fachlichen Forderungen belastet.
- 276 Die hohe Anzahl bewilligter Schulbegleitungen und der Fachkräftemangel stellen die Ressorts vor große Herausforderungen. Nur wenn die im Senat abgestimmte Vorgehensweise auch eingehalten wird, lässt sich das Ziel erreichen, die Schulbegleitung in den Verantwortungsbereich inklusiver Schulen zu überführen und damit eine für alle Kinder und Jugendlichen ausreichende Hilfe sicherzustellen.

### **3 Steuerung und Controlling**

- 277 Bis zum Jahr 2021 hatte das AfSD Daten zur Steuerung sowie zum Controlling der Schulbegleitung händisch erhoben und an das Jugendressort weitergeleitet. Vom Sommer 2021 an sollte das gesamte Controlling mit einem verbesserten IT-Fachverfahren unterstützt werden, was aufgrund noch ausstehender Softwareänderungen jedoch nicht gelang.
- 278 So konnten zum Zeitpunkt der Prüfung keine Zahlen zu den Kapazitäten der Träger sowie den nicht versorgten Kindern und Jugendlichen ermittelt werden. Auch war es nicht möglich, die aktuellen Fallzahlen den einzelnen Schulen verlässlich zuzuordnen. Vereinzelt vorhandene Daten waren teilweise nicht ausreichend gepflegt worden und deshalb nur bedingt aussagekräftig. Damit verfügten weder AfSD noch Jugendressort über geeignete Informationen, um die Schulbegleitung angemessen steuern zu können.
- 279 Ohne ein ausreichendes Controlling fehlt dem Jugendressort nicht nur ein Überblick über die Situation, sondern auch ein zentrales Steuerungsinstrument, um seine Ziele zu erreichen. Da bereits seit längerer Zeit Rechtsansprüche von Kindern und Jugendlichen auf eine Schulbegleitung nicht erfüllt



werden können, liegt es in der dringenden Verantwortung des Jugendressorts, zeitnah Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

- 280 Der Rechnungshof erwartet, dass das Jugendressort zu Steuerungszwecken nunmehr umgehend ein effektives Controlling einrichtet. Dafür sind die erforderlichen Auswertungsinhalte festzulegen, das IT-Fachverfahren zu verbessern und eine verlässliche Dateneingabe sowie -pflege sicherzustellen.
- 281 Das Jugendressort hat erwidert, inhaltliche Anforderungen an ein verbessertes Controlling seien bereits kommuniziert. Es gelte aber abzuwägen, ob der Aufbau eines umfassenden Controllings für den Themenkomplex Schulbegleitung, der finanzielle und personelle Ressourcen erfordere, vor dem Hintergrund einer perspektivisch angestrebten schulsystemischen Lösung vertretbar wäre.
- 282 Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass ein schulsystemischer Ausbau der Schulbegleitung jedenfalls mittelfristig nicht zu erwarten ist, weil die angestrebten Lösungen weder umgesetzt noch abschließend erprobt sind. Außerdem erfassen die ersten Erprobungen lediglich wenige Grundschulen. Der überwiegende Teil der Schulbegleitungen wird daher auch weiterhin als individuelle Hilfen nach dem SGB VIII zu gewähren sein.

## **4 Abläufe in der Fallbearbeitung**

### **4.1 Regelungen**

- 283 Das Jugendressort hat gemeinsam mit dem AfSD eine Verwaltungsanweisung zum Verfahren Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII entwickelt und regelmäßig veränderten Umständen angepasst. Sie beschreibt u. a. die Zuständigkeiten und die Ablauforganisation.
- 284 So ist in der Verwaltungsanweisung beispielsweise vorgesehen, dass die Fachberatungs- und Koordinierungsstelle zu § 35a SGB VIII im AfSD erforderliche Gutachten einholt, das Casemanagement fachlich berät und eine Empfehlung zur Entscheidung über den Antrag abgibt. Außerdem sucht diese Stelle geeignete Träger. Das Casemanagement hat u. a. die Aufgabe, über den Umfang des Bedarfs und die erforderliche Qualifikation der Schulbegleitung zu entscheiden. Dabei ist differenziert zu bewerten, bei welchen Aufgaben und Tätigkeiten in der Schule eine Unterstützung notwendig ist.
- 285 Das AfSD erstellte darüber hinaus zum Juni 2021 in Abstimmung mit dem Jugendressort einen Kernprozess zu § 35a SGB VIII. Er benennt Handlungsschritte, Schnittstellen sowie Prozessbeteiligte und zu verwendende Formulare. Der Prozess beschreibt die Notwendigkeit, einzelne Handlungsschritte fristgebunden durchzuführen, macht hierfür jedoch keine Vorgaben.

- 286 Die Interessenvertretungen im AfSD stimmten der Einführung des Kernprozesses nur unter der Voraussetzung zu, dass für eine Übergangszeit nach sog. Mindeststandards gearbeitet werde. Gründe dafür waren, dass im Casemanagement die fachliche Qualifikation zur Beurteilung von medizinischen Gutachten fehlte und die Personalressourcen nicht ausreichten, um den komplexen Kernprozess ausführen zu können. Die Mindeststandards traten im Juni 2022 in Kraft und sollten Anfang des Jahres 2023 neu bewertet werden.
- 287 Mit den Mindeststandards wurde die Bearbeitungstiefe reduziert. So wurden Arbeitsschritte zusammengefasst und die Fachberatungs- und Koordinierungsstelle unterstützte das Casemanagement nicht mehr in jedem Fall bei der Bedarfsermittlung. Auch gab die Fachberatungs- und Koordinierungsstelle keine Empfehlung zur Entscheidung über den Antrag ab, unterstützte das Casemanagement aber im Bedarfsfall bei der Auswertung medizinischer Gutachten. Ebenso wie in der Verwaltungsanweisung und im Kernprozess wurde auch in den Mindeststandards darauf verzichtet, Fristen für die einzelnen Bearbeitungsschritte festzulegen. Von der Bedarfsfeststellung bis zur Auswahl eines geeigneten Leistungserbringers vergingen so häufig sechs bis zwölf Monate.
- 288 Bis zum April 2023 hatten AfSD und die Interessenvertretungen die Mindeststandards nicht wie vorgesehen neu bewertet. Damit wich die Sachbearbeitung zumindest bis dahin von den Vorgaben der Verwaltungsanweisung und des Kernprozesses ab. Insbesondere die fehlende fachliche Expertise im Casemanagement zur Beurteilung von medizinischen Gutachten birgt das Risiko von Entscheidungen, welche die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen nicht ordnungsgemäß abbilden. Auch in Zeiten des Fachkräftemangels ist ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen. Dazu gehört, im Casemanagement tätiges Personal durch Organisationsmaßnahmen effizient einzusetzen und möglichst schnell, z. B. durch Qualifizierungen oder - wie vom AfSD vorgesehen - durch Spezialisierung der Sachbearbeitung, in die Lage zu versetzen, auch anspruchsvolle Aufgaben zu erledigen.
- 289 Der Rechnungshof hat das AfSD und das Jugendressort aufgefordert, gemeinsam die Verwaltungsanweisung und den Kernprozess so zu überarbeiten, dass eine daran orientierte Bearbeitung der Schulbegleitung rechtssicher, in angemessener Zeit und mit der notwendigen fachlichen Tiefe stattfinden kann. Darüber hinaus gilt es, Organisations- und Qualifikationsmaßnahmen zu prüfen, um vorhandenes Personal effektiv sowie effizient einzusetzen.
- 290 Das Jugendressort hat zugesagt, den Kernprozess zu überarbeiten und dabei auch entsprechende Fristen zu hinterlegen. Die Umsetzung des Kernprozesses sei noch nicht vollumfänglich gelungen, was insbesondere an einer



ausstehenden Personalbemessung und an fehlenden organisatorischen Veränderungen sowie Fortbildungsangeboten liege. Aus diesen Gründen habe es die Mindeststandards bislang nicht neu bewertet. Der Rechnungshof erwartet vom Jugendressort, dass es die erforderlichen Maßnahmen nunmehr zeitnah umsetzt.

## 4.2 Sachbearbeitung

291 Die Akten im Casemanagement sind derzeit in Papierform zu führen. Das IT-Fachverfahren und der Kernprozess geben zudem eine klare Bearbeitungsstruktur und zu nutzende Formulare vor. Der Rechnungshof hat stichprobenartig Akten des Casemanagements sowie Auszahlungen an die Träger im IT-Fachverfahren geprüft. Zusammengefasst hat er Folgendes festgestellt.

- Häufig war nicht nachvollziehbar, wie das Casemanagement den Bedarf an Stunden oder die erforderliche Qualifikation der Schulbegleitung ermittelt hatte. In einigen Fällen wich die tatsächlich mit Trägern vereinbarte Stundenzahl oder die Qualifikation des gewählten Personals von der ursprünglichen Entscheidung des Casemanagements ab. Einheitliche Bewertungsmaßstäbe zur Bemessung des Bedarfs gab es nicht.
- Einige Kostenzusicherungen wurden für mehrere Monate rückwirkend ausgestellt. Daraus resultierende Auszahlungsbeträge im fünfstelligen Bereich waren keine Seltenheit.
- Teilweise fehlten Hilfepläne, Aufzeichnungen zu Hilfeplangesprächen, Protokolle über Entscheidungen in Wochen- oder Fallkonferenzen, Entwicklungsberichte und Kostenzusicherungen oder Bescheide. Gelegentlich waren Unterlagen nur im IT-Fachverfahren hinterlegt.
- Das IT-Fachverfahren stellte beispielsweise Formulare nur zum Ausdruck bereit, sodass keine unmittelbare Dateneingabe möglich war.

292 Bedarfe sind plausibel zu ermitteln. Andernfalls besteht das Risiko, dass Kinder und Jugendliche nicht im notwendigen Umfang begleitet werden. Versäumt das Casemanagement, einen von seiner Bedarfsermittlung abweichenden Stundenumfang oder die gewählte Qualifikationsgruppe zu begründen, ist nicht ersichtlich, dass die getroffene Entscheidung gerechtfertigt ist. Fehlende einheitliche Kriterien für die Bedarfsbemessung erschweren eine zuverlässige und vergleichbare Bewertung der Einzelfälle.

293 Verspätet ausgestellte Kostenzusicherungen und in der Folge für mehrere Monate rückwirkende Zahlungen der Entgelte führen dazu, dass Träger ggf.

monatelang mit der Schulbegleitung in Vorleistung gehen, was ihre Liquidität beeinträchtigen kann. Die zum Teil unzureichende Aktenführung erschwert es, Vorgänge nachzuvollziehen sowie Fälle miteinander zu vergleichen. Werden Hilfeplangespräche und zahlungsbegründende Unterlagen nicht ordnungsgemäß in den Akten dokumentiert, ist unklar, ob die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte zur Bedarfsermittlung überhaupt stattgefunden hatten. Hierdurch besteht das Risiko, dass Ressourcen in der Familie sowie im Umfeld der Kinder und Jugendlichen unberücksichtigt bleiben. Das kann zu fehlerhaften Entscheidungen und zu nicht erforderlichen Ausgaben führen.

- 294 Der Bewilligungsprozess enthält viele Medienbrüche. Müssen Formulare ausgedruckt und wieder eingescannt werden, verkompliziert dies die Sachbearbeitung und die Dokumentation. Um die Abläufe medienbruchfrei zu gestalten, wäre eine Aktualisierung des IT-Fachverfahrens erforderlich.
- 295 Der Rechnungshof hat das AfSD aufgefordert, die Bedarfe sorgfältig, nachvollziehbar sowie vergleichbar zu ermitteln und zu dokumentieren. Er hat ferner gefordert, dass vom Jugendressort in Zusammenarbeit mit dem AfSD einheitliche Bewertungsmaßstäbe für eine zuverlässige Ermittlung der Bedarfe entwickelt werden. Der Rechnungshof erwartet vom AfSD, Kostenzusicherungen unverzüglich zu erstellen und Leistungen der Träger innerhalb angemessener Fristen zu vergüten sowie Akten ordnungsgemäß und nachvollziehbar zu führen. Er hat darum gebeten, zu prüfen, wie das IT-Fachverfahren aktualisiert werden kann, um Abläufe medienbruchfrei zu gestalten.
- 296 Das Jugendressort hat mitgeteilt, im Rahmen der Softwarepflege und -weiterentwicklung sei die medienbruchfreie Gestaltung des Verfahrens vorgesehen. Zu den weiteren Forderungen hat es sich nicht geäußert.



---

Sport

## **Projekt Kids in die Clubs**

**Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn der Förderzweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.**

### **1 Inhalt und Finanzierung des Projekts**

- 297 Die Bremer Sportjugend (BSJ) ist als Jugendorganisation unselbstständiger Teil des Landessportbundes Bremen, eines eingetragenen Vereins. Um Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien im Alter von 3 bis unter 18 Jahren einen Einstieg in den Vereinssport zu ermöglichen, entwickelte die BSJ das Projekt „Kids in die Clubs“. Danach können die Kinder und Jugendlichen Anträge auf Übernahme der Mitgliedsbeiträge eines Sportvereins stellen.
- 298 Das zunächst allein spendenfinanzierte Projekt wird seit dem Haushaltsjahr 2020 von der Stadtgemeinde Bremen mit Zuwendungen gefördert. Seit 2021 können auch Sportvereine bei der BSJ Förderungen beantragen, um Kinder und Jugendliche zu unterstützen. Die BSJ leitet hierzu Zuwendungen an die Sportvereine weiter. Welche Zwecke förderfähig sind, legte die BSJ mit eigenen Kriterien fest.
- 299 Die BSJ erhielt im Jahr 2020 Zuwendungen in Höhe von 70 T€ und in den beiden Folgejahren von jeweils 150 T€. Verantwortlich für die Zuwendungsgewährung sowie die Überprüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung ist das Sportamt Bremen beim Senator für Inneres und Sport (Ressort).

### **2 Abgrenzung zum Bildungs- und Teilhabepaket**

- 300 Kinder und Jugendliche aus Familien, die z. B. Bürgergeld oder Leistungen der Sozialhilfe erhalten, haben einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT). Hierzu gehören auch Leistungen, die eine Freizeitgestaltung in der Gemeinschaft fördern, wie etwa Mitgliedschaften in Sportvereinen. Die BuT-Leistungen werden aus dem Haushalt der Stadtgemeinde finanziert. Der Bund beteiligt sich prozentual an den Aufwendungen. Der dafür in den gesetzlichen Regelungen vorgesehene monatliche Bedarf entspricht derzeit der bei „Kids in die Clubs“ höchstmöglichen Förderung von Mitgliedsbeiträgen.
- 301 Wird im Rahmen von „Kids in die Clubs“ die Förderung einer Vereinsmitgliedschaft beantragt, ist die Höhe des Familieneinkommens nachzuweisen.



Obwohl der überwiegende Teil der Antragstellenden den Lebensunterhalt mit Hilfe von Sozialleistungen bestritt und folglich einen Anspruch auf BuT-Leistungen besaß, sah die BSJ auch in diesen Fällen die Fördervoraussetzungen regelmäßig als erfüllt an.

- 302 Nach der Landeshaushaltsordnung dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung nur veranschlagt und gewährt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erledigung bestimmter Aufgaben gerade durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann. Ist es möglich, den Förderzweck auch durch andere finanzielle Leistungen zu erreichen, dürfen Zuwendungen nicht gewährt werden.
- 303 Für Kinder und Jugendliche, die einen Anspruch auf BuT-Leistungen hatten, fehlte es schon an der Notwendigkeit einer Förderung. Der mit „Kids in die Clubs“ verfolgte Zweck konnte für diesen Personenkreis bereits durch die BuT-Leistungen erreicht werden. Die Vereinsmitgliedschaften hätten daher aus dem BuT-Paket finanziert werden müssen. Die davon abweichende Förderpraxis von Ressort und BSJ verstieß nicht nur gegen Haushaltsrecht, sondern führte auch zu einer Besserstellung von BuT-Leistungsberechtigten gegenüber anderen Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien ohne BuT-Anspruch, wenn zusätzlich eine weitere Vereinsmitgliedschaft aus anderen Mitteln finanziert worden war.
- 304 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, mit Zuwendungen nur Vereinsmitgliedschaften von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien zu fördern, die keine Ansprüche auf BuT-Leistungen haben. Vor dem Hintergrund, dass damit eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Antragsberechtigten verbunden sein dürfte, wäre zusätzlich zu prüfen, ob und in welcher Höhe bremische Mittel für das Projekt überhaupt noch erforderlich wären oder ob die eigenen finanziellen Mittel der BSJ - etwa aus Spenden - zur Finanzierung ausreichen. Das Sportressort hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu prüfen.

### **3 Zuwendungsbearbeitung durch das Sportamt**

- 305 Die Zuwendungsbearbeitung des Sportamts entsprach nicht immer den gesetzlichen Vorgaben. So erstattete es Ausgaben außerhalb des Bewilligungszeitraums und nahm keine vertieften Verwendungsnachweisprüfungen vor. Auch bewilligte es neue Förderungen zu Zeitpunkten, an denen vorangegangene Förderzeiträume noch nicht abgelaufen und die Mittel der Vorjahre noch nicht vollständig verbraucht waren. Dadurch überschritten sich



Bewilligungszeiträume, wodurch sich für das Projekt zwei parallel laufende Förderungen ergaben. Der Rechnungshof hat die Mängel kritisiert und das Sportamt aufgefordert, die rechtlichen Anforderungen für die Gewährung von Zuwendungen einzuhalten.

- 306 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme angegeben, örtliche Prüfungen bei der BSJ anzustreben sowie die festgestellten Mängel zu beheben bzw. bereits behoben zu haben. In Bezug auf sich überschneidende Bewilligungszeiträume hat es jedoch entgegnet, sie in den Jahren 2020 und 2021 verlängert zu haben, da pandemiebedingt verschiedene Angebote nicht oder erst verspätet durchgeführt werden konnten.
- 307 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Verlängerungen erforderlich waren, weil durch die Einschränkungen im Vereinssport Mittel nicht wie geplant verwendet werden konnten. Jedoch war es weder notwendig noch wirtschaftlich, neue Zuwendungen zu bewilligen, obwohl noch Fördermittel für denselben Zweck vorhanden waren. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Kritik.

#### **4 Sportvereine als weitere Zuwendungsempfänger**

- 308 Seit dem Jahr 2021 fördert das Sportamt im Rahmen des Projekts „Kids in die Clubs“ Vereinsmitgliedschaften sowie andere Zwecke auch über die Sportvereine. Die Vereine sollen ihr Netzwerk vor Ort nutzen, um anspruchsberechtigte Kinder und Jugendliche auf das Projekt aufmerksam zu machen und Antragshürden zu reduzieren. Hierzu wurden Zuwendungen durch die BSJ als Zuwendungsempfängerin an die Vereine weitergeleitet, die zuvor einen Antrag gestellt sowie einen Vertrag über die Verwendung der öffentlichen Mittel mit der BSJ geschlossen hatten.
- 309 Zuwendungen dürfen nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung nur dann an Dritte weitergeleitet werden, wenn dies im Zuwendungsbescheid vorgesehen ist. Die vom Sportamt in den Jahren 2021 und 2022 gegenüber der BSJ erlassenen Bescheide enthielten jedoch keine solche Befugnis. Somit war keine haushaltsrechtliche Grundlage zur Weitergabe der Zuwendungen gegeben.
- 310 Daneben stellte der Rechnungshof fest, dass für die BSJ nicht immer ersichtlich war, ob vereinbarte Förderhöchstgrenzen für den jeweiligen Zweck von den Vereinen eingehalten worden waren. Auch erkannte die BSJ in mehreren Einzelfällen Ausgaben an, die auf nicht förderfähige Zwecke schließen ließen. Regelungen der BSJ für stichprobenartige Belegprüfungen gab es nicht. Innerhalb des Erhebungszeitraums forderte sie in keinem Fall Belege von den Vereinen an.

- 311 Um eine ordnungsgemäße sowie wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen, hat der Rechnungshof vom Sportamt gefordert, die Voraussetzungen für eine Weiterleitung der Zuwendungen zu schaffen und sicherzustellen, dass die BSJ ihren Prüf- und Kontrollverpflichtungen gegenüber den Vereinen ausreichend nachkommt. Die BSJ hat er u. a. aufgefordert, die Verwendung der Mittel durch die Vereine zu überprüfen und in Abstimmung mit dem Sportamt Regelungen für eine stichprobenartige Belegprüfung zu treffen. Das Sportamt hat zugesagt, die Voraussetzungen für die Weiterleitung der Zuwendung durch Ergänzung des Bewilligungsbescheids zu schaffen. Die BSJ hat mitgeteilt, sie habe die Prüf- und Kontrolltätigkeiten bereits intensiviert und verlange nun Nachweise für die eingesetzten Mittel. Es seien in einigen Fällen auch bereits Mittel wegen nicht ordnungsgemäßer Verwendung zurückgefordert worden.

Mobilität

## Fahrradroute Wallring

**Wirtschaftliches Bauen erfordert vollständige Planungen sowie ordnungsgemäße Preisprüfungen von Angeboten. Gremien sind zutreffend und rechtzeitig über finanzielle Mehrbelastungen sowie Risiken zu informieren.**

### 1 Vorhaben und Finanzierung

- 312 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) ist eine der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Ressort) zugeordnete Dienststelle. Es plant, baut, erhält und betreibt öffentliche Straßen, Wege, Plätze sowie Brücken im Bremer Stadtgebiet. In den vergangenen Jahren realisierte das ASV verschiedene Projekte zur Förderung des Radverkehrs. Hierzu gehört auch die sog. Fahrradroute Wallring, eine in mehreren Teilabschnitten umgesetzte Ringverbindung um die Bremer Innenstadt. Das umfangreichste und flächenmäßig größte Maßnahmenpaket „Am Wall“, das entlang der Straßen Altenwall und Am Wall zwischen Osterdeich und Doventor verläuft, wurde als letztes Teilstück der Wallringroute Ende September 2023 fertiggestellt.
- 313 Im Frühjahr 2019 stimmte der Senat einer Finanzierung aller Abschnitte der Wallringroute zu. Es war vorgesehen, über das Förderprogramm des Bundes „Wettbewerb Klimaschutz durch Radverkehr“ rd. 90 % der investiven Baukosten abzudecken, also ein Volumen in Höhe von insgesamt rd. 3,83 Mio. €. Für den verbleibenden Anteil der Kosten waren bremische Mittel in Höhe von etwa 0,4 Mio. € eingeplant. Der Bewilligungszeitraum für die Förderung sollte zunächst im September 2022 enden und wurde schließlich bis 30. September 2023 verlängert. Aufgrund von Mehrkosten im Verlauf der Umsetzung beabsichtigte die Verwaltung im Jahr 2022, ein weiteres Bundesprogramm in Anspruch zu nehmen. Nachdem sie feststellte, dass dies nicht möglich war, bedurfte es zusätzlicher bremischer Mittel und eines neuen Finanzierungsmodells.

### 2 Vollständige Planung

- 314 Es muss fachgerecht und sorgfältig geplant werden, damit Baumaßnahmen wirtschaftlich sind. Schon in frühen Planungsphasen werden Weichen für die späteren Arbeiten gestellt. Deshalb müssen Rahmenbedingungen umfassend sowie zutreffend ermittelt und Planungen vollständig abgeschlossen werden. Nur so ist es möglich, die gewünschten Bauleistungen präzise und vergaberechtskonform zu beschreiben, sodass Bietende zielgerichtete

Angebote einreichen können. Nachträgliche Planungen und Änderungen können den Wettbewerb einschränken und bergen damit immer das Risiko unnötiger Mehrkosten.

- 315 Das Ressort ließ bereits im Jahr 2017 eine Machbarkeitsstudie zu der sog. Fahrradpremiumroute D.15 erstellen, die von Bremen-Nord durch die Innenstadt - auch über den Abschnitt „Am Wall“ - bis Hemelingen verlaufen soll. Danach war geplant, den straßenbegleitenden Radweg entlang der Wallanlagen zwischen Ostertorstraße und Herdentorsteinweg zu verbreitern, was zu Eingriffen in die Grünanlage geführt hätte. Als auf Grundlage der Machbarkeitsstudie die Planung für die Ausführung konkretisiert wurde, stellte sich heraus, dass eine Radwegverbreiterung mit den Belangen des Denkmal- und Baumschutzes für die angrenzenden Wallanlagen nicht zu vereinbaren war. Die Machbarkeitsstudie hatte sich mit diesen Belangen nicht befasst und daher eine nicht umsetzbare Streckenführung vorgeschlagen. Das ASV musste deshalb eine neue Variante erarbeiten. Dies führte zu einer Zeitverzögerung von mindestens sechs Monaten und nahm zusätzliche personelle Kapazitäten in Anspruch. Zudem war dadurch der für die Förderung einzuhalten- de Zeitplan gefährdet.
- 316 Eine Machbarkeitsstudie, deren Ergebnisse nicht umsetzbar sind, verfehlt ihren eigentlichen Zweck. Daher hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, sach- und fachgerechte Planungsprozesse sicherzustellen, um kostensparendes sowie zielführendes Handeln zu gewährleisten. Relevante Planungsbedingungen, wie in diesem Fall die Belange des Denkmal- und des Baumschutzes, sind stets zu beachten.
- 317 Die Baumaßnahme „Am Wall“ musste spätestens im April 2022 ausgeschrieben werden, um den vom Fördermittelgeber vorgegebenen Fertigstellungstermin Ende September 2023 einhalten zu können. Die Planung für den Teilbereich zwischen Herdentorsteinweg und Bischofsnadel konnte allerdings bis April 2022 nicht abgeschlossen werden. Die Ausschreibung wurde dennoch auf Grundlage des bereits überholten Planungsstands veröffentlicht, ohne dass die für die Vergabe erforderliche Ausschreibungsreife gegeben gewesen wäre. Die endgültige Planung dieses Teilabschnitts konnte erst während der Bauarbeiten fertiggestellt werden. Die zusätzlichen Bauleistungen wurden im bereits bestehenden Bauvertrag über Nachträge eingekauft. Mittel für die Änderungen in Höhe von 400 T€ musste Bremen zusätzlich zur Verfügung stellen.
- 318 Der Rechnungshof erwartet vom ASV, Vergaberecht zu beachten. Planungen für Baumaßnahmen müssen abgeschlossen sein, damit Ausschreibungsunterlagen zielgerichtet erstellt werden können. Andernfalls wird der Wettbewerb



beeinträchtigt und es besteht ein erhebliches Risiko für Mehrkosten. Der Rechnungshof hat den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln angemahnt.

### **3 Preisprüfung**

- 319 Öffentliche Auftraggebende einer Baumaßnahme müssen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) einhalten. Im Teil A der VOB ist dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung folgend vorgeschrieben, Leistungen nur zu angemessenen Preisen zu vergeben. Auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis darf der Zuschlag nicht erteilt werden. Der Maßstab zur Beurteilung der Preise ist die eigene Schätzung des Auftragswerts. Anlass zur Prüfung, ob ungewöhnlich hochpreisige Angebote auszuschließen sind, besteht in der Regel dann, wenn die Angebote von der eigenen Schätzung um mehr als 20 % abweichen. In solchen Fällen haben Auftraggebende vertieft zu prüfen, ob bei einem zu hohen Angebotspreis gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen wird. Dabei ist auch die eigene Schätzung zu kontrollieren.
- 320 Das ASV schrieb im April 2022 die Leistungen für den Bau des Radwegs "Am Wall" öffentlich aus. Seine Schätzung des Auftragswerts hatte es bereits kurz zuvor aufgrund der Preisentwicklung im Frühjahr 2022 wegen des Kriegs in der Ukraine um knapp 20 % auf rd. 2,14 Mio. € brutto angehoben. Gegenüber diesem aktualisierten Wert überstieg das einzig eingereichte Angebot in Höhe von rd. 3,12 Mio. € die Kostenschätzung um mehr als 45 %.
- 321 Das ASV führte bei seiner Preisprüfung die schlecht kalkulierbare Marktsituation aufgrund des Ukraine-Kriegs an. Es stellte selbst fest, für einzelne Leistungen seien die Preise der Bieterin unangemessen hoch und unter anderen Rahmenbedingungen wäre eine Zuschlagserteilung vergaberechtlich nicht möglich. Es befürchtete jedoch, nach einer Aufhebung der Ausschreibung könne die Maßnahme nicht im vorgegebenen Zeitraum realisiert werden und es zu einem Verlust der Bundesförderung kommen. Das ASV folgerte daraus, eine Vergabe wäre möglich und die aktuell sehr hohen Baukosten müssten akzeptiert werden. Eine nachvollziehbare, differenzierte Bewertung des vorliegenden Angebots und der eigenen Auftragswertschätzung durch das ASV unterblieb jedoch. Es zog ebenfalls nicht in Erwägung, dass die einzige Bieterin eine überhöhte Gewinnmarge hätte angesetzt haben können.
- 322 Der Rechnungshof verkennt nicht die erschwerte Preisprüfung aufgrund der damaligen Marktlage. Dennoch erachtet er das Vorgehen des ASV als unzureichend, um ein wirtschaftliches Handeln bei der Wertung des einzigen

Angebots sicherzustellen. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass eine nachvollziehbare und differenzierte Prüfung der angebotenen Preise sowie der eigenen Schätzung und eine ergebnisoffene Abwägung fehlen. Zudem hat er die Verwaltung darauf hingewiesen, dass sie selbst das Förderprojekt in dem vorgesehenen Zeitplan und Umfang beantragt hatte. Sie hatte sich schließlich durch das eigene Handeln den knappen zeitlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt, nicht zuletzt durch falsche Planungsansätze aus der Machbarkeitsstudie (s. Tz. 315) sowie durch die nachträgliche Umplanung des Teilbereichs zwischen Herdentorsteinweg und Bischofsnadel (s. Tz. 317). Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, ordnungsgemäße Preisprüfungen durchzuführen, um ein wirtschaftliches Handeln sicherzustellen.

#### **4 Finanzierungsmodell und Gremienbefassung**

- 323 Das im April 2022 begonnene Vergabeverfahren zu der Teilmaßnahme „Am Wall“ ergab unerwartete Mehrkosten. Der bis dahin aufgestellten und gesicherten Finanzierung des Gesamtvorhabens Fahrradroute Wallring drohte eine erhebliche Überschreitung. So ging die Verwaltung von Mehrkosten in Höhe von etwa 3,5 Mio. € aus. Wegen der fehlenden Mittel musste vor der Erteilung des Zuschlags zum Umbau des Teilabschnitts „Am Wall“ die Gesamtfinanzierung neu aufgestellt und abgesichert werden. Obwohl eine weitere Zuwendung durch den Bund aufgrund der Förderbedingungen des zuvor in Anspruch genommenen Bundesförderprogramms ausgeschlossen war, stellten Ressort und ASV in den Gremienbefassungen im Juni 2022 die Deckung von 90 % der Mehrkosten über ein ebenfalls vom Bund gefördertes Sonderprogramm in Aussicht.
- 324 Die Fachdeputation stimmte dem auf einer zusätzlichen Bundesförderung beruhenden Finanzierungsmodell Anfang Juni 2022 unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Senatsbeschlusses zu, der wenige Tage später vorbehaltlich der Bereitstellung der Bundesmittel erging. Kurz danach stimmte auch der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) dieser Finanzierungsvariante zu. Das ASV erteilte schließlich am 20. Juni 2022 den Zuschlag auf das Angebot.
- 325 Die Möglichkeit einer zweiten Förderung durch den Bund war von Anfang an ausgeschlossen gewesen. Aufgrund dessen konnte der Vorbehalt einer weiteren Bereitstellung von Bundesmitteln nicht erfüllt werden. Es kam daher nie zu einer wirksamen Zustimmung von Senat und Fachdeputation zur weiteren Finanzierung der Maßnahme. Der Beschluss des HaFA wurde ebenfalls auf der Grundlage unzutreffender Informationen herbeigeführt.





- 
- 326 Obwohl der Verwaltung spätestens im September 2022 klar war, dass die Finanzierung des Gesamtprojekts mangels einer weiteren Bundesförderung nicht zu realisieren sein würde, hielt sie diese Information gegenüber den Gremien zurück. Die Verwaltung präsentierte erst im Februar 2023 ein neues Finanzierungsmodell. Aufgrund der Änderungen wird sich voraussichtlich die ursprünglich eingeplante Fördersumme aus dem Bundesprogramm „Wettbewerb Klimaschutz durch Radverkehr“ letztlich um knapp 1 Mio. € auf etwa 2,87 Mio. € reduzieren. Zugleich wird der Bedarf an bremischen Mitteln für investive Baukosten von ursprünglich gut 0,4 Mio. € auf rd. 3,73 Mio. € ansteigen, also etwa neunmal so hoch sein.
- 327 Der Rechnungshof hat die unzutreffende, unvollständige sowie letztlich verspätete Unterrichtung der Gremien und die haushaltsrechtlich risikobehaftete Vorgehensweise der Verwaltung gerügt. Ressort und ASV haben zu sämtlichen Kritikpunkten auf eine Stellungnahme verzichtet.





## **Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude**

**Immobilien Bremen kommt seinen Aufgaben bei der Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude nicht vollumfänglich nach. Dadurch bleiben Energieeinsparpotenziale ungenutzt.**

### **1 Energiesparen in öffentlichen Gebäuden**

- 328 Der öffentlichen Hand kommt eine besondere Vorbildfunktion zu, Klimaschutzziele zu erreichen. Ein sparsamer Umgang mit Energie in öffentlichen Gebäuden ist verpflichtend. Der Eigenbetrieb Immobilien Bremen (IB) hat die Aufgabe, zahlreiche öffentliche Gebäude Bremens zu verwalten. Dazu gehört es, die technischen Anlagen dieser Gebäude nach den Grundsätzen der Sicherheit, der technischen Zuverlässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der sparsamen Energieverwendung zu betreiben sowie zu überwachen.

### **2 Betriebsführung**

- 329 Die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) schreiben verschiedene Aufgaben der Betriebsführung und -überwachung vor, um einen wirtschaftlichen sowie sparsamen Betrieb von technischen Anlagen der Gebäude zu gewährleisten. Die Betriebsführung umfasst insbesondere, die Anlagen zu bedienen und monatlich Verbrauchsdaten sowie Betriebsstunden aufzuzeichnen. Dokumentationen und Auswertungen der Verbräuche sowie der Betriebsstunden sind erforderlich, um den Energieverbrauch zu analysieren und daraufhin energiesparende Maßnahmen umsetzen zu können.
- 330 In den Jahren 2018 bis 2022 zeichnete IB in 5 der 22 vom Rechnungshof geprüften Liegenschaften Verbräuche von Wasser, Strom und Heizenergie nicht oder nur lückenhaft auf. Betriebsstunden dokumentierte IB in keiner der 22 Liegenschaften. Somit fehlten ihm Erkenntnisse darüber, ob und in welchem Umfang technische Anlagen unnötigerweise betrieben wurden. Darüber hinaus wurde die jeweilige Ursache für vier ungewöhnlich hohe Strom- bzw. Wasserverbräuche in drei Liegenschaften nicht ermittelt. Einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb konnte IB im geprüften Zeitraum folglich für keine der von der Stichprobe erfassten Liegenschaften sicherstellen.
- 331 Der Rechnungshof hat die unvollständige Datenerfassung gerügt und außerdem empfohlen zu prüfen, ob eine verstärkte Nutzung von Gebäudeautomation

sowie einheitlicher EDV-Geräte zur Datenerfassung ermöglicht werden kann. Auch hat er gefordert, die Ursachen für auffällig hohe Verbrauchswerte zu ermitteln und zu beseitigen.

- 332 IB hat daraufhin eingeräumt, für einige Immobilien keine oder nur unzureichende Verbrauchsdaten erfasst zu haben. Dies sei darauf zurückzuführen, dass sich die Gebäude entweder im Leerstand befänden, nur geringfügig genutzt würden oder IB bei der Datenerfassung auf die Gebäudenutzenden angewiesen wäre. In einem Fall solle die irrtümlich unterbliebene Datenerfassung kurzfristig wiederaufgenommen werden. Der Grund für unklare Verbräuche ließe sich nicht in jedem Fall ohne weiteres und kurzfristig herausfinden. Betriebsstunden würden derzeit durch IB nicht systematisch erhoben. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Nutzung von Gebäudeautomation zu prüfen, werde aufgenommen.
- 333 Der Rechnungshof hat fehlende Erhebungen zu Verbräuchen nur bei solchen Gebäuden bemängelt, die zum Prüfungszeitpunkt nicht leer standen. Darüber hinaus entstehen auch bei nur geringfügiger Nutzung von Gebäuden kostenrelevante Energieverbräuche. Die Betriebsführung weitestgehend einzustellen, ist daher nicht gerechtfertigt. Es obliegt zudem IB, die Erhebung von Verbrauchsdaten und ihre Analyse sicherzustellen. Auf eine Unterstützung der Gebäudenutzenden kann sich der Eigenbetrieb somit nicht verlassen. Der Rechnungshof hält die Forderung nach vollständiger Erfassung der Energieverbräuche sowie der Betriebsstunden aufrecht und erwartet von IB, die Ursachen von ungewöhnlich hohen Verbräuchen zu dokumentieren und nach Möglichkeit zu beseitigen. Er fordert IB auf, die angekündigte Prüfung, Gebäudeautomation zur Datenerfassung einzusetzen, zeitnah vorzunehmen.

### **3 Betriebsüberwachung**

#### **3.1 Aufgaben**

- 334 Die Betriebsüberwachung hat sicherzustellen, dass die Betriebsführung ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommt. Sie soll auch Erfahrungen aus dem Gebäudebetrieb verwerten. Daher hat sie,
- die Tätigkeiten der Betriebsführung u. a. durch Begehungen der Gebäude zu überprüfen und dies in Berichten zu dokumentieren,
  - den Energieverbrauch der einzelnen Gebäude zu kontrollieren,
  - jährlich einen objektübergreifenden Bericht mit energieverbrauchsrelevanten Daten aller betreuten Gebäude anzufertigen sowie



- die Gebäudenutzenden hinsichtlich eines sparsamen Verbrauchsverhaltens zu beraten und zu informieren.

### 3.2 Überprüfung der Betriebsführung

- 335 Die erforderlichen Berichte zur Überprüfung der Betriebsführung erstellte IB im gesamten Zeitraum zu keiner der Liegenschaften. Ohne solche Berichte fehlt ein Überblick über Mängel im Gebäudebetrieb und mögliche Verbesserungspotenziale. Ebenfalls ist nicht nachvollziehbar, wie es sich auswirkt, wenn Veränderungen an den technischen Anlagen vorgenommen werden. Erfahrungen aus dem Gebäudebetrieb gehen damit verloren. Auch entfällt die disziplinierende Funktion der Berichte.
- 336 Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Dienstanweisung zu erstellen, die nach den RL Bau vorgegebene Tätigkeiten der Betriebsüberwachung präzise beschreibt und ein standardisiertes Muster eines Begehungsberichts mit Checkliste enthält. Zudem hat er angeregt, den Dienststellenleitungen die Begehungsberichte zu übermitteln, um sie für Energieeinsparungen zu sensibilisieren.
- 337 IB hat eingewandt, die Gebäude zwar regelmäßig begangen, dies seit etwa 2015 aber nicht mehr systematisch dokumentiert zu haben. Grund seien Umstrukturierungen und damit einhergehende Personalwechsel sowie knappe Bauunterhaltungsmittel. Deshalb habe insbesondere bei kleineren Liegenschaften keine umfassende und vorausschauende Betriebsführung stattgefunden. IB hat aufgrund der Defizite aber auch zugesichert, in der Zukunft wieder regelmäßig dokumentierte Begehungen der energierelevanten Gebäude durchzuführen sowie eine entsprechende Anweisung zur Betriebsüberwachung zu erstellen.
- 338 Dies befürwortet der Rechnungshof. An seiner Anregung, die Berichte den Dienststellenleitungen zu übermitteln, hält er aber fest und betont, dass die Berichte vor dem Hintergrund der knappen Haushaltsmittel sorgsam zu erstellen sind, weil sie mögliche Sparmaßnahmen im Gebäudebetrieb aufzeigen.

### 3.3 Objektbezogene Kontrolle

- 339 Um den Energieverbrauch eines Gebäudes zu kontrollieren, ist dessen ermittelter Energiebedarf mit dem tatsächlichen Verbrauch zu vergleichen. Dieser Soll-Ist-Abgleich ermöglicht es, Energieeinsparpotenziale zu erkennen. Werden sie den Gebäudenutzenden mitgeteilt, kann energiesparsames Verbraucherverhalten gefördert werden.

- 340 IB erstellte hierzu Verbrauchs- und Kosteninformationen (VKI), übersandte sie den Nutzenden allerdings nur auf deren Anforderung. Die darin ausgegebenen Sollwerte bildete IB aus einem Mittelwert der Verbrauchswerte der drei Vorjahre. Die tatsächlichen Verbräuche stellte IB grafisch und tabellarisch in den VKI dar. In den grafischen Darstellungen wurden eigens errechnete Toleranzbereiche für die Verbrauchswerte abgebildet. Darüber hinaus waren in den VKI Kostenangaben zu den Verbräuchen enthalten.
- 341 Die VKI wiesen allerdings nicht aus, wie IB die Sollwerte sowie Toleranzbereiche berechnet hatte und wie diese zu interpretieren waren. In einigen Fällen lagen die Sollwerte sogar außerhalb des angegebenen Toleranzbereichs. Zudem verwendete IB keine aktuellen Preise zur Berechnung der Kosten. Insgesamt waren die Angaben aus den VKI daher für die Nutzenden nur bedingt aussagekräftig und somit kaum geeignet, energiesparsames Verhalten zu bewirken.
- 342 Der Rechnungshof hat von IB gefordert, die Gebäudenutzenden regelmäßig eigeninitiativ und umfassend zu informieren. Zudem hat er beanstandet, wie IB die Sollwerte ermittelte, und gefordert, dabei einen Bezug zum jeweiligen Gebäude herzustellen. Die Sollwerte dürfen nicht ausschließlich durch das Verbrauchsverhalten beeinflusst werden. Darüber hinaus hat er empfohlen, den Sollwerten eine erhöhte Verbindlichkeit beizumessen, beispielsweise durch eine schriftliche Zielvereinbarung von Verbrauchswerten oder durch eine Berichtspflicht der Gebäudenutzenden bei Sollwertüberschreitungen und besonders hohen Verbrauchswerten.
- 343 IB hat angekündigt, die Datenstruktur der VKI neu aufzubauen. Der Rechnungshof sieht es als dringlich an, dass IB seine Absicht baldmöglichst umsetzt, den Gebäudenutzenden verbesserte Information zu ihrem Energieverbrauch zur Verfügung zu stellen. Er hält zugleich seine Forderung aufrecht, dem Sollwert eine größere Verbindlichkeit zuzuschreiben und dazu die Dienststellenleitungen einzubeziehen.

### **3.4 Objektübergreifende Auswertung**

- 344 Jährliche Berichte über den Energieverbrauch, die Energiekosten, die CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die Betriebsführung der öffentlichen Gebäude schaffen Transparenz und bieten eine objektive Grundlage für Entscheidungen zu Gebäudesanierungsmaßnahmen. Ebenso ist zu erwarten, dass dadurch öffentliche Stellen für einen sparsamen Umgang mit Energie sensibilisiert werden.
- 345 In den Jahren 2018 bis 2022 erstellte IB keine objektübergreifenden Jahresberichte. Ohne jährliche Berichte entfallen Informationsangebote und es bleiben folglich mögliche Einsparpotenziale ungenutzt. Der Rechnungshof hat die



fehlenden Jahresberichte angemahnt und angeregt, ein einheitliches Muster für die jährliche Berichterstattung zu entwickeln. Überdies hat er empfohlen, in den Berichten Portfolioanalysen des Gebäudebestands sowie Entwicklungen der Verbräuche - auch unterschieden nach Ressortzugehörigkeit - aufzunehmen.

- 346 IB hat darauf verwiesen, objektübergreifende Jahresberichte zum Thema Energie würden durch den Senator für Finanzen erstellt. Der Eigenbetrieb würde dafür lediglich die Datengrundlage zuarbeiten. Im Jahr 2019 hätte ein Personalengpass bestanden, sodass Daten aus dem Jahr 2018 nicht aufbereitet worden wären. Von 2020 bis 2022 wäre die Aufbereitung der Daten pandemiebedingt unterblieben. Für das Jahr 2022 sei der Bericht derzeit in Vorbereitung.
- 347 Der Rechnungshof hält seine an IB gerichtete Forderung aufrecht. Nach den RLBau obliegt dem Eigenbetrieb die Verantwortung zur objektübergreifenden Berichterstattung für die von ihm betreuten öffentlichen Liegenschaften.

### **3.5 Informationen zur Gebäudenutzung**

- 348 IB hat die Gebäudenutzenden hinsichtlich eines sparsamen Umgangs mit Energie zu informieren und zu beraten. Der Rechnungshof erwartet von IB daher entsprechende Angebote.
- 349 Zusammenfassend hat IB ausgeführt, die durch den Rechnungshof festgestellten Mängel im Gebäudebetrieb seien bereits erkannt worden. Dies habe zu der Entscheidung geführt, ein Energiemanagementsystem einzuführen sowie ein begleitendes Projekt zur Digitalisierung des Energiemanagements einzusetzen. Mit der Einführung des Energiemanagements seien auch die Ziele verbunden, Gebäudenutzende zu beraten und für eine effiziente Nutzung von Energie zu sensibilisieren.
- 350 Der Rechnungshof betont, dass die Gebäudenutzenden umfassend zu informieren und zu beraten sind. Darüber hinaus sind auch die weiteren Vorgaben der RLBau zur Betriebsführung und Betriebsüberwachung konsequent sowie zügig umzusetzen, wozu ein Energiemanagementsystem beitragen kann. Andernfalls bleiben Energieeinsparpotenziale ungenutzt und es können unnötige Ausgaben für Bremen sowie überflüssige CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht vermieden werden.



Finanzen

## Verfahrensvereinfachungen Sofortprogramme Mobilbau

**Ob die Verfahrensvereinfachungen beim Bau von Schulen und Kindertagesstätten Beschleunigungseffekte erzielt haben, ist nicht nachgewiesen. Kostenrisiken werden damit jedenfalls ungeprüft in Kauf genommen.**

### 1 Geänderte Vorgaben zur Beschleunigung von Bauverfahren

351 Die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) zielen auf eine wirtschaftliche Umsetzung öffentlicher Baumaßnahmen und enthalten verschiedene Kontrollmechanismen, um Kostensicherheit zu gewährleisten. Zuständig für die Fortschreibung der RLBau ist der Senator für Finanzen (Ressort).

352 Aufgrund des hohen Bedarfs an zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen sowie Klassenraumkapazitäten wurden von 2016 an zur Beschleunigung der Bauverfahren von Mobilbauten von den ursprünglichen Regelungen der RLBau abweichende Verfahrensvereinfachungen beschlossen. Diese Vereinfachungen sehen u. a. die Aussetzung desjenigen Teils der RLBau vor, der die Voraussetzungen für den Baubeginn definiert. Danach müssen vor Baubeginn der Mobilbauten nicht mehr vorliegen:

- öffentlich-rechtliche Genehmigungen,
- sämtliche Pläne sowie Berechnungen für die Ausführung der Rohbauarbeiten und für die technische Ausrüstung,
- ein mit den Nutzenden abgestimmter Terminplan und
- die Eröffnung von Angeboten für mindestens 60 % des Werts der zu vergebenden Bauleistungen.

Mit den Baumaßnahmen darf vielmehr schon begonnen werden, wenn sie schriftlich bestellt und Startergespräche durchgeführt wurden sowie ein abgestimmtes Raumprogramm und eine abgeschlossene Standort- sowie Grundrissplanung vorliegen.

353 Die Verfahrensvereinfachungen bergen Kostenrisiken und die Gefahr von Zeitverzögerungen. Wird eine Baumaßnahme ohne vollständige Ausführungsunterlagen und ohne Vorliegen aller erforderlichen Genehmigungen begonnen,



steigt das Risiko für Planungsänderungen, die häufig mit unwirtschaftlichen Nachträgen und Zeitverzögerungen in der Bauausführung einhergehen. Fehlt ein zwischen allen am Bau Beteiligten abgestimmter Terminplan, kommt es erfahrungsgemäß ebenfalls zu Bauablaufstörungen und damit zu Verzögerungen. Entfällt die Anforderung, dass mit einem Bau erst nach Submission von 60 % der Bauwerkskosten begonnen werden darf, erhöht sich das Risiko für Kostensteigerungen während der Bauausführung.

## **2 Wirtschaftlichkeitskontrolle der Verfahrensvereinfachungen**

### **2.1 Wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln**

- 354 Die Landeshaushaltsordnung schreibt in § 7 angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Verwaltung vor. Darunter fallen auch Maßnahmen zur Änderung der RL Bau. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in der Planungsphase (Planungsrechnung) durchzuführen und dienen während sowie nach der Durchführung der Maßnahmen als Instrument der Erfolgskontrolle. In der Planungsrechnung sind Aussagen u. a. zu Zielen, Zielkonflikten, Kosten, Handlungsalternativen, der Eignung sowie einem Zeitplan von geplanten Maßnahmen zu treffen.

### **2.2 Planungsrechnungen des Ressorts**

- 355 Für die Verfahrensvereinfachungen hatte das Ressort keine Planungsrechnungen erstellt. Erst nachdem die Vereinfachungen bereits mehr als zwei Jahre lang praktiziert worden waren, schätzte das Ressort den mit ihnen erhofften Zeitvorteil grob auf vier Wochen pro Baumaßnahme. Weitere Aspekte einer Planungsrechnung benannte das Ressort jedoch nicht. Auf Nachfrage vermochte es auch keine Unterlagen vorzulegen, aus denen Details einer möglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hervorgegangen wären.
- 356 Der Rechnungshof rügt das Fehlen der Planungsrechnungen zu den weitreichenden Verfahrensvereinfachungen. Obwohl das Ressort selbst von möglichen Kostensteigerungen durch die Verfahrensvereinfachungen ausgegangen war, legte es anfangs weder erwartete Zeiteinsparungen fest noch Zielkennzahlen, welche die Grenzen in Kauf zu nehmender etwaiger Mehrkosten der in Mobilbauweise errichteten Kindertagesstätten und Schulen beschrieben hätten. Mit möglichen Zielkonflikten zwischen erreichbaren Zeiteinsparungen und höheren Baukosten befasste sich das Ressort ebenfalls nicht. Es ist zweifelhaft, dass die erst lange nach Inkrafttreten der Verfahrensvereinfachungen formulierte Erwartung, pro einzelner Baumaßnahme vier Wochen Zeitersparnis zu erreichen, geeignet gewesen wäre, ein unbeziffertes Kostenrisiko zu rechtfertigen.



- 357 Auch die fehlende Betrachtung der Handlungsalternativen in der Planungsphase birgt finanzielle Risiken. Die gewählten Verfahrensvereinfachungen wurden vom Ressort als alternativlos dargestellt. Angesichts des später lediglich mit vier Wochen angesetzten Zeitvorteils als Wirkung der Verfahrensvereinfachungen wäre aber zumindest die Einhaltung der Regelverfahren der RL-Bau und die damit verbundene vergleichsweise höhere Kostensicherheit eine Handlungsvariante gewesen, die den Entscheidungsgremien zur Wahl hätte gestellt werden müssen.
- 358 Im Übrigen hätte in einer Planungsrechnung auch dargelegt und überprüft werden müssen, inwieweit sich die einzelnen Verfahrensvereinfachungen überhaupt dafür eignen, eine Zeitersparnis bei Baumaßnahmen zu erreichen. Nennenswerte Zeitersparnisse durch die Aussetzung der Vorgabe, einen Terminplan mit den späteren Gebäudenutzenden abzustimmen, sind nicht ersichtlich.
- 359 Wird eine Eignung für die Zielerreichung nicht schon in der Planungsphase überprüft, besteht das Risiko, dass wirkungslose Regelungen beschlossen werden und Bremen daraus finanzielle Nachteile entstehen. Angesichts des fehlenden Zeitplans für die Umsetzung der Verfahrensvereinfachungen ist auch nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage in den Jahren 2019 und 2020 ihre Geltung bis zum Ende des Jahres 2025 verlängert wurde. Damit besteht die Gefahr, dass sich das in den Vereinfachungen liegende Risiko länger als notwendig hinzieht.
- 360 Das Ressort hat angeführt, dass trotz der beschlossenen Verfahrensvereinfachungen bei allen errichteten Mobilbauten die Anforderungen der RL-Bau an den Baubeginn weitestgehend erfüllt worden wären. Die Aussetzung der Regelungen der RL-Bau zu den Anforderungen für den Baubeginn hätte sich darauf bezogen, das Ausschreibungsverfahren früher beginnen zu können.
- 361 Der Rechnungshof hält fest, dass nahezu wirkungslose Verfahrensvereinfachungen beschlossen wurden, wenn - wie behauptet - in allen betroffenen Baumaßnahmen die Anforderungen der RL-Bau an den Baubeginn weitestgehend eingehalten worden wären. Auch vor Beginn von Ausschreibungsverfahren müssen regelmäßig dazu notwendige Ausführungsplanungen sowie Terminpläne vorliegen, sodass durch auf diesen Zeitpunkt abstellende Verfahrensvereinfachungen ebenfalls kaum Beschleunigungseffekte hätten erzielt werden können.

### 2.3 Vom Ressort erstellte Auswertungen

- 362 Die vom Ressort in den Jahren 2021 und 2022 vorgelegten Auswertungen zu den Verfahrensvereinfachungen stellen keine ordnungsgemäße sowie belastbare Erfolgskontrolle dar, die eine Wirtschaftlichkeit der Regelungen nachweisen und deren zeitliche Verlängerung rechtfertigen könnte. Bei Einführung der Verfahrensvereinfachungen hatte das Ressort keine Zielvorstellung über die angestrebten Zeiteinsparungen festgelegt. Wie das mehr als zwei Jahre später benannte Ziel einer Zeiteinsparung von vier Wochen errechnet worden wäre, vermochte das Ressort nicht zu belegen. Ebenfalls konnte es nicht darstellen, ob und in welchem Umfang die Verfahrensvereinfachungen überhaupt zeitliche Vorteile erbracht hätten.
- 363 Auch die im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu betrachtenden Wirkungen der praktizierten Verfahrensvereinfachungen überprüfte das Ressort nicht. So wertete es weder aus, welche Zeitersparnisse mit der Aufhebung der Anforderungen an den Baubeginn möglicherweise erreicht werden konnten, noch, welche Zeitverzögerungen, insbesondere in der Bauausführung, durch nachträgliche Umplanungen eingetreten waren. Das Ressort unterließ es ebenfalls, die in den Baumaßnahmen angefallenen Nachträge auf vermeidbare Mehrkosten zu untersuchen. Auch nach Umsetzung von über 40 Baumaßnahmen für ca. 35 Mio. € ist die Wirksamkeit der Verfahrensvereinfachungen nicht auf Grundlage belastbarer Fakten nachgewiesen. Die Behauptung, es sei durch die Verfahrensvereinfachungen nicht zu signifikanten Kostensteigerungen gekommen, vermochte das Ressort ebenfalls nicht zu belegen.
- 364 Der Rechnungshof rügt, dass das Ressort die Verfahrensvereinfachungen für die Erstellung von Mobilbauten ohne jegliche belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Anwendung kommen lässt. Der darin liegende Verstoß gegen § 7 LHO wirkt wegen der Verlängerung der Verfahrensvereinfachungen bis zum Jahr 2025 ebenso fort wie das damit verbundene Kostenrisiko.

### 3 Empfehlungen

- 365 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle für die Verfahrensvereinfachungen durchzuführen. Zwar hat das Ressort eingeräumt, eine Erfolgskontrolle nicht ausreichend dokumentiert zu haben. Es hat sich aber nicht dazu geäußert, dass es aufgrund der zeitlichen Verlängerung der Verfahrensvereinfachungen einer Neubewertung der erreichbaren Ziele und des finanziellen Risikos bedarf. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung. Inhaltlich sind die einzelnen Vereinfachungen auf ihre zeiteinsparende Wirkung zu



untersuchen. Hinsichtlich durch die Verfahrensvereinfachungen aufgetretener möglicher Mehrkosten sind die in den Baumaßnahmen angefallenen Nachträge vom Ressort auszuwerten. Das Ergebnis der Erfolgskontrolle kann dann sowohl als Entscheidungsgrundlage für eine vorzeitige Beendigung der Verfahrensvereinfachungen dienen als auch für Entscheidungen über etwaige künftige Verfahrensvereinfachungen.

- 366 Wirtschaftlich umgesetzte Baumaßnahmen ermöglichen es, einen mit den vorhandenen Haushaltsmitteln und personellen Ressourcen möglichst großen Bedarfsdeckungsgrad bei Kindertagesstätten- und Schulklassenkapazitäten zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mobilbaumaßnahmen lediglich zeitlich begrenzt Räumlichkeiten schaffen. Eine langfristige Bedarfsdeckung durch Massivbauten ist parallel zu planen. Der Rechnungshof hält es daher für notwendig, die Ressorts, auf deren Initiative öffentliche Baumaßnahmen durchgeführt werden, für eine vollständige Bedarfsbeschreibung zu sensibilisieren und ausdrücklich darauf hinzuweisen, ihre Bedarfe rechtzeitig anzumelden.
- 367 Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich den Ausbau risikoarmer Maßnahmen, mit denen Baumaßnahmen beschleunigt werden können. Darunter fallen etwa gestraffte Genehmigungsverfahren ohne Abweichung von den RLBau. Bei der Straffung des Verfahrens könnte auch erwogen werden, das bauordnungsrechtliche Zustimmungsverfahren nach § 64a der Bremischen Landesbauordnung zu nutzen. Mit diesem Verfahren könnte unter der Verantwortung der zuständigen Baudienststelle die bauordnungsrechtliche Konformität planungsbegleitend geprüft werden, um Schnittstellen zu verringern und den Baugenehmigungsprozess zu beschleunigen.



Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2024

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg