

Bericht und Antrag des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses

**Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2015
(Mitteilung des Senats vom 20. Dezember 2016, Drs. 19/428 S) und Jahresbericht
2017 - Stadt - des Rechnungshofs vom 16. März 2017 (Drs. 19/477 S)**

I. Bericht

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 8. September 2017, 24. November 2017, 9. Januar 2018, 20. April 2018 und 1. Juni 2018 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu I. 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2017 (Stadt) des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2017

1.1 Vorbemerkungen, Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2015, Tz. 1 bis 44

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2013 am 19. April 2016 beschlossen hatte, Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 19/143 S, und dass die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2014 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts noch nicht beschlossen hatte.

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 am 20. Dezember 2016 vorgelegt (Drs. 19/428 S). Für das Haushaltsjahr 2015 betrug der zulässige strukturelle Finanzierungssaldo für den Stadtstaat -627 Mio. €. Davon entfielen auf die Gebietskörperschaft Stadtgemeinde Bremen rund -312 Mio. €. Tatsächlich erreichte der Stadtstaat einen strukturellen Finanzierungssaldo von rund -517 Mio. € und die Gebietskörperschaft Stadtgemeinde Bremen einen von rund -279 Mio. €. Damit liegen die tatsächlichen strukturellen Finanzierungssalden unter der jeweils zulässigen Höchstgrenze.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es für den Nachweis, ob die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt worden sind, unabdingbar ist, den strukturellen Finanzierungssaldo in einer Anlage zur Haushaltsrechnung darzustellen. Dabei sind neben den Vorgaben für den Stadtstaat und die drei einzelnen Gebietskörperschaften auch die jeweiligen strukturellen Finanzierungssalden und ihre Berechnungen von Bedeutung.

Mit Abschluss der Haushalte 2015 des Landes und der Stadtgemeinde sind Verluste von insgesamt rund 6,3 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden. Die Höhe der Rücklagen und Reste betrug rund 134,9 Mio. €.

Zum Zeitpunkt der Rechnungslegung für den Haushalt 2015, Ende Dezember 2016, legte das Finanzressort der Stadtbürgerschaft und dem Rechnungshof noch nicht alle erforderlichen Unterlagen zu den Vermögensnachweisen vor. Somit waren Teile der Haushaltsrechnung erst verspätet prüfbar. Der Rechnungshof hat die verspätete Vorlage beanstandet. Das Finanzressort hat zugesagt, künftig vor Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vollständig und nachprüfbar Rechnung zu belegen.

Der Rechnungshof hat in 28 Fällen Haushaltsüberschreitungen der Stadtgemeinde festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen. Die Gesamtsumme ist mit rund 0,6 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr gesunken. Die Senatorin für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 4. November 2016 detailliert berichtet (Vorlage 19/244 L zugleich 19/264 S).

Die haushaltsgesetzlichen Kreditemächtigungen sowie der Rahmen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2015 eingehalten worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen der Stadtgemeinde hat sich vermindert.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und verweist im Übrigen auf die Bemerkungen zum Bericht des Rechnungshofs – Land –.

1.2. Mittelbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen, Tz. 45 bis 75

Der Rechnungshof hat für die Jahre 2013 und 2014 geprüft, wie die berufsbildenden Schulen die ihnen im Rahmen der Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mittel bewirtschafteten und wie das Bildungsressort die Schulen beaufsichtigte.

Die Schulen hielten ihre Budgets im geprüften Zeitraum in der Regel ein.

Von sechs vertieft geprüften Berufsschulen hatten zwei keine unabhängige Haushaltsprüfung eingerichtet, obwohl die entsprechende Verordnung dies vorschreibt. Das Ressort kontrollierte weder, ob die Schulen eine interne Haushaltsprüfung eingerichtet hatten, noch die Qualität der Prüfberichte. Es bot keine speziellen Schulungen und Arbeitshilfen für die mit der internen Haushaltsprüfung beauftragten Personen an.

Die berufsbildenden Schulen können ihre Zahlvorgänge nicht direkt in SAP erfassen, da sie nur einen Lesezugriff haben. Das Ressort hat den Schulen ein Programm zur Verfügung gestellt, mit dem sie ihre Rechnungsdaten erfassen und dem Ressort übermitteln, da es keine Schnittstelle zu SAP gibt. Das Ressort druckt die Daten täglich aus und überträgt sie in SAP. Der Medienbruch im Verfahren verursacht hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand, da die Rechnungsdaten manuell doppelt erfasst werden müssen. Darüber hinaus ist der zweifache Eingabeprozess besonders fehleranfällig. Das Ressort hat der Berichtserstatlerin in einem Gespräch zur Vorbereitung des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses dargelegt, dass bei Einführung der Selbstbewirtschaftung der Schulen Gespräche mit dem Finanzressort zur praktischen Durchführung stattgefunden hätten. In diesen habe das Finanzressort darauf bestanden, den Schulen ausschließlich den Lesezugriff zu geben. Denn zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips hätten pro Schule mindestens zwei SAP-Voll-Lizenzen beschafft werden

müssen. Neben den Beschaffungskosten selbst fallen zusätzlich jährliche Wartungspauschalen an. Bei einer damaligen Anzahl von rund 200 Schulen hätten somit mindestens 400 Lizenzen eingekauft werden müssen; nach heutigem Sachstand kostet eine SAP-Volllizenz circa 1 600 €. Inzwischen – so das Ressort – habe es sich bei der praktischen Anwendung allerdings auch als hilfreich erwiesen, dass das Bildungsressort bei der Übertragung in SAP alle Daten noch einmal überprüfe, damit in SAP keine falschen Daten eingegeben würden – die Schulen und Schulleitungen hätten nur wenig Routine bei der Eingabe. Das Ressort ist aber gewillt, im Zusammenhang mit der Einführung der E-Rechnung nochmals über diese Doppel-Eingabe nachzudenken.

Einzelne der geprüften berufsbildenden Schulen verfügten über jeweils eine zentrale Stelle, an der Bareinnahmen und Auszahlungen der Schule verwaltet wurden. Eine Genehmigung durch das Ressort lag in keinem Fall vor; dementsprechend wurden Zahlstellenbücher oder ähnliche Nachweise nicht ordnungsgemäß geführt. Allerdings wurde in keinem Fall der Stichproben des Rechnungshofes festgestellt, dass Barmittel nicht der Erfüllung des Auftrags der Schulen gedient hätten.

Das Ressort hat bereits zugesagt

- künftig Schulungen zur internen Haushaltsprüfung anzubieten und den berufsbildenden Schulen für die interne Haushaltsprüfung einen standardisierten Prüfbericht vorzugeben sowie
- mit den berufsbildenden Schulen neue Regelungen zu Zahlstellen zu treffen.

Wie das Ressort gegenüber der Berichterstatterin angibt, hat es auf die Forderung des Rechnungshofs, in den berufsbildenden Schulen eine von der Schulleitung unabhängige interne Haushaltsprüfung sicherzustellen, reagiert, indem ab sofort in die verpflichtenden Fortbildungen von neuen Schulleitungen ein ganzer Tag zur Budgetsteuerung neu aufgenommen wurde. In diesem Rahmen würde die besondere Bedeutung der unabhängigen schulinternen Haushaltsprüfung angemessen thematisiert.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Bildungsressort aufgefordert,

- in den berufsbildenden Schulen eine von der Schulleitung unabhängige interne Haushaltsprüfung sicherzustellen,
- Berichte der internen Haushaltsprüfung stichprobenartig zu überprüfen,
- im Rahmen des Projekts E-Rechnung zu untersuchen, ob es die doppelte manuelle Erfassung von Rechnungsdaten künftig vermeiden kann sowie
- dafür zu sorgen, dass die berufsbildenden Schulen Anträge auf Zahlstellen stellen, wenn sie Barmittel verwalten, und dass die Schulen für die Zahlstellen das „Vier-Augen-Prinzip“ umsetzen, und die interne Haushaltsprüfung der Schulen zu beauftragen, die Zahlstellen regelmäßig zu prüfen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Bildungsressort, der städtischen Deputation für Kinder und Bildung sowie dem städtischen Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. September 2018 darüber zu berichten, inwieweit es seine Zusagen umgesetzt und die noch offenen Forderungen des Rechnungshofs erfüllt hat:

- die Sicherstellung der unabhängigen internen Haushaltsprüfung in allen berufsbildenden Schulen, und wie sich in diesem Zusammenhang die Einführung eines ganzen Tages zum Haushaltsrecht in der verpflichtenden Fortbildungen von neuen Schulleitungen bewährt hat,
- die stichprobenartige Überprüfung der Berichte der internen Haushaltsprüfung,
- die Untersuchung im Rahmen des Projekts E-Rechnung, ob die doppelte manuelle Erfassung von Rechnungsdaten künftig vermieden werden kann,
- die Erfüllung der Kriterien der VV-HS bei Buchungen auf investive Haushaltsstellen sowie
- die Gewährleistung des „Vier-Augen-Prinzips“ in den berufsbildenden Schulen bei der Zahlstellenverwaltung.

1.3. Frauenhäuser in Bremen, Tz. 76 bis 103

In der Stadtgemeinde Bremen gab es zur Zeit der Prüfung durch den Rechnungshof drei Frauenhäuser mit insgesamt 103 Plätzen. Im Jahr 2015 suchten rund 460 Frauen und Kinder aus der Stadtgemeinde, aber auch aus anderen Kommunen, Schutz in Frauenhäusern. Die Gesamtausgaben der Stadtgemeinde dafür beliefen sich auf rund 1,4 Mio. €. Das Sozialressort hat zur Finanzierung mit den Betreibern Leistungsentgelte vereinbart, die für jene Frauen gezahlt werden, die Leistungsansprüche nach dem SGB II (Sozialgesetzbuch), SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) haben. Darüber hinaus fördert es die Arbeit der Frauenhäuser zu einem geringen Teil mit Zuwendungen für die Aufnahme von Frauen, die keine solchen Leistungsansprüche haben, etwa Studentinnen.

Eines der drei Frauenhäuser war nach Feststellung des Rechnungshofs eher unterfinanziert, da die Auslastung deutlich unter der in die Entgelte einberechneten Quote lag. Das Sozialressort hat diese Feststellung zum Anlass genommen, mit diesem Frauenhaus eine verbesserte Entgeltvereinbarung abzuschließen. Dies ist umgesetzt.

Ein anderes Frauenhaus war deutlich stärker ausgelastet als bei der Entgeltvereinbarung kalkuliert. Damit müsste es rechnerisch seinen Aufwand über die Leistungsentgelte ausgeglichen oder sogar übertroffen haben. Gleichwohl hat das Sozialressort zusätzlich nicht über Leistungsentgelte finanzierte Belegtage mit Zuwendungen im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung abgedeckt. Eine Fehlbedarfsfinanzierung über Zuwendungen ist rechtlich aber nur möglich, wenn zusätzlicher Aufwand durch nicht finanzierte Belegtage feststeht.

Der Rechnungshof hat dem Sozialressort daher empfohlen, das Zuwendungsverfahren auf eine Festbetragsfinanzierung im Wege der Projektförderung umzustellen. Generell wird durch eine Zuwendungsvereinbarung der jeweilige Festbetrag am Tagessatz des vereinbarten Leistungsentgelts bemessen. Das Ressort hat dies umgesetzt.

Mindestens ein Drittel aller Belegtage in bremischen Frauenhäusern entfällt auf Frauen aus Städten und Gemeinden außerhalb der Stadtgemeinde Bremen. Da die Mehrzahl der Frauen Leistungsansprüche nach dem SGB II hat, bestehen Erstattungsansprüche Bremens gegenüber der Kommune des bisherigen Aufenthaltsortes. Die verbuchten Einnahmen aus solchen Kostenerstattungen beliefen sich auf einen einstelligen Prozentsatz der Gesamtausgaben. Sie hätten gemessen an dem Anteil der von auswärtigen Frauen in Anspruch genommenen Belegtage um ein Mehrfaches höher ausfallen müssen. Das Sozialressort hat Einnahmen und Ausgaben nicht gegenüber gestellt und so

Untersuchungen zur Ursache der zu niedrigen Einnahmen versäumt. Vieles deutet darauf hin, dass der Stadtgemeinde ein finanzieller Nachteil in sechsstelliger Höhe entstanden ist. Der Rechnungshof hat das Sozialressort gebeten, das Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben kurzfristig zu klären und künftig solche finanziellen Nachteile für die Stadtgemeinde zu vermeiden.

Das Sozialressort hat noch im Verlauf der Prüfung die Feststellungen des Rechnungshofs aufgegriffen und den Anteil auswärtiger Frauen in bremischen Frauenhäusern in sein Controlling aufgenommen. Parallel dazu hat es begonnen, gemeinsam mit dem Jobcenter die Diskrepanz zwischen der Höhe der Einnahmen und der Ausgaben aufzuklären.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Sozialressort gebeten, auch zu prüfen, ob sich Kostenerstattungsansprüche auch für jene auswärtigen Frauen herleiten lassen, die keine Ansprüche nach dem SGB II haben. Denkbar wären hier Auslageerstattungen nach Amtshilfegrundsätzen. Das Ressort merkt hierzu an, dass es sich dabei um eine geringe Fallzahl handle und mit jeder einzelnen Kommune eine Vereinbarung getroffen werden müsste, da es sich um personenbezogene Leistungen handle. Ob Aufwand und Ertrag hier ein einem sinnvollen Verhältnis stehen würden, kann vom städtischen Rechnungsprüfungsausschuss abschließend nicht beurteilt werden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet über getroffene Maßnahmen ihm und der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Integration bis zum 4. September 2018 zu berichten.

1.4. Gesundheits- und Selbsthilfeförderung, Tz. 104 bis 131

Sowohl die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Ressort) als auch das Gesundheitsamt fördern Träger und Initiativen der Gesundheits-, Behinderten- und Suchtselbsthilfe durch Gewährung von Zuwendungen und wendeten hierfür im Jahr 2015 insgesamt rund 680 T€ auf. Dabei entfielen auf kleine Träger und Initiativen Zuwendungsbeträge in Höhe von wenigen hundert Euro bis maximal 11 T€ als Projektförderung. Vier in der Gesundheitsförderung tätige größere Träger erhielten jeweils niedrige sechsstellige Beträge als institutionelle Förderung.

Überprüfung von eingereichten Unterlagen

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat das Gesundheitsamt überwiegend darauf verzichtet, im Antragsverfahren notwendige Finanzierungspläne oder ergänzende Unterlagen zum Nachweis größerer Ausgaben wie Miete und Nebenkosten anzufordern. Schwer nachzuvollziehende Planwerte zu voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen sind nicht anhand von Erfahrungswerten aus früheren Förderzeiträumen hinterfragt worden. Auch das Ressort, das einen der größeren Träger institutionell fördert, hat keine Belege für größere Ausgaben eingefordert, obgleich dies zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation erforderlich gewesen wäre.

Der Rechnungshof hat auf das Risiko hingewiesen, aufgrund einer unzureichenden Antragsprüfung überhöhte Bedarfe anzuerkennen, die zu unnötigen Zahlungen führen. Er hat gefordert, bei geplanten Ausgaben und Einnahmen größeren Umfangs bereits im Stadium der Antragsprüfung aussagefähige Unterlagen anzufordern, um auf Basis gesicherter Erkenntnisse zur finanziellen Situation der Antragstellenden bedarfsorientierte Zahlungen vornehmen zu können. Ressort und Gesundheitsamt haben das zugesichert.

Der Rechnungshof hat ferner bemängelt, dass das Gesundheitsamt bei institutioneller Förderung die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Mittel für Personal- und Sachausgaben sowie die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen zugelassen hatte. Er hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachkosten auszuschließen und die Bildung von Rücklagen weitgehend einzuschränken, um eine auf den Verwendungszweck fokussierte Förderung zu erreichen. Diesen Forderungen ist bereits entsprochen worden.

Gesundheitsamt und Ressort hatten die Mittelverwendung ausschließlich vereinfacht geprüft. Dabei hatten sie unter anderem versäumt, zumindest stichprobenhaft Nachweise zu unklaren Ausgaben- sowie Einnahmepositionen zu verlangen und insbesondere zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung klar zu differenzieren. Der Rechnungshof hat das Ressort auch aufgefordert, Regelungen und einen Turnus für weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen festzulegen. Das Ressort hat den Forderungen zugestimmt und zugesichert, diese Anforderungen umzusetzen.

Fehlbedarfsfinanzierung

Während das Ressort für die institutionelle Förderung die Fehlbedarfsfinanzierung gewählt hat, hat das Gesundheitsamt Vorhaben ausschließlich im Wege der Festbetragsfinanzierung gefördert. Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die institutionell geförderten Vorhaben von einer Festbetrags- auf eine Fehlbedarfsfinanzierung umzustellen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs konnten zum Zeitpunkt der Bewilligung die für das nächste Jahr geplanten Einnahme- und Ausgabepositionen der drei in Prüfung stehenden Zuwendungsempfänger nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden. Laut RH-Bericht schwankten „sowohl Ausgaben als auch Einnahmen der größeren Zuwendungsnehmer (...) teilweise erheblich“ (Tz. 115). Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung ist eine hinreichende Sicherheit bei der Angabe der Einnahme- und Ausgabepositionen jedoch eine Voraussetzung für eine Festbetragsfinanzierung, die nach Einschätzung des Rechnungshofs nicht erfüllt war. Das Gesundheitsamt ist dieser Aufforderung gefolgt und hat die Förderung auf Fehlbedarfsfinanzierung umgestellt.

Der Hauptunterschied zwischen den beiden Finanzierungsarten ist der Umgang mit überplanmäßigen Einnahmen. Angenommen, es gelingt den Zuwendungsempfängern, während des Bewilligungszeitraums höhere Einnahmen zu erzielen als ursprünglich geplant. Werden sie mit Festbetrag gefördert, dann können sie diese Mittel zur Verstärkung ihrer Arbeit verwenden. Werden sie mit Fehlbetrag finanziert, dann verringert sich die Zuwendung der Stadt um den Betrag der zusätzlichen Einnahmen, die die Zuwendungsempfänger selbst aufbringen können.

Spenden fördern nicht den Institutionszweck. Nachforschungen beim Gesundheitsamt wie auch bei den Trägern ergaben, dass die Umstellung auf Fehlbedarfsfinanzierung zu Problemen beim Einwerben von Spenden führte. Die Fehlbedarfsfinanzierung hat laut Verwaltungsanweisung zur Folge, dass eventuelle Mehreinnahmen der Träger durch Erhalt einer Spende dazu führen, dass die Zuwendungen der Stadt um diesen Betrag abnehmen. Spenden führen also nicht zu einer Stärkung der Institution und ihrer gemeinnützigen Aufgabenerfüllung, sondern zu einer Entlastung des öffentlichen Haushalts. Dies liegt natürlich nicht in der Intention der Spendenden. Und dementsprechend ist es für die Zuwendungsempfänger, wie diese im Rahmen der Nachforschungen dargestellt haben, auch nicht möglich, potenzi-

elle Spender und Spenderinnen anzusprechen und um finanzielle Unterstützung zu bitten, um so den Zweck der Institution zu stützen und zu stärken. Das Spendenaufkommen geht also zurück. Dies ist aus fachlicher Sicht aber nicht wünschenswert: nach Auffassung des Gesundheitsamts ist es durchaus erwünscht, dass die Träger durch Spenden eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung umsetzen können, weil die staatliche Förderung aufgrund der Haushaltsnotlage in den letzten Jahren als nicht auskömmlich eingeschätzt wird.

In einem Gespräch zwischen Berichterstatter und Rechnungshof wurde dieser Kritikpunkt angesprochen. Der Rechnungshof teilte die Einschätzung, dass es nicht Sinn der Fehlbedarfsfinanzierung sein kann, zu einem Austrocknen möglichen Spendenaufkommens zu führen. Auch nach Auffassung des Rechnungshofs könne es durchaus im Sinne des Zweckes liegen, wenn institutionell geförderte Zuwendungsempfänger durch überplanmäßige Einnahmen zu einer Verbesserung ihrer Aufgabenwahrnehmung befähigt werden. Dies wäre jedoch auch im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung zu bewerkstelligen. Dazu bedürfe es einer schon im Zuwendungsbescheid oder bei Bedarf im Zuwendungszeitraum zu treffenden Regelung, die es ausschließe, dass erzielte Mehreinnahmen zwingend den Zuwendungsbetrag in derselben Höhe reduzieren. Der Rechnungshof weist explizit darauf hin, dass dies auch bei einer Fehlbedarfsfinanzierung möglich ist. So lässt sich durch eine Regelung im Bescheid sicherstellen, dass überplanmäßige Mittel mit Billigung des Zuwendungsgebers zweckentsprechend eingesetzt werden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Überprüfung eingereichter Unterlagen an und bittet das Gesundheitsressort, bis zum 13. November 2018 über den Stand der getroffenen Maßnahmen zur Prüfung der Verwendungsnachweise zu berichten.

Zur Frage der angemessenen Förderart nimmt der Rechnungsprüfungsausschuss die Position des Rechnungshofs, die Einlassungen von Gesundheitsamt und Zuwendungsempfängern sowie die ergänzenden Hinweise des Rechnungshofs zur Kenntnis. Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss vertritt ebenfalls die Auffassung, dass verhindert werden muss, die Spendenbereitschaft Dritter beziehungsweise die Motivation zur Einwerbung von Eigenmitteln zu vermindern. Zudem ist unnötiger bürokratischer Aufwand sowohl beim Ressort als auch bei den Zuwendungsempfängern so weit wie möglich zu vermeiden. Das Ressort wird daher gebeten, – gegebenenfalls gemeinsam mit dem Rechnungshof – zu überprüfen,

- wie auch mit einer Fehlbedarfsfinanzierung unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs die im öffentlichen Interesse liegende Aufgabenwahrnehmung der Zuwendungsempfänger optimal gefördert werden kann,
- ob es alternativ Zuwendungsempfänger gibt, deren Ein- und Ausgabenpositionen unter fachlicher Beurteilung hinreichend sicher im Rahmen der wünschenswerten und förderwürdigen Aufgabenwahrnehmung liegen, um eine Festbedarfsfinanzierung zu rechtfertigen,
- und bis zum 13. November 2018 über das Ergebnis zu berichten.

1.5. Erschließungsbeiträge, Tz. 132 bis 139

Zu einer Erschließungsanlage gehören eine Straße und zum Beispiel Kanalisation und Beleuchtung. Für die erstmalige endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage erheben die Gemeinden nach dem

Baugesetzbuch Erschließungsbeiträge, die entweder nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen festgesetzt werden können.

Wenn Bremen eine Erschließung durchgeführt hat, erhebt das Amt für Straßen und Verkehr auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Baukosten die Beiträge. Im Mittelwert der vergangenen fünf Jahre beliefen sich die jährlichen Einnahmen auf rund 1,1 Mio. €. Sie ergänzen als zweckgebundene Einnahmen die Mittel für den Straßenbau (Erschließungsmaßnahmen).

Die Erschließungskosten aus den tatsächlichen Baukosten zu ermitteln, ist sehr aufwendig, weil nicht alle angefallenen Kosten auch für die Beiträge relevant sind. Zu prüfen und gegebenenfalls aufzuteilen ist folglich jede einzelne Position der Schlussrechnungen, um die von den Beitragspflichtigen zu erhebenden Beträge zu errechnen.

Würden die Erschließungsbeiträge anhand von Einheitssätzen festgesetzt, könnte die Verwaltung einfacher und schneller als zurzeit die Beiträge ermitteln und erheben. Eine Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass vorher die Einheitssätze anhand durchschnittlich anfallender Baukosten bestimmt werden, zum Beispiel Kosten pro Quadratmeter Straßenfläche einer bestimmten Kategorie. Dabei könnten unter anderem Einheitssätze für die Teileinrichtungen Fahrbahn, Parkfläche, Geh- und Radwege bestimmt werden, ebenso für Bäume oder Beleuchtung.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Verwaltung eine Umstellung auf Einheitssätze prüft. Er sieht nicht nur den Vorteil, dass die Beitragserhebung dann weniger aufwendig und schneller möglich wäre, sondern auch, dass Fehlerquellen durch die Vereinfachung der Berechnungsvorgänge minimiert würden. Außerdem könnten die Erschließungsbeiträge zu einem erheblich früheren Zeitpunkt als zurzeit geltend gemacht und eingenommen werden, weil dies unabhängig von der Abrechnung der Baumaßnahme möglich wäre. Aus der Sicht des Rechnungshofs sollte die Verwaltung die Umstellung auf Einheitssätze auch deshalb prüfen, weil die Beitragserhebung künftig ohnehin mit weniger Personal durchgeführt werden soll.

Das aufsichtführende Verkehrsressort geht zwar davon aus, dass Beitragspflichtige die nach den tatsächlichen Baukosten ermittelten Erschließungsbeiträge eher akzeptieren dürften als Einheitssätze. Aber ob von der bisherigen Praxis abgewichen werden soll, wird das Ressort ab Oktober 2017 prüfen. Alternativ zur manuellen Berechnung der Erschließungsbeiträge will das Ressort auch die Möglichkeit der Beitragserhebung mittels eines rechnergestützten Programms untersuchen.

Das Ressort hat dazu mitgeteilt,

- dass es mit der Hochschule Bremen seit Oktober 2017 ein Projekt begonnen hat, das den Prüfauftrag des Rechnungshofs zum Gegenstand hat. Ergebnisse werden nach aktuellem Zeitplan für Herbst 2018 erwartet.
- dass die Einheitssätze dem Risiko von Preisschwankungen ausgesetzt sind, die der Einheitssatz so nicht ständig berücksichtigen kann, sodass ein Haushaltsrisiko (in beide Richtungen) entstünde. Zudem sind die tatsächlichen Grunderwerbskosten zusätzlich einzubeziehen, die in der Regel erst nach der Schlussvermessung feststehen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Darstellung des Rechnungshofs an und bittet das Verkehrsressort, ihm und dem städtischen Haushalts- und Finanzausschuss Anfang 2019 über

die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und deren Ergebnisse zu berichten.

1.6. Joboffensive im Jobcenter Bremen, Tz. 140 bis 171

Im Jobcenter Bremen – einer gemeinsamen Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und der Stadtgemeinde Bremen als kommunaler Träger – wurde in den Jahren 2013 und 2014 mit der Joboffensive ein Modellprojekt umgesetzt. Ziel des Projekts war es, marktnahe Leistungsberechtigte nach dem SGB II mit guten Vermittlungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu wurde mit zusätzlichem Personal die Betreuung dieser Leistungsberechtigten durch einen niedrigeren Betreuungsschlüssel verbessert. An den Kosten für das zusätzliche Personal beteiligte sich die Stadtgemeinde mit 15,2 Prozent im Ergebnis mit rund 882 T€.

Das Jobcenter legte das Ziel fest, mit dem Projekt 1 167 zusätzliche Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Stadtgemeinde erwartete damit einhergehende Einsparungen bei den kommunal zu tragenden Kosten, unter anderem Kosten für Unterkunft und Heizung, von rund 3,5 Mio. €.

Im ersten Projektjahr erreichte das Jobcenter 312 zusätzliche Integrationen. Damit schloss das erste Jahr für die Stadtgemeinde nicht wie geplant mit Einsparungen von rund 1,7 Mio. €, sondern mit einem Defizit von rund 16 T€ ab. Im zweiten Projektjahr verbesserte sich das Ergebnis deutlich. Der kommunale Träger verzeichnete gesichert 487 zusätzliche Integrationen, ging jedoch davon aus, dass durch organisatorisch bedingte Nacherfassungen mindestens 736 Integrationen gelungen waren. Damit konnte seitens des kommunalen Trägers mindestens die Refinanzierung der eingesetzten Mittel erreicht werden. Darüber hinaus ergaben sich je nach Zahl tatsächlich realisierter Integrationen Einsparungen zwischen rund 222 T€ und rund 1,7 Mio. €. Das Jobcenter konnte dennoch die ursprünglich für den Projektzeitraum insgesamt gesetzten Ziele nicht erreichen.

Der kommunale Träger erkannte schon früh die drohende Zielverfehlung und formulierte dazu seine Befürchtungen. Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre es darüber hinaus erforderlich gewesen, nachdrücklicher mithilfe des Jobcenters Ursachen für die Zielverfehlung näher zu analysieren und gegebenenfalls Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen oder aber die gesetzten Ziele auf eine realistische Größenordnung anzupassen.

Der Rechnungshof hat die beteiligten Ressorts gebeten, bei künftigen vergleichbaren Projekten mit Blick auf kommunale Interessen definierte Ziele konsequenter zu verfolgen.

Der kommunale Träger hat gegenüber dem Rechnungshof entgegnet, Ziele seien nicht angepasst worden, um den Erwartungshorizont gegenüber dem Jobcenters nicht zu relativieren. Die kritische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt habe die Zielerreichung ungünstig beeinflusst. Gegenüber dem Berichterstatter hat das Ressort angegeben, es habe dem Jobcenter immer wieder konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht, die vom Jobcenter auch umgesetzt worden seien. Damit sei das von seiner Seite Nötige getan worden, um der Zielerreichung möglichst nahe zu kommen.

Um die positiven Effekte des Modellprojekts weiterhin zu nutzen, verstetigten die Träger des Jobcenters das Konzept nach Projektende als „intensivierte Vermittlung“ mit verringertem Personalbestand. Den Kostenanteil der Stadtgemeinde für die anteiligen Personalkosten veranschlagte der kommunale Träger weiterhin gesondert in seinem Haushalt. Er ging davon aus, dass sich die durch die intensivierte Vermittlung verursachten Mehrausgaben durch eine Verringerung der

Ausgaben bei den kommunalen Leistungen, die das Jobcenter zur Existenzsicherung gewährt, refinanzieren würden. Nach Ansicht des Rechnungshofs baute das Jobcenter das Personal der intensivierten Vermittlung für das Jahr 2016 jedoch nicht in dem Umfang ab, wie es den beteiligten Deputationen angekündigt worden war.

Das Ressort hat gegenüber dem Berichterstatter erklärt, es habe tatsächlich – wie den Deputationen angekündigt – zehn befristete Verträge auslaufen lassen. Allerdings hätten sich alle zehn Personen auf andere im Jobcenter freigewordenen Stellen beworben (teils auf freierwerdende Stellen im Rahmen der Verstetigung der Joboffensive, teils auf Ausschreibungen im Rahmen eines zusätzlichen Personalkontingents zur Bewältigung der steigenden Aufgaben wegen der Flüchtlingsaufnahme) und deshalb weiter im Jobcenter gearbeitet.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu Beginn der Verstetigung auf Basis der erzielten Projektergebnisse unterblieb.

Ziele und Maßnahmen, die den dauerhaften Erfolg der intensivierten Vermittlungsarbeit im Sinne einer Erfolgskontrolle hätten belegen können, vereinbarte der kommunale Träger nicht. Das erschwert Erfolgskontrollen, die notwendig sind, um zum Beispiel Organisation und Personaleinsatz einer sich ändernden Kundenstruktur anzupassen.

Der Rechnungshof hat den kommunalen Träger daher gebeten, die Wirtschaftlichkeit der intensivierten Vermittlung neu zu untersuchen, Grundlagen für Erfolgskontrollen zu schaffen und den Personalbedarf zu ermitteln.

Der kommunale Träger hat mitgeteilt, die intensivierte Vermittlung werde weiterhin einem Controlling unterzogen und ihre Erfolge seien gesondert auswertbar.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Der Ausschuss bittet das Ressort Wirtschaft, Arbeit und Häfen, ihm und der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bis zum 4. September 2018 zu berichten, wie die intensivierte Vermittlung durch das Jobcenter einem Controlling unterzogen werden soll, wie deren Erfolge gesondert ausgewertet werden und wie diese Erfolge sich in den Jahren 2016 und 2017 entwickelt haben.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2014 – Stadt

Zu den Prüfergebnissen Tz. 50 bis 96, Zuwendungen an die Bremer Bäder GmbH; und Tz. 227 bis 242, Einführung des Kindertagesstätten-Verwaltungsprogramms (Ki-ON) liegen bislang nur Zwischenberichte der zuständigen Ressorts vor, sodass zu diesen Angelegenheiten weiterhin Beratungsbedarf besteht.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2015 – Stadt

Aufgrund seiner Beschlüsse hatte der städtische Rechnungsprüfungsausschuss zu folgenden Sachverhalten Beratungsbedarf:

- Tz. 119 bis 156, Kosten der Unterkunft.

Er sieht die Angelegenheiten aufgrund des vorgelegten Berichts als erledigt an. Zu dem Prüfergebnis Tz. 52 bis 95, Musikschule Bremen

liegt bislang noch kein abschließender Bericht des zuständigen Ressorts vor, sodass zu diesen Angelegenheit weiterhin Beratungsbedarf besteht.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2016 – Stadt

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hatte aufgrund seiner Beschlüsse zu folgenden Punkten Beratungsbedarf gesehen:

- Tz. 70 bis 91, Gebührenerhebung bei den Standesämtern,
- Tz. 92 bis 126, Zuwendungen an die Stadtteil-Schule,
- Tz. 127 bis 135, Auswertung des Datenabgleichs,
- Tz. 136 bis 150, Revision im Zahlungsverkehr,
- Tz. 151 bis 175, Familienpflege in Bremen,
- Tz. 176 bis 187, Finanzierung der botanika GmbH,
- Tz. 188 bis 223, Digitalisierung der Bauakten,
- Tz. 224 bis 242, Erweiterung und Sanierung der Grundschule St. Magnus,
- Tz. 243 bis 257, Brandschutztüren in öffentlichen Gebäuden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit diesen Sachverhalten auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an.

Die Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2015 zu erteilen.

II. Antrag

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Stadtbürgerschaft einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2015 zu erteilen.

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

Lencke Steiner
(Vorsitzende)