

Bericht und Antrag des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses

**Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Jahr 2019
Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 2020 (Drs. 20/368 S) und Jahresbericht 2021
– Stadt – des Rechnungshofs vom 11. März 2021 (Drs. 20/421 S)**

I. Antrag

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 1. Oktober 2021, 24. November 2021, 2. Februar 2022 und 2. März 2022 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2019 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2021 (Stadt) des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2021

1.1. Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 5

Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat für das Haushaltsjahr 2017 in ihrer Sitzung am 12. Mai 2020 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 20/80 S, Ziffer 1). Die Beratung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2018 stand bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2021 noch aus.

1.2. Haushalt 2019, Tz. 6 bis 41

Der Senat legte der Stadtbürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Jahr 2019 am 8. Dezember 2020 vor (Drucksache 20/368 S).

Haushaltsüberschreitungen verstoßen gegen das Budgetrecht des Parlaments. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 hat der Rechnungshof 18 Haushaltsüberschreitungen von insgesamt rund 1,1 Millionen Euro festgestellt, die in der Übersicht der Haushaltsrechnung ausgewiesen sind. Auch im Verlauf des Jahres gab es zeitweilig Haushaltsüberschreitungen, für die erst nachträglich eine haushaltsrechtliche Ermächtigung eingeholt wurde. Zum Zeitpunkt der Zahlung der Ausgaben lagen jedoch weder eine ausreichende Ermächtigung im Haushaltsplan noch eine vorherige Nachbewilligung vor.

Eine Haushaltsüberschreitung von rund 1,2 Millionen Euro wies das Finanzressort nicht in der Übersicht aus. Diesen Betrag hatte es als im Jahr 2019 verbliebenen Überschuss ohne Ermächtigung

durch die Bürgerschaft zur Kredittilgung eingesetzt, weil eine solche Ermächtigung nach Auffassung des Ressorts nicht erforderlich gewesen wäre. Der Auffassung des Finanzressorts, nach § 25 Absatz 2 Satz 1 LHO zur Leistung dieser Tilgungsausgabe ermächtigt gewesen zu sein, tritt der Rechnungshof entgegen. Die Vorschrift ermöglicht der Verwaltung nicht, ohne Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu entscheiden. Der Senator für Finanzen hat im Rahmen der Vorgespräche mit dem Rechnungshof zur RPA-Berichterstattung die Absicht geäußert, künftig durch eine eindeutige Ermächtigungsgrundlage für eine Klarstellung zu sorgen.

Das Finanzressort beabsichtigte im Jahr 2019, für die Dienststellen einen Report im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-System (HKR-System) einzurichten, um Haushaltsüberschreitungen früh erkennen zu können. Inzwischen plant das Finanzressort, den Ressorts im letzten Quartal eines Jahres eine Übersicht zu den sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen. Der Rechnungshof gibt jedoch zu bedenken, dass auch in den ersten drei Quartalen Haushaltüberschreitungen zu verzeichnen waren. Um zeitweilige Haushaltsüberschreitungen effektiv zu verhindern, muss ihre drohende Entstehung frühzeitig erkannt werden. Eine erst im vierten Quartal zur Verfügung gestellte Übersicht erfüllt diesen Zweck nicht.

Die in das Jahr 2020 übertragenen Haushaltsreste lagen bei rund 48,2 Millionen Euro. Mit Abschluss des Haushalts 2019 wurden Rücklagen von rund 319 Millionen Euro und Verluste von rund 30,5 Millionen Euro festgestellt.

Im Gegensatz zu den im Haushaltsplan veranschlagten Minderausgaben von 11,7 Millionen Euro, die vollständig erwirtschaftet wurden, konnten in den Ressorthaushalten Einnahmeausfälle von rund 6,3 Millionen Euro nicht kompensiert werden. Diese Einnahmeausfälle wurden allerdings im gesamten Haushalt der Stadtgemeinde rechnerisch ausgeglichen.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen, insbesondere zur Übernahme und Verlängerung von Krediten der Gesundheit Nord gGmbH von 33 Millionen Euro, wurden eingehalten. Unter Berücksichtigung der Obergrenzen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen hat sich der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen gegenüber dem Vorjahr um rund 167 Millionen Euro auf rund 614 Millionen Euro zum 31. Dezember 2019 erhöht.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet den Senator für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen und darauf hinzuwirken, dass die Ressorts für rechtzeitige haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigungen sorgen. Zudem bittet er den Senator für Finanzen, eine eindeutige Ermächtigungsgrundlage bezüglich der Entscheidung über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu schaffen.

1.3. Überwachung des ruhenden Verkehrs, Tz. 42 bis 68

Das Referat Verkehrsüberwachung des Ordnungsamts überwacht den ruhenden Verkehr im Stadtgebiet. Es hat dazu große – aber nicht alle – Teile der Stadt in Überwachungsbezirke aufgeteilt. Der Rechnungshof hat empfohlen, Daten zu Verkehrsverstößen flächendeckend zu erheben, regelmäßig auszuwerten und Einsatzpläne daran auszurichten. So kann das Ordnungsamt beurteilen, ob es aus Gründen der Verkehrssicherheit sinnvoll und zudem

wirtschaftlich wäre, den Einsatz der Kräfte zu modifizieren. Das Innenressort will diese Empfehlung des Rechnungshofs berücksichtigen.

Darüber hinaus sicherte das Innenressort dem Berichtersteller eine Überprüfung dahingehend zu, ob es Quartiere gibt, die nie begangen werden beziehungsweise aus denen keine Meldungen kommen und aus denen daher keine Daten zu Art und Anzahl von Verkehrsverstößen vorliegen. Im Ergebnis erwiderte das Ordnungsamt, dass es keine Quartiere gäbe, die nie begangen würden; jedoch solche, die sehr selten kontrolliert würden, aufgrund der gemeinhin wenigen Verstöße in diesen Bereichen.

Neu eingestellte Überwachungskräfte werden theoretisch geschult, anschließend von erfahrenen Beschäftigten im Außendienst begleitet und eingearbeitet. Die neuen Kräfte erhalten dabei in den ersten sechs Wochen noch kein eigenes Gerät zur digitalisierten Erfassung der Verkehrsverstöße. Der Rechnungshof hat empfohlen, neue Kräfte frühzeitiger mit einem Erfassungsgerät auszustatten, damit sie mit der Eingabep Praxis vertraut werden. Das Ordnungsamt will dies prüfen.

Bestimmte Teile des Stadtgebiets werden durch Doppelstreifen überwacht. Der Rechnungshof hat angeregt, neue Kräfte vorwiegend dort begleitend einzusetzen, wo ohnehin Doppelstreifen vorgesehen sind. Das Innenressort hat darauf hingewiesen, bei solchen Überlegungen sei nicht zuletzt der Gesichtspunkt der Eigensicherung zu bedenken.

Trotz dessen hat das Ressort im Gespräch mit dem Berichtersteller zugesagt, dass das Ordnungsamt prüfen wird, künftig Doppelstreifen auch durch Patenmodelle zu besetzen; dies werde jedoch nicht der Regelfall sein, insbesondere, damit die neuen Kräfte unterschiedliche Quartiere kennenlernen. Hierbei verdeutlichte das Ressort erneut, der Sinn der Doppelstreife sei in erster Linie, die Sicherheit der Bediensteten zu gewährleisten; einzuarbeitende Kräfte könnten diesem Anliegen noch nicht gerecht werden, da der Fokus zunächst auf die fachliche Einarbeitung gerichtet sei. Dem hält der Rechnungshof entgegen, dass es in problematischen Überwachungsbezirken vorrangig auf eine gleichzeitige Anwesenheit von zwei Personen ankomme, aber nicht darauf, dass beide vollständig eingearbeitet seien.

Überwachungskräfte beginnen und beenden ihren Dienst stets in der Innenstadt am Sitz des Referats, obwohl sie auch in Stadtteilen eingesetzt werden, die näher an anderen, dezentralen Dienststellen des Innenressorts liegen. Das führt zu hohen Wegezeiten und vermindert die Zeit für die Überwachungstätigkeit vor Ort. Der Rechnungshof hat angeregt, eine dezentrale Anbindung als Modellversuch in Bremen-Nord zu erproben und dabei gewonnene Erkenntnisse gegebenenfalls auf andere Stadtteile zu übertragen. Das Ordnungsamt hält das – anders als der Rechnungshof – erst bei einer perspektivischen personellen Aufstockung für möglich.

Das Innenressort betonte gegenüber dem Berichtersteller in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Dependance mit eigenen Führungsstrukturen und der Möglichkeit des sozialen Austausches unter den Mitarbeiter:innen beziehungsweise geeignete Arbeitsplätze zur Berichterstattung für selbige. Zudem müsse an einem weiteren Standort auch zwingend die Möglichkeit von Umkleieräumen und Duschen vorhanden sein. Gleichzeitig wurde zugesagt, dass überprüft werden soll, ob eine temporäre Erprobung eines dezentralen Dienstbeginns in einer anderen Einrichtung zeitnah umgesetzt werden kann.

Weitere Feststellungen des Rechnungshofs beziehen sich auf die Gebühren und Kosten in Abschleppfällen. Er hat darauf hingewiesen, dass für das Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge entgegen gegenwärtiger Praxis keine Pauschalgebühr erhoben werden darf, da die gesetzliche Grundlage dafür fehlt. Das Ressort will der Anregung des Rechnungshofs folgen und eine Pauschalgebühr in der Kostenverordnung verankern.

Für das Abschleppen zugelassener Fahrzeuge ist hingegen eine pauschale Gebühr vorgesehen. Insoweit hat der Rechnungshof bemängelt, dass die Kalkulation der seit 2012 offenbar nicht überprüften Pauschale mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar ist. Er hat gefordert, die für einen Abschleppfall durchschnittlich entstehenden Kosten umfassend zu ermitteln, darauf aufbauend Gebühren ordnungsgemäß zu kalkulieren und sie anschließend – mit dem Finanzressort abgestimmt – anzupassen. Das Ressort hat dies zugesichert.

Beide Änderungen – so das Ressort gegenüber dem Berichterstatter – befänden sich derzeit bereits in der Abstimmung.

Um Abschleppmaßnahmen durchzuführen, bedienen sich Überwachungs- und Polizeivollzugskräfte eines vertraglich gebundenen Abschleppunternehmens. Wenn zu dessen Verwahrgelände abgeschleppte Fahrzeuge dort abgeholt werden, zieht das Unternehmen auch angefallene Verwaltungsgebühren ein und leitet sie dem Ordnungsamt zu. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Praxis nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht und dem Innenressort geraten, das beauftragte Abschleppunternehmen auf Grundlage des Bremischen Polizeigesetzes zu ermächtigen, Zahlungen für die Behörde in Empfang zu nehmen. Das Ressort will das sicherstellen.

Gegenüber dem Berichterstatter wurde auch an dieser Stelle bekräftigt, dass sich die Erteilung einer entsprechenden Ermächtigung mit dem Haushaltsreferat des Ressorts in der Abstimmung befände.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Das Innenressort wird gebeten, bis zum 4. November 2022 über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

1.4. Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals, Tz. 69 bis 84

Das Kreuzfahrtterminal sowie die Columbuskaje in Bremerhaven sind Bestandteil des sonstigen Sondervermögens Hafen und stehen im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen. Die Bewirtschaftung des Sondervermögens erfolgt im Auftrag des Häfenressorts durch die bremenports GmbH & Co. KG.

Betreiberin des Terminals ist die Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH (CCCB), an der die Stadtgemeinde Bremen 43 Prozent der Anteile hält. Die übrigen 57 Prozent der Gesellschaftsanteile verteilen sich nahezu gleichmäßig auf sieben private Unternehmen. Die Gründung der Gesellschaft erfolgte mit dem Ziel, das Kreuzfahrtgeschäft zu beleben und die touristische Attraktivität Bremerhavens zu stärken. Die CCCB schloss mit dem Sondervermögen einen Betreiber- und einen Kajenutzungsvertrag. Dieser ursprünglich von 2005 bis 2014 laufende Vertrag wurde zwischenzeitlich bis zum Jahr 2024 verlängert.

Der Rechnungshof hat die Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals untersucht und Folgendes festgestellt:

- Weder bei Vertragsschluss noch bei der Vertragsverlängerung im Jahr 2014 wurde für die Überlassung des Terminalgebäudes ein Nutzungsentgelt vereinbart, obwohl das Gebäude im Jahr 2003 für mehr als 21 Millionen Euro erneuert worden war und die Betreiberin in den Jahren 2004 bis 2013 Ergebnisse vor Steuern von insgesamt rund 1,2 Millionen Euro erzielte.
- Im Kajennutzungsvertrag wurde ein jährliches Entgelt in sechsstelliger Höhe vereinbart. Bis einschließlich 2019 wurde jedoch weder ein Entgelt gezahlt noch eine Zahlungsverpflichtung durch bremenports geprüft. Die Vereinbarungen sind zudem intransparent und nicht hinreichend bestimmt.
- Die Gesellschafter der CCCB beschlossen in 2014 mehrheitlich gegen die Stimmen der Stadtgemeinde Bremen, Gewinne zukünftig vollständig an die Gesellschafter auszuschütten. Die Gesellschaft kann infolge dieses Beschlusses für künftige Risiken keine Rücklagen bilden.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die wirtschaftlichen Interessen des Sondervermögens durch die Vereinbarung eines angemessenen Nutzungsentgelts stärker zu berücksichtigen sowie klare und hinreichend bestimmte Vereinbarungen zu treffen. Außerdem soll es dafür Sorge tragen, dass bremenports seinen Obliegenheiten bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens nachkommt. Das Ressort hat zugesagt, die Empfehlungen zu beachten.

Die Stadtgemeinde Bremen verfolgt mit ihrer Beteiligung an der CCCB in erster Linie das Interesse an einem dauerhaft leistungsfähigen Terminal und einer Stärkung der touristischen Attraktivität Bremerhavens. Dafür ist eine finanziell leistungsfähige Betreibergesellschaft notwendig. Dieses steht jedoch in einem Konflikt zu den Interessen der anderen Gesellschafterinnen, die ihr Ertragsinteresse verfolgen und damit hohe Ausschüttungen anstreben.

Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, künftig bei Minderheitsbeteiligungen Abreden zu treffen, die solche Interessenkonflikte vermeiden oder einen angemessenen Ausgleich schaffen. Das Ressort hat das zugesagt.

Gegenüber der Berichterstatterin hat das Ressort deutlich gemacht, es plane eine Überarbeitung der Vertragskonstellation ab 2025, geprüft würden unter anderem eine Neuordnung des bisherigen Modells und die Option einer Ausschreibung. Bei der Verlängerung im Jahr 2014 habe es sich dagegen um eine übliche Fortschreibung gehandelt. Kajennutzungsentgelte zahle die CCCB seit 2018, ab 2025 plane man dazu eine präzisere Regelung im Betreibervertrag.

Im Nachgang des Gesprächs hat das Ressort der Berichterstatterin mitgeteilt, es habe sich inzwischen dazu entschieden, den Betrieb des Terminals neu auszuschreiben. In Abstimmung mit bremenports sei eine Veröffentlichung der Ausschreibung im ersten Quartal 2022 geplant. Ziel sei eine pünktliche Übergabe an den neuen Betreiber zum Jahresbeginn 2025.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 14. Dezember 2022 über die Gestaltung der Ausschreibung und den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens zu berichten im Hinblick darauf, wie dabei die Beachtung der Empfehlungen des Rechnungshofs sichergestellt wird.

1.5. Informationstechnik der Bremer Volkshochschule, Tz. 85 bis 105

Der Eigenbetrieb Bremer Volkshochschule (VHS) bietet Weiterbildung in Bremen mit jährlich rund 5 000 zielgruppenorientierten Veranstaltungen an. Zur Verwaltung der Veranstaltungen betreibt die VHS mit eigenem Personal und eigenen Technikräumen eine umfangreiche IT-Infrastruktur.

Das Informationssicherheitsniveau in der VHS entspricht nicht den Anforderungen des bundes- und bremenweit vorgegebenen IT-Sicherheitsstandards. So hat die VHS kein IT-Sicherheitskonzept mit der erforderlichen Bewertung des Schutzbedarfs entwickelt, keine Person zur Wahrnehmung der Funktion „IT-Sicherheitsbeauftragte/r“ bestellt und auch keine Regelungen für Smartphones und Tablets getroffen. Ein IT-Notfallplan ist zwar vorhanden, allerdings stark verbesserungsbedürftig. Die VHS hat die Absicht mitgeteilt, einen externen Dienstleister mit der Wahrnehmung der IT-Sicherheitsaufgaben zu betrauen. Sie hat zugesagt, den IT-Notfallplan zu überarbeiten sowie das IT-Sicherheitskonzept zu erstellen. Ebenfalls hat sie zugesagt, ein Sicherheitskonzept für Smartphones und Tablets zu entwickeln, Nutzungsregelungen zu treffen und mit steigender Gerätezahl ein Mobile-Device-Management zur Verwaltung ihrer mobilen Endgeräte einzuführen.

Die Inventarisierung von IT-Geräten in der VHS wies Mängel auf. Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, einen Abgleich zwischen den im Anlagenbestand ausgewiesenen und den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten vorzunehmen, den Anlagenbestand zu korrigieren und angemessen weiterzuführen. Die VHS hat zugesagt, bei der anstehenden Umstellung auf eine neue Buchhaltungssoftware den Anlagenbestand vollständig zu aktualisieren und die für eine eindeutige Identifizierbarkeit von IT-Geräten notwendigen Informationen in der Anlagenbuchhaltung nachzupflegen. Sie werde zudem neu erarbeitete und standardisierte Formulare für Zu- und Abgänge von Geräten verwenden.

Die Kursverwaltungssoftware Kufer setzt die VHS ohne das notwendige Freigabeverfahren und damit unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht ein. Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, das Freigabeverfahren unverzüglich nachzuholen. Die VHS hat dies zugesagt. Das Verfahren habe sie bereits eingeleitet.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 14. Dezember 2022 darüber zu berichten,

- ob ein den Anforderungen genügendes IT-Sicherheitskonzept in Kraft gesetzt wurde,
- ob eine IT-Sicherheitsbeauftragte oder ein IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt wurde,
- ob der Notfallplan ergänzt wurde,
- welche Konzepte für die Nutzung von Smartphones und Tablets erstellt wurden und welches Managementsystem dafür eingesetzt wird,
- wie die Inventarisierung der IT-Geräte aktualisiert und Meldeprozesse verbessert wurden sowie
- ob das Freigabeverfahren für die Kursverwaltungssoftware nachgeholt wurde.

1.6. Sozialpädagogische Familienhilfe, Tz. 106 bis 127

Die sozialpädagogische Familienhilfe soll durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen. In der Stadtgemeinde Bremen ist das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit seinen Sozialzentren für die Hilfestellung im Einzelfall zuständig. Die Fachaufsicht obliegt dem Jugendressort. Geleistet wird die sozialpädagogische Familienhilfe durch freie Träger. Sie erhalten Entgelte auf Grundlage von mit dem Ressort geschlossenen Vereinbarungen. Ende des Jahres 2019 erhielten in der Stadtgemeinde Bremen rund 1 100 Familien sozialpädagogische Familienhilfe. Die Ausgaben betragen in jenem Jahr rund 19,5 Millionen Euro.

Der Rechnungshof hat kritisch angemerkt, das AfSD beachte bestehende Regelungen nicht immer. Er hat ferner angemahnt, wirtschaftliche Aspekte stärker zu beachten und die fachliche Steuerung zu verbessern.

Es sei geboten,

- die Vorgaben der fachlichen Weisung, insbesondere zur Überprüfung des Hilfeplans und zur maximalen Hilfedauer, zu beachten;
- in Zusammenarbeit mit freien Trägern zu prüfen, ob das Leistungsangebot um Maßnahmen mit flexiblerer Kontaktfrequenz ergänzt werden kann;
- bei der Auswahl freier Träger nachvollziehbar die Kosten zu berücksichtigen sowie
- in Abstimmung mit freien Trägern darauf hinzuwirken, deren Berichte zu vereinheitlichen, damit die für die Steuerung des Hilfeprozesses erforderlichen Informationen vorliegen.

Das Jugendressort will dem folgen. Es beabsichtigt, ein nach Fachleistungsstunden abzurechnendes Angebot zu entwickeln, die Dokumentation der Trägerauswahl zu verbessern und gemeinsam mit den freien Trägern einen verbindlichen Rahmen für das Berichtswesen zu erstellen. Das Jugendressort hat ferner zugesagt, ein einheitliches Raster für die nach den Feststellungen des Rechnungshofs zum Teil unzulänglichen Qualitätsentwicklungsberichte der Träger zu entwickeln.

Der Rechnungshof hat ferner kritisiert, das Ressort nutze als Grundlage für die Bemessung künftiger Entgelte ausschließlich die zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen aktuellen Informationen zur personellen Ausstattung und Auslastung der Träger, ohne zum Beispiel den durchschnittlichen Personalbestand über angemessene Zeiträume hinweg zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Entgelte anhand über angemessene Zeiträume erhobener Daten zu bemessen und anders als bisher Prüfrechte wahrzunehmen.

Das Jugendressort strebt an, mit einem standardisierten Verfahren auf Grundlage der Qualitätsentwicklungsberichte die Personalausstattung der Träger transparenter zu erfassen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse bei der Bemessung angemessener Entgelte zu berücksichtigen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet über getroffene Maßnahmen bis zum 14. Dezember 2022 zu berichten.

1.7. Budget für Straßenbaumpflege, Tz. 128 bis 152

In Bremen ist das Umweltressort für die Pflege und Erhaltung der Verkehrssicherheit von etwa 71 000 Straßenbäumen zuständig. Es trägt die Verantwortung für das jährlich etwa zwischen drei bis vier Millionen Euro liegende Budget. Mit den auszuführenden Arbeiten ist seit 2010 der Umweltbetrieb Bremen (UBB) beauftragt.

Bereits in den Jahren 2012 und 2013 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass der UBB die Baumkontrolle und -pflege nicht ausreichend durchgeführt und das Ressort seine Steuerungspflichten nur teilweise erfüllt hatte. Die damals getroffenen Feststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass für eine erneute Prüfung im Jahr 2020 genommen und dabei zusätzlich das Controlling sowie die Budgetbemessung untersucht.

Die Nachschau ergab, dass der Dienstanweisung zu den Verkehrssicherungspflichten die Verfahrensanweisungen zu Baumpflegearbeiten und Baumfällungen sowie zur Verkehrssicherheit bei Baustelleneinrichtungen fehlen. Der Rechnungshof hat um eine schnellstmögliche Fertigstellung der Anweisung gebeten.

Im Rahmen des Austauschs mit dem Berichterstatter hat das Ressort mitgeteilt, die Verfahrensanweisung Baumkontrollen liege nunmehr vor und solle erst zum 1. September 2021 in Kraft gesetzt werden. Noch in Abstimmung sei die Verfahrensanweisung zum Umgang mit Baumpflegearbeiten und Baumfällungen, die zum 4. Quartal 2021 in Kraft gesetzt werden solle. Die Verfahrensanweisung zur Verkehrssicherheit bei Baustelleneinrichtungen sei noch vorzubereiten und solle erst im Laufe des 1. Quartals 2022 in Kraft treten.

Überdies stellte der Rechnungshof fest, dass die nach den Jahresaufträgen vom Umweltbetrieb vorzulegenden Kostenanalysen, die dem Ressort als Nachweis für die erbrachten Leistungen und die dafür entstandenen Kosten dienen, weder vom Umweltbetrieb vorgelegt noch vom Ressort angefordert worden sind. Hätten dem Ressort die Kostenanalysen vorgelegen, hätte es erkennen können, dass die Mittelabflüsse des Umweltbetriebs ebenso wenig plausibel waren wie die geltend gemachten Mehrbedarfe. So wiesen die Kostenanalysen von 2016 bis 2018 jeweils eine Unterschreitung des Budgets aus. Für das Jahr 2017 wäre die Unterschreitung noch höher, wenn der genehmigte Mehrbedarf in die Berechnung miteinbezogen wird. Die Unterschreitung würde dann nicht bei 0,73 Millionen Euro, sondern bei 1,74 Millionen Euro liegen.

Das Ressort begründete die Unterschreitung damit, der UBB habe die Mittel für die Kontrolle und Pflege der Bäume in den Jahren 2016 und 2017 nicht vollständig ausgeben können, weil der Doppelhaushalt 2016/2017 erst Mitte 2016 verabschiedet worden sei. In Höhe der Unterschreitungen sei der UBB daher in beiden Jahren bereits Verbindlichkeiten eingegangen, die erst im Folgejahr erfolgs- und zahlungswirksam aufgelöst worden seien. Die Begründung überzeugt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht, da diese Verbindlichkeiten in den Jahren 2017 beziehungsweise 2018 zu einem signifikant erhöhten Mittelabfluss hätten führen müssen. Das gilt umso mehr, als 2016 bis 2019 mehr Aufgaben zu erfüllen waren, weil nach den Jahresberichten des UBB die Zahl der Bäume

gestiegen war, die jeweils zum Jahresende unerledigte Pflegebedarfe aufgewiesen hatten.

Nach Aufforderung des Rechnungshofs haben Ressort und Umweltbetrieb zugesagt, die Vorlage der nach dem Jahresauftrag zu erstellenden Unterlagen sicherzustellen. Zudem hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, sowohl die Budgethöhe als auch den Mittelabfluss regelmäßig zu analysieren und überdies empfohlen zu untersuchen, aus welchen Gründen seit 2016 trotz bewilligter Budgetmehrbedarfe die Anzahl der unerledigten Pflegebedarfe angestiegen ist. Hierzu hat sich das Ressort nicht geäußert.

Im Gespräch mit dem Berichtersteller hat das Ressort auf die Deputationsvorlage für die Sitzung am 30. Juni 2021 verwiesen, in der über die Verwendung der Zusatzmittel für die Baumpflege und Auswirkungen auf das Pflegedefizit berichtet wird. In der Vorlage geht das Ressort jedoch nur auf den Mittelabfluss der Jahre 2020 und 2021 ein.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, künftig die Verfahrensanweisungen schneller anzupassen. Des Weiteren bittet er, ihm bis zum 4. November 2022 über die Ergebnisse der Prüfung des Mittelabflusses seit 2016 und der Untersuchung der offenen Pflegebedarfe sowie über den neuen Stand bezüglich der jährlichen Vorlage der nach dem Jahresauftrag zu erstellenden Unterlagen, insbesondere der Kostenanalysen, und deren Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen an den UBB zu berichten.

1.8. Abrechnung der Erschließung von Gewerbeflächen, Tz. 153 bis 176

Die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) ließ die Erschließung von Gewerbeflächen durchführen und beauftragte externe Ingenieurbüros damit, die Baumaßnahmen unter anderem durch eine Bauüberwachung und die Prüfung der Abrechnungen zu begleiten.

Vertragliche Regelungen

Bauverträge enthalten neben der Vereinbarung zur Leistungserbringung auch Vorgaben für die Abrechnung der in Auftrag gegebenen Bauleistungen. Regelungen dafür finden sich auch in den Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen sowie in den Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen. Diese Regelungen wurden nicht vollumfänglich beachtet.

Zuverlässige Aufmaße und eine aussagekräftige Dokumentation sind die zentralen Grundlagen, um überhöhte Vergütungen zu vermeiden. Insbesondere dienen Aufmaßblätter als Nachweis für Art und Umfang der erbrachten Leistungen. Die Aufmaße der geprüften Maßnahmen und die sich darauf beziehenden Abrechnungen waren teilweise unzureichend: Aufmaße wurden lediglich mit dem Hinweis „zur Kenntnis“ unterschrieben, obwohl eine gemeinsame Feststellung der Leistungserbringung als Abrechnungsgrundlage erforderlich ist. Aufmaße ließen teilweise die Örtlichkeiten der Leistungen nicht genau erkennen, sodass Mehrfachabrechnungen nicht auszuschließen waren. Sie enthielten auch nicht alle notwendigen Maßangaben, um Massenberechnungen nachvollziehen zu können. Digitale Aufmaße wurden nicht im notwendigen Umfang dokumentiert. Der Rechnungshof wies die WFB darauf hin, dass sie auf eine sorgfältige Aufmaßerstellung hinwirken muss.

Zudem vergütete die WFB Stundenlohnleistungen, obwohl die Leistungen mit einer Leistungsposition bereits abgegolten waren. Die WFB sah ihre Leistungsvergütung für zusätzliche Arbeiten als gerechtfertigt an. Der Rechnungshof erwartet eine sorgfältige Prüfung, ob Leistungen mehrfach erfasst sind.

Die WFB sah vertraglich vereinbarte Vertragsstrafen in ihren Bauverträgen vor, die sie jedoch bei den Abrechnungen nicht berücksichtigte. Sie erläuterte im Nachhinein, aus welchen Gründen sie die Vertragsstrafen in Höhe von rund 65 000 Euro nicht geltend gemacht hatte. Die WFB versäumte, diese Gründe nachvollziehbar in den Dokumentationen der Maßnahme dazulegen. Der Rechnungshof bat die WFB, Vertragsstrafen bei der Abrechnung zu beachten und Gründe für die unterlassene Geltendmachung lückenlos zu dokumentieren.

Abrechnung von Erdarbeiten

Für den Baustoff Boden ist eine detaillierte Dokumentation über Ausbau, Wiedereinbau, Lagerung und Abfuhr von besonderer Bedeutung, weil vorgenommene Erdbewegungen im Nachhinein nicht offenkundig erkennbar sind. Insbesondere ist die Dokumentation über die Qualität des Bodens von Bedeutung, um Boden fachgerecht entsorgen zu können.

Die Anforderungen an eine aussagekräftige Dokumentation der vorgenommenen Bodenarbeiten hatte die WFB nicht immer erfüllt. Beispielsweise ergab sich bei der Abrechnung für die Bewegung von Kleiboden in einer Maßnahme eine höhere Abfuhrmenge als Aushubmenge. Das Ingenieurbüro erklärte dazu, die Abrechnungsmengen auf mehrere im Vertrag zu bearbeitende Böden bezogen zu haben, nicht nur auf den Kleiboden. Dies war insbesondere deshalb zu kritisieren, weil für die unterschiedlichen Böden in den hier maßgeblichen Positionen verschiedene Preise vereinbart worden waren. Die Abrechnung war unplausibel.

Für eine andere Maßnahme wurde eine Bodenposition für den Straßenbau nicht korrekt abgerechnet. Für eine Position, die nach fester Masse im Abtragsprofil zu vergüten war, diente ein Bodenhaufwerk als Abrechnungsgrundlage. Der Rauminhalt dieses aufgeschütteten Materials wurde vergütet. Das tätige Ingenieurbüro rechtfertigte diese Abrechnung mit der Erläuterung, dass der Boden des Haufwerks verdichtet worden sei. Aus der Abrechnung und der Dokumentation ging das allerdings nicht hervor. Auch kritisierte der Rechnungshof, dass das Haufwerk abgefahren und die Entsorgung des Bodens ein weiteres Mal in Rechnung gestellt worden war.

Ursächlich für die wesentlichen Mängel bei den Abrechnungen war das Vorgehen der bauaufsichtführenden Büros, die von der WFB zwecks Überwachung und Begleitung der Maßnahmen eigens dafür beauftragt wurden.

Die WFB hat zugesagt, auf eine bessere Aufgabenerfüllung der beauftragten Ingenieurbüros hinzuwirken.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Darstellung des Rechnungshofs an und bittet die WFB, konsequent auf eine sachgerechte Aufgabenerfüllung der Ingenieurbüros hinzuwirken.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2017 – Stadt

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu dem Prüfergebnis Tz. 132 bis 139, Erschließungsbeiträge.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2018 – Stadt

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

- Tz. 46 bis 62, Gebührenkalkulation und -erhebung bei der Feuerwehr Bremen
- Tz. 193 bis 232, Organisation und Betrieb der städtischen Friedhöfe

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2019 – Stadt

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu dem Prüfergebnis Tz. 59 bis 98, Zuwendungen an die Bremer Philharmoniker GmbH.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2020 – Stadt

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

- Tz. 42 bis 67, Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren (REBUZ)
- Tz. 68 bis 89, Forderungsmanagement im Amt für Soziale Dienste
- Tz. 151 bis 164, Zuwendungen in der Sportförderung; Förderungen auf Basis eines Leistungstausches

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu dem Prüfergebnis

- Tz. 90 bis 129, Unterhaltsvorschuss in Bremen
- Tz. 130 bis 142, Erstaufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste Jugendliche und
- Tz. 165 bis 179, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Ersatzneubau der Columbuskaje in Bremerhaven.

Die Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

II. Antrag

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Stadtbürgerschaft einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2019 zu erteilen.

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

Klaus-Rainer Rupp
(Vorsitzender)