

Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2026 – Stadt – nach § 97 Landeshaushaltsordnung

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 Landeshaushaltsordnung).

Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2026 – Land und Stadt – am 20. März 2026 der Bremischen Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet.

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>) (Link geprüft) veröffentlicht.

Dr. Sommer
Präsidentin des Rechnungshofs

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2026 - Stadt -



Impressum

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

Telefon: 0421 / 361-3908
E-Mail: office@rechnungshof.bremen.de
Internet: www.rechnungshof.bremen.de

Redaktionsschluss: 02. März 2026



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
Haushalt	7
Globale Minderausgaben	10
Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	17
Bau	
Ausbau und Verlängerung der Straßenbahnlinie 2	33
Bildung	
Ganztagsangebote an Grundschulen der Stadtgemeinde Bremen	43
Zuwendungen aus Mitteln des DigitalPakt Schule	51
Finanzen, Gesundheit	
Trinkwasserqualität in öffentlichen Gebäuden Bremens	57
Inneres	
Bürgeramt	67
Kultur	
Bremer Volkshochschule - Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen	79
Soziales	
Internes Kontrollsystem für das Amt für Soziale Dienste	87
Forderungsmanagement im Amt für Soziale Dienste	93
Umwelt	
Beauftragung von IT-Dienstleistungen durch den Umweltbetrieb Bremen	99
Gebäudemanagement beim Umweltbetrieb Bremen	109
Wirtschaft	
CityInitiative Bremen Werbung e. V. - Gutscheinsystem BreMEHR	117



Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
ASV	Amt für Straßen und Verkehr
Bieter-Arge	Bieter-Arbeitsgemeinschaft
Bildungsbau Bremen	Bildungsbau Bremen GmbH & Co. KG
BMG	Bundesmeldegesetz
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
BremSVG	Bremische Sondervermögensgesetz
BRESTADT	BRESTADT GmbH
BSAG	Bremer Straßenbahn AG
BSC	Bürger-Service-Center
BTB	Bürgertelefon Bremen
CityInitiative	CityInitiative Bremen Werbung e. V.
CTB	Consult Team Bremen - Gesellschaft für Verkehrsplanung und Bau mbH
Dataport	Anstalt öffentlichen Rechts Dataport
ERP	Enterprise-Resource-Planning-Software
EVB-IT	Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffungen von IT-Leistungen
Ganztagsförderungs-gesetz	Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HKR-Verfahren	Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB	Immobilien Bremen
IT-SiBe	IT-Sicherheitsbeauftragter
LHO	Landeshaushaltsordnung



Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Projekt BreMEHR	Projekt „Etablierung eines lokalen Gutscheinsystems“
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
TtVG	Bremisches Tariftreue- und Vergabegesetz
Tz.	Textziffer
UBB	Umweltbetrieb Bremen
Umweltressort	Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft
UVgO	Unterschwellenvergabeordnung
VHS	Volkshochschule
VV	Verwaltungsvorschriften
VZE	Vollzeiteinheiten
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Artikel 133a Absatz 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 Absatz 1 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung [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 2024. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vorbemerkungen im Jahresbericht 2026 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2026 - Land, Personalhaushalt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Betragsangaben im Jahresbericht gerundet. Hierdurch können sich bei im Bericht ausgewiesenen Summen rundungsbedingte Abweichungen ergeben.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 02. März 2026 wieder.
- 5 Soweit die Voraussetzungen des § 6 Absatz 2 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen vorlagen, hat die Präsidentin des Rechnungshofs an der Beratung nicht mitgewirkt.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2022 und 2023

- 6 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 LHO am 25. März 2025 für das Haushaltsjahr 2022 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nummer 21/214 S). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2023 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 7 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 20. Juni 2024 (Bremisches Gesetzblatt Seite 249), zuletzt geändert durch Berichtigung vom 11. Juli 2024 (Bremisches Gesetzblatt Seite 569), beschlossen. Danach betrugen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 4.466.277.220 €. Sie waren damit um 581.913.115 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften nach dem Haushaltsgesetz bis zu einem Betrag von 588.355.500 € aufgenommen werden.
- 8 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 267 Stellen mehr als im Vorjahr auf 9.099 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, sank leicht von 1,32 auf 1,31. Das entsprach - wie im Jahr 2023 - einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 beziehungsweise den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 9 Mit einer Mitteilung vom 9. Dezember 2025 (Drucksache 21/691 S) legte der Senat der Stadtbürgerschaft nach Artikel 133 in Verbindung mit Artikel 146 und Artikel 148 Absatz 1 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2024 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 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) aus. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nummer 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 2024 legte der Senat der Stadtbürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2024. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2024 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 2024 zumeist die veröffentlichten Bilanzen unter anderem der Eigenbetriebe und Sondervermögen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 14 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2024 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 4.876.513.597,49 € 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- beziehungsweise 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 beziehungsweise -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- und 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 Haushaltsgesetz (HG) 2024 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 2024 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 2024 Überschreitungen von insgesamt 730.805,53 € aus, davon 616,01 € auf zwei Einzelhaushaltsstellen und 730.189,52 € in zwei Deckungskreisen. 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- und 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 2024 Ausgabereste von insgesamt 10,16 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2025.
- 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 erhöhend auf 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 Rücklagenzuführungen und -entnahmen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsabschluss. Entnahmen können dazu beitragen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie aus der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.
- 24 Im Jahr 2024 sank der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen von 496,63 Mio. € auf 430,59 Mio. €. Somit war er nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat um 66,04 Mio. € niedriger als im Vorjahr.
- 25 Die Budgetrücklagen für allgemeine Zwecke in Höhe von insgesamt 4,84 Mio. € blieben gegenüber dem Vorjahr unverändert. Den investiven Rücklagen wurden 7,26 Mio. € entnommen, wodurch sie sich auf 61,88 Mio. € verringerten. Der Gesamtbestand der Budgetrücklagen belief sich somit auf 66,73 Mio. €.
- 26 Die Sonderrücklagen reduzierten sich um insgesamt 58,78 Mio. €, was insbesondere an der Entnahme von 70,18 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage lag, die sich auf 262,4 Mio. € verringerte. Die sonstigen Sonderrücklagen stiegen durch Zuführungen von insgesamt 11,4 Mio. € auf 101,46 Mio. € an. Wesentlichen Anteil an dieser Veränderung hatte die neu gebildete Rücklage für zentrale Sonderinfrastrukturmaßnahmen in Höhe von 19 Mio. €. Anderen Sonderrücklagen wurden saldiert 7,6 Mio. € entnommen.
- 27 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen wiesen zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2024 einen Gesamtbestand von 40,34 Mio. € aus. Sie waren damit um saldiert 0,98 Mio. € höher als zum Vorjahresstichtag. Im Ressort Kinder und Bildung konnten Mindereinnahmen von 0,85 Mio. € nicht ausgeglichen werden. Das Innenressort verzeichnete eine Erhöhung des Verlustvortrags um 0,13 Mio. €.

3.3 Globale Minderausgaben

- 28 Im Haushaltsvollzug werden regelmäßig nicht alle veranschlagten Mittel verausgabt. Da bei Haushaltsaufstellung aber noch nicht absehbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt. Hierbei handelt es sich um voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel, die zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Globale Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Einsparungen oder Mehreinnahmen zu erwirtschaften.



- 29 Haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben bestehen jedenfalls dann, wenn sie so bemessen werden, dass sie die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel überschreiten. Werden mehr globale Minderausgaben veranschlagt, als es diesem Erfahrungswert entspricht, wird der Haushalt nur scheinbar ausgeglichen aufgestellt. Tatsächlich reichen dann die Ausgabeanschlüsse nicht zur Deckung der Ausgabebedarfe aus. Es obliegt der Regierung, in den dem Parlament vorzulegenden Haushaltsentwürfen globale Minderausgaben nur in realitätsgerechter Höhe festzulegen. Das Parlament hat sich als Haushaltsgesetzgeber mit den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben auseinanderzusetzen und durch Prioritätensetzung Einsparungen vorzunehmen beziehungsweise Mehreinnahmen festzulegen, um auch inhaltlich einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Nur so kommt es seiner Budgetpflicht nach (Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 38).
- 30 Nach dem Eckwertebeschluss 2024/2025 war mit globalen Minderausgaben für den Haushalt 2024 von 60 Mio. € geplant. Der Betrag wurde im Gegensatz zu den Vorjahren vollständig auf die Produktpläne nach einem Quotenmodell umgelegt. Die auf die einzelnen Produktpläne entfallenden Minderausgaben waren dezentral durch die Ressorts aufzulösen. Bereits in der Aufstellungsphase des Haushalts haben die Produktpläne „Inneres“ und „Kultur“ eine anteilige sowie „Zentrale Finanzen“ eine vollständige Auflösung ihrer jeweiligen Beträge vorgenommen. Dies hat dazu geführt, dass im Haushaltsgesetz 2024 von den 60 Mio. € insgesamt noch 58,21 Mio. € globale Minderausgaben veranschlagt worden sind.
- 31 Für die Auflösung der verbleibenden globalen Minderausgaben wurden verschiedene Mehreinnahmen mit einem Gesamtbetrag von 10,04 Mio. €, davon 5,93 Mio. € Rücklagenentnahmen, herangezogen. Der Anteil der Einsparungen lag bei etwa 48,17 Mio. €. Hierbei handelte es sich um endgültig oder um temporär im Haushaltsjahr 2024 nicht benötigte Mittel, zum Beispiel aufgrund von Verzögerungen bei eingeplanten Maßnahmen. Ersatzweise wurden für temporär nicht benötigte Mittel Verpflichtungsermächtigungen von 17,97 Mio. €, somit 30,88 % der veranschlagten globalen Minderausgaben von 58,21 Mio. €, nachbewilligt. Dies stellt eine Vorbelastung künftiger Haushalte dar, weil die zur Abdeckung der Verpflichtungen notwendigen Mittel zu einem späteren Zeitpunkt - zum Beispiel im nächsten Haushaltsjahr - erneut bereitzustellen sind.
- 32 Wie bereits für den Haushalt 2023 hat der HaFA die vom Finanzressort dargestellte Realisierung der für das Jahr 2024 veranschlagten globalen Minderausgaben in den jeweiligen Produktplänen lediglich zur Kenntnis genommen. Das Finanzressort hat insofern auf den Beschluss aus dem Jahr 2024 über die

Generellen Ermächtigungen durch den HaFA hingewiesen, nach dem es auch in diesem Jahr berechtigt sei, die für die Auflösung von globalen Minderausgaben notwendigen Nachbewilligungen durchzuführen. Es obliege letztlich dem Haushaltsgesetzgeber, inwiefern von dieser Verfahrensweise zukünftig Abstand genommen werden solle. Der Rechnungshof erkennt nicht, dass das Finanzressort auf der Grundlage der ihm erteilten Ermächtigungen gehandelt hat. Er vertritt jedoch nach wie vor die Auffassung, dass die bloße Kenntnisnahme der Nachbewilligungen durch den HaFA der Budgetpflicht des Haushaltsgesetzgebers nicht genügt (Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 38).

- 33 Zusätzlich zu den nach dem Eckwertebeschluss für den Gesamthaushalt 2024 vorgesehenen globalen Minderausgaben von 60 Mio. € wurden im Produktplan „Allgemeine Finanzen“ konsumtive globale Minderausgaben von insgesamt 4,8 Mio. € veranschlagt. Damit waren für das Jahr 2024 insgesamt 64,8 Mio. € an globalen Minderausgaben vorgesehen. Die veranschlagten 4,8 Mio. € wurden im laufenden Haushalt durch Einsparungen von 4,3 Mio. € und Mehreinnahmen von 0,29 Mio. € ausgeglichen. Die außerdem beanspruchte Rücklagenentnahme in Höhe von 0,08 Mio. € hat der HaFA ebenso wie den Ausgleich der 58,21 Mio. € nur zur Kenntnis genommen.
- 34 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen mussten insgesamt in den Jahren 2021 bis 2025 jährlich globale Minderausgaben zwischen 58,7 Mio. € und 105,5 Mio. € im Haushaltsverlauf ausgleichen (Jahresbericht 2026 - Land, ab Tz. 42). Zwar waren die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde in den einzelnen Jahren durch aufzulösende Minderausgaben unterschiedlich hoch belastet, insgesamt ist aber trotzdem deren anhaltend große Bedeutung für die planerischen Haushaltsausgleiche erkennbar.
- 35 Die jeweils aufzubringenden Anteile an den globalen Minderausgaben wurden von einigen Ressorts in den Begründungen für die von ihnen zur Ausgabenreduzierung erlassenen Bewirtschaftungsmaßnahmen genannt. Die betreffenden Ressorts gingen aufgrund eigener Erfahrungen oder Prognosen (zum Beispiel auf der Basis von Controllingergebnissen) nicht davon aus, ihre jeweiligen Budgets ohne eine Steuerung und Begrenzung von Ausgaben einhalten zu können. Sie hielten es somit nicht für wahrscheinlich, dass zum Ende des Haushaltsjahres ausreichende Mittel zur Auflösung der globalen Minderausgaben verbleiben würden. Die unterjährigen Einschätzungen zeigten, dass die den jeweiligen Produktplänen zugeordneten globalen Minderausgaben zu hoch veranschlagt waren und deren Zweck verfehlt wurde, nur die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel abzuschöpfen.



- 36 In den Haushalten der Stadtgemeinde Bremen haben die globalen Minderausgaben im Betrachtungszeitraum 2021 bis 2025 im Jahr 2024 ihren Höchststand mit den auszugleichenden 64,8 Mio. € erreicht (Tz. 33). Sie sind gegenüber den Jahren 2022 und 2023 mit Beträgen von 3,64 Mio. € beziehungsweise 3,76 Mio. € um mehr als das Siebzehnfache angestiegen. Im Folgejahr 2025 bewegen sie sich planerisch mit 54,41 Mio. € weiterhin auf hohem Niveau. Der Eckwertebeschluss 2026/2027 des Senats enthält globale Minderausgaben für den Haushalt des Jahres 2026 in Höhe von insgesamt 2,5 Mio. €. Für den Haushalt 2027 sind 3,5 Mio. € geplant. Für beide Jahre handelt es sich um noch durch konkrete Kürzungen nachzuweisende Einsparungsbeträge aus dem mit dem Stabilitätsrat abgestimmten Sanierungsprogramm. Weitere globale Minderausgaben sollten nach den Ausführungen des Finanzressorts in den Haushalten 2026 und 2027 nicht veranschlagt werden. Hierdurch würden alle Produktpläne entlastet und gewinnen erheblich an Handlungsspielraum, weil die Ressorts ihr verfügbares Budget für 2026 und 2027 nunmehr wieder in voller Höhe ohne eine globale Minderausgabe einsetzen könnten. Zudem hat der Senat das Finanzressort gebeten, die Bemühungen zur Reduzierung der globalen Minderausgaben auch für die Aufstellung der Eckwerte 2028/2029 fortzusetzen.
- 37 Die Fortschreibung der Eckwerteaufstockungen für 2028/2029 sieht im Widerspruch dazu ressortbezogene dezentrale globale Minderausgaben für 2028 und für 2029 von je 55,85 Mio. € zum Ausgleich von Mehrbedarfen vor. Nach der hierzu veröffentlichten Vorlage gehe der Senat davon aus, dass es sich um rein planerische Minderausgaben handle, die infolge einer positiven Wirtschaftsentwicklung und damit verbundener steigender Steuereinnahmen aller Wahrscheinlichkeit nach faktisch voraussichtlich nicht zum Tragen kämen.
- 38 Dem ist entgegenzuhalten, dass globale Minderausgaben nicht dazu dienen, erwartete oder benötigte (Steuer-)Mehreinnahmen haushalterisch einzuplanen. Vielmehr sollen Minderausgaben genutzt werden, die sich nicht durch aktives Zutun ergeben. Das zulässige Maß der Veranschlagung globaler Minderausgaben bestimmt sich danach, wieviel Mittel erfahrungsgemäß aus Gründen, die sich einer Steuerung bei der Bewirtschaftung entziehen, nicht ausgegeben werden. Die Minderausgaben sind danach gerade nicht anhand von auszugleichenden Mehrbedarfen zu ermitteln. Hierzu ist vielmehr bereits bei der Erstellung der Haushaltsentwürfe eine realitätsgerechte, fundierte Prognose abzugeben. Von einer realitätsgerechten Veranschlagung globaler Minderausgaben kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn diese anhand belastbarer Erfahrungswerte vergangener Haushaltsjahre hergeleitet werden (Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 30.06.2025 - LVG 13/24).

- 39 Nach den Angaben des Finanzressorts sollen die für die Finanzplanjahre 2028 und 2029 vorgesehenen globalen Minderausgaben technische Planungsgrößen sein. Bis zur Aufstellung der Haushalte 2028/2029 könnten sich noch zahlreiche Veränderungen ergeben. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Beträge nicht nur in der Fortschreibung der Eckwerte 2028/2029 ausgewiesen, sondern bereits produktplanbezogen aufgeteilt und veröffentlicht wurden. Überdies legt das Finanzressort Annahmen zur positiven Entwicklung der Steuereinnahmen zugrunde, die lediglich als möglich erachtet wurden. Zusammengefasst deutet dies darauf hin, dass spätere Veranschlagungen als globale Minderausgaben jedenfalls nicht ausgeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Einordnung der Ansätze als bloße technische Planungsgrößen nicht sachgerecht.
- 40 Der Rechnungshof erkennt die für die Jahre 2026 und 2027 angestrebten Absenkungen an. Dies zeigt, dass die Funktion globaler Minderausgaben beachtet wurde und diese bestimmungsgemäß eingesetzt werden sollen. Er blickt mit Sorge auf die bei der Fortschreibung der Eckwerteaufstockungen für die Haushaltsjahre 2028 und 2029 aufgezeigten Bedarfe. Sofern sich die vom Finanzressort erwartete positive Wirtschaftsentwicklung mit steigenden Steuereinnahmen nicht einstellt, liegt es in der alleinigen Verantwortung des Haushaltsgesetzgebers, im Rahmen seiner Budgetpflicht über konkrete Einsparungen oder zu erzielende Mehreinnahmen zu entscheiden (Tz. 29). Wird von globalen Minderausgaben Gebrauch gemacht, ist unter Einbeziehung der aktuellen Planungsdaten und eventuell bekannter bremischer Besonderheiten realitätsgerecht und fundiert zu prognostizieren, in welcher Höhe Mittel im Haushaltsvollzug nicht abgerufen werden. Die Herleitung der Prognose ist zu dokumentieren.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 41 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 betrugen im Jahr 2024 insgesamt 0,99 Mio. € und flossen in dieser Höhe in den Verlustvortrag ein (Tz. 27).



4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

- 42 Seit dem Jahr 2003 nutzt die Freie Hansestadt Bremen für das Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungswesen dasselbe digitale Buchungssystem. Bis Ende 2020 bestand für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtge- meinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis. Entsprechend wurden der jährliche Geschäftsbericht und Jahresabschluss bis einschließlich 2020 jeweils für beide Gebietskörperschaften gemeinsam erstellt.
- 43 Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich je- weils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemein- de Bremen erstellt.
- 44 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzel- nen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begrün- dete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung sind die Transparenz und die Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrech- nung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen ins- besondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanziel- ler Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (Jahresbericht 2025 - Stadt, Tz. 35).
- 45 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat zwar in seiner Sitzung am 23. Novem- ber 2023 die vom Senator für Finanzen vorgetragenen fehlenden Personalre- ssourcen als Erklärung für die verkürzte Berichterstattung akzeptiert. Er hat es aber gleichzeitig für geboten gehalten, die Berichterstattung mit Erläute- rungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufzunehmen.

4.1.2 Korrekturen

- 46 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2024 die Möglichkeit, in der Eröff- nungsbilanz enthaltene fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Für die Stadt- gemeinde Bremen betrugen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrek- turen 60,13 T€. Zusammen mit den bereits in den Geschäftsjahren 2021 bis 2023 korrigierten Buchungen wurden damit für die Stadtgemeinde Korrektu- ren im Umfang von 144,96 Mio. € vorgenommen.
- 47 Im Haushalt für das Jahr 2024 nahm das Finanzressort ergebnisneutral Kapi- talveränderungen von saldiert 18,46 Mio. € vor. Diese betrafen insbesonde- re Forderungen gegenüber der Gesundheit Nord gGmbH mit 10 Mio. € und

der Flughafen Bremen GmbH mit 0,8 Mio. €. Das Finanzressort hat dazu ausgeführt, dass die Forderungen systembedingt doppelt erfasst werden würden. Dies müsse für den Jahresabschluss 2024 korrigiert werden. Die Standards staatlicher Doppik sehen eine doppelte Erfassung nicht vor. Die Forderungen hätten nur einmal gebucht werden dürfen.

- 48 Kapitalveränderungen von 6,31 Mio. € betrafen Saldenanpassungen des Darlehensbestandes. Hierzu hat das Finanzressort mitgeteilt, dass die Buchungen zunächst in Fachverfahren durchgeführt würden. Die Bestände zum Bilanzstichtag müssten deshalb systembedingt korrigiert werden. Nach den Standards staatlicher Doppik müssten sich die Forderungsbestände jedoch aus der laufenden Buchhaltung ergeben. Eine Korrektur über ein Kapitalveränderungskonto ist in der staatlichen Doppik nicht vorgesehen.
- 49 Der Rechnungshof erwartet, dass die Standards staatlicher Doppik auch im Rahmen der laufenden Buchführung eingehalten werden.
- 50 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2024 wurde auf der Aktiv- und der Passivseite mit jeweils 18,6 Mrd. € ausgewiesen. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,46 Mrd. €.

4.2 Vermögen

4.2.1 Immaterielles Vermögen

- 51 Zum 31. Dezember 2024 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände 397,5 Mio. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr um 30,44 Mio. €.
- 52 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse 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 Verpflichtung der Empfangenden 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

- 53 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.

- 54 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2024 insgesamt 76,54 Mio. €. Der Betrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 6,92 Mio. €.

4.2.3 Inventur

- 55 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung besteht eine Inventarisierungspflicht für bewegliches Verwaltungsvermögen. Das Vorhandensein der in der Anlagenbuchhaltung beziehungsweise den sonstigen Verzeichnissen abgebildeten Gegenstände ist mindestens alle drei Jahre durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu prüfen. Über diese Bestandsaufnahme ist eine Niederschrift zu fertigen. Zum 31. Dezember 2023 war eine Inventur der Anlagen durchzuführen. Zwei Dienststellen hielten diese Verpflichtung weder zum 31. Dezember 2023 ein, noch holten sie die Inventur zum 31. Dezember 2024 nach.
- 56 Fehlende Inventuren können zu fehlerhaften Darstellungen des Vermögens führen, wenn beispielsweise Anlagenabgänge nicht regelkonform erfasst wurden. Das Finanzressort hat mitgeteilt, dass die nächste körperliche Bestandsaufnahme zum 31. Dezember 2025 durchgeführt werden soll und es deshalb auf eine Nachholung der fehlenden Inventuren verzichtet hat. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die rechtlichen Vorgaben eingehalten und die Inventuren vollständig durchgeführt werden sowie das Anlagevermögen aktuell gehalten wird.

4.2.4 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

- 57 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. Die geleisteten Anzahlungen umfassen noch nicht gelieferte oder erstellte Vermögensgegenstände. Unter Anlagen im Bau wird der Wert noch nicht fertiggestellter Sachanlagen auf eigenem oder fremdem Grund und Boden abgebildet. Bei geleisteten Anzahlungen sind die tatsächlich gezahlten Beträge, bei Anlagen im Bau die bis zum Bilanzstichtag entstandenen Aufwendungen anzusetzen.
- 58 Die Stadtgemeinde wies zum 31. Dezember 2024 geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau mit 8,68 Mio. € aus. Der Wert reduzierte sich gegenüber dem 31. Dezember 2023 um 1,12 Mio. €.

- 59 Der Rechnungshof hat das aktivierte Vermögen auf der Bilanzposition „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ geprüft. Die Bilanzposition umfasste zum 31. Dezember 2023 das Konto „Geleistete Anzahlungen Sachanlagen und Anlagen im Bau“ mit einem Bestand von 8,68 Mio. € und das Konto „Anlagenzugänge IT Budget FHB“ mit einem Bestand von 1,12 Mio. €. Auf den Konten waren unter anderem seit dem Jahr 2012 ein Betrag von 497,68 T€ für Fahrgestelle von Feuerwehrfahrzeugen sowie eine Anzahlung von 80,66 T€ für ein Tanklöschfahrzeug, seit 2016 ein Betrag von 1,39 Mio. € mit der Bezeichnung „E-Rechnung“ und seit 2020 ein Betrag von 113,68 T€ für ein Spezialfahrzeug der Feuerwehr erfasst.
- 60 Im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs haben das Finanzressort und die Fachressorts die Bestände auf den genannten Konten überprüft und bereits vor dem endgültigen Abschluss der Bücher des Haushaltsjahres 2024 festgestellt, dass der Bilanzausweis in den Vorjahren fehlerhaft gewesen ist. Daraufhin wurde der Bestand auf dem Konto „Anlagenzugänge IT Budget FHB“ in Höhe von 1,12 Mio. € vollständig mit Wirkung für das Jahr 2024 umbuchung, weil es sich nach den Angaben des Finanzressorts nur um ein Verrechnungskonto handelt. Verrechnungskonten müssen am Ende des Haushaltsjahres ausgeglichen sein und nicht erst durch Umbuchungen in Folgejahren.
- 61 Die Korrekturen des Kontos „Anlagen im Bau“ wurden durch die Ressorts erst für das zum Zeitpunkt der Prüfung laufende Haushaltsjahr 2025 vorgenommen. Dadurch ist auch der ausgewiesene Betrag von 8,68 Mio. € in der Bilanz zum 31. Dezember 2024 fehlerhaft. Die zugehörige Erfolgsrechnung weist folglich ebenfalls fehlerhafte Werte einschließlich eines falschen Jahresfehlbetrages aus.
- 62 Die Buchung und Pflege der geprüften Bilanzposition liegt in der Verantwortung der Fachressorts. Sie müssen einerseits zwischen laufendem Aufwand und aktivierungsfähigen Vermögensgegenständen unterscheiden sowie andererseits als Anlage im Bau oder Anzahlung ausgewiesene Vermögensgegenstände nach ihrer Fertigstellung oder Lieferung auf das entsprechende Sachkonto umbuchen, aktivieren und über die Nutzungsdauer abschreiben. Das Finanzressort hat mitgeteilt, es prüfe die Bestände auf Plausibilität und stelle die Übereinstimmung des Saldos des Sachkontos mit dem Bestand der Anlagen im Bau im Anlagevermögen sicher. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bereits das Alter der aktivierten Anzahlungen und Anlagen im Bau bei einer Plausibilitätsprüfung hinreichenden Anlass dafür gegeben hätte, die Bestände zu hinterfragen und eine möglicherweise notwendige Umbuchung einzuleiten.



- 63 Er fordert die Ressorts auf, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung einzuhalten. Die Bilanzpositionen sind nicht nur durch das Finanzressort, sondern auch durch die Fachressorts zumindest jährlich auf gegebenenfalls notwendige Anpassungsbuchungen zu prüfen. Bezüglich der auch nach dem 31. Dezember 2024 weiterhin bestehenden falschen Bestände erwartet der Rechnungshof eine zeitnahe Kontenklärung und die Nachholung unterbliebener oder die Korrektur fehlerhafter Buchungen.

4.2.5 Finanzanlagen

- 64 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.
- 65 Zum 31. Dezember 2024 betrug das Finanzanlagevermögen der Stadtgemeinde 3,58 Mrd. €. Dieser Wert war um 551,9 Mio. € höher als im Vorjahr. Der Zuwachs resultierte aus Zugängen mit jeweils 300 Mio. € durch die Gründungen der Bildungsbau Bremen GmbH & Co. KG (Bildungsbau Bremen) und der BRESTADT GmbH (BRESTADT).
- 66 Mit der Bildungsbau Bremen verfolgt die Stadtgemeinde das Ziel, Schulen, Kindertagesstätten sowie Schulsporthallen zu bauen. Hierzu sollen die Zuständigkeiten gebündelt sowie Bau- und Verwaltungsabläufe beschleunigt werden. Sechs Pilotprojekte sind hierzu in Planung.
- 67 Die BRESTADT soll als stadteigene Gesellschaft in der Stadt- und Quartiersentwicklung tätig werden. Ihr Aufgabenspektrum umfasst insbesondere die Entwicklung und Umsetzung von Projekten wie das Parkhaus Mitte, das ehemalige Horten-Kaufhaus sowie weitere Stadtteilprojekte.

4.2.6 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 68 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik unter anderem 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. Zum 31. Dezember 2024 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde Bremen auf 549,78 Mio. €. Davon betrugen die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt 93,65 Mio. €.

- 69 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.2.7 Kassenbestand und Bankguthaben

- 70 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben erhöhten sich zum 31. Dezember 2024 gegenüber dem Vorjahr um 23,25 Mio. € auf 23,61 Mio. €.

4.2.8 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 71 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Zahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Nach den Standards staatlicher Doppik sind vorschüssig gezahlte Beträge wie Besoldungszahlungen für das Folgejahr grundsätzlich als aktive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen.
- 72 Eine solche Abgrenzung der Besoldungszahlungen ist nicht ausgewiesen. Der Rechnungshof hat das Finanzressort bereits im Vorjahr (Jahresbericht 2025 - Stadt, Tz. 54) aufgefordert, seine Buchungspraxis zu überprüfen. Beim Land Bremen ist das Finanzressort der Aufforderung gefolgt und grenzt die Besoldungszahlungen für den Januar des Folgejahres ab. Für die Stadt Bremen hat das Finanzressort mitgeteilt, dass eine zahlungswirksame Erstattung der Personalkosten an das Land erst im Jahr 2025 erfolge, sodass keine abzugrenzende Position im Buchungskreis der Stadtgemeinde vorhanden sei. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass das Land durch die Zahlung der Besoldung an die Beamt:innen der Stadtgemeinde eine Forderung gegenüber der Stadtgemeinde begründet. In der Bilanz der Stadt ist spiegelbildlich eine entsprechende Verbindlichkeit zu passivieren und statt eines Aufwands in gleicher Höhe ein aktiver Rechnungsabgrenzungsposten zu buchen.
- 73 Zum 31. Dezember 2024 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung 0,99 Mio. €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um 0,23 Mio. € geringer ausgefallen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Mietaufwand des Folgejahres.



4.2.9 Eigenkapital

- 74 Die Vermögensrechnung wies für die Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2024 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 13,97 Mrd. € aus. Insoweit waren die bestehenden Schulden nicht durch Vermögenswerte gedeckt. Der Fehlbetrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,28 Mrd. €.

4.3 Vermögensfinanzierung

4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 75 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite in gleicher Höhe dargestellte Vermögen (Tz. 50) finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten.
- 76 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 77 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 2024 betrug der Sonderposten 91,37 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 4,41 Mio. €.

4.3.3 Rückstellungen

- 78 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 2024 wurden die Rückstellungen mit insgesamt 17,23 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um 0,22 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2023.
- 79 Von den Rückstellungen entfiel mit 17,19 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Für das Jahr 2024 betrugen die Zuführungen für Pensionen

saldiert 278,15 Mio. €. Für das Jahr 2023 betrugen die Zuführungen für Pensionen 4,67 Mrd. €. Das Finanzressort hat bei der Ermittlung des Zuführungs Betrags für das Jahr 2024 neben einer geringen Änderung des Abzinsungssatzes unverändert zum Vorjahr die für zukünftige Jahre erwarteten Besoldungssteigerungen in Höhe von 3,5 % zugrunde gelegt. Für Beihilfen wurden Rückstellungen im Umfang von 58,97 Mio. € aufgelöst. Die sonstigen Rückstellungen waren mit 42,27 Mio. € ausgewiesen.

4.3.4 Bremen-Fonds

- 80 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2024 Einnahmen in Höhe von 0,32 Mio. € gebucht. Es handelte sich um verschiedene Rückzahlungen von Projekt- und Fördermitteln. Die Einnahmen verringerten den zu tilgenden Betrag aus pandemiebedingten Notlagenkrediten für den Bremen-Fonds von 468,41 Mio. € auf 468,09 Mio. €.

4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 81 Das Finanzressort war durch das HG 2024 ermächtigt, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von 588,36 Mio. € aufzunehmen. Dieser Betrag ergab sich aus erwarteten finanziellen Transaktionen in Höhe von 666,89 Mio. € und gegenläufigen Auswirkungen konjunktureller Entwicklungen von 78,45 Mio. €. Im Gegensatz zum Vorjahr enthielt das HG keine Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten, da eine krisenbedingte außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, für das Jahr 2024 nicht festgestellt wurde. Notlagenfinanzierungen für die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Krisenelemente Klimakrise, Energiekrise und Auswirkungen des Ukraine-Kriegs wurden nur noch im Haushalt des Landes abgebildet (Jahresbericht 2026 - Land, Tz. 95).
- 82 Im Haushaltsjahr 2024 liefen keine Kreditverpflichtungen aus, sodass auf die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Tilgung fällig werdender Kredite verzichtet werden konnte. Ab Oktober 2024 wäre ein Vorgriff auf die Kreditermächtigungen für das Jahr 2025 in Höhe von 267,98 Mio. € möglich gewesen, von dem kein Gebrauch gemacht wurde. Mit Kreditaufnahmen von 509,35 Mio. € hielt das Finanzressort im Jahr 2024 die für Ausgaben eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt bis zu 856,33 Mio. € ein.

4.3.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

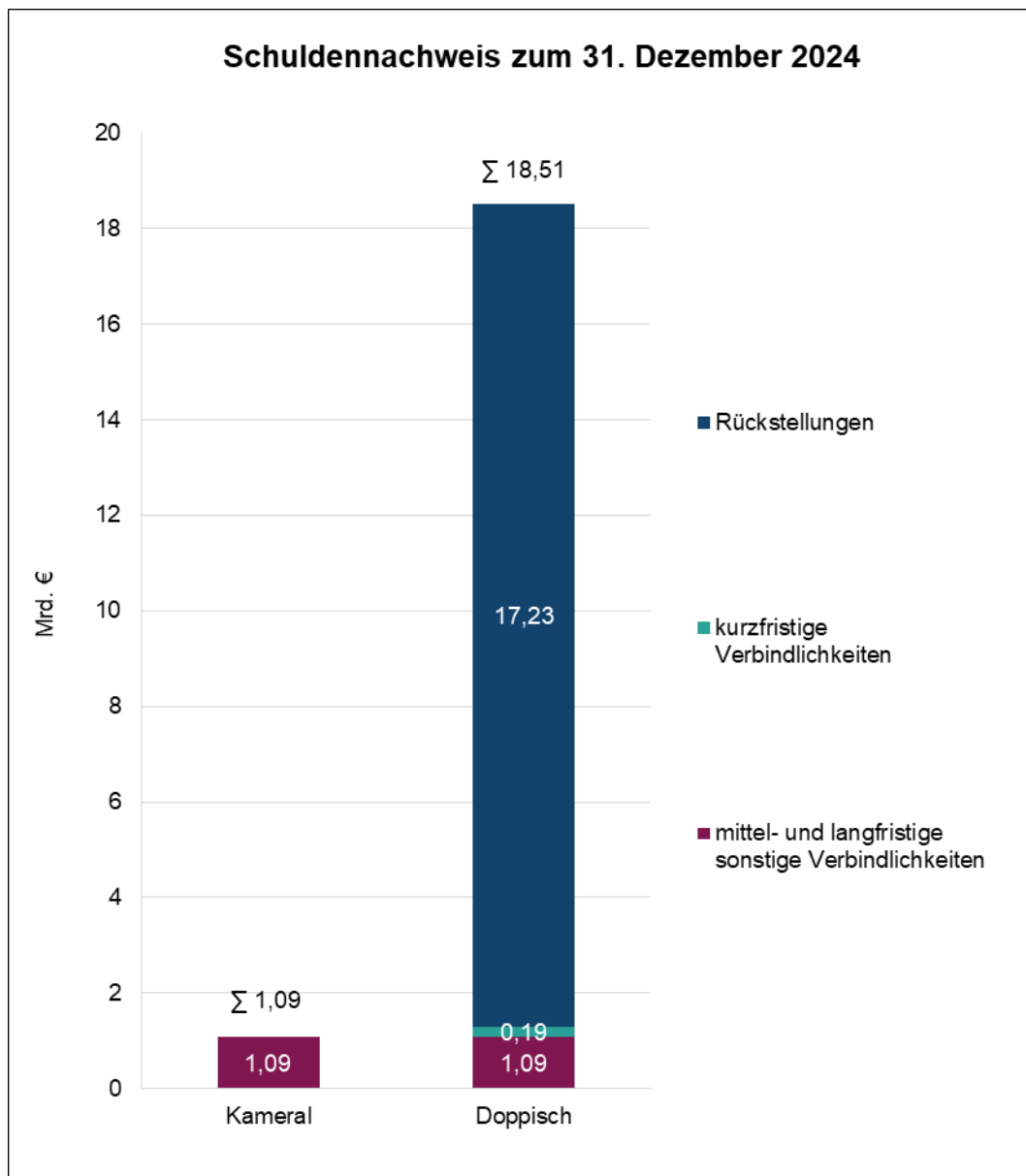
- 83 Das Finanzressort nahm die im HG 2024 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Absatz 3 HG 2024 Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis



zu 12 % der in § 1 Absatz 1 HG 2024 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von 535,95 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 2 Absätze 2 und 6 HG 2024 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie beispielsweise Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 84 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie sonstige Verbindlichkeiten.
- 85 Zum 31. Dezember 2024 stiegen die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr von 1,05 Mrd. € auf 1,28 Mrd. €, insbesondere aufgrund von langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Bremen aus der gemeinsamen Kreditaufnahme.
- 86 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 87 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2024 Schulden von 1,09 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen, von insgesamt 0,19 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von 17,23 Mrd. €.

4.3.8 Passive Rechnungsabgrenzung

- 88 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei



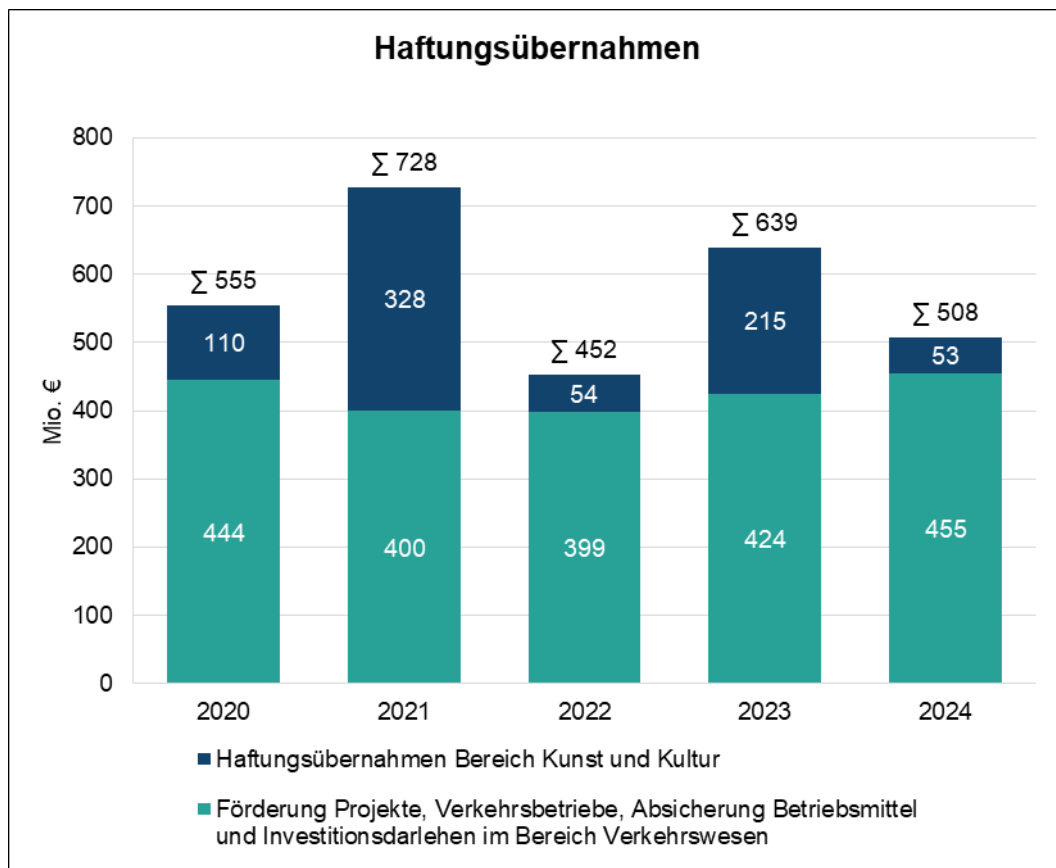
handelt es sich zum Beispiel um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen. Zum 31. Dezember 2024 wurde kein passiver Rechnungsabgrenzungsposten gebildet.

4.4 Treuhandvermögen

- 89 Das Finanzressort berichtet im Vermögensnachweis über Treuhandvermögen. Das Treuhandvermögen der Stadtgemeinde wird von der Bremer Aufbau-Bank GmbH verwaltet. Erstmals wird das Treuhandvermögen der Stadtgemeinde in einer eigenen Position des Vermögensnachweises, getrennt von den anderen für die Stadtgemeinde ausgewiesenen Sondervermögen, dargestellt (Tz. 53). Es wurde mit -55,14 T€ ausgewiesen.

4.5 Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen

- 90 Das Finanzressort konnte nach dem HG 2024 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 700,9 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 390,9 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.
- 91 Der Bestand der Haftungsübernahmen entwickelte sich im Zeitraum von 2020 bis 2024 kameral wie folgt.



- 92 Aufgrund von Zugängen im Jahr 2024 von 94 Mio. € und Abgängen von 195 Mio. € sowie Tilgungen von 30 Mio. € reduzierte sich der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2024 um 131 Mio. € auf 508 Mio. €.
- 93 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.
- 94 Für das Geschäftsjahr 2024 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für die Stadtgemeinde Bremen ohne Anhang vor (Tz. 44). 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.

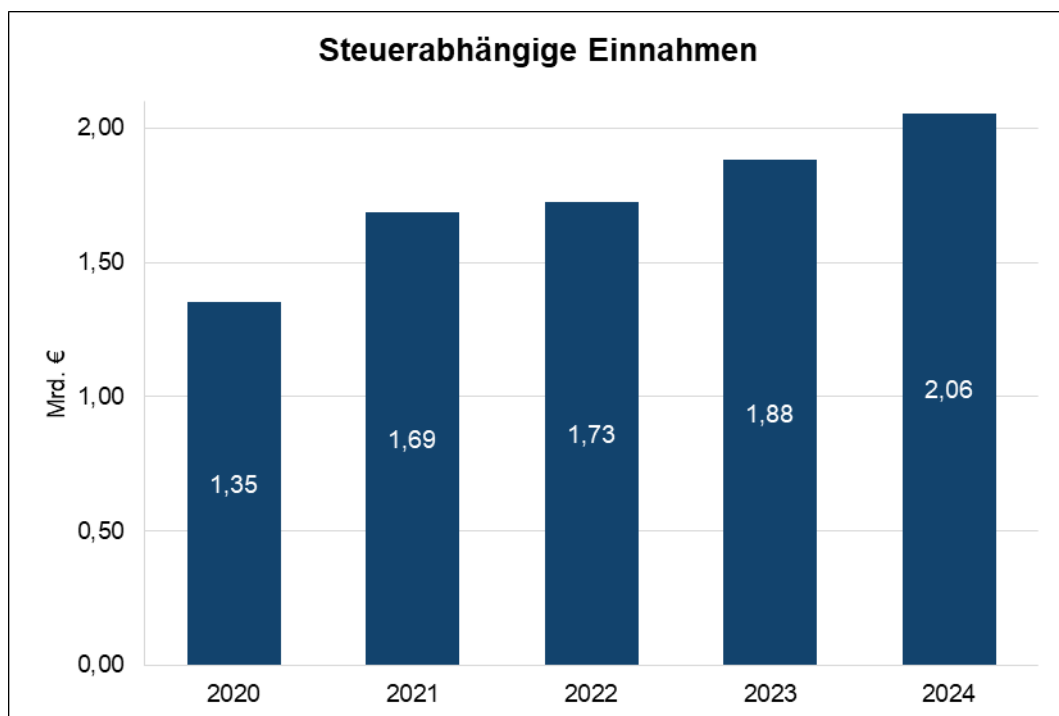
5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kameral und doppische Buchung

- 95 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

- 96 Steuerabhängige Einnahmen beziehungsweise Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle. Kameral setzen sich die Einnahmen im Jahr 2024 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.
- 97 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2020 bis 2024.

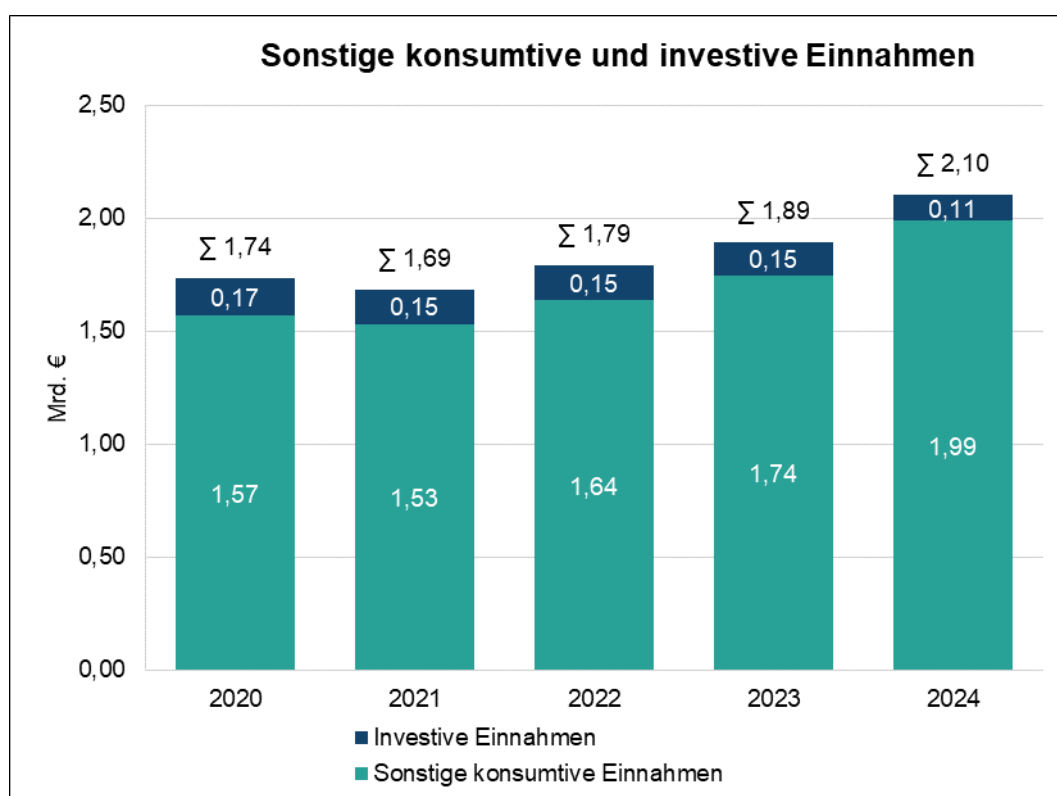


- 98 Die steuerabhängigen Einnahmen erhöhten sich 2024 gegenüber dem Vorjahr um 174,92 Mio. € auf 2,06 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von

9,3 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2024 für die Stadtgemeinde 1,36 Mrd. €.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 99 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt die Stadtgemeinde noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, beispielsweise 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, zum Beispiel aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.
- 100 Die folgende Grafik zeigt die kameral Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen für die Jahre 2020 bis 2024.



- 101 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde für 2024 betrugen 2,1 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um



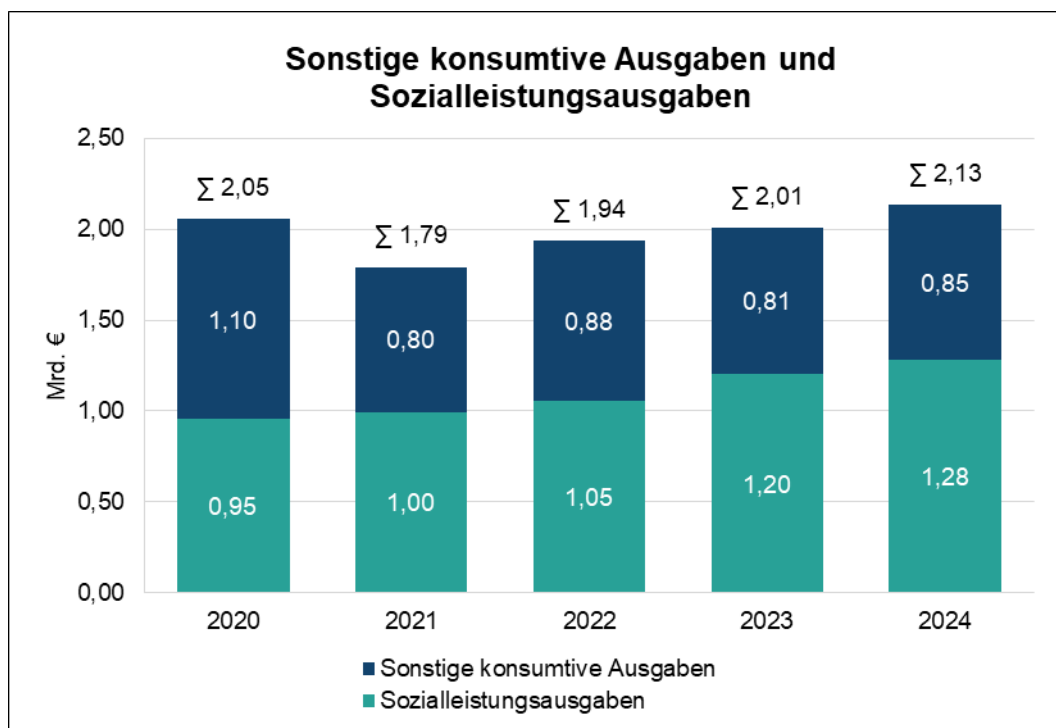
insgesamt 207,22 Mio. €. Dies entsprach 10,94 %. Doppisch beliefen sich im Jahr 2024 die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen, aus Verwaltungstätigkeit und Umsatzerlösen sowie die sonstigen Erträge auf 2,83 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 102 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben beziehungsweise der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamt:innen 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.
- 103 Im Jahr 2024 betrugen die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende 1,02 Mrd. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse - beispielsweise an das Theater Bremen - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2024 auf 0,5 Mrd. €. Doppisch betrug der Personalaufwand 1,3 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von 278,15 Mio. € (Tz. 79). Personalkostenzuschüsse wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 104 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.
- 105 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2020 bis 2024.



- 106 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben im Jahr 2024 mit 849,82 Mio. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit 1,28 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt 43,68 Mio. €. Im Jahr 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde erhöhten sich um 80,56 Mio. €.
- 107 Für die Stadtgemeinde betrugen 2024 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit 414,89 Mio. €, die Abschreibungen 56,38 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse 2,48 Mrd. € sowie die sonstigen Aufwendungen 205,58 Mio. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 108 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 2024 betrugen die Zinszahlungen der Stadtgemeinde 8,59 Mio. €.
- 109 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen,



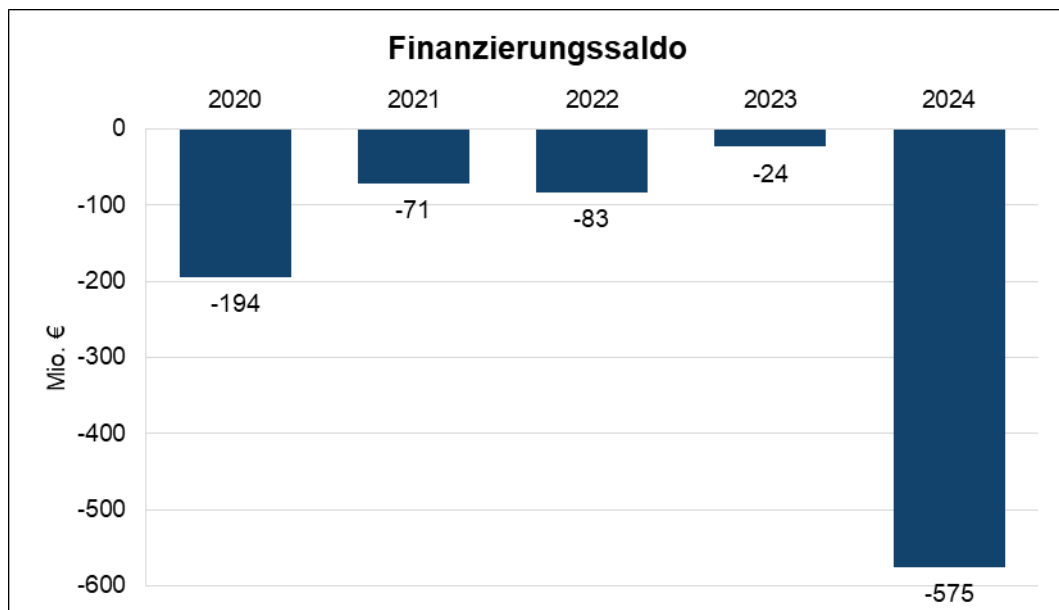
Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2024 betrug das Finanzergebnis -44,04 Mio. €. Finanzerträgen von 57,23 Mio. € standen Finanzaufwendungen von 101,27 Mio. € gegenüber.

5.7 Investitionen

- 110 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgaben 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, die mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr einhergehen. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 111 Kameral waren Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2024 in Höhe von 1,07 Mrd. € ausgewiesen. Die Steigerung ist insbesondere begründet durch die Gründung von zwei neuen Gesellschaften (Tz. 65). Doppisch wurden im Jahr 2024 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von 721,1 Mio. € erfasst. Die Abschreibungen betrugen 149,07 Mio. € und die Zuschreibungen 3,08 Mio. €.
- 112 Damit wurden für die Stadtgemeinde doppisch Investitionen in Höhe von 721,1 Mio. € ausgewiesen, kameral jedoch deutlich höhere investive Ausgaben von 1,07 Mrd. €. Die Abweichung von 350,2 Mio. € bei den erfassten Investitionsausgaben deutet darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden (Jahresbericht 2025 - Stadt, Tz. 92).

5.8 Haushaltsabschluss

- 113 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt dessen Entwicklung für die Jahre 2020 bis 2024.



- 114 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2024 betrug für die Stadtgemeinde -575,38 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verschlechterte er sich um 551 Mio. €, unter anderem aufgrund der Gründung von Gesellschaften (Tz. 65). Für das Jahr 2024 betrug das Verwaltungsergebnis der Stadtgemeinde doppisch -258,63 Mio. €. Erträgen von 4,19 Mrd. € standen Aufwendungen von 4,45 Mrd. € gegenüber.

5.9 Gesamtergebnis

- 115 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 2024 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er reduzierte sich von 5,34 Mrd. € im Vorjahr auf 0,3 Mrd. €. Dies ergibt sich insbesondere aufgrund einer geringeren Zuführung zu den Pensionsrückstellungen (Tz. 79).

Bau

Ausbau und Verlängerung der Straßenbahnlinie 2

Die Kostenansätze für den Bau der Linie 2 sind zwischen 2019 und 2025 von 42,8 auf 87,7 Mio. € gestiegen. Bauleistungen wurden zu deutlich überhöhten Preisen vergeben, was das allgemeine Preisniveau erhöht und eine selbstverstärkende Preisspirale auslösen kann. Die mangelhafte Abstimmung des Verkehrskonzepts verursachte Mehrkosten von über 1 Mio. €.

1 Kostenentwicklung der neuen Straßenbahnlinie

- 116 Die Stadt Bremen beabsichtigt mit dem Straßenbahnprojekt „Linie 2 verbindet“, eine bessere Vernetzung für den Bremer Osten anzubieten. Mit diesem Infrastrukturprojekt wird eine etwa 1,3 km lange Gleisanlage aus der östlichen Vorstadt bis in die Vahr geschaffen. Im Rahmen der Maßnahme werden auch Haltestellen gebaut und die Straßenräume neu gestaltet. Die Maßnahme ist Bestandteil des im Jahr 2014 beschlossenen Verkehrsentwicklungsplans für Bremen. Im August 2028 soll die erweiterte Linie 2 in Betrieb gehen.
- 117 Für den Neubau sind umfangreiche Bundes- und Landesmittel eingeplant. Der Bund beteiligt sich mit Fördermitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, wonach bis zu 75 % der förderfähigen Kosten übernommen werden können. Das Land Bremen ergänzt die Finanzierung des Bundes mit bis zu 90 % der Gesamtkosten mit Mitteln nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen. Die verbleibenden 10 % sind von der Stadt Bremen zu tragen.
- 118 Die Gesamtmaßnahme wird bei der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Ressort) durchgeführt. Verantwortlich für Planung und Bau der Gleisanlagen sowie der neuen Straßenräume ist das Amt für Straßen und Verkehr (ASV). Es bedient sich dabei der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) für die Baurealisierung und deren Tochtergesellschaft Consult Team Bremen - Gesellschaft für Verkehrsplanung und Bau mbH (CTB) für Projektsteuerungsleistungen. In einer Gesamtprojektsteuerungsrunde sind alle genannten Beteiligten repräsentiert. Die sogenannte Lenkungsrunde, in der allein Ressort, ASV und BSAG vertreten sind, kontrolliert die Einhaltung der Ziele und bereitet die Entscheidungen der parlamentarischen Gremien vor.
- 119 Im Jahr 2019 hatte der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) für die Gesamtmaßnahme den vom ASV ermittelten Kostenrahmen in Höhe von 42,8 Mio. €

genehmigt. Mit Fällungen von 180 Bäumen entlang der Stresemannstraße begann das Vorhaben im Jahr 2022. Etwa zwei Jahre später, im Mai 2024, wurde der HaFA erneut befasst. Eine aktualisierte Prognose sah zu diesem Zeitpunkt Gesamtkosten in Höhe von 64,3 Mio. € vor. Im Mai 2025 ergab eine erneute Kostenfortschreibung einen weiteren Kostenanstieg des Gesamtprojekts auf 87,7 Mio. €. Der HaFA wurde damit im August 2025 befasst.

2 Wirtschaftliche Beschaffung

2.1 Überhöhte Preise

- 120 Um das nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) vorgeschriebene Kriterium der Wirtschaftlichkeit erfüllen zu können, sind Bauleistungen zu angemessenen Preisen zu vergeben. Angebote von Bauunternehmen müssen dem marktüblichen Rahmen entsprechen. Leistungen sind daher grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben, um verfügbare Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam einsetzen zu können.
- 121 Der Maßstab zur Beurteilung von Angebotspreisen ist die durch den Auftraggebenden vorgenommene aktuelle und fachkundige, die allgemeine Marktlage berücksichtigende Schätzung des Auftragswerts. Anlass zur Prüfung, ob ungewöhnlich hohe Angebote in Vergabeverfahren auszuschließen sind, liegt in der Regel dann vor, wenn Angebotssummen die eigene Schätzung erheblich übersteigen. In solchen Fällen sind Auftraggebende gehalten, vertieft zu prüfen, ob bei einem zu hohen Preis mit einer Auftragsvergabe gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen wird. Dazu ist auch die eigene Schätzung zu überprüfen.
- 122 Die Durchsetzung angemessener und wirtschaftlicher Preise ist zudem für künftige Vergaben von großer Bedeutung. Vergabestellen ziehen ihre Erfahrungen aus vergangenen Maßnahmen heran, um Kostenansätze für geplante Vorhaben abzuleiten. Werden jedoch überhöhte Angebotspreise akzeptiert, entsteht der Eindruck, dass diese Preise angemessen seien, obwohl die öffentlichen Auftraggebenden sie selbst für zu hoch halten. Dies kann zur Folge haben, dass das allgemeine Preisniveau steigt. Das angestiegene Preisniveau kann zum Maßstab für die Beurteilung künftiger Angebote werden und eine selbstverstärkende Preisspirale in Gang setzen, die langfristig erhebliche finanzielle Nachteile für die öffentlichen Haushalte verursacht.
- 123 Die Gesamtbauleistung zur Erweiterung der Linie 2 sollte in zwei Baulosen im Wettbewerb eingekauft werden. Im Zuge der Umsetzung des ersten Bauloses war vorgesehen, das Gleisdreieck „Bei den Drei Pfählen/Georg-Bitter-Straße/Hastedter Heerstraße“ zu erneuern. Dies galt als abgängig und nicht mehr



sanierungsfähig. Ein Gleisbruch und dessen Beseitigung hatte in der Vergangenheit bereits zu Umleitungsverkehren und Störungen im Fahrbetrieb geführt. Für das erste Baulos erstellten die Fachplanenden aufgrund ihrer Erfahrungen und vergleichbarer Maßnahmen sowie der aktuellen Marktpreisgestaltung einen Kostenanschlag. Sie setzten dabei einen Betrag von rund 15,6 Mio. € netto als angemessen an.

- 124 Das einzige Angebot einer Bieter-Arbeitsgemeinschaft (Bieter-Arge) wies im April 2025 einen Betrag in Höhe von rund 22 Mio. € aus. Gegenüber dem Kostenanschlag kam es in dem Vergabeverfahren somit zu einer wesentlichen Kostenerhöhung um insgesamt rund 6 Mio. € netto, also knapp 40 %. Daraufhin überprüften und bestätigten die Fachplanenden ihre eigene fachkundige Auftragswertschätzung und stellten fest, dass die Preise des einzig vorliegenden Angebots unzweifelhaft überhöht waren. Es wurde in Betracht gezogen, entsprechend diesem Angebot einen Auftrag zu vergeben oder das Verfahren aufzuheben und erneut auszuschreiben. Ein gänzlicher Verzicht auf die Maßnahme wurde trotz der unerwartet hohen Kosten nicht erwogen.
- 125 Das erste Baulos noch einmal auszuschreiben und später zu beginnen, wurde aufgrund der geplanten Erneuerung des Gleisdreiecks letztlich abgelehnt. Eine Summe in Höhe von etwa 1,1 Mio. € zuzüglich Aufwendungen für Umleitungs- und Schienenersatzverkehre hätte dann einkalkuliert werden müssen, um den Betrieb im Gleisdreieck noch wenige Jahre bis zu einer möglichen Erneuerung aufrechterhalten zu können.
- 126 Die Fachplanenden führen den überhöhten Angebotspreis insbesondere auf eine seit Jahren verfestigte Marktstruktur im Bereich der Gleisbauarbeiten für Straßenbahnen zurück. In Bremen besteht bereits seit längerer Zeit ein mangelnder Wettbewerb bei Vergabeverfahren für Gleisbauarbeiten. Ein Fachplaner schildert dies wie folgt: „Im speziellen Fall der Bremer Straßenbahnprojekte bleibt festzuhalten, dass die Bieter-Arge über die letzten Jahre den Markt ‚gereinigt‘ hat, was auch durch die Abgabe eines einzigen Bieters hervorgehoben wird. Ungeachtet dessen hat die Bieter-Arge auch den Zuschlag für alle anderen großen Straßenbahnmaßnahmen in Bremen erhalten. Das bedeutet, dass sie wissen, dass sie die Einzigen sind. Die Auswirkung dieser Vormachtstellung können wir leider nicht kalkulatorisch abschätzen, aber die abgegebenen Preise sind ein absolut bestätigendes Indiz.“
- 127 Die CTB bestätigte diese Einschätzung. In der Vergangenheit habe es bei Ausschreibungen von Gleisbaumaßnahmen für Straßenbahnen eine Beteiligung mehrerer Bietenden gegeben. Nunmehr sei bereits wiederholt nur von dieser Bieter-Arge ein Angebot eingegangen. Ein funktionierender Wettbewerb

sei nicht gegeben. Deshalb sei versucht worden, die Marktsituation zu verbessern. Die BSAG habe daher diverse Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung eingeleitet, beispielsweise andere Unternehmen direkt zur Teilnahme an Wettbewerben aufgefordert. Bislang zeige dieses Vorgehen aber keinen Erfolg.

- 128 Letztlich wurde das einzig vorliegende Angebot zu stark überhöhten Preisen in Auftrag gegeben, obwohl die Zweifel an der Wirtschaftlichkeit nicht ausgeräumt werden konnten. Damit wurde das überhöhte Preisniveau der Bieter-Arge für Straßen- und Gleisbauarbeiten hingenommen. Die Einschätzung, das marode Gleisdreieck für die Aufrechterhaltung des Betriebs zeitnah sanieren zu müssen, war für die Entscheidung von maßgeblicher Bedeutung.
- 129 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das überhöhte Angebot akzeptiert und der Auftrag erteilt wurde. Obwohl die Beteiligten die schwierige Marktlage kannten, berücksichtigten sie diese im Vorfeld nicht. Auftraggebende sollten sich stets bewusst sein, dass es immer im Bereich des Möglichen liegt, dass in einem Verfahren keine Angebote abgegeben werden. Auch muss eine Aufhebung des Vergabeverfahrens in Betracht gezogen werden, wenn mit eingegangenen Angeboten kein wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen ist. Der Wertungsprozess eines Angebotes nimmt Zeit in Anspruch, ebenso ein neues Verfahren. Diese zeitliche Kapazität ist vorzuhalten. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Alternative, auf eine Umsetzung des Infrastrukturvorhabens zu verzichten, trotz der unerwartet hohen Kosten nicht angemessen erwogen wurde. Mögliche negative Auswirkungen für das künftige Preisniveau wurden gebilligt. Die Preisbildung wurde nachhaltig gestört, was künftig zu erhöhten Folgekosten für alle Gleisbaumaßnahmen führen kann. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO wurde verletzt. Der Rechnungshof hat gefordert, dass öffentliche Aufträge zu angemessenen Preisen in Auftrag gegeben werden.
- 130 Ressort und ASV erwiderten, innerhalb der Gesamtprojektsteuerungs- und der Lenkungsrunde sei intensiv über eine erneute Ausschreibung diskutiert worden. Die Sanierung des Gleisdreiecks sei jedoch notwendig gewesen. Es sei zeitlich nicht möglich gewesen, separate Vergabeunterlagen allein für das Gleisdreieck vorzubereiten. Zudem habe kein „Spielraum zur Nichtumsetzung des Projektes“ bestanden.
- 131 Überdies wurde die Auftragsvergabe damit gerechtfertigt, dass der Realisierungsauftrag als Ausdruck politischen Willens gelte. Der Auftrag werde unter Abwägung der beiden Varianten - das Angebot in Auftrag zu geben oder das Vergabeverfahren zu wiederholen - umgesetzt (Tz. 124). Das ASV betonte, dass unter den gegebenen Randbedingungen die Auftragsvergabe die wirtschaftlichere Variante gewesen sei. Ein Verschieben der Maßnahme wäre teurer



gewesen. Ein Verzicht hätte den politischen Auftrag zur Realisierung verletzt. Das ASV hob in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Bereitstellung gemeinwohlorientierter Infrastruktur hervor. Zudem seien schon Kosten für die Realisierung entstanden.

- 132 Die Argumentation bestärkt die Kritik des Rechnungshofs. Die Beteiligten hatten keinerlei terminliche Reserven für das Vergabeverfahren vorgesehen und hatten sich in eine Situation manövriert, in der sie nur noch eine mögliche Handlungsvariante zu haben meinten. Dies hatte den Zuschlag auf ein unwirtschaftliches Angebot und einen Verstoß gegen den Grundsatz wirtschaftlichen Handelns zur Folge. Die Verwaltung hat bei der Ausführung politischer Vorgaben den gesetzlichen Rahmen zu wahren. Dafür sind öffentliche Aufträge zu angemessenen Preisen zu vergeben, auch um einer Preisspirale entgegenzuwirken. Gerade wegen der äußerst schwierigen Marktlage hätte die Variante der bloßen Instandhaltung mit einer späteren beziehungsweise ausschließlichen Sanierung des Gleisdreiecks eingehender betrachtet werden müssen. Bei der Abwägung dazu wären die bereits entstandenen Kosten der Maßnahme angemessen zu berücksichtigen gewesen. Auch wenn das ASV sich bei der Umsetzung der Neubaumaßnahme der BSAG und somit auch der CTB bedient, bleibt es verantwortlich für eine wirtschaftliche Mittelverwendung und Umsetzung der Gesamtmaßnahme. Es hat dafür Sorge zu tragen, dass eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel gewährleistet ist.

2.2 Mangelhafte Abstimmung des Verkehrskonzepts

- 133 Wirtschaftliche Beschaffungen sind nur dann möglich, wenn die eingehenden Angebote vollständig und vergleichbar sind. Folglich muss der Beschaffungsgegenstand von Auftraggebenden eindeutig und umfassend beschrieben werden, damit im Wettbewerb Bietende die Ausschreibungsunterlagen im gleichen Sinne verstehen können.
- 134 Um Straßen- und Gleisbauarbeiten ausschreiben zu können, ist es unabdingbar, dass Planungen fachgerecht und sorgfältig sowie abschließend erstellt wurden. Hierzu gehört es auch, verlässliche Bau- und Verkehrskonzepte als Bestandteil der Leistungsbeschreibung erstellt zu haben, weil sie von den Bietenden für die Kalkulationen der Angebote zugrunde gelegt werden müssen. Dazu sind die geplanten Bauabläufe mit einhergehenden Straßensperungen, Umleitungen und neuen Wegeführungen für Radfahrer:innen sowie Fußgänger:innen im Vorfeld festzulegen. Sie müssen auch mit parallel umgesetzten Baumaßnahmen abgestimmt und darüber hinaus vom Ressort genehmigt werden. Der Abstimmungsprozess hat so rechtzeitig stattzufinden, dass Umleitungsverkehre sich nicht gegenseitig im Stadtgebiet behindern.

- 135 Die CTB begann im März 2024 mit den Abstimmungen für das Verkehrskonzept. Es war vorgesehen, ein Jahr später mit den Bauarbeiten zu beginnen. Das Vergabeverfahren, ein Verhandlungsverfahren mit einem Teilnahmewettbewerb, wurde im Juni 2024 von der BSAG eröffnet. Zu diesem Zeitpunkt war das Verkehrskonzept noch nicht vollständig abgestimmt und genehmigt worden. Es ließ Konflikte zu anderen Baumaßnahmen erkennen, insbesondere zum Bau einer Fernwärmeleitung. Daher waren während des laufenden Vergabeverfahrens weitere Abstimmungen und Änderungen notwendig. Ende des Jahres 2024 wurde zusätzlich bemerkt, dass die Genehmigung des Konzepts für den 2025 vorgesehenen Umbau in der Stresemannstraße nicht vorlag. Es musste daraufhin erneut überarbeitet und angepasst werden. Infolgedessen hat die Bieter-Arge ihre Leistungen teilweise neu kalkuliert und den Angebotspreis erhöht. Durch die Annahme dieses Angebots stieg die Auftragssumme um mehr als 1 Mio. €. Der ursprünglich vorgesehene Baubeginn musste zudem von März 2025 auf Juni 2025 verschoben werden.
- 136 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Abstimmung eines Konzeptes für das Großprojekt nicht rechtzeitig aufgenommen worden war, obwohl es im Bereich bedeutender Verkehrsachsen verläuft. Zum Vorhalten eines ausreichenden zeitlichen „Puffers“ war es nicht früh genug, ein Jahr vor Baubeginn und nur drei Monate vor Beginn des Vergabeverfahrens mit der erforderlichen Abstimmung zu beginnen. Wenn - wie hier - andere Baustellen in dem Verkehrsabschnitt liegen und bereits vorher abgestimmt und genehmigt waren, müssen diese im Konzept berücksichtigt werden.
- 137 Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert, dass mit dem Vergabeverfahren begonnen worden war, ohne ein genehmigtes und verlässliches Bau- und Verkehrskonzept zu haben. Die Abstimmungen während des laufenden Vergabeverfahrens nachzuholen, hat zu erheblichen Mehrkosten geführt. Der Rechnungshof hat betont, dass Leistungen für den Wettbewerb konkret und abschließend bekannt sein müssen, damit Bietende ihre Preise verlässlich berechnen können. Sofern erforderlich, müssen die Konzepte abgestimmt und genehmigt worden sein.
- 138 Die CTB begründete die zeitintensive Abstimmung unter anderem damit, dass das Ressort im September 2024 - also während des Vergabeverfahrens - erstmalig Auflagen und Nebenbestimmungen bekanntgegeben habe. Darüber hinaus sei vom Ressort nach Auffassung der CTB eine atypische Forderung nach detaillierten Verkehrszeichenplänen gestellt worden. So habe im laufenden Vergabeverfahren zunächst ein Unternehmen zur Erstellung der geforderten Verkehrszeichenpläne gefunden werden müssen. Generell habe sich die



Abstimmung mit der zuständigen Stelle im Ressort aufgrund der Vielzahl paralleler Baumaßnahmen im Bremer Osten als sehr komplex gestaltet.

- 139 Die Ausführungen der CTB bestätigen, dass Abstimmungen bei verkehrsbedeutenden Maßnahmen sehr aufwendig sein können. Zeitlich gab es keinen ausreichenden Spielraum, den Forderungen des Ressorts nachzukommen. Eine rechtzeitige und verbindliche Abstimmung hätte dem entgegengewirkt. Der Rechnungshof erwartet vom ASV, künftig sicherzustellen, dass bei verkehrsbedeutenden Maßnahmen eine rechtzeitige und verbindliche Abstimmung mit dem Ressort herbeigeführt wird. Letztlich verursachen Mängel in Ausschreibungen regelmäßig Mehrkosten.

3 Gesamtkosten und wiederkehrende Haushaltsbelastungen

- 140 Dem HaFA obliegt nach § 24 LHO die Genehmigung voraussichtlicher Gesamtkosten für die Durchführung von Baumaßnahmen. Neben den Investitionsmitteln hat er ebenso Kosten zu genehmigen, die infolge einer Erhaltung der neuen baulichen Anlage wiederkehrend den Haushalt belasten. Mit einer Baumaßnahme darf nach § 54 LHO ferner erst begonnen werden, wenn keine erhebliche Abweichung zu den bisher genehmigten Gesamtkosten besteht. Erheblich ist eine voraussichtliche Kostenüberschreitung um mehr als 10 % beziehungsweise mehr als 50 T €. Die Vorgabe aus § 54 LHO begründet sich darin, die Umsetzung eines funktionalen Gesamtprojekts sicherstellen zu können. Sofern ein genehmigter Mittelrahmen von der Verwaltung überschritten wird, liegt keine Bewilligung mehr vor. Sowohl Investitionsmittel als auch Folgekosten sind daher rechtzeitig und fortlaufend zu überprüfen. Über Mehrkosten aufgrund erheblicher Abweichungen entscheidet der HaFA.
- 141 Zur Bewilligung der benötigten Mittel legte das ASV dem HaFA im Jahr 2019 die prognostizierten Investitionskosten in Höhe von 42,75 Mio. € vor. Die vorgeschriebene Folgekostenrechnung, anhand derer die finanziellen Auswirkungen durch die bauliche Erhaltung der neuen Infrastruktur darzustellen gewesen wäre, fehlte jedoch. Das Ressort und das ASV rechtfertigen die fehlenden Angaben mit dem „guten positiven Wert“ der gesamtwirtschaftlichen Bewertung, aus dem sich vorteilhafte Auswirkungen für den Haushalt ableiten ließen. Zudem wurde auf die Zuwendungen durch den Bund für die Maßnahme und somit ersparten Mittel für eine Grundsanierung der vorhandenen Straße verwiesen.
- 142 Der Rechnungshof stellt klar, dass Folgekostenrechnungen gerade nicht die Projektwirkung als Ganzes, sondern die jeweiligen finanziellen Auswirkungen für die verschiedenen Beteiligten darstellen. So können Maßnahmen

gesamtwirtschaftlich positive Effekte nach sich ziehen, aber die langfristigen notwendigen Ausgaben für die bauliche Erhaltung einseitig ansteigen lassen, also den Bremischen Haushalt belasten. Solche künftigen Veränderungen wären transparent darzustellen gewesen.

- 143 Ursprünglich sollte das Projekt im Zeitraum zwischen den Jahren 2019 bis 2024 umgesetzt werden, der Baubeginn war jedoch erst im Jahr 2022. Das ASV prüfte trotz der deutlichen zeitlichen Verschiebung nicht, ob die genehmigten Mittel für das Gesamtprojekt ausreichen würden, obwohl es selbst von erheblichen jährlichen Preissteigerungen bei der ersten Kostenprognose ausgegangen war. Erst über zwei Jahre später - im Mai 2024 - informierte das ASV den HaFA über eine Kostensteigerung in Höhe von etwa 21,5 Mio. €. Begründet wurden die Mehrkosten mit gewerkeübergreifenden Kostensteigerungen um 50 % seit 2019, verursacht durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs. Die Gesamtkosten sollten nun 64,25 Mio. € betragen. Als sich danach im Vergabeverfahren eine weitere deutliche Kostensteigerung für das erste Bauabschnitt um etwa 6 Mio. € abzeichnete (Tz. 124), prüfte das ASV nicht, ob das Gesamtprojekt noch mit den genehmigten Kosten umgesetzt werden konnte und vergab im April 2025 den Auftrag. Erst im August 2025 informierte das ASV den HaFA über die voraussichtlichen Gesamtkosten des Projekts von nun 87,7 Mio. €.
- 144 Der Rechnungshof rügte, dass der Auftrag erteilt wurde, obwohl die Finanzierung des Gesamtprojekts wegen der erheblichen Kostensteigerung zu diesem Zeitpunkt nicht als gesichert angesehen werden konnte. Der HaFA wurde erst nachträglich beteiligt. Dabei stieg der städtische Anteil von zunächst 4,3 Mio. € auf 6,5 Mio. € und belief sich letztlich auf voraussichtlich 8,8 Mio. €.
- 145 Das ASV führte dazu aus, die damalige fachliche und haushälterische Bewertung der Gesamtprojektsteuerungsrunde habe ergeben, die Vergabe des ersten Bauabschnitts sei über die Gesamtfinanzierung gesichert. Für das zweite Bauabschnitt sei eine erneute Gremienbefassung für notwendig erachtet worden, weil die Gesamtfinanzierung nicht gesichert gewesen sei.
- 146 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es im Widerspruch zur erteilten Genehmigung der Gesamtfinanzierung steht, allein auf die Finanzierbarkeit von Teilabschnitten abzustellen. Denn mit dem bewilligten Finanzierungsrahmen müssen alle Abschnitte umgesetzt werden. Sollte der HaFA zusätzliche Mittel nicht genehmigen, könnte die Gesamtmaßnahme nicht realisiert werden. Bereits gebaute Teilabschnitte der Straßenbahn wären nicht nutzbar und somit verlorene Investitionen.



- 147 Der Rechnungshof rügt, dass das ASV mit der unzureichenden Befassung des HaFA das Budgetrecht des Parlaments mehrfach verletzt hat. Finanzielle Auswirkungen für Folgehaushalte wurden nicht dargestellt. Aufträge wurden erteilt, obwohl die Gesamtkosten überschritten und nicht genehmigt worden waren. Die Mitglieder des HaFA konnten nicht rechtzeitig prüfen und entscheiden, ob die Maßnahme trotz der erheblich gestiegenen Gesamtkosten realisiert werden soll.



Bildung

Ganztagsangebote an Grundschulen der Stadtgemeinde Bremen

Erhebliche Mängel bei der Bearbeitung von Zuwendungsverfahren führten zu beträchtlichen Überzahlungen an freie Träger.

Verwendungsnachweise nicht oder nur deutlich verzögert zu bearbeiten, belastet den Ressorthaushalt.

1 Ausgangslage

- 148 Im Jahr 2021 beschloss der Bundestag das Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz). Darin ist die stufenweise Einführung eines Anspruchs auf ein ganztägiges Bildungsangebot für Grundschulkinder ab dem Jahr 2026 vorgesehen. Ab August 2026 haben Grundschulkinder der ersten Klasse einen Anspruch auf ein ganztägiges Bildungsangebot. Ab August 2029 können alle Grundschulkinder der Klassen 1 bis 4 eine Ganztagsbetreuung im Umfang von werktäglich acht Stunden beanspruchen. Die Betreuung kann sowohl in Horten als auch in offenen und gebundenen Ganztagschulen stattfinden.
- 149 Laut Koalitionsvertrag für die Jahre 2023 bis 2027 strebt der Senat an, schnellstmöglich alle öffentlichen Grundschulen im Land Bremen in Ganztagschulen umzuwandeln, um eine flächendeckende Ganztagsbeschulung in den Grundschulen gewährleisten zu können. Ziel ist es zudem, alle Grundschulen in gebundene Grundschulen umzuwandeln, insbesondere aber diejenigen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Ausgangslagen.
- 150 Der Rechnungshof hatte die Ganztagsangebote an Grundschulen in der Stadtgemeinde Bremen bereits im Jahr 2013 geprüft. Damals gab es 77 öffentliche Grundschulen, davon 30 mit Ganztagsangebot. Die übrigen Schulen waren verlässliche Grundschulen, die lediglich eine Betreuung bis 13 Uhr vorgesehen. Bis zum Jahr 2024 war die Zahl der öffentlichen Grundschulen in der Stadtgemeinde Bremen um 10 auf insgesamt 87 gestiegen. Davon boten inzwischen 52 Grundschulen eine Ganztagsbeschulung an.
- 151 Binnen 11 Jahren wurden also 22 Schulen zu Ganztagschulen ausgebaut. Die 35 Grundschulen, die im Jahr 2024 in der Stadtgemeinde Bremen noch kein Ganztagsangebot vorsahen, müssen innerhalb von zwei Jahren zumindest für

die erste Klasse ein solches Angebot einrichten. Dies wird mit Kosten für Ausstattung und Räumlichkeiten sowie mit Bedarf an zusätzlichem Personal verbunden sein. Eine konkrete Planung, wie das erforderliche Personal gewonnen werden soll und mit welchem finanziellen Aufwand gerechnet wird, legte das Ressort im Juli 2025 in einer sogenannten Gesamtstrategie vor. Es weist darin jährliche Kosten der Ganztagsbetreuung pro Schüler:in von 1,8 T€ aus. Darin enthalten sind Personal- und Arbeitsmaterialkosten, aber keine Kosten für zusätzliche Räumlichkeiten und Ausstattung, zum Beispiel für das Angebot eines Mittagessens. Die Planung beruht auf der Annahme des Ressorts, 20 % aller Schüler:innen würden keine Ganztagsbetreuung in Anspruch nehmen.

- 152 Der Rechnungshof hat die späte und unzureichende, damit also mangelhafte Planung des Ganztagsangebots kritisiert. Angesichts des bereits seit 2021 feststehenden gesetzlichen Anspruchs, der mit dem Start des Schuljahres ab August 2026 für die ersten Klassen durchgehend zu erfüllen sein wird, hätte das Ressort die Zahl der notwendigen Ganztagsplätze bereits deutlich eher prognostizieren können. Dies hätte eine Grundlage für einen Überblick über den Bedarf an Mitteln, Personal, Räumlichkeiten und Ausstattung für die anstehende Ganztagsbetreuung geboten. Ein ausreichender Planungshorizont ermöglicht dem Ressort, die absehbar mit gesetzlichen Aufgaben verbundenen Kosten zu ermitteln, dafür ausreichend Ressourcen in die Haushaltsplanung einzustellen und Maßnahmen für die erforderliche Ausstattung einzuleiten.
- 153 Das Ressort hat bezüglich dieser Kritik auf seine im Juli 2025 veröffentlichte Gesamtstrategie verwiesen. Diese Strategie ist aber als Planungsgrundlage unzureichend. So enthält sie zwar Kostenberechnungen pro Schüler:in pro Jahr, diese sind aber unvollständig (Tz. 151). Worauf die Prognose einer Inanspruchnahme durch nur 80 % der Schüler:innen beruht und welche strukturellen und finanziellen Auswirkungen sie haben wird, erschließt sich aus dem Strategiepapier nicht. Es fehlen auch Informationen darüber, wie die erforderlichen Betreuungsangebote personell sichergestellt werden sollen.
- 154 Es ist dringend erforderlich, die strategische Ausrichtung und die Finanzplanung für die Ganztagsbetreuung zu überarbeiten. Dabei empfiehlt es sich, verschiedene Szenarien insbesondere in Hinblick auf die Quote der Inanspruchnahme zu betrachten.

2 Organisation der Ganztagsbetreuung

- 155 Mit dem Aufwuchs der Ganztagschulen seit Beginn der 2000er-Jahre stellte das Ressort zunächst eigenes Personal für das Ganztagsangebot zur Verfügung, konnte den Bedarf der Schulen damit aber nur zu einem Teil abdecken.



Den weiteren Bedarf an außerunterrichtlichen Angeboten deckt das Ressort nach eigenen Angaben durch eine Zusammenarbeit mit inzwischen 15 freien Trägern ab. Dabei handelt es sich beispielsweise um Wohlfahrtsverbände, Sport- und Schulvereine. Einige freie Träger betreuen mehrere Grundschulen.

- 156 Nach Nr. 16.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) soll die Bewilligungsbehörde für geeignete Zuwendungsbereiche Förderrichtlinien erlassen, wenn solche die VV ergänzenden Regelungen erforderlich sind. Erforderlich sind solche Regelungen, um einheitliche Fördermaßstäbe zu gewährleisten. Obwohl gegenwärtig eine Vielzahl von Trägerinstitutionen in der Ganztagsbetreuung eingesetzt werden, gibt es bisher keine Förderrichtlinie für die Zuwendungen im Bereich der Ganztagsangebote, die eine an gleichen Maßstäben ausgerichtete Förderung sicherstellen könnte.
- 157 Das Ressort gewährte den freien Trägern bisher Zuwendungen auf der Grundlage von einzelfallbezogenen Abreden zwischen den Schulen und den dort tätigen freien Trägern. In den Jahren von 2020 bis 2023 zahlte es Zuwendungen von insgesamt 32,5 Mio. € an die verschiedenen freien Träger, die allerdings nicht nach einheitlichen Maßstäben gefördert wurden. So legte das Ressort für die einzelnen freien Träger unterschiedliche Prozentsätze bei den Gemeinkosten und uneinheitliche Förderarten fest. Damit einher gingen Unterschiede in Förderdauer, Förderhöhe und Nachweispflichten. Sachliche Gründe für die unterschiedlichen Maßstäbe vermochte das Ressort nicht zu benennen.
- 158 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort die Maßstäbe für die Förderung von Ganztagsangeboten in einer Förderrichtlinie festlegt. Darin wären neben den allgemeinen Zuwendungsvoraussetzungen beispielsweise Kriterien festzulegen, in welchen Fällen eine institutionelle oder eine Projektförderung zu gewähren ist und wie die Höhe der Gemeinkostenpauschale bei Projektförderungen zu bestimmen ist.
- 159 Das Ressort will prüfen, ob die Ganztagsbetreuung künftig über Dienstleistungsverträge oder weiterhin über Zuwendungen finanziert werden soll. Bei Fortsetzung der Zuwendungsfinanzierung werde ab dem Schuljahr 2026/2027 eine Förderrichtlinie erstellt.
- 160 Unabhängig davon, ob das Ressort Dienstleistungsverträge mit den freien Trägern abschließt oder weiterhin deren Ganztagsangebote im Grundschulbereich über Zuwendungen finanziert, ist die Finanzierung der Angebote an einheitlichen Kriterien auszurichten.

3 Fehler im Zuwendungsverfahren

3.1 Sorgfaltswidrige Bearbeitung der Anträge

- 161 Das Ressort zahlte im Zeitraum von 2020 bis 2023 regelmäßig mehr als 70 % der Zuwendungen für Ganztagsangebote an Grundschulen an einen einzelnen freien Träger. Im Jahr 2024 stieg dessen Anteil an den Fördermitteln sogar auf 82 % an. Der Rechnungshof hat sich daher bei der Prüfung der Zuwendungen auf die Verfahren konzentriert, die diesen freien Träger betreffen.
- 162 Die Bearbeitung der Zuwendungsanträge zeigte eine Vielzahl von Fehlern, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:
- Die Arbeitsprozesse im Ressort funktionierten nicht ausreichend. Notwendige Unterlagen für die Bearbeitung von Zuwendungsanträgen wurden nicht an- oder nachgefordert.
 - Durch fehlerhafte Anwendung des Zuwendungsrechts und Sorgfaltswidrigkeiten bei der Bearbeitung der Zuwendungsanträge und der damit zusammenhängenden Buchungen kam es zu erheblichem vermeidbarem Arbeitsaufwand.
 - Auch infolge der fehlenden Anforderung und Prüfung maßgeblicher Unterlagen zu Beginn eines Zuwendungsverfahrens blieben Überzahlungen für Vorjahre unbemerkt und konnten daher nicht zeitnah zurückgefordert werden.
 - Durch die langwierige Bearbeitung der Zuwendungsanträge sah sich das Ressort in einigen Fällen gezwungen, Zuwendungen ohne sorgfältige Prüfung zu bescheiden, weil der freie Träger für den Fall nicht kurzfristiger Bescheidung rechtliche Schritte angekündigt hatte.
- 163 Der Rechnungshof hat die sorgfaltswidrige Bearbeitung gerügt und erwartet vom Ressort, über Zuwendungsanträge zeitnah und auf der Grundlage vollständiger Unterlagen zu entscheiden.
- 164 Das Ressort hat erwidert, seit 2022 stelle es die Arbeitsprozesse im Zuwendungsbereich strukturell und personell neu auf. Diese Umstellung erfolge im laufenden Betrieb, sei sehr umfangreich und benötige Zeit. In diesem Zusammenhang solle auch das Verfahren bei institutionellen Förderungen grundsätzlich geklärt und verbindlich festgelegt werden.



- 165 Der Rechnungshof erkennt nicht den Umfang des Neustrukturierungsprozesses sowie die Probleme, dauerhaft Personal zu gewinnen. Um die Zusatzarbeiten, die sorgfaltswidrige Bearbeitungen nach sich ziehen, zu vermeiden, ist jedoch dringend eine laufende Qualitätssicherung erforderlich.

3.2 Kontrollmechanismen

3.2.1 Mittelauszahlungen ohne Bedarfsprüfung

- 166 Auf Anforderung zahlte das Ressort in den vier geprüften Haushaltsjahren regelmäßig Abschläge an den freien Träger (Tz. 161). Es prüfte entgegen den VV-LHO jeweils nicht, ob die ausgezahlten Beträge binnen zwei Monaten benötigt wurden. Aufgrund dieser fehlenden unterjährigen Überprüfung überzahlte das Ressort den freien Träger ausweislich der eingereichten Verwendungsnachweise für die Jahre 2020 bis 2023 mit insgesamt 1,2 Mio. €.
- 167 Dieser Rüge des Rechnungshofs hat das Ressort entgegengehalten, der Hauptteil der Zuwendungen im Ganztagsbereich werde für ungefähr gleichbleibende Personalausgaben geleistet. Solche, durch die Höhe der monatlich anfallenden Personalausgaben „begründeten“ Ratenzahlungen reduzierten den Verwaltungsaufwand. Zudem seien die freien Träger verpflichtet, Änderungen im Ausgaben- und Finanzierungsplan frühzeitig mitzuteilen, sodass die Raten bei Bedarf angepasst werden könnten.
- 168 Der Rechnungshof erkennt nicht die Notwendigkeit, den mit Zuwendungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Gleichwohl sind Mittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Erhebliche Überzahlungen an Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger müssen vermieden werden. Dies gilt umso mehr, wenn absehbar ist, dass die Verwendung der Mittel nach Ablauf des Zuwendungszeitraums aus Personalkapazitätsgründen nicht zeitnah geprüft und etwaige Überzahlungen nicht unverzüglich zurückgefordert werden können. Im Übrigen kam der freie Träger seiner Verpflichtung, Änderungen im Ausgaben- und Finanzierungsplan frühzeitig mitzuteilen, nicht nach. Angesichts der widerstreitenden Belange hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass das Ressort künftig die in den VV-LHO vorgesehene Möglichkeit nutzt, die laufenden Mittel im Zuwendungszeitraum zunächst in Raten bis zu einer Höhe von 90 % auszahlen und die restlichen 10 % vom Ergebnis der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung abhängig zu machen.

3.2.2 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 169 Das Zuwendungsrecht verpflichtet jeden Zuwendungsempfänger und jede Zuwendungsempfängerin sechs Monate nach Ablauf des Zuwendungsjahres den Nachweis zu erbringen, wofür und in welcher Höhe sie die Zuwendungsmittel verbraucht haben. Diese Verpflichtung ist Bestandteil des jeweiligen Zuwendungsbescheides. Das Ressort hat die Nachweise innerhalb von drei Monaten kursorisch zu prüfen.
- 170 Der freie Träger reichte seine Verwendungsnachweise in der Regel fristgerecht ein. Das Ressort hingegen kam seiner Verpflichtung, innerhalb von drei Monaten die Verwendungsnachweise zu prüfen, nicht nach. In der Regel benötigte es zwischen zwei bis vier Jahre für die kursorische Prüfung. Das hatte eine Überzahlung von 1,2 Mio. € für die Jahre 2020 bis 2023 zur Folge. Mit weiteren 1,2 Mio. € überzahlte das Ressort den freien Träger im Jahr 2024. Die Zahlen machen deutlich, dass die Auszahlungen dringend gesteuert werden müssen und die kursorische Verwendungsnachweisprüfung einer deutlichen Beschleunigung bedarf.
- 171 Der Rechnungshof hat die mangelhafte Bearbeitung der Verwendungsnachweise gerügt und das Ressort aufgefordert, die Prüfungen künftig fristgerecht vorzunehmen und Überzahlungen kurzfristig zurückzufordern.
- 172 Dem ist das Ressort entgegengetreten, hat auf die angespannte Personalsituation verwiesen und erwidert, eine zeitnahe kursorische Prüfung könne nicht immer umgesetzt werden.
- 173 Der vom Ressort vorgebrachte Verweis auf geringe Personalressourcen belegt die Dringlichkeit, bereits bei der Auszahlung der Mittel Steuerungsmaßnahmen zu nutzen. Daneben ist es unerlässlich, dass insbesondere die Rückstände bei der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung zügig aufgearbeitet werden, um eine haushaltsrechtskonforme Bearbeitung zu erreichen. Eine Bearbeitungsdauer von bis zu vier Jahren für kursorische Prüfungen ist nicht hinnehmbar. Kommt es künftig trotz unterjähriger Steuerungsmaßnahmen zu Überzahlungen (ab Tz. 166), sind sie zeitnah zurückzufordern.

3.3 Zahlungen für einen Vertretungspool

- 174 Aufgrund des hohen kurzfristigen und krankheitsbedingten Ausfalls von pädagogischen Fachkräften an Grundschulen beschloss das Ressort, einen schulübergreifenden Vertretungspool im Umfang von sechs Vollzeiteinheiten für die offenen und gebundenen Ganztagsschulen einzurichten. Die Stellen sollten



beim freien Träger geschaffen und projektmittelfinanziert werden. Der Vertretungspool sollte im Jahr 2023 seine Arbeit aufnehmen.

- 175 Der freie Träger legte einen Antrag auf Projektförderung für das Jahr 2023 vor. Obwohl das Ressort die Zuwendungen nicht bewilligt hatte, zahlte es Mittel in Höhe von 250 T€ aus, ohne dass die erforderlichen zahlungsbegründenden Unterlagen vorlagen. Dabei war dem Ressort bekannt, dass der freie Träger kein geeignetes Personal gefunden hatte und ihm insofern kein Aufwand entstanden war.
- 176 Für das Jahr 2024 beantragte der freie Träger für den Vertretungspool erneut eine Projektförderung. Das Ressort gewährte die beantragten Mittel in Höhe von 224 T€ mit einem vorläufigen Bewilligungsbescheid im August 2024. Da es bereits 250 T€ ausgezahlt hatte, rechnete es diesen Betrag gegen und forderte den zu viel gezahlten Abschlag von 26 T€ zurück. Allerdings waren im September 2024 nur drei von sechs Stellen besetzt. Das Ressort hatte auch hier den tatsächlichen Bedarf für die Zuwendungen nicht hinreichend geprüft und beließ dem freien Träger weiterhin Mittel, die dieser bereits seit mehr als anderthalb Jahren nicht für den Zweck einzusetzte.
- 177 Der Rechnungshof hat auch diesen haushaltsrechtlichen Verstoß gerügt und das Ressort aufgefordert, Zuwendungen nicht ohne zahlungsbegründende Unterlagen und nur bedarfsgerecht auszus zahlen. Mittel, die zur Erreichung des Zweckes nicht benötigt werden, sind zeitnah zurückzufordern.
- 178 Das Ressort hat abermals auf die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger, Änderungen im Ausgaben- und Finanzierungsplan frühzeitig bekannt zu geben, verwiesen.
- 179 Dieser Hinweis greift an dieser Stelle allerdings nicht. Das Ressort hatte bei der jeweiligen Auszahlung der Mittel Kenntnis davon, dass der freie Träger den Zweck im Jahr 2023 gar nicht beziehungsweise im Jahr 2024 nur eingeschränkt erfüllen würde. Gleichwohl zahlte es die Mittel aus. Die Bearbeitung der Zuwendungsverfahren muss dringend verbessert werden.

4 Fehlerhafte Buchungen und ihre Folgen

- 180 Im Haushaltsvollzug kam es häufig zu fehlerhaften Buchungen. So wurden im Jahr 2020 Ausgaben von 458 T€ auf der Haushaltsstelle für die Projektförderungen zur Ganztagsbeschulung gebucht, mit denen jedoch Aufwendungen für sachfremde Projekte finanziert wurden. Auf diese Weise kamen 12,7 % der Gesamtausgaben auf dieser Haushaltsstelle nicht den vorgesehenen Zwecken zugute.

- 181 Vergleichbare fehlerhafte Buchungen zeigten sich auch in den anderen geprüften Jahren. In zwei Jahren wurden Abschlagszahlungen im Umfang von 1,1 Mio. € fehlerhaft verbucht. Ausgaben für die institutionelle Förderung des freien Trägers wurden auf die Haushaltsstelle für die Projektförderungen gebucht. Gleichzeitig wurden Ausgaben für die Projektförderung auf die Haushaltsstelle für die institutionelle Förderung gebucht. Zudem wurden Mittel, die wegen Minderausgaben bei diversen Projekten und im Rahmen der institutionellen Förderung für das Ganztagsangebot im Jahr 2021 zurückgefordert worden waren, in einer Summe auf eine Einnahmehaushaltsstelle für den Grundschulbereich gebucht. Das Ressort berücksichtigte dabei nicht, dass es sich sowohl um Rückzahlungen von institutionellen Zuwendungen als auch von Projektförderungen handelte. Hinzu kam, dass die abgerechneten Projektförderungen unterschiedliche Schulformen wie Grundschulen oder Oberschulen und damit unterschiedliche Haushaltskapitel sowie verschiedene Fördermaßnahmen wie den Ganztagsan an Oberschulen oder sozialintegrative Maßnahmen und damit unterschiedliche Haushaltsstellen betrafen.
- 182 Im Ergebnis war damit nicht mehr erkennbar, in welcher Höhe Zuwendungen für die Ganztagsangebote in den unterschiedlichen Schulformen oder für die unterschiedlichen Projektförderungen benötigt worden waren. Dementsprechend boten die Daten der Haushaltsrechnung für die fachliche Planung des Ganztagsangebots (zum Beispiel zur Berechnung des finanziellen Bedarfs für Personal oder Räume) und für eine bedarfsgerechte Haushaltsaufstellung keine zuverlässige Grundlage.
- 183 Mangels belastbarer Daten hatte das Ressort in den meisten Haushaltsjahren daher seine Haushaltsanschlüsse sowohl für die Projektförderung als auch für die institutionelle Förderung in der Ganztagsbeschulung zu niedrig angesetzt. Es musste im Haushaltsvollzug die höheren Ausgaben durch Umbuchungen im Deckungsring und vereinzelt durch Nachbewilligungen ausgleichen. Die Differenz zwischen Haushaltsanschlag und Haushalts-IST belief sich allein für den Bereich der Ganztagsbetreuung an Grundschulen in den Jahren 2020 bis 2023 auf 4,1 Mio. €.
- 184 Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Buchungspraxis des Ressorts gerügt und auf die Folgen der unzureichenden Datengrundlage im Haushaltsaufstellungsverfahren hingewiesen. Das Ressort hat sich den Feststellungen angeschlossen und ausgeführt, es sei bestrebt, im Rahmen der aktuellen Haushaltsaufstellung die Produktgruppenstruktur zu überarbeiten und die Haushaltsansätze so genau wie möglich zu bestimmen. Darüber hinaus werde es ab dem Schuljahr 2026/2027 die Buchungsabläufe überprüfen und korrigieren.

Bildung

Zuwendungen aus Mitteln des DigitalPakt Schule

Richtlinien zu den Förderprogrammen des DigitalPakt Schule wurden zu spät erstellt, Zuwendungsverfahren nicht ordnungsgemäß abgewickelt.

Für den neuen DigitalPakt Schule empfiehlt sich ein effizientes und vollständig digitales Antragsverfahren.

1 Ausgangslage

- 185 Mit dem DigitalPakt Schule stellte der Bund den Ländern in den Jahren 2019 bis 2024 Finanzhilfen für den Aufbau einer zeitgemäßen digitalen Bildungsinfrastruktur zur Verfügung. Bremen erhielt Bundesmittel in Höhe von insgesamt 62,6 Mio. €.
- 186 Zur Steuerung der Mittelverwendung schloss der Bund mit den Ländern vier Verwaltungsvereinbarungen.
- Das Programm Basis-DigitalPakt diente der Anschaffung von Anzeige- und Interaktionsgeräten wie Whiteboards. Zudem konnten mit diesen Mitteln das schulische WLAN ausgebaut und Lernplattformen weiterentwickelt werden.
 - Mit den Mitteln aus dem Sofortausstattungsprogramm, die das Land aufstockte, wurden für die Schüler:innen mobile Endgeräte für den digitalen Unterricht angeschafft.
 - Das Programm IT-Administration förderte professionelle Administrations- und Support-Strukturen.
 - Durch das Programm Leihgeräte für Lehrkräfte konnten den Lehrkräften mobile Endgeräte zur Verfügung gestellt werden.
- 187 Zur Umsetzung der Programme erließ das Ressort drei Förderrichtlinien. Die Vorgaben für die Programme Basis-DigitalPakt und Sofortausstattungsprogramm regelte es zusammengefasst in einer Richtlinie (Richtlinie Basis +).
- 188 Von den Mitteln profitierten nicht nur öffentliche Schulen der Stadtgemeinde, sondern auch Schulen in freier Trägerschaft. 18 solcher Träger setzten insgesamt 76 Projekte um und beantragten dafür in den Jahren 2020 bis 2024

Zuwendungen in Höhe von insgesamt 6,8 Mio. €. Auf die Programme verteilten sich die Mittel wie folgt:

Förderprogramm	Beantragte Mittel in Mio. €
Basis-DigitalPakt	2,8
Sofortausstattungsprogramm	3,4
IT-Administration	0,4
Leihgeräte für Lehrkräfte	0,2

- 189 Mit 3,4 Mio. € bezog sich etwa die Hälfte der von den freien Schulträgern und Pflegeschulen beantragten Mittel auf das Sofortausstattungsprogramm. Aus dem Basis-DigitalPakt wurden 2,8 Mio. € beantragt. Auf die Programme IT-Administration und Leihgeräte für Lehrkräfte entfielen 400 T€ beziehungsweise 200 T€.
- 190 Für die Abwicklung des DigitalPakt Schule in Bremen ist der Senator für Kinder und Bildung (Ressort) verantwortlich. Der Rechnungshof hat die Förderung der stadtbremischen Schulen in freier Trägerschaft mit Mitteln aus dem DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 geprüft.

2 Zuwendungsverfahren

2.1 Erstellungsdauer der Förderrichtlinien

- 191 Die Erstellung der Richtlinien zu den Förderprogrammen Leihgeräte für Lehrkräfte und IT-Administration dauerte elf beziehungsweise fast 36 Monate. Dies führte bei dem Programm Leihgeräte für Lehrkräfte dazu, dass den Schulträgern zwischen der Veröffentlichung der Richtlinie Ende Januar 2022 und dem Ende des Förderzeitraums zum 31. März 2022 nur etwas mehr als zwei Monate Zeit für Beantragungen blieb. Mehr als die Hälfte der freien Schulträger stellte keine Anträge im Programm Leihgeräte für Lehrkräfte. Zudem beantragten im Programm IT-Administration verschiedene Schulträger aufgrund der Kurzfristigkeit keine Mittel.
- 192 Der Rechnungshof hat die verspätete Richtlinienerstellung gerügt. Werden Förderrichtlinien erst zum Ende eines Förderzeitraumes erlassen, besteht das Risiko, dass nicht alle Antragsberechtigten ihre Bedarfe decken können. Der mit der Förderung verfolgte Zweck wird dann nicht oder nur eingeschränkt erreicht. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sich organisatorisch so aufzustellen, dass Richtlinien zu Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zeitnah erstellt werden können.



- 193 Das Ressort hat mitgeteilt, die Verzögerungen seien auf die langwierigen Verhandlungen mit dem Bund zurückzuführen. Seinem Plan, die beiden Programme Leihgeräte für Lehrkräfte und IT-Administration in die bestehende Richtlinie Basis + zu integrieren, habe der Bund widersprochen und auf einer getrennten Richtlinienerstellung bestanden. Zudem seien die Schulträger bereits vor Veröffentlichung der Richtlinien über die anstehenden Fördermöglichkeiten informiert worden, und es sei üblich, dass nicht alle Zuwendungsberechtigten Förderanträge stellten.
- 194 Die Programme verfolgten unterschiedliche Zwecke, weshalb deren Inhalte separater Regelungen bedurften. Ob diese in einer gemeinsamen nach Programmen gegliederten Richtlinie oder in zwei Richtlinien festgehalten werden, ist eine nachrangige verwaltungstechnische Frage. Ein langwieriger Austausch hierüber ist daher nicht hinnehmbar. Auch die Hinweise auf die vorherige Unterrichtung der Schulträger und den Umstand, dass nicht jede Fördermöglichkeit von allen Berechtigten in Anspruch genommen wird, überzeugen nicht. Selbst wenn die Schulträger vorab informiert wurden, ersetzt dies keine rechtzeitige Richtlinienerstellung. Erst die konkrete Benennung der Fördervoraussetzungen ermöglicht den Zuwendungsempfängenden eine verlässliche Projektplanung und Finanzierung. Dass sehr viele Träger im Sofortausstattungsprogramm und im Basis-DigitalPakt Förderanträge gestellt haben, zeigt deren großen Bedarf an digitaler Ausstattung. Diese Mehrausstattung führt regelmäßig zu erheblichem Mehraufwand unter anderem bei administrativen Arbeiten. Die geringere Anzahl der Träger, die sich den Mehraufwand für diese Tätigkeiten haben fördern lassen, legt nahe, dass sie zu spät über die Fördervoraussetzungen informiert wurden.
- 195 Angesichts der aufgezeigten Nachteile ist es erforderlich, Richtlinien stets zeitnah nach Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen zu erstellen.

2.2 Mängel im Zuwendungsverfahren

- 196 Die Zuwendungsverfahren wiesen zahlreiche zuwendungsrechtliche Mängel auf.
- So verzichtete das Ressort bei der Vergabe der Mittel aus dem Sofortausstattungsprogramm darauf, den in der Richtlinie vorgesehenen Eigenanteil von den Schulträgern zu verlangen. Stattdessen gewährte es Pauschalen pro Schüler:in.
 - Die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde in den Bescheiden zu den Programmen Basis-DigitalPakt, Leihgeräte für Lehrkräfte und IT-Administration falsch festgesetzt.

- In mehr als der Hälfte der geprüften Förderfälle fehlte eine Angabe zum Bewilligungszeitraum.
- In keinem der Zuwendungsbescheide zum Sofortausstattungsprogramm gab es ein eindeutiges Aktenzeichen. Die Zuwendungsempfangenden nutzten daher beim Mittelabruf und Verwendungsnachweis das Organisationskennzeichen der jeweiligen Sachbearbeitungen, sodass Mittelabrufe und Verwendungsnachweise unterschiedlicher Zuwendungsempfänger gleiche Aktenzeichen auswiesen. Auch in den Buchungstexten zu den Auszahlungen fanden sich Organisationskennzeichen anstatt Aktenzeichen.
- Die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise dokumentierte das Ressort nicht. Damit bleibt offen, ob und in welchem Umfang die Verwendung der verausgabten Mittel geprüft wurde.
- Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatte das Ressort erst in 15 % der Förderfälle einen Schlussbescheid erstellt. In Einzelfällen waren seit Abgabe eines Verwendungsnachweises drei bis vier Jahre vergangen, ohne dass das Ressort einen Schlussbescheid erlassen hatte. Von den elf erstellten Schlussbescheiden waren zwei fehlerhaft. Das Ressort verzichtete dabei auf Rückforderungen in Höhe von insgesamt 14 T€.
- Das Ressort führte keine weitergehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise durch. Deren Notwendigkeit zeigte sich jedoch bei einer stichprobenhaften Überprüfung vor Ort. So vermochte eine Trägerin nicht alle zahlungsbegründenden Unterlagen vorzulegen. Inventarlisten waren unvollständig und aus Mitteln des Sofortausstattungsprogramms waren teilweise Geräte angeschafft worden, die nicht als Endgeräte für Schüler:innen genutzt wurden.
- Die Förderdaten wurden in der Datenbank ZEBRA nur unzureichend erfasst.

197 Der Rechnungshof hat die Mängel im Zuwendungsverfahren kritisiert. Die in Richtlinien festgelegten Fördervoraussetzungen sind bei der Mittelbewilligung einzuhalten. Die einzelnen Förderverfahren sind mit Aktenzeichen zu versehen, die eine Zuordnung der ausgezahlten Mittel zu den einzelnen Zuwendungsempfängern ermöglicht. Die zuwendungsrechtlichen Vorgaben sind zu beachten und die Zuwendungsdatenbank zu pflegen. Das Ressort hat zugesagt, die beschriebenen Fehler abzustellen.



3 DigitalPakt Schule 2.0

198 Bund und Länder haben sich Ende des Jahres 2024 auf Eckpunkte für einen DigitalPakt Schule 2.0 für die Jahre 2025 bis 2030 geeinigt. Der Bund plant, den Ländern erneut Mittel für die Digitalisierung in den Schulen zur Verfügung zu stellen. Um die Umsetzung eines solchen Digitalpakts Schule 2.0 für Bremen zu verbessern, hat der Rechnungshof empfohlen,

- das Antragsverfahren ohne Medienbruch vollständig digital zu gestalten. Dabei sollte auf Erfahrungen und Lösungen anderer Länder zurückgegriffen werden.
- den Verwaltungsaufwand zu verringern, indem die Zahl der Anträge reduziert wird. Durch eine Mindestantragssumme könnten mehrere Anliegen in einem Antrag gebündelt werden, um zahlreiche Kleinstanträge wie im ersten DigitalPakt Schule zu vermeiden.
- zur Vereinfachung der Bearbeitung der Förderverfahren den Zuwendungsempfängenden einheitliche digitale Vorlagen zur Verfügung zu stellen, etwa Inventarlisten. Hilfreich für eine korrekte Antragstellung wären zudem Hinweise zu Antrags- und Verwendungsnachweisdokumenten, ein Leitfaden für vergaberechtskonforme Beschaffungen sowie Beispiele zur Berechnung des Eigenanteils.
- vor der Umsetzung neuer Förderprogramme Kriterien für eine stichprobenartige Auswahl weitergehender Prüfungen der Verwendungsnachweise festzulegen und frühzeitig erste Stichproben zu erheben. Damit können die Prüfergebnisse im weiteren Zuwendungsverfahren genutzt werden.
- zu klären, wie mit Folgekosten der durchgeführten Maßnahmen umzugehen ist. So fällt für die Administration von beschafften Geräten und für die Infrastruktur dauerhaft Aufwand an. Zuwendungen sind nur dann zielführend, wenn die angeschaffte Hard- und Software nach Ende des Bewilligungszeitraums weiterhin betrieben und gewartet sowie abgängige Geräte ersetzt werden können.

199 Das Ressort will die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen.



Trinkwasserqualität in öffentlichen Gebäuden Bremens

Immobilien Bremen hat Trinkwasser in einer Vielzahl von öffentlichen Gebäuden nicht ausreichend untersucht. Dadurch besteht das Risiko für Gebäudenutzende, ernsthaft zu erkranken. Das Gesundheitsamt ist seinen Überwachungspflichten hierzu nicht nachgekommen.

1 Trinkwasserhygiene

- 200 Über Trinkwasser können Krankheitserreger auf den Menschen übertragen werden. Nach dem Infektionsschutzgesetz muss es daher so beschaffen sein, dass durch seinen Genuss oder Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit nicht zu besorgen ist.
- 201 Die Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung - TrinkwV) trifft dazu weitergehende Regelungen. Betreiber:innen von Gebäudewasserversorgungsanlagen treffen insbesondere dann umfangreiche Pflichten, wenn in ihren Gebäuden - etwa Kindertagesstätten, Schulen und Sportstätten - Trinkwasser öffentlich und damit einem großen Personenkreis zur Verfügung gestellt wird.
- 202 Für zahlreiche öffentliche Gebäude in Bremen ist der Eigenbetrieb Immobilien Bremen (IB) Betreiber und daher verantwortlich. Da sich etwaige Krankheitserreger in Wasserversorgungsanlagen dieser Gebäude rasch auf viele Menschen übertragen könnten, obliegt es dem Gesundheitsamt, die Erfüllung von Betreiberpflichten in öffentlichen Gebäuden zu überwachen.
- 203 Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit IB seinen Betreiberpflichten und das Gesundheitsamt Bremen seinen Überwachungspflichten in den Jahren 2020 bis 2024 nachgekommen ist.

2 Umgang mit Krankheitserregern im Trinkwasser

2.1 Untersuchungspflichten in Bezug auf Legionellen

- 204 Legionellen sind Umweltkeime, die im Wasser vorkommen. Bei Temperaturen zwischen 25 °C und 45 °C können sie sich stark vermehren. Wird Trinkwasser mit einer erhöhten Legionellenkonzentration zu kleinen, lungengängigen Wassertröpfchen zerstäubt und - etwa beim Duschen - eingeatmet, kann dies zu Erkrankungen wie dem Pontiac-Fieber oder der Legionärskrankheit, einer

schweren Form der Lungenentzündung, führen. Daher haben Betreiber:innen von Gebäudewasserversorgungsanlagen, aus denen Trinkwasser öffentlich zur Verfügung gestellt wird, jährliche Untersuchungen auf Legionellen vornehmen zu lassen, wenn größere Warmwasservolumen sowie Duschen oder andere Vernebelungseinrichtungen vorhanden sind und es sich bei dem Gebäude nicht um ein Ein- oder Zweifamilienhaus handelt.

- 205 Alle Untersuchungsergebnisse sind von den Gebäudebetreiber:innen zu dokumentieren und für mindestens zehn Jahre aufzubewahren. Wenn bei den jährlichen Untersuchungen in drei aufeinanderfolgenden Jahren keine Beanstandungen festgestellt wurden, die Gebäudewasserversorgungsanlage nicht verändert wurde und ihr Betrieb nachweislich den anerkannten Regeln der Technik entsprach, können auf Antrag der Gebäudebetreiber:innen die Untersuchungsintervalle vom Gesundheitsamt auf bis zu drei Jahre verlängert werden.
- 206 IB verwaltet rund 300 Gebäude, bei denen er selbst davon ausgeht, jährliche Untersuchungen des Trinkwassers in Bezug auf Legionellen durchführen zu müssen. Der Rechnungshof hat davon 43 Gebäude unterschiedlicher Nutzungsart, darunter Turnhallen, Schulen, Kindertagesstätten und Verwaltungsgebäude, für die Prüfung ausgewählt.
- 207 Bei einer Vielzahl der ausgewählten Gebäude war das Trinkwasser nicht ausreichend oft auf Legionellen untersucht worden. Nach Angaben des Eigenbetriebs sei es in den Jahren 2020 sowie 2021 durch die COVID-19-Pandemie zur Sperrung zahlreicher Gebäude gekommen, sodass Trinkwasseruntersuchungen nicht vollumfänglich hätten durchgeführt werden können. Doch auch für den Zeitraum von 2022 bis 2024 führte IB in 28 der 43 Gebäude keine jährlichen Untersuchungen durch.
- 208 Der Rechnungshof wählte neun weitere von IB verwaltete Gebäude aus, für die der Eigenbetrieb bisher nicht von einer Untersuchungspflicht auf Legionellen ausgegangen war. Erst im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs erkannte IB, dass für vier der ausgewählten Gebäude eine Untersuchungspflicht auf Legionellen besteht. Daraufhin gab der Eigenbetrieb nunmehr die erforderlichen Untersuchungen des Trinkwassers in diesen Gebäuden in Auftrag.
- 209 Der Rechnungshof hat IB für die unzureichende Aufgabenerledigung gerügt und aufgefordert, seinen Untersuchungspflichten in Bezug auf Legionellen unverzüglich vollständig nachzukommen. Dazu sind auch diejenigen Gebäude, für die IB bisher nicht von einer Untersuchungspflicht ausgegangen war, auf diese Pflicht zu überprüfen und gegebenenfalls in die Untersuchungszyklen



aufzunehmen. Der Rechnungshof hat IB auf die Möglichkeit hingewiesen, für Gebäude, bei denen im Rahmen der jährlichen Untersuchungen in drei aufeinanderfolgenden Jahren keine Beanstandungen festgestellt wurden, längere Untersuchungsintervalle zu beantragen.

- 210 IB hat angekündigt, bis Mitte 2026 in seiner im Jahr 2023 eingeführten Wartungssoftware eine Funktion implementieren zu wollen, welche überfällige Trinkwasseruntersuchungen automatisch meldet, und eingeräumt, die Komplexität der Software zunächst unterschätzt zu haben. Weiterhin hat IB ausgeführt, dass durch Gebäudenutzer:innen durchgeführte Umbauten nicht immer angezeigt und abteilungsübergreifend kommuniziert werden, sodass nicht sichergestellt sei, dass die zuständigen Stellen stets erfahren, wenn Gebäude prüfpflichtig werden. Der Eigenbetrieb beabsichtige, alle Gebäude bis zum 30. Juni 2027 zu begehen, um etwaige noch nicht bekannte Prüfpflichten zu identifizieren.
- 211 Der Rechnungshof mahnt IB weiterhin, sämtliche zum Gesundheitsschutz vorgeschriebenen Untersuchungen des Trinkwassers auf Legionellen unverzüglich durchzuführen, um Risiken für die Nutzer:innen öffentlicher Gebäude in Bremen zu vermeiden. Funktionen der Wartungssoftware, welche die Untersuchungen unterstützen, sind darüber hinaus schnellstmöglich zu implementieren. Ebenso hat IB sicherzustellen, dass abteilungsübergreifend kommuniziert wird, wenn relevante Baumaßnahmen durch Gebäudenutzer:innen an Gebäudewasserversorgungsanlagen durchgeführt werden. In diesen Fällen hat der Eigenbetrieb außerdem eine fachgerechte Durchführung der Arbeiten zu überprüfen, damit es nicht zu Gefährdungen für die Gebäudenutzer:innen kommt.

2.2 Pflichten bei erhöhten Legionellenkonzentrationen

- 212 Ergeben Untersuchungen des Trinkwassers in Gebäudewasserversorgungsanlagen eine erhöhte Konzentration von Legionellen, haben die Gebäudebetreiber:innen dies nach der TrinkwV unverzüglich dem Gesundheitsamt anzuzeigen sowie Untersuchungen zur Ursachenklärung durchzuführen. Außerdem ist eine schriftliche Risikoabschätzung zu erstellen. Auf dieser Basis sind durch die Gebäudebetreiber:innen geeignete Gesundheitsschutzmaßnahmen, insbesondere zum Beseitigen der Ursachen der Legionellenkontamination, zu ergreifen. Die ergriffenen Maßnahmen sind dem Gesundheitsamt mitzuteilen sowie zu dokumentieren und diese Aufzeichnungen dann für zehn Jahre verfügbar zu halten. Auf Verlangen des Gesundheitsamts müssen diesem die Risikoabschätzung sowie die Dokumentation der ergriffenen Gesundheitsschutzmaßnahmen vorgelegt werden. Wird eine Risikoabschätzung nicht erstellt

oder eine Dokumentation über die ergriffenen Maßnahmen nicht vorgehalten, liegt eine Ordnungswidrigkeit vor.

- 213 Das Gesundheitsamt vereinbarte mit IB eine von den Vorgaben der TrinkwV abweichende Regelung. Diese zielte zwar darauf ab, erhöhte Legionellenkonzentrationen durch Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen der Gebäudewasserversorgungsanlage kurzfristig wieder zu senken, enthielt jedoch keine Vorgabe, eine Klärung der Ursachen sowie eine schriftliche Risikoabschätzung durchzuführen. Ebenso sah die Vereinbarung nicht die Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen zum Gesundheitsschutz vor. Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, gegenüber IB klarzustellen, dass die Handlungspflichten der TrinkwV in Bezug auf Legionellen vollständig zu erfüllen sind. Risikoabschätzungen sowie die Dokumentation der eingeleiteten Gesundheitsschutzmaßnahmen hat es sich in geeigneten Fällen vorlegen zu lassen.
- 214 In mehr als 40 von IB verwalteten Gebäuden sind in den Jahren 2020 bis 2024 erhöhte Konzentrationen von Legionellen nachgewiesen und dem Gesundheitsamt angezeigt worden. In Folge handelte der Eigenbetrieb nach der mit dem Gesundheitsamt vereinbarten Regelung und erfüllte damit regelmäßig nicht die Anforderungen der TrinkwV. Die erforderliche Beseitigung der Kontaminationsursachen konnte IB in keinem Fall belegen. Werden die Ursachen aber nicht beseitigt, ist zu erwarten, dass zukünftig erneut erhöhte Legionellenkonzentrationen in betroffenen Anlagen auftreten und damit eine vermeidbare Gefährdung für die Nutzer:innen einhergeht. Außerdem sind dann nochmals aufwendige und gegebenenfalls kostspielige Maßnahmen zur Beseitigung einzuleiten. Sind die nach einer erhöhten Legionellenkonzentration ergriffenen Maßnahmen nicht ordnungsgemäß dokumentiert, erschwert dies IB zudem, mögliche Schadensersatzansprüche abzuwehren.
- 215 Der Rechnungshof hat die mangelhafte und ordnungswidrige Erfüllung der Pflichten bei erhöhten Legionellenkonzentrationen durch IB gerügt. Nur durch eine vollumfängliche Einhaltung der Handlungspflichten lassen sich Gesundheitsrisiken und wirtschaftliche Nachteile nachhaltig vermeiden.
- 216 IB hat in seiner Stellungnahme aufgeführt, durch die bisherige Praxis habe sich in etwa 60 % bis 70 % der Fälle keine bedenkliche Legionellenkontamination in Folgeprüfungen sowie nachfolgenden Jahren ergeben. Der Eigenbetrieb stimme daher der Aussage des Rechnungshofs nicht zu, es seien erneut erhöhte Konzentrationen von Legionellen in betroffenen Anlagen zu erwarten. Zukünftig wolle IB aber Risikoabschätzungen bei erhöhten Legionellenkonzentrationen durchführen.



- 217 Der Eigenbetrieb übersieht, dass Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen in Gebäudewasserversorgungsanlagen nur dann nachhaltig wirksam sind, wenn die planerischen, bau- oder betriebstechnischen Ursachen einer Legionellenkontamination vorab ermittelt und beseitigt wurden. Dies gilt insbesondere, weil die ausschließlich zur Reinigung und Desinfektion eingeleiteten Maßnahmen, wie von IB selbst eingeräumt, in 30 % bis 40 % der Fälle nicht erfolgreich waren. Der Rechnungshof erwartet vom Eigenbetrieb, seinen Handlungspflichten in Bezug auf Legionellen nunmehr vollumfänglich nachzukommen.
- 218 Das Gesundheitsamt hat angekündigt, bis Mitte 2026 alle Betreiber:innen von Gebäudewasserversorgungsanlagen, aus denen Trinkwasser öffentlich zur Verfügung gestellt wird, auf die Handlungspflichten der TrinkwV in Bezug auf Legionellen hinzuweisen. Darüber hinaus plane das Gesundheitsamt, ein einheitliches Verfahren für Legionellenbefunde zu erarbeiten und dazu auch Kriterien zur Risikobewertung sowie ein standardisiertes Bewertungsschema zu entwickeln.

2.3 Untersuchungen in Bezug auf *Pseudomonas aeruginosa*

- 219 *Pseudomonas aeruginosa* ist ein Krankheitserreger, der insbesondere bei vulnerablen Gruppen, etwa Kindern, älteren sowie immungeschwächten Menschen, schwere, teils lebensbedrohliche Infektionen verursachen kann. Im Zusammenhang mit Baumaßnahmen besteht eine erhöhte Gefahr, den Erreger in Trinkwasserinstallationen einzutragen, wo er sich vermehren kann. Über die Anforderungen der TrinkwV hinaus empfiehlt das Umweltbundesamt seit dem Jahr 2017 daher, nach dem Abschluss von Baumaßnahmen, unter anderem in Kindertagesstätten, eine Untersuchung des Trinkwassers auf *Pseudomonas aeruginosa*.
- 220 Der Rechnungshof hat IB auf die Empfehlungen des Umweltbundesamts hingewiesen. Der Eigenbetrieb hat daraufhin eingeräumt, nach dem Abschluss von Baumaßnahmen in Kindertagesstätten bisher regelmäßig keine solchen Untersuchungen durchgeführt zu haben. Er hat zugesagt, diese zukünftig vorzunehmen.

2.4 Betrieb von Gebäudewasserversorgungsanlagen

- 221 Gebäudewasserversorgungsanlagen sind mindestens nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu betreiben. Dazu gehört es, bei der Trinkwassererwärmung gewisse Mindesttemperaturen einzuhalten, um eine Vermehrung von Legionellen zu verhindern. Werden Gebäudewasserversorgungsanlagen nicht nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik betrieben, liegt eine Ordnungswidrigkeit vor.

- 222 Im Rahmen der durch IB in Auftrag gegebenen Trinkwasseruntersuchungen auf Legionellen wurde auch die Temperatur des Trinkwassers an den Probennahmestellen gemessen. In 4 von 43 durch den Rechnungshof ausgewählten Gebäuden wiesen die Untersuchungsergebnisse zwischen 2020 und 2024 über mehrere Jahre hinweg Unterschreitungen der notwendigen Mindesttemperaturen auf.
- 223 Der Rechnungshof hat IB dafür kritisiert, einen ordnungsgemäßen Betrieb der Gebäudewasserversorgungsanlagen in den öffentlichen Gebäuden Bremens nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik bisher nicht sichergestellt zu haben. Dadurch besteht neben der Gesundheitsgefahr für die Gebäudenutzer:innen das Risiko, aufwendige und gegebenenfalls kostspielige Maßnahmen zum Beseitigen von erhöhten Legionellenkonzentrationen durchführen zu müssen. Ebenso entfällt für diese Gebäudewasserversorgungsanlagen die Grundlage, beim Gesundheitsamt längere Untersuchungsintervalle in Bezug auf Legionellen zu beantragen. Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, Abweichungen zum ordnungsgemäßen Betrieb stets kurzfristig abzustellen.
- 224 Der Eigenbetrieb hat angekündigt, Prozesse sowie Dokumentationen optimieren zu wollen. Der Rechnungshof erwartet von IB eine zeitnahe Umsetzung der Ankündigungen.

3 Aufträge für Trinkwasseruntersuchungen

- 225 Nach der TrinkwV sind nicht nur die vorgeschriebenen Untersuchungen des Trinkwassers, sondern auch die Probennahmen ausschließlich von einer dafür zugelassenen Untersuchungsstelle durchzuführen. Andernfalls liegt eine Ordnungswidrigkeit vor. Dies soll eine hohe Qualität der Probennahme sowie die Unparteilichkeit der Probennehmer:innen gewährleisten. Bei Aufträgen für Trinkwasseruntersuchungen hat IB als öffentlicher Auftraggeber außerdem das Vergaberecht zu beachten. Öffentliche Aufträge sind im Wettbewerb zu vergeben, um eine wirtschaftliche Beschaffung sicherzustellen.
- 226 IB beauftragte in den Jahren 2020 bis 2024 entgegen der TrinkwV Trinkwasserbeprobungen mit einem Gesamtwert von mehr als 200 T€ nicht bei einer der zugelassenen Untersuchungsstellen. Stattdessen wurde - ohne Wettbewerb herzustellen - ein eigenständig tätiger Probennehmer beauftragt. Dieser sandte die gezogenen Proben auftragsgemäß zum Auswerten an eine zugelassene Untersuchungsstelle. Die Preise für die Beprobungen wurden regelmäßig vom direkt beauftragten Probennehmer erhöht und von IB widerspruchslos gezahlt.



- 227 Der Rechnungshof hat die ordnungs- und vergaberechtswidrige sowie unwirtschaftliche Beauftragung von Trinkwasseruntersuchungen gerügt. Da eine ausreichende Qualität sowie die Unparteilichkeit bei dem von IB beauftragten Probennehmer nicht hinreichend sichergestellt ist, riskiert der Eigenbetrieb, etwaige Schadensersatzforderungen nicht abwenden zu können. Daher hat der Rechnungshof IB aufgefordert, die entsprechenden Vorgaben der TrinkwV sowie des Vergaberechts zu beachten. Zudem hat er dafür den Abschluss von Rahmenvereinbarungen empfohlen.
- 228 IB hat in seiner Stellungnahme angekündigt, die rechtskonforme Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung vorzubereiten. Darüber hinaus gab der Eigenbetrieb an, die bisherige Beauftragung von Trinkwasserbeprobungen sei keineswegs unwirtschaftlich gewesen, weil ihm inzwischen vorliegende Vergleichsangebote preislich höher gelegen hätten.
- 229 Der Rechnungshof erwartet vom Eigenbetrieb, die angekündigte Rahmenvereinbarung zügig und rechtskonform abzuschließen. Überdies weist er IB nochmals darauf hin, dass die durch den Eigenbetrieb in der Vergangenheit in Auftrag gegebenen Trinkwasserbeprobungen ordnungswidrig und damit schon aus diesem Grund unwirtschaftlich waren, weil sie nicht den Anforderungen der TrinkwV entsprachen.

4 Anzeigen beim Gesundheitsamt

- 230 Gebäudebetreiber:innen haben dem Gesundheitsamt anzuzeigen, wenn sie Gebäudewasserversorgungsanlagen, aus denen Trinkwasser öffentlich zur Verfügung gestellt wird, errichten, in Betrieb nehmen, wesentlich verändern oder stilllegen. Die Wasserversorgungsanlagen dieser Gebäude hat das Gesundheitsamt in ein nach der TrinkwV vorgeschriebenes Überwachungsprogramm einzubeziehen. Unterbleiben die Anzeigen, handeln Gebäudebetreiber:innen ordnungswidrig.
- 231 Allein im Zeitraum zwischen August 2023 und Oktober 2024 stellte IB nach eigenen Angaben 20 Baumaßnahmen - insbesondere Schulen und Kindertagesstätten - fertig, für die die geforderten Anzeigen beim Gesundheitsamt nicht gestellt wurden.
- 232 Der Rechnungshof hat das ordnungswidrige Unterlassen von Anzeigen durch IB gerügt. Stellen Gebäudebetreiber:innen die geforderten Anzeigen nicht, fehlt dem Gesundheitsamt eine wichtige Grundlage für das vorgeschriebene Überwachungsprogramm. Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, unverzüglich die nach der TrinkwV erforderlichen Anzeigen an das Gesundheitsamt zu stellen.

- 233 IB hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, das Gesundheitsamt im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen, sodass es ohnehin Kenntnis von relevanten Gebäudewasserversorgungsanlagen erhalte. Dabei erkennt IB jedoch, dass das Gesundheitsamt nicht bei allen, sondern lediglich bei bestimmten Baugenehmigungsverfahren beteiligt wird, und damit nicht sichergestellt ist, dass es stets Kenntnis über die nach der TrinkwV relevanten Fälle erhält. IB hat nunmehr ein Anzeigeverfahren mit dem Gesundheitsamt abgestimmt und eingeführt. Der Rechnungshof merkt an, dass IB regelmäßig zu kontrollieren hat, ob tatsächlich alle erforderlichen Anzeigen gestellt werden.
- 234 Das Gesundheitsamt legte dar, in den Jahren 2020 bis 2024 insgesamt lediglich drei Anzeigen von Betreiber:innen öffentlicher Gebäude erhalten zu haben. Obwohl es selbst von einer hohen Zahl nicht angezeigter Anlagen ausging, recherchierte das Gesundheitsamt nicht selbstständig nach Gebäuden mit anzeigepflichtigen Anlagen. Auch leitete es keine Ordnungswidrigkeitenverfahren aufgrund von unterlassenen Anzeigen ein. Eine zentrale Übersicht über Gebäudewasserversorgungsanlagen, aus denen Trinkwasser für die Öffentlichkeit bereitgestellt wird, führte das Gesundheitsamt ebenfalls nicht.
- 235 In den Jahren 2020 bis 2024 wurde in Bremen eine Vielzahl von Gebäuden mit anzeigepflichtigen Gebäudewasserversorgungsanlagen errichtet oder umgebaut. Ein Großteil der Gebäudebetreiber:innen unterlässt demnach die vorgeschriebenen Anzeigen. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Gesundheitsamt bisher keine Anstrengungen unternommen hatte, anzeigepflichtige Gebäudewasserversorgungsanlagen zu ermitteln, für die noch keine Anzeigen eingegangen waren. Er hat vom Gesundheitsamt gefordert, ausbleibende Anzeigen durch Ordnungswidrigkeitenverfahren zu sanktionieren, damit Gebäudebetreiber:innen ihren Anzeigepflichten zukünftig nachkommen. Außerdem hat der Rechnungshof das Gesundheitsamt aufgefordert, eine zentrale Übersicht über die angezeigten Gebäudewasserversorgungsanlagen in Bremen zu führen, die als Grundlage für sein Überwachungsprogramm zu nutzen ist. Er hat angeregt, zu prüfen, ob für die Anzeigen einheitliche elektronische Datenverarbeitungsverfahren angewendet werden können, um den Gebäudebetreiber:innen die Erfüllung der Anzeigepflicht und dem Gesundheitsamt die Bearbeitung der Anzeigen zu erleichtern.
- 236 Das Gesundheitsamt hat zugesichert, Abhilfe zu schaffen. Dazu wolle es im ersten Quartal 2026 ein standardisiertes, rein digitales Anzeigeverfahren bereitstellen. Mit diesem Verfahren sei es möglich, die Anzeigen direkt in eine Fachsoftware einzubinden, um eine zentrale Übersicht aller relevanten Wasserversorgungsanlagen der Stadt Bremen aufzubauen. Außerdem beabsichtige das Gesundheitsamt, bis zum Ende des Jahres 2026 ein Verfahren zur



Ermittlung potenziell nicht angezeigter Anlagen zu entwickeln. Parallel prüfe es, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Ordnungswidrigkeitenverfahren rechtlich und organisatorisch möglich und angemessen wären.

- 237 Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigungen des Gesundheitsamts. Er merkt an, dass Ordnungswidrigkeitenverfahren vor allem dazu dienen sollen, das Anzeigeverhalten der Gebäudebetreiber:innen zu verbessern, um den Gesundheitsschutz zu erhöhen.

5 Überwachung durch das Gesundheitsamt

- 238 Im Rahmen des Überwachungsprogramms von Gebäudewasserversorgungsanlagen, aus denen Trinkwasser öffentlich zur Verfügung gestellt wird, hat das Gesundheitsamt diese Anlagen, wenn erforderlich, zu besichtigen sowie Wasserproben zu entnehmen und diese untersuchen zu lassen. In Bezug auf Parameter, welche sich in Gebäudewasserversorgungsanlagen nachteilig verändern können, etwa Blei und Kupfer, muss das Gesundheitsamt Wasserproben in einer durch die TrinkwV vorgegebenen Häufigkeit entnehmen und untersuchen. Über die Anforderungen der TrinkwV hinaus empfiehlt das Umweltbundesamt auch den Krankheitserreger *Pseudomonas aeruginosa* (Tz. 219) in die Überwachung einzubeziehen.
- 239 Überdies ist eine jährliche Berichterstattung über die Beschaffenheit des Trinkwassers an das Bundesministerium für Gesundheit vorgeschrieben. Dafür hat das Gesundheitsamt die Trinkwasseruntersuchungen seines Überwachungsprogramms vorab so zu planen, dass aus ihnen eine repräsentative Aussage über die Trinkwasserqualität in Bremen getroffen werden kann. Diese Planung hat das Gesundheitsamt jährlich in einem sogenannten Berichtsplan festzulegen.
- 240 Das Gesundheitsamt kam seiner Pflicht zur Überwachung von Gebäudewasserversorgungsanlagen, aus denen Trinkwasser öffentlich zur Verfügung gestellt wird, nicht nach. In den Jahren 2020 bis 2024 hatte es im Rahmen seines Überwachungsprogramms Gebäudewasserversorgungsanlagen weder besichtigt noch Wasserproben entnommen. Außerdem erstellte es bisher keine Berichtspläne.
- 241 Der Rechnungshof hat die ungenügende Erfüllung der Überwachungspflicht durch das Gesundheitsamt gerügt, weil bei ausbleibender Überwachung unzureichende Trinkwasserqualität unentdeckt bleibt und so gesundheitsschädliche Auswirkungen auf die Nutzer:innen von öffentlichen Gebäuden in Bremen wahrscheinlicher werden. Er hat das Gesundheitsamt aufgefordert, eine den Anforderungen der TrinkwV entsprechende Überwachung von

Gebäudewasserversorgungsanlagen sicherzustellen und dabei auch die Empfehlungen des Umweltbundesamts einzubeziehen. Außerdem hat der Rechnungshof das Gesundheitsamt aufgefordert, zukünftig jährliche Berichtspläne zu erstellen, um eine ordnungsgemäße Berichterstattung an das Bundesministerium für Gesundheit sicherzustellen. Das Gesundheitsamt hat zugesagt, die Forderungen ab dem Jahr 2026 umzusetzen.

Inneres

Bürgeramt

Vorlaufzeiten für Termine von regelmäßig drei Monaten belegen Defizite in der Steuerung des Terminmanagements und stehen im Widerspruch zu den Zielen einer dienstleistungsorientierten Verwaltung.

Eine methodengerechte und belastbare Personalbedarfsbemessung für das Bürgeramt fehlt, sodass eine wirksame und wirtschaftliche Personalsteuerung nicht möglich ist.

Eine konsequente Nutzung der Digitalisierung ist Voraussetzung für eine effiziente Aufgabenerledigung im Bürgeramt.

1 Entwicklungen im Bürgeramt

- 242 Das Bürgeramt ging im Jahr 2017 als eigenständige Organisationseinheit aus dem ehemaligen Stadtamt hervor. Es ist der Senatorin für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet und betreibt an verschiedenen Standorten im Stadtgebiet BürgerServiceCenter (BSC). Das Bürgeramt bearbeitet hauptsächlich bundeseinheitlich geregelte Vorgänge aus den Bereichen Pass- und Meldewesen sowie Fahrzeugangelegenheiten. Daneben erteilt es auch Auskünfte an andere Behörden, unter anderem über Meldedaten, und stellt auf Antrag Führungszeugnisse aus. Teilweise besteht die Möglichkeit, Dienstleistungen des Bürgeramts online in Anspruch zu nehmen. Diese Angebote wurden im Prüfungszeitraum nur wenig genutzt.
- 243 Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der erledigten Vorgänge in wesentlichen Dienstleistungsbereichen des Bürgeramts in den Jahren 2019 bis 2024 dar.

Vorgangszahlen des Bürgeramts						
Dienstleistungs- bereiche	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zulassungswesen	162.222	157.326	155.489	138.462	146.669	147.350
Pässe und Ausweise	90.375	77.327	88.097	100.629	107.909	96.752
Meldeangelegen- heiten	77.323	67.047	66.612	68.985	73.301	58.267
Fahrerlaubnisse	36.561	28.565	36.093	40.999	46.258	47.430
Führungszeugnisse	28.831	24.725	27.725	23.872	19.703	16.373
Gesamt	395.312	354.990	374.016	372.947	393.840	366.172

- 244 Im Betrachtungszeitraum schwankte die Anzahl der Vorgänge zwischen etwa 350.000 und etwas über 390.000 jährlich. Im Jahr 2024 entfielen mit 147.000 Vorgängen die meisten auf das Zulassungswesen, wie etwa das An-, Um- und Abmelden von Fahrzeugen. Pass- und Ausweisangelegenheiten stellten mit durchschnittlich 97.000 den zweitgrößten Bereich dar.
- 245 Das Bürgertelefon Bremen (BTB) unterstützt das Bürgeramt unter anderem bei Terminvergaben und stellt ihm Daten aus dem Terminmanagementsystem zur Verfügung, die für Steuerungs- und Controllingzwecke genutzt werden können.

2 Leistungserbringung und Terminvorlauf

2.1 Terminmanagement

- 246 Während der Corona-Pandemie stellte das Bürgeramt sein Terminmanagement um und bearbeitete Vorgänge grundsätzlich nur nach Terminvereinbarung. Seine Schwerpunktsetzung auf Terminkund:innen behielt das Bürgeramt auch nach der Pandemiezeit bei. Zugang zu den Terminen erhalten Bürger:innen online oder telefonisch über das BTB. Die folgende Tabelle stellt zum Stichtag 4. September 2024 Auswertungen des Ressorts zu Vorlaufzeiten - das heißt für den Zeitraum von der Terminvereinbarung bis zum vorgesehenen Termin - für ausgewählte Bereiche für die drei BSC der Stadtgemeinde dar. Sie zeigt nicht, wann die jeweiligen Vorgänge tatsächlich bearbeitet wurden, denn Bürger:innen können durch kurzfristig freiwerdende Termine oder durch Spontanbesuche ihre Anliegen zum Teil schneller erledigen.

Vorlaufzeiten (Dauer zwischen Buchung und vorgesehenem Termin) zum Stichtag 4. September 2024 in Tagen			
Dienstleistungs- bereiche	BSC Mitte	BSC Nord	BSC Stresemann- str./Bürgeramt
Pässe und Ausweise	117	114	114
Meldeangelegen- heiten	117	130	130

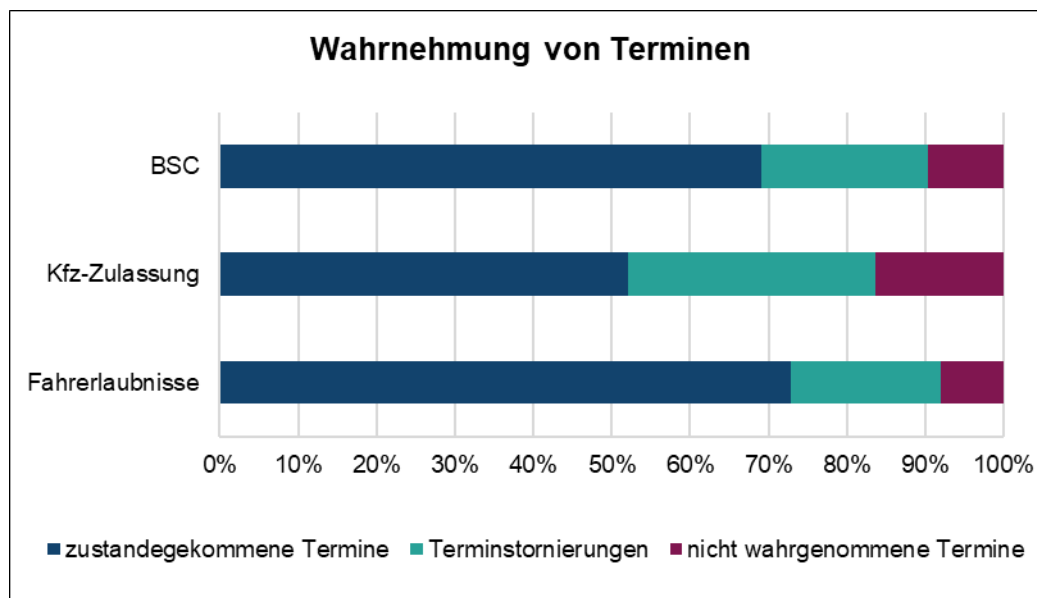
- 247 Zum Stichtag betrugen die Vorlaufzeiten in den Dienstleistungsbereichen Reisepass- und Personalausweisangelegenheiten 114 bis 117 Tage und bei den Meldeangelegenheiten 117 bis 130 Tage. Damit lag der Zeitraum zwischen Terminbuchung und vorgesehenem Termin in allen BSC bei rund vier Monaten, wobei bei den Meldeangelegenheiten die höchsten Vorlaufzeiten festzustellen waren.
- 248 Das Ressort verwies auf das Projekt „Reduzierung der Wartezeiten und Optimierung der Terminvergabe im Bürgeramt“, wonach für Anliegen im Bereich der Pass-, Ausweis- und Meldeangelegenheiten spätestens innerhalb von 31 Kalendertagen ein planbarer Termin zur Verfügung stehen soll. Es gab an, dass sich die Vorlaufzeiten verringert und mehr als die Hälfte der Bürger:innen Terminangebote mit einer Vorlaufzeit von weniger als 32 Tagen erhalten hätten. Im November 2025 habe die Vorlaufzeit für Pass- und Ausweisangelegenheiten durchschnittlich ungefähr 80 Tage betragen, wobei 64 % der Bürger:innen ein Termin in weniger als 32 Tagen angeboten worden sei. Bei Meldeangelegenheiten hätten bei durchschnittlich etwa 94 Tagen Vorlaufzeit 67 % der Bürger:innen ein Terminangebot für in weniger als 32 Tagen erhalten.
- 249 Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass zwar eine Reduzierung der Vorlaufzeiten erreicht worden ist, diese jedoch regelmäßig noch immer mehrere Monate betragen. Mindestens ein Drittel der Bürger:innen können keinen Termin innerhalb der nächsten 31 Kalendertage erhalten, um Anliegen zu erledigen. Damit verfehlt das Bürgeramt die im Projekt festgelegte Zielvorgabe.
- 250 Der Rechnungshof führte exemplarisch Terminabfragen in Städten mit vergleichbaren Einwohner:innenzahlen für einzelne Anliegen aus den Bereichen Pass- und Meldewesen durch. Die durchschnittliche Vorlaufzeit betrug in den Jahren 2024 und 2025 für einen Termin zur Beantragung eines Reisepasses wenige Tage. Ähnlich verlief die Recherche zur Anmeldung eines Erstwohnsitzes.

- 251 Seit August 2024 haben Bürger:innen an zwei halben Tagen in der Woche die Möglichkeit, einige Leistungen des Bürgeramts ohne vorherige Terminvereinbarung in Anspruch zu nehmen. Dieses Angebot wurde anfangs stark nachgefragt.
- 252 Mit einer Vorlaufzeit von drei Monaten können Bürger:innen vielfach nicht verlässlich einschätzen, ob sie den gebuchten Termin tatsächlich wahrnehmen können. In der Folge buchen sie oft vorsorglich mehrere Termine, um über eine Alternative zu verfügen. Dieses Vorgehen reduziert die Zahl der im System verfügbaren Termine und verlängert die Vorlaufzeiten. Zwar können Bürger:innen durch kurzfristig freiwerdende Termine oder durch Spontanbesuche ihre Anliegen zum Teil schneller erledigen. Insgesamt wurden die langen Vorlaufzeiten dadurch jedoch nicht wesentlich verringert.
- 253 Neben der Verbesserung der Terminkoordination plante das Ressort bereits bei der Einführung des Online-Terminmanagementsystems, Informationen über voraussichtliche Wartezeiten in Wartezonen und im Internet bereitzustellen. Mit solchen Echtzeitmonitoren können die Auslastungen an den einzelnen Standorten vorab im Internet eingesehen und Besuche besser geplant werden, um Wartezeiten zu vermeiden. Echtzeitmonitore werden in Bremen bislang nicht eingesetzt, während andere Städte sie bereits seit Jahren nutzen. Dort stehen Bürger:innen auch zunehmend Apps zur Verfügung, die Informationen und Serviceangebote bündeln, eine Terminbuchung oder -verwaltung ermöglichen und damit helfen, Vorlaufzeiten zu verkürzen.

2.2 Terminwahrnehmung und Bearbeitungsdauer

- 254 Viele ursprünglich vereinbarte Termine werden durch Kund:innen storniert oder letztlich nicht wahrgenommen. Beschäftigte des BTB bereiten daher jeden Morgen durch Abfrage im Terminmanagementsystem auf, welche der für diesen Tag vorgesehenen Kund:innen weitere Termine gebucht haben und melden diese weiteren Termine dem Bürgeramt. Wöchentlich werden auf diese Weise bis zu 500 zusätzliche Termine ermittelt. Die jeweiligen Sachbearbeitungen haben so die Möglichkeit, Bürger:innen auf die weiteren Termine anzusprechen und zu klären, ob diese wieder freigegeben werden können.
- 255 Für die Termine vorgesehene Zeitspannen (Terminfenster) orientieren sich überwiegend an einem 15-Minuten-Zeitraster. Nach Auskunft des Bürgeramts wurden die Terminfenster seit ihrer Einführung im Jahr 2017 nicht grundlegend überprüft oder angepasst.

- 256 Die Anteile der stornierten oder nicht wahrgenommenen Termine der BSC insgesamt und der Bereiche Kfz-Zulassungen und Fahrerlaubnisse im Zeitraum von Mai 2023 bis April 2024 zeigt die folgende Grafik.



- 257 Insgesamt wurden von den Bürger:innen nur etwas mehr als zwei Drittel der vereinbarten Termine wie ursprünglich geplant wahrgenommen, in der Kfz-Zulassung waren es sogar nur etwas mehr als die Hälfte. Von den zunächst vereinbarten Terminen in den BSC wurden im Schnitt 21 % wieder storniert. Am höchsten ist die Stornierungsquote in der Kfz-Zulassung, wo 32 % der Termine wieder abgesagt wurden. Bei den Fahrerlaubnissen war es mit 19 % noch fast jeder fünfte Termin. Zusätzlich wurden 10 % der Termine in den BSC, 8 % im Bereich Fahrerlaubnisse und 16 % im Bereich Kfz-Zulassung letztlich nicht wahrgenommen (Nichterscheinensquote).
- 258 Nach Auskunft des Bürgeramts ist ein Grund für die Mehrfachbuchung von Kfz-Zulassungsterminen, dass Bürger:innen mangels kurzfristig verfügbarer Termine häufig mehrere Termine für die Zulassung rund um den erwarteten Liefertermin oder das Kaufdatum eines Fahrzeugs buchen. Das Bürgeramt geht von einer Nichterscheinensquote von insgesamt 15 bis 25 % aus. Damit dies nicht zu Leerläufen in der Sachbearbeitung führt, hat es sein Terminangebot um 15 % ausgeweitet. Es differenziert dabei nicht nach unterschiedlichen Anliegen oder Bereichen.
- 259 Der Rechnungshof hat die Ausweitung des Terminangebots als geeignete Maßnahme bewertet, um Leerlaufzeiten durch nicht wahrgenommene Termine zu reduzieren und so eine höhere Auslastung zu erreichen sowie in der Folge zu mehr und kurzfristiger verfügbaren Terminen beizutragen. Da sich

die Anzahl nicht wahrgenommener Termine beispielsweise in den Bereichen Fahrerlaubnisse oder Zulassungsangelegenheiten deutlich unterscheidet, bietet es sich an, die Ausweitung an der Nichterscheinsquote des jeweiligen Bereichs auszurichten.

- 260 Über das Terminmanagementsystem (Tz. 245) sind tatsächliche Bearbeitungsdauern verschiedener vor Ort wahrgenommener Anliegen auswertbar. Daneben werden auch sogenannte normalisierte Bearbeitungszeiten ausgewiesen. Diese werden nach einer dazu mit dem Gesamtpersonalrat geschlossenen Dienstvereinbarung um stark abweichende Bearbeitungsdauern - sogenannte Ausreißer - bereinigt. Danach bleiben Werte, die um ein Fünftel unter oder um ein Fünffaches über den vorgesehenen Bearbeitungsdauern liegen, bei der Berechnung unberücksichtigt. Zudem ist in der Dienstvereinbarung festgelegt, dass Auswertungen nur auf Grundlage der normalisierten, nicht aber auf Basis tatsächlicher Bearbeitungsdauern erfolgen dürfen.
- 261 Durch die Bereinigung werden deutliche Überschreitungen tatsächlicher Bearbeitungsdauern berücksichtigt, kürzere Bearbeitungsdauern aber nicht gleichermaßen. Eine zügige Bearbeitung bleibt so viel häufiger bei der Berechnung der normalisierten Bearbeitungszeiten unberücksichtigt als eine langsame Arbeitsweise. Daher hat der Rechnungshof angeregt, dass Ressort und Bürgeramt auf eine Anpassung der Dienstvereinbarung hinwirken.
- 262 Der Rechnungshof wertete die im Terminmanagementsystem erfassten tatsächlichen durchschnittlichen Bearbeitungsdauern der wahrgenommenen Termine des Jahres 2023 aus und verglich sie mit den dafür jeweils festgesetzten Terminfenstern. Danach wurde nur knapp die Hälfte der vorgesehenen Zeit für die Bearbeitung benötigt. Auch die normalisierten Bearbeitungsdauern lagen etwa ein Drittel über den tatsächlichen. Die erheblichen Abweichungen zwischen tatsächlicher und eingeplanter Bearbeitungsdauer verdeutlichen, dass weitaus mehr und in der Folge auch zeitnähere Termine ermöglicht würden, wenn die Terminsteuerung an tatsächlichen Bearbeitungsdauern ausgerichtet wäre.
- 263 Das Ressort hat eingewandt, dass die in seinem Terminmanagementsystem erfassten Bearbeitungsdauern den Gütekriterien quantitativer Methoden nicht genügten und von eigenen statistischen Auswertungen abwichen. Bezogen auf alle Anliegen betrage danach die tatsächliche Bearbeitungszeit im Durchschnitt mehr als die Hälfte der festgelegten Termindauern. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die nunmehr vorgelegten Auswertungen des Ressorts auf derselben Datenquelle beruhen wie die Auswertungen des Rechnungshofs. Es ist widersprüchlich, die Datenbasis generell infrage zu



stellen und gleichzeitig die daraus gewonnenen eigenen Erkenntnisse als belastbar darzustellen. Soweit das Ressort ausführt, die durchschnittliche Bearbeitungszeit betrage mehr als die Hälfte der festgelegten Termindauern, bestätigt dies zudem im Ergebnis die Feststellung des Rechnungshofs, wonach die Terminfenster zu großzügig bemessen sind. Darüber hinaus berücksichtigen die Auswertungen des Ressorts nicht die unterschiedliche Häufigkeit der einzelnen Dienstleistungen.

2.3 Notwendige Verbesserungen

- 264 Die seit Jahren unverändert langen Vorlaufzeiten stehen im Widerspruch zu den strategischen Zielen des Senats, wonach die Verwaltung dienstleistungsorientiert arbeiten und vorhandene technische wie strukturelle Möglichkeiten konsequent nutzen soll. Während in Bremen Vorlaufzeiten von mehreren Monaten bestehen, liegen sie in vergleichbaren Städten meist bei wenigen Tagen. Auch die hohe Zahl nicht wahrgenommener oder mehrfach gebuchter Termine sowie die Verwendung zu großzügig bemessener Terminfenster offenbaren interne strukturelle Mängel eines insgesamt ineffizienten Terminmanagements.
- 265 Um die bestehenden umfangreichen Probleme im Sinne einer dienstleistungsorientierten Verwaltung zu lösen, hat der Rechnungshof gefordert, die Steuerung des Terminmanagements - auch unter Nutzung von Erfahrungen anderer Kommunen - zu verbessern und dabei
- die bisherige Schwerpunktsetzung auf Terminvereinbarungen zu überdenken und zu prüfen, ob es sinnvoll ist, vermehrt offene Sprechzeiten anzubieten,
 - Terminfenster nach den tatsächlichen Bearbeitungszeiten auszurichten und auf eine Anpassung der Dienstvereinbarung hinzuwirken,
 - das Terminangebot entsprechend der jeweiligen bereichsbezogenen Nichterscheinsquote methodisch korrekt auszuweiten,
 - im Falle der Beibehaltung sowie der Ausweitung von offenen Sprechzeiten Echtzeitmonitore einzuführen, um eine gleichmäßigere Auslastung und höhere Transparenz zu erreichen und
 - die Einführung einer App zur Terminbuchung und -verwaltung zu prüfen.
- 266 Ressort und Bürgeramt betonen die Wichtigkeit einer dienstleistungsorientierten Verwaltung und streben an, gezielt auf eine Reduzierung der

Terminvorlaufzeiten hinzuarbeiten. Weitere offene Sprechzeiten plane das Ressort gegenwärtig nicht, da dafür nach seiner Auffassung keine Nachfrage bestehe. So seien Ticketkontingente für offene Sprechzeiten an einem Standort teilweise ungenutzt geblieben. Vor diesem Hintergrund sehe es auch keine Notwendigkeit, Echtzeitmonitore einzuführen. Das Ressort räumt ein, dass die Dienstvereinbarung den Handlungsspielraum bei der Terminsteuerung begrenze. Es halte die Dienstvereinbarung daher für nicht praxistauglich und strebe eine Überarbeitung an. Eine App für Termine und deren Verwaltung einzuführen, sieht das Ressort in der alleinigen Verantwortung des Senators für Finanzen.

- 267 Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass sich die Einschätzung des Ressorts zur geringen Nachfrage nach offenen Sprechzeiten bislang nur auf ein sehr begrenztes Angebot an zwei halben Tagen bezieht. Daraus lassen sich keine belastbaren Rückschlüsse auf die grundsätzliche Akzeptanz offener Sprechzeiten ziehen. Erst ein breiteres Angebot ermöglichte es Bürger:innen, das Bürgeramt ohne aufwändige Planung und Recherche aufzusuchen. Echtzeitmonitore könnten dies zusätzlich unterstützen. Der Rechnungshof regt daher an, offene Sprechzeiten versuchsweise auszuweiten und systematisch auszuwerten, um eine belastbare Entscheidungsgrundlage zu schaffen. Dabei könnte im Sinne der Dienstleistungsorientierung auch geprüft werden, ob durch längere oder andere Öffnungszeiten mehr Anliegen erledigt werden können und sich so eine Reduzierung der Terminvorlaufzeiten erreichen lässt.
- 268 Bei der vom Ressort beabsichtigten Überarbeitung der Dienstvereinbarung ist sicherzustellen, dass der Personaleinsatz nach den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an tatsächlichen Bearbeitungsdauern ausgerichtet wird. Zudem sollte das Ressort neben der bereits begonnenen Werbung für vorhandene Onlineangebote mit dem Senator für Finanzen digitale Möglichkeiten zur Terminbuchung und -verwaltung abstimmen, um das Terminmanagement im Sinne einer dienstleistungsorientierten Verwaltung zu vereinfachen.

3 Meldeangelegenheiten

- 269 Nach § 17 Abs. 1 Bundesmeldegesetz (BMG) besteht die Pflicht, sich bei einem Umzug binnen zwei Wochen nach dem Einzug anzumelden. Beim Bürgeramt sind Termine für Ummeldungen regelmäßig nicht innerhalb dieses Zeitraumes verfügbar (Tz. 246). Nach einem Hinweisblatt des Bürgeramts gilt die Frist jedoch als gewahrt, wenn Bürger:innen innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug einen Termin zur Ummeldung buchen.



- 270 Diese Praxis kann dazu führen, dass Daten des Melderegisters über Wochen oder Monate unrichtig sind. Dadurch können betroffene Personen andere staatliche Leistungen gegebenenfalls nicht oder nur mit zusätzlichem Aufwand in Anspruch nehmen, etwa bei Anmeldungen für Schulen oder Kindertagesstätten. Bei der Auskunft an öffentliche Stellen kann ein nicht aktuelles Melderegister dazu führen, dass beispielsweise der Polizei Meldeadressen mitgeteilt werden, an denen Personen unter Umständen schon seit Monaten nicht mehr wohnhaft sind. Gleiches gilt für Unternehmen oder private Dritte, die aktuelle Daten des Melderegisters für ihr Forderungsmanagement benötigen.
- 271 Nach § 6 Abs. 1 BMG sind Meldebehörden verpflichtet, alle öffentlichen Stellen, die in der Zeit bis zur Korrektur falsche Auskünfte erhalten haben, über den Fehler und die jeweils richtige Meldeadresse zu unterrichten (Korrekturmeldung). Trotz gesetzlicher Verpflichtung erteilt das Bürgeramt keine Korrekturmeldungen. Grund dafür sei, dass systemseitig nicht nachvollzogen werden könnte, welche Stellen auf die Daten zugegriffen haben.
- 272 Unvollständige Melderegister können auch die Interessen des Landes beeinträchtigen. So wurde im Juli 2024 mit Veröffentlichung des Zensusberichts bekannt, dass die bremische Einwohner:innenzahl zur Jahresmitte 2022 um 13.111 Personen höher war als es die Bevölkerungsfortschreibung hätte erwarten lassen. Die Einwohner:innenzahl bildet die Grundlage für Zahlungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, dem sogenannten Finanzkraftausgleich, bei dem pro Einwohner:in jährlich ein Betrag gezahlt wird. Eine verspätet festgestellte - tatsächlich höhere - Einwohner:innenzahl führt insoweit zu verspätet eingehenden Zahlungen, was bei den für die Jahre 2022 und 2023 korrigierten Zahlungen einen Betrag in Höhe von 147 Mio. € ausgemacht hatte.
- 273 Der Zensus soll laut Statistischem Bundesamt schrittweise hin zu einem registerbasierten Verfahren weiterentwickelt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss fortlaufend überprüft werden, ob Daten für den Zensus noch grundrechtsschonender erhoben werden können (BVerfGE - 2 BvF 1/15 -). Daher sei mit dem sogenannten Registerzensus beabsichtigt, die Daten zunehmend in der benötigten Qualität aus vorhandenen Quellen der Verwaltung zu gewinnen, automatisiert zusammenzuführen und aufzubereiten. Schon deshalb ist es zwingend erforderlich, auf vollständige und aktuelle Meldedaten zurückgreifen zu können.
- 274 Der Rechnungshof hat das Bürgeramt aufgefordert, die gesetzlichen Pflichten einzuhalten und fristgerechte Ummeldungen sowie Korrekturmeldungen sicherzustellen.

- 275 Das Ressort stimmt den Feststellungen im Wesentlichen zu, verweist jedoch darauf, dass die Frist zur Ummeldung durch die elektronische Wohnsitzanmeldung und offene Sprechzeiten eingehalten werden könne. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die Nutzungsquote digitaler Angebote nach Mitteilung des Ressorts derzeit nur 13 % betrage und selbst bei einer angestrebten Quote von 30 % weiterhin für 70 % der Ummeldungen ein Termin benötigt würde oder die geringen Kontingente für offene Sprechzeiten genutzt werden müssten. Solange der überwiegende Teil der Ummeldungen weiterhin vor Ort erfolgt, ist die Einhaltung der gesetzlichen Frist in der Praxis nicht gewährleistet.

4 Personalbedarf und -ausstattung

- 276 Der Stellenplan des Bürgeramts sah im Zeitraum von 2021 bis 2025 einen Sollwert zwischen rund 188 und 206 Vollzeiteinheiten (VZE) vor. Die tatsächliche Stellenbesetzung lag im Oktober 2025 bei rund 196 VZE.
- 277 Ressort und Bürgeramt erwarten für die nächsten Jahre einen sinkenden Personalbedarf, insbesondere infolge der fortschreitenden Digitalisierung. Eine methodengerechte Personalbedarfsberechnung, welche auch diese Effekte berücksichtigt, fehlt dem Bürgeramt allerdings. Dadurch kann der tatsächliche Personalbedarf nicht belastbar bestimmt werden.
- 278 Grundlage jeder Personalbemessung sind Daten zum Zeitaufwand, der benötigt wird, um Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Für die persönlichen Vorsprachen erfasst das Terminmanagementsystem diese tatsächlichen Bearbeitungszeiten (Tz. 260). Daneben bearbeitet das Bürgeramt auch rein schriftliche Vorgänge, etwa bei der Erstbeantragung eines Führerscheins oder bei Auskünften an andere Behörden, ohne den damit verbundenen Zeitaufwand systematisch zu erfassen. Zusätzlich gibt es weitere Zeiten, in denen allgemeine Tätigkeiten verrichtet oder Vorgänge bearbeitet werden, die nicht in einem Zusammenhang mit Vorsprachen stehen. Auch für die Bemessung dieser Zeiten verfügen weder Bürgeramt noch Ressort über belastbare Werte.
- 279 Beispielhaft hat der Rechnungshof die im Terminmanagementsystem erfassten tatsächlichen Bearbeitungszeiten für persönliche Vorsprachen ausgewertet. Danach fielen im Jahr 2023 für die wahrgenommenen Termine Bearbeitungszeiten im Umfang von 39.000 Stunden an. Dies entspricht rechnerisch einem Personalumfang von 22 VZE. Aktuellere Durchschnittsdaten des Ressorts für 2025 (Tz. 263) bestätigen dieses Ergebnis. Diese rein rechnerischen Ansätze können eine methodisch fundierte Personalbedarfsermittlung nicht ersetzen. Es liegt auf der Hand, dass der Personalbedarf durch weitere - noch



vom Ressort und Bürgeramt zu ermittelnde - Zeiten, etwa für schriftlich zu bearbeitende Anliegen, allgemeine Verwaltungstätigkeiten, Leitungsaufgaben oder sogenannte Verteilzeiten tatsächlich höher liegt. Gleichwohl muss geklärt werden, warum es bei einem Ist-Personalbestand des Bürgeramts von bis zu 196 VZE in den letzten Jahren derart lange Vorlaufzeiten für Termine gab und weiterhin gibt (ab Tz. 246).

- 280 Der Rechnungshof hat Ressort und Bürgeramt aufgefordert, die Ursachen für die langen Vorlaufzeiten zu ermitteln, Arbeitsabläufe zu optimieren und fortlaufend methodengerechte Personalbedarfsberechnungen durchzuführen, um den Personalbestand des Bürgeramts effektiv steuern zu können. Dazu ist es erforderlich, für alle Leistungen des Bürgeramts die tatsächlichen Bearbeitungszeiten belastbar zu ermitteln.
- 281 Einen wesentlichen Einfluss auf die verfügbare Personalkapazität hat der Krankenstand. Das Bürgeramt weist einen der höchsten Krankenstände in der Bremischen Verwaltung auf. Die durchschnittlichen Fehltage seiner Beschäftigten stiegen im Zeitraum von Juni 2017 bis Juni 2025 von 35 auf rund 49 Kalendertage an. Nach der Fehlzeitenstatistik des Finanzressorts lagen die durchschnittlichen Fehltage für die bremischen Dienststellen ab 2017 zunächst relativ konstant bei 25 Tagen. Seit 2022 sind sie auf 29 Tage im Jahr angestiegen.
- 282 Die Ausfälle belasten die anwesenden Beschäftigten und beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit des Bürgeramts. Gelänge es beispielsweise, die durchschnittlichen Krankheitstage mittelfristig wieder auf 35 Tage pro Jahr zu senken, ergäben sich zusätzliche Kapazitäten im Umfang von 10 VZE.
- 283 Der Rechnungshof erwartet vom Bürgeramt, sein Gesundheitsmanagement mit dem Ziel zu intensivieren, die Anzahl der Fehltage nachhaltig zu reduzieren. Die deutlich überhöhten Krankenstände sind dazu systematisch zu untersuchen, um Verbesserungen für die Beschäftigten zu erzielen. Maßnahmen aus dem Betrieblichen Eingliederungsmanagement können dazu Ansätze bieten.
- 284 Das Ressort erkennt die Notwendigkeit einer Personalbedarfsberechnung an. Es wies auf Belastungssituationen bei der Arbeit im Bürgeramt sowie auf bereits eingeleitete Maßnahmen im Gesundheitsmanagement hin, darunter Fortbildungen zum Stress- und Deeskalationsmanagement sowie standortbezogene Gesundheitsangebote. Es prüft zudem, ob zusätzliche Zeitpuffer eingeführt werden können.
- 285 Angesichts des weiterhin deutlich überdurchschnittlichen Krankenstands ist die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Eine Einführung zusätzlicher Zeitpuffer erachtet der Rechnungshof

nicht als zielführend, da die derzeit festgelegten Terminfenster die tatsächlichen Bearbeitungszeiten bereits jetzt zum Teil erheblich überschreiten (Tz. 262). Ergänzende Zeitpuffer würden die für die Aufgabenerledigung verfügbaren Zeiten weiter verringern und sind daher weder wirtschaftlich noch geeignet, die Terminvorlaufzeiten zu verkürzen.

- 286 Der Rechnungshof hält daher weiterhin eine methodengerechte Personalbedarfsberechnung für dringend erforderlich. Daneben sind die getroffenen Maßnahmen zur Reduzierung des Krankenstands einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

5 Modernisierung und Digitalisierung

- 287 Ressort und Bürgeramt verfolgen das Ziel, Leistungen verstärkt auch digital anzubieten. Bisher wurden jedoch viele Angebote später als in anderen Kommunen digitalisiert. So stehen Terminals für digitale Passbilder, Fingerabdrücke und Unterschriften erst seit Mitte 2024 zur Verfügung, obwohl andere Städte diese Technik bereits seit 2012 nutzen und sich damit die Bearbeitungszeit pro Ausweisdokument um ein Drittel verkürzen lässt. Ergänzend könnten weitere digitale Kommunikationsformen - etwa Videokonferenzen - das Serviceangebot sinnvoll erweitern und die Barrierefreiheit verbessern. Insbesondere das BTB arbeitet bereits mit Onlinemedien und könnte daher aufgrund seiner Kenntnisse des Bürgeramts Videokonferenzen anbieten.
- 288 Ressort und Bürgeramt haben bislang keine konkreten Zielgrößen oder erwarteten Effekte der Digitalisierung definiert. Ohne belastbare Planung lässt sich weder der Erfolg der Digitalisierung noch ihr Einfluss auf den Personalbedarf bewerten. Der Rechnungshof hat daher gefordert, die mit der Digitalisierung verfolgten Ziele festzulegen, deren Umsetzung regelmäßig zu überprüfen und erwartete Effizienzgewinne, insbesondere beim Personalbedarf, zu quantifizieren.
- 289 Das Ressort will die Digitalisierung weiter vorantreiben. Zudem beabsichtigt es, bestehende digitale Angebote stärker bekannt zu machen, um die Terminvorlaufzeiten zu reduzieren.
- 290 Der Rechnungshof erwartet, dass die Digitalisierung mit klaren Zielvorgaben und regelmäßigen Erfolgskontrollen gesteuert wird. Nur wenn die tatsächlichen Wirkungen der Digitalisierung belastbar nachgewiesen werden, können sie in eine methodengerechte Personalbedarfsbemessung einfließen. Zudem ist eine konsequente Nutzung digitaler Verfahren Voraussetzung für eine effiziente Aufgabenerledigung im Bürgeramt.

Bremer Volkshochschule - Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen

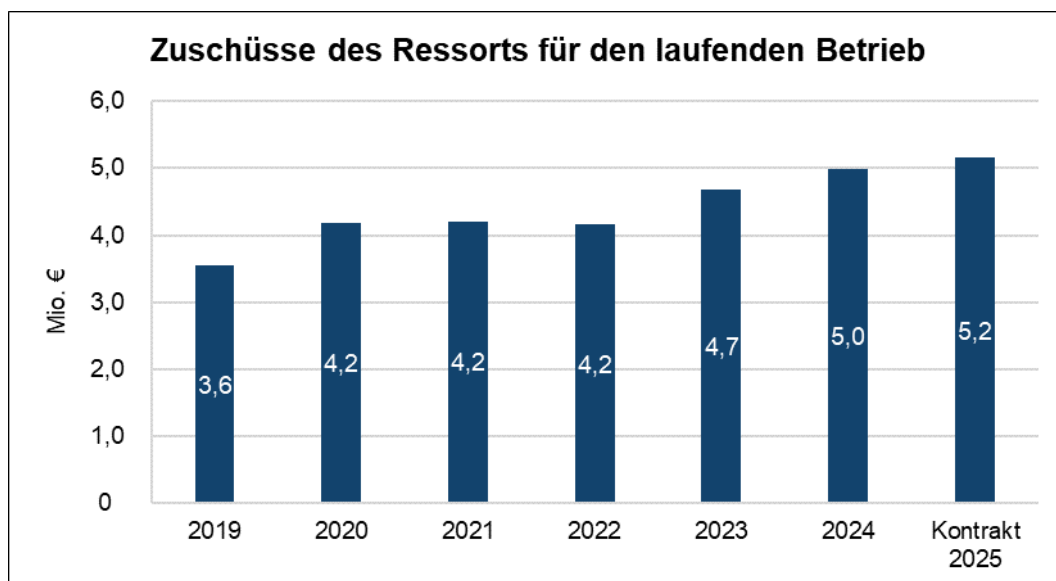
Trotz deutlicher Steigerung der Zuschüsse in den Jahren 2019 bis 2024 reichten die Mittel nicht aus, um den Geschäftsbetrieb der Bremer Volkshochschule zu finanzieren. Instrumente zur Steuerung ihrer Geschäftsbereiche und zur Ausgabensenkung nutzte die Volkshochschule bislang nicht ausreichend.

1 Der Eigenbetrieb

- 291 Die Bremer Volkshochschule (VHS) ist ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen. Rechtliche Grundlage für den Betrieb der VHS sind das Bremische Sondervermögensgesetz (BremSVG) und das Ortsgesetz über die VHS. Die VHS verfolgt das Ziel, mit einem öffentlichen, allgemein zugänglichen Angebot zum Bildungs-, Kultur- und Informationsauftrag der Stadtgemeinde Bremen beizutragen. Sie unterhält mehrere Standorte.
- 292 Der Senator für Kultur (Ressort) stellte der VHS für ihren laufenden Betrieb in den Jahren 2019 bis 2024 insgesamt 25,7 Mio. € zur Verfügung. Der größte Teil dieser Mittel wurde auf Grundlage von Kontrakten bewilligt. Einen anderen Teil der Mittel erhielt die VHS außerhalb der Kontrakte, zum Beispiel zur Finanzierung von Tarifmitteln, Energiekosten und Klimaschutzmaßnahmen. Neben den 25,7 Mio. € für den laufenden Betrieb führte das Ressort in den Jahren 2021 bis 2023 insgesamt 3,5 Mio. € dem Eigenkapital der VHS zu.
- 293 Im Durchschnitt des Jahres 2023 beschäftigte die VHS Personal mit etwa 89 Vollzeiteinheiten. Zeitgleich waren auch 707 freiberufliche Lehrkräfte tätig. Die VHS wird von einer Betriebsleitung und zwei Stellvertretungen geleitet. Das Ressort führt die Aufsicht über den Eigenbetrieb. Ein Betriebsausschuss berät und beschließt insbesondere über den Wirtschaftsplan, den Kontrakt zwischen der VHS und dem Ressort sowie über Geschäfts- und Honorarordnungen.

2 Wirtschaftliche Situation

- 294 Das Ressort gewährte der VHS in den Jahren von 2019 bis 2025 steigende Zuschüsse für deren laufenden Betrieb. Dies zeigt die folgende Grafik.



- 295 Das Ressort bewilligte der VHS in den Jahren 2020 bis 2022 höhere Zuschüsse für den laufenden Betrieb als im Jahr 2019. Es begründete die Steigerung einerseits mit der Pandemie und andererseits mit der Gewährung zusätzlicher Mittel, um existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. In den darauffolgenden Jahren stiegen die Zuschüsse allerdings weiter an. Sie lagen 2024 um 1,4 Mio. € über dem Niveau des Jahres 2019. Auch für 2025 sind um 1,6 Mio. € höhere Zuschüsse geplant als 2019. Trotz der gestiegenen Zuschüsse erzielte die VHS erhebliche Fehlbeträge zwischen 2,2 Mio. € im Jahr 2020 und 800 T€ im Jahr 2023. Für das Jahr 2024 erzielte die VHS einen Überschuss von 271 T€ bei einer um 310 T€ höheren Zuschusssumme als im Vorjahr.
- 296 Trotz Eigenkapitalzuführungen von 3,5 Mio. € in den Jahren 2021 bis 2023 verringerte sich das Eigenkapital der VHS seit dem Jahr 2019 um mehr als 1 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2024 wies die VHS ein negatives Eigenkapital von 1,1 Mio. € aus.
- 297 Auch die Liquiditätssituation der VHS war in den Jahren 2019 bis 2023 angespannt. In diesem Zeitraum benötigte sie für ihr laufendes Geschäft insgesamt 2,1 Mio. € mehr an Liquidität als ihr aus Zuschüssen und anderen Finanzierungsquellen zur Verfügung standen. Die Liquidität der VHS ist auch deswegen nicht im ausreichenden Maße vorhanden, weil das Ressort entgegen seiner Verpflichtung aus § 14 Abs. 5 BremSVG Verluste der VHS seit dem Jahr 2012 nicht mit Barmitteln ausgeglichen hatte.
- 298 Nach § 14 Abs. 5 BremSVG sind die Überschüsse der auf das Jahr mit einem Fehlbetrag folgenden fünf Jahre zur Tilgung zu verwenden. Falls die Fehlbeträge nach Ablauf von fünf Jahren nicht vollständig getilgt wurden und das



Eigenkapital für eine Kompensation nicht ausreicht, hat die Stadtgemeinde als Rechtsträgerin diese auszugleichen. Entsprechend hatte die VHS zum Ende des Jahres 2023 einen Anspruch auf Erstattung von 702 T€. Falls es der VHS nicht gelingt, in den Jahren 2025 bis 2028 selbst Überschüsse zu erzielen, werden ihr aufgrund aufgelaufener Verluste Ansprüche gegen die Stadtgemeinde im Umfang von bis zu 5 Mio. € entstehen.

- 299 Das Ressort wirkt diesen Entwicklungen nicht hinreichend entgegen, weil es dafür keine ausreichenden Mittel im Haushalt einplant. Damit verstößt es gegen die Regelungen des Bremischen Sondervermögensgesetzes, wonach die Leistungsfähigkeit und das Vermögen des Eigenbetriebs zu erhalten sind.
- 300 Der Rechnungshof hat dem Ressort und der VHS empfohlen, einen Plan zu erstellen, wie das Eigenkapital und die Liquidität der VHS mittelfristig verbessert werden können, um den Regelungen des Bremischen Sondervermögensgesetzes zu entsprechen. Er hat die VHS und das Ressort aufgefordert, ein Zahlungsziel für die offenen und absehbar entstehenden Forderungen der VHS gegen die Stadtgemeinde aus der Regelung des Bremischen Sondervermögensgesetzes zu vereinbaren.
- 301 Das Ressort hat zugesagt, ab dem Sommer 2025 ein regelmäßiges Liquiditätscontrolling durchzuführen. Zudem habe die VHS eine Liquiditätsplanung bis zum Jahr 2030 erstellt. Das Ressort meint allerdings, nicht gegen das Bremische Sondervermögensgesetz verstoßen zu haben, weil es erhebliche Haushaltsmittel aufgewendet habe, um den Bestand des Eigenbetriebs sicherzustellen. Den Erstattungsanspruch der VHS in Höhe von 702 T€ sowie den künftigen Ausgleich der Fehlbeträge nach dem Bremischen Sondervermögensgesetz habe nicht das Ressort, sondern die Stadtgemeinde Bremen zu leisten. Dem Ressort fehlten die dafür notwendigen Haushaltsmittel. Es stehe jedoch mit dem Finanzressort in Gesprächen, wie künftig mit Ansprüchen nach dem Bremischen Sondervermögensgesetz verfahren werden soll.
- 302 Die vom Ressort vertretene Auffassung zum Verstoß gegen das Bremische Sondervermögensgesetz geht fehl. Der Kultursenator ist nach der bremischen Landesverfassung Organ der Stadtgemeinde Bremen. Entsprechend hat das Ressort bereits bei der Aufstellung der Haushalte darauf zu achten, dass es Mittel für die Begleichung gesetzlicher Verpflichtungen der Stadtgemeinde gegenüber der VHS in ausreichender Höhe zur Verfügung stellen kann. Es ist erforderlich, die gegenüber der VHS bestehenden Verpflichtungen nach § 14 Abs. 5 BremSVG nunmehr zu erfüllen. Unabhängig davon muss der Geschäftsbetrieb der VHS angepasst werden. So könnten beispielsweise nicht-kostendeckende Angebote seltener oder gar nicht mehr vorgehalten und ungenutzte Räume untervermietet oder gekündigt werden.

3 Abrechnung von Zuschüssen

- 303 Der Kontrakt zwischen der VHS und dem Ressort legt die Höhe der jährlichen Zuschüsse auf Grundlage der Wirtschaftspläne abschließend fest. Lediglich Beiträge für während der Kontraktlaufzeit eintretende Tarifsteigerungen können zusätzlich gewährt werden. Gleichwohl zahlte das Ressort der VHS im Zeitraum von 2019 bis 2023 zusätzlich 1,2 Mio. € zweckbezogen für Sozialversicherungsbeiträge und Urlaubsentgelte freiberuflicher Lehrkräfte für die Jahre ab 2016. Es berief sich dabei auf die Rahmenvereinbarung für Dozentinnen und Dozenten der Bremer Volkshochschule. Nach dem Abrechnungsstand der VHS Mitte 2024 hatte diese 123 T€ nicht für diese Zwecke benötigt. Das Ressort forderte die zu viel gezahlten Beträge nicht zurück. Darüber hinaus zahlte das Ressort der VHS in den Jahren 2020 bis 2023 weitere 1,2 Mio. € zur Finanzierung von Honorarerhöhungen, ohne sich nachweisen zu lassen, in welcher Höhe die VHS die Mittel tatsächlich für diesen Finanzierungszweck verwendete.
- 304 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, die finanziellen Bedarfe der VHS nur nach den im Kontrakt getroffenen Vereinbarungen abzugelten. Ungeachtet dessen sind Mittel, die zum Beispiel für Urlaubsentgelte und Honorarerhöhungen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden, zumindest abzurechnen, und nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzufordern.
- 305 Das Ressort hat dies in seiner Stellungnahme zurückgewiesen und mitgeteilt, die zusätzlich gewährten Mittel erhöhten die Kontraktsumme. Es hat zudem darauf hingewiesen, dass selbstständig Tätige der VHS drei Jahre rückwirkend Beträge in Rechnung stellen können. Daher seien inzwischen nur noch 50 T€ überzahlt.
- 306 Entgegen der vom Ressort vertretenen Auffassung waren die zusätzlich gewährten Mittel nicht Bestandteil der Kontraktsumme. Das Ressort bewilligte sie vielmehrzweckgebunden mit einem separaten Bescheid. Zudem wäre es folgerichtig gewesen, die Ansprüche aus der Rahmenvereinbarung bereits in den Wirtschaftsplänen zu berücksichtigen. Das Ressort ist gesetzlich zur Aufsicht über die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der VHS verpflichtet. Die Zweckbindung der Mittel ist zu beachten, um eine Überkompensation von Aufwendungen zu vermeiden. Es ist daher notwendig, sich die zweckentsprechende Verwendung nachweisen zu lassen. Für die Jahre 2016 bis 2022 ist im Übrigen die dreijährige Frist bereits abgelaufen, sodass für diese Jahre eine Abrechnung anzufordern und überschüssige Mittel zurückzufordern sind.

4 Haushalts- und Wirtschaftsführung

4.1 Deckungsbeitragsrechnung

- 307 Nach dem Bremischen Sondervermögensgesetz ist die VHS verpflichtet, eine Kosten-Leistungs-Rechnung zu erstellen. Maßgeblich dafür ist der „Deckungsbeitrag“, der sich aus der Zuordnung der Erträge und Aufwendungen zu den jeweiligen Angeboten ergibt. In der „Deckungsbeitragsrechnung 1“ werden nur die direkt zurechenbaren Kosten für einen bestimmten Kurs einbezogen, beispielsweise für Unterrichtsmaterialien und Honorare der Lehrkräfte. Demgegenüber berücksichtigt eine „Deckungsbeitragsrechnung 3“ sämtliche Aufwendungen einer Organisation, beispielsweise für Räume, Energie sowie Verwaltung, und rechnet sie den Angeboten nach Schlüsseln zu. So kann der Beitrag eines bestimmten Angebots zum finanziellen Erfolg der Organisation bestimmt werden. Auf dieser Grundlage kann die VHS entscheiden, welche Angebote sie mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln erbringen kann.
- 308 Bereits mit der Errichtung des Eigenbetriebs im Jahr 1999 war die VHS verpflichtet, den Angeboten die entstehenden Einnahmen und Ausgaben präzise zuzuordnen. Noch im Jahr 2024 arbeitete sie im Wesentlichen mit der „Deckungsbeitragsrechnung 1“ und wendete diese teilweise fehlerhaft an. Die dort verrechneten Erträge aus Kursgebühren entsprachen nicht in allen Jahren den dazu in den testierten Jahresabschlüssen aufgeführten Beträgen. Auch die verwendeten Kennzahlen zu Unterrichtsstunden, Belegungen und zur Zahl der Veranstaltungen stimmten nicht mit den Kennzahlen überein, die die VHS jährlich gegenüber dem Ressort meldete.
- 309 Die VHS plante ursprünglich, die „Deckungsbeitragsrechnung 3“ zum zweiten Quartal 2024 einzuführen und damit die betriebswirtschaftliche Steuerung zu verbessern. Auf die Forderung des Rechnungshofs nach zügiger Einführung hat das Ressort inzwischen mitgeteilt, die Planungen seien nunmehr abgeschlossen und zum Stichtag 31. Dezember 2024 sei die erste „Deckungsbeitragsrechnung 3“ erstellt worden. Sie werde seither angewendet.
- 310 Diese Äußerung widerspricht dem Modernisierungskonzept vom September 2025, wonach die Auswertung für die Berufssprachkurse mittels „Deckungsbeitragsrechnung 3“ noch nicht möglich sei. Die Aussagekraft der gegenwärtig verwandten Deckungsbeitragsrechnung 3 ist damit eingeschränkt.
- 311 Ressort und VHS haben jedoch zugesagt, absehbar die „Deckungsbeitragsrechnung 3“ vollständig einzuführen.

4.2 Kostendeckung

- 312 Die VHS erzielte im Jahr 2023 knapp 30 % der Umsatzerlöse - also 2,4 Mio. € - mit Integrations- und Sprachkursen, die überwiegend aus Bundesmitteln finanziert wurden. Aufgrund von Mittelkürzungen des Bundes musste die VHS bereits terminierte Kurse im ersten Quartal 2025 absagen. Angesichts dessen hat der Rechnungshof Ressort und VHS empfohlen, auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren und Kosteneinsparungen, etwa durch Abmietungen, zu prüfen.
- 313 VHS und Ressort teilten in ihrer Stellungnahme mit, auf die veränderten Rahmenbedingungen habe die VHS reagiert, indem sie einen Wechsel zu berufsbezogenen Integrationskursen vollzogen habe. Finanzielle Einbußen für das Jahr 2025 seien nicht zu erwarten.
- 314 Es ist unsicher, ob die VHS durch den Wechsel zu berufsbezogenen Integrationskursen Umsatzerlöse wie in den Vorjahren erzielen wird. Der Rechnungshof hält daher an seiner Erwartung fest, dass die VHS Möglichkeiten der Kosteneinsparung prüft.
- 315 Im Jahr 2023 führte die VHS 154 EDV-Kurse durch, die durchschnittlich von etwa sechs Personen besucht wurden. Mit den Kursen erzielte sie nur einen geringen „Deckungsbeitrag 1“. Dies legt nahe, dass die EDV-Kurse die dafür anfallenden Gesamtkosten nur zu einem geringen Teil deckten.
- 316 Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, wie die Erträge aus den EDV-Kursen gesteigert und die dafür anfallenden Kosten gesenkt werden könnten. Denkbar wäre, die Angebote inhaltlich zu überarbeiten, um neue Zielgruppen anzusprechen. Zudem käme in Betracht, Kurse zusammenzufassen, um die Teilnehmendenzahlen je Kurs zu steigern.
- 317 Ressort und VHS haben erwidert, bereits Maßnahmen zur Kostensenkung und Einnahmensteigerung eingeleitet zu haben.

4.3 Honoraraufwendungen

- 318 In den Jahren 2019 bis 2023 wendete die VHS etwa 20 Mio. € für Honorare an freiberuflich tätige Lehrkräfte auf. Allein im Jahr 2023 waren es etwa 4,7 Mio. €. Bei stichprobenhaft geprüften Abrechnungen zeigten sich Mängel sowohl bei der Vertragsgestaltung als auch bei der Abrechnung. Die VHS hat mitgeteilt, neue Kontrollen eingeführt zu haben.
- 319 Nach einem Urteil des Bundessozialgerichts vom Juni 2022 („Herrenberg-Urteil“) ist die Frage der Abgrenzung zwischen selbstständig Tätigen und



Arbeitnehmer:innen auch bei Volkshochschulen neu zu bewerten. Infolge des Urteils könnten freiberufliche Lehrkräfte der VHS als deren Beschäftigte gelten. Würde ein Teil dieser Lehrkräfte in eine Festanstellung wechseln, hätte dies weitreichende organisatorische und finanzielle Folgen für die VHS.

- 320 Auf Bundesebene wurde inzwischen eine bis Ende 2026 geltende Übergangsregelung geschaffen, nach der weiterhin eine selbstständige Tätigkeit für eine VHS möglich ist. Zudem gibt es eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel, eine Lösung für den rechtssicheren Einsatz von Selbstständigen unter anderem bei Volkshochschulen zu erarbeiten.
- 321 Der Rechnungshof hat der VHS empfohlen, ungeachtet der auf Bundesebene bestehenden Initiativen schon jetzt im Sinne einer Risikobetrachtung zu ermitteln, welche finanziellen Folgen sich überschlägig aus unterschiedlichen Varianten der Umsetzung des Urteils ergeben könnten.
- 322 Dem sind Ressort und VHS entgegengetreten und haben mitgeteilt, dass der Betrieb der VHS im Ganzen nicht mehr aufrechtzuerhalten sei, sollten Selbstständige künftig nicht mehr beschäftigt werden können. Die Ermittlung eines Kostenrisikos bei einer Umwandlung aller Honorarstellen in Festanstellungen werde daher nicht als zielführend erachtet.
- 323 Diese Argumentation überzeugt nicht. Bereits die mittelfristige Finanzplanung der VHS umfasst einen fünfjährigen Zeitraum und geht damit über die vereinbarte Übergangsfrist hinaus. Deshalb sind die finanziellen Auswirkungen zu ermitteln, die sich ergeben, wenn zumindest teilweise auf die Beschäftigung von Selbstständigen zugunsten von Festanstellungen verzichtet wird.

4.4 Aufwendungen für Mieten und Nebenkosten

- 324 Zum Ende des Jahres 2023 hatte die VHS Flächen von insgesamt knapp 13.000 m² an verschiedenen Standorten angemietet. Im Zeitraum 2019 bis 2023 erhöhten sich die Aufwendungen dafür um ein Drittel von 1,2 Mio. € auf 1,6 Mio. €. Die gestiegenen Mietaufwendungen betreffen vor allem zusätzliche Flächen von 1.700 m². Das entspricht einer Erweiterung der Flächen um 15 % gegenüber dem Stand des Jahres 2019 (etwa 11.000 m²). Zusätzliche Anmietungen im Herbst 2022 und im Jahr 2023 wurden mit Auswirkungen der Pandemie begründet. Flächenbedarfe, die die zusätzlichen Anmietungen begründet hätten, hatte die VHS nicht ermittelt. Sie hatte auch nicht erhoben, inwieweit die bereits vorhandenen Räumlichkeiten tatsächlich ausgelastet waren. Die VHS berichtete dem Betriebsausschuss im August 2024, sie implementiere derzeit ein Raummanagementsystem, um die Auslastung der Schulungs- und

Büroräume zu verbessern und die Anzahl der Räume zu verringern. Im Frühjahr 2025 war dieser Prozess noch nicht abgeschlossen.

- 325 Der Rechnungshof hat von der VHS gefordert, mit Hilfe des einzuführenden Raummanagementsystems zügig zu erheben, in welchem Umfang sie für die mittelfristig geplanten Angebote Räume benötigt und welche Mietverträge kurz- oder mittelfristig gekündigt werden können. Sollten Verträge für nicht benötigte Flächen nicht zeitnah kündbar sein, wäre zu prüfen, ob Untervermietungen möglich sind. Ressort und VHS haben mitgeteilt, die Raumbedarfe mittlerweile ermittelt und Abmietungen geplant zu haben.

Internes Kontrollsystem für das Amt für Soziale Dienste

Das Amt für Soziale Dienste hat Kontrollen und Aktenprüfungen risikoorientiert am verantworteten Finanzvolumen auszurichten. Dafür ist ein tragfähiges Internes Kontrollsystem notwendig.

1 Rahmenbedingungen

- 326 Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) bearbeitet in der Stadtgemeinde Bremen eine Vielzahl von Leistungen für die Bürger:innen, unter anderem nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe -, dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe. Die Antragsbearbeitung und Leistungsgewährung nehmen derzeit sechs Sozialzentren sowie zwei spezialisierte Fachdienste wahr.
- 327 Die allgemeine Dienst- und Fachaufsicht über das AfSD liegt bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). Innerhalb des AfSD werden die Leitungsaufgaben von den jeweiligen Vorgesetzten im Rahmen ihrer entsprechenden Funktion wahrgenommen. Daneben untersucht die Innenrevision des Ressorts unter anderem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Wirksamkeit der Dienst- und Fachaufsicht.
- 328 Der regelmäßig vom Ressort erstellte „Bericht über die Entwicklung der Sozialleistungen“ weist für das Jahr 2024 Gesamtausgaben des AfSD in Höhe von knapp einer Mrd. € aus, die zum Teil aus Bundes- oder Landesmitteln erstattet beziehungsweise kofinanziert werden. Aufgrund des hohen Finanzvolumens und der Vielzahl finanzwirksamer Einzelvorgänge bergen Bearbeitungsfehler und strafbare Handlungen von Beschäftigten erhebliche finanzielle Risiken.
- 329 In der jüngeren Vergangenheit führten zwei Vorfälle im AfSD zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die Stadtgemeinde Bremen. Sie waren auf unvollständig bearbeitete Akten, Postrückstände sowie möglicherweise strafbare Handlungen bei Leistungsbewilligungen zurückzuführen. Die Innenrevision des Ressorts untersuchte beide Vorfälle. Der Rechnungshof sah daneben weiteren Prüfungsbedarf beim Risikomanagement und bei der Wahrnehmung der Leitungsaufgaben innerhalb des AfSD.

2 Mangelhafte Aktenprüfungen

- 330 Die Prüfung von Einzelfallakten durch Vorgesetzte ist im AfSD ein zentrales Instrument der Führung, des Risikomanagements und der Qualitätssicherung. Sie dient dazu, Qualifizierungsbedarfe zu erkennen, die Fallbearbeitung zu verbessern und die Bearbeitungspraxis zu vereinheitlichen. Ferner unterstützen Aktenprüfungen die Kontrolle des Verwaltungshandelns und die Korruptionsprävention.
- 331 Für die Durchführung von Aktenprüfungen gelten in den verschiedenen Fachbereichen und Fachdiensten des AfSD jeweils bereichsspezifische Weisungen. Ein einheitliches Regelwerk für ein angemessenes Risikomanagement und ein umfassendes Internes Kontrollsystem gibt es nicht.
- 332 Der Rechnungshof prüfte exemplarisch die Bereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe und Wirtschaftliche Hilfen. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe regelte bis September 2024 eine Weisung aus dem Jahr 2017 die Aktenprüfungen. Für die Wirtschaftlichen Hilfen galt noch bis Ende September 2025 eine Weisung aus dem Jahr 2010. Beide Weisungen wurden inzwischen durch Neuregelungen ersetzt, für die unter anderem auch die Vorfälle der jüngeren Vergangenheit (Tz. 329) Anlass gegeben hatten.
- 333 Zwischen den früheren Weisungen bestanden deutliche Unterschiede bei den Vorgaben zur Auswahl der zu prüfenden Akten und deren Dokumentation. Einheitlich geregelt war lediglich die Verpflichtung, jährlich jeweils 10 % aller laufenden Fälle zu prüfen. Demgegenüber hat das AfSD die neuen Weisungen für beide Fachbereiche nahezu deckungsgleich ausgestaltet. Von jeder Leitungskraft sind nun mindestens acht Akten monatlich zu prüfen, was eine deutliche Reduzierung der Anzahl der zu prüfenden Akten bedeutet. Ressort und AfSD begründen dies damit, überhaupt wieder ein regelhaftes Prüfgeschehen installieren zu wollen. Der Umfang orientiere sich an dem, was Führungskräfte realistisch leisten könnten und sei ausdrücklich als Mindestanzahl beschrieben.
- 334 Für die Vergangenheit konnte das AfSD keine Nachweise für weisungsgemäß durchgeführte Aktenprüfungen vorlegen. Gespräche mit Führungskräften des AfSD ergaben zudem ein uneinheitliches Bild des Prüfgeschehens der vergangenen Jahre. Zwar seien regelmäßig Akten geprüft worden, die konkreten Vorgaben aus den Dienstanweisungen - insbesondere zur Anzahl und Dokumentation der Prüfungen für die Wirtschaftlichen Hilfen - wurden jedoch nicht eingehalten. Fehlende Aktenprüfungen und Meldungen hierüber waren über Jahre weder von Vorgesetzten noch von der Innenrevision regelhaft



beanstandet worden, obwohl die Weisung für die Wirtschaftlichen Hilfen solche Berichtspflichten auch gegenüber der Innenrevision vorsah.

- 335 Das Abweichen von der ursprünglichen Weisungslage wurde zum einen mit Personal- und Zeitmangel begründet. Zum anderen gaben Führungskräfte an, ihr Hauptaugenmerk liege auf einer fachlich korrekten Arbeitsweise der Sachbearbeiter:innen. Dabei hätten Kontrollen, die über fachliche Aspekte hinausgingen, keine Priorität.
- 336 Mit den neuen Weisungen will das AfSD die Aktenprüfungen innerhalb des Amtes nunmehr vereinheitlichen und ein ordnungsgemäßes Prüfgeschehen sicherstellen. Die Weisungen sehen umfangreiche Dokumentations- und Meldepflichten über erfolgte Aktenprüfungen vor. Ziel ist es, diese Meldungen halbjährlich auf festgestellte Mängel auszuwerten und daraus zum Beispiel notwendige Qualifizierungsbedarfe abzuleiten.
- 337 Für das erste Halbjahr 2025 liegt inzwischen ein Bericht über die Aktenprüfungen nach der neuen Weisung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vor. Er weist aus, dass trotz der deutlichen Reduzierung des Prüfungsumfangs die Vorgaben erneut nicht vollständig erreicht werden konnten. Ursächlich hierfür waren nach Aussage des AfSD vorrangig Abwesenheiten von Führungskräften.
- 338 Zusammenfassend ist festzustellen, dass Aktenprüfungen im AfSD seit Jahren weder in der ausreichenden Anzahl noch in der gebotenen Intensität vorgenommen werden. Zudem wurde deutlich, dass Führungskräfte den Begriff einer Aktenprüfung unterschiedlich interpretieren und unter anderem fachliche Beratungen zu einzelnen rechtlichen Fragestellungen mit einer Prüfung der Akten gleichsetzen. Eine deutliche Verbesserung des Prüfgeschehens innerhalb des AfSD wird nur gelingen, wenn sowohl zur Notwendigkeit als auch zum Inhalt und Umfang von Aktenprüfungen ein einheitliches Verständnis hergestellt werden kann.
- 339 Ressort und AfSD haben zudem nicht untersucht, ob die reduzierte Anzahl der Prüfungen dem bestehenden Risikopotenzial der Vielzahl der Bearbeitungsvorgänge des AfSD gerecht wird. Angesichts des verantworteten hohen Finanzvolumens erscheint dies nicht sachgerecht.
- 340 Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung von Einzelfallakten sowie deren fehlende Dokumentation beanstandet. Er hat Ressort und AfSD aufgefordert, die konsequente Umsetzung der neuen Dienstanweisungen zu Aktenprüfungen sicherzustellen. Ferner hält der Rechnungshof es für dringend geboten, die festgelegte Mindestanzahl zu prüfender Akten neu zu bewerten,

um einen angemessenen - dem Risikopotenzial entsprechenden - Prüfungsumfang festlegen zu können.

- 341 Das Ressort hat hierzu mitgeteilt, gemeinsam mit dem AfSD die Umsetzung der neuen Weisungslage nach einer angemessenen Zeit prüfen zu wollen. Ein höherer Prüfungsumfang sei zwar wünschenswert, die aktuellen Vorgaben seien jedoch das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem angemessenen Umgang mit dem Risikopotenzial einerseits und den verfügbaren Ressourcen andererseits.
- 342 Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, auch bei personellen Engpässen das Prüfgeschehen konsequent sicherzustellen, um eine verlässliche Kontrolle des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Angesichts des hohen finanziellen Risikopotenzials ist es notwendig, zeitnah verbindliche Meilensteine für die umfassende Überprüfung der neuen Weisungslage festzulegen. Dies ist Voraussetzung, um mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und die Weisungen bei Bedarf risikoorientiert anpassen zu können.

3 Empfehlung für ein Internes Kontrollsystem

- 343 Interne Kontrollsysteme bilden einen wesentlichen Rahmen, um die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung sicherzustellen und finanzielle Risiken zu minimieren. Kernbestandteil und zentrale Grundlage eines Internen Kontrollsystems ist ein umfassendes operatives Risikomanagement. Im ersten Schritt sind die Risiken zu identifizieren. Sie können in allen Aufgabenbereichen auftreten und entstehen aus einer nicht weisungs- beziehungsweise ordnungsgemäßen Leistungserbringung und Aufgabenerfüllung. Veränderte Verfahrensabläufe oder neue Zahlungsmittel sind ebenfalls bereits vor der Umsetzung beziehungsweise Praxiseinführung auf ihre Risiken zu überprüfen und in das gegebenenfalls zu verändernde Regelwerk aufzunehmen.
- 344 Im zweiten Schritt sind die Risiken nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und dem möglichen Schadensausmaß zu bewerten. Hieraus ergibt sich eine Priorisierung für die Auswahl von Handlungsfeldern, wie etwa die Einhaltung der Vorschriften der Landeshaushaltsordnung, die Sicherstellung fachlicher Qualitätsstandards sowie die Korruptionsprävention.
- 345 Entscheidend ist es, die mit der konkreten Aufgabenerfüllung jeweils verbundenen Risiken zu erkennen und zu bewerten. Ziel muss es dabei sein, eine umfassende Strategie zu entwickeln und Verfahrensabläufe festzulegen, die die Qualität der Arbeit sichern und Risiken minimieren.



-
- 346 Das AfSD entwickelte bislang kein einheitliches und umfassendes Internes Kontrollsystem, welches alle Facetten eines zeitgemäßen Risikomanagements abbildet. Ein solches Regelwerk sollte sämtliche Aufgabenbereiche unter Risikoaspekten betrachten, präventiv wirken und regelmäßig überprüft sowie bei Bedarf angepasst werden, um Risiken dauerhaft zu minimieren.
- 347 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, umfassende Risikoanalysen für das AfSD durchzuführen und die Ergebnisse in einem einheitlichen Regelwerk zu einem Internen Kontrollsystem zusammenzuführen.
- 348 Das Ressort hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen und mittelfristig Risikoanalysen durchzuführen. Zudem sei beabsichtigt, sämtliche Weisungen zur Aktenprüfung, die auch für die Pädagogischen Dienste gelten sollen, in einem zentralen, einheitlichen Regelwerk zusammenzufassen.



Forderungsmanagement im Amt für Soziale Dienste

Das Forderungsmanagement des AfSD ist derzeit nicht effizient. Es muss sich auf den gesamten Forderungsbestand erstrecken, konsequent sein und ein wirksames Controlling vorsehen, um Einnahmeausfälle zu vermeiden.

1 Ausgangslage

- 349 Werden Sozialleistungen gewährt, können daraus Forderungen der Stadtgemeinde Bremen gegenüber Dritten entstehen. Darunter fallen unter anderem Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern oder Kommunen sowie Forderungen aus Abrechnungen mit freien Trägern. Stark zugenommen haben in den letzten Jahren zudem Rückforderungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gegenüber nicht leistenden Unterhaltsverpflichteten. Nach § 34 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Offene Forderungen sind daher zeitnah geltend zu machen.
- 350 In der Stadtgemeinde Bremen gewährt das der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort) zugeordnete Amt für Soziale Dienste (AfSD) die notwendigen Hilfen an Leistungsberechtigte im Rahmen seiner Zuständigkeit. Es verantwortet auch den überwiegenden Anteil des Forderungsbestands im Geschäftsbereich des Ressorts. Dieser Forderungsbestand stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an und belief sich zum Ende des dritten Quartals 2025 auf 74 Mio. €. Etwa 75 % dieser Summe resultierten allein aus dem Bereich Unterhaltsvorschuss.
- 351 Das in Bremen zur Bewirtschaftung der Forderungen aktuell eingesetzte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) soll im Jahr 2027 durch eine Nachfolgeversion abgelöst werden. Ferner könnten die bereits vorliegenden Empfehlungen einer Organisationsuntersuchung zu grundlegenden Veränderungen in der Organisationsstruktur des AfSD und damit auch in der Einnahme- und Forderungsverwaltung führen.
- 352 Das Forderungsmanagement im Ressort und im AfSD hatte der Rechnungshof zuletzt im Jahr 2019 geprüft und dabei den Schwerpunkt auf das zum Jahresende 2018 beendete Projekt „Forderungsmanagement und -realisierung“ gelegt. Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof untersucht, inwieweit seine Empfehlungen und Forderungen aus dem Jahresbericht 2020 - Stadt, ab Tz. 68 umgesetzt worden sind.

2 Ergebnisse der Nachschauprüfung

353 Der Rechnungshof hatte das Ressort im Jahr 2019 aufgefordert, den für eine effiziente Einnahmesachbearbeitung erforderlichen Rahmen zu schaffen. Insbesondere hatte er empfohlen, alle Maßnahmen zu ergreifen, um neu entstehende Forderungen unter Beachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben effizient und effektiv geltend zu machen. Dazu zählte die Verbesserung der Bearbeitungsqualität, die Erstellung fachlicher Weisungen sowie die Schaffung eines umfassenden Gesamtüberblicks über den Forderungsbestand.

354 Das Ressort setzte eine Vielzahl einzelner Maßnahmen um. So hat es unter anderem

- fachliche Handlungsleitfäden erstellt sowie umfangreiche Schulungen durchgeführt,
- auf unterschiedlichen Ebenen des Ressorts und seiner zugeordneten Dienststellen regelmäßig tagende Gremien zum Thema Einnahmeverwaltung etabliert und
- ein quartalsweises Berichtswesen zum Forderungsmanagement aufgebaut.

Zudem wurde das Projekt „Forderungsmanagement und -realisierung“ in die Linienorganisation überführt. Die vormalige Projektleitung ist im Ressort verblieben und dort weiterhin federführend für das Forderungsmanagement zuständig.

355 Auch das AfSD hat erste Steuerungsmaßnahmen ergriffen. Aktuell beabsichtigt es, die Einnahmeverwaltung stärker im laufenden Tagesgeschäft zu verankern und offene Forderungen mit Hilfe von Listen, die vom Ressort zur Verfügung gestellt werden, wiederkehrend zu bearbeiten. Die vom Ressort verfassten fachlichen Handlungsleitfäden empfindet das AfSD jedoch als wenig adressatengerecht und sieht daher weiteren Unterstützungsbedarf durch das Ressort.

356 Damit griffen Ressort und AfSD viele Forderungen des Rechnungshofs auf. Nicht umgesetzt wurde der im Jahr 2019 unterbreitete Vorschlag, Fälle mit Forderungen gegen Schuldner:innen, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren eröffnet worden ist, zentral im Ressort zu bearbeiten. Der Rechnungshof hat daher erneut angeregt, diesen Vorschlag auf seine Umsetzbarkeit zu prüfen. Ebenso hat er dem Ressort empfohlen, gemeinsam mit dem AfSD die Handlungsleitfäden verständlicher und praxisnaher zu gestalten. Das Ressort hat zugesagt, diese Empfehlungen zu prüfen.



3 Offene Posten

- 357 Offene Posten sind Forderungen, die im HKR-Verfahren als Sollstellung erfasst und noch nicht ausgeglichen sind. Dazu gehören auch sogenannte Dauersollstellungen, etwa für regelmäßig erwartete Zahlungen aus Ratenvereinbarungen oder Unterhaltszahlungen. Aufgrund der Höhe des Forderungsbstands (Tz. 350) hat der Rechnungshof die offenen Posten im AfSD näher betrachtet.
- 358 Das Ressort erstellt regelmäßig Listen der offenen Posten (sogenannte OP-Listen), die unter anderem Angaben zur Forderungshöhe sowie Belegdaten enthalten. Das Ressort nutzt diese Listen zur Erstellung seiner Quartalsberichte zum Forderungsmanagement, in denen ausführlich der jeweilige Stand und die Entwicklung der offenen Posten in den einzelnen Geschäftsbereichen des Ressorts beschrieben werden. Ferner enthalten die Quartalsberichte allgemeine Hinweise zur Beurteilung offener Posten hinsichtlich ihres Bearbeitungsstands und möglicher Verjährungsfristen.
- 359 Die Berichte stellen auch die jeweils 20 höchsten offenen Posten jedes Geschäftsbereichs tabellarisch dar. Sie listen zudem die Forderungen des AfSD mit einer Höhe von über 30 T€ auf. Diese Forderungen bestehen überwiegend gegenüber anderen Kommunen, Behörden oder freien Trägern. Das Ressort verfolgt das Ziel, diese hohen Forderungen zeitnah zu realisieren, um die Einnahmesituation zu verbessern. Ergänzend bereitet das Ressort für das AfSD die OP-Listen auf und stellt sie den einzelnen Referaten im AfSD zur Verfügung, um die dortige Bearbeitung zu unterstützen.
- 360 Der Rechnungshof hat stichprobenartig 24 Fallakten des AfSD aus den OP-Listen „Forderungen größer als 30 T€ - Stand erstes Quartal 2025“ ausgewertet sowie Erläuterungen zu den 20 aktuell höchsten Forderungen des AfSD eingeholt. Nur ein Teil dieser Vorgänge befand sich in laufender Bearbeitung. Wiedervorlagen wurden häufig nicht beachtet. In mehreren Fällen wurde erst nach der Aktenanforderung durch den Rechnungshof mit der Bearbeitung begonnen. Einige Forderungen waren in der Zwischenzeit beglichen worden, jedoch wurde es im Anschluss daran versäumt, die dazugehörigen Sollstellungen im HKR-Verfahren aufzuheben. Insgesamt war eine konsequente Bearbeitung der Forderungen nur eingeschränkt erkennbar.
- 361 Zum Teil lagen den Forderungen rechtlich komplexe Sachverhalte zugrunde, etwa zu Kostenersatz durch Erb:innen oder Kostenersatzansprüchen gegenüber anderen Kommunen. Derartige Fälle stellen die reguläre Sachbearbeitung des AfSD sowohl rechtlich als auch zeitlich vor enorme Herausforderungen.

- 362 Darüber hinaus hat der Rechnungshof überschlägige Auswertungen der vorliegenden OP-Listen des AfSD vorgenommen. Sie enthielten unter anderem
- eine weitere nennenswerte Zahl an Forderungen gegenüber „institutionellen“ Kooperationspartnern wie Behörden, anderen Kommunen, Krankenkassen, freien Trägern oder Leistungserbringern,
 - zahlreiche Vorgänge mit seit Jahren nicht ausgeglichen Dauersollstellungen,
 - eine hohe Anzahl an Forderungen mit Werten unterhalb der Kleinbetragsgrenzen nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO, die bei Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hätten niedergeschlagen werden können,
 - etliche Vorgänge, in denen die geleistete Zahlung höher ist als die aktuelle Sollstellung sowie
 - eine geringe Anzahl an Altforderungen mit Belegdaten vor dem Jahr 2005.
- 363 Ressort und AfSD haben verschiedene Maßnahmen ergriffen, um den Forderungsbestand zu konsolidieren, dennoch haben die örtlichen Erhebungen deutliche Defizite in der Bearbeitung von Forderungen aufgezeigt. Die nicht rechtzeitige und unvollständige Erhebung von Einnahmen stellt einen Verstoß gegen § 34 Absatz 1 LHO dar.
- 364 Zwar unterstützt die regelmäßige Auswertung der höchsten Forderungen die Bearbeitung. Dies reicht jedoch nicht aus, um dem hohen Volumen des Gesamtforderungsbestands gerecht zu werden. Die Bearbeitung muss sich auf den gesamten Forderungsbestand erstrecken und konsequent erfolgen. Aufgrund der Vielzahl der Forderungen und der teilweise komplexen Fallkonstellationen ist ein Controlling des gesamten Bearbeitungsprozesses unerlässlich. Durch die intensive Aufbereitung des Forderungsbestands im Ressort (Tz. 359) unterstützt es das AfSD in nicht unerheblichem Umfang. Diese Unterstützung ist zu nutzen, um den Forderungsbestand so zu bearbeiten, dass er nur noch begründete und werthaltige Forderungen enthält. Bei rechtlich komplexen Fällen ist vom AfSD frühzeitig Unterstützung einzufordern, um Risiken, zum Beispiel durch Verjährung, zu vermeiden. Hinsichtlich der Forderungen gegenüber anderen Behörden, Kommunen oder sonstigen Institutionen, wie freien Trägern oder anderen Leistungserbringenden, ist aufgrund der teilweise hohen Beträge eine zeitnahe Klärung geboten.
- 365 Die aufgrund der Organisationsuntersuchung anstehenden Veränderungen im AfSD sowie die Einführung des neuen HKR-Verfahrens im Jahr 2027 (Tz. 351)



verdeutlichen die Dringlichkeit einer Bereinigung des Forderungsbestandes. Nur so kann eine Übernahme von „Altlasten“ in das neue System vermieden werden.

- 366 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, den Gesamtforderungsbestand so auszuwerten und zu strukturieren, dass das AfSD die Vorgänge systematisch zum Abschluss bringen kann. Die Bearbeitung im AfSD ist fachbereichsbezogen durch die Führungsebene eng zu begleiten. Nur so ist sichergestellt, dass der Forderungsbestand überprüft und nach den rechtlichen Vorgaben der LHO bearbeitet wird. Das Ressort wird die weiteren notwendigen Schritte in die Wege leiten.



Umwelt

Beauftragung von IT-Dienstleistungen durch den Umweltbetrieb Bremen

Der Umweltbetrieb Bremen integriert eine seit 2018 ablösebedürftige Software in eine Software, deren kostenfreie Wartung Ende 2027 ausläuft. Für die bloße Integrationsmaßnahme fallen Ausgaben von 7 Mio. € an. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte der Umweltbetrieb für die Maßnahme nicht durch. Durch die zu späte Ablösung nimmt er erhöhte Risiken für die IT-Sicherheit und die qualitäts- und budgetgerechte Projektumsetzung in Kauf. Nicht nur bei dieser Beschaffungsmaßnahme wurde auch gegen Vergaberecht verstoßen.

1 IT-Beauftragungen durch den Umweltbetrieb Bremen

- 367 Der Umweltbetrieb Bremen (UBB), ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, hält eine umfangreiche IT-Infrastruktur mit rund 70 Servern und verschiedenen Fachverfahren für über 430 Beschäftigte vor. Er nutzt nicht das standardisierte IT-Angebot der zentralen Dienstleisterin und Anstalt öffentlichen Rechts Dataport (Dataport) und beauftragt zur Unterstützung private IT-Dienstleistungsunternehmen. Der UBB ist der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Umweltressort) zugeordnet.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.1 Ablösung veralteter Software

- 368 Nach § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO) und den Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) durchzuführen. Sie sind in der Planungsphase und als Erfolgskontrolle während und nach der Durchführung von Maßnahmen einzusetzen.
- 369 Für wesentliche Betriebsprozesse (unter anderem für das Auftrags- und Bestellwesen) setzt der UBB die Enterprise-Resource-Planning-Software (ERP) NAV 2013 ein, von der seit dem Jahr 2017 bekannt ist, dass sie abgelöst werden muss. Daher sollen ihre Funktionen ab Mitte 2026 in die weitere im UBB eingesetzte Software SAP ERP ECC 6.0 (SAP ECC 6.0) integriert werden, die allerdings auch nur bis Ende des Jahres 2027 kostenfrei gewartet wird. Für die

Finanzierung dieser Maßnahme wurden Mittel in Höhe von insgesamt 7 Mio. € für die Jahre 2024 und 2025 bewilligt.

- 370 Der Senatsvorlage zur Ablösung der ERP NAV 2013 aus dem Juni 2024 liegt eine „WU-Übersicht“ bei. In dieser sind lediglich die beiden Handlungsvarianten Weiterbetrieb des veralteten NAV 2013-Systems und Integration in das SAP ECC 6.0 benannt. Eine den Anforderungen des § 7 LHO entsprechende WU wurde somit nicht durchgeführt. Der UBB begründete den Verzicht hierauf mit einer besonderen Dringlichkeit, mit der Konzernstrategie Bremens und mit der Vorgabe, Dataport als zentrale Dienstleisterin zu nutzen. Diese Argumentation, die bereits in der „WU-Übersicht“ enthalten ist und in der Stellungnahme des UBB wiederholt wird, ist nicht schlüssig. Die Ablösebedürftigkeit des Systems war dem UBB seit 2017 bekannt und kann daher nicht als Grund herangezogen werden, im Jahr 2024 auf eine WU zu verzichten. Zudem erfüllt der UBB mit der Umstellung auf sein selbst betriebenes SAP ECC 6.0 ohnehin nicht die Konzernstrategie, nach der alle öffentlichen Stellen die von der FHB vorgegebenen Strukturen und bereits eingesetzten Basiskomponenten nutzen sollen. Auch schließt die Vorgabe, Leistungen durch eine zentrale Dienstleisterin erbringen zu lassen, alternative Vorgehensweisen nicht aus. Neben der Integration der Funktionen des ablösebedürftigen Systems NAV 2013 in das eigene SAP ECC 6.0-System wäre insbesondere die Variante der Umstellung auf das Nachfolgeprodukt von NAV 2013 zu prüfen und in einer WU den anderen Handlungsvarianten monetär gegenüberzustellen gewesen.
- 371 Der UBB unterließ die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit und möglicher Handlungsvarianten, beraubte sich dadurch möglicherweise kostengünstiger und schneller umsetzbarer Handlungsalternativen und verstieß damit gegen § 7 LHO. Angesichts des Mittelvolumens von 7 Mio. € wiegt das Unterlassen der WU besonders schwer.
- 372 Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, künftig rechtzeitig vor Beginn von IT-Maßnahmen mögliche Handlungsvarianten zu prüfen und zu bewerten sowie § 7 LHO einzuhalten. Insbesondere hat er gefordert, dass rechtzeitig vor der spätestens zum Ende des Jahres 2027 anstehenden Ablösung des dann auslaufenden Systems SAP ECC 6.0 eine WU durchgeführt wird. Der UBB hat dies zugesagt.

2.2 IT-Sicherheitsbeauftragte

- 373 Da im UBB die Meinung vertreten wurde, die Aufgabe der/des IT-Sicherheitsbeauftragten (IT-SiBe) nicht selbst erfüllen zu können, beauftragte er seit 2018 dazu ein privates Dienstleistungsunternehmen. Erstmals für die



Vergabe der Leistung ab dem Jahr 2025 befasste er im Dezember 2024 den Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA). In der beigefügten „WU-Übersicht“ wird angegeben, es seien „gesamtwirtschaftliche Auswirkungen“ untersucht und eine „sonstige Bewertung“ durchgeführt worden.

- 374 Auch in diesem Fall wurde keine WU im Sinne des § 7 LHO durchgeführt. Der UBB stellte dem Rechnungshof trotz Nachfrage keine Dokumentationen und sonstigen Bewertungen zu monetären und qualitativen Überlegungen bereit. Es ist nicht erkennbar, dass der UBB andere Varianten als die Vergabe an das private Beratungsunternehmen untersuchte. Dabei hätte die Nutzung anderer Ressourcen der Freien Hansestadt Bremen oder die Schaffung einer eigenen Stelle geprüft und der gewählten Handlungsvariante monetär gegenübergestellt werden müssen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil es sich um eine Daueraufgabe handelt und damit fortlaufende Kosten einhergehen. Irreführend war zudem, dass sich die den Anforderungen an eine WU nicht genügenden Angaben in den Beratungsunterlagen für den HaFA in der Anlage „WU-Übersicht“ fanden.
- 375 Damit verstieß der UBB gegen § 7 LHO. Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, zeitnah eine WU und eine Erfolgskontrolle durchzuführen, um belastbar beurteilen zu können, ob die Beauftragung eines externen Dienstleisters wirtschaftlicher ist als andere Lösungen. Der UBB hat dies zugesagt.

3 IT-Sicherheits- und Projektrisiken durch verspätete Ablösung

- 376 Für eingesetzte Softwareprodukte ist durch einen entsprechenden Herstellersupport zu gewährleisten, dass Kund:innen Unterstützung erhalten. Auch sollen dadurch Softwarefehler behoben werden, um Sicherheitsrisiken und ineffiziente Bearbeitungsprozesse zu vermeiden. Rechtzeitig vor dem Auslaufen eines solchen Supports sind Softwareprodukte zu ersetzen.
- 377 Ende des Jahres 2017 hatte der Hersteller der Software NAV 2013 angekündigt, dass der Zeitraum, in dem regelmäßige Updates, Fehlerkorrekturen, Sicherheitsaktualisierungen und neue Funktionen bereitgestellt werden, Anfang des Jahres 2018 enden würde. Seit Anfang 2023 besteht keinerlei Support mehr. Der UBB entschied sich gleichwohl, die Software weiter zu verwenden und versucht seitdem, Risiken aus dem Auslaufen des Supports durch verschiedene Einzelmaßnahmen zu verringern. Damit kann der UBB gegebenenfalls zunehmende Ineffizienzen in Prozessen sowie verbleibende Sicherheitsrisiken nicht ausschließen, wie den Ausfall von Systemen, das Bestehen von Softwareschwachstellen und -fehlern und das Eindringen neuer Schadprogramme.

- 378 Erst im Juni 2022 beauftragte der UBB Dataport mit einer Studie zur Integration der Funktionen des ERP-Systems NAV 2013 in das System SAP ECC 6.0 des UBB. Den maßgeblichen Vertrag zur Umsetzung des Projekts mit Dataport schloss der UBB erst im November 2024. Im September 2025 räumte der UBB ein, dass es Verzögerungen im Projekt gebe, ging aber davon aus, diese noch aufholen zu können. Verzögerungen bergen neben dem Risiko von Kostensteigerungen auch die Gefahr weiter zunehmender IT-Sicherheitsdefizite aufgrund des bereits ausgelaufenen Herstellersupports.
- 379 Der UBB nutzt für sein SAP ECC 6.0 drei durchgängig von privaten Dienstleistungsunternehmen betriebene Server. Über mehr als acht Monate betrieb er darauf ein Betriebssystem, dessen regulärer Support bereits ausgelaufen war und für das keine Sicherheitsupdates mehr verfügbar waren.
- 380 Der Rechnungshof hat gefordert, dass der UBB Softwareprodukte vor dem Auslaufen des Supports ablöst. Entsprechende Planungen dazu sind so rechtzeitig zu beginnen, dass die Ablösung veralteter Software unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und aller möglichen Handlungsvarianten zeit-, budget- und qualitätsgerecht erreicht werden kann, ohne Risiken für die IT-Sicherheit einzugehen. Da im untersuchten Projekt bereits Risiken durch Verzögerungen in der Projektumsetzung zur Ablösung von NAV 2013 entstanden sind, hat der Rechnungshof eine engmaschigere Überwachung von Budget, Zeitplanung und Umsetzungsqualität des Projekts gefordert.
- 381 Der UBB hat mitgeteilt, dass die Geschäftsführung das Projekt über die aufgesetzte Projektstruktur, mit jeweils einer Projektleitung beim UBB und bei Dataport, sowie über das Projektcontrolling in der vom Rechnungshof geforderten Dimension steuere. Daher sei eine engmaschige Überwachung - auch durch das Umweltressort - gewährleistet. Der Rechnungshof erwartet allerdings, dass umgesteuert werden wird, sobald sich Risiken bei Budget, Zeitplanung oder Umsetzungsqualität einstellen.

4 Vergabeverfahren im IT-Bereich

4.1 Direktvergaben und Auftragswertschätzung

- 382 Nach § 5 Bremisches Tariftreue- und Vergabegesetz (TtVG) sind freiberufliche Leistungen unterhalb des EU-Schwellenwerts mit wenigen Ausnahmen nach Einholung von Vergleichsangeboten zu vergeben. Der UBB vergab die freiberuflichen Leistungen der/des IT-SiBe in den Jahren 2020 und 2022 mit einem Auftragswert von jeweils rund 50 T€, ohne Vergleichsangebote einzuholen direkt an das bereits 2018 beauftragte private IT-Dienstleistungsunternehmen. Der UBB verstieß damit gegen das Vergaberecht.



- 383 Nach § 3 TtVG ist vor jeder Vergabe eine Auftragswertschätzung vorzunehmen. Der Auftragswert ist auf Grundlage des voraussichtlichen Gesamtwerts der Leistung ohne Umsatzsteuer zu ermitteln. Optionen und Vertragsverlängerungen sind einzubeziehen. Im Januar 2025 vergab der UBB die IT-SiBe-Leistungen erneut. Der Auftrag hatte eine Mindestlaufzeit von zwei Jahren. Zusätzlich waren vier Verlängerungsoptionen von jeweils zwölf Monaten vorgesehen. Im Vergabevermerk blieben die Verlängerungsoptionen mit geschätztem Gesamtwert von 120 T€ bei der Berechnung des Auftragswerts unberücksichtigt.
- 384 Solche Fehler können zu rechtswidrigen Vergabeentscheidungen führen und Haftungsrisiken begründen. Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, das Vergaberecht einzuhalten und künftig Auftragswertschätzungen vergaberechtskonform durchzuführen.
- 385 Der UBB hat darauf hingewiesen, er habe eine Auftragswertschätzung vorgenommen. Die Beauftragungszeit bei den Verlängerungen nach dem Ablauf der vereinbarten Vertragslaufzeit von zwei Jahren beziehe sich auf jeweils zwölf Monate. Eine gewünschte Verlängerung müsse immer auf Finanzierbarkeit geprüft und entsprechend freigegeben werden. Der Rechnungshof hat nicht kritisiert, dass eine Auftragswertschätzung fehle. Er hat vielmehr den vom UBB zu gering angesetzten Auftragswert bemängelt, der nicht die Verlängerungsoptionen im Wert von 120 T€ enthielt. Verlängerungsoptionen sind unabhängig davon in die Auftragswertschätzung einzubeziehen, welche Entscheidungen zu Verlängerungen und zur Finanzierung später tatsächlich getroffen werden.

4.2 Markterkundung und Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb

- 386 Vor Einleitung eines Vergabeverfahrens kann eine Markterkundung zur Vorbereitung der Auftragsvergabe und zur Unterrichtung potenzieller Bieter:innen durchgeführt werden. Sie darf sich jedoch nicht auf den Abschluss eines Vertrags richten und darf nicht über eine Sondierung und eine reine Vorbereitung der Vergabe hinausgehen.
- 387 Nach § 8 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) erfolgt die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge regelmäßig durch Öffentliche Ausschreibung oder durch Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb. Nur ausnahmsweise kann eine Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Leistung nach Art und Umfang, insbesondere ihre technischen Anforderungen, vor der Vergabe nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, dass

hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können. In einer Verhandlungsvergabe kann über die Angebote verhandelt werden, wobei die Bietenden während des gesamten Verfahrens gleichbehandelt werden müssen. Nicht verhandelt werden darf über die festgelegten Mindestanforderungen und Zuschlagskriterien.

- 388 Im Juni 2024 leitete der UBB für die Vergabe einer IT-Dienstleistung im Rahmen der IT-Umstellung von NAV 2013 auf SAP ECC 6.0 eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb ein. Begründet wurde die Wahl dieser Vergabeart damit, die Leistung nach Art und Umfang nicht so eindeutig beschreiben zu können, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden könnten. Der Auftrag mit einem geschätzten Wert von 180 T€ umfasste die Projektleitung, Beratung und Steuerung im Rahmen eines Interim-Managements. Sieben Unternehmen wurden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Als Wertungskriterium für die Vergabe wurde unter anderem „Referenzen der Projektleitung“ festgelegt. Nach Ablauf der Angebotsfrist lag kein Angebot vor.
- 389 Noch vor der Aufhebung des ersten Vergabeverfahrens führte der UBB mit drei der sieben Unternehmen separate Gespräche, die er als „Markterkundungsgespräche“ bezeichnete. Die Gesprächsgegenstände unterschieden sich und bezogen sich auf konkrete Auftragsinhalte, Vertragsfragen, Referenzen, Personalverfügbarkeit und Zeitaufwand.
- 390 Kurz darauf leitete der UBB mit den drei Unternehmen ein neues Vergabeverfahren ein. Inhalt und Titel der Leistungsbeschreibung wurden lediglich geringfügig angepasst, die Wertungskriterien auf Preis und Grobkonzept reduziert. Auf das im ersten Verfahren genannte Wertungskriterium „Referenzen“ wurde damit verzichtet. Der Zuschlag ging an ein Unternehmen, das zuvor an den Gesprächen beteiligt gewesen war. Es war das einzige Unternehmen, mit dem über das Wertungskriterium „Referenzen“ gesprochen worden war. Wie der UBB in den Gesprächen in Erfahrung gebracht hatte, hatte dieses Unternehmen im ersten Vergabeverfahren kein Angebot abgegeben, weil es keine Referenzen vorweisen konnte. Da die Gespräche einem einzelnen Unternehmen ermöglichten, Einfluss auf die Gestaltung der Wertungskriterien zu nehmen, und damit über eine bloße Sondierung und Vorbereitung der Vergabe hinausgingen, lagen die Voraussetzungen einer zulässigen Markterkundung (Tz. 386) nicht vor. Mit diesem Vorgehen verstieß der UBB gegen die vergaberechtlichen Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung und des fairen Wettbewerbs.



- 391 Zudem berief sich der UBB auch im zweiten Verfahren zur Begründung der erneuten Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb auf den Ausnahmetatbestand des § 8 Absatz 4 Nr. 3 UVgO. Aufgrund der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Gesprächen war die Leistung jedoch hinreichend beschreibbar geworden, sodass eine Öffentliche Ausschreibung oder eine Beschränkte Ausschreibung hätten durchgeführt werden müssen. Die Wahl der Vergabeart verstieß damit gegen Vergaberecht. Der Rechnungshof hat gefordert, dass der UBB künftig Markterkundungsgespräche und Vergabeverfahren rechtskonform durchführt.
- 392 Der UBB hat mitgeteilt, er habe ordnungsgemäß und rechtskonform gehandelt, da er eine breite Marktbeteiligung gesucht und die Markterkundungsgespräche mit dem Ziel geführt habe, marktübliche Konditionen zu identifizieren. Er habe nicht die Absicht gehabt, sich auf einen Bieter festzulegen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für eine vergaberechtliche Beurteilung eines Sachverhalts nicht die Absichten der Handelnden entscheidend sind, sondern ihre tatsächlichen Vorgehensweisen. Hier lag weder eine rechtskonforme Markterkundung vor noch traf der UBB im zweiten Verfahren eine vergaberechtskonforme Wahl zur Vergabeart.

4.3 Dokumentation

- 393 Vergabeverfahren sind von Beginn an fortlaufend in Textform zu dokumentieren, sodass die verschiedenen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Eine solche Dokumentation sollte unter anderem die Ermittlungsgrundlagen für den Auftragswert, den Ermittlungsprozess, das Ergebnis, die Leistungsart sowie Angaben zu den rechtlichen Grundlagen, auf denen die Wahl der Vergabeart beruht, enthalten.
- 394 In allen vom Rechnungshof geprüften Vergabeverfahren finden sich in den jeweiligen Vergabevermerken zur Wahl der Auftragsart lediglich die Angabe der Vergabeart, aber keine Gründe für deren Auswahl. In den Vergabeverfahren zur/m IT-SiBe wird zwar im jeweiligen Vergabevermerk zur Wahl der Auftragsart ein Auftragswert benannt. Dessen Ermittlung war jedoch nicht dokumentiert. Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, Vergabeverfahren ordnungsgemäß zu dokumentieren.

4.4 Interne Beschaffungsregelungen

- 395 Für Beschaffungen des Eigenbetriebs gelten dieselben gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen wie für alle anderen öffentlichen Stellen der Freien Hansestadt Bremen. Im UBB gilt derzeit die Dienstanweisung Beschaffung

von Februar 2019. Sie berücksichtigt weder das im Jahr 2023 in Kraft getretene Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität der Freien Hansestadt Bremen noch die seit 2019 in der Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen verankerten Regelungen zur zentralen Beschaffungsstelle Dataport. Ebenso fehlen Verweise auf die einschlägigen Rundschreiben des Finanzressorts sowie auf die Anhebung der Wertgrenze für Direktvergaben bei Liefer- und Dienstleistungen von 1 T€ auf 3 T€.

- 396 Der Rechnungshof hat gefordert, dass der UBB seine Beschaffungsvorschriften unverzüglich an die für alle Stellen der Freien Hansestadt Bremen geltenden Regelungen anpasst. Der UBB hat dies zugesagt.

5 Vertragsgestaltung

5.1 EVB-IT-Verträge

- 397 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung sind bei der Vergabe von IT-Leistungen die Regelungen der Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffungen von IT-Leistungen (EVB-IT) verbindlich zu vereinbaren. Beim Abschluss von Verträgen über IT-Dienstleistungen nutzte der UBB nicht durchgängig die vorgeschriebenen EVB-IT-Vertragsmuster. Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, Verträge im IT-Bereich unter Verwendung dieser Muster abzuschließen.
- 398 Der UBB hat die Auffassung vertreten, dass die betreffenden IT-Beratungsverträge keine Verträge zu „originären IT-Leistungen“ seien, die diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften nicht einschlägig für diese seien und daher keine EVB-IT-Verträge abgeschlossen werden müssten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es sich auch bei IT-Beratungsleistungen, die ein/e IT-SiBe erbringt, um IT-Dienstleistungen im Sinne der Verwaltungsvorschriften handelt und solche Leistungen explizit vom EVB-IT-Mustervertrag „EVB-IT-Dienstleistung“ abgedeckt werden.

5.2 Leistungsumfang

- 399 Der UBB hat den Leistungsumfang der/s externen IT-SiBe ab Februar 2025 reduziert. Während in den vorangegangenen Verträgen (Tz. 382) jeweils 40 Tage in zwei Jahren vereinbart waren, umfasst der neue Vertrag nur noch 30 Tage bei gleichzeitig erhöhtem Tagessatz. Auf Nachfrage des Rechnungshofs erklärte der UBB, der inhaltliche Umfang der Leistung habe sich nicht verändert. Das beauftragte Unternehmen habe aber aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit für den UBB auf die bei Vertragsbeginn übliche Bestandsaufnahme



zur systematischen Erfassung und Bewertung des aktuellen IT-Sicherheitsniveaus sowie der Ableitung erforderlicher Maßnahmen verzichten können.

- 400 Diese Begründung überzeugt nicht. Die Bestandsaufnahme, die bei Vertragsbeginn im Jahr 2018 durchgeführt wurde, musste nicht wiederholt werden. Dennoch wurde in den Folgejahren ein unveränderter Leistungsumfang von 40 Tagen vereinbart. Die nun vorgenommene Reduzierung lässt sich daher nicht mit einem Wegfall der Bestandsaufnahme erklären. Zudem zeigen die jährlichen Berichte der/s IT-SiBe seit dem Jahr 2022, dass die IT-Risiken für den UBB eher zunehmen und weiterhin eine Reihe von Maßnahmen umzusetzen ist.
- 401 Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, den tatsächlichen Unterstützungsbedarf durch eine/einen IT-SiBe zu ermitteln, die Leistungsreduzierung ab dem Jahr 2025 unter diesem Aspekt kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Der UBB hat zugesagt, vor einer Entscheidung über eine Vertragsverlängerung den tatsächlichen Unterstützungsbedarf kritisch zu überprüfen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.



Gebäudemanagement beim Umweltbetrieb Bremen

Der Umweltbetrieb Bremen kann keinen sicheren und wirtschaftlichen Betrieb seiner Gebäude gewährleisten. Es ist daher zu prüfen, unter welchen Bedingungen seine Gebäude in das Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen überführt werden können.

Obwohl der Umweltbetrieb eine unzureichende Finanzierung für seine Gebäude beklagt, verzichtet er selbst seit mehr als 20 Jahren auf Mieteinnahmen.

1 Aufgaben des Umweltbetriebs

- 402 Der Umweltbetrieb Bremen (UBB) ist ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen und der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Umweltressort) zugeordnet. Er ist unter anderem für die Pflege und Entwicklung der öffentlichen Grünflächen und Friedhöfe zuständig.
- 403 Um die betrieblichen Aufgaben im Bereich der Grün- und Friedhofspflege zu erfüllen, nutzt der UBB diverse Gebäude wie Werkstätten, Hallen für Materialien und Geräte sowie Gebäude mit Büro-, Umkleide- und Aufenthaltsräumen. Nach eigenen Angaben verwaltet der UBB derzeit etwa 160 Gebäude an fast 40 Standorten in Bremen. Er ist für den ordnungsgemäßen Betrieb und die Instandhaltung seiner Gebäude eigenverantwortlich zuständig und hat hierzu das Referat Flächen- und Gebäudemanagement eingerichtet.
- 404 Für einen wirtschaftlichen Betrieb von Gebäuden sind insbesondere die im Haushaltsrecht verankerten Vorgaben der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) zu beachten. Danach hat der UBB etwa den Bauinstandsetzungsbedarf seiner Gebäude zu erfassen, eine wirtschaftliche Gebäudenutzung sicherzustellen, ein Energiecontrolling durchzuführen und die technischen Anlagen der Gebäude ordnungsgemäß zu betreiben. Der Rechnungshof hat geprüft, wie der Eigenbetrieb diesen Vorgaben in den Jahren von 2020 bis 2024 nachgekommen ist.

2 Feststellung des Bauinstandsetzungsbedarfs

- 405 Zur Bauinstandsetzung gehören alle Maßnahmen zur Herstellung des Soll-Zustands baulicher Anlagen, einschließlich deren technischer Ausrüstung und Außenanlagen. Sie dient damit der Sicherheit und dem langfristigen Werterhalt von Gebäuden. Unterbleiben Instandsetzungsmaßnahmen, führt der

entstehende Sanierungsstau wie eine Verschuldung zu einer höheren finanziellen Belastung in künftigen Jahren (Jahresbericht 2018 - Land, Tz. 166). Ebenso kann es zu Nutzungseinschränkungen der Gebäude und damit auch zu Beeinträchtigungen von Betriebsabläufen kommen.

- 406 Nach den RLBau hat der UBB jährlich seinen Mittelbedarf für die Bauinstandsetzung festzustellen. Dazu müssen die Gebäude und Außenanlagen regelmäßig begangen und die dabei erkannten Mängel dokumentiert werden. Ebenso sind die Kosten zur Behebung der erkannten Mängel zu ermitteln und deren Abarbeitung nach Dringlichkeit zu priorisieren.
- 407 Die vom UBB vorgelegten Unterlagen erfüllen die Anforderungen der RLBau an eine ordnungsgemäße Erfassung des Bauinstandsetzungsbedarfs nicht. Sie waren insbesondere unzureichend, weil aus ihnen entweder keine eindeutige Priorisierung zur Abarbeitung der Bauinstandsetzungsbedarfe entnommen werden konnte oder sie keine Kosten zur Behebung der baulichen Mängel auswiesen.
- 408 Der Rechnungshof hat den UBB für die mangelhafte Erfassung seines Bauinstandsetzungsbedarfs kritisiert und den Eigenbetrieb darauf hingewiesen, dass es diesem mangels geeigneter Daten nicht möglich ist, seinen Mittelbedarf anhand der tatsächlichen Erfordernisse und damit nachvollziehbar anzumelden. Unterbleiben notwendige Instandsetzungsarbeiten, drohen dem Eigenbetrieb Nutzungseinschränkungen seiner Gebäude sowie Beeinträchtigungen seiner Betriebsabläufe. Der Rechnungshof erwartet vom UBB eine regelmäßige und vollständige Erfassung, Dokumentation und Priorisierung des Bauinstandsetzungsbedarfs gemäß den Vorgaben der RLBau. Der Eigenbetrieb gab in seiner Stellungnahme an, dies im Rahmen einer IT-Umstellung auf SAP (ab Tz. 369) sicherstellen zu wollen.
- 409 Darüber hinaus gab der UBB an, dass die ihm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht ausreichen, um die tatsächlichen Bauinstandsetzungsbedarfe abzudecken. Dies sei auch dem Betriebsausschuss bekannt. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zunächst der Bauinstandsetzungsbedarf des Eigenbetriebs ordnungsgemäß festzustellen ist, damit ihm Haushaltsmittel in angemessener Höhe zur Verfügung gestellt werden können.

3 Entbehrliche Gebäude

- 410 Eine wirtschaftliche Nutzung der kostenintensiven Ressource „Gebäudefläche“ umfasst für den UBB auch den ordnungsgemäßen Umgang mit Gebäuden, die nicht mehr dem Betriebszweck dienen. Werden solche Flächen vermietet, ist grundsätzlich eine angemessene Miete zugrunde zu legen. Diese



muss ausreichen, die laufenden Aufwendungen für die Bauunterhaltung eines Gebäudes einschließlich der Verwaltungskosten zu decken.

- 411 In den Bremer Wallanlagen überlässt der UBB ein Gebäude, welches er selbst nicht mehr benötigt, seit mehr als 20 Jahren kostenlos einem Verein. Allein im Zeitraum von 2020 bis 2024 sind dem Eigenbetrieb Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung des Gebäudes in Höhe von 91 T€ entstanden. Den akuten Bauinstandhaltungsaufwand, einschließlich der energetischen Sanierung, beziffert der UBB auf 450 T€.
- 412 Ein weiteres Gebäude in den Bremer Wallanlagen, welches der Eigenbetrieb bereits zurückbauen wollte, hatte er im Jahr 2020 für monatlich einen Euro an einen anderen Verein verpachtet. Der Pachtvertrag läuft bis Ende 2030. Der Verein erhielt später von der Stadtgemeinde Bremen Zuwendungen zur Sanierung des Gebäudes. Dem UBB entstanden in den Jahren von 2020 bis 2024 für das Gebäude Kosten in Höhe von 2 T€.
- 413 Der Rechnungshof hat die unwirtschaftlichen Gebäudeüberlassungen durch den UBB kritisiert. Benötigt der Eigenbetrieb eine Immobilie nicht mehr, ist es ineffizient, wenn er diese weiterhin verwaltet. Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb aufgefordert, kurzfristig eine marktübliche Miete für das bisher kostenlos überlassene Gebäude zu vereinbaren. Sollte an der Vermietung an den Verein ein öffentliches Interesse bestehen, so könnte die für eine Förderung zuständige Stelle dafür Zuwendungen gewähren. Sämtliche Immobilien, die nicht mehr dem Betriebszweck des UBB dienen und die er nicht wirtschaftlich nutzt, hat der Eigenbetrieb anderen Stellen Bremens - zum Beispiel den Sondervermögen Immobilien für eine zentrale Verwaltung - anzubieten oder alternativ zu veräußern.
- 414 Der UBB legte dar, dem Verein für das bisher kostenfrei überlassene Gebäude bereits den Entwurf einer Mietvereinbarung übersandt zu haben. Mittelfristig solle das Gebäude abgegeben werden, wozu es jedoch ressortübergreifender Abstimmungen bedürfe. Ebenso nehme der Eigenbetrieb Gespräche zur Abgabe des für zehn Jahre verpachteten Gebäudes auf. Der Rechnungshof erwartet vom UBB, die notwendigen Gespräche und Abstimmungen zügig vorzunehmen.

4 Gebäudebetrieb

4.1 Wartungen

- 415 Zur Wartung gehören Maßnahmen, welche die Abnutzung von Anlagen verzögern. Sie dient damit der Verlängerung der Lebensdauer und ist für zahlreiche

Anlagen in Gebäuden notwendig, etwa für Wärmeversorgungs- und raumlufttechnische Anlagen. Ohne eine regelmäßige Wartung ist bei diesen Anlagen zu erwarten, dass früher als notwendig kostspielige Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt oder die Anlagen sogar ausgetauscht werden müssen. Daher hat der UBB sicherzustellen und zu kontrollieren, dass die erforderlichen Wartungen durchgeführt werden. Weil Wartungen häufig von dafür qualifizierten Fachunternehmen vorgenommen werden, hat der UBB die erforderlichen Wartungsarbeiten vor einer Vergabe so genau wie möglich zu beschreiben, um für eine wirtschaftliche Wartung zu sorgen.

- 416 Der UBB legte dar, Wartungen über eine eigens erstellte Excel-Liste zu steuern. Die Liste führte in mehr als 40 Fällen überfällige Wartungen für Wärmeversorgungsanlagen auf. Der UBB räumte zudem ein, nicht garantieren zu können, dass alle raumlufttechnischen Anlagen in der Liste aufgeführt sind und die dafür erforderlichen Wartungen durchgeführt worden waren.
- 417 Der Rechnungshof hat zudem sieben vom UBB in Auftrag gegebene Wartungsleistungen geprüft. In keinem Fall wurden die erforderlichen Wartungsarbeiten vorab genau definiert. Vielmehr wurden diese pauschal oder nach einem geschätzten Aufwand in Auftrag gegeben. Dass diese Wartungen tatsächlich dem technisch erforderlichen Umfang entsprachen und wirtschaftlich waren, konnte der UBB nicht belegen.
- 418 Der Rechnungshof hat den UBB dafür gerügt, keinen zuverlässigen und wirtschaftlichen Gebäudebetrieb sicherzustellen. Weder hat der Eigenbetrieb einen Überblick über alle technischen Anlagen, die sich in seiner Verantwortung befinden, noch führt er für die ihm bekannten technischen Anlagen erforderliche Wartungen fristgerecht durch. Dem Eigenbetrieb drohen damit unnötige Kosten durch notwendig werdende Instandsetzungsmaßnahmen sowie Nutzungseinschränkungen seiner Gebäude.
- 419 Der UBB räumte ein, dass es insbesondere durch Personalmangel Defizite bei der fristgerechten Auftragsvergabe von Wartungsleistungen gegeben habe. Im Rahmen der Einführung der Software SAP ERP ECC 6.0 plane er ein verbessertes Wartungsmanagement. Zusätzliches Fachpersonal habe der Eigenbetrieb dazu im November 2025 eingestellt. Außerdem sollen Mitarbeitende weitergebildet werden.
- 420 Der Rechnungshof fordert den UBB auf, nun sicherzustellen, dass notwendige Wartungsarbeiten frist- und sachgerecht durchgeführt werden. Zudem ist mit der Einführung von SAP ERP ECC 6.0 ein Kontrollsystem einzurichten,



mit dem überprüft werden kann, ob die notwendigen Wartungen tatsächlich durchgeführt worden sind.

4.2 Gesundheitsgefährdungen

- 421 Die Vorgaben des Arbeitsschutzes verpflichten Arbeitgeber:innen dazu, Gefährdungen an Arbeitsstätten zu ermitteln sowie zu beurteilen. Arbeitsstätten sind mit Hilfe von Maßnahmen des Arbeitsschutzes so zu betreiben, dass Gefährdungen für die Gesundheit der Beschäftigten möglichst vermieden werden. Dazu gehört es beispielsweise, Ablagerungen und Verunreinigungen in raumlufttechnischen Anlagen, die zu einer Gesundheitsgefährdung führen können, zu beseitigen sowie das Vorkommen von Legionellen zu überwachen, die sich unter bestimmten Bedingungen in Trinkwasserinstallationen vermehren und zu schweren Erkrankungen führen können (Tz. 204). Aus diesen Gründen hat der UBB in seinen Arbeitsstätten regelmäßig raumlufttechnische Anlagen zu inspizieren sowie relevante Trinkwasserinstallationen zu überprüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren.
- 422 Der UBB gab an, zwar vereinzelt Hygieneinspektionen an raumlufttechnischen Anlagen vorgenommen zu haben, jedoch nicht sicherstellen zu können, dass alle vorhandenen Anlagen regelmäßig inspiziert worden seien. Dazu müsse er sich zunächst einen Überblick über die sich in seinem Eigentum befindlichen raumlufttechnischen Anlagen verschaffen. Auch habe er bisher nicht beurteilt, aus welchen Trinkwasserinstallationen sich eine erhöhte Gefährdung durch Legionellen ergeben kann. Bisher habe er nur vereinzelt Wasserproben aus Trinkwasserinstallationen seiner Gebäude entnommen und auf Legionellen untersuchen lassen.
- 423 Der Rechnungshof hat den UBB für den nicht ordnungsgemäßen Betrieb seiner Arbeitsstätten kritisiert und auf seine Fürsorgepflicht als Arbeitgeber hingewiesen. Unterbleiben erforderliche Maßnahmen, drohen Gesundheitsgefährdungen für Beschäftigte des Eigenbetriebs sowie gegebenenfalls daraus resultierende Schadensersatzansprüche gegen den UBB.
- 424 In seiner Stellungnahme hat der Eigenbetrieb angegeben, seiner Fürsorgepflicht nachkommen zu wollen. Er stehe dabei im engen Austausch mit der Berufsgenossenschaft sowie der beauftragten Fachkraft für Arbeitssicherheit. Der Rechnungshof fordert den Eigenbetrieb auf, Gefährdungen, die sich aus dem Betrieb von Arbeitsstätten ergeben, unverzüglich zu ermitteln und zu beurteilen sowie kurzfristig geeignete Maßnahmen zu deren Vermeidung zu ergreifen.

4.3 Energiecontrolling

- 425 Um einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb sicherzustellen und CO₂-Emissionen zu reduzieren, hat der UBB nach den RL Bau sowie dem Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) ein Energiecontrolling für seine Gebäude einzurichten. Dazu gehört es unter anderem, monatlich Aufzeichnungen über den Verbrauch von Wärme, Strom und Wasser sowie die Betriebsstunden relevanter technischer Anlagen zu führen. Diese Aufzeichnungen sind erforderlich, um den Energieverbrauch der Gebäude beurteilen und anschließend kontrollieren zu können. Ebenso hat der UBB den Betrieb seiner Gebäude unter Berücksichtigung von Energieeinsparpotenzialen zu überwachen und dies in Berichten zu dokumentieren.
- 426 Der UBB kommt seiner Pflicht zum Energiecontrolling, trotz jährlicher Kosten für Strom, Wasser, Gas, Heizöl und Fernwärme von bis zu 650 T€, kaum nach. Verbrauchsdaten für Strom, Wärme und Wasser dokumentierte der Eigenbetrieb nur jährlich, Betriebsstunden erfasste er nicht. Der UBB räumte ein, den Betrieb seiner Gebäude bislang nicht im Hinblick auf Energieeinsparpotenziale überprüft zu haben und dies aufgrund unzureichender personeller Ressourcen auch mittelfristig nicht leisten zu können. Zudem könne der UBB die Energieverbräuche seiner Gebäude aufgrund fehlender Software und Zählerstrukturen nicht systematisch aufarbeiten und somit auch nicht kontrollieren.
- 427 Der Rechnungshof hat den UBB für das unterlassene Energiecontrolling gerügt. Mangels Überwachung des Gebäudebetriebs sowie Kontrolle der Energieverbräuche kann der Eigenbetrieb einen wirtschaftlichen sowie nachhaltigen Betrieb seiner Gebäude nicht sicherstellen. Infolge nicht genutzter Energieeinsparpotenziale und damit vermeidbarer Kosten und CO₂-Emissionen verstößt der UBB fortwährend gegen Haushaltsrecht sowie das BremKEG. Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb aufgefordert, kurzfristig ein Energiecontrolling einzurichten und dabei die sich aus dem BremKEG und den RL Bau ergebenden Anforderungen vollständig zu beachten. Die dafür notwendigen organisatorischen, personellen und technischen Voraussetzungen sind unverzüglich zu schaffen.
- 428 In seiner Stellungnahme hat der UBB dargelegt, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel bereits Bestrebungen unternommen zu haben, seine Standorte unter energetischen Aspekten zu untersuchen. Ab dem Jahr 2026 sei die Nutzung einer Energiemanagementsoftware geplant. Um ein Energiecontrolling vollständig umzusetzen, sind nach Angabe des Eigenbetriebs jedoch zusätzliche Haushaltsmittel notwendig, damit erforderliche technische



Voraussetzungen an der Infrastruktur geschaffen werden können. Hierzu habe der UBB bereits zusätzliche Bedarfe angemeldet.

- 429 Der Rechnungshof betont, dass das fortwährende Unterlassen eines Energiecontrollings gesetzeswidrig und unwirtschaftlich ist. Die für ein Energiecontrolling notwendigen Voraussetzungen sind daher kurzfristig zu schaffen.

5 Klimaneutralität des Eigenbetriebs

- 430 Im BremKEG ist das Ziel verankert, die Treibhausgasemissionen Bremens bis zum Jahr 2038 um 95 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren. Der UBB soll als Eigenbetrieb nach einem Senatsbeschluss aus dem Jahr 2023 verbindlich Pläne entwickeln, um Klimaneutralität bereits bis zum Jahr 2032 zu erreichen. Damit der Eigenbetrieb klimaneutral werden kann, ist es unter anderem notwendig, Gebäude des UBB energetisch zu sanieren und alle für den Gebäudebetrieb bisher genutzten fossilen Energieträger durch klimaneutrale zu ersetzen.

- 431 Der UBB hat nach eigenen Angaben 35 Gebäude identifiziert, welche eine energetische Gebäudesanierung erhalten müssen, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Jedoch habe er die notwendigen Tätigkeiten zur energetischen Gebäudesanierung derzeit zurückgestellt, weil ihm nicht ausreichend finanzielle Ressourcen zur Verfügung stünden. Eine Fertigstellung der zur Klimaneutralität notwendigen Baumaßnahmen bis zum Jahr 2032 ist aufgrund dieser Zurückstellung ausgeschlossen. Auch die Einhaltung des gesetzlichen Ziels für das Jahr 2038 ist ohne deutliche Beschleunigung der dafür notwendigen Baumaßnahmen nicht möglich.

- 432 Der Umweltbetrieb gab dazu an, mehrfach einen Mittelbedarf für die notwendigen Maßnahmen angemeldet zu haben. Der Rechnungshof merkt an, dass eine nicht auskömmliche Finanzierung notwendiger Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung Zweifel daran weckt, dass der Klimaschutz haushalterisch angemessen priorisiert wird.

6 UBB als Gebäudeeigentümer

- 433 Die vom UBB als Eigentümer verwalteten Grundstücke und Gebäude gehören nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zum Verwaltungsgrundvermögen Bremens. Grundsätzlich ist das städtische Verwaltungsgrundvermögen dem Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen zugewiesen. Ziel der zentralen Verwaltung bremischer Immobilien sowie der damit einhergehenden Einführung eines Vermieter-/Mietermodells ist ein wirtschaftlicher Umgang mit der kostenintensiven

Ressource „öffentliche Gebäudefläche“. Verantwortlich für die Bewirtschaftung der dem Sondervermögen zugewiesenen Grundstücke und Gebäude ist der Eigenbetrieb Immobilien Bremen (IB).

- 434 Die durch den UBB verwalteten Grundstücke und Gebäude sind dem Sondervermögen bisher nicht zugewiesen. Entsprechend hat der Eigenbetrieb sämtliche Aufgaben der Immobilienverwaltung, insbesondere die Pflichten des Gebäudebetriebs sowie die Bauherrenverantwortung, zu übernehmen und dafür Personal vorzuhalten. Auf diese Weise ist eine Doppelstruktur zu IB entstanden. Die Übertragung seiner Gebäude in das Sondervermögen würde den UBB darin unterstützen, sich personell verstärkt seinen Kernaufgaben zuzuwenden. Aufgrund der bei einer zentral zuständigen Organisation wie IB vorhandenen spezialisierten Kompetenzen könnte sich die Qualität der Gebäudebewirtschaftung verbessern. Ebenso wäre es möglich, die zur Klimaneutralität der Gebäude notwendigen Baumaßnahmen beschleunigt abzuwickeln.
- 435 Der Rechnungshof hat den UBB sowie das Umweltressort aufgefordert, gemeinsam mit IB und dem Finanzressort zu prüfen, unter welchen Bedingungen die Gebäude des UBB in das Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen überführt werden können. Der UBB sowie das Umweltressort haben zugesagt, diese Prüfung durchzuführen.

CityInitiative Bremen Werbung e. V. - Gutscheinsystem BreMEHR

Das Wirtschaftsressort verlängerte die Förderung des Gutscheinsystems BreMEHR, obwohl die damit beabsichtigte Stärkung von Handel und Gastronomie in der Innenstadt sowie in Vegesack nicht nachgewiesen war und nur wenige Unternehmen nennenswert von der Fördermaßnahme profitiert hatten.

1 CityInitiative Bremen Werbung e. V.

- 436 Der CityInitiative Bremen Werbung e. V. (CityInitiative) vertritt die Interessen seiner Mitglieder aus Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistung, Immobilienwirtschaft und Kultur in der Bremer Innenstadt. Die CityInitiative erhält institutionelle und Projektförderungen der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (Ressort).
- 437 Im Jahr 2021 bewilligte das Ressort der CityInitiative aus dem Bremen-Fonds 1,6 Mio. € für das Projekt „Etablierung eines lokalen Gutscheinsystems“ (Projekt BreMEHR). Mit dem Projekt führte die CityInitiative ein digitales Gutscheinsystem ein. Kund:innen konnten bei verschiedenen Ausgabestellen Gutscheine kaufen und damit ihre Einkäufe bei teilnehmenden Unternehmen bezahlen. Die CityInitiative stockte das erworbene Gutscheinguthaben jeweils um einen „Bonus“ von 21 % der Gutscheinsumme auf. Aus den Projektmitteln wurden die Bonusguthaben, die Projektabwicklung und die Öffentlichkeitsarbeit finanziert. Das Projekt hatte ursprünglich eine Laufzeit von September 2021 bis Dezember 2022, wobei wesentliche Projektmittel bereits in den ersten sechs Monaten verausgabt werden sollten. Letztlich wurde das Projekt bis Dezember 2023 verlängert.

2 Projekterfolg

- 438 Mit dem Projekt BreMEHR sollte insbesondere der Handel und die Gastronomie in der Innenstadt und in Vegesack sowohl kurzfristig als auch nachhaltig gestärkt und für die digitale Transformation besser aufgestellt werden. Mittelbares Ziel der Maßnahme war es auch, pandemiebedingte Insolvenzen zu verhindern und Arbeitsplätze zu sichern. Nach dem Projektantrag waren insgesamt 1,5 Mio. € als Bonusvolumen vorgesehen. Bei vollständiger Auskehrung dieses Betrags hätten zusammen mit der Gutscheinsumme

in der Bremer Innenstadt sowie in Vegesack Umsätze bis zu einer Höhe von 8,6 Mio. € erzielt werden können.

- 439 Im Projektverlauf stellte die CityInitiative mehrere Änderungsanträge. Im Ergebnis reduzierte sich das Bonusvolumen um etwa ein Drittel auf 1,0 Mio. €. Die nicht für das Bonusvolumen vorgesehenen Mittel wurden für Öffentlichkeitsarbeit und Dienstleistungen verwendet. So stieg beispielsweise der Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit auf 330 T€ bis Ende 2023, und damit um das Vierfache des ursprünglich dafür vorgesehenen Betrags von 76 T€. Aufgrund der verringerten Mittel für das Bonusvolumen und des gestiegenen Bedarfs für die übrigen Aufwendungen entfielen zum Ende des Projekts auf jeden Euro, der als Bonus ausgereicht wurde, allein bei der CityInitiative 50 Cent Durchführungskosten.
- 440 Der im Projektzeitraum bis Ende 2023 mit Hilfe der Gutscheine in den beteiligten Unternehmen erzielte Umsatz war sehr ungleich verteilt. So entfielen die eingelösten Gutscheine zu 43 % (448 T€) auf ein einzelnes Unternehmen. Weitere 50 % (525 T€) des im Projekt verausgabten Bonusvolumens wurden in 12 weiteren Unternehmen eingelöst. Die restlichen 77 T€ des Bonusvolumens wurden in den übrigen 65 teilnehmenden Unternehmen eingelöst. Die großen Unterschiede der je Unternehmen eingelösten Gutscheinvolumina zeigen, dass nur wenige Unternehmen der Bremer Innenstadt und aus Vegesack nennenswert von dem Projekt profitierten.
- 441 Nach dem Projektantrag sollten die für die Bonusguthaben ursprünglich vorgesehenen 1,5 Mio. € binnen sechs Monaten, also bis Ende März 2022, aufgebraucht sein. Tatsächlich waren selbst im verlängerten Zeitraum bis Dezember 2022 nur 35 % des ursprünglich bewilligten Bonusvolumens, also etwa 530 T€, in Anspruch genommen worden. Dies entsprach 50 % des letztlich tatsächlich ausgereichten Bonusvolumens. Das Ziel einer kurzfristigen Umsatzstärkung der durch die Corona-Pandemie belasteten Unternehmen wurde damit nicht erreicht.
- 442 Der digitale Gutschein BreMEHR sollte den bereits vor der Pandemie ohne zusätzliches Bonusguthaben angebotenen analogen „Bremer Geschenkgutschein“ ersetzen und sollte zudem um weitere Aktionen wie Treuepunkte oder Rabattaktionen erweitert werden. Tatsächlich wurde der BreMEHR und damit das Angebot eines digitalen Gutscheins nach Projektende eingestellt. In der mehr als zweijährigen Projektlaufzeit war es CityInitiative und Ressort nicht gelungen, ein nachhaltiges und finanzierbares Konzept für ein bremisches digitales Gutscheinsystem zu etablieren. Entsprechend traten auch die beabsichtigten mittel- und langfristigen Effekte nicht ein.



- 443 Zum Zeitpunkt der Bewilligung des Projekts BreMEHR standen den pandemiebedingten Einbußen von Einzelhandel sowie Gastronomie und dem Interesse an der Wiederbelebung der Innenstadt das durch Vorsicht bedingte Zögern der Kund:innen gegenüber, nach der Pandemie wieder am öffentlichen Leben teilzunehmen und Einkäufe wieder vor Ort zu tätigen. Spätestens vor der Projektverlängerung Ende 2022 wäre eine Evaluierung des Projekts vorzunehmen gewesen, um zu prüfen, ob die angestrebte Stärkung von Handel und Gastronomie tatsächlich erreicht werden konnte und erst nach Vorliegen der Ergebnisse über den künftigen Mitteleinsatz sowie den Projektfortgang zu entscheiden.
- 444 Bei einer solchen Evaluation wäre deutlich geworden, dass sich die Kosten für die Durchführung des Projekts - auch aufgrund des schleppenden Absatzes - zulasten des Bonusvolumens stetig erhöht hatten und sich damit die beabsichtigte kurzfristige Wirtschaftsförderung nicht im geplanten Maße eingestellt hatte. Schon in den ersten Projektmonaten hatte sich gezeigt, dass nur sehr wenige Unternehmen nennenswert vom Projekt BreMEHR profitierten und das Eigeninteresse der Unternehmen in der Innenstadt sowie in Vegesack gering war, bei ihren Kund:innen den BreMEHR zu bewerben.
- 445 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Entscheidungen über Projektverlängerungen nur auf Grundlage von Bewertungen des bisherigen Projekterfolgs zu treffen. Steigen die Durchführungskosten von Projekten deutlich, so ist zum einen die Plausibilität des Anstiegs zu überprüfen, zum anderen ist die Fördereffizienz kritisch zu hinterfragen.
- 446 Das Ressort vertritt die Ansicht, mit dem digitalen Gutscheinsystem BreMEHR sei ein neues Produkt am Markt eingeführt worden, das durchaus einen Beitrag zur Stabilisierung des Handels geleistet habe. Die erforderlichen Projektanpassungen seien der schwierigen Coronazeit geschuldet gewesen, in der das Verhalten von Kund:innen nur schwer vorhersehbar gewesen sei. Das Ressort hat jedoch zugesagt, die Verlängerung von Projekten künftig ausführlicher abzuwägen und dafür fachliche sowie politische Gründe detaillierter darzulegen.

3 Zuwendungsverfahren

3.1 Zielkennzahlen

- 447 Die im Zuwendungsbescheid festgelegten Indikatoren zur Erfolgskontrolle waren nicht geeignet, den Beitrag des Projekts zu Umsatzsteigerungen im Einzelhandel und in der Gastronomie zu messen. Zudem fehlte es an Festlegungen, zu welchen Anteilen die Gutscheine in der Bremer Innenstadt und in Vegesack ausgegeben werden sollten. Am Ende des Projekts waren nur 37 %

des Bonusvolumens in der Innenstadt verausgabt worden, obwohl dort fast doppelt so viele Unternehmen an dem Projekt teilnahmen wie in Vegesack.

- 448 Das Ressort hat zugesagt, bei zukünftigen Projekten Indikatoren vorab so auszuwählen, dass differenzierte Erfolgskontrollen möglich sind.

3.2 Mittelauszahlung

- 449 Nach dem ersten Zuwendungsbescheid zum Projekt BreMEHR standen der CityInitiative für das Jahr 2021 Mittel in Höhe von bis zu 1,13 Mio. € zur Verfügung. Anfang November 2021 forderte die CityInitiative davon 800 T€ ab. Das Ressort informierte die CityInitiative kurz darauf, bei einem noch zu stellenden Änderungsantrag zur Verschiebung von Restmitteln in das Jahr 2022 bestehe aufgrund der geplanten Mittelbereitstellung für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 das Risiko, dass die übertragenen Mittel verfallen. Alternativ sei die Gesamtsumme für 2021 sofort vollständig abzufordern. Die CityInitiative änderte ihre Mittelanforderung daraufhin auf die vollen 1,13 Mio. €. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sie nur Ausgaben in Höhe von 2 T€ getätigt. Das Ressort zahlte die komplette Summe aus, obwohl es unwahrscheinlich war, dass der gesamte Betrag innerhalb der nach der in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vorgesehenen zwei Monate nach Auszahlung verbraucht werden würde. Es begründete die Auszahlung mit dem erwarteten Weihnachtsgeschäft. Tatsächlich benötigte die CityInitiative in den Folgemonaten für das Projekt BreMEHR nur Mittel in geringem Umfang.
- 450 Erst im Mai 2022 trat die CityInitiative an das Ressort mit dem Wunsch heran, Mittel in Höhe von 500 T€ zurückzahlen zu wollen. Sie machte geltend, dass sie in Kürze Negativzinsen für Bankguthaben aus nicht verausgabten Projektmitteln zu zahlen hätte. Das Ressort hatte bis zu diesem Zeitpunkt keine Rückforderung der Restmittel veranlasst. Im Juni 2022 zahlte die CityInitiative einen Betrag in Höhe von 500 T€ an das Ressort zurück. Inwieweit die verbleibenden mehr als 600 T€ zu diesem Zeitpunkt bereits verbraucht worden waren, überprüfte das Ressort nicht. Auch bei der nächsten Mittelanforderung im Oktober 2022 wurde ein zu hoher Betrag ausgezahlt.
- 451 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ressort die Mittelanforderungen der CityInitiative nicht kritisch genug prüfte. Mittel sind nicht nur deshalb auszahlen, weil sie im Haushalt vorgesehen sind. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, zukünftig Mittel nur insoweit auszusahlen, als diese absehbar innerhalb des vorgesehenen Zeitraums verbraucht werden.
- 452 Das Ressort hat darauf hingewiesen, das Verfahren der Mittelauszahlung sei unter anderem den politischen und teilweise sehr kurzfristigen Anforderungen



während der Corona-Pandemie geschuldet gewesen. Es wolle jedoch zukünftig bei Mittelauszahlungen ein besonderes Augenmerk auf die Prüfungen der Auszahlungszeiträume legen.

- 453 Der Rechnungshof hält es in Situationen, in denen Mittelanforderungen schlecht planbar sind, für erforderlich, sich zeitnah über die Verwendung von Mitteln berichten zu lassen.

3.3 Verwendungsnachweisprüfung

- 454 Die CityInitiative reichte im Juli 2024 den Verwendungsnachweis zum BreMEHR ein und gab an, ausgezahlte Zuwendungen in Höhe von 120 T€ nicht benötigt zu haben. Mitte 2025, und damit mehr als eineinhalb Jahre nach Ende des Projekts, hatte das Ressort weder diesen Betrag zurückgefordert noch den Verwendungsnachweis kursorisch oder weitergehend geprüft. Die Praxis des Ressorts verstieß nicht nur gegen das Zuwendungsrecht, sondern auch gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 7 der Landeshaushaltordnung (LHO) und gegen die Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig zu erheben (§ 34 LHO).

- 455 Zudem stellte der Rechnungshof den dringenden Bedarf für eine weitergehende Prüfung fest, auf die das Ressort bisher verzichtet hat. So ergab eine stichprobenhafte Durchsicht zahlungsbegründender Unterlagen zu Projektaufwendungen, dass

- die CityInitiative in den Jahren 2022 und 2023 ihrer Tochtergesellschaft aus Projektmitteln Personalaufwand für Aufgaben- und Projektsteuerung sowie für Gespräche mit der öffentlichen Verwaltung vergütete. Die Aufgaben wurden zum Teil von Personen wahrgenommen, die zeitgleich sowohl bei der CityInitiative als auch bei deren Tochtergesellschaft tätig waren. Durch die Abrechnung des Personalaufwands über die Tochtergesellschaft entstanden höhere Kosten als dies bei Ansatz der bei der CityInitiative anfallenden Personalkosten für die Beschäftigten der Fall gewesen wäre. Es ist unwirtschaftlich, Aufgaben auf die Tochtergesellschaft zu übertragen, anstatt für die Erledigung der Projektaufgaben das personenidentische eigene kostengünstigere Personal einzusetzen.
- das Ressort im März 2022 mit der CityInitiative vereinbart hatte, für Verrechnungen von Personalleistungen zwischen CityInitiative und deren Tochtergesellschaft einen Stundensatz von 35 € pro Stunde anzusetzen. Stattdessen rechnete die Tochtergesellschaft bis zu 99 € pro Stunde mit der CityInitiative ab. Damit waren für die vier Quartale 2022 etwa 23 T€ für nicht zuwendungsfähige Ausgaben aus Projektmitteln finanziert worden.

- im Jahr 2022 die CityInitiative im Verwendungsnachweis Aufwendungen für erhöhte Jahresabschlusskosten durch das Projekt BreMEHR geltend gemacht hatte. Gleichzeitig hatte sie diese Aufwendungen auch vollständig beim Verwendungsnachweis der institutionellen Förderung eingestellt. Damit liegt eine Doppelförderung vor.
- in einem Fall Aufwendungen in Höhe von 1.200 € geltend gemacht wurden, die inhaltlich ausschließlich die Tochtergesellschaft betrafen und daher nicht förderfähig waren. Zudem lag der Beginn des Leistungszeitraums außerhalb des Bewilligungszeitraums.

- 456 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sich an das Zuwendungs- und Haushaltsrecht zu halten und Fördermittel im Umfang nicht zuwendungsfähiger Aufwendungen zurückzufordern. Aufgrund der Vielzahl der sich aus der Stichprobe ergebenden Mängel hält der Rechnungshof eine weitergehende Prüfung des Verwendungsnachweises zum Projekt BreMEHR für notwendig.
- 457 Das Ressort hat mitgeteilt, es teile überwiegend die Feststellungen des Rechnungshofes zur Zuwendungsfähigkeit der dargelegten Kostenpositionen. Es habe bereits Belege von der CityInitiative angefordert und wolle deren Prüfung zeitnah abschließen. Überzahlte Fördermittel werde es zurückfordern. Zudem werde es die Höhe der abzurechnenden Stundensätze zwischen der CityInitiative und ihrer Tochtergesellschaft neu festlegen.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 02. März 2026

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg