

Bericht und Antrag des Rechnungsprüfungsausschusses (Stadt)

Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2022, Mitteilung des Senats vom 5. Dezember 2023 (Drs. 21/84 S) und Jahresbericht 2024 – Stadt – des Rechnungshofs vom 7. März 2024 (Drs. 21/141 S)

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 22. November 2024, 18. Dezember 2024, 24. Januar 2025 und 5. März 2025 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2024

1.1 Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 6

Die Bürgerschaft entlastete den Senat für das Haushaltsjahr 2020 am 22. März 2023 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 20/430 S, Ziffer 4). Die Beratung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2021 stand bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2024 noch aus.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis.

1.2 Haushaltsgesetz, Haushaltsrechnung, Haushaltsverlauf, Tz. 7 bis 31

Der Senat hat der Stadtbürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 mit einer Mitteilung vom 5. Dezember 2023 vorgelegt (Drs. 21/84 S).

Die im Buchungssystem zum Abschluss des Haushaltsjahres 2022 ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen von 299.242.340,48€ entfielen mit insgesamt 297.958.683,55 € auf Beträge, für die haushaltsrechtliche Ermächtigungen vorlagen, die hierfür entsprechenden Buchungen des Haushaltssolls aber unterblieben waren. Die verbleibenden Überschreitungen von 1.283.656,93 € wurden durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen rechnerisch ausgeglichen, dies änderte jedoch nichts an der Verletzung des Budgetrechts des Parlaments.

Der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen betrug zum Jahresabschluss 2022 rd. 711 Mio. € und erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um etwa 187 Mio. €. Der Sonderrücklage Bremen-Fonds wurden fast 159,4 Mio. € zugeführt, sodass sich ihr Bestand auf rd.

181 Mio. € erhöhte. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) war diese Rücklagenbildung rechtswidrig. Die Sonderrücklage wurde sodann aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2023 vom 20. Dezember 2023 durch das Finanzressort aufgelöst.

Die veranschlagten globalen Minderausgaben von rd. 3,64 Mio. € wurden im Verlauf des Haushalts komplett durch Mehreinnahmen und Einsparungen gedeckt.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet den Senator für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Rücklagenveränderungen und Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen sowie darauf hinzuwirken, dass die Ressorts für rechtzeitige haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigungen sorgen. Zudem betont er die Notwendigkeit einer richtigen und vollständigen Umsetzung der Ermächtigungen im Buchungssystem.

1.3 Nachweis des Vermögens und Haushaltsentwicklung der Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2022, Tz. 32 bis 92

Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse erstellt.

Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Die vorhandenen personellen Ressourcen sollen lt. Finanzressort vorrangig auf die Einführung eines doppischen Haushalts und die Transformation des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens der Kernhaushalte nach SAP S/4HANA fokussiert werden. Durch die verkürzte Berichterstattung ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr. Ferner wird nicht mehr über Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften sowie zu den Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital berichtet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hielt es bereits bei der Beratung des Vorjahresberichts am 23. November 2023 für geboten, die übliche Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wiederaufzunehmen.

Zum 31. Dezember 2022 wies die Bilanz der Stadtgemeinde Bremen aktive Rechnungsabgrenzungen von etwa 162,4 Mio. € aus. Davon betrafen rd. 152,7 Mio. € Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. Das Finanzressort begründete dies mit einer Abgrenzung des Vermögens des Landes von dem Vermögen der Stadt, weil über die Anstalt für Versorgungsvorsorge Vermögen der Stadt im Vermögen des Landes berücksichtigt worden wäre.

Zudem wurde zum 31. Dezember 2022 ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten mit knapp 4,3 Mio. € gebildet. Das Finanzressort hat hierzu im Jahresabschluss erläutert, die Bildung sei zur Abgrenzung der Bestandsanpassung der Darlehensforderungen erfolgt.

Aus den vorgetragenen Sachverhalten ist jeweils nicht ersichtlich, dass die Voraussetzungen für Rechnungsabgrenzungen vorlagen. Es ist zudem hinsichtlich der aktiven Abgrenzung nicht ersichtlich, welche direkten Finanzbeziehungen zwischen Land und Stadt aus der Versorgungsvorsorge über die Anstalt entstehen, die solcher Buchungen bedürften.

Das Finanzressort folgt den Ausführungen des Rechnungshofs zum Ausweis der Abgrenzungsposten. Es hat daher gemeinsam mit dem Rechnungshof einen den Grundsätzen der

staatlichen Doppik entsprechenden Ausweis dieser Posten erörtert. Im Rahmen des doppelten Jahresabschlusses 2023 hat das Finanzressort die erforderlichen Korrekturen in Zusammenhang mit der Darstellung der AVV vorgenommen und dokumentiert.

Bremens Schulden beliefen sich für die Stadtgemeinde 2022 nach der Haushaltsrechnung kameral auf 0,5 Mrd. €. Da nach der Doppik auch Rückstellungen und kurzfristige Verbindlichkeiten einbezogen werden, betragen die Schulden doppisch rd. 12,66 Mrd. €. Davon waren rd. 8,4 Mrd. € nicht durch Vermögenswerte gedeckt.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er hält es weiterhin für geboten, die übliche Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wiederaufzunehmen. Zudem fordert er den Senator für Finanzen auf, einen korrekten Ausweis der Bilanzpositionen sicherzustellen.

1.4 Einbürgerungsverfahren im Migrationsamt, Tz. 93 bis 114

Eine Einbürgerung führt zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mit dazugehörigen Rechten und Pflichten. Damit verbunden ist u. a. das Wahlrecht und das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Eine Einbürgerung findet nur auf Antrag statt. Außerdem müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, z. B. ein in der Regel achtjähriger Aufenthalt in Deutschland, Grundkenntnisse der deutschen Sprache sowie das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes. Zuständig für Einbürgerungen ist in der Stadtgemeinde Bremen die Einbürgerungsbehörde des Migrationsamts, das dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet ist. Im Jahr 2024 wurde das Staatsangehörigkeitsrecht modernisiert und u. a. die Mindestaufenthaltsdauer auf fünf Jahre verkürzt sowie die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit („Doppelte Staatsangehörigkeit“) erleichtert. Ab Inkrafttreten der Änderungen erwartet das Ressort eine Verdoppelung der Anzahl von Einbürgerungsanträgen.

Dem Migrationsamt gelang es, wie vielen anderen Migrationsämtern in großen Städten, in den letzten Jahren nicht, über Einbürgerungsanträge in angemessener Zeit zu entscheiden. Obwohl die Verfahrensdauer zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofes in der Regel fast zwei Jahre betrug, etwa 6.300 unbearbeitete Anträge vorlagen und Ausgaben für hunderte Untätigkeitsklagen anfielen, stellte das Ressort den Personalbedarf nicht methodengerecht fest. Es erhöhte zwar den Personalbestand, ging ohne methodengerechte Personalbedarfsberechnung und begleitende Geschäftsprozessanalysen jedoch das Risiko ein, den Personalbestand nicht am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Der Rechnungshof hat daher Ressort und Migrationsamt aufgefordert, mit einer Geschäftsprozessanalyse die Ursachen für die geringe Erledigungsquote zu ermitteln und den erforderlichen Personalbedarf der Einbürgerungsbehörde methodengerecht zu berechnen. Dabei ist sicherzustellen, dass sowohl Rückstände abgebaut als auch Neuankünfte in angemessener Frist erledigt werden, nicht zuletzt um weitere Untätigkeitsklagen und daraus folgende Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Das Ressort teilte mit, vielfach seien Einbürgerungsverfahren zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht entscheidungsreif. Anstatt solche Anträge abzulehnen, werde die weitere Bearbeitung bis zum Vorliegen der Voraussetzungen zurückgestellt. Eine Erledigung dieser Fälle könne sich daher um mehrere Monate oder sogar Jahre verzögern. Die Arbeit in der Einbürgerungsbehörde orientiere sich deshalb nicht an der Anzahl der Erledigungen, sondern an dem jeweiligen Aktenbestand einer VZE, der auch die zurückgestellten Vorgänge umfasse. Daher könne bei einer Personalbedarfsberechnung auch nicht auf die Erledigungsquote, sondern nur auf die Anzahl von einer VZE zu bearbeitende Fälle abgestellt werden. Aus Sicht des Ressorts ist dieser Ansatz der Personalbedarfsberechnung methodenbasiert. Zudem stünde in der Praxis weniger Arbeitszeitvolumen für die Bearbeitung von Einbürgerungen zur Verfügung, etwa wegen Krankheit, Leitungsfunktion oder Einarbeitung von neuem Personal, dies sei in vergleichbaren Einheiten üblich, da kein entsprechendes Referat

ohne Leitungsstrukturen auskomme. Zu den Untätigkeitsklagen müsse berücksichtigt werden, dass es sich in vielen Fällen um ein „Geschäftsmodell“ einer bundesweit agierenden Rechtsanwaltskanzlei handele und der Bundesrat bereits eine Verlängerung der behördlichen Entscheidungsfrist von drei auf sechs Monate fordere.

Das Ressort hat aktuell mitgeteilt, dass mittlerweile eine umfassende Geschäftsprozessdarstellung erarbeitet wurde. Auf dieser Grundlage könne noch genauer ermittelt werden, wo weitere Optimierungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung möglich sind. Es sei zudem ein Austausch in einem zweiwöchentlichen Rhythmus zwischen senatorischer Behörde und Einbürgerungsbehörde eingerichtet worden, im Rahmen dessen Fragen der Prozessoptimierung und des Umgangs mit den gesetzlichen Neuregelungen behandelt würden. Bilateral und im Rahmen verschiedener Foren habe sich das Ressort im Austausch mit anderen Ländern und Städten zu „best practice“ ausgetauscht. Schließlich sei ein Amtshilfeersuchen an die Wohngeldstelle bei SBMS gerichtet worden, das jedoch mangels dort vorhandener Kapazitäten abschlägig beschieden worden sei. Im Rahmen dessen seien auch Vorschläge für ressortübergreifende Personalverteilungsmechanismen vom zuständigen Referat entworfen worden. Schließlich habe das Ressort den Austausch zu anderen Ländern bezüglich der Problematik der Untätigkeitsklagen gesucht. Antragsteller:innen, die Untätigkeitsklagen erheben, würden laut Ressort durch das Erheben von Untätigkeitsklagen im Erfolgsfall faktisch bevorzugt behandelt, was jedoch zu einem Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG und Art. 2 Bremische Landesverfassung und somit zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der anderen Antragsteller:innen führt. Als Reaktion plane das Migrationsamt, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport, ein gerichtliches Pilotverfahren im Rahmen einer Untätigkeitsklage mit dem Ziel, künftig strukturelle Ungleichbehandlungen durch Untätigkeitsklagen einzelner Antragstellerinnen und Antragsteller zu verhindern.

Der Rechnungshof merkt an, dass Ressort und Migrationsamt verkennen, dass wesentliches Element einer Personalbedarfsberechnung stets die Ermittlung des Zeitaufwands für die Bearbeitung eines Antrags bis zu seiner Erledigung ist. Dabei ist nur auf die Zeit aktiver Sachbearbeitung abzustellen, nicht jedoch auf die Zeit des bloßen Zuwartens, bis etwa angeforderte Unterlagen vorliegen. Zurückgestellte Vorgänge verursachen bis zur ihrer Weiterbearbeitung kaum Aufwand und hindern die Sachbearbeitenden nicht, sich bis zum Erreichen der Entscheidungsreife zunächst mit anderen Anträgen zu befassen. Auch führt eine vermehrte Rückstellung von Anträgen nicht zu einem dauerhaften Rückgang von Erledigungen, sondern nur zu einer teilweise zeitverzögerten Bearbeitung, die bei einer mehrjährigen Betrachtung der Antrags- und Erledigungszahlen ausreichend berücksichtigt wird. Eine verminderte Anzahl in der Praxis einsetzbarer VZE wäre nur zu berücksichtigen, wenn belastbare Werte zu den Auswirkungen auf das jeweilige Arbeitszeitvolumen vorliegen. Diese wären dann ggf. von den vom Senator für Finanzen vorgegebenen Jahresarbeitszeiten je VZE in angemessenem Umfang abzuziehen, sofern sie dort nicht bereits berücksichtigt sind, wie etwa durchschnittliche Krankheitstage.

Ursächlich für die hohe Zahl von Untätigkeitsklagen ist allein die überlange Verfahrensdauer von fast zwei Jahren. Solange es nicht gelingt, über Einbürgerungsanträge deutlich zeitnäher zu entscheiden, wird auch eine Verlängerung der Entscheidungsfrist auf sechs Monate die Anzahl der Untätigkeitsklagen nicht wesentlich reduzieren können. Der Rechnungshof bleibt daher bei seinen Forderungen und sieht angesichts weiter steigender Antragszahlen dringenden Handlungsbedarf.

Um mehr in Bremen lebende Menschen für eine deutsche Staatsbürgerschaft zu interessieren, beschloss der Senat Ende des Jahres 2018 eine Einbürgerungskampagne, die das Ressort im Haushalt stets als refinanziert auswies. Das Ressort konnte eine Refinanzierung jedoch nicht nachweisen, da es Einnahmen der Kampagne nicht zuordnete. Es nutzte stattdessen Gebühren, die in keinem Zusammenhang mit der Kampagne standen, um eine Refinanzierung dennoch darstellen zu können. So verstieß es gleich mehrfach gegen Haushaltsrecht. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht gerügt und das Ressort aufgefordert, eine Refinanzierung nur dann im Haushalt auszuweisen, wenn zu erzielende Einnahmen zweifelsfrei einer Aufgabe zugeordnet und auch nur für diese verwendet werden. Auch ist eine Refinanzierung im Haushalt korrekt darzustellen.

Der Ausschuss schließt sich den Bewertungen und Forderungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. Quartal 2025 über deren Umsetzung berichten.

1.5 Bußgeldstelle, Tz. 115 bis 145

Die Bußgeldstelle des Ordnungsamts bearbeitete seit 2018 durchschnittlich rd. 379.000 Verkehrsordnungswidrigkeiten pro Jahr. Dabei handelte es sich meist um Park-, Geschwindigkeits- und Rotlichtverstöße mit Kraftfahrzeugen. Das Ordnungsamt ist dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet.

Für Verkehrsordnungswidrigkeiten beträgt die sog. Verfolgungsverjährungsfrist in der Regel nur drei Monate, danach kann die Ordnungswidrigkeit nicht mehr verfolgt werden. Die kurze Frist setzt die Bußgeldstelle unter Zeitdruck. Verstöße sind daher zeitnah zu verfolgen und Abläufe im Ordnungsamt so zu gestalten, dass die Bearbeitung von Verkehrsverstößen schnellstmöglich und effizient erfolgt. Etwa 26.500 Vorgänge - mithin rd. 7 % der Verkehrsordnungswidrigkeiten - blieben jährlich seit 2018 ungeahndet. Bei mehr als zwei Dritteln ungeahnter Vorgänge verhinderte eine Verjährung die Verfolgung. Die nicht rechtzeitige Ahndung war überwiegend auf eine verzögerte Vorgangsbearbeitung zurückzuführen, etwa, weil erfasste Verstöße erst nach Wochen in das Fachverfahren übertragen wurden, interne Fristen zu großzügig bemessenen waren oder entbehrliche Bearbeitungsschritte - wie die gesetzlich nicht vorgesehene Erinnerung an den Zeugenfragebogen - durchgeführt wurden. Auch besteht derzeit keine Möglichkeit, sich auf elektronischem Weg zu Anhörungsschreiben zu äußern, was zu einer zeitaufwändigeren Vorgangsbearbeitung führt.

Die Bußgeldkatalog-Verordnung setzt Regelsätze für Buß- und Verwarnungsgelder fest. Regelsätze berücksichtigen keine etwaigen Voreintragungen im Fahrtenregister. Da jedoch Grundlage für die Zumessung einer Geldbuße die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und das Gewicht des jeweiligen Vorwurfs sind, kann bei Voreintragungen von den Regelsätzen abgewichen und Bußgelder auch verdoppelt werden. Die Bußgeldstelle berücksichtigte zwar Voreintragungen, orientierte sich dabei aber nur an deren Anzahl und erhöhte Bußgelder - ohne weitere Einzelfallbetrachtung - stufenweise nur um bis zu 50 %. Diese Praxis entsprach damit nicht den gesetzlichen Vorgaben an eine ordnungsgemäße Bußgeldbemessung. Der Rechnungshof hat gefordert, Erhöhungen von Bußgeldern einzelfallbezogen an der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit auszurichten.

Ist eine fahrzeugführende Person nicht zu ermitteln, kann der fahrzeughaltenden Person unter bestimmten Voraussetzungen auferlegt werden, ein Fahrtenbuch zu führen. Obwohl es verschiedentlich zwingend geboten gewesen wäre, machte Bremen von Fahrtenbuchauflagen keinen Gebrauch. Eine erhebliche Anzahl von Verkehrsverstößen mit Kraftfahrzeugen wird in Bremen von Verkehrsteilnehmenden aus dem EU-Ausland begangen. Obwohl bestimmte Verstöße grundsätzlich verfolgt werden können, verzichtete die Bußgeldstelle hingegen in der Regel auf eine Ahndung und begründete dies u. a. mit einem zu hohen Aufwand bei der Ermittlung fahrzeugführender Personen im EU-Ausland.

Zudem stellten Ordnungsamt und Ressort die Quote verfolgungsverjährter Ordnungswidrigkeiten im Controlling unzureichend dar. So blieben Vorgänge unberücksichtigt, die allein deswegen eingestellt wurden, weil Bearbeitungsschritte nicht mehr rechtzeitig vor Eintritt der Verfolgungsverjährung durchgeführt werden konnten.

Um die Zahl ungeahnter Verkehrsordnungswidrigkeiten zu senken, hat der Rechnungshof Ressort und Bußgeldstelle aufgefordert, Verfahrensabläufe zu beschleunigen, auf entbehrliche Bearbeitungsschritte zu verzichten sowie elektronische Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen. Aus Gründen der Verkehrssicherheit ist es zudem geboten, bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Anordnung von Fahrtenbuchauflagen zu sorgen und Verkehrsver-

stöße fahrzeugführender Personen aus dem EU-Ausland effektiv zu verfolgen. Der Rechnungshof hat weiter gefordert, die Quote verfolgungsverjährter Ordnungswidrigkeiten vollständig zu ermitteln und angeregt, weitere Kennzahlen in das Produktgruppencontrolling aufzunehmen, z. B. die Anzahl ungeahnter Vorgänge und deren finanzielle Auswirkungen. Schließlich hat der Rechnungshof dem Ressort aufgegeben, eine seit Auflösung des Stadtmamts im Jahr 2016 unterbliebene Personalbedarfsermittlung durchzuführen.

Das Ressort hat mitgeteilt, es werde Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung prüfen und insbesondere interne Erinnerungsfristen an weitere Bearbeitungsschritte deutlich verkürzen sowie eine elektronische Anhörungsmöglichkeit schaffen. Auch werde es die Forderungen nach Fahrtenbuchauflagen sowie Maßnahmen zur verbesserten Ahndung von Verkehrsverstößen mit EU-Auslandsbezug prüfen und Bußgelderhöhungen am Einzelfall ausrichten. Zudem wollen Ressort und Ordnungsamt bei Aufstellung der Haushalte für 2024 und 2025 die Berechnung der Quote verfolgungsverjährter Ordnungswidrigkeiten sowie das Controlling überprüfen und gegebenenfalls den Empfehlungen des Rechnungshofs entsprechend verändern. Jedoch sehen Ressort und Ordnungsamt in Erinnerungsschreiben betreffend die Rücksendung von Zeugenfragebögen eine Maßnahme zur Ermittlung der fahrenden Person, die wegen ihres geringen Aufwandes auch weiterhin durchgeführt werden soll. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Erinnerungsschreiben nur dann eine geeignete Maßnahme zur Ermittlung sein können, wenn ihr Erfolg nachgewiesen ist. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Schreiben in einem erheblichen Umfang zur Ermittlung der fahrzeugführenden Personen beitragen und damit die zeitliche Verzögerung durch diesen zusätzlichen Verfahrensschritt aufwiegen. Belastbare Feststellungen dazu haben bislang weder Ressort noch Ordnungsamt getroffen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, auf Erinnerungsschreiben zu verzichten.

Dem Berichterstatter gegenüber hat das Ressort erklärt, dass die behördeninterne Wiedervorlagefrist inzwischen von 28 auf 14 Tage verkürzt wurde. Außerdem hat das Ressort zugesagt, die Quote verfolgungsverjährter Ordnungswidrigkeiten vollständig zu ermitteln und eine Erfolgskontrolle hinsichtlich der Wirkung der Erinnerungsschreiben als Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Bewertungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort bis zum 4. Quartal 2025 über vorgenommene Maßnahmen zu berichten.

1.6 Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung, Tz. 142 bis 181

Der Rechnungshof hat die inklusive Beschulung von Kindern mit Förderbedarf im Bereich Wahrnehmung und Entwicklung (W+E) geprüft. Ein solcher Förderbedarf besteht, wenn ein Kind in seinen intellektuellen Funktionen und in der Entwicklung der personalen oder sozialen Identität so umfassend beeinträchtigt ist, dass es zu einer selbstständigen Lebensführung aller Voraussicht nach lebenslange Unterstützung benötigt. Dies war im Schuljahr 2022/23 der Fall bei rd. 1,9 % aller Schüler:innen, die eine öffentliche Schule in der Stadtgemeinde Bremen besuchten. Sie haben nach dem Bremischen Schulgesetz einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung.

In jeder W+E-Klasse können neben den Kindern ohne Förderbedarf bis zu fünf Schüler:innen mit Förderbedarf unterrichtet werden. Hierzu stehen zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung.

Der Anteil der Schüler:innen mit Förderbedarf W+E stieg vom Schuljahr 2018/19 zum Schuljahr 2022/23 um rd. 26 %. Die Gesamtzahl der Schüler:innen nahm im gleichen Zeitraum lediglich um 9 % zu. Nach einer Studie werde Schüler:innen vermehrt Förderbedarf für den Bereich W+E zuerkannt, weil Schulen dann mehr Personalstellen erhalten.

Das Ressort konnte nicht beantworten, in welchem Umfang sonderpädagogische Lehrkräfte in W+E-Klassen fehlten und ob die dort eingesetzten Lehrkräfte tatsächlich für den Bereich W+E qualifiziert waren.

In den Schulen werden weitere pädagogische Kräfte zur Unterstützung der Schüler:innen eingesetzt. Das Ressort beauftragte dafür fast ausschließlich Träger. Der Bedarf stieg dabei im Förderbereich W+E von 270 VZE im Schuljahr 2018/19 auf 420 VZE in 2022/23. Mit Stand September 2022 konnte der vom Ressort beauftragte Träger etwa 49 VZE nicht besetzen. Die meisten Vakanzten wiesen Schulen mit Sozialindex 4 auf.

Das Ressort hatte für den Prüfungszeitraum nicht für alle Leistungen der privaten Träger schriftliche Vereinbarungen abgeschlossen. Zudem zahlte es von 2018/19 bis 2021/22 rd. 1,34 Mio. € für einen Risikozuschlag ohne inhaltlichen Grund sowie weitere rd. 73 T€ aufgrund einer fehlerhaften Kalkulation.

Das Ressort hat zugesagt,

- die Ursachen für die steigende Zahl der Schüler:innen mit Förderbedarf W+E und für Fehldiagnosen zu untersuchen,
- eine Änderung des aktuellen Zuweisungsmodells und eine flexiblere Einsatzplanung zu prüfen, um die personelle Ausstattung zu verbessern,
- vorrangig eine Versorgung von Schulen mit hohem Sozialindizes zu prüfen,
- die Zahl der Absolvent:innen in erzieherischen und sozialpädagogischen Berufen zu erhöhen,
- Leistungen künftig ordnungsgemäß, zeitnah sowie vollständig abzurechnen und die Überzahlung von rd. 73 T€ zurückzufordern.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Bildungsressort, der Deputation für Kinder und Bildung sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. Quartal 2025 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs, insbesondere die personelle Ausstattung der W+E Klassen, zu berichten.

1.7 Organisation des Schul-IT-Supports, Tz. 182 bis 209

Wegen fehlender eigener IT-Fachkräfte nimmt das Bildungsressort seit Jahren die Leistungen des Vereins Schul-Support-Service e. V. in Anspruch. Der Verein wird in den öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen für den Support der pädagogischen IT-Arbeitsplätze und zur Betreuung mobiler Endgeräte für die Schülerinnen und Schüler sowie für die Lehrkräfte eingesetzt.

Insgesamt bewilligte das Ressort von 2017 bis 2021 dem Verein Zuwendungen in Höhe von rd. 2,3 Mio. €. Aufgrund mangelhafter Prüfung sowohl der Antragsunterlagen als auch der Verwendungsnachweise zahlte das Ressort dem Verein Schul-Support-Service e. V. mehr Zuwendungen, als dieser benötigt hätte und hätte erhalten dürfen. Hinzu kamen Verstöße gegen das Besserstellungsverbot durch den Verein.

Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort zumindest in Bezug auf den aktuellen Stand Verstöße gegen das Besserstellungsverbot bestritten. Tarifliche Eingruppierungen der Beschäftigten des Vereins orientierten sich am TV-L und seien vergleichbar mit den Eingruppierungen im IT-Referat des Bildungsressorts. Soweit es in der Vergangenheit beim Verein Eingruppierungen ohne den Nachweis des dafür erforderlichen Qualifikationslevels gegeben habe, sei dies inzwischen abgestellt worden und nur noch Personal mit einer fundierten Qualifikation dort beschäftigt.

In Bezug auf die gerügten Überzahlungen hat das Ressort dem Berichtersteller mitgeteilt, Mittelabrufe erfolgen inzwischen streng anhand der Bedarfe, sodass eine Rücklagenbildung beim Verein nun ausgeschlossen werde.

Das Ressort finanzierte die Zuwendungen, die überwiegend für Personalkosten bewilligt wurden, aus einer Haushaltsstelle für Investitionen.

Dem Berichtersteller hat das Ressort mitgeteilt, es habe die Umstellung auf eine konsumtive Haushaltsstelle zum Dezember 2024 vorgenommen und werde dies im Haushaltsjahr 2025 erstmals ganzjährig so handhaben.

Das Ressort erfasste die Zuwendungsdaten für die Förderung des Vereins nicht in der Bremischen Datenbank ZEBRA (Start 2014) ein. Daher sind in den Jahren 2014 bis 2022 Zuwendungen in Höhe von knapp 4,1 Mio. € nicht in die Berichterstattung eingeflossen. Der Rechnungshof hat die vorstehenden Mängel gerügt.

Im Gespräch mit dem Berichtersteller hat das Ressort dargelegt, im Zuge der Neuordnung des Zuwendungswesens im Ressort habe sich auch die Sachbearbeitung in Bezug auf die Zuwendungen an den Verein verbessert. Eintragungen in ZEBRA seien für das Jahr 2024 vollständig erfolgt.

Die vom Ressort geplante Neuorganisation des IT-Supports an Schulen basiert auf einer Bedarfserhebung aus dem Jahr 2018. Diese ging von 24.000 zu betreuenden Endgeräten in den Schulen bis zum Jahr 2024 aus. Bereits im Jahr 2020 wurden jedoch pandemiebedingt für die Lehrkräfte sowie für die Schülerinnen und Schüler rd. 100.000 Endgeräte beschafft. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, vor einer Neuorganisation des IT-Supports aktuelle Bedarfe zu ermitteln. Das Ressort hat zugesagt, die strukturellen zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Mängel abstellen zu wollen.

Dem Berichtersteller hat das Ressort mitgeteilt, es werde auf Grundlage der aktuellen Support-Aufwände und der Anzahl der Schüler je Schule eine aktualisierte Bedarfsplanung für 2025 erstellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Bildungsressort, dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. Quartal 2025 über die Umsetzung der Empfehlungen, insbesondere über die Neuorganisation des Schul-IT-Supports mit Schwerpunkt auf dem zugrunde gelegten Bedarf, zu berichten. Teil des Berichts soll in Bezug auf die vom Rechnungshof gerügten Verstöße gegen das Besserstellungsverbot auch eine vom Ressort herbeigeführte Klärung mit dem Finanzressort und Rechnungshof sein mit dem Ziel, die Einhaltung des geltenden Zuwendungsrechts sicherzustellen und die Sicherung von Fachkräften zu ermöglichen.

1.8 Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, Tz. 210 bis 237

Menschen mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohte Menschen können Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, um ihnen die Teilnahme am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe wurden mit dem Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe in das SGB IX, welches die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen regelt, überführt und inhaltlich neu geregelt. Ziel war es, die Eingliederungshilfe fachlich zu einem modernen Teilhaberecht weiterzuentwickeln und sie personenzentriert deutlich stärker als bisher an den Wünschen und Vorstellungen der sie in Anspruch nehmenden Personen auszurichten. Die konkrete Eingliederungshilfe, z. B. die Betreuung in einer besonderen Wohnform, wird in der Regel von freien Trägern der Wohlfahrtspflege (freie Träger) erbracht, die dafür Entgelte erhalten.

Die federführende fachliche Zuständigkeit zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes liegt bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort).

Das im Dezember 2016 beschlossene Bundesteilhabegesetz sah eine stufenweise Umsetzung der Reform vor, um eine mehrjährige Vorlaufzeit für die notwendigen Umstellungsprozesse zu schaffen. So trat ein Großteil der neuen Regelungen - z. B. zum Vertragsrecht - bereits im Januar 2018 in Kraft, das Leistungsrecht - mit der Trennung von existenzsichernden Leistungen und Fachleistungen - erst im Januar 2020.

Das Ressort begann im Jahr 2017 mit seinen Planungen, administrative Strukturen an die Neuerungen des Bundesteilhabegesetzes anzupassen. So mussten u. a. sowohl der übergeordnete Landesrahmenvertrag als auch sämtliche Entgeltverträge mit den freien Trägern neu vereinbart werden. Daneben waren die Angebote der freien Träger fachlich-inhaltlich in sogenannten Leistungsbeschreibungen neu zu fassen.

Das Ressort schloss den Landesrahmenvertrag sowie die Entgeltverträge in der zweiten Jahreshälfte 2019 neu ab und vollzog damit auf Vertragsebene die notwendige Trennung von existenzsichernden Leistungen sowie Fachleistungen. Eine fachlich-inhaltliche Neugestaltung der einzelnen Leistungen im Sinne des Bundesteilhabegesetzes war damit noch nicht verbunden. Hierzu wäre es u. a. erforderlich gewesen, zusammen mit den Entgeltverträgen auch die dazugehörigen Leistungsbeschreibungen an die neue Rechtslage anzupassen und parallel dazu den Landesrahmenvertrag inhaltlich weiterzuentwickeln. Das zentrale Ziel der Reform, die Leistungen von 2020 an nicht länger allein institutionszentriert, sondern personenzentriert bereitzustellen, ist so nicht erreicht worden. Das Ressort plante, die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung der Leistungen im Sinne einer modernen Teilhabe bis spätestens Ende 2024 abzuschließen.

Das Ressort nutzte die vom Gesetzgeber mit dem stufenweisen Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes eingeräumte mehrjährige Vorlaufzeit nicht hinreichend, um alle notwendigen fachlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe termingerecht abzuschließen. Auch mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten der Novellierung ist es nicht gelungen, Leistungsbeschreibungen sowie in der Folge den Landesrahmenvertrag und die Entgeltverträge inhaltlich an die neue Rechtslage anzupassen. Diese zeitliche Verzögerung wäre weitgehend vermeidbar gewesen, wenn die Umstellungsarbeiten realistischer an der gesetzlich vorgesehenen mehrjährigen Vorlaufzeit ausgerichtet und die geplanten Schritte konsequenter umgesetzt worden wären.

Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb aufgefordert, solche Reformvorhaben von Beginn an realistisch zu planen sowie innerhalb der dafür vorgesehenen Zeiträume konsequent umzusetzen. Er hat zudem die Erwartung formuliert, die zur vollständigen fachlichen Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes erforderlichen Maßnahmen nunmehr innerhalb des vom Ressort selbst gesteckten Zeitrahmens abzuschließen.

Das Ressort hat erwidert, es sei für die Umsetzungsarbeiten u. a. auf nicht rechtzeitig vorhandene bundesgesetzliche Regelungen angewiesen gewesen. Darüber sei Bremen als kleinstes Bundesland in einigen Teilbereichen sogar weiter als diverse andere Bundesländer, so z.B. bei der Umsetzung des Sozialraumprinzips.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Ressort auch zeitlichen Verzögerungen gegenüberstand, die es nicht hatte beeinflussen können. Dies hätte es aber nicht daran zu hindern brauchen, die Umsetzungsarbeiten zumindest in jenen Teilbereichen voranzutreiben, die weder weiterer Klärung bedurften noch von Dritten abhängig waren. Der Rechnungshof bleibt daher grundsätzlich bei seiner Forderung, solche Reformvorhaben von Anfang an realistisch zu planen, also auch mögliche, nicht selbst verursachte Verzögerungen dabei zu berücksichtigen, und solche Planungen konsequent umzusetzen.

Das Ressort ist bei tatsächlichen Anhaltspunkten für vertragliche oder gesetzliche Pflichtverletzungen freier Träger verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität einschließlich der

Wirksamkeit der vereinbarten Leistungen zu prüfen. Zusätzlich bestehen auch anlassunabhängige Prüfrechte. Bis Mitte 2023 führte das Ressort weder anlassbezogene noch anlassunabhängige Prüfungen durch.

Wirtschaftlichkeit, Qualität und Wirksamkeit der Leistungen der freien Träger wurden folglich seit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes nicht systematisch geprüft. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seine gesetzlichen Prüfpflichten und -rechte unverzüglich wahrzunehmen und die hierfür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Das Ressort hatte zugesagt, dem bis spätestens Ende 2024 nachzukommen.

Dem Berichterstatter gegenüber hatte das Ressort erklärt, dass im Rahmen der jährlichen Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern gleichwohl auch prospektiv Aspekte der Wirtschaftlichkeit geprüft würden. Für eine tiefergehende Prüfung der Wirtschaftlichkeit, welche den Anforderungen des § 128 SGB IX genüge, sei jedoch mehr Personal nötig.

Für das Muster des Qualitätsberichts gäbe es überdies eine an die Anforderungen des BTHG angepasste Entwurfsfassung, welche zeitnah mit den freien Trägern abgestimmt und implementiert werde.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort bis zum 4. Quartal 2025 über deren Umsetzung zu berichten.

1.9 Projekt Housing First, Tz. 238 bis 262

„Housing First“ ist seit einigen Jahren ein neuer Hilfeansatz, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu beenden. Zielgruppe des niedrighwelligen Angebots sind wohnungs- oder obdachlose Menschen mit komplexen Problemlagen, die nur schwer einen Zugang zum Wohnungsmarkt finden. Ihre Gesamtsituation soll in eigenem Wohnraum mit begleitenden weiteren Hilfsangeboten stabilisiert werden.

In der Stadtgemeinde Bremen wurde das Konzept Housing First seit September 2021 zunächst als bis Ende 2023 befristetes Modellprojekt erprobt. Durchgeführt wird das Projekt durch einen von zwei Vereinen gegründeten Trägerverbund. Im Herbst 2023 wurde es um ein weiteres Jahr verlängert. Ein wissenschaftliches Institut begleitet das Modellprojekt und legte im Mai 2023 einen ersten Zwischenbericht vor. Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort) fördert das Projekt mit Zuwendungen im Umfang von jährlich bis zu 400 T€.

Das Ressort legte für das Modellprojekt zunächst auf Basis einer Schätzung eine Zielzahl von 35 Personen pro Jahr fest, die von 2021 an aus der Wohnungslosigkeit heraus in Wohnraum vermittelt und betreut werden sollten, reduzierte diese Zahl gemeinsam mit dem Trägerverbund aber noch vor Projektbeginn auf 30 Teilnehmende. Auf dieser Grundlage plante der Trägerverbund seinen Personalbedarf. Wegen notwendiger, vorbereitender Arbeiten begann die eigentliche inhaltliche Arbeit erst Ende 2021, sodass die Zielzahl im ersten Projektjahr nicht erreicht wurde.

Im Jahresverlauf 2022 gelang es dann, 30 Teilnehmende in das Projekt aufzunehmen und 25 von ihnen mit Wohnungen zu versorgen. Nachdem im ersten Halbjahr 2022 sehr schnell mehr als die Hälfte der angestrebten Zielzahl erreicht worden war, stagnierte die Zahl der Neuaufnahmen und Wohnungsvermittlungen im weiteren Jahresverlauf. Auch weitere festgelegte Zahlen, z. B. für zu akquirierende Wohnungen wurden nicht vollständig erfüllt. In der Folge wurde die Zielzahl für mit Wohnungen zu versorgende Teilnehmende für das Jahr 2023 auf 23 gesenkt. Da jedoch bis Mitte November 2023 nur elf neue Teilnehmende aufgenommen und davon lediglich fünf in Wohnungen vermittelt werden konnten, gelang es auch im dritten Projektjahr nicht, die Zielzahl zu erreichen.

Das Ressort untersuchte die Ausgangslage der Situation von Menschen in prekären Lebenslagen vor Projektbeginn nicht hinreichend. Vorhandene Daten und Kenntnisse, z. B. aus offenen Angeboten für die Gruppe wohnungsloser Menschen oder zur Aufnahmefähigkeit des

Wohnungsmarkts, nutzte das Ressort nicht in dem gebotenen Umfang für eine Bedarfsanalyse.

Verzichtet das Ressort darauf, Bedarfe und Möglichkeiten unter Einbeziehung aller verfügbaren Daten genau zu untersuchen, ist es kaum möglich, eine realistische Zielsetzung zu entwickeln. Überlegungen dazu sind auch erforderlich, um den notwendigen Zuwendungsbedarf für das Projekt festlegen zu können.

Darüber hinaus fehlte es an einem regelmäßigen und strukturierten Berichtswesen zur Projektentwicklung. So erkannte das Ressort zunächst nicht, dass die Personalausstattung des Trägerverbands im Jahr 2022 unter dem abgestimmten Stellenumfang blieb. Von weiteren Defiziten, wie etwa der nicht ordnungsgemäßen Falldokumentation und der nach wie vor unvollständigen Organisation der Prozesse des Projekts, erhielt es erstmalig im Mai 2023 durch den Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung Kenntnis.

Ohne ein gesondertes Berichtswesen, verzichtete das Ressort auf ein wesentliches Steuerungsinstrument für das Modellprojekt. Es wäre notwendig gewesen, neben der fortlaufenden wissenschaftlichen Begleitung dessen operative Umsetzung und die Qualität der Arbeit zu bewerten, um rechtzeitig Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für das Projekt die relevanten und bedarfsbezogenen Anforderungen zu konkretisieren, damit sich im Rahmen einer Erfolgskontrolle überprüfen lässt, ob die Ziele erreicht werden konnten. Die personellen und fachlichen Standards für das Projekt sind gegenüber dem Trägerverband zu definieren und ihre Einhaltung einzufordern. Es ist geboten, dass der Trägerverband dies über ein Berichtswesen gegenüber dem Ressort belegt.

Das Ressort hat dargelegt, es habe für das Jahr 2024 an den Trägerverband veränderte Anforderungen an personelle und fachliche Standards gestellt und die Zielzahl neu festgelegt. Zudem sei ein zusätzlicher Jour fixe eingerichtet worden, um das Projekt enger zu begleiten. Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen des Ressorts, bleibt aber bei seiner Forderung, sich die Einhaltung der fachlichen und personellen Standards über ein regelmäßiges Berichtswesen nachweisen zu lassen.

Für die wissenschaftliche Begleitung des Projekts legte der Trägerverband dem Ressort das Angebot eines Instituts aus dem Sommer 2021 vor. Der zwischen Trägerverband und Institut geschlossene Vertrag über eine wissenschaftliche Begleitung sah vor, das Honorar vor Erbringung der Beratungsleistung zu zahlen. Die für die Zahlung des Honorars erforderlichen Mittel hatte das Ressort mit den Zuwendungen für das Jahr 2021 bewilligt. Mit der gewählten Vertragsgestaltung wich der Trägerverband von der üblichen Praxis ab, die vollständige Vergütung erst nach Erhalt der Leistung zu zahlen. Das Ressort räumte ein, einer Vorleistung nur zugestimmt zu haben, damit noch vorhandene Mittel aus dem Haushaltsjahr 2021 ausgeschöpft werden konnten.

Auf besondere Umstände, die ausnahmsweise eine Vorleistung hätten rechtfertigen können, kann sich das Ressort nicht berufen. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung liegt ein besonderer Umstand insbesondere dann nicht vor, wenn am Ende eines Haushaltsjahres Ausgaben nur geleistet werden, um zu verhindern, dass sonst Mittel verfallen. Indem es die vertraglich vorgesehene Vorleistungsverpflichtung unterstützte und Zuwendungen für Ausgaben bewilligte, die bei üblicher Vertragsgestaltung erst im nächsten Haushaltsjahr fällig geworden wären, verstieß das Ressort somit gegen Haushaltsrecht.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert sicherzustellen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben eingehalten werden. Das Ressort hat sich nicht zu dem haushaltsrechtlichen Verstoß geäußert.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort über die Umsetzung seiner Forderungen bis zum 4. Quartal 2025 erneut zu berichten.

1.10 Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII, Tz. 263 bis 296

Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstständigen, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Für Kinder und Jugendliche mit bestehender oder drohender seelischer Behinderung gibt es deshalb nach § 35a Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - einen individuellen Anspruch auf Schulbegleitung, um eine Teilhabe an Bildung zu ermöglichen. Als Teil der Eingliederungshilfe erstreckt sich die Schulbegleitung auf eine lebenspraktische Unterstützung wie Hilfen zur Mobilität, Unterstützung im sozialen und emotionalen Bereich sowie Vorbeugung und Hilfestellung bei Krisen. Die Schulbegleitung nach dem SGB VIII ist nachrangig zu entsprechenden Leistungen der Schulen, die im Rahmen der Inklusion erbracht werden. Das gilt insbesondere für inklusiv ausgerichtete Schulen nach § 3 Abs. 4 Bremisches Schulgesetz, die auch Schulbegleitungen anbieten.

Seit dem Schuljahr 2019/2020 ist das Jugendressort bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration zuständig für die fachliche Ausgestaltung und Steuerung der Leistungen zur Schulbegleitung nach dem SGB VIII. Es lässt sie von Trägern der freien Wohlfahrtspflege (Träger) auf vertraglicher Grundlage gegen Entgelt durchführen. Das Jugendamt im Amt für Soziale Dienste (AfSD) legt den individuellen Bedarf der Kinder und Jugendlichen anhand von Hilfeplänen fest und ist zuständig für die Bezahlung der Träger. In den vergangenen Jahren sind die Ausgaben für die Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII kontinuierlich gestiegen. Lagen sie im Jahr 2019 bei rd. 11,7 Mio. €, erhöhten sie sich bis Ende des Jahres 2022 auf rd. 16,9 Mio. €.

Im Verlauf der Prüfung wurden folgende Feststellungen getroffen:

Wegen steigender Fallzahlen und Fachkräftemangels blieben leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche im erheblichen Umfang unversorgt. So konnten beispielsweise im Jahr 2021 lediglich ca. 73 % der bewilligten Schulbegleitungen in tatsächliche Maßnahmen münden. Ob die in den letzten Jahren unversorgten Kinder und Jugendlichen dennoch am Schulunterricht teilnehmen konnten, war dem Jugendressort nicht bekannt. Das Jugendressort konnte nicht belegen, dass die Maßnahme - sozial erfahrene Personen für Schulbegleitungen einzusetzen - Wirkung gezeigt und zu zusätzlichen Stellenbesetzungen bei den Trägern geführt hätte.

Der Rechnungshof bemängelt, dass das Jugendressort weder das mit Senatsbeschluss vom Dezember 2018 geforderte Konzept zur Begrenzung weiterer Ausgabensteigerungen erarbeitete noch die vom Senat erbetenen Berichte erstellte.

Ein Konzept für den Ausbau der Inklusion an weiterführenden Schulen fehlt.

Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, sicherzustellen, dass anerkannte Bedarfe gedeckt werden. Dazu ist es notwendig, die Kapazitäten der Träger zu erhöhen und entsprechende Maßnahmen dafür zu entwickeln. Um die Inklusion an Schulen als systemische Lösung voranzutreiben und dabei die Schulbegleitung einzubinden ist eine enge Zusammenarbeit von Jugend- und Bildungsressort erforderlich.

Daten zur Steuerung sowie zum Controlling der Schulbegleitung hatte das AfSD bis zum Jahr 2021 händisch erhoben. Vom Sommer 2021 an sollte das gesamte Controlling mit einem verbesserten IT-Fachverfahren unterstützt werden, was aufgrund noch ausstehender Softwareänderungen jedoch nicht gelang. So konnten zum Zeitpunkt der Prüfung keine für eine effiziente Steuerung der Schulbegleitung notwendigen Zahlen zu den Kapazitäten der Träger sowie den nicht versorgten Kindern und Jugendlichen ermittelt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass das Jugendressort nunmehr umgehend ein effektives Controlling einrichtet, indem es dafür die erforderlichen Auswertungsinhalte festlegt, das IT-Fachverfahren verbessert und eine verlässliche Dateneingabe sowie -pflege sicherstellt.

Das Jugendressort nimmt wie folgt Stellung:

Mit Senatsbeschluss vom 18.12.2018 wurde zum Schuljahr 2019/20 die vormals geteilte Zuständigkeit zwischen den beiden Ressorts Bildung und Soziales für das Verfahren Schulbegleitung § 35 a SGB VIII beendet und das Gesamtverfahren in die alleinige Verantwortung der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration gegeben. Die Anzahl der durchgeführten Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII in der Stadt Bremen hat sich wie folgt entwickelt (Randziffer 7 und 9):

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	10/24
Fallzahlen für durchgeführte Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII	k.A.	286	357	437	414	459	419

Die Anzahl der unterversorgten Kinder und Jugendlichen mit dem Anspruch auf eine Schulbegleitung sei in den letzten Schuljahren allerdings konstant hoch geblieben. In 2023 hätten bedauerlicherweise im Durchschnitt 219 Kinder und Jugendliche trotz Anspruchsberechtigung keine Begleitung in der Schule erhalten. 2024 liege die Anzahl der unterversorgten Kinder und Jugendlichen bis Oktober bei durchschnittlich 200 Kinder und Jugendlichen. Ein gemeinsam mit dem Ressort Bildung in Kooperation mit dem Ressort Gesundheit entwickeltes Struktur- und Handlungskonzept solle die Berichterstattung an den Senat ersetzen (hier seien bedauerlicherweise noch keine Ergebnisse zu benennen). Es seien jedoch verschiedene Maßnahmen eingeleitet worden, insbesondere zur Begrenzung der Ausgabensteigerung. Zu nennen sind hier folgende Punkte:

1. Öffnung der Schulbegleitung zum Schuljahr 2020/21 bzw. 2021/22 für die tariflich niedriger vergüteten staatlich anerkannten Sozialassistent:innen und Kinderpfleger:innen (oder vergleichbare Qualifikation) bzw. für Personen ohne eine päd. Berufsausbildung (sog. sozial erfahrene Personen) und dadurch Aufgabe des zuvor geltenden Mindeststandard der staatlich anerkannten Erzieher:innen/ Heilerziehungspfleger:innen. Aus fachlichen Gründen sei nicht in jedem Fall der Einsatz dieser hohen Qualifikation als pädagogischer Mindeststandard erforderlich. Hier sei ein Anstieg bei dem Einsatz von Mitarbeitenden ohne Formalqualifikation zu erkennen (zum Stichtag 31.5.2023 lag der Anteil bei 10,2 %, am 30.04.24 bei 17 % und aktuell bei 21% aller Leistungen).

2. Erprobung einer systemischen Ausstattung mit Schulbegleitungskräften an drei Bremer Grundschulen zum Schuljahr 2022/23. Ausweitung des Pilotprojektes auf 12 Grundschulen zum Schuljahr 2023/24. Ein Ausbau auf weitere 25 Grundschulen sei zum Schuljahr 2025/26 geplant. An allen 15 Standorten sei die Anzahl an gestellten Anträgen für eine Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII rückläufig. Eine deutliche Entlastung in der Bearbeitung der Antragslage sei mit der Ausweitung der systemischen Ausstattung über die Grundschulen hinaus zu erwarten.

3. Erfolgreiche Erprobung eines Modells zur Qualifizierung geeigneter Personen ohne pädagogische Berufsausbildung (sozial erfahrene Personen) für die Schulbegleitung in Bremen Nord, die arbeitslos-, arbeitssuchend oder von Arbeitslosigkeit bedroht seien. Die Koordination dieses Modellvorhaben liege beim Senatsbeauftragten für Bremen Nord.

4. Der Landesarbeitskreis der Schulbegleitung durchleuchte die Entwicklung der Schulbegleitung im SGB VIII und SGB IX in seinen regelmäßigen Sitzungen kooperativ mit allen Akteuren. Zu den Teilnehmenden gehören neben den Ressorts SASJI und SKB, dem Amt für Soziale Dienste, der Leistungserbringer, dem Landesbehindertenbeauftragten auch das Sozialamt der Stadt Bremerhaven.

Das zuständige Referat im Jugendressort erhalte von dem Referat Fachcontrolling eine Auswertung der in dem Fachverfahren SoPart hinterlegten Leistungen der Schulbegleitung § 35a

SGB VIII. Diese Auswertung diene zum einen für das Controlling aber auch zur Grundlage für Fachgespräche und der Weiterentwicklung der Schulbegleitung, insbesondere der systemischen Schulassistenz. Der Bericht enthalte neben der Auflistung der Leistungen nach Stadtteilen auch Informationen zu der Altersstruktur der Kinder und Jugendlichen sowie die Verteilung auf die Tätigkeitsgruppen und seit Kurzem auch die Abfrage nach den genauen Schulstandorten. Ein regelmäßiger Austausch mit dem Fachcontrolling habe dazu geführt, dass der Bericht ab diesem Schuljahr weitere relevante Daten zur Schulbegleitung enthalte.

Zudem könne aus dem Amt für Soziale Dienste berichtet werden, dass die Übertragung des Kernprozesses in die Darstellungsform Viflow vorgenommen werde. Dabei soll der Kernprozess insgesamt überarbeitet werden. Es sei geplant, die Mindeststandards aufzuheben und durch ein anderes bedarfsorientiertes Entlastungspaket zu ersetzen.

In der Gesamtbetrachtung sei festzustellen, dass das Pilotprojekt der systemischen Lösung schrittweise ausgeweitet werde. Der Anteil der Schulbegleitungen ohne Formalqualifikation erhöhe sich kontinuierlich. Ein Projekt zur Qualifizierung sozial erfahrener Personen werde durchgeführt. Anfang Januar habe ein Gespräch auf AL-Ebene der beteiligten Ressorts SASJI, SKB und SGFV stattgefunden, in dem vereinbart wurden sei, im ersten Quartal 2025 die Weichen für den weiteren Ausbau der systemischen Lösung zu stellen. Zielsetzung sei die Integration aller Schulformen und aller Formen der Eingliederungshilfebedarfe (SGB VIII und IX) in systemische/infrastrukturelle Ansätze.

Der Rechnungshof stellt fest, dass das Jugendressort gemeinsam mit dem AfSD eine Verwaltungsanweisung zum Verfahren Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII entwickelt und regelmäßig veränderten Umständen angepasst hat. Das AfSD erstellte darüber hinaus zum Juni 2021 in Abstimmung mit dem Jugendressort einen Kernprozess zu § 35a SGB VIII. Er benennt Handlungsschritte, Schnittstellen sowie Prozessbeteiligte und zu verwendende Formulare. Tatsächlich orientierte sich die Fallbearbeitung jedoch nicht nach diesen Regelungen, sondern erfolgte aufgrund fehlender Personalressourcen und fachlicher Qualifikation nach sog. Mindeststandards, mit denen die Bearbeitungstiefe reduziert wurde. Auch wurde in den Regelungen darauf verzichtet, Fristen für die einzelnen Bearbeitungsschritte festzulegen. Von der Bedarfsfeststellung bis zur Auswahl eines geeigneten Leistungserbringers vergingen so häufig sechs bis zwölf Monate.

Der Rechnungshof hat AfSD und Jugendressort aufgefordert, die Verwaltungsanweisung und den Kernprozess so zu überarbeiten, dass eine daran orientierte Bearbeitung der Schulbegleitung rechtssicher, in angemessener Zeit und mit der notwendigen fachlichen Tiefe stattfinden kann. Um vorhandenes Personal effektiv sowie effizient einzusetzen, gilt es, Organisations- und Qualifikationsmaßnahmen zu prüfen.

Das Jugendressort hat zugesagt, den Kernprozess zu überarbeiten. Seine Umsetzung sei noch nicht vollumfänglich gelungen. Dies liege insbesondere an einer ausstehenden Personalbemessung und fehlenden organisatorischen Veränderungen. Der Rechnungshof erwartet vom Jugendressort, dass es die hierzu erforderlichen Maßnahmen nun zeitnah umsetzt.

Der Rechnungshof hat stichprobenartig Akten des Casemanagements sowie Auszahlungen an die Träger im IT-Fachverfahren geprüft. Er hat das AfSD aufgefordert, die Bedarfe sorgfältig, nachvollziehbar sowie vergleichbar zu ermitteln und zu dokumentieren, Kostenzusicherungen unverzüglich zu erstellen und Leistungen der Träger innerhalb angemessener Fristen zu vergüten sowie Akten ordnungsgemäß und nachvollziehbar zu führen. Er hat darum gebeten, zu prüfen, wie das IT-Fachverfahren aktualisiert werden kann, um Abläufe medienbruchfrei zu gestalten. Er hat ferner vom Jugendressort in Zusammenarbeit mit dem AfSD gefordert, einheitliche Bewertungsmaßstäbe für eine zuverlässige Ermittlung der Bedarfe zu entwickeln.

Das Jugendressort hat mitgeteilt, im Rahmen der Softwarepflege und -weiterentwicklung sei die medienbruchfreie Gestaltung des Verfahrens vorgesehen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet über die Umsetzung der Forderungen bis zum 4. Quartal 2025 zu berichten und dabei insbesondere Aufklärung über die Beschulung der Schüler:innen zu geben, bei denen die Ansprüche gegenwärtig nicht erfüllt werden können.

1.11 Projekt Kids in die Clubs, Tz. 297 bis 311

Die Bremer Sportjugend (BSJ) entwickelte das Projekt „Kids in die Clubs“ um Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien einen Einstieg in den Vereinssport zu ermöglichen. Sie können dort Anträge auf Übernahme der Mitgliedsbeiträge eines Sportvereins stellen. Das zunächst allein spendenfinanzierte Projekt wird seit dem Haushaltsjahr 2020 von der Stadtgemeinde mit Zuwendungen gefördert. Seit dem Jahr 2021 können auch Sportvereine bei der BSJ Förderungen beantragen, um Kinder und Jugendliche zu unterstützen. Die BSJ erhielt im Jahr 2020 Zuwendungen in Höhe von 70 T€ und in den beiden Folgejahren von jeweils 150 T€ aus dem Haushalt der Stadtgemeinde. Verantwortlich für die Zuwendungsgewährung ist das Sportamt Bremen beim Senator für Inneres und Sport (Ressort).

Nach der Landeshaushaltsordnung dürfen Zuwendungen nur dann gewährt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erledigung der Aufgabe ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann. Ist es möglich den Förderzweck auch durch andere finanzielle Leistungen zu erreichen, dürfen Zuwendungen nicht gewährt werden. Obwohl der überwiegende Teil der Antragstellenden einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) besaß und damit eine Mitgliedschaft in einem Sportverein bereits aus anteilig vom Bund getragenen Sozialleistungen hätte finanziert werden können, sah die BSJ auch in diesen Fällen die Fördervoraussetzungen regelmäßig als erfüllt an. Tatsächlich fehlte es jedoch für diesen Personenkreis an der Notwendigkeit einer Förderung, da der mit „Kids in die Clubs“ verfolgte Zweck bereits durch die BuT-Leistungen erreicht werden konnte. Der Rechnungshof hatte daher gefordert, das Haushaltsrecht einzuhalten und mit Zuwendungen aus dem städtischen Haushalt nur Mitgliedschaften von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien zu fördern, die keine Ansprüche auf BuT-Leistungen haben. Vor dem Hintergrund, dass damit eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Antragsberechtigten verbunden sein dürfte, ist zusätzlich zu prüfen, ob Zuwendungen für das Projekt überhaupt noch erforderlich sind oder ob eigene finanzielle Mittel der BSJ - etwa aus Spenden - ausreichen. Das Ressort hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu prüfen.

Zudem entsprach die Zuwendungsbearbeitung des Sportamts nicht immer den gesetzlichen Vorgaben. Es nahm keine vertieften Verwendungsnachweisprüfungen vor und bewilligte neue Förderungen zu Zeitpunkten, an denen Mittel der Vorjahre noch nicht vollständig verbraucht waren. Der Rechnungshof hatte das Sportamt daher aufgefordert, die Mängel abzustellen. Das Ressort hat zugesagt örtliche Prüfungen anzustreben und die Mängel zu beheben.

Auch förderte das Sportamt über die Sportvereine Vereinsmitgliedschaften der Antragsberechtigten sowie andere Zwecke. Dazu leitete die BSJ erhaltene Zuwendungen an die Vereine weiter, die vorher mit ihr einen Vertrag über die Verwendung der öffentlichen Mittel geschlossen hatten. Zulässig ist eine Weiterleitung von Zuwendungen jedoch nur, wenn dies im Zuwendungsbescheid vorgesehen ist. Die Bescheide des Sportamtes enthielten jedoch keine solche Ermächtigung. Das Ressort hat angekündigt, in die Bewilligungsbescheide eine entsprechende Ermächtigung aufzunehmen.

Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass für die BSJ nicht immer ersichtlich war, ob vertraglich vereinbarte Förderhöchstgrenzen für den jeweiligen Zweck von den Vereinen eingehalten worden waren. Auch erkannte die BSJ in mehreren Einzelfällen Ausgaben an, die auf nicht förderfähige Zwecke schließen ließen. Regelungen der BSJ für stichprobenartige Belegprüfungen fehlten. Belege forderte sie in keinem einzigen Fall von den Vereinen an. Die

BSJ hat mitgeteilt, sie habe die Prüf- und Kontrolltätigkeiten bereits intensiviert und verlange nun Nachweise. Es seien in einigen Fällen auch bereits Mittel wegen nicht ordnungsgemäßer Verwendung zurückgefordert worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort bis zum 30. Juni 2026 über die Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs zu berichten.

1.12 Fahrradroute Wallring, Tz. 312 bis 327

Im Frühjahr 2019 stimmte der Senat der Finanzierung aller Abschnitte der Wallringroute zu. Ursprünglich war geplant, etwa 90 % der investiven Baukosten über das Bundesförderprogramm "Wettbewerb Klimaschutz durch Radverkehr" abzudecken, was insgesamt rund 3,83 Mio. € entsprach. Die verbleibenden Kosten sollten durch bremische Mittel in Höhe von etwa 0,4 Mio. € gedeckt werden. Der Bewilligungszeitraum für die Förderung sollte ursprünglich im September 2022 enden, wurde jedoch bis zum 30. September 2023 verlängert. Aufgrund von Mehrkosten im Verlauf der Umsetzung beabsichtigte die Verwaltung im Jahr 2022, ein weiteres Bundesprogramm in Anspruch zu nehmen. Da dies gar nicht möglich war, wurde ein neues Finanzierungsmodell mit zusätzlichen bremischen Mitteln erforderlich.

Eine sorgfältige und umfassende Planung ist für Baumaßnahmen unerlässlich, um wirtschaftlich zu handeln. Vor allem in den frühen Planungsphasen werden die Weichen für den späteren Erfolg gestellt. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass alle relevanten Rahmenbedingungen genau ermittelt und die Planungen vollständig abgeschlossen werden. Nur so können die gewünschten Bauleistungen präzise beschrieben und entsprechende Angebote eingeholt werden. Nachträgliche Planänderungen bergen das Risiko unnötiger Mehrkosten und können den Wettbewerb beeinträchtigen.

Das Ressort hatte eine Machbarkeitsstudie für die Fahrradpremiumroute D.15 erarbeiten lassen, die eine geplante Radwegverbreiterung entlang der Wallanlagen zwischen Ostertorstraße und Herdentorsteinweg enthielt. Die Studie hatte eine nicht umsetzbare Streckenführung vorgeschlagen, die nicht die Belange des Denkmal- und Baumschutzes berücksichtigt hatte. Das ASV musste daher eine neue Variante erarbeiten, um die Planungen anzupassen. Dies führte zu Zeitverzögerungen von mindestens sechs Monaten und zusätzlichem personellem Aufwand. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sach- und fachgerechte Planungsprozesse sicherzustellen, um kostensparendes sowie zielführendes Handeln zu gewährleisten.

Im Gespräch mit der Berichterstatterin hat das ASV ausgeführt, die Machbarkeitsstudie, die sich auf das Gesamtprojekt bezog, sei von der senatorischen Dienststelle in Auftrag gegeben worden und der Planungsfehler sei erst im Anschluss an die Auftragserteilung an das ASV aufgefallen. Um künftig eine bessere Abstimmung zu gewährleisten, seien ein standardisierter Prozess der Auftragserteilung an das ASV und institutionalisierte Abstimmungsrunder zwischen Ressort und ASV eingeführt worden.

Die Ausschreibung für den Teilbereich "Am Wall" musste bis spätestens April 2022 erfolgen, um den vorgegebenen Fertigstellungstermin im September 2023 einzuhalten. Jedoch konnte die Planung für einen Teilbereich bis April 2022 nicht abgeschlossen werden. Trotzdem wurde die Ausschreibung auf Basis eines überholten Planungsstands veröffentlicht, was zu zusätzlichen Bauleistungen und damit verbundenen Kosten führte. Das ASV erhielt zudem nur ein einziges Angebot, das die Höhe der eigenen Kostenschätzung um mehr als 45 % überstieg. Es vergab die Leistungen, ohne eine differenzierte, nachvollziehbare und abgewogene Prüfung auf Wirtschaftlichkeit vorgenommen zu haben. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, das Vergaberecht einzuhalten und sicherzustellen, dass Planungen für Baumaßnahmen abgeschlossen sind, um wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten.

Im Gespräch mit der Berichterstatteerin hat das ASV auf den engen Zeitplan verwiesen und dargelegt, es habe sich nach Vorlage des einzigen Angebots vergaberechtlich beraten lassen. Dabei sei es zu dem Schluss gekommen, dass ein Abbruch des Ausschreibungsverfahrens trotz der hohen Kosten nicht angezeigt war, weil keine sicheren Anhaltspunkte für unangemessene Preise vorlagen.

Die Finanzierung des Projekts ergab Mehrkosten, was eine Neuaufstellung und Absicherung der Gesamtfinanzierung erforderlich machte. Obwohl eine weitere Förderung durch den Bund ausgeschlossen war, wurden in den Gremienbefassungen im Juni 2022 Deckungsmöglichkeiten für einen Großteil der Mehrkosten durch ein anderes Bundesförderprogramm in Aussicht gestellt. Letztendlich wurden jedoch die Gremien nicht ausreichend über die fehlende weitere Bundesförderung informiert. Die Verwaltung präsentierte erst im Februar 2023 ein neues Finanzierungsmodell, was eine erhebliche Reduzierung der Bundesförderung und einen deutlich höheren Bedarf an bremischen Mitteln enthielt. Bremen verausgabte letztlich rd. 3,73 Mio. € und erhielt eine Förderung in Höhe von nur noch 2,87 Mio. €. Der Rechnungshof hat die verzögerte Unterrichtung der Gremien und die risikobehaftete Vorgehensweise der Verwaltung gerügt. Die parlamentarischen Gremien sind stets rechtzeitig und umfassend zu unterrichten.

Ressort und ASV haben zu sämtlichen Kritikpunkten auf eine Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof verzichtet.

Im Gespräch mit der Berichterstatteerin hat das ASV ausgeführt, es habe im Laufe der Prüfung einige sachliche Klarstellungen geliefert, aber im Übrigen für eine eigene Stellungnahme zu den durchweg zutreffenden inhaltlichen Kritikpunkten des Rechnungshofs keinen Anlass gesehen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort, dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. Quartal 2025 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zu berichten, insbesondere über die Implementierung eines Verfahrens zur besseren Abstimmung zwischen senatorischer Dienststelle und dem ASV im Rahmen von Machbarkeitsstudien, Auftragsvergaben und Planungsprozessen, auch unter exemplarischer Darstellung der Abläufe im Rahmen eines jüngeren Investitionsvorhabens, bei dem diese neuen Prozesse bereits Anwendung fanden.

1.13 Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude, Tz. 328 bis 350

Der Eigenbetrieb Immobilien Bremen (IB) hat die Aufgabe, die öffentlichen Gebäude der Sondervermögen Immobilien und Technik (SVIT) Stadt und Land zu verwalten. Dazu gehört es, die technischen Anlagen dieser Gebäude nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und der sparsamen Energieverwendung zu betreiben sowie zu überwachen. Den dazu aus den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) gestellten Anforderungen, wird er jedoch nicht vollumfänglich gerecht, wodurch unnötige Ausgaben sowie überflüssige CO₂-Emissionen entstehen.

Die Betriebsführung umfasst insbesondere, die Anlagen zu bedienen und monatlich Verbrauchsdaten sowie deren Betriebsstunden aufzuzeichnen.

Die Betriebsüberwachung hat darüber hinaus weitergehende Aufgaben zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Betriebs der Anlagen, etwa

- die Tätigkeiten der Betriebsführung u. a. durch Begehungen der Gebäude zu überprüfen und dies in Berichten zu dokumentieren,
- den Energieverbrauch der einzelnen Gebäude zu kontrollieren,
- jährlich einen objektübergreifenden Bericht mit energieverbrauchsrelevanten Daten aller betreuten Gebäude anzufertigen sowie

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

Der Rechnungshof hat für seine Prüfung 22 Immobilien mit verschiedener Größe, Nutzung und Lage im Stadtgebiet ausgewählt. IB zeichnete in den geprüften Immobilien die Verbräuche von Wasser, Strom und Heizenergie im Rahmen seiner Betriebsführung nur lückenhaft auf, die Betriebsstunden der technischen Anlagen dokumentierte er nicht. Somit fehlt IB eine wichtige Datengrundlage, um Energiesparmaßnahmen planen und umzusetzen zu können. Der Rechnungshof hat diese unvollständige Datenerfassung gerügt. IB hat eingeräumt, für einige der geprüften Immobilien eine unzureichende Erfassung vorgenommen sowie Betriebsstunden nicht systematisch erhoben zu haben und darauf verwiesen, bei der Datenerfassung auch auf Gebäudenutzende angewiesen zu sein. Der Rechnungshof hat klargestellt, dass IB selbst die Erhebung der Daten sicherzustellen hat und empfohlen, zeitnah zu prüfen, ob eine verstärkte Nutzung von Gebäudeautomation sowie einheitlicher EDV-Geräte zur verbesserten Datenerfassung ermöglicht werden kann. Auch hat der Rechnungshof gefordert, die Ursachen für auffällig hohe Verbrauchswerte zu ermitteln und nach Möglichkeit zu beseitigen. IB hat die Empfehlung des Rechnungshofs hinsichtlich der Gebäudeautomation aufgenommen.

Die Aufgaben der Betriebsüberwachung nahm IB nicht vollumfänglich wahr. Erforderliche Berichte zur Überprüfung der Betriebsführung der jeweiligen Gebäude erstellte IB nicht. Das hat IB bestätigt und eingewandt, die Gebäude zwar regelmäßig begangen, aber die Begehungen seit etwa 2015 aufgrund von Umstrukturierungen, damit einhergehendem Personalwechsel, geringer Bauunterhaltungsmittel und der Corona-Pandemie nicht dokumentiert zu haben. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und darauf hingewiesen, dass ohne derartige Berichte ein Überblick über Mängel im Gebäudebetrieb sowie mögliche Verbesserungspotenziale fehlt. Auch entfällt die disziplinierende Funktion der Berichte. Der Rechnungshof empfiehlt eine Dienstanweisung zu erstellen, welche die vorgegebenen Tätigkeiten der Betriebsüberwachung präzise regelt. Insbesondere vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel sind die Berichte sorgsam zu fertigen. Um darüber hinaus für Energieeinsparungen zu sensibilisieren, regt der Rechnungshof an, die Berichte auch den jeweiligen Dienststellenleitungen zu übermitteln.

Um den Energieverbrauch eines Gebäudes zu kontrollieren, hat IB einen Soll-Ist-Abgleich durchzuführen und die Gebäudenutzenden über die Auswertung zu unterrichten. IB gab diesen jedoch nur auf Anforderung an Nutzende weiter. Die Sollwerte bildete er dabei aus einem Mittelwert der Verbrauchswerte der drei Vorjahre, sodass weder ein dauerhaft großzügiger Umgang mit Energie noch ein Bezug zum Gebäude erkennbar wurde. Zudem verwendete IB keine aktuellen Preise zur Berechnung der Kosten. Zur Förderung eines energiesparsamen Verhaltens eignet sich die Praxis von IB kaum. Der Rechnungshof hat daher von IB gefordert, die Gebäudenutzenden regelmäßig über ihren Energieverbrauch und deren Kosten zu informieren sowie für das Berechnen der Sollwerte einen Bezug zum jeweiligen Gebäude herzustellen. Ebenso ist den Sollwerten eine höhere Verbindlichkeit beizumessen. IB hat angekündigt, die Datenstruktur der Soll-Ist-Abgleiche sowie der Auswertungen dazu neu aufzubauen. Dies sieht der Rechnungshof als dringlich an und fordert, die angekündigte Veränderung baldmöglichst umzusetzen und darüber hinaus auch die Dienststellenleitungen hierfür einzubeziehen.

Jährliche objektübergreifende Berichte über den Energieverbrauch, die Energiekosten, die CO₂-Emissionen sowie die Betriebsführung der öffentlichen Gebäude schaffen Transparenz und bieten eine objektive Grundlage für Entscheidungen zu Gebäudesanierungsmaßnahmen. IB erstellte diese Berichte jedoch nicht und begründete dies damit, das Finanzressort würde die Berichte erstellen, IB hingegen nur zuarbeiten. Die Datenaufbereitung wäre jedoch pandemiebedingt und aufgrund eines Personalengpasses unterblieben. Der Rechnungshof hat die fehlenden Jahresberichte angemahnt, weil Informationsangebote entfielen und mögliche Einsparpotenziale ungenutzt blieben. Er fordert von IB, die dem Eigenbetrieb obliegende

Verantwortung zur objektübergreifenden Berichterstattung wahrzunehmen. Ebenso erwartet der Rechnungshof seitens IB, den Gebäudenutzenden Informations- und Beratungsangebote hinsichtlich eines sparsamen Umgangs mit Energie zu unterbreiten. Wenn IB, wie angekündigt, ein Energiemanagementsystem einführen möchte, ist insbesondere darauf zu achten, damit auch die Aufgaben nach den RLBau konsequent zu erfüllen.

Gegenüber dem Berichtersteller teilte das Ressort mit, dass die Einführung des Energiemanagementsystems Kom.EMS beschlossen ist. Grundlage für Berichte mit einem verbesserten Energiecontrolling und die automatisierte Versendung von Berichten an die Nutzer ist allerdings die Einführung einer neuen Software. Durch die Einbindung von fein aufgelösten Verbrauchsprofilen wird es möglich sein, in der neuen Software qualitativ hochwertige Energieanalysen zu erstellen, aus denen weitere Optimierungsansätze im Betrieb sichtbar werden und auffällige Verbräuche direkt erkannt und die Ursachen zügig behoben werden. Die Ausschreibung der Software ist erfolgt, die Einführung der Software und der Aufbau des EMS bis zum Übergang in den Regelbetrieb wird aber einige Zeit in Anspruch nehmen.

Zur Vermeidung von überflüssigen CO₂-Emissionen empfiehlt der Rechnungshof:

1. eine vollständige Erfassung und Auswertung der Verbrauchsdaten und Betriebsstunden für die Gebäude der SVIT sicherzustellen, die Ursachen von ungewöhnlich hohen Verbräuchen zu dokumentieren und nach Möglichkeit zu beseitigen,
2. zu prüfen, ob eine verstärkte Nutzung von Gebäudeautomation sowie einheitlicher EDV-Geräte zur Datenerfassung ermöglicht werden kann,
3. eine Dienstanweisung zu erstellen, die vorgegebene Tätigkeiten der Betriebsüberwachung präzise regelt,
4. regelmäßig dokumentierte Begehungen der energieverbrauchsrelevanten Gebäude der SVIT durchzuführen und die Berichte mit enthaltenen Verbesserungsvorschlägen auch den betreffenden Dienststellenleitungen zukommen zu lassen,
5. den Soll-Ist-Abgleich und deren Auswertungen neu aufzubauen sowie Sollwerte verbindlich zu vereinbaren und für diese ein Bezug zum jeweiligen Gebäude vorzusehen,
6. die Gebäudenutzenden regelmäßig eigeninitiativ zu entstandenen Verbräuchen und deren Kosten zu informieren und die jeweiligen Dienststellenleitungen einzubeziehen,
7. die jährliche, objektübergreifende Berichterstattung über den Energieverbrauch, die Energiekosten, die CO₂-Emissionen und die Betriebsführung der Gebäude in den SVIT sicherzustellen sowie
8. Informations- und Beratungsmöglichkeiten für die Gebäudenutzenden hinsichtlich eines sparsamen Umgangs mit Energie zu schaffen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er fordert IB auf, bis zum 4. Quartal 2025 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs sowie die angekündigte Einführung eines Energiemanagementsystems zu berichten.

1.14 Verfahrensvereinfachungen Sofortprogramme Mobilbau, Tz. 351 bis 367

Aufgrund des hohen Bedarfs an zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen sowie Klassenraumkapazitäten wurden von 2016 an zur Beschleunigung der Bauverfahren von Mobilbauten von den ursprünglichen Regelungen der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) abweichende Verfahrensvereinfachungen nach Vorschlag des Finanzressorts beschlossen. Diese weiterhin geltenden Regelungen sehen unter anderem die Aussetzung desjenigen Teils der RLBau vor, der die Voraussetzungen für den Baubeginn definiert. Danach müssen vor Baubeginn der Mobilbauten nicht mehr vorliegen:

- öffentlich-rechtliche Genehmigungen,
- sämtliche Pläne sowie Berechnungen für die Ausführung der Rohbauarbeiten und für die technische Ausrüstung,
- ein mit den Nutzenden abgestimmter Terminplan und

- die Eröffnung von Angeboten für mindestens 60 % des Werts der zu vergebenden Bauleistungen.

Die Verfahrensvereinfachungen bergen Kostenrisiken und die Gefahr von Zeitverzögerungen. Wird eine Baumaßnahme ohne vollständige Ausführungsunterlagen und ohne Vorliegen aller erforderlichen Genehmigungen begonnen, steigt das Risiko für Planungsänderungen, die häufig mit unwirtschaftlichen Nachträgen und Zeitverzögerungen in der Bauausführung einhergehen. Fehlt ein zwischen allen am Bau Beteiligten abgestimmter Terminplan, kommt es erfahrungsgemäß zu Bauablaufstörungen und damit zu Verzögerungen. Entfällt die Anforderung, dass mit einem Bau erst nach Submission von 60 % der Bauwerkskosten begonnen werden darf, erhöht sich das Risiko für Kostensteigerungen während der Bauausführung.

Die Landeshaushaltsordnung schreibt in § 7 angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Verwaltung vor. Darunter fallen auch Maßnahmen zur Änderung der RLBau.

Für die Verfahrensvereinfachungen hatte das Finanzressort keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Es befasste sich weder in einer Planungsphase ausreichend mit Zielen, Kostenrisiken, möglichen Handlungsalternativen, der Eignung und der notwendigen Dauer der Maßnahme, noch kontrollierte es ordnungsgemäß den erwarteten Erfolg der Vereinfachungen. Auch nach Umsetzung von über 40 Baumaßnahmen für ca. 35 Mio. € ist die Wirksamkeit der Verfahrensvereinfachungen nicht auf Grundlage belastbarer Fakten nachgewiesen. Zwar erstellte das Ressort Auswertungen zu den Verfahrensvereinfachungen, diese wiesen jedoch keine nennenswerten Zeitvorteile durch die Regelungen nach und auch die Behauptung, es sei nicht zu signifikanten Kostensteigerungen gekommen, vermochte das Ressort darin nicht zu belegen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Finanzressort die Verfahrensvereinfachungen für die Erstellung von Mobilbauten ohne jegliche belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Anwendung kommen lässt. Der darin liegende Verstoß gegen § 7 LHO wirkt wegen der Verlängerung der Verfahrensvereinfachungen bis zum Jahr 2025 ebenso fort wie das damit verbundene Kostenrisiko.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle für die Verfahrensvereinfachungen durchzuführen. Dabei sind deren einzelne Regelungen auf ihre zeiteinsparende Wirkung zu untersuchen. Dieser sind die durch die Verfahrensvereinfachungen aufgetretenen Mehrkosten, etwa durch Auswertung der angefallenen Nachträge, gegenüberzustellen. Das Ergebnis der Erfolgskontrolle ist dann als Entscheidungsgrundlage zur vorzeitigen Beendigung der Verfahrensvereinfachungen sowie als Erfahrungswert für etwaige künftige Änderungen der RLBau zu nutzen.

Zur Straffung von Baugenehmigungsverfahren empfiehlt der Rechnungshof zu prüfen, künftig das bauordnungsrechtliche Zustimmungsverfahren nach § 64a der Bremischen Landesbauordnung zu nutzen. Mit diesem Verfahren könnte unter der Verantwortung von Immobilien Bremen die bauordnungsrechtliche Konformität planungsbegleitend geprüft werden, um Schnittstellen zu verringern und den Baugenehmigungsprozess zu beschleunigen.

Ebenso hält der Rechnungshof es für notwendig, dass das Finanzressort diejenigen Dienststellen, auf deren Initiative öffentliche Baumaßnahmen durchgeführt werden, ausdrücklich darauf hinweist, ihre Bedarfe rechtzeitig anzumelden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er fordert das Finanzressort auf:

1. eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle für die eingesetzten Verfahrensvereinfachungen durchzuführen, diese als Entscheidungsgrundlage zur vorzeitigen Beendigung

- der Verfahrensvereinfachungen sowie als Erfahrungswert für etwaige künftige Änderungen der RLBAu zu nutzen und bis zum 4. Quartal 2025 dem Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt) diesbezüglich zu berichten,
- dem Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt) bis zum 4. Quartal 2025 in Form eines Zwischenberichtes zu informieren, ob das bauordnungsrechtliche Zustimmungsverfahren zur Beschleunigung von öffentlichen Baumaßnahmen in Bremen genutzt werden kann und welche Schritte zu dessen Einführung erforderlich sind,
 - die Ressorts auf die rechtzeitige Bedarfsanmeldung von Baumaßnahmen hinzuweisen.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2021 – Stadt

Der Ausschuss hat sich auf Grundlage des vom Ressorts zum Prüfergebnis Tz. 42 bis 68, Überwachung des ruhenden Verkehrs, vorgelegten Berichts mit dem Sachverhalt auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheit als erledigt an.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2022 – Stadt

- Tz. 262 bis 293, IT-Fachverfahren im Amt für Straßen und Verkehr,
- Tz. 294 bis 321, Transparenz bei der Verwaltung von Stadteilmitteln,
- Tz. 322 bis 342, Ingenieurverträge im Straßen- und Brückenbau.

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen

- Tz. 51 bis 105, Zuwendungspraxis gegenüber der Stadtteilschule,
- Tz. 131 bis 177, Überkompensation von Aufwendungen,
- Tz. 210 bis 238, Bedarfsplanung für stationäre erzieherische Hilfen.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2023 – Stadt

- Tz. 120 bis 150, Kindertagesbetreuung durch Elternvereine,
- Tz. 170 bis 202, Schulsozialarbeit,
- Tz. 203 bis 233, Ambulante Hilfe zur Pflege,
- Tz. 327 bis 338, Rückführung an Bremen-Fonds.

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen

- Tz. 97 bis 119, Aufbewahrung von Schusswaffen,
- Tz. 234 bis 271, Drogenkonsumraum und Nachschauprüfung Drogenhilfe,
- Tz. 272 bis 301, Wegerneuerung im Grünzug.

Die Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2022 zu erteilen.

Beschlussempfehlung:

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt) empfiehlt der Stadtbürgerschaft einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2022 zu erteilen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt) empfiehlt der Stadtbürgerschaft einstimmig, den Bemerkungen im Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Arno Gottschalk