

**Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen**

**Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen:  
Jahresbericht 2025 - Stadt - nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)**

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr.

Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 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 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2025 - Land und Stadt - am 04. April 2025 der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet (hier als Anlage beigefügt).

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte auch im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister, und auf der Internetseite des Rechnungshofs (<https://www.rechnungshof.bremen.de>) veröffentlicht.

**Beschlussempfehlung:**

Dr. Sommer (Präsidentin des Rechnungshofs)

Anlage(n):

1. 2025-04-04\_JB2025-Stadt

**Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2025  
- Stadt -**



## Impressum

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

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

Redaktionsschluss: 11. März 2025



Creative Commons  
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

---

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>Vorbemerkungen</b>	5
<b>I Haushalt</b>	7
<b>II Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Bildung</b>	
Kosten der schulischen Gemeinschaftsverpflegung	27
Gesunde Gemeinschaftsverpflegung	31
<b>Kultur</b>	
Informationstechnik der Stadtbibliothek Bremen	39
<b>Jugend</b>	
Jugendfreizeitheime	49
<b>Inneres und Sport</b>	
Bremer Bäder GmbH	57
<b>Mobilität</b>	
Realisierungswettbewerb für den Großen Wesersprung Mitte	65



---

## Abkürzungsverzeichnis

ASV	Amt für Straßen und Verkehr
BiKostV	Kostenverordnung der Bildungsverwaltung
Bio-AHVV	Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffungen von IT-Leistungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
ISM	Informationssicherheits-Management
LF RPW	Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
RPW	Richtlinie für Planungswettbewerbe
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
USV	Unterbrechungsfreie Stromversorgung
VNS	Vernetzungsstelle für Schulverpflegung
VV-LHO	Vorschriften zur Landeshaushaltsordnung
VZE	Vollzeiteinheit



---

## 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 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 2023. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2025 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2025 - Land, Abschnitt II. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Betragsangaben im Jahresbericht gerundet. Hierdurch können sich in Summierungen rundungsbedingte Differenzen ergeben.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 11. März 2025 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 2021 und 2022

- 6 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 LHO am 28. Mai 2024 für das Haushaltsjahr 2021 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nummer 21/97 S). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2022 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



---

# I Haushalt

## 1 Haushaltsgesetz

- 7 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 14. Dezember 2021 (Bremisches Gesetzblatt Seite 815), zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 20. Dezember 2023 (Bremisches Gesetzblatt Seite 628), beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.884.364.105 €. Sie waren damit um 206.195.025 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften nach dem Haushaltsgesetz nicht aufgenommen werden.
- 8 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 106 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.832 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, blieb unverändert bei 1,32. Das entsprach - wie im Jahr 2022 - 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 3. Dezember 2024 (Drucksache 21/433 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 2023 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 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 2023 legte der Senat der Stadtbürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2023. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2023 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 2023 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 2023 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 4.145.594.098,27 € 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) 2023 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 2023 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 2023 Überschreitungen von insgesamt 227.032,16 € aus, davon 8.769,37 € auf drei Einzelhaushaltsstellen und 218.262,79 € in fünf 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.

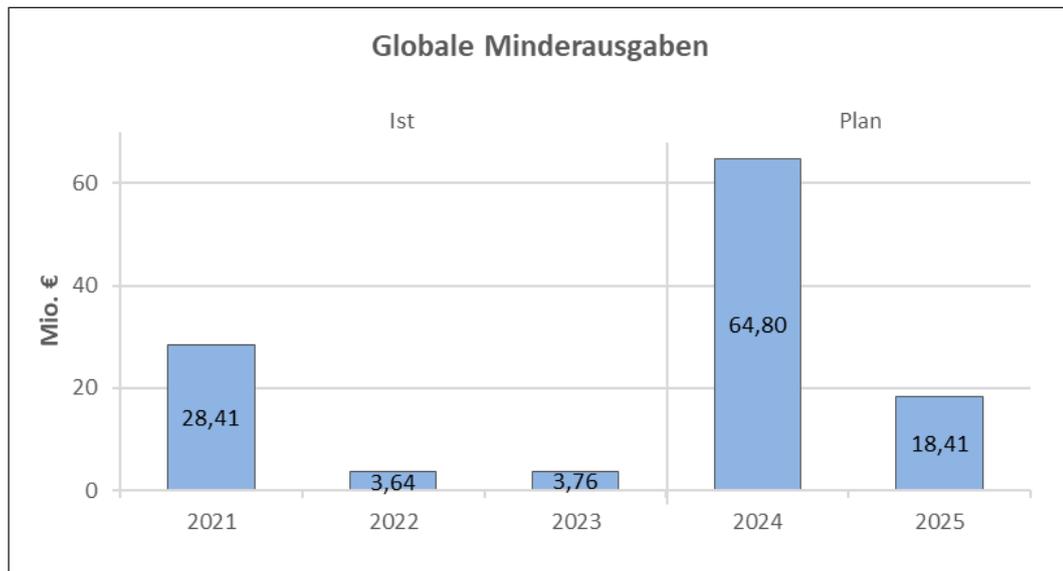
### **3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge**

- 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 2023 Ausgabereste von insgesamt 11,6 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2024.
- 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 Haushaltsausgleich. Entnahmen können dazu beitragen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.

- 
- 24 Im Jahr 2023 sank der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen von 711,33 Mio. € auf 496,63 Mio. €. Somit war er nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat um 214,7 Mio. € niedriger als im Vorjahr.
- 25 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden 18,23 Mio. € entnommen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus der Verringerung der allgemeinen Budgetrücklagen um 0,04 Mio. € auf 4,84 Mio. € und der investiven Rücklagen um 18,19 Mio. € auf 69,14 Mio. €.
- 26 Die Sonderrücklagen reduzierten sich um insgesamt 196,47 Mio. €, was insbesondere an der Auflösung der Rücklage für den Bremen-Fonds in Höhe von 180,98 Mio. € lag. Diese Rücklage war mit Aussagen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. November 2023 (Aktenzeichen 2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten getroffen hatte, nicht vereinbar (Jahresbericht 2024 - Stadt, Tz. 27). Die aufgrund der Auflösung verfügbaren Mittel wurden für eine Sondertilgung pandemiebedingter Kreditaufnahmen verwendet.
- 27 Zudem war die Verringerung der Sonderrücklagen zurückzuführen auf die Entnahme von 0,04 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage, die mit 332,58 Mio. € gegenüber dem Vorjahr fast unverändert blieb. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, zum Beispiel für den Ausbau im Bereich Schulen und Kinderbetreuung, gingen um insgesamt 15,45 Mio. € auf 89,76 Mio. € zurück.
- 28 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen verringerten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2023 um saldiert 0,4 Mio. € auf 39,36 Mio. €. Die Veränderung ist allein durch den Ausgleich bestehender Verlustvorträge im Bereich Inneres entstanden.

### **3.3 Globale Minderausgaben**

- 29 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 Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften.
- 30 Die nachfolgende Grafik zeigt zum Stand 2023 die Entwicklung der globalen Minderausgaben seit dem Jahr 2021 mit einem Ausblick auf die Haushaltsjahre 2024 und 2025.



- 31 Gegenüber dem Jahr 2021 mit veranschlagten Minderausgaben von insgesamt 28,41 Mio. € sank der Betrag in 2022 um 24,78 Mio. € auf 3,64 Mio. €. Mit 3,76 Mio. € bewegten sie sich im Jahr 2023 auf fast gleichem Niveau wie im Vorjahr. Für 2024 war eine globale Minderausgabe von 64,8 Mio. € und für 2025 von 18,41 Mio. € vorgesehen.
- 32 Im Aufstellungsverfahren des Haushalts 2024 diente die globale Minderausgabe aufgrund ihres Umfangs als Steuerungsinstrument, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Auch bei den Haushalten des Landes für die Jahre 2022 und 2023 wurde entsprechend verfahren. Auf die in den Jahresberichten 2024 und 2025 (Jahresbericht 2024 - Land, ab Tz. 41 und Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 43) erläuterten haushaltsrechtlichen Bedenken des Rechnungshofs gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben über die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel hinaus wird Bezug genommen.

### 3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 33 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restbildung gedeckt werden. Sofern Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Solche Einnahmeausfälle waren im Jahr 2023 nicht zu verzeichnen.

## **4 Nachweis des Vermögens**

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

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

- 34 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. Zum 1. Januar 2021 rich- tete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungs- kreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jah- resabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt.
- 35 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 ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbe- sondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (Jahresbericht 2024 - Stadt, Tz. 33).
- 36 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat zwar in seiner Sitzung am 23. Novem- ber 2023 die vom Senator für Finanzen vorgetragene fehlende Personal- ressourcen 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 für vergangene Jahre**

- 37 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2023 die Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Für die Stadtgemeinde Bremen be- trugen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert 0,1 Mio. €. Zusammen mit den bereits in den Geschäftsjahren 2021 und 2022 korrigier- ten Buchungen wurden damit für die Stadtgemeinde bisher Korrekturen im Umfang von 145 Mio. € vorgenommen.
- 38 Im Jahr 2023 nahm das Finanzressort ergebnisneutral Kapitalveränderungen von saldiert 9,7 Mio. € vor. Diese betrafen Korrekturen der Eröffnungsbilanz- werte von -3,3 Mio. € sowie in Höhe von 13 Mio. € Umgliederungen und Kor- rekturen des Forderungsbestands für die Jahre ab 2021. Nach den Standards staatlicher Doppik hätten diese - die Jahre nach der Eröffnungsbilanz betreffen- den - Fälle nicht ergebnisneutral, sondern ergebniswirksam korrigiert werden



müssen. Dies hätte für den Geschäftsbericht 2023 zur Folge gehabt, dass sich das ausgewiesene Jahresergebnis um 13 Mio. € verbessert hätte.

- 39 Der Rechnungshof erwartet, dass künftig nur Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte ergebnisneutral vorgenommen werden. Andere Korrekturen müssen in der ersten noch offenen Bilanz ergebniswirksam gebucht werden.
- 40 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2023 wurde auf der Aktiv- und der Passivseite mit jeweils 18,1 Mrd. € ausgewiesen. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,4 Mrd. €.

## **4.2 Vermögen**

### **4.2.1 Immaterielles Vermögen**

- 41 Zum 31. Dezember 2023 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände 427,9 Mio. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr um 28 Mio. €.
- 42 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse nur aktiviert, soweit hierfür entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Daneben ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände auch 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**

- 43 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.
- 44 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2023 insgesamt 69,6 Mio. €. Der Betrag reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mio. €.

### **4.2.3 Inventur**

- 45 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 die Bestandsaufnahme ist eine Niederschrift zu fertigen. Zum 31. Dezember 2023 war eine Inventur der Anlagen durchzuführen. Die Behörden und nachgeordneten Dienststellen wurden vom Finanzressort hierzu aufgefordert. Zwei Dienststellen kamen der Verpflichtung nicht nach.

- 46 Fehlende Inventuren können zu fehlerhaften Darstellungen des Vermögens führen, wenn beispielsweise Anlagenabgänge nicht regelkonform erfasst wurden. Der Rechnungshof erwartet, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten und die fehlenden Inventuren kurzfristig nachgeholt werden sowie das Anlagevermögen aktualisiert wird.

#### **4.2.4 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau**

- 47 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.
- 48 Die Stadtgemeinde wies zum 31. Dezember 2023 geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau mit 9,8 Mio. € aus. Der Wert erhöhte sich gegenüber dem 31. Dezember 2022 um 1,2 Mio. €.

#### **4.2.5 Finanzanlagen**

- 49 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.
- 50 Zum 31. Dezember 2023 betrug das Finanzanlagevermögen der Stadtgemeinde 3 Mrd. €. Dieser Wert war um 45,7 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die



größten Rückgänge resultierten mit 21,1 Mio. € aus einer Wertberichtigung bei der Bremer Verkehrs- und Beteiligungsgesellschaft mbH und mit 20 Mio. € aus einer Wertberichtigung beim Sondervermögen Infrastruktur.

#### **4.2.6 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände**

- 51 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 2023 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde Bremen auf 926,2 Mio. €. Davon betragen die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt 75,7 Mio. €.
- 52 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**

- 53 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2023 gegenüber dem Vorjahr um 51,4 Mio. € auf 0,4 Mio. €.

#### **4.2.8 Aktive Rechnungsabgrenzung**

- 54 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen 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. Da eine solche Abgrenzung der Besoldungszahlungen nicht ausgewiesen wurde, fordert der Rechnungshof das Finanzressort auf, seine Buchungspraxis zu überprüfen. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten - aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen - nicht vor.
- 55 Zum 31. Dezember 2023 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung 1,2 Mio. €. Im Vorjahr war sie noch mit 162,4 Mio. € ausgewiesen worden. Die Reduzierung um 161,2 Mio. € umfasste mit 152,7 Mio. € Korrekturen für im Jahr 2022 als aktive Rechnungsabgrenzungsposten gebuchte Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. Die Korrekturen erfolgten aufgrund der Kritik des Rechnungshofs an den vorgenommenen Buchungen (Jahresbericht - Stadt 2024, ab Tz. 49).

## 4.2.9 Eigenkapital

- 56 Die Vermögensrechnung wies für die Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2023 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 13,7 Mrd. € aus. In- soweit waren die bestehenden Schulden nicht durch Vermögenswerte ge- deckt. Der Fehlbetrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,3 Mrd. €.

## 4.3 Vermögensfinanzierung

### 4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 57 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite in gleicher Höhe darge- stellte Vermögen (Tz. 40) finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten.
- 58 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Even- tualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

### 4.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 59 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanze- rung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. De- zember 2023 betrug der Sonderposten 87 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 7,9 Mio. €.

### 4.3.3 Rückstellungen

- 60 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurech- nen 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 Verpflich- tungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen gebildet. Zum 31. Dezember 2023 wurden die Rückstellungen mit insgesamt 17 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um 5,2 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2022.
- 61 Von den Rückstellungen entfiel mit 17 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 2023 betrug die Zuführungen für Pensionen 4,7 Mrd. €. Das Fi- nanzressort hat bei der Ermittlung dieses Zuführungsbetrags neben einer ge- ringen Änderung des Abzinsungssatzes die tatsächliche Besoldungsanpassung



des Jahres 2023 berücksichtigt. Zudem legte es für zukünftige Jahre jeweils erwartete Besoldungssteigerungen in Höhe von 3,5 % und nicht mehr - wie im Vorjahr - von 2,5 % zugrunde. Für Beihilfen wurden 0,5 Mrd. € zugeführt. Die sonstigen Rückstellungen waren mit 39,9 Mio. € ausgewiesen.

#### **4.3.4 Bremen-Fonds**

- 62 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2023 Einnahmen in Höhe von 183,76 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 124,2 Mio. € gebucht. In den Einnahmen war ein Betrag in Höhe von 180,98 Mio. € aufgrund der vollständigen Auflösung der Sonderrücklage Bremen-Fonds enthalten (Tz. 26). Der Saldo von 59,56 Mio. € verringerte den zu tilgenden Betrag aus pandemiebedingten Notlagenkreditaufnahmen für den Bremen-Fonds von 527,97 Mio. € auf 468,41 Mio. €.

#### **4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen**

- 63 Das Finanzressort war durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2023 nicht zu einer Kreditaufnahme für Ausgaben ermächtigt. Aus den Haushaltsanschlügen ergaben sich mögliche Notlagenkredite zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Höhe von 131,02 Mio. €. Dieser Betrag wurde allerdings aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um 89,77 Mio. € gemindert. Auf den sich daraus ergebenden Ermächtigungsumfang für Kreditaufnahmen in Höhe von 41,25 Mio. € wurde die im Nachtragshaushalt festgelegte Sondertilgung von 180,98 Mio. € der seit dem Jahr 2021 zur Finanzierung pandemiebedingter Maßnahmen aufgenommenen Notlagenkredite angerechnet (Tz. 26), sodass ein ausgleichender Betrag von 139,73 Mio. € verblieb. Aufgrund der Sondertilgung waren Kreditaufnahmen für Ausgaben nicht möglich.
- 64 Der Ausgleich des Betrags von 139,73 Mio. € verringerte die Kreditermächtigung, die zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2023 fällig werdenden Krediten von 270,75 Mio. € nötig gewesen wäre. Zum Ausgleich des noch verbleibenden Betrags hätte das Finanzressort nach § 2 Absatz 2 HG 2023 Kreditverpflichtungen von bis zu 131,02 Mio. € eingehen dürfen. Ab Oktober 2023 wäre ein Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2024 in Höhe von 233,06 Mio. € möglich gewesen. Von den eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen in Höhe von insgesamt bis zu 364,08 Mio. € machte das Finanzressort keinen Gebrauch.

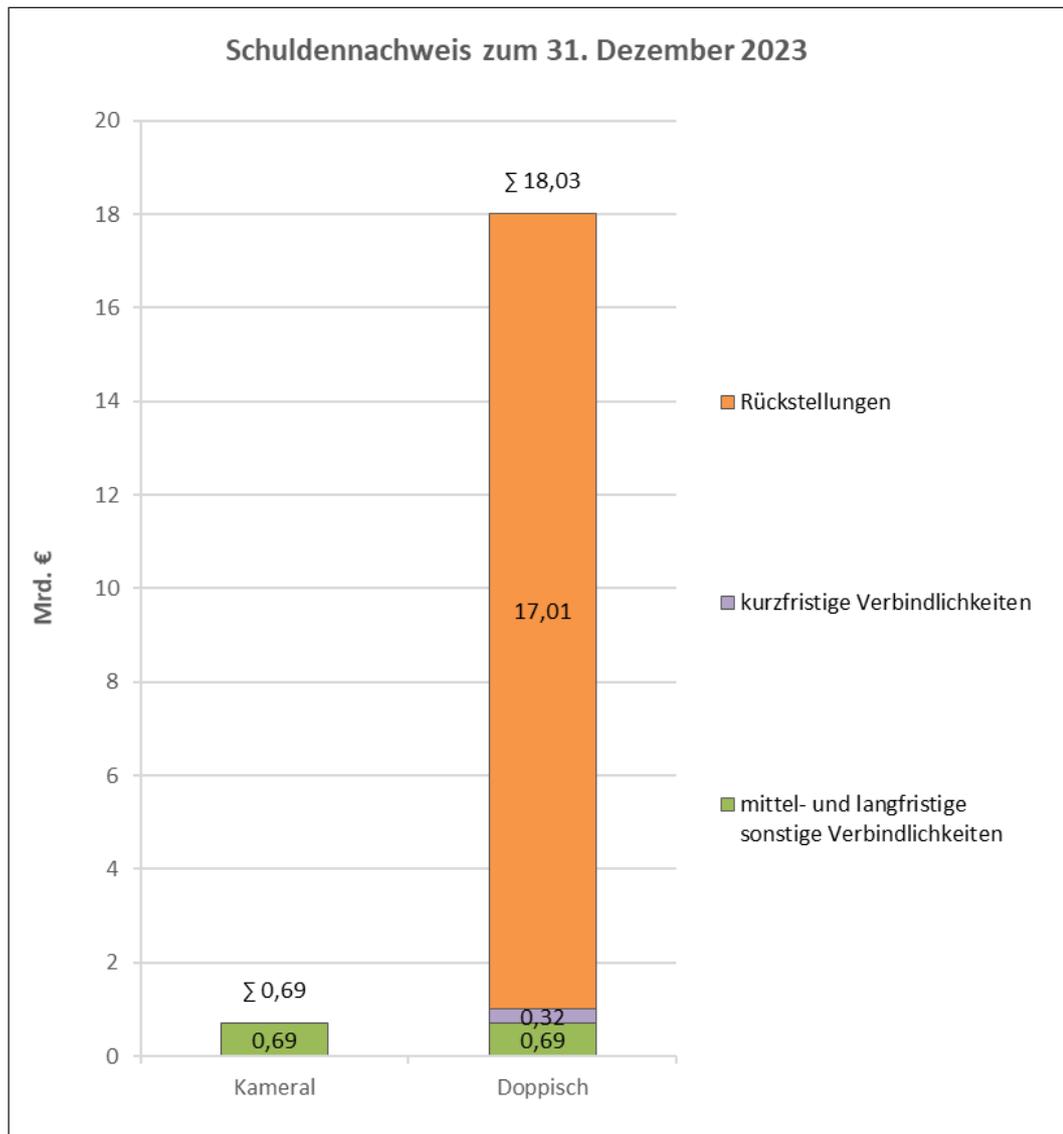
#### **4.3.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite**

- 65 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2023 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Absatz 3 HG 2023 Kassenverstärkungskredite in

Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Absatz 1 HG 2023 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von 466,12 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 2 Absatz 2 und 6 HG 2023 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie zum Beispiel Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

#### **4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden**

- 66 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.
- 67 Zum 31. Dezember 2023 stiegen die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr von 0,9 Mrd. € auf 1,1 Mrd. €, insbesondere aufgrund von kurzfristigen Kreditverbindlichkeiten sowie Verrechnungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen.
- 68 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 69 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2023 Schulden von 0,69 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen, von insgesamt 0,32 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von 17,01 Mrd. €.

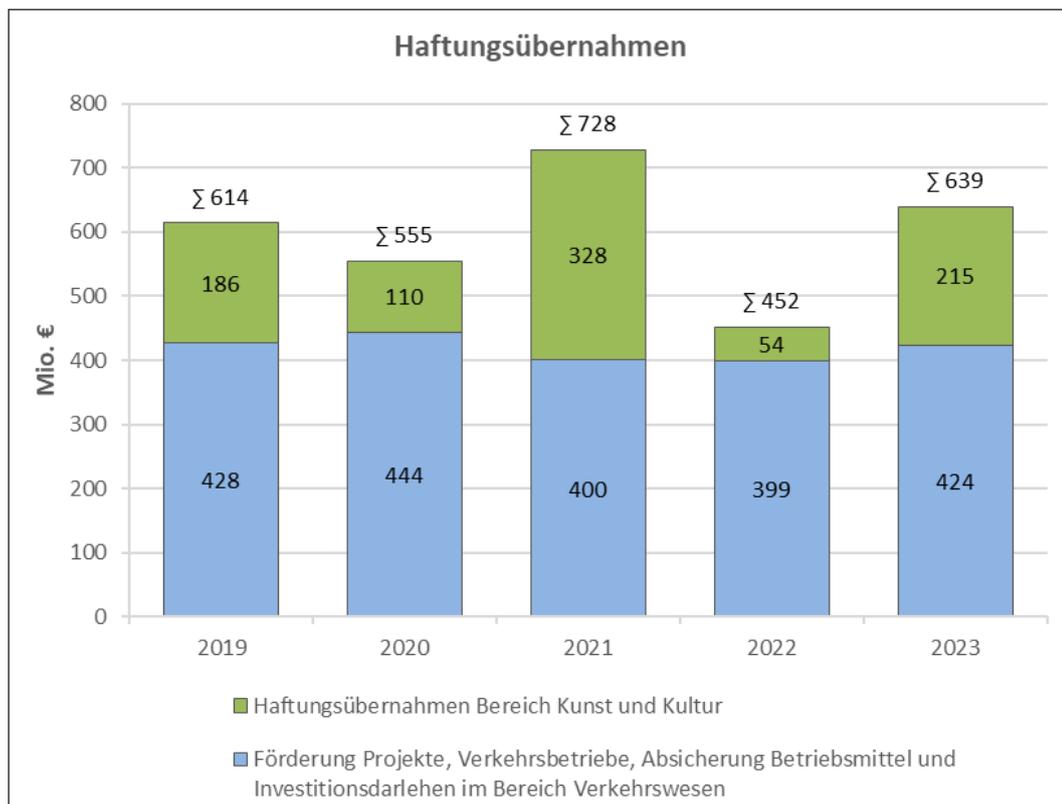
#### 4.3.8 Passive Rechnungsabgrenzung

- 70 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 2023 wurde kein passiver Rechnungsabgrenzungsposten gebildet.

#### 4.4 Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen

- 71 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2023 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 748,9 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 438,9 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. Insgesamt betragen die Zugänge bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen 248 Mio. €.
- 72 Der Bestand der Haftungsübernahmen entwickelte sich im Zeitraum von 2019 bis 2023 kameral wie folgt.



- 73 Aufgrund der Zugänge im Jahr 2023 von 248 Mio. € und wegen Abgängen von 31 Mio. € und Tilgungen von 31 Mio. € erhöhte sich der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2023 um 187 Mio. € auf 639 Mio. €.
- 74 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.

- 75 Für das Geschäftsjahr 2023 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für die Stadtgemeinde Bremen ohne Anhang vor (Tz. 35). 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.

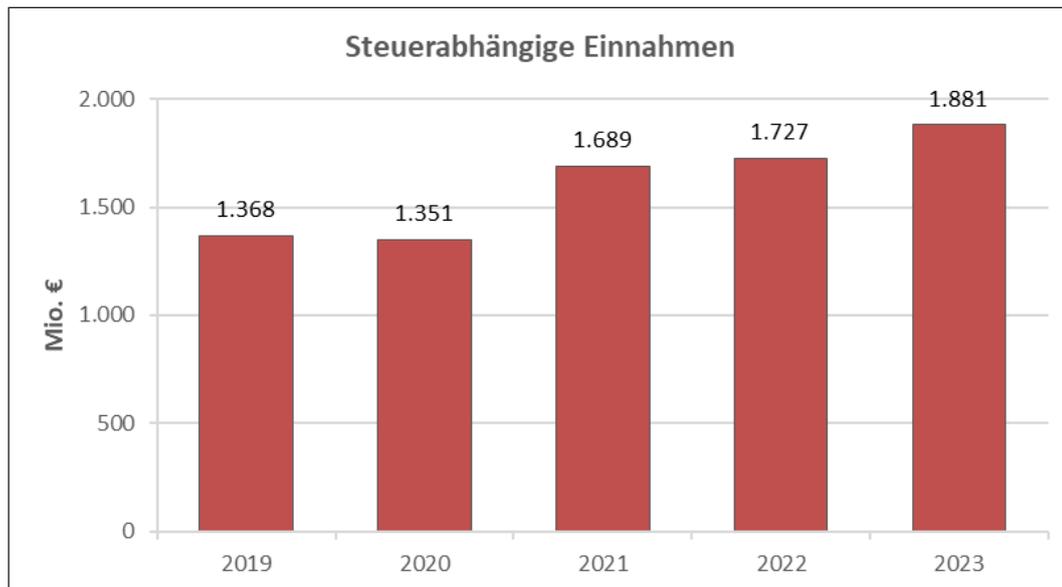
## **5 Haushaltsentwicklung**

### **5.1 Kamerale und doppische Buchung**

- 76 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**

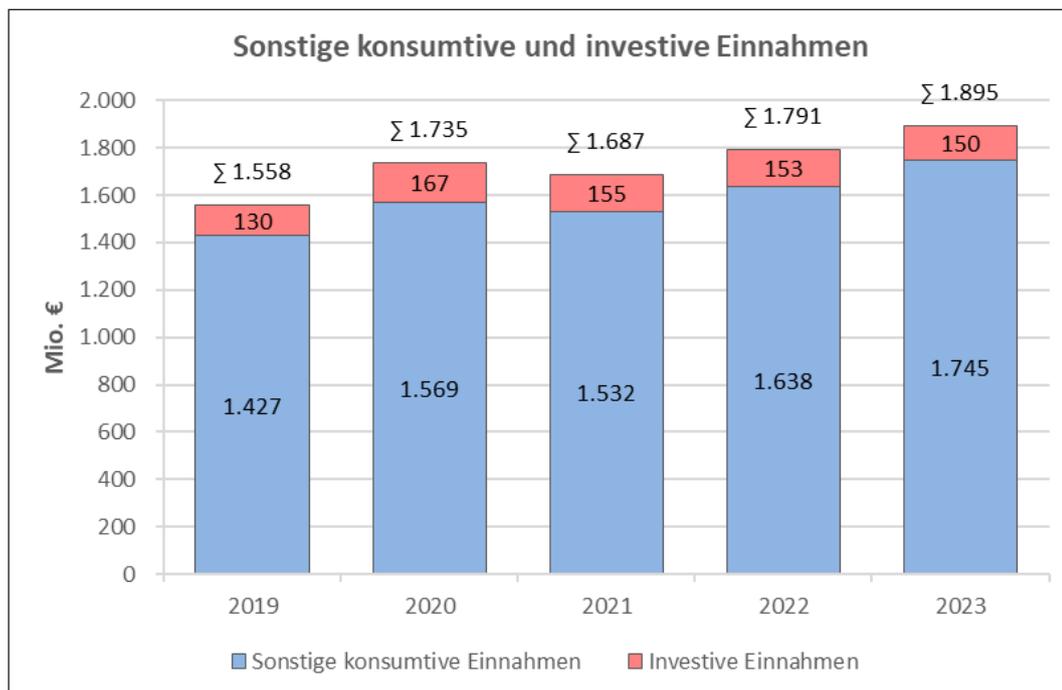
- 77 Steuerabhängige Einnahmen beziehungsweise Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle. Kameral setzen sich die Einnahmen im Jahr 2023 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.
- 78 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2019 bis 2023.



- 79 Die steuerabhängigen Einnahmen erhöhten sich 2023 gegenüber dem Vorjahr um 154 Mio. € auf 1,9 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von fast 9 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2023 für die Stadtgemeinde 1,2 Mrd. €.

### 5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 80 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 doppischen 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.
- 81 Die folgende Grafik zeigt die kameralen Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen für die Jahre 2019 bis 2023.



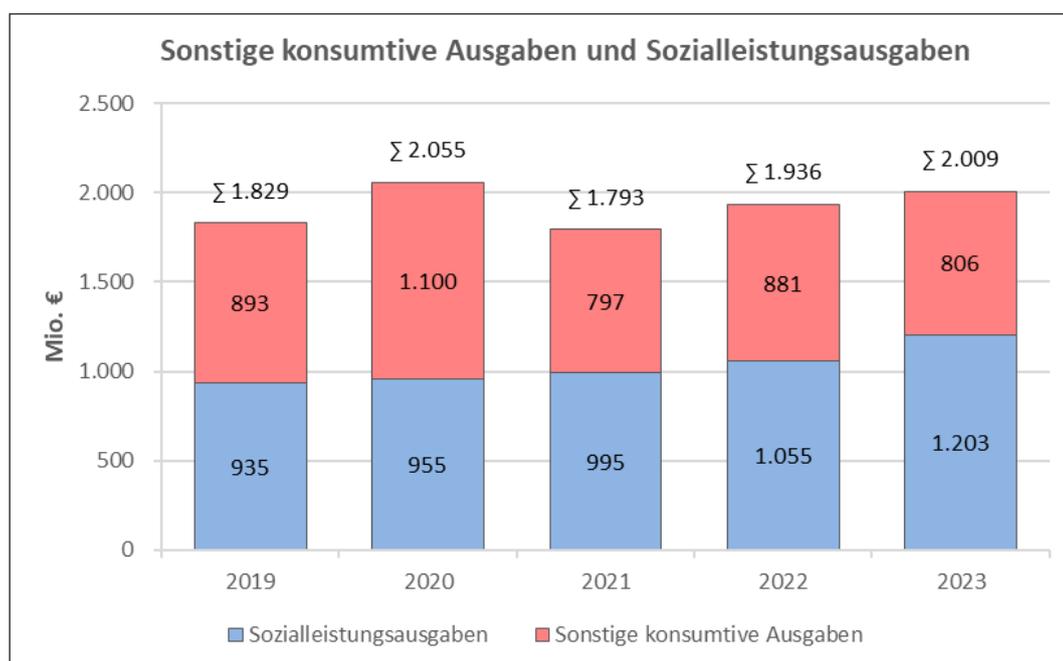
- 82 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde für 2023 betragen 1,9 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 104 Mio. €. Dies entsprach 5,8 %. Doppisch beliefen sich im Jahr 2023 die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen, aus Verwaltungstätigkeit und Umsatzerlösen sowie die sonstigen Erträge auf 2,5 Mrd. €.

#### 5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 83 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.
- 84 Im Jahr 2023 betragen die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende 0,9 Mrd. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse - beispielsweise an das Theater Bremen - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2023 auf 0,5 Mrd. €. Doppisch betrug der Personalaufwand 6,1 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von 5,2 Mrd. € (Tz. 60). Personalkostenzuschüsse wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

## 5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 85 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.
- 86 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2019 bis 2023.



- 87 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben im Jahr 2023 mit 806 Mio. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit 1,2 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt 75 Mio. €. Im Jahr 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde stiegen - wie schon in den Vorjahren - auch 2023 weiterhin an, und zwar um 148 Mio. €. Für die Stadtgemeinde betragen 2023 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit 373 Mio. €, die Abschreibungen 65 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse 2,3 Mrd. € sowie die sonstigen Aufwendungen 190 Mio. €.



## 5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

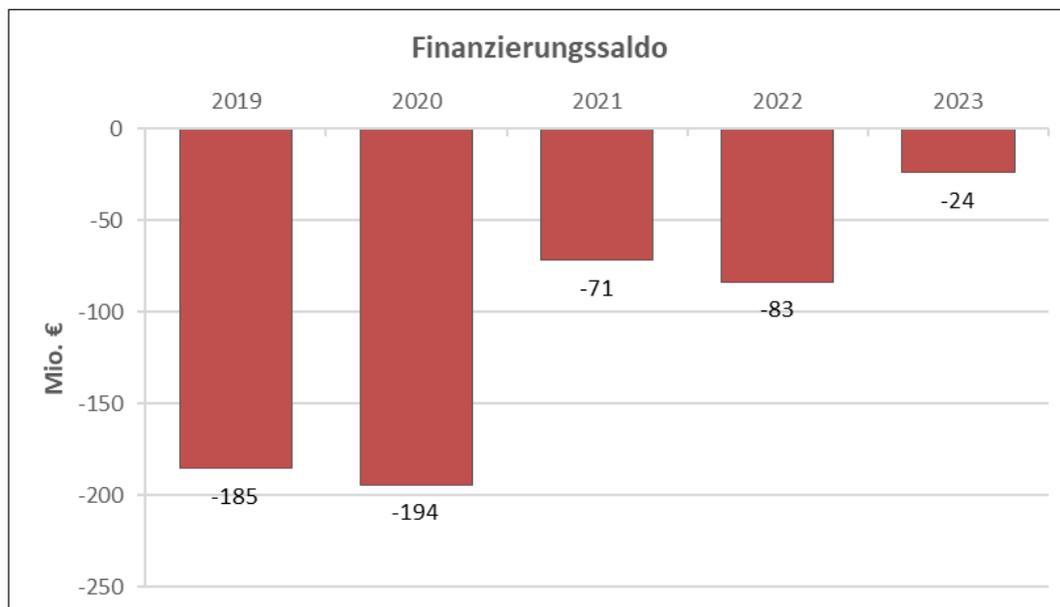
- 88 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Im Jahr 2023 betragen die Zinszahlungen der Stadtgemeinde 0,7 Mio. €.
- 89 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 2023 betrug das Finanzergebnis -6,1 Mio. €. Finanzerträgen von 46,3 Mio. € standen Finanzaufwendungen von 52,4 Mio. € gegenüber.

## 5.7 Investitionen

- 90 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgabe dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen erfasst, die mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr einhergehen. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 91 Kameral waren Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2023 in Höhe von 418,1 Mio. € ausgewiesen. Doppisch wurden im Jahr 2023 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von 40,9 Mio. € erfasst. Die Abschreibungen betragen 116,7 Mio. € und die Zuschreibungen 1,1 Mio. €.
- 92 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von 377,2 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

## 5.8 Haushaltsabschluss

- 93 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt dessen Entwicklung für die Jahre 2019 bis 2023.



- 94 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2023 betrug für die Stadtgemeinde -24 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verbesserte er sich um 59 Mio. €. Für das Jahr 2023 betrug das Verwaltungsergebnis der Stadtgemeinde doppisch -5,3 Mrd. €. Erträgen von 3,7 Mrd. € standen Aufwendungen von 9,1 Mrd. € gegenüber.

### 5.9 Gesamtergebnis

- 95 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 2023 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er erhöhte sich insbesondere aufgrund der Zuführung zur Pensionsrückstellung (Tz. 61) von 1,3 Mrd. € im Vorjahr auf 5,3 Mrd. €.

---

## II Prüfungsergebnisse

Bildung

### **Kosten der schulischen Gemeinschaftsverpflegung**

**Die erwartbar steigenden Ausgaben der schulischen Gemeinschaftsverpflegung sind bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu beachten.**

**Erziehungsberechtigte von Kindern an Ganztagsgrundschulen werden - je nach Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung - in unterschiedlicher Höhe an den Kosten der Mittagsverpflegung beteiligt.**

#### **1 Organisation der Schulverpflegung**

- 96 Ganztagschulen verbinden Unterricht mit ergänzenden Angeboten am Nachmittag. Bestandteil des Ganztagschulbetriebs ist die Mittagsverpflegung, an der die Schüler:innen - je nachdem, ob sie an einer gebundenen, teilgebundenen oder offenen Ganztagschule beschult werden - verpflichtend oder freiwillig teilnehmen.
- 97 Im Schuljahr 2023/24 gab es in der Stadtgemeinde Bremen 77 öffentliche allgemeinbildende Ganztagschulen, an denen eine Mittagsverpflegung angeboten wurde. Sie wird hauptsächlich durch Cateringunternehmen und in einigen Fällen auch durch Schulvereine sichergestellt. Mit den Cateringunternehmen schließt die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) Verträge über die Verpflegung der Schüler:innen. Den Schulvereinen gewährt es hierfür Zuwendungen.

#### **2 Kosten der Schulverpflegung**

##### **2.1 System der Finanzierung**

- 98 Für Schüler:innen mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe übernimmt das Ressort die Kosten der Schulverpflegung. Besteht ein solcher Anspruch nicht, haben die Erziehungsberechtigten die Mittagsverpflegung ihrer Kinder je nach besuchter Schulstufe in unterschiedlicher Höhe zu zahlen. So haben sie zum Beispiel beim Besuch einer gebundenen Ganztagsgrundschule eine Essenspauschale zu entrichten. An weiterführenden Schulen sind hingegen die tatsächlich entstehenden Kosten zu zahlen. Je nach Zubereitungsart und Anbietenden betragen die Preise zwischen 3,00 € und 4,95 € je Portion (Stand November 2023).

- 99 Die vom Ressort direkt der Schulverpflegung zugerechneten Ausgaben Bremens, insbesondere die Kostenübernahme für Schüler:innen mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe, stiegen im Zeitraum von 2018 bis 2023 von knapp 3,7 Mio. € auf 7,1 Mio. € jährlich und damit um fast das Doppelte. Zudem übernimmt das Ressort die mit der Produktion beziehungsweise Ausgabe der Mahlzeiten entstehenden Nebenkosten und stellt die Ausstattung in den Küchen der Schulen. Gründe für den Anstieg der Kosten der Verpflegung waren vor allem der Ausbau der Ganztagsbeschulung sowie allgemeine Preissteigerungen. Vor dem Hintergrund des ab dem Schuljahr 2026/27 geltenden Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule wird sich die Anzahl der Ganztagsstandorte und damit auch die der Teilnehmenden an der Mittagsverpflegung weiter erhöhen. In den kommenden Jahren ist daher mit weiter steigenden Ausgaben zu rechnen, die bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen sind.

## **2.2 Höhe der Verpflegungspauschale an Ganztagsgrundschulen**

- 100 Die Höhe der für die Mittagsverpflegung an Grundschulen zu leistenden Beiträge ist in der Kostenverordnung der Bildungsverwaltung (BiKostV) geregelt, deren erste Fassung im August 2017 in Kraft trat. Erziehungsberechtigte, deren Kinder eine gebundene Ganztagsgrundschule besuchen, haben danach monatlich eine Verpflegungspauschale zwischen 30 und 35 € zu zahlen. Die Differenz zwischen dieser Pauschale und den tatsächlichen Kosten trägt das Ressort. An offenen Ganztagsgrundschulen wird hingegen für jeden Schultag ein Betrag zwischen 2,80 € und 3,80 € berechnet. Nehmen Kinder, die offene Ganztagsgrundschulen besuchen, an der Ganztagsbetreuung und damit an der Mittagsverpflegung teil, sind somit Entgelte von durchschnittlich bis zu 60 € monatlich zu entrichten. Das Ressort rechtfertigt die Unterschiede in der Kostenbeteiligung damit, dass Erziehungsberechtigte, deren Kinder an offenen Ganztagsgrundschulen beschult werden, jedes Jahr neu über die Teilnahme am Ganztagsangebot entscheiden können.
- 101 In den vergangenen Jahren stiegen die Kosten für die Produktion der Schulverpflegung bedingt durch höhere Wareneinsatz- und Personalkosten deutlich an. Die Auswertung von Cateringverträgen, die seit dem Jahr 2019 bestehen, zeigt einen Preisanstieg um mehr als 21 % bis November 2023.
- 102 Im Oktober 2020 wurde die BiKostV aus dem Jahr 2017 zwar neu gefasst, die Höhe der Verpflegungspauschalen dabei aber aus sozialpolitischen Erwägungen nicht angepasst. Die Pauschalen sind damit seit mehr als sieben Jahren unverändert.



- 103 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, zu prüfen, ob und inwieweit Erziehungsberechtigte, deren Kinder im Primarbereich beschult werden und für die kein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe besteht, stärker an den Kosten der Mittagsverpflegung beteiligt werden könnten. Die Bi-KostV wäre entsprechend zu überarbeiten. Zudem hat der Rechnungshof gefordert, auch an offenen Ganztagsgrundschulen für Schüler:innen, die das Ganztagsangebot wahrnehmen, eine Verpflegungspauschale einzuführen, um die aktuell bestehende Ungleichbehandlung zu beenden.
- 104 Das Ressort will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen. Es plant, die Erziehungsberechtigten einkommensabhängig stärker an den Verpflegungskosten zu beteiligen und bestehende Ungleichheiten im Rahmen der Überarbeitung der BiKostV auszuräumen.

### **2.3 Mittagsverpflegung durch Schulvereine**

- 105 Das Ressort gewährt Schulvereinen an weiterführenden Schulen, die eine Mittagsverpflegung anbieten, hierfür Zuwendungen. Ausweislich der Eintragungen in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA erhielten im Jahr 2024 neun Schulvereine Zuwendungen für die Mittagsverpflegung in Höhe von insgesamt 816 T€. Mit diesen Zahlungen erstattete das Ressort den Schulvereinen zum einen die Kosten für die Mittagsverpflegung, die als Leistungen für Bildung und Teilhabe angefallen waren. Ein Teil dieses Betrags diente aber auch dazu, den Schulvereinen nicht kostendeckende Einnahmen aus der Mittagsverpflegung auszugleichen. Dessen Höhe war mangels vollständig vorgelegter Unterlagen nicht ermittelbar. Allerdings ergibt sich bereits aus der einzig hierzu vorliegenden Unterlage zu einem Verein, dass das Ressort diesem zum Zweck der Kostendeckung der Mittagsverpflegung 22 T€ für das Jahr 2024 zuwandte.
- 106 Der Rechnungshof wertete die Mahlzeitenpreise an sämtlichen weiterführenden Ganztagschulen mit Stand November 2023 aus. Danach lagen sie an Standorten, die von Cateringunternehmen versorgt wurden, mit durchschnittlich 4,16 € um etwa 23 % höher als an Standorten, an denen Schulvereine die Mittagsverpflegung sicherstellten. Die Zuwendungen des Ressorts ermöglichen es den Schulvereinen, die Mahlzeiten kostengünstiger anzubieten. Die Erziehungsberechtigten von Schüler:innen weiterführender Schulen, an denen Cateringunternehmen Mittagsverpflegung anbieten, werden daher benachteiligt, weil sie einen höheren, vom Ressort nicht mitfinanzierten Preis pro Mahlzeit zu zahlen haben.
- 107 Der Rechnungshof hat gerügt, dass das Ressort die Kosten der von Schulvereinen organisierten Mittagsverpflegung mitfinanziert, und gefordert, bei den

Schulvereinen auf eine kostendeckende Kalkulation der Preise für das Verpflegungsangebot hinzuwirken.

- 108 Das Ressort will dem nachkommen. In einem ersten Schritt sollen die Schulvereine den Preis pro Mahlzeit zum Schuljahr 2024/25 auf 4,20 € anheben.

### **3 Vertragsmanagement**

- 109 Das Ressort vermochte für zehn von 68 Ganztagschulstandorten mit Cateringunternehmen die mit diesen Unternehmen abgeschlossenen Verträge nicht vorzulegen. In vier Verträgen, die vorgelegt werden konnten, wichen die Vertragspartner von denen ab, die das Ressort im Januar 2024 der städtischen Deputation für Kinder und Bildung für die jeweiligen Schulen mitgeteilt hatte. Wodurch die abweichende Information für die Deputation begründet war, ließ sich während der Prüfung nicht aufklären.
- 110 Aus einem Vergleich der vorgelegten Vertragsdaten mit der Deputationsvorlage ergab sich auch, dass die Cateringunternehmen die Verpflegungspreise an nahezu sämtlichen Ganztagsstandorten erhöht hatten, obwohl nur etwas mehr als ein Fünftel der vorgelegten Verträge Preisanpassungsklauseln enthielten. Den vom Rechnungshof stichprobenhaft angeforderten Schriftverkehr zu Vertragsänderungsverhandlungen und zu zahlungsbegründenden Unterlagen legte das Ressort nicht vor.
- 111 Dem Ressort obliegt es aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit, aber auch zur Herstellung von Rechtssicherheit, die Verwendung öffentlicher Mittel präzise und nachvollziehbar zu dokumentieren, Verträge klar zu fassen und auf deren Einhaltung zu achten. Fehlende Verträge und eine unterlassene Dokumentation von Änderungen bestehender Vereinbarungen bergen das Risiko, den inhaltlichen Überblick zu verlieren und im Streitfall Leistungs- und Gegenleistungspflichten nicht beweisen zu können. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Vertragsdokumentation gerügt und das Ressort aufgefordert, das Vertragsmanagement zu verbessern.
- 112 Das Ressort hat sich der Kritik des Rechnungshofs angeschlossen. Es ist bestrebt, die Defizite aufzuarbeiten, das Vertragsmanagement neu zu organisieren und einer qualifizierten Fachkraft zu übertragen.

## Bildung

### **Gesunde Gemeinschaftsverpflegung**

**Die vom Senat im Jahr 2018 festgelegten Ernährungsstandards werden bei der Schulverpflegung im Ganztagsbetrieb bisher nicht erreicht. Das Bildungsressort hat keinen Überblick darüber, inwieweit das an den Schulen angebotene Essen bereits mit Produkten aus biologischem Anbau hergestellt wird.**

**Die projektbezogenen Organisationsmängel im Ressort waren vielfältig, wie etwa fehlende Verantwortlichkeiten, verspätet besetzte Stellen und unzureichende Projektstrukturen.**

#### **1 Aktionsplan und Projekt Kitchenfair**

##### **1.1 Ziele und Maßnahmen**

- 113 Auf Initiative der Stadtbürgerschaft aus dem Jahr 2016 beschloss der Senat im Jahr 2018 den „Aktionsplan 2025 - Gesunde Ernährung in der Gemeinschaftsverpflegung der Stadtgemeinde Bremen“ (Aktionsplan). Der Plan sah vor, bis Ende 2022 die Schulverpflegung bei Milch, Fleisch und pflanzlichen Erzeugnissen zu 100 % auf biologische Produkte umzustellen. Im Projektverlauf sollte geprüft werden, ob dies aufwendungsneutral erfolgen kann. Zudem sollten durch ein aufzubauendes Monitoringverfahren die Qualität der Schulverpflegung und die Einhaltung der Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE-Standards) sichergestellt werden.
- 114 Die für die Schulverpflegung zuständige Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) beabsichtigt mit dem Aktionsplan, allen Schüler:innen unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund eine gesunde und nachhaltige Ernährung in den Schulen zu ermöglichen. Damit sollen auch Folgekosten ungesunder Ernährung für das Gesundheitssystem reduziert, die Nachfrage nach ökologischen Produkten aus der Region gesteigert sowie Umwelt und Ressourcen geschont werden. Der Aktionsplan 2025 adressiert somit soziale, ökonomische und ökologische Ziele.
- 115 Um klimaschädliche Emissionen zu verringern, stellte der Senat im Jahr 2020 ressortübergreifend Mittel für ein sogenanntes „Handlungsfeld Klimaschutz“ zur Verfügung. Im Frühjahr 2021 beschloss der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), aus diesen Mitteln das Projekt „Kitchenfair - Klimagesunde Ernährung in den Kindertagesstätten und den Schulen in der Stadtgemeinde Bremen etablieren“ (Projekt Kitchenfair) zu finanzieren. Im Projekt sollten die Inhalte des Aktionsplans umgesetzt und weiterentwickelt werden. Mit

einer veränderten Auswahl, Lagerung und Zubereitung von Produkten sowie durch weniger Lebensmittelverschwendung sollten Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen erheblich reduzieren. Für die Umsetzung des Projekts Kitchenfair standen dem Ressort für die Jahre 2021 bis 2023 Mittel in Höhe von insgesamt 287,5 T€ insbesondere für Personalausgaben zur Verfügung.

## 1.2 Vertragsmanagement

- 116 Mit dem zu entwickelnden Monitoring-Verfahren wollte das Ressort prüfen, inwieweit die Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung ihre Angebote in der vertraglich vereinbarten Qualität erbringen. So hatten die Anbietenden der Mittagsverpflegung ab Januar 2019 Zertifikate zur Einhaltung der DGE-Standards vorzulegen. In der überwiegenden Anzahl der Verträge mit Cateringunternehmen ist die Einhaltung der DGE-Standards vertraglich vereinbart. Anders als es der Aktionsplan vorgibt, prüfte das Ressort nicht, ob die Unternehmen die Standards tatsächlich einhielten.
- 117 Schulvereine, die Mittagsverpflegung anbieten und dafür Zuwendungen erhalten (Tz. 105), wurden nicht verpflichtet, DGE-Standards und Bio-Quoten bei der Mittagsverpflegung einzuhalten. Ob und inwieweit sie die Standards und Quoten von sich aus einhielten, vermochte das Ressort nicht zu beantworten.
- 118 Im Dezember 2022, also knapp fünf Jahre nach dem Start des Aktionsplans, war das Ziel, die Schulverpflegung bei Milch, Fleisch und pflanzlichen Erzeugnissen auf 100 % Bio-Produkte umzustellen, noch nicht erreicht worden. Der Zeitraum zur Zielerreichung wurde daraufhin bis zum 31. Dezember 2025 verlängert.
- 119 Im November 2023 prognostizierte das Ressort gegenüber der städtischen Deputation für Kinder und Bildung, dass es bis Ende des Jahres über ein Monitoring-Verfahren verfügen werde. Im Januar 2024 erklärte es zudem, circa 70 % der Caterer von Schulverpflegung erfüllten die Anforderungen des Aktionsplans zur Erreichung der Bio-Quoten.
- 120 Dem Rechnungshof legte das Ressort keinerlei Unterlagen vor, die Aufschluss darüber geben, ob und inwieweit die Cateringunternehmen und Schulvereine ihr Angebot auf Bioprodukte umgestellt hätten. Nach einer Erhebung des Rechnungshofs lagen zum Prüfungszeitpunkt im Januar 2024 lediglich für 28 % der 68 Ganztagsstandorte Verträge vor, nach denen die jeweiligen Unternehmen zur Einhaltung von Bio-Quoten verpflichtet waren. Einem Senatsbericht von April 2024 zufolge hatte das Ressort entgegen seiner Ankündigung aus November 2023 noch kein Konzept für ein geeignetes Monitoring-Verfahren zum



Umsetzungsstand des Aktionsplans erstellt. Angesichts dessen ist es nicht realistisch, bis zum 31. Dezember 2025 die gesetzten Ziele erreichen zu können.

- 121 Nur wenn die Wirksamkeit eines Projekts bereits während der Laufzeit evaluiert wird, können die daraus gewonnenen Ergebnisse über erforderliche Maßnahmen in die weitere Projektarbeit einfließen. Das Ressort beabsichtigte daher zu Projektbeginn, das Vertragsmanagement, die Ausschreibungsverfahren, die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die Sensibilisierung für nachhaltigen Konsum begleitend zu bewerten. Im November 2023 berichtete das Ressort der städtischen Deputation für Kinder und Bildung, es habe die Wirksamkeit des Projekts Kitchenfair nicht evaluiert.
- 122 Die Freie Hansestadt Bremen hat sich zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung verpflichtet. Hierzu müssen Verpflegungsdienstleistende DGE-Standards einhalten und die Umstellung auf 100 % Bio bei Fleisch, Milchprodukten, Obst und Gemüse umsetzen. Dies entspräche auch der Empfehlung der Enquetekommission Klimaschutzstrategie für das Land Bremen, die vorsieht, zur Vermeidung von Treibhausgasen in der Gemeinschaftsverpflegung Bioprodukte einzuführen. Daher ist es notwendig, die Verträge mit denjenigen Cateringunternehmen nachzuverhandeln, die bislang noch nicht vertraglich verpflichtet sind, Mittagsverpflegung mit Bioprodukten zu liefern.
- 123 Zur Kontrolle der DGE-Standards und der Bio-Quoten bedarf es eines Monitoring-Verfahrens. Auch muss das Ressort von den Verpflegungsdienstleistenden jeweils entsprechende Zertifikate anfordern. Mit der im Oktober 2023 in Kraft getretenen Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung (Bio-AHVV) des Bundes ist eine kostengünstige und vereinfachte Bio-Zertifizierung möglich. Um das Ziel einer 100 %igen Bio-Quote in der schulischen Gemeinschaftsverpflegung zu erreichen, empfiehlt es sich, gegenüber den Cateringunternehmen vertraglich festzulegen, welche Stufe der Zertifizierung der Bio-AHVV nachzuweisen ist. Das Ressort könnte die Unternehmen im Zertifizierungsprozess unterstützen, indem es zum Beispiel auf die Fördermöglichkeiten der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft hinweist.
- 124 Das Ressort hat zugesagt, ein neues Vertragsmanagement einzuführen und bei künftigen Ausschreibungen den Nachweis einer Zertifizierung nach der Bio-AHVV aufzunehmen. In Bezug auf die Einhaltung der DGE-Standards hat das Ressort darauf verwiesen, dass es in den zuletzt durchgeführten Ausschreibungen von den Bietenden eine entsprechende Eigenerklärung verlangt habe. Von der Vorlage einer entsprechenden Zertifizierung habe es abgesehen, weil es befürchte, ein Großteil der Cateringunternehmen werde aufgrund der damit verbundenen Kosten keine Leistung mehr anbieten können.

- 125 Aus Sicht des Rechnungshofs sind Eigenerklärungen zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung nicht ausreichend, um die Einhaltung der DGE-Standards nachzuweisen. Etwaige vom Ressort angeführte Mehrkosten für die Unternehmen könnte teilweise durch die bestehenden Fördermöglichkeiten kompensiert werden. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Erwartung, dass das Ressort das im Aktionsplan geforderte Monitoring umsetzt und von den Cateringunternehmen DGE-Zertifikate anfordert.
- 126 Das Ressort hat sich der Einschätzung des Rechnungshofs angeschlossen und hält eine vollständige Umstellung der Schulverpflegung auf Bioprodukte bis Ende 2025 für nicht realistisch. Es beabsichtigt, der Empfehlung des Rechnungshofs zu folgen, Ziele und Zwischenziele neu festzulegen und diese zusammen mit einer Evaluation des bisherigen Umsetzungsstands gegenüber den parlamentarischen Gremien darzulegen.

### **1.3 Projektorganisation**

- 127 Von Februar 2018 bis September 2022 gab es im Ressort keine federführend für den Aktionsplan verantwortliche Person. Laut Ressort seien mehrere Beschäftigte des Ressorts sowie der Schulen für das Aktionsprogramm anteilig tätig gewesen, namentlich benennen konnte es sie jedoch nicht. Eine im Jahr 2021 begonnene Befragung von Cateringunternehmen zur Verwendung von Bioprodukten war nicht zu Ende geführt worden, weil der zuständigen Mitarbeiterin andere Aufgaben zugewiesen worden waren. Im Jahr 2022 hatte der Senat berichtet, aufgrund des fehlenden Personals hätten Küchenleitungen vor Ort nicht in die Umsetzung von DGE-Standards und der Bio-Quote eingebunden werden können.
- 128 Für das Projekt Kitchenfair standen in den Jahren 2021 bis 2023 Personalmittel zur Verfügung. Das Ressort besetzte die Position der Projektleitung im Oktober 2022, übertrug ihr aber keine Verantwortung für strategische Projektentscheidungen wie Vertragsmanagement und -monitoring.
- 129 Eine Projektorganisation für das Projekt Kitchenfair hatte das Ressort nicht erstellt. Beschäftigte der Linienorganisation, die auf Grund ihrer Funktion im Ressort Schnittstellen zu Inhalten des Aktionsplans und des Projekts Kitchenfair hatten, wurden nicht eingebunden. So war beispielsweise der seit Ende 2022 für die Organisation der Mittagsverpflegung zuständige Mitarbeiter nach seinen eigenen Angaben nicht am Projekt Kitchenfair beteiligt. Nach einem Bericht aus April 2024 seien Aufgaben in verschiedenen Referaten zumindest teilweise bearbeitet worden, eine Zusammenführung habe jedoch nicht stattgefunden.



- 130 Darüber hinaus definierte das Ressort für das Projekt Kitchenfair zwar inhaltliche Arbeitspakete, versah diese jedoch nicht mit Meilensteinen. Da über längere Zeit niemand projektverantwortlich war, keine klare organisatorische Struktur bestand und Stellen erheblich verspätet besetzt worden waren, bearbeitete das Ressort in den Jahren 2018 bis 2023 nur wenige Vorhaben des Aktionsplans und des Projekts Kitchenfair.
- 131 Der Rechnungshof hat vom Ressort gefordert, die Projektarbeit deutlich zu verbessern. Auf Grundlage der finanziellen und personellen Ressourcen ist eine Entscheidung über die Projektorganisation zu treffen. Es ist festzulegen, welche Beschäftigten in welchem Umfang zusätzlich zu ihren Linienaufgaben Projektaufgaben zu leisten und wem sie zu berichten haben. Zudem bedarf es einer Entscheidungs- und Kommunikationsstruktur für die Zusammenarbeit zwischen der Projektleitung und der projektauftraggebenden Person der Linienorganisation. Offene Stellen sind zügig auszuschreiben und zu besetzen. Darüber hinaus sind Projektorganisation und Projektverlauf so zu dokumentieren, dass sowohl während des Projekts als auch im Nachhinein Ziele, Verantwortlichkeiten und Ergebnisse nachvollzogen werden können.
- 132 Das Ressort hat zugesagt, bei referatsübergreifenden Projekten künftig von Beginn an klare Verantwortungsstrukturen zu schaffen. Die Ziele des Aktionsplans wolle es weiterverfolgen. Die Ausschreibungen für die jeweiligen Stellen befänden sich im Prozess der Umsetzung. Im Rahmen der Neugestaltung des Vertrags- und Vergabemanagements sollen die Zuständigkeiten für die Koordination der Aufgaben künftig zusammengeführt werden.

## **2 Vernetzungsstelle Schulverpflegung**

- 133 Die sogenannte „Vernetzungsstelle für Schulverpflegung“ (VNS) soll den Kontakt zwischen dem Ressort und den Akteuren der Schulverpflegung unterstützen. Zudem bildet sie die Schnittstelle zu anderen Vernetzungsstellen auf Bund-Länder-Ebene und hat die Aufgabe, unter anderem die Einhaltung von Ernährungsstandards durch Beratung sowie Qualifizierung sicherzustellen und ein Controlling dazu aufzubauen. Vom Jahr 2010 bis Anfang 2021 führte ein Zuwendungsempfänger die VNS. Er erhielt zu diesem Zweck jährlich Projektförderungen. Nach Auslaufen des Projektes gingen die Aufgaben der VNS organisatorisch in den Regelbetrieb des Ressorts über. Tatsächlich wurden sie seitdem jedoch nicht mehr wahrgenommen.
- 134 Der Rechnungshof hat das Fehlen einer organisatorischen Struktur, die in Bremen Cateringunternehmen und Küchenbeschäftigte bei der Umstellung zu einer gesunden Schulverpflegung unterstützt und eine Vernetzung dazu auf Bund-Länder-Ebene gewährleisten kann, kritisiert. Er hat das Ressort aufgefordert,

über die künftige Struktur der VNS zügig zu entscheiden und ein Finanz- und Trägerstrukturkonzept zu entwickeln.

- 135 Das Ressort beabsichtigt, sich an einer gemeinsamen VNS in Trägerschaft der Bremer Volkshochschule zu beteiligen, soweit sich dies angesichts der Haushaltslage als finanzierbar darstelle. Derzeit würden Aufgaben und Erwartungen konkretisiert.

### **3 Projekt KitchenECO**

#### **3.1 Fehlende Bedarfsermittlung und Projektorganisation**

- 136 Um vorhandene Energieeinsparpotenziale in den Gemeinschaftsküchen von Schulen und Kitas zu nutzen, bewilligte der HaFA dem Ressort im Juli 2021 mit der 2. Tranche des Handlungsfeldes Klimaschutz Mittel für das Projekt KitchenECO im Umfang von 906 T€. Ziel war es, den Stromverbrauch durch Austausch von Altelektrogeräten und den Einbau von energieeffizienten Elektrogroßgeräten der damaligen Klasse A+++ zu senken und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren.
- 137 In seinem Antrag ging das Ressort von 1200 auszutauschenden Geräten aus, mit denen eine CO<sub>2</sub>-Ersparnis von 25,6 Tonnen pro Jahr erreicht werden sollte. In den regelmäßigen Berichten über den Projektverlauf informierte das Ressort jedoch nicht über die erzielten Einsparungen. Ursprünglich sollten die Projektziele bis zum 31. Dezember 2021 erreicht werden. Der Projektabschluss verzögerte sich aufgrund einer schleppenden nachträglichen Bedarfsermittlung sowie nicht geklärter Verantwortlichkeiten im Ressort um zwei Jahre.
- 138 Bedarfsermittlungen sind notwendig, um im Vorfeld von Beschaffungen einen Überblick zu erhalten, in welchem Umfang diese erforderlich sind. Dem Ressort lag zu Projektbeginn jedoch keine Übersicht über die tatsächlich in den Gemeinschaftsküchen vorhandenen Elektrogeräte vor. Mit dieser Übersicht hätte es bereits im Vorfeld Kriterien für einen Austausch der Altgeräte festlegen können. Die Schulen und Kitas wurden erst zu Projektbeginn aufgefordert, die Energieeffizienz ihrer elektrischen Großgeräte mitzuteilen, um so den Bedarf zu ermitteln. Trotzdem gibt es nach wie vor keine Übersicht über die vorhandenen Großelektrogeräte.
- 139 Die mehrjährige Verzögerung ist abermals auch auf die mangelhafte Projektorganisation zurückzuführen. Das Ressort hatte es insbesondere versäumt, Projektverantwortliche zu benennen, die das Projekt KitchenECO von Beginn an federführend hätten umsetzen können.
- 140 Der Rechnungshof hat die fehlende Übersicht kritisiert und eine Erhebung über die in den Gemeinschaftsküchen vorhandenen Elektrogroßgeräte empfohlen,



um gegebenenfalls weitere Energieeinsparpotenziale zu identifizieren. Zudem hat er das Ressort aufgefordert, künftig vor Umsetzungsbeginn eine tragfähige Projektorganisation zu bilden. Das Ressort ist dem nicht entgegengetreten.

### **3.2 Bestimmungsgemäße Mittelausgabe**

- 141 Im Projekt KitchenECO war der Austausch von Kühl- und Gefrierschränken, Spül- und Waschmaschinen sowie von Herden und Backöfen geplant. Laut SAP-Buchungsdaten wurden im Projektzeitraum Mittel in Höhe von 845 T€ verausgabt. Aus diesen Daten geht allerdings nicht hervor, wie viele Geräte getauscht wurden. Nachfragen des Rechnungshofs über die Anzahl getauschter Geräte sowie deren Standort beantwortete das Ressort nicht. Es war daher nicht überprüfbar, ob die zur Verfügung stehenden Mittel bestimmungsgemäß ausgegeben worden waren.
- 142 Die Auswertung der Haushaltsstellen für KitchenECO in SAP ergab in mindestens drei Fällen, dass die Art der angeschafften Geräte nicht mit den Zielen des Projektes übereinstimmte. So wurden im Jahr 2021 zum Beispiel eine Kleinformatkreissäge sowie ein mobiler Entstauber für insgesamt 11,3 T€ von einem Spezialhandel für Maschinen der Holz- und Kunststoffbearbeitung beschafft. Zwei Jahre später wurden 1,8 T€ für eine Dampfbügelmaschine verausgabt.
- 143 Der Rechnungshof hat die Beschaffung von Maschinen, die keinen Zusammenhang zum Projekt aufwiesen, gerügt und das Ressort aufgefordert, Projektmittel ausschließlich den Projektzielen entsprechend zu verausgaben.
- 144 Das Ressort teilte hierzu mit, es handele sich um Fehlbuchungen, die bedingt durch den bereits erfolgten Jahresabschluss nicht mehr umgebucht werden könnten.
- 145 Der Rechnungshof mahnt mehr Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Mitteln an.



## Informationstechnik der Stadtbibliothek Bremen

**Die Stadtbibliothek erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nur teilweise. Die Inventarisierung von IT-Geräten ist verbesserungsbedürftig und Beschaffungen sind vergaberechtskonform durchzuführen. Die Stadtbibliothek hat bei einer Beschaffung im IT-Bereich gegen das Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität verstoßen.**

### 1 IT-Sicherheit nach BSI-Grundschutz

- 146 Der Eigenbetrieb Stadtbibliothek Bremen (Stadtbibliothek) betreut eine umfangreiche IT-Infrastruktur in der Zentralbibliothek und weiteren acht Zweigstellen. Das standardisierte IT-Angebot des zentralen Dienstleisters der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport (Dataport) nutzt sie nicht. Seit dem Jahr 2020 ist eine externe Dienstleistungsgesellschaft damit beauftragt, die Funktion der oder des Informationssicherheitsbeauftragten wahrzunehmen.
- 147 Nach der bremischen Informationssicherheitsleitlinie sind die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) für die bremische Verwaltung maßgeblich. Sie geben unter anderem vor, ein IT-Sicherheitskonzept und einen IT-Notfallplan zu erstellen und fortzuschreiben. Außerdem sind die in den Räumen vorhandenen technischen Einrichtungen und deren Verfügbarkeit zu schützen. Dazu sind beispielsweise Brand- und Rauchabschnitte angemessen zu gestalten sowie Anlagen zur unterbrechungsfreien Stromversorgung (USV-Anlage) regelmäßig zu warten und auf Funktionsfähigkeit zu testen. Datensicherungen müssen nach den Anforderungen des BSI regelmäßig getestet werden. Um einen wirksamen Prozess zur Herstellung von Informationssicherheit aufzubauen und kontinuierlich umzusetzen, ist es notwendig, ein funktionierendes Informationssicherheits-Management (ISM) mit allen notwendigen Komponenten zu etablieren und die IT-Landschaft inklusive der entsprechenden für die Beteiligten jeweils geltenden Regelungen vollständig zu dokumentieren und diese Dokumente laufend zu aktualisieren.
- 148 Ein IT-Sicherheitskonzept und einen IT-Notfallplan gibt es bei der Stadtbibliothek nicht. Ohne diese Dokumente könnten Risiken zu spät erkannt werden. Auch besteht die Gefahr, dass es der Stadtbibliothek im Notfall nicht hinreichend gelingt, Ausfallzeiten zu minimieren und finanzielle oder andere Schäden zu begrenzen.

- 149 Der Serverraum erfüllt nicht die baulichen Anforderungen an einen eigenen Brandschutzabschnitt. Zudem wird der Raum auch als Lager für verpackte Neugeräte und aktuell nicht eingesetzte Austauschgeräte genutzt. Damit erhöht sich die Brandlast deutlich.
- 150 Für die USV-Anlage besteht kein Wartungsvertrag. Ein Verzicht auf Wartungen kann umfangreiche Reparaturarbeiten nach sich ziehen und zu größeren Betriebsunterbrechungen mit den entsprechenden monetären Folgen führen. Die Stadtbibliothek führt zwar regelmäßige Datensicherungen durch, testet aber die Wiederherstellung der Originaldaten aus Sicherungskopien bislang regelmäßig nur für ein zentrales Fachverfahren. Gehen Daten verloren oder werden sie zum Beispiel durch defekte Hardware oder Schadsoftware verändert, können gravierende Schäden entstehen.
- 151 Im Bereich ISM liegen wesentliche Regelungen zur IT-Sicherheit bislang nur im Entwurfsstadium vor. Eine Richtlinie zur dienstlichen Nutzung von Smartphones fehlt bislang gänzlich. Damit erfüllt die Stadtbibliothek die Anforderungen des IT-Grundschutzes nur teilweise und läuft Gefahr, Risiken zu spät zu erkennen und Schäden entstehen zu lassen.

Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert,

- umgehend das IT-Sicherheitskonzept sowie einen den Anforderungen des BSI-Grundschutz-Kompendiums entsprechenden IT-Notfallplan zu erstellen,
  - die baulichen Brandschutzanforderungen an einen Serverraum in wirtschaftlicher Weise zu erfüllen und Austauschgeräte sowie leicht entzündliche Materialien an anderer Stelle zu lagern,
  - für eine Wartungsvereinbarung und regelmäßige Wartungen der USV-Anlage zu sorgen,
  - regelmäßig zu überprüfen, ob die erzeugten Datensicherungen zur Wiederherstellung verlorener Daten genutzt werden können, und
  - ein funktionierendes ISM mit allen notwendigen Komponenten zu etablieren sowie noch fehlende Dokumente zu erstellen.
- 152 Die Stadtbibliothek hat zugesagt, dies umzusetzen. Hinsichtlich des Serverraums prüfe sie vorrangig, ob eine Unterbringung der Server in einem externen Rechenzentrum sinnvoller und wirtschaftlicher sei.



## 2 E-Mail- und Kalendersynchronisation bei Smartphone-Nutzung

- 153 Die Stadtbibliothek hat lediglich zwei dienstliche Smartphones im Einsatz. Zusätzlich gestattet sie 18 Beschäftigten, ihre privaten Smartphones dienstlich zu nutzen. Mittels einer zentralen Software zur Datensynchronisation und einer mobilen Version der eingesetzten E-Mail-Software (App) können dienstliche E-Mails und Termine auf den Smartphones empfangen und versendet werden. Hierbei erhalten sowohl die privaten als auch die dienstlichen Geräte kurzfristig Zugriff auf das interne Netz der Stadtbibliothek.
- 154 Der Einsatz privater Smartphones steht der geltenden bremischen Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1990 entgegen, wonach die Nutzung privater dezentraler Datenverarbeitungssysteme für dienstliche Zwecke nicht zulässig ist. Nach der geltenden IT-Sicherheitspolicy Bremens gilt: „Nichtdienstliche Hardware darf nicht für die Erfassung, Verarbeitung oder Übermittlung schutzbedürftiger dienstlicher Informationen genutzt werden, sofern im Einzelfall nicht anderweitige Regelungen getroffen wurden.“ Eine entsprechende anderweitige Regelung gibt es in der Stadtbibliothek nicht.
- 155 Bei der Nutzung der App werden Anmeldedaten der Beschäftigten einschließlich Passwörtern sowie alle Informationen aus den E-Mails über Server in den USA verarbeitet. Die Nutzung der App ist daher mit hohen Risiken für verarbeitete personenbezogene Daten verbunden. Des Weiteren bestehen IT-Sicherheitsrisiken etwa aus der möglichen Installation gegebenenfalls nicht geprüfter mobiler Softwareprodukte, die unkontrollierte Datenabflüsse zur Folge haben können, und aus der gleichzeitigen Verwaltung von dienstlichen und privaten Daten auf einem Gerät.
- 156 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, auf die Nutzung der App zu verzichten oder umfassende IT-Sicherheitsmaßnahmen zu treffen sowie ein detailliertes Sicherheitskonzept für die Nutzung von Smartphones zu erstellen. Die Stadtbibliothek hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen. Sie habe bereits damit begonnen, den Bedarf an dienstlichen Smartphones zu überprüfen.

## 3 IT-Sicherheitschecks und Risikobehandlungsplan

- 157 In den Jahren 2017 und 2018 wurde in der Stadtbibliothek erstmals eine IT-Sicherheitsprüfung durchgeführt, eine zweite im Jahr 2020. In den jeweiligen Berichten dazu wurden erhebliche Defizite in der IT-Sicherheit der Stadtbibliothek festgestellt und notwendige Maßnahmen zu einer signifikanten Verbesserung der Informationssicherheit beschrieben. Um die Empfehlungen aus den Berichten durch entsprechende Maßnahmen umzusetzen, erstellte die Stadtbibliothek einen Risikobehandlungsplan. Hierdurch sollten die

festgestellten Schwachstellen, ihr Hintergrund, die erfolgten Umsetzungsschritte und der Stand der Umsetzung dokumentiert werden. Der Risikobehandlungsplan wird kontinuierlich von der Stadtbibliothek gepflegt und um neu identifizierte Schwachstellen und Maßnahmen ergänzt.

- 158 Nach wie vor hat die Stadtbibliothek 21 von 78 Maßnahmen aus dem Risikobehandlungsplan nicht oder nur teilweise umgesetzt, davon neun mit hoher, sieben mit mittlerer und fünf mit niedriger Priorisierung.
- 159 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, die Maßnahmen - insbesondere diejenigen mit hoher Priorität - umgehend zu ergreifen. Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, sie wolle die Maßnahmen bis zum 3. Quartal 2025 - priorisiert nach Risikoeinschätzung - umsetzen.

#### **4 Inventarisierung und Anlagenbestandsführung**

- 160 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Zahl, Art, Alter und Sicherheit der IT-Geräte zu haben, müssen sämtliche IT-Geräte laufend erfasst werden. Daneben bedarf es für die Anlagenbuchhaltung einer vollständigen mengen- und wertmäßigen Erfassung aller Wirtschaftsgüter zum Nachweis des Vermögens. Eine körperliche Bestandsaufnahme von IT-Geräten zu einem bestimmten Stichtag ist eine weitere unverzichtbare Grundlage für eine effiziente und sichere IT-Infrastruktur. Sie schafft einen zuverlässigen Überblick über alle IT-Komponenten und ermöglicht es, Schwachstellen aufzudecken und diese gezielt zu beheben. Auch erlaubt sie zu überprüfen, ob Geräte in Inventarisierungs- und Anlagenbestandslisten vollständig und korrekt geführt werden.
- 161 Das von der Stadtbibliothek zunächst bereitgestellte Mengengerüst war weder in sich schlüssig noch fehlerfrei. Die Stadtbibliothek konnte keinen jederzeitigen und lückenlosen Überblick über den IT-Gerätebestand gewährleisten. Erst während der Prüfung hat die Stadtbibliothek eine Inventarisierungssoftware zum Einsatz gebracht und zum Ende der Prüfung den Großteil der IT-Geräte mittels dieser erfasst. Zudem waren nur 12 der 43 stichprobenartig überprüften Geräte aus der Anlagenbestandsliste vorhanden. Die Ergebnisse der Stichprobe machen deutlich, dass der tatsächliche IT-Bestand nicht ordnungsgemäß in der Anlagenbuchhaltung erfasst wird. Insbesondere Meldeprozesse zu Geräteabgängen sind unzureichend. Dies kann zu einem fehlerhaften Ausweis des Vermögens führen.
- 162 Die Stadtbibliothek führte bislang keine körperliche Bestandsaufnahme für ihre IT-Geräte durch. Auch eine Inventarisierungssoftware kann diese körperliche Bestandsaufnahme nicht vollständig ersetzen, weil nicht alle im Einsatz befindlichen Geräte von einem Netzwerksan erfasst werden können.



- 163 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert,
- die Inventarisierung umgehend zu vervollständigen und die manuellen Erfassungsprozesse zu den IT-Geräten der Zweigstellen durch entsprechende Formulare, Kontrollen und Abstimmungen im Rahmen der Beschaffungsprozesse zu unterstützen,
  - den Abgleich zwischen den im Anlagenbestand ausgewiesenen und den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten vollständig und zeitnah zu Ende zu führen,
  - sicherzustellen, dass die Anlagenbuchhaltung zeitnah Kenntnis von Zu- und Abgängen beim Anlagegut erhält sowie Merkmale zur eindeutigen Identifizierbarkeit pflegt,
  - zur Unterstützung des Melde- und Dokumentationsprozesses standardisierte Formulare einzusetzen und
  - regelmäßig - mindestens alle drei Jahre - eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen und dabei auch die Zweigstellen zu berücksichtigen.
- 164 Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, sie werde die Empfehlungen umsetzen. Die Inventur werde sie bis zum 4. Quartal 2025 durchführen und einen sinnvollen Rhythmus für die körperliche Bestandsaufnahme festlegen.

## **5 Verträge mit IT-Dienstleistungsunternehmen**

- 165 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 die Stadtbibliothek nicht durchgängig die vorgeschriebenen EVB-IT-Vertragsmuster.
- 166 Nicht nur die Erfordernisse der Rechtssicherheit und Klarheit, sondern auch der Grundsatz einer ordnungsgemäßen Dokumentation des Verwaltungshandelns gebieten es, Verträge vor ihrer Durchführung in schriftlicher Form zu schließen. Bei einzelnen Verträgen fiel auf, dass die Vertragsunterzeichnung durch die Stadtbibliothek nach dem vertraglichen Leistungsbeginn lag. Werden Leistungen, Entgelte sowie sonstige wesentliche vertragliche Regelungen, die das Rechtsgeschäft absichern, nicht vollständig vor Leistungsbeginn rechts- und beweissicher vereinbart, erhöht dies das Risiko vertraglicher Streitigkeiten und damit von finanziellen Nachteilen.
- 167 Zu den wesentlichen Regelungen eines Software-Pflegevertrags gehören unter anderem die Vertragslaufzeit und die Beendigungsmöglichkeiten, um bei

Bedarf eine Software ohne Komplikationen ersetzen zu können. Die Stadtbibliothek setzt seit dem Jahr 2004 eine Bibliotheksverwaltungssoftware ein. Der aktuelle Vertrag wies eine zu kurze Kündigungsfrist auf, um im Falle einer Vertragsbeendigung mit genügend Vorlaufzeit eine Ersatzbeschaffung vornehmen zu können.

- 168 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, Verträge im IT-Bereich unter Verwendung der EVB-IT rechtzeitig vor Leistungsbeginn in schriftlicher Form abzuschließen und mit dem Hersteller der Bibliotheksverwaltungssoftware über eine Vertragsänderung, die die erforderliche Vorlaufzeit einer Ersatzbeschaffung berücksichtigt, zu verhandeln.
- 169 Die Stadtbibliothek hat zugesagt, die Empfehlungen umzusetzen. In Bezug auf die EVB-IT wolle sie diese nutzen, sofern die jeweiligen Dienstleistungsunternehmen dazu bereit seien. Der Rechnungshof fordert die Stadtbibliothek auf, Neuverträge ausschließlich unter Verwendung der EVB-IT abzuschließen.

## **6 Ausstattung mit Rechnern und Netzwerkdruckern**

- 170 Ein sparsamer und wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Haushaltsmitteln gebietet es, die Anzahl von Endgeräten pro beschäftigter Person beziehungsweise pro Arbeitsplatz auf das notwendige Maß zu beschränken.
- 171 Die rund 150 Beschäftigten der Stadtbibliothek nutzen 136 Desktops und 93 Notebooks. Daraus ergibt sich ein Ausstattungsfaktor von rund 1,5, der auf eine Doppel- oder Mehrfachausstattung bei einer Vielzahl von Beschäftigten hindeutet. Die Stadtbibliothek bestätigte dies. Viele Beschäftigte arbeiteten sowohl am Büroarbeitsplatz als auch an Infoplätzen. Es gebe Beschäftigte, die über einen Büroarbeitsplatz-PC verfügten, an einem Infoplatz arbeiteten und ein Home-Office-Gerät nutzten. Auch seien aufgrund der Pandemie zunächst viele Notebooks an Beschäftigte ausgegeben worden, um die Arbeitsfähigkeit der Stadtbibliothek zu gewährleisten. Parallel seien die Desktops am Arbeitsplatz nicht reduziert worden. Eine Ein-Geräte-Strategie werde grundsätzlich angestrebt, es sei aber absehbar, dass sie nicht vollständig umsetzbar sein werde.
- 172 Die Stadtbibliothek hatte zum Prüfungszeitpunkt im Verwaltungsbereich am Standort der Zentralbibliothek 17 Netzwerkdrucker bei 58 Beschäftigten im Einsatz. Rein rechnerisch nutzten somit durchschnittlich nicht einmal vier Personen jeweils einen Netzwerkdrucker gemeinschaftlich. Die Stadtbibliothek erläuterte dazu, dass beschäftigte Personen bei besonderem Bedarf einen eigenen Netzwerkdrucker erhalten könnten. Die Option „sicheres - passwortgeschütztes - Drucken“, wodurch erreicht wird, dass nur Berechtigte Zugang zum



Ausdruck erhalten, sei bekannt, aber teilweise aus arbeitsorganisatorischen Gründen nicht als Alternative zu persönlichen Netzwerkdruckern geeignet.

- 173 Mehrfach- oder Überausstattungen bedeuten einen unnötigen finanziellen und administrativen Aufwand. Der Rechnungshof empfiehlt der Stadtbibliothek, die Bedarfe der Beschäftigten zu erheben und gezielt für alle Beschäftigten Art und Umfang der Ausstattung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu definieren. Es ist zu überprüfen, ob besondere Gründe für persönliche Netzwerkdrucker noch bestehen und durch Analysen zum Druckvolumen sowie passwortgeschütztes Drucken sicherzustellen, dass der Einsatz von Netzwerkdruckern auf das notwendige Maß beschränkt wird.
- 174 Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, sie sei bereits dabei, die Ausstattung zu überprüfen, und plane, die Reduzierung der Rechnerausstattung bis zum 3. Quartal 2025 abzuschließen und in diesem Zuge auch die Zahl der Netzwerkdrucker kritisch zu hinterfragen.

## **7 IT-Vergaben**

### **7.1 Markterkundung**

- 175 Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens ist eine Auftragswertschätzung durchzuführen. Dies kann im Wege einer Markterkundung zur Vorbereitung der Auftragsvergabe erfolgen. Sie dient unter anderem dazu, den Beschaffungsbedarf unter Berücksichtigung der jeweiligen Markt- und Anbietersituation zu konkretisieren und unverbindlich Preise in Erfahrung zu bringen, um den Auftragswert möglichst genau schätzen zu können. Im Anschluss ist auf dieser Basis eine Entscheidung über die zulässige Vergabeart zu treffen und ein Vergabeverfahren durchzuführen.
- 176 Im Zusammenhang mit der Beschaffung einer Buchungssoftware im Jahr 2020 legte die Stadtbibliothek im Vergabevermerk dar, dass sie im Rahmen einer Markterkundung zunächst zum bisherigen Hersteller zwecks Erstellung eines verbindlichen Angebots Kontakt aufgenommen und im Anschluss zwei weitere Anbieter zur Angebotsabgabe aufgefordert habe. Sie habe festgestellt, dass die „Wertgrenze, ab der eine formalisierte Ausschreibung erfolgen muss, nicht erreicht“ worden sei. Daher sei der Auftrag mittels eines Angebotsvergleichs an das ausgewählte Unternehmen vergeben worden.
- 177 Die im Vergabevermerk als „Markterkundung“ geschilderte Vorgehensweise entspricht nicht den vergaberechtlichen Anforderungen an eine Markterkundung. Anstatt zunächst unverbindliche Preisinformationen zur Schätzung eines Auftragswertes einzuholen, führte die Stadtbibliothek direkt ein Vergabeverfahren durch, ohne zu diesem Zeitpunkt bereits abschließend über die

zulässige Vergabeart entscheiden zu können. Sie missachtete damit vergaberechtliche Vorschriften.

- 178 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Vergaberecht gerügt und erwartet, dass die Stadtbibliothek künftig Markterkundungen und Beschaffungen rechtskonform durchführt. Dies hat die Stadtbibliothek zugesagt.

## **7.2 Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität**

- 179 Seit dem 1. Januar 2023 gilt für bremische Behörden das Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität. Danach darf die Stadtgemeinde Bremen Verträge über Leistungen zur Deckung ihres IT-Bedarfs ausschließlich mit der Freien Hansestadt Bremen (Land) sowie mit einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts schließen, zu der das Verhältnis einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit im Sinne von § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen besteht, hierzu gehört beispielsweise Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts.
- 180 Im November 2023 vergab die Stadtbibliothek nach Angebotsvergleich zwischen drei Unternehmen des privaten Rechts den Auftrag für den Umzug der eigenen Homepage auf einen anderen Server an eines der bietenden IT-Dienstleistungsunternehmen. Sie holte kein Angebot bei Dataport oder einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts ein und begründete dies damit, bei der Vergabe des Homepage-Umzugs handele es sich im Kern um eine kreative Leistung (Webdesign), die nicht unter die Vorgaben des Gesetzes falle. Eine Ausnahme für „kreative Leistungen“ ist gesetzlich jedoch nicht vorgesehen.
- 181 Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung des Gesetzes zur Gewährleistung der digitalen Souveränität gerügt. Die Stadtbibliothek hat zugesagt, das Gesetz künftig zu beachten.

## **7.3 Dokumentation**

- 182 Vergabeverfahren sind von Beginn an fortlaufend in Textform zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die gewählten Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Auch der Ablauf und die Ergebnisse einer Markterkundung sind zu dokumentieren.
- 183 Im Verfahren zur Beschaffung der Buchungssoftware (Tz. 176) gab es weder eine Dokumentation zur vermeintlichen Markterkundung, zur Auftragswert-schätzung und zu Angebotsabgaben noch dazu, wie und wann die Stadtbibliothek welche Informationen bei den Unternehmen zu welchen Zwecken abgefragt hatte. Auch wurden der Auftragswert und die einschlägige Wertgrenze im Vergabevermerk nicht benannt. Die Entscheidung für den Angebotsvergleich



als Vergabeart ist aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht nachvollziehbar. In einem Verfahren zur Beschaffung einer Virtualisierungslösung für die Server der Stadtbibliothek im Jahr 2019 lag lediglich eine unstrukturierte Ansammlung von Dokumenten vor, aus denen nicht hervorging, wann welche Informationen zu welchem Zweck von welchem Unternehmen angefordert wurden, noch warum bereits vor Angebotsabfrage zwei Angebote eingegangen waren. Außerdem war nicht erkennbar, warum der Zuschlag auf ein Angebot erteilt wurde, das außerhalb der Abgabefrist eingegangen war. Auch die Vergabe des Homepage-Umzugs (Tz. 180) wurde nicht fortlaufend und vollständig dokumentiert.

- 184 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, Markterkundungs- und Vergabeverfahren ordnungsgemäß zu dokumentieren. Die Stadtbibliothek hat dies zugesagt.

## **8 Sicherer und wirtschaftlicher IT-Betrieb**

- 185 In der Vergangenheit hat sich die Stadtbibliothek bei einzelnen Entscheidungen zu Maßnahmen im IT-Bereich mit deren Vor- und Nachteilen sowie Fragen der Wirtschaftlichkeit beschäftigt. Für bestimmte relevante Bereiche fehlt es jedoch bislang an solchen Untersuchungen, etwa für die Server und deren Betreuung.
- 186 Derzeit besteht somit keine ganzheitliche Betrachtung für den IT-Bereich, welche die strategische Ausrichtung und die Differenzierung zwischen Verwaltung der Stadtbibliothek und Bibliotheksbereich im Hinblick auf IT-Sicherheit und Wirtschaftlichkeit analysiert. Werden nur bedarfsorientiert Einzelmaßnahmen untersucht, besteht das Risiko, dass einzelne IT-Komponenten oder Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Komponenten der IT-Struktur nicht oder nicht vollständig berücksichtigt werden. Dies kann in der Zukunft im Gesamtkontext zu finanziellen Nachteilen und einem zu geringen IT-Sicherheitsniveau führen.
- 187 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Stadtbibliothek keine homogene Behörde mit ausschließlich Verwaltungs-IT-Arbeitsplätzen ist. Ein Großteil der technischen Geräte befindet sich im Bibliotheksbereich in einem Bibliotheksnetz mit teilweise spezieller IT-Ausstattung, zum Beispiel Kund:innen-PC für Internet und Bibliothekskatalog, Kassenautomaten, Selbstbedienungs-Automaten und Sortieranlage. Diese Komponenten haben gegebenenfalls auch andere Anforderungen - etwa an die Sicherheit - als ein Verwaltungs-IT-Arbeitsplatz, was einen entsprechenden Einfluss auf Kosten haben kann. Gerade deshalb hat der Rechnungshof - auch vor dem besonderen Hintergrund notwendiger Änderungen bezüglich des Serverraums (Tz. 152) - empfohlen,

eine umfassende und zukunftsgerichtete Aufarbeitung des Themas „Sicherer und wirtschaftlicher IT-Betrieb“ durchzuführen, die nicht nur auf Einzelmaßnahmen beruht, sondern alle relevanten Aspekte der IT-Struktur der Stadtbibliothek auch zueinander in einen Kontext stellt sowie die Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO und die IT-Sicherheit berücksichtigt.

- 188 Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, ihrer Ansicht nach würde eine ganzheitliche Betrachtung des IT-Betriebs bereits durch die Einführung des ISM, bei der sie eine/ein externe/r Informationssicherheitsbeauftragte/r unterstütze, erreicht werden. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Einführung eines ISM lediglich die bestehende IT-Landschaft sowie Risiken und Maßnahmen zur IT-Sicherheit betrachtet und damit eine Analyse zu einer strategischen Ausrichtung nicht ersetzen kann.

Jugend

## Jugendfreizeitheim

**Angebote von Jugendfreizeitheimen sind an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen.**

**Die Finanzierung der Kinder- und Jugendarbeit muss bedarfsgerecht erfolgen und veränderte soziale Lagen berücksichtigen. Eine Umverteilung der Mittel zwischen sich sozial unterschiedlich entwickelnden Stadtteilen darf dabei nicht ausgeschlossen werden.**

### 1 Angebote für Kinder und Jugendliche

- 189 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Zur Verwirklichung dieses Rechts hat die Jugendhilfe den gesetzlichen Auftrag, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen.
- 190 Jungen Menschen sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Diese Angebote sollen an den Interessen und Bedürfnissen der betreffenden jungen Menschen anknüpfen, von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung sowie sozialem Engagement anregen und hinführen. Näheres über Inhalt und Umfang der Aufgaben sowie Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit im Land Bremen bestimmt das Bremische Kinder-, Jugend- und Familienförderungsgesetz.
- 191 In der Stadtgemeinde Bremen gibt es diverse Angebote offener Jugendarbeit. Sie umfassen Jugendfreizeiteinrichtungen wie Jugendfreizeitheim und Jugendclubs sowie unterschiedliche Spiel- und Sportangebote. Im Jahr 2023 stand für die offene Jugendarbeit ein Gesamtbudget von 9,7 Mio. € zur Verfügung.
- 192 Jugendfreizeitheim sind mit ihrem Angebot seit Jahrzehnten in den Stadtteilen und Quartieren vertreten. Neben freien Öffnungszeiten, die ein individuelles Beisammensein und einen Austausch mit Freund:innen ermöglichen, zählen dazu auch verschiedene Gruppenveranstaltungen wie die gemeinsame Nutzung von Medien, sportliche Aktivitäten oder Ausflüge.
- 193 Betreiber der Jugendfreizeitheim sind vorwiegend freie Träger der Wohlfahrtspflege (Leistungserbringende). Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend

und Integration (Ressort) als zuständige öffentliche Jugendhilfeträgerin fördert die Jugendfreizeitheim mit Zuwendungen. Die „Richtlinie für die Förderung der stadtteilbezogenen Kinder- und Jugendarbeit in der Stadtgemeinde Bremen“ bildet die Grundlage für die Bewilligung der Fördermittel. In der Stadtgemeinde belief sich die Förderung der 18 Jugendfreizeitheim im Jahr 2023 auf rund 4,3 Mio. €, etwa für Personalkosten, für Mieten sowie für investive Ausgaben.

## **2 Planung der offenen Jugendarbeit**

### **2.1 Bestandsaufnahme**

- 194 Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sind auf der Grundlage einer Jugendhilfeplanung zu entwickeln, um die notwendigen Hilfen zur Verbesserung der Lebensbedingungen junger Menschen im angemessenen Umfang und in ausreichender Qualität vorzuhalten. Wesentliches Element der Jugendhilfeplanung nach dem SGB VIII ist ein prozessorientiertes Verfahren zur systematischen, bedürfnisgerechten sowie bedarfsadäquaten Gestaltung und Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Kernaufgabe des Ressorts ist es danach, eine Bestandsaufnahme vorhandener Angebote zu fertigen, Bedarfe junger Menschen zu ermitteln und daraus notwendige Vorhaben und Maßnahmen abzuleiten.
- 195 Im Jahr 2014 erstellte das Ressort für die fachliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendarbeit das „Rahmenkonzept für die offene Jugendarbeit in der Stadtgemeinde Bremen“ (Rahmenkonzept), das auch die Grundlagen für die Verteilung der Haushaltsmittel schafft. Als wesentliches Ziel beschreibt es den Ausgleich sozioökonomischer Ungleichheiten, um die Folgen von Armut in den Stadtteilen zu bekämpfen und eine Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit zu schaffen. Darüber hinaus gibt es Mindeststandards hinsichtlich des Fachkräfteeinsatzes und der Angebotszeiten vor. Die übergeordneten Ziele des Rahmenkonzepts greifen die Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste in den sogenannten Stadtteilkonzepten mit Bezug auf die jeweiligen sozialen Lagen in den Quartieren auf und erörtern deren Umsetzung in Qualitätsdialogen mit den Leistungserbringenden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote in den Einrichtungen obliegt den Leistungserbringenden in eigener Verantwortung.
- 196 Einen Überblick zur Lage der Kinder- und Jugendarbeit in der Stadtgemeinde enthält der erstmalig im Dezember 2022 vom Ressort vorgelegte Jugendbericht. Er stellt eine Bestandsaufnahme zum Arbeitsfeld dar und zeigt Perspektiven sowie Möglichkeiten zu ihrer Entwicklung auf. Darüber hinaus wird zu den Sozialindikatoren und zu aktuellen Entwicklungen in den Stadtteilen und Quartieren berichtet. Um die erforderlichen Daten zu gewinnen, nutzte



das Ressort eine Fragebogenerhebung sowie Informationen aus den Zuwendungsvorgängen. Da jedoch lediglich ein Teil der Leistungserbringenden und der jungen Menschen befragt wurde, ist diese Bestandsaufnahme laut Jugendbericht nur begrenzt belastbar. So hätten sich grundlegende Analysen zur Struktur der verschiedenen Angebote nur schwer vornehmen lassen. Insbesondere Angaben über Angebotstage, Personalausstattung und Nutzungsverhalten von Teilnehmenden seien nur eingeschränkt rekonstruierbar gewesen. Dies habe unter anderem am Fehlen eines strukturierten und aussagekräftigen Berichtswesens gelegen.

197 Der Rechnungshof teilt die Einschätzung des Ressorts und hat Folgendes festgestellt:

- Ob die im Rahmenkonzept vorgegebenen Mindeststandards zu den Öffnungszeiten in Abhängigkeit zur Ausstattung mit hauptamtlichem Personal eingehalten wurden, haben die Leistungserbringenden nicht plausibel dargelegt. Aus den vorhandenen Daten ergibt sich nicht verlässlich, inwieweit während der Öffnungszeiten das vorgesehene Fachpersonal eingesetzt wurde.
- In den Unterlagen der Leistungserbringenden fehlten häufig Informationen zur Qualifikation des beschäftigten Personals. Ob die dazu in der Förderrichtlinie und im Rahmenkonzept vorgesehenen Mindeststandards tatsächlich erfüllt wurden, ist nicht belegt.
- Teilweise erhoben Jugendfreizeitheime keine Daten zur Nutzung der Einrichtungen. Wurden in einzelnen Jugendfreizeitheimen Besuchsstatistiken geführt, erfolgte dies häufig nach unterschiedlichen Kriterien, so dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben war und Daten nicht ausgewertet werden konnten.

198 Ohne eine ausreichende Bestandsaufnahme ist die Gestaltung und Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit nicht möglich. Fehlen vergleichbare Informationen, zum Beispiel zu Öffnungszeiten, zum Einsatz pädagogischer Fachkräfte und zur Anzahl der Besucher:innen in den Einrichtungen, besteht kein Überblick darüber, wie die Leistungserbringenden die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen. Daher kann die qualitative Arbeit in den Jugendhilfeeinrichtungen und die Einhaltung vorgegebener Mindeststandards nicht fundiert beurteilt werden. Wirkungs- und Erfolgskontrollen als wesentlicher Baustein für die fachliche Fortentwicklung der Angebote sind so nicht durchführbar.

199 Ziel der Bestandsanalyse muss es sein, vergleichbare Maßstäbe für die Beurteilung der Qualität der Arbeit in den Jugendfreizeiteinrichtungen zu entwickeln, um Schwerpunkte für deren künftige Ausrichtung setzen zu können.

Damit könnte sowohl auf gesellschaftliche Entwicklungen reagiert, als auch den qualitativen Anforderungen entsprochen werden. Hierfür ist eine vollständige Datenlage - unter anderem auch zu Alter und Geschlecht der Besucher:innen - herzustellen, die in Anbetracht der Vielzahl der unterschiedlichen Akteure nur über ein strukturiertes, einheitliches Berichtswesen zu erreichen ist.

- 200 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die notwendige Datenlage für eine Bestandsaufnahme herzustellen. Dazu bedarf es der Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens. Überdies ist das Rahmenkonzept aus dem Jahr 2014 hinsichtlich der darin beschriebenen Mindeststandards zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Ferner hat der Rechnungshof vom Ressort gefordert, die Voraussetzungen für Wirkungs- und Erfolgskontrollen zu schaffen.
- 201 Das Ressort hat erwidert, es beabsichtige das Rahmenkonzept zu überarbeiten. Aktuell gebe es eine kritische Fachdebatte mit den Leistungserbringenden unter anderem dazu, wie eine Besuchsstatistik geführt werden könne. Das Ressort verfolge dabei im Rahmen der Bestandsaufnahme zunächst einen Ansatz, Informationen zur Infrastruktur der Einrichtungen zu erheben, zum Beispiel zum Personal, zu Angebotskategorien, zu Standorten und Angebotszeiten. Die vom Rechnungshof geforderte Gewinnung besserer Daten über Öffnungszeiten und über die Qualifikationen des eingesetzten Personals seien Ziele des Ressorts.
- 202 Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Ressorts, die Datenlage zu den Jugendfreizeiteinrichtungen zu optimieren. Er weist darauf hin, dass es im Übrigen geboten ist, auch für die zuwendungsrechtlich notwendigen Erfolgskontrollen Art und Umfang der zu erhebenden Daten sowie Indikatoren zu definieren und Ergebnisse regelmäßig nachzuhalten.

## 2.2 Bedarfsermittlung und Gestaltungsspielraum

- 203 Die große Bedeutung der Jugendfreizeitheime in den Stadtteilen und ihre wichtige Rolle für die Jugendarbeit wird vielfach, zum Beispiel in Stadtteilkonzepten und Sachberichten, betont. Aus dem Jugendbericht (Tz. 196), der sich auch mit dem Nutzungsverhalten junger Menschen beschäftigt, ergab sich das folgende Bild:
- Nach den nicht vollständig vorliegenden und daher nur eingeschränkt belastbaren Besuchszahlen hatte die quantitative Nutzung von Jugendfarmen und Sportstätten in den Jahren 2019 und 2021 erheblich über denen der Jugendfreizeiteinrichtungen gelegen.



- Ein wesentlicher Teil der Befragten hatte die Jugendfreizeiteinrichtungen nur wenige Male im Jahr aufgesucht. Gut ein Zehntel der Jugendlichen kannte sie gar nicht.
- 204 Die Frage, ob, in welchem Umfang und wie die gesetzlichen Ziele erreicht werden können, kann nicht allein nach der Auslastung von Einrichtungen und danach entschieden werden, wie Jugendliche selbst mehrheitlich ihre Bedarfe formulieren. Gleichwohl werfen die im Jugendbericht dargestellten Ergebnisse Fragen nach der Attraktivität, der Qualität und der Passgenauigkeit der Angebote auf. Um dazu konkrete Feststellungen treffen zu können, sind für alle Einrichtungen aktuelle Daten zur quantitativen Entwicklung der Inanspruchnahme erforderlich.
- 205 Ohne Auswertungen zu Interessen, Bedürfnissen und zum Nutzungsverhalten junger Menschen kann das Ressort weder über die qualitativen Anforderungen an die Jugendfreizeitheime noch über einen insgesamt tragfähigen Fortbestand entscheiden. Nur auf Basis fundierter Daten kann das Ressort auf gesellschaftliche Entwicklungen in den Stadtteilen adäquat reagieren. In den letzten Jahren haben sich sowohl die Zahl der jugendlichen Einwohner:innen als auch die Sozialindikatoren in einigen Stadtteilen und Quartieren deutlich gewandelt. Hinzu kommt ein verändertes Freizeitverhalten junger Menschen. Um zu ermitteln, ob sich hierdurch auch die Anforderungen an Jugendfreizeitheime verändert haben, sollte das Ressort in Zusammenarbeit mit allen Akteuren der Kinder- und Jugendarbeit zeitnah insbesondere den folgenden Fragen nachgehen:
- Sind insbesondere die Jugendfreizeitheime mit ihren derzeitigen Angeboten geeignet, die Entwicklung junger Menschen ausreichend zu fördern, wenn die Mehrzahl der Jugendlichen sie nicht nutzt und vorzugsweise Angebote wie Sportstätten besucht?
  - Wie können die Jugendfreizeitheime attraktiv gestaltet werden, um auch zukünftig junge Menschen zu erreichen, und welche fachlichen Standards sollten ihre Angebote erfüllen?
  - Befinden sich die Jugendfreizeitheime an den richtigen Standorten und erfüllen sie dort den sich aus den sozialen Lagen der jungen Menschen ergebenden Bedarf?
- 206 Einrichtungen wie Jugendfreizeitheime binden einen großen Teil der jährlich für die stadtteilbezogene offene Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung stehenden Mittel (Tz. 193). Aufgrund der absehbar weiter steigenden Ausgaben für Personal und Energie werden sich perspektivisch finanzielle Spielräume

weiter verringern. Die Umsetzung von Vorhaben und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit wird sich damit zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen Bedürfnissen und Wünschen der jungen Menschen, den fachlichen Erfordernissen sowie der Finanzierbarkeit bewegen. Aufgabe des Ressorts als öffentliche Jugendhilfeträgerin ist es, dieser Entwicklung mit regelmäßigen Bedarfsermittlungen zu begegnen und durch geeignete Maßnahmen Gestaltungsspielräume zu schaffen.

- 207 Bei den Jugendfreizeitheimen handelt es sich um überwiegend große Gebäude älteren Baujahrs. Ob diese für ihre derzeitige Nutzung heutigen Standards in Ausstattung und Größe entsprechen, hat das Ressort bisher nicht untersucht. Ein aktives Gebäudemanagement hat es mit den Leistungserbringenden bisher nicht betrieben, obwohl auch das Rahmenkonzept dies im Zusammenhang mit Investitionsmittelbedarfen fordert. In Anbetracht weiter steigender Ausgaben ist es nunmehr dringend geboten, zu prüfen, inwieweit perspektivisch Kosten gesenkt werden können. Im Einzelfall könnten auch Einnahmen erzielt werden, zum Beispiel durch Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte. Bisher wurden entsprechende Überlegungen kaum in die Planungen von Ressort und Amt für Soziale Dienste einbezogen.
- 208 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Passgenauigkeit der Angebote und die Nutzung der Jugendfreizeitheime sowohl nach quantitativen als auch nach qualitativen Kriterien auszuwerten. Darüber hinaus ist es geboten, umfassende Bedarfsermittlungen zu erstellen und fortzuschreiben, um die Arbeit der Jugendfreizeitheime an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen. Dabei sind Überlegungen zu einem aktiven Gebäudemanagement einzubeziehen. Es darf nicht allein um den Erhalt der bestehenden Strukturen gehen. Verändertes Freizeitverhalten sollte das Ressort dabei genauso berücksichtigen wie Aspekte der Flächenoptimierung, Unterhaltungsaufwand und Energiekosten.
- 209 Das Ressort hat erwidert, die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung von Angeboten beruhe auf dem bewährten Ansatz prozessorientierter Qualitätsdialoge. Dies sichere eine dynamische Anpassung der Angebote und Infrastruktur an aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen. Ein aktives Gebäudemanagement könne derzeit mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht aufgebaut werden.
- 210 Der Rechnungshof hält das Instrument der Qualitätsdialoge allein für nicht ausreichend, um die Arbeit der Jugendfreizeitheime bedarfsgerecht auszugestalten. Vielmehr sind die Passgenauigkeit der Angebote und die Nutzung der Jugendfreizeitheime sowohl nach quantitativen als auch nach qualitativen



Kriterien auszuwerten und sich daraus ergebende notwendige strukturelle Maßnahmen einzuleiten.

### **3 Finanzierungsmodell**

- 211 Die nach der Jugendhilfeplanung erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen sind personell und finanziell angemessen auszustatten. Auf der Grundlage des Rahmenkonzepts wird die offene Kinder- und Jugendarbeit über ein festgelegtes Budget, welches auf die Stadtteile verteilt wird, finanziert. Dabei sichert ein Sockelbetrag je Stadtteil die Grundversorgung. Ergänzt wird dieser Betrag um weitere Mittel, die basierend auf aktuellen Bevölkerungsdaten zu Jugendeinwohner:innen über einen Verteilungsschlüssel errechnet werden. Sozialindikatoren, wie die Nichtabiturquote oder der Anteil der Leistungsbeziehenden nach dem SGB II, fließen ebenfalls in die Berechnung ein. Um die Förderung der Angebote regelmäßig an sich verändernde Bevölkerungs- und Sozialstrukturen in den Stadtteilen anzupassen, war nach dem Finanzierungsmodell des Rahmenkonzepts zunächst auch eine bedarfs- und teilhabegerechte Umverteilung der Mittel zwischen sich unterschiedlich entwickelnden Stadtteilen vorgesehen. Auf Initiative der Freien Träger wurde diese Regelung ausgesetzt und durch einen Stufenplan ersetzt, mit dem zeitverzögert lediglich höhere Bedarfe einzelner Stadtteile ausgeglichen werden sollten.
- 212 Erstmalig im Jahr 2014 und anschließend im Jahr 2021 wurden die Stadtteilbudgets auf Basis der Verteilungsschlüssel neu berechnet. Danach ergaben sich für einige Stadtteile höhere Budgetanteile. Um die errechneten Erhöhungen umzusetzen, wurde jeweils ein Stufenplan für die folgenden vier Jahre erarbeitet. Eine Umverteilung der Mittel zulasten von Stadtteilen mit errechneten geringeren Bedarfen nahm das Ressort aufgrund des veränderten Finanzierungsmodells nicht vor.
- 213 So wurden einzelne Stadtteile, für die sich aufgrund geänderter Bedarfe eine Budgetreduzierung ergeben hätte, über Jahre deutlich „überfinanziert“. In der Folge standen den anderen Stadtteilen nicht die ihrem Verteilungsschlüssel entsprechend errechneten Mittel zur Verfügung, um die Kinder- und Jugendarbeit an die veränderten Bevölkerungs- und Sozialstrukturen anzugleichen. Das Finanzierungsmodell ist damit ohne eine grundlegende und regelmäßige Umverteilung nicht geeignet, eine bedarfs- und teilhabegerechte Finanzierung der Kinder- und Jugendarbeit sicherzustellen.
- 214 Das Ressort hat inzwischen begonnen, das Finanzierungsmodell zu überarbeiten beziehungsweise weiterzuentwickeln. Dafür ist es notwendig, neben relevanten Sozialindikatoren auch weitere Entwicklungen in den Stadtteilen und



Quartieren aufzugreifen. Eine sich daraus ergebende Notwendigkeit, Mittel umzuverteilen, darf dabei nicht ausgeschlossen werden.

- 215 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das neue Finanzierungsmodell zeitnah zu entwickeln und umzusetzen. Ziel muss es sein, eine bedarfs- sowie teilhabegerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel in den Stadtteilen zu erreichen. Das Ressort hat dies zugesagt.

## Bremer Bäder GmbH

**Bei der Bemessung von Zuwendungsbeträgen ist die finanzielle Gesamtsituation der Bädergesellschaft zu berücksichtigen. Dazu sind Jahresabschlüsse vertieft auszuwerten und die Wirtschaftlichkeit angebotener Leistungen zu prüfen.**

### 1 Aufgaben der Bremer Bäder GmbH

- 216 Die Bremer Bäder GmbH (Bädergesellschaft), die nach ihrem Gesellschaftszweck Gesundheit und Sport zu fördern hat, betreibt elf verschiedene Bäder sowie eine Eislaufhalle und hält an einigen Standorten Wellnessangebote wie Saunen und Solarien vor. Der Geschäftsbetrieb der Bädergesellschaft ist - vergleichbar mit anderen kommunalen Bädern - regelmäßig defizitär. Die Verluste werden durch Zahlungen aus öffentlichen Mitteln ausgeglichen. Auf Antrag des Unternehmens gewährt der Senator für Inneres und Sport (Ressort) durch das ihm zugeordnete Sportamt dafür Zuwendungen im Wege einer institutionellen Förderung mit Fehlbedarfsfinanzierung als sogenannten Betriebskostenzuschuss. Daneben werden auch bestimmte Projekte und Baumaßnahmen an einzelnen Bäderstandorten gefördert sowie finanzielle Unterstützungen, etwa zum Ausgleich von Energiemehrkosten und zur Kompensation der vom Senat beschlossenen Eintrittsermäßigungen für Kinder und Jugendliche, geleistet.
- 217 Mit einer Nachschauprüfung hat der Rechnungshof das Zuwendungsverfahren sowie die Umsetzung der zu einer früheren Prüfung veröffentlichten Empfehlungen (Jahresbericht 2014 - Stadt, ab Tz. 50) untersucht und zusätzlich Feststellungen zu pandemiebedingten Finanzmitteln getroffen.

### 2 Bildung von Überschüssen durch Zuwendungen

- 218 In der nachstehenden Tabelle sind die in den Jahresabschlüssen 2019 bis 2022 ausgewiesenen wirtschaftlichen Ergebnisse der Bädergesellschaft - differenziert nach Betriebsergebnis aus dem operativen Geschäft und Jahresüberschuss beziehungsweise -fehlbetrag - dargestellt. Die Tabelle enthält auch Informationen zum Finanzergebnis des jeweiligen Geschäftsjahrs sowie zum neutralen Ergebnis. Letztere werden von Faktoren beeinflusst, die nicht mit dem Betrieb der Gesellschaft zusammenhängen, beispielsweise Aufwand für gestiegene Zinsen oder die Bildung und Auflösung von Rückstellungen.

<b>Entwicklung der Jahresergebnisse (in T€)</b>				
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Umsatzerlöse	8.429	4.310	4.063	7.793
Zuwendungen des Ressorts	5.149	5.785	10.391	8.343
übrige Erträge	191	1.173	50	204
<b>Erträge</b>	<b>13.769</b>	<b>11.268</b>	<b>14.504</b>	<b>16.340</b>
<b>Aufwendungen</b>	<b>-14.216</b>	<b>-13.061</b>	<b>-13.420</b>	<b>-17.031</b>
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>-447</b>	<b>-1.793</b>	<b>1.084</b>	<b>-691</b>
neutrales Ergebnis	308	71	84	-113
Finanzergebnis	-27	-12	-8	-38
<b>Jahresüberschuss / -fehlbetrag</b>	<b>-166</b>	<b>-1.734</b>	<b>1.160</b>	<b>-842</b>

Quellen: Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Jahre 2019 bis 2022

- 219 In den Jahren 2019, 2020 und 2022 erzielte die Bädergesellschaft sowohl negative Betriebsergebnisse als auch Jahresfehlbeträge. Im Jahr 2021 schloss sie mit einem positiven Betriebsergebnis in Höhe von 1,1 Mio. € und einem Überschuss von 1,2 Mio. € ab. Ursache hierfür war eine gegenüber den Vorjahren erheblich gesteigerte Gesamtzuwendungshöhe. Während 2019 und 2020 Zuwendungen von 5,1 Mio. € sowie von 5,8 Mio. € geleistet wurden (darunter 4,8 Mio. € beziehungsweise 5,4 Mio. € als sogenannte Betriebskostenzuschüsse), betragen die Zuwendungen im Jahr 2021 insgesamt 10,4 Mio. €. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus einem nochmals erhöhten Betriebskostenzuschuss von 9 Mio. € und einer mit gesondertem Zuwendungsbescheid veranlassten Zahlung von 1,4 Mio. € aus dem Bremen-Fonds zum Ausgleich eines im Jahr 2020 pandemiebedingt entstandenen Defizits.
- 220 Die betrieblichen Aufwendungen beliefen sich im Jahr 2019 auf 14,2 Mio. € und gingen in den beiden Folgejahren auf 13,1 Mio. € beziehungsweise 13,4 Mio. € zurück. Im Jahr 2022 stiegen sie auf eine Summe von 17 Mio. € an. Dies lag unter anderem an einem gegenüber den Vorjahren von bisher durchschnittlich 7,3 Mio. € auf 10,1 Mio. € deutlich gestiegenen Personalaufwand, der nicht zuletzt durch tarifbedingte Mehrausgaben sowie die Ausweitung des Schulschwimmens entstanden war.
- 221 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals der Bädergesellschaft.



<b>Entwicklung der Vermögenslage der Bädergesellschaft (jeweils zum 31.12., in T€)</b>				
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Eigenkapital	9.418	7.684	8.844	8.003

Quellen: Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Jahre 2019 bis 2022

- 222 Das Eigenkapital war von 9,4 Mio. € Ende 2019 innerhalb eines Jahres auf 7,7 Mio. € zurückgegangen. Öffentliche Mittel, die unter anderem zum Ausgleich eines im Jahr 2020 entstandenen pandemiebedingten Defizits gewährt wurden, ließen zum 31.12.2021 einen Überschuss entstehen (Tz. 218). Dieser Überschuss erhöhte das Eigenkapital in gleichem Umfang. Es betrug zum Ende des Jahres 2021 etwas mehr als 8,8 Mio. €.
- 223 Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn sonstige Finanzierungsmöglichkeiten des Zuwendungsempfängers nicht ausreichen, um den mit der Förderung verfolgten Zweck zu erreichen. Zu nach dem Subsidiaritätsgrundsatz vorrangig einzusetzenden Mitteln gehören beispielsweise Kassenbestände oder Bankguthaben.
- 224 Das Ressort setzte sich bei der Bemessung der Zuwendungen für das Jahr 2021 nicht ausreichend mit der finanziellen Gesamtsituation der Bädergesellschaft auseinander. Es beließ der Bädergesellschaft Mittel aus dem Bremen-Fonds und finanzierte damit einen Überschuss. Zudem ließ es die Höhe des Eigenkapitals außer Acht (Tz. 221). Das Vorgehen war auch mit der Fehlbedarfsfinanzierung nicht vereinbar. Diese Finanzierungsart gleicht lediglich den Fehlbedarf aus, der nicht durch Eigen- oder Drittmittel gedeckt werden kann, und darf damit grundsätzlich nicht zu einer Erhöhung des Eigenkapitals führen.
- 225 Der Rechnungshof hat gefordert, dass Ressort und Bädergesellschaft stets sicherstellen, mit Zuwendungen keine Überschüsse der Bädergesellschaft zu finanzieren. Ferner hat er angeregt zu prüfen, inwieweit sich der Zuwendungsbedarf durch ein angemessenes - den wirtschaftlichen Spielraum der Bädergesellschaft nicht gefährdendes - Abschmelzen des Eigenkapitals zumindest temporär reduzieren ließe.
- 226 Das Ressort hat dies zugesagt und ausgeführt, zur Vermeidung einer Zahlungsunfähigkeit der Bädergesellschaft während der Corona-Pandemie sei es notwendig gewesen, den Jahresüberschuss 2021 nicht zur Reduzierung des Betriebskostenzuschusses einzusetzen. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Ressort mit seiner Vorgehensweise gegen Zuwendungsrecht verstieß, welches auch während der Pandemie galt. Zudem hätte das Ressort auf eine verschlechterte wirtschaftliche Lage der Bädergesellschaft im Jahr 2022 unter anderem mit einer Erhöhung des Betriebskostenzuschusses reagieren können.

### 3 Berechnung der notwendigen Mittel aus dem Bremen-Fonds

- 227 Die Bädergesellschaft beantragte über das Ressort Anfang Juli 2021 Mittel aus dem Bremen-Fonds im Umfang von 1,4 Mio. € (Tz. 219), um wirtschaftliche Auswirkungen der Pandemie, die sich aus dem Geschäftsjahr 2020 ergeben hatten, abzumildern. Das Ressort errechnete die Höhe der benötigten Mittel auf Grundlage eines Vergleichs der Jahresergebnisse für 2019 und 2020, unter Berücksichtigung einer noch ausstehenden Einnahme in Höhe von 177 T€. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Positionen der Jahresabschlüsse und daraus ableitbarer Pandemieauswirkungen erfolgte nicht.
- 228 Im Dezember 2023 beschloss der Senat, die Bädergesellschaft erneut aus Mitteln des Bremen-Fonds in Höhe von 769 T€ zu unterstützen. Die Zuwendung wurde mit erheblichen finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf das Geschäftsjahr 2022 begründet. So hätten die Besuchszahlen noch deutlich unter dem Vor-Pandemie-Niveau gelegen und den Fehlbetrag auf 935 T€ ansteigen lassen. Im testierten Jahresabschluss 2022, der dem Ressort seit November 2023 vorlag, ist jedoch ein Fehlbetrag in Höhe von 842 T€ ausgewiesen (Tz. 218). Um den Umfang der notwendigen Zuwendungen zu ermitteln, verglich das Ressort erneut lediglich das Jahresergebnis des Jahres 2022 mit dem des Vor-Pandemie-Jahres 2019, das als weitgehend normal verlaufenes Referenzjahr angesehen wurde. Es verwendete dabei für das Jahr 2022 den fehlerhaften Betrag von 935 T€. Bei der Auszahlung berücksichtigte es den im testierten Jahresabschluss 2022 ausgewiesenen Fehlbetrag.
- 229 Ein bloßer Vergleich von Jahresergebnissen war nicht ausreichend, um festzustellen, in welcher Höhe die Ergebnisse der Jahre 2020 und 2022 auf die Pandemie zurückzuführen waren. Betriebs- und Jahresergebnisse werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, für die jeweils im Einzelfall ein Pandemiebezug festzustellen ist. Es ist daher erforderlich, die jeweiligen Positionen der Jahresabschlüsse oder - soweit diese noch nicht vorhanden sind - der Quartalsberichte vertieft auszuwerten, um die wirtschaftlichen Folgen einer festgestellten Notsituation ermitteln zu können.
- 230 Bei einer näheren Betrachtung der Jahresabschlüsse 2020 und 2022 ergibt sich, dass die Ergebnisverschlechterungen nicht allein pandemiebedingte Gründe hatten. So war der Fehlbetrag des Jahres 2022 durch deutlich höhere Abschreibungen beeinflusst, die auch ohne die Pandemie erforderlich gewesen wären. Ferner waren die Vergleichsjahre von unterschiedlichen Leistungsspektren der Bädergesellschaft geprägt. So wurden im Jahr 2022 die Wasserzeiten beim Schulschwimmen gegenüber dem Jahr 2019 deutlich ausgeweitet, was erheblich höhere Personalaufwendungen zur Folge hatte. Ebenso bestand für die tarifbedingten Gehaltsanpassungen im Jahr 2022 kein Pandemiebezug.



Zudem blieben bei der Betrachtung die reduzierten Eintrittspreise für Kinder und Jugendliche unberücksichtigt (Tz. 216).

- 231 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, darzulegen, in welcher Höhe die Ergebnisverschlechterungen tatsächlich auf Pandemiefolgen zurückzuführen waren, die nicht durch den Einsatz von Eigenmitteln hätten ausgeglichen werden können. Auf dieser Grundlage sind Rückforderungsansprüche gegenüber der Bädergesellschaft zu prüfen.
- 232 Das Ressort hat entgegnet, es handele sich bei dem Vergleich um eine den Umständen entsprechende übliche Methodik, die in dieser Form vom Senator für Finanzen vorgegeben sei. Es hat dazu auf einen Senatsbeschluss vom März 2022 verwiesen. Dieser benennt zwar den Jahresabschluss zum 31.12.2019 als Bezugsgröße, gibt jedoch ausdrücklich vor, dass pandemiebedingte Auswirkungen nachvollziehbar und konkret nachzuweisen sind. Der vorrangige Einsatz von Eigenmitteln sowie Eigenanstrengungen der jeweiligen Gesellschaft sind im Senatsbeschluss ebenfalls als zwingend verankert. Diesen Vorgaben ist das Ressort nicht nachgekommen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.

#### **4 Zuwendungsverfahren**

- 233 Der Rechnungshof hat zur Zuwendungsbearbeitung unter anderem bemängelt, dass das Ressort
- wiederholt Zuwendungen gewährte, obwohl nicht alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorlagen, diese auf veralteten Planzahlen beruhten oder auf antragsfremde Sachverhalte abstellten. Förderungen, für die jeweils unterschiedliche Bewilligungsbedingungen galten, behandelte das Ressort beispielsweise in seinen Antragsprüfvermerken nicht getrennt.
  - sich bei Zuwendungen für Baumaßnahmen nur auf die Bewertung durch die baufachtechnische Zuwendungsprüfung beschränkte und weitere zuwendungsrechtliche Voraussetzungen nicht prüfte.
  - bei der Antragsprüfung verschiedentlich einen sogenannten vorzeitigen Maßnahmebeginn, der bei einer Projektförderung einer Zuwendungsbeurteilung grundsätzlich entgegensteht, nicht erkannte.
  - in seinen Zuwendungsbescheiden keine hinreichend konkreten Förderziele festlegte, obwohl dazu geeignete Kennzahlen regelmäßig erhoben werden.
  - fehlende Angaben zur Verwendung abgerufener Zuwendungsmittel nicht einforderte. Nicht fristgerecht vorgelegte Verwendungsnachweise hatte

es weder zeitnah angemahnt noch Folgebewilligungen von deren Vorlage abhängig gemacht. Nachdem Verwendungsnachweise vorlagen, prüfte das Ressort sie häufig erst nach Monaten und ausschließlich kurssorisch. Dabei erkannte es verschiedene Mängel nicht. Darüber hinaus fehlten Regelungen zu einem angemessenen Prüfungsturnus und zur stichprobenweisen Auswahl von weitergehend - also vertieft - zu prüfenden Verwendungsnachweisen.

- 234 Der Rechnungshof legte dem Ressort bereits im Verlauf der Prüfung nahe, bestimmte Verwendungsnachweise zeitnah vertieft zu prüfen. Das Ressort gab an, einen Großteil der Hinweise bereits umgesetzt zu haben. Es habe sein Zuwendungsverfahren optimiert. So habe es beispielsweise einen Leitfaden zur Zuwendungsbearbeitung erstellt und die vertiefte Prüfung verschiedener Verwendungsnachweise begonnen. Darüber hinaus beabsichtige es, konkrete Förderziele in seinen Zuwendungsbescheiden festzulegen. Zudem gebe es mittlerweile eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Ressort und Bädergesellschaft.

## **5 Wirtschaftlichkeit von Angeboten der Bädergesellschaft**

### **5.1 Umlageschlüssel**

- 235 Die Haushaltssituation Bremens zwingt in besonderem Maße dazu, Zuwendungen auf das unerlässliche Maß zu beschränken. Da die Höhe der Zuwendung zum Verlustausgleich maßgeblich vom wirtschaftlichen Ergebnis der Bädergesellschaft bestimmt wird, verringert ein verbessertes wirtschaftliches Ergebnis den Zuwendungsbedarf.
- 236 Die wirtschaftliche Bewertung einzelner Angebote oder Standorte erfordert belastbare und hinreichend detaillierte Informationen zum jeweiligen Aufwand und Ertrag. In der Praxis nutzt die Bädergesellschaft dazu eine regelmäßig erstellte standortbezogene Auswertung, den sogenannten Betriebsstättenvergleich. Overheadkosten, beispielsweise für Kosten der Verwaltung, verteilt sie anhand eines Umlageschlüssels nur auf ihre aktiv betriebenen Standorte. Da Overheadkosten jedoch auch für aktuell nicht genutzte Bäder anfallen, hat der Rechnungshof gefordert, einen Umlageschlüssel zu verwenden, der eine realistische Bewertung der Wirtschaftlichkeit einzelner Standorte und Angebote ermöglicht. Das Ressort hat zugesagt, dem nachzukommen.

### **5.2 Saunen und Solarien**

- 237 Die Bädergesellschaft unterhält an drei Standorten Saunen mit einem im Jahr 2019 erzielten Umsatz in Höhe von 433 T€. Im Jahr 2022 betrug er nur noch 135 T€. Die Zahlen stammen aus einem Betriebsstättenvergleich, der



für Saunen Erträge vollständig, Aufwendungen jedoch nur eingeschränkt ausweist. Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Saunabetriebs sind jedoch Erkenntnisse über den tatsächlich damit verbundenen Aufwand unerlässlich. Nur so lässt sich beurteilen, ob und in welchem Umfang der Saunabetrieb den Zuwendungsbedarf erhöht. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, von der Bädergesellschaft regelmäßig detaillierte Informationen zu Aufwand und Ertrag einzelner Angebote einzuholen.

- 238 Das Ressort hat hierzu erklärt, nachdem die Saunen bereits pandemiebedingt geschlossen worden waren, seien sie bis einschließlich Januar 2023 erneut geschlossen worden, um Energie zu sparen. Das habe zu einer Abwanderung der Besucher:innen ins Umland geführt. Ein neues Konzept für die Öffnung der Saunen ab 2024 habe aber bereits wieder zu mehr Besucher:innen und gestiegenen Umsätzen geführt. Ungeachtet dessen ist es erforderlich, den Zuschussbedarf des Saunabetriebs stets zu erheben und auszuwerten, um auf einer belastbaren Grundlage betriebswirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können. Zuwächse bei Besuchszahlen oder Umsätzen allein führen nicht zwangsläufig zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.
- 239 Die Bädergesellschaft bietet an einzelnen Standorten Solarien zur Nutzung an. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind für den Betrieb solcher Geräte strenge Auflagen vorgesehen. Das Bundesgesundheitsministerium rät dringend von ihrer Nutzung ab. Ein erhebliches öffentliches Interesse Bremens, das eine zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen ist, besteht an dem Betrieb von Solarien daher nicht.
- 240 Der Solarienbetrieb hat im Geschäftsjahr 2019 einen Umsatz von 22 T€ erzielt, im Jahr 2022 jedoch nur von 5 T€. Zu den Kosten sind im Betriebsstättenvergleich der Bädergesellschaft keine Informationen enthalten. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Solarienbetriebes regelmäßig zu prüfen, um zu vermeiden, einen gegebenenfalls defizitären Solarienbetrieb mittels Zuwendungen zu fördern.
- 241 Das Ressort führte dazu aus, die Solarien seien an den Saunabetrieb gekoppelt und zur Energieeinsparung ebenfalls geschlossen gewesen. Es sei eine Analyse der Zahlen für das Jahr 2023 durchgeführt worden, mit dem Ergebnis, dass die Solarien profitabel seien. Der Rechnungshof erwartet, die Wirtschaftlichkeit stets zu prüfen, um sicherzustellen, dass das Angebot nicht über Zuwendungen finanziert wird.

### 5.3 Bäder-Shops

- 242 Bis zum Frühjahr 2024 betrieb die Bädergesellschaft in Innenstadtlage einen Bäder-Shop, in dem Eintrittskarten und Badeartikel erworben sowie Kursangebote gebucht werden konnten. Der Betriebsstättenvergleich wies für diesen Shop in den Jahren 2019 und 2022 jeweils Umsatzerlöse von nur wenigen Hundert Euro aus. Dem Erlös standen im Jahr 2019 Kosten in Höhe von mehr als 107 T€ gegenüber, davon 93 T€ für Personal. Im Jahr 2022 beliefen sich die Kosten des Bäder-Shops auf 73 T€.
- 243 Die Bädergesellschaft ist als Zuwendungsempfängerin verpflichtet, ihr gewährte Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Dies ist aber nur möglich, wenn sie die Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote im Blick behält. Dem Ressort war die Unwirtschaftlichkeit des Bädershops nicht bekannt. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Bädergesellschaft die Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote regelmäßig prüft. Das Ressort hat dies zugesichert. Der Rechnungshof regt an, dass sich das Ressort im Rahmen der nunmehr verbesserten Zusammenarbeit mit der Bädergesellschaft (Tz. 234) regelmäßig dazu berichten lässt.

Mobilität

## **Realisierungswettbewerb für den Großen Wesersprung Mitte**

**Der Wirtschaftlichkeit ist bei Planungen für neue Bauwerke besonders Rechnung zu tragen, um künftige Haushalte möglichst wenig zu belasten.**

### **1 Planungswettbewerb für das Brückenbauwerk**

- 244 Die Geh- und Radwegbrücke „Großer Wesersprung Mitte“ soll die Bremer Innenstadt und die Neustadt auf Höhe der Straße Tiefer miteinander verbinden. Sie ist als Bestandteil der Wallringroute und zur Entlastung der Wilhelms-Kaisen-Brücke geplant. 80 % der Planungskosten sollen mit einer Zuwendung des Bundes gedeckt werden. Auch für den Bau wird eine Förderung durch den Bund angestrebt. Es ist vorgesehen, die Planung bis Ende 2026 abzuschließen.
- 245 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) führte bis Dezember 2022 einen Realisierungswettbewerb durch, um Planungsleistungen für das Brückenbauwerk zu vergeben. Dabei wurden zwölf Gestaltungsvarianten von Fachplanenden eingereicht. Diese Beiträge unterzog das ASV als auslobende Stelle jeweils zunächst einer fachlichen Vorprüfung und Bewertung, wobei es alle wesentlichen funktionalen Merkmale der Wettbewerbsarbeiten (zum Beispiel Konstruktion des Bauwerks, Fuß- und Radwegbreite und Schiffbarkeit der Weser) in einem Vorprüfungsbericht zusammentrug. Dabei nahm es seine Aufgabe in Kooperation mit der damaligen Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) wahr und zog eine Ingenieurgesellschaft sowie ein Stadtplanungsbüro hinzu. Eine Jury, bestehend aus Vertreter:innen des Ressorts und des ASV sowie aus mehreren Architekt:innen und Ingenieur:innen, wählte als Preisgericht zwei Wettbewerbsbeiträge aus. Der Vorprüfungsbericht des ASV diente dabei als Entscheidungshilfe. Mit dem Erst- und dem Zweitplatzierten aus diesem Auslobungsverfahren wurde anschließend ein Verhandlungsverfahren über die Planungsleistungen nach der Vergabeverordnung durchgeführt.

### **2 Gewichtung der Bewertungskriterien**

- 246 Wettbewerbe für Planungen von Verkehrsanlagen im Straßen- und Ingenieurbau werden auf der Grundlage der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) durchgeführt. Der Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau (LF RPW) dient hierbei der Vorbereitung, Umsetzung sowie dem Abschluss eines nichtoffenen Wettbewerbs.

- 247 Nach der RPW haben Auslobende unter anderem die Ziele des Wettbewerbs zu definieren und die dafür zu erbringenden Planungsleistungen sowie die Kriterien zur Beurteilung der Entwurfsvorschläge zu benennen. Zudem ist die Bedeutung der einzelnen Bewertungskriterien durch jeweilige Gewichtung festzulegen, um eine verlässliche Arbeitsgrundlage für Wettbewerbsteilnehmende zu gewährleisten. Der Grad der an den Kriterien bemessenen Aufgabenerfüllung bestimmt darüber, wie ein Wettbewerbsbeitrag bewertet wird und in welcher Reihenfolge die Beiträge zueinander stehen. Die Kriterien und deren Gewichtung für die Wertung sind in die Bekanntmachung oder in die Auslobungsunterlagen aufzunehmen. Ein einmal im Verfahren bekannt gegebener Maßstab darf nicht mehr verändert werden.
- 248 Aus der Vergabebekanntmachung des ASV gingen sieben Hauptkriterien für die Bewertung hervor, darunter auch die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsvorgaben. Angaben zu deren Gewichtung enthielt die Bekanntmachung nicht. Auch in den Auslobungsunterlagen, die zu Rahmenbedingungen und Vorgaben des Wettbewerbs zahlreiche Angaben machten, wurden die Kriterien nicht gewichtet.
- 249 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Angaben zur Gewichtung der Hauptkriterien in der Bekanntmachung und den Auslobungsunterlagen fehlten. Abstufungen der Prioritäten waren für die Wettbewerbsteilnehmenden nicht erkennbar. Für Teilnehmende war somit unklar, wonach sie ihre Arbeit bestmöglich auszurichten hatten und welcher Maßstab angelegt werden würde, um ihren Wettbewerbsbeitrag zu bewerten. Für die Jury fehlte wiederum eine transparente und verbindliche Grundlage für die Gewichtung, sodass sie schlicht nach eigenem Ermessen entscheiden konnte. Damit war auch nicht gewährleistet, dass die Wirtschaftlichkeit hinreichend Berücksichtigung fand. Das ASV hat zugesagt, bei künftigen Planungswettbewerben einen transparenten und zielgerichteten Wettbewerb gemäß LF RPW sicherzustellen.

### **3 Einbeziehen von Bewertungskriterien**

- 250 In der Bekanntmachung und im Auslobungstext war neben der Wirtschaftlichkeit eine vogelschutzgerechte sowie insektenfreundliche Gestaltung und Materialauswahl als ein weiteres zu berücksichtigendes Hauptkriterium enthalten. In den Vorprüfbericht nahm das ASV dieses Kriterium jedoch nicht auf, sodass es für das Preisgericht nicht aufbereitet wurde.
- 251 Auch die verkehrliche Funktionsqualität, insbesondere im Bereich der Anschlusspunkte der Brücke, war als eines der Hauptkriterien benannt worden. Gleichwohl wurde der verkehrlichen Funktionsqualität für die Bewertung des einen Siegerentwurfs offensichtlich nur eingeschränkte Bedeutung beigemessen.



Dem Preisgerichtsprotokoll ist dazu zu entnehmen: „Die freiraum- und verkehrsplanerische Anbindung bleibt auf beiden Uferseiten vage. Die Dimensionen und die formale Ausprägung der Auflager werden im Preisgericht kontrovers diskutiert“. Unklar bleibt, weshalb die dem Protokoll zu entnehmende eingeschränkte Einhaltung des Kriteriums letztlich wenig relevant war.

- 252 Beide genannten Hauptkriterien wurden somit im Planungswettbewerb nicht beziehungsweise nicht ausreichend beachtet. Der Rechnungshof hat das inkonsistente Vorgehen bei Vorbereitung und Durchführung der Bewertung kritisiert. Er hat das ASV aufgefordert, bei künftigen Planungswettbewerben sämtliche Bewertungskriterien der Entscheidung zugrunde zu legen. Dies hat das ASV zugesagt.

## **4 Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit**

### **4.1 Anforderungen**

- 253 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO sind stets zu beachten. Wie der RPW und dem dazugehörigen Leitfadens zu entnehmen ist, hat in Planungswettbewerben die Wirtschaftlichkeit bei der Herstellung und Erhaltung als wesentliches Kriterium immer Berücksichtigung zu finden.
- 254 Der LF RPW eröffnet zwei Möglichkeiten, um die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Entweder benennen Auslobende eine konkrete Kostenobergrenze, deren Überschreitung zwingend zum Ausschluss von Wettbewerbsarbeiten führt, oder sie geben eine angemessene prozentuale Gewichtung für das Kriterium Wirtschaftlichkeit anhand der Bau- und Erhaltungskosten vor.
- 255 Die Auslobungsunterlagen führten zur Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsvorgaben aus: „Die Baukostenschätzung beläuft sich aktuell auf 10.490.000 € brutto ohne Freianlagen. Die Plausibilität zur Einhaltung dieser Vorgabe ist sowohl Teil der Wettbewerbsaufgabe als auch Kriterium der Bewertung durch das Preisgericht. Ebenso bewertet wird die erweiterte Lebenszyklusbetrachtung des Bauwerkes und der Bauwerkskosten.“
- 256 Nach der RPW bewertet ein Preisgericht die Wettbewerbsarbeiten nach den in der Auslobung bezeichneten Vorgaben und den dort oder in der Bekanntmachung genannten Entscheidungskriterien. Es wählt die Arbeiten aus, die den Anforderungen der Auslobung am besten gerecht werden.

### **4.2 Vorprüfung durch das ASV**

- 257 Das ASV konnte nach der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge für die Jury bei keiner der zwölf Wettbewerbsarbeiten die plausible Einhaltung der

vorgenannten Baukostenvorgaben feststellen. Beiträge wiesen nach der Plausibilisierung durch das ASV Mehrkosten und Abweichungen von den geschätzten Baukosten zwischen 4 und 43 % auf. Dennoch problematisierte das ASV in seinem Bericht für die Jury nicht, dass kein Entwurf eingegangen war, der die Baukostenvorgaben beachtete.

- 258 Neben den Baukosten sind auch die zu erwartenden Aufwände für die Erhaltung eines Brückenbauwerks von besonderer Bedeutung, weil insbesondere hierdurch Haushalte langfristig belastet werden. Nach dem LF RPW sind dafür künftig anfallende Unterhaltungs- und Erhaltungskosten für unterschiedliche Bauwerksausführungen zu vergleichen. Dafür notwendige Berechnungen verlangte das ASV von den Wettbewerbsteilnehmenden jedoch nicht.
- 259 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass der Wirtschaftlichkeit in der Vorprüfung nicht die Bedeutung beigemessen wurde, die RPW und LF RPW vorsehen und für die der Leitfaden auch konkrete Umsetzungsbeispiele enthält. Weder setzte das ASV eine angemessene prozentuale Gewichtung der Wirtschaftlichkeit für den Wettbewerb fest noch regelte es, ob eine Überschreitung der in den Auslobungsunterlagen enthaltenen Baukostenschätzung zwingend zum Ausschluss der Wettbewerbsarbeit führt. Somit blieb unklar, ob es sich um eine zwingende oder nur allgemeine Vorgabe handelte. Jedenfalls verzichtete das ASV in der Vorprüfung darauf, bei Überschreiten der Kostenschätzung einen Ausschluss zu empfehlen. Zudem hob es den Aspekt der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Bau- und der Erhaltungskosten in seinem Vorprüfbericht nicht so hervor, dass dieser maßgebliche Gesichtspunkt für die Entscheidung des Preisgerichts gesetzt war.
- 260 Der Rechnungshof erwartet vom ASV, bei künftigen Planungswettbewerben die Möglichkeiten, welche die RPW bietet, vollumfänglich auszuschöpfen. Als auslobende Stelle hat es im Rahmen der Vorprüfung auf die Einhaltung des § 7 LHO zu achten und die Höhe der Herstellungs- und Erhaltungskosten vorrangig zu berücksichtigen. Ein wartungsfreundliches und langlebiges Bauwerk zu errichten, das bezüglich Herstellung und Erhaltung eine bestmögliche Wirtschaftlichkeit erwarten lässt, muss für Bremen vorrangiges Ziel sein.
- 261 Das ASV hat alle Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und zugesagt, die Hinweise und Forderungen künftig zu beachten. Sofern erneut Planungsbeziehungsweise Realisierungswettbewerbe durchgeführt würden, um Planungsleistungen für ein Brückenbauwerk zu vergeben, werde das ASV sich ausschließlich an die Vorgaben des LF RPW halten.



### 4.3 Wertung durch die Jury

- 262 Die Jury bezog das Kriterium der plausiblen Einhaltung der Kostenvorgabe von 10,5 Mio. € durchgehend nicht in ihre Bewertung ein, obwohl sie bei ihrer Entscheidungsfindung nach der Auslobungsunterlage ausdrücklich daran gebunden war (Tz. 255). Der Beitrag, der jeweils aus fachlichen Gründen sowohl bei Baukosten als auch bei Lebenszykluskosten die beste Bewertung nach der Vorprüfung erhalten hatte, wurde bereits in der zweiten Wertungsrunde der Jury ausgeschlossen. Welche Kriterien und Abwägungen dieser Entscheidung zugrunde gelegt worden waren, geht aus der Dokumentation nicht hervor.
- 263 Für die abschließende Wertung der verbliebenen Beiträge wurde Aspekten wie Gestaltung, Konstruktionsprinzip, freiraum- und verkehrsplanerische Anbindung sowie ingenieurstechnische Bewertungen besondere Bedeutung beigemessen. Nicht eingeflossen waren dem Protokoll nach jedoch auf die Wirtschaftlichkeit bezogene Kriterien zu Bauwerkskosten, plausibler Einhaltung der genannten Kostenobergrenze, Lebenszykluskosten sowie Wartungs- und Prüfungsfreundlichkeit. Lediglich für die zweitplatzierte Wettbewerbsarbeit fand sich im Protokoll eine kurze Anmerkung zur Wirtschaftlichkeit. So sei das Konstruktionsprinzip „plausibel und wirtschaftlich, die ingenieurstechnische Bewertung im Vergleich der Beiträge überdurchschnittlich“. Für den Erstplatzierten prognostizierte das ASV Baukosten von etwa 13,5 Mio. €, also deutlich mehr als die eigene Vorgabe für den Wettbewerb. Dieser Entwurf wurde im anschließenden Verhandlungsverfahren für die spätere Umsetzung ausgewählt.
- 264 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit auch bei der abschließenden Wertung der Jury kaum von Bedeutung war und das Preisgericht nicht die durchweg über dem Budget liegenden Kostenprognosen problematisierte. Er hat bemängelt, dass den voraussichtlichen Herstellungskosten für das Bauwerk sowie dem Kostenaufwand für eine nachhaltige Erhaltung keine Relevanz beigemessen wurde. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, bei künftigen Planungswettbewerben für eine angemessene Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit Sorge zu tragen.
- 265 Das ASV hat zugesagt, den Hinweisen und Forderungen künftig zu folgen. Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des ASV. Die zielgerichtete und konsequente Berücksichtigung der Auswahlkriterien, insbesondere der Wirtschaftlichkeit, ist bei Planungswettbewerben unerlässlich. Dazu ist die RPW mit dem dazugehörigen Leitfadens anzuwenden. Für Bremen muss sichergestellt werden, dass nachhaltige Brückenbauwerke errichtet werden, die ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen, auch um künftige Haushalte möglichst wenig zu belasten.



---

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 11. März 2025

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg