

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen:**Jahresbericht 2019 - 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. Gleichmaßen 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 2019 - Land und Stadt - am 07. März 2019 der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. Wegen des digitalen Sitzungsmanagements bei der Bremischen Bürgerschaft und auf Wunsch der Rechnungsprüfungsausschüsse übermittelt der Rechnungshof seine Jahresberichte in elektronischer Form.

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

Sokol

(Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2019

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2017	
Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2017	7
II Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Kfz-Wesen der Feuerwehr Bremen	17
Kultur	
Zuwendungen an die Bremer Philharmoniker GmbH	21
Jugend	
Betreuung unbegleitet eingereister junger Menschen	31
Finanzierungsrisiken in der Jugendhilfe	37



Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern nach § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2017. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2019 - Land, gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2019 - Land, Abschnitt III.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 11. Februar 2019 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2015 und 2016

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2015 am 19. Juni 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 19/511 S, Ziffer 3). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2016 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt 2017

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2017

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 21. Juni 2016 (Brem.GBl. S. 280). Dieses Haushaltsgesetz wurde zuletzt am 20. Juni 2017 geändert (Brem.GBl. S. 283). Der Haushaltsplan wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.506.129.500 € festgestellt. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.381.773.520 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 7.111 festgesetzt. Damit war es um 54 Stellen höher kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, beläuft sich auf 1,29. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.
- 8 Das HG 2017 sah in § 12 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen (Finanzressort) Kredite bis zur Höhe von 804.408.280 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2016 hatte die Kreditermächtigung 749.714.460 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 9 Die zu erfüllende Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Danach durfte Bremen für das Haushaltsjahr 2017 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat von höchstens rd. 376 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.
- 10 Dieser Bericht hat den Haushalt der Gebietskörperschaft Stadt zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch die Daten des Landes, der Stadtgemeinde Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2017, in Mio. €, gerundet				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	3.905	2.679	622	5.191
Bereinigte Ausgaben	3.927	2.904	692	5.509
Finanzierungssaldo	-22	-225	-70	-317
Strukturelle Bereinigungen	-20	-26	11	-35
Struktureller Finanzierungssaldo	-42	-251	-59	-352
Vorgabe Konsolidierungspfad	-149	-187	-40	-376
Ergebnis Einhaltung/Überschreitung Konsolidierungsverpflichtung	107	-64	-19	24

- 11 Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufwiesen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die jeweils vorgegebene Grenze überschritten. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen im Jahr 2017 rd. -352 Mio. €. Damit unterschritt Bremen die zulässige Höchstgrenze um rd. 24 Mio. €.
- 12 Der Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus der zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos in Höhe von rd. -376 Mio. € unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfen und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme betrug rd. 361 Mio. € für das Jahr 2017. Bremen unterschritt mit rd. 337 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 24 Mio. €. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2017 eingehalten.
- 13 Das Finanzressort nahm in die Haushaltsrechnung 2017 zusätzlich zum Finanzierungssaldo nach § 82 LHO den davon abweichenden strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat auf, anhand dessen geprüft wird, ob eine Haushaltsnotlage droht. Für das Haushaltsjahr 2017 benannte es auch den weiteren strukturellen Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen. Die Berechnungen der drei Finanzierungssalden stellte das Finanzressort ebenso dar.



3 Haushaltsrechnungen

3.1 Nachschau zur Haushaltsrechnung 2016

- 14 Anfang Januar 2018 legte das Finanzressort dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2016 und zum Vermögensnachweis vollständig vor. Die stichprobenhafte Prüfung ergab keine Beanstandungen.

3.2 Haushaltsrechnung 2017

- 15 Der Senat legte nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2017 durch Mitteilung vom 18. Dezember 2018 (Drs. 19/895 S) der Stadtbürgerschaft mit Erläuterungen vor.
- 16 Wie in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert.
- 17 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO berücksichtigt. Ein weiterer Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 18 Mit der Haushaltsrechnung 2017 legte der Senat der Stadtbürgerschaft folgende Anlagen vor:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Haushaltsüberschreitungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,

- Vermögensnachweis mit Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschafts- sowie Eventualverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz (Bestand vom 3. Quartal 2018),
 - Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Kernhaushalte und Sondervermögen,
 - Überleitungstabelle „Kreditschulden katedral und Kreditschulden doppisch“,
 - Zusammenstellung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde),
 - Hinweis zur maßnahmenbezogenen Liquiditätssteuerung,
 - Anpassung des in der Anlage 2 zum Haushaltsgesetz 2017 der Stadtgemeinde Bremen ausgewiesenen Tilgungsplans.
- 19 Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 79 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2017 beigefügt. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde Bremen erbracht. Dieser Nachweis wurde der Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2018 vorgelegt. Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 80 ff., Anlage 3).
- 20 Das Finanzressort übernahm - wie vom Rechnungshof empfohlen -, die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und Immobilien Bremens unverändert (S. 101 ff. der Haushaltsrechnung bzw. Anlage 4).



4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 21 Auf Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen umfasst, stellen die Ressorts anhand der Ergebnisse des sog. 13. Abrechnungsmonats die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste getrennt fest. Die Ressorts rechnen auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und gleichen Mindereinnahmen z. B. durch Streichung von Resten aus. Das Finanzressort fasst diese Feststellungen zusammen und schlägt den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) vor, entweder pro Produktplan Zuführungen an die Rücklagen vorzunehmen oder wegen nicht ausgeglichener Mindereinnahmen Verluste vorzutragen. In der Vorlage für die Sitzung der HaFA am 22. Februar 2018 (Vorlage VL-130/2018) stellte das Finanzressort dar, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste jeweils am Jahresende der Haushaltsjahre 2016 und 2017 gebildet worden waren.
- 22 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2017 wurden die bestehenden Verlustvorträge insgesamt im Saldo um rd. 7,4 Mio. € auf nunmehr rd. 79,1 Mio. € reduziert. Diese Verbesserung ist darauf zurückzuführen, dass Ressorts Teile ihrer Verlustvorträge insbesondere beim EFRE-Programm 2007 bis 2014 durch Mehreinnahmen und Entnahmen aus EFRE-Sonderrücklagen ausglich. Die neu gebildeten Rücklagen und die übertragenen Reste betragen insgesamt rd. 651,2 Mio. €.
- 23 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nach § 45 Abs. 2 LHO nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2017 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 110,1 Mio. €, was im Saldo gegenüber dem Vorjahr einer Erhöhung um 1,4 Mio. € entspricht.
- 24 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlägen genutzt werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher

Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2017 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 93,0 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 440,4 Mio. € zugeführt. Neben den produktplanbezogenen Sonderrücklagen wurde erstmalig eine zentrale Sonderrücklage zur Abfederung von konjunkturellen Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen gebildet. Dieser Sonderrücklage wurden 435,0 Mio. € aus Kreditermächtigungen zugeführt, die wegen verschiedener Mehreinnahmen und Minder Ausgaben nicht ausgeschöpft worden waren. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 6,7 Mio. € auf rd. 33,0 Mio. €, sodass sich der Bestand aller Rücklagen einschließlich der Rücklagenentnahmen und -zuführungen am Ende des 14. Abrechnungsmonats für 2017 auf rd. 630,1 Mio. € belief.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 25 Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2017 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 26 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2017 ist auf Seite 45 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.739.378.742,63 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- 27 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2017 auf Seite 47 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der



Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehl Betrags nicht berücksichtigt.

- 28 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2017 wies die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 225.322.842,81 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) aus. Mit dem auf die Stadtgemeinde entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 149.693.190 € wies der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 75.629.652,81 € aus.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 29 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2017 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 5 HG 2017). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 30 Für das Haushaltsjahr 2017 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 125.146,70 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er vier Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 72.544,87 € festgestellt. Zusammen sind das neun Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 197.691,57 €. Im Vorjahr waren es zusammen 17 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 880.441,19 €.
- 31 Die Ressorts glichen die Überschreitungen bei den Jahresabschlussarbeiten rechnerisch aus. So wurden geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen. Das Finanzressort berichtete erstmalig nicht in einer HaFA-Vorlage, sondern ausschließlich in der Haushaltsrechnung über die

Haushaltsüberschreitungen. Wie in den Vorjahren erinnerte es die anderen Ressorts mehrfach daran, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise wurde das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft erneut verletzt.

9 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 32 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 enthält bei einer Haushaltsstelle konsumtive Minderausgaben in Höhe von 524.790 € und bei zwei Haushaltsstellen investive Minderausgaben in Höhe von insgesamt 21.418.300 €. Somit sollte ein Betrag von insgesamt 21.943.090 € auf der Ausgabenseite eingespart werden.
- 33 Das Finanzressort überwachte, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts wurden sie ordnungsgemäß ausgeglichen.
- 34 Das Finanzressort überwachte auch, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge an anderer Stelle Einsparungen oder Mehreinnahmen nachgewiesen wurden. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge hatten Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 35 Nach § 12 HG 2017 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke Kredite in begrenzter Höhe aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 36 Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 12 Abs. 2 HG); das sind 280.490.360 €. Diesen Rahmen hielt das Finanzressort ein.
- 37 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 12 HG 2017 nahm das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch.



11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 38 Die Senatorin für Finanzen war nach § 16 Abs. 1 HG 2017 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 1,02 Mrd. € zu übernehmen.
- 39 Neue Verpflichtungen wurden insgesamt in Höhe von rd. 409,3 Mio. € begründet. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen erhöhte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 um rd. 325,6 Mio. €. Am 31. Dezember 2017 betrug er 772.995.194,39 €. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2017 hielt die Senatorin für Finanzen ein.



II Prüfungsergebnisse

Inneres

Kfz-Wesen der Feuerwehr Bremen

Bei der Beschaffung von Fahrzeugen darf der Preis als Wertungskriterium nicht vernachlässigt werden.

Sollen nicht mehr benötigte Fahrzeuge veräußert werden, bieten Versteigerungsplattformen erhebliche Vorteile gegenüber einem Verkauf zum Gutachtenwert.

Wenn Feuerwehr und Polizei Fahrzeuge sowie Werkstätten verstärkt gemeinsam nutzen würden, ließe sich die Wirtschaftlichkeit ihres Fahrzeugwesens verbessern.

1 Beschaffung

- 40 Die Feuerwehr Bremen setzt für ihre Aufgaben in großem Umfang Fahrzeuge ein. Als Berufsfeuerwehr verfügt sie über rd. 160 Fahrzeuge und ist daneben für das Fahrzeugwesen der 19 Freiwilligen Feuerwehren verantwortlich. Wenn vorhandene Fahrzeuge der Feuerwehr altersbedingt oder aufgrund nicht wirtschaftlich durchführbarer Reparaturen ersetzt werden müssen, beschafft sie neue Fahrzeuge im Wege der Ausschreibung. Der Rechnungshof hat exemplarisch die Beschaffung eines Hilfeleistungslöschfahrzeugs betrachtet.
- 41 Um das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln, ist das beste Preis-Leistungs-Verhältnis maßgeblich, für das neben dem Preis auch qualitative, umweltbezogene und soziale Aspekte zu berücksichtigen sind. Der Preis ist stets ein wichtiges, die Vergabeentscheidung beeinflussendes Kriterium.
- 42 Für die Beschaffung des Hilfeleistungslöschfahrzeugs verwendete die Feuerwehr ein komplexes System von Wertungspunkten, das sowohl technische Anforderungen als auch den Preis berücksichtigte. Sie verteilte die Wertungspunkte jedoch anhand einer Skala, die deutliche Preisunterschiede letztlich nicht abbildete. Erheblich differenzierter bewertete sie bestimmte qualitative Anforderungen. Dazu gehörten auch solche Anforderungen (z. B. die Entfernung zu Werkstätten), denen im Ergebnis unstrittig geringere Bedeutung

beizumessen war. So war nicht sichergestellt, dass der Preis ein maßgebliches Kriterium blieb.

- 43 Der Rechnungshof hat gefordert, Maßstäbe für die Wertung von Angeboten so festzulegen, dass der Preis als Kriterium das notwendige Gewicht behält. Der Senator für Inneres (Ressort) und die Feuerwehr haben dies zugesichert und dargelegt, die Feuerwehr habe ihr Bewertungssystem bereits geändert.
- 44 Für neue Fahrzeuge sind oft gleichzeitig auch aufwändige Auf- oder Einbauten zu beschaffen. Die Feuerwehr hatte die Ausschreibung des Hilfeleistungslöschfahrzeugs in verschiedene Lose für Fahrgestell, Aufbau und für ein komplettes Fahrzeug aufgeteilt. Sie hatte ihre Anforderungen in der Ausschreibung allgemein und produktneutral dargestellt.
- 45 Die Bieter formulierten hingegen Hinweise und Einschränkungen, nach denen der jeweils angebotene Aufbau ohne Mehrpreis nur für Fahrgestelle eines Herstellers bzw. bestimmter Hersteller lieferbar sei. Für den Fall, dass ein anderer Hersteller den Zuschlag für das Fahrgestell erhielte, würde der angebotene Aufbaupreis nicht gelten.
- 46 Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind Angebote auszuschließen, die von der Ausschreibung inhaltlich abweichen. Dies gilt insbesondere, wenn in Angeboten Bedingungen enthalten sind. Obwohl es sich bei den Hinweisen und Einschränkungen um unzulässige Bedingungen handelte, problematisierte die Feuerwehr dies nicht und bezog die Angebote in das weitere Verfahren ein.
- 47 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Feuerwehr auszuschließende Angebote berücksichtigte. Ressort und Feuerwehr haben die Kritik akzeptiert.

2 Fahrzeugverwertung

- 48 Die Feuerwehr sonderte in den Jahren 2014 bis 2016 insgesamt 22 Fahrzeuge aus und gab sie an gewerbliche Fahrzeugverwerter, Privatpersonen oder Organisationen wie das Technische Hilfswerk ab. Um den Marktpreis der Fahrzeuge zu ermitteln, gab die Feuerwehr Gutachten in Auftrag - meist an denselben Gutachter. Dieser stellte in mehreren Fällen keinen oder nur einen geringen Wert fest, ohne sich zum durchaus vorhandenen Materialwert zu äußern. Ohne diesen Umstand zu hinterfragen, überließ die Feuerwehr oft denselben gewerblichen Ankäufern die Fahrzeuge zum Gutachtenwert. Der Rechnungshof hat das kritisiert, da mögliche Einnahmen auf diese Weise nicht oder nicht vollständig erhoben wurden.



- 49 Fahrzeuge lassen sich auch über Versteigerungsplattformen öffentlich-rechtlicher Betreiber veräußern. Solche Plattformen bieten i. d. R. eine hinreichend große Zahl an Teilnehmenden, um einen Marktpreis zu erzielen, der den Gesamtwert eines Fahrzeugs abbildet. Die Versteigerungsergebnisse auf diesen Plattformen lagen bei einer vom Rechnungshof gezogenen Stichprobe nicht selten deutlich über den Erlösen, die von der Feuerwehr beim Verkauf vergleichbarer Fahrzeuge zum Gutachtenwert erzielt worden waren. Versteigerungsplattformen bieten zudem transparente sowie dokumentierte Abläufe und sind deshalb weitaus weniger korruptionsanfällig als die bisherige Praxis der Feuerwehr.
- 50 Der Rechnungshof hat daher angeregt, für die Verwertung von Feuerwehrfahrzeugen grundsätzlich Versteigerungsplattformen zu nutzen. Die Feuerwehr hat diesen Vorschlag bereits umgesetzt und will Einzelheiten in einer Dienstanweisung regeln.

3 Synergien mit dem Fahrzeugwesen der Polizei

- 51 Feuerwehr und Polizei verwalten ihren jeweiligen Fuhrpark eigenständig. In den Fahrzeugbeständen beider Organisationseinheiten befinden sich Fahrzeuge, die sich auch für eine Nutzung durch die jeweils andere Einheit - etwa zum Materialtransport - eignen würden. Eine gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen findet jedoch kaum statt.
- 52 Ebenfalls unabhängig voneinander verwerten und reparieren Feuerwehr und Polizei ihre Fahrzeuge in eigener Verantwortung. Sie betreiben ihre Werkstätten eigenständig, obwohl dort vergleichbare Aufgaben anfallen.
- 53 Eine Kooperation bei der Nutzung von Fahrzeugen und Werkstätten würde zu höherer Fahrzeugauslastung, geringerem Ersatzbedarf sowie zu insgesamt sinkenden Kosten für Reparaturen und Wartung führen. So würde sich die Möglichkeit eröffnen, die Fahrzeugbestände beider Organisationseinheiten insgesamt zu reduzieren und wirtschaftlicher zu nutzen. Dafür ist es notwendig, zuvor Informationen über in Betracht kommende Fahrzeuge nach Art, Standorten und Verfügbarkeit auszutauschen.
- 54 Der Rechnungshof hat Ressort, Feuerwehr und Polizei gebeten zu prüfen, welche Fahrzeuge sich gemeinsam nutzen lassen. Das Gleiche gilt für den gemeinsamen Einsatz von Werkstattpersonal für die Reparatur von Feuerwehr- und Polizeifahrzeugen. Der Rechnungshof hat dazu angeregt, den Standort Huckelriede für eine gemeinsam betriebene Werkstatt zu untersuchen, da sich dort bereits die Werkstatt der Polizei befindet.

-
- 55 Das Ressort vertritt die Auffassung, die gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen und Werkstätten stoße aus Gründen der Verfügbarkeit, der Einsatzbereitschaft, unterschiedlicher Aufgaben sowie der notwendigen Spezialisierung des Werkstattpersonals an Grenzen. Es sei abzulehnen, Feuerwehrfahrzeuge für polizeiliche Aufgaben zu nutzen. Dies könne Nachteile für Feuerwehrkräfte zur Folge haben. Sie wären dann in der polizeilichen Gefahrenabwehr eingesetzt und würden daher Polizeikräften zugerechnet werden. Nichtpolizeiliche und polizeiliche Gefahrenabwehr dürfe nicht vermischt werden.
- 56 Der Standort Huckelriede sei für den technischen Betrieb der Feuerwehr ungeeignet. Eine engere Zusammenarbeit der Werkstätten von Feuerwehr und Polizei setze einen Neubau voraus. Sie scheidet jedoch aufgrund der Einschränkungen aus, die gegen eine gemeinsame Fahrzeugnutzung sprächen.
- 57 Der Rechnungshof bezweifelt, dass die vorgeschlagene gemeinsame Nutzung von Feuerwehr- und Polizeifahrzeugen mit Nachteilen für Feuerwehrkräfte verbunden ist. Es geht nicht darum, Feuerwehrfahrzeuge für Einsätze der Polizei zu nutzen. Vielmehr bieten sich eine Reihe von logistischen Aufgaben an, für die Fahrzeuge der jeweils anderen Organisationseinheit genutzt werden könnten. Er hat das Ressort deshalb gebeten, mit Feuerwehr und Polizei abzustimmen, für welche Aufgaben Fahrzeuge gemeinsam genutzt werden können, ohne dass die Zuständigkeiten für die Gefahrenabwehr vermischt werden. Das Ressort hat dies zugesagt.
- 58 Auch hinsichtlich einer gemeinsamen Werkstatt bleibt der Rechnungshof bei seinem Vorschlag. Bei Fahrzeugreparatur und -wartung fallen vielfach auch Leistungen an, für die keine feuerwehr- oder polizeitechnischen Kenntnisse erforderlich sind. Nachteile für Feuerwehrkräfte, die das Ressort bei gemeinsamer Fahrzeugnutzung befürchtet, lassen sich für eine Werkstatt ohnehin nicht erkennen. Er hat das Ressort daher gebeten, die bisherige Haltung zu einer gemeinsamen Werkstatt zu überdenken. Das Ressort hat zugesagt zu prüfen, ob für bisher von der Feuerwehr fremdvergebene Tätigkeiten eine gemeinsame Werkstatt mit der Polizei die wirtschaftlichere Lösung wäre.

Kultur

Zuwendungen an die Bremer Philharmoniker GmbH

Die im Zuwendungsrahmenvertrag für die Jahre 2018 bis 2022 geplanten Mittel allein werden für den Betrieb des Orchesters nicht ausreichen.

1 Bremer Philharmoniker GmbH

- 59 Im Jahr 2002 wurde das Philharmonische Staatsorchester in die Bremer Philharmoniker GmbH (Philharmoniker) umgewandelt. Die Geschäftsanteile an der GmbH halten die Stadtgemeinde Bremen mit 52 %, der Bremer Philharmoniker e. V. mit 26 % sowie die Theater Bremen GmbH (Theater) mit 22 %. Zu den Aufgaben der Philharmoniker gehören nach dem Gesellschaftsvertrag die Veranstaltung von philharmonischen Konzerten und Kammermusik, Orchesterdienste für die Musiksparte des Theaters sowie die Förderung von Orchestermusiknachwuchs.
- 60 Zum 31. August 2017 beschäftigte die GmbH 105 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 96,25 Vollzeitstellen, davon 81 Vollzeitstellen für Musikerinnen und Musiker. Der Senator für Kultur (Ressort) fördert die Philharmoniker institutionell. Die Zuwendungen für die Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 betragen insgesamt rd. 14,3 Mio. €.

2 Entwicklung der wirtschaftlichen Situation

- 61 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen der GmbH, ihrer Jahresergebnisse sowie ihres Eigenkapitals in den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17.



Erträge, Aufwendungen, Jahresergebnis und Eigenkapital (2014/15 bis 2016/17 in T€)			
	2014/15	2015/16	2016/17
Erträge	8.251	8.606	8.799
Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen	4.528	4.833	4.971
Erträge aus Orchesterdiensten für die Theater Bremen GmbH	2.667	2.667	2.667
Sonstige Erträge	1.056	1.106	1.161
Aufwendungen	8.255	8.578	8.803
Personalaufwand	6.584	6.842	7.076
Übrige Aufwendungen	1.671	1.736	1.727
Jahresergebnis	-4	28	-4
Eigenkapital jeweils zum 1.9.	219	215	243
Einlage in das Eigenkapital	0	0	163
Jahresergebnis	-4	28	-4
Eigenkapital jeweils zum 31.8.	215	243	402

- 62 Die Philharmoniker erhielten in diesem Zeitraum Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen von rd. 4,5 bis rd. 5,0 Mio. € jährlich. Zudem erzielten die Philharmoniker Erträge aus Orchesterdiensten für das ebenfalls überwiegend öffentlich finanzierte Theater. Wesentlicher Aufwandsposten waren die Personalaufwendungen, die im Durchschnitt der Jahre etwa 80 % der Gesamtaufwendungen ausmachten und sich dabei zwischen rd. 6,6 Mio. € und rd. 7,1 Mio. € bewegten. Sowohl die Gesamterträge als auch die Gesamtaufwendungen stiegen von rd. 8,3 Mio. € in der Spielzeit 2014/15 auf rd. 8,8 Mio. € in der Spielzeit 2016/17 an. Die Philharmoniker erzielten in der Spielzeit 2015/16 einen Jahresüberschuss von rd. 28 T€ und in den beiden anderen Spielzeiten einen geringen Jahresfehlbetrag.
- 63 Das Eigenkapital der Philharmoniker stieg trotz negativer oder nur geringer Jahresergebnisse vom 31. August 2015 bis zum 31. August 2017 um rd. 187 T€ auf rd. 402 T€. Dies lag u. a. daran, dass das Theater den Philharmonikern zum 1. November 2016 Instrumente mit einem Verkehrswert von rd. 163 T€ zum symbolischen Preis von 1 € übertragen hatte. Bereits zum 1. September 2013



hatte die Stadtgemeinde Instrumente mit einem Verkehrswert von rd. 183 T€ in die Gesellschaft eingebracht. Ohne diese Maßnahmen hätte das Eigenkapital zum 31. August 2017 lediglich rd. 56 T€ betragen.

- 64 Die Gesellschaft sicherte ihre Liquidität im Zeitraum 2014/15 bis 2016/17 über Vorauszahlungen der Zuwendungen durch die Stadtgemeinde. Zusätzlich erhielt sie Vorauszahlungen aus einem Vertrag über Orchesterdienste mit dem Theater sowie aus Konzerteinnahmen, die die Glocke Veranstaltungs-GmbH (Glocke) für die Philharmoniker einzieht. Zum 31. August 2017 erhielten die Philharmoniker Vorauszahlungen der Stadtgemeinde von rd. 599 T€, des Theaters von rd. 220 T€ und der Glocke von weiteren rd. 100 T€.
- 65 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, bei den Philharmonikern darauf hinzuwirken, ihre Zahlungsfähigkeit aus eigenen Mitteln zu sichern. Das Ressort hat darauf verwiesen, die Gesamthöhe der Zuwendungen bestimme sich erst nach Ende der jeweiligen Spielzeit mit der Entscheidung des Senats über Erstattungen für Tariferhöhungen. Daher könne die Liquidität der Gesellschaft nur durch Vorauszahlungen sichergestellt werden.
- 66 Vorauszahlungen für die erwarteten Bedarfe der beiden Folgemonate sind zuwendungsrechtlich vorgesehen und daher nicht zu beanstanden. Erhebliche Vorauszahlungen durch die Glocke und das Theater führen jedoch dazu, dass der tatsächliche Liquiditätsbedarf der Philharmoniker nicht zutreffend abgebildet wird. Der Rechnungshof hält es auch im Sinne der Transparenz für erforderlich, dass die Philharmoniker in jedem laufenden Wirtschaftsjahr ihre Zahlungsfähigkeit ohne Vorauszahlungen Dritter sichern. Dazu müssten die Einnahmen der Philharmoniker erhöht oder ihre Ausgaben reduziert werden.

3 Institutionelle Förderung

- 67 Das Kulturressort gewährte den Philharmonikern die Zuwendungen auf der Grundlage von Zuwendungsanträgen und Wirtschaftsplänen, in denen die Plandaten für die Spielzeiten jeweils aus den Ist-Zahlen der Vergangenheit abgeleitet worden waren. Die institutionelle Förderung der Philharmoniker erhöhte sich von der Spielzeit 2014/15 zur Spielzeit 2016/17 um rd. 443 T€ und damit um rd. 10 %. Bei Gründung der GmbH im Jahr 2002 war geplant gewesen, 87 Stellen für Musikerinnen und Musiker zu finanzieren. Mittel für künftige Tarifsteigerungen sollte die Gesellschaft selbst erwirtschaften. Demgegenüber waren in den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 lediglich zwischen 79,5 und 82 Stellen besetzt. Trotz der geringeren Zahl der besetzten Stellen und gestiegener Zuwendungen waren die Philharmoniker in diesem Zeitraum nicht in der Lage, die Tarifsteigerungen selbst zu finanzieren. Vielmehr war es

erforderlich, den Philharmonikern dafür in den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 zusätzliche Mittel von insgesamt rd. 1,6 Mio. € zu gewähren.

- 68 Der Jahresabschluss der Philharmoniker wird spielzeitbezogen jeweils zum 31. August erstellt. Für die Spielzeit 2016/17 ist darin nicht berücksichtigt worden, dass das Ressort seine Zuwendung an die Philharmoniker für die Spielzeit 2015/16 im November 2016, also rückwirkend, um 181 T€ gekürzt hatte. Das Eigenkapital ist daher im Jahresabschluss 2016/17 zu hoch ausgewiesen. Anstelle von rd. 402 T€ betrug es unter Berücksichtigung weiterer Korrekturen tatsächlich lediglich rd. 231 T€. Es wäre erforderlich gewesen, diesen Jahresabschluss der veränderten Situation anzupassen, da er nicht die tatsächlichen Verhältnisse abbildete.
- 69 Das Ressort hat angekündigt, bei der Erstellung des nächsten Jahresabschlusses auf einen zutreffenden Ausweis des Eigenkapitals hinzuwirken.

4 Verträge mit dem Theater

- 70 Die Philharmoniker wirken als Orchester bei den Musikaufführungen des Theaters mit. Über diese Leistungen schlossen die Parteien im Jahr 2002 einen Vertrag mit einer Laufzeit von fünf Jahren, der sich jeweils um fünf Jahre verlängert, wenn er nicht mit einer Frist von 18 Monaten vor Vertragsablauf gekündigt wird. Dieser Vertrag läuft derzeit noch bis zum 31. Juli 2022. Er sieht vor, dass das Theater den Philharmonikern für bis zu 280 Orchesterdienste je Spielzeit rd. 2,6 Mio. € pauschal zahlt. Eine Anpassung der Vergütung an gestiegene Personalaufwendungen wegen Tarifsteigerungen oder an eine geringere Zahl tatsächlich geleisteter Dienste ist vertraglich nicht vorgesehen.
- 71 Im Interesse der Philharmoniker wäre es erforderlich gewesen, den Vertrag zum 31. Januar 2016 zu kündigen und neu zu verhandeln, um die tarifbedingten Personalkostensteigerungen einzubeziehen. In diesen Verhandlungen hätte das Theater seinerseits darauf dringen können, nur die tatsächlich erbrachten Dienste zu vergüten, da es bei den Philharmonikern seit Jahren deutlich weniger als die bis zu 280 pro Jahr vereinbarten Dienste angefordert hatte.
- 72 Der Rechnungshof hat näherungsweise errechnet, ab welchem Zeitpunkt unter Berücksichtigung beider gegenläufiger Effekte für die Philharmoniker Handlungsbedarf bestanden hätte. Zu Anfang der Vertragslaufzeit hätte die geringere Zahl der Dienste die tarifbedingt höheren Personalkosten auffangen können. Seit der Spielzeit 2013/14 kehrte sich dieser Effekt jedoch um. Im Zeitraum 2014/15 bis 2016/17 belasteten die Personalkostensteigerungen die Philharmoniker mit rd. 563 T€. Diese Entwicklung haben die Philharmoniker



jedoch nicht zum Anlass genommen, den Vertrag mit dem Theater neu zu verhandeln.

- 73 Der Rechnungshof hat empfohlen, für die Orchesterdienste anhand der Kostenrechnung der Philharmoniker eine zumindest kostendeckende Vergütung zu vereinbaren, die in regelmäßigen Abständen Tarifsteigerungen berücksichtigt.
- 74 Im September 2017 vereinbarten die Philharmoniker mit dem Theater, einen Ausgleich für nicht erbrachte Dirigate zu zahlen, obwohl die Philharmoniker nach dem ursprünglichen Vertrag von 2002 nicht verpflichtet waren, diese Dirigate zu erbringen. Der Ausgleich beläuft sich auf jeweils 80 T€ in den Spielzeiten 2017/18 und 2018/19 sowie 50 T€ ab der Spielzeit 2019/20. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, darauf hinzuwirken, dass die vertraglichen Leistungsbeziehungen zwischen Philharmonikern und Theater umfassend und unmissverständlich neu geregelt werden.
- 75 Das Ressort hat eingeräumt, die Entschädigungszahlung an das Theater lasse sich nicht aus einem unmittelbaren Vertragsverhältnis ableiten. Jedoch habe das Theater als Gesellschafter seinen Einfluss geltend gemacht und diese Zahlung erreicht. Das Ressort hat zugesagt, mit den Vertragsparteien Gespräche zu führen, um die Leistungsverhältnisse zu prüfen und die gegenseitigen Leistungen transparenter zu formulieren.

5 Musikwerkstatt

- 76 Zu den Aufgaben der Philharmoniker gehören auch die Nachwuchsförderung und die Musikvermittlung (Musikwerkstatt). Dazu führt die Gesellschaft Veranstaltungen für Kinder und Familien durch. Darüber hinaus bieten die Philharmoniker in Schulen Projektstage und Konzerte an. Sämtliche Veranstaltungen werden nicht von den Musikerinnen und Musikern der Philharmoniker, sondern von hierfür verpflichteten Honorarkräften durchgeführt.
- 77 In den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 konnten die Philharmoniker die Aufwendungen für die Musikwerkstatt etwa zu zwei Dritteln durch Spenden decken. In die Berechnung sind zusätzlich anfallende Kosten für Verwaltung, Geschäftsführung usw. nicht einbezogen. Mit der Musikwerkstatt wird somit keine Kostendeckung erreicht.
- 78 Veranstaltungen für Kinder und Familien haben festgelegte Preise. Für Veranstaltungen in den Schulen hingegen fehlen solche Festlegungen. Die den Schulen gegenüber abgerechneten Beträge variierten. So wurde beispielsweise ein Schulkonzert an verschiedenen Schulen mit Beträgen zwischen 3,52 €

und 5,24 € pro Kind in Rechnung gestellt. Für die Schülerinnen und Schüler dreier Schulen war das Konzert kostenfrei.

- 79 Der Rechnungshof hat empfohlen festzulegen, in welchem Umfang die Philharmoniker Veranstaltungen zur Nachwuchsförderung und Musikvermittlung künftig anbieten und wie viele Mittel des ihnen zur Verfügung stehenden Budgets sie dafür aufwenden können. Es bietet sich an, vorhandene Kennzahlen mit Budgets zu verbinden. Für den Schulbereich hat der Rechnungshof angeregt, dass Kulturressort und Philharmoniker anhand der tatsächlichen Kosten Preise für die einzelnen Veranstaltungsformate und mögliche Ermäßigungskriterien festlegen.
- 80 Das Ressort hat zugesagt, mit den Philharmonikern die Begrenzung des Budgets für Veranstaltungen der Musikwerkstatt zu erörtern. Zudem wolle es mit den Philharmonikern und dem Bildungsressort prüfen, ob eine allgemein gültige differenzierte Preisstruktur und Ermäßigungen aus sozialen Gründen eingeführt werden können.

6 Zuwendungen durch das Kulturressort

- 81 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle hat die Verwaltungsvorschriften zur LHO einzuhalten. Das Ressort beachtete die Anforderungen im Zuwendungsverfahren mit den Philharmonikern nicht durchgehend:
- Die Wirtschaftspläne zum Zuwendungsantrag enthielten keine vollständigen Mittelfristplanungen. Das Ressort beanstandete dies nicht.
 - Das Ressort bewilligte den Philharmonikern für die Spielzeiten 2015/16 und 2016/17 jeweils Zuwendungen, obwohl die Gesamtfinanzierung der Gesellschaft mit dem Zuwendungsbetrag ausweislich der Wirtschaftspläne nicht gesichert war. Von Seiten des Ressorts wäre es erforderlich gewesen, einen geänderten Wirtschaftsplan anzufordern. Erst auf Grundlage einer gesicherten Gesamtfinanzierung hätte die Zuwendung bewilligt werden dürfen.
- 82 Dokumente zur letzten, nach Auskunft des Ressorts im Jahr 2012 durchgeführten vertieften Verwendungsnachweisprüfung konnte es nicht vorlegen. Diese Unterlagen seien entsorgt worden. Zur Planung der nächsten vertieften Prüfung wäre es hilfreich gewesen, diese Unterlagen aufzubewahren.
- 83 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig sämtliche zuwendungsrechtlich erforderlichen Unterlagen anzufordern. Zudem hat er das Ressort



gebeten, Dokumente aus vertieften Verwendungsnachweisprüfungen stets bis zur nächsten vertieften Verwendungsnachweisprüfung aufzubewahren.

- 84 Bei institutionellen Förderungen ist nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO grundsätzlich eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Um den Erfolg erheben zu können, sind im Zuwendungsbescheid Ziele und messbare Kriterien sowie Berichtspflichten festzulegen. Das Ressort legte in seinen Zuwendungsbescheiden jedoch weder Ziele und Kriterien noch dazugehörige Berichtspflichten fest.
- 85 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Vorgaben des Zuwendungsrechts einzuhalten. In Zuwendungsbescheide sind konkrete Ziele aufzunehmen, die sich an dem Zweck ausrichten, der mit der Förderung verfolgt wird. Er hat angeregt, für die Leistungen der Philharmoniker Kennzahlen zu vereinbaren, beispielsweise
- Zahl der Sonder-, Gast- und philharmonischen Konzerte,
 - Umfang der Leistungen, die in der Musikwerkstatt erbracht werden sollen, sowie
 - angestrebte Auslastung der Dienste der Musikerinnen und Musiker.

Das Ressort hat das zugesagt.

7 Vergütungen der Geschäftsführung

- 86 Nach den Vorgaben für das Beteiligungsmanagement kann ein Geschäftsführungsvertrag einen Anspruch auf eine Tantieme enthalten. Die Tantieme soll sich an den Finanz- und Leistungszielen der Gesellschaft orientieren. Die Vorsitzende des Aufsichtsrats, die gleichzeitig Ressortvertreterin ist, vereinbarte mit den beiden Geschäftsführern der Philharmoniker in deren Anstellungsverträgen neben einem festen Gehalt auch die Zahlung einer erfolgsabhängigen Jahresprämie. Verfahren und Fälligkeiten sind danach im Voraus festzulegen.
- 87 Für die Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 wurde nicht ausgehandelt, für welche Leistungen solche Prämien gezahlt werden sollten. Dennoch erhielt ein Geschäftsführer in allen drei Spielzeiten erfolgsabhängige Jahresprämien. Sie überschritten die nach dem Anstellungsvertrag maximal zu gewährende jährliche Prämie durchschnittlich um rd. 50 %. Die Aufsichtsratsvorsitzende begründete die zusätzlichen Zahlungen mit dem über die Anforderungen an eine Geschäftsführung hinausgehenden Einsatz des Geschäftsführers, beispielsweise für die zukunftsfähige Ausrichtung des Orchesters.

- 88 Der Aufsichtsrat hätte nach den Regelungen des Beteiligungshandbuchs jährlich vorab festlegen müssen, welche Leistungen der Geschäftsführung erfolgsabhängig zu vergüten sind. Dies ist unterblieben. Daher lag keine Bewertungsgrundlage für die Höhe der Prämie vor. Bei den honorierten Aufgaben handelte es sich um reguläre Tätigkeiten einer Geschäftsführung, die nicht Gegenstand einer Vereinbarung über eine erfolgsabhängige Jahresprämie sein dürfen.
- 89 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, im Aufsichtsrat darauf hinzuwirken, dass im Voraus und schriftlich bestimmt wird, für welche Leistungen eine erfolgsabhängige Prämie gewährt werden soll. Zudem ist die vertraglich vereinbarte Höchstgrenze für die Prämie einzuhalten.
- 90 Das Ressort hat mitgeteilt, es halte die Tantiemезahlungen der Höhe nach für gerechtfertigt, weil der Geschäftsführer weitere Aufgaben in der Geschäftsführung übernommen habe. In dem neuen Geschäftsführungsvertrag wolle es jedoch auf Tantiemeregulungen zugunsten einer Gesamtvergütung verzichten.

8 Wirtschaftliche Risiken

- 91 Kulturressort und Philharmoniker haben für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. August 2022 einen Zuwendungsrahmenvertrag vereinbart. Danach gewährt Bremen den Philharmonikern für die Sicherstellung eines hochwertigen Kulturangebotes einen institutionellen Zuschuss von rd. 5 Mio. € pro Spielzeit. Für Tarifsteigerungen sollen darüber hinaus weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden, falls Haushaltsmittel hierfür bereitstehen.
- 92 Grundlage für den Vertrag war eine Planungsrechnung der Philharmoniker aus dem Jahr 2014. Die Zuwendungshöhe war somit nicht anhand aktueller Daten ermittelt worden.
- 93 Bei der Vertragsgestaltung wäre es darüber hinaus erforderlich gewesen, dass das Ressort mit den Philharmonikern Ziele zur Erfolgskontrolle der Geschäftsfelder vereinbart. Dazu gehört es festzulegen, in welchem Umfang nicht kostendeckende Angebote, beispielweise solche der Musikwerkstatt, finanziert werden können.
- 94 Die im Rahmenvertrag vereinbarte Zuwendungshöhe liegt im gesamten Vertragszeitraum jährlich nur um rd. 10 T€ über den gewährten Zuwendungen der Spielzeit 2016/17. Zusätzlich zu den jährlichen Tarifsteigerungen sind jedoch bereits zum jetzigen Zeitpunkt folgende weitere Kostensteigerungen und Ertragsrisiken absehbar:



- Wenn der Vertrag mit dem Theater über die Leistung von Orchesterdiensten (s. Tz. 70) wie vorgesehen erst im Jahr 2022 neu verhandelt wird, werden die Entgelte des Theaters nicht ausreichen, um die steigenden Kosten der Philharmoniker zu decken.
 - Für die Stelle des neuen Generalmusikdirektors werden den Philharmonikern höhere Aufwendungen als bislang entstehen. In den vier Spielzeiten ab 2018/19 werden gegenüber dem Vertrag mit dem ehemaligen Generalmusikdirektor insgesamt 83 T€ höhere Kosten anfallen. Da es sich hierbei nicht um Tarifsteigerungen handelt, bietet der gegenwärtige Zuwendungsrahmenvertrag keine Grundlage, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.
 - Weitere Kostensteigerungen werden sich aus der Zusage der Philharmoniker ergeben, dem Theater in den Spielzeiten 2017/18 und 2018/19 jeweils 80 T€ und ab 2019/20 weitere 50 T€ pro Spielzeit als Ausgleich zu zahlen (s. Tz. 74). Auch dafür sind im Zuwendungsrahmenvertrag keine zusätzlichen Mittel vorgesehen.
 - Zudem besteht das Risiko allgemeiner Kostensteigerungen, z. B. für Mieten und Energie. So lagen die Sachaufwendungen in der Spielzeit 2016/17 insgesamt um rd. 11 % über denen der Spielzeit 2013/14.
- 95 Das Eigenkapital der Gesellschaft betrug zum 31. August 2017 unter Berücksichtigung aller Korrekturen rd. 231 T€ (s. Tz. 68). Damit stehen den Philharmonikern nur geringe Mittel zur Verfügung, um künftige Ertragsrisiken sowie Kostensteigerungen zu kompensieren. Zur Sicherung der Liquidität waren die Philharmoniker bereits in der Vergangenheit auf Vorauszahlungen angewiesen (s. Tz. 64). Im Ergebnis ist die mit dem Zuwendungsrahmenvertrag beabsichtigte Planungssicherheit nicht umfassend gewährleistet. Sollten sich die Kosten nicht reduzieren lassen, müsste Bremen, um den Betrieb der Philharmoniker sicherzustellen und insoweit deutliche Einschnitte beim Personal zu vermeiden, zusätzliche Mittel - ggf. zulasten anderer Kultureinrichtungen - aufwenden.
- 96 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, von den Philharmonikern ein aktuelles Konzept für die Laufzeit des Zuwendungsrahmenvertrags anzufordern, aus dem hervorgeht, wie den beschriebenen Risiken steigender Kosten begegnet werden soll.
- 97 Das Ressort hat zugesagt, die Philharmoniker zu bitten, die aufgeführten Mehrbedarfe und deren Finanzierung in einer Mittelfristplanung darzustellen. Der Rahmenvertrag stelle dabei lediglich die verlässliche Basisförderung



der Philharmoniker dar. Das Ressort werde sich dafür einsetzen, die Finanzierung der Philharmoniker einschließlich der Tarifsteigerungen auch künftig sicherzustellen.

- 98 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Philharmoniker neben der zahlenmäßigen Mittelfristplanung auch darlegen, wie sie den Kostensteigerungen und Ertragsrisiken begegnen wollen. Nur so lässt sich einschätzen, welche Einsparungen sie selbst erwirtschaften können und welche Mehrbedarfe durch das Ressort auszugleichen wären.

Jugend

Betreuung unbegleitet eingereister junger Menschen

Nicht zuletzt die hohe Anzahl inzwischen volljährig gewordener junger Menschen im Jugendhilfesystem erfordert es, die Planung von Maßnahmen der Jugendhilfe und von möglichen Anschlussangeboten regelmäßig zu überprüfen.

1 Inobhutnahme in Bremen

- 99 Ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet einreisen, sind zu ihrem Schutz in Obhut zu nehmen. Örtlich und sachlich zuständig ist das Jugendamt, in dessen Bereich sie angetroffen werden. Bremen nahm insbesondere im Jahr 2015 mit rd. 2.700 jungen Menschen deutlich mehr unbegleitete Minderjährige aus dem Ausland auf als andere Städte. Dies stellte Bremen vor erhebliche Herausforderungen.
- 100 Bis Oktober 2015 verblieben die jungen Menschen zumeist am Ort der ersten Inobhutnahme und wurden dort bei Bedarf in weiteren Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder und Jugendhilfe - betreut. Um eine gleichmäßige Verteilung über das Bundesgebiet zu gewährleisten, trat zum November 2015 eine neue Regelung in Kraft. Seitdem werden neu eingereiste Kinder und Jugendliche zunächst vorläufig in Obhut genommen und anschließend nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Das Land Bremen ist danach verpflichtet, rd. 1 % der jungen Menschen dauerhaft aufzunehmen und zu betreuen.
- 101 In Zeiten hoher Zugangszahlen in den Jahren 2015 und 2016 brachte die Stadtgemeinde Bremen minderjährige unbegleitete Kinder und Jugendliche auch in Einrichtungen außerhalb des regulären Versorgungssystems der Hilfe zur Erziehung unter, z. B. in Hotels und Turnhallen. Wegen rückläufiger Zugänge konnten inzwischen alle Notunterkünfte geschlossen werden. Alle Kinder und Jugendlichen sind nun in Einrichtungen nach dem SGB VIII stationär untergebracht oder werden ambulant betreut. Dies kann z. B. durch betreutes Wohnen geschehen.
- 102 Zuständig für Koordinierung, Fachaufsicht und Controlling der Hilfe zur Erziehung ist in Bremen die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort). Sie entwickelt mit freien Trägern notwendige Konzepte für Unterbringungsformen sowie Hilfemaßnahmen und verantwortet

das dazugehörige Finanzvolumen. Das Landesjugendamt hat u. a. die Aufgabe, notwendige Voraussetzungen für Betriebserlaubnisse von Jugendhilfeeinrichtungen zu prüfen und sie zu erteilen. Das Jugendamt als Teil des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) der Stadtgemeinde ist zuständig für individuelle Hilfeplanungen und wählt Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung aus. Betreut und versorgt werden die jungen Menschen von freien Trägern.

- 103 Im Jahr 2017 beliefen sich die Ausgaben für minderjährige unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche auf rd. 95 Mio. €. Ende Dezember 2017 erhielten in der Stadtgemeinde rd. 1.700 dieser jungen Menschen Hilfen zur Erziehung.

2 Anschlussmaßnahmen für junge Volljährige

- 104 Grundlage für Hilfen zur Erziehung ist auch für unbegleitete ausländische Minderjährige die individuelle Hilfeplanung, die sich an den pädagogischen Bedarfen der jeweiligen Kinder oder Jugendlichen ausrichtet.
- 105 Für ältere Jugendliche schließen sich - je nach Grad der Selbstständigkeit - oft ambulante an stationäre Maßnahmen an. Dies setzt jedoch ausreichende Angebote voraus, aus denen Beschäftigte des AfSD für die von ihnen betreuten Jugendlichen die am besten geeignete Anschlusshilfe auswählen können.
- 106 Im Dezember 2017 hatten rd. 73 % der eingereisten Kinder und Jugendlichen die Volljährigkeit erreicht. Die Zahl junger Erwachsener, die über die Volljährigkeit hinaus weiterhin Hilfe zur Erziehung erhalten, nimmt nur langsam ab. So berichtete das Ressort der zuständigen Deputation, dass allein Mitte 2017 rd. 260 junge Volljährige weiterhin stationär untergebracht waren, weil u. a. ausreichend ambulante Anschlussmaßnahmen für junge Menschen fehlten, z. B. für betreutes Wohnen.
- 107 Es war absehbar, dass ein Großteil der in den Jahren 2015 und 2016 eingereisten Kinder und Jugendlichen binnen der nächsten Jahre volljährig werden würde. Das Ressort hat spät begonnen, gemeinsam mit dem AfSD und freien Trägern ausreichend bedarfsgerechte ambulante Anschlussmaßnahmen zu entwickeln. Fehlen passende Angebote, besteht das Risiko, dass junge Volljährige länger als ihren individuellen Bedarfen entsprechend in stationären Hilfen zur Erziehung verbleiben. Dies wird den betroffenen jungen Menschen nicht gerecht und verursacht Mehrausgaben für die Stadtgemeinde, da ambulante Maßnahmen im Regelfall weniger kostenintensiv sind. Weder das Jugendressort noch das AfSD hatten zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof ein umfassendes Konzept erarbeitet, das Hilfemaßnahmen für junge Volljährige beschreibt.



- 108 Der Rechnungshof hat das Jugendressort gebeten, gemeinsam mit dem AfSD notwendige Analysen und Planungen zu Zahl und Inhalt geeigneter Anschlussmaßnahmen zu entwickeln. Dies ist insbesondere angesichts der großen Zahl junger Volljähriger im Hilfesystem dringend geboten, um sie in ihre Selbstständigkeit zu begleiten und die Jugendhilfe der Stadtgemeinde auch finanziell deutlich zu entlasten. Dabei bietet es sich an, gemeinsam mit freien Trägern Maßnahmen zu entwickeln, die flexibel an sich ändernde Zugangszahlen und Altersstrukturen angepasst werden können.
- 109 Das Ressort hat dargestellt, es habe erst zeitversetzt mit dem Aufbau bedarfsgerechter Anschlussangebote für die Zielgruppe beginnen können. Ursache für den Verbleib junger Volljähriger in stationären Angeboten sei in erster Linie fehlender Wohnraum gewesen. Inzwischen habe das Ressort gemeinsam mit freien Trägern jedoch ein breites Angebot zum Übergang von stationären in ambulante Hilfen entwickelt und mit einem Controlling hinterlegt. Die Feststellungen des Rechnungshofs habe es zum Anlass genommen, die Daten des Jugendamts zur Gruppe junger Volljähriger zu aktualisieren und auszuwerten. Darauf aufbauend plane es weitere Maßnahmen, um die jungen Menschen auf die Selbstständigkeit vorzubereiten. Inzwischen werde der weit überwiegende Anteil aller volljährig gewordenen jungen Menschen ambulant betreut.
- 110 Der Rechnungshof sieht das Ressort auf dem richtigen Weg. Er hat empfohlen, die freien Träger kontinuierlich in den Planungsprozess einzubeziehen. Angesichts der sich verändernden Altersstruktur betroffener junger Menschen ist es erforderlich, Planungen für Maßnahmen der Jugendhilfe und für mögliche Anschlussangebote regelmäßig zu überprüfen und ggf. bedarfsgerecht anzupassen.

3 Bedarf an Betreuungsplätzen

- 111 Nachdem die Zugangszahlen zurückgingen und Notunterkünfte geschlossen werden konnten, hat das Jugendressort gemeinsam mit freien Trägern die Zahl der Unterbringungsplätze schrittweise reduziert. Dies war auch deshalb erforderlich, um Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich betreiben zu können.
- 112 Im Jahr 2016 hatte das Ressort mit 168 in andere Wohn- und Unterstützungsformen wechselnden Jugendlichen gerechnet. Für das Jahr 2017 ging es von weiteren 771 Jugendlichen aus. Auf Grundlage dieser Annahmen prognostizierte das Ressort für das Jahr 2018 rd. 200 freie Plätze in Einrichtungen für minderjährige unbegleitete Kinder und Jugendliche.

- 113 Um die Zahl der Betreuungsplätze an den Bedarf anzupassen, hat das Ressort Verhandlungen mit verschiedenen freien Trägern aufgenommen. Es verfolgt damit u. a. die Ziele, Einrichtungen mit auslaufender vertraglicher Bindung zu schließen und die fachliche Ausrichtung weiter bestehender Einrichtungen auf bisher nicht ausreichend gedeckte Bedarfe umzustellen.
- 114 In welchem Umfang das Ressort tatsächlich stationäre Betreuungsplätze abgebaut hatte, konnte es zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof ebenso wenig darlegen wie konkrete Planungen für die Zukunft. Die Insolvenz eines großen Trägers hat inzwischen zu einer Reduzierung der Gesamtkapazitäten beigetragen, ohne dass dies auf Planungsansätze des Ressorts zurückzuführen wäre.
- 115 Sind Einrichtungen zu gering ausgelastet, kann dies mittelfristig wirtschaftliche Risiken bergen, die sich auch nachteilig auf die Stadtgemeinde auswirken können. Angesichts der Altersstruktur der Jugendlichen im Hilfesystem (s. Tz. 106) ist es notwendig, den künftigen Bedarf an Plätzen festzustellen. Vorhandene Daten aus dem allgemeinen Fachcontrolling des Jugendressorts sowie im AfSD bekannte Bedarfe können dafür die Grundlage bilden. Darauf aufbauend bedarf es eines gesamtplanerischen Ansatzes zur erforderlichen Zahl an Betreuungsplätzen. Ein solcher Ansatz erfordert die Entscheidung, auf wie viele minderjährige unbegleitete Kinder und Jugendliche sich die Stadtgemeinde - einschließlich einer angemessenen Reserve für ggf. wieder ansteigende Zugangszahlen - einstellen will.
- 116 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, zunächst zu untersuchen, wie viele Plätze in Einrichtungen künftig benötigt werden. Er hat empfohlen, ein Controlling aufzubauen, um die Planungen in den Folgejahren fortschreiben zu können.
- 117 Das Ressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Es berichte den Fachgremien fortlaufend, wie sich der Bedarf an Betreuungsplätzen entwickle. Um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, habe es zunächst Gebäude überprüft, für die fortbestehende Zahlungsverpflichtungen eingegangen worden seien. Dazu habe es untersucht, ob sich Objekte für eine mittel- oder langfristige Nutzung durch die Jugendhilfe eignen würden und für welche Gebäude andere Nachnutzungen in Betracht kämen. Personalwechsel und Vakanzen hätten den Fortschritt der vom Ressort für dringlich gehaltenen Gesamtplanung verzögert. Noch im Laufe des Jahres 2019 solle eine übergreifende Planung mit dem bereits entwickelten Ziel verbunden werden, junge Volljährige in die Selbstständigkeit zu begleiten.



4 Betriebserlaubnis für betreute Wohnformen

- 118 Für den Betrieb einer Einrichtung oder einer sonstigen Wohnform, in der Kinder oder Jugendliche betreut und versorgt werden, benötigen freie Träger eine Betriebserlaubnis. Dazu hat Bremen „Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen und zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Land Bremen“ (Richtlinien) erlassen.
- 119 Nach den Richtlinien muss die betriebliche Situation der Einrichtungen personell, organisatorisch und wirtschaftlich gesichert sein, damit das Wohl der Minderjährigen gewährleistet ist. Bevor das Landesjugendamt eine Betriebserlaubnis erteilt, finden örtliche Prüfungen in den für die Betreuung vorgesehenen Einrichtungen freier Träger statt. Für den laufenden Betrieb von Einrichtungen geben die Richtlinien weitere örtliche Prüfungen vor. Freie Träger sind verpflichtet, die fachliche Eignung ihrer für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vorgesehenen Betreuungskräfte nachzuweisen. Beabsichtigte personelle Veränderungen sind dem Landesjugendamt zu melden.
- 120 Entgegen den Vorgaben der Richtlinien
- hat das Landesjugendamt örtliche Prüfungen nur im geringen Umfang durchgeführt;
 - haben nicht alle Träger das Landesjugendamt zeitnah und regelmäßig über Eignung des Personals und Personalveränderungen informiert;
 - hat das Landesjugendamt versäumt, sich Nachweise der wirtschaftlichen Sicherheit von freien Trägern vorlegen zu lassen.
- 121 Örtliche Prüfungen eröffnen die Möglichkeit, die personelle Situation und die materielle Ausstattung vor Ort näher zu betrachten. Sie schaffen die Grundlage dafür, beratend und ggf. steuernd - im Sinne des Wohls betreuter Kinder und Jugendlicher - eingreifen und so freie Träger unterstützen zu können.
- 122 In einem so sensiblen Bereich wie der Betreuung von Kindern und Jugendlichen ist es notwendig, nur qualifiziertes Personal zu beschäftigen. Dazu gehört es, dass freie Träger Personalübersichten zeitnah und vollständig vorlegen, Personalveränderungen melden sowie insbesondere die Eignung ihrer Beschäftigten überprüfen und bestätigen.
- 123 Es ist Aufgabe des Landesjugendamts, dies sicherzustellen und mit Stichproben - auch im Zuge örtlicher Prüfungen - zu kontrollieren sowie zu dokumentieren.



Hierzu sind die von freien Trägern regelmäßig zu liefernden Nachweise unverzichtbar.

- 124 Ohne den Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit vor Erteilung einer Betriebserlaubnis geht das Landesjugendamt erhebliche Risiken ein. Es erteilt Betriebserlaubnisse, ohne zu wissen, ob ausreichende finanzielle Reserven vorhanden sind. Dies hat auch die Innenrevision des Ressorts nach der Insolvenz eines großen Trägers festgestellt, die zu erheblichen finanziellen Nachteilen für Bremen führte.
- 125 Es ist daher notwendig, vor einer Betriebserlaubnis neben personellen und organisatorischen Voraussetzungen auch die wirtschaftliche Sicherheit freier Träger zu prüfen. Zwar lassen sich dadurch künftige finanzielle Probleme dieser Träger nicht mit Gewissheit erkennen. Schon bestehende Risiken werden aber frühzeitig sichtbar.
- 126 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig die Vorgaben der Richtlinien ausnahmslos zu beachten. Dazu gehört es, dass freie Träger gegenüber dem Landesjugendamt die in den Richtlinien vorgegebenen Nachweise erbringen.
- 127 Das Ressort hat erläutert, das Landesjugendamt führe örtliche Prüfungen anlassbezogen durch. In Zeiten hoher Zugangszahlen sei es sowohl bei Trägern als auch beim Landesjugendamt zu Überlastungssituationen gekommen. Inzwischen würden im regulären Verfahren erforderliche Nachweise vor Erteilung der Betriebserlaubnis geprüft. Einzelne Träger kämen ihrer Meldepflicht allerdings nicht von sich aus vollständig nach. Das Landesjugendamt werde dies künftig auch durch Prüfungen vor Ort stringenter verfolgen. Außerdem prüfe es derzeit die Abläufe zur Umsetzung der Richtlinien und standardisiere die Prozesse und deren Dokumentation.

Jugend

Finanzierungsrisiken in der Jugendhilfe

Um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden, ist ein Frühwarnsystem erforderlich, das Anzeichen für wirtschaftliche Schwierigkeiten freier Träger erkennt.

1 Schutz durch Inobhutnahme

- 128 Ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet einreisen, sind zu ihrem Schutz in Obhut zu nehmen. Bis zum Oktober 2015 wurden die jungen Menschen zumeist im Anschluss an die Inobhutnahme von demjenigen Jugendamt betreut, in dessen Zuständigkeitsbereich sie angetroffen worden waren. Sie wurden bei Bedarf in weiteren Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung von freien Trägern betreut, die für ihre Arbeit Entgelte erhalten.
- 129 Bremen nahm in den Jahren 2014 und 2015 deutlich mehr aus dem Ausland eingereiste unbegleitete Kinder und Jugendliche auf als andere Städte. Erst seit November 2015 werden solche Kinder und Jugendliche i. d. R. nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt.
- 130 Auch dadurch ging die Zahl der jungen Menschen, die in Bremen neu untergebracht werden mussten, stark zurück. Dies trug zu den Problemen einiger Träger bei, bestehende Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich zu betreiben. Der Stadtgemeinde Bremen ist durch Insolvenzen zweier Träger ein finanzieller Nachteil in Höhe von mehreren Millionen Euro entstanden.
- 131 In Bremen ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort) für Koordinierung, Fachaufsicht und Controlling der Hilfe zur Erziehung zuständig. Sie entwickelt mit freien Trägern notwendige Unterbringungsformen und Hilfemaßnahmen konzeptionell und verantwortet das dazugehörige Finanzvolumen. Das Jugendamt als Teil des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) der Stadtgemeinde ist zuständig für individuelle Hilfeplanungen der Hilfe zur Erziehung.

2 Finanzierung von Einrichtungen durch Abschlagszahlungen

- 132 Zur Zeit des stärksten Zustroms unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher erweiterte das Ressort mit Hilfe freier Träger das bestehende Angebot der Jugendhilfe deutlich. Aus Kapazitätsgründen war es seinerzeit weder

dem Ressort noch den freien Trägern möglich, Entgeltvereinbarungen für die Vielzahl neuer oder erweiterter Angebote zeitnah abzuschließen. Um dennoch den erforderlichen schnellen Auf- und Ausbau der Angebote zu ermöglichen und die Liquidität der Träger zu sichern, vereinbarte das Ressort mit ihnen Abschlagszahlungen. Sie dienten als Anschubfinanzierung und zum Aufrechterhalten des laufenden Betriebs, um unbegleitet eingereiste junge Menschen schnell unterbringen und versorgen zu können. Die freien Träger sollten die Abschläge zu vereinbarten Fälligkeitsterminen zurückzahlen.

- 133 In den Jahren 2014 bis 2016 zahlte die Stadtgemeinde an 17 freie Träger der Jugendhilfe rd. 24 Mio. € als Abschlagszahlungen aus. Allein ein großer Träger erhielt in diesem Zeitraum 33 solche Zahlungen in einer Gesamthöhe von rd. 7,7 Mio. €.
- 134 Weder Ressort noch freie Träger waren auf den deutlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen vorbereitet. Als später die Zugangszahlen rückläufig waren, hatten einige freie Träger Schwierigkeiten, erhaltene Abschläge zurückzuzahlen. Das Ressort stundete ihnen fällige Beträge und vereinbarte abweichende Ratenzahlungen.
- 135 Die mit den nicht vorhersehbaren Entwicklungen der Flüchtlingszahlen verbundene hohe Arbeitsbelastung trug dazu bei, dass der notwendige Überblick z. B. über gegenseitige offene Forderungen verloren ging. Mängel in Verwaltung und Buchhaltung einiger Träger führten zu einem teilweise unübersichtlichen Abrechnungswesen. Erschwerend kam hinzu, dass Auswertungen zur Abrechnungssituation von und mit einzelnen Trägern mit dem Fachverfahren des AfSD technisch nicht möglich waren.
- 136 Außerdem waren keine aufbereiteten Informationen zur Auslastung von Einrichtungen vorhanden, sodass sich die Verwaltung nicht in angemessenen Abständen ein Bild über mögliche Überkapazitäten machen konnte. Es ist nicht auszuschließen, dass rückläufige Einnahmen durch zu geringe Auslastung bei weitgehend gleichbleibenden Ausgaben zur Gefährdung der wirtschaftlichen Basis betroffener Träger und somit zu den Insolvenzen beitrugen.
- 137 Die Innenrevision des Ressorts prüfte die behördeninternen Abläufe im Zusammenhang mit der Finanzierung eines der insolventen Jugendhilfeträger. Der Revisionsbericht kam u. a. zu dem Schluss, dass trotz festgestellter Mängel die Verwaltung letztlich einen pragmatischen Weg gefunden hatte, dem gesetzlichen Auftrag zur Unterbringung der Kinder und Jugendlichen weitgehend gerecht zu werden. Die Innenrevision stellte allerdings einschränkend fest, dass es bereits zu Beginn des Jahres 2017 erste Zweifel an der wirtschaftlichen



Solidität des inzwischen insolventen Jugendhilfeträgers gegeben hatte und es wünschenswert gewesen wäre, diesen Zweifeln stärker nachzugehen. Aber auch der Träger hätte das Insolvenzverfahren sehr viel früher betreiben können und müssen. Abschließend wies die Innenrevision auch auf die Problematik fehlender Prüfrechte des Ressorts bei entgeltfinanzierten Leistungen der Träger hin, die einen vertieften Einblick in die finanzielle Situation einzelner Träger verhindere.

- 138 Im Sommer 2018 hatten 14 Träger ihre erhaltenen Abschläge im vollen Umfang zurückgezahlt. Nachdem die Innenrevision ihren Bericht zur Insolvenz des ersten Trägers vorgelegt hatte, forderte die zuständige Deputation - auch vor dem Hintergrund der Insolvenz eines zweiten Jugendhilfeträgers - das Ressort auf, im Herbst 2018 notwendige Maßnahmen für die Zukunft aufzuzeigen. Dem kam das Ressort im Dezember 2018 nach.

3 Notwendigkeit eines Frühwarnsystems

- 139 Das Jahr 2015 stellte Ressort und freie Träger mit der hohen Zahl unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher vor erhebliche Herausforderungen. Die erbrachte Leistung, alle angekommenen Kinder und Jugendlichen bestmöglich zu versorgen, verdient große Anerkennung. Gleichwohl geben die Insolvenzen zweier freier Träger Anlass, die Abläufe zu überdenken, um die Gefahr von Nachteilen für die Stadtgemeinde so weit wie möglich zu verringern.
- 140 Schon lange vor der Insolvenz des ersten freien Trägers gab es zunehmend Anhaltspunkte für wirtschaftliche Probleme auf Trägerseite und daraus resultierende finanzielle Risiken für Bremen. Bereits aufgrund der gesetzlichen Änderung der Verteilregeln zum November 2015 hätte sich das Ressort gemeinsam mit den Trägern auf die voraussichtlich veränderte Zahl der Neuzugänge und damit verbundene Einnahmerückgänge besser einstellen können.
- 141 Allerdings bereitete sich das Ressort nicht wirksam genug darauf vor, dass einige freie Träger zu lange an Einrichtungen festhielten, die womöglich aufgrund zu geringer Auslastung wirtschaftlich nicht mehr tragfähig waren. Da gleichzeitig der Überblick über die gegenseitig noch offenen Forderungen fehlte, entstand eine Situation, in der nicht rechtzeitig notwendige Konsequenzen aus sich abzeichnenden wirtschaftlichen Problemen gezogen wurden. Im Ergebnis konnten zwei Träger die erhaltenen Abschlagszahlungen nicht vollständig zurückzahlen.
- 142 Verschiedene Stellen innerhalb des Ressorts verfügten schon vor den Insolvenzen über Informationen, die Rückschlüsse auf Probleme der freien Träger

in deren Verwaltung und Buchhaltung zuließen. Beschäftigte des Ressorts erkannten die daraus entstehende drohende finanzielle Schieflage einzelner Träger. Dies führte aber nicht zu den notwendigen konsequenten Handlungsschritten im Ressort.

- 143 Auch wenn das wirtschaftliche Risiko für den Betrieb von Jugendhilfeeinrichtungen bei den entgeltfinanzierten Trägern liegt und das Ressort bei diesen Trägern keine Prüfrechte hat, ist es möglich und erforderlich, vorhandene Informationen zusammenzuführen und auszuwerten. Sie können im Sinne eines Frühwarnsystems Hinweise auf Risiken liefern, die finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde nach sich ziehen könnten. Fehlen solche Informationen für einen Überblick über die Auslastung von Einrichtungen, bietet der regelmäßige Austausch mit den freien Trägern in den verbindlich vorgeschriebenen Qualitätsentwicklungsdialogen Raum dafür, in angemessenen Abständen Informationen zu gewinnen. Das Qualitätsniveau kann auch durch wirtschaftliche Probleme berührt sein. Schon deshalb sind freie Träger nach den Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen im Land Bremen ohnehin verpflichtet, unverzüglich über wirtschaftliche Schwierigkeiten zu informieren.
- 144 Das Ressort hat die vorhandenen Informationen zur sinkenden Belegung von Einrichtungen einiger Träger nicht hinreichend gewürdigt. Es war absehbar, dass rückläufige Einnahmen zu wirtschaftlichen Problemen der Träger führen könnten. Damit waren nicht nur finanzielle Risiken verbunden, da die Betreuung durch wirtschaftlich angeschlagene Träger nicht mehr gewährleistet und Vorsorge für eine anderweitige Betreuung zu treffen war.
- 145 Bisher mangelt es an Festlegungen zu Geschäftsprozessen, die allen Beteiligten frühzeitig Klarheit über erforderliche Handlungsschritte bei sich abzeichnenden erheblichen wirtschaftlichen Problemen freier Träger verschaffen. Um rechtzeitige Vorkehrungen für eine Minimierung drohender finanzieller Nachteile treffen zu können, hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, notwendige Handlungsschritte zu beschreiben und Abläufe zu definieren. Informationspflichten über vorliegende Erkenntnisse sind genauso festzulegen wie Zuständigkeiten für abschließende Entscheidungen zum Vorgehen. Eine klare Zuordnung von Aufgaben für ein Frühwarnsystem ist notwendig, um eindeutige Strukturen zu schaffen.
- 146 Das Ressort vertritt die Auffassung, der Rückgang der Fallzahlen bei den zu versorgenden unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen und die geringe Auslastung der betriebenen Einrichtungen sei nicht ursächlich für die Insolvenzen beider Träger gewesen. Vielmehr seien sie - nach Erkenntnissen des Ressorts aus den Insolvenzverfahren - auf Missmanagement zurückzuführen.



Das wirtschaftliche Risiko des Betriebs von Einrichtungen zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen trügen allein die freien Träger. Das Ressort unterliege einem Kontrahierungszwang und verfüge nicht über die rechtlichen Instrumente, die wirtschaftliche Situation von Trägern zu prüfen.

- 147 Ungeachtet dessen hat das Ressort im Dezember 2018 der Deputation für Soziales, Jugend und Integration über den Umgang mit den Empfehlungen der Innenrevision berichtet und Maßnahmen dargelegt, um Risiken erkennen zu können. So hofft das Ressort, durch die beabsichtigte Einführung einer neuen Software für die Jugendhilfe wirtschaftliche Schwierigkeiten freier Träger elektronisch unterstützt schneller und besser erkennen zu können. Daneben will es Informationen zu Auffälligkeiten, die an verschiedenen Stellen des Jugendressorts und AfSD erkannt werden, künftig an zentraler Stelle bündeln. Ziel ist es, diese Informationen zu einer monatlichen Risikoanalyse und Gesamtbewertung zusammenzuführen. Das Ressort geht davon aus, damit die Risikoeinschätzung deutlich zu verbessern, auch wenn sich dadurch Fehlentwicklungen in der Verantwortung der freien Träger letztlich nicht verhindern ließen.
- 148 Diese der Deputation dargestellte Konzeption entspricht den Empfehlungen des Rechnungshofs. Das Ressort hat zudem zugesagt, ausgehend von den notwendigen Handlungsschritten die Abläufe, Informationspflichten sowie Zuständigkeiten für die Risikobewertung verbindlich vorzuschreiben.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 11. Februar 2019

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten