

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 1999

über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 1997

**Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hj.	Haushaltsjahr
HKR-ADV-Best	Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
Hst.	Haushaltsstelle
HV	Haushaltsvermerk
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SaBremR	Sammlung des bremischen Rechts
SGB	Sozialgesetzbuch
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften

Jahresbericht 1999 (Land)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I. Vorbemerkungen	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1-2
2. Entlastung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	3
3. Rechnung des Rechnungshofs	4
II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1997 (einschließlich Stellenplan)	5-10
III. Haushaltsrechnung 1997	
1. Vorlage	11
2. Form und Gliederung	12
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	13
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	14
5. Finanzierungssaldo	15
6. Ausgabereste	16
7. Gegenüberstellung von Soll und Ist bei Investitionen und Schulden	17
8. Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 1 Nr. 2 LHO)	18-22
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben	23-30
10. Nicht erreichte Einnahmeanschläge	31-32
11. Finanzierung von Maßnahmen über außerhaushaltsmäßige Konten	33-36
12. Aufnahme von Krediten 1997	37-44
IV. Entwicklung der Haushaltslage bis 1998; Ausblick auf die Entwicklung bis zur Beendigung der Sanierungshilfen	
1. Allgemeines	45
2. Ausblick auf die Entwicklung bis zur Beendigung der Sanierungshilfen	46-49
3. Schulden 1998	50-51
4. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 1998	52-54
5. Personalhaushalt	55-60
V. Allgemeine Prüfungsergebnisse	
1. HKR-ADV-Mindestanforderungen	61-64
2. Personalaktenführung	65-68
3. Langzeiterkrankungen im bremischen öffentlichen Dienst	69-129
VI. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Senatskommission für das Personalwesen	
Beurlaubung Bediensteter u. a. für Tätigkeiten bei Einrichtungen außerhalb der Verwaltung	130-156
Inneres	
Statistisches Landesamt	157-198

Jugend und Soziales	
Eingliederungshilfe für Behinderte	199-244
Gesundheit	
Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material und Personal des Dienstherrn im Rahmen von Nebentätigkeiten beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin	245-266
Wirtschaft	
Förderung des Informationsstandes im betriebswirtschaftlichen Bereich im Rahmen des Mittelstandsförderungsprogramms	267-299
Finanzen	
1. Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremen-Ost	300-333
2. Bearbeitung von Steuerfällen beim Finanzamt Bremerhaven	334-353
VII. Vermögen und Schulden	
1. Vermögensnachweis	354-355
2. Überwachung des Staatsschuldbuches	356
3. Bürgschaften und Garantien	357-360
VIII. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	
1. Allgemeines	361
2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1997	362

I. Vorbemerkungen

1. Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof prüft und überwacht gemäß § 88 Abs. 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für die Bürgerschaft in einem Bericht zusammen, den er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet (§ 97 Abs. 1 LHO).

Der hiermit erstattete Bericht des Jahres 1999 dient der Bürgerschaft (Landtag) insbesondere als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnung 1997. In diesen Jahresbericht wurden jedoch nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1997, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen.

- 2 Der Rechnungshof hat - wie auch alle anderen Rechnungshöfe - seine Prüfung beschränkt; er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen. Einer der Gründe dafür liegt in der zunehmenden Verlagerung der Finanzkontrolle von der klassischen Prüfung von Belegen zu Querschnitts- und Themenprüfungen.

Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass die in seinen jährlichen Berichten enthaltenen Wahrnehmungen, Feststellungen und Beurteilungen hauptsächlich in der Aufdeckung von Fehlern und in Beanstandungen zum Ausdruck kommen.

Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den dargestellten Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwendungen in seinem Jahresbericht berücksichtigt.

Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1997 der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) wird in einem gesonderten Jahresbericht dargestellt.

2. Entlastung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996

- 3 Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 1995 in ihrer Sitzung am 17. Dezember 1998 und für das Haushaltsjahr 1996 in ihrer Sitzung am 20. Mai 1999 Entlastung erteilt.

3. Rechnung des Rechnungshofs

- 4 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat die Prüfung ihrem ständigen Rechnungsprüfungsausschuss übertragen, der seinen Bericht mit dem Antrag auf Entlastung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1997 am 23. März 1999 der Bürgerschaft vorgelegt hat. Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1997 am 20. Mai 1999 Entlastung erteilt.

II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1997 (einschließlich Stellenplan)

- 5 Die Bürgerschaft (Landtag) beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 140). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 5.715.918.970 DM festgestellt. Der Stellenplan wies 7.218,65 Planstellen, 3.807,33 Stellen für Angestellte und 671,15 Stellen für Arbeiter aus.

Durch Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1997 (Nachtragshaushaltsgesetz - Land - 1997) vom 25. März 1997 (Brem.GBl. S. 131) wurde u. a. der Haushaltsplan im Wesentlichen wegen zwischenzeitlich verminderter Steuereinnahmen in Einnahme und Ausgabe auf den reduzierten Betrag von 5.575.581.530 DM festgestellt.

- 6 Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Dies ergibt sich aus § 18

Abs. 1 Halbsatz 1 LHO. Schon vor der Änderung der Landesverfassung im März 1998 ergab sich dies bei verständiger Auslegung auch aus der Verfassung (vgl. Jahresbericht 1990 - Land -, Tz. 19 ff.). Seit der Änderung der Landesverfassung ist dies ausdrücklich in Art. 131 a Satz 2 LV geregelt, so dass ein Verstoß gegen § 18 Abs. 1 LHO zugleich auch ein Verstoß gegen die Verfassung ist. Für konsumtive Ausgaben dürfen also grundsätzlich keine Krediteinnahmen eingeplant werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (a. a. O. Halbsatz 2) - vgl. im Übrigen Jahresbericht (Land) Tz. 49.

7 Berechnungen des Rechnungshofs zur Frage der Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung nach § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlätze einschl. Nachtragshaushalt)		Land	Stadtgemeinde	Zusammengefasst
Pos.	Anschlätze, Summen	DM	DM	(bereinigt) ¹⁾ DM
1	Investitionsausgaben (brutto) ²⁾	780.648.680	415.828.150	1.080.361.050
2	abzögl. Investitionseinnahmen ³⁾	140.552.400	269.971.680	294.408.300
3	bereinigte Investitionsausgaben (Nettoinvestitionen)	640.096.280	145.856.470	785.952.750
4	Nettokreditaufnahme	- 736.564.600	642.696.890	- 93.867.710
5	Sanierungszahlungen	1.800.000.000		1.800.000.000
6	bereinigte Nettokreditaufnahme	1.063.435.400	642.696.890	1.706.132.290
7	Überschreitung der Nettoinvestitionen (Pos. 6 abzögl. 3)	423.339.120	496.840.420	920.179.540

- 1) Bei den zusammengefassten Beträgen werden sowohl bei den Investitionsausgaben als auch bei den Einnahmen gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.
- 2) Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, aus sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander.
- 3) Die Investitionseinnahmen setzen sich zusammen aus
 - a) Erlösen aus Vermögensveräußerungen (5,5 Mio. DM beim Land, 139,5 Mio. DM bei der Stadt),
 - b) Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (125,5 Mio. DM beim Land, 17,4 Mio. DM bei der Stadt) sowie
 - c) aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander (9,5 Mio. DM beim Land, 113,1 Mio. DM bei der Stadt).

8 Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme beim Land nach Bereinigung der Haushaltsplandaten um den Betrag der Sanierungszahlung des Bundes in Höhe von 1,8 Mrd. DM mit rd. 423,3 Mio. DM wesentlich überschritten. D. h., es wurde bereits bei der Haushaltsaufstellung eine Unterdeckung der laufenden Rechnung („Betriebsverlust“) in vergleichbarer Höhe eingeplant. Bei der Stadtgemeinde ergab sich eine Überschreitung der Höchstgrenze um rd. 496,8 Mio. DM und bei zusammengefasster Betrachtung der beiden Haushalte somit eine Überschreitung von rd. 920,2 Mio. DM.

Die Beträge in der o. a. Berechnung entsprechen nicht denen der Aufstellung „Gesamtzahlen 1995 bis 1997“ (Land und Stadt zusammengefasst) in der Anlage 1 zum Bericht der Haushaltsausschüsse zur Einbringung der Haushaltsentwürfe in die parlamentarische Beratung. Dort wurden als Entwurf für das Haushaltsjahr 1997 unter „§ 18 LHO mit Sanierungsbetrag - aktualisiert -“ eine Unterschreitung in Höhe von 1.118,0 Mio. DM und unter „§ 18 LHO ohne Sanierungsbetrag - aktualisiert -“ eine Überschreitung in Höhe von 682,0 Mio. DM genannt. Zum einen haben sich nach der Erstellung der Anlage 1 während der anschließenden Haushaltsberatungen noch geringfügige Änderungen ergeben. Vor allem sind aber noch Änderungen, und zwar erhebliche Verschlechterungen, dadurch eingetreten, dass mit dem Nachtragshaushalt nennenswerte Ausgabereduzierungen auch im investiven Bereich beschlossen wurden, denen im Einnahmehereich zwar Reduzierungen gegenüberstanden, nicht jedoch bei den Einnahmen durch Kreditaufnahmen. Dort wurden - bei zusammengefasster Betrachtung - 29,5 Mio. DM mehr an Einnahmen eingeplant. Der Rechnungshof hält es für geboten, im Falle der Einbringung von Nachtragshaushalten dem Parlament auch eine gegenüber der ursprünglichen Haushaltsplanung aktualisierte Berechnung zur Frage der Einhaltung von § 18 Abs. 1 LHO vorzulegen.

- 9 Nach dem Berechnungsschema des Senators für Finanzen hätte sich bei Einbeziehung des Sanierungsbetrages eine Unterschreitung in Höhe von 1.031,3 Mio. DM ergeben und eine Überschreitung in Höhe von 768,7 Mio. DM, wenn der Sanierungsbetrag für die Berechnung nach § 18 Abs. 1 LHO außer Betracht gelassen worden wäre. Die erhebliche Differenz zu dem vom Rechnungshof ermittelten Betrag ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Senator für Finanzen - wie schon für das Vorjahr - Erlöse aus Vermögensveräußerungen bei der Erhebung der von den Bruttoinvestitionen abzuziehenden sog. Investitionseinnahmen nicht mitrechnet. Für das Jahr 1997 machte dies im Haushaltsplan immerhin 44,7 Mio. für die Veräußerung von Grundstücken und 100 Mio. DM für die Veräußerung von Beteiligungen aus.
- 10 Der Rechnungshof hat in seinem vorigen Jahresbericht auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Berechnungsschemas beim Bund und in den Ländern hingewiesen, gleichzeitig aber auch darauf, dass er die Einnahmen aus den Verkaufserlösen als höchstgrenzenmindernd ansieht (s. Jahresbericht 1998 - Land -, Tz. 7 f.). Der Rechnungsprüfungsausschuss ist dem bei der Beratung des Berichtes beigetreten. Die Bremische Bürgerschaft - Landtag - hat in ihrer Sitzung am 20. Mai 1999 entsprechend beschlossen. Der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass der Beschluss des Parlaments ab sofort beachtet wird (vgl. im Übrigen Tz. 5 des Jahresberichts- Stadt -).

III. Haushaltsrechnung 1997

1. Vorlage

- 11 In Ausführung des Art. 133 LV hat der Senat die vom Senator für Finanzen gemäß §§ 80 bis 83 und 85 LHO aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1997 durch Mitteilung vom 3. November 1998 (Drs. 14/1157) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und gemäß § 84 LHO erläutert.

2. Form und Gliederung

- 12 Wie in den Jahren zuvor, wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen. Die Ergebnisse der einzelnen Titel sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.

Die Haushaltsrechnung enthält als Anlagen Übersichten über erhebliche Solländerungen im Haushaltsjahr, über erhebliche Abweichungen zwischen Anschlag- und Ist-Beträgen (jeweils einschließlich Erläuterungen) und über Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben sowie Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge. Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO außerdem der Vermögensnachweis einschließlich Übersichten über Beteiligungen, Wertpapiere, Forderungen, Rücklagen, Treuhandvermögen bei der Hanseatischen Industrie-Beteiligungen GmbH (HIBEG) - einschließlich Verpflichtungen - (vgl. im Übrigen Tz. 362) und über Schulden und Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen vorgelegt. Ein als Anlage neu enthaltener Schuldenposten betrifft die Fischereihafenschleuse in Bremerhaven. Er wird in der Haushaltsrechnung als „Sondervermögen“ bezeichnet; hierfür fehlt es jedoch an der Rechtsgrundlage.

Der Senat hat darüber hinaus auch wieder über den Grundbesitz der Freien Hansestadt Bremen berichtet. Wie schon für 1996 hat er die Flächengrößen tabellarisch mitgeteilt, für 1997 aber zusätzlich die Veränderungen dieses Jahres mit aufgenommen. In einer weiteren Anlage wurde ergänzend eine Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Haushalte der Hochschulen aufgenommen. Die Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung des ersten und einzigen Eigenbetriebes des Landes „Justiz-Dienstleistungen“, die gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 der Haushaltsrechnung in Kurzfassung beizufügen waren, fehlt, weil bei Drucklegung Ende 1998 noch kein geprüfter Jahresabschluss zur Verfügung stand.

3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)

- 13** Die in der Haushaltsrechnung 1997 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen überein. Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Belegung ergab die überwiegend nur stichprobenweise Prüfung der Einnahmen und Ausgaben keine Mängel.

4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 14** Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 1997 ist auf Seite 20 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Gemäß § 25 Abs. 1 LHO wurde der Haushaltsabschluss als Ist-Abschluss durchgeführt. Das hiernach maßgebende kassenmäßige Jahresergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 Nr. 1 LHO) war ausgeglichen. Weil Vorjahresalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der Salden der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Reste, § 83 LHO) führte zu einem Überschuss von 5.498.925,30 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 62.196.025,29 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Ausgaberesten (Ausgabereiste abzüglich Vorgriffe), die in einen Ist-Abschluss nicht einbezogen und deshalb auch in dessen Rahmen nicht mehr abgedeckt werden. Der Senator für Finanzen weist jedoch in dem Haushaltsabschluss auf die voraussichtliche Deckung durch neue Reste des Folgejahres 1998 hin.

Im Haushaltsjahr 1998 sind tatsächlich Reste in Höhe von 80,5 Mio. DM verblieben, so dass eine besondere Deckung, etwa durch zusätzliche Veranschlagung (§ 19 Abs. 2 LHO a. F.), unterbleiben konnte.

5. Finanzierungssaldo

- 15** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO für das Haushaltsjahr 1997 ist auf Seite 21 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt einschließlich Sanierungsbetrag, aus Entnahmen von Rücklagen und aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages). Für Bremen wird zusätzlich sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb des Haushalts herausgerechnet. Von geringfügigen Abweichungen abgesehen ist dies jedoch für den Saldo abschlussneutral.

Für das Jahr 1997 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 1.100.535.891,29 DM auf. Unter Einbeziehung des Sanierungsbetrages von 1,8 Mrd. DM betrug der positive Saldo 699.464.108,71 DM.

Der Senator für Finanzen hat unter Berücksichtigung des Sanierungsbetrages für Stadt und Land zusammengenommen einen positiven Saldo von 110.793.533,07 DM mitgeteilt.

6. Ausgabereiste

- 16** Der Sollüberhang bei übertragbaren Ausgabebetiteln mit unverbrauchten Mitteln betrug am Jahresende rd. 277,5 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 208,3 Mio. DM nicht weiter in Anspruch genommen, so dass noch rd. 69,2 Mio. DM an Ausgabereisten verblieben. Das sind - wie schon 1996 - rd. 1,2 % des Ausgabevolumens. Die verbliebene Restesumme wurde in gleicher Höhe als Haushaltsrest in das nächste Haushaltsjahr übernommen.

Bei dem auf Seite 20 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von rd. 62,2 Mio. DM an Ausgabereisten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. a. Tz. 14).

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste in den letzten Jahren:

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1987	94.917	1,8
1992	120.440	1,9
1993	128.400	2,3
1994	91.954	1,6
1995	89.105	1,6
1996	71.982	1,2
1997	69.2121,2	

7. Gegenüberstellung von Soll und Ist bei Investitionen und Schulden

- 17 Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 12); aus dem Zahlenwerk ist jedoch nicht ohne weiteres abzulesen, wie sich das Verhältnis von Investitionen und Schulden im tatsächlichen Haushaltsverlauf jeweils gegenüber den Anschlägen und zueinander entwickelt hat. Würde man nach dem Schema der Berechnung zur Einhaltung der Kreditobergrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 7) eine Vergleichsberechnung durchführen, wie sich im Haushaltsjahr 1997 das Ist zum Soll entwickelt hat, ergibt sich folgendes Bild:

Soll-Ist-Gegenüberstellung bei Investitionen und Schulden 1997					
		Plan-Soll DM	Ist DM	Veränderung DM	
1	Nettoinvestitionen	640.096.280	546.178.392	- 93.917.888	weniger
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.063.435.400	1.123.875.212	60.439.812	mehr
3	Überschreitung	423.339.120	577.696.820	154.357.700	mehr

Die schon im Nachtragshaushalt erkennbaren Investitionsreduzierungen einerseits bei gleichzeitig nicht zurückgehenden, sondern steigenden Nettokreditaufnahmen andererseits haben sich im tatsächlichen Haushaltsverlauf fortgesetzt: Der sich bei Nichtansetzung des Sanierungsbetrages ergebende rechnerische Überschreibungsbetrag des Solls hat sich um weitere 154,4 Mio. DM auf 577,7 Mio. DM erhöht; gegenüber dem Vorjahr - das durch eine sehr hohe investive Zuweisung an die Stadt geprägt war, aber gleichzeitig eine höhere tatsächliche Nettokreditaufnahme aufwies - ist die Summe der Ist-Überschreitungen um rd. 46,9 Mio. DM gesunken.

8. Haushaltsüberschreitungen 1997 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

- 18 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung oder - im Falle von Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO i. V. m. § 2 Haushaltsgesetz 1997 - unter einen gemeinsamen Deckungskreis fallen. So weit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig Nachbewilligungen zu beantragen (§ 37 LHO). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, ist dies ein Verstoß gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Die seit 1996 geltenden Regelungen zur erweiterten Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung hatten zur Folge, dass der Senator für Finanzen bei Überschreitungen des Mittelrahmens einen Ausgleich auch durch Verminderung von Zuführungsbeträgen zur Rücklagenbildung oder sogar durch Bildung von Verlustvorträgen akzeptiert hat (s. Jahresbericht 1998 - Land -, Tz. 17).
- 19 Haushaltsüberschreitungen sind aus der Haushaltsrechnung nicht ersichtlich und können auch der bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten vollständigen Gesamtrechnungsnachweisung nicht ohne weiteres entnommen werden. Wegen der in den letzten Jahren immer vielfältiger gewordenen Deckungsmöglichkeiten von Ausgabemitteln (Deckungskreise mit jeweils zahlreichen Ti-

teln, Rücklagemöglichkeiten und erweiterte Übertragbarkeiten) ist für die Erfassung der Überschreitungsfälle ein höherer Aufwand notwendig geworden.

- 20** In 29 Einzelfällen sind Haushaltsüberschreitungen mit einer Gesamtsumme von 2.674.255,78 DM vorgekommen. Hierbei handelt es sich sowohl um übertragbare als auch um nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof sieht von einer getrennten Darstellung an dieser Stelle ab, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen (s. Tz. 19) der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann. Ein Ausgleich überschrittener Beträge muss unabhängig davon, ob es sich um übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel handelt, in jedem Fall gewährleistet sein.
- 21** Die o. a. Fälle bestehen im Wesentlichen aus folgenden Einzelfällen von über 10.000 DM bzw. über 1.000 DM, wenn von letzteren mehrere in einem Haushaltsbereich vorgekommen sind:

Kapitel	Titel/ Deckungskreis	Betrag	Kapitel	Titel/ Deckungskreis	Betrag	
0030	532 75-9	8.259,30	Übertrag	9	875.304,64	
0030	539 99-0	1.627,82	0706	661 22-0	331.632,00	
0030	812 05-0	27.245,33	0706	891 22-6	442.400,00	
0111	0730	556.108,38	0980	671 10-8	687.814,23	
0120	984 09-8	11.810,00	0981	0191	3.687,80	
0600	0642	51.979,08	0981	0198	186.952,96	
0601	0128	4.500,00	0981	893 04-2	5.000,00	
0601	0129	1.921,31	0990	0204	21.289,53	
0601	0647	211.853,42	0994	0209	118.956,51	
Fälle, Zw.summe		9	875.304,64	Fälle, Summe:	17	2.673.037,67

- 22** Der Überschreibungsbetrag von 556.108,38 DM im Kapitel 0111, Deckungskreis 0730 resultiert aus einer Überschreitung bei der Haushaltsstelle 0111/720 10-0, Umbau der Untersuchungshaftanstalt. Dort war bereits im Haushaltsjahr 1995 eine Überschreitung in größerer Höhe entstanden (s. Jahresbericht 1997 - Land -, Tz. 26). Die Überschreitung wirkte in den Folgejahren fort, weil das Justizressort und die mitbeteiligte bauende Dienststelle sich nicht bereit fanden, aus ihren Haushalten Deckungsmittel für eine zum Ausgleich der Überschreitung notwendige Nachbewilligung zur Verfügung zu stellen. Auf Veranlassung des Rechnungshofs ist es dem Senator für Finanzen gelungen, eine weitere Überschreitung im Haushaltsjahr 1998 zu vermeiden, indem er im Zuge der Abschlussbuchungen eine Nachbewilligung unter Einsparung anderer Ausgabemittel des Justizressorts verfügt hat, die nicht zur Übertragung als Haushaltsrest vorgesehen gewesen waren.

Die weiteren Fälle hat der Rechnungshof stichprobenweise geprüft. Er hat sich dabei auf nähere Erläuterungen des Senators für Finanzen gestützt und sonst eigene Erhebungen angestellt. Gründe für die Überschreitungen waren oft versehentlich nicht rechtzeitig gestellte Nachbewilligungsanträge oder versehentlich unterbliebene Zuordnungen von Einzeltiteln zu Deckungskreisen. So überschrittene Beträge waren durch Wenigerausgaben an anderer Stelle in ihrer Wirkung für den Ressorthaushalt insgesamt neutral.

9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben

- 23** Der Rechnungshof hat nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO auch über Abweichungen vom Haushaltsplan zu berichten, die dadurch entstehen, dass veranschlagte Minderausgaben nicht erwirtschaftet wurden.

Für das Haushaltsjahr 1997 sind durch das Haushaltsgesetz vom 18. Juni 1996 im Haushalt des Landes 23,3 Mio. DM an Minderausgaben veranschlagt worden. Sie verteilen sich auf 21 Haushaltsstellen (s. Tz. 25 - 27)

- 24** Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 25. März 1997 hat die Bürgerschaft (Landtag) zusätzlich 45 Minderausgabeposten durch Minus-Anschlag mit einer Gesamt-

summe von 71,2 Mio. DM in den Haushalt eingestellt (globale, kapitelbezogene Investitionskürzungen sowie Minderausgabe-Veranschlagungen der Gruppe 974). Diese Minderausgaben waren ebenfalls zu erwirtschaften.

Um die Erwirtschaftung mit Hilfe des Controlling-Verfahrens besser überwachen zu können, hat der Senator für Finanzen bei 44 der Ausgabenposten haushaltstechnisch eine Sperre angebracht, mit der er formal die Aufhebung der globalen Ausgabereduzierung bewirkt hat. Dessen ungeachtet wurde die Erwirtschaftung der beschlossenen Minderausgaben mittels gezielter, ressortmäßiger Einzelbearbeitung betrieben und auch der staatlichen Finanzdeputation gegenüber dargestellt (Vorlage 14/185 vom 16. Januar 1998 für die Sitzung der Finanzdeputationen am 23. Januar 1998). Die Erwirtschaftung erfolgte - auf die Ebene des sog. Senatorenbudgets bezogen - jedoch nicht nach Land und Stadt getrennt (s. hierzu Tz. 26). Der Senator für Finanzen hat dazu ausgeführt, dass bei derartigen flächendeckenden, auf unterjährig erwarteten Haushaltsverschlechterungen beruhenden Minderausgabe-Veranschlagungen die genaue Größenordnung pro Landes- und Stadtbereich eines Ressorts nur schwer vorhergesehen werden könne. Die übergreifende Nachweisführung bei der Erwirtschaftung habe jedoch nicht zu Vermögensverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften geführt.

Einer der 45 Ausgabenposten wurde nicht mit einer Minus-Sperre belegt (s. dazu Tz. 30).

Zu Erwirtschaftung im Einzelnen:

25 Wie für 1996 wurde in zeitgleicher Beschlussfassung (sog. Doppelhaushalt) auch im Haushaltsgesetz 1997 mit 8,8 Mio. DM, verteilt auf sieben Haushaltsstellen in einem Kapitel (Allgemeine Bewilligungen für Hochschulen), für das Ressort Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport eine - zunächst globale - Ausgabenreduzierung beschlossen. Hinzu kamen durch den Nachtragshaushalt rd. 10,6 Mio. DM veranschlagte Minderausgaben in zwei Haushaltsstellen desselben Kapitels. Die Erwirtschaftung dieser Minderausgaben-Anschläge erfolgte - zusammen mit der Umsetzung einer Haushaltssperre von rd. 3,2 Mio. DM (Bewirtschaftungsmaßnahme des Senats) - haushaltsstellengerecht zum Ende des Haushaltsjahres 1997. Für einen Teilbetrag in Höhe von 2,4 Mio. DM nachgewiesener Mehreinnahmen des Ressorts lag die Zustimmung der Deputation für Finanzen vor (§ 10 Abs. 5 Satz 2 HG).

26 Bei 13 Haushaltsstellen - die es ebenfalls bereits 1996 gegeben hat - sind global, jedoch für bestimmte, begrenzte Ausgabenbereiche 14,0 Mio. DM Minderausgaben in mehreren Kapiteln des Ressorts Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten (12 Haushaltsstellen, zusammen 13,0 Mio. DM) und in einem Fall in einem Kapitel des Ressorts Häfen, überregionaler Verkehr und Außenhandel (1 Mio. DM) veranschlagt worden.

Das Wirtschaftsressort hat die veranschlagten Minderausgaben durch nicht getätigte Ausgaben erwirtschaftet - allerdings nicht getrennt nach Stadt und Land. Zur weiteren Sachverhaltsdarstellung und -bewertung verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen zu Tz. 23 in seinem Jahresbericht 1998 für das Haushaltsjahr 1996. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die vom Rechnungshof monierte gebietskörperschaftsübergreifende Nachweisung der Erwirtschaftung bei der Beratung des Jahresberichts für das Haushaltsjahr 1996 am 12. Januar 1999 zum Anlass genommen, den Senat aufzufordern, auch bei der Veranschlagung von Minderausgaben und bei deren Erwirtschaftung auf eine klare Trennung von Land und Stadt zu achten (vgl. Drs. 14/830 S vom 23. März 1999). Die Bremische Bürgerschaft - Landtag - hat in ihrer Sitzung am 20. Mai 1999 entsprechend beschlossen (s. Drs. Nr. 14/1226).

Für die Minderausgabeposition des Häfenressorts ist eine Nachbewilligung von Haushaltsmitteln in gleicher Höhe erfolgt, so dass der Erwirtschaftungsnachweis vorliegt und - eher nachvollziehbar als bei anderer Form der Erwirtschaftung - auch in der Haushaltsrechnung nachweisbar ist.

27 Entsprechend der Regelung für das Haushaltsjahr 1996 waren auch für das Jahr 1997 globale Minderausgaben im Einzelplan Finanzen im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Arbeitszeiterfassung beschlossen worden (für das Jahr 1997 500 TDM), damit die gleichfalls an zentraler Stelle und in gleicher Höhe zur beschleunigten Einführung veranschlagten globalen Mehrausgaben insgesamt haushaltsneutral blieben. Bei Beschlussfassung über die Haushalte stand noch nicht

fest, wie die Maßnahmekosten endgültig getragen werden sollten. Vorsorglich hat der Senator für Finanzen eine zusätzliche Sperre für den Veranschlagungsbetrag verfügt. Dadurch wurde eine doppelte Sollreduzierung erreicht, die sich aber nicht auf den Mittelrahmen auswirkte, weil tatsächlich keine Ausgaben notwendig wurden.

Wegen zunächst vermuteter bevorstehender Ausgaben für die geplante Maßnahme wurden 1997 zwar noch zusätzliche Globalmittel nachbewilligt; als jedoch absehbar wurde, dass eine Umsetzung nicht mehr im selben Jahr geschehen würde, erfolgte eine Umschichtung der Mittel zur Budgetrücklage der Senatskommission für das Personalwesen. Dies ermöglichte einen Zugriff auf die Sollbeträge des Jahres 1997 auch noch im Folgejahr. Der Erwirtschaftungsnachweis für 1997 gilt durch die tatsächlich nicht ausgegebenen Mittel als geführt.

28 Zunächst nicht erwirtschaftet wurden 772,1 TDM veranschlagte Minderausgaben der Bremischen Bürgerschaft. Hierfür lag jedoch eine Zulassung durch Beschluss des Haushaltsausschusses der staatlichen Finanzdeputation vor. In Höhe von rd. 553 TDM ist dann aber eine Teilerwirtschaftung dadurch erfolgt, dass ein grundsätzlich rücklagefähiger Betrag in dieser Höhe am Ende des Haushaltsjahres nicht der Rücklage zugeführt wurde.

29 Ein weiterer zunächst nicht erwirtschafteter Teilbetrag von 1 Mio. DM aus den per Nachtragshaushalt veranschlagten Minderausgaben des Hafenressorts wurde auf der Ebene des Senatorenbudgets beim Arbeitsressort dadurch erwirtschaftet, dass ein rechnerischer Rest in dieser Höhe nicht in Anspruch genommen wurde.

30 Bei der Behörde des bremischen Bevollmächtigten beim Bund sind 91 TDM veranschlagte Minderausgaben nicht durch eine Minus-Sperre ausgeglichen worden, so dass es zum Haushaltsschluss bei dem negativen Haushalts-Soll auf dieser Haushaltsstelle verblieb. Zum Ausgleich wurden zum Teil Haushaltsmittel bei mehreren Ausgabepositionen der Behörde gesperrt bzw. Mehreinnahmen durch Nachbewilligung bereitgestellt.

10. Nicht erreichte Einnahmeanschlüge

31 Gemäß § 10 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1997 waren die obersten Landesbehörden (ab 1998 die Budgetverantwortlichen) verpflichtet, nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln. Er hat keine Regelung im Sinne eines Verfahrens zur getrennten Ermittlung der Abweichungen der Ist-Einnahmen von den Soll-Einnahmen getroffen, sondern regelt die Nachweisung im Zusammenhang mit der Bildung von Rücklagen bzw. der Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres.

Der Rechnungshof hat bei einem Soll-Ist-Abgleich der Einnahme-Haushaltsstellen (ohne zweckgebundene Einnahmen) ermittelt, dass eine Einnahmeunterschreitung von 302,3 Mio. DM bei zusammen 205 Haushaltsstellen vorlag. Da hierin jedoch - nicht ohne weiteres erkennbare - Einnahmetatbestände enthalten sind, die ihrer Art nach evtl. nicht für diesen Soll-Ist-Abgleich geeignet erschienen, hat er den Senator für Finanzen um Stellungnahme gebeten.

32 Der Senator für Finanzen hat daraufhin eine Summe von Mindereinnahmen in Höhe von 45,2 Mio. DM mitgeteilt, in der Einnahmeposten wie Steuern und nicht budgetrelevante Verrechnungen und Erstattungen nicht enthalten sind: Mehreinnahmen seien kapitelweise mit Mindereinnahmen saldiert sowie anschließend zu einer Teilbudgetsumme zusammengerechnet worden. Darüber seien die Haushalts- und Finanzausschüsse im Zusammenhang mit der Abrechnung der Ressorthaushalte 1997 zur Bildung von Rücklagen aus Haushaltsverbesserungen bzw. von Verlustvorträgen informiert worden (s. Vorlage 14/04 L, zugleich 14/04 S vom 13. März 1998).

11. Finanzierung von Maßnahmen über außerhaushaltsmäßige Konten

33 Es ist gelegentlich zweckmäßig, zur Mittelbewirtschaftung außerhaushaltsmäßig Abrechnungskonten bei der Landeshauptkasse einzurichten, die den Zahlungsverkehr für die durchführenden Stellen erleichtern, weil diese z. B. direkt und projektbezogen flexibel auf Bedarfs- und Terminänderungen reagieren können. Sowohl Behörden der bremischen Verwaltung als auch Stellen außerhalb der Verwaltung können als Verfügungsberechtigte für diese Konten eingesetzt werden.

Der Senator für Finanzen hat seit längerem in einer Reihe von Fällen der bewirtschaftenden Stelle gestattet, außerhaushaltsmäßige Konten unter bestimmten Voraussetzungen und bei Beachtung von ihm festgelegten Regeln zu überziehen. Dies ist nach Ansicht des Rechnungshofs solange nicht zu beanstanden, wie der Kontoüberziehung im Haushalt selbst Mittel in entsprechender Höhe als Anschlag gegenüber stehen.

- 34 In den letzten Jahren sind außerhaushaltsmäßige Konten verstärkt eingerichtet worden. Zugleich hat sich auch der Umfang der so bewirtschafteten Mittel ausgeweitet. Aus diesem Grunde hat der Rechnungshof Sachverhalte näher untersucht, die den Kontoeinrichtungen zu Grunde liegen.

Hervorzuheben sind Abrechnungskonten, die der Durchführung von Einzelmaßnahmen dienen, die der Senator für Finanzen in einer „Zusammenstellung der (Vor-) Finanzierungen außerhalb der Haushalte“ im Gesamtplan 1996/1997 auf S. 131 f. für Stadt und Land dargestellt hat. Im Gesamtplan 1998/1999 findet sich diese Darstellung auf S. 92 ff. Diese Einzelmaßnahmen werden zu einem wesentlichen Teil mit Einnahmen aus Kassenverstärkungskrediten vorfinanziert.

- 35 Dagegen hat der Rechnungshof Bedenken erhoben:

Zum einen sind Kassenverstärkungskredite gemäß z. B. § 9 Abs. 4 Haushaltsgesetz 1997 bzw. § 10 Abs. 4 Haushaltsgesetz 1998 nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO ausschließlich zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Landeshauptkasse bestimmt, um dort unterjährige Ein- und Auszahlungsschwankungen auszugleichen. Zum andern werden die Abrechnungskonten als sog. Fremdgeldkonten geführt und sind ihrer Natur nach Vorschusskonten. Für diese gilt, dass „Ausgaben dort nur gebucht werden dürfen, wenn die Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann“ (§ 60 Abs. 1 LHO). Eine Zahlung darf aber „nicht aus dem Grund als Vorschuss angeordnet werden, weil bei der betreffenden Haushaltsstelle ausreichende Ausgabemittel nicht zur Verfügung stehen“ (VV-LHO zu § 60 LHO).

Es hat 1997 unterjährig und am Jahresende sowie in der Zeit danach Vorschussanordnungen in nennenswerter Höhe gegeben, denen keine ausreichenden Ausgabemittel im Haushalt gegenüberstanden. So betrug z. B. der Vorschussbestand für mehrere Konten, die ausschließlich dem Zweck dienten, Vorfinanzierungen außerhalb der Haushalte zu realisieren, im Oktober 1998 zusammengenommen rd. 56 Mio. DM. Eine Unterteilung nach Land und Stadt besteht hierfür nicht.

- 36 Der zum Ende des Haushaltsjahres 1997 nicht durch Haushaltsmittel an anderer Stelle gedeckte Vorschussbestand auf den genannten Konten entspricht einer Haushaltsüberschreitung.

12. Aufnahme von Krediten 1997

- 37 Die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ist seit der - zusammen mit dem Ist-Abschluss eingeführten - Nettokreditveranschlagung betragsmäßig nicht mehr unmittelbar aus dem Haushaltsgesetz zu entnehmen, sondern nach den hierin enthaltenen Vorgaben zu errechnen; maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 9 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 140) i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 25. März 1997 (Brem.GBl. S. 131) ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 9 Abs. 1 Nr. 6 Haushaltsgesetz 1997, wonach der Kreditrahmen im Vorgriff auf die Kreditemächtigung des nächsten Haushaltsjahres bis zur Höhe von 3 % der Anschlagssumme erhöht werden darf. Die auf Grund der gleich lautenden Bestimmung des Haushaltsgesetzes 1996 erfolgte vorgriffsweise Inanspruchnahme der Kreditemächtigung 1997 ist dabei gegenzurechnen.

- 38 Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 9 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 1997 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 25. März 1997 genannte negative Summe von - 736,6 Mio. DM.
Diesem Betrag sind die bei Hst. 0980/325 30-0 nachgewiesenen Tilgungen in Höhe von 3.078,3 Mio. DM
und der sich aus § 9 Abs. 1 Nr. 6 ergebende Betrag 167,3 Mio. DM
hinzuzurechnen, so dass im Haushaltsjahr 1997 Kredite bis zum Betrag von 2.509,0 Mio. DM
aufgenommen werden durften.

Die tatsächliche Kreditaufnahme einschließlich eines außerhalb des Haushalts aufgenommenen Kredites für die Schleuse in Bremerhaven (38,8 Mio. DM) betrug (brutto) 2.431,2 Mio. DM, so dass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde.

Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 6 wurde in Höhe von 89,5 Mio. DM in Anspruch genommen.

- 39** Die Aufnahme zweckgebundener Kredite des Bundes für den Wohnungsbau war nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 1997 bis zur Höhe von 5.311.750 DM zulässig (Veranschlagungen bei 0981/311 34-5 und /311 35-3); diese Ermächtigung erhöhte sich nach § 9 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997 um den Betrag, um den die zweckgebundenen Kredite die im Kapitel 0981 bei der Obergruppe 311 (Schuldenaufnahmen beim Bund) veranschlagten Einnahmen überschritten.

Die Ist-Einnahmen lagen um 467.705,30 DM über dem Gesamtbetrag der Veranschlagungen. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme betrug 6.179.455,30 DM.

- 40** Zum Zwecke der Kurspflege durften nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 1997 kurzfristige Kredite bis zur Höhe der angekauften bremischen Staatsanleihen aufgenommen werden. Diese Kredite waren spätestens aus Wiederverkaufserlösen zu tilgen. Ein gesonderter Nachweis dieser Kredite erfolgt nicht, sondern wird bei der Haushaltsstelle 0980/325 30-0 vorgenommen.

- 41** Zur Tilgung von Schulden, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, sind nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 Haushaltsgesetz 1997 keine Kredite aufgenommen worden (Hst. 0980/325 32-6).

- 42** Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 Haushaltsgesetz 1997 Kredite bis zur Höhe von 10 Mio. DM aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 9.737.644 DM (Hst. 0980/325 60-1).

- 43** Zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Landeshauptkasse durften nach § 9 Abs. 4 Haushaltsgesetz 1997 Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von rd. 669,1 Mio. DM (12 % von 5.576 Mio. DM) aufgenommen werden. Der zulässige Höchstbetrag wurde nicht überschritten.

- 44** Nach § 9 Abs. 6 und 7 war der Senator für Finanzen ferner ermächtigt, von einer Finanzierungsgesellschaft Kredite bis zur Höhe von 50 Mio. DM zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen aufnehmen zu lassen bzw. bis zur Höhe von 3 Mio. DM für im Haushaltsjahr 1997 zu gründende Betriebe nach § 26 Abs. 1 und 2 LHO zu deren Lasten aufzunehmen. Diese Kreditaufnahmen werden in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen nicht nachgewiesen.

IV. Entwicklung der Haushaltslage bis 1998; Ausblick auf die Entwicklung bis zur Beendigung der Sanierungshilfen

1. Allgemeines

- 45** Die Haushaltslage des Landes hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht wesentlich geändert:

- Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) haben sich zwar gegenüber dem Vorjahr leicht erhöht, liegen aber noch unterhalb des Durchschnitts der fünf Vorjahre (s. a. Tz. 52).
- Das Missverhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung hat sich nicht verbessert (s. a. Tz. 49).
- Die in den Ausgaben der laufenden Rechnung enthaltenen Zinsausgaben sind nur geringfügig gesunken (s. a. Tz. 53).
- Die Zins-Steuer-Quote ist zwar um rd. 1,31 Prozentpunkte zurückgegangen (s. a. Tz. 53), liegt aber mit über 25 % immer noch weit über dem Bundesdurchschnitt.

- Die Zahlung der Sonder-Bundesergänzungszuweisung in Höhe von 1,8 Mrd. DM (Sanierungshilfe zur Stabilisierung der Haushaltswirtschaft auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992) ermöglichte einen Abbau der Schulden des Landes i. H. v. rd. 491 Mio. DM; der Schuldenstand der beiden Städte ist hingegen gestiegen. Bei einem gleichzeitigen Schuldenabbau bei den stadtbremischen Betrieben i. H. v. 47 Mio. DM, ergibt sich bei einer zusammengefassten Betrachtung des Schuldenstandes eine Verringerung i. H. v. 517 Mio. DM.

Bei der Betrachtung der Schulden sind die außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen durch Dritte mit zu berücksichtigen. Der Stand dieser infolge haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen (Haushaltsgesetze Land und Stadtgemeinde Bremen) erlaubten Schuldenaufnahmen außerhalb der Haushalte hat sich ständig erhöht. Den Verpflichtungsstand dieser außerhaushaltsmäßigen Finanzierungen zum 1. Januar 1998 hat der Senator für Finanzen mit einem Gesamtbetrag von rd. 1,611 Mrd. DM beziffert (s. Darstellung der außerhaushaltsmäßigen Finanzierungen auf Seite 95 der Anlage zum Gesamtplan 1998 der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen und der Freien Hansestadt Bremen - Stadtgemeinde -). Er sollte sich bis zum 31. Dezember 1998 auf rd. 1,559 Mrd. DM verringern. Dies ist jedoch offensichtlich nicht gelungen; denn die zum Haushalt 1999 zu übernehmende Restschuldsumme dieser Finanzierungsmaßnahmen (z. T. mit dem Stand vom Juni 1998) wurde mit 1,767 Mrd. DM errechnet (s. Darstellung auf S. 218 der Anlage zum Gesamtplan 1999 der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen und der Freien Hansestadt Bremen - Stadtgemeinde -). Die Ist-Beträge dieser Schulden zum 31. Dezember 1998 sind bislang nicht ermittelt worden (s. hierzu auch die Ausführungen zu Tz. 43 bis 50 Jahresbericht 1998 - Land -).

2. Ausblick auf die Entwicklung bis zur Beendigung der Sanierungshilfen

- 46** Die abschließende Verlängerung der Sanierungszahlungen ab dem Hj. 1999 bis zum Hj. 2004 bedeutet, dass ab dem Hj. 2005 die Konsolidierung der bremischen Haushalte so weit vorangetrieben sein muss, dass die laufenden Haushaltseinnahmen zur Deckung der laufenden Haushaltsausgaben ausreichen und eine möglichst niedrige Zins-Steuer-Quote erzielt wird.

Der Ausgleich des laufenden Haushalts kann nur gelingen, wenn Einnahmesteigerungen erzielt und vor allem weitere Anstrengungen unternommen werden, Personal- und konsumtive Sachausgaben weiter einzuschränken. Dazu müssen verstärkt aufgabenkritische Ansätze entwickelt und umgesetzt werden. Dies gilt vor allem für den Zuwendungsbereich (Subventionen) und den Bereich der Fachaufgaben ohne gesetzliche Verpflichtungen.

Auch der Bereich der Investitionsausgaben darf nicht unbeachtet bleiben. Investitionen, die höhere Ausgaben als Einnahmen bewirken, müssen auf unabweisbare Fälle beschränkt werden. Vor jeder Entscheidung über Investitionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Vorteilhaftigkeit der geplanten Maßnahme belegen. Um das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben zu verbessern, ist z. B. auch zu prüfen, ob nicht unbedingt notwendige Projekte zeitweilig zurückgestellt werden können.

Eine aufgabenkritische Wertung der wahrgenommenen Aufgaben und Maßnahmen lässt sich besser als bisher durch die geplante Ergänzung des bisher nach Organisationsgesichtspunkten gegliederten klassischen Haushaltsplans um einen Produktgruppenhaushalt erreichen. U. a. deshalb hat der Rechnungshof diese Planungen befürwortet und sie begleitet.

- 47** Seit einiger Zeit wird diskutiert, ob und inwieweit eine Konsolidierung der bremischen Haushalte durch eine Umstellung der bisherigen Investitionsfinanzierung auf eine Kapitaldienstfinanzierung durch Dritte entsprechend dem Werteverzehr (einschließlich Leasing und Miete mit Kaufoption) unterstützt werden kann.

Der Senat hat hierzu beschlossen, anstelle der bisherigen kameralen Investitionsfinanzierung eine an der Privatwirtschaft orientierte Kapitaldienstfinanzierung einzuführen. Mit Beschluss vom 14. Juli 1998 hat er den Senator für Finanzen aufgefordert, ein Konzept für einen schrittweisen Umstellungsprozess zu erarbeiten. Dem Konzept sollen folgende Eckpunkte zugrunde liegen:

- Das Gesamt-Investitionsvolumen ist zunächst nach kamerale Maßstäben festzusetzen.
- Für die für eine Kapitaldienstfinanzierung in Frage kommenden Einzelprojekte ist eine Mindesthöhe festzulegen.
- Die Zinsen (konsumtiv) richten sich nach dem jeweiligen Restdarlehen; die Tilgungsraten (investiv) orientieren sich an der technischen Nutzungsdauer.
- Die Umstellung erfordert eine genaue (projektbezogene) Buchführung bis zum Ende der Tilgungszeit.
- Die Organisation der Durchführung in dezentraler/zentraler Aufgabenverantwortung ist noch festzulegen.
- Für die Gesamtlauzeit ist eine Verpflichtungsermächtigung erforderlich.
- Barwertmäßig müssen Kapitaldienstfinanzierungen mindestens die gleiche Wirtschaftlichkeit wie kamerale Finanzierungen erreichen.

48

Zu dem daraufhin erarbeiteten Regelwerkentwurf hat sich der Rechnungshof mit Schreiben vom 19. Mai 1999 u. a. wie folgt geäußert:

- „Bei der Kapitaldienstfinanzierung entsprechend dem Werteverzehr handelt es sich um ein Instrument, das aus der Privatwirtschaft übernommen werden soll. Wenn es sich dabei nicht nur um eine Streckung des Tilgungszeitraums gegenüber dem vorfinanzierenden Dritten handeln soll, setzt dies voraus, die Abschreibungswerte nicht durch eine neuerliche Kreditaufnahme zu erwirtschaften, sondern durch Einnahmen, die keine Kredite sein dürfen. Eine Streckung der Tilgungsleistungen durch neuerliche Kreditaufnahmen hat zur Folge, dass die Restschuld über lange Zeit höher ist, als der Restwert der getätigten Investition und nachfolgende Generationen Schulden für Maßnahmen zu bedienen haben, die keinen oder keinen gleichwertigen Vermögenswert mehr haben. Wegen dieser Zukunftsbelastungen sehen wir daher diese neue Finanzierungsart nur dann als gerechtfertigt an, wenn sie gegenüber der bisherigen die wirtschaftlichere Alternative darstellt und wenn sie dazu beiträgt, dass in künftigen bremsischen Haushalten Schulden abgebaut werden können.
- Ein derartiger Schuldenabbau ist gegenwärtig nicht gesichert. Das Regelwerk sieht zwar vor . . . , dass die für eine Kapitaldienstfinanzierung anfallenden Tilgungsraten aus den bestehenden bzw. geplanten Budgeteckwerten zu erbringen/erwirtschaften sind; dies kann jedoch . . . wegen der allgemeinen Haushaltslage nur zu einem langsameren Schuldenzuwachs führen, nicht jedoch zu einem Abbau der Schulden. Den einzigen kurzfristig erreichbaren Vorteil der Kapitaldienstfinanzierung erblicken wir somit darin, dass bei Einhaltung der Bedingung, dass diese Finanzierungsart die wirtschaftlichere Alternative darstellen muss und tatsächlich geringere Zinsausgaben bewirkt werden, eine gewisse Entlastung des nichtinvestiven Bereichs eintritt. Dadurch könnten die weiteren und dringend erforderlichen Sparanstrengungen unterstützt werden. Diese für die nächste Legislaturperiode notwendigen verstärkten Sparanstrengungen mit dem Ziel eines alsbaldigen und nachhaltigen Schuldenabbaus müssten in einer neuen Finanzplanung belegt und in den künftigen Haushaltsplänen konsequent umgesetzt werden. Falls dies gelingt, bestehen aus der Sicht der Finanzkontrolle insoweit keine Bedenken gegen eine beabsichtigte kapitaldienstfinanzierte Durchführung von Investitionen.
- Die bremsischen Haushalte sind seit Jahren dadurch geprägt, dass die ordentlichen Einnahmen nicht ausgereicht haben, die Personal- und sonstigen konsumtiven Ausgaben („Betriebshaushalt“) zu decken. Die Vorgaben des § 18 LHO konnten daher nicht eingehalten werden. Auch die eingegangenen Sonder-Bundesergänzungszuweisungen ermöglichten wegen neuer Schuldenaufnahmen, insbesondere wenn man die außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen zu Lasten künftiger Haushalte einbezieht, bislang keinen Schuldenabbau gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1993. Die beabsichtigte Umstellung der Investitionsfinanzierung auf Kapitaldienstfinanzierung entsprechend dem Werteverzehr wird hieran solange nichts ändern, wie die laufenden Einnahmen nicht einmal ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken, so dass für eine wirkliche Schuldentilgung keine Mittel zur Verfügung stehen. Das Regelwerk führt zwar aus, dass die durch Einführung der Kapitaldienstfinanzierung in der Anfangsphase erreichbaren Haushaltsentlastungen voll-

ständig zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme bzw. zur Schuldenentlastung genutzt werden sollen; letzteres kann jedoch nicht gelingen, solange der „Betriebshaushalt“ dies gar nicht zulässt. Eine Darstellung der Kreditaufnahmen im Wege der Kapitaldienstfinanzierung vermindert lediglich das Haushaltsvolumen (weil die Nettokreditaufnahme sinkt) mit der Folge, dass der Zuwachs der Verschuldung erst am Ende des Finanzierungszeitraums, also mit dem Zeitpunkt des Endes der Nutzungsdauer seine volle Höhe erreicht hat. Bei dieser neuen Finanzierungsart kommt erschwerend hinzu, dass mit der Kapitaldienstfinanzierung pro Einzelmaßnahme ein sehr hoher Zinsaufwand verbunden ist, der sich über Jahrzehnte erstrecken kann und den Spielraum künftiger Haushalte erheblich einengt. Im Hinblick auf die im Jahre 2004 auslaufenden Sanierungszahlungen des Bundes halten wir es daher für unverzichtbar, die laufenden Ausgaben des „Betriebshaushalts“ soweit einzuschränken, dass ein angemessener Teil der Tilgungsleistungen aus ordentlichen Haushaltseinnahmen leistbar ist und Unterdeckungen im Bereich der laufenden Rechnung, zu denen der erhebliche Zinsaufwand wesentlich beiträgt, nicht zu weiteren Kreditaufnahmen zwingen.

- Wird beabsichtigt, wirtschaftskraftstärkende Investitionen ratenweise im Wege der Kapitaldienstfinanzierung zu finanzieren, muss die Wirtschaftlichkeit dieses Finanzierungsweges nachgewiesen werden. Wir halten diese Finanzierungsart wegen der damit verbundenen langfristigen Belastung künftiger Haushalte dann für problematisch, wenn eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nur die gleiche Wirtschaftlichkeit wie bei einer „Haushaltsfinanzierung“ belegen würde oder nur mit regionalwirtschaftlichen Effekten aus der Realisierung und/oder dem Vorziehen eines Projektes begründet werden kann. Diese weiteren Effekte dürfen bei einem Vergleich zwischen einer Haushaltsfinanzierung und einer Vorfinanzierung durch Dritte nur dann Entscheidungskriterium sein, wenn diese konkret dargelegt werden; ein Wirtschaftlichkeitsvergleich hinsichtlich der Zinskonditionen kann dadurch jedoch nicht ersetzt werden.

Diesen Erfordernissen würde es daher widersprechen, wenn Investitionen nur deswegen im Wege der Kapitaldienstfinanzierung finanziert würden, weil das Gesamtbudget eine „Haushaltsfinanzierung“ nicht mehr hergibt . . .

- Wir halten es für bedenklich, dass wegen offenkundig fehlender Haushaltsmittel noch vor Einführung des Regelwerks diverse kapitaldienstfinanzierte Investitionen beschlossen worden sind, ohne dass die Maßstäbe der beabsichtigten Regelungen angewendet wurden. Insbesondere fehlen in den uns bekannt gewordenen Projekten Nachweise darüber, dass die beabsichtigte Kapitaldienstfinanzierung die wirtschaftlichere Alternative darstellt; die Wirtschaftlichkeitsnachweise zu diesem Finanzierungsweg sind daher noch nachzuliefern . . .“

49 Zu diesen Äußerungen sah sich der Rechnungshof nicht zuletzt aus der Betrachtung zu § 18 LHO und den damit im Zusammenhang stehenden Verlusten des „Betriebshaushalts“ veranlasst, die sich im Einzelnen wie folgt darstellen:

Die in den Beiträgen zu den Punkten „Haushaltsgesetz und Haushaltsplan“ sowie „Haushaltsrechnung“ enthaltenen Berechnungen zur Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO (vgl. Tz. 6) ergeben, jeweils für Stadt und Land sowie für beide Gebietskörperschaften zusammengefasst, für das Hj. 1997 folgende Soll- und Ist-Zahlen (die Zahlen für das Hj. 1998 waren bei Abschluss des Jahresberichts noch nicht ermittelt):

Berechnung zu § 18 Abs. 1 LHO (unter Einbeziehung der Ist-Zahlen)

Haushaltsjahr 1997	Land Mio. DM		Stadt Mio. DM		Summe für Land und Stadt Mio. DM	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Nettoinvestitionen	640,1	546,2	145,9	- 45,8	786,0	500,4
Nettokreditaufnahme (o. Sanierungszahlung)	1.063,4	1.123,9	642,7	628,0	1.706,1	1.751,9
Überschreitung	423,3	577,7	496,8	673,8	920,1	1.251,5

§ 18 Abs. 1 LHO ist - bei Außerachtlassung der Sanierungszahlung - damit erneut und zwar beträchtlich und in beiden Gebietskörperschaften verletzt worden. In seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 hat das Bundesverfassungsgericht Bremen allerdings eine extreme Haushaltsnotlage bescheinigt (vgl. BVerfGE 86, 148 ff.), die eine ständige Verletzung von § 18 Abs. 1 LHO bewirkt.

Um bis zum Ablauf des zweiten Sanierungszeitraums - also bis zum Jahr 2005 - tatsächlich und dann erstmals seit langem einen verfassungsgemäßen Haushalt vorlegen zu können, bedarf es daher ganz erheblicher Anstrengungen. Vor allem muss es gelingen, den sich inzwischen seit einigen Jahren auf jährlich über 1 Mrd. DM belaufenden Verlust des „Betriebshaushalts“ - vgl. Tz. 8 - (s. nachfolgende Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen) so zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben decken.

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der brem. Haushalte in den letzten zehn Jahren, Land und Stadt zusammen (in Mio. DM)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Einnahmen	4.789,8	4.899,0	5.271,4	5.840,8	5.673,7	5.426,4	5.270,5	5.511,8	5.243,4	5.322,7
Ausgaben	4.823,6	5.144,5	5.682,8	6.048,0	6.382,6	6.537,3	6.632,3	6.610,0	6.515,1	6.551,7
„Betriebsverlust“	-33,8	-245,5	-411,4	-207,2	-708,9	-1.110,9	-1.361,8	-1.098,2	-1.271,7	-1.229,0

3. Schulden 1998

50 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden des Landes verringerten sich im Jahre 1998 gegenüber dem Vorjahr von 13,772 Mrd. DM um 491 Mio. DM auf 13,281 Mrd. DM. Der Schuldenabbau hat sich damit gegenüber dem Vorjahr verringert. Die Veränderung wird im Wesentlichen durch die in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Nettokreditaufnahme belegt. Sie enthält jedoch z. B. nicht ein außerhaushaltsmäßig aufgenommenes Darlehen für die Fischereihafenschleuse in Bremerhaven, das sich am 31. Dezember 1998 auf rd. 51,3 Mio. DM belief (s. hierzu auch Tz. 12), das indessen im Schuldenstand (auch des Vermögensnachweises) enthalten ist.

Im Vermögensnachweis werden jedoch für 1998 nicht Schulden in Höhe von 13,281 Mrd. DM, sondern in Höhe von 13,180 Mrd. DM ausgewiesen (Vorjahr: 13,218 Mrd. DM). Dies erklärt sich u. a. daraus, dass die in den Haushaltsplänen 1997 und 1998 im Haushaltsvermerk bei Hst. 0980/325 30-0 enthaltene Ermächtigung zur vorgriffweisen Inanspruchnahme des Kreditrahmens des Folgejahres zu einer unterschiedlichen Behandlung der Schuldenaufnahme in der Haushaltsrechnung und im Vermögensnachweis führte. Die in den nachfolgenden Tabellen dargestellten Schuldenstände stellen somit eine Fortschreibung der Schuldenstände auf der Basis der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Nettoneuverschuldung dar, in der die Verrechnungen zwischen den Haushaltsjahren enthalten sind. Dagegen bezieht sich der Stand der Verschuldung laut Vermögensnachweis auf die am 31. Dezember eines jeden Kalenderjahres erfassten fundierten Schulden.

Diese unterschiedliche Berechnung wird am besten durch einen Vergleich der Netto-Neuverschuldung verdeutlicht: Die Nettokreditaufnahme beträgt laut Haushaltsrechnung rd. - 503.764 Mio. DM; die sich aus dem Saldo der Zu-/Abgänge (einschließlich der außerhaushaltsmäßigen Veränderungen) und der Tilgungen ergebende Veränderung in der Vermögensrechnung beläuft sich dagegen auf - 556.485 Mio. DM (Vorjahr: - 676.598 bzw. - 462.166 Mio. DM). Der für den Vermögensnachweis geltende Stichtag ist auch bei der Errechnung des im Sanierungsbericht genannten Schuldenstandes maßgeblich, bei dem jedoch die im Vermögensnachweis eingerechneten Schulden der Betriebe unberücksichtigt bleiben.

51 Die Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme des Landes ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht:

Darstellung der Schulden und der Nettokreditaufnahme

Jahr	Land (ohne Ausgleichs- forderungen - bis 1994 -)		nachrichtlich Land und Städte	
	Schulden- stand am Jahresende ¹⁾ TDM	Netto- kredit- aufnahme TDM	Schulden- stand am Jahresende ¹⁾²⁾ TDM	Netto- kredit- aufnahme TDM
1975	1.664.061	476.982	2.712.620	694.974
1980	4.027.469	665.671	6.139.370	832.343
1985	8.198.469	933.642	10.504.410	958.761
1990	12.761.207	967.654	14.810.054	1.027.031
1991	13.562.075	801.030	15.681.928	887.063
1992	14.185.219	623.183	16.496.203	756.426
1993	15.901.820 ³⁾	904.571	17.976.043	1.243.795
1994	15.283.439	- 604.835	17.637.391	- 320.216
1995	14.688.492	- 602.202	17.714.367	- 38.279
1996	14.428.109	- 270.719	17.815.099	- 7.608
1997	13.772.314	- 676.598	17.882.351	- 30.338
1998	13.281.024	- 503.764	17.365.043	- 241.202

1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.

2) Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet (s. a. Jahresbericht Stadt). Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven sind ohne Schulden der Betriebe errechnet.

3) Hierin sind auch Schuldübernahmen aufgrund des § 4 des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in der für die einzelnen Hj. jeweils gültigen Fassung enthalten (1993: 828 Mio. DM).

Der nachrichtlich für das Land und die Städte dargestellte Schuldenzuwachs bei gleichzeitig negativer Nettokreditaufnahme erklärt sich daraus, dass die für die Betriebe der Stadtgemeinde Bremen aufgenommenen und auch den Schulden hinzuzurechnenden Kredite den Haushalt der Gemeinde nicht belasten und in der Summe der Nettokreditaufnahme daher nicht enthalten sind (s. im Einzelnen Tz. 35 Jahresbericht Stadt). Der Gesamtbetrag der Schulden des Landes und der Städte ohne Schulden der Betriebe der Stadtgemeinde Bremen beträgt 16.860.939 TDM.

4. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 1998

52 Im Jahre 1998 lag das Steueraufkommen des Landes einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Ergänzungszuweisungen des Bundes um rd. 62 Mio. DM, d. h. um rd. 1,9 % über dem Vorjahresbetrag. Die Entwicklung in diesem Bereich verdeutlicht die nachfolgende Übersicht (die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen ab 1994 sind nicht einbezogen):

Entwicklung der Steuern, des Länderfinanzausgleichs
und der Bundesergänzungszuweisungen

Jahr	Steuern und steuerähnliche Einnahmen TDM	Länder finanz- ausgleich TDM	Bundes- ergänzungs- zuweisungen TDM	Gesamtbetrag TDM
1993	2.496.641	544.115	711.523 ¹⁾	3.752.279
1994	2.565.700	603.995	295.120	3.464.815
1995	2.556.387	495.548	332.558	3.384.493
1996	2.519.125	719.111	316.452	3.554.688
1997	2.689.893	344.766	299.516	3.334.175
1998	2.318.630	738.460	338.957	3.396.047

1) Einschließlich Erstattung von Nachteilsausgleichen für Vorjahre

Im Hj. 1998 sind die originären Steuereinnahmen damit deutlich zurückgegangen, verursacht durch „massive, einmalige Erstattungsverpflichtungen bei der Körperschaft- und Erbschaftsteuer und durch eine vorübergehende Niveauabsenkung bei den Lohnsteuerzahlungen (Verlagerung von Lohnabrechnungen mit verzögerter Anpassung der Zerlegungsanteile)“ - S. 39 des Jahresberichts 1998 des Senators für Finanzen vom Mai 1999 zur Sanierung der bremischen Haushalte -.

53

In den Steuern des Jahres 1998 sind in den nachfolgenden Übersichten unter Buchstabe a), entsprechend der Praxis des Senats und des Rechnungshofs, wonach Steuern, Finanzausgleichszahlungen und Ergänzungszuweisungen des Bundes zusammengefasst werden, auch 1,8 Mrd. DM als Sonder-Bundesergänzungszuweisung enthalten; es handelt sich um den letzten von fünf Jahresbeträgen des ersten Sanierungszeitraums.

Da es sich um außerordentliche, zeitlich begrenzte Einnahmen handelt, würde ihre Einbeziehung in die Berechnung des Verhältnisses der Schulden zu den Steuern sowie der Zinsen zu den Steuern (Zins-Steuer-Quote) zu einem irreführenden Ergebnis führen, weil so nicht die dauerhafte finanzwirtschaftliche Situation des Landes dargestellt würde. Um die tatsächliche finanzwirtschaftliche Situation Bremens zu erfassen, hat der Rechnungshof deshalb unter Buchstabe b) die Steuereinnahmen ohne die Sonder-Bundesergänzungszuweisung aufgeführt und das sich daraus ergebende Verhältnis der Schulden zu den Steuern sowie die Zins-Steuer-Quote errechnet.

Bei beiden Betrachtungsweisen ergibt sich für 1998 gegenüber dem Vorjahr eine Verbesserung der Zins-Steuer-Quote, die auch auf die zusammengefasste Betrachtung des Landes und der Städte durchschlägt (s. Tz 54).

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land)

Jahr	Steuern ¹⁾ TDM	Schulden ²⁾ TDM	Schulden zu Steuern %	Zinsen ³⁾ TDM	Zins- Steuer- Quote %
1975	1.209.261	1.664.061	137,61	97.846	8,09
1980	1.805.830	4.027.469	223,03	241.775	13,39
1985	2.106.209	8.198.469	389,25	569.079	27,02
1990	3.018.316	12.761.207	422,79	783.690	25,96
1991	3.184.067	13.562.075	425,94	865.500	27,18
1992	3.885.853	14.185.219	365,05	962.659	24,77
1993	3.752.279	15.901.820	423,79	1.106.492	29,49
1994 ⁴⁾	a) 5.264.815 b) 3.464.815	15.283.439	a) 290,29 b) 441,10	1.148.132	a) 21,81 b) 33,14
1995 ⁴⁾	a) 5.184.493 b) 3.384.493	14.688.492	a) 283,32 b) 433,99	1.080.705	a) 20,84 b) 31,93
1996 ⁴⁾	a) 5.354.688 b) 3.554.688	14.428.109	a) 269,45 b) 405,89	1.045.113	a) 19,52 b) 29,40
1997 ⁴⁾	a) 5.134.175 b) 3.334.175	13.772.314	a) 268,25 b) 413,07	904.374	a) 17,61 b) 27,12
1998 ⁴⁾	a) 5.196.047 b) 3.396.047	13.281.024	a) 255,60 b) 391,07	876.438	a) 16,87 b) 25,81

- 1) Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Ergänzungszuweisungen des Bundes.
- 2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.
- 3) Zinsen, Disagio und Kosten (im Hj. 1998 jedoch Kosten-Erstattungen i. H. v. rd. 1,6 Mio. DM) für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (die Zinsen für Kassenkredite betragen 1998 3.541 TDM).
- 4) a) mit Sonder-Bundesergänzungszuweisung, b) ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisung.

Bei zusammengefasster Betrachtung von Land und Städten ergibt sich nachfolgende Übersicht:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land und Städte)

Jahr	Steuern 1)		Verhältnis Schulden zu Steuern %	Zinsen 2)		Zins-Steuer-Quote nach der Berechnung des Senators für Finanzen 3)	
	TDM	Schulden 2) TDM		TDM	RH %	%	%
1975	1.762.988	2.712.620	153,86	176.678	10,02		
1980	2.577.930	6.139.370	238,15	396.555	15,38		
1985	2.981.243	10.504.410	352,35	763.641	25,61	26,00	
1990	4.058.276	14.810.054	364,93	918.072	22,62	24,00	
1991	4.353.629	15.681.928	360,20	1.006.999	23,13	24,40	
1992	5.112.812	16.496.203	322,64	1.119.143	21,89	25,40	
1993	4.918.858	17.976.043	365,45	1.213.815	24,68	28,10	
1994 ⁴⁾	a) 6.508.114	17.637.391	a) 271,01	1.270.955	a) 19,53		
	b) 4.708.114		b) 374,62		b) 26,99	28,20	
1995 ⁴⁾	a) 6.357.885	17.714.367	a) 278,62	1.224.628	a) 19,26		
	b) 4.557.885		b) 388,65		b) 26,87	28,30	
1996 ⁴⁾	a) 6.370.957	17.815.099	a) 279,63	1.190.231	a) 18,68		
	b) 4.570.957		b) 389,75		b) 26,04	27,10	
1997 ⁴⁾	a) 6.201.437	17.882.351	a) 288,36	1.079.035	a) 17,40		
	b) 4.401.437		b) 406,28		b) 24,52	26,50	
1998 ⁴⁾	a) 6.359.833	17.365.043	a) 273,04	1.106.329	a) 17,40		
	b) 4.559.833		b) 380,83		b) 24,26	25,20	

- 1) Hierin sind nicht enthalten die Einnahmen der Städte nach dem bremischen Gesetz über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.
- 2) Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften betragen im Hj. 1998 rd. 9,7 Mio. DM.
- 3) Entnommen dem Jahresbericht des Senators für Finanzen zur Sanierung der bremischen Haushalte vom Mai 1999.
- 4) a) mit Sonder-Bundesergänzungszuweisung, b) ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisung

Die unterschiedliche Berechnung der Zins-Steuer-Quoten durch den Rechnungshof und den Senator für Finanzen beruht vor allem darauf, dass der Senator für Finanzen entsprechend den auf der Basis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 mit dem Bundesminister für Finanzen zum jährlichen Sanierungsbericht getroffenen Vereinbarungen

- bei den Zinsausgaben die mit der Kreditaufnahme in Zusammenhang stehenden Kosten (im Hj. 1998 waren dies jedoch Erträge von rd. 2,5 Mio. DM) und
- bei den Steuern die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabträge“ von 126 Mio. DM) sowie die steuerähnlichen Einnahmen (rd. 39 Mio. DM)

nicht einbezieht.

5. Personalhaushalt

Die Personalausgaben im Kernbereich (d. h. ohne Betriebe und Sonderhaushalte) in Land und Stadt sind 1998 insgesamt gegenüber dem Vorjahr um 8,5 Mio. DM oder 0,4 % auf 2.180,9 Mio. DM gestiegen. Die einzelnen Komponenten - Bezüge

der Beschäftigten, Versorgungsbezüge, Beihilfen und Sonstige - haben sich dabei unterschiedlich entwickelt (vgl. nachfolgende Tabelle).

Die Summe der Bezüge der Beschäftigten ist seit 1995 rückläufig. 1998 ging sie um 0,9 % trotz einer Besoldungs- und Tarifierhöhung ab 1. Januar 1998 um 1,5 % zurück. Hier wirken sich die auf Grund der Sparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms (PEP) erbrachten Reduzierungen des Personalbestandes aus.

Dagegen stiegen auch 1998 die Versorgungsbezüge weiter stark an, und zwar um 3,9 %. Auch die Ausgaben für Beihilfen stiegen weiter um 1,7 %.

56

Die SKP hat in ihrem Controllingbericht „Personalstruktur und Personalausgaben 1998“ die Personalausgaben 1998 einschließlich deren Entwicklung seit 1987 unter Einbeziehung der Ausgliederungseffekte dargestellt. Da dem Rechnungshof nicht alle Daten für eine eigene Berechnung der Entwicklung zur Verfügung standen oder gestellt werden konnten, hat er die Zahlen der SKP übernommen und in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Personalausgaben*) Land und Stadtgemeinde Bremen 1987 - 1998

Jahr	Bezüge der Beschäftigten ¹⁾ (Gruppen 422/425/426)	Ver-sorgungs-bezüge (Ober-gruppe 43)	Bei-hilfen, Unter-stüt-zungen (Ober-gruppe 44)	Sonstige ²⁾	Insgesamt	Nachrichtlich Bereinigte Personalausgaben ³⁾	
						Bezüge	Versorgung
1	2	3	4	5	6	7	8
Mio. DM							
1987	1.208,4	272,9	50,4	83,6	1.615,2	1.208,4	272,9
1988	1.224,7	285,4	51,4	78,8	1.640,3	1.196,9	279,7
1989	1.245,9	297,0	55,4	55,5	1.653,8	1.193,1	286,1
1990	1.321,0	315,7	51,4	59,8	1.747,9	1.237,7	299,1
1991	1.429,3	340,1	53,3	65,3	1.888,1	1.266,0	306,7
1992	1.528,4	367,5	55,2	58,9	2.010,0	1.273,4	314,1
1993	1.572,9	386,1	60,3	42,1	2.061,3	1.264,6	320,0
1994	1.587,6	393,4	62,7	37,1	2.080,7	1.254,9	322,9
1995	1.624,7	416,2	70,7	43,5	2.155,1	1.235,7	328,8
1996	1.623,3	430,7	69,2	34,0	2.157,2	1.215,7	337,7
1997	1.616,7	449,0	73,2	33,4	2.172,3	1.188,8	346,8
1998	1.602,5	466,7	74,4	37,2	2.180,9	1.159,3	355,9
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %							
1988	1,3	4,6	1,9	- 5,6	1,6	- 0,9	2,5
1989	1,7	4,1	7,9	- 29,6	0,8	- 0,3	2,3
1990	6,0	6,3	- 7,4	7,7	5,7	3,7	4,5
1991	8,2	7,7	3,9	9,2	8,0	2,3	2,5
1992	6,9	8,1	3,4	- 9,8	6,5	0,6	2,4
1993	2,9	5,0	9,3	- 28,4	2,6	- 0,7	1,9
1994	0,9	1,9	4,0	- 12,0	0,9	- 0,8	0,9
1995	2,3	5,8	12,9	17,2	3,6	- 1,5	1,8
1996	- 0,1	3,5	- 2,2	- 21,9	0,1	- 1,6	2,7
1997	- 0,4	4,2	5,7	- 1,7	0,7	- 2,2	2,7
1998	- 0,9	3,9	1,7	11,4	0,4	- 2,5	2,6

*) ohne Betriebe und Sondervermögen

1) Ohne ABM, Gr. 422 - Bezüge der Beamten und Richter, Gr. 425 - Vergütung der Angestellten, Gr. 426 - Löhne der Arbeiter.

2) Einschließlich ABM.

3) Auf der Basis 1987 bereinigt um kostensteigernde Faktoren (Tarif und Sozialversicherung) gemäß Berechnungen der SKP.

Quelle: Daten der Senatskommission für das Personalwesen.

- 57 Das Beschäftigungsvolumen (= Summe der Vollkräfte und der zu Vollkräften zusammengerechneten Teilzeitkräfte) ist in den vergangenen Jahren ständig zurückgegangen. Im Kernbereich sank es von Dezember 1993 bis Dezember 1998 von 21.210 um 2.398 auf 18.812 Vollkräfte. Das ist eine Abnahme um 11,3 %. Damit sind die Zielvorgaben von 2 % pro Jahr überschritten worden. In den Betrieben und Sondervermögen sank das Beschäftigungsvolumen stärker als in den Sonderhaushalten (darunter die Hochschulen), vgl. die folgende Tabelle:

Beschäftigungsvolumen 1993 bis 1998 nach Haushaltsbereichen

	Dezember 1993	Dezember 1994	Dezember 1995	Dezember 1996	Dezember 1997	Dezember 1998	Veränderungen 1998 gegen- über 1993	
							absolut	in %
Kern- bereich	21.210	20.820	20.357	19.904	19.289	18.812	- 2.398	- 11,3 %
Betriebe/ Sonder- vermögen	1.678	1.610	1.549	1.517	1.481	1.454	- 224	- 13,3 %
Sonder- haushalte	2.724	2.633	2.543	2.532	2.511	2.438	- 286	- 10,5 %
Summe	25.612	25.063	24.449	23.953	23.281	22.704	- 2.908	- 11,4 %
Jährliche Veränderungsdaten								
Kern- bereich		- 1,8 %	- 2,2 %	- 2,2 %	- 3,1 %	- 2,5 %		
Betriebe/ Sonder- vermögen		- 4,1 %	- 3,8 %	- 2,1 %	- 2,4 %	- 1,8 %		
Sonder- haushalte		- 3,3 %	- 3,4 %	- 0,4 %	- 0,8 %	- 2,9 %		
Summe		- 2,1 %	- 2,4 %	- 2,0 %	- 2,8 %	- 2,5 %		

Quelle: Daten der Senatskommission für das Personalwesen

- 58 Im bundesweiten Vergleich der Personalausgaben nimmt Bremen, was Einsparungen insgesamt betrifft, weiter eine deutliche Spitzenstellung ein. In diesen von der SKP vorgenommenen Ländervergleich waren die alten Bundesländer mit ihren Gemeinden - ohne Berlin - einbezogen, Bremen einschließlich seiner beiden Stadtgemeinden. Die Berechnungen beruhen auf der Quelle „Finanzen und Steuern“, Fachserie 14, Reihe 2: Vierteljährige Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte 1993 bis 1998. Die Personalausgaben sind dabei nicht rückwirkend um die Ausgliederungseffekte von Betrieben und Sondervermögen bereinigt worden.

Im Durchschnitt der genannten Länder und Gemeinden stiegen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) in der Zeit von 1993 bis 1998 um 7,5 %, in Bremen dagegen sanken sie in derselben Zeit um 9,2 %. Im Vergleich der Jahre 1997 und 1998 lag Bremen mit 0 % sehr deutlich unter dem Schnitt von 1,2 %, nur unterschritten von Schleswig-Holstein mit - 0,5 %.

Die Summe der Bezüge der Bediensteten (Gruppen 422, 425, 426) verringerte sich in Bremen 1998 gegenüber dem Vorjahr um 1,0 % auf 1.926 Mio. DM, während sie im Durchschnitt der alten Länder um 0,3 % gestiegen sind. Noch deutlicher werden die Einsparungen bei Betrachtung des gesamten Zeitraums 1993 bis 1998: Bremen verzeichnet hier einen deutlichen Rückgang um 16,0 %, im Schnitt der alten Länder ergibt sich eine Steigerung um 4,0 %. Diese Entwicklung ist Ausfluss der Verringerung des Personalbestandes in Bremen.

- 59 Die Versorgungsausgaben stiegen sowohl in Bremen als auch in den Ländern weiterhin stark an, wobei Bremen im Vergleich zum Vorjahr genau im Durchschnitt von 3,7 % liegt. Über den gesamten Zeitraum hat Bremen mit 20,8 % die höchste Steigerungsrate; die Versorgungsbezüge stiegen von 443 Mio. DM (1993) auf 535 Mio. DM (1998). Der Anstieg der Versorgungsausgaben der Länder betrug im Durchschnitt 18,5 %.

- 60 Bei den Beihilfen ergab sich für Bremen eine überdurchschnittliche Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um 2,3 % (Durchschnitt 0,9 %) auf 88 Mio. DM. Über den Gesamtzeitraum lag die Zuwachsrate mit 23,9 % leicht unter dem Durchschnitt von 24,5 %.

V. Allgemeine Prüfungsergebnisse

1. HKR-ADV-Mindestanforderungen

In letzter Zeit ist die Verwaltung ihrer vorgeschriebenen Verpflichtung, den Rechnungshof über beabsichtigte automatisierte Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens so rechtzeitig zu informieren, dass er gegebenenfalls noch die Gestaltung der Verfahren beeinflussen kann, in einer Reihe von Fällen nicht nachgekommen. Die verspätet erfolgte Einschaltung des Rechnungshofs hat vielfach zu Reibungsverlusten und teilweise auch zu einer verzögerten Freigabe der Verfahren geführt.

- 61 Nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO regelt der Senator für Finanzen das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen. Sofern im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ADV-Anlagen verwendet werden, gelten ergänzend die Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best - s. Anlage 3 der VV zu § 79 LHO -). Diese enthalten nicht nur Mindestanforderungen zur Planung und dem Betrieb von ADV-Verfahren, sondern auch die Auflage, dass der Senator für Finanzen und der Rechnungshof bei beabsichtigten Verfahren/Verfahrensänderungen so frühzeitig zu unterrichten sind, dass beide gegebenenfalls die Gestaltung der Verfahren bzw. die in Aussicht genommenen Verfahrensänderungen beeinflussen können.

- 62 Diese Vorschriften sind keineswegs nur formaler Art. Sie sollen vielmehr vor allem sicherstellen, dass die beim Einsatz von Informationstechnik bestehenden Risiken minimiert werden. Diese sowohl für Programme als auch für Daten bestehenden Risiken betreffen im Wesentlichen die Bereiche

- unberechtigte Kenntnisnahme (Verlust der Vertraulichkeit),
- unberechtigte Veränderung oder Verfälschung (Verlust der Integrität),
- Beeinträchtigung oder Verlust der Verfügbarkeit (Verlust der Funktionalität)

und umfassen damit sowohl Datenschutz- als auch Verfahrens-/Kassensicherheitsaspekte.

Den aus der Sicht der Finanzkontrolle wichtigen Vorkehrungen zur Verfahrens- bzw. Kassensicherheit kommt deswegen so große Bedeutung zu, weil ADV-Verfahren ohne entsprechende organisatorische und/oder technische Vorkehrungen nicht mehr erkennen lassen, ob und ggf. durch wen Änderungen zum Datenbestand oder zum Programm vorgenommen wurden. Bei seinen begleitenden Prüfungen der Planung neuer Verfahren oder grundlegenden Verfahrensänderungen hat der Rechnungshof daher ganz besonderes Gewicht auf eine ordnungsgemäße Abgrenzung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche gelegt und damit weitgehend die Einhaltung des „Vier-Augen-Prinzips“ gesichert sowie eine auch für Zwecke der Finanzkontrolle ausreichende Dokumentation aller Bearbeitungs- und Verfahrensschritte durchgesetzt. Er hat ferner darauf geachtet, dass nur eingehend getestete und freigegebene Verfahren eingesetzt werden, die diese Sicherheitsvorkehrungen garantieren.

- 63 In der letzten Zeit haben Fälle zugenommen, in denen der Senator für Finanzen und damit auch der Rechnungshof erst kurz vor der beabsichtigten Einführung eines neuen Verfahrens eingeschaltet worden sind. Eine Einflussnahme auf das beabsichtigte Verfahrenskonzept war in vielen Fällen nicht mehr möglich, so dass die Berücksichtigung der vom Rechnungshof für unverzichtbar angesehenen Sicherheitskomponenten zwangsläufig zu Ergänzungs- oder Neuprogrammierungen und damit zu Verzögerungen hinsichtlich der Verfahrensfreigabe führte.

In einem Fall, in dem die Neugestaltung des Verfahrens auf einer Anregung des Rechnungshofs beruhte und die betroffene Behörde ihre Verpflichtung kannte,

den Senator für Finanzen und den Rechnungshof rechtzeitig einzuschalten, hat sie dies erst nach 5-jähriger Arbeit getan, als die Einführung des Verfahrens unmittelbar bevorstand. Dem Hinweis des Rechnungshofs auf Mängel des Verfahrens hat die Behörde entgegengehalten, dass eine Änderung kaum noch realisierbar sei, weil das gegenwärtig laufende Altverfahren im Jahre 2000 mit Sicherheit abstürzen werde. Der Rechnungshof hat wegen der Verfahrensmängel darauf bestanden, seinen Forderungen nachzukommen.

- 64 Der Rechnungshof hat diesen Jahresberichtsbeitrag allen Ressorts mit der Bitte übersandt, die künftige Einhaltung der HKR-ADV-Best sicherzustellen. Er hat ferner gebeten, ihm alle gegenwärtig laufenden Planungen zu beabsichtigten neuen Verfahren oder Programmänderungen mit HKR-Bezug aufzugeben.

2. Personalaktenführung

Personalakten werden von den Dienststellen nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt geführt und personenbezogene Daten zum Teil nicht ausreichend geschützt. Die SKP sollte sich dafür einsetzen, dass die von ihr erlassenen Personalaktenrichtlinien bei der Führung der Personalakten eingehalten werden.

- 65 Die Dienststellen der bremischen Verwaltung führen über jeden ihrer Bediensteten eine Personalakte. Regelungen in den Tarifverträgen und im Bremischen Beamtengesetz wurden durch die Richtlinien über die Erhebung und Führung von Personalaktendaten (Personalaktenrichtlinien) für alle Beschäftigtengruppen einheitlich ausgestaltet.

- 66 Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen, in denen er Personalakten herangezogen hat, wiederholt festgestellt, dass die Dienststellen die Personalakten nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt geführt und gegen die Personalaktenrichtlinien verstoßen haben. Hierauf hat der Rechnungshof bereits bei seiner Prüfung der Frührenten wegen Dienstunfähigkeit im Jahresbericht 1995 (Land), Tz. 85 hingewiesen.

- 67 Auch bei der Prüfung der Langzeiterkrankungen (vgl. Tz. 69 ff.) waren die Personalakten in einer ganzen Reihe von Fällen nicht in einem den Personalaktenrichtlinien entsprechenden Zustand. Die einzelnen Mängel hat der Rechnungshof den betroffenen Dienststellen mitgeteilt und diese zur Beachtung der Richtlinien aufgefordert. Die häufigsten Mängel waren:

- ärztliche Gutachten waren nicht in verschlossenen Umschlägen, sondern offen abgelegt,
- Unterlagen über Erkrankungen, die älter als fünf Jahre waren, sind nicht entfernt und vernichtet worden; in vielen Dienststellen werden solche Unterlagen erst nach einem späteren Zeitraum vernichtet (vgl. Tz. 89),
- Krankheitsunterlagen befanden sich in der Hauptakte statt in der Teilakte,
- geprüfte oder getroffene Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erkrankung waren nicht ausreichend dokumentiert,
- Vorgänge waren nicht in zeitlicher Reihenfolge abgelegt.

- 68 Die Personalakten werden im Rahmen der Zuständigkeiten immer wieder den verschiedenen Referaten der SKP zur Entscheidung in Personalvorgängen vorgelegt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat die SKP in keinem Fall die betroffenen Dienststellen auf die mangelhafte Personalaktenführung hingewiesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass sich die SKP, die die Personalaktenrichtlinien selbst erlassen hat, dafür einsetzt, dass die Personalakten auch tatsächlich entsprechend den rechtlichen Bestimmungen geführt werden.

Die SKP hat in ihrer Stellungnahme auf die Verantwortung der Personalakten führenden Dienststelle hingewiesen. Sie werde nicht in jedem Fall, in dem ihr eine Personalakte vorgelegt werde, diese auf Einhaltung der Personalaktenrichtlinien und anderer einschlägiger Vorschriften durchsehen können. Vorgänge würden häufig erst nach der Bearbeitung in der SKP in die Personalakte eingefügt. Die SKP hat aber zugesagt, dass sie dort, wo Unregelmäßigkeiten auffallen, den Dienststellen einen entsprechenden Hinweis geben wird.

3. Langzeiterkrankungen im bremischen öffentlichen Dienst

Eine erste flächendeckende Erhebung in der bremischen Verwaltung hat einen Krankheitsausfall an einem Stichtag von 7 % ergeben, darunter 14,3 % Langzeiterkrankte.

Die Dienstvorgesetzten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen zur Beurteilung der Dienstfähigkeit langfristig erkrankter Beamter häufig zu spät, so dass bis zur Feststellung der Dienstunfähigkeit zu lange volle Gehälter gezahlt werden.

Den Dienststellen fehlen einheitliche Richtlinien zum Umgang mit Langzeiterkrankten. Sie sollen durch das Rahmenkonzept „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“ und die „Vereinbarung über amtsärztliche Untersuchungen von Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) im Zusammenhang mit der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit“ geschaffen werden. Vorschläge des Rechnungshofs wurden weitgehend berücksichtigt.

Beamte erhalten - im Gegensatz zu Arbeitnehmern - auch bei langer Arbeitsunfähigkeit auf Grund bundesgesetzlicher Vorgaben die vollen Dienstbezüge. Dies hält der Rechnungshof für unangemessen. Es sollte angestrebt werden, die Dienstbezüge für Beamte bei Langzeiterkrankungen vergleichbar den Regelungen für Angestellte und Arbeiter einzuschränken.

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsansatz und Prüfungsdurchführung

- 69** Die Personalkosten sind in der Regel der teuerste Faktor bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Deshalb muss mit dem Personal sorgfältig und wirtschaftlich umgegangen werden. Das Augenmerk ist hierbei insbesondere auf krankheitsbedingte Arbeitsausfälle zu lenken, da hier Personalkosten anfallen, ohne dass Dienstleistungen erbracht werden. Bei Beamten werden während der gesamten Krankheitszeit die Bezüge weiter gezahlt; Angestellte und Arbeiter erhalten nur während der ersten sechs Wochen Krankenbezüge vom Arbeitgeber. Bis 1994 eingestellte Angestellte erhalten Krankenbezüge bis zu 26 Wochen (vgl. Tz. 106 f.). Außerdem verursachen unaufschiebbare Dienstleistungen ggf. sogar bezahlte Mehrarbeit oder zusätzliche Belastungen anderer Mitarbeiter. Mit der Länge der Fehlzeiten verstärken sich die Auswirkungen. Weil also Krankheit teuer ist, muss der Arbeitgeber/Dienstherr alles tun, die daraus entstehenden Belastungen möglichst gering zu halten.
- 70** In der bremischen Verwaltung ist bisher - mit Ausnahme weniger Dienststellen - noch nicht festgestellt worden, wie hoch in den einzelnen Dienststellen und in der Folge auch in der gesamten Verwaltung die durch Krankheitsausfälle bedingten Belastungen sind. Es sind deshalb auch nur vereinzelt Überlegungen in den Dienststellen angestellt worden, ob und wie durch Krankheitsausfälle bedingte Belastungen eingeschränkt werden können.
- 71** Für die Dienststellen der bremischen Verwaltung gibt es, wie der Rechnungshof festgestellt hat, keine umfassenden Regelungen oder Empfehlungen über Maßnahmen bei längeren Erkrankungen von Bediensteten und wann solche Maßnahmen ergriffen werden sollten. Von der SKP werden Empfehlungen erarbeitet und zum Teil pilothaft erprobt; sie sollten schnellstens umgesetzt werden (vgl. Tz. 73).
- 72** Der Rechnungshof hat im Herbst 1997 eine Befragung zu Maßnahmen bei Langzeiterkrankungen flächendeckend in allen Dienststellen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen durchgeführt. Neben der Feststellung des Krankenstands an einem Stichtag hat er Fragen zum grundsätzlichen Umgang mit Krankheitsdaten und Langzeiterkrankungen gestellt; er hat sich die Fälle von Langzeiterkrankungen aufgeben lassen und eine größere Anzahl von Personalakten ausgewertet.

Der Rechnungshof hat untersucht, welche Maßnahmen die Dienstvorgesetzten bei langfristigen Erkrankungen ihrer Bediensteten ergreifen und wann sie diese einleiten. Die Prüfung der Maßnahmen bei Langzeiterkrankungen war darauf angelegt, aus dem zu gewinnenden Gesamtbild Vorschläge zu erarbeiten, wie mit Langzeitkranken besser umgegangen werden kann.

1.2 Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst

- 73 Eine vom Senat 1997 eingerichtete, ressortübergreifende Projektgruppe, in der unter Führung der SKP u. a. Verantwortliche im Personal- und Gesundheitswesen, Mitglieder der Personalräte und des Gesamtpersonalrats, aber auch Vertreter aus der freien Wirtschaft, der Krankenkassen und der Ärztekammer mitgewirkt haben, hat auftragsgemäß ein Rahmenkonzept „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“ erstellt, dem der Senat am 18. August 1998 zugestimmt hat. Das Rahmenkonzept soll zunächst pilothaft erprobt werden. Dieses Rahmenkonzept zur betrieblichen Gesundheitsförderung zielt darauf ab, „die vielschichtigen Bedingungen und Ursachen von Gesundheit - sowohl bezogen auf die betrieblichen Verhältnisse als auch auf das Verhalten und die Einstellungen des Einzelnen - zu beeinflussen“.

Dieser Ansatz ist weit umfassender als der eher generelle Ansatz der Prüfung der Maßnahmen bei Langzeiterkrankungen durch den Rechnungshof. Durch seine Prüfung wollte der Rechnungshof die begrüßenswerten Bemühungen um ein Rahmenkonzept zur Gesundheitsförderung unterstützen. Er geht davon aus, dass die Ergebnisse seiner Prüfung auch in diesem Kontext Beachtung und Berücksichtigung finden.

1.3 Entscheidungsgründe für die Stichtagserhebung

- 74 Der Rechnungshof hat sich von allen Dienststellen die stichtagsbezogene Gesamtanzahl der wegen Krankheit abwesenden Beschäftigten aufgeben lassen sowie in einer gesonderten Liste Angaben über diejenigen Kranken erbeten, die am Stichtag mindestens drei Monate ununterbrochen krank waren. Die Angaben für den Stichtag waren von den Personalstellen leicht aus dem laufenden Geschäft heraus zu liefern. Eine vollständige Erhebung aller krankheitsbedingten Ausfalldaten etwa über einen Jahreszeitraum hätte für die Prüfung zwar bessere Ausgangsdaten erbracht, sie wäre aber nur mit unverhältnismäßig hohem Arbeitsaufwand sowohl bei den Dienststellen als auch beim Rechnungshof möglich gewesen. Ergebnisse hätten nicht in vertretbarer Zeit zur Verfügung gestanden.

- 75 Stichtag für alle Dienststellen außer den Schulen war der 1. Oktober 1997. Für die Schulen hat der Rechnungshof mit dem 1. Dezember 1997 einen abweichenden Stichtag gewählt, weil dort nur Unterlagen über Ausfälle im laufenden Schuljahr, das nach den Sommerferien beginnt, vorhanden sind. Auskünfte über Kranke, die mindestens drei Monate gefehlt haben, wären zum 1. Oktober nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich gewesen.

1.4 Definition „Langzeitkranker“

- 76 Als „Langzeitkranke“ hat der Rechnungshof diejenigen Bediensteten definiert, die am Stichtag mindestens drei Monate ununterbrochen krank waren. Er hat diesen Zeitraum gewählt, weil lt. § 43 BremBG ein Beamter als dienstunfähig angesehen werden kann, wenn er innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat.

Mit der o. g. Definition konnte der Rechnungshof nicht die Bediensteten erfassen, die häufig, aber nicht in großen zusammenhängenden Zeiträumen fehlen. Dabei sind es gerade diese, die die Dienststellen mehr belasten können als Langzeitkranke. Durch ihr häufiges unvermutetes Fehlen können Schwierigkeiten im Arbeitsablauf der Dienststellen entstehen.

1.5 Umfrage in der bremischen Verwaltung

- 77 Die Umfrage umfasste alle 279 bremischen Dienststellen, davon 119 Dienststellen, die Personalakten führen und/oder die Überwachung von Krankheitsfällen durchführen, einschließlich aller Betriebe und der Krankenhäuser - sowie alle 160 Schulen. Mit je einem Fragebogen und einem Erhebungsbogen hat der Rechnungshof Daten erhoben

- zum Krankenstand am Stichtag,
- allgemein zur Verwaltung bei Krankheitsfällen und zu Maßnahmen bei Langzeiterkrankungen
- sowie detaillierte Angaben zu Mitarbeitern erfragt, die am Stichtag langzeitkrank waren.

Die Prüfungsdauer verlängerte sich durch teilweise heftige Diskussionen in den Dienststellen, vor allem bei den Personalräten. Aber letztlich haben alle Dienststellen und alle Schulen die Fragebogen und Erhebungsbogen ausgefüllt zurückgesandt.

2 Statistik der Umfrage

2.1 Krankenstand am Stichtag

78 Am Stichtag waren in allen Dienststellen zusammengerechnet von 38.513 Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten 2.690 erkrankt; das entspricht einem Anteil von 7,0 %. Von diesen erkrankten Beschäftigten waren 384 (= 1,0 % aller Beschäftigten bzw. 14,3 % der Erkrankten) länger als drei Monate krank, also langzeiterkrankt im Sinne der getroffenen Definition.

Ob dieser Prozentsatz auffällig hoch oder niedrig ist, kann der Rechnungshof wegen fehlender Vergleichszahlen nicht beurteilen. Eine Erhebung des Krankenstandes in der Bundesverwaltung 1995/96 hatte zwar mit 7,05 % fast genau dasselbe Ergebnis. Grundlage war dort jedoch eine Erhebung über den Zeitraum eines ganzen Jahres. Die Zahlen sind daher nicht mit der Stichtagserhebung des Rechnungshofs vergleichbar. Eine von der Oberfinanzdirektion Bremen geführte Krankenstatistik ergab für das gesamte Jahr 1997 einen Ausfall von 5,8 %.

79 Insgesamt war die Krankenquote in den Schulen (6,1 %) geringer als in den Dienststellen (7,2 %), ebenso die Quote der Langzeiterkrankten mit 0,9 % zu 1,0 %.

2.1.1 Krankenstand am Stichtag nach Dienststellengröße

80 Eine Gesamtbetrachtung der Ausfallzahlen im Vergleich zu der Größe der Dienststellen zeigt, dass außerhalb der Schulen der Krankenstand am Stichtag in Dienststellen mit 51 - 100 Bediensteten am geringsten war (5,8 %) und am höchsten in Dienststellen mit 201 - 500 Bediensteten (8,0 %). Die geringste Rate an Langzeiterkrankten gab es mit 0,8 % bei den Dienststellen mit 501 - 1000 Bediensteten, die höchste mit 1,5 % bei den Dienststellen mit 21 - 50 Bediensteten.

In den Schulen war mit Abstand der geringste Krankenstand mit nur 4,2 % in den größten Schulen (101 - 200 Bedienstete), der höchste mit 6,7 % in den Schulen mit 51 - 100 Bediensteten. Das Gleiche gilt auch bei den Langzeiterkrankungen: 0,7 % zu 1,0 %.

Die folgende Tabelle zeigt das Gesamtergebnis:

Tabelle 1: Krankenstand am Stichtag nach Dienststellengröße

Dienststellen nach der Anzahl Bediensteter	Anzahl Dienst- stellen	Gesamtzahl Bedienstete	Anteil Kranke	Davon		Anteil Lang- zeit- kranke
				Kranke	Langzeit- kranke	
Dienststellen ohne Schulen						
bis 20	18	221	17	7,7 %	3	1,4 %
21 - 50	23	738	54	7,3 %	11	1,5 %
51 - 100	18	1.297	75	5,8 %	13	1,0 %
101 - 200	24	3.406	239	7,0 %	29	0,9 %
201 - 500	23	7.742	620	8,0 %	97	1,3 %
501 - 1000	6	3.782	290	7,7 %	30	0,8 %
über 1000	7	14.330	970	6,8 %	137	1,0 %
Dienststellen gesamt	119	31.516	2.265	7,2 %	320	1,0 %
Schulen						
bis 20	34	509	31	6,1 %	5	1,0 %
21 - 50	74	2.358	141	6,0 %	22	0,9 %
51 - 100	45	3.226	215	6,7 %	31	1,0 %
101 - 200	7	904	38	4,2 %	6	0,7 %
Schulen gesamt	160	6.997	425	6,1 %	64	0,9 %
Dienststellen und Schulen	279	38.513	2.690	7,0 %	384	1,0 %

2.1.2 Krankenstand am Stichtag nach Ressorts/Bereichen

81

Der Krankenstand war (außerhalb der Schulen) sehr unterschiedlich. Er lag zwischen 3,0 % und 9,7 %; die Langzeiterkrankungen lagen zwischen 0 % und 1,5 %. Hohe Prozentzahlen bei Bürgerschaft, Rechnungshof, Senatskanzlei und Bevollmächtigter beim Bund erklären sich z. T. dadurch, dass bei einer geringen Anzahl an Bediensteten sich schon wenige Kranke oder Langzeitkranke erheblich auswirken; auch ein hohes Durchschnittsalter der Bediensteten kann ein Grund sein.

Tabelle 2: Krankenstand am Stichtag nach Ressorts/Bereichen

Ressort/Bereich	Bedienstete	Kranke	%	Langzeitkranke	%
Bürgerschaft	79	4	5,1	3	3,8
Rechnungshof	41	3	7,3	1	2,4
Senatskanzlei	108	9	8,3	3	2,8
Bevollmächtigter beim Bund	29	4	13,8	2	6,9
SKP mit allgem. Bewilligungen	1.044	53	5,1	6	0,6
Inneres mit Polizei	4.565	318	7,0	47	1,0
Justiz und Verfassung	1.475	114	7,7	14	0,9
Bildung ohne Schulen	588	27	4,6	0	0,0
Kultur und Sport	703	55	7,8	6	0,9
Arbeit und Frauen	479	45	9,4	7	1,5
Jugend und Soziales	2.755	267	9,7	35	1,3
Gesundheit	607	49	8,1	8	1,3
Umweltschutz	237	7	3,0	1	0,4
Bau, Verkehr, Stadtentwicklung	1.083	78	7,2	13	1,2
Wirtschaft MTE	145	10	6,9	2	1,4
Häfen	803	35	4,4	10	1,2
Finanzen	2.160	138	6,4	18	0,8
Betriebe	3.089	297	9,6	32	1,0
Zentral-krankenhäuser	8.028	613	7,6	92	1,1
Hochschulen	3.598	139	3,9	20	0,6
Gesamt	31.616	2.265	7,2	320	1,0

82

Aus der Abfrage ergeben sich keine zwingenden Schlüsse für die Gründe der Höhe des Krankenstandes. Die unterschiedlichen Krankenstände werden abhängig sein insbesondere von der Altersstruktur, den Arbeitsbelastungen, den Anteilen der verschiedenen Statusgruppen in den Dienststellen (z. B. sind Arbeiter erfahrungsgemäß höheren Gesundheitsrisiken ausgesetzt als Verwaltungsbeamte, vgl. Tabelle 4). Die stark unterschiedlichen Krankenzahlen deuten aber nach Ansicht des Rechnungshofs darauf hin, dass Handlungsbedarf besteht. Wo durch den Einfluss des Dienstvorgesetzten der Krankenstand gesenkt werden kann, müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. Um die Schwerpunkte und Maßnahmen konkretisieren zu können, sind aber erst umfangreichere Analysen notwendig, die auf flächendeckenden Statistiken beruhen müssen. Diese können nach Ansicht des Rechnungshofs mit Hilfe der Instrumente erreicht werden, die durch das Rahmenkonzept „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“, geschaffen werden sollen (vgl. Tz. 92 f.).

2.1.3 Krankheitsdauer der Langzeiterkrankten bis zum Stichtag

83

Bei Krankheitsausfällen von weniger als drei Monaten war nur die Anzahl der Erkrankten am Stichtag anzugeben ohne Unterscheidung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern. Für die Langzeiterkrankten hat der Rechnungshof dagegen auch die Krankheitsdauer und die jeweilige Statusgruppe abgefragt. Es sind Krankheitszeiten von bis zu über sechs Jahren bis zum Stichtag gemeldet worden; viele Kranke waren auch noch über den Stichtag hinaus erkrankt. Die Krankheitsdauer der langzeiterkrankten Beamten betrug am Stichtag durchschnittlich zehn Monate und 14 Tage. Angestellte waren durchschnittlich einen Monat länger und Arbeiter im Durchschnitt 14 Monate und 22 Tagen erkrankt. Teilweise mehrjährige Krankheitszeiten ergeben sich bei Arbeitnehmern daraus, dass Arbeitsverhältnisse auch bei langjährigen Erkrankungen weiterbestehen, wenn keine Rente gezahlt wird und kein anderes Arbeitsverhältnis eingegangen wird (vgl. Tz. 107). In der folgenden Tabelle sind die Krankheitsdauern bis zum Stichtag dargestellt.

Tabelle 3: Krankheitsdauer der Langzeiterkrankten bis zum Stichtag

Dauer der Erkrankung	gesamt		davon				
	Beamte	Anteil Beamte	Angestellte	Anteil Angestellte	Arbeiter	Anteil Arbeiter	
> = 3 Monate bis 6 Monate	157	36 %	71	45 %	30	19 %	
> 6 Monate bis 1 Jahr	119	38 %	49	41 %	25	21 %	
> 1 Jahr bis 2 Jahre	72	32 %	25	35 %	24	33 %	
> 2 Jahre bis 3 Jahre	18	11 %	8	44 %	8	44 %	
> 3 Jahre bis 4 Jahre	11	36 %	4	36 %	3	27 %	
> 4 Jahre bis 5 Jahre	4	0 %	1	25 %	3	75 %	
> 5 Jahre bis 6 Jahre	1	0 %	0	0 %	1	100 %	
> 6 Jahre	2	0 %	1	50 %	1	50 %	
Summe	384	34 %	159	41 %	95	25 %	

2.1.4 Langzeitkranke nach Status

84

Die am Stichtag gemeldeten insgesamt 384 langzeiterkrankten Beschäftigten sind in ihren Statusgruppen anteilig unterschiedlich vertreten:

Tabelle 4: Langzeitkranke nach Status

Statusgruppe	Langzeitkranke	Beschäftigte	Quote
Beamte ¹⁾	130	13.869	0,9 %
Angestellte	159	19.213	0,8 %
Arbeiter	95	5.431	1,7 %
Gesamt	384	38.513	1,0 %

1) Richter sind der Statusgruppe der Beamten zugerechnet

2.1.5 Langzeitkranke nach Altersgruppen und Geschlecht

85

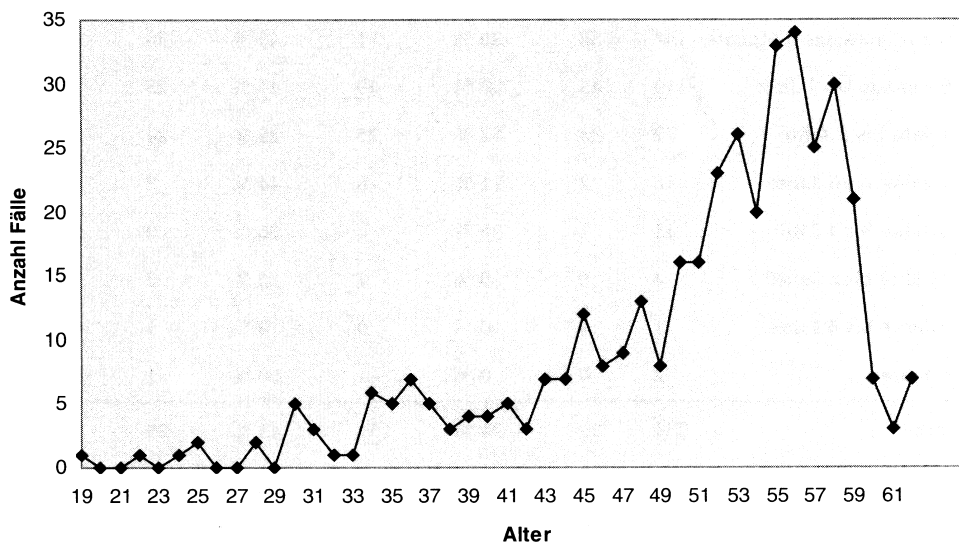
Die Altersstruktur aller Langzeiterkrankten weist - wie die folgende Tabelle zeigt - auf eine eindeutige Korrelation von Alter und Langzeiterkrankungen hin. Über die Hälfte (61,2 %) der Langzeitkranken war zwischen 51 und 60 Jahre alt. Bei den jüngeren Altersgruppen bis 35 Jahren überwog allerdings weitaus der Anteil weiblicher Bediensteter. Den geringen Anteil der über 60-jährigen erklärt sich der Rechnungshof damit, dass durch vorzeitige Pensionierungen oder Verrentungen viele Bedienstete bereits vorher ausgeschieden sind.

Tabelle 5: Langzeitkranke nach Altersgruppen und Geschlecht

Altersgruppe	Langzeitkranke			%		
	gesamt	männlich	weiblich	gesamt	männlich	weiblich
bis 30	12	2	10	3,1	0,5	2,6
31 - 35	16	5	11	4,2	1,3	2,9
36 - 40	23	12	11	6,0	3,1	2,9
41 - 45	34	13	21	8,9	3,4	5,5
46 - 50	54	24	30	14,1	6,3	7,8
51 - 55	118	58	60	30,7	15,1	15,6
56 - 60	117	55	62	30,5	14,3	16,1
über 60	10	10	0	2,6	2,6	0,0
Gesamt	384	179	205	100,0	46,6	53,4

Schaubild 1:

Altersstruktur der Langzeitkranken



2.1.6 Langzeitkranke Beamte ausgewählter Personalgruppen

86

Bei den Beamten scheint teilweise auch ein Zusammenhang zwischen der Tätigkeit (Personalgruppe) und der Häufigkeit von Langzeiterkrankungen zu bestehen, wobei die Quoten der nachfolgenden Tabelle wegen der geringen Anzahl nur Hinweise darstellen können:

Tabelle 6: Langzeitkranke Beamte ausgewählter Personalgruppen

Personalgruppe	Langzeitkranke	Beamte gesamt *)	Quote
Verwaltungspersonal einschl. Textverarbeitung	25	2.526	1,0 %
Polizei	18	2.514	0,7 %
Feuerwehr	9	543	1,7 %
Justizpersonal/ ordentliche Gerichte	2	674	0,3 %
Strafvollzugspersonal	10	387	2,6 %
Lehrpersonal	42	5.004	0,8 %
Technisches Personal	2	333	0,6 %
Steuerpersonal	13	1.283	1,0 %
Übrige	9	605	1,5 %
	130	13.869	0,9 %

*) Stand Dezember 1997

2.2 Umgang mit Langzeiterkrankungen in den Dienststellen

- 87** Der Rechnungshof hat die 119 Personalakten führenden Dienststellen nach dem grundsätzlichen Umgang mit Langzeiterkrankungen befragt. Für die Schulen war der Senator für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport als Personalakten führende Dienststelle zuständig. Da der Rechnungshof die Fragen bewusst offen gestellt hat, sind die Antworten auch in sehr großer Bandbreite gegeben worden. Angesichts der Vielfalt dieser Antworten hat er wegen des erforderlichen Arbeitsaufwandes darauf verzichtet, die einzelnen Antworten weiter zu hinterfragen. Sie weisen aber in ihrer Vielschichtigkeit auf große Schwachstellen hin. Deren Beseitigung muss auf der Grundlage von weiteren Untersuchungen erfolgen. Der Rechnungshof verweist auch hier auf das Rahmenkonzept „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“. Er hat deshalb eine Zusammenstellung aller Fragen mit den dazu gegebenen Antworten der SKP zur weiteren Auswertung durch die Projektgruppe „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“ zur Verfügung gestellt.

Das Ergebnis der Umfrage ist im Folgenden in Kurzfassung dargestellt. In den Tabellen hat der Rechnungshof die Antworten auf die einzelnen Fragen zur Behandlung von Krankheitsfällen in den Dienststellen in Gruppen zusammengefasst. Schon in dieser groben Gruppierung zeigt sich, wie unterschiedlich die Dienststellen mit erkrankten Bediensteten umgehen.

2.2.1 Erfassung von Krankheitszeiten

- 88** Die Erfassung von Fehlzeiten auf Grund von Erkrankungen erfolgt weitaus überwiegend auf Karteikarten, Krankenblättern oder in der Personalakte Krankheit.

Tabelle 7: Erfassung von Krankheitszeiten

Frage: Wie werden Fehlzeiten auf Grund von Erkrankungen erfasst?	Anzahl Nennungen	%
auf Karteikarten	67	56,3
in der Teilakte	22	18,5
Sammlung der Bescheinigungen	12	10,1
Sonstiges	8	6,7
in Listen	7	5,9
mit EDV	2	1,7
keine Antwort	1	0,8
	119	100

2.2.2 Aufbewahrung von Krankheitsunterlagen

- 89** Die Krankheitsunterlagen sind nach den Personalaktenrichtlinien fünf Jahre lang aufzubewahren und dann zu vernichten. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass sie in weiten Teilen der Verwaltung erheblich zu lange, bei den meisten Dienststellen sogar unbefristet, in den Personalakten aufbewahrt werden (vgl. Tabelle 8). Das verstößt gegen die Datenschutzbestimmungen des § 93 h BremBG, konkretisiert in den Personalaktenrichtlinien. Der Rechnungshof hat die SKP aufgefordert, in geeigneter Form für die richtige Personalaktenführung Sorge zu tragen; die SKP hat das zugesagt (vgl. Tz. 68).

Tabelle 8: Aufbewahrung von Krankheitsunterlagen

Frage: Wie lange werden diese Aufzeichnungen aufbewahrt?	Anzahl Nennungen	%
1 - 4 Jahre	12	4,3
5 Jahre, entsprechend den Personalaktenrichtlinien	61	21,9
10 Jahre	3	1,1
für die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses	9	3,2
unbefristet	174 *)	62,4
wie die Personalakte	13	4,7
Sonstiges	5	1,8
keine Antwort	2	0,7
	279 *)	100,0

*) Einschließlich Schulen

2.2.3 Auswertung der Krankheitsunterlagen

- 90** Nur knapp die Hälfte der 119 Dienststellen hat angegeben, die Aufzeichnungen über Fehlzeiten auszuwerten. Die Auswertungen und die Aufzeichnungen selbst sind von Art und Umfang her sehr unterschiedlich. Durchgehende oder annähernd ähnliche Verfahren sind dabei nicht vorhanden. Unter Auswertung wird auch verstanden, Listen auf Termine etwa für amtsärztliche Untersuchungen hin auszuwerten.

Tabelle 9: Auswertung der Krankheitsunterlagen

Frage: Werden die Aufzeichnungen über Fehlzeiten ausgewertet? Wenn ja, wie?	Anzahl Nennungen	%
Ja	49	41,2
Im Einzelfall, wenn erforderlich	9	7,6
Nein	50	42,0
Sonstiges	5	4,2
Keine Angaben	6	5,0
	119	100

2.2.4 Regeln für den Umgang mit Langzeiterkrankungen

- 91** Die Dienststellen haben nur in seltenen Fällen Regelungen für den Umgang mit Langzeiterkrankungen aufgestellt. Die Hälfte der Dienststellen gibt an, keine Regelungen zu haben (Tabelle 10). Die von den übrigen angegebenen Regelungen sind eher als zu treffende Einzelmaßnahmen zu bezeichnen oder sind Hinweise auf gesetzliche oder tarifliche Bestimmungen; eine Dienststelle hebt sich positiv ab, weil sie schon seit 1988 eine Regelung als Anlage zur Gemeinsamen Geschäftsordnung für die bremische Verwaltung (BremGGÖ) erlassen hat. Wegen fehlender oder unzulänglicher Regelungen konnte es nach Feststellungen des Rechnungshofs dazu kommen, dass innerhalb großer Personalstellen die Fälle von Langzeitkranken unterschiedlich behandelt wurden. Auch hier muss das Rahmenkonzept für einheitliche Regelungen für die bremische Verwaltung sorgen.

Tabelle 10: Regeln für den Umgang mit Langzeiterkrankungen

Frage: Gibt es Regeln für den Umgang mit Langzeiterkrankungen? Wenn ja, welche?	Anzahl Nennungen	%
Gespräche	24	19,8
Gesetzliche oder tarifliche Bestimmungen	18	14,9
Amtsärztliche oder arbeitsmedizinische Untersuchung	13	10,8
Individuelles Vorgehen	5	4,1
Sonstiges	6	5,0
Nicht erforderlich	4	3,3
Keine	43	35,5
Keine Angaben	8	6,6
	121 ¹⁾	100

1) Mehrfachnennungen waren möglich

- 92** Die Antworten der Dienststellen auf die lt. Tabelle 10 gestellten Fragen haben gezeigt, wie notwendig es ist, den Dienststellen einheitliche Richtlinien an die Hand zu geben, um Ausfälle durch Krankheit einheitlich erfassen und auswerten zu können. Erst damit werden sie in die Lage versetzt, Krankheitsausfälle untersuchen und ggf. verringern zu können.

Der Rechnungshof begrüßt daher, dass im Rahmenkonzept „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“ ab 1. Januar 1999 sowohl eine einheitliche Erfassungsmethode als auch eine statistische Auswertung für Dienststellen mit mehr als 100 Bediensteten vorgeschrieben ist. Er hat die SKP gebeten zu prüfen, ob solche Auswertungen - anders als im Rahmenkonzept vorgesehen - auch für kleinere Dienststellen erfolgen sollten. Für einen erheblichen Anteil der Dienststellen und Schulen würden sonst wichtige Informationen nicht zur Verfügung stehen. Von den 279 in die Erhebung einbezogenen Dienststellen und Schulen hatten 212 weniger als 100 und 149 weniger als 50 Beschäftigte. Es würden insgesamt über 8.300 Beschäftigte (rund 22 %) nicht in die Auswertung einbezogen.

- 93** Die SKP hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass im Rahmenkonzept „Gesundheitsförderung im bremischen öffentlichen Dienst“ sowohl eine einheitliche Erfassungsmethode als auch eine statistische Auswertung von Langzeiterkrankungen vorgesehen seien. Die Untergrenzen für Auswertungen seien im Rahmen der Erörterungen des Rahmenkonzepts mit dem Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen festgelegt worden. Für die in Aussicht genommene Technikunterstützung der Statistik über krankheitsbedingte Fehlzeiten werde z. Z. gemäß dem Rahmenkonzept über eine Weiterentwicklung des Personaldatenverarbeitungsprogramms „Personalverwaltung und -management“ (PuMa) verhandelt. Die Intention der Ausführungen des Rechnungshofs werde in diese Verhandlung aufgenommen.

2.3 Einschaltung des Amtsarztes - Amtsärztliche Untersuchungen

- 94** Bei der Prüfung von Frühpensionierungen im Jahr 1994 (vgl. Jahresbericht 1995 [Land], Tz. 104) hatte der Rechnungshof bereits festgestellt, dass viele Dienststellen dem amtsärztlichen Dienst für die einzelnen Untersuchungsaufträge nur mangelhaft Informationen geliefert hatten, was zu häufigen Rückfragen und Verzögerungen in der Bearbeitung geführt hatte. Der Rechnungshof hatte einen verbesserten Informationsfluss durch die Einführung von Leitlinien in einem formalisierten Verfahren vorgeschlagen. Da es zum Zeitpunkt der Prüfung keine entsprechenden Leitlinien gab, hat der Rechnungshof bei den Dienststellen eine Reihe von Fragen zur Einschaltung des amtsärztlichen Dienstes gestellt.

2.3.1 Informationsfluss zwischen Dienststelle und Amtsarzt

- 95** Bis auf wenige Ausnahmen haben alle 119 Dienststellen (für die Schulen hat zuständigkeitshalber der Senator für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport geantwortet) angegeben, dass amtsärztliche Untersuchungen nach den individuellen Gegebenheiten veranlasst werden.
- 96** Nach den Angaben von 100 Dienststellen - zum Teil mit Einschränkungen - werden dem Amtsarzt die vorangegangenen Fehlzeiten (Krankheit, Kur) mitgeteilt (Tabelle 11). Außerdem erhält der Amtsarzt Informationen über häufige Kurzerkrankungen, besondere Auffälligkeiten und erkennbare Wiederholungserkrankungen (Tabelle 12). Der Amtsarzt wird von den meisten Dienststellen um Stellungnahme gebeten, für welche anderen Tätigkeiten die/der Bedienstete möglicherweise geeignet ist (Tabelle 13).

Tabelle 11

Frage: Werden dem Amtsarzt die vorangegangenen Fehlzeiten (Krankheit, Kur) mitgeteilt?	Anzahl Nennungen	%
Ja	90	75,7
Im Einzelfall, wenn erforderlich	10	8,4
Nein	8	6,7
Keine Angaben	11	9,2
	119	100

Tabelle 12

Frage: Wird ggf. auf häufige Kurzerkrankungen, besondere Auffälligkeiten und erkennbare Wiederholungserkrankungen hingewiesen?	Anzahl Nennungen	%
Ja	61	51,3
Im Einzelfall, wenn erforderlich	30	25,2
Nein	16	13,4
Keine Angaben	12	10,1
	119	100

Tabelle 13

Frage: Wird der Amtsarzt um Stellungnahme gebeten, für welche anderen Tätigkeiten die/der Bedienstete möglicherweise geeignet ist?	Anzahl Nennungen	%
Ja	61	51,3
Im Einzelfall, wenn erforderlich	22	18,5
Nein	21	17,6
Sonstiges	3	2,5
Keine Angaben	12	10,1
	119	100

2.3.2 Rechtzeitige Überprüfung der dienstlichen Weiterverwendung

- 97 Der Dienstvorgesetzte muss bei Langzeiterkrankten nach angemessener Zeit, in der Regel spätestens nach sechs Monaten (vgl. Tz. 117), die Prognose über die dienstliche Weiterverwendung stellen. In größeren Dienststellen wird überwiegend durch eine Überwachungsliste oder Wiedervorlage sichergestellt, dass Langzeitkranke rechtzeitig auf ihre dienstliche Weiterverwendung hin untersucht werden:

Tabelle 14

Frage: Wie wird sichergestellt, dass Langzeitkranke rechtzeitig auf ihre dienstliche Weiterverwendung untersucht werden (Überwachungsliste o. ä.)

	Anzahl Nennungen	%
Wiedervorlage/Fristenkontrolle	36	30,3
Ja	12	10,1
Überwachungslisten	12	10,1
Einsichtnahme Krankenkartei/ Krankenblatt	11	9,2
Nach Einzelfall	7	5,9
Einzelfälle überschaubar	8	6,7
Sonstiges	10	8,4
Gar nicht	12	10,1
Keine Angaben	11	9,2
	119	100

2.3.3 Leitlinien für amtsärztliche Untersuchungen

- 98 Der Rechnungshof hat gegenüber der SKP seine Forderungen noch einmal bekräftigt, dass den Dienststellen Leitlinien an die Hand gegeben werden müssen. Darin ist zu regeln, was bei Einschaltung des Amtsarztes zu beachten ist und welche Informationen über Krankheitsverlauf und Arbeitsumfeld dem Amtsarzt geliefert werden müssen, damit ein Gutachten in möglichst kurzer Zeit erstellt werden kann.
- 99 Hierauf ist die SKP in der Zwischenzeit eingegangen. Mit Schreiben vom 22. Oktober 1998 hatte sie dem Rechnungshof den Entwurf einer „Vereinbarung über amtsärztliche Untersuchungen von Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) im Zusammenhang mit der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit“ zur Stellungnahme übersandt. Diese Vereinbarung soll zwischen dem Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz und der SKP abgeschlossen werden. Die Vereinbarung enthält umfassende und detaillierte Hinweise und Regelungen. Sie erläutert die Pflichten des Dienstvorgesetzten bei der Beurteilung der Dienstunfähigkeit eines Beamten nach § 43 BremBG sowie das anzuwendende Verfahren, legt fest, welche Angaben und Unterlagen dem Amtsarzt zur Erstellung des amtsärztlichen Gutachtens zu übermitteln sind, und gibt auch dem Amtsarzt Vorgaben über den Inhalt des amtsärztlichen Gutachtens.
- 100 Der Rechnungshof hat die beabsichtigte Vereinbarung begrüßt. Er hatte allerdings um einige Ergänzungen gebeten, die inzwischen eingearbeitet wurden.
- Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Vereinbarung die festgestellten Mängel in der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen und dem amtsärztlichen Dienst des Gesundheitsamtes verringern wird.

2.4 Stufenweise Wiedereingliederung

- 101 Nach § 8 Bremische Arbeitszeitverordnung kann für einzelne Beamte zur Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit die regelmäßige Arbeitszeit nach Maßgabe amtsärztlicher Feststellungen vorübergehend verkürzt werden. Diese Regelung

ermöglicht für Beamte, wie die entsprechende Regelung des § 74 Sozialgesetzbuch V für Arbeitnehmer, eine stufenweise Wiedereingliederung. 82 der insgesamt befragten 279 Dienststellen und Schulen haben im Jahr vor dem Stichtag in insgesamt 171 Fällen versucht, Bedienstete durch stufenweise Wiedereingliederung wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Erkrankte werden dabei über einen vom Arzt bestimmten Zeitraum mit verkürzter Arbeitszeit beschäftigt, die stufenweise bis zur vollen Zeit erhöht wird. In 107 Fällen, das sind 62,6 %, war dies erfolgreich, die Betroffenen waren anschließend wieder voll dienstfähig.

Insgesamt beurteilten 115 der befragten Dienststellen und Schulen, deren praktischen Erfahrungen mit der stufenweisen Wiedereingliederung z. T. über ein Jahr zurücklagen, als überwiegend positiv:

Tabelle 15: Stufenweise Wiedereingliederung

Frage: Welche praktischen Erfahrungen haben Sie mit der stufenweisen Eingliederung gemacht?	Anzahl Nennungen	%
Positive Erfahrungen	58	50,5
Positive Erfahrungen mit Einschränkungen	6	5,2
Unterschiedliche Erfahrungen	11	9,6
Negative Erfahrungen	6	5,2
Sonstiges	5	4,3
Keine Erfahrungen	29	25,2
	115	100

2.5 Maßnahmen zur Verringerung des Krankenstandes

102 Der Rechnungshof hat weiter nachgefragt, welche Maßnahmen auf Grund praktischer Erfahrungen entwickelt wurden, um den Krankenstand zu verringern, die Eingliederung langfristig Erkrankter in den Dienst zu erleichtern und Frühpensionierungen entgegenzuwirken. Auf diese Fragen wurde am häufigsten das Gespräch mit dem Mitarbeiter genannt. Die weiteren Antworten betrafen zumeist Maßnahmen, die darauf abzielten, die Motivation der Mitarbeiter etwa durch ein gutes Arbeits- und Betriebsklima, Teamarbeit oder eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit zu erhöhen. Es wurden auch Arbeitsbedingungen verändert (Verminderung der Belastung, Arbeitsplatzwechsel, flexible Dienstzeitregelungen).

Die Liste der Antworten hat der Rechnungshof der SKP übersandt und empfohlen, diese in der Arbeitsgruppe „Gesundheitsförderung im bremsischen öffentlichen Dienst“ weiter auszuwerten.

2.6 Aufgabenerledigung für langzeitkranke Mitarbeiter

103 Jeder Bedienstete hat die laut Geschäftsverteilungsplan festgelegten Aufgaben zu erledigen. Fällt er wegen Krankheit aus, müssen diese Aufgaben durch andere Personen erledigt werden oder Arbeiten bleiben liegen. Der Rechnungshof hat zu jedem Langzeitkranken abgefragt, auf welche Weise die Aufgaben erledigt wurden:

Tabelle 16: Aufgabenerledigung für langzeitkranke Mitarbeiter

Frage: Wer erledigte die Aufgaben?	Anzahl Nennungen *)	%
Vertreter	224	57,4
Andere Mitarbeiter	41	10,5
Ersatzkraft	25	6,4
Fremdfirma	8	2,1
Ausfall	7	1,8
Aufgaben entfallen	6	1,5
Sonstiges	7	1,8
Keine Angaben	72	18,5
	390	100

*) Mehrfachnennungen möglich

In mehr als zwei Drittel der gemeldeten Fälle wurden die Aufgaben von Vertretern oder anderen Mitarbeitern übernommen. Diese werden dadurch erheblich belastet, und zwar umso mehr, je länger der Kranke ausfällt. Die Aufgaben des Kranken und zusätzlich die des Vertreters können nicht mit der an sich notwendigen Sorgfalt erledigt werden; Qualitätseinbußen sind die Folge, es sei denn, Personalreserven sind vorhanden. Bei Beamten besteht, anders als bei Angestellten und Arbeitern, nicht die Möglichkeit, Ersatzkräfte einzustellen, da wegen der uneingeschränkten Gehaltsfortzahlung dafür keine Mittel im Budget vorhanden sind.

2.7 Veranlasste Maßnahmen bei Langzeiterkrankungen

104

Eine der wichtigsten Fragen der Erhebung war zu jedem gemeldeten Langzeiterkranktenfall, welche Maßnahmen veranlasst wurden. Die Antworten sind in Tabelle 17 nach Statusgruppen zusammengefasst. Erwartungsgemäß war bei den Beamten die Untersuchung durch den Amtsarzt die am häufigsten ergriffene Maßnahme. Der hohe Anteil von über einem Drittel der Fälle bei Angestellten und Arbeitern, in denen keine Maßnahmen getroffen wurden („keine Maßnahmen“ + „keine Angaben“), erklärt sich dadurch, dass die Lohnfortzahlung nach einer Frist entfällt, ohne dass die Dienststellen aktiv werden müssen. Wird der Arbeitnehmer ausgesteuert, bleibt das Arbeitsverhältnis weiter bestehen, es ruht. Es lebt wieder auf, wenn der Arbeitnehmer wieder gesund wird. Nach Auskunft der SKP ist ein solcher Fall nach einer Aussteuerung in der Praxis jedoch noch nicht aufgetreten.

Tabelle 17: Veranlasste Maßnahmen

Welche Maßnahmen wurden veranlasst? *)	Beamte	%	Ange- stellte	%	Ar- beiter	%	ge- samt	%
Untersuchung durch Amtsarzt, Betriebsarzt oder medizinischen Dienst der Krankenkassen	66	42,9	24	12,9	17	15,9	107	23,9
Gespräche und Kontakt zum Mitarbeiter	18	11,7	22	11,8	16	15,0	56	12,5
Renten- oder Ruhestandsverfahren	23	14,9	31	16,7	16	15,0	70	15,7
Arbeitsversuch, Wiedereingliederung	13	8,4	19	10,2	3	2,8	35	7,8
Behandlung, Kur oder Reha-Maßnahme	10	6,5	7	3,8	9	8,4	26	5,8
Ausgesteuert			7	3,8	2	1,9	9	2,0
Sonstiges	5	3,2	10	5,4	6	5,6	21	4,7
Keine Maßnahmen	8	5,2	8	4,3	7	6,5	23	5,1
Keine Angaben	11	7,1	58	31,2	31	29,0	100	22,4
Gesamt	154	100,0	186	100,0	107	100,0	447	100,0

*) Mehrfachnennungen möglich

3 Unterschiedliche Rahmenbedingungen für Beamte und Arbeitnehmer

105

Eine lange Arbeitsunfähigkeit auf Grund einer Erkrankung wirkt sich für die öffentliche Hand bei Arbeitnehmern (Angestellte, Arbeiter) und bei Beamten sehr unterschiedlich aus.

Die Regelungen für Beamte ergeben sich aus dem Beamtenrecht. Für Arbeitnehmer gelten die Tarifverträge und das Sozialgesetzbuch.

3.1 Angestellte und Arbeiter

106 Durch Krankheit arbeitsunfähige Angestellte und Arbeiter erhalten sechs Wochen lang das volle Gehalt als Krankenbezüge.

Bis 1994 erhielten Angestellte solche Krankenbezüge gestaffelt nach der Dienstzeit bis zu 26 Wochen. Durch eine Übergangsregelung gilt diese Regelung für damals bestehende Angestelltenverhältnisse fort.

Wird der Arbeitnehmer infolge derselben Erkrankung erneut arbeitsunfähig, wird die Zeit der Vorerkrankung berücksichtigt, wenn diese bei Angestellten weniger als sechs Monate und bei Arbeitern weniger als sechs Wochen zurückliegt.

Nach diesem Zeitraum erhält der Arbeitnehmer Krankengeld aus der gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 70 % des erzielten regelmäßigen Arbeitsentgelts/Arbeitseinkommens. Das Krankengeld wird längstens für 78 Wochen gezahlt.

107 Fällt nach 78 Wochen das Krankengeld weg, wird in der Regel von der Dienststelle und der SKP geprüft, ob der Arbeitnehmer eine andere Tätigkeit in der bremischen Verwaltung ausüben kann. Ist dies nicht möglich, ruht das Arbeitsverhältnis. Die Arbeitsverhältnisse werden nicht gekündigt; für Bremen als Arbeitgeber entstehen keine finanziellen Belastungen.

Wenn der Arbeitnehmer trotz Erkrankung noch zu bestimmten Tätigkeiten in der Lage ist, kann er sich beim Arbeitsamt als Arbeitsuchender melden und Leistungen des Arbeitsamtes beziehen. Das Arbeitsamt stellt in der Praxis allerdings meist nach kurzer Zeit fest, dass der Erkrankte auch für andere Tätigkeiten nicht vermittelbar ist und stellt seine Leistungen wieder ein. Erhielte der Bedienstete außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Arbeitsstelle, würde die SKP das Arbeitsverhältnis kündigen. Einen derartigen Fall hat es bisher noch nicht gegeben.

3.2 Beamte

108 Beamte erhalten während der gesamten Dauer ihrer Erkrankung die vollen Bezüge. Nur wenn der Beamte auf Dauer dienstunfähig ist und ein Verfahren zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand durchgeführt wurde, erhält er das Ruhegehalt von höchstens 75 % seiner ruhegehaltfähigen Bezüge.

Als Sonderregelung werden nach § 45 Abs. 4 BremBG bereits während des Verfahrens zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand die Bezüge auf die Höhe des Ruhegehalts gekürzt, wenn der Dienstvorgesetzte das Verfahren eingeleitet und der Beamte gegen eine beabsichtigte Frühpensionierung Einwendungen erhoben hat.

109 Wird ein Beamter nach seiner vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wieder dienstfähig - was durch amtsärztliche Nachuntersuchungen überprüft wird -, kann er erneut in das Beamtenverhältnis berufen werden.

3.3 Reform der Bestimmungen für langzeiterkrankte Beamte

110 Der Rechnungshof hält die Regelungen für langzeiterkrankte Beamte für unangemessen. Während die Arbeitnehmer nach relativ kurzer Zeit den Anspruch auf volles Gehalt verlieren, ist bei Beamten ein Verfahren zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit notwendig, damit nicht mehr die vollen Bezüge gezahlt werden, sondern nur noch das geringere Ruhegehalt. Dies hat entscheidende Nachteile für den Dienstherrn:

- Der Dienstvorgesetzte muss ein Verfahren betreiben, welches individuell den Einzelfall beurteilt und zeitlichen und personellen Aufwand erfordert,
- die Prognose der dauernden Dienstunfähigkeit ist nicht immer zuverlässig zu stellen und/oder kann sehr aufwendig und langwierig sein,
- die Länge eines Verfahrens ist auch von der Mitwirkung des Beamten abhängig. Nach Feststellungen des Rechnungshofs haben in Einzelfällen Beamte das Verfahren dadurch erheblich verzögert, dass sie Termine zu Untersuchungen oder Gesprächen mutwillig versäumten oder Therapien oder Krankenhausbehandlungen nicht antraten.

111 Die Besoldung der Beamten ist durch Bundesgesetz geregelt. Der Rechnungshof hat angeregt, gesetzgeberische Maßnahmen auf Bundesebene anzustreben, um die Dienstbezüge für Beamte bei Langzeiterkrankungen vergleichbar den Regelungen für Angestellte und Arbeiter einzuschränken. Die Dienstbezüge sollten während langfristiger Erkrankungen nach einer bestimmten Frist auf 75 % vermindert werden (Höchstsatz Ruhegehalt). Bei Dienstunfällen müsste eine Ausnahme gelten. Das Verfahren in der Verwaltung entspräche dem bei Arbeitnehmern, der Verwaltungsaufwand wäre gering.

Nach Ansicht des Rechnungshofs wäre es vertretbar, die bestehende Rechtslage dahingehend zu ändern, dass Beamte, die über längere Zeit keine Dienstleistungen erbringen, finanzielle Abstriche erfahren.

112 Die SKP hält eine Verminderung der Bezüge während einer längeren Dienstunfähigkeit für nicht vereinbar mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, ohne dies näher zu begründen. Nach Auffassung der SKP bieten die vorhandenen rechtlichen Instrumente dem Dienstherrn ausreichend Möglichkeiten, auf Erkrankungen, auch wenn diese langfristiger Art sind, sachgerecht zu reagieren.

113 Der Rechnungshof hat an seinem Vorschlag festgehalten. Die im Grundgesetz festgeschriebenen hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums mit dem Prinzip der amtsangemessenen Alimentation sprechen aus Sicht des Rechnungshofs nicht gegen eine Verminderung der Bezüge während einer längeren Arbeitsunfähigkeit. Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist keine absolute, von der tatsächlichen Dienstleistung völlig unabhängige Unterhaltsgewährung. Besoldung und Dienstleistung stehen zueinander in einem Abhängigkeitsverhältnis. So werden bei Versetzung in den Ruhestand, reduzierter Arbeitszeit auf Grund einer Teilzeitbeschäftigung oder begrenzter Dienstfähigkeit (vgl. Tz. 114) nur verminderte Bezüge gezahlt. Solange die Dienstbezüge über der unteren Grenze des amtsangemessenen Unterhalts liegen, hat der Gesetzgeber bei der Regelung der Besoldung einen weiten Gestaltungsspielraum.

Regelungen für Beamte, die nicht den Kernbereich des Beamtenstatus berühren, müssen sich an denen für Arbeitnehmer messen lassen. Der Rechnungshof hält es für nicht sachgerecht im Umgang mit langfristig Erkrankten, wenn die Leistungen für die Bediensteten der verschiedenen Statusgruppen stark voneinander abweichen.

Auch der Rechnungshof von Berlin hat in seinem Jahresbericht 1996 (Tz. 114 ff.) eine rechtlich mögliche und sachlich gebotene Einschränkung der Zahlung der vollen Dienstbezüge während langfristiger Erkrankungen angeregt.

Die vorhandenen rechtlichen Instrumente, die nach der Stellungnahme der SKP für eine sachgerechte Reaktion auf Langzeiterkrankungen ausreichen, bestehen insbesondere bei Zweifeln an der Dienstfähigkeit des Beamten oder bei Zweifeln an der Korrektheit von fachärztlichen Gutachten und betreffen somit einen anderen Regelungsbereich als die Höhe der Bezüge.

114 Für Beamte wird durch neue Regelungen im Beamtenrecht - wie auch künftig bei Arbeitnehmern - die Dienst-/Arbeitsfähigkeit stärker nach dem noch möglichen zeitlichen Umfang der Arbeitsfähigkeit beurteilt.

Zur Vermeidung von Frühpensionierung wurde am 1. April 1999 in Bremen die begrenzte Dienstfähigkeit eingeführt (sog. Teildienstfähigkeit). Das 8. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften beinhaltet die Übernahme entsprechender Regelungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes:

Von der Versetzung des Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit soll abgesehen werden, wenn der Beamte das 50. Lebensjahr vollendet hat und er unter Beibehaltung seines Amtes seine Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erfüllen kann (begrenzte Dienstfähigkeit).

Die Arbeitszeit ist entsprechend der Dienstfähigkeit herabzusetzen. Der Beamte erhält Bezüge entsprechend der reduzierten Arbeitszeit, mindestens jedoch in Höhe des Ruhegehaltes. Der Rechnungshof begrüßt die Neuregelung.

Für Arbeitnehmer wird die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente ab dem 1. Januar 2000 durch die Erwerbsminderungsrente ersetzt. Ein Versicherter ist voll erwerbsgemindert, wenn er täglich nicht mindestens drei Stunden arbeiten kann.

Wer zwischen drei bis sechs Stunden Arbeit leisten kann, gilt als teilweise erwerbsgemindert und erhält die halbe Rente. Wer über sechs Stunden leistungsfähig ist, gilt nicht als erwerbsgemindert und erhält keine Rente.

4 Auswertung einzelner Personalakten von Langzeiterkrankten

- 115** Über die statistische Auswertung hinaus hat der Rechnungshof in einem zweiten Schritt 114 Einzelfälle - überwiegend aus dem Beamtenbereich - näher geprüft und die Personalakten ausgewertet, um dadurch zu weiteren Erkenntnissen zu gelangen. Die Einzelfälle hat der Rechnungshof mit den Beschäftigungsdienststellen erörtert.
- 116** Bei der Prüfung und Bewertung hat der Rechnungshof besonders darauf geachtet, ob die Vorgesetzten die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten rechtzeitig genutzt haben, um angemessen auf Langzeiterkrankungen zu reagieren. Maßnahmen wie Gespräche, Arbeitsversuche oder Umsetzung in einen anderen Arbeitsbereich sollten auch im Interesse des Mitarbeiters liegen. Der Vorgesetzte muss auf Grund seiner Fürsorgepflicht in jedem Fall einfühlsam reagieren. Dabei hat er auch die Belange der Verwaltung und der übrigen Mitarbeiter zu berücksichtigen. Die Aufgaben eines langfristig Erkrankten müssen anderweitig abgedeckt werden, während der Bedienstete weiterhin Zahlungen erhält (vgl. Tz. 106 ff.).

4.1 Umgang mit Langzeiterkrankungen

- 117** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Prüfung einzuleitender Maßnahmen bei Langzeiterkrankungen regelmäßig zu spät erfolgte. Entsprechendes hatte der Rechnungshof bereits bei der Prüfung der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit festgestellt (vgl. Jahresbericht 1995 [Land], Tz. 94 ff.).

Der Zeitpunkt für entsprechende Maßnahmen muss sicherlich individuell gewählt werden, aber bei seiner Prüfung ist der Rechnungshof von Folgendem ausgegangen: Nach § 43 Abs. 1 Satz 2 BremBG kann der Beamte auch dann als dienstunfähig angesehen werden, wenn er innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate erkrankt war und keine Aussicht besteht, dass er innerhalb von weiteren sechs Monaten wieder voll dienstfähig wird.

Der Dienstvorgesetzte ist verpflichtet, spätestens sechs Monate nach Beginn einer Langzeiterkrankung die für die Beurteilung der Dienstfähigkeit notwendigen Prüfungen vorzunehmen. In der Regel hat der Dienstvorgesetzte seine Beurteilung auf ein amtsärztliches Gutachten zu stützen, wenn nicht innerhalb von weiteren sechs Monaten die Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit abzusehen ist. In einer Reihe von Einzelfällen haben die Dienstvorgesetzten nicht innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Erkrankung, sondern erst erheblich später reagiert.

- 118** Die verspätete Prüfung der Dienstunfähigkeit kann, wenn ein Zurrhesetzungsverfahren folgt, in Einzelfällen zu einer Erhöhung des Ruhegehaltssatzes und damit zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Erhöhung der Versorgung führen. Zeitliche Verzögerungen des Verfahrens der Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit führen aber in jedem Fall dazu, dass die vollen Dienstbezüge länger gezahlt werden müssen.

4.2 Amtsärztliche Gutachten

- 119** Nach der geplanten Vereinbarung über amtsärztliche Untersuchungen (vgl. Tz. 99 f.) sind Gutachten zeitnah zu erstellen. Soweit keine Zusatzgutachten notwendig sind, ist das Gutachten nach drei Wochen der anfordernden Dienststelle vorzulegen. Falls Zusatzgutachten erforderlich sind, soll das Gutachten - bis auf Ausnahmefälle - in sechs Wochen erstellt werden.

Die Auswertung der Personalakten hat ergeben, dass amtsärztliche Gutachten zum größten Teil erst zu einem späteren Zeitpunkt erstellt wurden:

Tabelle 18: Dauer des amtsärztlichen Verfahrens vom Antrag der Dienststelle bis zum Gutachten

Dauer	Beamte	Angestellte
Bis zu 6 Wochen	8	
über 6 Wochen bis 2 Monate	2	2
über 2 Monate bis 3 Monate	12	
über 3 Monate bis 4 Monate	7	1
über 4 Monate bis 6 Monate	6	
über 6 Monate bis zu 1 Jahr	5	
über 1 Jahr	1	1
Summe	41	4

120 Die festgestellten Zeiträume bis zu über einem Jahr decken sich in etwa mit den Erfahrungen der Amtsärzte des Gesundheitsamtes. Nach ihren Angaben ist eine lange Bearbeitungszeit häufig dadurch bedingt, dass über die Patienten erst Unterlagen der behandelnden Ärzte angefordert, Zusatzgutachten eingeholt oder Therapien oder Krankenhausaufenthalte abgewartet werden müssen. Die Amtsärzte diagnostizieren nicht selbst, sondern gründen ihre Gutachten auf die Diagnosen der behandelnden Ärzte oder weiterer Zusatzgutachter.

121 In einigen Fällen haben die Dienststellen eine amtsärztliche Stellungnahme erst angefordert, als sie glaubten, dass sich der Gesundheitszustand des Langzeiterkrankten auf Dauer nicht bessern würde. Sie warteten zum Teil über ein Jahr den Krankheitsverlauf oder die Wirkung angewandter Therapien ab.

In diesen Fällen wurde der Amtsärztliche Dienst so spät eingeschaltet, dass nur die Bestätigung einer Frühpensionierung blieb. Wie vom Amtsärztlichen Dienst bestätigt, muss dessen Funktion bei Langzeiterkrankungen umfassender gesehen werden. Auch über andere Maßnahmen als eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand kann der Dienstvorgesetzte mit Hilfe einer amtsärztlichen Stellungnahme gesicherter entscheiden. Der Amtsärztliche Dienst ist deshalb möglichst frühzeitig hinzuzuziehen.

Eine Dienststelle hat auf die Gefahr hingewiesen, dass eine amtsärztliche Begutachtung für den Betroffenen eine zu starke psychische Belastung darstelle und der Gesundungsprozess beeinträchtigt werden könne. Nach Einschätzung des Rechnungshofs ergibt sich eine solche Belastung jedoch vor allem, wenn der Betroffene mit einer amtsärztlichen Begutachtung die Frühpensionierung gleichsetzen muss.

4.3 Arbeitsversuche durch verkürzte Arbeitszeit bei Beamten

122 Nach § 8 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten (BremAZV) kann die Arbeitszeit für einzelne Beamte zur Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit nach Maßgabe amtsärztlicher Feststellungen vorübergehend verkürzt werden. In diesen Fällen wird die volle Besoldung weiter gezahlt.

Die SKP hat die Dienststellen in ihren Rundschreiben Nr. 5/96 und 13/96 darauf hingewiesen, dass die Arbeitszeit in der Regel nur bis höchstens 26 Wochen verkürzt werden sollte. Dies entspricht der Regelung für Angestellte und Arbeiter.

123 Die Regelungen für Arbeitsversuche haben sich in der Praxis bewährt. In vielen Fällen gelang nach schweren Erkrankungen eine erfolgreiche Wiedereingliederung (vgl. Tz. 101). Allerdings ist es schwierig, bereits vor der Maßnahme zu beurteilen, ob die volle Dienstfähigkeit wiederhergestellt werden kann. Diese Aufgabe ist gemäß § 8 BremAZV dem Amtsarzt vorbehalten; ein privatärztliches Attest - wie in einem geprüften Fall angegeben - reicht dafür nicht aus.

124 In einigen Fällen hat sich bei Arbeitsversuchen herausgestellt, dass die Beamten bei verkürzter Arbeitszeit erfolgreich arbeiten, aber nicht ganztags tätig sein können. Da nicht die volle Dienstfähigkeit wiederhergestellt wurde, waren die Beamten zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs als dienstunfähig in den Ruhestand zu versetzen. In künftigen Fällen könnte dieses Problem durch die begrenzte Dienstfähigkeit gelöst werden (vgl. Tz. 114).

4.4 Anderweitige Verwendung

125 Gesundheitliche Beeinträchtigungen können dazu führen, dass Bedienstete nicht mehr an ihrem bisherigen, aber noch an einem anderen Arbeitsplatz tätig sein können. Für Beamte wurden die rechtlichen Möglichkeiten der anderweitigen Verwendung mit dem 7. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften Ende 1998 erweitert. Ob die hiermit verknüpften Erwartungen erfüllt werden, muss abgewartet werden. Der Rechnungshof hat hierzu noch keine Prüfungserfahrungen.

126 Die Eingliederung an einem anderen Arbeitsplatz und evtl. noch in einer anderen Laufbahn ist in der Praxis nicht einfach zu verwirklichen. Zum einen müssen geeignete Arbeitsplätze in der Verwaltung gefunden werden, zum anderen hängt viel von der Bereitschaft und dem Leistungsvermögen des Bediensteten ab. Fehlt es an der Bereitschaft eine andere Tätigkeit aufzunehmen, können Druckmittel (Verlust der Bezüge, Disziplinarverfahren) eingesetzt werden, die aber nur mit erheblichem Zeitaufwand und höchst ungewissem Ausgang zu verwirklichen sind. Auch ist die fehlende Bereitschaft des Bediensteten schwer nachzuweisen. Wie der amtsärztliche Dienst bestätigt hat, spielen bei der Frage der gesundheitlichen Eignung für einen anderen Arbeitsplatz - wie für die Frage der Dienstunfähigkeit allgemein - auch subjektive, individuell verschiedene und nicht genau messbare Möglichkeiten des Bediensteten eine Rolle.

Die Alternative zur anderweitigen Verwendung ist für Beamte i. d. R. eine Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit. Für die Motivation der Betroffenen, eine andere Tätigkeit zu übernehmen, spielen daher auch die finanziellen Auswirkungen eine wichtige Rolle.

4.5 Suchterkrankung aufgrund von Alkoholmissbrauch

127 In drei der geprüften 114 Einzelfälle bestand eine Suchterkrankung auf Grund von Alkoholmissbrauch. Die Dienststellen haben Maßnahmen auf Grund der Dienstvereinbarung über den Umgang mit Suchtkranken oder Suchtgefährdeten sowie gegen den Missbrauch von Alkohol und anderen abhängig machenden Drogen durch Angehörige der bremischen Verwaltung getroffen. Die Regelungen dieser Dienstvereinbarung haben sich in den geprüften Fällen bewährt.

5 Bemerkenswerte Einzelfälle

5.1 Beamter seit Januar 1994 nicht im Dienst

128 Ein Beamter - am Stichtag 50 Jahre alt - ist seit dem 7. Januar 1994 wegen Krankheit nicht im Dienst gewesen. Mit Schreiben vom 28. Februar 1994 stellte er einen Antrag auf vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit. In seinem auf Antrag der Beschäftigungsdienststelle erstellten Gutachten vom 21. Juni 1994 kam der Amtsarzt zu dem Schluss, dass der Beamte aus orthopädischer Sicht mit gewissen Einschränkungen vollschichtig arbeiten könne, die Voraussetzungen für eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand seien eindeutig nicht gegeben. Im September 1994 legte der Beamte ein Attest seines Nervenarztes vor. Der wieder eingeschaltete Amtsarzt urteilte am 3. Februar 1995 erneut, dass eindeutig keine Dienstunfähigkeit vorliege. Weiter geschah nichts. Erst ein Jahr später im Februar 1996 mahnte der Rechtsanwalt des Beamten eine Entscheidung über den mehr als zwei Jahre alten Antrag an. Auf Antrag der Beschäftigungsdienststelle lehnte die SKP am 27. März 1996 die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit ab, weil die Voraussetzungen nicht vorlagen. Der Widerspruch des Beamten wurde mit Bescheid vom 8. Juli 1996 als unbegründet zurückgewiesen. Der Beamte erhob dagegen Klage vor dem Verwaltungsgericht. Über diese Klage ist bis heute nicht entschieden. Ein vom Gericht in Auftrag gegebenes fachorthopädisches Gutachten vom 18. September 1997 kam zu dem Ergebnis, dass der Beamte zum Datum des Widerspruchsbescheides nicht dienstunfähig, sondern in der Lage war, innendienstliche Tätigkeiten in einer Behörde wahrzunehmen. Der Amtsarzt, der im Oktober 1997 von der Beschäftigungsdienststelle noch einmal dazu befragt wurde, erklärte den Fall damit für zunächst abgeschlossen.

Der Beamte war zwischenzeitlich einer anderen Dienststelle zur Dienstleistung zugewiesen worden; er hat aber dort seinen Dienst nicht aufgenommen, weil er weiter von seinem behandelnden Arzt krankgeschrieben worden war. Die SKP

hat im März 1998 den Beamten nochmals zur sofortigen Dienstaufnahme mit dem Bemerkten aufgefordert, Atteste seines Hausarztes würden nur noch anerkannt, wenn diese durch den Amtsarzt bestätigt würden; andernfalls würde der Beamte dem Dienst unentschuldig fernbleiben; das hätte gemäß § 9 Bundesbesoldungsgesetz eine sofortige Bezügekürzung zur Folge. Dieses Druckmittel schlug fehl, weil der nochmals eingeschaltete Amtsarzt nach Aussage der SKP nunmehr eine stationäre Begutachtung in einer Bremer Klinik für notwendig erachtete. Das Ergebnis dieser Untersuchung liegt noch nicht vor. Das Gutachten soll auch in das verwaltungsgerichtliche Verfahren eingeführt werden.

Dieser Fall zeigt sehr deutlich, dass die Möglichkeiten des Dienstherrn, einen Beamten, der einerseits nicht dienstunfähig (also nicht in den vorzeitigen Ruhestand zu versetzen ist), andererseits aber nicht ausdrücklich arbeitsfähig ist, zur Dienstleistung zu zwingen, beschränkt sind. Der Beamte hat seit mehr als fünf Jahren keinen Dienst geleistet, aber volle Bezüge bezogen. Es wäre einfacher und billiger - aber unbefriedigend - gewesen, dem Antrag des Beamten auf Frühpensionierung stattzugeben.

5.2 Fehlende Gesundheitsprüfung vor Übernahme von anderen Dienstherrn

129

Eine Beamtin wurde im November 1991 im Alter von 42 Jahren aus dem Dienst eines anderen Bundeslandes in den bremischen Dienst übernommen. In dem Versetzungsantrag vom Januar 1991 hatte sie darauf hingewiesen, dass sich ihr physischer und psychischer Zustand in den Jahren 1989/1990 erheblich verschlechtert habe. Ungeachtet dieser eindeutigen Hinweise auf gesundheitliche Probleme wurde keine amtsärztliche Stellungnahme eingeholt. Ab Mitte 1994 kam es zu erheblichen krankheitsbedingten Ausfällen. Auf eine ununterbrochene Erkrankung ab Juni 1997 hat das Ressort erst reagiert, als die Beamtin im Februar 1998 einen Antrag auf Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand gestellt hatte. Nach einem Verfahren zur Überprüfung der Dienstfähigkeit hat die SKP die Beamtin mit Wirkung vom 1. Januar 1999 frühpensioniert und eine Nachuntersuchung nach zwei Jahren vorgemerkt.

Die Beamtin war im bremischen Dienst durch erhebliche krankheitsbedingte Ausfälle überwiegend nur sehr eingeschränkt einsatzfähig. Durch die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand kommen auf Bremen erhebliche finanzielle Belastungen zu. Diese Probleme und Belastungen hätten vermieden werden können, wenn der Versetzungsantrag aus dem Jahr 1991 genauer geprüft und auf eine Übernahme als Beamtin auf Lebenszeit gegebenenfalls verzichtet worden wäre.

Das Ressort hat den Ausführungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesichert, dass bei künftigen Übernahmen aus anderen Bundesländern keine vergleichbaren „Pannen“ mehr auftreten würden.

VI. Einzelne Prüfungsergebnisse

Senatskommission für das Personalwesen

Beurlaubung Bediensteter u. a. für Tätigkeiten bei Einrichtungen außerhalb der Verwaltung

Beurlaubungen von Bediensteten für Tätigkeiten bei Beteiligungsgesellschaften sollten nur unter bestimmten und strengeren Maßstäben als in der Vergangenheit genehmigt werden.

Die in der Vergangenheit abgeschlossenen Vereinbarungen über den Einsatz von beamteten Lehrkräften bei einer Privatschule hält der Rechnungshof für nicht zulässig. Die finanziellen und personalplanerischen Interessen der Freien Hansestadt Bremen werden nur unzureichend berücksichtigt.

Wegen nachlässiger Personalsachbearbeitung wurden in mehreren Fällen Beurlaubungen unzulässigerweise nachträglich genehmigt.

Beurlaubungen aus personalwirtschaftlichen Gründen dürfen nicht der Budgetsicherung auf Kosten des Gesamthaushalts dienen.

1. Prüfungsgegenstand

- 130** Anhand der Personalakten der im Stellenverzeichnis auf 147 „Leerstellen-Abordnung“ geführten Bediensteten hat der Rechnungshof in 45 Fällen u. a. die Beurlaubungen von Bediensteten für Tätigkeiten bei Einrichtungen außerhalb der Verwaltung geprüft. Die Feststellungen hat er sowohl mit den betroffenen Dienststellen als auch mit der SKP als der zur Zeit der Genehmigungen zuständigen obersten Dienstbehörde erörtert. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

2. Beurlaubung von Beamten für eine Tätigkeit bei einer Beteiligungsgesellschaft

- 131** Für Tätigkeiten bei verschiedenen Beteiligungsgesellschaften sind eine Reihe von Beamten beurlaubt. Grundlage dieser zwischen 1984 und 1996 genehmigten Beurlaubungen war in allen Fällen § 26 der Verordnung über den Urlaub für Beamte und Richter (BremUrlVO) in der Fassung vom 11. Oktober 1982 (Brem.GBl. S. 301). Danach kann Urlaub unter Wegfall der Besoldung bis zur Dauer von sechs Monaten gewährt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Die für die Entscheidung zuständige oberste Dienstbehörde kann Ausnahmen von der zeitlichen Begrenzung beschließen.

- 132** Die Auswertung der Personalakten ergab zusammengefasst folgendes Bild:

- Überwiegend wurden die Beamten ohne zeitliche Begrenzung für die Dauer der Tätigkeit bei der Gesellschaft beurlaubt.
- Bis auf eine Ausnahme wurde ohne nähere Begründung bestätigt, dass die Tätigkeit öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient.
- Zumeist wurde eine Gewährleistungsbescheinigung gemäß § 5 Sozialgesetzbuch VI erteilt und entschieden, dass die Zeit der Beurlaubung ruhegehaltfähig ist, wobei dies zum Teil davon abhängig gemacht wurde, dass dem Beamten für diese Zeit keine weitere Versorgung von der Beteiligungsgesellschaft gewährt wird.
- In mehreren Fällen wird eine betriebliche Versorgung aufgebaut.
- Ein Versorgungskostenzuschlag wird nicht in allen Fällen erhoben.
- Die Personalakten enthalten kaum Angaben zur Tätigkeit bei der Beteiligungsgesellschaft. Der nach § 26 BremUrlVO notwendige wichtige Grund für eine Beurlaubung wurde nicht ausdrücklich benannt. Ebenso ist nichts über das Fehlen dienstlicher Hinderungsgründe erwähnt.

- 133** Aus Sicht des Rechnungshofs sollte ein Urlaub in besonderen Fällen für eine Tätigkeit bei Beteiligungsgesellschaften oder Betrieben nur unter folgenden Voraussetzungen (Tz. 134 bis 140) genehmigt werden:

- 134** Der nach § 26 BremUrlVO notwendige wichtige Grund muss tatsächlich vorliegen und Hinderungsgründe dürfen tatsächlich nicht bestehen. Zum anderen ist § 6 Abs. 1 Nr. 5 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) zu berücksichtigen. Danach kann die Zeit der Beurlaubung als ruhegehaltfähige Dienstzeit angerechnet werden, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs zugestanden worden ist, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. Die Berücksichtigung der Beurlaubungszeit als ruhegehaltfähig und die Erteilung einer Gewährleistungsbescheinigung stellt immer eine Ausnahme dar. In den geprüften Fällen ist nicht klar - und auch nicht in den Personalakten dokumentiert -, wodurch die Ausnahmen begründet sind. Allein die Tatsache, dass der Beamte bei einer Beteiligungsgesellschaft arbeitet, reicht nach Meinung des Rechnungshofs nicht aus.

Bremen soll sich nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn hieran ein wichtiges Interesse vorliegt. Hieraus folgt aber nicht der Umkehrschluss, dass jede Tätigkeit eines bremischen Bediensteten bei einer solchen Gesellschaft im dienstlichen Interesse liegt, öffentlichen Belangen dient oder einen wichtigen Grund i. S. d. BremUrlVO darstellt.

Hierzu hat die SKP lediglich geäußert, sie halte an ihrer Auffassung fest, dass die im Interesse des Dienstherrn liegende Tätigkeit eines bremischen Bediensteten bei einer Beteiligungsgesellschaft einen solchen wichtigen Grund darstellen könne.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muss in jedem Einzelfall untersucht und dokumentiert werden, ob ein wichtiger Grund für eine Beurlaubung vorliegt.

135 Beurlaubungen sollten befristet werden.

Für den Rechnungshof ist nicht ersichtlich, warum den Beamten - abhängig vom Bestand des Arbeitsvertrages mit der Gesellschaft - eine jederzeitige Rückkehrmöglichkeit eingeräumt wurde, andererseits die Freie Hansestadt Bremen auf Dauer ihren Einfluss auf ein Ende der Beurlaubung aufgibt. Durch eine Beurlaubung für die Dauer einer Tätigkeit, deren Ende nicht feststeht, nimmt sich der Dienstherr selbst die Möglichkeit, auf geänderte Verhältnisse, Rechtslagen oder Einschätzungen reagieren zu können. So konnte in zwei Fällen ein zum Zeitpunkt der erstmaligen Beurlaubung offenbar noch nicht üblicher Versorgungskostenzuschlag erst bei einer notwendig gewordenen erneuten Entscheidung über die Beurlaubung eingefordert werden: zum einen bei der Verlängerung einer befristeten Beurlaubung; zum anderen beim Wechsel des Beamten zu einer anderen Beteiligungsgesellschaft.

136 Die SKP hat der Einschätzung des Rechnungshofs im Grundsatz zugestimmt, dass Beurlaubungen nur befristet gewährt werden sollten. Aber auch bei Beurlaubungen, die für die Dauer einer anderweitigen Beschäftigung ausgesprochen würden, sei nicht ausgeschlossen, durch eine Aufhebung der Beurlaubung die Möglichkeit zu eröffnen, auf geänderte Verhältnisse, Rechtslagen oder Einschätzungen reagieren zu können. Dies betreffe insbesondere die Durchsetzung eines bisher noch nicht vereinbarten Versorgungskostenzuschlags.

137 Der Rechnungshof erwartet, dass die SKP nach Möglichkeit diejenigen Beurlaubungen aufhebt, bei denen noch kein Versorgungskostenzuschlag erhoben wird.

Vor einer Verlängerung einer Beurlaubung sollten alle finanziellen Belastungen geprüft und zugeordnet werden, die für Bremen dadurch entstehen, dass ein Beamter eine auf Dauer angelegte Tätigkeit bei einer Beteiligungsgesellschaft anstrebt. Eine Beurlaubung sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn eine Vergleichsrechnung ergibt, dass der Fortbestand des Beamtenverhältnisses wirtschaftlicher ist als den Beamten mit der Folge der Nachversicherung zu entlassen. Hierbei sind auch die zu erwartenden Aufwendungen für eine Versorgung nach dem Beamtenversorgungsgesetz und die Zukunftssicherungsleistungen der Beteiligungsgesellschaft zu berücksichtigen.

138 Es sollte bereits bei Beginn der Beurlaubung geprüft werden, ob eine betriebliche Versorgung neben der staatlichen aufgebaut wird.

In der Regel wird die Zeit der Beurlaubung nicht als ruhegehaltfähig anerkannt, wenn eine zusätzliche betriebliche Versorgung aufgebaut wird. Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird zum Teil erst bei Eintritt des Versorgungsfalles geprüft.

Die Tatsache einer evtl. zusätzlichen betrieblichen Versorgung sollte jedoch bereits bei den Bewertungen der öffentlichen Belange und dienstlichen Interessen und bei der Entscheidung über die Ruhegehaltfähigkeit der Beurlaubungszeit mit herangezogen werden.

Die SKP hat in ihrer Stellungnahme dazu ausgeführt: Die Frage, ob und in welchem Umfang neben der beamtenrechtlichen Versorgung auch eine betriebliche Altersversorgung aufgebaut werde, könne bei der Entscheidung über die Ruhegehaltfähigkeit der Zeit der Beurlaubung ohne Dienstbezüge berücksichtigt werden. Allerdings müsse diese betriebliche Altersversorgung die beamtenrechtliche Versorgung nicht nur ergänzen, sondern ersetzen. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt sei, könne der Beamte im Einzelfall auf die betriebliche Altersversorgung verwiesen werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die SKP die notwendigen Prüfungen gleichzeitig mit der Entscheidung über eine Beurlaubung vornimmt.

139 Ein Versorgungskostenzuschlag ist in jedem Fall zu erheben.

Auch wenn dieser Versorgungskostenzuschlag von den Beteiligungsgesellschaften aufzubringen ist und damit letztlich aus bremischen Mitteln geleistet wird, dient das Verfahren der Haushaltsklarheit. Die SKP hat mitgeteilt, dass ein Versorgungskostenzuschlag in jedem Fall zu erheben sei.

140 Entscheidungen und Interessenabwägungen müssen in der Personalakte ausreichend dokumentiert und begründet werden.

Die SKP hat eingeräumt, dass in den Beurlaubungsfällen die tatsächlichen Grundlagen, die zu der Einschätzung, der Urlaub diene öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen, geführt haben, nicht ausreichend in den Personalakten dokumentiert sind.

3. Zuweisung von beamteten Lehrkräften an eine Privatschule

141 Einer Privatschule sind sieben beamtete Lehrkräfte zugewiesen. Zwischen der Freien Hansestadt Bremen und der Privatschule wurden Personalüberlassungsverträge mit folgendem Inhalt geschlossen, denen die Beamten jeweils zugestimmt haben:

- Die Privatschule hat das fachliche Weisungsrecht.
- Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis zwischen der Freien Hansestadt Bremen und den Beamten werden nicht berührt; so erhalten die Lehrkräfte weiter ihre volle Besoldung von der Freien Hansestadt Bremen.
- Die Verträge enden mit dem Eintritt der Beamten in den Ruhestand, wobei die Freie Hansestadt Bremen ausdrücklich auf eine Kündigungsmöglichkeit verzichtet, es sei denn, die Privatschule kommt den vertraglichen Pflichten nicht nach.
- Die laufende monatliche Besoldung wird - nach Funktion der Lehrkräfte gestaffelt - zu 75 %, 80 % oder 85 % von der Privatschule erstattet.

142 Die Zuweisungen stützten sich auf einen Beschluss des Senats vom 18. März 1986 und sollten der Unterbringung eines Lehrerüberhanges, einer zusätzlichen Haushaltsentlastung und der Förderung der Privatschulen dienen. Als erste mögliche Form des Einsatzes von Lehrern öffentlicher Schulen an Privatschulen wurde - vor der Personalüberlassung - die Beurlaubung unter Wegfall der Besoldung und unter Anerkennung öffentlicher Belange genannt. Bei Abschluss von Personalüberlassungsverträgen wurde ein Erstattungssatz von weniger als 90 % der Besoldung unter den Zustimmungsvorbehalt des Senators für Finanzen gestellt.

143 Der Rechnungshof hat die Zuweisungen der Beamten für rechtlich nicht zulässig gehalten:

Das Verhältnis zwischen Dienstherrn und Beamten ist öffentlich-rechtlicher Natur; Rechte und Pflichten sind abschließend gesetzlich geregelt. Eine Festlegung der Rechtsstellung ist nicht durch Vereinbarungen zwischen Dienstherrn und Beamten möglich. Vor 1990 waren lediglich Abordnungen zu anderen Dienstherrn zulässig. Die Privatschule ist eine private Einrichtung ohne Dienstherreneigenschaft, so dass die überwiegend vor 1990 abgeschlossenen Personalüberlassungsverträge unzulässig waren. Der Beschluss des Senats konnte die gesetzlichen Vorschriften nicht verändern.

Erst durch das Fünfte Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 1990 (BGBl. I S. 976) wurde 1990 durch § 123 a Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) die Möglichkeit geschaffen, einem Beamten eine Tätigkeit bei privaten Einrichtungen zuzuweisen. Bei Einführung dieser Regelung hätte geprüft werden müssen, ob die Zuweisungen auf Grund der engen Voraussetzungen dieser gesetzlichen Vorschrift möglich waren.

Nach § 123 a BRRG ist die Zuweisung einer Tätigkeit bei einer anderen - nicht öffentlichen - Einrichtung nur zulässig, wenn dringende öffentliche Interessen dies erfordern. Die Zuweisung darf nur vorübergehend erfolgen und ist ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt. Sie kann - ohne Zustimmung des Beamten und ohne Einvernehmen mit der betroffenen Einrichtung - durch die oberste Dienstbehörde wieder aufgehoben werden.

Die Zuweisungen auf Grund der Personalüberlassungsverträge erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Sie erfolgten nicht nur vorübergehend und sollen erst bei Eintritt der Beamten in den Ruhestand enden. Nach den Vereinbarungen kann die Freie Hansestadt Bremen die Zuweisungen nur bei Vertragsverletzungen durch die Privatschule beenden.

144 Die Vereinbarungen über den Einsatz der Lehrkräfte an der Privatschule schöpfen den Spielraum des Senatsbeschlusses in einem für den bremischen Haushalt ungünstigen Maß aus. Es wurden keine Beurlaubungen unter Wegfall der Besoldung und unter Anerkennung öffentlicher Belange genehmigt, sondern Personalüber-

lassungsverträge abgeschlossen. Zusammen mit den Erstattungssätzen, die durchgängig und auf Dauer unter 90 % liegen, sind die Vertragskonditionen für die Privatschulen - wie auch vom Bildungsressort aus heutiger Sicht bewertet - relativ günstig. Aus Sicht des Rechnungshofs berücksichtigen diese Regelungen die finanziellen und personalplanerischen Interessen der Freien Hansestadt Bremen nur unzureichend.

Es sollte versucht werden, die Vertragskonditionen für die Zukunft in Frage zu stellen und durch Nachverhandlungen möglichst eine Erstattung der vollen Personalkosten zu erreichen.

Die mit den Personalüberlassungsverträgen angestrebten Ziele des Senatsbeschlusses wären auch legal zu erreichen gewesen, wenn die Beamten unter Wegfall der Besoldung beurlaubt worden wären und der Privatschule eine entsprechende Finanzhilfe bewilligt worden wäre.

- 145** Die SKP hat auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hingewiesen, wonach Dienstleistungsüberlassungen an juristische Personen des Privatrechts zulässig seien, wenn dort ein Aufgabenbereich übertragen wird, der dem funktionellen Amt im abstrakten und konkreten Sinne entspricht und die Weisungsbefugnis des Dienstherrn erhalten bleibt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuweisungen unzulässig waren und sind. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts betraf einen anderen Sachverhalt: Grundlage für diese Entscheidung aus dem Jahre 1984 war, dass die Vorgesetztenfunktionen bestehen blieben und der Beamte weiterhin dienstliche Weisungen von seiner Dienststelle erhielt. Ansonsten - bei einer Teilung der sog. Dienstherrengewalt - läge eine unzulässige Zuweisung des Beamten vor.

Beim Einsatz der Lehrkräfte an die Privatschule wurden dagegen Weisungsbefugnisse aufgegeben.

Im Hinblick auf die Ausgangslage und den sich durch den Verzicht auf Kündigung ergebenden besonderen Vertrauensschutz wollen das Bildungsressort und die SKP von Nachverhandlungen über die noch vorhandenen laufenden Verträge absehen. Sie verweisen insbesondere auf das den Einzelfällen zu Grunde liegende konzeptionelle Vorgehen des Senats für den haushaltsentlastenden Einsatz von Lehrern öffentlicher Schulen („Lehrer-Überhang“) an Privatschulen, wonach der Einsatz der Lehrer auch für die Privatschulen attraktiv sein sollte, um dort Neueinstellungen zu vermeiden. Die Bedingungen der Personalüberlassungsverträge seien innerhalb des Senats abgestimmt worden. Es sei nicht beabsichtigt, in Zukunft Verträge mit den bisherigen Konditionen abzuschließen.

- 146** Auch unter Würdigung der Einwände hält der Rechnungshof an seiner rechtlichen Beanstandung und an seiner Forderung fest.

4. Nachträgliche Genehmigung von Beurlaubungen

- 147** Gemäß § 72 BremBG darf der Beamte dem Dienst nur mit Genehmigung seines Dienstvorgesetzten fernbleiben, u. a. wenn er Urlaub hat. Nach Beendigung des Urlaubs ist der Beamte verpflichtet, pünktlich seinen Dienst wieder aufzunehmen. Andernfalls bleibt er dem Dienst unerlaubt fern und begeht eine Dienstpflichtverletzung, für die er disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann.

Ein Arbeitnehmer muss seiner vertraglich geschuldeten Arbeitspflicht nachkommen, er darf ein weiteres Beschäftigungsverhältnis nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Arbeitgebers ausüben; d. h. auch er ist verpflichtet, nach dem Urlaub seine Arbeit pünktlich wieder aufzunehmen.

- 148** In mehreren geprüften Fällen waren befristet genehmigte und wiederholt verlängerte Beurlaubungen abgelaufen, ohne dass die Beurlaubten ihren Dienst wieder angetreten hatten. In den Dienststellen war das Ende der Beurlaubungen zunächst nicht aufgefallen, was auf schwere Mängel in der Personalsachbearbeitung hinweist. Zwei Fälle wurden erst durch die Prüfung des Rechnungshofs aufgedeckt. In einem Fall lag das Ende der Beurlaubung bereits fast drei Jahre zurück. Als z. Z. der Genehmigung der Beurlaubungen zuständige oberste Dienstbehörde hat die SKP die Verlängerung der Beurlaubungen nachträglich genehmigt.

- 149** Der Rechnungshof hält nachträgliche Genehmigungen von Beurlaubungen in einem solchen zeitlichen Umfang grundsätzlich für unzulässig. Es lagen keine stich-

haltigen Gründe dafür vor, die einen rechtzeitigen Antrag auf Verlängerung verhindert hätten. Die Versäumnisse sind durch unzureichende Personalsachbearbeitung und Nachlässigkeiten bei den Bediensteten entstanden.

- 150** Die SKP hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass nachträgliche Genehmigungen von Beurlaubungen grundsätzlich nicht möglich sind. In den vorliegenden Fällen seien die nachträglich beantragten Verlängerungen von Beurlaubungen gleichwohl genehmigt worden, weil die für die verspätete Antragstellung ursächlichen Versäumnisse wesentlich auch im Bereich des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers lagen. Dies sei im Übrigen auch der Grund gewesen, auf dienstrechtliche oder arbeitsrechtliche Konsequenzen zu verzichten. Bremen sei in diesem Zusammenhang ein Schaden nicht entstanden; insbesondere seien nach Auslaufen der befristeten Beurlaubungen Zahlungen nicht wieder aufgenommen. Die Betroffenen seien auch während des fraglichen Zeitraums bei den Einrichtungen tätig gewesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die SKP durch geeignete Hinweise an die Personalstellen dafür sorgt, dass die Zeiten der Beurlaubungen besser überwacht werden und dass bei nachlässiger Personalsachbearbeitung ggf. dienst- oder arbeitsrechtliche Schritte eingeleitet werden, wie das im Einzelfall auch gegenüber beurlaubten Bediensteten zu erwägen sein wird.

5. Beurlaubung aus personalwirtschaftlichen Gründen

- 151** Ein Beamter wurde erstmals 1983 für die Dauer von fünf Jahren gemäß § 26 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BremUrlVO ohne Dienstbezüge beurlaubt. Der damalige Senator hatte die Begründung des Beamten anerkannt, er wolle als Arzt wieder auf den aktuellen Stand kommen und neuere fachliche Entwicklungen verfolgen, die Praxisentfremdung sei ihm in seiner Tätigkeit immer deutlicher geworden. Die SKP hatte den Urlaub genehmigt. Dieser Urlaub wurde in der Folge mehrmals verlängert, allerdings aus personalwirtschaftlichen Gründen; zuletzt bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres und Eintritt des Versorgungsfalls im Jahre 2002.
- 152** Die Rechtsgrundlagen für die Beurlaubung eines 46jährigen Beamten bis zur Altersgrenze aus im Wesentlichen persönlichen Gründen sind für den Rechnungshof nur schwer nachzuvollziehen. Zunächst ist gegen die Begründung der ersten Beurlaubung nichts einzuwenden; es kann durchaus als im dienstlichen Interesse liegend anerkannt werden, dass der Beamte im Dienst verloren gegangene Praxisnähe wieder erlangen wollte. Insofern ist auch nicht zu beanstanden, dass die Beurlaubung gemäß § 26 Abs. 3 BremUrlVO als Ausnahme für fünf Jahre genehmigt wurde. Kritisch müssen die anschließenden Verlängerungen gesehen werden. Zwar waren die Beurlaubungen aus personalwirtschaftlichen Gründen bis zu 14 Jahren durch den Senatsbeschluss vom 6. November 1984 gedeckt. Nach diesem Beschluss hätte der Beamte nach Ablauf dieser Frist Ende 1997 seinen Dienst wieder antreten müssen. Wenn er dieses aus privaten Gründen nicht wollte - etwa weil er inzwischen außerhalb seines Beamtenverhältnisses andere Möglichkeiten der Berufsausübung gefunden hat -, hätte er aus dem Beamtenverhältnis entlassen und nachversichert werden müssen.
- 153** Nach Einschätzung des Rechnungshofs diene die Beurlaubung letztlich nur der Aufrechterhaltung der Versorgungsansprüche des Beamten. Diese betragen lt. Berechnung der SKP immerhin mehr als 53 % seiner ruhegehaltfähigen Dienstbezüge; dabei werden die Zeiten des Urlaubs gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 5 BeamtVG nicht als ruhegehaltfähig auf die Versorgung angerechnet. Die Personalakte enthält fiktive Berechnungen der SKP für den Fall einer Nachversicherung, wenn der Beamte zum Urlaubsbeginn 1983 aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden wäre. Eine Nachversicherung hätte damals nach Berechnung der SKP einmalig nahezu genau soviel gekostet wie nach heutigem Stand das Ruhegehalt an den Beamten in einem Jahr - nämlich knapp 60.000 DM.
- 154** Die zuständige senatorische Dienststelle hat dazu erklärt, sie könne die Argumentation des Rechnungshofs unter normalen Umständen nachvollziehen. Sie habe sie aber außer Acht lassen müssen, weil zur Zeit des möglichen Wiederantritts des Dienstes für den Beamten weder eine entsprechende Funktion zu besetzen noch eine Planstelle vorhanden gewesen sei. Ein Beharren auf der Einhaltung der starren Beurlaubungspraxis hätte bedeutet, dass das Personalkostenbudget des Ressorts zusätzlich belastet worden wäre.

155 Die SKP hält die getroffene Entscheidung in dem von ihr als atypisch bezeichneten Einzelfall einer Beurlaubung aus personalwirtschaftlichen Gründen vor folgendem Hintergrund für vertretbar: Nach Ablauf der Frist der möglichen Beurlaubung hätte der Beamte bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand für fünf Jahre beschäftigt werden müssen, ohne dass seine Dienstleistung sinnvoll hätte verwertet werden können. Er hätte gegen seinen Willen nicht entlassen werden können.

156 Die Argumentation der SKP läuft darauf hinaus, dass das Ressort durch sein Verhalten sein Budget sichert, die Belastung aber auf die aus dem Gesamthaushalt zu tragenden Versorgungslasten schiebt.

Soweit es die fehlende Planstelle angeht, hätte das Ressort bereits nach Ablauf der ersten Beurlaubung im Jahre 1988 auf Wiederaufnahme der Tätigkeit drängen müssen. Durch die mehrfache Verlängerung der Beurlaubung hat sich die SKP in eine Situation manövriert, die sie auf saubere Art und Weise nur durch Nachversicherung hätte lösen können.

Inneres

Statistisches Landesamt

Fachabteilungen des Statistischen Landesamtes haben Ausgaben veranlasst, ohne die Haushaltsabteilung zu beteiligen. Die Haushaltsabteilung konnte deshalb den Haushalt nicht jederzeit und vollständig überwachen.

Bedienstete des Amtes haben als Interviewer/Erhebungsbeauftragte statistische Daten in bremischen Haushalten erhoben, ohne hierfür eine Nebentätigkeitsgenehmigung beantragt bzw. die Tätigkeit der obersten Dienstbehörde angezeigt zu haben.

Buß- und Zwangsgeldverfahren im Zusammenhang mit der Erzwingung der Auskunftspflicht sind fehlerhaft durchgeführt worden. Der Verwaltungsaufwand des Amtes stand in keinem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis zum beabsichtigten Zweck. In vielen Fällen wurden Verfahren noch fortgesetzt, obwohl die betroffene Statistik längst erstellt worden war. In großem Umfang sind fällige Buß- und Zwangsgelder anschließend unbefristet niedergeschlagen worden.

Das Statistische Landesamt ist als Wahlamt für die Durchführung der Europa-, Bundestags-, Bürgerschafts- und Beirätewahlen sowie Volksentscheide für die Stadtgemeinde zuständig. Der Rechnungshof hat eine Verringerung der Wahlbezirke vorgeschlagen. Inzwischen ist eine neue Wahlbezirkseinteilung erfolgt. Rd. 100 Wahlbezirke sind weggefallen. Neben einer Senkung der Ausgaben ist es dadurch einfacher, eine ausreichende Zahl an Wahlhelfern zu gewinnen.

1. Vorbemerkung

157 Die Aufgaben des Statistischen Landesamtes ergeben sich aus § 12 Landesstatistikgesetz (LStatG) vom 11. Juli 1989 (Brem.GBl. S. 277). Zugleich ist das Amt Wahlamt für die Stadtgemeinde Bremen.

Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig die Haushaltsführung sowie die Verwaltungsabläufe bei statistischen Erhebungen und bei der Durchführung von Wahlen geprüft. Da für die landesweiten Wahlkostenabrechnungen der Landeswahlleiter beim Senator für Inneres zuständig ist, wurden dessen Unterlagen in die Prüfung einbezogen.

2. Prüfungsfeststellungen, Stellungnahme der Behörde und Würdigung

2.1 Haushaltsführung

158 Der Beauftragte für den Haushalt konnte den Haushalt nicht vollständig überwachen, da Fachabteilungen Verpflichtungen eingegangen waren, ohne vorab die Haushaltsabteilung zu beteiligen. Diese Eingriffe der Fachabteilungen in die Bewirtschaftung des Haushalts berühren die in § 9 LHO festgelegte Verantwortlichkeit des Beauftragten für den Haushalt. Der Rechnungshof erwartet, dass zukünftig durch geeignete Schritte Wiederholungen vermieden werden.

2.2 Einnahmen aus Veröffentlichungen

- 159** Das Statistische Landesamt veröffentlicht die Ergebnisse seiner Arbeit. Dritte können diese Veröffentlichungen käuflich erwerben. Die Preise waren jedoch nicht kostendeckend.
- 160** Die Grundlagen für die Preisfestsetzung waren fehlerhaft.
Ausgangsgröße für die Preisbildung sind die mit dem jeweiligen Druckerzeugnis zusammenhängenden Sach- und Personalkosten. Bei der Preisbildung ist die vom Senator für Finanzen 1995 herausgegebene Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der bremischen Verwaltung (Anlage zu VV-LHO Nrn. 1.6 und 2.4 zu § 7 LHO) nicht beachtet worden. Insbesondere sind die Personals- haupt- und -nebenkosten sowie die Gemein- und Arbeitsplatzkosten nicht genau ermittelt worden. Auf die Verhältnisse des Jahres 1998 übertragen bedeutet dies, dass das Amt bei den Personalkosten einen um rd. 20 DM zu niedrigen Stundensatz zu Grunde gelegt hat.
- 161** Das Statistische Landesamt hat die nicht kostendeckende Preisgestaltung mit der in § 3 Bundesstatistikgesetz und in § 12 LStatG festgelegten Aufgabe des Amtes, die statistischen Ergebnisse für allgemeine Zwecke zu veröffentlichen und darzustellen, gerechtfertigt. Das Amt leitet daraus ab, dass auf Grund dieser Veröffentlichungspflicht auch sicherzustellen sei, dass die Publikationen zu einem für die Konsumenten vertretbaren Preis abgegeben werden. Dies habe zur Folge, dass die Preisfestsetzungen nicht unter dem Aspekt eines gewinnorientierten bzw. kostendeckend arbeitenden Verlages gesehen werden könne.
- 162** Zwischenzeitlich hat das Amt die Kostensätze auf das vom Rechnungshof geforderte Niveau angehoben.

2.3 Statistische Erhebungen

Festsetzung von Buß- und Zwangsgeldern

- 163** Das Statistische Landesamt ist durch die Statistikgesetze wegen der Bedeutung für die Volkswirtschaft ermächtigt, in Fällen der Verletzung der Auskunftspflicht Bußgelder nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) festzusetzen und/ oder Zwangsmittel nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz (BremVwVG) gegenüber den Berichtspflichtigen anzuwenden.
Bei Mikrozensususerhebungen kann die Auskunftspflicht seit 1991 nur noch mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden.
- 164** Der Rechnungshof hat Fehler bei der Anwendung der Buß- und Zwangsgeldvorschriften festgestellt. So wurden Zwangsgeldandrohungsbescheide und Zwangsgeldfestsetzungsbescheide noch erlassen, obwohl Berichtspflichtige die Auskünfte bereits erteilt hatten. Die formelle Aufhebung der fehlerhaften Bescheide unterblieb.
Das Amt hat die fernmündliche Rücknahme von Widersprüchen zugelassen. Gemäß § 70 Verwaltungsgerichtsordnung ist ein Widerspruch schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben, die den Bescheid erlassen hat. Eine Rücknahme ist auch nur auf diesem Wege möglich.
Soweit Berichtspflichtige Zwangsgelder vor Abgabe ihrer Daten entrichtet hatten, sind diese mit weiteren Forderungen gegen sie verrechnet bzw. ganz oder teilweise wieder erstattet worden; dies ist unzulässig.
Bußgeldverfahren wurden nach § 47 OWiG ohne nachvollziehbare Begründung eingestellt, so dass das auszuübende Ermessen nicht nachprüfbar war. Rechtskräftige Bußgeldfestsetzungen wurden nicht weiterverfolgt und „eingestellt“, obwohl das Amt als Vollstreckungsbehörde gemäß § 90 OWiG verpflichtet war, aus dem Bescheid zu vollstrecken. Das Amt hat zugesagt, dies zukünftig zu beachten.
- 165** Das Amt hat auf die Kritik des Rechnungshofs u. a. Versäumnisse bei der Aktenführung eingeräumt. Dadurch, dass Aktenvermerke über fernmündliche Gespräche fehlten, sei der Eindruck von Fehlern im Verwaltungshandeln entstanden.
- 166** Der Rechnungshof hat für die Zukunft eine vollständige Aktenführung gefordert. Nur dadurch kann bei den mehrstufigen Verfahren ein einwandfreier Verfahrens- ablauf sichergestellt werden.

- 167** In den zurückliegenden Jahren sind festgesetzte Zwangsgelder in nur wenigen Fällen bezahlt worden.
- Auf die in den Jahren 1996 und 1997 festgesetzten Zwangsgelder in Höhe von 19.000 DM bzw. 41.800 DM ist nur eine Zahlung in Höhe von 1.200 DM im Haushaltsjahr 1998 eingegangen. Gemäß § 19 Abs. 5 BremVwVG musste ein großer Teil der Zwangsgeldverfahren eingestellt werden, da der Vollzug eines Zwangsmittels einzustellen ist, sobald sein Zweck erreicht ist.
- Auch festgesetzte Bußgelder sind nur in wenigen Fällen bezahlt worden. Wegen fehlender zeitnaher Erfassungen war das Amt nicht in der Lage, während der Prüfung verlässliche Übersichten über die zum Soll gestellten Beträge und das tatsächliche Haushalts-Ist vorzulegen.
- 168** Die Praxis des Statistischen Landesamtes, fällige Buß- bzw. Zwangsgelder nach einem aufwendigen Verwaltungsverfahren stets unbefristet niederschlagen, hat dazu beigetragen, dass nur geringfügige Einnahmen erzielt wurden.
- Das Amt hat sich auf die Ausführungen in den VV-LHO Nr. 2.4 zu § 59 LHO berufen. Danach kann ein Anspruch unbefristet niedergeschlagen werden, wenn anzunehmen ist, dass die Einziehung wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Anspruchsgegners (z. B. mehrmalige fruchtlos gebliebene Vollstreckungen) oder aus anderen Gründen dauernd ohne Erfolg bleiben wird. Dasselbe gilt, wenn die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind.
- Weiter hat es darauf verwiesen, dass es die bei einer befristeten Niederschlagung geforderte Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners mit dem Ziel der Verjährungsunterbrechung nicht leisten kann. Diese könne allenfalls im Wege einer erneuten Vollstreckung durch die Vollstreckungsbehörden erfolgen. In vielen Fällen sei davon auszugehen, dass die Kosten der Einziehung im Verhältnis zu der Höhe des Anspruchs zu hoch seien und aus diesem Grunde eine Niederschlagung in Betracht komme.
- 169** Der Rechnungshof bezweifelt nicht, dass in Einzelfällen fällige Ansprüche unbefristet niedergeschlagen werden können. Eine unbefristete Niederschlagung gemäß § 59 LHO ist jedoch nur im Ausnahmefall und unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich.
- Gemäß VV-LHO Nr. 2.3 zu § 59 LHO ist grundsätzlich zunächst zu prüfen, ob eine befristete Niederschlagung in Betracht kommt. Dies setzt gemäß Nr. 2.3.1 eine Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners voraus. Diese Vorschriften sind vom Statistischen Landesamt nicht beachtet worden. Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb das Amt diese Überprüfung nicht leisten kann.
- 170** Der Rechnungshof hat angeregt, die in der Allgemeinen Verwaltung für diese Aufgabenbereiche verantwortlichen Mitarbeiter entsprechend zu qualifizieren.
- 171** Bei der Bearbeitung der Buß- und Zwangsgeldverfahren wurde teilweise erheblicher Verwaltungsaufwand unnötig verursacht, weil die für die Erhebungen zuständigen Fachabteilungen und das für die Bearbeitung dieser Verfahren in der Allgemeinen Verwaltung zuständige Sachgebiet nicht zeitnah zusammengearbeitet haben.
- Erschwert wurde eine zügige Bearbeitung der Verfahren auch dadurch, dass dieses Sachgebiet Vorgänge zur Sachverhaltsermittlung an die jeweilige Fachabteilung auch dann zurückgegeben hat, wenn es ohne großen Aufwand die benötigten Informationen selbst hätte besorgen können. So wurden beispielsweise nach erfolglosem Zustellungsversuch infolge Wohnsitzwechsels des Berichtspflichtigen regelmäßig die Fachabteilungen schriftlich aufgefordert, die neue Anschrift zu ermitteln.
- 172** Diese mangelhafte Zusammenarbeit hat dazu geführt, dass Buß- und Zwangsgeldverfahren bis zur Beitreibung gediehen waren, obwohl Berichtspflichtige im Erhebungszeitpunkt nicht auskunftspflichtig waren oder die Berichtspflicht längst erfüllt war. Auf Grund zögerlicher Sachverhaltsermittlung wurden Zwangsgeldverfahren auch eingestellt, weil der Termin für die Datenverwertung längst überschritten war. Außerdem wurden Verfahren gegen Berichtssäumige geführt, bei denen die Erfolglosigkeit aus weiteren oder früheren Verfahren im Amt bekannt war.

- 173** Der dargestellte Verwaltungsablauf hat sowohl im Statistischen Landesamt selbst als auch in anderen Verwaltungseinheiten (z. B. Landeshauptkasse, Vollstreckungsbehörden) zu vermeidbaren Kosten geführt.
- 174** Das Amt hat hierzu mitgeteilt, dass die Prüfung des Rechnungshofs bereits zu einer Sensibilisierung sowohl in der Allgemeinen Verwaltung als auch in den Fachreferaten geführt habe. Im Ergebnis seien schnittstellenbedingte Reibungsverluste und daraus folgende Zeitverzögerungen aufgespürt und ihre Beseitigung angegangen worden.
- 175** Der Rechnungshof hat empfohlen, das bisherige bis zu vierstufige Erinnerungs-/Mahnverfahren mit anschließendem bis zu dreistufigem Buß- oder Zwangsgeldverfahren generell zu straffen und zeitnäher zum Berichtstermin durchzuführen. Er hat dabei angeregt, das Erinnerungs-/Mahnverfahren auf zwei Maßnahmen zu verkürzen und sowohl die Zwangsgeldandrohungsbescheide als auch das Anhörungsverfahren in den Bußgeldfällen durch die jeweilige Fachabteilung einleiten zu lassen.
- 176** Das Statistische Landesamt hat zugesagt, das Verwaltungszwangs- sowie das Ordnungswidrigkeitenverfahren zu straffen. Eine stärkere Einbeziehung der Fachabteilungen bei den Buß- und Zwangsgeldverfahren hat es dagegen abgelehnt. Begründet wird dies mit den fehlenden Erfahrungen der Mitarbeiter in den Fachabteilungen im Hinblick auf die Anwendung der hierbei zu beachtenden Rechtsvorschriften.
- 177** Die Gründe haben den Rechnungshof nicht überzeugt. Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurden bereits die Fachabteilungen bei der Bearbeitung der Anhörungsverfahren beteiligt. Auch die Höhe der festzusetzenden Bußgelder wurden von diesen der Allgemeinen Verwaltung vorgegeben. Für die Versendung der bereits jetzt schematisierten Bußgeldandrohungs- und Festsetzungsbescheide bedarf es keiner besonderen rechtlichen Kenntnisse in den Fachabteilungen.
- 178** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Buß- und Zwangsgeldverfahren durchgeführt wurden, obwohl die betreffende Statistik bereits erstellt bzw. die Berichtsquote nach Durchführung des Erinnerungsverfahrens bis zum Berichtstermin zu über 95 %, bei einigen Statistiken zu über 98 % erfüllt worden war.
- 179** Im Gegensatz zum Statistischen Landesamt hat der Rechnungshof die Auffassung vertreten, dass seitens des Amtes auf die Einleitung/Fortsetzung der Zwangs- und Ordnungswidrigkeitenverfahren dann verzichtet werden sollte, wenn die betreffende Statistik erstellt worden ist oder eine Berichtsquote vorliegt, wie in Tz. 178 angeführt. Der darüber hinausgehende Verwaltungsaufwand steht in keinem vertretbaren Verhältnis zu dem noch erreichbaren statistischen Aussagewert.
- Bei Verwaltungszwangsverfahren ist § 19 Abs. 5 BremVwVG zu beachten, wonach Daten von Berichtspflichtigen nur so lange verlangt werden dürfen, wie sie zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung des Statistischen Landesamtes notwendig sind. Das Amt sollte das ihm in § 47 OWiG eingeräumte Ermessen großzügig auslegen.
- 180** Das Statistische Landesamt hält bei Erhebungen für den Mikrozensus die Fortsetzung der Zwangsmaßnahmen auch nach der jährlichen Berichterstattung an den Bund für notwendig. Es bezieht sich dabei auf einen Beschluss der Konferenz der Leiter der Statistischen Landesämter vom 4./5. November 1986, demzufolge gewisse Daten aus dem Mikrozensus bis zu vier Jahre nach Berichtstermin verwertbar sind.
- Trotz dieses Beschlusses bleibt der Rechnungshof bei seiner Anregung, im Rahmen eines Erfahrungsaustausches die Beibehaltung dieser Verfahrensweise kritisch zu prüfen. Dabei sollte untersucht werden, ob und inwieweit verspätet eingegangene Daten tatsächlich nachträglich verwertet wurden.
- 181** Das Statistische Landesamt will die bisherige Praxis fortsetzen. Es befürchtet ein Nachlassen der Berichtsbereitschaft bei den Auskunftswilligen, wenn der Verzicht des Amtes auf die Ahndung von Verstößen gegen die Auskunftspflicht öffentlich werden sollte.
- 182** Der Rechnungshof kann dieser Argumentation nicht folgen. Dies widerspricht im Übrigen dem vom Amt erklärten Interesse an einer positiven Atmosphäre im Verhältnis zu den Auskunftspflichtigen.

Einsatz von Bediensteten als Interviewer oder Erhebungsbeauftragte

- 183** Das Statistische Landesamt führt ca. 200 Statistiken. Die Datenerhebungen fallen in unterschiedlichen Zeitabständen an.
- Überwiegend liefern die Berichtspflichtigen die Daten direkt. Für einige Erhebungen werden Interviewer durch Werkvertrag verpflichtet. Für die Datenermittlung beim Mikrozensus werden ehrenamtliche Erhebungsbeauftragte eingesetzt.
- 184** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Tätigkeiten bisher im Wesentlichen durch aktive und ehemalige Mitarbeiter des Amtes sowie deren Verwandte oder Bekannte wahrgenommen wurden. So gehörten beispielsweise für die Durchführung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 mehr als die Hälfte aller 32 Interviewer zu diesem Personenkreis.
- 185** Obwohl die Mitarbeiter des Amtes als Interviewer eine genehmigungspflichtige Nebentätigkeit gemäß § 11 BAT und § 64 BremBG in Verbindung mit der dazu ergangenen Nebentätigkeitsverordnung (BremNVO) ausgeübt haben, sind entsprechende Anträge von den Betroffenen nicht gestellt worden. Ebenso haben die für die Durchführung des Mikrozensus als Erhebungsbeauftragte ehrenamtlich eingesetzten Bediensteten ihre Tätigkeit der Amtsleitung nicht schriftlich angezeigt, wie es in § 64 Abs. 1 BremBG gefordert wird.
- 186** Einige Mitarbeiter haben in den geprüften Zeiträumen mehrere Erhebungen parallel betreut. Ob der zeitliche Aufwand, den diese Mitarbeiter des Amtes für ihre Tätigkeiten aufgewandt haben, zu einer Beeinträchtigung der dienstlichen Pflichten bzw. zu einer außerordentlichen Belastung der Mitarbeiter geführt hat, hat die Amtsleitung nicht geprüft.
- 187** Allein bei der Erhebung des Mikrozensus für 1997 haben drei Mitarbeiter als Spitzenwerte 237, 213 bzw. 167 Haushalte betreut. Ohne Berücksichtigung dieser Werte haben die Erhebungsbeauftragten durchschnittlich die Daten von rd. 60 Haushalten erfasst.
- Legt man für die Datenerhebung eines Haushalts einen durchschnittlichen Zeitaufwand von einer Stunde einschließlich der Vorbereitungs- und Wegezeit zu Grunde, so haben die o. a. Mitarbeiter innerhalb von acht Wochen Erhebungszeit zwischen 167 und 237 Stunden geleistet, d. h. pro Woche zwischen 20 und 30 Stunden.
- 188** Zwar sieht das öffentliche Dienstrecht für die Ausübung öffentlicher Ehrenämter im Gegensatz zur Ausübung genehmigungspflichtiger Nebentätigkeiten keine zeitliche Begrenzung vor; bei der Zuweisung der zu betreuenden Haushalte hätte aber die Amtsleitung die Fallzahlen für die Erhebungsbeauftragten so begrenzen müssen, dass eine Belastung, wie in Tz. 187 dargestellt, vermieden worden wäre. Dabei hätte sie sich an dem für die Genehmigung von Nebentätigkeiten geltenden Grundsatz von 9,5 bzw. 10 Stunden je Woche orientieren müssen (§ 64 Abs. 2 BremBG).
- Um die zeitgerechte Durchführung der Mikrozensuserhebung sicherzustellen, hätte die Anzahl der Erhebungsbeauftragten erhöht werden müssen. Dies entspricht auch dem Grundgedanken des Ehrenamtes.
- 189** Das Amt hat den Einsatz der Amtsangehörigen damit begründet, dass der Einsatz als Interviewer/Erhebungsbeauftragte sich im Hinblick auf die Gewinnung qualitativ guter statistischer Ergebnisse uneingeschränkt bewährt habe. Im Übrigen seien überwiegend nicht amtsangehörige Personen eingesetzt worden. Es stellt nicht in Abrede, dass die Vergabe solcher Tätigkeiten an Amtsangehörige über ein bestimmtes Maß hinaus als problematisch angesehen werden könne.
- Für die Zukunft beabsichtigt das Statistische Landesamt, neu anzuwerbende Interviewer/Erhebungsbeauftragte zunehmend unter amtsfremden Personen auszusuchen.
- 190** Bezüglich der als Interviewer eingesetzten Amtsangehörigen hat das Amt dagegen eine Genehmigungspflicht für nicht erforderlich gehalten, weil es sich bei der Nebentätigkeit um einmalige gelegentliche Tätigkeiten i. S. v. § 5 Abs. 4 letzter Satz BremNVO handele. Die EVS fände in der Regel alle fünf Jahre statt, die Erhebungstätigkeit erstreckte sich über wenige Wochen.
- 191** Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Interviewertätigkeiten genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten, weil

- Tätigkeiten über mehrere Wochen keine einmaligen gelegentlichen Tätigkeiten darstellen,
- Vergütungen über 200 DM erzielt werden und
- die zeitliche Beanspruchung den allgemein genehmigten Rahmen überschreitet und somit keine Nebentätigkeiten mit insgesamt geringem Umfang i. S. v. § 5 Abs. 4 BremNVO vorliegen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Beurteilung berücksichtigt, dass Erhebungen teilweise wiederkehrend über mehrere Jahre durchgeführt werden und häufig die betreffenden Amtsangehörigen auch mehrere Erhebungen parallel durchführen (z. B. Preisermittlungen, Haushaltsbücher, EVS, Mikrozensus).

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die für Erhebungen als Interviewer tätigen Bediensteten des Amtes ohne die erforderliche Genehmigung Nebentätigkeiten ausgeübt und damit gegen § 64 BremBG verstoßen haben.

Die Amtsleitung hat bei der Übertragung der Anzahl der für den Mikrozensus zu erhebenden Haushalte die zeitliche Belastung für die Amtsangehörigen und die mögliche Beeinträchtigung bei der Ausübung des Hauptamtes nicht berücksichtigt.

Ebenso wurde dabei nicht beachtet, dass in vielen Fällen diese Mitarbeiter zeitgleich bereits als Interviewer für andere Erhebungen tätig waren.

Zukünftig hat das Amt bei der Übertragung von Erhebungstätigkeiten auf Angehörige des öffentlichen Dienstes die Bestimmungen der Bremischen Nebentätigkeitsverordnung zu beachten. Soweit amtsfremde Bedienstete eingesetzt werden, sind diese auf die Genehmigungspflicht/Anzeigepflicht hinzuweisen.

Durchführung von Wahlen

- 192** Aufgabe des Statistischen Landesamtes ist es, nicht nur statistische Erhebungen durchzuführen, sondern bei allen Wahlen und Volksentscheiden in der Stadtgemeinde Bremen auch als Wahlamt tätig zu sein.

Gegenstand der Prüfung waren die Vorgänge des Amtes und des Landeswahlleiters zur Bundestagswahl 1994, zum Volksentscheid 1994 und zur Bürgerschafts- und Beirätewahl 1995.

- 193** Die Prüfung hat ergeben, dass die dem Landeswahlleiter vorgelegten Wahlkostenabrechnungen des Statistischen Landesamtes und des Statistischen Amtes und Wahlamtes Bremerhaven nur hinsichtlich einer auf Erfahrungen beruhenden Plausibilität geprüft worden sind.

Eine belegmäßige - stichprobenweise - Kontrolle hat der Landeswahlleiter nicht vorgenommen.

Aus § 56 Abs. 1 Bremisches Wahlgesetz (BremWG) ergibt sich im Hinblick auf die Wahlkostenerstattung bei Bürgerschaftswahlen an die Seestadt Bremerhaven eine Kontrollpflicht, da diese Erstattungen erst nach Genehmigung durch den Landeswahlleiter ausgeführt werden dürfen. Für die Stadtgemeinde Bremen leitet sich diese Verpflichtung aus der Verantwortung des Landeswahlleiters als Dienstvorgesetzter des Statistischen Landesamtes bei Wahlen ab. Der Landeswahlleiter trägt insoweit die haushaltsrechtliche Verantwortung für alle mit der Durchführung von Wahlen anfallenden Ausgaben und Einnahmen.

- 194** Der Landeswahlleiter hat eine Prüfung der Abrechnungen für die Zukunft wegen fehlender Personalkapazitäten ausgeschlossen. Er strebt vielmehr an, dass die Wahlkostenabrechnung mit der Stadt Bremerhaven künftig nach vorgegebenen Kriterien gegenüber dem Senator für Inneres oder alternativ dem Statistischen Landesamt als haushaltsführender Stelle für Wahlkosten erfolgen soll. Zudem soll die Abrechnung mit einer haushaltsrechtlichen Versicherung seitens des Magistrats der Stadt Bremerhaven versehen werden, wie dies bisher zwischen dem Bund und den Ländern nach Europa- und Bundestagswahlen üblich ist.

- 195** Der Rechnungshof hält die beabsichtigten Änderungen für nicht ausreichend. Im Interesse eines wirtschaftlichen Ausgabeverhaltens ist auch eine Kontrolle über die Notwendigkeit von Maßnahmen erforderlich. Der Rechnungshof hat gefordert, dass diese Kontrolle sich nicht nur auf die Abrechnung Bremerhavens begrenzt,

sondern auch die in der Stadtgemeinde Bremen anfallenden Wahlkosten einbeziehen muss.

Wenn dies nicht durch den Landeswahlleiter geleistet werden kann, so sind alternative Lösungen anzustreben. Möglicherweise bietet sich hierfür die Innenprüfung des Ressorts an.

- 196** Bei den Kosten für die Durchführung der Wahlen sind die Aufwendungen für den Einsatz der ehrenamtlichen Wahlhelfer von nicht unerheblicher Bedeutung. So wurden in der Vergangenheit hierfür rd. 240.000 DM als sog. Erfrischungsgelder ausgezahlt. Der Rechnungshof hat deshalb die bei der Bürgerschafts- und Beirätewahl 1995 und der Bundestagswahl 1998 zu Grunde gelegte Wahlbezirkseinteilung (436) geprüft. Er hat sich dabei mit dem Verhältnis der Anzahl der Stimmberechtigten zur Anzahl der Wahlvorstandsmitglieder pro Wahlbezirk befasst.

Unter Berücksichtigung der Anzahl der Briefwähler und unter Beachtung einer vertretbaren Belastung für den einzelnen Wahlvorstand hat der Rechnungshof eine Reduzierung der Wahlbezirke um 92 für nötig und erforderlich gehalten. Ohne den Einspareffekt im Verwaltungshandeln genauer quantifizieren zu können, hat der Rechnungshof Einsparungen bei den Erfrischungsgeldern für die ehrenamtlichen Wahlhelfer in Höhe von rd. 45.000 DM für möglich gehalten.

- 197** Zwischenzeitlich ist eine neue, deutlich reduzierte Wahlbezirkseinteilung erfolgt. Da der Rechnungshof erst nach Beendigung der örtlichen Erhebungen Kenntnis davon erlangt hat, dass das Amt bereits vor Prüfungsbeginn ein wissenschaftliches Gutachten für eine neue Wahlbezirkseinteilung in Auftrag gegeben hatte, ist es zu einer vermeidbaren Doppelarbeit gekommen.

Nachdem das Amt die auf Grund des Gutachtens neu entwickelte Wahlbezirkseinteilung dem Rechnungshof im April 1999 vorgelegt hat, hat der Rechnungshof beim Vergleich dieser für die Bürgerschafts- und Beirätewahl 1999 gültigen Einteilung festgestellt, dass überwiegend (rd. 85 %) in den bremischen Ortsteilen Wahlvorstände entfallen sind, in denen auch der Rechnungshof eine Verringerung vorgeschlagen hatte.

- 198** Bei der Besetzung der Wahlvorstände wird je nach Anzahl der Stimmberechtigten im Wahlbezirk das Gremium mit fünf, sechs oder sieben ehrenamtlichen Wahlhelfern besetzt. Zusätzlich werden ca. 100 Helfer als Einsatzreserve vorgehalten.

Der Wahlvorsteher erhält für seinen Einsatz ein Erfrischungsgeld in Höhe von 80 DM, die weiteren Wahlhelfer 60 DM und die Mitglieder der Einsatzreserve 30 DM, soweit kein tatsächlicher Einsatz erfolgt.

Der Rechnungshof sieht auch nach der Neueinteilung die Notwendigkeit, bei der Besetzung der Wahlvorstände die notwendige Personalstärke zu prüfen. In die Entscheidung des Amtes über die Stärke der Wahlvorstände ist die Entwicklung des Wählerverhaltens hinsichtlich der Briefwahl einzubeziehen.

Das Amt beabsichtigt, pro Wahlvorstand mehr Helfer einzusetzen als nach den gesetzlichen Bestimmungen für Wahlvorstände vorgesehen sind. Damit soll möglichen Ausfällen vorgebeugt werden. Im Gegenzug soll die Einsatzreserve verkleinert werden.

Dies wird vom Rechnungshof wegen der damit verbundenen Kostensteigerung nicht befürwortet. Er hält es unter Berücksichtigung der bremischen Haushaltssituation für sachgerechter, durch eine angemessene Aufstockung der Helferreserve den Einsatz der Wahlorgane ausreichend abzusichern.

Jugend und Soziales

Eingliederungshilfe für Behinderte

Das Bremer Versorgungssystem für psychisch Kranke, Suchtkranke sowie geistig und mehrfach behinderte Erwachsene hat u. a. zum Ziel, stationäre Einrichtungen zu Gunsten ambulanter Betreuungen aufzugeben und eine gemeindeferne Versorgung durch eine gemeindenahe Versorgung zu ersetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das Sozialressort freie Träger beauftragt, gemeindenahe Verbundeinrichtungen, Betreute Wohneinrichtungen und Tagesstätten für diese Personenkreise in den Stadtgebieten Bremen und Bremerhaven zu schaffen. Das Sozialressort hat es dabei überwiegend den Trägern überlassen, den Betreuungs-

bedarf festzustellen. Der Rechnungshof hat gefordert, dass der Betreuungsbedarf durch behördliche Stellen zu ermitteln ist.

Der genannte Personenkreis wird im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte nach den Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes versorgt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in einer Vielzahl der Fälle fraglich ist, ob statt der Eingliederungshilfe Hilfe zur Pflege zu gewähren wäre. Ferner ist nach seiner Auffassung zu prüfen, ob einige der Einrichtungen der Eingliederungshilfe eher als Pflegeeinrichtungen einzustufen sind. Pflegeeinrichtungen sind kostengünstiger als Einrichtungen der Eingliederungshilfe und für Personen in Pflegeeinrichtungen werden Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung gewährt.

Die gesetzlichen Krankenkassen sind nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches V verpflichtet, zumindest Anteile an den Betreuungskosten für diesen Personenkreis zu übernehmen, sofern deren Landesverband Versorgungsverträge mit den Trägern der Einrichtungen geschlossen hat. In Bremen sind derartige Versorgungsverträge bisher nicht abgeschlossen worden. Der Rechnungshof hat das Sozialressort gebeten, auf das Zustandekommen derartiger Verträge zu dringen.

Einige nicht aus Bremen stammende Personen sind in das Bremer Versorgungssystem aufgenommen worden, obwohl eine fachliche Weisung dies ausdrücklich ausgeschlossen hat. Der Rechnungshof hat gefordert, den Zugang für Auswärtige konsequenter zu unterbinden.

Zur Förderung der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft kann der genannte Personenkreis an sozialtherapeutischen Gruppenfahrten teilnehmen. Für sozialtherapeutische Gruppenfahrten hat das Sozialressort einen Höchstzuschussbetrag festgelegt. Der Höchstzuschuss musste bewilligt werden, wenn diese Fahrten ins (auch außereuropäische) Ausland führten, nicht jedoch, wenn sie innerhalb Deutschlands stattfanden. Der Rechnungshof hat gefordert, diese Fahrten in der Regel nur noch innerhalb Deutschlands stattfinden zu lassen.

Der Anteil von vom Land zu finanzierenden Fällen der Eingliederungshilfe im stationären Bereich ist in Bremerhaven im Verhältnis zur Einwohnerzahl erheblich höher als in Bremen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Ursache für die verhältnismäßig höhere Fallzahl Bremerhavens zu ermitteln.

1. Vorbemerkung

- 199** Nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ist für nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich Behinderte oder von einer dieser Behinderungen bedrohte Personen Eingliederungshilfe zu leisten, sofern vorrangig verpflichtete Träger von Sozialleistungen wie z. B. Renten- oder Krankenversicherungen entsprechende Leistungen nicht erbringen. Sofern diese Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung gewährt wird, ist in Bremen das Land als überörtlicher Sozialhilfeträger zuständig, ansonsten die Gemeinden Bremen und Bremerhaven als örtliche Sozialhilfeträger.
- 200** Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hatte 1985 beschlossen, psychisch Kranke, Suchtkranke sowie geistig und mehrfach behinderte Erwachsene im Rahmen der Eingliederungshilfe nur noch in gemeindenahen Versorgungssystemen unterzubringen (Enthospitalisierung). Als Konsequenz aus diesem Beschluss hat Bremen eine vor den Toren Bremens liegende Psychiatrische Klinik mit fast 400 Betten aufgelöst und auch das stationäre Angebot für diesen Personenkreis im Zentralkrankenhaus Bremen-Ost verringert. Mit der Schaffung und dem Betrieb der über die Stadtgebiete Bremens und Bremerhavens verteilten gemeindenahen Verbundeinrichtungen, Betreuten Wohneinrichtungen und Tagesstätten für die Versorgung des genannten Personenkreises hat das für die Eingliederungshilfe zuständige Sozialressort freie Träger beauftragt.
- 201** Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe (Land und Stadtgemeinde Bremen) sind in den letzten Jahren von rd. 29,5 Mio. DM im Jahr 1992 über rd. 86,3 Mio. DM im Jahr 1995 auf 128,3 Mio. DM im Jahr 1997 auf mehr als das Vierfache angestiegen. Entsprechend haben die Fallzahlen zugenommen. Eine Ursache für den Anstieg der Ausgaben und der Fallzahlen war die Umstellung einer Vielzahl der Fälle auf Leistungen der Eingliederungshilfe, die vormals Leistungen im Rahmen der

Hilfe zur Pflege erhalten hatten (siehe Tz. 223). Die Ausgaben der Hilfe zur Pflege sind aus diesem Grunde, aber auch durch die Einführung der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) im Jahr 1995 erheblich zurückgegangen. Der Rechnungshof hat nicht feststellen können, wie viele Fälle mit welchem Mittelvolumen von der Hilfe zur Pflege auf Eingliederungshilfe umgestellt worden sind.

- 202** Im Rahmen eines von einer Unternehmensberatung begleiteten Modellprojekts wird seit 1998 für den Bereich „Hilfen für behinderte Erwachsene“ das Budget ermittelt. Durch die Budgetierung sollen unter Beachtung der unter Tz. 200 genannten Ziele wirtschaftliche Aspekte stärker berücksichtigt werden.

2. Prüfungsfeststellungen, Stellungnahme des Sozialressorts und Würdigung durch den Rechnungshof

2.1 Zum Betreuungsschlüssel

- 203** Anfang 1999 wurden annähernd 600 Personen im Betreuten Wohnen versorgt. Für die Betreuung der Empfänger von Eingliederungshilfe im Betreuten Wohnen hat das Sozialressort für die Stadt Bremen in einer fachlichen Weisung je nach Beurteilung des Einzelfalls den Betreuungsschlüssel von 1 : 2,5 (ein Betreuer pro 2,5 Betreute) oder 1 : 4 oder 1 : 8 festgelegt. In anderen Bundesländern gibt es auch noch höhere Betreuungsschlüssel. Erklärt werden die in Bremen großzügigeren Betreuungsschlüssel mit der gegenüber den anderen Bundesländern schon sehr weit fortgeschrittenen Enthospitalisierung (siehe Tz. 200).
- 204** Das Sozialressort gab 1989 ein Gutachten in Auftrag, das sich u. a. mit den Betreuungsschlüsseln beschäftigte. Der Gutachter kam im Jahr 1992 zu dem Schluss, den seinerzeit zwischen 1 : 4,4 bis 1 : 5,5 liegenden durchschnittlichen Bremer Betreuungsschlüssel auf 1 : 6,39 zu erhöhen. Mit dem eingesparten Personal für die Wohnbetreuung sollten die begutachtenden Dienste des Amtes für Soziale Dienste sowie des damaligen Hauptgesundheitsamtes aufgestockt werden, damit diese ihrer Begutachtungsverpflichtung sachgerecht nachkommen könnten. Der durchschnittliche Betreuungsschlüssel von 1 : 6,39 läge dann immer noch unter dem bundesdurchschnittlichen Betreuungsschlüssel von seinerzeit 1 : 6,75. Das Sozialressort ist dieser Empfehlung nicht nachgekommen.
- 205** Angesichts der unzureichenden Begutachtung von Empfängern von Eingliederungshilfe (siehe Tz. 212) hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, entsprechend den Empfehlungen des Gutachtens zu verfahren. Er hat weiter gefordert, für nicht so betreuungsintensive Personen die bundesweit üblichen Betreuungsschlüssel 1 : 10 und 1 : 12 einzuführen. Sobald einige Personen nach diesen statt nach dem Schlüssel 1 : 8 eingestuft würden, könnte eine erhebliche Erhöhung des durchschnittlichen Betreuungsschlüssels erreicht werden, weil rd. 50 % der annähernd 600 Personen im Betreuten Wohnen nach dem am wenigsten betreuungsintensiven Betreuungsschlüssel 1 : 8 eingestuft sind.
- 206** Das Sozialressort hat mitgeteilt, dass die regelmäßigen Begutachtungen durch die Sozialdienste bereits zu einer Anhebung des durchschnittlichen Betreuungsschlüssels auf 1 : 6 geführt habe. Im Jahre 1998 seien zudem durch die Umwidmung von Mitteln, die aus dem Bettenabbau im Bereich der Langzeitpsychiatrie des Zentralkrankenhauses Bremen-Ost erwirtschaftet worden seien, dem Sozialpsychiatrischen Dienst zunächst drei zusätzliche halbe Stellen zur Verfügung gestellt worden. Eine weitere Verstärkung des Sozialdienstes für Erwachsene beim Amt für Soziale Dienste um vier halbe Stellen für zunächst drei Jahre sei erfolgt, um eine Rückführung außerhalb Bremens untergebrachter geistig und körperlich behinderter Personen nach Bremen im Rahmen des vom Senat beschlossenen Programms „Bremer wohnen in Bremen“ in das Bremer Versorgungssystem zu erreichen.
- 207** Das Sozialressort geht davon aus, dass sich aus der Kombination von regelmäßigen Begutachtungen, verbesserten Instrumentarien, wie z. B. dem neuen Gesamtplanverfahren (siehe Tz. 224, 2. Spiegelstrich), klaren Standards im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zu §§ 93 ff. BSHG (siehe Tz. 224, 1. Spiegelstrich) und einer verbesserten Koordination aller am Begutachtungsverfahren beteiligten Stellen eine Effektivierung und Qualitätssteigerung erreichen lasse. Die Anwendung höherer Betreuungsschlüssel werde, wie vom Rechnungshof gefordert, unter Nutzung der Ergebnisse des neuen Gesamtplanverfahrens verfolgt. Dabei strebe das Sozialressort nach entsprechender fachlicher Erörterung und Abstimmung mit den Trägern höhere Betreuungsschlüssel in Richtung 1 : 12 an.

- 208** Der Rechnungshof hat die bisher vom Sozialressort ergriffenen Maßnahmen zur Enthospitalisierung begrüßt, weil nach seinen Erkenntnissen die neuen Betreuungsformen den Bedürfnissen der betroffenen Personen eher entsprechen als die vorherige Hilfe in stationären Einrichtungen. Die Integration dieses Personenkreises in den Stadtteilen der beiden Städte hat nach seinen Erkenntnissen zu keinen nennenswerten Problemen geführt. Der Rechnungshof erwartet, dass die von ihm geforderten höheren Betreuungsschlüssel eingeführt werden.

2.2 Zum Betreuungsbedarf

- 209** Vor jeder Maßnahme der Eingliederungshilfe ist gemäß § 46 BSHG ein Gesamtplan zu erstellen. Dieser Gesamtplan ist nach einer dazu vom Sozialressort ergangenen Verwaltungsanweisung von dem zuständigen Sozialdienst aufzustellen, der dabei mit dem Betroffenen und sonstigen Beteiligten, vor allem behandelnden Ärzten und dem Gesundheitsamt zusammenwirkt. Der Gesamtplan muss insbesondere die psycho-soziale Diagnose, Angaben über eine vorliegende Behinderung bzw. über die vorliegenden besonderen sozialen Schwierigkeiten, eine Prognose und Angaben über Art und voraussichtliche Dauer der zu gewährenden Hilfen enthalten. Bei Unterbringungen in einer Einrichtung über zwölf Monate hinaus ist jährlich ein neuer Gesamtplan erforderlich. Für die Erstellung der Gesamtpläne sind bei geistig Behinderten die regionalen Sozialdienste des Amtes für Soziale Dienste und bei psychisch Kranken und Suchtkranken der Sozialpsychiatrische Dienst des Gesundheitsamtes zuständig.
- 210** Bei Aktenprüfungen von Einzelfällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die genannten Dienste vor Erstellung der Gesamtpläne Stellungnahmen und Entwicklungsberichte vom jeweils betreuenden Träger angefordert haben. Im Regelfall wurde der Gesamtplan dann entsprechend den Vorschlägen des Trägers erstellt und die Leistungen dann im empfohlenen Umfang von den Wirtschaftlichen Hilfen des Amtes für Soziale Dienste bewilligt. Aus dem durchschnittlichen Betreuungsbedarf einer Einrichtung oder einer Betreuten Wohnung ergibt sich der für die Berechnung des Personalbedarfs erforderliche durchschnittliche Betreuungsschlüssel.
- 211** Ein großer Teil der Betreuten in Einrichtungen oder im Betreuten Wohnen hält sich entsprechend dem behördlichen Konzept für die „Behinderten im Versorgungsstatus“ tagsüber in Tagesstätten auf oder ist beim Eigenbetrieb Werkstatt Bremen beschäftigt. Die Entscheidung über den Besuch der Tagesstätte oder Werkstatt für Behinderte wird ebenfalls in einem Gesamtplan festgelegt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Besuch in Tagesstätten dort am stärksten ist, wo der Träger des Betreuten Wohnens gleichzeitig die regional zugehörige Tagesstätte selbst führt. Dies untermauert die in Tz. 212 dargestellte Aussage, dass die Träger die Belegung der Einrichtungen nach ihren Vorstellungen beeinflussen können, wobei nicht ausschließlich der Bedarf der Behinderten im Vordergrund steht.
- 212** Die Erstellung des Gesamtplans leidet darunter, dass die Dienste, die die Begutachtung vornehmen, die Klienten im Regelfall nicht ausreichend genug kennen und sich daher auf die Stellungnahmen der Träger verlassen. Dies ermöglicht einen maßgeblichen Einfluss der Träger auf Art, Umfang und Dauer der Betreuung der in ihren eigenen Einrichtungen betreuten Personen. Dieser Einfluss ist zumindest bedenklich angesichts der wirtschaftlichen Eigeninteressen der Träger hinsichtlich der Auslastung und Finanzierung ihrer Maßnahmen. Der Rechnungshof hat daher gefordert, das Begutachtungsverfahren anders zu gestalten. So muss die fachliche Beurteilung - wie es auch das Gesetz vorsieht - nicht nur formal, sondern auch inhaltlich von behördlichen Stellen vorgenommen werden. Dazu gehört, dass die Behörde den Entwicklungsprozess der Hilfeempfänger begleitet, um nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes eine sachgerechte Beurteilung vornehmen zu können. Die Träger sollen zwar an der Aufstellung des Gesamtplans beteiligt werden, dürfen aber keinen entscheidenden Einfluss auf die Festsetzung des Umfangs der Hilfe haben. Sofern die Dienste personell verstärkt werden müssten, um ein sachgerechtes Beurteilungsverfahren vornehmen zu können, sollten die für diese Verstärkung entstehenden Mehrausgaben durch eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels erwirtschaftet werden (siehe Tz. 205).
- 213** In einigen Fällen wird über die Regelbetreuung hinaus eine zusätzliche Betreuung anerkannt und finanziert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es zum Zeitpunkt seiner Prüfung für diese Zusatzbetreuungen keine Regelungen gab und den

bewilligenden Stellen daher nicht bekannt war, in welchem Umfang die zusätzlichen Betreuungen ggf. bereits im Rahmen der Regelbetreuung abgedeckt waren. Darüber hinaus bestand kein Überblick darüber, in welchem Umfang über den Betreuungsschlüssel hinaus Personal und Zusatzkräfte in einer Einrichtung finanziert worden sind. Der Rechnungshof hat gefordert, die Bewilligung von Zusatzkräften zu regeln und Transparenz hinsichtlich der Personalausstattung in den einzelnen Einrichtungen herzustellen.

- 214** Das Ressort hat mitgeteilt, dass der vom Rechnungshof beanstandete zu hohe Trägereinfluss bei der Ermittlung von Betreuungsbedarfen „offensichtlich nicht bremenspezifisch, sondern möglicherweise ein bundesweites Problem“ sei. Bundesweit werde nahezu ausschließlich auf Grund der Trägerbegutachtung entschieden, weil - anders als in Bremen - z. T. flächendeckend gar keine Dienste existierten. Die begutachtenden Dienste könnten ohnedies nur eine Momentaufnahme von der zu begutachtenden Person vermitteln, während die Träger diese Personen aus der Kenntnis ihrer Betreuung heraus beurteilen können. Das Bundessozialhilfegesetz schreibe - anders als das SGB XI - ein Verfahren zur Feststellung der Hilfebedürftigkeit im Rahmen der Eingliederungshilfe nicht vor.
- 215** Gleichwohl habe das Ressort schon früh Probleme im Begutachtungsverfahren erkannt und Verbesserungen vorgenommen. So sei es dem Einsatz der begutachtenden Sozialen Dienste zu verdanken, dass in Bremen die Wohnversorgung in Außenwohngruppen und im Betreuten Wohnen wesentlich stärker in Anspruch genommen werde als in anderen Bundesländern. Zudem erfolge eine regelmäßige Wiederbegutachtung, die im Ergebnis zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Betreuungsschlüssels (siehe Tz. 204) auf 1 : 6 geführt habe. Ferner seien 1998 durch Einsparungen, bedingt durch einen Bettenabbau im Bereich der Langzeitpsychiatrie des Zentralkrankenhauses Bremen-Ost, drei zusätzliche halbe Stellen für den Sozialpsychiatrischen Dienst erwirtschaftet worden (siehe Tz. 206).
- 216** Ab 1999 habe das Sozialressort ein neues Gesamtplanverfahren eingesetzt, um insbesondere die Eingliederungshilfeleistungen und die Pflegeleistungen schlüssig nachvollziehbar voneinander abzugrenzen, so dass Rechtsgrundlagen und Kostenträgerschaft eindeutig festgestellt werden könnten.
- 217** Das Sozialressort werde prüfen, welche Auswirkungen der Besuch einer Tagesstätte für psychisch Kranke habe, und ob es in diesen Fällen ggf. Alternativen gebe.
- 218** Das Sozialressort habe für die Stadt Bremen zunächst die Ausgaben für Zusatzbetreuungen im Rahmen der Budgetierung auf 700 TDM jährlich begrenzt. Zusatzbetreuungen würden nunmehr zentral im Sozialressort erfasst. Zudem werde die bisherige Verfahrensweise ausgewertet. Der Bedarf an Zusatzbetreuungen könne dann genauer ermittelt werden. Im Rahmen der Entgeltvereinbarungen mit den Trägern ab 1999 werde zudem ein System mit Betreuungsstufen für Hilfeempfänger festgelegt, in dem der Betreuungsumfang vereinbart werde. Die Regelungen zu den Zusatzbetreuungen sollen durch eine Neuregelung im Zuge der Entgeltvereinbarungen nach §§ 93 ff. BSHG (siehe Tz. 224, 1. Spiegelstrich) ersetzt werden.
- 219** Der Rechnungshof wird beobachten, ob die vom Sozialressort eingeleiteten Maßnahmen für ein sachgerechtes Begutachtungsverfahren und auch hinsichtlich der Festlegung von Zusatzbetreuungen ausreichen werden. Zur Frage, ob der Besuch einer Tagesstätte für psychisch Kranke eine bedarfsgerechte Hilfe ist, erwartet er einen Bericht des Sozialressorts.

2.3 Verhältnis Eingliederungshilfe - Hilfe zur Pflege

- 220** Im BSHG ist neben der Eingliederungshilfe die Hilfe zur Pflege als eine andere Hilfeart vorgesehen. Beide Hilfearten unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung. Soweit bei Personen mit einer Behinderung die Erhaltung und Sicherung der vorhandenen Lebensmöglichkeiten im Vordergrund steht, ist Hilfe zur Pflege zu gewähren.

Bei der Hilfe zur Pflege besteht der Hilfebedarf in der Unterstützung, in der teilweisen oder vollständigen Übernahme der Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens oder in der Beaufsichtigung oder Anleitung mit dem Ziel der Übernahme der Verrichtungen.

Im Unterschied dazu wird Eingliederungshilfe gewährt, wenn Maßnahmen darauf ausgerichtet sind, eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu mildern und den Behinderten in die Gesellschaft einzugliedern. Sie wird bewilligt, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles Aussicht besteht, dass die Eingliederung erfolgen kann.

- 221** Maßnahmen der Eingliederungshilfe sind in der Regel teurer als Maßnahmen der Hilfe zur Pflege. Hinzu kommt, dass bei der Hilfe zur Pflege Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) angerechnet werden. Insofern ist die genaue Prüfung der individuellen Anspruchsvoraussetzungen der Hilfeempfänger von erheblicher finanzieller Bedeutung für die Sozialhilfeträger.
- 222** In einigen Fällen (z. B. bei hochbetagten Personen) hat der Rechnungshof nach Aktenlage eine Prüfung für erforderlich gehalten, ob die Voraussetzungen der Eingliederungshilfe noch vorlagen oder Hilfe zur Pflege zu gewähren war. Er hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass eine derartige Prüfung in allen Fällen im Rahmen der jährlichen Weiterbewilligung erfolgen muss. Auch hat er bei einigen Einrichtungen im Hinblick auf die Bewohner, die nach seiner Auffassung überwiegend als Pflegefälle einzustufen waren, eine Prüfung für erforderlich gehalten, ob nicht eine Umwidmung einer Einrichtung der Eingliederungshilfe in eine Pflegeeinrichtung erfolgen könne. Dies hätte zur Folge, dass die Bewohner als Pflegefälle Leistungen aus der Sozialen Pflegeversicherung erhalten könnten.
- 223** Das Sozialressort hat den Feststellungen des Rechnungshofs, dass in keinem Fall geprüft worden sei, ob statt der Eingliederungshilfe Hilfe zur Pflege zu gewähren sei, widersprochen. Bereits bei der Auflösung der stationären Einrichtung außerhalb Bremens (siehe Tz. 199) sei es bei rd. 23 % der damaligen Klienten zu einer Vermittlung in Pflegeheime oder Pflegeeinrichtungen gekommen. Die in das Bremer Versorgungssystem überführten Fälle seien bis 1996 unsystematisch entweder der Hilfe zur Pflege oder der Eingliederungshilfe zugeordnet worden. Erst ab 1996 seien die Leistungen für alle Personen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe auf Eingliederungshilfe umgestellt worden. Die für den Personenkreis der Behinderten, psychisch Kranken oder Suchtkranken geschaffenen Einrichtungen hätten sich als Einrichtungen der Eingliederungshilfe verstanden und seien vom Sozialressort im Regelfall als solche anerkannt worden.
- 224** Der Status der Einrichtungen entweder als solche der Eingliederungshilfe oder als Pflegeeinrichtung habe bis zum In-Kraft-Treten der zweiten Stufe der Sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1996 (Leistungen für Pflegebedürftige in Einrichtungen) keine Rolle gespielt, da Kostenträger immer der überörtliche Sozialhilfeträger gewesen sei. Die Soziale Pflegeversicherung beteilige sich an den Kosten der Pflege in den Einrichtungen der Pflege mit 2.100 bis 2.800 DM pro Monat und Pflegebedürftigen. In Einrichtungen der Eingliederungshilfe werden hingegen monatlich nur 500 DM übernommen. Um die Leistungen der Pflegeversicherung in allen Fällen sachgerecht und optimal in Anspruch nehmen zu können, habe das Sozialressort mehrere Maßnahmen eingeleitet:
- Entgeltvereinbarungen müssten nach dem ab 1999 geänderten §§ 93 ff. BSHG Leistungsvereinbarungen enthalten. In diesen Leistungsvereinbarungen mit den Trägern der Eingliederungshilfe würden die Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte von den Pflegeleistungen für Behinderte abgegrenzt, die von der Pflegeversicherung zu finanzieren seien. Dies werde erreicht, indem Fallgruppen definiert werden.
 - Ein im Jahr 1999 eingeführtes neues Gesamtplanverfahren gemäß § 46 BSHG soll die bisherigen Unzulänglichkeiten beseitigen, indem insbesondere die Eingliederungshilfeleistungen und die Pflegeleistungen schlüssig nachvollziehbar voneinander abzugrenzen sind, so dass die Rechtsgrundlagen und damit die Kostenträgerschaft nach dem BSHG und/oder der Sozialen Pflegeversicherung eindeutig festgestellt werden können.
 - Es werde eine Grundsatzvereinbarung mit den Pflegekassen und den Trägern der Behinderteneinrichtungen zur Festlegung des Verfahrens zur Anerkennung von Teilen der Behinderteneinrichtungen als Pflegeabteilungen im Sinne der Sozialen Pflegeversicherung angestrebt, wie es sie in einem Bundesland bereits gebe.
 - Fünf ehemalige Einrichtungen der Eingliederungshilfe seien zwischenzeitlich durch entsprechende Versorgungsverträge von den Pflegekassen als Pflege-

geeinrichtungen anerkannt, so dass deren Bewohner inzwischen einen Anspruch auf Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung hätten. Für sechs weitere Einrichtungen laufen derzeit Verhandlungen mit dem Ziel, derartige Versorgungsverträge abzuschließen.

- 225 Die vom Sozialressort eingeleiteten Maßnahmen hält der Rechnungshof für sachgerecht. Er wird deren Umsetzung beobachten.

2.4 Verhältnis der Eingliederungshilfe zu Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung

- 226 Leistungen nach dem BSHG - wie z. B. die Eingliederungshilfe - sind gegenüber anderen Ansprüchen nachrangig zu gewähren (siehe Tz. 199). Gemäß §§ 40 ff. SGB V haben Krankenkassen grundsätzlich zumindest Anteile der Betreuungskosten in stationären Einrichtungen und in Betreuten Wohneinrichtungen der Eingliederungshilfe zu übernehmen, wenn der Landesverband der Krankenkassen und die Verbände der Ersatzkassen mit den Einrichtungen Versorgungsverträge gemäß § 111 Abs. 2 SGB V abgeschlossen haben. Vor Abschluss eines Versorgungsvertrages müssen die Einrichtungen die in § 107 Abs. 2 SGB V genannten Bedingungen für eine Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtung im Sinne von SGB V erfüllen. Darüber hinaus müssen sie gemäß § 111 Abs. 2 SGB V für die Versorgung dieses Personenkreises notwendig sein.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in Bremen Versorgungsverträge bisher nicht abgeschlossen worden sind, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Er hat das Sozialressort aufgefordert, die Träger der Einrichtungen umgehend zu veranlassen, derartige Versorgungsverträge abzuschließen, da annähernd 50 % der insgesamt rd. 1.500 Empfänger von Eingliederungshilfe in stationären Einrichtungen Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse sind und nach Abschluss von Versorgungsverträgen Ansprüche auf Leistungen gemäß §§ 40 ff. SGB V von ihrer Krankenkasse hätten. Weil Ansprüche auf Sozialhilfe im Verhältnis zu Ansprüchen gegenüber anderen Sozialleistungsträgern immer nachrangig sind, müsste Bremen im Umfang der Krankenkassenleistungen keine Sozialhilfeleistungen erbringen. Nach Feststellungen des Rechnungshofs sind die Versorgungsverträge zumindest in einem der übrigen Bundesländer zu Stande gekommen.

- 227 Das Sozialressort hat mitgeteilt, dass es in der Vergangenheit verschiedene Versuche gegeben habe, Versorgungsverträge zur Errichtung einer Rehabilitationseinrichtung für psychisch Kranke gemäß § 111 Abs. 2 SGB V abzuschließen. Diese wie auch andere Versuche, die Krankenkassen in die Versorgung einzubinden, seien an der ablehnenden Haltung der Krankenkassen gescheitert. Der freie Träger, der mit den Krankenkassen einen Vertrag habe abschließen wollen, sei zu einer Klage nicht bereit gewesen; das Sozialressort sei hierzu nicht berechtigt. Insofern könne es nicht zu derartigen Verträgen kommen. Das Ressort werde allerdings prüfen, ob Leistungen in Behinderteneinrichtungen für psychisch Kranke, die prinzipiell der gesetzlichen Krankenversicherung zuzuordnen seien, durch den Sozialhilfeträger vertraglich ausgeschlossen werden können.

- 228 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, das Zustandekommen von Versorgungsverträgen zwischen den Trägern der Maßnahmen der Eingliederungshilfe und den Krankenkassen und somit deren Kostenbeteiligung an Krankenbehandlungen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe weiter zu betreiben, da nach seiner Auffassung ein Rechtsanspruch auf derartige Verträge besteht, sobald die Einrichtungen den gesetzlich festgelegten Anforderungen entsprechen.

2.5 Unterbringung im ambulanten Bremer Versorgungssystem

- 229 Für die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung ist der Sozialhilfeträger des Heimatortes zuständig. Sobald der Hilfeempfänger eine derartige Einrichtung verlässt und weiterhin der Sozialhilfe bedarf, besteht eine Verpflichtung der Heimatgemeinde, dem Sozialhilfeträger des derzeitigen Wohnorts diese Kosten zu ersetzen, allerdings nur für einen Zeitraum von zwei Jahren seit Verlassen der Einrichtung. In einer fachlichen Weisung hat das Sozialressort geregelt, dass auswärtige Hilfeempfänger aus Einrichtungen der Eingliederungshilfe nur in das ambulante Bremer Versorgungssystem übernommen werden dürfen, sobald eine dauerhafte Kostenübernahmezusage der Heimatgemeinde vorliegt.

- 230** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass auswärtige Hilfeempfänger im ambulanten Bremer Versorgungssystem versorgt werden. Im Rahmen seiner Fallprüfungen hat der Rechnungshof in drei Fällen festgestellt, dass weder Kostenübernahmezusagen der Heimatgemeinden vorlagen, noch Kostenerstattungsansprüche gegen diese nachhaltig verfolgt worden sind. In einem Fall war die Frist für die nachträgliche Geltendmachung eines derartigen Anspruchs zwischenzeitlich abgelaufen. In den beiden anderen Fällen sind nach Auffassung des Rechnungshofs derartige Ansprüche noch durchsetzbar. In beiden Fällen summieren sich die Leistungen der Eingliederungshilfe auf insgesamt rd. 100 TDM jährlich.
- 231** Das vom Rechnungshof geschilderte Problem bei der Aufnahme Auswärtiger hat das Sozialressort bestätigt. Es habe in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen zur Vermeidung derartiger Aufnahmen getroffen, wie z. B. durch die unter Tz. 229 genannte fachliche Weisung sowie durch eine Vereinbarung mit den Trägern, dass diese Auswärtigen nur noch mit einer dauerhaften Kostenübernahmezusage des auswärtigen Trägers aufgenommen werden dürfen. Dies habe nicht verhindern können, dass es in Einzelfällen zu derartigen Aufnahmen gekommen sei. Hauptursache hierfür sei in der Vergangenheit gewesen, dass in den Umlandgemeinden Bremens die vorhandenen Angebote für psychisch Kranke und Behinderte insbesondere im ambulanten Bereich nicht ausreichend gewesen seien. Das Sozialressort habe deshalb Verhandlungen mit dem niedersächsischen Sozialressort, aber auch mit den Umlandgemeinden geführt, um die dortigen Bestrebungen zur Verbesserung der Versorgungssituation in den Umlandgemeinden zu unterstützen. Mittlerweile sei das Angebot zumindest in einigen Gemeinden erheblich vergrößert worden, so dass der Nachfragedruck in Bremen nachgelassen habe. In Bremerhaven bestehe er aber nach wie vor.
- 232** Hinsichtlich der beiden unter Tz. 230 genannten Kostenerstattungsfälle seien zwischenzeitlich Kostenerstattungsansprüche bei den zuständigen Sozialhilfeträgern gestellt worden. Bisher seien diese Ansprüche noch nicht anerkannt worden.
- 233** Der Rechnungshof hat die Bemühungen des Sozialressorts anerkannt. Über den Ausgang des Kostenerstattungsverfahrens erwartet er einen abschließenden Bericht des Ressorts.

2.6 Sozialtherapeutische Gruppenfahrten

- 234** Zu den Maßnahmen der Eingliederungshilfe nach dem BSHG gehört auch die Hilfe zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft. In einer fachlichen Weisung hat das Sozialressort geregelt, dass zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft auch sozialtherapeutische Gruppenfahrten gehören können. Das Sozialressort hat zu derartigen Fahrten die Eingliederungsziele beschrieben und einen Höchstbetrag von 560 DM pro Betreuten pro Jahr festgelegt.
- 235** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derartige Fahrten fast ausnahmslos von allen Teilnahmeberechtigten jährlich wahrgenommen werden. Er hat weiter festgestellt, dass diese Fahrten in den letzten Jahren verstärkt ins (auch außereuropäische) Ausland geführt haben. Während für Fahrten in die nähere Umgebung der vom Ressort festgelegte Höchstzuschuss im Regelfall nicht erreicht wurde, musste er bei den Auslandsfahrten stets geleistet werden, weil die tatsächlichen Kosten z. T. erheblich höher waren.
- 236** Der Rechnungshof hat gefordert, Auslandsfahrten künftig nur noch in eng begrenzten, besonders begründeten Fällen zu bewilligen, denn die Ziele der Eingliederungshilfe können auch durch Fahrten innerhalb Deutschlands erfüllt werden. Rechtliche Vorgaben sprechen zudem gegen Fahrten ins Ausland, da gemäß § 23 der Verordnung zu § 47 BSHG Maßnahmen der Eingliederungshilfe im Ausland nur stattfinden sollen, wenn sie u. a. keine Mehrkosten verursachen.
- 237** Der Rechnungshof geht davon aus, dass die über den vom Sozialressort festgelegten Höchstzuschuss hinausgehenden Kosten für Fahrten ins Ausland nicht von den Teilnehmern allein erbracht werden konnten. Diese Fahrten werden offensichtlich von den Trägern bezuschusst. Der Rechnungshof hat daher gefordert zu prüfen, ob die Träger der Fahrten nicht auch einen Kostenanteil zu den Fahrten innerhalb Deutschlands erbringen können.
- 238** Weiter hat der Rechnungshof angeregt zu prüfen, ob die sozialtherapeutischen Gruppenfahrten in größeren Abständen als jährlich durchgeführt werden können,

weil das Ziel der Eingliederungshilfe - Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft - auch durch kostengünstigere Maßnahmen wie z. B. Tagesfahrten erreicht werden kann.

- 239** Das Ressort hat mitgeteilt, dass die Mitarbeiter des Amtes für Soziale Dienste darauf hingewiesen würden, dass Auslandsfahrten nur in besonders begründeten Ausnahmefällen bewilligt werden könnten. Zur Übernahme eines Teils der Kosten für die Fahrten durch die Träger hat es sich bisher nicht geäußert. Für 1999 sei in dem Entgelt für Träger von stationären Einrichtungen noch eine jährliche sozialtherapeutische Gruppenfahrt berücksichtigt. Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, würde diese Regelung auch für Bewohner von ambulanten Wohnformen weiterhin gelten. Erst für das Jahr 2000 werde mit den Trägern verhandelt werden können, derartige Fahrten künftig nicht mehr jährlich zu bezuschussen.
- 240** Der Rechnungshof erwartet eine Stellungnahme zur Übernahme eines Teils der Kosten für die Fahrten durch die Träger sowie zur Verfahrensweise ab dem Jahr 2000.

2.7 Verhältnis Bremerhavener zu Bremer Fällen der Eingliederungshilfe in der stationären oder teilstationären Betreuung

- 241** Das Land Bremen hat durch das Ausführungsgesetz zum BSHG die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe auf die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven übertragen.
- 242** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven im Verhältnis zur Einwohnerzahl gegenüber der Stadtgemeinde Bremen (Verhältnis rd. 1 : 4) eine hohe Anzahl von Empfängern der Eingliederungshilfe in vom Land zu finanzierenden Einrichtungen hat (z. B. im September 1997 482 von 1511 Fällen und damit rd. 32 % im Lande Bremen). Der Rechnungshof hat gefordert zu untersuchen, warum in Bremerhaven vorrangig kostenaufwendigere, aber nicht von dort zu finanzierende Hilfen im stationären oder teilstationären statt im ambulanten Bereich bewilligt werden. Er hat weiter angeregt zu prüfen, ob den Stadtgemeinden eine Förderung von ambulanten Maßnahmen durch das Land zukommen solle, um damit einen Anreiz zur Stärkung der ambulanten gegenüber den stationären Hilfen zu geben. In diesem Zusammenhang solle auch untersucht werden, ob die Regelung im Ausführungsgesetz zur Übertragung der Aufgaben des überörtlichen Trägers auf die Stadtgemeinden (s. Tz. 241) sachgerecht ist.
- 243** Das Sozialressort hat die im Vergleich zu Bremen unverhältnismäßig hohen Bremerhavener Fallzahlen im stationären bzw. teilstationären Bereich bestätigt. Nach seinen bereinigten Berechnungen betrage der Bremerhavener Anteil rd. 27 % aller Fälle im Lande Bremen. Das Sozialressort habe entsprechend der Forderungen des Rechnungshofs eine Untersuchung der Ursachen des Verhältnisses der Fallzahlen begonnen. Über das Ergebnis dieser Untersuchung und ggf. zu ziehenden Konsequenzen werde der Rechnungshof nach ihrem Abschluss unterrichtet.
- 244** Der Rechnungshof wird die ggf. vom Sozialressort zu ziehenden Konsequenzen nach Vorlage des Berichts beurteilen.

Gesundheit

Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn bei Nebentätigkeiten beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin

Die Berechnung und Abführung des Nutzungsentgelts für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn erfolgte teilweise nicht entsprechend der erteilten Genehmigungen bzw. den gesetzlichen Vorgaben. Die abgeführten Entgelte deckten überwiegend nicht die dem Landesuntersuchungsamt durch die Nebentätigkeiten entstandenen Kosten. Es wurden Nebentätigkeiten genehmigt, deren Ausübung mit den Tätigkeiten im Hauptamt kollidieren.

Vorbemerkungen

- 245** Im Rahmen eines Modellversuchs werden die Mittel des Landesuntersuchungsamtes für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (LUA) seit 1995 nur noch mit Globalzuschussbeträgen bei Hst. 0501/682 10-1 „Zuschuss an das Landesunter-

suchungsamt für Personal- und Sachkosten“ veranschlagt. Die Zuschüsse werden zur Erfüllung eines zwischen dem Gesundheitsressort und dem LUA abgeschlossenen Kontraktes eingeplant, in dem Leistungsziele einerseits und die Bewilligungsbedingungen andererseits vereinbart wurden. Der vom LUA aufzustellende Sonderhaushaltsplan wird als Anlage zum Haushalt unter Kapitel 2525 geführt. Er ist Erläuterungsbestandteil der Nettoveranschlagung bei Hst. 0501/682 10-1. Es ist Ziel des Modellversuchs, den Zuschussbedarf durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente - wie z. B. einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) - mittelfristig zu senken. Dazu wurde auch ein Controllingausschuss eingesetzt, dem das betriebswirtschaftliche Controlling und das kameralistische Berichtswesen obliegen.

246 Einzelnen Ärzten, Veterinären und Naturwissenschaftlern des LUA ist gestattet worden, unter Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Amtes Nebentätigkeiten auszuüben. Hierfür müssen sie an das Amt Entgelte abführen. Im Januar 1998 hat das LUA dem Controllingausschuss einen Bericht vorgelegt, aus dem u. a. ersichtlich war, dass die abgeführten Entgelte die aus den Nebentätigkeiten entstandenen Kosten überwiegend nicht deckten.

247 Der Rechnungshof hat die Nebentätigkeiten geprüft, bei denen Einrichtungen, Personal und Material des LUA in Anspruch genommen worden sind. Anlass für die Prüfung war, dass es dem Amt und der senatorischen Behörde nicht gelang, die Kostenunterdeckung zu beseitigen, und dass auch die Novellierung der BremNVO vom 29. September 1998 (Brem.GBl. S. 251) keine Änderungen bei den Nutzungsentgeltregelungen für Ärzte außerhalb des Klinikbereichs erbrachte, wie dies dem Senator für Gesundheit und dem Rechnungshof (vgl. Jahresbericht 1996 Tz. 78 ff.) vorgeschwebt hatte.

Der Rechnungshof hat alle Nebentätigkeitsakten ausgewertet. Die Kontrollbücher über die Berechnung und Abführung des Nutzungsentgelts für das Jahr 1998 wurden vollständig, die dazugehörenden Belege stichprobenartig kontrolliert.

Rechtsgrundlagen

248 Die Voraussetzungen für die Aufnahme von Nebentätigkeiten werden im Bremischen Beamtengesetz (BremBG) in den §§ 63 bis 68 a genannt. Der Senat hat gemäß § 68 BremBG die notwendigen Vorschriften über die Nebentätigkeit von Beamten durch Rechtsverordnung erlassen (BremNVO vom 25. November 1990, Brem.GBl. S. 459).

249 Nach § 52 LHO darf Angehörigen des öffentlichen Dienstes die Nutzung öffentlichen Vermögens nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden. In § 9 BremNVO ist geregelt, dass für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn ein angemessenes Entgelt zu zahlen ist, wobei sich die Höhe des Entgelts nach den Grundsätzen der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs richtet.

Nach § 10 Abs. 1 BremNVO wird das Entgelt grundsätzlich „pauschaliert nach einem Vomhundertsatz der für die Nebentätigkeit bezogenen (Brutto-)Vergütung bemessen. Es beträgt im Regelfall

- 5 v. H. für die Inanspruchnahme von Einrichtungen,
- 10 v. H. für die Inanspruchnahme von Personal,
- 5 v. H. für den Verbrauch von Material,
- 10 v. H. für den durch die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material erwachsenen wirtschaftlichen Vorteil.“

Wird nachgewiesen, dass das nach den Vomhundertsätzen berechnete Entgelt offensichtlich um mehr als 25 % niedriger oder höher ist, als es dem Wert der Inanspruchnahme und dem Vorteil des Beamten entspricht, so ist es von Amts wegen oder auf Antrag des Beamten nach dem Wert der anteiligen Kosten und des Vorteils festzusetzen (Abs. 4).

Für Ärzte gelten die besonderen Vorschriften der §§ 13 bis 20 BremNVO. § 17 BremNVO regelt die Nebentätigkeiten von Ärzten außerhalb des Klinikbereichs. Das zu entrichtende Entgelt liegt bei 30 % der um die Sachkosten verringerten Bruttoeinnahmen. Für die Berechnung des Entgelts werden für die erzielten Einnahmen bis zu 100.000 DM Ermäßigungen gewährt. „Das ermäßigte Entgelt be-

trägt 15 v. H. der um die Sachkosten verringerten Bruttoeinnahmen bis zu 50.000 DM und 25 v. H. der um die Sachkosten verringerten Bruttoeinnahmen zwischen 50.000 und 100.000 DM“ (Abs. 3).

Die Höhe der nach § 17 BremNVO abzusetzenden Sachkosten und deren Erhebung ergibt sich aus § 20 BremNVO. Die Höhe der Sachkosten richtet sich nach dem jeweils gültigen „Krankenhaustarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft für ambulante Leistungen und stationäre Nebenleistungen (DKG-NT).

Die Regelungen der BremNVO gelten gemäß § 11 BAT auch für Angestellte.

Prüfungsfeststellungen

250 In den Nebentätigkeitsgenehmigungen der SKP sind die Grundlagen für die Berechnung des abzuführenden Entgelts festgelegt worden, teilweise abweichend von den Vorgaben der BremNVO. Im LUA wurden die Entgelte jedoch zum Teil entgegen diesen Vorgaben nach Ermessen des Amtes festgesetzt. Lediglich zwei Humanmediziner und ein Naturwissenschaftler haben entsprechend den Genehmigungen nach § 17 BremNVO abgerechnet. Allerdings hätte dem Naturwissenschaftler keine Genehmigung nach § 17, sondern eine nach § 10 BremNVO erteilt werden müssen, weil er kein Arzt ist. Beide Veterinärmediziner hätten ihr Entgelt nach § 10 BremNVO abführen müssen; abgerechnet wurde aber gemäß § 17 BremNVO, der nur für Ärzte außerhalb des Klinikbereichs gilt. Bei einem der Naturwissenschaftler, bei dem bei Genehmigung gar nicht festgelegt worden war, nach welchen Vorschriften das abzuführende Entgelt zu bemessen ist, erfolgte die Abrechnung zutreffenderweise gemäß § 10 BremNVO.

251 Dem Amt sind ausweislich der KLR durch die Nebentätigkeiten erhebliche Kosten entstanden, die nicht durch die entsprechenden Entgelte gedeckt wurden. So lag allein bei einem Nebentätigkeitsnehmer das an das LUA gezahlte Entgelt 1997 rd. 38 TDM und 1998 rd. 50 TDM unter den durch die Nebentätigkeit entstandenen Kosten. Ein Vorteilsausgleich wurde gar nicht berücksichtigt. Bei drei weiteren Personen waren die Defizite nicht so erheblich aber auch hier wurde zumindest der Vorteilsausgleich nicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat gefordert, bei den Nicht-Humanmediziner die Berechnung der Entgelte nach § 10 BremNVO durchzuführen und gemäß § 10 Abs. 4 von Amts wegen ein kostendeckendes Entgelt festzusetzen.

252 Dem Amt entstanden Mindereinnahmen, weil der Ermittlung der Sachkosten nach § 20 BremNVO teilweise ein veralteter DKG-NT zu Grunde lag. Die Neufassung zum 1. Januar 1998 blieb unberücksichtigt.

Der Rechnungshof hat die sofortige Umstellung auf den neuen Tarif und die Nachberechnung für das Jahr 1998 gefordert.

253 Einem Mitarbeiter wurde eine Nebentätigkeit auf einem Gebiet der Laborarbeiten genehmigt, auf dem auch das Amt selbst tätig ist. Dabei werden Proben aus Bremen und Bremerhaven im Hauptamt und alle Proben aus dem Umland im Rahmen der Nebentätigkeit untersucht.

Die Nebentätigkeitsgenehmigung hätte bereits gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 BremBeamtenG versagt werden müssen, weil das LUA selbst solche Laborarbeiten für Auswärtige machen könnte.

254 Ausgewählte Mitarbeiter erhalten von zwei Ärzten Zahlungen. Sie erfolgen für die erbrachten Leistungen im Hauptamt. Dem Amt selbst entstehen durch diese Zahlungen keine Kosten.

Der Rechnungshof hat diese Praxis problematisiert, da es sich um eine Extravergütung für bereits bezahlte, im Hauptamt geleistete Arbeit handelt und hat die Einstellung der Zahlungen verlangt.

Stellungnahme der Verwaltung

255 Das LUA hat eingeräumt, dass aus den Betriebsabrechnungen der Jahre 1993 und 1994 erkennbar war, dass zumindest für den Fachbereich Medizin die Bereiche, in denen Nebentätigkeiten zugelassen waren, defizitär waren. Es sei allerdings offen geblieben, in welchem Umfange die Nebentätigkeiten an den Defiziten beteiligt waren. Diese Klärung hätte einer noch einzurichtenden detaillierten und genauen KLR überlassen werden müssen. Diese KLR befindet sich seit 1995 im Aufbau. Erst

1999 würden ihre Ergebnisse einen Genauigkeitsgrad erreichen, der eine differenzierte Betrachtung erlaube und es zuließe, für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Amtes entsprechende Entgelte festzusetzen. Auf Grund der kameralen Betrachtungsweise sei man bisher davon ausgegangen, dass die Nebentätigkeiten kostendeckend durchgeführt würden. Durch die zunehmend betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise seien nun sämtliche Kostenstellen mit zusätzlichen Kosten wie Abschreibungen und kalkulatorischen Mieten belastet worden, die bisher nicht berücksichtigt worden seien.

- 256** Das LUA hat zugesagt, die Abrechnungen zukünftig genehmigungsgemäß durchzuführen. Es ist dabei aber zu dem Ergebnis gekommen, dass den Nebentätigkeitsnehmern, die gemäß § 10 BremNVO abzurechnen hatten, zu viel abgeführte Entgelte zu erstatten seien. Es müsse davon ausgehen, dass die Berechnung des abzuführenden Entgelts gemäß § 10 BremNVO lediglich nach Absatz 1, also pauschal - wie unter Tz. 249 erläutert - erfolgen könne. Eine Berechnung der tatsächlichen Kosten nach einem Verfahren gemäß Abs. 4 setze eine exakte Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Kostenstellen voraus, die bis dahin nicht möglich gewesen sei.
- 257** Bei der Abrechnung von Sachkosten nach dem veralteten DKG-NT hat LUA darauf hingewiesen, dass die Sachkosten im neuen Tarif für blutgruppenserologische Untersuchungen um 18,5 % höher als im alten seien, bei den DNA-Analysen seien sie jedoch rd. 40 % niedriger. Im Ergebnis seien dem Nebentätigkeitsnehmer noch 17.628 DM zu viel gezahlte Sachkosten zu erstatten.
- 258** Bezüglich der Genehmigung einer Nebentätigkeit auf einem Gebiet, auf dem das LUA ebenfalls tätig ist, sei die Trennung nach Haupt- und Nebenamt auf mündliche Vereinbarungen bei der Einstellung 1990 zurückzuführen.
- 259** Die Zahlungen an ausgewählte Mitarbeiter seien in Anlehnung an die Praxis im Krankenhausbereich erfolgt. Die betreffenden Geber hätten darin kein Problem gesehen, gleiches gelte für die Zahlungsempfänger. Die Bearbeitung (Abführung der Steuern und ggf. der Sozialabgaben) durch die SKP hätte den Zahlungen zudem für alle Seiten einen offiziellen Charakter gegeben, so dass ein Unrechtsbewusstsein bei den Beteiligten nicht bestehen musste. Die Zahlungen seien nach der Beanstandung durch den Rechnungshof bis zur endgültigen Klärung des Sachverhalts im Einvernehmen aller Beteiligten unverzüglich eingestellt worden.
- 260** Das Gesundheitsressort als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde hat sich der Stellungnahme des LUA angeschlossen. Es hat ausgeführt, dass es beabsichtige, Richtlinien für die Genehmigung/Versagung von Nebentätigkeiten im LUA zu erarbeiten und eine Änderung der BremNVO anzustreben, durch die ein neues Abrechnungsverfahren für alle in den Ämtern seines Bereichs beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeitern gewährleistet wird. Alle Nebentätigkeitsgenehmigungen würden nach Erlass der neuen Richtlinien überprüft werden.
- Abrechnungsfehler würden bis zum 1. Januar 1995 (Gründung des LUA) überprüft und die Abgabenanteile ggf. rückwirkend neu festgesetzt. Es sei beabsichtigt, alle Maßnahmen bis Ende 1999 abzuschließen.

Würdigung

- 261** Selbst wenn die Verwaltung in der Vergangenheit bei der kameralen Betrachtungsweise hätte davon ausgehen können, dass die Nebentätigkeiten kostendeckend durchgeführt werden, hätte sie doch in den letzten Jahren auf die massiven Hinweise auf Kostenunterdeckung im Bereich der Nebentätigkeiten nicht so abwartend reagieren dürfen. Zwar ist der Einwand zutreffend, dass bei Ermittlung und Zuordnung der Kosten bisher teilweise lediglich mit geschätzten Zahlen operiert werden musste und dadurch nur geschätzte Gemeinkosten auf die einzelnen Kostenstellen umgelegt werden konnten. Wenn keine anderen Zahlen vorhanden sind, ist eine derartige Zahlenermittlung jedoch durchaus üblich. Kosten für Raumnutzung und Werteverzehr werden im Übrigen seit 1989 in Form kalkulatorischer Mieten und Abschreibungen erfasst und den Kostenstellen belastet. Eine von Amts wegen den tatsächlichen Kosten entsprechende Festsetzung des Entgelts nach § 10 Abs. 4 BremNVO hätte deshalb seit langem durchgeführt werden können.
- 262** Bereits im Jahre 1995 wurde in einem Gutachten zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darauf hingewiesen, dass die Einnahmen im Bereich

Nebentätigkeiten die dortigen Kosten zum Teil nicht decken. Endgültigen Aufschluss sollte die einzurichtende KLR geben. Mit deren Einrichtung wurde im Jahre 1995 begonnen. Zumindest seit Januar 1998 ist dem LUA durch die selbst erstellte Übersicht klar gewesen, dass die Entgelte der Nebentätigkeitsnehmer überwiegend nicht ausreichen, um die mit der Nebentätigkeit verbundenen Kosten zu decken, geschweige denn einen Vorteilsausgleich zu bewirken. Bei den angekündigten Rückzahlungen an Nebentätigkeitsnehmer, die nach § 17 BremNVO abrechneten, obwohl deren Genehmigungen ein Entgelt nach § 10 BremNVO forderte, ist die vom Gesundheitsressort beabsichtigte Überprüfung abzuwarten. Der Rechnungshof hat das Gesundheitsressort gebeten zu prüfen, wer dafür verantwortlich ist, dass die Festsetzungsverfahren nach § 10 Abs. 4 BremNVO nicht eingeleitet wurden und wer für mögliche Schäden infolge mangelhafter Entgeltfestsetzungen aufzukommen habe.

- 263 Die Einlassung, dass die Sachkostenabrechnung nach einem veralteten DKG-NT bei Umstellung auf den neuen Tarif sogar eine Erstattung zuviel gezahlter Beträge zur Folge haben müsste, ist nicht zutreffend. Im alten DKG-NT waren die Leistungsmerkmale für die DNA-Analysen gar nicht erfasst. Das Amt hat deshalb die Kosten für diese Analysen direkt ermittelt und bei der Berechnung der Entgelte berücksichtigt.

Durch die auf DKG-NT-Basis ermittelten Kostenerstattungen werden - nach den Zahlen der KLR für das Jahr 1997 - die Kosten des Amtes nicht gedeckt.

- 264 Nach Auffassung des Rechnungshofs war die Genehmigung einer Nebentätigkeit auf einem Gebiet, auf dem das LUA - und in diesem Fall sogar der Bedienstete selbst - ebenfalls tätig ist, gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 BremBG (vgl. Tz. 253) nicht zulässig.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Regelung zu suchen, in der einerseits das Interesse des LUA an Einnahmeverbesserungen und andererseits die Interessen der Bediensteten gewahrt bleiben.

- 265 Die Zahlungen an ausgewählte Mitarbeiter betrachtet der Rechnungshof weiterhin als problematisch. Leistungsanreize sind für den öffentlichen Dienst abschließend im Beamtenrecht bzw. im BAT geregelt.

Der Rechnungshof erwartet, dass SKP und Gesundheitsressort dieses Problem sachgerecht lösen.

- 266 Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Gesundheitsressorts, bis Ende 1999 die unter Tz. 260 aufgeführten Maßnahmen abzuschließen und zum nächstmöglichen Zeitpunkt einen Entwurf zur Änderung der §§ 17 und 20 BremNVO vorzulegen, der neue Regelungen über die abzuführenden Entgelte enthält. Der Rechnungshof geht dabei davon aus, dass die KLR es den Ämtern jeweils ermöglicht, künftig Entgelte zu fordern, die neben einem pauschalen Vorteilsausgleich eine vollständige Kostenerstattung umfassen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Wirtschaft

Förderung des Informationsstandes im betriebswirtschaftlichen Bereich im Rahmen des Mittelstandsförderungsprogramms

Die Ziele des Programms zur „Förderung des Informationsstandes im betriebswirtschaftlichen Bereich“ sind lediglich allgemein und formelhaft beschrieben; sie sind in dieser Ausgestaltung nicht geeignet, Kriterien für Erfolgskontrollen darzustellen. Entsprechende Kontrollen sind auch nicht durchgeführt worden. Das Wirtschaftsressort ist deshalb nicht in der Lage darzulegen, ob und in welchem Umfang die Förderungsmittel effektiv eingesetzt wurden.

Erfolgskontrollen stellen einen unverzichtbaren Bestandteil wirtschaftlichen Handelns dar und sind unverzüglich einzuführen. Der Rechnungshof hat dem Ressort dazu detaillierte Vorschläge unterbreitet. Der Wirtschaftssenator beabsichtigt, hierfür ein Konzept zu entwickeln und umzusetzen.

Prüfungsgegenstand

- 267 Bremen fördert kleine und mittlere Unternehmen der privaten Wirtschaft mit Zuschüssen zu Kosten von Beratungsleistungen zur Förderung des Informationsstandes

des im betriebswirtschaftlichen Bereich. Grundlage dieser Förderungsmaßnahmen ist das Förderprogramm 3 des Wirtschaftspolitischen Aktionsprogramms (WAP) 1984/1987 „Sicherung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen“; zur Ergänzung dieses Programms wurde das „Programm zur Beratung und ergänzenden Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen“ (MIP) aufgelegt. Ziel dieses Programms ist es, im Sinne des WAP die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen im Land Bremen zu stärken.

268 Der Rechnungshof hat aus dem Mittelstandsförderungsprogramm den Teilbereich „Förderung des Informationsstandes im betriebswirtschaftlichen Bereich“ des Programms zur Beratung und ergänzenden Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen mit dem Schwerpunkt Erfolgskontrolle geprüft.

269 Das Programm unterscheidet zwischen Begehungsberatungen und Betriebsberatungen.

270 Begehungsberatungen werden als Kurzberatungen mit bis zu zwei Tagen Beratungsumfang von selbständigen Unternehmensberatern durchgeführt und haben im Wesentlichen den Zweck, auf Schwachstellen des Betriebes hinzuweisen, das Unternehmen mit dem Gedanken einer - intensiveren - Betriebsberatung vertraut zu machen sowie über die öffentlichen Förderungsmaßnahmen zu unterrichten.

271 Betriebsberatungen werden - ebenfalls von selbständigen Unternehmensberatern - als Existenzgründungs-, Existenzaufbau-, allgemeine sowie als Langzeitberatung durchgeführt. Diese Beratungen dienen der kritischen Durchleuchtung des gesamten Unternehmens, der Ermittlung von Schwachstellen und Rationalisierungsmöglichkeiten in allen betrieblichen Funktionsbereichen und dem Aufzeigen von Lösungen. Langzeitberatungen erfolgen in Fortsetzung von Existenzaufbauberatungen oder von allgemeinen Beratungen.

272 Den beratenen Unternehmen entstehen bei Durchführung einer Begehungsberatung keine Kosten, da das Programm eine Förderung von 100 % vorsieht.

Betriebsberatungen werden dagegen - je nach Beratungsart - anteilig bis zu bestimmten Höchstbeträgen gefördert. Die prozentualen Anteile reichten im geprüften Zeitraum von 40 bis 60 %, die Förderungshöchstgrenzen von 3.000 bis 10.000 DM, bei Langzeitberatungen bis 15.000 DM.

273 Im Zeitraum 1989 bis 1997 wurden 2.469 Beratungen mit einem Ausgabevolumen von über 5 Mio. DM durchgeführt, und zwar im Einzelnen wie folgt:

Förderungsvolumen des Teilbereichs „Förderung des Informationsstandes im betriebswirtschaftlichen Bereich“ des Mittelstandsförderungsprogramms

Anzahl	Beratungsart	DM gesamt	DM pro Förderung
928	Begehungsberatung	784.800	846
1541	Betriebsberatungen, davon:	4.227.813	2.744
966	allgemeine Beratungen	2.524.594	2.613
92	Existenzgründungsberatungen	211.581	2.300
438	Existenzaufbauberatungen	1.188.804	2.714
45	Langzeitberatungen	302.834	6.730

274 Der Wirtschaftssenator bedient sich zur Abwicklung des Programms so genannter „annehmer Stellen“, die den Antrag auf eine Beratungsförderung entgegennehmen. Diese sind für Begehungsberatungen der Bund der Selbständigen - Deutscher Gewerbeverband (BDS), die BBE-Unternehmensberatung GmbH Hamburg (BBE) und das Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW). Annehmende Stelle für Betriebsberatungen ist ausschließlich das RKW.

275 Die Aufgaben der annehmenden Stellen beschränken sich bei den Begehungsberatungen auf die Antragsannahme, die vorbereitende Auswahl und die Beauftragung des Unternehmensberaters nach vorheriger Zustimmung des Wirtschaftssenators sowie die Übersendung der Beratungsberichte an diesen.

276 Der Leistungsumfang des RKW für den Betriebsberatungsbereich ist umfassender. So stellt das RKW vor Durchführung einer Beratung den notwendigen Beratungsinhalt und -umfang fest und überprüft vor Aushändigung der Berichte an den beratenen Unternehmer die Einhaltung von Qualitätsstandards.

Zudem nimmt das RKW Nachschaubesuche beim beratenen Unternehmen vor, um die Zufriedenheit mit der Durchführung der Betriebsberatung festzustellen.

- 277 Für den mit den geschilderten Tätigkeiten verbundenen Aufwand erhält das RKW einen „Deckungsbeitrag“, der dem jeweiligen Förderungssatz entsprechend anteilig vom Wirtschaftssenator sowie dem beratenen Unternehmen getragen wird.

Prüfungsfeststellungen

Begehungsberatungen

- 278 Begehungsberatungen sind für das beratene Unternehmen kostenfrei (siehe Tz. 272). Lediglich im Freistaat Bayern ist im Bereich Handel diese vollständige Förderung anzutreffen. Andere Länder fördern nur anteilig und i. d. R. auch hinsichtlich der Branchen weitaus eingeschränkter. So fördert beispielsweise Niedersachsen diese Art der Beratungen im Allgemeinen mit 50 % der Kosten, höchstens mit 500 DM, bei Existenzgründern mit 80 % der Kosten, höchstens mit 800 DM.

- 279 Der Rechnungshof hält eine 100%-Förderung wegen der möglichen Mitnahmeeffekte nicht für sinnvoll. So haben Unternehmen mehrfach im Jahresabstand Begehungsberatungen mit teilweise gleichem oder mindestens in großen Teilbereichen unveränderten Beratungsinhalten in Anspruch genommen. Auch hat es Unternehmen gegeben, die zwar einen Zuschussantrag stellten, dann aber nicht zu einer notwendigen konstruktiven Zusammenarbeit mit den Unternehmensberatern bereit waren.

- 280 Der Wirtschaftssenator sieht in der Begehungsberatung eine besondere Förderkomponente zur Erleichterung des Zugangs der betreffenden Unternehmen zur Betriebsberatung. Die Begehungsberatung diene neben der ersten Schwachstellenanalyse im Besonderen auch dazu, den Unternehmer mit dem Gedanken einer intensiven Betriebsberatung vertraut zu machen. In Anbetracht der schwierigen wirtschaftlichen Lage der bremischen Wirtschaft ginge es ihm um eine möglichst intensive Ausschöpfung betrieblicher Rationalisierungspotentiale. Des Weiteren schätze er die unmittelbaren und klimatischen Vorteile einer kostenlosen Erschließung regionaler Rationalisierungspotentiale höher ein als die auch von ihm nicht ausgeschlossenen Nachteile möglicher Mitnahmeeffekte.

- 281 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass wiederholte Inanspruchnahmen von Begehungsberatungen den Zweck des Programms, den Unternehmer mit dem Gedanken einer weiterführenden intensiveren Betriebsberatung bekannt zu machen, nicht erfüllen können. Er hält an seiner Auffassung fest, dass Mitnahmeeffekten durch Einführung eines die Programmansätze nicht gefährdenden Eigenanteils und durch eine anzahlmäßige Begrenzung zu begegnen ist.

Betriebsberatungen

- 282 Einzelberatungen im Bereich allgemeiner Beratung sind seit 1992 auf einen Höchstförderungsbeitrag von 4.000 DM pro Beratung begrenzt. Zudem ist diese Förderung auf 10.000 DM innerhalb eines Dreijahreszeitraums beschränkt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Begrenzung von 4.000 DM pro Beratung durch Teilung von Beratungsvorgängen, die im Grunde als einheitliches Ganzes zu beurteilen sind, in vielen Fällen nicht eingehalten wurde. Zwar wurden die Zuschussanträge getrennt gestellt. Die in den Zuschussanträgen jeweilig beschriebenen Beratungsinhalte waren jedoch häufig identisch oder stellten eine Fortführung anderer Beratungsvorgänge dar.

- 283 Der Wirtschaftssenator hat dem widersprochen und darauf verwiesen, dass aus seiner Sicht zumindest die neben der Grenze von 4.000 DM pro Einzelberatung bestehende Höchstförderungs Grenze von 10.000 DM beachtet worden sei. Der Beratungsbedarf sei bisweilen so komplex, dass durch eine Einzelberatung das Förderziel der Wettbewerbs- und Leistungssteigerung nicht ausreichend erreicht werden könne und sich daher ein gestaffeltes Beratungskonzept mit einem Höchstbetrag von 10.000 DM anböte. Der verbundene Beratungsrahmen diene damit nicht dazu, eine Förderungsgrenze zu umgehen, sondern entspräche vielmehr einem nachhaltig durchdachten Förderansatz. Zu berücksichtigen sei auch, dass die Unternehmen einen wesentlichen Eigenanteil zu leisten hätten, zumal die Zuschüsse pro Tagewerk seit Jahren nicht angepasst worden seien.

- 284** Der Rechnungshof kann der Folgerung des Ressorts, das „gestaffelte Beratungskonzept“ würde der Einhaltung der Fördergrenze nicht entgegenstehen, nicht zustimmen.

Nach dem „gestaffelten Beratungskonzept“ wurde i. d. R. insgesamt eine einzige Beratung durchgeführt, die mehr als 4.000 DM kostete und deshalb in aufeinander aufbauende, allerdings nicht einzeln verwertbare Schritte aufgeteilt wurde. Es ist offenkundig, dass die Begrenzung auf 4.000 DM pro Einzelförderung in der Praxis in vorgenannten Förderungsfällen tatsächlich keine sinnvolle Anwendung finden konnte; komplexe, notwendige Betriebsberatungen übersteigen diesen Rahmen bei weitem. Der Rechnungshof hat daher angeregt zu prüfen, ob die Förderungsbedingungen insoweit den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen sind.

Erfolgskontrollen

- 285** Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) gebietet eine auf Effektivität ausgerichtete Förderungsprogrammgestaltung und damit verbunden die Festlegung eines klaren Zieles, um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Eine solche Kontrolle ist dann nicht durchführbar, wenn die Zielsetzung lediglich allgemein, formelhaft und damit unscharf beschrieben ist. Eine deutliche Beschreibung des Förderungszieles ist Voraussetzung für die Durchführung von Erfolgskontrollen. Zudem bedarf es auch der Darstellung des von der für die fördernden Körperschaft daraus erwarteten dauerhaften fiskalischen Nutzens.
- 286** Erfolgskontrollen stellen ein unverzichtbares Element wirtschaftlichen Handelns dar.
- 287** Das Fehlen quantitativer und qualitativer Zielvorgaben lässt eine Auswertung des Programms auf seinen Erfolg oder Misserfolg nicht zu. Die damit einhergehende fehlende Analyse verhindert darüber hinaus nicht nur die Verwertung von notwendigen Erkenntnissen für die Modifikation des laufenden Programms, sondern auch ggf. die Initiierung weiterer oder ergänzender Programme.
- 288** Im vom Rechnungshof geprüften Programm ist eine Erfolgskontrolle nicht vorgesehen. Das gilt auch für die ab 1998 gegründete „Bremer Existenz Gründungs Initiative - B.E.G.IN“, - in der das Programm - hinsichtlich der Beratungsförderung von Existenzgründern ausgeweitet - weiterhin Anwendung findet.
- 289** Das in Tz. 267 dargestellte Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen zu stärken und damit die Voraussetzungen für die Sicherung und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu schaffen, stellt lediglich ein Oberziel dar. Als Vorgaben für eine Erfolgskontrolle müssen deshalb eindeutige und messbare Unterziele benannt sein. Der Rechnungshof hält es für sinnvoll, dabei entweder im Programm selbst oder in verbindlichen Anweisungen, wie beispielsweise Förderungsrichtlinien, festzulegen, dass die Ergebnisse, die durch die Förderung eingetreten sind, bei den Unternehmen durch Erhebung betrieblicher Daten - sowohl vor Beginn als auch zu einem zu benennenden späteren Zeitpunkt - ermittelt werden. Folgende Möglichkeiten bieten sich in diesem Zusammenhang an:
- 290** Im Bereich der Existenzförderung kann nach Ablauf von drei Jahren zum einen durch einfaches Nachfragen das Fortbestehen des Unternehmens und zum anderen die Anzahl der dort geschaffenen Dauerarbeitsplätze festgestellt werden.
- 291** Bei Unternehmen mit Wettbewerbsproblemen können sich Gefährdungen für bestehende Arbeitsplätze ergeben oder es unterbleibt eine Geschäftsausweitung, wodurch ggf. die Neuschaffung von Arbeitsplätzen verhindert wird. Auch hier ist die Datenerhebung unter Mitwirkung des Unternehmers nach einer sinnvollen Zeitfolge (beispielsweise drei Jahre) vorzunehmen und festzustellen, ob die vom Berater unterbreiteten Lösungsvorschläge den erhofften Erfolg gebracht haben. Erfolge in diesem Sinne sind Ergebnisverbesserungen, die Sicherung von Arbeitsplätzen oder deren Neuschaffung. Einen weiteren Beratungsschwerpunkt stellt nach Angaben des Wirtschaftssenators die Beratung von sanierungsbedürftigen Unternehmen dar. Für diesen Bereich bietet sich eine entsprechende Verfahrensweise an.
- 292** Zur näheren Ausgestaltung der Programmvorgaben sind fest umrissene Förderungs voraussetzungen festzulegen. Es sind Auflagen vorzugeben, die den Zuwendungsgeber befähigen, die Erfüllung der Auflagen mit möglichst geringem Aufwand nachzuvollziehen. Das gilt auch für die Fälle, in denen die Auflagen erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises erfüllt werden.

- 293** Eine im Programm vorgegebene laufende Kontrolle der Entwicklung der Auswirkungen der Förderungsprogramme ist ein unabdingbarer Bestandteil einer effektiven Wirtschaftsförderung. Es ist laufend zu untersuchen (Controlling), ob der Zielkorridor eingehalten wird. Nur eine Analyse der Ergebnisse dieser ständigen Erfolgskontrolle ermöglicht es, ein Programm, das die gesetzten Ziele nicht erfüllt, umgehend und rechtzeitig zu modifizieren oder einzustellen.
- 294** Grundlage für die Messung des Erfolges oder Misserfolges eines Programms sind die in diesem Zusammenhang auszuwertenden Einzelförderungen. Auch und gerade auf dieser Ebene kann die Kontrolle nicht mit der Prüfung des Verwendungsnachweises beendet sein.
- 295** Für die praktische Durchführung hält der Rechnungshof folgende Verfahrensweise für möglich:
- Erforderliche Angaben für eine Erfolgskontrolle sind durch entsprechende Auflagen in den Zuwendungsbedingungen zu sichern. Dort ist - wie im Übrigen bereits auch jetzt schon teils Praxis - zu Beginn der Maßnahme der Status hinsichtlich Umsatz und Beschäftigtenzahl (getrennt nach Voll- und Teilzeitarbeitsplätzen) zu erfassen. In geeigneten Fällen sollten die Bescheide die Auflage enthalten, nach Ablauf angemessener Zeit (drei Jahre) weitere Erhebungen durchführen zu können. Die Erhebungen könnten - unter der Prämisse eines möglichst geringen Verwaltungsaufwands - sowohl auf Seite der Unternehmen als auch der zuwendungsgebenden Institution - durch Versendung eines Fragebogens erfolgen, in dem neben den bereits genannten Kriterien Umsatz und Beschäftigtenzahl auch Angaben darüber enthalten sein sollten, ob und/oder in welchem Umfang die Beratungsvorschläge im Unternehmen umgesetzt werden konnten und den beabsichtigten Erfolg brachten. Es bietet sich an, die Beantwortung durch Ankreuzen, Benotung (Schulnotensystem) oder eine Mischform zu ermöglichen.
- 296** Im Übrigen hält es der Rechnungshof für geboten, die laufende Auswertung der Förderungsprogrammergebnisse der politischen Ebene als ein Entscheidungskriterium für die Fortsetzung oder Einstellung laufender bzw. die Einführung neuer Programme im Rahmen eines Förderungsberichtes regelmäßig zur Verfügung zu stellen.
- 297** Der Wirtschaftssenator hat sich den Anregungen des Rechnungshofs zur Erfolgskontrolle grundsätzlich angeschlossen und herausgestellt, dass eine kontinuierliche Erfolgskontrolle der Beratungsförderung bisher weder programmatisch verankert bzw. durch politische Gremien beschlossen noch tatsächlich durchgeführt wurde. Die vorhandenen Personalressourcen reichten lediglich aus, um die laufenden Arbeiten seines Ressorts sicherzustellen. Er habe allerdings die Absicht, nach erfolgter Neuordnung der Wirtschaftsförderung die Möglichkeiten zur Erfolgskontrolle auf Grund personeller Verstärkungen zu nutzen und kündigte an, dabei die Überlegungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.
- 298** Der Rechnungshof hat bereits im Jahresbericht 1993 (Land), Tz. 55 bei seiner Berichterstattung über Zuwendungsprüfungen festgestellt, „dass das vorhandene Personal stets in der Lage war, die vorhandenen Zuwendungsmittel zu vergeben, nicht jedoch die Verwendung der Zuwendungen zu begleiten und zu überprüfen. Die bei dieser gleichgewichtigen Aufgabe festgestellten Mängel wurden regelmäßig mit Personalmangel begründet“.
- 299** Auch der Wirtschaftssenator macht für die vom Rechnungshof monierten fehlenden Erfolgskontrollen Personalmangel geltend. Der Rechnungshof erwartet, dass der Wirtschaftssenator unverzüglich Erfolgskontrollen einführt.

Finanzen

Steuern

1. Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremen-Ost

Seit Mitte 1995 ist die bremische Finanzverwaltung verstärkt mit der Bearbeitung von Fällen der Hinterziehung von Einkünften aus Kapitalvermögen befasst, wobei die Ermittlungen im Wesentlichen auf Erkenntnissen beruhen, die anlässlich der Durchsuchungen von Banken gewonnen wurden (sog. Bankenverfahren). Der Rechnungshof hat untersucht, in welchem Maße die Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremen-Ost durch diese Verfahren in Anspruch genommen wurde

und wird und welche fiskalischen Auswirkungen die bereits abgeschlossenen Verfahren hatten.

Die Rückstände bei den den Prüfern zugewiesenen Fahndungsfällen haben sich in den letzten Jahren erheblich erhöht und wachsen kontinuierlich an. Die Entwicklung der Fallzahlen lässt in nächster Zeit keine Entlastung der Steuerfahndung erwarten.

Die bisher abgeschlossenen Steuerfälle zeigen, dass die Bankenverfahren fiskalisch von erheblicher Bedeutung sind. Die Finanzverwaltung sollte durch entsprechende personelle Unterstützung der Steuerfahndung die Bearbeitung der Bankenfälle aus Gründen sowohl der Wirtschaftlichkeit als auch der Steuergerechtigkeit unter Berücksichtigung des Legalitätsprinzips verstärken.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremerhaven aufzulösen und die Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremen-Ost entsprechend zu stärken.

Vorbemerkungen

- 300** Die Finanzbehörden haben nach § 85 Abgabenordnung (AO) die Aufgabe, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Verstöße gegen steuerliche Pflichten sind im Rahmen der §§ 369 ff. AO als Steuerstraftaten mit Freiheits- oder Geldstrafe oder als Steuerordnungswidrigkeiten mit Geldbußen bedroht.

Im Lande Bremen ist für die Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten die Bußgeld- und Strafsachenstelle des Finanzamts Bremen-Ost zentral zuständig. Die dazu erforderlichen Ermittlungen werden von Dienststellen der Steuerfahndung durchgeführt, die dem Finanzamt Bremen-Ost (Steufa) und dem Finanzamt Bremerhaven angegliedert sind. Die Steuerfahndungsprüfer haben im Steuerstrafverfahren dieselben Rechte und Pflichten wie die Behörden des Polizeidienstes nach den Vorschriften der Strafprozessordnung. Die Beamten der Steufa sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft.

Nach § 208 Abs. 1 AO umfasst der Aufgabenbereich der Steufa folgende Bereiche:

- Erforschung von Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten;
- Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen in den vorgenannten Fällen;
- Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle.

Gegenstand der Prüfung

- 301** Die Steuerfahndungsstellen haben in den letzten vier Jahren verstärkt zahlreiche bundesweite Durchsuchungs- und Beschlagnahmeaktionen bei Banken durchgeführt, durch die der Transfer von Kapitalvermögen ins Ausland aufgedeckt werden konnte und gleichzeitig dem Fiskus ermöglicht wurde, bislang unbekannte Besteuerungsgrundlagen (im Wesentlichen Kapitalvermögen und Zinserträge) zu ermitteln (sog. Bankenfälle).

Der Rechnungshof hat untersucht, in welchem Maße die Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremen-Ost durch diese Verfahren in Anspruch genommen wurde und wird und welche fiskalischen Auswirkungen die abgeschlossenen Verfahren hatten.

Entwicklung der Zinsbesteuerung

- 302** Zinsen aus Kapitalvermögen unterliegen als Einkünfte aus Kapitalvermögen der Einkommensteuer. Während im Besteuerungsverfahren grundsätzlich die Finanzbehörde Art und Umfang der Ermittlungen entsprechend dem Ermittlungs- oder Kontrollbedürfnis bestimmt („Amtsermittlungsgrundsatz“), ist die Kontrolle von Bankkunden über die Bank beschränkt, da nach § 30 a AO die Finanzbehörden bei der Ermittlung des Sachverhalts auf das Vertrauensverhältnis zwischen den Kreditinstituten und deren Kunden besonders Rücksicht zu nehmen haben. Der durch das Steuerreformgesetz 1990 vom 25. Juli 1988 (BGBl. I S. 1093) erlassene § 30 a AO hat die bisherige Selbstbeschränkung der Finanzverwaltung („Bankenerlass“) gesetzlich festgeschrieben mit der Folge, dass Finanzämter die entspre-

chenden Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen in der Regel kritiklos übernahmen.

Gleichzeitig mit § 30 a AO wurde die sog. Quellensteuer eingeführt, die die Besteuerung von Erträgen aus Kapitalvermögen sicherstellen sollte. Auf Grund dieser Neuregelung kam es zu einer massiven Kapitalflucht ins Ausland, so dass bereits nach einem halben Jahr, zum 1. Juli 1989, die Quellensteuer durch Gesetz wieder aufgehoben wurde (Gesetz zur Änderung des Steuerreformgesetzes 1990 vom 30. Juni 1989, BGBl. I S. 1267).

Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 84, 239; BStBl. 91 II S. 654), die Durchsetzung des Besteuerungsanspruchs zu sichern, hat den Gesetzgeber Ende 1992 veranlasst, mit Wirkung vom 1. Januar 1993 das Zinsabschlagsgesetz (BGBl. 1992 I S. 1853) einzuführen, nach dem ein Zinsabschlag von 30 % bzw. 35 % für Tafelpapiere zu erheben ist. Gleichzeitig wurde der Sparerfreibetrag auf 6.000 DM/12.000 DM erhöht.

- 303** Auch das Zinsabschlagsgesetz konnte die Verlagerung des Kapitals ins Ausland nicht verhindern. Die Steuerflucht wuchs weiter an. Unterstützt und gefördert wurde die Steuerflucht durch massive Werbung großer deutscher Banken, die im Ausland oftmals nur für diese Zwecke Tochtergesellschaften gegründet hatten. Zum Teil warben sie unverhohlen mit den „steuerlichen Vorteilen“ einer Kapitalverlagerung ins Ausland, z. B.: „Reisen bildet - z. B. Kapital“, „Ihre Tafelpapiere können Sie uns gern zur Verwahrung übergeben. Wir informieren Sie über Ablauf und Vorteile“. Trotz der allen erkennbaren Steuerflucht und der damit einhergehenden Steuerverkürzungen wurden keine weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen.

Bankenverfahren

- 304** Obgleich den Steuerfahndern als Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft das Recht zusteht, auf Grund richterlicher Anordnungen Durchsuchungen sowohl beim Beschuldigten einer Straftat selbst als auch bei Dritten durchzuführen, sind ihre Fahndungsmöglichkeiten beim Verdacht der Steuerhinterziehung durch Verschweigen von Kapitaleinkünften begrenzt, da die Transferierung von Geld ins Ausland weitgehend anonym erfolgt.

Erst als Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass Mitarbeiter von Banken aktiv an der verschleiernenden Geldverschiebung ins Ausland beteiligt waren und gegen sie Verfahren wegen des Verdachts der Anstiftung bzw. der Beihilfe zur Steuerhinterziehung eingeleitet wurden, konnten Räumlichkeiten der Kreditinstitute durchsucht werden. Dabei konnte Material sichergestellt werden, das in der Regel zur Identifizierung der Kapitalanleger führt.

- 305** Geldverschiebungen ins Ausland erfolgten in der Regel über Tochterfirmen deutscher Banken im Ausland - vorwiegend nach Luxemburg.

Mittlerweile bieten ausländische Banken neue Wege an, wie ohne Einschaltung inländischer Bankinstitute Steuerinländer Zinserträge aus in der Regel Tafelpapieren der Besteuerung vorenthalten können. Die Möglichkeit der Steuflucht, Fälle dieser Art aufzudecken, sind beschränkt, weil kein inländisches Kreditinstitut an dem Kapitalverkehr mit dem Ausland beteiligt ist.

Die Lücken bei der steuerlichen Erfassung dieser Zinserträge könnten zumindest im Gebiet der EU geschlossen werden, wenn es zu der seit langem diskutierten Steuerrechtsharmonisierung in der EU kommt.

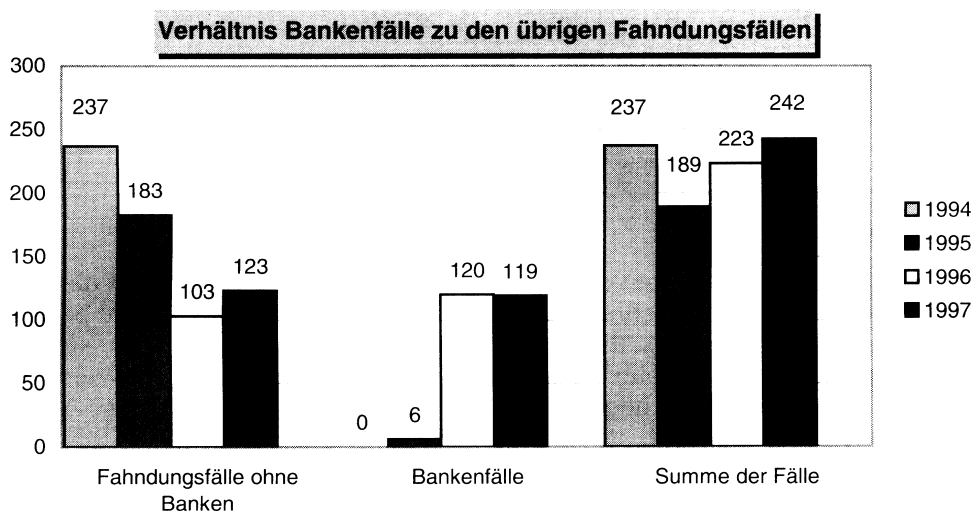
- 306** Seit Mitte 1995 ist die Steuflucht mit der Bearbeitung der Bankenfälle befasst. Inzwischen (Stand Juni 1999) werden Geldtransfers und Vermögensanlagen bei 14 Kreditinstituten überprüft und Datenmaterial erhoben. Andere Steuerfahndungsstellen haben Datensätze aus Ermittlungsverfahren bei weiteren Banken nach Bremen übersandt, die hier bearbeitet werden müssen. Um die Sichtung und Bearbeitung des vorliegenden Materials bewältigen zu können, hat die Steuflucht eine sog. Bankengruppe eingesetzt, die inzwischen aus fünf Fahndungsprüfern besteht und sich ausschließlich mit diesen Verfahren befasst. Die übrigen Fahndungsprüfer sind in die Bankenfälle insoweit eingebunden, als sie neben ihren sonstigen Fahndungsfällen enttarnte Fälle und Selbstanzeigen zur Bearbeitung zugewiesen bekommen.

Bankenverfahren in Bremen

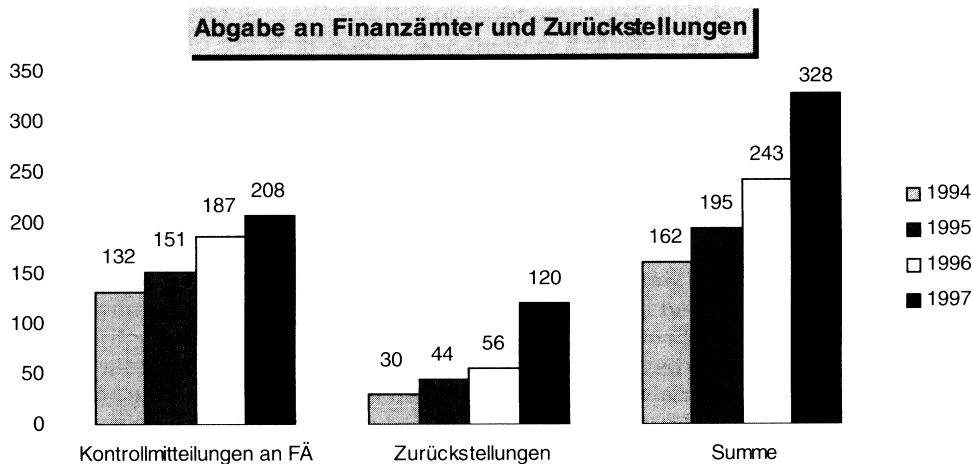
Stand der Bankenverfahren

307 Bis Februar 1999 hatte die Steufa insgesamt 453 Bankenfälle abschließend bearbeitet. Der Bestand an noch nicht abschließend bearbeiteten enttarnten und nicht enttarnten Vorgängen betrug insgesamt 1.517. In 90 Fällen wurden Ermittlungsverfahren eingeleitet, die bei der Staatsanwaltschaft anhängig sind. Es verbleiben danach 1.427 noch nicht ausgewertete Vorgänge. Dazu kommen 1.094 Datensätze von auswärtigen Steufa-Stellen und aus eigenen Fahndungsmaßnahmen, die noch nicht einmal sortiert und gesichtet werden konnten.

308 Für die Steufa ergeben sich durch den erheblichen Bestand an Vorgängen im Bankenbereich auch Auswirkungen auf die Bearbeitung anderer steuerlicher Ermittlungsverfahren. Obgleich sich die Anzahl der anderen Verfahren keinesfalls verringert hat, sondern durch weitere Massenverfahren aus anderen Bereichen, z. B. illegale Beschäftigung und komplexe Fälle von Umsatzsteuer- und Vorsteuerbetrug eher zugenommen hat, ist die Auftragserteilung an die Fahndungsprüfer seit 1994 zu Gunsten der Bankenfälle verändert worden. Die Zuweisung der übrigen Fahndungsfälle an die Fahndungsprüfer hat sich - wie nachfolgendes Schaubild ¹⁾ zeigt - drastisch verringert.



309 Neben der Tatsache, dass Vorgänge aus dem allgemeinen Steuerbereich in geringerem Maße als zuvor den Fahndern zugewiesen wurden, kam es daneben vermehrt zu Zurückstellungen dieser Fälle und zunehmend zur Abgabe der Vorgänge an die Veranlagungsfinanzämter durch Erstellung von Kontrollmitteilungen. Wie der folgenden Grafik zu entnehmen ist, haben sich die Zurückstellungen von 30 im Jahre 1994 um das Vierfache auf 120 im Jahre 1997 und die Abgaben an die Finanzämter im gleichen Zeitraum von 132 auf 208 erhöht.



1) In die folgenden Grafiken konnten Daten für das Jahr 1998 nicht mit aufgenommen werden, weil Angaben nur bis zum Monat August hätten berücksichtigt werden können.

- 310** Während die Erledigungszahlen in den Jahren 1990 bis 1993 bei durchschnittlich 298 Fällen lagen, sind diese mit Einsetzen der Bankenfälle drastisch gesunken. Von 1995 bis 1997 ist die Erledigungszahl - trotz der Herausnahme von fünf Prüfern aus dem laufenden Geschäft - zwar kontinuierlich gestiegen, was u. a. durch die gute Aufbereitung der Vorgänge durch die Bankengruppe und die damit mögliche schnellere Erledigung der Aufträge aus dem Bankenbereich bedingt ist. Trotz dieser positiven Entwicklung haben aber die Rückstände - ohne die noch nicht zugewiesenen Bankenfälle - vom 31. Dezember 1994 bis zum 31. Dezember 1997 von 290 auf 553 Fälle erheblich zugenommen:

	31. 12. 1995	31. 12. 1996	31. 12. 1997
Rückstände 31.12.1994	290		
Zugänge	189	223	242
Zurückstellungen	44	56	120
abzüglich Erledigungen	180	201	230
Summe der Rückstände	343	421	553

- 311** 553 Rückstände bedeuten bei einer Erledigungszahl von 230 Fällen pro Jahr einen Bearbeitungsrückstand von ca. zwei Jahren und fünf Monaten. Die Entwicklung der Fallzahlen - verbunden mit den Bankenfällen, die den Fahndern noch nicht zur Prüfung zugewiesen sind und den noch nicht einmal sortierten Datensätzen - lässt in nächster Zeit keine Entlastung der Steufa erwarten. Vorstellungen, dass es auf Grund der durch die Medien bekannt gewordenen Durchsuchungen bei Banken zu einer wesentlichen Arbeitsentlastung durch Eingänge von strafbefreienden Selbstanzeigen kommen würde, haben sich nicht bestätigt.

- 312** Eine strafbefreiende Selbstanzeige liegt vor, wenn der Täter eine Berichtigung oder Ergänzung unrichtiger oder unvollständiger Angaben bei der Finanzbehörde oder Nachholung unterlassener Angaben gemacht hat und die verkürzten Beträge nachentrichtet hat. Die Anzeige muss so umfassend sein, dass das Finanzamt in die Lage versetzt wird, ohne komplizierte und langwierige Nachforschungen den wahren Sachverhalt aufzuklären und den richtigen Steuerbetrag zu errechnen.

- 313** In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Steuerpflichtigen darauf vertrauen, auf Grund der Anonymisierung ihrer Geldgeschäfte nicht entdeckt zu werden bzw. Selbstanzeigen erst dann abgeben, wenn sie von Bankmitarbeitern über die Enttarnung informiert wurden. Die Steufa ist daher gezwungen, weiterhin aufwendige Enttarnungsmaßnahmen durchzuführen.

- 314** Selbst wenn der Steuerpflichtige eine Selbstanzeige abgegeben hat, kann in den meisten Fällen nicht davon ausgegangen werden, dass sie vollständig ist. In den vom Rechnungshof untersuchten abgeschlossenen Fällen ergab sich eine Quote der unvollständigen Selbstanzeigen von rd. 40,5 %. Die Steufa muss daher regelmäßig weitere Sachverhaltsermittlungen vornehmen.

Mehrsteuern aus den abgeschlossenen Bankenverfahren

- 315** Die bis Ende September 1998 festgestellten Mehrsteuern aus 118 abgeschlossenen Bankenverfahren belaufen sich auf insgesamt 16.191.943 DM und teilen sich nach Steuerarten wie folgt auf (unter sonstige Steuern sind der Solidaritätszuschlag, die Kirchensteuer und Erbschaftsteuer zusammengefasst):

	TDM
Einkommensteuer	10.686
Vermögensteuer	1.481
Sonstige Steuern	3.926
Betriebssteuern	99
Summe	16.192

- 316** Nach dem Ergebnis der Erhebungen ergibt sich anhand der abgeschlossenen Fälle ein tatsächlich vorhandenes bisher nicht bekanntes Vermögen von knapp 50 Mio. DM.

Davon sind rd. 10 Mio. DM in Form von Barmitteln oder Festgeldern ins Ausland transferiert oder mit diesen Mitteln nach dem Transfer ins Ausland ausländische Wertpapiere erworben worden. In Höhe von rd. 22 Mio. DM wurden bereits vorher im Inland erworbene inländische und ausländische Wertpapiere ins Ausland verbracht und so ebenfalls der deutschen Steuerkontrolle entzogen. Bei den restlichen 18 Mio. DM handelt es sich um inländisches Vermögen, das von den Steuerpflichtigen nicht erklärt bzw. dessen Erträge nicht angegeben worden sind.

- 317** Ohne eine abschließende Aussage über die Art und Höhe der Kapitalbewegungen nach der Aufdeckung durch die Steufa treffen zu können, hat der Rechnungshof festgestellt, dass Kapitalanleger nach ihrer Enttarnung einen nicht unbedeutenden Teil ihres ausländischen Kapitals wieder in die Bundesrepublik zurückgeführt haben.
- 318** Die sich aus den Bankenverfahren ergebenden Steuernachforderungen können nahezu zu 100 % realisiert werden. Zum einen liegt es daran, dass eine Voraussetzung für die strafbefreiende Wirkung einer Selbstanzeige die Zahlung der verkürzten Steuern ist und zum anderen, dass die Steuerpflichtigen in der Regel vermögend sind. Dadurch unterscheiden sich diese Fälle von den Nicht-Bankenfällen, bei denen der Realisierungsgrad unter 60 % liegt.

Organisation der Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Bremen-Ost

- 319** Die Steufa-Stelle bestand bis Ende 1998 aus zwei Sachgebieten. Diese wurden von der Leiterin der Steufa, einer Beamtin des höheren Dienstes, und einem Beamten des gehobenen Dienstes geführt, denen Steuerfahnder und Fahndungshelfer unterstanden.

Am 1. Januar 1998 war der Stand der Personalausstattung wie folgt:

- 2 Sachgebietsleiter,
- 22 Fahnder,
- 2 Fahndungshelfer des mittleren Dienstes,
- 1 Mitarbeiterin für die Geschäftsstelle.

- 320** Nachdem die Zahl der besetzten Fahnderstellen in den letzten Jahren nahezu konstant geblieben waren, wurde mittlerweile ein weiterer Sachgebietsleiter eingesetzt, der nach einer Einarbeitungszeit mit der Hälfte seiner Arbeitszeit für die Steufa zuständig sein wird. Die Zahl der Fahndungsprüfer wurde um zwei weitere Kräfte aufgestockt. Damit liegt die Besetzung der Steufa innerhalb des von der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ für den Bereich der Steufa im Jahre 1994 entwickelten Rahmens.

Zeit- und Arbeitsaufwand

- 321** Bei der Steufa werden keine statistischen Anschreibungen über den Zeit- und Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der Fahndungsfälle gemacht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Zeitaufwand des einzelnen Fahndungsprüfers für die Bearbeitung eines Auftrags aus dem Bankenbereich im Durchschnitt sieben Arbeitstage beträgt. Das entspricht durchschnittlichen Personal- und Sachkosten pro Fall von rd. 4.300 DM.
- 322** Bei einer durchschnittlich festgestellten Mehrsteuer von 137.219 DM pro Fall (Stand September 1998), die zu verzinsen ist und zudem in der Regel zu 100 % realisiert wird, ist unabhängig von der Präventivwirkung und dem bestehenden Legalitätsprinzip die Bearbeitung der Bankenfälle fiskalisch von hoher Bedeutung.

Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen

- 323** Die konsequente Verfolgung von Steuerstraftaten liegt im Interesse der pflichtbewussten Steuerpflichtigen und kann dazu beitragen, Steuerausfällen vorzubeugen. Sie ist durch das Legalitätsprinzip vorgeschrieben und darüber hinaus aus fiskalischen Gründen geboten.
- 324** Obgleich nach Feststellungen des Rechnungshofs bei der Steufa engagiert und flexibel gearbeitet wird, ist sie nicht mehr in der Lage, alle von ihr zu erfüllenden Aufgaben zeitnah zu erledigen. Die auf Grund der Arbeitslage erzwungene Be-

schränkung auf steuer- und strafrechtlich gewichtige Fälle führt dazu, dass weniger bedeutsam erscheinende Fälle längere Zeit liegen bleiben oder zum Teil überhaupt nicht aufgegriffen werden. Dem Auftrag, auch unbekannte Steuerfälle von sich aus zu ermitteln, kommt die Steufa praktisch nicht mehr nach, da sie allenfalls noch zu reagieren, nicht mehr aber zu agieren vermag. Insoweit geht eine Präventivwirkung von der Steufa kaum noch aus und das Legalitätsprinzip droht vom Kapazitätsprinzip überlagert zu werden.

- 325** Da eine dauerhafte Aufstockung der Steufa im Hinblick auf die dem Bundesdurchschnitt entsprechende personelle Ausstattung nicht angemessen und mit der Haushaltslage Bremens auch nicht vereinbar ist, müssen sich alle Finanzämter des Bereichs der Oberfinanzdirektion Bremen (OFD) aktiv an der Bewältigung insbesondere der Bankenfälle beteiligen. Das Finanzamt Bremen-Ost hat hierzu - wenn auch auf sechs Wochen zeitlich begrenzt - einen ersten Beitrag geleistet.
- 326** Über die Frage der Unterstützung der Steufa ist auf Anregung des Rechnungshofs ein gemeinsames Gespräch mit der Steufa und der OFD geführt worden. Während die OFD die Anregung des Rechnungshofs, die Unterstützung der Steufa durch Mitarbeiter des Innendienstes für begrenzte Zeiträume wieder aufzunehmen, begrüßt und mit den Finanzämtern in diesem Sinne gesprochen hat, haben einige Finanzämter zunächst eine Mitwirkung abgelehnt. Mittlerweile beteiligen sich alle Finanzämter des OFD-Bereichs aktiv an der Unterstützung der Steufa.
- Die unbürokratische Bereitschaft einiger Betriebsprüfungsstellen, in geeigneten Fällen die Erledigung von Bankenfällen zu übernehmen, ist positiv hervorzuheben.
- 327** Eine dauerhafte Aufstockung der Steufa-Stelle beim Finanzamt Bremen-Ost hält auch die OFD im Hinblick auf den Bundesvergleich für nicht angemessen. Die Unterstützung der Steufa durch Bedienstete des Innendienstes erachtet sie dagegen für notwendig und hat sie befristet bis zum Jahresende 1999 organisiert.
- 328** Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die Unterstützung der Steufa durch den Innendienst. Der Umfang der notwendigen Entlastung sollte über das Jahr 1999 hinaus laufend zwischen der Steufa und der OFD abgestimmt und angepasst werden.
- 329** Daneben hat der Rechnungshof Überlegungen angestellt, aus welchen weiteren Bereichen der Finanzverwaltung eine Stärkung des Fahndungsdienstes kommen könnte und vorgeschlagen, die Steufa-Stelle des Finanzamts Bremerhaven in die Organisationsüberlegungen der OFD mit einzubeziehen. Anlass für diesen Vorschlag war ein Bericht der OFD über eine Geschäftsprüfung bei der Steufa Bremerhaven im Jahre 1997. Dabei hat die OFD festgestellt, dass die Steufa Bremerhaven mit vier Fahndern die mit Abstand kleinste Fahndungsstelle im Bundesgebiet und auf Grund der daraus resultierenden Kapazitätsbegrenzung nur eingeschränkt in der Lage ist, eine sachgerechte und vollständige Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen. Bei größeren Durchsuchungen muss schon heute Hilfe aus Bremen angefordert werden. Eine Personalaufstockung kommt nach Auffassung der OFD nicht in Betracht; ihrer Ansicht nach sollte geprüft werden, ob die Entwicklung hinsichtlich Fallstruktur und Wirtschaftskraft in Bremerhaven auf Dauer die Mindestzahl von vier Fahndern rechtfertigt. Überlegungen der OFD über die Auflösung der Stelle sind bisher insbesondere aus strukturpolitischen Gründen zurückgestellt worden.
- 330** Der Rechnungshof teilt die Auffassung der OFD, dass eine Personalaufstockung in Bremerhaven nicht in Betracht kommen kann. Es bietet sich vielmehr an, die Steufa-Stelle Bremerhaven aufzulösen und die Prüfer in den Bereich der Steufa-Stelle Bremen zu übernehmen. Dem strukturpolitischen Aspekt kommt unter Berücksichtigung der mit der Auflösung verbundenen Vorteile keine tragende Rolle zu, insbesondere da es sich lediglich um die Verlagerung von vier Stellen nach Bremen handeln würde. Die Anregung des Rechnungshofs hat die OFD aufgenommen und beabsichtigt, in der zweiten Jahreshälfte 2000 eine Projektgruppe einzusetzen, die die Vor- und Nachteile einer Auflösung der Steufa-Stelle in Bremerhaven analysieren und entsprechende Vorschläge für eine Effizienzsteigerung des Prüferinsatzes machen soll.
- 331** Der Rechnungshof erwartet, dass die hinsichtlich der Steufa-Stelle in Bremerhaven geplante Projektgruppe zügig eingesetzt und ein Konzept für eine Effizienzsteigerung des Prüferinsatzes kurzfristig erarbeitet wird.

Zusammenarbeit Finanzämter/Steufa

- 332** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bearbeitung und Weiterleitung eingehender Selbstanzeigen und die Auswertung der durch die Steufa mitgeteilten Prüfungsfeststellungen durch die Finanzämter nicht immer zeitnah erfolgt ist. Zum Teil wurde die zögerliche Bearbeitung mit der Arbeitsüberlastung der Veranlagungsbezirke begründet.
- 333** Die OFD hat mitgeteilt, dass sie beabsichtige, im Rahmen einer Gesamtverfügung zur „Zusammenarbeit zwischen Teilbezirk und Steufa im Bankverfahren“ auf die zeitnahe Bearbeitung und Auswertung sowie auf die Dienstaufsichtsverpflichtung der Sachgebietsleiter hinzuweisen.

2. Bearbeitung von Steuerfällen beim Finanzamt Bremerhaven

Das Erinnerungsverfahren zur Abgabe der bei Ablauf der gesetzlichen Frist noch fehlenden Steuererklärungen durch steuerlich nicht beratene Steuerpflichtige ist - erstmals im Jahre 1997 für das Jahr 1996 - in die Zeit vor Beginn der Sommerferien vorgezogen worden. Diese Maßnahme der Oberfinanzdirektion Bremen hat zu einem deutlich verbesserten Eingang von Steuererklärungen bei allen Finanzämtern - überdurchschnittlich beim Finanzamt Bremerhaven - geführt.

Das Finanzamt Bremerhaven hat im Einkommensteuer-Veranlagungsbereich insgesamt einen guten Bearbeitungsstand erreicht. Die in einigen Veranlagungsstellen noch bestehenden Bearbeitungsrückstände sind zügig abzubauen.

Der späte Beginn oder die unverhältnismäßig lange Dauer von Außenprüfungen hat zu späten Steuerfestsetzungen geführt. Die Zusammenarbeit der Prüfungsdienste mit anderen Dienststellen des Finanzamts muss verbessert werden.

Zahlreiche Gewerbesteuerfälle von Betriebstätten, die von auswärtigen gewerblichen Unternehmen in Bremerhaven unterhalten werden, sind nicht zeitnah bearbeitet worden.

1. Vorbemerkungen

- 334** Der Rechnungshof hat beim Finanzamt Bremerhaven eine Prüfung mit folgenden Schwerpunktthemen durchgeführt:
- Eingang der Steuererklärungen,
 - Bearbeitungsstand in den Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerstellen,
 - Feststellung der Ursachen für die späte Erledigung von Veranlagungen in einzelnen Veranlagungsstellen.

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Prüfung werden wie folgt zusammengefasst:

2. Eingang der Steuererklärungen

- 335** Nach § 149 Abs. 2 der Abgabenordnung (AO) sind die Steuererklärungen bis zum 31. Mai des auf das Ende des Veranlagungszeitraums folgenden Jahres abzugeben. Den steuerberatenden Berufen wird für die von ihnen vertretenen Mandanten auf Grund bundeseinheitlicher Verwaltungserlasse eine allgemeine Fristverlängerung bis zum 30. September gewährt. Diese Frist können die Finanzämter in einem vereinfachten Antragsverfahren nochmals bis zum 28. Februar des darauf folgenden Jahres verlängern. Für steuerlich nicht beratene Steuerpflichtige endet dagegen die Abgabefrist am 31. Mai; eine Fristverlängerung kommt nur in begründeten Einzelfällen auf Antrag in Betracht.
- 336** Der Eingang der Steuererklärungen hat sich in letzter Zeit sowohl für den Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion Bremen insgesamt als auch beim Finanzamt Bremerhaven positiv entwickelt. Dies gilt insbesondere für die Einkommensteuererklärungen. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung des Eingangs der Einkommensteuererklärungen (ohne die in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter bearbeiteten Steuerfälle) beim Finanzamt Bremerhaven im Vergleich zum Gesamtergebnis aller bremischen Finanzämter für die Veranlagungszeiträume 1994 bis 1997 jeweils zehn Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums:

Veranlagungszeitraum (VZ) und Stichtag	Oberfinanzdirektion Bremen	Finanzamt Bremerhaven
VZ 1994 / Stichtag: 01.11.1995		
Anzahl der Steuerfälle	108.621	15.632
Anzahl der eingegangenen Einkommensteuererklärungen	63.257	9.474
in % der Steuerfälle	58,2	60,6
VZ 1995 / Stichtag: 01.11.1996		
Anzahl der Steuerfälle	109.074	15.537
Anzahl der eingegangenen Einkommensteuererklärungen	65.043	9.643
in % der Steuerfälle	59,6	62,1
VZ 1996 / Stichtag: 01.11.1997		
Anzahl der Steuerfälle	107.192	15.037
Anzahl der eingegangenen Einkommensteuererklärungen	77.810	11.228
in % der Steuerfälle	72,6	74,7
VZ 1997 / Stichtag: 01.11.1998		
Anzahl der Steuerfälle	105.034	14.588
Anzahl der eingegangenen Einkommensteuererklärungen	75.429	10.975
in % der Steuerfälle	71,8	75,2

337 Danach ist in den Jahren 1997 und 1998 ein nicht unerheblicher Teil der Einkommensteuererklärungen zu einem früheren Zeitpunkt eingegangen als in den vorangegangenen Jahren. Der frühere Eingang der Einkommensteuererklärungen ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Oberfinanzdirektion Bremen den Zeitpunkt der maschinellen Überwachung des Eingangs der Steuererklärungen und die damit verbundenen Erinnerungen der steuerlich nicht beratenen Steuerpflichtigen an die Abgabe der fehlenden Steuererklärungen zeitnah nach Ablauf der gesetzlichen Abgabefrist am 31. Mai bereits im Laufe des Monats Juni vorgenommen hat. Der frühzeitigere Eingang von Steuererklärungen ermöglicht den Finanzämtern eine beschleunigte Abwicklung des gesamten Veranlagungsverfahrens.

338 Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise begrüßt. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass im Interesse der Begrenzung der Anzahl der Erinnerungsschreiben und des damit verbundenen Arbeits- und Kostenaufwandes der Zeitraum zwischen Fristablauf am 31. Mai und der Absendung des Erinnerungsschreibens nicht zu kurz bemessen werden sollte. Es kann erwartet werden, dass noch zahlreiche Steuererklärungen kurze Zeit nach dem Fristablauf am 31. Mai ohne vorherige Erinnerung abgegeben oder in der Sache begründete Fristverlängerungsanträge gestellt werden. Es besteht Einverständnis mit der Finanzverwaltung, dass bei der Terminplanung für das Erinnerungsverfahren auf die mit Beginn der Schulsommerferien einsetzende allgemeine Urlaubsabwesenheit in gebotener Weise Rücksicht zu nehmen ist.

3. Bearbeitungsstand in den Einkommensteuer-Veranlagungsstellen

339 Bei den Einkommensteuerfällen hat sich der Bearbeitungsstand in den bremischen Finanzämtern in den letzten Jahren deutlich verbessert. Er liegt zurzeit im Rahmen des Durchschnitts der anderen Bundesländer. Der Bearbeitungsstand im Finanzamt Bremerhaven ist im Vergleich mit dem in den anderen bremischen Finanzämtern insgesamt als gut zu bezeichnen. Zu diesem Ergebnis hat einerseits der in den letzten Jahren gegenüber den anderen bremischen Finanzämtern bessere Personalbestand im Veranlagungsbereich des Finanzamts Bremerhaven beigetragen. Andererseits war zu berücksichtigen, dass der spätere Einsatz von neuen ADV-Verfahren im Finanzamt Bremerhaven zeitweise zu Verzögerungen geführt hat.

- 340** In einigen Veranlagungsstellen ist jedoch der Bearbeitungsstand deutlich hinter dem Amtsdurchschnitt zurückgeblieben. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Amtsleitung einem weiteren Anwachsen der Unterschiede bei den Arbeitsergebnissen durch geeignete organisatorische und personelle Maßnahmen entgegenwirkt. Das Finanzamt hat dies zugesagt.

4. Bearbeitungsstand in den Veranlagungsstellen für Personengesellschaften

- 341** Die Steuerfälle von Personengesellschaften (Personengesellschaften des Handelsrechts, Sozietäten und anderen Gesellschaften des bürgerlichen Rechts sowie einem Großteil ihrer Gesellschafter) sind in besonderen Arbeitseinheiten zusammengefasst. Die Bearbeitung dieser Steuerfälle ist im Allgemeinen arbeitsintensiver und zeitaufwendiger. Der Anteil der gewichtigen und besonders bedeutsamen Steuerfälle, die nach den geltenden Bearbeitungsgrundsätzen intensiv zu prüfen sind, ist in diesen Arbeitseinheiten im Vergleich zu dem übrigen Einkommensteuer-Veranlagungsbereich wesentlich höher. Diesen besonderen Verhältnissen wird dadurch Rechnung getragen, dass in diesen Stellen die Anzahl der Steuerfälle geringer ist. Die Bearbeiter sollen besonders erfahren sein; sie sind auch besoldungsmäßig höher eingestuft.
- 342** Beim Finanzamt Bremerhaven bestehen in den Veranlagungsstellen für Personengesellschaften erhebliche Arbeitsrückstände. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zahlreiche Steuererklärungen mehrere Jahre nach ihrem Eingang beim Finanzamt noch nicht bearbeitet waren, obgleich Hinderungsgründe für eine zeitnahe Bearbeitung nicht vorlagen.
- 343** Der Rechnungshof hat einen zügigen Abbau der entstandenen Arbeitsrückstände gefordert. Die Amtsleitung des Finanzamts Bremerhaven hatte auf diese Entwicklung bereits reagiert und mit Wirkung ab 1. Juli 1998 die Geschäftsverteilung in diesem Veranlagungsbereich geändert. Die Entwicklung der Arbeitserledigung soll weiterhin kritisch beobachtet und erforderlichenfalls durch zusätzliche personelle und organisatorische Maßnahmen ergänzt werden.

5. Bearbeitungsstand in den Veranlagungsstellen für Körperschaften

- 344** Körperschaften, bestimmte Personenvereinigungen und Vermögenmassen unterliegen der Körperschaftsteuer nach den Bestimmungen des Körperschaftsteuergesetzes. Diese Steuerfälle werden nur bei den Finanzämtern Bremen-Mitte und Bremerhaven bearbeitet. Die Anzahl der Körperschaftsteuer-Veranlagungsfälle hat sich seit Jahren ständig erhöht.
- Der Bearbeitungsstand bei den Steuerfällen hat sich in letzter Zeit in beiden Geschäftsbereichen deutlich verbessert; er liegt inzwischen über dem Durchschnitt der übrigen Bundesländer. Der in früheren Jahren eingetretene - zeitweise erhebliche - Rückstand des Finanzamts Bremerhaven gegenüber dem des Finanzamts Bremen-Mitte konnte inzwischen abgebaut werden. Hierzu hat auch die von der Amtsleitung zum 1. Januar 1998 vorgenommene personelle Verstärkung in den Körperschaftsteuer-Veranlagungsstellen beigetragen.
- 345** Der Rechnungshof hat allerdings festgestellt, dass die Erledigungsquoten in den einzelnen Veranlagungsstellen des Finanzamts Bremerhaven noch sehr unterschiedlich sind. Das Finanzamt hat mitgeteilt, dass im Zuge einer gegenwärtig vollzogenen organisatorischen Veränderung im Körperschaftsteuer-Veranlagungsbereich eine genauere Bemessung der Steuerfallzahlen in den einzelnen Veranlagungsstellen angestrebt wird.

6. Bearbeitung von alten Steuerfällen aus dem Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Veranlagungsbereich

- 346** Steuerfälle, die nach Ablauf von mehr als drei Jahren nach dem Ende des jeweiligen Veranlagungszeitraums noch nicht erledigt sind (sog. Altfälle), werden von den Finanzämtern mit ADV-Unterstützung besonders überwacht. Die Finanzämter sind angewiesen, die ausstehenden Veranlagungen möglichst umgehend durchzuführen.
- 347** Der Rechnungshof hatte in einer Prüfung des Finanzamts Bremen-Mitte die Gründe für die späte Bearbeitung dieser Altfälle untersucht und über das Ergebnis in

seinem Jahresbericht 1998 (Land) - Tz. 251 - 258 - berichtet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Bestand an unerledigten Altfällen beim Finanzamt Bremerhaven in einigen Veranlagungsstellen überdurchschnittlich hoch war. Dies gab Veranlassung, auch beim Finanzamt Bremerhaven die Gründe hierfür zu untersuchen. Zum Teil decken sich die Ergebnisse mit denen, die sich bei der Prüfung des Finanzamts Bremen-Mitte ergeben hatten.

348

Als häufig wiederkehrende Gründe wurden festgestellt:

- Das Finanzamt hatte bei der Auswertung von Kontrollmitteilungen (§§ 93 a, 194 Absatz 8 AO) zu einem verhältnismäßig späten Zeitpunkt erfahren, dass die Steuerpflichtigen pflichtwidrig Einkommensteuererklärungen nicht abgegeben oder dem Finanzamt nicht alle der Besteuerung unterliegenden Einnahmen erklärt hatten. Diese Verhaltensweise führt zwangsläufig zu entsprechend späten Steuerfestsetzungen. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang beanstandet, dass es das Finanzamt versäumt hat, trotz der vom Steuerpflichtigen verschuldeten späten Steuerfestsetzungen Verspätungszuschläge (§ 152 AO) in angemessener Höhe festzusetzen.
- In einer großen Anzahl von Fällen ist es zu späten Steuerfestsetzungen gekommen, weil dem Finanzamt Bremerhaven Besteuerungsmerkmale erst nach dem Zugang von Kontrollmitteilungen der Erbschaftsteuerstellen der Finanzämter bekannt geworden sind. Auf Grund bundeseinheitlicher Verwaltungsregelungen übersenden die für die Verwaltung der Erbschaftsteuer zuständigen Finanzämter sowohl dem für die Einkommensbesteuerung des Erblassers als auch den für die Einkommensbesteuerung der Erben zuständigen Finanzämter Kontrollmitteilungen über den Erwerb von Vermögen durch Erbfall oder Schenkung, wenn der Wert des Vermögens bestimmte Wertgrenzen übersteigt. Die Auswertung dieser Kontrollmitteilungen führt häufig zu nachträglichen Steuerfestsetzungen. Beim Finanzamt Bremerhaven ist die Bearbeitung dieser Fälle - abweichend von der geschäftsplanmäßigen Zuständigkeit - in einer am 1. August 1989 eigens dafür geschaffenen Veranlagungsstelle zusammengefasst worden.

Das mit dieser organisatorischen Maßnahme erstrebte Ziel einer effizienteren Bearbeitung aller eingehenden Kontrollmitteilungen ist jedoch nicht erreicht worden. Die Arbeitserledigung ist wegen der ständig angestiegenen Fallzahlen und durch Mängel in der Bearbeitungsweise erheblich beeinträchtigt worden. Die Amtsleitung hat die Sonderstelle trotz der sich frühzeitig abzeichnenden negativen Entwicklung der Arbeitserledigung erst in der zweiten Jahreshälfte 1996 aufgelöst und die Fallbearbeitung auf die geschäftsplanmäßig zuständigen Veranlagungsstellen übertragen.

Ein Großteil der unerledigten Fälle ist inzwischen erledigt worden; das Finanzamt Bremerhaven hat dem Rechnungshof mitgeteilt, dass auch die restlichen Fälle zügig bearbeitet werden.

- In einigen Veranlagungsstellen sind im größeren Umfang Arbeitsrückstände entstanden, so dass zahlreiche Steuerfälle erst zu einem verhältnismäßig späten Zeitpunkt nach Eingang der Steuererklärungen beim Finanzamt bearbeitet werden. Dies gilt insbesondere für die Bearbeitung von Steuerfällen in den Veranlagungsstellen für Personengesellschaften (vgl. Tz. 341 ff). Der Rechnungshof erwartet, dass die noch offenen Altfälle vorrangig erledigt werden.
- In mehreren Steuerfällen sind die späten Steuerfestsetzungen auf den späten Beginn oder die unverhältnismäßig lange Dauer von Außenprüfungen (Betriebsprüfungen, Sonderprüfungen oder Steuerfahndungsprüfungen) zurückzuführen. Der Rechnungshof hat das Finanzamt gebeten, künftig verstärkt darauf zu achten, dass die Prüfungsverfahren zügig durchgeführt und die Ursachen für längere Arbeitsunterbrechungen untersucht werden. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen größere Steuernachzahlungen zu erwarten sind. Ebenso müssen der Prüfungsumfang und die Prüfungsdauer begrenzt werden, wenn die Realisierung der bereits festgesetzten Steuern und der sich durch die Prüfung ergebenden Mehrsteuern erheblich gefährdet oder - wie vom Rechnungshof in Einzelfällen festgestellt - völlig aussichtslos geworden ist. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit der Prüfungsdienste mit den anderen Dienststellen des Finanzamts - insbesondere mit den Veranlagungsstellen oder der Vollstreckungsstelle - während eines laufenden Prüfungsverfahrens zu verbessern. Das Finanzamt Bremerhaven hat zugesagt, darauf künftig verstärkt zu achten.

7. Durchführung von Gewerbesteuerfestsetzungen für Betriebstätten außerhalb Bremerhavens ansässiger gewerblicher Unternehmen

- 349** Die Stadtgemeinde Bremerhaven hat für Betriebstätten, die von außerhalb Bremerhavens ansässigen gewerblichen Unternehmen in Bremerhaven unterhalten werden, die Berechtigung zur Erhebung der auf die Betriebstätten entfallende Gewerbesteuer. Grundlage der Steuerfestsetzung sind die Gewerbesteuer-Zerlegungsmitteilungen, die das für die Besteuerung des gewerblichen Unternehmens zuständige Betriebsfinanzamt dem Finanzamt Bremerhaven nach der Festsetzung und der Zerlegung des Gewerbesteuer-Messbetrags übersendet.
- 350** Beim Finanzamt Bremerhaven sind die Gewerbesteuerfestsetzungen für zahlreiche Betriebstätten sehr spät durchgeführt worden. Von den Gewerbesteuer-Veranlagungsfällen 1995 von Betriebstätten waren am 1. Januar 1999, also drei Jahre nach Ende des Veranlagungszeitraums, rd. 17 % der Fälle noch nicht erledigt. Im Vergleich dazu lag die für die stadtbremischen Finanzämter zusammengefasste Quote der noch nicht erledigten Fälle bei nur rd. 3,6 %.
- 351** Die Gewerbesteuer-Veranlagungen für Betriebstätten können erst durchgeführt werden, wenn das für das gewerbliche Unternehmen zuständige Betriebsfinanzamt den auf die Betriebstätte entfallenden Gewerbesteuer-Zerlegungsanteil mitgeteilt hat. Infolge dieser Abhängigkeit kommt es häufig zu Verzögerungen bei der Durchführung der Gewerbesteuerfestsetzungen für Betriebstätten. Ein Teil der Fälle hätte jedoch zu einem früheren Zeitpunkt erledigt werden können, wenn das Finanzamt Bremerhaven rechtzeitig Maßnahmen zur Feststellung der Besteuerungsgrundlagen eingeleitet hätte, beispielsweise durch Ersuchen an das Betriebsfinanzamt um bevorzugte Durchführung des Gewerbesteuer-Zerlegungsverfahrens. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt Bremerhaven derartige Maßnahmen erst nach Ablauf von drei Jahren nach Ende des Veranlagungszeitraums eingeleitet hat.
- 352** Das Finanzamt Bremerhaven hat Anfang 1999 mit der Bearbeitung aller bisher nicht erledigten Zerlegungsfälle begonnen. Außerdem ist die bisherige zentrale Bearbeitung der Zerlegungsfälle in zwei Körperschaftsteuer-Veranlagungsstellen aufgegeben worden.

8. Schlussbemerkung

- 353** Das Prüfungsverfahren ist inzwischen abgeschlossen. Die Finanzverwaltung hat die Beanstandungen und Vorschläge des Rechnungshofs in den wesentlichen Teilen anerkannt.

VII. Vermögen und Schulden

1. Vermögensnachweis

- 354** Der Vermögensnachweis (§§ 73, 86 LHO) mit den Werten des Vermögens und der Schulden zum 31. Dezember 1997 und ihren Veränderungen seit Jahresbeginn ist auf Seite 41 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 355** Der Rechnungshof hat den Vermögensnachweis in Stichproben geprüft. Einzelfragen, wie z. B. die Vorfinanzierung von Maßnahmen über Kassenkredite (vgl. Tz. 33 ff.), hat er mit dem Senator für Finanzen erörtert.

2. Überwachung des Staatsschuldbuches

- 356** Gemäß § 1 Abs. 2 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 2. Juli 1954 (SaBremR 63-b-1) obliegt dem Rechnungshof die Überwachung des vom Senator für Finanzen zu führenden Staatsschuldbuches. Es besteht seit Mitte 1995 nur noch aus Teil A, in dem die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert sind, soweit der Senator für die Finanzen dies nicht jeweils ausgeschlossen hat (s. hierzu im Einzelnen Tz. 108 Jahresbericht 1997 - Land -).

Der Rechnungshof nimmt turnusmäßig örtliche Überprüfungen des Staatsschuldbuches vor.

3. Bürgschaften und Garantien

357 Die in § 13 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 und § 9 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1997 festgesetzten Beträge für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von 770 Mio. DM wurden nicht überschritten.

358 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Haushaltsjahr 1997 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 1997		3.538.385.193,62 DM
-------------------------------	--	---------------------

Veränderungen

a) bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau

Zugänge	5.280.300,00 DM	
Abgänge	<u>- 70.907.041,75 DM</u>	- 65.626.741,75 DM

b) bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus

Zugänge	15.640.000,00 DM	
Abgänge	<u>- 86.241.972,06 DM</u>	- 70.601.972,06 DM

c) bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

Zugänge	530.866.838,50 DM	
Abgänge	<u>- 855.583.451,46 DM</u>	- <u>324.716.612,96 DM</u>

Gesamtstand am 31. Dezember 1997		<u><u>3.077.439.866,85 DM</u></u>
----------------------------------	--	-----------------------------------

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

Bürgschaften für den Wohnungsbau	657.019.015,35 DM
----------------------------------	-------------------

Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus	287.414.724,36 DM
--	-------------------

Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschl. 147,3 Mio. DM auf Grund einer Werthaltigkeitsgarantie gegenüber der GEWOBA, Bremen)	2.133.006.127,14 DM
---	---------------------

359 Auf Grund § 8 Abs. 7 Haushaltsgesetz 1987 bestehen daneben Eventualverbindlichkeiten aus einer Freihalteerklärung gegenüber der Neuen Heimat Hamburg wegen etwaiger Verletzungen wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlicher Bestimmungen bei der ehemaligen Neuen Heimat Bremen (jetzt GEWOBA).

360 Im Haushaltsjahr 1997 wurden vereinnahmt:

a) Provisionen für übernommene Bürgschaften

(Hst. 0980/111 33-4)	4.807.811,34 DM	
(Hst. 0981/111 44-3)	277.313,46 DM	5.085.124,80 DM

b) Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften

(Hst. 0980/141 10-1)	2.984.220,06 DM	
(Hst. 0980/146 10-3)	615.428,10 DM	
(Hst. 0981/141 10-5)	19.007,24 DM	3.618.655,40 DM

Im Haushaltsjahr 1997 wurden verausgabt:

a) An die C & L Deutsche Revision für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften	2.587.814,23 DM
b) Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen (Hst. 0980/871 01-0)	22.569.628,84 DM
(Hst. 0981/871 01-4)	130.226,55 DM

Im Einzelnen handelt es sich um 26 Bürgschaften für Wirtschaftskredite aus den Jahren 1987 bis 1995 und drei Bürgschaften für Wohnungsbau aus den Jahren 1981 bis 1985.

VIII. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

1. Allgemeines

361 Das Land ist an 87 Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt. Bei 47 Unternehmen beträgt die Beteiligung mehr als 25 %. Insgesamt beläuft sich der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der direkten Beteiligungen auf 104.982.104 DM per 31. Dezember 1997.

Die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen wird vom Rechnungshof laufend anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) überwacht. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1997

362

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1996 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH	900.000	100	
Fischereihafen Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Bremerhaven; Bremerhaven	500.000	100	
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	30.000	60	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen *)	8.927.500	49,6	337.721,73 *)
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	17.000	33,33	1.000,00
Institut für angewandte Systemtechnik GmbH, Bremen	250.000	25	
AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen	12.500	25	
Weserfähre GmbH, Bremerhaven	538.000	13,45	
Institut für den wissenschaftlichen Film, gemeinnützige GmbH, Göttingen	10.000	10	
Gemeinnützige Gesellschaft für Gesundheit und berufliche Rehabilitation GmbH (GR Bremen), Bremen	5.000	10	
VVG Versorgungsschiff Verwaltungsgesellschaft, Bremen	69.900	6,99	
FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, gemeinnützige GmbH, Grünwald	20.000	6,25	

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1996 (einschl. Kapital- ertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover	4.000	4,17	
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn	2.000	2,44	
Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich- technische Information GmbH, Karlsruhe	2.000	2,17	
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/M.	4.000.000	0,4	
Bremische Gesellschaft für Stadt- erneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	128.250	0,38	
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	310.000	0,21	13.950,00
Deutsche Pfandbrief- und Hypo- thekenbank AG, Wiesbaden	46.450	0,03	13.006,00
DG Bank Deutsche Genossenschafts- bank, Frankfurt/M.	95.000	0,004	
Münchener Hypothekenbank e. G., München	100	0,0001	9,75
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen **) gehaltene			
- inländische Beteiligungen	89.061.600		
- ausländische Beteiligung	52.804		

*) Mit notariellem Vertrag vom 9. Juli 1998 wurde die Bremer Gesellschaft für Wirtschaft und Arbeit GmbH auf die Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH (HIBEG) mit wirtschaftlicher Wirkung zum 31. Dezember 1997 verschmolzen. Gleichzeitig wurde die Firma der Gesellschaft in Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG) geändert.

Die Gewinnausschüttung für das Geschäftsjahr 1996 erfolgte in 1997 zu Gunsten der Bremer Gesellschaft für Wirtschaft und Arbeit GmbH.

**) Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen Aktien und Geschäftsanteile an 30 Gesellschaften und 18 stillen Beteiligungen gehalten. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

Bremen, den 15. Juli 1999

**RECHNUNGSHOF
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff
Jacobs

Prof. Dr. Baltes
Kolbeck-Rothkopf