

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 1999**

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

**Freie Hansestadt Bremen  
(Stadt)**

## Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hst.	Haushaltsstelle
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften

## Jahresbericht 1999 (Stadt)

### Inhaltsverzeichnis

	Tz.
<b>I. Vorbemerkungen</b>	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1
2. Entlastung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	2
<b>II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1997 (einschließlich Stellenplan)</b>	3-7
<b>III. Haushaltsrechnung 1997</b>	
1. Vorlage	8
2. Form und Gliederung	9
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	10
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	11
5. Finanzierungssaldo	12
6. Ausgabereste	13
7. Gegenüberstellung von Soll und Ist bei Investitionen und Schulden	14
8. Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	15-19
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben	20-24
10. Nicht erreichte Einnahmeanschläge	25-26
11. Aufnahme von Krediten 1997	27-32
<b>IV. Entwicklung der Haushaltslage bis 1998</b>	
1. Schulden 1998	33-35
2. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 1998	36
3. Personalhaushalt	37
<b>V. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Inneres</b>	
Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung	38-47
<b>Bildung</b>	
Betreuungsprojekte	48-66
<b>Jugend und Soziales</b>	
1. Kennzahlenvergleich zur Hilfe zum Lebensunterhalt	67-168
2. Persönliches Assistenzprogramm	169-175
<b>Gesundheit</b>	
1. Krankenhausbetriebe der Stadtgemeinde Bremen	176-226
2. Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße	227-258
3. Zentralkrankenhaus Bremen-Ost	259-267
<b>Umweltschutz</b>	
Ausgaben für Hochwasserschutz und Entwässerung in Bremen-Nord	268-273

**Bau**

1. Mittelbewirtschaftung durch den Betrieb gewerblicher Art - Bau und Vermietung von Nahverkehrsanlagen - beim Amt für Straßen und Verkehr 274-282
2. „Hemelinger-Tunnel“-Vertrag 283-286

**VI. Vermögen und Schulden**

1. Vermögensnachweis 287
2. Bürgschaften und Garantien 288-289

**VII. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

1. Allgemeines 290
2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1997 291

## I. Vorbemerkungen

### 1. Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen obliegt gemäß § 118 Abs. 1 in Verbindung mit § 88 Abs. 1 LHO die unabhängige Rechnungsprüfung nach Art. 133 a LV auch hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt).

Der hiermit erstattete Bericht des Jahres 1999 dient der Stadtbürgerschaft 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.

Die Ausführungen im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 1999 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1997 der Freien Hansestadt Bremen (Land) unter Tz. 2 gelten auch für diesen Bericht.

### 2. Entlastung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996

- 2 Die Stadtbürgerschaft hat dem Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 1995 in ihrer Sitzung am 16. Dezember 1998 und für das Haushaltsjahr 1996 in ihrer Sitzung am 18. Mai 1999 Entlastung erteilt.

## II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1997 (einschließlich Stellenplan)

- 3 Die Stadtbürgerschaft beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 155). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.995.499.310 DM festgestellt. Der Stellenplan wies 9.264,21 Planstellen, 4.078,62 Stellen für Angestellte und 2.280,43 Stellen für Arbeiter aus.

Durch Ortsgesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 1997 (1. Nachtragshaushaltsgesetz - Stadtgemeinde - 1997) vom 19. November 1996 (Brem.GBl. S. 335) wurde eine Hebesatzänderung für die Grundsteuer B beschlossen.

Durch Ortsgesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 1997 (2. Nachtragshaushaltsgesetz - Stadtgemeinde - 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 3.926.536.750 DM festgestellt.

- 4 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.
- 5 Berechnungen des Rechnungshofs zur Frage der Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung nach § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlage einschl. Nachtragshaushalt)		
Pos.	Anschläge, Summen	DM
1	Investitionsausgaben (brutto) <sup>1)</sup>	415.828.150
2	Abzugl. Investitionseinnahmen <sup>2)</sup>	269.971.680
3	Bereinigte Investitionsausgaben (Nettoinvestitionen)	145.856.470
4	Nettokreditaufnahme	642.696.890
5	Überschreitung der Nettoinvestitionen (Pos. 4 minus 3)	496.840.420

- 1) 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.
- 2) Die Investitionseinnahmen setzen sich zusammen aus Erlösen für Vermögensveräußerungen, Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen so wie aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander. Zu den Anteilen im Einzelnen s. Jahresbericht (Land), Tz. 7 Fußnote 3.

**6** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme um rd. 496,8 Mio. DM erheblich überschritten. D. h., es wurde bereits bei der Haushaltsaufstellung eine Unterdeckung der laufenden Rechnung („Betriebsverlust“) in vergleichbarer Höhe eingeplant. Der Senator für Finanzen stellt seine Berechnungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO zusammengefasst für Land und Stadt dar. Eine Berechnung des Senators für Finanzen allein für die Stadtgemeinde und ebenfalls nach Erlass des Nachtragshaushalts hätte zu der geringeren Überschreitung von rd. 357,3 Mio. DM geführt, weil er bei seinem Berechnungsschema die geplanten Verkaufserlöse für Sachvermögen und Beteiligungen von zusammen rd. 139,5 Mio. DM außen vor gelassen hat.

**7** 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 und 8). Der Rechnungsprüfungsausschuss ist dem bei der Beratung des Berichtes beigetreten. Die Stadtbürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 18. Mai 1999 entsprechend beschlossen. Der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass der Beschluss der Stadtbürgerschaft ab sofort beachtet wird.

Wenn eingeplante Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Investitionsausgaben abgezogen werden, ermöglicht dies eine unveränderte Ausschöpfung der Kreditobergrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO. Die Folge ist - wenn der Rahmen von § 18 Abs. 1 LHO ausgeschöpft wird -, dass insoweit Kreditaufnahmen zur Deckung konsumtiver Ausgaben genutzt werden können. Dies zieht Zins- und Tilgungsleistungen nach sich, die Haushaltsvolumina künftiger Jahre binden. So haben nachfolgende Generationen durch jetzt veräußertes Vermögen nicht nur dessen dauerhaften Verlust hinzunehmen, sondern auch noch eine regelmäßige Minderung des finanziellen Handlungsspielraums durch gewachsene Zins- und Tilgungsbelastungen. Berücksichtigt man dann noch, dass die künftigen Tilgungsleistungen bei fehlenden Überschüssen im Bereich der laufenden Einnahmen und Ausgaben nur durch Umschuldungen erbracht werden können, treten als Folge fortwährende weitere Zinsbelastungen ein.

Der eingeplante „Betriebsverlust“ in Höhe von 496,8 Mio. DM ist mehr als dreimal so hoch wie die Nettoinvestitionen von 145,9 Mio. DM selbst und immer noch höher als die Investitionsausgaben von 415,9 Mio. DM überhaupt betragen. Zur näheren Bewertung dieser Situation verweist der Rechnungshof auf Tz. 8 im Jahresbericht für das Land.

### III. Haushaltsrechnung 1997

#### 1. Vorlage

- 8 In Ausführung des Art. 133 in Verbindung mit den Art. 146 und 148 Abs. 1 LV hat der Senat die vom Senator für Finanzen gemäß §§ 80 bis 83 und 85 LHO aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Haushaltsjahr 1997 durch Mitteilung vom 3. November 1998 (Drs. 14/675 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und gemäß § 84 LHO erläutert.

#### 2. Form und Gliederung

- 9 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 Gesamrechnungsnachweisungen 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 Anschlags- und Ist-Beträgen (jeweils einschließlich Erläuterungen) und über Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben sowie Übersichten über erlassene und niedergeschlagene Beträge. Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO außerdem der Vermögensnachweis einschließlich Übersichten über Beteiligungen, Wertpapiere, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe und über Schulden und Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen vorgelegt. 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. Darüber hinaus enthält die Haushaltsrechnung entsprechend § 85 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 LHO Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts-/Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen (in Kurzfassung).

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

- 10 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

- 11 Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 1997 ist auf Seite 19 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 LHO) war ausgeglichen. Weil Vorjahressalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung des Unterschiedes zwischen den aus dem Vorjahr übernommenen und den in das Folgejahr übertragenen Resten, § 83 LHO) führte zu einem Überschuss von 45.292.367,69 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 85.231.241,52 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 jedoch Reste in Höhe von nur 58,8 Mio. DM verblieben, so dass der Restebetrag des Vorjahres mit 26,4 Mio. DM unterschritten wurde. In dieser Höhe hätten die verbliebenen Reste des Haushaltsjahres 1997 entweder veranschlagt oder durch Minderausgaben im Haushaltsjahr 1998 gedeckt sein müssen (§ 19 Abs. 2 LHO a. F.). Veranschlagungen erfolgten nicht; die Ist-Ausgaben 1998 lagen in einer Höhe von 23,0 Mio. DM unter dem verfügbaren

Ausgabesoll. Rechnerisch ist von einem nicht gedeckten Restebetrag in Höhe von 3,4 Mio. DM auszugehen, der - angesichts einer rechnerischen Deckung bei zusammengefasster Betrachtung von Land und Stadt - nicht wesentlich ist.

### 5. Finanzierungssaldo

- 12 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, 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 wie bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb des Haushalts herausgerechnet. Von geringfügigen Abweichungen abgesehen ist dies jedoch für den Saldo abschlussneutral.

Für 1997 wies die Haushaltsrechnung der Stadt Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 588.670.575,64 DM auf (vgl. im Übrigen Jahresbericht - Land - Tz. 15).

### 6. Ausgabereste

- 13 Der Sollüberhang bei übertragbaren Ausgabeposteln mit unverbraucht gebliebenen Mitteln betrug am Jahresende rd. 379,2 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 286,2 Mio. DM nicht weiter in Anspruch genommen, so dass noch rd. 92,9 Mio. DM an Ausgaberesten verblieben. Das sind rd. 2,2 % des Ausgabevolumens. Die verbliebene Restesumme wurde in gleicher Höhe als Haushaltsrest in das nächste Haushaltsjahr übernommen.

Bei dem auf Seite 19 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von rd. 85,2 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. a. Tz. 11).

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

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1987	94.140	3,3
1992	169.185	4,6
1993	192.707	5,0
1994	182.965	4,5
1995	146.490	3,5
1996	134.949	3,2
1997	92.948	2,2

### 7. Gegenüberstellung von Soll und Ist bei Investitionen und Schulden

- 14 Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 9); 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 Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Jahresbericht - Land - 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	145.856.470	- 45.793.112	191.649.582	weniger
2 Nettokreditaufnahme	642.696.890	628.040.542	14.656.348	weniger
3 Überschreitung	496.840.420	673.833.654	176.993.234	mehr



Wie unter Tz. 7 dargestellt, sind Erlöse aus Vermögensveräußerungen von den Investitionsausgaben abzuziehen. Bei Investitionseinnahmen in Höhe von 451.287.998 DM - darunter Veräußerungserlöse in Höhe von 257.935.182 DM - gegenüber Investitionsausgaben in Höhe von 405.494.886 DM ergibt sich ein überschießender Betrag von 45.793.112 DM. Dies bedeutet, dass ein Betrag in dieser Höhe zusätzlich für konsumtive Zwecke verwendet worden ist. Insgesamt wurde ein Überschreibungsbetrag von 673,8 Mio. DM errechnet.

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

- 15** 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 gemäß § 20 LHO i. V. m. § 2 Haushaltsgesetz 1997 - unter einen gemeinsamen Deckungskreis fallen. Soweit 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 mittels Bildung von Verlustvorträgen akzeptiert hat (s. Jahresbericht 1998 - Stadt -, Tz. 13).
- 16** 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 Titeln, Rücklagemöglichkeiten und erweiterte Übertragbarkeiten) ist für die Erfassung der Überschreitungsfälle ein höherer Aufwand notwendig geworden.
- 17** In 48 Einzelfällen sind Haushaltsüberschreitungen mit einer Gesamtsumme von 9.172.515,27 DM vorgekommen. Hierbei handelt es sich sowohl um übertragbare als auch um nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof sieht von einer getrennten Darstellung ab, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen (s. Tz. 16) der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann. Ein Ausgleich überschrittener Beträge muss jedoch unabhängig davon, ob es sich um übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel handelt, in jedem Fall gewährleistet sein.
- 18** 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
3053	1507	53.540,13	Übertrag	16	4.764.905,41
3053	812 14-6	4.937,02	3239	525 22-8	3.949,42
3054	532 36-8	12.954,47	3255	539 20-4	37.235,48
3192	739 15-1	51.341,32	3259	1088	42.783,33
3210	532 75-6	1.010,90	3408	986 20-5	14.060,19
3210	722 40-7	20.655,32	3681	1150	87.072,16
3210	722 42-3	3.096,13	3681	513 02-6	241.751,80
3210	724 89-2	15.472,56	3681	682 10-3	25.175,67
3214	722 20-7	90.733,40	3850	740 29-0	48.284,00
3214	812 30-3	6.801,08	3850	740 38-0	14.118,01
3215	1532	3.851.047,77	3980	1228	1.663.580,24
3215	700 17-7	4.159,04	3993	1199	482.404,44
3215	722 56-1	3.215,58	3993	1200	248.509,49
3216	1064	30.149,04	3993	1248	792.984,06
3216	1534	493.069,23	3993	1251	630.098,45
3216	722 25-5	122.722,42	3993	812 10-1	69.051,27
Fälle, Zw.summe	16	4.764.905,41	Fälle, Summe:	31	9.165.963,42

Die o. a. Einzelfälle des Bildungsressorts (Einzelplan 32) sind maßgeblich für das 1997 insgesamt negative Jahresergebnis. Unterjährig war eine Gesamtüberschreitung von rd. 11,1 Mio. DM allein für die drei Kapitel 3215, 3216 und 3239 ermittelt worden. Es erfolgte dann im 14. Monat eine Nachbewilligung über rd. 6,6 Mio. DM. Dem verbliebenen Überschreibungsbetrag von rd. 4,5 Mio. DM standen intern an anderen Stellen im Etat des Bildungsressorts Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in gleicher Höhe gegenüber. Von Nachbewilligungen wurde jedoch abgesehen.

- 19** 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**

- 20** 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 per Haushaltsgesetz vom 18. Juni 1996 im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen 30,746 Mio. DM an Minderausgaben veranschlagt worden. Sie verteilen sich auf 10 Haushaltsstellen.

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 25. März 1997 hat die Stadtbürgerschaft zusätzlich 33 Minderausgabeposten durch Minus-Anschlag mit einer Gesamtsumme von 78.475.020 DM in den Haushalt eingestellt (globale, kapitelbezogene Investitionskürzungen sowie Minderausgabe-Veranschlagungen der Gruppe 974). Diese Minderausgaben waren ebenfalls zu erwirtschaften.

Um die Erwirtschaftung mittels Controlling-Verfahren besser überwachen zu können, hat der Senator für Finanzen bei diesen Ausgabeposten haushaltstechnisch eine Sperre angebracht, mit der er zwar formal zunächst die Aufhebung der globalen Ausgabereduzierung bewirkt hat. Dessen ungeachtet wurde die Erwirtschaftung der beschlossenen Minderausgaben mittels gezielter, ressortmäßiger Einzelbearbeitung betrieben und auch der städtischen 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. 22). 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.

Zur Erwirtschaftung im Einzelnen:

- 21** Wie für 1996 wurde in zeitgleicher Beschlussfassung (sog. Doppelhaushalt) auch im Haushaltsgesetz 1997 in den Bereichen Bildung mit 3 Mio. DM und Kultur mit 1,946 Mio. DM je eine Minderausgabe veranschlagt.

Hinzu kamen durch den Nachtragshaushalt für den Bildungsbereich - und zwar für das Land und die Stadtgemeinde zusammen - rd. 7,1 Mio. DM veranschlagte Minderausgaben, zum einen unter Erhöhung des Minusanschlages der bereits beschlossenen 3 Mio. DM und zusätzlich unter Einrichtung von drei weiteren Haushaltsstellen. Für den Kulturbereich kamen - ebenfalls für beide Gebietskörperschaften zusammen - rd. 7,0 Mio. DM an Minderausgabe-Veranschlagungen hinzu, und auch hier unter Erhöhung des bereits beschlossenen Minusanschlages von rd. 1,9 Mio. DM bei einer sowie der Einrichtung von drei neuen Haushaltsstellen.

Bei beiden Bereichen wurden jeweils zwei Haushaltsstellen in Kapiteln des Landeshaushalts und zwei in Kapiteln des Stadthaushalts geführt. Die veranschlagte Minderausgabe von 1,946 Mio. DM aus dem städtischen Kulturbereich wurde auch im Stadthaushalt erwirtschaftet. Es wurden Haushaltsmittel nachbewilligt, für die

Mehreinnahmen bei einer anderen Haushaltsstelle des Ressorts herangezogen wurden. Die Zustimmung der Deputation für Finanzen für die Einnahmeheranziehung lag vor (§ 10 Abs. 5 Satz 2 Haushaltsgesetz). Die übrigen Maßnahmen zur Erwirtschaftung der beschlossenen Ausgabereduzierungen in den beiden Bereichen stellten nicht auf die Trennung der beiden Gebietskörperschaften ab, so dass der Rechnungshof - entsprechend seiner Beanstandung der gebietskörperschaftsübergreifenden Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben eines anderen Haushaltsbereiches (s. dazu Tz. 22) - auch hier die Nichtbeachtung der Trennung moniert.

Ließe man jedoch die gebietskörperschaftsübergreifende Erwirtschaftung zu, so könnte von einer Erwirtschaftung ausgegangen werden, wenn auch durch Einbeziehung eines Teiles der Minderausgaben bei Abschluss des Haushalts des Ressorts Bildung in einen Verlustvortrag (Minus-Rücklage) eine Verlagerung der Erwirtschaftung dort in das nächste Haushaltsjahr erfolgte.

- 22** Bei sechs Haushaltsstellen - die es bereits 1996 gab - sind global, jedoch für bestimmte, begrenzte Ausgabenbereiche 22,0 Mio. DM Minderausgaben in mehreren Kapiteln des Ressorts Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten (Einzelplan 37) 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 in seinem Jahresbericht 1998 für das Haushaltsjahr 1996, Tz. 24. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die vom Rechnungshof monierte gebietskörperschaftsübergreifende Nachweisung der Erwirtschaftung 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. auch Drs. 14/830 S vom 23. März 1999).
- 23** In den Haushalt „Allgemeine Finanzen“ war eine globale Minderausgabe von 2,9 Mio. DM eingestellt worden, um zu erreichen, dass eine für die Absicherung des Ausbaues von Kindertagesheim-Plätzen beschlossene globale Mehrausgabe in gleicher Höhe haushaltsneutral blieb. Der Senator für Finanzen hat die Erwirtschaftung überwacht.
- 24** 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 900 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 dann keine Ausgaben notwendig wurden.

Wegen zunächst vermuteter bevorstehender Ausgaben für die geplante Maßnahme wurden 1997 zwar noch zusätzliche Globalmittel nachbewilligt; als jedoch absehbar war, dass eine Umsetzung nicht mehr im gleichen 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.

#### **10. Nicht erreichte Einnahmeanschläge**

- 25** Gemäß § 11 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 Solleinnahmen 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 447,5 Mio. DM bei zusammen 310 Haushaltsstellen vorlag. Da hierin jedoch - nicht ohne weiteres erkennbare - Einnahmetatbestände enthalten sind, die ihrer Art nach evtl. nicht für diesen Soll-Ist-Abgleich geeignet erscheinen, hat er den Senator für Finanzen um Stellungnahme gebeten.

- 26** Der Senator für Finanzen hat daraufhin eine Summe von Mindereinnahmen in Höhe von 53,2 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. Aufnahme von Krediten 1997

- 27** Wegen der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme wird auf die vergleichbaren Ausführungen im Jahresbericht Land verwiesen (s. Tz. 37 - 44).

- 28** Zur Deckung von Ausgaben durften Kredite nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 1997 vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 155) i. d. F. des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes vom 25. März 1997 (Brem.GBl. S. 131) zunächst in Höhe von aufgenommen werden. Diese Ermächtigung erhöhte sich um die Beträge zur Tilgung der nach der Finanzierungsübersicht im Haushaltsjahr 1997 fällig werdenden Kredite, die nach der Haushaltsrechnung
- |                |               |
|----------------|---------------|
|                | 642,7 Mio. DM |
| 283,3 Mio. DM  |               |
| 926,0 Mio. DM  |               |
| 117,8 Mio. DM  |               |
| - 72,5 Mio. DM |               |
| 971,3 Mio. DM  |               |
- aufgenommen werden durften.

Die tatsächliche Kreditaufnahme (brutto) belief sich auf 906,5 Mio. DM, so dass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde. Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 Haushaltsgesetz 1997 ist in Höhe von 53,0 Mio. DM in Anspruch genommen worden.

- 29** Zur Tilgung von Schulden, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 1997), sind im Haushaltsjahr 1997 keine Kredite aufgenommen worden (Hst. 3980/325 32-5).

- 30** Von der Ermächtigung, Kredite zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen bis zur Höhe von 10 Mio. DM aufzunehmen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 1997), wurde in Höhe von 1,880 Mio. DM Gebrauch gemacht (Ergebnis der Hst. 3980/325 60-0).

- 31** Zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Landeshauptkasse durften nach § 10 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1997 Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von rd. 314,1 Mio. DM (8 % von 3.927 Mio. DM) aufgenommen werden. Der zulässige Höchstbetrag wurde nicht überschritten.

- 32** Nach § 10 Abs. 4 und 5 war der Senator für Finanzen ferner ermächtigt, von Finanzierungsgesellschaften Kredite bis zur Höhe von insgesamt 228 Mio. DM zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) aufnehmen zu lassen bzw. bis zur Höhe von 101,4 Mio. DM zu Lasten von Betrieben nach § 26 LHO aufzunehmen. Diese Kreditaufnahmen werden in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) nicht nachgewiesen.

## IV. Entwicklung der Haushaltslage bis 1998

### 1. Schulden 1998

**33** Die Schulden erhöhten sich insgesamt um 422 Mio. DM auf 4,152 Mrd. DM. In dieser Summe sind die Schulden der Betriebe enthalten. Im Vermögensnachweis werden jedoch für 1998 nicht Schulden in dieser Höhe, sondern (unter Einbeziehung der Schulden der Betriebe) in Höhe von 3,881 Mrd. DM ausgewiesen (Vorjahr: 3,754 Mrd. DM). Dies hat u. a. folgende Gründe:

- Die in den Haushaltsplänen 1997 und 1998 im Haushaltsvermerk bei Hst. 3980/325 30-9 enthaltene Ermächtigung zur Umbuchung von Krediteinnahmen zu Gunsten des Folge- oder des Vorjahres führte zu einer unterschiedlichen Behandlung in der Haushaltsrechnung und im Vermögensnachweis.
- Bei der Zuordnung der auf die Betriebe entfallenden Schulden ist eine Korrektur des Schuldenstandes der Stadtgemeinde deswegen unterblieben, weil im Vermögensnachweis eine Forderung in gleicher Höhe ausgewiesen wurde. Dies hat zur Folge, dass diese „Altschulden“ der Betriebe mit ihren jeweiligen Salden (am 31. Dezember 1998: 4.794.349,05 DM) sowohl in den Verbindlichkeiten der Betriebe als auch im Schuldenbestand der Stadtgemeinde enthalten sind. Diese Doppelerfassung wird im Vermögensnachweis zwar fortlaufend durch die fortgeschriebene Forderung der Stadt gegenüber den Betrieben ausgeglichen, jedoch ist der im Vermögensnachweis genannte Gesamtbetrag der Schulden um den Jahresendsaldo dieser Forderung zu korrigieren, um den tatsächlichen Stand der Verschuldung durch Kredite o. ä. zu ermitteln.

**34** Die Entwicklung der Schuldenstände der Stadtgemeinde zeigt die nachfolgende Übersicht:

Darstellung der Schulden und der Nettokreditaufnahme			
Jahr	Gesamt-Schuldenstand am Jahresende einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe <sup>1)</sup> TDM	Schuldenstand ohne „Alt-“ und Neu-Schulden der Eigenbetriebe <sup>1)</sup> TDM	Nettokreditaufnahme <sup>2)</sup> TDM
1975	803.509		127.434
1980	1.382.934		37.501
1985	975.015		0
1990	984.197		61.574
1991	1.085.282		101.120
1992	1.253.838		136.153
1993	1.640.076	1.369.942	296.332
1994	2.082.644	1.672.699	272.804
1995	2.720.705	2.233.098	530.062
1996	3.028.695	2.458.624	209.986
1997	3.730.231	3.174.591	625.142
1998	4.151.787	3.652.477	214.474

1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.

2) Da die Neuschulden der Betriebe den Haushalt nicht berühren, haben sie keinen Einfluss auf die Nettokreditaufnahme.

Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbetrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 1998 und die hinzugefügten Vergleichszahlen zum 31. Dezember 1997 betragen im Einzelnen:

	31. Dezember 1997	31. Dezember 1998
Bremer Entsorgungsbetriebe	538.920.700,00 DM	493.120.700,00 DM
Werkstatt Bremen	6.974.284,56 DM	6.750.881,75 DM
Bremer Kommunikationstechnik	1.089.500,00 DM	817.125,00 DM
Informations- und Datentechnik Bremen	1.580.880,00 DM	1.505.600,00 DM
Stadtgrün	1.200.000,00 DM	1.100.000,00 DM
Bremer Hochbaumangement	225.000,00 DM	225.000,00 DM
ZKH St.-Jürgen-Str.	650.000,00 DM	585.000,00 DM
Summe:	550.640.364,56 DM	504.104.306,75 DM
Hierin enthaltene „Altschulden“	5.451.892,31 DM	4.794.349,05 DM

- 35 Die Nettokreditaufnahme in Höhe von 214,5 Mio. DM lag um rd. 153 Mio. DM unter der nach dem Kreditfinanzierungsplan veranschlagten Netto-Neuverschuldung (367,5 Mio. DM).

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

- 36 Im Jahre 1998 hat sich das Steueraufkommen der Stadt einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gegenüber dem Vorjahr um rd. 116,6 Mio. DM (Summe aus Steuermehreinnahmen von 93,2 Mio. DM und der Erhöhung der Schlüsselzuweisungen um 23,4 Mio. DM) verbessert. Gleichwohl hat sich die Zins-Steuer-Quote wegen des deutlichen Anstiegs der Zinsbelastung nochmals erheblich verschlechtert. Das jeweilige Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern zeigt die nachfolgende Übersicht:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern					
Jahr	Steuern <sup>1)</sup> TDM	Schulden <sup>2)</sup> TDM	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup> TDM	Zins-Steuer- Quote %
1975	734.506	803.509	109,39	56.203	7,65
1980	918.796	1.382.934	150,52	97.019	10,56
1985	1.062.035	975.015	91,81	94.204	8,87
1990	1.212.008	984.197	81,20	59.094	4,88
1991	1.331.588	1.085.282	81,50	64.530	4,85
1992	1.448.910	1.253.838	86,54	78.294	5,40
1993	1.398.432	1.640.076	117,28	89.562	6,40
1994	1.443.054	2.082.644	144,32	105.223	7,29
1995	1.342.991	2.720.705	202,59	125.296	9,33
1996	1.288.570	3.028.695	235,04	123.601	9,59
1997	1.283.317	3.730.231	290,67	152.466	11,88
1998	1.399.926	4.151.787	296,57	203.409	14,53

1) Einschließlich der steuerähnlichen Einnahmen und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (1998: Steuern und steuerähnliche Einnahmen 1.014 Mio. DM, Finanzaufweisungen 386 Mio. DM).

2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.

3) Zinsen, Disagio und Kosten (im Hj. 1998 jedoch Kosten-Erstattungen i. H. v. rd. 1,0 Mio. DM) für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (die Zinsen für Kassenkredite betragen 1998 5.862 TDM; hierin enthalten: 5.242 TDM Zinsen an Betriebe gem. § 26 LHO für Kassenkredite).

Die für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden angefallenen Zinsen sind nicht enthalten.

### 3. Personalhaushalt

- 37 Zum Personalhaushalt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 1998 (Land), Tz. 55 - 60 verwiesen.

## V. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Inneres

#### Feuerwehr

##### Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung

**Die Feuerwehr Bremen hat insgesamt 1.517 T-Shirts als Dienstkleidung für die Feuerwehren außerhalb gültiger Kleiderpläne ohne Einschaltung der zentralen Beschaffungsstelle für Dienst- und Schutzkleidung bei der Bereitschaftspolizei der Freien Hansestadt Bremen und ohne vorherige öffentliche Ausschreibung gekauft.**

**Neben beschaffungsrechtlichen haben die Verantwortlichen auch haushaltsrechtliche Vorschriften missachtet. So haben sie einen Teil des Kaufpreises aus Mitteln einer Investitionshaushaltsstelle beglichen, obwohl das Haushaltsgesetz eine entsprechende Deckungsfähigkeit nicht vorsah.**

#### 1. Prüfungsgegenstand

- 38 Anlässlich der Prüfung der Zentralen Beschaffungsstelle für Dienst- und Schutzkleidung bei der Bereitschaftspolizei der Freien Hansestadt Bremen hat der Rechnungshof Kenntnis von einer Beschaffung von 1.517 T-Shirts durch die Feuerwehr Bremen im Jahr 1996 erlangt und den Vorgang geprüft.

#### 2. Rechtliche Grundlagen für das Beschaffungsverfahren bei Dienstkleidung

- 39 Nach § 75 BremBG wird den zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Beamten für die Ausübung ihres Dienstes die erforderliche Dienstkleidung unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Aus § 4 der hierzu vom Senat erlassenen Rahmenvorschrift über die Gewährung von Dienst- und Schutzkleidung für die Beamten vom 27. August 1963 (Amtl. Mitteilungen, S. 171) ergibt sich, dass Art und Umfang der Dienst- und Schutzkleidung in Kleiderplänen festzulegen ist.

- 40 Lt. Beschaffungsordnung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde - (BremBeschO) vom 6. September 1994, in Kraft getreten zum 1. Oktober 1994, erfolgt die Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung für bremische Dienststellen zentral. Nach Anlage 1 zu Nr. 3.2 der BremBeschO ist die Bereitschaftspolizei der Freien Hansestadt Bremen hierfür zuständig.

Gemäß Nr. 3.1 der BremBeschO nehmen Dienststellen Beschaffungen von Artikeln aus den unter die zentrale Beschaffung gemäß Anlage 1 zu Nr. 3.2 fallenden Waren- und Leistungsgruppen im Umfang bis zu 1.000 DM selbst wahr, soweit sie außerhalb der Beschaffungslisten notwendig sind.

#### 3. Prüfungsfeststellungen

- 41 Die Beschaffung erfolgte ohne Einschaltung der Zentralen Beschaffungsstelle für Dienst- und Schutzkleidung. Der Auftragswert mit rd. 20 TDM lag über der Beschaffungsgrenze von 1.000 DM, so dass eine eigenständige Beschaffung außerhalb der Beschaffungslisten gemäß Nr. 3.1 und 3.2 BremBeschO durch die Feuerwehr nicht zulässig war.
- 42 Die Beschaffung erfolgte außerhalb der gültigen Kleiderpläne der Beschäftigungsgruppen „Beamte der Berufsfeuerwehr“ und „Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr“.
- 43 Der Bestellung ging keine öffentliche Ausschreibung voraus.
- 44 Da im Zeitpunkt der Rechnungsabwicklung trotz der erweiterten Deckungsmöglichkeiten keine ausreichenden Mittel mehr auf der betreffenden Haushaltsstelle zur Verfügung standen, wurden für 1.000 T-Shirts Mittel einer investiven Haushaltsstelle herangezogen.

- 45 Trotz des Einsatzes dieser investiven Haushaltsmittel ist es bei der Haushaltsstelle für Dienst- und Schutzkleidung zu einer erheblichen Haushaltsüberschreitung gekommen, die auch nicht im Rahmen des Deckungskreises ausgeglichen werden konnte, sondern erst im Wege eines Nachbewilligungsverfahrens.

#### **4. Stellungnahme der Feuerwehr Bremen**

- 46 Die jetzige Amtsleitung hat darauf hingewiesen, dass sie im Zeitpunkt des Beschaffungsverfahrens noch nicht mit der Leitungsfunktion betraut war. Nach dem Ergebnis der von ihr veranlassten hausinternen Ermittlungen hat sie hinsichtlich der haushalts- und beschaffungsrechtlichen Verstöße den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt. Sie hat ergänzend ausgeführt, dass der verantwortliche Beauftragte für den Haushalt im maßgeblichen Entscheidungszeitraum urlaubsbedingt keinen Einfluss auf die Entwicklung haben können.

Die Feuerwehr hat zugesagt, zukünftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

#### **5. Würdigung**

- 47 Die in den letzten Jahren eingetretenen Veränderungen bei der Durchführung und Bewirtschaftung des Haushalts haben zu einer deutlichen Flexibilisierung geführt, die besondere Anforderungen an die Haushaltsverantwortlichen stellt. Deregulierung bedeutet nicht, dass keine Regeln mehr zu beachten sind. Vielmehr müssen die nunmehr geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen in gleicher Weise beachtet werden wie diejenigen, die zuvor gegolten haben.

### **Bildung**

#### **Betreuungsprojekte**

**Das Bildungsressort bedient sich bei der Durchführung von Betreuungsprojekten der Mithilfe freier Träger wie z. B. Elternvereinen und Wohlfahrtsverbänden. Die den freien Trägern auf Grund von Kooperationsverträgen gewährten Zuwendungen wurden vom Bildungsressort gezahlt, ohne dass die für eine Bewilligung notwendigen Unterlagen vorlagen. Die dem Ressort zur Prüfung eingereichten Verwendungsnachweise der freien Träger waren regelmäßig nicht ausreichend, um erkennen zu können, inwieweit die Zuwendungsempfänger die Vorgaben aus den Kooperationsverträgen tatsächlich erfüllt hatten. Auch eine Erfolgskontrolle nach Zielsetzung, Qualität und Umfang der bezuschussten Leistung war deshalb nicht möglich.**

**Das Ressort hat die seit Einrichtung der Betreuungsprojekte im Jahre 1990 vom Senat erbetene Übersicht über die in anderen Ländern und Kommunen geplanten vergleichbaren Maßnahmen bis heute nicht vorgelegt. Auch ein Kostenvergleich steht noch aus. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, gleichzeitig mit der Erhebung der Vergleichsdaten Informationen darüber einzuholen, in welchem Umfang in anderen Ländern und Kommunen Beiträge für Betreuungsangebote an Schulen erhoben werden.**

#### **1. Vorbemerkungen**

- 48 Die gewandelten Ansprüche an die Schule, nämlich eine zuverlässige, an den Bedürfnissen von Kindern und Eltern orientierte Unterrichtsversorgung und Betreuung zu gewährleisten, haben zu zusätzlichen Angeboten im Bildungsbereich geführt. So gibt es mittlerweile in Bremen „volle“ Halbtagschulen, „verlässliche“ Grundschulen, Grundschulen mit Hortangebot sowie Schulen mit Betreuungsangeboten in besonderen Bedarfsgebieten.

Letztere - über den Unterricht hinausgehende Betreuungsangebote - umfassen die Bereitstellung von Räumen und bieten Ansprechpartner für Kinder und Jugendliche, Spiel- und Beschäftigungsmöglichkeiten, Sport und Fördermaßnahmen und ermöglichen die Teilnahme an Arbeitsgemeinschaften.

- 49 Der Besuch der Betreuungsangebote ist kostenlos, da die Betreuung als schulische Maßnahme angesehen wird. Daneben gibt es unentgeltliche Versorgungsangebote wie Frühstück (nur an Grundschulen) und so weit wie möglich eine



Mittagessenversorgung gegen Entgelt. Verantwortlich für die Maßnahme ist - auch wenn sie von Dritten durchgeführt wird - die Stadtgemeinde Bremen. Seit Einführung der Betreuungsprojekte im Jahre 1990 bedient sich das Bildungsressort bei der Durchführung der Maßnahmen freier Träger - Elternvereinen sowie Wohlfahrtsverbänden - und schließt mit diesen Kooperationsverträge ab. Diese Verträge sind Grundlage für eine Zuwendungsgewährung.

## 2. Gegenstand der Prüfung

- 50 Der Rechnungshof hat Betreuungsprojekte, deren Finanzierung durch das Ressort erfolgt, untersucht. Er hat seine Prüfung auf Betreuungsangebote an drei Grundschulen sowie an sieben Schulzentren der Sekundarstufe I beschränkt. Ziel der Untersuchung war zu klären, ob die Zuwendungsempfänger die Mittel ordnungsgemäß entsprechend den Vorgaben in den Kooperationsverträgen eingesetzt hatten und der Zuwendungszweck erreicht worden war.

## 3. Vertragliche Grundlagen der Betreuungsprojekte

- 51 In den Kooperationsverträgen ist festgelegt, dass die Betreuungsangebote auf der Grundlage des vom Senat der Freien Hansestadt Bremen am 16. Januar 1990 beschlossenen Betreuungskonzeptes erfolgen. Danach haben die freien Träger ein über den Unterricht hinausgehendes offenes Betreuungsangebot zu machen und Gruppenarbeit anzubieten. Erreicht werden sollen mit diesen Angeboten jeweils zwischen 60 und 100 Schüler an Grundschulen und durchschnittlich 80 Schüler an Schulzentren der Sekundarstufe I. Vereinbart ist eine tägliche Mindestbetreuungszeit zwischen drei und vier Stunden. Je nach Vertrag übernehmen die freien Träger die Abwicklung eines Mittagessenangebots im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel für eine festgelegte Zahl von Kindern. Sie verpflichten sich, geeignetes sozialpädagogisches Fachpersonal bereitzustellen (mindestens zwei sozialversicherungspflichtige Kräfte für die Dauer von 50 Wochenstunden auf Jahresarbeitszeitbasis) und die Aufsicht über die den jeweiligen Gruppen zugeordneten Schüler zu übernehmen.

Laut den Kooperationsverträgen übernimmt das Ressort eine Vollfinanzierung der Personalkosten, Kosten des Mittagessens sowie der Verwaltungs- und anderer Sachkosten auf der Grundlage einer Faktorberechnung bzw. eines Pro-Kopf-Messbetrages.

## 4. Prüfungsfeststellungen

- 52 Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der für die Betreuungsprojekte veranschlagten sowie die tatsächlich verbrauchten Mittel für die Jahre ab 1993:

Mittel für Betreuungsprojekte in DM					
Jahr	1993	1994	1995	1996	1997
Gesamtanschlag	2.200.000	3.032.860	2.907.100	2.295.000	2.386.800
Ausgabe-Ist	877.649	1.071.075	1.451.238	1.679.086	1.719.141

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Ist-Ausgaben entgegen § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO erheblich unter den Anschlägen gelegen haben; die Differenz wurde zur Abdeckung globaler Minderausgaben verwandt.

- 53 Die Überprüfung der zehn Kooperationsverträge hat ergeben, dass nur ein Vertrag Zahlenangaben über die maximale Höhe der Bezuschussung enthielt. Eine Definition der bei der Ermittlung der Kosten zu Grunde zu legenden Faktorberechnung bzw. des Pro-Kopf-Messbetrages konnte weder den Verträgen noch den auf Grund der Verträge erlassenen Bewilligungsbescheiden entnommen werden.

Die Vorgaben in den Kooperationsverträgen zum Umfang des Leistungsangebotes und dem vom Träger bereitzustellenden Personal hat das Ressort nicht konkretisiert. Der Begriff der Jahresarbeitszeit wurde zwar verwendet, die Berechnungsmodalitäten für den Ausgleich zwischen der zwölf Wochen dauernden unterrichtsfreien Zeit und der regulären Urlaubszeit des Personals von rd. sechs Wochen waren

aber nicht erkennbar. Die Zuwendungen sind - bis auf eine Ausnahme - ohne differenzierte Angabe des Verwendungszwecks gewährt worden. Richtigerweise hätte die Zuwendung in Personalkosten, Sachkosten, Verwaltungskosten inkl. Essenszuschüsse aufgeschlüsselt werden müssen.

- 54 Obgleich für die Bewilligung von Zuwendungen - abhängig von der Förderungsart - grundsätzlich die Vorlage eines Finanzierungs- bzw. Wirtschaftsplanes erforderlich ist, aus dem ersichtlich ist, wofür die Mittel benötigt werden und woraus sich die Höhe des Zuwendungsbedarfs ergibt, hat das Ressort auf die Vorlage entsprechender Unterlagen verzichtet. Es hat vielmehr erklärt, die notwendigen Informationen durch Gespräche erhalten zu haben. Von den freien Trägern wurde nicht einmal ein Antrag auf Zuwendungen verlangt, zu dessen Prüfung die Behörde verpflichtet ist und die es in einem Vermerk zu dokumentieren hat.

In den Bescheiden wurde nicht festgelegt, ob eine Projektförderung oder eine institutionelle Förderung beabsichtigt war.

Die Angaben in den Verwendungsnachweisen (Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis) waren regelmäßig nicht ausreichend, um erkennen zu können, inwieweit die freien Träger die Vorgaben aus den Kooperationsverträgen tatsächlich erfüllt hatten.

- 55 Der Rechnungshof hat die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel auf Grund der vorgelegten Unterlagen nur in eingeschränktem Umfang prüfen können. Die Kosten zwischen den einzelnen Projekten konnte er daher nicht vergleichen. Einheitliche Kriterien für die Mittelvergabe lagen z. B. weder bei den Kosten für das Mittagessen noch bei den Verwaltungs- und Sachkosten vor. Es war weder zu ermitteln, wie viele Mitarbeiter die freien Träger eingesetzt hatten, noch wie diese eingruppiert waren. Da die Betreuungszeiten der Projekte, die Anzahl eingerichteter Gruppen sowie die Gruppenstärke von Schule zu Schule erheblich voneinander abwichen, ohne dass dies im Einzelnen von der Behörde festgehalten wurde, konnte die Angemessenheit der Kosten der jeweiligen Projekte nicht beurteilt werden.

## **5. Konsequenzen aus den Prüfungsfeststellungen**

- 56 Das Ressort hat auf die vom Rechnungshof festgestellten Mängel umgehend reagiert und zugesagt, die bestehenden Kooperationsverträge, die jährlich gekündigt werden können, dahingehend anzupassen, dass sie die vom Träger erwartete Leistung konkret enthalten. Der Begriff Pro-Kopf-Messbetrag/Faktorberechnung, der bislang nicht angewandt wurde, soll aus den Verträgen gestrichen werden. Die Berechnung der wöchentlichen Arbeitszeit auf Jahresarbeitszeitbasis hat das Ressort wie folgt erläutert: Zum Ausgleich des rd. sechswöchigen Urlaubsanspruchs des Personals zuzüglich einer Woche Bildungsurlaub in Relation zur rd. zwölfwöchigen unterrichtsfreien Zeit hätten die Bediensteten bei einer vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit von 50 Stunden tatsächlich wöchentlich 56 Stunden zu leisten. Davon seien 46 Wochenstunden mit Kindern und Jugendlichen zu erbringen, zehn Stunden stünden wöchentlich zur Vor- und Nachbereitung zur Verfügung.

- 57 Der Rechnungshof hat dagegen gefordert, dass die Berechnung der Arbeitszeit auf der Grundlage der Einigungsstellenbeschlüsse der SKP für nichtunterrichtendes pädagogisches Personal zu erfolgen hat. Danach sind die über dem Urlaubsanspruch liegenden unterrichtsfreien Zeiten durch 7,5 % wöchentlich abzuleistende Mehrstunden auszugleichen. Weitere 7,5 % der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit stehen als Vor- und Nachbereitungszeit zur Verfügung. Bei einer Betreuungszeit von - wie bisher - 46 Stunden hätte das Ressort dann lediglich eine Wochenarbeitszeit auf Jahresarbeitszeitbasis von rd. 43 Stunden zu vereinbaren. Dem Personal stünde daneben eine wöchentliche Vor- und Nachbereitungszeit von durchschnittlich 3,225 Stunden zur Verfügung. Die Anwendung der o. a. Regelungen der SKP würde demnach zu Personalkosteneinsparungen von rd. 15 % führen.

- 58 Das Ressort hat dagegen jegliches Einsparpotential bei den Personalkosten verneint und erklärt, dass der Personalbedarf in den Betreuungsprojekten sehr knapp kalkuliert und eigentlich größer als derzeit finanzierbar sei. Zwar hat es mittlerweile einen Musterkooperationsvertrag entworfen, in dem festgelegt ist, dass die Arbeitszeit auf der Grundlage der Einigungsstellenbeschlüsse geregelt wird. Die Tatsache, dass das Ressort aber weiterhin eine wöchentliche Arbeitszeit auf Jahres-

arbeitszeitbasis von 50 Stunden mit den freien Trägern zu vereinbaren beabsichtigt, führt zu folgendem Ergebnis:

Das Personal hat zukünftig 53,75 Stunden Arbeit pro Woche mit Kindern und Jugendlichen zu leisten; ihm stehen daneben durchschnittlich 3,75 Stunden pro Woche für Vor- und Nachbereitungszeiten zur Verfügung. Während das Bildungsressort bisher also 46 Stunden pro Woche als Betreuungszeit für ausreichend erachtet hat, will es nunmehr eine Betreuungszeit von 53,75 Stunden wöchentlich vereinbaren.

Ob die vom Ressort nunmehr beabsichtigte Erhöhung der täglichen Betreuungszeit, die das vom Rechnungshof berechnete mögliche Einsparpotential aufzehrt, pädagogisch notwendig ist, kann der Rechnungshof nicht beurteilen. In welchem Umfang Betreuung angeboten werden soll, ist vielmehr eine auf politischer Ebene zu klärende Frage.

- 59 Der Rechnungshof erwartet allerdings, dass zukünftig bei der Verwendungsnachweisprüfung ermittelt wird, ob die Vorgaben aus den Kooperationsverträgen und den Bewilligungsbescheiden eingehalten werden. So muss z. B. verhindert werden, dass Betreuungsprojekte an fünf Tagen pro Woche finanziert werden, obwohl, wie der Rechnungshof festgestellt hat, einige Betreuungsprojekte am Freitag keine Betreuung anbieten.
- 60 Das Ressort hat zugesagt, zukünftig die Verwendungsnachweise mit den Kooperationsverträgen und den Bewilligungsbescheiden zu vergleichen. In den Sachberichten sollen sowohl qualitative als auch quantitative Angaben zum Personal gemacht und die Betreuungszeiten der Projekte dargestellt werden. Zukünftig erfolge die Finanzierung als Projektförderung, wobei bei Antragstellung Finanzierungspläne vorzulegen seien, auf deren Grundlage dann die Finanzierungshöhe für Personal-, Sach- und Verwaltungskosten sowie der Zuschuss für das Mittagessen festgelegt werde. Das Ressort hat mittlerweile einen Leitfaden zur Behandlung von Zuwendungen erlassen, in dem die Anmerkungen des Rechnungshofs berücksichtigt wurden. Es hat Formblätter entwickelt, die von den freien Trägern bei Antragstellung und Mittelanforderungen vorzulegen sind.

## **6. Kostenvergleiche und Entgelterhebung**

- 61 Bereits in Zusammenhang mit dem Beschluss zur Einrichtung der Betreuungsprojekte im Jahre 1990 sollte das Bildungsressort dem Senat über vergleichbare Projekte in anderen Ländern und Kommunen berichten. Darüber hinaus hatte die Senatskanzlei gefordert, dass das Ressort einen Kostenvergleich vorlegen sollte.
- 62 Mit Beschluss vom 23. Juli 1991 hat der Senat das Ressort an die noch ausstehende Übersicht erinnert. Bislang ist dieser Maßnahme- und Kostenvergleich aber nicht vorgenommen worden.
- Der Rechnungshof hat gefordert, dass aktuelle Daten aus anderen Ländern und Kommunen vom Ressort erhoben werden, um Leistungen und Kosten von Betreuungsprojekten vergleichen zu können.
- 63 Gleichzeitig mit der Erhebung der o. a. Daten sollte aktuell ermittelt werden, inwieweit die einzelnen Länder und Kommunen die Eltern an den Kosten von Betreuungsangeboten beteiligen oder zu beteiligen beabsichtigen. Beispielhaft hat der Rechnungshof auf die Regelung in Berlin hingewiesen, wonach für außerunterrichtliche Betreuungszeiten im offenen Ganztagsbetrieb an Grundschulen, die von Erziehern oder in vergleichbarer Funktion tätigen schulischen Mitarbeitern durchgeführt werden, das Kita- und Tagespflegekostenbeteiligungsgesetz (§ 18 Berliner Schulgesetz).
- Auch in Bremen hat es bereits mehrfach Überlegungen gegeben, eine Beitragsordnung für die Betreuungsprojekte an Schulen zu entwickeln, ohne dass die Gebührendiskussion bisher zu einem Ergebnis geführt hat.
- 64 Dem Rechnungshof ist bewusst, dass eine Differenzierung nach kostenpflichtigen und kostenlosen Leistungen für Angebote, die während des Vormittags - quasi in den Unterrichtszeitraum integriert - stattfinden, schwierig ist. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass für vergleichbare Leistungen einheitliche Beiträge erhoben werden sollten, muss aber geprüft werden, mit welchen Bereichen der Kinder- und Jugendbetreuung durch das Jugendressort die Betreuungsangebote an Schulen verglichen werden können. Gerade im Hinblick auf die zwischen dem

Bildungs- und dem Jugendressort im Februar 1996 abgeschlossene Kooperationsvereinbarung über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Grundschule und Hort sollten vergleichbare Angebote zur Kinderversorgung im Anschluss an den Unterricht nicht länger an einigen Standorten kostenlos sein und an anderen durch Elternbeiträge mitfinanziert werden.

- 65 Das Ressort hat gegenüber dem Rechnungshof erklärt, dass es sich bemühen werde, Vergleichsdaten aus anderen Bundesländern und Kommunen zu erhalten.
- 66 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort das Ergebnis seiner Umfrage zügig auswertet und Vorschläge erarbeitet, damit sichergestellt wird, dass zukünftig für vergleichbare Leistungen auch einheitliche Beiträge erhoben werden.

## **Jugend und Soziales**

### **Kennzahlenvergleich zur Hilfe zum Lebensunterhalt**

**Ein seit drei Jahren für den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt durchgeführter Kennzahlenvergleich der „großen Großstädte Deutschlands“ hat ergeben, dass in Bremen vergleichsweise hohe Ausgaben im Bereich der „Einmalige Leistungen“ anfallen. Bisher hat das Sozialressort keine nennenswerten Leistungsreduzierungen vorgenommen. Es hat auch die von der Stadt Bremerhaven erreichten Einsparungen nicht zum Anlass genommen, die Standards in der Stadt Bremen entsprechend anzugleichen. Durch Anpassung an das Leistungsniveau anderer Städte würden sich jährlich Ausgaben in Millionenhöhe einsparen lassen.**

**Das Sozialressort hat im Städtevergleich zum Kennzahlbereich „Unterhalt“ unrichtige Zahlen gemeldet. Dadurch entstandene vermeintlich gute Ergebnisse haben eine vom Ressort an sich vorgesehene organisatorische Veränderung zur verbesserten Heranziehung Unterhaltspflichtiger verzögert.**

**Wenn die Unterhaltssachbearbeitung aus der gegenwärtigen ganzheitlichen Sozialhilfesachbearbeitung herausgelöst und in einer oder mehreren größeren, spezialisierten Organisationseinheiten wahrgenommen würde, wäre eine jährliche Einnahmeverbesserung von mehreren Mio. DM möglich.**

### **1. Vorbemerkung**

- 67 Ende 1995 haben 13 Großstädte Deutschlands einen „Kennzahlenvergleich für die Hilfe zum Lebensunterhalt“ begonnen. Inzwischen beteiligen sich 15 Städte an diesem jährlich durchgeführten Vergleich. Ziel des Projektes ist es, „auch im Bereich der Sozialhilfe möglichst wenig Steuermittel auszugeben, also auch Einsparungsmöglichkeiten zu finden und umzusetzen“ (Bericht des Sozialressorts über die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 1995 „Sozialhilfe in Bremen im Städtevergleich“, S. 4). Weitere Ziele sind, Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden oder zu überwinden sowie die Leistungen bedarfsgerecht zu gestalten und zu bewilligen (a. a. O.). Diese in einer Beziehung zueinander stehenden Ziele gilt es, jeweils bestmöglich anzustreben.
- 68 Methodisch soll dies durch ein sog. Benchmarking erreicht werden. Dabei handelt es sich um ein Vergleichsverfahren, mit dessen Hilfe aus Daten und Erfahrungen anderer Organisationen die jeweils beste Lösung gefunden und auf die eigene Organisation übertragen werden kann. Der Leistungsvergleich wird anhand einheitlich definierter Kennzahlen durchgeführt, die eine Vergleichbarkeit der Daten sicherstellt. Anders als herkömmliche Städtevergleiche, bei denen es durchweg um die Orientierung an Durchschnittswerten ging, hat das aus der Privatwirtschaft übernommene Benchmarking Wettbewerbscharakter, den das Ressort in seinem Bericht über die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 1995 wie folgt beschreibt: „Die beeinflussbaren Faktoren (z. B. unterschiedliches Bewilligungsverhalten bei Leistungen) werden Ausgangspunkt dafür sein zu prüfen, inwieweit hier Anpassungen zwischen den Städten vorzunehmen sind. Jede Stadt steht dabei im „Wettbewerb“, in dem es darum gehen wird, verbleibende Unterschiede entweder als unvermeidbar oder als gerechtfertigt zu begründen“ (a. a. O., S. 21).
- 69 Vor dem Hintergrund der extremen Haushaltsnotlage Bremens und angesichts ständig steigender Sozialhilfeausgaben, die inzwischen über 390 Mio. DM jährlich betragen (Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich Hilfe zur Arbeit), hat es der Rechnungshof begrüßt, dass sich das Ressort am Städtevergleich beteiligt, „um im Sinne des Benchmarking vom Besten lernen zu können“ (a.a.O., S. 3).

## **2. Prüfungsgegenstand**

- 70 Der Rechnungshof hat anhand des Berichts des Sozialressorts über die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 1997 (im Folgenden Benchmarking-Bericht genannt) insbesondere untersucht, welche Folgerungen aus den bisherigen Vergleichsuntersuchungen gezogen werden können und ob und inwieweit das Ressort sie bereits gezogen hat. Er hat sich dabei auf die Kennzahlbereiche „Einmalige Leistungen“ (s. Tz. 84 ff.) und „Unterhalt“ (s. Tz. 138 ff.) beschränkt.

## **3. Vorzeitige Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen**

- 71 Die Prüfungsmittelung des Rechnungshofs, deren Adressat allein das Ressort war, ist von interessierter Seite an die Öffentlichkeit gebracht worden. In der entstandenen öffentlichen Diskussion hat die Ressortleitung in Presseverlautbarungen mitgeteilt, dass Bremen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) im Städtevergleich zwar überdurchschnittliche Einmalige Leistungen gewähre, diesen aber unterdurchschnittliche Ausgaben für die laufende HLU gegenüberstünden. In der Summe lägen die bremischen Ausgaben pro Sozialhilfeempfänger dadurch unter dem im Städtevergleich für die Großstädte in den alten Bundesländern ermittelten Durchschnittswert. Eine pauschale Feststellung, Bremen sei bei der Sozialhilfegewährung über die Maßen großzügig, habe daher keine Grundlage.
- 72 Abgesehen davon, dass das Ressort mit seinem Verweis auf Durchschnittswerte dem Anspruch des Benchmarkings (Lernen vom Besten) nicht gerecht wird, ist zu den Pressemitteilungen des Ressorts insbesondere anzumerken, dass durch die rechnerische Verknüpfung von laufender HLU mit zusätzlich gewährten Einmaligen Leistungen kein richtiges Bild über den Leistungsstandard der bremischen Sozialhilfe vermittelt worden ist. Der in der Öffentlichkeit entstandene Eindruck, in Bremen würde Hilfeempfängern eine geringere laufende HLU als in anderen Kommunen gewährt, entspricht nicht den Tatsachen.
- 73 Es ist methodisch nicht zulässig - und wird im Benchmarking der Städte aus guten Gründen auch unterlassen -, die Ausgaben für laufende HLU und für Einmalige Leistungen zu addieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Eine derartige Verknüpfung führt zwangsläufig zu falschen Ergebnissen, weil die beiden Kennzahlen eine unterschiedliche Aussagekraft haben und im Städtevergleich daher nur getrennt voneinander betrachtet werden dürfen. Während die im Benchmarking für den Kennzahlbereich „Einmalige Leistungen“ ermittelten Jahresausgaben pro HLU-Person das jeweilige Leistungsniveau der Städte unmittelbar abbilden und daher gut verglichen werden können, sind die ermittelten Ausgaben für laufende HLU ein Wert, der lediglich das Ausgabenvolumen, nicht aber den Leistungsstandard in den Vergleichsstädten widerspiegelt. Dieser ist vielmehr wegen der in den alten Bundesländern fast identischen Regelsätze in allen Städten nahezu gleich (s. a. Tz. 85). Die im Bereich der laufenden HLU festgestellten Abweichungen zwischen den Städten ergeben sich im Wesentlichen aus den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und sind kaum beeinflussbar. Dies können Unterschiede in der demographischen Struktur der Hilfeempfänger, in der Höhe des Mietniveaus und in der Höhe der anrechenbaren Einkommen sein. So hat zum Beispiel eine Kommune, in der viele Kinder von Sozialhilfe abhängig sind - wie u. a. in Bremen - auf Grund des für Kinder niedrigeren Regelsatzes und wegen der Anrechnung des Kindergeldes geringere Durchschnittsausgaben pro Person als eine Kommune mit einem kleinen Kinderanteil. Entsprechendes gilt bei einem unterschiedlichen Mietniveau. Die Beispiele zeigen, dass sich die Werte der Städte für die laufende HLU pro Person eher zwangsläufig bzw. zufällig ergeben und daher weder ohne weiteres verglichen noch mit den Ausgaben für einmalige Leistungen verknüpft werden dürfen.
- 74 Keinesfalls darf aus den für Bremen im Städtevergleich festgestellten unterdurchschnittlichen Ausgaben für die laufende HLU geschlossen werden, dass der einzelne Sozialhilfeempfänger auch unterdurchschnittliche Leistungen erhält. Festzustellen ist vielmehr, dass den Sozialhilfeempfängern in Bremen wegen der überdurchschnittlichen einmaligen Leistungen in der Summe eine deutlich höhere Sozialhilfe als vergleichbaren Hilfeempfängern in vielen anderen Städten gewährt wird. Insofern widerspricht der Rechnungshof dem Ressort, wenn es durch die rechnerische Verknüpfung von laufender HLU und ergänzenden einmaligen Leistungen meint belegen zu können, dass von einer großzügigen Sozialhilfegewährung in Bremen keine Rede sein könne.

- 75** Das Ressort hat dem Rechnungshof in einer Pressemitteilung vom 28. Januar 1999 weiter vorgeworfen, dass er mit seinen Einsparvorschlägen einen radikalen Kahl-schlag propagiere, dem Rechenschieber offenbar Vorrang gegeben und sozialpoli-tische Fragestellungen ausgeblendet habe. Diese grundsätzliche Kritik hat das Sozialressort in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung präzisiert und ange-merkt, dass den Bewertungen und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs ein Ver-ständnis von Benchmarking zu Grunde liege, das das Ressort in dieser Form nicht teile. Zwar könne ein Benchmarking dazu beitragen, Bereiche ausfindig zu ma-chen, an denen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität gearbeitet werden könne; Veränderungen setzten allerdings in der Regel Ursachenanalysen voraus, die das Benchmarking nicht liefere. Die vergleichende Betrachtung der Kennzahl-werte trage insbesondere zur Lagebeschreibung bei, liefere jedoch keine Erklärung für Unterschiede und keine Beschreibung anzustrebender Änderungen. Sie sei als Grundlage für weiterführende Überlegungen bedeutsam, beinhalte diese aber nicht. Der Rechnungshof reduziere die Sozialhilfe auf eine rein ökonomische Dimension, wenn er bei der Berechnung von Einsparpotentialen bzw. Mehrein-nahmen ausschließlich die Stadt mit dem jeweiligen fiskalischen Bestwert heran-ziehe. Das fiskalische Ziel, möglichst wenig Steuergelder auszugeben, sei ledig-lich eines unter mehreren Zielen in der Sozialhilfe. Keines dieser Ziele dürfe iso-liert verfolgt werden.
- 76** Die Vergleichsstädte teilten nicht die vom Rechnungshof angemahnte vorrangige oder gar ausschließliche Orientierung an dem einen Benchmark, der - rein äußer-lich gemessen am jeweiligen Kennzahlwert - die „beste Lösung“ signalisiere. Es sei vielmehr geboten, Extremwerte nicht zum maßgebenden Referenzpunkt zu machen. Die Frage, was denn die „beste Lösung“ sei, lasse sich zumeist nicht eindimensional beantworten. Eine „blinde“ Orientierung am vermeintlich Besten könne zu problematischen Weichenstellungen führen.
- 77** Der Kennzahlenvergleich sei nicht ins Leben gerufen worden, damit die Teilnehmer-städte den Leistungsumfang für Hilfeempfänger in einem sich von Jahr zu Jahr verschärfenden Wettbewerb immer weiter kürzten. Der notwendige Lebensunter-halt dürfe nicht unerfüllt bleiben. Die am Kennzahlenvergleich teilnehmenden Städ-te orientierten sich deshalb nicht am Billigsten, sondern am Durchschnitt, auch in der Erkenntnis, dass Anpassungen, die die unterste Stufe des Sozialleistungssystems betreffen, behutsam eingeleitet werden sollten, wolle man nicht das politische Scheitern mutwillig provozieren. Hinzu komme, dass beim Umgang mit den Werten aus dem Städtevergleich zu berücksichtigen sei, dass Fehler und Ungenauigkeiten immer noch vorkommen könnten. Auch dies spreche gegen voreilige Schlussfolge-rungen und übereilt eingeleitete Handlungsschritte sowie für eine Orientierung an Durchschnittswerten.
- 78** Die grundsätzliche Kritik des Ressorts an der Vorgehensweise des Rechnungshofs weist auf einen entscheidenden Dissens hin. Dieser besteht in der wesentlichen Frage, was denn im Rahmen des Kennzahlenvergleichs die „beste Lösung“ ist. Der Rechnungshof teilt nicht die Auffassung des Sozialressorts, dass dies in den einzelnen Kennzahlbereichen nur der jeweilige Durchschnittswert sein kann. Benchmarking bedeutet nicht Lernen vom Durchschnitt, sondern Lernen vom Bes-ten. Die Betrachtung des Durchschnitts, insbesondere aber die Orientierung des Handelns daran, kommt in der Konsequenz der Beendigung des Wettbewerbs und damit auch des Benchmarkings gleich. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der eigentliche Kennzahl-Sieger von vornherein als anzustrebende Lösung ausgeson-dert und damit gleichsam in ein sozialpolitisches Abseits gestellt wird. Diese Vor-gehensweise ist nicht hinnehmbar, weil sie möglicherweise bestehende Einspar-potentiale bzw. zusätzliche Einnahmen ungeprüft und damit ungenutzt lässt.
- 79** Notwendig wäre es gewesen, sofort nach Bekanntwerden neuester Ergebnisse mit Hilfe des Kennzahl-Besten zu untersuchen, warum er in die Spitzenposition ge-langt ist. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen hätten angesichts der teilweise großen Abweichungen und der damit verbundenen enormen finanziellen Folgen nicht nur der zuständigen Deputation, sondern zum Beispiel auch im Senat vorge-stellt werden müssen.
- 80** Der Hinweis des Ressorts, dass auch wegen der immer noch unsicheren Datenlage eine Orientierung am Durchschnitt angezeigt sei, überzeugt den Rechnungshof nicht. Zwar hat auch er festgestellt, dass es in einigen Kennzahl-Bereichen - insbe-sondere dort, wo die Richtigkeit statistischer Werte von der Qualität der Datener-

fassung durch die Sachbearbeiter abhängt - Zahlen gibt, die nicht hinreichend sicher sind, jedoch trifft dies auf die von ihm betrachteten Kennzahl-Bereiche nicht zu. Abgesehen davon, dass das Ressort in seiner Stellungnahme auch keine konkreten Fehler nennen konnte, ist es die Art der den Berechnungen des Rechnungshofs zu Grunde liegenden Daten, die gegen fehlerhafte Zahlen spricht. Bei den Bekleidungshilfen hat der Rechnungshof das Einsparpotential aus der Höhe der in den Vergleichsstädten gewährten Bekleidungs pauschalen abgeleitet. Die Zahlen sind unstrittig. In den Kennzahl-Bereichen „Sonstige Einmalhilfen“ und „Heranziehung zum Unterhalt“ beruhen seine Berechnungen auf Daten, die das Haushaltsergebnis der Städte im Jahr 1997 darstellen. Es ist nicht zu erkennen, warum diese Daten fehlerhaft sein sollten.

- 81** Der Rechnungshof hat bei seiner Berechnung der Einsparpotentiale im Bereich der einmaligen Leistungen die Zielsetzung des Benchmarkings (Lernen vom Besten) konsequent beachtet. Er ist bei seiner fiskalischen Betrachtung selbstverständlich von den Werten des jeweiligen Kennzahl-Siegers ausgegangen, zumal da aus den Ergebnissen des Städtevergleichs erkennbar war - und sich auch bei einem überschlägigen Vergleich mit dem Leistungsstandard in Bremerhaven bestätigt hat -, dass es sich dabei nicht um Extremwerte handelt. Der Rechnungshof hat dagegen ausdrücklich nicht die Sozialverträglichkeit einer Absenkung bestimmter Leistungsstandards in der Sozialhilfe beurteilt. Es ist vielmehr Sache des Ressorts, die „fiskalischen Bestwerte“ auf ihre Übertragbarkeit hin zu überprüfen und ggf. Fakten zu nennen, die einer Übernahme in Bremen entgegenstehen oder nur teilweise zulassen.
- 82** Gefragt ist zunächst auf jeden Fall die offensive Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Bestwert. Ob dieser schließlich im Sinne einer „besten Lösung“ für eine Übertragung auf Bremen in Betracht kommt, ist dann die zweite Frage. Es mag sein, dass eine in fiskalischer Hinsicht „gute“ Kennzahl den regionalen Gegebenheiten und/oder dem jeweiligen sozialpolitischen Anspruch einer Stadt nicht gerecht wird. Das wäre im Einzelnen aufzuarbeiten, zu begründen und müsste auf der Grundlage eines transparenten Zahlenwerks letztlich politisch entschieden werden. Gerade diese Auseinandersetzung hat der Rechnungshof angemahnt und unter diesem Vorbehalt stehen die von ihm genannten Einsparpotentiale.
- 83** Keineswegs geht es dem Rechnungshof um eine blinde Orientierung am vermeintlich Besten und selbstverständlich geht auch er davon aus, dass Leistungsabsenkungen das Bedarfsdeckungsprinzip des Sozialhilferechts nicht in Frage stellen dürfen. Er hat allerdings bemängelt, dass den bisher gewonnenen Ergebnissen - auch und gerade unter Berücksichtigung des in Tz. 68 beschriebenen Wettbewerbsgedankens und angesichts der extremen Haushaltsnotlage - noch keine hinreichenden Taten gefolgt sind. Selbst den vom Ressort favorisierten eingeschränkten Vergleichsansatz mit seiner Orientierung an Durchschnittswerten hat es nicht umgesetzt. Bereits seit Beginn des Kennzahlenvergleichs liegt Bremen bei den Ausgaben für einmalige Leistungen über dem Durchschnittswert aller Vergleichsstädte (West); im Jahr 1997 immerhin in einer Größenordnung von rd. 10 Mio. DM. Bei einer Orientierung am Durchschnitt hätten danach bereits in entsprechender Höhe Leistungen angepasst werden können.

#### **4. Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts**

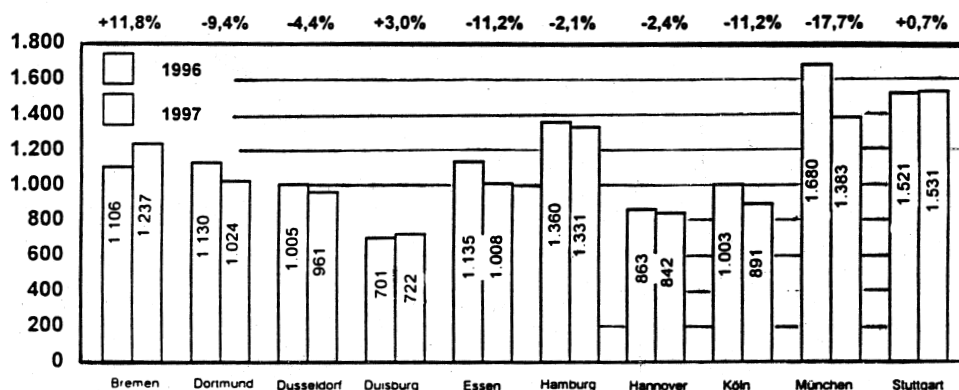
##### **4.1 Kennzahlbereich „Einmalige Leistungen“**

- 84** Empfänger von Sozialhilfe erhalten zusätzlich zur laufenden HLU bedarfsabhängig einmalige Leistungen. Teilweise wird der Bedarf pauschal unterstellt und abgegolten (wie z. B. überwiegend bei den Bekleidungshilfen), teilweise werden die Hilfen auf gesonderten Antrag der Hilfeempfänger nach Bedarfsprüfung als Einzelleistungen gewährt. Im Städtevergleich wird der Bereich der einmaligen Leistungen getrennt nach Bekleidungshilfen, Hilfen zur Beschaffung von Hausrat, Hilfen zur Wohnungssicherung, Übernahme von Renovierungskosten, Übernahme von Umzugskosten, Feuerungshilfen und Weihnachtsbeihilfen betrachtet. Die Datenlage (Haushaltsplan, Sozialhilfestatistik) ließ es bisher nicht zu, dass sich Bremen in dieser differenzierten Form an Kennzahlenvergleich beteiligt. Lediglich die dem Haushaltsplan zu entnehmenden Ausgaben für Bekleidungshilfen sind als spezifizierter Wert in den Städtevergleich eingeflossen. Die Ausgaben für die übrigen Einmalhilfen wurden hingegen pauschal einbezogen. Der Rechnungshof hat bei seiner Betrachtung daher eine Unterteilung der einmaligen Leistungen nach „Bekleidungshilfen“ und „Sonstigen Einmalhilfen“ vorgenommen.

- 85** Die einmaligen Leistungen spielen in den meisten Vergleichsstädten bei ihren Bemühungen zur Senkung von Sozialhilfeausgaben eine wesentliche Rolle. Anders als bei der laufenden HLU, die durch relativ einheitliche Regelsätze und Mehrbedarfszuschläge - mit Ausnahme des Problembereichs „Kosten der Unterkunft“ - weitgehend determiniert ist (vgl. Tz. 73), stellen sich Bewilligungs- und Leistungsstandards im Bereich der einmaligen Leistungen im Städtevergleich sehr unterschiedlich dar. Dies hat es vielen Städten ermöglicht, durch Anpassung ihrer Leistungen an niedrigere Standards anderer Städte - also ganz im Sinne des Benchmarkings - kurzfristig Einsparungen zu erzielen. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass vom Sozialressort in dem bereits seit drei Jahren durchgeführten Städtevergleich bisher keine nennenswerten Leistungsanpassungen vorgenommen worden sind.
- 86** In Bremen sind die Aufwendungen für einmalige Leistungen in den letzten Jahren stark angestiegen. Um die Entwicklung transparent zu machen, hat der Rechnungshof die Ausgaben in einer Zeitreihe von 1990 bis 1997 jenen für die laufende HLU gegenübergestellt und unter Berücksichtigung der Fallzahlentwicklung (Stichtag jeweils 31. Dezember) die Jahresausgaben pro Fall errechnet. Dabei hat sich gezeigt, dass die Ausgaben für einmalige Leistungen seit 1990 sowohl in Relation zu den Aufwendungen für Laufende HLU als auch zur Fallzahlentwicklung ständig gestiegen sind. Betrug das Verhältnis der einmaligen Leistungen zu den Ausgaben für Laufende HLU im Jahre 1990 noch 9,3 % (auf 100 DM lfd. HLU kamen zusätzlich rd. 9 DM für Einmalhilfen), so hat sich dies im Laufe der Jahre deutlich verändert. Bis Ende des Jahres 1997 haben sich die Werte nahezu verdreifacht. Inzwischen entfallen auf je 100 DM lfd. HLU zusätzlich rd. 26 DM für einmalige Leistungen.
- 87** Ebenso aufschlussreich ist die in Bremen festzustellende Entwicklung der Ausgaben für einmalige Leistungen pro Sozialhilfefall: Im Jahre 1990 noch bei jährlich 724 DM liegend, sind sie inzwischen auf 2.161 DM - mithin um rd. 200 % auf fast das Dreifache - angestiegen. Dabei haben sich die Aufwendungen für Bekleidungs-hilfen von 255 DM auf 924 DM und die Ausgaben für sonstige Einmalhilfen von 469 DM auf 1.237 DM erhöht. Beides sind extrem hohe Werte, die nur zum geringsten Teil, z. B. mit dem Anstieg der Lebenshaltungskosten, erklärlich sind. Diese sind nach Angaben des Statistischen Landesamts im Zeitraum von 1990 bis 1997 um 20,3 % gestiegen.
- 88** Zur Beurteilung der Situation Bremens im Städtevergleich hat der Rechnungshof zunächst einen aus den Benchmarking-Daten der Jahre 1996 und 1997 abgeleiteten Vorjahresvergleich des Verhältnisses der einmaligen Leistungen zu den Aufwendungen für laufende HLU vorgenommen. Dabei hat sich gezeigt, dass dieser Wert von 1996 auf 1997 in Bremen am höchsten gestiegen ist (von 22,6 % auf 25,8 %). In den meisten anderen Vergleichsstädten ist die Entwicklung dagegen rückläufig. Auffällig ist, dass sich Bremen mit einem Anteil von jetzt 25,8 % der Stadt Stuttgart, die mit 28,8 % aus fiskalischer Sicht „Benchmarking-Verlierer“ ist, bedrohlich nähert. Bereits im nächsten Kennzahlenvergleich für das Jahr 1998 wird Bremen den hohen Wert Stuttgarts voraussichtlich übertreffen, weil dort als Folge des Benchmarkings die Bekleidungs-pauschalen um rd. 18 % herabgesetzt worden sind.
- 89** Diese allgemeine Betrachtung hat der Rechnungshof ergänzt um einen Vorjahresvergleich (1996/97) der jährlichen Ausgaben für einmalige Leistungen pro HLU-Person. Der Vergleich basiert auf der sog. Stichtagsberechnung (HLU-Personen am 31. Dezember eines Jahres), die im Benchmarking bis zum Vergleichsjahr 1996 angewendet wurde. Mangels geeigneter Daten konnte ein Vorjahresvergleich auf der Grundlage von Jahresdurchschnittszahlen, die seit 1997 Anwendung finden, nicht durchgeführt werden. Dadurch eintretende Ungenauigkeiten sind jedoch derart gering (s. hierzu Tz. 127), dass diese Betrachtung zur Verdeutlichung der Ausgabenentwicklung hinreichend geeignet ist. Der Vergleich zeigt folgendes Bild:



**Benchmarking (West): Jährliche Einmalige Leistungen pro HLU-Person in DM  
- Vergleich 1996/97 -**



90 Aus der Grafik ist ersichtlich, dass im Jahr 1997 allein in Bremen ein nennenswerter Anstieg der Ausgaben für einmalige Leistungen eingetreten ist. Den meisten anderen Städten sind hingegen z. T. beträchtliche Reduzierungen gelungen. Der Vergleich zeigt darüber hinaus, dass bei den Ausgaben pro HLU-Person nicht nur - wie im Benchmarking-Bericht verkürzt dargestellt - Dortmund und Düsseldorf deutlich gesunkene Ausgaben aufzuweisen hatten, sondern in einem noch größeren Maße die Städte Essen, Köln und München.

91 Der Rechnungshof hat zu Vergleichszwecken auch die Ausgabenentwicklung in Bremerhaven betrachtet. Dort haben sowohl die 1995 gesenkten Bekleidungs-pauschalen als auch eine reduzierte Bewilligungspraxis bei den sonstigen Einmalhilfen dazu geführt, dass im Zeitraum von 1994 bis 1997 der Anstieg der einmaligen Leistungen auf 2 % begrenzt werden konnte. Dies, obwohl die Ausgaben für laufende HLU um 12,9 % gestiegen sind. Zum Vergleich: In der Stadtgemeinde Bremen haben sich die Ausgaben für einmalige Leistungen im selben Zeitraum vor dem Hintergrund eines Anstiegs der Aufwendungen für laufende HLU von 19,8 % um 72 % von rd. 39,4 Mio. DM auf rd. 67,8 Mio. DM erhöht.

Gab Bremerhaven 1997 für einmalige Leistungen rd. 900 DM pro HLU-Person aus, waren es in der Stadt Bremen immerhin 1.237 DM. Bremerhaven hat auch 1998 seine Sparanstrengungen fortgesetzt. Berechnet auf der Basis der HLU-Personen am 31. Dezember 1998 betragen die jährlichen einmaligen Leistungen pro HLU-Person lediglich noch rd. 770 DM.

92 Der Rechnungshof hält als Ergebnis sowohl des Kennzahlenvergleichs der Großstädte als auch ergänzender eigener Recherchen aus fiskalischer Sicht Sofortmaßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben für einmalige Leistungen für unumgänglich und dringend. Nach seiner Auffassung hätte das Sozialressort spätestens nach Vorliegen der Ergebnisse des Benchmarkings für das Jahr 1996 Leistungsab-senkungen einleiten müssen, die inzwischen längst zu Haushaltsentlastungen in Millionenhöhe hätten führen können. Zumindest hätte im Senat ausdrücklich entschieden werden müssen, den vergleichsweise hohen Leistungsstandard beizubehalten.

Getrennt nach den Leistungsbereichen „Bekleidungshilfen“ und „Sonstige Einmalhilfen“ hat der Rechnungshof die aus seiner Sicht bestehenden Einsparpotentiale im Einzelnen dargestellt, begründet und dem Ressort umfangreiche Berechnungen und Ausgabenvergleiche zur Verfügung gestellt.

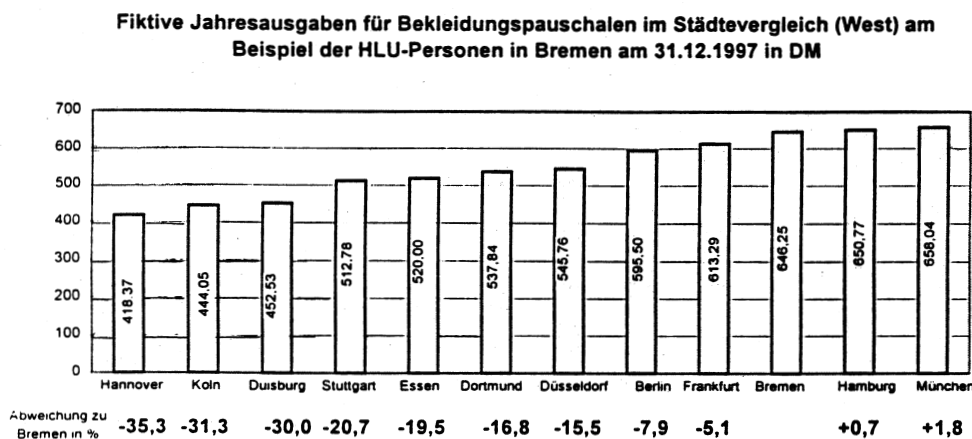
93 Das Ressort hat die vom Rechnungshof zur Verdeutlichung der Problematik im Bereich der einmaligen Leistungen angestellten Berechnungen und Darstellungen bestätigt und angemerkt, dass sie zu einer Verdeutlichung der „Problem-dimension“ beitragen. Es hat im Übrigen über die in Tz. 75 ff. bereits dargestellte grundsätzliche Kritik am Vorgehen des Rechnungshofs hinaus Stellungnahmen zu den Leistungsbereichen „Bekleidungshilfen“ und „Sonstige Einmalhilfen“ abgegeben, auf die im Folgenden jeweils im Sachzusammenhang eingegangen wird (s. Tz. 104 ff. und 125 ff.).

**4.1.1 Bekleidungshilfen**

94 Bestimmend für die jährlichen Gesamtausgaben für Bekleidungshilfen ist in erster Linie die Höhe der gewährten Bekleidungs-pauschalen. Mit ihnen gilt der normale

Bekleidungsbedarf als abgedeckt. Nur bei besonderen Anlässen oder einem Sonderbedarf (z. B. Konfirmation, Behinderung, Schwangerschaft, Erstausstattung nach einer Geburt) werden zusätzliche Einzelhilfen gewährt.

- 95 Das Ausgabenvolumen wird darüber hinaus von der sog. Wartezeit beeinflusst. Dies ist der Zeitraum nach Beginn der Sozialhilfebedürftigkeit, in dem noch keine Pauschale gezahlt wird, weil der Sozialhilfeträger davon ausgeht, dass der Hilfeempfänger noch über ausreichend Bekleidung verfügt. Diese Karenzzeit wirkt somit erheblich ausgabenreduzierend.
- 96 Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Stadt München. Trotz sehr hoher Bekleidungs pauschalen sind die Ausgaben pro HLU-Person vergleichsweise gering, weil München eine hohe Fallfluktuation aufweist. Der Anteil der Langzeit-Sozialhilfebezieher ist entsprechend niedrig. In Bremen ist das Gegenteil festzustellen. Hier hat eine rückläufige Fluktuationsquote - verbunden mit einem Anstieg der Langzeitbezieher - im Jahre 1997 trotz unveränderter Pauschbeträge zu einem erneuten Anstieg der Ausgaben pro Person geführt.
- 97 Hieran zeigt sich, dass die im Benchmarking gewählte Vorgehensweise, ausgehend von den Gesamtaufwendungen für Bekleidungshilfen jährliche Ausgaben pro Person zu errechnen, für Vergleiche nicht ausreicht. Ergänzt werden müsste die jetzige Kennzahlssystematik um einen Vergleich der Bekleidungs pauschalen. Der Rechnungshof hat diesen - im bremischen Benchmarking-Bericht fehlenden - Vergleich anhand der in den Vergleichsstädten (West) geltenden Bekleidungs pauschalen vorgenommen. Einbezogen hat er dabei neuere Entwicklungen in den Vergleichsstädten Stuttgart und Dortmund, die 1998 auf das Benchmarking-Ergebnis reagiert und die Bekleidungs pauschalen um rd. 18 % (Stuttgart) bzw. 12 % (Dortmund) gesenkt haben.
- 98 Die Pauschbeträge in den einzelnen Städten sind teilweise stark unterschiedlich nach Alter und/oder Geschlecht der HLU-Personen differenziert, so dass eine Bewertung hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen nicht ohne weiteres möglich war. Der Rechnungshof hat daher die Form einer fiktiven Berechnung gewählt: Der Sozialhilfestatistik des Sozialressorts hat der Rechnungshof die alters- und geschlechtsspezifische Struktur der Sozialhilfeempfänger in Bremen entnommen und hierauf die in den anderen Städten geltenden Pauschalen übertragen. Auf diese Weise konnte hinreichend genau festgestellt werden, welche der einzelnen Städte regelungen unter fiskalischen Gesichtspunkten die günstigste für Bremen wäre und in welcher Größenordnung sich deren Übertragung auf Bremen ausgaben senkend auswirken würde. Dabei zeigt sich folgendes Bild:



- 99 Als Ergebnis ist festzustellen, dass bei Berücksichtigung der bremischen Hilfeempfänger-Struktur nur die Jahresausgaben für Bekleidungs pauschalen in Hamburg (um 0,7 %) und in München (um 1,8 %) geringfügig höher als die in Bremen wären. Allerdings plant München für Herbst 1999 eine Reduzierung der Pauschalen in einer Größenordnung von 10 bis 15 %, so dass es vergleichsweise hohe Bekleidungshilfen dann nur noch in Hamburg und in Bremen geben wird. Den in fiskalischer Hinsicht besten Wert haben die Pauschalen der Stadt Hannover. Die Übertragung der dortigen Pauschalsätze würde die Ausgaben Bremens um 35,3 % reduzieren.

- 100** Im Zusammenhang mit dem Problem einer möglichen Sogwirkung Bremens durch die Gewährung höherer Sozialhilfeleistungen als in den niedersächsischen Umlandgemeinden war auch der dortige Leistungsstandard von Interesse. Der Rechnungshof hat daher zusätzlich zum Großstadtvergleich die in den Landkreisen Diepholz und Verden sowie in der Stadt Delmenhorst geltenden Bekleidungs-pauschalen mit den bremischen Sätzen - ebenfalls nach der in Tz. 98 beschriebenen Systematik - verglichen. Dabei hat sich gezeigt, dass die im niedersächsischen Umland gewährten Pauschalen mit im Durchschnitt 30 % deutlich unter denen Bremens liegen. Auch von daher ist die Absenkung des Leistungsstandards bei einer fiskalischen Betrachtungsweise geboten.
- 101** Gründe, in Bremen höhere Pauschalen als in anderen Großstädten zu zahlen, kann der Rechnungshof nicht erkennen. Versandhandel sowie die in allen Großstädten feststellbare Konzentration und Uniformierung der Bekleidungsbranche erzeugen ein relativ einheitliches Preisniveau. Eher wäre es nachvollziehbar, in den Umlandgemeinden etwas höhere Pauschalen zu gewähren (wie dies im Vergleich der Landeshauptstadt Hannover zu seinen Landkreisen festzustellen ist), weil dort - auch wegen der fehlenden städtischen Konkurrenzsituation - Bekleidung nicht so günstig eingekauft werden kann wie in einer Großstadt.
- 102** Der Rechnungshof hat gefordert, aus fiskalischer Sicht die Bekleidungs-pauschalen in Bremen auf die Werte der Stadt Hannover zu kürzen. Das wäre eine Absenkung um rd. 35 %. Diese müsste sich auch auf die außerhalb der Pauschalen in besonderen Fällen gewährten Bekleidungshilfen beziehen. Bei einem jährlichen Ausgabevolumen von über 28 Mio. DM ermöglicht die Reduzierung der Bekleidungshilfen eine jährliche Haushaltsentlastung von etwa 10 Mio. DM.
- 103** Das Ergebnis berücksichtigt noch nicht die Minderausgaben, die durch eine Verlängerung der sog. Wartezeit eintreten könnten. Wie in Bremen gibt es in den meisten Vergleichsstädten eine Wartezeit von sechs Monaten; d. h. erst ab einem laufenden Sozialhilfebezug von einem halben Jahr werden Bekleidungs-pauschalen gewährt. Zuvor gibt es Bekleidungshilfen nur bei einem unabweisbaren Bedarf und dann als Einzelleistung. Dagegen gilt in den Städten Hannover, Essen und Düsseldorf eine Karenzzeit von einem Jahr. In Düsseldorf sind von dieser Erweiterung minderjährige Hilfeempfänger ausgenommen. In Hannover verkürzt sich die einjährige Wartezeit um maximal sechs Monate, wenn der Hilfeempfänger vor dem Sozialhilfebezug Arbeitslosenhilfe erhalten hat. Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, unter Einbeziehung und Nutzung der Erfahrungen der Städte Hannover, Essen und Düsseldorf eine Verlängerung der Wartezeit zu prüfen.
- 104** Das Ressort hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Absenkung der Bekleidungs-pauschalen mehrfach erwogen worden sei. Sie könne jedoch nur als Ergebnis einer Auseinandersetzung mit verschiedenen fachlichen Fragen erfolgen. Sie werde auch mit politisch schwierigen Prozessen verbunden sein, die nicht ohne Not mehrfach hintereinander durchlaufen werden sollten. Aus diesem Grunde habe sich die Deputation für Soziales und Jugend am 17. Oktober 1996 nicht für eine Änderung der Pauschalen ausgesprochen, bevor die bundesweite Auseinandersetzung über Pauschalierungen und die einzuhaltenden Margen für die Höhe von Bekleidungs-pauschalen abgeschlossen seien. Dennoch solle eine erneute Entscheidung über eine zeitnahe Absenkung und ggf. Umgestaltung der bremischen Bekleidungs-pauschalen dann getroffen werden, wenn sich abzeichnen sollte, dass eine Verordnung des Bundes keine betraglichen Vorgaben zur Höhe von Bekleidungs-pauschalen machen werde. Es sei davon auszugehen, dass sich dies alsbald kläre.
- Unabhängig davon solle in den nächsten Monaten über die Dauer der Wartezeit entschieden werden. Das Ressort denke an eine Verlängerung der Karenzzeit für Erwachsene auf zwölf Monate; für Kinder solle die Wartezeit weiterhin sechs Monate betragen.
- 105** Nicht nachvollziehbar hingegen sei die Argumentation des Rechnungshofs, der einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Höhe der Bekleidungs-pauschalen und den Gesamtausgaben für Bekleidung hergestellt habe. Dies leuchte nicht ein, da Städte mit höheren Ausgaben für Bekleidung teilweise niedrigere Pauschalen als Bremen hätten. Beträchtlich sei dieser Unterschied bei der Stadt Stuttgart. Dies spreche gegen eine fraglose Orientierung an den Bekleidungs-pauschalen Hannovers. Dagegen spreche weiter, dass gerade von diesen Pauschalen bekannt sei,

dass sie - anders als die bremische Regelung - nicht den gesamten Bekleidungsbedarf einbezögen.

- 106** Aus all dem folge für das Ressort, dass der Vorstellung des Rechnungshofs, die Bekleidungspauschalen „kurzerhand“ nach dem Vorbild Hannovers um rund 35 % niedriger festzusetzen und damit Einsparungen in Höhe von rund 10 Mio. DM zu erzielen, jedenfalls nicht unmittelbar gefolgt werden könne.
- 107** Der Rechnungshof hat die Aussage des Ressorts begrüßt, dass - sofern es nicht alsbald zu einer Bundesregelung kommt - über eine Absenkung der Bekleidungspauschalen zeitnah entschieden werden müsse und dass eine Verlängerung der Wartezeit für Erwachsene in Erwägung gezogen werde. Zwischenzeitlich steht fest, dass es betragsliche Vorgaben des Bundes zur Höhe der Bekleidungspauschalen in den nächsten Jahren nicht geben wird (vgl. Tz. 128); der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass nunmehr über die künftige Höhe der bremischen Pauschalen - wie vom Ressort angekündigt - entschieden wird.
- 108** Die vom Ressort gegen eine Übernahme der hannoverschen Pauschale vorgebrachten Bedenken sind nach Auffassung des Rechnungshofs unbegründet. Fraglos wird die Höhe der Gesamtausgaben für Bekleidungshilfen im Wesentlichen von der Höhe der Bekleidungspauschale bestimmt; denn in fast allen Vergleichsstädten gilt der Bekleidungsbedarf mit Gewährung der Bekleidungspauschale als grundsätzlich abgedeckt. Plausibilitätsprobleme hat das Ressort deshalb, weil es bezogen auf die Stadt Stuttgart von unrichtigen, nämlich zu niedrigen Pauschalen ausgeht und im Übrigen bei seinem Vergleich die in den Vergleichsstädten (West) unterschiedliche alters- und geschlechtsspezifische Struktur der Sozialhilfeempfänger unberücksichtigt lässt. Auch weitere, die Gesamtausgaben für Bekleidung beeinflussende örtliche Faktoren, wie Höhe der Fallfluktuation und Dauer der Wartezeit hat das Ressort in seine Berechnungen nicht einbezogen. Ohne Kenntnis all dieser Einzelheiten ist jedoch eine ernsthafte Plausibilitätsprüfung nicht möglich. Aber selbst dann, wenn man wegen fehlender Daten aus den Vergleichsstädten einen derartigen Vergleich in überschlägiger Form vornimmt, zeigen sich keine signifikanten Unstimmigkeiten. Vielmehr bilden sich die in den Städten unterschiedlich hohen Bekleidungspauschalen im Wesentlichen auch bei den Gesamtausgaben für Bekleidung entsprechend ab. Die Rangfolge ändert sich nur in Nuancen. „Bester“ im fiskalischen Sinne ist sowohl bei den Pauschalen als auch bei den Gesamtausgaben pro Person die Stadt Hannover.
- 109** Richtig ist der Hinweis des Ressorts, dass die Pauschalen in Hannover - anders als in Bremen - bestimmte langlebige Bekleidungsstücke nicht beinhalten, so dass diese bei Bedarf auf Grund eines Einzelantrags zusätzlich bewilligt werden müssen. Allerdings gilt dies nur für volljährige Hilfeempfänger und bezieht sich lediglich auf Mäntel und Blousons, wobei eine Tragezeit von vier Jahren unterstellt wird. Nach Auskunft des Sozialamts Hannover sind derartige Zusatzanträge daher entsprechend selten. Die untergeordnete Bedeutung des nur marginal unterschiedlichen Leistungsumfangs der Pauschalen in Bremen und Hannover zeigt sich auch bei Betrachtung der Gesamtausgaben für Bekleidung. Wäre es nämlich so, dass Hannover zusätzlich zur Pauschale einen nennenswerten Bekleidungsbedarf per Einzelbewilligungen abzudecken hätte, müsste sich dies auf die Höhe der Gesamtausgaben für Bekleidung auswirken und somit zu einer erkennbaren Diskrepanz zwischen der Höhe der Pauschalen und den Gesamtausgaben für Bekleidung führen. Dies ist jedoch nicht der Fall (s. hierzu bereits Tz. 108).
- 110** Zusammenfassend ist festzustellen, dass es nicht nur aus fiskalischer Sicht keine stichhaltigen Gründe gibt, die gegen eine Übernahme der hannoverschen Bekleidungspauschalen sprechen. Das Ressort darf sie daher bei seiner weiteren Prüfung nicht vorab ausschließen. Im Übrigen sollte es bei seinen Überlegungen zum Ausmaß einer Absenkung der Pauschalen, in die - anders als bei der fiskalischen Betrachtung des Rechnungshofs - auch sozialpolitische Aspekte einfließen, als Obergrenze die Höhe der Bekleidungshilfen im niedersächsischen Umland beachten, um die vom Rechnungshof angesprochene mögliche Sogwirkung Bremens auszuschließen. Im Umland liegen die Bekleidungspauschalen um durchschnittlich rd. 30 % unter der Bremens und entsprechen somit dem Wert Duisburgs (s. Grafik in Tz. 98). Bereits eine Angleichung an die dortigen Bekleidungspauschalen würde eine spürbare Einsparung von rd. 8,5 Mio. DM jährlich erbringen. Vermeintliche Vergleichsprobleme wie mit der Stadt Hannover gibt es hier nicht. Der Leistungsumfang der Duisburger Pauschalen entspricht dem der Bekleidungspauschalen in Bremen.

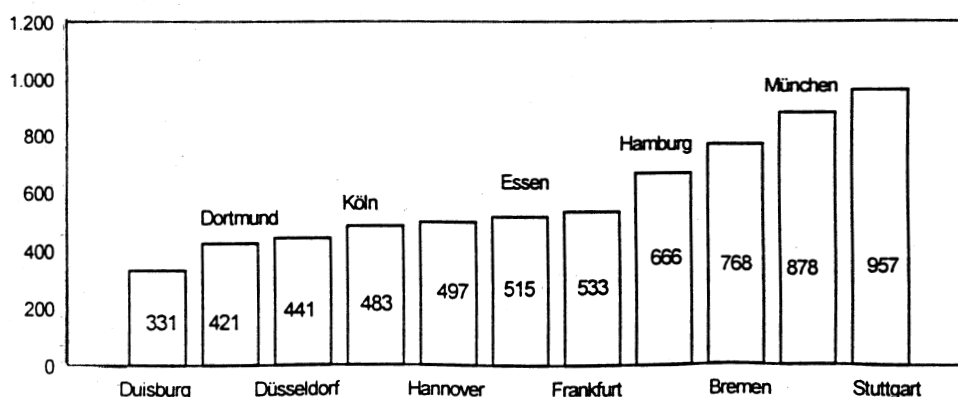
- 111** Die in Bremerhaven vorgenommene Absenkung der Bekleidungs-pauschalen auf einen Satz, der 20 % unter dem Bremens liegt, ist aus fiskalischer Sicht zu begrüßen. Würde Bremen ebenso verfahren, führte dies zu einer jährlichen Einsparung von rd. 5,6 Mio. DM. Damit wäre das rechnerische Einsparpotential jedoch nicht ausgeschöpft.
- 112** Die aus dem bisherigen Schriftwechsel mit dem Ressort vom Rechnungshof abgeleitete Schlussfolgerung, dass nunmehr über die künftige Höhe der Bekleidungs-pauschalen entschieden wird (vgl. Tz. 107), mochte das Ressort nicht teilen. Überraschenderweise hat es in einer abschliessenden Stellungnahme zu dem Entwurf dieses Jahresberichtsbeitrags eine neue Argumentation vorgetragen, die es nach seiner Auffassung rechtfertige, kurzfristig keine Veränderung der Pauschalen vorzunehmen. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass sich die Absenkung der Bekleidungs-pauschalen - anders als in Hannover - in Bremen gegenwärtig nicht in entsprechender Höhe haushaltsentlastend auswirken würde. Grund hierfür sei die gesetzlich verankerte Wahlfreiheit der Hilfeempfänger, an Stelle eines Antrags auf Zahlung der Pauschale, Anträge auf Einzelbewilligungen zu stellen. Während in Hannover nahezu 100 % der Hilfeempfänger die Pauschale gewählt hätten, was sich dort selbst nach Kürzung der Pauschalen nicht verändert habe, gebe es in Bremen dagegen einen deutlich geringeren Anteil von Hilfeempfängern, die die Pauschale in Anspruch nähmen. Dies bedeute, dass den Bekleidungs-pauschalen im Hinblick auf die Gesamtausgaben für Bekleidung in Bremen keine zentrale Rolle zukomme. Viele Hilfeempfänger würden sich bei einer Absenkung gegen die Pauschale entscheiden.
- 113** Einen hinreichenden Zusammenhang zwischen Höhe der Pauschalen und Gesamtausgaben für Bekleidung werde erst dann gegeben sein, wenn Bremen von der unlängst im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geschaffenen Möglichkeit Gebrauch machen würde, die Zusammenfassung sämtlicher Einmalhilfen in nur einer Pauschale modellhaft zu erproben. Im Rahmen eines solchen Modellversuchs entfalle für die Hilfeempfänger die Wahlmöglichkeit zwischen Pauschale und Einzelanträgen. Wegen der gegenwärtig geringen haushaltsentlastenden Bedeutung einer Absenkung der Pauschalen und weil die Entscheidung über die Durchführung eines Modellversuchs alsbald geplant sei, habe das Ressort kurzfristig keine Veränderung der Bekleidungs-pauschalen vorgenommen.
- 114** Der Rechnungshof kann dieser neuen Argumentation des Ressorts nicht folgen, weil die ihr zu Grunde liegenden Annahmen unzutreffend sind. Es ist nicht richtig, dass die Inanspruchnahme der Pauschale in Bremen deutlich geringer ist als in Hannover. Der Rechnungshof hat als Ergebnis eigener Recherchen festgestellt, dass auch in Bremen nahezu 100 % der berechtigten Hilfeempfänger die Pauschale in Anspruch nehmen, so dass deren Absenkung in voller Höhe unmittelbar haushaltsentlastend wirken würde. Dies träfe im Übrigen selbst dann zu, wenn die Quote geringer wäre, denn das Absenken der Pauschale bedeutet gleichzeitig eine entsprechende Reduzierung der Beträge für die Beschaffung von Bekleidung per Einzelbewilligung. Insofern ist die Argumentation des Ressorts, viele Hilfeempfänger würden sich bei einem Absenken gegen die Pauschale entscheiden, ohne Bedeutung für die Entwicklung der Gesamtausgaben für Bekleidung. Abgesehen davon widerspricht sie den Erfahrungen aller dem Rechnungshof bekannten Städte, die in den letzten Jahren die Bekleidungs-pauschale gesenkt haben (Hannover, Bremerhaven, Stuttgart, Duisburg, Dortmund). Dort ist es als Folge der Reduzierung zu keiner nennenswerten Erhöhung der Einzelbeantragungen gekommen. Aber auch andernfalls wäre dies nicht mit höheren Sachausgaben verbunden gewesen, weil die Städte in Fällen der Einzelbeantragung konsequenterweise die Höhe der Pauschale als Bemessungsgrenze ansehen.
- 115** Abschließend bleibt festzustellen, dass aus fiskalischen Gründen ein weiteres Zuzuwarten nicht zu rechtfertigen ist. Auch der Hinweis des Ressorts auf die durch die neue Experimentierklausel im BSHG jetzt mögliche modellhafte Erprobung einer Gesamtpauschale für sämtliche einmalige Leistungen, in die dann auch die Bekleidungs-pauschale eingehen würde, kann hieran nichts ändern. Nach Einschätzung des Rechnungshofs ist ein derartig schwieriges und anspruchsvolles Projekt, für das der Bund eine Erprobungszeit bis spätestens Ende 2004 vorsieht und dessen Ergebnisse bundesweit übertragbar sein sollen, ohne längeren Vorlauf nicht durchführbar. Das haushaltsnotleidende Bremen sollte es sich reiflich überlegen, ob es ein eigenes Modellvorhaben startet. Immerhin geht der Gesetzgeber davon aus, dass als Folge typisierter Bedarfsbemessung zunächst Mehrausgaben entste-

hen. Zwar werden unter dem Strich durch eintretende Verwaltungsvereinfachungen Einsparungen erwartet, doch muss dieses durch die Erprobung erst nachgewiesen werden und würde daher allenfalls mittelfristig wirken. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Teilnahme Bremens an einem derartigen Experiment nur in Frage kommen kann, wenn damit das von ihm bezifferte Einsparpotential bei den Ausgaben für Bekleidung nicht gefährdet wird (s. auch Tz. 128 f.).

#### 4.1.2 Sonstige Einmalhilfen

- 116** Die Datenlage in Bremen hat es dem Rechnungshof noch nicht ermöglicht, die Ausgabensituation Bremens im Städtevergleich differenziert nach den wesentlichen Bereichen der sonstigen Einmalhilfen (Hilfen zur Beschaffung von Hausrat, Hilfen zur Wohnungssicherung, Übernahme von Renovierungs- und Umzugskosten, Feuerungshilfen und Weihnachtsbeihilfen) zu betrachten (s. hierzu bereits Tz. 84). Er hat sich darauf beschränken müssen, die von den Städten gemeldeten Gesamtausgaben für sonstige Einmalhilfen zu Vergleichszwecken heranzuziehen, um auf diese Weise ein Einsparpotential - wenn auch nur pauschal - beziffern zu können.
- 117** Ergänzend zur Feststellung der Ausgabenentwicklung in Bremen in der Zeitreihe von 1990 bis 1997 (s. hierzu bereits Tz. 86 f.) hat der Rechnungshof auf der Grundlage der Benchmarking-Ergebnisse im Vorjahresvergleich (1996/97) die Aufwendungen für sonstige Einmalhilfen pro HLU-Person ermittelt. Dabei hat sich gezeigt, dass die Ausgabenentwicklung Besorgnis erregend ist. Bremen ist die einzige Vergleichsstadt mit einem nennenswerten Anstieg der Ausgaben im Jahr 1997 (rd. 12 %), während in den meisten anderen Städten die Ausgaben um bis zu rd. 24 % reduziert werden konnten. Die vergleichsweise hohen Aufwendungen in Bremen werden nur noch von den Städten Stuttgart und München übertroffen.
- 118** Im Benchmarking-Bericht des Ressorts wird als Begründung für die Leistungsunterschiede zwar auf die in den Städten unterschiedliche Bewilligungspraxis hingewiesen; es wurden daraus jedoch keine nennenswerten Konsequenzen durch eine Überprüfung von Leistungsstandards gezogen. Die im Bericht dazu enthaltene Andeutung des Ressorts, dass nach Abschluss der gegenwärtig durchgeführten statistischen Erfassung der sonstigen Einmalhilfen eine Ausgabenreduzierung durch die Einführung einer Pauschale erreichbar sein könne, ist nach Auffassung des Rechnungshofs als Lösungsansatz nicht akzeptabel, weil er sowohl in die falsche Richtung als auch zu sehr in die Ferne weist.
- 119** Auf der Grundlage hoher Leistungsstandards Pauschbeträge zu errechnen, ist nach Auffassung des Rechnungshofs der falsche Ansatz. Notwendig ist vielmehr - es sei denn, politisch wird etwas anderes gewollt -, zunächst die im Benchmarking-Bericht beschriebene unterschiedliche Bewilligungspraxis, die in Bremen im Vergleich zu den meisten anderen Städten zu beachtlichen Mehrausgaben führt, alsbald zu beenden. Erst auf einem reduzierten Niveau, das jenem vergleichbarer Großstädte angeglichen ist, kann dann die Frage einer Pauschalierung überhaupt bedeutsam werden.
- 120** Bei den sonstigen Einmalhilfen hat 1997 die Stadt Duisburg die niedrigsten Ausgaben pro HLU-Person aufzuweisen. Das Ergebnis des Städtevergleichs, der hinsichtlich der Anzahl der HLU-Personen erstmalig Jahresdurchschnittszahlen berücksichtigt, ist nachstehend dargestellt:

Benchmarking (West): Jährliche Sonstige Einmalhilfen 1997 in DM pro HLU- Person



- 121** Aus dem Diagramm werden die hohen Aufwendungen in Bremen deutlich. Festzustellen ist, dass die Jahresausgaben mit 768 DM pro Person um mehr als das Doppelte über dem Wert Duisburgs liegen. Die Differenz beträgt 437 DM. Eine Angleichung an die Duisburger Bewilligungspraxis und an die dort bestehenden Leistungsstandards könnte somit für Bremen (51.639 HLU-Personen wie 1997 unterstellt) zu Einsparungen von jährlich rd. 22,5 Mio. DM führen.
- 122** Der Rechnungshof kann nicht einschätzen, ob die Duisburger Verhältnisse ohne weiteres auf Bremen zu übertragen sind. Er ist jedoch der Auffassung, dass das Sozialressort anstreben müsste, zumindest in die Nähe des genannten Einsparpotentials zu kommen. Dafür, dass die Größenordnung nicht unrealistisch ist, spricht auch ein Vergleich mit den Ausgaben für sonstige Einmalhilfen in der Stadt Bremerhaven. Eine überschlägige Berechnung auf der Basis der Anzahl der HLU-Empfänger am 31. Dezember 1997 zeigt, dass in Bremen allein durch eine Anpassung an das Leistungsniveau Bremerhavens jährlich rd. 20 Mio. DM eingespart werden könnten. Bremerhaven ist es im Jahr 1998 gelungen, die Jahresausgaben pro HLU-Person noch weiter abzusenken, so dass dort mit 313 DM pro Person der Duisburger Wert aus dem Jahr 1997 bereits unterschritten ist. Würde man diesen aktuellen Wert auf Bremen übertragen, errechnete sich sogar ein Einsparpotential von rd. 22,7 Mio. DM jährlich.
- 123** Die Verwirklichung des Einsparziels könnte unterstützt werden durch eine in vielen Städten und Gemeinden (übrigens und interessanterweise auch in Bremerhaven) erfolgreich vollzogene organisatorische Veränderung. Es ist dies die Einrichtung eines sog. Ermittlungsdienstes, der durch hierfür speziell geschulte Verwaltungskräfte Bedarfsprüfungen im Einzelfall im Rahmen von Hausbesuchen vornimmt. Mit Hilfe eines solchen Dienstes kann auch der Möglichkeit des Sozialhilfemissbrauchs wirksam begegnet werden.
- 124** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, unverzüglich damit zu beginnen, Bewilligungspraxis und Leistungsstandards mit der Stadt Duisburg und der Stadtgemeinde Bremerhaven abzugleichen und dabei die Einrichtung eines Ermittlungsdienstes - auch unter Verwertung der guten Erfahrungen Bremerhavens - in seine Organisationsüberlegungen einzubeziehen.
- 125** Das Sozialressort hat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass es die Auffassung des Rechnungshofs teile, dass die Ausgabenentwicklung im Bereich der Einmalhilfen Besorgnis erregend sei und dass ein dringlicher Handlungsbedarf bestehe. Aus Sicht des Ressorts sei jedoch die Pauschalierung der wichtigste Ansatz für einschneidende Verbesserungen der Bewilligungspraxis im Bereich der einmaligen Leistungen. Die Zulässigkeit von Pauschalierungen in der Sozialhilfe sei umstritten, sodass den Arbeiten an einer vom Bund zu treffenden Rahmenregelung für den Einsatz von Pauschalen eine hohe Bedeutung zukomme. Seit mehreren Jahren setze sich das Ressort dafür ein, entsprechende Regelungen zu treffen, die bereits seit der vorletzten Legislaturperiode in ersten Entwürfen einer Rechtsverordnung vorlägen.
- 126** Die Empfehlung des Rechnungshofs, im Sinne von Leistungsreduzierungen zunächst die Bewilligungspraxis bei den sonstigen Einmalhilfen zu verändern und erst auf dieser Basis auf Pauschalen hinarbeiten, hat das Ressort abgelehnt. Dies verursache äußerst langwierige Prozesse vor der Einführung effektiver Pauschalen. Die Veränderung der einzelfallbezogenen Bewilligungspraxis lasse sich zwar kurz und bündig fordern, betreffe jedoch einen in hohem Maße vierteiligen Arbeits- und Regelungsbereich, der sich mit Hilfe der Herausbildung klarer Maßstäbe, die mit der Schaffung von Pauschalen entstünden, deutlich effektiver werde verändern lassen.
- 127** Das Ressort hat weiter darauf hingewiesen, dass die gemeinsame Datenbasis der Vergleichsstädte bisher keine absolute Zuverlässigkeit erreicht hätte. Noch nicht alle Daten seien sicher. So trügen die Daten zum Bereich der einmaligen Leistungen zwar zur Beschreibung der Lage in den Städten bei, eine genaue Einschätzung der quantitativen Unterschiede sei seriös jedoch nicht möglich. Wegen der erst 1997 vorgenommenen Umstellung von der Stichtagsbetrachtung auf eine Jahresdurchschnittsbetrachtung müsse bei der im Kennzahlenvergleich in der Zeitreihe ab 1995 dargestellten Ausgabenentwicklung mit Ungenauigkeiten von plus/minus 5 % gerechnet werden. Aus diesem Grunde sei es unseriös, bestimmte Einsparpotentiale aus dem Städtevergleich abzuleiten.

- 128** Der Rechnungshof hat die Argumentation des Sozialressorts nicht geteilt. Die mit dem Hinweis auf die Pauschalierung der sonstigen Einmalhilfen zum Ausdruck kommende abwartende Haltung widerspricht dem auch vom Ressort anerkannten dringenden Handlungsbedarf. Zu der in der Ressortstellungnahme angesprochenen Rechtsverordnung der Bundesregierung zur Pauschalierung von Leistungen, von der auch Vorgaben zur Höhe von Pauschalen erwartet wurden, ist es bis heute nicht gekommen. Vielmehr ist zwischenzeitlich in das BSHG eine Experimentierklausel aufgenommen worden (vgl. Tz. 115). Die modellhafte Erprobung der Pauschalierung ist längerfristig angelegt, so dass mit tragfähigen Ergebnissen in einer unter fiskalischen Gesichtspunkten hinnehmbaren Zeit nicht gerechnet werden kann.
- 129** Der Rechnungshof ist daher unverändert der Auffassung, dass es zunächst um die zeitnahe Absenkung des vergleichsweise hohen Leistungsstandards bei den sonstigen Einmalhilfen gehen muss (s. bereits Tz. 118 f.). Nur, wenn durch die Höhe der Pauschale das Einsparvolumen im Bereich der sonstigen Einmalhilfen von jährlich rd. 22,5 Mio. DM näherungsweise erreicht werden kann, könnte aus fiskalischer Sicht die Teilnahme Bremens an der modellhaften Erprobung der Pauschalierung in Betracht kommen (vgl. Tz. 115).
- 130** Den Hinweis des Ressorts zur unsicheren Datenlage wegen der Umstellung von Stichtags- auf Jahresdurchschnittsbetrachtungen hat der Rechnungshof nicht verstanden. Abgesehen davon, dass der vom Ressort genannte Unsicherheitsfaktor von 5 % das errechnete Einsparpotential von 22,5 Mio. DM nicht wesentlich nach oben oder unten verändern würde, ist insbesondere nicht erkennbar, in welchem Zusammenhang dieser Faktor mit dem Rechenwerk des Rechnungshofs stehen soll. Er mag bei Vorjahresvergleichen zur Ermittlung von Ausgabenentwicklungen von Bedeutung sein, nur hat diese Frage bei der Errechnung der möglichen Einsparungen keine Rolle gespielt. Vielmehr basieren die Berechnungen des Rechnungshofs ausschließlich auf validen Zahlen des Jahres 1997, die vom Ressort auch nicht bezweifelt worden sind. Da zudem der überschlägige Vergleich mit Bremerhaven die vom Rechnungshof bezifferte Größenordnung des denkbaren Einsparpotentials bestätigt hat, besteht kein Grund, eine unsichere Datenlage zu unterstellen.
- 131** Insgesamt hat das Ressort keine annehmbaren Gründe genannt, die aus fiskalischer Sicht gegen eine alsbaldige Absenkung der sonstigen Einmalhilfen sprechen. Auch das Argument, eine Veränderung der Bewilligungspraxis sei nur in einer hohen Vielzahl von einzelnen Schritten umsetzbar, ist nicht stichhaltig. Jedenfalls hat es viele Vergleichsstädte - aber insbesondere auch Bremerhaven - nicht davon abgehalten, Ausgaben im Bereich der sonstigen Einmalhilfen zeitnah zu reduzieren.
- 132** In einer Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts hat das Ressort erstmals ergänzend angemerkt, dass örtliche Besonderheiten eine wesentliche Ursache des eher hohen Ausgabenniveaus sein dürften. Erfahrungsgemäß seien die Hilfeempfänger in Bremen auf Grund intensiver Beratungstätigkeit von Initiativen und Verbänden über ihre Ansprüche gut informiert. Auf der anderen Seite stehe wegen knapper Personalressourcen wenig Zeit für die erforderliche Prüfung von Einzelanträgen zur Verfügung. Die Forderung, mit „Sofortmaßnahmen“ z. B. das Duisburger Niveau zu erreichen, lasse die Frage nach ihrem Realitätsgehalt offen. Realistischer sei das Ziel, den Durchschnitt der Vergleichsstädte zu erreichen.
- 133** Um auf diesem Wege voranzukommen, habe das Amt für Soziale Dienste den Sachleistungskatalog überarbeitet. Die Neufassung solle in Kürze in Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus sei vorgesehen, die Bewilligungspraxis zu verbessern. Da dies unter der gegenwärtigen Personalsituation nicht zu bewältigen sei, solle - verbunden mit zusätzlichem Personaleinsatz - in einem Stadtteil ein Modellversuch durchgeführt werden, der u. a. bei Anträgen auf einmalige Hilfen zur Bedarfsprüfung verpflichtend Hausbesuche der Sozialhilfesachbearbeiter vorsehe. Dieser Umsteuerungsprozess koste jedoch Zeit und sei nur bedingt steuerbar. Sobald es die Datenlage ermögliche, solle darüber hinaus das Problembewusstsein in den Dienststellen der Sozialhilfeverwaltung für die dort veranlassten Ausgaben für einmalige Leistungen und deren Entwicklung dadurch geschärft werden, dass sie regelmäßig über die in ihrem Bereich bewilligten Gesamtbeträge informiert würden. Den Ist-Ausgaben solle ein angemessener Sollbetrag gegenübergestellt werden.



- 134** Festzustellen ist, dass das Ressort mit diesen Ankündigungen erstmals einen Schritt in die vom Rechnungshof empfohlene Richtung getan hat. Allerdings ist von den geplanten Maßnahmen allenfalls die Neufassung des Sachleistungskatalogs geeignet, kurzfristig Einsparungen zu erbringen. Dem Rechnungshof sind hierzu noch keine Einzelheiten bekannt, so dass es nach Veröffentlichung des Katalogs darauf ankommen wird, durch einen Abgleich mit dem Leistungskatalog z. B. der Stadt Bremerhaven festzustellen, ob das Leistungsniveau in Bremen hinreichend abgesenkt worden ist.
- 135** Die anderen vom Ressort genannten Maßnahmen können dagegen nur mittelfristig wirken. Den Hinweis des Ressorts auf einen geplanten Modellversuch, der zur Bedarfsprüfung bei Anträgen auf einmalige Leistungen verpflichtend Hausbesuche durch die Sozialhilfesachbearbeiter vorsieht, hat der Rechnungshof so gedeutet, dass das Ressort einen speziellen Ermittlungsdienst nach dem Vorbild u. a. der Stadt Bremerhaven (s. hierzu Tz. 123) nicht einrichten will. Zwar begrüßt es der Rechnungshof, dass derartige Bedarfsprüfungen eingeführt werden sollen, er fragt sich jedoch, warum dies nicht sofort und flächendeckend geschieht. Die Erfolge von Bedarfsprüfungen bei Anträgen auf einmalige Leistungen sind aus anderen Städten hinlänglich bekannt. Hierzu bedarf es keiner modellhaften Erprobung. Hinzu kommt, dass diese lediglich in einem Stadtteil durchgeführt werden soll, so dass die zu erwartenden Einsparerfolge über eine unnötig lange Zeit ausbleiben. Die als Grund für die Erprobung vom Ressort genannten knappen Personalressourcen rechtfertigen dieses Vorgehen jedenfalls nicht, weil Bedarfsprüfungen und Hausbesuche bereits heute in das Zeitkontingent der Sozialhilfesachbearbeiter eingerechnet sind.
- 136** Der Rechnungshof ist daher der Auffassung, dass die neue Praxis sofort und flächendeckend eingeführt werden kann und - angesichts der zu erwartenden Einsparerfolge - auch muss. Er ist im Übrigen unverändert der Auffassung, dass der Einrichtung eines speziellen Ermittlungsdienstes nach dem Vorbild der Stadt Bremerhaven - in Bremen ggf. bezirklich gegliedert - der Vorzug gegeben werden sollte, weil so die positiven Effekte einer Spezialisierung genutzt werden können und ein unnötiges Konfliktpotential im Verhältnis zwischen Sozialhilfesachbearbeiter und Hilfeempfänger vermieden wird. Darüber hinaus kann die Gleichbehandlung der Antragsteller besser sichergestellt werden, weil nur vergleichsweise wenige Sachbearbeiter die Anträge auf einmalige Leistungen prüfen.
- 137** Das Ressort hat nicht begründet, warum die vom Rechnungshof eingeforderte Angleichung des Leistungsniveaus an das der Städte Duisburg und Bremerhaven ein unrealistisches Ziel sei. Jedenfalls kann der Hinweis des Ressorts auf unterschiedliche örtliche Bedingungen bezüglich Beratungsinfrastruktur und Personalausstattung dafür als Begründung nicht herhalten. Ein Blick auf Bremerhaven ist hilfreich. Auch dort gibt es die vom Ressort beschriebene Problematik, sogar verschärft durch noch knappere Personalressourcen als in Bremen. Dennoch ist es der Stadt Bremerhaven sukzessive gelungen, die Ausgaben für die sonstigen Einmalhilfen in einer Größenordnung abzusenken, dass sie neben Duisburg inzwischen als Referenz und damit Messlatte für in Bremen mögliche Einsparungen dienen kann.

#### **4.2 Kennzahlbereich „Unterhalt“**

- 138** Unterhaltsansprüche gehen einem Anspruch auf Sozialhilfe vor. Die Realisierung dieser Ansprüche ist deshalb fiskalisch von hoher Bedeutung. Zum einen geht es um Einnahmen als Folge der Heranziehung Unterhaltspflichtiger, zum anderen um vermiedene Sozialhilfeausgaben durch Anrechnung von Unterhaltsleistungen auf die laufende HLU.

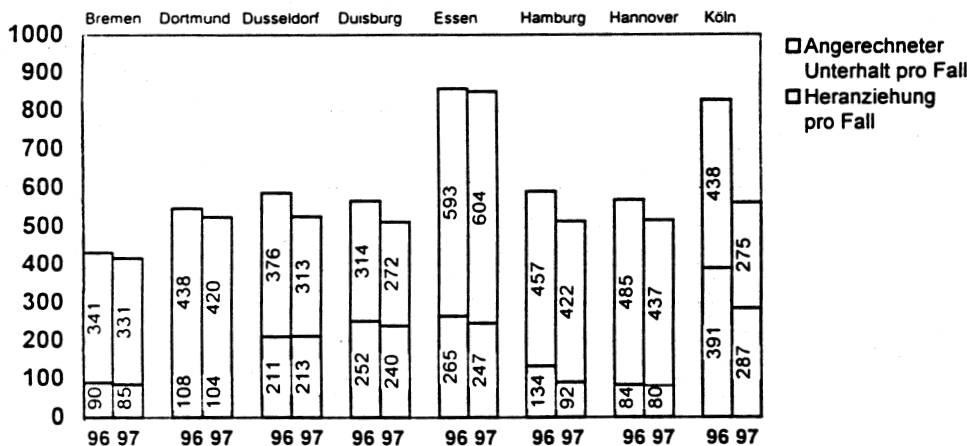
Beim sog. angerechneten Unterhalt zahlt der Unterhaltspflichtige Unterhalt direkt und laufend an den unterhaltsberechtigten Sozialhilfeempfänger. Diese Leistung wird im Sinne eines Einkommens des Hilfeempfängers vom Brutto-Sozialhilfebedarf abgezogen und führt insoweit zu einer Minderung der Sozialhilfeausgaben. Bei der Heranziehung hingegen zahlt der Unterhaltspflichtige aus unterschiedlichen Gründen nicht direkt und laufend an den unterhaltsberechtigten Sozialhilfeempfänger. Der Sozialhilfeträger gewährt Sozialhilfe in voller Höhe und versucht nachträglich, auf Grund des vom Hilfeempfänger auf ihn kraft Gesetzes übergegangenen Unterhaltsanspruchs Leistungen vom Unterhaltspflichtigen einzuziehen. Einnahmen aus der Heranziehung fließen einer Einnahmehaushaltsstelle zu.

- 139** Auch im Benchmarking wird der Kennzahlbereich „Unterhalt“ unter diesen zwei Aspekten betrachtet. Das Zahlenwerk aus beiden Teilbereichen bildet sowohl für sich als auch in der Addition die Vergleichswerte im Kennzahlbereich „Unterhalt“ . Das im Benchmarking 1996 und 1997 für den Teilbereich „Angerechneter Unterhalt“ jeweils festgestellte gute Ergebnis Bremens (lt. Benchmarking-Bericht des Ressorts „Spitzenposition“) weicht von den Werten der meisten Vergleichsstädte auffällig ab. Dieses - wie auch das schlechte Abschneiden Bremens im zweiten Teilbereich „Heranziehung zum Unterhalt“ - war Grund für den Rechnungshof, den Gesamtbereich „Unterhalt“ eingehender zu betrachten.
- 140** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Sozialressort im Benchmarking für die Ermittlung der Kennzahl „Angerechneter Unterhalt“ unrichtige Zahlen gemeldet hat. Es ist eindeutig, dass in den von Bremen für 1996 und 1997 aufgegebenen Werten auch Zahlungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) enthalten sind. Derartige Leistungen - darauf hatten sich die Vergleichsstädte ausdrücklich verständigt - sollten jedoch bereits ab dem Vergleichsjahr 1996 nicht mehr berücksichtigt werden, weil sie als Vorschussleistungen des Staates kein Unterhalt im Sinne des Kennzahlenvergleichs sind.
- 141** Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, alsbald dafür Sorge zu tragen, dass UVG-Zahlungen im eingesetzten Programmsystem PROSOZ einheitlich gekennzeichnet werden, weil nur so eine Vermischung von UVG-Leistungen und angerechneten Unterhaltszahlungen auszuschließen ist. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass - solange eine hinreichend abgesicherte Datenlage nicht besteht - im weiteren Benchmarking (auf jeden Fall in dem für das Jahr 1998) für den Teilbereich „Angerechneter Unterhalt“ keine bremischen Daten mehr in den Städtevergleich einfließen dürfen.
- 142** Das Ressort wird mit Hilfe des als Ersatz für das PROSOZ-System vorgesehenen DV-Verfahrens SOLID die UVG-Zahlungen herausrechnen. Eine Lösung für die Übergangszeit hat das Ressort in Aussicht gestellt.
- 143** Das Sozialressort hätte erkennen müssen, dass die in der PROSOZ-Statistik ausgewiesenen Zahlen für angerechneten Unterhalt auch UVG-Leistungen enthalten. Selbst wenn man die Meldung unrichtiger Zahlen bei der erstmaligen Kennzahlbildung im Jahre 1996 noch als „Büroversehen“ entschuldigt, hätte die Fachabteilung spätestens bei Vorliegen der für Bremen im Bereich „Angerechneter Unterhalt“ auffällig guten Benchmarking-Ergebnisse für das Jahr 1997 den Fehler erkennen müssen.
- 144** Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass es bereits selbst vermutet habe, dass die im Benchmarking angegebenen Zahlen Bremens hinsichtlich des angerechneten Unterhalts fehlerhaft sein könnten. Daher sei schon im Juni 1998 ein entsprechender Überprüfungsauftrag an das Rechenzentrum (ID-Bremen) gerichtet worden.
- 145** Der Rechnungshof fragt sich dann allerdings, warum das Ressort noch zwei Monate später die fehlerhaften Zahlen ohne jeden erläuternden Hinweis in seinem Benchmarking-Bericht veröffentlicht hat.
- 146** Der Rechnungshof hat weiter untersucht, wie das Benchmarking-Ergebnis für Bremen ausgefallen wäre, wenn dem Vergleich fehlerfreie bremische Zahlen zu Grunde gelegen worden wären; denn nur auf diese Weise konnte dem Ressort ein möglicher bestehender dringlicher Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Er hat daher versucht zu ermitteln, in welchem Umfang der Gesamtbetrag für angerechneten Unterhalt (im Benchmarking-Bericht mit mtl. 2,06 Mio. DM angegeben) unrichtigerweise UVG-Zahlungen enthält. Hierzu hat er im Rahmen einer Aktenanalyse im Bereich der Wirtschaftlichen Hilfen des Amtes für Soziale Dienste in den Stadtteilen Neustadt, Woltmershausen, Vahr und Walle rd. 800 Akten durchgesehen, von denen er schließlich insgesamt 150 Akten, in denen Unterhalt angerechnet wurde, näher ausgewertet hat.
- 147** Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass 59,3 % des angerechneten Unterhalts auf UVG-Zahlungen entfallen. Dies bedeutet, dass lediglich 40,7 % des in der PROSOZ-Statistik ausgewiesenen Gesamtbetrages von 2,06 Mio. DM, mithin 838.420 DM angerechneter Unterhalt im Sinne des Benchmarkings gewesen wären. Dieser Betrag stellt auf Grund des relativ geringen Stichprobenumfanges nur eine Größenordnung dar, hat aber eine hinreichend große Richtigkeit, um daran einen Handlungsbedarf messen zu können. Genaue Zahlen wird es erst später durch fehlerfreie maschinelle Auswertungen geben (vgl. Tz. 141 f.).

148

Der Rechnungshof hat den per Stichprobe aus den 150 Sozialhilfefällen ermittelten Wert von mtl. 838.420 DM in den Städtevergleich übernommen und eine neue Berechnung mit einem Vorjahresvergleich (1996/97) durchgeführt. Dabei zeigt sich das folgende Bild:

**Benchmarking (West): Einnahmen aus der Heranziehung zum Unterhalt und vermiedene Ausgaben durch Anrechnung von Unterhalt im Vorjahresvergleich pro Fall in DM**



149

Das Diagramm verdeutlicht, dass - bei Gleichsetzung des Stichprobenergebnisses mit einer 100-%-Auswertung - Bremen im Kennzahl-Bereich „Unterhalt“ die vermeintliche „Spitzenposition“ verloren hat und zum Benchmarking-Verlierer geworden ist. Die Berechnung zeigt darüber hinaus, dass in Bremen - anders als im Benchmarking-Bericht dargestellt - im Jahre 1997 sogar noch ein weiterer Rückgang der Einnahmen pro Fall eingetreten ist. Auch 1998 sind keine Verbesserungen erzielt worden, obwohl im Haushalt 1998 eine globale Mehreinnahme veranschlagt worden war, die durch eine verstärkte Heranziehung Unterhaltspflichtiger erreicht werden sollte. Es müssen daher dringend Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation ergriffen werden. Anders als beim angerechneten Unterhalt, dessen Umfang kaum beeinflussbar erscheint, ergibt sich ein zwingender Handlungsbedarf bei der „Heranziehung zum Unterhalt“.

150

Zur Ermittlung der in Bremen erreichbaren Einnahmesteigerung hat der Rechnungshof die jährlichen Einnahmen der Stadt Köln als Benchmarking-Sieger im Teilbereich „Heranziehung zum Unterhalt“ (s. Grafik in Tz. 148) zu Grunde gelegt. Die dort im Jahre 1997 erzielten Einnahmen liegen mit 287 DM pro Fall mehr als deutlich über dem bremischen Wert von rechnerisch 85 DM. Nimmt man Köln als auch von Bremen zu erreichende Größe, so ergäben sich Mehreinnahmen von rd. 6 Mio. DM jährlich.

151

Das Ressort hat die Richtigkeit der Vergleichsberechnungen mit der Stadt Köln bezweifelt. Köln gehe wegen des Abbaus der Altfälle, der zurückgehenden Zahlungsfähigkeit der Unterhaltsschuldner sowie wegen der Erhöhung des sog. Selbstbehalts von einem Rückgang der Einnahmen aus, der sich im Jahre 1998 bereits gezeigt habe. Insofern sei die vom Rechnungshof dargelegte Erhöhung der Einnahmen um jährlich 6 Mio. DM nicht richtig. Im Übrigen sei es nicht möglich, diese Einnahmeverbesserung mit dem vorhandenen Personal zu erzielen. Nach Informationen aus Köln seien dort im Jahr 1997 noch 112 Kräfte im Bereich der Heranziehung zum Unterhalt tätig gewesen. Umgerechnet für Bremen würde dies im Personalbereich eine Bereitstellung von rund 60 Sachbearbeitern für die Heranziehung in der Sozialhilfe bedeuten. Aus dem vorhandenen Personal werde von der Fachabteilung des Ressorts von 35,5 Kräften für die Heranziehung ausgegangen. Um einem Vergleich mit Köln standzuhalten, müssten in Bremen mithin rd. 24,5 Sachbearbeiter zusätzlich eingesetzt werden.

152

Die Zweifel des Ressorts an der Höhe der vom Rechnungshof als erreichbar eingeschätzten Mehreinnahmen wären berechtigt, wenn sich tatsächlich herausstellen sollte, dass die Einnahmen aus der Heranziehung zum Unterhalt wegen Veränderung der Rahmenbedingungen (z. B. zurückgehende Zahlungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen und Erhöhung des Selbstbehalts) allgemein sinken. Damit würde sich zwangsläufig auch die mögliche Einnahmeerhöhung reduzieren. Der Rech-

nungshof hat bei seiner Berechnung nur die Ergebnisse des Jahres 1997 zu Grunde legen können. Wie die allgemeine Entwicklung der Einnahmen verlaufen ist und welche Stadt im Benchmarking-Jahr 1998 die besten Werte vorzuweisen hat, wird sich in Kürze zeigen, wenn die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 1998 veröffentlicht werden. Erst dann kann eine aktuelle Betrachtung angestellt werden.

- 153** Die vom Ressort vorgenommene vergleichende Personalbedarfsberechnung für die Aufgabe „Heranziehung zum Unterhalt“ lässt außer Acht, dass die Unterhaltssachbearbeiter in Köln - anders als in Bremen - teilweise auch die Heranziehung nach dem UVG bearbeiten. Von daher ist der Vergleich an sich nicht zulässig. Ungeachtet dessen berücksichtigt die Berechnung des Ressorts nicht den aktuellen Stand. Die Stadt Köln hat inzwischen erkannt, dass die Personalstärke im Unterhaltsbereich drastisch reduziert werden muss. Künftig werden dort lediglich noch 44,5 Stellen zur Verfügung stehen. Ausgehend vom Fallbestand in Köln bedeutet dies in der Umrechnung auf Bremen, dass rd. 34 Stellen für die spezialisierte Heranziehung zum Unterhalt im Bereich der Wirtschaftlichen Sozialhilfe benötigt würden. Entsprechende Personalkapazität ist bereits vorhanden (vgl. Tz. 151). In den 34 Stellen ist der Personalbedarf für die Heranziehung nicht gesteigert Unterhaltspflichtiger ( s. hierzu Tz. 160 und Tz. 166 f.) enthalten.
- 154** Der Rechnungshof ist sich darüber im Klaren, dass dies nur eine überschlägige Betrachtung ist, die zudem unterstellt, dass Köln seine hohen Einnahmen im Jahr 1997 auch mit diesem abgesenkten Personalbestand erreicht hätte. Wegen der genannten Unsicherheiten hat er noch einen Vergleich mit der Stadt Düsseldorf vorgenommen. Auch dort werden gute Ergebnisse erzielt, zudem in einer Organisationsform (zentral für die Gesamtstadt), die auch das Ressort für Bremen anstrebt (vgl. Tz. 161). Würde man die dortige Personalausstattung auf Bremen übertragen, ergäbe sich für Bremen ein Bedarf von rd. 35 Stellen. Insgesamt ist somit festzustellen, dass es dem Ressort möglich sein müsste, die vom Rechnungshof errechnete Einnahmeverbesserung von jährlich bis zu 6 Mio. DM mit dem vorhandenen Personal von 35,5 Kräften zu erreichen.
- 155** Zur Erreichung des Einsparziels muss die Unterhaltssachbearbeitung in Bremen neu organisiert werden. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die vermeintlich guten Benchmarking-Ergebnisse seit zwei Jahren verhindert haben, notwendige - an sich vom Ressort auch geplante - organisatorische Veränderungen bei der Heranziehung Unterhaltspflichtiger zu erreichen. Auf Grund der Ergebnisse im Kennzahlbereich „Unterhalt“ hatten das für Unterhaltsfragen zuständige Fachreferat der senatorischen Dienststelle und das Amt für Soziale Dienste noch bis Anfang November 1998 die Einleitung organisatorischer Änderungen zur Verbesserung der Einnahmesituation unterlassen. Dadurch konnten zumindest zusätzliche Einnahmen, die im Jahre 1998 mit 1 Mio. DM eingeplant waren, nicht erzielt werden. Die Ressortplanung sah vor, die Unterhaltssachbearbeitung aus der in Bremen praktizierten ganzheitlichen Sozialhilfesachbearbeitung herauszulösen und in eine spezialisierte Aufgabenwahrnehmung auf Arbeitsgruppen- oder Stadtteilenebene zu überführen. Hierzu waren zwischen 1996 und 1997 in mehreren Stadtteileneinheiten Modellversuche durchgeführt worden.
- 156** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die „richtige“ Organisationsform entscheidend die Höhe der erzielbaren Einnahmen bestimmt. Die Ergebnisse des Städtevergleichs, ergänzend dazu eingeholte Informationen über die Organisation der Unterhaltssachbearbeitung in den anderen Vergleichsstädten sowie die Erfahrungen aus den Modellversuchen in mehreren Stadtteileneinheiten des Amtes für Soziale Dienste machen deutlich, dass mit dem vom Ressort bisher favorisierten kleinräumigen Ansatz (Spezialisierung auf Arbeitsgruppen- oder Stadtteilenebene) vergleichbar hohe Einnahmen, wie sie z. B. die Städte Köln, Düsseldorf und Duisburg erzielen, nicht erreicht werden können. Notwendig ist es vielmehr, nach dem Vorbild u. a. dieser Städte die Unterhaltssachbearbeitung in einer oder mehreren größeren, spezialisierten Organisationseinheiten zusammenzufassen.
- 157** Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, dies bei seinen Organisationsüberlegungen zu berücksichtigen und dabei nicht nur isoliert die „Wirtschaftliche Sozialhilfe“ zu betrachten, sondern zusätzlich die Bereiche Amtsvormundschaft, Heimhilfe sowie Wirtschaftliche Jugendhilfe einzubeziehen. Abgesehen davon, dass zumindest in den Organisationseinheiten Heimhilfe und Wirtschaftliche Jugendhilfe ebenfalls Defizite bei der Heranziehung zum Unterhalt bestehen, ist

es auch die notwendige Kommunikation- und Kooperation zwischen den genannten Diensten, die für eine umfassende organisatorische Bündelung der Unterhaltssachbearbeitung sprechen, die auch Zeitverzögerungen verhindern würde.

- 158** Die gegenwärtige Trennung der Zuständigkeit führt in einer Vielzahl von Fällen zu Doppelarbeit, Reibungsverlusten und unnötig hohem Kommunikationsaufwand. Es ist darüber hinaus nicht bürgerfreundlich, wenn sich der Unterhaltspflichtige in ein und derselben Sache mit zwei Organisationseinheiten auseinandersetzen muss, wie dies z. B. dann der Fall ist, wenn der Unterhaltsberechtigte Sozialhilfe erhält und ihm daneben ein Unterhaltsvorschuss von der „Wirtschaftlichen Jugendhilfe“ gezahlt wird. Für den Rechnungshof folgt aus all dem, dass die gegenwärtig in mehreren Organisationseinheiten des Amtes für Soziale Dienste wahrgenommene Unterhaltssachbearbeitung zusammengefasst werden sollte.
- 159** Wegen der Kommunikationsbeziehungen zur Sozialhilfesachbearbeitung könnte es sinnvoll sein, dies nach dem Vorbild der Stadt Köln nicht zentral für die Gesamtstadt zu organisieren, sondern vier spezialisierte Einheiten entsprechend der Stadtbezirksgliederung des Amtes für Soziale Dienste zu bilden. Durch die Zusammenfassung würden ausreichend große Organisationseinheiten entstehen, um künftig eine professionelle, schlagkräftige sowie organisatorisch unanfällige und damit kontinuierliche Sachbearbeitung sicherzustellen. In diese neuen Organisationseinheiten müsste die Prozessvertretung in Unterhaltsangelegenheiten eingebunden werden, die gegenwärtig - mit Ausnahme jener für den Bereich Amtsvormundschaft - vom Rechtsreferat der senatorischen Dienststelle wahrgenommen wird. Dies erscheint zur Vermeidung von Kommunikations- und Kooperationsproblemen und damit verbundenen Reibungsverlusten sowie Zeitverzögerungen notwendig. Hinzu kommt, dass die Prozessvertretung in Unterhaltssachen eine Durchführungsaufgabe ist und deshalb der operativen Ebene des Sozialressorts - mithin dem Amt für Soziale Dienste - zugeordnet sein sollte. Dies entspräche im Übrigen der bereits bestehenden Regelung im Bereich Amtsvormundschaft. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, in welcher Form die Prozessvertretung in die Unterhaltssachbearbeitung eingebunden werden kann.
- 160** Der Rechnungshof hat dem Ressort darüber hinaus die Frage gestellt, ob der in Bremen im Bereich der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen geübte Verzicht auf die Heranziehung eines Großteils sog. nicht gesteigert Unterhaltspflichtiger (Unterhaltsansprüche von Eltern gegenüber ihren Kindern und Ansprüche volljähriger, nicht in Ausbildung stehender Kinder gegenüber ihren Eltern) sachgerecht ist. Hierzu hatte der Städtevergleich gezeigt, dass von allen Vergleichsstädten der alten Bundesländer allein Bremen in diesen Fällen auf die Heranziehung verzichtet.
- 161** Das Ressort hat bestätigt, dass die vermeintlich guten Benchmarking-Ergebnisse einer beschleunigten Umsetzung des Verfahrens zur Optimierung der Heranziehung Unterhaltspflichtiger entgegengewirkt hätten. Allerdings habe es einen Handlungsbedarf bezüglich einer Spezialisierung der Unterhaltsheranziehung zu keinem Zeitpunkt verneint. Von daher sei die vom Rechnungshof durchgeführte Aktenprüfung für das weitere Verfahren hilfreich gewesen. Das Ressort befürworte grundsätzlich eine zentrale Unterhaltssachbearbeitung. Diese sei jedoch aus personellen und organisatorischen Gründen realistischerweise nur schrittweise umsetzbar. In der Wirtschaftlichen Sozialhilfe habe das Ressort den ersten Schritt getan. Das Mitbestimmungsverfahren für eine Spezialisierung auf Stadtteilebene sei inzwischen abgeschlossen, so dass mit der Umsetzung begonnen werden könne.
- 162** An die vom Rechnungshof empfohlene Zusammenfassung aller Heranziehungsaufgaben des Amtes für Soziale Dienste in einer Organisationseinheit denke das Ressort nicht. Vielmehr habe es zur Weiterentwicklung der Spezialisierung in den Bereichen des Sozialdienstes Beistandschaft, Amtsvormundschaft/Amtspflegschaft und Unterhalt für Minderjährige, der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie der Heimhilfe eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Prozessvertretung solle wegen der geringen Personalstärke und der hohen Spezialisierung zunächst in der senatorischen Dienststelle verbleiben.
- 163** Der Rechnungshof hat die Zielsetzung des Ressorts, eine zentrale Organisationsform für die Heranziehung zum Unterhalt umzusetzen zwar begrüßt, sich jedoch gefragt, warum dies nur schrittweise möglich sein soll und warum als Vorstufe zur Zentralisierung ein Organisationsansatz gewählt wurde, dessen Nachteile alle-

mein bekannt sind. Das Ressort muss wissen, dass die vom ihm als erste Stufe der Neuorganisation beschriebene kleinräumige Spezialisierung (Arbeitsgruppen- oder Stadtteilebene) in anderen Städten gescheitert ist. Auch die von ihm selbst zwischen 1996 und 1997 in mehreren Stadtteileinheiten des Amtes für Soziale Dienste durchgeführten Modellversuche zur spezialisierten Unterhaltssachbearbeitung weisen auf die organisatorische Anfälligkeit und mangelnde Effektivität und Effizienz derart kleiner Organisationseinheiten hin.

- 164** Hintergrund für die nicht nachvollziehbare und zögerliche Vorgehensweise des Ressorts sind dem Vernehmen nach Vorbehalte der Personalvertretungen, die eine Herabgruppierung der Sozialhilfesachbearbeiter für den Fall fürchten, dass die Unterhaltssachbearbeitung aus der gegenwärtig ganzheitlichen Sachbearbeitung herausgelöst wird. Hierzu hat der Rechnungshof festgestellt, dass in allen Vergleichsstädten, die die Unterhaltssachbearbeitung spezialisiert haben, diese Folge nicht eingetreten ist. Dies trifft auch für Bremerhaven zu. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, diese Frage mit dem für Personalangelegenheiten zuständigen Senator für Finanzen verbindlich abzuklären, um die jetzt vorhandenen Ängste in der Mitarbeiterschaft und bei Personalräten zu beenden und damit den Weg frei zu machen für die rasche Umsetzung einer sachgerechten Organisationslösung.
- 165** Der Rechnungshof ist auf Grund der Ergebnisse des Städtevergleichs unverändert der Auffassung, dass mit kleinräumigen organisatorischen Lösungen auf Arbeitsgruppen- oder Stadtteilebene eine nennenswerte Erhöhung der Einnahmen nicht erreichbar ist. Auch ist er weiterhin davon überzeugt, dass die organisatorische Zusammenfassung aller Heranziehungsaufgaben des Ressorts aus den in Tz. 157 ff. genannten Gründen sinnvoll ist.
- 166** Wegen des teilweisen Verzichts auf die Heranziehung nicht gesteigert Unterhaltspflichtiger (s. hierzu Tz. 160) hat das Ressort auf ein laufendes Projekt des Deutschen Vereins zum Thema Heranziehung Unterhaltspflichtiger hingewiesen. Eine Arbeitsgruppe, in der das Sozialressort vertreten sei, überarbeite gegenwärtig die vom Deutschen Verein herausgegebenen Empfehlungen zur Heranziehung Unterhaltspflichtiger. In diesem Zusammenhang werde auch die Zweckmäßigkeit der Heranziehung nicht gesteigert Unterhaltspflichtiger geprüft. Das Ergebnis stehe kurz bevor und solle abgewartet werden. Das Ressort beabsichtige, sich an den Ergebnissen der Arbeitsgruppe zu orientieren.
- 167** Der Rechnungshof hat diesen Hinweis zur Kenntnis genommen. Er geht davon aus, dass Bremen künftig keinen Alleingang mehr in der Frage des Verzichts auf die Heranziehung nicht gesteigert Unterhaltspflichtiger unternimmt, sondern sich der bundesweiten Praxis anschließt.

## **5. Schlussbemerkung**

- 168** Die Auseinandersetzung mit den Benchmarking-Ergebnissen in den Kennzahlbereichen „Einmalige Leistungen“ und „Unterhalt“ hat gezeigt, dass der Sozialhilfehaushalt der Stadtgemeinde Bremen in einer beachtlichen Größenordnung entlastet werden könnte. Die Höhe möglicher Minderausgaben (bis zu 32,5 Mio. DM jährlich) und Mehreinnahmen (bis zu 6 Mio. DM jährlich) erfordern nach Auffassung des Rechnungshofs alsbaldige Entscheidungen des Ressorts.

Aus Sicht des Rechnungshofs darf es in Bremen grundsätzlich kein höheres Leistungsniveau als in anderen vergleichbaren Städten geben. Dies ist insbesondere wegen der extremen Haushaltsnotlage Bremens nötig. Zusätzlich muss bedacht werden, dass durch höhere Sozialhilfeleistungen - insbesondere im Vergleich zu den niedersächsischen Umlandgemeinden und Bremerhaven- sowie durch eine zögerliche Heranziehung Unterhaltspflichtiger eine insoweit vermeidbare Anziehungskraft Bremens besteht.

## **Jugend und Soziales**

### **Persönliches Assistenzprogramm**

**Körperlich behinderten Schülerinnen und Schülern werden im Rahmen des vom Senat beschlossenen Persönlichen Assistenzprogramms Assistenzkräfte für die Dauer des Besuchs einer allgemein bildenden Schule zur Seite gestellt, um ihnen diesen Schulbesuch überhaupt zu ermöglichen.**

**Der Rechnungshof hat neue Regelungen insbesondere hinsichtlich der Bemessung der Betreuungszeiten für die Assistenzkräfte gefordert. Bei gleich bleibenden Fallzahlen würde die Umsetzung seiner Forderungen zu geringeren Ausgaben in einer Größenordnung von über 400 TDM führen, ohne dass die Qualität des Programms beeinträchtigt würde.**

### **1. Vorbemerkungen**

- 169** Gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 3 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) haben die Sozialhilfeträger schulpflichtigen behinderten Schülerinnen und Schülern die „angemessene Schulbildung, vor allem im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und durch Hilfe zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu“ im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte zu ermöglichen. Auf Beschluss des Senats der Freien Hansestadt Bremen wurden im Jahr 1990 auf der Grundlage dieser Vorschrift für den Einsatz von Betreuungskräften zur persönlichen Assistenz von körperbehinderten Schülerinnen und Schülern, die an allgemein bildenden Schulen unterrichtet werden sollen, Haushaltsmittel bereitgestellt. Die Organisation dieses Persönlichen Assistenzprogramms (PA) liegt beim Bildungsressort. Es hat mit einem freien Träger einen Kooperationsvertrag geschlossen, wonach dieser die Auswahl, Anstellung und den Einsatz von fachlich qualifizierten Assistenzkräften übernommen hat. Finanziert werden diese aus Mitteln des Sozialressorts. Es hat in Abstimmung mit dem Bildungsressort eine fachliche Weisung zum PA erlassen. Danach stellt die Schule die entsprechenden Anträge bei den für die Bewilligung dieser Leistung zuständigen Wirtschaftlichen Hilfen des Amtes für Soziale Dienste.
- 170** Die Ausgaben für das PA sind seit 1991 von rd. 221 TDM auf rd. 2,7 Mio. DM im Jahre 1997 stetig gestiegen. 1998 sind sie auf rd. 2,3 Mio. DM gesunken.
- 171** Der Rechnungshof hat die Akten von 30 der insgesamt 46 Schülerinnen und Schüler geprüft, denen das Amt für Soziale Dienste im Schuljahr 1997/98 eine persönliche Assistenzkraft bewilligt hat.

### **2. Prüfungsfeststellungen und Forderungen des Rechnungshofs**

- 172** Der Rechnungshof hat anerkannt, dass das PA geeignet ist, den Rechtsanspruch körperbehinderter Schülerinnen und Schüler auf angemessene Schulbildung zu gewährleisten. Seine Prüfung der Einzelfälle hat insbesondere Folgendes ergeben:
- Die Arbeitszeit der persönlichen Assistenzkräfte wurde nach Schulstunden (45 Minuten) und nicht nach Zeitstunden (60 Minuten) berechnet. Die Berechnung der Arbeitszeit nach Schulstunden ist jedoch nur für unterrichtendes Personal vorgesehen. Hierzu gehören die persönlichen Assistenzkräfte nicht. Wäre die Arbeitszeit nach Zeit- und nicht nach Schulstunden berechnet worden, hätten in den geprüften Fällen rd. 112 TDM weniger aufgewendet werden müssen.
  - Persönliche Assistenzkräfte betreuen die Schülerinnen und Schüler nur während der Schulzeiten. Sie erhalten aber eine Vergütung für 52 Wochen der pro Schulwoche ermittelten Stunden. Damit werden die gesamten rd. 12 Wochen Schulferien bezahlt, obwohl die persönlichen Assistenten nur einen tariflichen Anspruch auf sechs Wochen Urlaub haben. Die Ressorts begründen die Bezahlung für die gesamte Dauer der Ferien damit, dass mit der Vergütung der Zeitaufwand für außerhalb der Schulzeiten liegenden Tätigkeiten wie z. B. Elternabende, Lehrergespräche und Klassenfahrten abgegolten sei.  
  
Für vergleichbare nicht unterrichtende Berufsgruppen im Schuldienst wie z. B. Erzieher werden nach Kenntnis des Rechnungshofs jedoch nur drei Ferienwochen zusätzlich zum Urlaub als Ausgleich für außerhalb der normalen Arbeitszeiten liegende Tätigkeiten gewährt. Der Rechnungshof hat gefordert, die Arbeitszeitregelung für nicht unterrichtendes Personal auch auf die persönlichen Assistenzkräfte zu übertragen. In den geprüften Fällen hätten Ausgaben in Höhe von rd. 85 TDM vermieden werden können.
  - In einigen Fällen wurden die Schülerinnen und Schüler vom persönlichen Assistenten zur Schule und nach Hause begleitet. Auch die Wegezeiten wurden für 52 Wochen im Jahr bezahlt. Der Rechnungshof hat gefordert, dass für

Wegezeiten keine Anerkennung der über den normalen Urlaubsanspruch hinausgehenden Ferienzeiten erfolgen dürfe, weil Wegezeiten in keinem Zusammenhang mit außerhalb der Schulzeiten liegenden Tätigkeiten stehen. Wäre so verfahren worden, hätten in den geprüften Fällen weitere Ausgaben in Höhe von rd. 22 TDM vermieden werden können.

- In zwei der geprüften Fälle wurde über die notwendige Betreuung im Rahmen des PA hinaus noch ein pflegerischer Bedarf im Rahmen der persönlichen Assistenz anerkannt und in Höhe von rd. 6 TDM bezahlt. Der Rechnungshof hat gefordert, diesen Bedarf im Rahmen des PA nicht mehr zu finanzieren. Denn der Bedarf an Pflege ist aus Mitteln der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) zu bestreiten.
- In zwei Fällen haben körperbehinderte Schüler, die eine Sonderschule für Körperbehinderte besuchen, Leistungen nach dem PA in Höhe von insgesamt rd. 128 TDM erhalten, obgleich das PA das ausdrückliche Ziel hat, den Besuch einer Sonderschule zu vermeiden und den Besuch einer Regelschule zu ermöglichen. Der Rechnungshof hält auch eine ausnahmsweise Anwendung des PA in diesen Fällen nicht für gerechtfertigt. Denn es besteht gemäß § 22 des Bremischen Schulgesetzes eine Verpflichtung des Bildungsressorts, die Versorgung von körperbehinderten Schülern während des Schulbesuchs in einer Sonderschule anzubieten.
- In mehreren Fällen sind seitens der Schulen mehr Stunden beantragt und daraufhin von den Sozialhilfedienststellen bewilligt worden als nach der Stundentafel an Unterricht erteilt worden ist. Die Kosten für zu viel bewilligte Stunden summieren sich in den vom Rechnungshof geprüften Fällen auf rd. 40 TDM. Warum eine zu hohe Stundenzahl beantragt worden ist, hat der Rechnungshof nicht ermitteln können. Bedienstete der Wirtschaftlichen Hilfen haben in diesen Fällen Mittel entsprechend den Anträgen bewilligt, weil ihnen die Stundentafel nicht bekannt war und sie davon ausgegangen sind, dass die Anträge nach der Stundentafel gestellt worden sind. Um dies in Zukunft zu verhindern, hat der Rechnungshof gefordert, dass korrekte Anträge zu stellen sind und von der Schule künftig die für das Antragsjahr geltende Stundentafel beizufügen ist.
- Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die persönliche Assistenz nicht in allen Fällen von einer Fachkraft hätte durchgeführt werden müssen. Z. B. war die Hilfe durch eine Fachkraft bei jüngeren Schülern anfangs notwendig, in späteren Jahren waren diese Schüler teilweise zur Selbsthilfe in der Lage, so dass nur noch unterstützende Hilfen erforderlich gewesen wären. Unterstützende Hilfen könnten u. a. auch kostengünstiger z. B. von Zivildienstleistenden durchgeführt werden.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, grundsätzlich in allen Fällen künftig zu prüfen, ob die Hilfen von einer fest angestellten Fachkraft durchgeführt werden müssen oder ob es im Einzelfall andere Möglichkeiten der persönlichen Assistenz gibt.

- 173** Wäre im Schuljahr 1997/98 bereits, wie vom Rechnungshof gefordert, verfahren bzw. wären die von ihm festgestellten Bearbeitungsfehler vermieden worden, hätten allein in den von ihm geprüften Fällen rd. 400 TDM weniger ausgegeben werden müssen. Hochgerechnet auf alle 46 Fälle hätten sich sogar Minderausgaben von rd. 600 TDM ergeben.

### **3. Stellungnahme der Behörde und Würdigung des Rechnungshofs**

- 174** Das Sozialressort hat die Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs anerkannt. Es hat mit Beginn des Schuljahres 1999/2000 eine neue fachliche Weisung erteilt. Diese fachliche Weisung berücksichtigt im Wesentlichen alle unter Tz. 44 genannten Forderungen des Rechnungshofs und ermöglicht insoweit die von ihm genannten Einsparungen im PA.
- 175** Das Sozialressort verhandele zur Zeit mit dem Bildungsressort, die Aufgabe des PA bereits zum Schuljahr 1999/2000 auf das Bildungsressort zu übertragen. Zum Berichtszeitpunkt sei allerdings erst die Übergabe der einzelnen Verwaltungsvorgänge und eine Begrenzung auf 50 Schüler in diesem Programm geregelt worden. Die Forderungen des Rechnungshofs seien mit dem Bildungsressort besprochen worden. Das Bildungsressort werde nach Übernahme des PA Verhandlungen mit



dem Träger aufnehmen, um einen neuen Kooperationsvertrag mit ihm abzuschließen. In diesem seien die vom Rechnungshof geforderten Änderungen u. a. in der Berechnung der Arbeits-, Urlaubs- und Wegezeit zu regeln. In welcher Höhe sich Einsparungen ergeben würden, könne erst ermittelt werden, wenn der Kooperationsvertrag mit dem Träger abgeschlossen sei und feststehe, welche Forderungen des Rechnungshofs letztlich vertraglich geregelt worden seien.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bildungsressort die fachliche Weisung des Sozialressorts übernimmt.

## **Gesundheit**

### **1. Krankenhausbetriebe der Stadtgemeinde Bremen**

**Die Organisationsform der vier kommunalen Krankenhausbetriebe hat sich bewährt. Durch einen Zusammenschluss sind nennenswerte wirtschaftliche Vorteile nicht zu erwarten. Den geringen Vorteilen stehen höhere Kosten der Leitungsorgane und zeitaufwendigere Entscheidungswege gegenüber, die die positiven Aspekte übertreffen.**

**Die tarifrechtliche Bewertung von Tätigkeiten bei Neuschaffungen oder Neubewertung von Funktionen ist von der Zustimmung des Gesundheitsressorts abhängig. Der Zustimmungsvorbehalt hat für die Personalabteilungen Mehrarbeit zur Folge, verzögert die Entscheidungen und ist für die Krankenhausbetriebe unwirtschaftlich, weil ihnen der Aufwand der senatorischen Dienststelle berechnet wird.**

**Im Personalbereich erbringt die SKP verschiedene Dienstleistungen für die Krankenhausbetriebe gegen Bezahlung. Die Vereinbarung kann weitgehend gekündigt werden. Die Krankenhausbetriebe können die Aufgaben kostengünstiger selbst erledigen.**

**Durch verspätete Zahlungen der Kostenträger (im Wesentlichen Krankenkassen) entstehen den Krankenhäusern Zinsverluste. Die Häuser werden durch gemeinsame Verhandlungen versuchen, fristgerechte Zahlungen zu erreichen.**

**Die Pauschalvergütung für ambulante Notfallbehandlungen ist seit 1985 unverändert, die Unterdeckung beträgt nach Ermittlungen des Rechnungshofs jährlich rd. 950 TDM. Eine Überprüfung der Pauschale ist nach der vorgesehenen räumlichen Angliederung von Kassenärztlichen Notfallambulanzen an zwei Krankenhäuser geplant.**

**Die Wahlleistungszuschläge für Ein- und Zweibettzimmer könnten von zwei Krankenhäusern erhöht werden. Die dadurch möglichen Mehreinnahmen belaufen sich auf rd. 1 Mio. DM jährlich.**

**Die Überschüsse aus dem Betrieb der Patiententelefonanlagen haben sich bei drei Krankenhäusern durch einen zu hohen Kostenansatz bei der Ermittlung der Basispflegesätze um rd. 79 TDM verringert.**

### **1. Vorbemerkungen**

**176** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vier Krankenhausbetriebe der Stadtgemeinde Bremen geprüft. Dabei hat er seine Prüfung auf die Bereiche beschränkt, in denen nach Auswertung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse sowie der Berichte der Innen- und der Trägerrevision noch Aufklärungsbedarf bestand. Ziel der Prüfung war, den Häusern Anregungen und Hinweise zur Senkung von Aufwendungen und zur Erhöhung von Erträgen zu geben.

**177** Die für die Jahre 1996 und 1997 mit den Krankenkassenverbänden vereinbarten Gesamtbudgets haben, bedingt durch das Gesetz zur Stabilisierung der Krankenhausaussgaben 1996 vom 29. April 1996 (BGBl. I S. 654), geändert durch Gesetz vom 23. Juni 1997 (BGBl. I S. 1520/1532) und durch das Beitragsentlastungsgesetz vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1631), zu erheblichen Erlösminderungen geführt. Die vier Krankenhausbetriebe haben auf die verschlechterte Ertragslage durch Kürzungen und Einsparungen auf der Aufwandseite reagiert. Neben Sparmaßnahmen im Sachmittelbereich sowie durch Hinausschieben von Instandhaltungsmaßnahmen sind die Kürzungen durch Maßnahmen insbesondere im Perso-

nalkostenbereich (Stellenstreichungen und Wiederbesetzungssperren) aufgefangen worden.

- 178** Insgesamt sind von 1996 bis 1998 über 200 Stellen gestrichen worden. Darüber hinaus sind Stellen nicht oder mit zeitlicher Verzögerung wiederbesetzt worden - 1997 lag die Ist-Besetzung rd. 60 Stellen unter dem Stellen-Soll.

Trotzdem vorhandene Stellenüberhänge in einzelnen Bereichen sind dadurch bedingt, dass der Personalabbau nur sozialverträglich erfolgt ist und durch Fluktuation frei gewordene Stellen nicht in vollem Umfang zur Personalreduzierung herangezogen werden konnten, weil Wiederbesetzungsnotwendigkeiten die Möglichkeiten der Rationalisierung begrenzen.

- 179** Nach Einschätzung des Rechnungshofs werden von den Krankenhäusern alle Möglichkeiten genutzt, die Personal- und Sachaufwendungen an die reduzierten Budgets anzupassen. Dies geschieht auf unterschiedlichen, insgesamt akzeptablen Wegen, je nach Struktur der Häuser.

## **2. Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen**

### **2.1 Organisation**

- 180** Mit Wirkung vom 1. Januar 1987 sind durch das Krankenhausbetriebsgesetz (KHBG) vom 9. Dezember 1986 (Brem.GBl. S. 295) die kommunalen Krankenhäuser in vier organisatorisch und wirtschaftlich selbständige, allerdings nicht rechtsfähige Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen umgewandelt worden. Bis zum 31. Dezember 1986 wurden die bremischen Krankenhäuser als ein gemeinsamer Betrieb gemäß § 26 Abs. 1 LHO geführt.

Ziel des Ortsgesetzes war, durch die Bildung von vier Sondervermögen die geeignete wirtschaftliche und organisatorische Form für eine eigenständige und leistungsfähige Krankenhausbetriebsführung zu schaffen, um zu erreichen, dass künftig alle Kosten der Krankenhausbetriebe vollständig durch Entgelte nach der Bundespflegegesetzverordnung und sonstige Erträge gedeckt werden.

- 181** Die Zentralkrankenhäuser Bremen Ost, Bremen-Nord und Links der Weser haben dieses Ziel erreicht. An das Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße sind hingegen von der Stadtgemeinde Bremen zum Ausgleich der Jahresfehlbeträge 1987 bis 1992 13.223 TDM gezahlt worden. Auch 1993 bis 1996 waren die Jahresergebnisse dieses Krankenhausbetriebes negativ. Hervorzuheben ist jedoch die Verringerung der Jahresfehlbeträge von knapp 10 Mio. DM (1992) auf etwas über 1 Mio. DM (1996). Insgesamt belaufen sich die Fehlbeträge dieser Jahre auf 11.882 TDM. 1997 wurde ein Überschuss von 21 TDM erzielt.

- 182** Auch die Organisationsform von vier unabhängig voneinander wirtschaftenden Eigenbetrieben hat sich bewährt.

Die notwendigen Kompetenzen hinsichtlich einer flexiblen Betriebsführung sind bei den einzelnen Krankenhäusern so konzentriert, dass die Geschäftsführungen ihre Aufgaben selbständig entsprechend den Belangen ihrer Häuser ausführen können.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass durch die zwischenzeitlich gewachsene und bewährte Zusammenarbeit der vier Krankenhausbetriebe auf den Gebieten des Beschaffungswesens, des Personalwesens, des Rechnungswesens, des Controllings und der Innenrevision sowie durch die regelmäßigen Konferenzen der Verwaltungsdirektoren, der Ärztlichen Direktionen und der Pflegedirektionen die Vorteile eines zentral geleiteten Betriebes erreicht werden, ohne die Nachteile einer zwangsläufig schwerfälligeren und aufwendigeren gemeinsamen Leitungs- und Entscheidungsebene in Kauf nehmen zu müssen.

- 183** Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch die Zusammenfassung der vier selbständigen Krankenhausbetriebe zu einem zentral geleiteten Eigenbetrieb nennenswerte wirtschaftliche Vorteile nicht zu erwarten sind. Der für die Stadtgemeinde Bremen als Träger bestehende Nachteil, dass sie z. Z. noch den Verlust eines Krankenhausbetriebes bei gleichzeitiger Rücklagenbildung der anderen Betriebe auszugleichen hat, ist unter Berücksichtigung der o. a. Vorteile in Kauf zu nehmen.

## 2.2 Entscheidung über Stellenbewertungen

- 184** Über die Bewirtschaftung der Stellenpläne, d. h. über Einstellung, Eingruppierung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter entscheiden die Direktionen der Krankenhausbetriebe im Rahmen ihrer Betriebsführung selbständig (§ 4 Abs. 2 KHBG).
- Dagegen muss gemäß § 9 Abs. 3 Nr. 5 KHBG für die tarifrechtliche Bewertung von Tätigkeiten anlässlich der Neuschaffung oder der Neubewertung von Funktionen bei Vorliegen eines tarifrechtlichen Ermessensspielraumes die Zustimmung des Gesundheitsressorts eingeholt werden.
- 185** Der Rechnungshof hat angeregt, diese Einschränkung der Befugnis der Direktionen zu überprüfen und dazu folgende Hinweise gegeben:
- Der Zustimmungsvorbehalt hat für die Personalabteilungen Mehrarbeit zur Folge, verzögert die Entscheidungen und ist für die Krankenhausbetriebe unwirtschaftlich, weil ihnen der Aufwand der senatorischen Dienststelle berechnet wird.
- 186** Die Fachkompetenz für die selbständige und eigenverantwortliche Stellenbewertung ist in den Personalabteilungen der Krankenhausbetriebe vorhanden. Befürchtungen, die Übertragung der vollen Kompetenz würde dazu führen, dass das Ermessen in unverhältnismäßigem Maße zu Gunsten der Bediensteten und zu Lasten des wirtschaftlichen Erfolges ausgeübt würde, werden vom Rechnungshof nicht geteilt.
- Nach seinen Erfahrungen aus Prüfungen bei hinsichtlich der Stellenbewertung selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, von Stiftungen und Kapitalgesellschaften werden die tarifrechtlichen Eingruppierungs- und Bewertungsvorschriften dort korrekt angewandt; die Selbständigkeit hat keinesfalls zu einer Begünstigung der beschäftigten Angestellten und Arbeiter geführt.
- 187** Die Direktionen haben ein hohes Interesse und die gleiche Verpflichtung wie die oberste Dienstbehörde, die Tarifverträge einzuhalten. Dies gilt umso mehr, als sich jede übertarifliche Leistung auf das Ergebnis auswirkt.
- Es sollte den Direktionen überlassen bleiben, tarifrechtliches Ermessen auszuüben. Wenn sie für die Leitung der Krankenhausbetriebe verantwortlich sind, sollten sie auch das ganze Instrumentarium personalwirtschaftlicher Maßnahmen nutzen können, um die Führung der Betriebe zu optimieren. Reibungsverluste, die durch die Einschaltung außenstehender Dienststellen zwangsläufig entstehen, sollten so weit wie möglich vermieden werden.
- 188** Eine Kontroll- und Eingriffsmöglichkeit in die Bewertungsfrage bleibt auch nach Aufhebung des Genehmigungsvorbehalts erhalten. Das Gesundheitsressort muss dem Wirtschaftsplan zustimmen; über die Festsetzung entscheidet der Krankenhausausschuss. Der Wirtschaftsplan besteht aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht. Sollte die Bewertung der in der Stellenübersicht enthaltenen Stellen nach Auffassung der Aufsicht oder des Krankenhausausschusses nicht mit den Tarifverträgen übereinstimmen, besteht immer noch die Möglichkeit des Eingriffs.
- 189** Um für das Gesundheitsressort und den Krankenhausausschuss die Kontrolle der Entwicklung der Stellenbewertungen zu erleichtern, sollten die Krankenhäuser bei Aufhebung des Genehmigungsvorbehalts verpflichtet werden, die vorgenommenen Neubewertungen einmal jährlich schriftlich dem Gesundheitsressort mitzuteilen.
- 190** Der Rechnungshof hat empfohlen, die für die Krankenhausbetriebe in § 29 Abs. 1 Satz 2 BremEBG getroffene Sonderregelung, wonach durch Ortsgesetz bestimmt werden kann, dass nur die Neubewertungen von Stellen, die zu Höhergruppierungen führen können, im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde vorzunehmen sind, auf die vollständige Entscheidungskompetenz über alle tarifrechtlichen Bewertungsfragen zu erweitern und § 9 Abs. 2 Nr. 5 KHBG entsprechend zu ändern.
- 191** Von den Krankenhäusern wird der Vorschlag des Rechnungshofs übereinstimmend begrüßt. Das Gesundheitsressort bestätigt die Mehrarbeit der Krankenhäuser aufgrund der jetzigen Regelung. Grundsätzlich wird die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass die Kompetenz für die abschließende tarifrechtliche Bewertung auf die Direktionen der Krankenhäuser übertragen werden kann.

Bei einer Novellierung der gesetzlichen Grundlagen soll der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt werden.

### **2.3 Inanspruchnahme von Dienstleistungen der SKP**

- 192** Die vier Krankenhausbetriebe haben im April 1995 mit der SKP vereinbart, die  
Festsetzung des Kindergeldes,  
Festsetzung des kindergeldbezogenen Orts-/Sozialzuschlags,  
Berechnung der Beihilfen  
von dieser Dienststelle gegen Bezahlung durchführen zu lassen.  
Zur Festsetzung des Kindergelds und der kindergeldbezogenen Orts-/Sozialzuschläge:
- 193** Die SKP berechnet den Krankenhäusern für die Festsetzung und Bescheiderteilung für Kindergeld und Kindergeldzuschlag sowie für kinderbezogenen Orts- bzw. Sozialzuschlag die Vollkosten einer Stelle der Bes.-Gr. A 9 S. Die Vollkosten enthalten Personalhaupt-, Personalneben-, Arbeitsplatz- und Gemeinkosten und betragen 1997 für alle Krankenhäuser 113 TDM.
- 194** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zumindest die selbstständige Bearbeitung einfacher, unkomplizierter Fälle von den Personalabteilungen der Krankenhäuser sofort übernommen werden kann. Für die wenigen Fälle, die eine vertiefte Kenntnis der Rechtsmaterie erfordern, ist eine weitere Zusammenarbeit mit der SKP notwendig.  
Der Fortbestand der Vereinbarungen in unveränderter Form ist demnach nicht mehr erforderlich. Der Rechnungshof hält Verhandlungen über eine Anpassung der Verträge für angebracht. Der Beratungsbedarf der Personalabteilungen wird vom Umfang her nur einen Bruchteil der jetzt von der SKP erbrachten Dienstleistungen ausmachen. Eine fallbezogene Vergütung wird deutlich unter dem jetzt noch an die SKP zu zahlenden Entgelt liegen.  
Der Rechnungshof hat angeregt, nach einer Übergangsphase die aus der Bearbeitung der Anträge gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und zu prüfen, ob auch eine vollständige Übernahme der Bearbeitung der Kindergeldanträge möglich ist.  
Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Personalabteilungen, die die Anträge jetzt schon einer Vorprüfung unterziehen, die Kindergeldakten verwalten, die Fristen überwachen und den Meldepflichten nachkommen, ohne zusätzliches Personal diese Aufgaben in einem überschaubarem Zeitraum übernehmen können.
- 195** Die Krankenhäuser haben den Vorschlag begrüßt bzw. als praktikabel bezeichnet und mitgeteilt, dass entsprechende Verhandlungen bereits aufgenommen worden seien.  
Zur Berechnung der Beihilfen:
- 196** Für die Berechnung und Festsetzung der Beihilfen durch die SKP haben die Krankenhäuser 1997 pro Fall 43,32 DM bezahlt, insgesamt für rd. 800 Beihilfefestsetzungen rd. 35 TDM.
- 197** Vom Arbeitsumfang her (alle Krankenhäuser im Durchschnitt 3,1 Fälle pro Arbeitstag) ist die Übertragung der Aufgabe auf die SKP nicht gerechtfertigt. Andererseits würde die Übernahme dieser Aufgabe dazu führen, dass bei den Krankenhäusern - trotz geringer Fallzahlen - ein umfangreiches Fachwissen vorgehalten werden muss.  
Nach Abwägung der Vor- und Nachteile hält der Rechnungshof die Weitergabe sämtlicher Anträge zur Entscheidung an die SKP oder an die Stelle, die zukünftig die Aufgaben der SKP nach deren Reorganisation übernehmen wird, für nicht erforderlich, sondern sieht es als wirtschaftlicher an, die Bearbeitung und Entscheidung einfacher Anträge einer von der übrigen Personalverwaltung getrennten Organisationseinheit zu übertragen.  
Die bestehende Vereinbarung gestattet solch eine Verfahrensweise, da die SKP danach lediglich die „Dienstleistung Berechnung der Beihilfen“ bereitstellt. Eine Verpflichtung der Krankenhäuser, sämtliche Beihilfeanträge von der SKP bearbeiten zu lassen, ergibt sich daraus nicht.

**198** Nach einer gewissen Zeit sollten auch hier die Erfahrungen dahin gehend ausgewertet und geprüft werden, ob eine vollständige Übernahme der Bearbeitung der Beihilfeanträge (evtl. mit Hilfe der zu erwerbenden, von der SKP eingesetzten Software) möglich ist.

**199** Der Vorschlag ist von den Krankenhäusern begrüßt worden. Es werden bereits jetzt einfache, unkomplizierte Fälle in eigener Verantwortung bearbeitet.

#### **2.4 Extrawachen**

**200** Vorwiegend im Pflegedienst werden bei Bedarf in den Zentralkrankenhäusern Bremen Ost, Bremen-Nord und Links der Weser Aushilfen als sog. „Extrawachen“ als geringfügig Beschäftigte eingestellt. Die Arbeitsverhältnisse enden jeweils mit dem Ende des Arbeitseinsatzes.

**201** Die Vergütungen der Extrawachen werden von den Personalabteilungen auf Grund der Meldungen der Einsatzstellen berechnet und zusammen mit den Versicherungsmerkmalen der SKP übermittelt, die die Auszahlungen veranlasst.

Die SKP weist die Nettovergütung sowie die evtl. abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge und die abzuführende Lohnsteuer unter Anwendung des Personalkosten-Abrechnungsverfahrens PAADIS aus dem außerhaushaltsmäßigen Konto des jeweiligen Krankenhauses an.

Für die Anweisungen erhält die SKP pro Fall und Monat rund 25 DM; insgesamt haben die drei Krankenhäuser 1997 rund 36 TDM für die Dienstleistung der SKP gezahlt.

**202** Die Abrechnung der Vergütungen der Extrawachen mit Hilfe des von den Krankenhäusern eingesetzten EDV-Verfahrens für die Personalkostenabrechnung (KIDICAP 2000) ist wegen des hohen Aufwandes kaum praktikabel.

KIDICAP 2000 ist inzwischen auch bei der SKP eingeführt worden und wird in absehbarer Zeit das alte Verfahren vollständig ablösen. Damit wird die Grundlage für die Zusammenarbeit mit der SKP entfallen. Der Rechnungshof hat die Krankenhäuser gebeten schon jetzt zu überlegen, ob und wie die Auszahlungen künftig in eigener Regie wirtschaftlich erfolgen können.

**203** Das Gesundheitsressort hat die Forderung, das Auszahlungsverfahren selbst zu übernehmen, als sachgerecht bezeichnet. Zurzeit werde durch eine Arbeitsgruppe untersucht, unter welchen Voraussetzungen eine Abrechnung über KIDICAP 2000 erfolgen könne. Danach sei zu entscheiden, in welcher Form und durch wen die künftigen Zahlungen an die Extrawachen zu leisten sind. Voraussichtlich werden sie von den Krankenhäusern angewiesen werden.

#### **2.5 Forderungen aus stationärer Behandlung**

**204** Der Rechnungshof hat untersucht, in welcher Höhe der Forderungsbestand der Krankenhäuser aus stationärer Behandlung auf verspätete Zahlungen der Kostenträger (im Wesentlichen der Krankenkassen) zurückzuführen ist und welche Maßnahmen zum Abbau überfälliger Forderungen zu treffen sind, um die Zinsaufwendungen zu verringern bzw. die Zinserträge zu verbessern.

In den Pflegesatzvereinbarungen haben sich die Krankenkassen verpflichtet, Rechnungen innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang zu begleichen.

**205** Anhand der Unterlagen der Häuser sind die offenen Posten mit einem Zahlungsverzug von drei bis 30 Tage ermittelt worden. Eine dreitägige Toleranzgrenze hält der Rechnungshof für sachgerecht; im Übrigen sollten mit der 30-Tage-Frist die Fälle ausgegrenzt werden, für die zeitaufwendig die Kostenübernahme und/oder Behandlungsnotwendigkeit geklärt wird. Die Ergebnisse sind mit den Krankenhäusern abgestimmt worden.

Die Berechnung zeigt folgendes Ergebnis:

	Durchschnittlicher Zahlungsverzug	Durchschnittlicher überfälliger Forderungsbestand
ZKH Bremen Ost	8,4 Tage	3,2 Mio. DM
ZKH St.-Jürgen-Straße	8,2 Tage	5,9 Mio. DM
ZKH Bremen-Nord	14,0 Tage	1,5 Mio. DM
ZKH Links der Weser	0	0
Summe		10,6 Mio. DM

**206** Auffälliges Ergebnis der Prüfung war, dass nicht alle Krankenkassen die vereinbarten Zahlungsziele überschreiten. Die Spanne der Verzugstage reicht bei den einzelnen Kassen von einem bis weit über 30 Tage. Daraus könnte gefolgert werden, bei einigen Krankenkassen würden organisatorische und/oder personelle Mängel bei der Rechnungsprüfung und -anweisung bestehen. Aus den pünktlichen Zahlungen an das ZKH Links der Weser wird allerdings deutlich, dass solche Mängel nur im Einzelfall für die verspäteten Zahlungen ursächlich sein können; vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass dieselben Kassen bei den anderen Häusern die Zahlungsfristen bewusst überschreiten.

**207** Folge der verspäteten Zahlungen ist, dass die genannten drei kommunalen Krankenhäuser Leistungen in Höhe von rd. 10 Mio. DM zu Gunsten der Krankenkassen ständig vorfinanzieren - z. T. mit Hilfe von Betriebsmittelkrediten.

Der Zinsverlust durch nicht fristgerechten Zahlungen ist von einem Krankenhaus mit 138 TDM p. a. ermittelt worden. Entsprechend hochgerechnet würden sich für alle Krankenhäuser Zinsverluste in Höhe von rd. 460 TDM jährlich ergeben.

Zwar berechtigen die Zahlungsregelungen in den Pflegesatzvereinbarungen die Krankenhäuser, bei Verzug (§ 284 Abs. 2 BGB) Verzugszinsen zu erheben, die 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz liegen, von dieser Regelung ist aber wegen des damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes bislang noch kein Gebrauch gemacht worden.

**208** Die oben beschriebene Situation bei den vier kommunalen Krankenhäusern hat den Rechnungshof zu der Empfehlung veranlasst, ein gemeinsames Vorgehen der Rechnungsabteilungen der Häuser gegenüber den Krankenkassen zum Abbau des überfälligen Forderungsbestandes zu vereinbaren.

Schließlich hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die bisher vertraglich vereinbarte Fristberechnung des Zahlungsverzugs Probleme bereiten könnte und angeregt, bei der nächsten Pflegesatzvereinbarung die bisherige Zahlungsfrist von zehn Arbeitstagen zuzüglich Post- und Überweisungstagen dahin zu verändern, dass die Fristberechnung zukünftig nach Kalendertagen ab Rechnungsdatum erfolgt.

Ein Krankenhaus hat die Berechnung des Rechnungshofs insoweit präzisiert, als es die drei Toleranztage sowie die Begrenzung auf bis zu 30 Tagen Überfälligkeit eliminiert hat mit der Begründung, dass die Pflegesatzvereinbarungen für derartige Eingrenzungen keinen Raum böten. Wird dieser Argumentation gefolgt, erhöht sich - hochgerechnet - der überfällige Forderungsbestand auf rd. 13,3 Mio. DM.

**209** Die Krankenhäuser haben sich zustimmend zu den Vorschlägen des Rechnungshofs geäußert. Sie haben mitgeteilt, dass als erster Schritt die Verzugsbestimmungen auf Kalendertage umgestellt worden seien.

Ein gemeinsames Vorgehen zur Verbesserung des Zahlungsverhaltens der Kostenträger wird angestrebt.

## **2.6 Ambulante Notfallbehandlung**

**210** Die Notfallambulanzen der vier bremischen kommunalen Krankenhäuser wurden 1997 von über 50.000 Patienten in Anspruch genommen. Die Erlöse betragen 4.914 TDM.

**211** Seit 1985 wird für ambulante Notfallbehandlungen unverändert eine pauschalierte Vergütung in Höhe von 96 DM pro Fall gezahlt. Durch tarifbedingte Personalkostensteigerungen und durch höhere Sachkosten müssten nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs 1997 114,54 DM pro Fall berechnet werden, um Kostendeckung zu erreichen. Die sich aus der Nichtanpassung der Pauschale ergebende Unterdeckung für alle bremischen kommunalen Krankenhäuser hat der Rechnungshof mit rd. 950 TDM ermittelt.

Aussagekräftige Unterlagen, welche Höhe das Defizit tatsächlich erreicht, konnte kein Krankenhaus liefern.

**212** Aufgrund der auf die o. g. Berechnung gestützten Annahme der erheblichen Unterdeckung hat der Rechnungshof den Krankenhäusern vorgeschlagen, das Problem gemeinsam - evtl. auch in Zusammenarbeit mit den ebenfalls betroffenen freigemeinnützigen Krankenhäusern - zu lösen.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, auf der Grundlage des Untersuchungsergebnisses über eine Anpassung der Pauschale zu verhandeln. Einzelfallabrechnungen auf Grund der jeweils erbrachten Leistungen sollten auch zukünftig vermieden werden, da sie zeitaufwendig sind und nach Einschätzung der Krankenhäuser, die der Rechnungshof teilt, ohne zusätzliches Personal nicht realisiert werden können.

- 213** Die Krankenhäuser betonen, eine genaue Abgrenzung der Vorhaltekosten und Aufteilung der Kostenarten nach stationär und ambulant entsprechend dem System der Vollkostenrechnung sei sachgerecht nicht möglich.

Eine Überprüfung der Entgelte solle aber nach der vorgesehenen räumlichen Angliederung der Kassenärztlichen Notfallambulanzen an die ZKH St.-Jürgen-Straße und Bremen-Nord erfolgen, da sich durch diese Maßnahme sowohl Änderungen in der Anzahl der Behandlungsfälle als auch in der qualitativen Versorgung ergeben werde.

Übereinstimmend erklärten die Häuser, die Pauschalabrechnung beibehalten zu wollen.

### **2.7 Wahlleistungszuschläge für Ein- und Zweibettzimmer**

- 214** Die Erlöse der vier Krankenhausbetriebe aus den Zuschlägen für die Wahlleistung „Einbett- und Zweibettzimmer“ sind 1996 gegenüber 1995 um 892 TDM (9,7 %) zurückgegangen.

Ursächlich für den Erlösrückgang ist die Änderung der Bundespflegesatzverordnung (BPflV) durch die Verordnung zur Neuregelung des Pflegesatzrechts vom 26. September 1994 (BGBl. I S. 2750) mit Wirkung ab 1. Januar 1996. Bis dahin wurden entsprechend § 9 Abs. 2 BPflV a. F. Aufnahme- und Entlassungstag als je ein Tag berechnet (Ausnahme 24-Stunden-Fälle). Seit dem 1. Januar 1996 werden Abteilungs- und Basispflegesätze nur für den Aufnahmetag und jeden weiteren Tag des Krankenhausaufenthalts berechnet.

Die Änderung der Berechnungsgrundlage hat zu höheren täglichen Pflegesätzen geführt, da sich die Kosten der stationären Behandlung auf weniger Berechnungstage verteilen. Im Pflegesatzbereich war die Änderung der Berechnungsgrundlage somit erlösneutral.

- 215** Die Wahlleistungszuschläge werden seit dem 1. Januar 1996 ebenfalls nicht mehr für die Entlassungs- und Verlegungstage berechnet. Da die Zuschläge aber nicht zeitgleich angepasst wurden, ist es zu dem o. a. Erlösrückgang gekommen.

Aus der BPflV geht nicht eindeutig hervor, ob die Berechnungsgrundlage für die Zimmerzuschläge an den ab 1. Januar 1996 anzuwendenden Berechnungsmodus für die Ermittlung der Kosten der stationären Krankenhausbehandlung anzupassen war. Inzwischen ist durch die Rechtsprechung klargestellt worden, dass die Zuschläge weiterhin auch für den Entlassungstag berechnet werden könnten. Im Interesse einer für die Patienten nachvollziehbaren Berechnung der Kosten des Krankenhausaufenthalts hält der Rechnungshof die von den Krankenhäusern praktizierte Regelung der an Berechnungstage angepassten Berechnung der Zuschlagsstage für zweckmäßig und sinnvoll.

- 216** 1997 haben drei Krankenhäuser auf die Änderung der Berechnungsgrundlage reagiert. Die ZKH Bremen Ost, Bremen-Nord und Links der Weser haben die Zuschläge ab 1. Januar 1997 zum Teil mit überproportionalen prozentualen Steigerungssätzen erhöht und so den Ausfall kompensiert.

- 217** Das ZKH St.-Jürgen-Straße hat die Zuschläge bislang nicht erhöht. Durch die unterlassene Anpassung liegen die Wahlleistungserlöse weiterhin jährlich rd. 500 TDM unter den Erträgen von 1995.

Der Rechnungshof hält auch hier eine Anpassung der Zuschläge für wirtschaftlich geboten und für durchsetzbar, da es dadurch letztlich im Vergleich zu 1995 nicht zu einer Erhöhung des zu zahlenden Betrages kommt.

- 218** Beim ZKH Links der Weser erscheint trotz der vorgenommenen Erhöhung nach einem Vergleich mit den von den übrigen kommunalen Krankenhausbetrieben berechneten Zuschlägen eine weitere Erhöhung möglich zu sein. Die Zuschläge für Ein- und Zweibett-Zimmer im ZKH Links der Weser liegen z. B. 25 % unter den im ZKH Bremen-Nord zu zahlenden Zuschlägen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zuschläge unter Berücksichtigung von Ausstattung und Größe der Zimmer weiter zu erhöhen. Bei einer Berechnung der Wahlleistung „Zimmer“ entsprechend den vom ZKH Bremen-Nord erhobenen Zuschlägen könnte das ZKH Links der Weser Mehreinnahmen von rd. 500 TDM erzielen.

- 219** Die nach Auffassung des Rechnungshofs möglichen Mehreinnahmen der ZKH St.-Jürgen-Straße und Links der Weser von insgesamt rd. 1 Mio. DM würden in voller Höhe den Krankenhäusern verbleiben. Der Rechnungshof hält es angesichts der Höhe der möglichen zusätzlichen Einnahmen für angebracht, eine Erhöhung der Zuschläge in die Überlegungen künftiger Finanzplanungen einzubeziehen.
- 220** Gegenüber dem Vorschlag des Rechnungshofs hat das ZKH Links der Weser erklärt, dass sich die durch den Fortfall des Entlassungstages als abrechenbare Leistung entstandenen Mindereinnahmen nicht vollständig über den Preis korrigieren lassen. Dieser sei im Wesentlichen abhängig vom Ausstattungsstandard der Zimmer. Auch die laufenden Klagen des Verbandes der Privaten Krankenversicherung (PKV) gegen überhöhte Zimmerzuschläge seien zu berücksichtigen.
- 221** Das ZKH St.-Jürgen-Straße verweist auf das auch ohne Anpassung schon hohe Preisniveau. Eine Erhöhung der Wahlleistungsentgelte sei nicht durchsetzbar. Aufgrund der alten Bausubstanz sei der Ausstattungsstandard der Einbett- und Zweibettzimmer nicht durchgängig darstellbar. Zudem sei der Preis der Zimmer im ZKH St.-Jürgen-Straße im Vergleich zu anderen bremischen Krankenhäusern im oberen Bereich angesiedelt.
- 222** Das Gesundheitsressort hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Entgelte in keinem unangemessenen Verhältnis zu den Leistungen stehen dürften. Beim Vergleich der Zimmerzuschläge mit den von den freigemeinnützigen Krankenhäusern in Bremen erhobenen Zuschlägen sei festzustellen, dass sich die kommunalen Krankenhausbetriebe im oberen Feld befinden würden. Es solle aber mit der Bremer Krankenhausgesellschaft darüber diskutiert werden, ob die Erlösminde- rung durch die zusätzliche Abrechnung des Entlassungstages beseitigt werden könnte.
- 223** Der Rechnungshof hält, wenn sich die zusätzliche Abrechnung des Entlassungstages durchsetzen sollte, die Aufgabe der bisherigen Preispolitik im Interesse einer einheitlichen bremischen Regelung für hinnehmbar.

### **2.8 Kostenabzug nichtärztlicher Wahlleistungen**

- 224** Nach § 7 Abs. 2 Ziff. 8 BPfIV 1995 sind die Kosten der nichtärztlichen Wahlleistungen (z. B. Telefonanschluss) von dem vereinbarten, der Berechnung des Basispflegesatzes zu Grunde liegenden Gesamtbetrag als nichtpflegesatzfähige Kosten abzuziehen. Bei drei Krankenhäusern lagen die abgesetzten Beträge in Höhe von insgesamt rd. 79 TDM über den tatsächlichen Aufwendungen (z. T. nur geringfügig). Die Basispflegesätze sind entsprechend niedriger vereinbart worden, so dass sich die Jahresergebnisse 1997 der drei Krankenhäusern in gleicher Höhe verringert haben.
- 225** Zurzeit sieht der Rechnungshof keine Möglichkeit, den Kostenabzug zu berichtigen. Nach Artikel 7 des Gesetzes zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3853) werden die Budgets der einzelnen Krankenhäuser auf der Basis der Vereinbarungen für 1998 im Jahr 1999 begrenzt auf die Veränderungsrate der beitragspflichtigen Einnahmen der Krankenkassen. Auswirkungen auf den Gesamtbetrag für die Erlöse der Krankenhäuser haben eine von der Veränderungsrate abweichende BAT-Entwicklung sowie vorgeschriebene Ausgleichs- und Berichtigungen für Vorjahre und einige im Gesetz näher bezeichnete Ausnahmetatbestände.
- Der zu hohe Kostenansatz der Patiententelefon- und der Patientenfernsehanlage dürfte die Voraussetzungen für einen Ausnahmetatbestand nicht erfüllen.
- 226** Die betroffenen Krankenhäuser werden die Korrekturen der Abzugsbeträge vornehmen, sobald die Gesetzeslage dies zulässt.

## **2. Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße**

**Außerhalb des mit den Krankenkassen vereinbarten Gesamtbudgets für die allgemeinen Krankenhausleistungen werden vom ZKH St.-Jürgen-Straße drei Institute betrieben, die städtische und staatliche Aufgaben erledigen oder als kas-**



senärztliche Einrichtung tätig werden. So weit die Leistungen der Institute nicht durch kostendeckende Gebühren und Entgelte gedeckt werden, trägt das ZKH St.-Jürgen-Straße den Verlust. Durch die Verlustübernahmen wird die wirtschaftliche Durchführung des Versorgungsauftrages des ZKH St.-Jürgen-Straße unzulässig erschwert.

Für die in den Patientenzimmern installierten Hörfunkgeräte sind Rundfunkgebühren in Höhe von 135 TDM (1997) bezahlt worden, obwohl auf Antrag Gebührenbefreiung möglich gewesen wäre.

Die Abrechnung der Aufwendungen und Erträge der als Wahlleistung angebotenen Fernsehgeräte und Telefone mit dem Vertragsunternehmer erfolgte nicht vertragsgemäß. 1997 ist es dadurch zu Überzahlungen von 123 TDM gekommen. Die Korrektur der Abrechnungen ab Vertragsbeginn hat zu einer Rückzahlung von 781 TDM an das Krankenhaus geführt.

Zwei wegen evtl. zu erwartender Rückzahlungsverpflichtungen gebildete Rückstellungen waren aufzulösen, da nicht zu erwarten war, dass noch Ansprüche gestellt werden würden. Durch die erfolgswirksame Auflösung der Rückstellungen wird das Jahresergebnis 1999 um 3.238 TDM positiv beeinflusst.

### 1. Betrieb von Instituten

Sozialpädiatrisches Institut - Kinderzentrum

- 227 Das Kinderzentrum ist 1978 als Ambulanz für entwicklungsgestörte und behinderte Kinder von der Stadtgemeinde Bremen gegründet worden und seit dem 1. Januar 1988 ein Institut des ZKH St.-Jürgen-Straße.
- 228 Die sozialpädiatrischen Leistungen des Kinderzentrums werden entsprechend den jährlichen Vergütungsvereinbarungen zwischen den Krankenkassen und dem ZKH St.-Jürgen-Straße abgerechnet. Für 1997 ist von den voraus kalkulierten Selbstkosten, aus denen das pauschalierte Nutzungsentgelt abgeleitet wird, ein erwarteter Zuschuss der Stadtgemeinde Bremen in Höhe von 347 TDM (15 % der Gesamtkosten) abgesetzt worden. Vom Gesundheitsressort sind jedoch nur maximal 300 TDM als Zuschussbedarf anerkannt worden.
- 229 1997 konnte die Zuschusskürzung durch nicht eingeplante sonstige Erträge aufgefangen werden. Da aber andererseits die eingeplanten 2.400 Behandlungsfälle nicht ganz erreicht wurden und damit die Erlöse aus Abrechnungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung unter dem Planansatz blieben, schließt die Gewinn- und Verlustrechnung des Kinderzentrums mit einem Fehlbetrag von 19 TDM ab.
- Für 1998 beläuft sich der Fehlbetrag nach der Kalkulation auf 51 TDM - bei einem eingeplanten Zuschuss der Stadtgemeinde von 300 TDM.
- 230 Die Einrichtung eines sozialpädiatrischen Zentrums auf dem Gelände eines Krankenhauses hält der Rechnungshof für zweckmäßig - eine Verpflichtung zur Verlustübernahme dieser Einrichtung durch das Krankenhaus kann aus der organisatorischen Einbindung jedoch nicht abgeleitet werden.
- 231 Das Krankenhaus hat mitgeteilt, dass das Gesundheitsressort bezüglich des verminderten Zuschussbetrages bereits aufgefordert worden sei, eine Anpassung vorzunehmen. Die kalkulierte Unterdeckung für 1998 werde durch eine erhöhte Anzahl von Abrechnungsfällen nicht in der genannten Höhe eintreten.
- 232 Das Gesundheitsressort hat darauf hingewiesen, dass 1992 im Zusammenhang mit der Diskussion über die Umsetzung des Anspruchs versicherter Kinder aus § 43 a SGB V auf nichtärztliche sozialpädiatrische, insbesondere auf psychologische, heilpädagogische und psychosoziale Leistungen von einer Aufteilung der Kosten des Instituts zwischen Krankenkassen und Sozialhilfeträgern von 85 : 15 ausgegangen worden sei. Mittlerweile sei eine auf 300 TDM begrenzte Zuschusszusage gegeben worden. Dadurch, dass der Fehlbetrag der „Kostenstelle Kinderzentrum“ in das Gesamtergebnis des ZKH St.-Jürgen-Straße einfließe, sei ein Ausgleich gewährleistet.
- 233 Der Rechnungshof kann den Ausführungen des Ressorts nicht folgen. Der beschriebene Ausgleich erfolgt nämlich nur in den Jahren, in denen neben der Kostenstelle Kinderzentrum auch der Jahresabschluss des ZKH St.-Jürgen-Straße negativ ist. Bei positiven Abschlüssen (wie 1997) trägt das Krankenhaus die Unterdeckung des Kinderzentrums. Der Rechnungshof hält eine klare finanzielle Trennung zwi-

schen den Zuständigkeiten der Stadt und des Krankenhauses auch wegen eines die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelnden Jahresabschlusses des ZKH St.-Jürgen-Straße für unerlässlich.

Institut für Klinische Pharmakologie

- 234** Das 1984 gegründete Institut
- berät Ärzte in Fragen von Arzneimitteln und therapeutischen Strategien,
  - ist Geschäftsstelle der Ethikkommission für Krankenhäuser im Lande Bremen,
  - führt Forschungsvorhaben über die Erfassung, Behandlung, Analyse und Bewertung von arzneimittelbedingten Erkrankungen durch.

Die Aufwendungen des Instituts sind 1997 durch Erstattungen der anderen bremischen Krankenhäuser, durch Gebühren und Zuschüsse insgesamt gedeckt worden. Als Jahresergebnis wird ein Überschuss von 29 TDM ausgewiesen.

- 235** 1998 wird dagegen im Bereich der Ethikkommission voraussichtlich ein Defizit von 24 TDM erwirtschaftet werden. Ursächlich für dieses negative Ergebnis ist einerseits eine mit einer Leistungsausweitung verbundene Personalaufstockung, verbesserte Kostenzuordnungen sowie andererseits rückläufige Antragstellungen.

Der Bereich Arzneimittelberatung wird (wie in den Vorjahren) mit einer Unterdeckung von rd. 30 TDM abschließen.

Der Bereich Forschungsvorhaben ist nach den vorliegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowohl 1997 als auch 1998 kostendeckend betrieben worden.

- 236** Die Einrichtung und der Betrieb einer unabhängigen Ethikkommission für das Land Bremen gemäß § 30 des Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Lande Bremen (Gesundheitsdienstgesetz - ÖGDG) vom 27. März 1995 (Brem.GBl. S. 175, 366) steht in keinem Zusammenhang mit dem Versorgungsauftrag des ZKH St.-Jürgen-Straße. Die teilweise Verlagerung der Kosten durch Übernahme der Unterdeckung in den Krankenhausbereich sieht der Rechnungshof als unzulässig an.

- 237** Die Aufwendungen für die Arzneimittelberatungen und therapeutische Strategien müssen durch kostendeckende Entgelte gedeckt werden, da diese zentralen Dienstleistungen weitgehend von anderen Krankenhäusern und Institutionen in Anspruch genommen werden. Der Rechnungshof hat gefordert, entsprechende Erhöhungen der Entgelte vorzunehmen.

- 238** Das Krankenhaus hat mitgeteilt, dass die vorgeschlagene Anpassung der Entgelte durch die neue Geschäfts- und Gebührenordnung der Ethikkommission vollzogen werde. Die jährliche Deckung der Kosten sei aber abhängig von der Anzahl und dem Umfang der eingehenden Anträge und somit nur schwer kalkulierbar. Das Krankenhaus hat sich der Auffassung des Rechnungshofs, die Aufgaben der Ethikkommission gehörten nicht zum Versorgungsauftrag des Krankenhauses, angeschlossen.

Die Erstattungen der kommunalen Krankenhäuser für Arzneimittelberatungen würden neu verhandelt.

Institut für Rechtsmedizin

- 239** Die Aufgaben der Gerichtsärztlichen Abteilung des Hauptgesundheitsamtes Bremen sind 1994 auf das neu geschaffene unselbständige Institut für Rechtsmedizin des ZKH St.-Jürgen-Straße verlagert worden.

- 240** Die vom Institut wahrgenommenen Aufgaben sind nicht Inhalt des Versorgungsauftrages des ZKH St.-Jürgen-Straße. Vom Institut werden für das Krankenhaus auch keine Leistungen erbracht - sieht man von der Bearbeitung nicht natürlicher und unklarer Todesfälle in Krankenhäusern ab. Als Beispiel für die Krankenhausferne des Instituts sind die 1997 vom Stadtamt Bremen übernommenen verwaltungspolizeilichen Aufgaben im Bereich des Leichenwesens zu nennen. Die hoheitlichen Aufgaben umfassen daneben im Wesentlichen die Totenscheinkontrollen und die amtsärztlichen Sektionen.

- 241** Seit Aufnahme seiner Tätigkeit arbeitet das Institut mit Verlusten. Die Aufwendungen des Instituts sollten durch kostendeckende Gebühren bzw. Entgelte für die erbrachten Leistungen auf den Gebieten der Rechtsmedizin, der gerichtlichen Chemie und des amtsärztlichen Leichenwesens gedeckt werden.

**242** Für 1998 weist das interne Budget nach dem vorläufigen Abschluss eine Unterdeckung von 36 TDM aus, für 1999 wird eine Unterdeckung von 165 TDM erwartet. Dabei ist in den Aufwendungen die Abschreibung auf die vom Institut genutzten Gebäudeteile bzw. eine angemessene kalkulatorische Miete noch nicht einmal enthalten. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass nach § 10 Abs. 2 BremEBG auch dieser Aufwand in die Gebühren- und Entgeltberechnungen einzubeziehen ist.

**243** Die Ursache des Defizits liegt im Wesentlichen daran, dass das Institut für bremische Dienststellen Leistungen erbringt, diese aber nicht in Rechnung stellt. Vor allem handelt es sich um Totenscheinkontrollen, Vorhaltung von Kühlzellen für die Staatsanwaltschaft und amtsärztliche Sektionen. 1998 betrug der Wert der nicht erstatteten Leistungen 229 TDM.

**244** Der Rechnungshof hat gegenüber dem Gesundheitsressort unter Hinweis auf § 61 Abs. 2 LHO und § 10 Abs. 2 BremEBG eine vollständige und kostendeckende Berechnung und Begleichung aller erbrachten Leistungen gefordert.

Das Krankenhaus hat die Feststellungen aufgegriffen und verhandelt z. Z. mit dem Ressort. Dieses hat mitgeteilt, dass eine Lösung im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2000 erreicht werden solle.

## **2. Patiententelefone und -rundfunkgeräte**

**245** Das in den Patientenzimmern installierte Kommunikationssystem, bestehend aus Telefon- und Fernsehgeräten sowie aus Hörfunkempfängsgeräten, ist ab 1. August 1993 dem ZKH St.-Jürgen-Straße für die Dauer von 120 Monaten gegen Übernahme der Finanzierungs-, Wartungs- und Versicherungskosten von einem Unternehmen überlassen worden.

1997 betrug die Aufwendungen für die Patientenfernsprech- und Rundfunkanlage 1.606 TDM, an Gebühren für die als Wahlleistung angebotenen Telefon- und Fernsehgeräte wurden 1.536 TDM eingenommen. Die Unterdeckung betrug danach 70 TDM.

**246** An die Gebührenzentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) wurden 1997 Rundfunkgebühren für Hörfunk- und Fernsehgeräte bezahlt.

**247** Die Hörfunkgeräte werden den Patienten unentgeltlich überlassen. Damit liegen die Tatbestandsmerkmale von § 3 der Verordnung über die Voraussetzungen für die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht vom 4. Mai 1993 (Brem.GBl. S. 135) vor, wonach eine Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht gewährt wird für Rundfunkgeräte, die u. a. in Krankenhäusern ohne besonderes Entgelt gehalten werden.

Der Rechnungshof hat dem ZKH St.-Jürgen-Straße dringend empfohlen, den Befreiungsantrag für die vorhandenen Hörfunkgeräte gemäß § 3 der o. g. Verordnung baldmöglichst zu stellen. Das jährliche Einsparpotential beträgt rd. 135 TDM.

**248** Für Finanzierungs-, Wartungs- und Versicherungskosten des Kommunikationssystem waren 1997 lt. Vertrag monatlich maximal rd. 81 TDM an das Unternehmen zu zahlen; die Verpflichtung des Krankenhauses betrug einschließlich der Rundfunkgebühren für die Fernsehgeräte (die entgeltlich zur Verfügung gestellt werden) und der Telefongrundgebühren bis zu 92 TDM monatlich zuzüglich der Telefongebühren.

**249** Die Rundfunkgebühren und die Telefongrundgebühren sind 1997, wie auch in den Vorjahren, dem Krankenhaus direkt von der GEZ bzw. Telekom berechnet und auch vom Krankenhaus bezahlt worden.

Gleichwohl ist vom Krankenhaus bei der Berechnung der an das Vertragsunternehmen monatlich zu zahlenden Maximalvergütung unterstellt worden, nicht das Krankenhaus sondern das Unternehmen habe die GEZ-Gebühren sowie die Telefongrundgebühren getragen. Die Maximalvergütung wurde also statt mit 81 TDM mit 92 TDM angesetzt.

Im Ergebnis hat das Krankenhaus die Rundfunkgebühren für die Fernsehgeräte sowie die Telefongrundgebühren doppelt bezahlt. Es ist dadurch allein 1997 zu Überzahlungen in Höhe von 123 TDM gekommen. Da das Abrechnungsverfahren

auch in den Vorjahren praktiziert und auch 1998 fortgesetzt wurde, hat der Rechnungshof gebeten, die Gesamthöhe der Überzahlungen festzustellen und Rückforderungsansprüche geltend zu machen.

**250** Schließlich hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass das Abrechnungs- und Einziehungsverfahren der Telefon- und Fernsehgebühren außerordentlich zeit- und arbeitsintensiv sowie durch einen hohen Forderungsausfall gekennzeichnet ist. 1997 betrug der endgültige Forderungsausfall 61 TDM.

**251** Der Rechnungshof hat empfohlen, die Gelegenheit der Verhandlung mit dem Vertragsunternehmen über die o. a. Rückforderungsansprüche zu nutzen, um durch evtl. vorzeitige Vertragsauflösung zu einer Neuorganisation zu kommen. Ziel sollte sein, den Verwaltungsaufwand zu senken und die Abrechnung und Zahlungsüberwachung der Telefon- und Fernsehgebühren zu vereinfachen.

Zusätzlich hat der Rechnungshof angeregt, in die Investitionsplanung den Ersatz der Patiententelefonanlage einzubeziehen, um z. B. durch Chipkarten-Betrieb den hohen Verwaltungsaufwand und die hohen Forderungsausfälle zu reduzieren. Evtl. könnten mit einer neuen Anlage auch zusätzliche Teledienste angeboten werden.

**252** Das Krankenhaus hat inzwischen einen Befreiungsantrag rückwirkend ab 1. Januar 1999 gestellt. Die Abrechnung mit dem Vertragsunternehmen ist ab Vertragsbeginn korrigiert worden. Dem Krankenhaus sind 781 TDM erstattet worden.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof aufgezeigten Perspektiven hat sich das Krankenhaus noch nicht geäußert.

### **3. Rückstellungen für die Tarifsteigerung 1996 und für Rückforderungsansprüche von Patienten**

**253** Zum 31. Dezember 1988 sind den Rückstellungen 110 TDM zugeführt worden, um das Risiko aus Rückforderungsansprüchen von Patienten wegen „rückwirkender Pflegesatzvereinbarung“ abzudecken, nachdem der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 14. Juli 1988 die Nichtigkeit von rückwirkenden Pflegesatzvereinbarungen festgestellt hatte.

Rückforderungsansprüche von Patienten sind bisher nicht geltend gemacht worden. Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 1997 wird die Rückstellung unverändert mit 110 TDM ausgewiesen.

**254** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Rückstellung aufzulösen ist, sobald der Grund für die Bildung einer Rückstellung entfallen ist (§ 249 Abs. 3 Satz 2 HGB i. V. m. § 21 BremEBG). Nach Ablauf von zehn Jahren kann bei vernünftiger kaufmännischer Beurteilung nicht mehr mit Ansprüchen gerechnet werden - eine zwingende Voraussetzung für die Zulässigkeit der Rückstellung ist somit entfallen.

**255** Das Krankenhaus hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und die Rückstellung erfolgswirksam aufgelöst. Das Jahresergebnis 1999 wird damit um 110 TDM positiv beeinflusst.

**256** Die Steigerung des Basisbudgets für das Jahr 1996 erfolgte auf der Grundlage des Zweiten Gesetzes zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung (2. GKV-Neuordnungsgesetz - 2. GKV-NOG) vom 23. Juni 1997 (BGBl. I S. 1520/1532). Strittig war zwischen den Vertragsparteien, ob in der rückwirkenden Gesetzesänderung für das Jahr 1996 eine verfassungswidrige Belastung der Krankenkassen zu sehen sei.

Da die Spitzenverbände der Krankenkassen mit einer Klage gegen das Gesetz gedroht hatten, hat das Krankenhaus das Risiko einer evtl. Rückzahlung entsprechend der rückwirkenden Budgeterhöhung für 1996 mit 2.352 TDM und für 1997 mit 776 TDM bewertet; die entsprechenden Beträge sind zum 31. Dezember 1997 zurückgestellt worden.

**257** Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Spitzenverbände der Krankenkassen nach Ablauf von 1 1/2 Jahren nicht mehr gegen das Gesetz klagen werden und hat dem Krankenhaus empfohlen, die Rückstellung erfolgswirksam aufzulösen.

Im Übrigen hatten die anderen kommunalen Krankenhausbetriebe bei dem selbem Vorbehalt keine Rückstellungsnotwendigkeit gesehen.

- 258 Das Krankenhaus teilt die Auffassung des Rechnungshofs hinsichtlich der Beurteilung des Verhaltens der Krankenkassen. Die Auflösung der Rückstellung ist vorbehaltlich der Zustimmung des Wirtschaftsprüfers vorgesehen.

### 3. Zentralkrankenhaus Bremen Ost

**Das Budget der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie (im Folgenden auch kurz Forensik) ist ausschließlich mit den Krankenkassen vereinbart worden. Kostenträger ist dagegen das Sozialressort, welches an den Pflegesatzverhandlungen entgegen den Bestimmungen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes nicht beteiligt wurde.**

**Die Pflegesätze der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie wurden auf der Basis eines zu niedrigen Nutzungsgrades vereinbart. Wie in den Vorjahren war das Krankenhaus im Bereich Forensik auch 1997 überbelegt. Die auf die höhere Auslastung zurückzuführenden, vom Sozialressort finanzierten Mehrerträge des Krankenhauses waren zu 85 % mit dem Budget 1998 zu verrechnen. Von dieser Verrechnung haben die übrigen Kostenträger überproportional profitiert.**

**Durch Anpassung der Entgelte für die Wahlleistung Telefon an das Preisniveau der übrigen Krankenhäuser können jährliche Mehrerträge von rd. 26 TDM erzielt werden.**

#### 1. Budget und Pflegesätze der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie

- 259 Die zwischen den Krankenkassen und dem ZKH Bremen Ost abgeschlossene Pflegesatzvereinbarung für 1997 umfasst auch das Teil-Budget der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie. Neben dem aus diesem Teil-Budget abgeleiteten Abteilungspflegesatz Forensik wird der Basispflegesatz des ZKH Bremen Ost abgerechnet.

- 260 Die mit den Krankenkassen vereinbarten Pflegesätze der Forensik werden vom Sozialressort getragen, das an den Pflegesatzverhandlungen nicht beteiligt war.

Grundlage der kostenmäßigen Zuständigkeit des Sozialressorts ist eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Senator für Justiz und Verfassung und dem Senator für Wohlfahrt und Jugend vom 3. März 1965.

Vertragsparteien von Pflegesatzvereinbarungen sind gemäß § 18 Abs. 2 KHG u. a. Sozialleistungsträger, so weit auf sie im Jahr vor Beginn der Pflegesatzverhandlung mehr als 5 % der Berechnungstage (BT) des gesamten Krankenhausbetriebes entfallen. 1996 betrug der Anteil der BT der Forensik an den BT des ZKH Bremen Ost 5,36%.

Der Rechnungshof hat gefordert, das Sozialressort zukünftig an den Budget- und Pflegesatzverhandlungen zu beteiligen.

- 261 Die Vertragsparteien sind für 1997 von einem 100,39 %igen Nutzungsgrad der Betten der Forensik ausgegangen, obgleich der tatsächlichen Nutzungsgrad in den Jahren von 1992 bis 1996 zwischen 104,1 % und 113,5 % lag. 1997 betrug er 110,8 %.

- 262 Die durch die höhere Belegung erzielten Erträge im Bereich Forensik sind vom Krankenhaus zu 85 % vom Gesamtbudget des Folgejahres abzuziehen, was zu niedrigeren Pflegesätzen 1998 für alle Kostenträger geführt hat.

- 263 Vom Krankenhaus sind als Folge der Mehrerträge der Forensik aus voll- und teilstationären Basispflegesätzen sowie aus teilstationären Abteilungspflegesätzen Ausgleichsverpflichtungen in Höhe von 144 TDM gebildet worden. Die Entlastung des Sozialressorts durch geringere Pflegesätze wird 1998 27 TDM ausmachen, die übrigen Kostenträger profitieren von den Zahlungen des Sozialressorts in Höhe von 117 TDM.

Ursächlich für die geringe Entlastung des Sozialressorts ist die Relation zwischen dem hohen Anteil der Forensik an den Mehrleistungen und dem geringen Anteil an den gesamten Leistungen des Krankenhauses. Durch die Verrechnung der Ausgleichsbeträge reduziert sich zwar der Pflegesatz für alle Kostenträger - der Anteil des Sozialressorts macht davon aber nur insgesamt rd. 5 % aus -, entsprechend gering ist auch der Vorteil durch die geringeren Pflegesätze.

- 264 Die in dem Bericht vom 5. Januar 1999 an die staatliche Deputation für Umweltschutz und Gesundheit über die aktuelle Entwicklungen im Maßregelvollzug des ZKH Bremen-Ost dargestellte Absicht, ein Forensikbudget zu entwickeln, das sämtliche Leistungen im stationären und ambulanten Bereich umfasst, wird vom Rechnungshof ausdrücklich begrüßt. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dieses Budget ausschließlich mit dem Sozialressort verhandelt wird. Damit wäre auch das Problem der Verrechnung der Ausgleichsverpflichtungen gelöst.

## **2. Entgelte für die Wahlleistung Telefon**

- 265 Die den Patienten berechneten Gebühren für die Bereitstellung eines Telefons sowie die Gebühren für die Gesprächseinheiten liegen unter den von den anderen bremischen kommunalen Krankenhäusern berechneten Gebühren. Die Folge der niedrigen Gebühren ist, dass der Überschuss aus dem Betrieb der Telefonanlage deutlich unter den Ergebnissen der anderen Häuser (ohne ZKH St.-Jürgen-Straße) liegt.
- 266 Der Rechnungshof hat eine Anhebung der täglich zu zahlende Grundgebühr für die Wahlleistung „Telefon“ empfohlen. Als Mehrertrag sind rd. 26 TDM ermittelt worden.
- 267 Das Krankenhaus hat mitgeteilt, dass der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt werden wird.

## **Umweltschutz**

### **Ausgaben für Hochwasserschutz und Entwässerung in Bremen-Nord**

**In seinem Bericht zum Haushaltsjahr 1983 (Land) hatte der Rechnungshof gefordert, die von der Stadtgemeinde Bremen in Gebieten nördlich der Lesum (Bremen-Nord) zu tragenden Kosten für Hochwasserschutz und Entwässerung auf die begünstigten Grundstückseigentümer umzulegen.**

**Auf die Erhebung von Hochwasserschutzabgaben wurde seitens der Stadt verzichtet, weil die erzielbaren Einnahmen in einem unwirtschaftlichen Verhältnis zu den mit der Erhebung in Zusammenhang stehenden Aufwendungen stehen.**

**Die Bemühungen der Stadt, die begünstigten Grundstückseigentümer an den zur Entwässerung der Grundstücke in Bremen-Nord notwendigen Ausgaben für Gewässerunterhaltung zu beteiligen, verliefen bislang negativ.**

- 268 Nach Prüfung der bremischen Deichverbände hatte der Rechnungshof in seinem Bericht (Land) zum Haushaltsjahr 1983, Tz. 88, auf die unterschiedliche Organisation und Finanzierung von Hochwasserschutz und Entwässerung in Gebieten südlich und nördlich der Lesum hingewiesen und u. a. gefordert, die von der Stadt Bremen zu tragenden Kosten für Hochwasserschutz und Entwässerung (als Teil der Gewässerunterhaltung) der verbandsfreien Grundstücke in Bremen-Nord auf die begünstigten Grundstückseigentümer umzulegen, um eine gleichmäßige und vorteilsentsprechende Belastung aller bremischen Grundstückseigentümer zu erreichen und den bremischen Haushalt zu entlasten. Die zuständigen Ämter hatten seinerzeit den jährlichen Aufwand auf rd. 1 Mio. DM geschätzt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft trat der Forderung des Rechnungshofs mit Beschluss vom 17. Oktober 1985 bei. Er forderte die damals zuständige Bauverwaltung auf, bis zum 31. März 1986 zu berichten, wie die bisher nicht belasteten Grundstückseigentümer herangezogen werden sollen. Die Bremische Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 11. Dezember 1985 entsprechend beschlossen.

- 269 Die Überlegungen und Überprüfungen der Verwaltung führten erst im Jahre 1992 seitens des für den Umweltschutz zuständigen Ressorts zu einem Rahmenkonzept zur Zusammenlegung der Bremer Wasserbehörden und gemeinsam mit den Bemühungen des Senators für Finanzen schließlich zu zwei Senatsbeschlüssen vom 12. Oktober 1993, die - so weit sie die Situation in Bremen-Nord betreffen - wie folgt wiedergegeben werden:

Der Senat nahm davon Kenntnis, dass auf die Erhebung von Hochwasserschutzabgaben in Bremen-Nord auf Grund des Missverhältnisses zwischen dem Aufwand für den Einzug einer Abgabe und den erzielbaren Einnahmen verzichtet

werden sollte; darüber hinaus bat er den für Umweltschutz zuständigen Senator in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen und dem Rechnungshof bis zum 1. April 1994 einen Vorteilsmaßstab für die Abwälzung der Gewässerunterhaltungskosten zu entwickeln.

Außerdem bat er den zuständigen Senator, gemeinsam mit dem Senator für Inneres, der SKP und der Senatskanzlei weiter zu prüfen, ob es möglich sei, städtische Unterhaltungsaufgaben in Bremen-Nord wie die Unterhaltung der natürlichen Gewässer zweiter Ordnung (Blumenthaler und Schönebecker Aue, Beckedorfer Beeke, Ihle) sowie der künstlichen Gewässer zweiter Ordnung nördlich der Lesum, die Unterhaltung des Lesumsperrwerkes und die Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen in Bremen-Nord auf den Deichverband rechtes Weserufer zu übertragen.

**270** Zum Zeitpunkt der Senatsbeschlüsse bestanden zwischen Rechnungshof und Senator für Finanzen einerseits und dem Umweltressort andererseits Meinungsverschiedenheiten über die rechtlichen Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich der Abwälzung von Gewässerunterhaltungskosten auf bevorteilte Grundstückseigentümer in Bremen-Nord. Das Umweltressort wies auf die gesetzliche Unterteilung der oberirdischen Gewässer in natürliche und künstliche Gewässer (§§ 66, 67 Bremisches Wassergesetz - BrWG -) und auf die Unterhaltungsverpflichtung der Stadtgemeinde für natürliche Gewässer hin, sofern deren Unterhaltung nicht Aufgabe der Deichverbände ist (§ 101 BrWG). Eine Heranziehung zu den Unterhaltungskosten käme nur unter den Bedingungen des § 107 Abs. 1 BrWG (Erschwerung der Unterhaltung und dadurch Mehraufwand) in Betracht. § 107 Abs. 2 BrWG gelte hingegen ausschließlich für künstliche Gewässer und regule die Verteilung der Unterhaltslast unter Anknüpfung an den Vorteilsmaßstab mehrerer Verpflichteter. Der Rechnungshof und der Senator für Finanzen vertraten dagegen die Auffassung, dass wegen der Nutzung natürlicher Gewässer für Regenwasserableitung keine künstlichen Gewässer hergestellt werden müssen, wie z. B. in Bremen-Stadt. Insofern sei eine Beteiligung an den Kosten der Unterhaltung entsprechend § 107 Abs. 2 BrWG auf natürliche Gewässer zweiter Ordnung gerechtfertigt.

**271** Die Auffassungsunterschiede zwischen dem Umwelt- und dem Finanzressort hinsichtlich der Abwälzung der Kosten für die Unterhaltung der natürlichen Gewässer zweiter Ordnung in Bremen-Nord erforderten am 12. Juli 1994 ein Einigungsgespräch zwischen den betroffenen Senatoren. Das Gespräch führte zu folgendem Ergebnis:

- Der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung prüft sämtliche Möglichkeiten zur Reduzierung der Gewässerunterhaltungskosten, um die haushaltsentlastenden Intentionen der Senatsbeschlüsse vom 12. Oktober 1993 zu erfüllen.
- Es werden unter Teilnahme des Senators für Finanzen und des Rechnungshofs Gespräche mit dem Deichverband am rechten Weserufer aufgenommen, um eine kostengünstige Übertragung der zur Diskussion stehenden Aufgaben - einschließlich der zunächst ausgeklammerten Hochwasserschutzmaßnahmen - auf den Verband zu erörtern.

**272** Das Umweltschutzressort hat trotz der Hinweise und Forderungen des Senators für Finanzen und des Rechnungshofs noch keine Regelung über eine Beteiligung der begünstigten Grundstückseigentümer an den Kosten der Gewässerunterhaltung (Beitragspflicht für Anlieger) erarbeitet.

Entsprechend der Absprache mit dem Senator für Finanzen führt der Senator für Umweltschutz zwischenzeitlich Verhandlungen mit dem Deichverband am rechten Weserufer zur Übertragung von Aufgaben des ehemaligen Wasserwirtschaftsamtes im Bereich Bremen-Nord. Das Umweltschutzressort rechnet mit einem Abschluss der Verhandlungen im Jahre 1999.

**273** Der Rechnungshof bedauert, dass es dem Umweltschutzressort bislang nicht gelungen ist, die begünstigten Grundstückseigentümer an den Unterhaltungskosten zu beteiligen.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Verhandlungen des Umweltschutzressorts mit den Bremischen Deichverbänden und den zu beteiligenden Senatsressorts schwierig sind. Dies rechtfertigt aber nicht, dass das Problem bis heute noch nicht

gelöst ist. Die Bearbeitung des Vorgangs durch das Ressort war ungeachtet zahlreicher schriftlicher und telefonischer Anfragen durch den Rechnungshof eher zögerlich.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort in den Verhandlungen mit den beiden Bremischen Deichverbänden wirtschaftlich vorteilhafte Ergebnisse zur endgültigen Übertragung der Aufgaben erzielt. Das Ziel, die begünstigten Grundstückseigentümer an den Kosten zu beteiligen, darf nicht aus den Augen verloren werden.

## **Bau**

### **1. Mittelbewirtschaftung durch den Betrieb gewerblicher Art - Bau und Vermietung von Nahverkehrsanlagen - beim Amt für Straßen und Verkehr**

**Für die Abwicklung der von der Bremer Straßenbahn AG durchgeführten und von Bremen bezahlten Baumaßnahmen hat die Gesellschaft die Befugnis zur Feststellung der fachtechnischen, rechnerischen und sachlichen Richtigkeit. Die Prüfungen verschiedener Baumaßnahmen zeigten Mängel bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung.**

**Einige Prüfungen haben sich überdurchschnittlich in die Länge gezogen, weil die Gesellschaft nicht oder zum Teil nur mit monatelanger Verzögerung geantwortet oder Abrechnungsbelege vorgelegt hat.**

**274** Die baulichen Anlagen, die in der Stadtgemeinde Bremen dem von der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) betriebenen öffentlichen Personennahverkehr dienen, befinden sich überwiegend im Eigentum der Stadt. Den Ersatzbau, die Unterhaltung und den Betrieb dieser Anlagen hat die Stadt der BSAG übertragen. Mit der Herstellung von Neuanlagen wird die BSAG jeweils von Bremen beauftragt.

Der BSAG wurde die Befugnis zur Feststellung der fachtechnischen, rechnerischen und sachlichen Richtigkeit der Abrechnungen bremischer Mittel übertragen. Der Betrieb gewerblicher Art - Bau und Vermietung von Nahverkehrsanlagen - beim Amt für Straßen und Verkehr hat weiterhin die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Investitionsmittel.

**275** Der Rechnungshof hat verschiedene, von der BSAG durchgeführte Baumaßnahmen geprüft. Die Prüfungen sind dadurch erschwert worden, dass die Bereitstellung der Abrechnungsbelege und zahlungsbegründenden Unterlagen durch die BSAG nicht oder nur sehr schleppend erfolgte und deren Qualität sehr mangelhaft war. Darüber hinaus zogen sich die Prüfungsverfahren durch nicht fristgerechte Beantwortungen von Fragen oft überdurchschnittlich in die Länge.

Um die Prüfung durchführen zu können, mussten mitunter die gesamten Zahlungsbegründungen, wie Ausschreibungs-, Vergabe- und Abrechnungsunterlagen nachgefordert werden.

Selbst die nachgereichten Unterlagen waren oft so unvollständig, dass die Abrechnung nicht prüfbar war.

In einem Fall waren die Leistungspositionen so abgeändert worden, dass den Abrechnungen andere als die angegebenen Einheitspreise zu Grunde gelegen haben mussten und sich danach eine Überzahlung ergeben hätte. Auf Rückfrage hat die BSAG erklärt, dass sich die nachträgliche Änderung nach Eingang der Schlussrechnung als falsch herausgestellt habe. Es hätten vielmehr die ursprünglichen Leistungspositionen gegolten. Diese seien der Abrechnung zu Grunde gelegt worden, so dass es letztlich zu keiner Überzahlung gekommen sei.

Der Rechnungshof hat klargestellt, dass mit derartigen Belegen keine Zahlung begründet werden kann.

Die Prüfung einer in den Jahren 1992 bis 1995 durchgeführten Baumaßnahme mit nachgewiesenen Ausgaben in Höhe von ca. 6,1 Mio. DM musste abgebrochen werden, weil die Rechnungslegung für eine Prüfung bei weitem nicht ausreichte und weitere zahlungsbegründende Unterlagen nicht vorgelegt werden konnten. Nach Auskunft der BSAG sind sie versehentlich bei einem Umzug vernichtet worden.

**276** Der Rechnungshof hat das Amt und die BSAG darauf hingewiesen, dass die übertragene Befugnis zur Feststellung der fachtechnischen, rechnerischen und sachli-



chen Richtigkeit seitens der Gesellschaft nicht nur eine lückenlose Durchsicht, sondern zumindest stichprobenweise auch vollständige Prüfungen der Abrechnungen erfordert. Bereits zum Zeitpunkt dieser Prüfungen ist auf Vollständigkeit der Rechnungslegung zu achten und gegebenenfalls für Belegergänzung zu sorgen.

Die BSAG hat auf interne Probleme bei der Zusammenstellung der Belegunterlagen hingewiesen, die nach ihren Angaben damit zusammenhängen, dass die vom Rechnungshof angeforderten Abrechnungen teilweise fünf Jahre zurücklägen. Auch müssten die Belege oft an verschiedenen Orten abgelegt werden und die Abrechnungssummen häufig intern entsprechend den mit der Stadt geschlossenen Verträgen aufgeteilt werden.

Der Rechnungshof hat abschließend darauf hingewiesen, dass eine vollständige Rechnungslegung trotz der genannten Erschwernisse sicherzustellen ist, damit das Amt und der Rechnungshof ihren Prüfungsaufgaben nachkommen können.

**277** Bei zwei weiteren Baumaßnahmen wurden mehrere Aufträge mit Bausummen von bis zu ca. 2,76 Mio. DM nicht öffentlich, sondern beschränkt unter nur bis zu fünf Firmen ausgeschrieben.

Auf Vorhaltungen des Rechnungshofs hat die BSAG zugesagt, künftig auf jeden Fall öffentlich (national und europaweit) auszuschreiben. Vom Bauressort wurde die BSAG aufgefordert, Abweichungen von dieser Ausschreibungsart auf dafür eingeführten Formblättern des Amtes zu begründen und zu dokumentieren.

**278** Planungen für eine Umsteigeanlage waren an ein Architekturbüro vergeben worden. Die Planungen bezogen sich auf Glasdächer, eine Bike+Ride-(B+R)-Anlage, Freianlagen und Begrünung. Die Planungen für die Glasdächer und die B+R-Anlage sollten nach § 16 HOAI - Honorartafel für Grundleistungen bei Gebäuden und raumbildenden Ausbauten -, für die Freianlagen und die Begrünung nach § 17 HOAI - Honorartafel für Grundleistungen bei Freianlagen - vergütet werden. Bei der Honorarermittlung für Gebäude war von den Gesamtbaukosten aller Gebäude auszugehen.

Der Architekt hat für die Gebäude und die Freianlagen ein Honorar erhalten, das im Vergleich zum vertraglich vereinbarten Honorar um 105 TDM höher lag.

Das höhere Honorar ergab sich im Wesentlichen deshalb, weil seiner Berechnung eine neue, bei Vertragsabschluss noch nicht gültige HOAI zu Grunde gelegt worden war. Auch basierte die Honorarermittlung für Gebäude auf der Honorartafel für Freianlagen sowie auf den Kosten für einzelne Gebäude und nicht auf den Kosten der Gesamtanlage.

Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Honorarberechnung beanstandet und die Rückforderung des zu viel gezahlten Betrages gefordert.

Der größere Teil der Rückforderung ist einschließlich Zinsen inzwischen bezahlt worden. Bezüglich des kleineren Teils hat die BSAG eingeräumt, dass sie ihn nicht zurückfordern könne, weil sie die Abrechnung der Gebäude als Freianlagen schriftlich anerkannt habe. Diese vom ursprünglichen Vertrag abweichende Regelung konnte sie nicht begründen. Die Gründe waren nicht aktenkundig und auch nicht rekonstruierbar, da die verantwortlichen Mitarbeiter ausgeschieden waren. Der Rechnungshof hat nicht feststellen können, dass versucht worden ist, die Verursacher des Schadens zur Verantwortung zu ziehen. Er hat daraufhin die Erstattung dieser Überzahlung von der BSAG verlangt. Auch wenn dadurch letztlich wohl nur der von Bremen zu tragende jährliche Verlust der BSAG entsprechend erhöht wird, ist eine verursachergerechte Zuordnung von Kosten sachgerecht.

**279** Im Rahmen der Baumaßnahme „Sonstige Betriebsanlagen für den öffentlichen Nahverkehr“ wurden beim Ersatzbau von Gleisen und der Errichtung von drei Arbeitsgruben in der Betriebswerkstatt Gröpelingen in zwei Bauabschnitten Stahlbetonarbeiten ausgeführt, die nach höheren Preisen abgerechnet wurden als Ausschreibungsergebnis und Auftrag es zuließen.

Die BSAG hat den Abrechnungsfehler eingeräumt. Die Überzahlung von 28 TDM einschließlich Zinsen hat die Baufirma zurückerstattet.

**280** Die Instandsetzung eines Hallenfußbodens wurde bei der vorgenannten Baumaßnahme als eine zusammenhängende Maßnahme ausgeschrieben. Kurz vor Auftragserteilung entschied sich die BSAG jedoch für die Ausführung in zwei Bauabschnitten.

Dadurch sind Mehrkosten von 73 TDM entstanden. Die Berechtigung zu den Zahlungen war aus den Abrechnungsunterlagen nicht ersichtlich; die nachträglich vorgetragenen Begründungen dazu waren nicht ausreichend. Auf weitere Antworten der BSAG wartet der Rechnungshof seit Anfang 1998 vergeblich. Er hat lediglich Kenntnis erhalten, dass die BSAG im März 1999 die Baufirma gebeten hat, zu den Fragen des Rechnungshofs Stellung zu nehmen.

- 281** Das Amt hat abschließend mitgeteilt, dass es die Mängel bei der Abwicklung öffentlicher Bauaufgaben hinnehme, weil der notwendige Prüfungsaufwand in keinem Verhältnis zum Prüfungsertrag stünde. Auch sei es immer noch wirtschaftlicher, die die Straßenbahn betreffenden Baumaßnahmen von der BSAG selbst als durch das Amt durchführen zu lassen. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass es bei der BSAG eine starke Personalfuktuation gegeben habe. Die BSAG habe Verbesserungen zugesagt und teilweise auch schon umgesetzt. Für die Zukunft werde daran gearbeitet, dass die maßgeblichen Bestimmungen eingehalten werden.
- 282** Der Rechnungshof hat das Amt abschließend darauf hingewiesen, dass es sich seiner Verantwortung für die von der BSAG mit bremischen Mitteln durchgeführten Bauvorhaben nicht entziehen kann. Die Belegführung der BSAG muss auftragsgemäß erfolgen, das Amt hat darauf entsprechenden Einfluss zu nehmen. Die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und der aktienrechtlichen Sorgfaltspflichten ersetzt nicht die u. a. nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RL Bau) vorgeschriebene Art der Rechnungslegung.

## **2. „Hemelinger-Tunnel“-Vertrag**

**Der Bau des Hemelinger Tunnels wurde einer Projektgesellschaft übertragen. Die Bauverwaltung ist inzwischen bereit, die ihr obliegende Bauherrenfunktion in vollem Umfang wahrzunehmen.**

- 283** Zur Verbesserung der Verkehrsanbindung der Gewerbe- und Industriegebiete des Stadtteils Hemelingen an das übergeordnete Straßennetz hat die Bremische Bürgerschaft beschlossen, dass eine Straßenverbindung zum Autobahnzubringer Hemelingen gebaut wird. Zur Vermeidung von Störungen der Wohngebiete durch Lärm- und Schadstoffimmissionen wird diese Straßenverbindung mit einem Tunnelbauwerk hergestellt.
- Sie hat weiter beschlossen, dass das Großprojekt Hemelinger Tunnel mit einem Bauvolumen von rd. 350 Mio. DM von einer Projektgesellschaft durchgeführt wird, und zwar von der Bremer Gesellschaft für Projektmanagement im Verkehrswegebau mbH (GPV). Die GPV wurde von der Gewoba Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH gegründet, an der Bremen und Bremerhaven mittelbar mehrheitlich beteiligt sind.
- 284** Am 25. März 1997 wurde der „Hemelinger-Tunnel“-Vertrag zwischen der Stadt und der GPV geschlossen. Der Rechnungshof hat diesen Vertrag geprüft. Dabei hat er beanstandet, dass die GPV erst ab einem Vergabevolumen von 1 Mio. DM die Zustimmung Bremens zur beabsichtigten Vergabeart einzuholen brauchte.
- 285** Bei der Prüfung hat sich weiter ergeben, dass die Bauverwaltung nicht beabsichtigte, an der Bauüberwachung und Bauabrechnung mitzuwirken. Zu dieser Mitwirkung ist sie verpflichtet, damit sie ihre Gesamtverantwortung für das Bauvorhaben wahrnehmen kann. Nach dem Vertrag werden auch bei diesem Bauwerk die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) angewendet. Danach hat die GPV unter anderem den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Bauverwaltung hat zumindest stichprobenweise zu überprüfen, ob sie diesen Grundsatz eingehalten hat. Das Ergebnis dieser Überprüfungen ist zu dokumentieren.
- 286** Die senatorische Dienststelle hat sich inzwischen zu einer stichprobenweisen Bauüberwachung und Bauabrechnungsprüfung bereit erklärt. Sie hat klargestellt, dass die GPV auch bei Aufträgen unter 1 Mio. DM grundsätzlich öffentliche Ausschreibungen durchführen werde und Abweichungen von diesem Verfahren unter Verwendung der amtsseitig entwickelten Formblätter - nach denen der Abteilungsleiter und (bei Maßnahmen über 200.000 DM) der Amtsleiter des zuständigen Amtes ihr Einverständnis zu geben haben - zu dokumentieren seien.

## VI. Vermögen und Schulden

### 1. Vermögensnachweis

**287** 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 39 der Haushaltsrechnung dargestellt. Eine Prüfung in Stichproben hat keine Beanstandungen ergeben.

### 2. Bürgschaften und Garantien

**288** Die in § 13 Abs. 1 und § 10 Abs. 4 Haushaltsgesetz 1997 festgesetzten Beträge für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von 229,5 Mio. DM wurden nicht überschritten.

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

Gesamtstand am 1. Januar 1997 694.227.755,75 DM

Veränderungen

a) bei den Bürgschaften  
für den Wohnungsbau

Abgänge - 1.114.200,00 DM - 1.114.200,00 DM

b) bei den Bürgschaften  
für Wirtschaftskredite

Zugänge 72.919.600,00 DM

Abgänge - 17.662.285,78 DM + 55.257.314,22 DM

Gesamtstand am 31. Dezember 1997 748.370.869,97 DM

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

Bürgschaften für den Wohnungsbau 31.354.737,25 DM

Bürgschaften für Wirtschaftskredite 717.016.132,72 DM

(einschl. Bürgschaften für Darlehensaufnahmen der SCL Bremen GmbH gemäß § 6 Abs. 4 Nr. 2 Haushaltsgesetze 1994 und 1995 sowie § 10 Abs. 4 Nr. 2 Haushaltsgesetz 1997 von insgesamt rd. 388,7 Mio. DM)

Im Haushaltsjahr 1997 wurden vereinnahmt:

a) Provisionen für übernommene Bürgschaften

(Hst. 3980/111 33-3) 1.014.294,31 DM

(Hst. 3981/111 44-2) 4.324,60 DM

1.018.618,91 DM

b) Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften

2.441,30 DM

Im Haushaltsjahr 1997 wurden verausgabt:

a) An die C & L Deutsche Revision für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften

170.000,00 DM

b) Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen

0,00 DM

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

### 1. Allgemeines

**290** Die Stadt ist an 94 Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt. Bei 73 Unternehmen beträgt die Beteiligung mehr als 25 %. Insgesamt beläuft sich der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der direkten Beteiligungen auf 187.111.159 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

291

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1996 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
Flughafen Bremen GmbH, Bremen	60.200.000	100	
Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, Bremen	40.000.000	100	
Großmarkt Bremen GmbH, Bremen	4.240.000	100	
Bremer Ratskeller GmbH, Bremen	1.200.000	100	
HVG Hanseatische Veranstaltungsgesellschaft mbH, Bremen	1.000.000	100	
Bremer Kommunikationstechnik GmbH, Bremen	500.000	100	
Bremer Sport und Freizeit GmbH, Bremen	500.000	100	
Bremer Theater der Freien Hansestadt Bremen GmbH, Bremen	360.000	100	
Bremen Marketing GmbH, Bremen	100.000	100	
Informations- und Datentechnik Bremen GmbH, Bremen	100.000	100	
Abfallbehandlung Nord GmbH, Bremen	50.000	100	
Abwasser Bremen GmbH, Bremen	50.000	100	
BREPARK Bremer Parkraumbewirtschaftungs- und Management GmbH, Bremen	50.000	100	
Entsorgung Nord GmbH, Bremen	50.000	100	
Kompostierung Nord GmbH, Bremen	50.000	100	
Schadstoffentsorgung Nord GmbH, Bremen	50.000	100	
Gesellschaft für öffentliche Bäder mbH, Bremen	683.667	97,67	
Arbeitsförderungszentrum des Landes Bremen - Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Bremen	40.000	80	
Hanseatische Wohnungs-, Beteiligungs-Gesellschaft mbH, Bremen	40.000	80	
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	278.610	55	
Speicherbau-Gesellschaft mbH, Bremen	26.000	50,98	21.411,75
Bremer Lagerhaus-Gesellschaft AG von 1877, Bremen	9.680.640	50,42	363.000,00
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	16.570.050	49,72	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen *)	8.928.000	49,63	337.721,37 *)
„ZOB“, Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH, Bremen	18.600	37,2	2.046,00

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1996 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	DM	%	DM
Bremer Energie Konsens GmbH, Bremen	10.100	10,1	
Gewoba Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen, Bremen	16.618.000	9,72	
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale -, Bremen	20.400.000	7,5	2.720.000,00
Einkaufszentrale für öffentliche Bibliotheken GmbH, Reutlingen	120.000	2,82	6.000,00
Farge-Vegesacker Eisenbahngesellschaft mbH, Bremen	30.000	2	
Deutsche Städte-Reklame GmbH, Frankfurt/ M.	15.500	0,40	6.200,00
Münchener Hypothekenbank e.G., München	100	0,0001	9,75
Im Interesse der Betriebe der BLG durch die BLG-AG **) gehaltene Beteiligungen	5.151.892		88.775,53

\*) 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 BLG-AG werden im Interesse der Betriebe der BLG für Rechnung Bremens Geschäftsanteile an 19 Gesellschaften gehalten.

Bremen, den 15. Juli 1999

**RECHNUNGSHOF  
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff  
Jacobs

Prof. Dr. Baltes  
Kolbeck-Rothkopf