

Bericht des Untersuchungsausschusses „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“

Die Bürgerschaft (Landtag) hat mit Beschluss vom 15. Mai 2002 einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ eingesetzt. Der Untersuchungsausschuss legt hiermit seinen Bericht nach § 20 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UAG) vor.

Das Minderheitenvotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde dem Bericht angefügt.

Röwekamp
(Vorsitzender)

**Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses
„Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“**

	Seite
Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
I. Einsetzung und Verfahren des Untersuchungsausschusses	5
1. Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Untersuchungsauftrag	5
2. Konstituierung des Untersuchungsausschusses und Verfahrensüberblick	6
3. Rechtsgrundlagen und Verfahrensregeln des Untersuchungsausschusses	6
a) Landesverfassung	6
b) Untersuchungsausschussgesetz	6
c) Verfahrensordnung und Datenschutzregelung	6
d) Verfahren hinsichtlich der Niederschriften über die Beweisaufnahme	7
4. Beweisaufnahmeverfahren	7
a) Beweisbeschlüsse	7
b) Beziehung von Akten	7
c) Zeugenvernehmung	7
d) Sachverständigengutachten	8
II. Feststellungen und Bewertungen	8
1. Grundlagen	8
a) Stellung des Rechnungsprüfungsamts und seines Leiters innerhalb der Verwaltung der Seestadt Bremerhaven	8
aa) Allgemeines zur Stellung des Rechnungsprüfungsamts	8
bb) Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts	9
cc) Zulässigkeit von Bewertungen durch das Rechnungsprüfungsamt	10
dd) Stellung des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts	11
ee) Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt	12
b) Zusammenfassende Bewertung	15
2. Aussetzung der Beförderung des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts	16
a) Antrag auf Beförderung vor dem regulären Beförderungstermin	16
b) Antrag auf Beförderung zum 1. Oktober 1999 und Aussetzung der Beförderung	17
aa) Anforderung einer Ausländerakte im Sommer 1999	18
bb) Anforderung einer Unterhaltsvorschussakte im Sommer 1999	19
cc) Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren	20
dd) Ordnungswidrigkeitenverfahren	21
ee) Einleitung disziplinarrechtlicher Vorermittlungen	21
1. Prüfung des disziplinarischen Überhangs und weitere Disziplinarvorwürfe	22
2. Ablauf des Vorermittlungsverfahrens	22
a) Vorermittlungen durch den ersten Vorermittlungsführer vom 7. Dezember 2000 bis zum 13. Juli 2001	23
b) Vorermittlungen durch den zweiten Vorermittlungsführer ab 13. Juli 2001	23
c) Teilabschlussbericht des Vorermittlungsführers	24

c)	Klageverfahren auf Beförderung und Schadensersatz	25
d)	Zusammenfassende Bewertung	27
3.	Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000	28
a)	Gesprächsverlauf	29
b)	Urheber des ersten Vertragsentwurfs	29
c)	Inhalt der Vertragsentwürfe	30
d)	Ermittlungsverfahren gegen den Vorsitzenden der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung	33
e)	Zusammenfassende Bewertung	34
4.	Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamts und Amtshilfe im Rahmen der Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft	36
a)	Frühzeitige Information des Rechnungsprüfungsamts durch den Magistrat	36
b)	Weiterleitung von Schreiben an die Ermittlungsbehörden	37
aa)	Weitergabe rechtlicher Bewertungen	37
bb)	Weitergabe angeforderter Stellungnahmen	37
cc)	Weiterleitung von Akteneinsichtsgesuchen	38
c)	Anordnungen des Stadtverordnetenvorstehers zur Kommunikation zwischen der Ortspolizeibehörde und dem Rechnungsprüfungsamt	39
d)	Zusammenfassende Bewertung	40
5.	Durch das Rechnungsprüfungsamt als unzulässige Einflussnahme gerügte Einzelfälle	41
a)	Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten	41
b)	Weiterleitung einzelner Prüfberichte	43
c)	Zusammenfassende Bewertung	44
6.	Aufsichtstätigkeit durch die Freie Hansestadt Bremen	44
a)	Ausgestaltung der Kommunalaufsicht im Land Bremen	44
b)	Ausübung der Kommunalaufsicht durch den Senat	45
c)	Überörtliche Gemeindeprüfung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen	46
d)	Zusammenfassende Bewertung	49
III. Konsequenzen und Maßnahmen		50
1.	Regelung des Kommunalrechts durch förmliches Landesgesetz	50
2.	Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten	50
3.	Mögliche Konsequenzen für die Stadt Bremerhaven	51
IV. Gesamtbewertung		51
V. Empfehlungen an die Bürgerschaft (Landtag)		53
VI. Verzeichnis der Anlagen		53
Anlage 1:	Verfahrensordnung des Untersuchungsausschusses „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ vom 27. Mai 2002	53
Anlage 2:	Beweisbeschlüsse	55
Anlage 3:	Zeugenliste	60

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bd.	Band (der dem Untersuchungsausschuss vorliegenden Akten, nummeriert nach Eingangsdatum)
BGBl. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BremABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBG	Bremisches Beamten-gesetz
BremDO	Bremische Disziplinarordnung
BremGBL	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremRPG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
DA	Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt
d. h.	das heißt
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO Senat	Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen
Gutachten	Rechtsanwalt Professor Günter Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie vom 15. November 2002
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
LHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (Landeshaushaltsordnung)
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
Nr.	Nummer
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RPO	Ortsgesetz über die Rechnungsprüfung in der Stadt-gemeinde Bremerhaven (Rechnungsprüfungsordnung)
S.	Satz bzw. Seite
sog.	sogenannte/-r
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
UA	Untersuchungsausschuss
UAG	Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Unter-suchungsausschüssen (Untersuchungsausschussge-setz)
Verfassung- und Geschäfts- ordnungsausschuss	Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Peti-tionsangelegenheiten, Frauen, Bürgerbeteiligung und Ausländer der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven
VerfBrhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven
VS-Sachen	Verschluss-sachen

I. Einsetzung und Verfahren des Untersuchungsausschusses

1. Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Untersuchungsauftrag

Mit Datum vom 2. Mai 2002 beantragte die Bürgerschaftsfraktion Bündnis 90/Die Grünen die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Drucksache 15/1138). Da diese einzige in der Bremischen Bürgerschaft vertretene Oppositionsfraktion nicht über die zur Wahrnehmung von Minderheitenrechten erforderlichen 25 % der Mandate verfügt, unterstützten Abgeordnete der Fraktionen der SPD und der CDU im Rahmen der in ihrer Koalitionsvereinbarung getroffenen Abrede zum Schutze von Minderheitenrechten diesen Antrag.

Aufgrund des vorgenannten gemeinsamen Antrags setzte die Bürgerschaft (Landtag) am 15. Mai 2002¹ einen Untersuchungsausschuss mit folgendem Auftrag ein:

„Die Bürgerschaft (Landtag) setzt einen aus sechs Mitgliedern und sechs stellvertretenden Mitgliedern bestehenden parlamentarischen Untersuchungsausschuss ein mit dem Auftrag – im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Landes und der verfassungsmäßigen Zuständigkeit der Seestadt Bremerhaven –, unzulässige Einflussnahme, Nötigung, Bestechung und Vorteilsnahme im Amt zwecks Einschränkung der verfassungsrechtlich verankerten Pflichten zur unabhängigen Rechnungsprüfung zu untersuchen und der Bürgerschaft (Landtag) Bericht zu erstatten.

Dabei sind hinsichtlich

1. der Ausübung der Kommunalaufsicht durch den Senat und den Landesrechnungshof über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Rechnungsprüfung,
2. der Funktion des Senats, des Oberbürgermeisters der Stadt Bremerhaven und des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung

insbesondere folgende Sachverhalte zu klären:

- unzulässige Einflussnahme von Mitgliedern der Organe des Landes oder der Seestadt Bremerhaven auf die unabhängige Rechnungsprüfung des städtischen Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven,
- unzulässige Einflussnahme von Mitgliedern der Organe des Landes oder der Seestadt Bremerhaven auf die Amtsführung des städtischen Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven,
- Konsequenzen aus den untersuchten Vorhaben in Form veränderter Verfahren in Sachen der unabhängigen Rechnungsprüfung und Einhaltung der verfassungsgemäßen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts und der öffentlichen Kontrolle.“

Die Bürgerschaft (Landtag) wählte folgende Abgeordnete als Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung von Tatbeständen zur unzulässigen Einflussnahme auf die Funktion, Amtsführung und Personalbesetzung des unabhängigen Rechnungsprüfungsamts der Stadt Bremerhaven:

Mitglieder	Stellvertreter/-innen
Busch, Birgit (SPD)	Blank, Michael (SPD)
Hoyer, Werner (SPD)	Günthner, Martin (SPD)
Schildt, Frank (SPD)	Kulla, Hasso (SPD)
Herderhorst, Rolf (CDU)	Haker, Almut (CDU)
Röwekamp, Thomas (CDU)	Imhoff, Frank (CDU)
Schramm, Manfred (Bündnis 90/Die Grünen)	Hoch, Doris (Bündnis 90/Die Grünen)

¹ Beschlussprotokoll der Bremischen Bürgerschaft Nr. 15/58

Die Bürgerschaft (Landtag) wählte den Abgeordneten Thomas Röwekamp zum Vorsitzenden sowie den Abgeordneten Manfred Schramm zum stellvertretenden Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses.

2. Konstituierung des Untersuchungsausschusses und Verfahrensüberblick

Der Untersuchungsausschuss trat am 27. Mai 2002 im Haus der Bürgerschaft zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Er gab sich die Bezeichnung „Untersuchungsausschuss Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ und verabschiedete eine Verfahrensordnung.²

Dem Ausschuss standen gemäß Art. 105 Abs. 5 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen³ (BremLV) drei Angehörige der Verwaltung als Ausschussassistenten, den Fraktionen jeweils eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter als Fraktionsassistenten zur Verfügung.

Der Untersuchungsausschuss hielt in der Zeit vom 27. Mai 2002 bis zum 27. Januar 2003 insgesamt 29 interne Sitzungen ab. Die Beweisaufnahme erfolgte in 13 öffentlichen Sitzungen. Der vorliegende Bericht wurde am 27. Januar 2003 mehrheitlich mit den Stimmen der Vertreter der Fraktionen der SPD und der CDU beschlossen. Der Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gab ein Minderheitenvotum ab, das dem Ausschussbericht nach § 20 Abs. 3 UAG angefügt wurde.

3. Rechtsgrundlagen und Verfahrensregeln des Untersuchungsausschusses

a) Landesverfassung

Die Einsetzung sowie die Befugnisse des parlamentarischen Untersuchungsausschusses im Bundesland Bremen finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 105 Abs. 5 BremLV.

Dieser lautet:

„Die Bürgerschaft hat das Recht und auf Antrag eines Viertels ihrer Mitglieder die Pflicht, parlamentarische Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse und die von ihnen ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung alle erforderlichen Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, vereidigen und das Zeugniszwangsverfahren gegen sie durchführen. Das Brief-, Post-, Telegraf- und Fernsprechgeheimnis bleibt jedoch unberührt. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse auf Beweiserhebung Folge zu leisten. Die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen. Der Senat stellt den Untersuchungsausschüssen auf Ersuchen das zu ihrer Unterstützung erforderliche Personal zur Verfügung. Die Untersuchungsausschüsse haben das Recht, das Personal im Einvernehmen mit dem Senat auszuwählen.“

b) Untersuchungsausschussgesetz

Maßgeblich für die Arbeit eines Untersuchungsausschusses ist weiter das Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen⁴ (UAG).

c) Verfahrensordnung und Datenschutzregelung

Im Rahmen der Verfahrensordnung legte der Untersuchungsausschuss Regelungen zur Vertraulichkeit und zum Datenschutz fest. Soweit die vom Senat und vom Magistrat der Seestadt Bremerhaven übersandten Akten als „vertraulich“ gekennzeichnet wurden, galten sie nach Ziffer 14 a der Verfahrensordnung des Untersuchungsausschusses als mit einem Vertraulichkeitsbeschluss gemäß § 7 Abs. 5

² Anlage 1 zu diesem Bericht

³ vom 21. Oktober 1947 (BremGBl, S. 251), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2002 (BremGBl, S. 279)

⁴ vom 15. November 1982 (BremGBl, S. 329), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 1988, (BremGBl, S. 17)

UAG versehen. Die vom Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen sowie die vom Verwaltungsgericht Bremen überlassenen Akten wurden ebenfalls vertraulich behandelt.

d) Verfahren hinsichtlich der Niederschriften über die Beweisaufnahme

Die Aussagen der vor dem Untersuchungsausschuss im Rahmen der öffentlichen Beweisaufnahme vernommenen Zeugen wurden auf Tonband aufgezeichnet und sodann als schriftliche Wortprotokolle niedergelegt. In entsprechender Anwendung des § 273 Abs. 3 Satz 3 Strafprozessordnung⁵ (StPO) übersandte der Untersuchungsausschuss den Zeugen Abschriften der ihre Aussagen betreffenden Vernehmungsprotokolle für Einwendungen gegen die Richtigkeit der Übertragung vom Tonträger oder Richtigstellungen in der Sache, die dem entsprechenden Protokoll als Anlage beigefügt wurden.

4. Beweisaufnahmeverfahren

a) Beweisbeschlüsse

Der Untersuchungsausschuss fasste zur Durchführung der Beweisaufnahme insgesamt 14 Beweisbeschlüsse⁶, von denen einer nachträglich aufgehoben wurde.⁷

b) Beiziehung von Akten

Die aktenführenden Stellen übersandten insgesamt 280 Akten einschließlich umfangreicher Aktenpläne. Die erste Aktenübersendung erfolgte am 17. Juni 2002, die letzte am 5. Dezember 2002.

Der Ausschuss trug dem Schutz personenbezogener Daten durch besonderen Verschluss Rechnung.

Die Beiziehung der Akten des Senats der Freien Hansestadt Bremen, des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen sowie der Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Bremen und der Verfahrensakte des Verwaltungsgerichts Bremen verlief problemlos und zügig.

Die Herausgabe von Akten des Magistrats und des Stadtverordnetenvorstehers der Stadt Bremerhaven gestaltete sich eingangs schwierig. Auf Vermittlung des Senats der Freien Hansestadt Bremen konnten diese Akten dem Ausschuss ab Mitte August 2002 zur Verfügung gestellt werden.

c) Zeugenvernehmung

Der Untersuchungsausschuss vernahm insgesamt 43 Zeugen, teilweise mehrfach.⁸ Darüber hinaus wurde ein Gutachter als sachverständiger Zeuge gehört.

Soweit für die Zeugen beamtenrechtlich oder aus sonstigen Gründen eine Aussagegenehmigung erforderlich war, wurde diese in jedem Fall erteilt. Eine Anfrage zur Entbindung von der anwaltlichen Schweigepflicht erledigte sich; der Ausschuss hob aufgrund des Verstreichens der dem Bevollmächtigten gesetzten Frist den zugrunde liegenden Beweisbeschluss⁹ auf.

Der Ausschuss hat in Einzelfällen die Frage der Vereidigung von Zeugen und in einem Fall der Beantragung eines Ordnungsgeldes beraten. Entsprechende Maßnahmen wurden nicht ergriffen.

⁵ vom 1. Februar 1877 i.d.F. der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, ber. S. 1319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850)

⁶ Anlage 2

⁷ Beweisbeschluss X – vgl. Anlage 2

⁸ Anlage 3

⁹ vgl. Fn. 6

d) Sachverständigengutachten

Mit dem Beweisbeschluss II¹⁰ beschloss der Ausschuss die Einholung eines Rechtsgutachtens zur Frage der Stellung des Rechnungsprüfungsamts in der Verwaltungshierarchie des Landes Bremen und der Stadt Bremerhaven und beauftragte Herrn Rechtsanwalt Professor Günter Pottschmidt¹¹ mit der Erstellung. Das Gutachten wurde dem Ausschuss am 18. November 2002 zugestellt.

Darüber hinaus beschloss der Untersuchungsausschuss mit dem Beweisbeschluss XI, ein kriminaltechnisches Gutachten zu der Frage einzuholen, ob die Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 aus demselben Ausgabegerät stammen. Mit der Anfertigung des Gutachtens wurde das Kriminaltechnische Institut des Landeskriminalamts Bremen beauftragt, das sein Gutachten mit Datum vom 29. November 2002 vorlegte.

II. Feststellungen und Bewertungen

1. Grundlagen

Nach § 118 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung¹² (LHO) hat die Stadtgemeinde Bremerhaven ein vom Magistrat unabhängiges Rechnungsprüfungsamt einzurichten, das die Rechnungen, das Vermögen und die Schulden, die Verwahrungen und Vorschüsse, die Wirtschaftsführung der Unternehmen und die Betätigung der Stadtgemeinde Bremerhaven als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit nach näherer Bestimmung des Ortsrechts zu prüfen hat. Die Stadtverordnetenversammlung kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen.

Das Rechnungsprüfungsamt hat hauptsächlich das Verwaltungshandeln zu prüfen, über das Ergebnis zu berichten und die Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrungen zu beraten. Die Prüfung erstreckt sich nach § 58 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven¹³ (VerfBrhv) auf die Einhaltung der allgemeinen Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten wurden, die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt und die Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweis ordnungsgemäß aufgestellt sind, wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksam erfüllt werden kann. Das Rechnungsprüfungsamt hat seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammenzufassen.

a) Stellung des Rechnungsprüfungsamts und seines Leiters innerhalb der Verwaltung der Seestadt Bremerhaven

Das von Herrn Rechtsanwalt Professor Günter Pottschmidt erstattete Rechtsgutachten¹⁴ wurde im Rahmen der öffentlichen Beweisaufnahme erörtert. Ferner nahm der Gutachter zu den mit dem weiteren Beweisbeschluss XII¹⁵ vom 11. November 2002 an ihn gerichteten ergänzenden Fragen Stellung.

aa) Allgemeines zur Stellung des Rechnungsprüfungsamts

Der Gutachter führt aus, das Rechnungsprüfungsamt sei eine gemeindliche Dienststelle, die aufgrund rechtlicher Regelungen besonderen organisatorischen Anforderungen unterliege. Es sei Teil der Gemeindeverwaltung und könne nach

10 Anlage 2

11 ehemals Präsident des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen und des Oberverwaltungsgerichts Bremen

12 vom 25. Mai 1971 (BremGBl. S. 143)

13 vom 13. Oktober 1971 (BremGBl. S. 243), zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 18. April 1996 (BremBGl. 1998, S. 338)

14 Rechtsanwalt Professor Günter Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie vom 15. November 2002 (im folgenden „Gutachten“ genannt)

15 Anlage 2

außen nicht eigenständig auftreten; das gelte auch gegenüber der Kommunalaufsicht.¹⁶

Nach § 62 VerfBrhv ist das Rechnungsprüfungsamt der Stadtverordnetenversammlung gegenüber unmittelbar verantwortlich und ihr unmittelbar unterstellt. Hierin liegt nach Auffassung des Gutachters jedoch keine umfassende Zuweisung der aus der Stellung des Dienstherrn folgenden Kompetenzen an die Stadtverordnetenversammlung. Vielmehr handele es sich um eine aufgespaltene Unterstellung. In dienstrechtlichen Angelegenheiten der Bediensteten des Rechnungsprüfungsamts sei grundsätzlich der Magistrat zuständig, allerdings mit der Ausnahme, dass der Stadtverordnetenversammlung nach § 62 Abs. 2 VerfBrhv ein Vorschlagsrecht für Einstellung, Beförderung und Entlassung der Bediensteten zustehe.¹⁷ Demgegenüber stehe die fachliche, die Arbeitsabläufe in der Dienststelle des Rechnungsprüfungsamts steuernde Weisungsbefugnis der Stadtverordnetenversammlung zu. Diese werde jedoch durch die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts wesentlich begrenzt.¹⁸

bb) Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts

Nach § 1 Abs. 1 S. 2 des Ortsgesetzes über die Rechnungsprüfung in der Stadtgemeinde Bremerhaven¹⁹ (RPO) ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Auswahl und Durchführung der Prüfungen unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit bestehen nach dem Wortlaut der Vorschrift sowohl gegenüber dem Magistrat als auch gegenüber der Stadtverordnetenversammlung. Diese Regelung geht weiter als die gesetzliche Ermächtigung in § 118 Abs. 3 LHO, die nur die Unabhängigkeit gegenüber dem Magistrat festschreibt.

Die landesgesetzliche Regelung steht nach Auffassung des Gutachters einem nach allen Seiten unabhängigen Rechnungsprüfungsamt aber nicht entgegen. Nach seinem Sinn und Zweck unterbinde § 118 Abs. 3 LHO die Hauptgefahr für jede unabhängige Rechnungsprüfung, nämlich die Einflussnahme der geprüften Verwaltung auf die in eben diese Verwaltung eingegliederte Stelle. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass der Landesgesetzgeber die Ausweitung der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung hätte verhindern wollen.²⁰

Die von der Unabhängigkeit erfassten Tätigkeiten sind im Wege der Auslegung zu ermitteln. Insoweit führt der Gutachter aus, nach allgemeiner Auffassung gehörten zum weisungsfreien Bereich die Auswahl des Prüfungsgegenstandes, die Arbeitsplanung und Wahl des Prüfungszeitpunkts, die Anlage der Prüfung (Prüfungskonzept), die Prüfungsintensität, die Auswahl von Prüfungsprioritäten sowie die Ergebnisauswertung und -bewertung.²¹ Zugänglich für Weisungen blieben allgemeine Regelungen für den förmlichen Dienstbetrieb. Diese dürften sich aber nicht auf die Arbeitsplanung des Rechnungsprüfungsamts und die einzelnen Prüfungsvorgänge bezüglich Konzept, Zeitpunkt, Ablauf und Ergebnisauswertung beeinflussend auswirken. In Zweifelsfällen sei Zurückhaltung angebracht, weil die sachliche Unabhängigkeit der kommunalen Rechnungsprüfung und die persönliche Unabhängigkeit des Amtsleiters und der Prüfer eher als fragil eingeschätzt werden müssten und erhebliche Vertrauensverluste drohten, wenn Weisungen die Grenze der Unabhängigkeit unnötig intensiv ausloten oder gar die Frage einer Grenzüberschreitung aufwerfen würden.²²

Das Rechnungsprüfungsamt sei zweifelsfrei an Aufträge, die ihm nach § 63 Abs. 3 VerfBrhv durch den Stadtverordnetenvorsteher oder den Oberbürgermeister erteilt werden, gebunden. Diese Befugnis erstreckte sich darauf, eine bestimmte Prüfung zu veranlassen. Im Weiteren gelte aber die Unabhängigkeit des

¹⁶ Gutachten. S. 10

¹⁷ a.a.O. S. 13

¹⁸ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21102/4

¹⁹ vom 2. Februar 1989 (BremGBL. S. 189)

²⁰ Gutachten, S. 24

²¹ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21103/1

²² Gutachten, S. 27

Rechnungsprüfungsamts.²³ Dementsprechend bleibe das Rechnungsprüfungsamt auch bei diesen Auftragsprüfungen hinsichtlich Art und Weise sowie Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung und in der Ergebnisfeststellung frei.²⁴ Mit der Auftragserteilung sei keine Prioritätensetzung verbunden. Insoweit habe das Rechnungsprüfungsamt seine Arbeitsmöglichkeiten unter Einbeziehung des erteilten Auftrags neu zu planen. Es habe seine Entscheidung über Prioritäten, Terminplanung und Prüfungsintensität auf der Grundlage sachbezogener Kriterien zu treffen.²⁵

Besonderheiten ergäben sich wegen der Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts auch im Hinblick auf das Akteneinsichtsrecht der Stadtverordnetenversammlung, das grundsätzlich nach § 18 Abs. 3 VerfBrhV bzw. in analoger Anwendung der Norm auch für Akten des Rechnungsprüfungsamts bestehe. Es beziehe sich jedoch nur auf bereits abgeschlossene Prüfungsvorgänge. Für laufende Prüfungsakten gelte wegen der Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts etwas anderes. Hier bestehe die Gefahr, dass eine Akteneinsicht zu einer unkontrollierbaren Informationsweitergabe führe, die letztlich eine erhebliche Beeinträchtigung zur Folge haben könne. So könne es namentlich zu öffentlichen Diskussionen kommen, bevor die Prüfung endgültig abgeschlossen sei.²⁶

Die Frage, wie mit den Ergebnissen des Rechnungsprüfungsamts umgegangen werde, sei losgelöst von den Kompetenzen des Rechnungsprüfungsamts und dessen Unabhängigkeit zu beurteilen. Der Umgang mit den Rechnungsprüfungsberichten sei nicht in das Belieben des Magistrats gestellt. Dieser habe sich nach dem geltenden Ortsrecht zu richten und gegebenenfalls die Prüfberichte weiterzuleiten. Dies geschehe aufgrund seiner Verpflichtung zur rechtmäßigen Ausübung seines Amtes. Das Rechnungsprüfungsamt habe gegenüber dem Magistrat keine Aufsichtsfunktion.²⁷ Sofern der Magistrat Prüfungsberichte nicht weitergebe und so die Stadtverordnetenversammlung an einer Information und Einflussnahme hindere, verstoße der Magistrat gegen seine Pflichten. In einem solchen Fall könne das Rechnungsprüfungsamt der Stadtverordnetenversammlung einen entsprechenden Hinweis geben.²⁸

cc) Zulässigkeit von Bewertungen durch das Rechnungsprüfungsamt

Wie oben bereits dargestellt hat das Rechnungsprüfungsamt nach der in dem Gutachten vertretenen Auffassung das Recht, die Prüfungsergebnisse unabhängig zu bewerten.²⁹ Weiter führt der Gutachter aus, die Frage, wie weit die Befugnis zur Bewertung reiche, erstrecke sich auf unterschiedliche Ebenen.

Für politische Wertungen gelte, dass das Rechnungsprüfungsamt kein Mandat zur Formulierung politischer Maßstäbe habe. Die Bewertung politischer Entscheidungen sei ihm nicht übertragen. Die Darstellung der Auswirkungen sowie die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Durchführung politischer Entscheidungen falle dagegen in den Aufgabenbereich des Rechnungsprüfungsamts und unterliege daher auch dessen Bewertung. In dem unvermeidlichen Überschneidungsbereich habe das Rechnungsprüfungsamt die gebotene Zurückhaltung zu üben.³⁰

Wenn das Rechnungsprüfungsamt entsprechende Feststellungen treffe, sei es nicht gehindert, Sachverhalte oder Verhaltensweisen darzustellen, die strafrechtlich oder disziplinarrechtlich relevant seien. Grundsätzlich stehe es ihm aber nicht zu, ein Verhalten als strafbar oder als Dienstvergehen zu qualifizieren. Diese Schlussfolgerungen oblägen den dafür zuständigen Stellen. In offensichtlichen

23 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21104/6

24 Gutachten, S. 29

25 a.a.O. S. 30

26 a.a.O. S. 31

27 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21107/6

28 ebenda

29 Gutachten, S. 32 ff.

30 a.a.O. S. 50

Fällen dürfe es jedoch zulässig sein, dass das Rechnungsprüfungsamt mit der gebotenen Zurückhaltung und unter Beachtung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Betroffenen die Strafbarkeit oder Dienstwidrigkeit darstelle. Dabei müsse das Rechnungsprüfungsamt jedoch immer beachten, dass Ziel seiner Ermittlungen die Kontrolle des öffentlichen Finanzgebarens sei und nicht die Verfolgung von Vorwürfen gegen einzelne Personen.

Nach § 62 VerfBrhv sei das Rechnungsprüfungsamt der Stadtverordnetenversammlung gegenüber verantwortlich. Damit sei seine Aufgabe auf die Unterrichtung dieses Gremiums beschränkt. Das aktive Bemühen um Konsequenzen, beispielsweise durch Einschaltung der Kommunalaufsicht oder der überörtlichen Gemeindeprüfung, liege außerhalb des Aufgabenbereichs des Rechnungsprüfungsamts.³¹

Im Falle von Prüfungsbehinderungen könne das Rechnungsprüfungsamt sich an seinen Dienstvorgesetzten wenden und von seinem Reemonstrationsrecht Gebrauch machen.³² Darüber hinaus sei es auch zulässig, wenn das Rechnungsprüfungsamt sich direkt an die Stadtverordnetenversammlung als seine Vorgesetzte wende.³³ Es könne auch Hinweise auf nicht an die Stadtverordnetenversammlung weitergegebene Informationen in den Schlussbericht aufnehmen.³⁴ Nicht rechtens sei allerdings, dass sich das Rechnungsprüfungsamt bei außerhalb der Stadtverwaltung stehenden Stellen beschwere.³⁵

dd) Stellung des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts

Der Gutachter stellt fest, das Rechnungsprüfungsamt sei nach den Vorschriften der Stadtverfassung Bremerhavens nicht als kollegiales Entscheidungsgremium konzipiert, sondern hierarchisch organisiert. Infolgedessen sei der Leiter nach außen für das Amt verantwortlich. Dies gelte auch gegenüber der Stadtverordnetenversammlung. Aufträge und Weisungen – soweit sie zulässig sind – seien allein an den Leiter des Rechnungsprüfungsamts oder im Falle seiner Verhinderung an seinen Vertreter im Amt zu richten. Am Amtsleiter vorbei könnten weder die Mitarbeiter/-innen Verlautbarungen nach außen geben, noch könnten diese von außen beauftragt oder angewiesen werden.³⁶

Wesentlich für die Einordnung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts in die Verwaltungshierarchie der Stadt Bremerhaven ist die Frage, wer Vorgesetzter bzw. Dienstvorgesetzter ist. Nach der Legaldefinition in § 4 Abs. 2 Bremisches Beamtengesetz³⁷ (BremBG) ist Dienstvorgesetzter, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamten zuständig ist. Vorgesetzter ist, wer einem Beamten für seine dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann. Wer Dienstvorgesetzter und wer Vorgesetzter ist, bestimmt sich nach dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung.

Bezüglich der Dienstvorgesetzteneigenschaft bestehen für das Rechnungsprüfungsamt nach Auffassung des Gutachters keine Besonderheiten. Nach § 44 Abs. 3 VerfBrhv ist der Magistrat oberste Dienstbehörde, der Oberbürgermeister ist Dienstvorgesetzter. Dies gilt nach Auffassung des Gutachters auch für den Leiter und die Mitarbeiter/-innen des Rechnungsprüfungsamts.³⁸ Deshalb sei der Oberbürgermeister u.a. zuständig für disziplinarische Maßnahmen sowie für die Erteilung von Dienstzeugnissen und Aussagegenehmigungen.

31 a.a.O. S. 35

32 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21106/1

33 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21106/3

34 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21113/7

35 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21106/1

36 Gutachten, S. 28

37 vom 16. Juli 1957 (BremGBI. S. 91). Neufassung aufgrund Art. 9 des Gesetzes vom 27. März 1995 (BremGBI. S. 1999) durch Bekanntmachung vom 15. September 1995 (BremGBI. S. 387)

38 Gutachten, S. 15

Als Vorgesetzter der Mitarbeiter/-innen des Rechnungsprüfungsamts sei der Amtsleiter zuständig, Anordnungen für die dienstliche Tätigkeit zu erteilen. Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts und höherer Vorgesetzter der übrigen Mitarbeiter/-innen sei die Stadtverordnetenversammlung. Das ergebe sich aus der unmittelbaren Unterstellung des Rechnungsprüfungsamts unter die Stadtverordnetenversammlung in § 62 VerfBrhv.³⁹ Das schließe jede Mediatierung durch zwischengeschaltete Vorgesetzte aus. So solle verhindert werden, dass Kontakte durch zwischengeschaltete Stellen gesteuert, gefiltert, zeitlich dirigiert oder sonst beeinflusst würden.⁴⁰

Der Stadtverordnetenvorsteher vertrete den Vorgesetzten, nämlich die Stadtverordnetenversammlung bzw. den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss.⁴¹ Damit sei aber keine Delegation von Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung auf den Stadtverordnetenvorsteher verbunden. Deshalb sei es ihm verwehrt, in Ausübung von Kompetenzen der Stadtverordnetenversammlung an deren Stelle deren Aufgaben eigenständig wahrzunehmen. Ein solches Recht ergebe sich insbesondere nicht aus § 29 Abs. 1 VerfBrhv, wonach der Stadtverordnetenvorsteher die Stadtverordnetenversammlung repräsentiert. Das Wort „repräsentieren“ sei im juristischen Sprachgebrauch nicht gleichzusetzen mit „vertreten“. Aufgrund der sonstigen Handlungsbefugnisse des Stadtverordnetenvorstehers müsse die „Vertretung“ innerhalb des Organs Stadtverordnetenversammlung verbleiben. Billige man dem Stadtverordnetenvorsteher diese Vertretungsfunktion zu, so sei jedenfalls klar, dass der innergemeindliche Kontakt zum Rechnungsprüfungsamt auf Seiten der Stadtverordnetenversammlung beim Stadtverordnetenvorsteher gebündelt sei. Der Stadtverordnetenvorsteher setze die Maßnahmen der Stadtverordnetenversammlung bzw. des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses ausführend um.⁴²

Der Stadtverordnetenvorsteher sei nicht selbst Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts.⁴³ Er handle für die und in Vertretung der Stadtverordnetenversammlung.⁴⁴ Ihm komme eine Art Mittlerfunktion zwischen Rechnungsprüfungsamt und Stadtverordnetenversammlung zu.⁴⁵ Er habe den Willen und die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung nach außen umzusetzen. Dementsprechend laufe die Kommunikation über ihn. Insoweit habe er einen gewissen Gestaltungsspielraum. So könne er beispielsweise Gespräche führen und sich nach dem Verfahrensstand einzelner Prüfungen erkundigen. Allerdings dürfe er selbst keine Weisungen anstelle des Gremiums erteilen.⁴⁶ Der Stadtverordnetenvorsteher sei nicht an ganz enge formale Vorgaben gebunden. Nicht für jede seiner Handlungen sei ein formaler Beschluss erforderlich. Abzustellen sei darauf, dass seine Handlungen mit dem Willen der Stadtverordnetenversammlung bzw. mit dem des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses übereinstimmen.⁴⁷

ee) Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt

Nach § 1 Abs. 2 RPO wird die Geschäftsführung des Rechnungsprüfungsamts in einer vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss beschlossenen Dienstanweisung geregelt. Diese Regelung ist nach Auffassung des Gutachters nicht zu beanstanden. Da entsprechende Regelungsinhalte nicht nach § 18 VerfBrhv in die ausschließliche Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung fielen, ergebe sich im Umkehrschluss, dass diese Aufgaben auf einen Ausschuss übertragen werden dürften.

39 a.a.O. S. 18

40 a.a.O. S. 22

41 vgl. dazu nachfolgend II.1.a. e.e.

42 Gutachten, S. 21

43 a.a.O. S. 21

44 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21113/3

45 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21104/4

46 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21105/3

47 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21105/5

Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 RPO sei gleichrangig mit § 62 Abs. 1 VerfBrhV, wozu nach das Rechnungsprüfungsamt der Stadtverordnetenversammlung unmittelbar unterstellt ist. Die Regelungen seien auch nicht widersprüchlich, da die Unterstellung unter die Stadtverordnetenversammlung deren innere Organisation nicht dergestalt festlege, dass die Dienstanweisung unmittelbar von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen werden müsse. § 62 Abs. 1 VerfBrhV sei im Kontext mit § 18 VerfBrhV zu lesen. Damit sei die Befugnis zum Erlass einer Dienstanweisung für die Geschäftsführung des Rechnungsprüfungsamts auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss rechtlich einwandfrei übertragen worden.⁴⁸

Inhaltlich überschreitet die Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt vom 31. Januar 2001 nach Auffassung des Gutachters in weiten Bereichen die Grenzen der Weisungsbefugnis. Eine Dienstanweisung ist nicht als Rechtsnorm, sondern als Weisung des fachlichen Vorgesetzten zu qualifizieren. Deshalb habe sie die gesetzlich verankerte Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts zu respektieren. Soweit sie diese Begrenzung nicht einhalte, sei sie rechtswidrig und unbeachtlich.

Wie bereits oben ausgeführt⁴⁹ gewährleistet die Unabhängigkeit, so wie sie in dem Gutachten dargestellt wird, dem Rechnungsprüfungsamt Weisungsfreiheit bezogen auf die Arbeitsplanung, die Auswahl der Prüfungen, das Prüfungskonzept, die Prüfungstiefe, die Prioritätensetzung sowie die Ergebnisfeststellung und -bewertung, und zwar unter Einbeziehung von Prüfungsaufträgen.⁵⁰ Die Kommunikation mit den Organen der Stadt sei beim Leiter des Rechnungsprüfungsamts gebündelt. Kontaktlinien an ihm vorbei dürfe es nicht geben, und zwar weder von außen in das Rechnungsprüfungsamt hinein noch in umgekehrter Richtung. Zulässig seien nur allgemeine Weisungen für den äußeren Dienstbetrieb, die – gesichert – ohne Einfluss auf die so umschriebene Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts blieben.

Der Gutachter unterzog alle Regelungsinhalte der Dienstanweisung einer rechtlichen Prüfung mit dem Ergebnis, dass die Dienstanweisung teilweise die Grenzen der Weisungsbefugnis überschreite. An dieser Stelle wird darauf verzichtet, auf alle kritischen Regelungen im Einzelnen einzugehen. Dargestellt werden lediglich die nach Auffassung des Ausschusses besonders problematischen Inhalte der Dienstanweisung vom 31. Januar 2001.

Im Gutachten wird ausgeführt, die Weisung an den Leiter des Rechnungsprüfungsamts und die zuständigen Prüfer, an den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses teilzunehmen,⁵¹ erscheine kritisch. Bezogen auf die „zuständigen Prüfer“ kollidiere sie mit dem Prinzip der Bündelung der Außenkontakte beim Leiter des Rechnungsprüfungsamts.⁵² Hinsichtlich des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sei sie problematisch, weil nach § 4 Abs. 3 RPO die Zuständigkeit des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses für alle Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsamts gegeben sei, soweit nicht andere Vorschriften die Zuständigkeit der städtischen Organe vorsähen. Dem Gutachter sei nicht ersichtlich, dass diese Regelung die Einbindung eines ortsgesetzlich nicht vorgesehenen Unterausschusses zulasse. Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses sei, weitgehend die Funktionen der Abschlussgespräche zu übernehmen oder doch die Abschlussgespräche zu überformen. So könne für das Rechnungsprüfungsamt ein zusätzlicher Rechtfertigungsdruck entstehen, der ortsgesetzlich nicht vorgesehen sei. Die Abschlussgespräche seien Teil der Erarbeitung des Prüfungsergebnisses und der abschließenden Bewertung. Sie fielen deshalb in die Eigenständigkeit des Rechnungsprüfungsamts. Die mit der Dienstanweisung geschaffene Überformung dieses Prüfungsbestandteils sei daher als problematisch anzusehen.⁵³

48 Gutachten, S. 18 f.

49 siehe unter II.1.a. b.b.

50 Gutachten, S. 38 f.

51 Ziff. 1.1.3 der Dienstanweisung (DA)

52 Gutachten, S. 39

53 a.a.O. S. 40

Die Regelung über die Einsetzung von Prüfungsgruppen⁵⁴ sei in dieser Form nicht dem äußeren, förmlichen Dienstbetrieb zuzuordnen und daher rechtswidrig. Die Frage, ob Prüfungsgruppen eingesetzt würden, wer sie leite und wer sich beteiligen könne, betreffe die Unabhängigkeit der Arbeitsplanung des Rechnungsprüfungsamts. Ähnliche Zweifel bestünden gegenüber der Anweisung, zur Erörterung allgemeiner und grundsätzlicher Angelegenheiten Dienstbesprechungen durchzuführen.⁵⁵

Soweit die Dienstanweisung das Weisungsrecht des Amtsleiters auf Prüfungsumfang und -methode beschränke,⁵⁶ überschreite sie den ortsgesetzlich vorgegebenen Rahmen. Nach den Ortsgesetzen sei das Rechnungsprüfungsamt hierarchisch organisiert. Dementsprechend umfasse das Weisungsrecht des Vorgesetzten alle Aspekte. Auch sei es nicht möglich, die Prüfer in Prüfungsumfang und -methode gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt unabhängig zu stellen.⁵⁷ Die Unabhängigkeit erstreckte sich auf das Rechnungsprüfungsamt als Einheit, wodurch ausgeschlossen werde, von außen Handlungskompetenzen aufzuspalten.⁵⁸

Die Anweisung, Prüfungen so lange fortzusetzen, bis über die Sach- und Finanzzusammenhänge ausreichend Klarheit bestehe, und die Vorgabe der Stichprobenprüfung,⁵⁹ die Beschränkung der Prüfer auf ihre Prüfungsgebiete, das Prinzip der Einigung bei Arbeitsüberschneidungen sowie die Reduzierung der Entscheidung des Amtsleiters auf den Fall der Nichteinigung⁶⁰ beträfen den weisungsfrei zu haltenden Bereich der Arbeitsplanung und seien daher unzulässig.⁶¹

Die Dienstanweisung sei unbeachtlich, soweit sie die Vorgesetzeneigenschaft des Stadtverordnetenvorstehers betreffe.⁶² Nach den Ortsgesetzen sei der Stadtverordnetenvorsteher nicht der Vorgesetzte des Leiters des Rechnungsprüfungsamts oder der weiteren Mitarbeiter des Amtes.⁶³

Die Anweisung, die bei Ämtern und Betrieben bestehenden langjährigen Verfahrensweisen einer kritischen Würdigung zu unterziehen,⁶⁴ betreffe die Bewertung von Prüfungsergebnissen. Das Rechnungsprüfungsamt werde mit dieser Anweisung von außen zu einer bestimmten Wertung angehalten. Damit liege ein Eingriff in die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts vor.⁶⁵

Die Regelungen über die „Besonderen Prüfungen“⁶⁶ griffen ebenfalls in die gesetzlich normierte Unabhängigkeit ein. Die Verpflichtung zu „besonderen Prüfungen“ und die Festlegung des Prüfungsumfangs auf eine „umfassende Prüfung“ beträfen Auswahl und Art der Durchführung der Prüfung. In diesem Bereich dürften dem Rechnungsprüfungsamt von außen keine Weisungen erteilt werden. Auch sei es unzulässig, von außen zu bestimmen, dass alle Prüfungsaufträge als Sonderprüfungen auf eine bestimmte Art und Weise abgewickelt werden sollten.⁶⁷

Unzulässig sei die Vorgabe, dass dem Stadtverordnetenvorsteher mindestens 14 Tage vor der Schlussbesprechung ein vorläufiger Prüfbericht zu übersenden

54 Ziff. 1.2.2 DA

55 Ziff. 1.2.4 DA; Gutachten, S. 40

56 Ziff. 1.3.1 DA

57 ebenda

58 Gutachten, S. 41

59 Ziff. 1.3.5 DA

60 Ziff. 1.3.6 DA

61 Gutachten, S. 41 f.

62 Ziff. 1.5.1 DA

63 Gutachten, S. 43

64 Ziff. 2.1.1 DA

65 Gutachten, S. 43

66 Ziff. 2.3 DA

67 Gutachten, S. 44

sei.⁶⁸ Damit werde der Stadtverordnetenvorsteher in ein noch nicht abgeschlossenes Prüfungsverfahren eingeschaltet und erhalte somit die Möglichkeit, auf die Prüfungsdurchführung in der Abschlussphase Einfluss zu nehmen. Dies gelte insbesondere bei Unstimmigkeiten zwischen Rechnungsprüfungsamt und geprüftem Amt. Außerdem stehe diese Anweisung im Widerspruch zu § 5 Nr. 1 RPO, wonach die Schlussbesprechung der Beendigung der Prüfung vorausgehe und zwischen Rechnungsprüfungsamt und dem Fachamt stattfinde. Nach § 5 Nr. 2 RPO seien nur im Falle festgestellter Unregelmäßigkeiten oder sonstiger Verfehlungen oder bei Unstimmigkeiten zwischen Rechnungsprüfungsamt und geprüftem Amt das zuständige Magistratsmitglied, ggf. der Oberbürgermeister zu unterrichten. Eine Einschaltung des Stadtverordnetenvorstehers sei nicht vorgesehen.⁶⁹

Auch die Information des Stadtverordnetenvorstehers für den Fall, dass ein Amt oder eine Einrichtung eine Prüfungsbemerkung nicht anerkenne,⁷⁰ eröffne die Möglichkeit einer Einflussnahme vor Abschluss der Prüfung und sei deshalb unzulässig. Zudem stehe diese Anweisung im Widerspruch zu § 5 Nr. 4 RPO, wonach nur bedeutsame Prüfberichte dem Stadtverordnetenvorsteher zugeleitet werden müssten.

b) Zusammenfassende Bewertung

Der Ausschuss stimmt den Ausführungen des Gutachtens im vollen Umfang zu.

Legt man das Gutachten der Beurteilung zugrunde, lassen sich folgende Kernaussagen zusammenfassen:

- Das Rechnungsprüfungsamt ist eine gemeindliche Dienststelle. Es unterliegt besonderen organisatorischen Anforderungen, die eine sachliche und auch eine begrenzte persönliche Unabhängigkeit des Amtsleiters und der anderen Beschäftigten gewährleisten sollen.
- Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter/-innen des Rechnungsprüfungsamts ist der Oberbürgermeister. Vorgesetzter der Mitarbeiter/-innen ist der Amtsleiter. Vorgesetzte des Amtsleiters ist die Stadtverordnetenversammlung, die die Ausübung ihrer Befugnisse auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss übertragen kann. Die Stadtverordnetenversammlung ist somit die höhere Vorgesetzte der Bediensteten des Rechnungsprüfungsamts.
- Der Stadtverordnetenvorsteher ist nicht Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts. Er darf keine Kompetenzen der Stadtverordnetenversammlung an deren Stelle ausüben. Er darf dem Rechnungsprüfungsamt keine Weisungen erteilen. Allerdings laufen die Kontakte zwischen Rechnungsprüfungsamt und Stadtverordnetenversammlung über den Stadtverordnetenvorsteher. Insoweit hat er einen gewissen Gestaltungsspielraum.
- Das Rechnungsprüfungsamt ist gegenüber Magistrat und Stadtverordnetenversammlung unabhängig, d. h., in Bezug auf die Auswahl des Prüfungsgegenstandes, die Arbeitsplanung, die Wahl des Prüfungszeitpunkts, das Prüfungskonzept, die Prüfungsintensität sowie die Ergebnisfeststellung und -bewertung ist es weisungsfrei. Weisungen zugänglich bleiben allgemeine Regelungen des äußeren Dienstbetriebs, sofern sie nicht die Prüfungen als solche beeinflussen. Weisungsadressat ist der Leiter des Rechnungsprüfungsamts.
- Ein Recht kommunaler Funktionsträger auf Einsicht in die Akten über laufende Prüfungen besteht nicht. Die Akteneinsicht in abgeschlossene Vorgänge folgt den allgemeinen Regeln.
- Die Bewertung politischer Entscheidungen ist nicht Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts. Allerdings obliegt ihm die Untersuchung der Aus-

68 Ziff. 3.1.4 DA

69 a.a.O. S. 46

70 Ziff. 3.1.5 DA

wirkungen politischer Entscheidungen sowie die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Durchführung politischer Programme. Im Überschneidungsbereich hat das Rechnungsprüfungsamt die gebotene Selbstbeschränkung zu üben.

- Das Rechnungsprüfungsamt ist nicht zur Strafverfolgung oder zur Ahndung von Dienstvergehen berufen. Dementsprechend darf es zwar Sachverhalte und Verhaltensweisen darstellen, die straf- und/oder disziplinarrechtlich relevant sind, es darf aber nicht die Straf- und/oder Disziplinarverfolgung von Personen zu seiner Aufgabe machen.
- Das Rechnungsprüfungsamt hat nicht die Aufgabe, die Kommunalaufsicht oder die überörtliche Gemeindeprüfung zu mobilisieren. Wenn es rechtswidrig an der Prüfung gehindert wird, hat es sich an seinen Dienstvorgesetzten und/oder an die Stadtverordnetenversammlung als seine Vorgesetzte zu wenden.

2. Aussetzung der Beförderung des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts

Am 15. April 1997 trat der Leiter des Rechnungsprüfungsamts seinen Dienst in der Seestadt Bremerhaven an. Ihm wurde ein Dienstposten mit der Besoldung nach A 14 Bundesbesoldungsgesetz Anhang I⁷¹ (BBesG) übertragen. Die Stelle des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ist in Bremerhaven nach Besoldungsgruppe A 15 bewertet.

In einem vor Dienstantritt geführten Gespräch teilte ihm die zuständige Mitarbeiterin des Personal- und Organisationsamts mit, eine Beförderung könne erst zum 1. Oktober 1999 erfolgen. Zur Begründung führte sie aus, der Magistrat habe eine 24-monatige Wartezeit zwischen zwei Beförderungen beschlossen. Da der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erst im Dezember 1996 zum Verwaltungsobererrat ernannt und in eine entsprechende Planstelle nach A 14 eingewiesen worden sei, komme für ihn eine Beförderung und Einweisung in eine Planstelle nach A 15 dementsprechend frühestens zum 1. Dezember 1998 in Betracht. Aufgrund des durch den Senat der Freien Hansestadt Bremen für das Land einheitlich zum 1. Oktober eines jeden Jahres festgelegten Beförderungstermins sei eine Beförderung somit frühestens zum 1. Oktober 1999 möglich.⁷² Mit dieser Vorgehensweise erklärte sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamts mündlich einverstanden.

Bis heute ist eine Beförderung des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts unterblieben. Vor diesem Hintergrund hat sich der Ausschuss mit der Frage befasst, ob in diesem Unterlassen eine unzulässige Einflussnahme auf die Amtsführung des Rechnungsprüfungsamts zu sehen ist.

a) Antrag auf Beförderung vor dem regulären Beförderungstermin

Im Frühjahr 1999 regte der damalige Stadtverordnetenvorsteher Hans Joachim Petersen gegenüber dem Personal- und Organisationsamt an, den Leiter des Rechnungsprüfungsamts bereits zum 1. Juli 1999 zu befördern und ihn in eine Planstelle nach A 15 Anhang I BBesG einzuweisen.⁷³ Der Vorstand der Stadtverordnetenversammlung befürwortete diesen Vorschlag einstimmig. Zur Begründung führte der Stadtverordnetenvorsteher aus, der Leiter des Rechnungsprüfungsamts habe sich sehr gut bewährt. Er erfülle die Mindestwartezeit von zwei Jahren seit der letzten Beförderung. Ein Abweichen vom Regelbeförderungstermin erscheine gerechtfertigt, weil auch bei Polizei, Feuerwehr und Schulleitungen Ausnahmen gemacht worden seien. Im Falle des Leiters des Rechnungsprüfungsamts liege ein Härtefall vor, der eine Ausnahme rechtfertige. Seine Arbeitsbelastung sei aufgrund der Vielzahl von Prüfaufträgen dauerhaft hoch. Außerdem warte er seit seinem Einstellungstermin im April 1997 unverhältnismäßig lange auf eine Beförderung.

71 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3434), zuletzt geändert durch Art. 8 des Versorgungsänderungsgesetzes vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3926)

72 Bd. 49, S. 3 f.

73 Bd. 49, S. 6

Das Personal- und Organisationsamt lehnte eine Ausnahme vom regulären Beförderungstermin mit der Begründung ab, die angeführte permanent hohe Arbeitsbelastung sei nicht ausreichend, um einen Härtetatbestand zu begründen; Gleiches gelte für die lange Wartezeit. Darauf sei der Leiter des Rechnungsprüfungsamts vor Dienstantritt ausdrücklich hingewiesen worden. Der Stadtverordnetenvorsteher zog daraufhin seinen Antrag auf Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts zum 1. Juli 1999 zurück.⁷⁴

b) Antrag auf Beförderung zum 1. Oktober 1999 und Aussetzung der Beförderung

Zwecks Vorbereitung der Beförderung zum regulären Beförderungstermin am 1. Oktober 1999 erstellte der damalige Stadtverordnetenvorsteher Petersen Anfang September 1999 eine Beurteilung über den Leiter des Rechnungsprüfungsamts und befürwortete eine Einweisung in die Besoldungsgruppe A 15 Anhang I BBesG uneingeschränkt.⁷⁵ In der Beurteilung führt er unter anderem aus:

„... Es gelang ihm, in kurzer Zeit die Anforderungen, die an das Amt gestellt werden, zu erkennen und die Besonderheiten eines kommunalen Rechnungswesens zu erfassen. Dabei kamen ihm seine profunden Fachkenntnisse und die ihm eigene Akribie zustatten.

Die vom Rechnungsprüfungsamt herausgegebenen und damit von ihm zu vertretenden Rechnungsprüfungsberichte zeichnen sich durch hohe Genauigkeit und Stichhaltigkeit aus.

Seine Vorgehensweise war in jedem Fall unbestechlich und vorurteilsfrei.

Es liegt im Wesen eines Rechnungsprüfungsverfahrens, dass er Vorgänge ohne Zorn und Eifer zu überprüfen hat, was bei den jeweilig betroffenen Dienststellen sicherlich nicht immer Zustimmung erfährt. Dennoch bleibt festzustellen, dass das Rechnungsprüfungsamt unter der Leitung des Herrn Mattern neutral und sachlich arbeitet. ...“

Ungeachtet dessen wurde der Leiter des Rechnungsprüfungsamts zum 1. Oktober 1999 nicht befördert. Zuvor hatte der Magistrat Kenntnis erlangt, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts Akten aus privaten Gründen angefordert haben könnte.⁷⁶

Mit Schreiben vom 4. Oktober 1999 richtete der damalige Stadtverordnetenvorsteher einen erneuten Antrag auf „unverzögliche Beförderung“ an den Bürgermeister als Vertreter des erkrankten Oberbürgermeisters. Zur Begründung führte er aus, eine Aussetzung der Beförderung sei nicht berechtigt, weil weder ein Strafverfahren noch ein Disziplinarverfahren gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts eingeleitet worden sei. Die dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts zur Last gelegten Vorwürfe seien seiner Ansicht nach nicht stichhaltig und würden voraussichtlich nicht zur Feststellung eines Dienstvergehens führen. Aus seiner Sicht bestehe kein Grund, die Beförderung auszusetzen.⁷⁷

In seinem Antwortschreiben verwies der Bürgermeister Niederquell darauf, dass der Verdacht bestehe, der Leiter des Rechnungsprüfungsamts habe ein Dienstvergehen begangen. Die Bemühungen des Magistrats, die Angelegenheit bis zum 1. Oktober 1999 aufzuklären, seien mangels Mitwirkung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts gescheitert. Entsprechend der langjährigen Verwaltungspraxis in Bremerhaven sei die Beförderung aufgrund der bekannt gewordenen Tatsachen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigten, bis zur Aufklärung des Sachverhaltes ausgesetzt worden. Nach herrschender Rechtsprechung könne ein Beamter beanspruchen, dass über seine Beförderung ohne Rechtsfehler entschieden und von praktizierten Verwaltungsgrundsätzen nicht zu

74 Bd. 49, S. 8

75 Bd. 49, S. 12

76 siehe hierzu die nachfolgenden Feststellungen unter II.2.a.a. und II.2.b.b

77 Bd. 49, S. 13

seinem Nachteil grundlos abgewichen werde. An diesen Grundsatz habe sich der Magistrat im Sinne einer Gleichbehandlung aller Beschäftigten auch im Falle des Leiters des Rechnungsprüfungsamts gehalten.⁷⁸

Der Untersuchungsausschuss empfiehlt der Stadtverordnetenversammlung und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven vor diesem Hintergrund eine Überarbeitung und Anpassung der entsprechenden Bestimmungen der Dienstanweisung.

aa) Anforderung einer Ausländerakte im Sommer 1999

Der Verdacht eines Dienstvergehens beruhte auf folgenden Sachverhalten:

Am 22. Juni 1999 beauftragte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts einen Prüfer, bei der Verwaltungspolizei der Ortschaftsbehörde Bremerhaven die Ausländerakte einer in Bremerhaven lebenden Thailänderin anzufordern. Einen besonderen Anlass, warum gerade diese Akte geprüft werden sollte, nannte er nicht. Der Prüfer forderte die Akte telefonisch bei der zuständigen Abteilung der Verwaltungspolizei an. Ausweislich eines Aktenvermerks der Sachbearbeiterin vom 24. Juni 1999⁷⁹ erklärte der Prüfer auf die Frage nach dem Grund der Aktenanforderung, dies geschehe auf die Bitte seines Vorgesetzten. Er wisse selbst nicht genau, was er mit der Akte machen solle, und hoffe, aufgrund des Inhalts der Akte Aufschluss darüber zu bekommen.

Nach Übersendung der Akte prüfte der Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts, ob für die betreffende Thailänderin sog. Verpflichtungserklärungen zur Absicherung des Unterhalts vorlagen oder zu Unrecht Sozialhilfe bezogen wurde. Der Prüfer konnte keine prüfungsrelevanten Ansätze feststellen.⁸⁰ Er fertigte einen entsprechenden Vermerk, den er zusammen mit der Akte dem Amtsleiter vorlegte. Dieser nahm Kenntnis von dem Vorgang und reichte die Akte an den Prüfer zur Rückgabe an die Verwaltungspolizei zurück.⁸¹

Die Unauffälligkeit der Ausländerakte begründete sowohl beim Leiter der Ausländerabteilung bei der Verwaltungspolizei als auch beim Direktor der Ortschaftsbehörde Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Aktenanforderung. Aus diesem Grund bat der Direktor der Ortschaftsbehörde mit Schreiben vom 16. Juli 1999 den Leiter des Rechnungsprüfungsamts mitzuteilen, zu welchem Zweck diese Ausländerakte angefordert worden sei und auf welche Rechtsgrundlage sich diese Anforderung stütze.⁸² Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erläuterte, die Befugnis des Rechnungsprüfungsamts, Akten anzufordern, ergebe sich aus der Landeshaushaltsordnung und der Rechnungsprüfungsordnung. Die Ausländerakte sei im Hinblick auf § 2 Abs. 1 Nr. 11 RPO⁸³ angefordert worden. Prüfungsrelevante Ansätze hätten sich allerdings nicht ergeben. Im Übrigen verweise er auf § 1 Abs. 1 S. 2 RPO, wonach das Rechnungsprüfungsamt bei der Auswahl und Durchführung der Prüfungen unabhängig und an Weisungen nicht gebunden sei.⁸⁴

Da diese Begründung dem Direktor der Ortschaftsbehörde nicht ausreichend erschien und ihm zudem bekannt war, dass die betreffende Ausländerin seit dem 13. Juli 1999 polizeilich unter der Anschrift des Leiters des Rechnungsprüfungsamts gemeldet war, informierte er erstmals mit Schreiben vom 28. Juli 1999 den damaligen Oberbürgermeister Manfred Richter und regte eine Prüfung zum Vorliegen eines dienstlichen Fehlverhaltens an.⁸⁵ Mit Schreiben vom 4. August 1999

78 Bd. 49, S. 15

79 Bd. 5, I. Teil, S. 6

80 Bd. 6, S. 11

81 Bd. 5, S. 29

82 Bd. 5, S. 3

83 Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

84 Bd. 5, S. 9

85 Bd. 5, S. 4

erstattete der Direktor der Ortspolizeibehörde gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts Strafanzeige.⁸⁶

bb) Anforderung einer Unterhaltsvorschussakte im Sommer 1999

Aufgrund eines mündlichen Auftrags des Leiters des Rechnungsprüfungsamts holte ein weiterer Prüfer beim Amt für Jugend und Familie am 15. Juli 1999 eine Akte betreffend Unterhaltsvorschussleistungen für das minderjährige Kind der vorgenannten Thailänderin zur Einsichtnahme persönlich ab.

Auf Nachfrage des Abteilungsleiters des Amtes für Jugend und Familie zum Grund der Aktenanforderung erklärte der Prüfer, im Auftrag seines Amtsleiters gehandelt zu haben, den konkreten Prüfungsanlass jedoch nicht zu kennen.

Die Prüfung der Akte führte zu keiner Beanstandung. Der Prüfer gab die Akte ohne Prüfungsvermerk wiederum persönlich am 21. Juli 1999 zurück und informierte das Amt für Jugend und Familie mündlich über das Ergebnis. Den Leiter des Rechnungsprüfungsamts informierte er mit Vermerk vom 22. Juli 1999, den dieser am 23. Juli 1999 zur Kenntnis nahm.⁸⁷

Mit Antrag vom 23. Juli 1999 begehrte die Mutter des Kindes rückwirkend zum 13. Juli 1999 – somit zum Zeitpunkt ihres Einzugs in die Wohnung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts – Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Sie gab an, seit diesem Tag nicht mehr mit ihrem Ehemann zusammenzuleben und eine eigene Wohnung in Bremerhaven bezogen zu haben. Der Bewilligungsbescheid wurde ihr am gleichen Tag ausgehändigt.⁸⁸

Am 26. Juli 1999 legte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts seinem Mitarbeiter eine Kopie des Bewilligungsbescheides vor. Gleichzeitig informierte er ihn darüber, dass die thailändische Staatsangehörige bereits seit Juli 1998 von ihrem Ehemann in der gemeinsamen ehelichen Wohnung getrennt gelebt habe. Seit dem 13. Juli 1999 habe sie eine eigene Wohnung. Auf die Bitte des Amtsleiters erkundigte sich der Mitarbeiter im Amt für Jugend und Familie nach der Möglichkeit einer rückwirkenden Bewilligung von Unterhaltsleistungen. Er bekam die Auskunft, dass Unterhaltsvorschussleistungen einen Monat rückwirkend ab Antragstellung bewilligt werden könnten, wenn die Trennung der Eheleute nachweislich länger als einen Monat zurückliege. Diese Information leitete der Prüfer an den Leiter des Rechnungsprüfungsamts weiter.⁸⁹

Am 27. Juli 1999 wandte sich die thailändische Staatsangehörige nochmals an das Amt für Jugend und Familie und legte eine von ihr und ihrem Ehemann unterschriebene Erklärung vom 13. Juli 1999 vor, wonach die Eheleute bereits in der gemeinsamen ehelichen Wohnung getrennt gelebt und getrennt gewirtschaftet haben wollen. Daraufhin bewilligte das Amt für Jugend und Familie rückwirkend zum 1. Juni 1999 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.⁹⁰

Nachdem der seinerzeit zuständige Stadtrat Kenntnis von der Angelegenheit erlangt hatte, unterrichtete er mit Schreiben vom 2. August 1999 den damaligen Oberbürgermeister Richter und regte an zu prüfen, ob vorliegend Dienstpflichten durch eine mögliche Verquickung dienstlicher Obliegenheiten mit privaten Interessen verletzt worden seien. In der öffentlichen Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses sagte der damalige ehrenamtliche Stadtrat, Melf Grantz, aus, er habe nach seiner Erinnerung zu diesem Zeitpunkt keine Kenntnis gehabt, dass der Direktor der Ortspolizeibehörde den Oberbürgermeister über die Anforderung einer Ausländerakte informiert habe.⁹¹

⁸⁶ Bd. 47, S. 1

⁸⁷ Bd. 276, S. 13; Bd. 6, S. 40 – 42

⁸⁸ Bd. 47, S. 19

⁸⁹ Bd. 6, S. 41 f.

⁹⁰ Bd. 47 d, S. 27

⁹¹ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 29. August 2002, S. 20324/8 f.

cc) Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren

Der Ausschuss hat auch die Frage untersucht, inwieweit die Einleitung und die Dauer des aufgrund der zuvor geschilderten Aktenanforderungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts eingeleiteten staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens als unzulässige Einflussnahme zu qualifizieren sind. Der zugrundeliegende Sachverhalt stellt sich wie folgt dar:

Die Ortspolizeibehörde erstattete mit Schreiben vom 4. August 1999 gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts Strafanzeige wegen der Anforderung der Ausländerakte einer in Bremerhaven lebenden Thailänderin. Daraufhin leitete die Staatsanwaltschaft Bremen, Außenstelle Bremerhaven, gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts sowie gegen den Prüfer, der die Ausländerakte angefordert hatte, ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Ausspähens von Daten nach § 202 a Strafgesetzbuch⁹² (StGB) ein.⁹³ Das Ermittlungsverfahren gegen den Prüfer stellte die Staatsanwaltschaft mit Verfügung vom 8. Oktober 1999 mangels hinreichenden Tatverdachts gemäß § 170 Abs. 2 StPO ein, weil ein schuldhaftes Verhalten nicht nachweisbar gewesen sei und der Prüfer auf Anweisung gehandelt habe.⁹⁴

Nachdem die Ortspolizeibehörde die Staatsanwaltschaft Ende September 1999 auch über die Anforderung der Unterhaltsvorschussakte durch den Leiter des Rechnungsprüfungsamts informiert hatte, wurden die Ermittlungen mit Verfügung vom 8. Oktober 1999 entsprechend ausgedehnt. Darüber hinaus wurde auch wegen des Verdachtes der Verletzung eines Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimnispflicht nach § 353 b StGB ermittelt.⁹⁵ Im Rahmen der Ermittlungen forderte die Kriminalpolizei Bremerhaven auf Ersuchen der Staatsanwaltschaft die betreffende Ausländerakte sowie die Unterhaltsvorschussakte an und vernahm mehrere Zeugen.

Die thailändische Staatsangehörige gab anlässlich ihrer polizeilichen Vernehmung am 3. November 1999 an, mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts in einer Lebensgemeinschaft zu leben. Sie habe vom Leiter des Rechnungsprüfungsamts keine Informationen aus irgendwelchen Akten, die bei der Stadtverwaltung Bremerhaven über sie und ihr Kind geführt werden, erhalten. Im Nachgang zu ihrer Vernehmung erklärte sie, ihren Lebensgefährten zur Akteneinsichtnahme bevollmächtigt zu haben.⁹⁶

Mit Vermerk vom 8. November 1999⁹⁷ stellte der zuständige Sachbearbeiter der Kriminalpolizei Bremerhaven fest, dass nach dem derzeitigen Stand der Ermittlungen der Tatbestand des § 353 b Abs. 1 S. 1 StGB nicht erfüllt sei. Zum einem könne dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts keine unbefugte Offenbarung nachgewiesen werden, zum anderen sei selbst eine missbräuchliche Verwertung des Geheimnisses ohne Offenbarung, die nicht nach § 353 b, sondern nach § 204 StGB strafbar sei, nicht gegeben, weil die thailändische Staatsangehörige ihre Einwilligung zur Akteneinsicht gegeben habe.

Die Staatsanwaltschaft Bremen, Zweigstelle Bremerhaven, beantragte am 19. Mai 2000 auf dem Dienstwege beim Senator für Justiz und Verfassung die Erteilung der Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäß § 353 b Abs. 4 Nr. 3 StGB.⁹⁸ Mit Schreiben vom 9. Juni 2000, bei der Zweigstelle Bremerhaven eingegangen am 20. Juni 2000, teilte der Generalstaatsanwalt mit, der Einholung der vorgenannten Ermächtigung bedürfe es nicht, da das Verfahren einstellungsreif und ein genügender Anlass für die Erhebung der öffentlichen Klage nicht gegeben sei. Aus Rechtsgründen sei auszuschließen, dass sich ein solcher nach Durchführung wei-

92 i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch das Prostitutionsgesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3983)

93 Bd. 47, S. 10

94 Bd. 47, S. 20

95 Bd. 47, S. 21

96 Bd. 47, S. 33 f.

97 Bd. 47, S. 40

98 Bd. 47, S. 69

terer Ermittlungen ergeben werde. Zur Begründung führte die Generalstaatsanwaltschaft aus, der Tatbestand der Verletzung des Dienstgeheimnisses nach § 353 b StGB setze voraus, dass der Täter ein Geheimnis, das ihm als Amtsträger sonst bekannt geworden sei, unbefugt offenbare und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet habe. Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Der Nachweis, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts ein konkretes Geheimnis unbefugt offenbart habe, lasse sich nicht führen. Darüber hinaus könne dem Beschuldigten nicht nachgewiesen werden, durch sein Handeln wichtige öffentliche Interessen gefährdet zu haben. Eine Verfolgung wegen Verletzung von Privatgeheimnissen nach § 203 StGB scheitere bereits am fehlenden Strafantrag der Antragsberechtigten.⁹⁹

Mit Verfügung vom 27. Juni 2000 stellte die Staatsanwaltschaft Bremen, Zweigstelle Bremerhaven, das Verfahren mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO ein. Die Ortspolizeibehörde erhielt mit Datum vom selben Tag eine Einstellungsnachricht. Die Benachrichtigung des Verteidigers des Beschuldigten erfolgte erst mit Verfügung vom 25. Juli 2000, nachdem dieser sich schriftlich nach dem Sachstand erkundigt hatte.¹⁰⁰

dd) Ordnungswidrigkeitenverfahren

Mit Schreiben vom 25. Juli 2000 übersandte die Staatsanwaltschaft Bremen, Zweigstelle Bremerhaven, die Akten an den Landesbeauftragten für den Datenschutz mit der Bitte, in eigener Zuständigkeit zu prüfen, ob eine Ordnungswidrigkeit nach dem Bundesdatenschutzgesetz oder nach den Vorschriften des Bremischen Datenschutzgesetzes vorliege. Einige Tage später bat das Personal- und Organisationsamt der Stadt Bremerhaven unter Hinweis auf die bevorstehende Entscheidung darüber, ob die disziplinarrechtlichen Vorermittlungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts fortzuführen sind, um eine beschleunigte Behandlung des Vorgangs.¹⁰¹

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2000 übersandte der Landesbeauftragte für den Datenschutz den Vorgang zuständigshalber an den Senatskommissar für den Datenschutz.¹⁰² Die Stadt Bremerhaven erhielt eine diesbezügliche Mitteilung.¹⁰³ Nach entsprechender Prüfung stellte der Senatskommissar für den Datenschutz fest, dass der Senator für Justiz und Verfassung für die Prüfung zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens zuständig sei.¹⁰⁴

Ausweislich eines handschriftlichen Vermerks vom 21. Februar 2001 verzichtete der Senator für Justiz und Verfassung auf die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens.¹⁰⁵ Eine entsprechende Mitteilung an die Stadt Bremerhaven unterblieb. Nach der Aussage des zuständigen Referenten war eine solche Mitteilung aber auch nicht notwendig, da kein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet worden war. Er konnte sich nicht mehr erinnern, ob sich die Stadt Bremerhaven mündlich oder schriftlich nach dem Verfahrensstand erkundigt hatte.¹⁰⁶

ee) Einleitung disziplinarrechtlicher Vorermittlungen

Mit Verfügung vom 13. Oktober 1999 leitete der Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts disziplinarische Vorermittlungen unter anderem mit dem Vorwurf ein, aus privaten Gründen im Juni

⁹⁹ Bd. 47, S. 71

¹⁰⁰ Bd. 47, S. 78

¹⁰¹ Bd. 219, S. 10

¹⁰² Bd. 51, S. 1

¹⁰³ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 3. September 2002, S. 20509/7

¹⁰⁴ Bd. 51, S. 6; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 3. September 2002, S. 20510/7 f

¹⁰⁵ Bd. 51, S. 6 f; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 3. September 2002, S. 20510/7 f und S. 20511/1

¹⁰⁶ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 3. September 2002, S. 20510/7 f.

1999 vom Ausländeramt beziehungsweise vom Amt für Jugend und Familie Akten seiner späteren Lebensgefährtin und deren minderjährigen Kindes ohne dienstlichen Anlass angefordert zu haben. Ungeachtet der Aufforderung durch die Stadt Bremerhaven habe der Leiter des Rechnungsprüfungsamts keine dienstliche Erklärung für die Aktenanforderungen gegeben. Die eingeleiteten disziplinarischen Vorermittlungen wurden zunächst bis zum Abschluss des staatsanwalt-schaftlichen Ermittlungsverfahrens ausgesetzt.¹⁰⁷

Die zuvor vom Personal- und Organisationsamt der Stadt Bremerhaven eingeräumte Möglichkeit, die Vorwürfe in einem persönlichen Gespräch zu entkräften, nahm der Leiter des Rechnungsprüfungsamts nicht wahr. Er erklärte sich allerdings mündlich gegenüber dem bis Herbst 1999 amtierenden Stadtverordneten-vorsteher Petersen.¹⁰⁸

1. Prüfung des disziplinarischen Überhangs und weitere Disziplinarvorwürfe

Nach Abschluss des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens nahm die Stadt Bremerhaven die Vorermittlungen wieder auf, indem sie zunächst mit Datum vom 27. Juli 2000 den Landesbeauftragten für den Datenschutz bat, möglichst kurzfristig mitzuteilen, ob der Sachverhalt als Ordnungswidrigkeit nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes beziehungsweise des Bremischen Datenschutzgesetzes zu ahnden sei.¹⁰⁹ Darüber hinaus wurde der Sachverhalt dem kommunalen Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorgelegt.

Fast zeitgleich forderte das Personal- und Organisationsamt den – nach der Neuwahl zur Stadtverordnetenversammlung im September 1999 – seit Oktober 1999 amtierenden Stadtverordnetenvorsteher Artur Beneken auf, einen aktuellen Leistungsbericht über den Leiter des Rechnungsprüfungsamts zu erstellen, da nach dem in Kürze zu erwartenden Abschluss der Ermittlungen über die Beförderung zu entscheiden sei.¹¹⁰ Mit Schreiben vom 15. August 2000 teilte der Stadtverordnetenvorsteher mit, er könne keinen aktuellen Leistungsbericht über den Leiter des Rechnungsprüfungsamts erstellen, da dieser bisher „in Verkennung seiner beamtenrechtlichen Pflichten eine Zusammenarbeit mit mir ablehnt“.¹¹¹ Darüber hinaus schilderte er mehrere Vorfälle, die seiner Ansicht nach den Verdacht eines schuldhaften Verstoßes gegen die Beamtenpflichten rechtfertigten, und bat den Oberbürgermeister, die disziplinarischen Vorermittlungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts insoweit auszudehnen.

Mit Verfügung vom 21. November 2000¹¹² weitete der Oberbürgermeister die disziplinarischen Vorermittlungen aus. Diese erstreckten sich nunmehr auch auf Verstöße gegen die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit sowie gegen die Pflicht, seinen Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen sowie die vom Vorgesetzten erlassenen Anordnungen auszuführen.¹¹³

In der Folgezeit regte Stadtverordnetenvorsteher Beneken in mehreren Schreiben an, die Vorermittlungen auf weitere mögliche Dienstvergehen auszudehnen. Der Oberbürgermeister übersandte diese Schreiben dem Vorermittlungsführer mit der Bitte, die vorliegenden Erkenntnisse im Rahmen der Vorermittlungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts entsprechend zu würdigen und zu klären, ob eine nochmalige Erweiterung der Vorermittlungen erforderlich werde.¹¹⁴

2. Ablauf des Vorermittlungsverfahrens

Da es sich um ein disziplinarrechtliches Vorermittlungsverfahren gegen einen Amtsleiter handelte, bemühte sich die Stadt Bremerhaven darum, eine außerhalb

107 Bd. 5, S. 50

108 Bd. 5, I. Teil, S. 42

109 Bd. 219, S. 10

110 Bd. 5, III. Teil, S. 29

111 Bd. 5, III. Teil, S. 35

112 Bd. 5, III. Teil, S. 32

113 §§ 61 und 56 BremBG

114 Bd. 5, S. 188

Bremerhavens tätige Persönlichkeit zum Vorermittlungsführer zu bestellen. Die an den Leiter des Referats für Beamtenrecht beim Senator für Finanzen gerichtete Bitte, die Aufgabe zu übernehmen, lehnte dieser nach Rücksprache mit seinem Dienstvorgesetzten ab.

a) Vorermittlungen durch den ersten Vorermittlungsführer vom 7. Dezember 2000 bis zum 13. Juli 2001

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2000 beauftragte Oberbürgermeister Schulz den ehemaligen Staatsrat bei der Senatskommission für das Personalwesen der Freien Hansestadt Bremen, Rechtsanwalt Dr. Friedrich-Wilhelm Dopatka, mit der Durchführung der disziplinarischen Vorermittlungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts. Aufgrund seiner fachlichen Qualifikation erschien er – wie der Magistratsdirektor Kleine in seiner zeugenschaftlichen Vernehmung bekundete – als hervorragend geeignet.¹¹⁵ Nach Aussage des Oberbürgermeisters habe man aufgrund der angespannten Atmosphäre einen Vorermittlungsführer außerhalb Bremerhavens gesucht, um einen möglichst sensiblen Umgang mit der Angelegenheit zu gewährleisten.¹¹⁶ Bei der Bestellung Dr. Dopatkas zum Vorermittlungsführer war den Beteiligten bekannt, dass dieser voraussichtlich zum 1. Februar 2001 als Staatssekretär in den Dienst der Landesregierung Berlins eintreten würde.¹¹⁷

Im Vorfeld der Auswahl zum Vorermittlungsführer erörterten der Oberbürgermeister und Herr Dr. Dopatka, ob gegebenenfalls ein Interessenkonflikt gegeben sein könnte, weil Letztgenannter als Rechtsanwalt einen Träger der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen eines vom Rechnungsprüfungsamt durchgeführten Prüfverfahrens vertreten hatte. Sowohl der Oberbürgermeister als auch Dr. Dopatka kamen zu dem Ergebnis, dass kein Interessenkonflikt vorliege.¹¹⁸

Mehrere Versuche einer Terminabsprache zur Durchführung einer Anhörung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts scheiterten aus Gründen, die sowohl in der Person des Leiters des Rechnungsprüfungsamts als auch in der Person des Vorermittlungsführers lagen. Mit Schreiben vom 13. Juli 2001 entband der Oberbürgermeister Herrn Dr. Dopatka auf dessen Wunsch von der Funktion als Vorermittlungsführer in dem nicht förmlichen Disziplinarverfahren gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts.¹¹⁹

b) Vorermittlungen durch den zweiten Vorermittlungsführer ab 13. Juli 2001

Mit Schreiben vom 13. Juli 2001 bestellte der Oberbürgermeister den Präsidenten des Amtsgerichts Bremerhaven, Herrn Uwe Lissau, zur Durchführung der disziplinarischen Vorermittlungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts.¹²⁰ Zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung vereinbarte der Vorermittlungsführer mit den Beteiligten, dass sowohl dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts als auch dessen Verfahrensvertreter bei den künftigen Untersuchungshandlungen ein Anwesenheitsrecht gewährt werde. Mit einer mündlichen Anhörung am 4. Januar 2002 nahm der Vorermittlungsführer die Untersuchungen auf.¹²¹ Die disziplinarischen Vorermittlungen erstreckten sich auf folgende Vorwürfe¹²²:

1. Unberechtigte Aktenanforderung und Einsichtnahme,
2. Verletzung der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, Angaben ohne Aussagegenehmigung, Weigerung des Befolgens von Anordnungen und Weisungen des Stadtverordnetenvorstehers,

¹¹⁵ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 30. August 2002, S. 20407/4

¹¹⁶ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20601/11

¹¹⁷ Bd. 5, S. 47

¹¹⁸ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20602/3

¹¹⁹ Bd. 5, S. 26

¹²⁰ Bd. 5, S. 27

¹²¹ Bd. 6, S. 1

¹²² vgl. dazu Bd. 6, S. 1 und 4

3. Verstoß gegen Beamtenrecht und Verletzung der Loyalitätspflicht des Beamten gegenüber dem Vorgesetzten im Zusammenhang mit dem Bericht über die Prüfung von Vergaben des Umweltschutzamts im Bereich der Datenverarbeitung vom 1. August 2001,
4. Verletzung der Loyalitätspflicht des Beamten gegenüber dem Vorgesetzten im Zusammenhang mit dem Abschlussbericht für das Haushaltsjahr 1997,
5. Verletzung der Loyalitätspflicht des Beamten gegenüber dem Vorgesetzten im Zusammenhang mit dem Schlussbericht für das Haushaltsjahr 1996,
6. Weigerung des Befolgens von Anordnungen und Weisungen des Stadtverordnetenvorstehers (Schreiben des Leiters des Rechnungsprüfungsamts vom 7. Dezember 2000 an den Stadtverordnetenvorsteher),
7. Verletzung der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und Verletzung der Loyalitätspflicht gegenüber seinem Vorgesetzten im Zusammenhang mit einem Schreiben vom 16. November 2000 an die Mitglieder des Ausschusses für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten, Frauen, Bürgerbeteiligung und Ausländer,¹²³
8. Verletzung der Loyalitätspflicht gegenüber dem Vorgesetzten im Zusammenhang mit einem Schreiben des Leiters des Rechnungsprüfungsamts vom 24. November 2000 an den Stadtverordnetenvorsteher und die Mitglieder des Finanz- und Wirtschaftsausschusses,
9. unberechtigte Beantragung von Kostenerstattung für Telefongespräche während eines Kuraufenthaltes in der Zeit vom 23. März 2001 bis 2. Mai 2001,
10. unberechtigter Antrag auf Übertragung von Resturlaub aus dem Jahr 2000.

Die Stadt Bremerhaven erklärte ausdrücklich, die oben genannten Sachverhalte seien bis dato abschließend.¹²⁴ Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts hatte Gelegenheit, sich zu allen gegen ihn erhobenen Vorwürfen zu äußern. Die Untersuchungshandlung des Vorermittlungsführers erstreckte sich auf mehrere Termine zur mündlichen Anhörung. Es wurden mehrere Zeugen zu den Sachverhalten vernommen.

c) Teilabschlussbericht des Vorermittlungsführers

In seinem Teilabschlussbericht vom November 2002¹²⁵ führt der Vorermittlungsführer aus, der Leiter des Rechnungsprüfungsamts habe im Sommer des Jahres 1999 die Ausländerakte seiner thailändischen Lebensgefährtin und die Unterhaltsvorschussakte deren minderjährigen Kindes aus privaten Gründen angefordert. Die Einlassung, seine zuständigen Mitarbeiter hätten die Akten geprüft, nachdem er im Mai 1999 einen „anonymen Hinweis“ auf weitere Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Bürgerschaften für ausländische Staatsangehörige erhalten habe, überzeuge nicht. Vielmehr ergebe sich aus der Chronologie des Geschehens, das durch Vernehmungen mehrerer Zeugen und interne Aktenvermerke lückenlos habe nachvollzogen werden können, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts die Akten lediglich aus privatem Interesse habe sichten und prüfen lassen.¹²⁶ Im Ergebnis bestehe nach der Beweisaufnahme der dringende Verdacht, dass sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamts durch Vortäuschung amtlicher Informationssuchen und durch die Benutzung ahnungsloser Mitarbeiter Zugang zu geschützten Daten verschafft habe, indem er seine Mitarbeiter veranlasst habe, bestimmte Akten bei den zuständigen Ämtern anzufordern und zu überprüfen. Anschließend habe er nicht nur von den Ergebnissen dieser Prüfungen Kenntnis genommen, sondern sie in einem Fall sogar dazu benutzt, für seine damalige Lebensgefährtin finanzielle Vorteile zu erwirken.

¹²³ Verfassungs- und Geschäftsausschuss

¹²⁴ Bd. 6, S. 4

¹²⁵ Bd. 276

¹²⁶ Bd. 276, S. 16

Dadurch habe der Leiter des Rechnungsprüfungsamts vorsätzlich gegen seine Dienstpflichten nach §§ 53, 55 S. 2 und 3 BremBG, wonach er zur gewissenhaften und uneigennütigen Amtsführung und zum ansehensgerechten Verhalten verpflichtet sei, verstoßen.¹²⁷ Darüber hinaus verletze derjenige, der durch Vortäuschung eines amtlichen Informationersuchens und durch Benutzung eines ahnungslosen Mitarbeiters Zugriff auf geschützten Akteninhalt nehme, auch seine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.¹²⁸ Gleichzeitig habe der Leiter des Rechnungsprüfungsamts durch sein Verhalten seine Weisungsbefugnis gegenüber seinen ahnungslosen Mitarbeitern missbraucht. Als Amtsleiter sei er Vorgesetzter der Prüfer, Prüferinnen sowie der übrigen Bediensteten des Rechnungsprüfungsamts und als solcher gerade für eine ordnungsgemäße Durchführung der Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts verantwortlich.¹²⁹

Betrachte man das dargestellte Dienstvergehen isoliert, so sei von einer Verjährung auszugehen. Nach § 4 Abs. 1 S. 1 Bremische Disziplinarordnung¹³⁰ (BremDO) verjährt die Verfolgung von Dienstvergehen nach drei Jahren. Der Lauf der Verjährungsfrist beginnt mit dem Tage, an dem die Verfehlung begangen wurde, ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt des eingetretenen Erfolges (§ 4 Abs. 1 S. 2 BremDO). Diese Verjährungsfrist gilt nicht für solche Dienstvergehen, die eine Entfernung aus dem Dienst oder eine Aberkennung des Ruhegehaltes rechtfertigen. Davon sei im vorliegenden Fall unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesdisziplinargerichtes aber nicht auszugehen.¹³¹

Vorliegend sei allerdings zu berücksichtigen, dass das Vorermittlungsverfahren auf weitere Vorwürfe ausgedehnt worden sei. Für die Feststellung, ob ein Beamter tatbestandsmäßig ein Dienstvergehen begangen habe, gelte der Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens. Dies bedeute, dass mehrere Verfehlungen eines Beamten ein einheitliches Dienstvergehen bildeten, das einheitlich zu würdigen sei. Der Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens bewirke, dass auch bei der Anwendung der Verfolgungsverjährung nach § 4 Abs. 1 BremDO die einzelnen Pflichtverletzungen des Dienstvergehens nicht getrennt zu beurteilen seien. Vielmehr seien alle Pflichtverletzungen verfolgbar, solange die letzte Verfehlung noch nicht verjährt sei.¹³²

Die einheitliche Betrachtung des Dienstvergehens werde nur dann unterbrochen, wenn sich eine einzelne Pflichtverletzung gegenüber anderen Verstößen desselben Dienstvergehens verselbständigen lasse. Eine solche Verselbständigung sei angebracht, wenn die verschiedenen Pflichtverletzungen nicht in einem zeitlichen, ursächlichen, psychologischen und wesensmäßigen Zusammenhang stünden. Unter diesen Voraussetzungen könne für eine Pflichtverletzung getrennt von anderen eine Verjährung bejaht und diese Pflichtverletzung aus dem vorwerfbaren Dienstvergehen ausgesondert werden. Nach allem sei die Ahndung der Verletzung der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit sowie des Missbrauchs von Weisungsbefugnissen durch den Leiter des Rechnungsprüfungsamts von der abschließenden Beurteilung der übrigen gegen ihn erhobenen Vorwürfe abhängig.¹³³

Der Abschlussbericht des Vorermittlungsführers liegt noch nicht vor.¹³⁴ Für die abschließende Beurteilung werden nach Auffassung des Ausschusses aber auch dessen Ergebnisse maßgeblich sein.

c) Klageverfahren auf Beförderung und Schadensersatz

Mit Schriftsatz vom 15. Mai 2000¹³⁵ erhob der Leiter des Rechnungsprüfungsamts Klage mit dem Antrag, ihn zum Verwaltungsdirektor zu befördern und ihn so zu

¹²⁷ Bd. 276, S. 17

¹²⁸ Bd. 276, S. 17

¹²⁹ Bd. 276, S. 18

¹³⁰ vom 27. Oktober 1970 (BremGBI S. 129)

¹³¹ Bd. 276, S. 19

¹³² Bd. 276, S. 20

¹³³ Bd. 276, S. 21

¹³⁴ telefonische Auskunft des Personal- und Organisationsamtes am 6. Januar 2003

¹³⁵ Bd. 48, S. 1

stellen, als wäre er bereits zum 1. Oktober 1999 zum Verwaltungsdirektor befördert worden.¹³⁶ Zur Begründung trug er vor, die Ausländerin, deren Akte angefordert worden sei, habe ihr Einverständnis zur Einsichtnahme in die Akten erklärt. Bei der Aktenanforderung sei es um die Prüfung der Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen aufgrund erteilter Bürgschaftserklärungen für bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge gegangen. Insoweit habe er im Mai 1999 einen anonymen Hinweis erhalten. Zu diesem Zeitpunkt habe er die betroffene Thailänderin noch nicht gekannt. Er habe den zuständigen Prüfer mit der Aktenanforderung und Prüfung beauftragt, diesen aber nicht angewiesen, ihm die Akten vorzulegen. Beanstandungen hätten sich bei der Prüfung nicht ergeben.

Die Stadt Bremerhaven sei zum Schadensersatz verpflichtet, weil sie durch vorsätzliche pflichtwidrige Vorermittlungen seit drei Jahren seine Beförderung verhindere. Wenn überhaupt, könne das Disziplinarverfahren nur mit einem Verweis oder einer Geldbuße enden. Derartige Disziplinarmaßnahmen stünden einer Beförderung aber nicht entgegen.¹³⁷

Mit Urteil vom 24. Oktober 2002¹³⁸ wies das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen die Klage ab. Zur Begründung führte es aus, nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stehe Beamten kein Anspruch auf Beförderung zu. Dies gelte auch dann, wenn alle Beförderungsvoraussetzungen – unter Umständen schon seit einigen Jahren – erfüllt seien und eine Beförderung bereits geplant gewesen sei. Insbesondere aus der Wahrnehmung eines höherwertigen Dienstpostens ergebe sich auch kein Anspruch auf Verleihung eines entsprechenden Status. Wegen des Ermessens- und Beurteilungsspielraums sowie der Organisationsbefugnis des Dienstherrn sei eine Verpflichtungsklage auf Beförderung in aller Regel nicht spruchreif. So verhalte es sich auch hier.

Eine Zusicherung, aus der sich ein Anspruch auf Beförderung ergeben könne, habe die Seestadt Bremerhaven dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts nicht erteilt. Man habe dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts vor seinem Dienstantritt die Beförderung schriftlich lediglich in Aussicht gestellt. Das ergebe sich sowohl aus dem Wortlaut des Schreibens vom 20. März 1997, auf das sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamts berufe, als auch aus dem Umstand, dass die Stadtverordnetenversammlung dem Magistrat lediglich die Bestellung des Betreffenden zum Leiter des Rechnungsprüfungsamts vorgeschlagen habe, nicht jedoch seine Beförderung zum Verwaltungsdirektor. Eine Zusicherung der Beförderung wäre daher rechtswidrig gewesen, weil es an der erforderlichen vorherigen Mitwirkung des Magistrats fehle.

Ein Rechtsanspruch auf Beförderung ergebe sich auch nicht aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Stadt Bremerhaven habe dargelegt, dass Beamte, die sich eines Dienstvergehens verdächtig gemacht hätten, stets von der Beförderung zurückgestellt würden, solange der Sachverhalt nicht im Wege der disziplinarischen Vorermittlungen zu Gunsten des Beamten geklärt sei. Aufgrund der Fürsorgepflicht sei es dem Dienstherrn lediglich untersagt, sich bei der Entscheidung über die Beförderung eines Beamten von anderen als sachlichen Erwägungen leiten zu lassen. Für die Einleitung disziplinarischer Vorermittlungen genüge ein Anfangsverdacht. Es sei aber nicht erkennbar, dass die Stadt Bremerhaven diesen willkürlich angenommen habe. Demnach habe die Beklagte die Beförderung zu Recht unter Hinweis auf die noch laufenden disziplinarischen Vorermittlungen versagt.

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts habe auch keinen Anspruch auf Schadensersatz wegen der Nichtbeförderung zum 1. Oktober 1999. Der Bescheidungsanspruch habe sich nicht im Wege einer Ermessensreduzierung in einen Anspruch auf Beförderung umgewandelt. Ein solcher Anspruch sei auch nicht aus der Beförderungspraxis in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz im Hinblick darauf, dass die disziplinarischen Vorermittlungen erst nach dem Beförderungszeitpunkt eingeleitet worden seien, gegeben. Denn der Verdacht auf disziplinarisch relevantes Fehlverhalten sei bereits durch die Aktenan-

136 Bd. 265, S. 4

137 ebenda

138 Bd. 265

forderungen im Sommer des Jahres 1999 und damit vor dem regulären Beförderungstermin entstanden. Im Hinblick auf diese Verdachtsmomente sei die Ausnahme von der Beförderung nicht willkürlich gewesen, auch wenn die förmliche Einleitung der Vorermittlungen erst nach dem Beförderungstermin erfolgt sei.

d) Zusammenfassende Bewertung

Eine unzulässige Einflussnahme auf das Rechnungsprüfungsamt bzw. seinen Leiter wegen der unterbliebenen Beförderung, der Durchführung eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens und disziplinarischer Vorermittlungen konnte der Untersuchungsausschuss im Ergebnis nicht erkennen.

Die Stadt Bremerhaven hat berechtigterweise einen Anfangsverdacht für das Vorliegen eines Dienstvergehens angenommen und dementsprechend disziplinarrechtliche Vorermittlungen eingeleitet, ohne sich des Verdachts einer unzulässigen Einflussnahme auf das Rechnungsprüfungsamt auszusetzen. Aufgrund der getroffenen Feststellungen ist davon auszugehen, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts die Ausländerakte seiner thailändischen Lebensgefährtin und die Unterhaltsvorschussakte ihres minderjährigen Kindes aus privaten Gründen hat anfordern lassen.

Soweit der Verdacht eines Dienstvergehens vorliegt, spricht – gerade auch unter Berücksichtigung der bisherigen Verwaltungspraxis der Stadt Bremerhaven – nichts dagegen, von einer Beförderung abzusehen. Voraussetzung für eine Beförderung ist unter anderem, dass der Beamte sich sowohl fachlich als auch persönlich geeignet erwiesen hat. Zweifel an der persönlichen Eignung sind auf jeden Fall berechtigt, solange disziplinarische Vorermittlungen durchgeführt werden.

Es ist nicht zu beanstanden, dass die Stadt Bremerhaven die Vorermittlungen mit Schreiben vom 13. Oktober 1999 förmlich eingeleitet hat, obwohl der Leiter des Rechnungsprüfungsamts zuvor nicht zu den Vorwürfen Stellung genommen hat. Disziplinarische Vorermittlungen sind geeignet, den Sachverhalt aufzuklären. Diesem Zweck sollten auch die vorgesehenen, aber nicht stattgefundenen Gespräche seitens des Personal- und Organisationsamtes mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts dienen.

Kritikwürdig erscheint allerdings der Ablauf des Disziplinarverfahrens. Zum einen ist die Verfahrensdauer von mehr als drei Jahren für das Vorermittlungsverfahren außergewöhnlich lang. Darüber hinaus hat der Dienstvorgesetzte das Verfahren durch zahlreiche Vorwürfe erweitert, ohne eine ihm obliegende eigenständige Prüfung der Anwürfe vorzunehmen. Insoweit lässt sich aber nicht feststellen, dass die Grenze zu einer unzulässigen Einflussnahme bereits überschritten wurde.

Auch im Hinblick auf das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren lässt sich eine unzulässige Einflussnahme nicht feststellen. Die objektiv lange Dauer des Verfahrens gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts erklärte sich nach der Aussage des zuständigen Staatsanwalts Haar¹³⁹ dadurch, dass es sehr schwer gewesen sei, den Vertretern der Ortschaftsbehörde nahe zu bringen, dass die Anforderung von Akten nicht strafbar sei. Im Übrigen ergab die Beweisaufnahme, dass die Staatsanwaltschaft Bremen, Zweigstelle Bremerhaven, zum Zeitpunkt des Ermittlungsverfahrens durch eine Reihe von Kapitalverbrechen arbeitsmäßig sehr stark belastet war. Außerdem erklärte der zuständige Staatsanwalt in der Beweisaufnahme, dass sich die Bearbeitung durch seine längere Dienstunfähigkeit nach zwei Operationen verzögert habe.

Aufgrund des in Bremerhaven – wie im ganzen Land Bremen – einheitlich zum 1. Oktober eines Jahres festgesetzten Beförderungstermins hätte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts nicht vor dem 1. Oktober 2000 befördert werden können. Allerdings hätte ungeachtet der langen Dauer des im Sommer 2000 eingestellten strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens dieser Termin eingehalten werden können. Zur Vorbereitung der Beförderungssentscheidung hat der Magistrat den Stadtverordnetenvorsteher um eine aktuelle Leistungsbeurteilung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts gebeten. Dazu sah sich der Stadtverordnetenvorsteher

139 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 29. August 2002, S. 20308/8

nicht in der Lage und teilte darüber hinaus mit, dass er den Verdacht habe, der Leiter des Rechnungsprüfungsamts habe weitere Dienstvergehen begangen. Dieser Sachverhalt war letztlich der Grund, weshalb eine Beförderung auch zum 1. Oktober 2000 nicht erfolgte.

Bezogen auf das Ordnungswidrigkeitenverfahren lässt sich keine unzulässige Einflussnahme feststellen, auch wenn der Landesbeauftragte für den Datenschutz über vier Monate benötigte, um festzustellen, dass er für die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten wegen Verstoßes gegen das Bremische Datenschutzgesetz nicht zuständig war. Anhaltspunkte für eine Einflussnahme von Behörden des Landes auf die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung oder den Leiter des Rechnungsprüfungsamts waren dessen ungeachtet nicht gegeben. Auch der Magistrat der Stadt Bremerhaven hatte auf die lange Bearbeitungszeit keinen Einfluss. Ganz im Gegenteil: Das Personal- und Organisationsamt bat um zügige Erledigung.

Schließlich lässt sich auch in Bezug auf das Beförderungsverfahren selbst keine unzulässige Einflussnahme feststellen. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, hatte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts keinen Anspruch auf Beförderung.

3. Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000

Im Vorfeld des in der Stadt Bremerhaven einheitlich festgelegten Beförderungstermins bereitete der Magistrat eine Vorlage zur Beförderung von Bediensteten mit Wirkung zum 1. Oktober 2000 vor. Die Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts war wegen der laufenden disziplinarrechtlichen Vorermittlungen zum genannten Termin nicht vorgesehen. Aus diesem Grunde veranlasste die CDU-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung die Aussetzung der entsprechenden Magistratsvorlage¹⁴⁰, so dass alle zum 1. Oktober 2000 geplanten Beförderungen gefährdet waren.¹⁴¹

Die Koalitionsfraktionen der SPD und CDU bemühten sich im September 2000 um eine politische Lösung der mit dem Amtsleiter des Rechnungsprüfungsamts bestehenden Konflikte. In einer Koalitionsrunde bat der Vorsitzende der CDU-Stadtverordnetenfraktion, Paul Bödeker, den Oberbürgermeister, zur Lösung der Probleme ein gemeinsames Gespräch mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts zu führen.¹⁴² Insbesondere sollte versucht werden, eine Reihe von Konflikten auszuräumen, um das disziplinarrechtliche Vorermittlungsverfahren einstellen zu können und eine Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts zum 1. Oktober 2000 zu ermöglichen.¹⁴³

Da der Oberbürgermeister eine verwaltungsseitige Lösung für ausgeschlossen hielt, lehnte er eine Beteiligung an einem Lösungsversuch ab. Stattdessen empfahl er, die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen, Klaus Rosche und Paul Bödeker, zu beauftragen, mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts ein Gespräch mit dem Ziel einer politischen Lösung zu führen.¹⁴⁴ Zur Vorbereitung des Gesprächs bat Klaus Rosche um eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Verwaltung regelungsbedürftigen Punkte.¹⁴⁵

Daraufhin vereinbarte Herr Bödeker mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts für den 20. September 2000 einen Termin, der in einem der Räume des Büros des Stadtverordnetenvorstehers stattfand. In der öffentlichen Beweisaufnahme vor dem Untersuchungsausschuss sagte der Vorsitzende der SPD-Stadtverordneten-

140 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20611/3

141 Bd. 43, S. 80; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20717/3

142 Bd. 43, S. 105; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20724/5 und 20721/4

143 Band 43, S. 121

144 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20723/3

145 Bd. 43, S. 80; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20714/6

fraktion Klaus Rosche aus,¹⁴⁶ er habe unmittelbar vor dem Gespräch in seinem Büro in der Stadtverordnetenfraktion den Posteingang durchgesehen und einen an ihn persönlich adressierten Umschlag an sich genommen, in dem sich der Vertragsentwurf vom 19. September 2000 befand. Dieses ihm bis zu diesem Zeitpunkt unbekanntes Papier habe er lediglich überflogen, bevor er sich auf den Weg in das Büro des Stadtverordnetenvorstehers gemacht habe.

a) Gesprächsverlauf

Der Vorsitzende der SPD-Stadtverordnetenfraktion legte den Vertragsentwurf den beiden anderen Gesprächsteilnehmern, Paul Bödeker und Rainer Mattern, mit der Bemerkung vor, wenn Herr Mattern dieses Papier unterschreibe, sei die Angelegenheit erledigt.¹⁴⁷

Nachdem den Beteiligten Kopien des Papiers ausgehändigt wurden, las Herr Rosche den Vertragsentwurf Punkt für Punkt laut vor; die Herren Bödeker und Mattern machten zu den einzelnen Punkten Anmerkungen. Nach Aussage Herrn Matterns in der öffentlichen Beweisaufnahme¹⁴⁸ habe er aufgrund der offensichtlich rechtswidrigen Formulierungen eine Zustimmung insgesamt abgelehnt. Am Ende des Vertrags befand sich eine Formulierung, nach der sich Herr Mattern zu Bewerbungen auf andere, seiner Qualifikation entsprechende Stellen verpflichten sollte. Nach Aussage des Vorsitzenden der CDU-Stadtverordnetenfraktion in der öffentlichen Beweisaufnahme¹⁴⁹ war für ihn hier der Punkt erreicht, an dem er erklärt habe, ein solcher Vertrag könne nicht unterschrieben werden. Das Gespräch wurde ohne eine Vereinbarung zum weiteren Vorgehen beendet.

Im Anschluss daran begaben sich die beiden Fraktionsvorsitzenden in das Dienstzimmer des Stadtverordnetenvorstehers, mit dem sie den Vertragsentwurf unter Berücksichtigung der Anmerkungen Herrn Matterns erörterten.¹⁵⁰ Herr Beneken notierte sich Änderungsvorschläge; Herr Bödeker überließ Herrn Beneken seine aus der Besprechung mit Herrn Mattern stammenden Gesprächsnotizen. Die Gesprächsteilnehmer vereinbarten, dass Herr Beneken den Fraktionsvorsitzenden ein überarbeitetes Papier zukommen lassen werde.¹⁵¹

Im Rahmen dieser Besprechung erörterten die Beteiligten auch die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsausschusses als Unterausschuss des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses mit dem Ziel der Sicherstellung einer zeitnahen Behandlung von Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamts.¹⁵²

Zunächst übersandte der Stadtverordnetenvorsteher den von ihm erstellten zweiten Vertragsentwurf vom 21. September 2000 per Telefax an den Vorsitzenden der SPD-Fraktion und nach Vorliegen dessen Einverständnisses gleichfalls per Telefax an den Vorsitzenden der CDU-Fraktion. Eine weitere Erörterung des zweiten Vertragsentwurfes fand nicht mehr statt, da die CDU-Fraktion die Angelegenheit nicht weiter verfolgen wollte.

b) Urheber des ersten Vertragsentwurfs

Im Rahmen der in der Koalitionsrunde erfolgten Beauftragung der beiden Fraktionsvorsitzenden bat Herr Rosche – wie oben dargestellt – um Zusammenstellung der streitigen Punkte. Dieser Bitte kam der ehemalige Magistratsdirektor der Stadt Bremerhaven, Dietrich Kleine, nach und stellte die aus seiner Sicht

146 Bd. 43, S. 81; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20714/5, 20715/3, 20718/9

147 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 6. September 2002, S. 20802/7

148 ebenda

149 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S.20725/4, 20722/2

150 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20715/9, Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 6. September 2002, S. 20808/6

151 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20716/4, Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 6. September 2002, S. 20808/9 f.

152 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 6. September 2002, S. 20812/2

erörterungs- und klärungsbedürftigen Problempunkte zusammen.¹⁵³ Es habe sich nicht um einen dienstlichen Auftrag gehandelt, deshalb habe er auch keinen Verwaltungsvorgang angelegt. Einige seiner Formulierungen fanden sich nach Aussage von Herrn Kleine in dem ersten Vertragsentwurf vom 19. September 2000 wieder. Bei seinem Papier habe es sich jedoch nicht um die in Rede stehende Fassung eines Vertragsentwurfs mit Unterschriftenzeilen gehandelt.¹⁵⁴ Die von Herrn Kleine zusammengestellten Punkte sollen nicht identisch mit dem Herrn Rosche vor dem Gesprächstermin zugeleiteten ersten Vertragsentwurf vom 19. September 2000 gewesen sein. Der ehemalige Magistratsdirektor gab an, weitere Ausfertigungen des Papiers vernichtet zu haben.¹⁵⁵

Der Untersuchungsausschuss versuchte, mit seinem Beweisbeschluss XI¹⁵⁶ zu ermitteln, ob die von einander abweichenden Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 aus ein und demselben Ausgabegerät stammen, und gab zu diesem Zweck ein kriminaltechnisches Gutachten bei der Polizei Bremen in Auftrag. Dieses kommt zu folgendem Ergebnis¹⁵⁷:

„Die Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 wurden mit der Windows-Schrift Arial in der Schriftgröße 11 – einer Standardschrift im Behörden dienst – erstellt. Sie stammen mit hoher Wahrscheinlichkeit aus einem Laserdrucker, sind jedoch einem bestimmten Drucker nicht zuzuordnen. Es kann weder bestätigt noch ausgeschlossen werden, dass die beiden Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 aus ein und demselben Ausgabegerät stammen.“

c) Inhalt der Vertragsentwürfe

Der in der Besprechung am 20. September 2000 von Herrn Rosche vorgelegte Vertragsentwurf lautete wie folgt:

„Bremerhaven, 19.09.2000

1. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, künftig mit dem Stadtverordnetenvorsteher vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.
2. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erkennt an, dass der Stadtverordnetenvorsteher Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ist, der ihm dienstliche Weisungen erteilen kann.
3. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erkennt an, dass sein bisheriges Verhalten Anlass zur Einleitung von Vorermittlungen in disziplinarischer Hinsicht sein konnte.

Wenn der Dienstvorgesetzte die zwischenzeitlich eingeleiteten Vorermittlungen aufgrund der Entscheidung der Staatsanwaltschaft einstellt und aufgrund des Schreibens des Stadtverordnetenvorstehers vom 15. August 2000 nicht ausdehnt oder neu einleitet, so geschieht dies, um eine Basis für einen Neuanfang in der Zusammenarbeit zu schaffen.

4. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, seine ‚Beförderungsklage‘ sofort zurückzunehmen und hinsichtlich seiner Beförderung keine weiteren außergerichtlichen und gerichtlichen Schritte einzuleiten.
5. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts überlässt die rechtliche Bewertung von Prüfungsergebnissen künftig seinen Vorgesetzten und unterlässt es, in den Prüfungsberichten bzw. Schreiben arbeits- bzw. dienstlichrechtliche, strafrechtliche oder haftungsrechtliche Konsequenzen zu fordern.

¹⁵³ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20611/4 ff.

¹⁵⁴ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20614/1

¹⁵⁵ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme vom 16. Oktober 2002, S. 20901/7

¹⁵⁶ Anlage 2

¹⁵⁷ Polizei Bremen, Kriminaltechnische Untersuchung für den Untersuchungsausschuss „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ – hier: Vergleich von zwei maschinenschriftlichen Schreiben auf Ausgabeidentität – vom 29. November 2002

6. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, auf Formulierungen über angebliche Prüfungsbehinderungen künftig zu verzichten. Sollte der Eindruck dennoch nicht auszuräumen sein, hat er eine Abstimmung mit dem Stadtverordnetenvorsteher vorzunehmen, der von sich aus den Kontakt zu dem zuständigen Dezernenten herstellt.
7. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, mit allen Dezernenten, Amtsleitern, Referatsleitern trotz unterschiedlicher Aufgabenstellungen und sachlicher Auseinandersetzungen kollegial und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.
8. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, keine Öffentlichkeitsarbeit in den Medien zu betreiben und auch im Übrigen seine Pflicht zur Amtverschwiegenheit streng zu beachten, es sei denn, er wird vom Stadtverordnetenvorsteher ausdrücklich autorisiert.
9. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts wird sich gegenüber bremischen Dienststellen und Einrichtungen so verhalten, dass das Ansehen des Magistrats und seiner Ämter nicht beschädigt wird.
10. Verstößt der Leiter des Rechnungsprüfungsamts gegen die vorher genannten Punkte, ist die Einleitung von Vorermittlungen im Rahmen des Disziplinarrechts nicht auszuschließen.
11. Es wird erwartet, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts sich auf alle Stellenausschreibungen, die seiner Vor- bzw. Ausbildung und seinem beruflichen Werdegang entsprechen, bewirbt und die Bewerbung dem Stadtverordnetenvorsteher gegenüber nachweist. Die Bewerbungen beschränken sich nicht nur auf Tätigkeiten in Prüfungsämtern.
12. Der Dienstvorgesetzte wird die Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts nach A 15 zum 1. Oktober 2000 einleiten, wenn der Leiter des Rechnungsprüfungsamts die Punkte 1 – 11 als für sich verbindlich durch seine Unterschrift anerkennt.

Beneken	Schulz	Mattern
Stadtverordnetenvorsteher	Oberbürgermeister	Leiter des Rechnungsprüfungsamtes“

Der vom Stadtverordnetenvorsteher nach dem mit den Herren Rosche und Bödeker am 20. September 2000 geführten Gespräch überarbeitete zweite Vertragsentwurf vom 21. September 2000 hatte folgenden Wortlaut¹⁵⁸:

„Bremerhaven, 21.09.2000

1. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, künftig mit dem Stadtverordnetenvorsteher vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.

Unverändert

2. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erkennt an, dass der Stadtverordnetenvorsteher Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ist, der ihm dienstliche Weisungen erteilen kann.

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erkennt an, dass der Stadtverordnetenvorsteher Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts im Sinne von § 4 Abs. 2 Satz 2 BremBG ist. Das Weisungsrecht erstreckt sich auf organisatorische Bereiche, insbesondere die laufenden Verwaltungsgeschäfte. Die materiellrechtliche Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts bleibt gewahrt.

Neu formuliert

3. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erkennt an, dass sein bisheriges Verhalten Anlass zur Einleitung von Vorermittlungen in disziplinarischer Hinsicht sein konnte.

¹⁵⁸ Die ergänzten, geänderten Formulierungen und Anmerkungen sind im Original fett gedruckt.

Dieser Satz wird gestrichen

Wenn der Dienstvorgesetzte die zwischenzeitlich eingeleiteten Vorermittlungen aufgrund der Entscheidung der Staatsanwaltschaft einstellt und aufgrund des Schreibens des Stadtverordnetenvorstehers vom 15. August 2000 nicht ausdehnt oder neu einleitet, so geschieht dies, um eine Basis für einen Neuanfang in der Zusammenarbeit zu schaffen.

Dieser Absatz muss bleiben, weil er mit dem Punkt 12 korrespondiert.

Begründung:

Die gegen den Herrn Mattern eingeleiteten Vorermittlungen aufgrund der Entscheidung der Staatsanwaltschaft sind disziplinarrechtlich noch nicht eingestellt worden. Auch das Schreiben des Stadtverordnetenvorstehers vom 15. August 2000 gibt Anlass, die Vorermittlungen auszudehnen. Nur wenn die Vorermittlungen eingestellt werden und aufgrund des Schreibens des Stadtverordnetenvorstehers vom 15. August 2000 nicht neu eingeleitet werden, ist überhaupt nur eine Beförderung zum 1. Oktober 2000 möglich.

4. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, seine ‚Beförderungsklage‘ sofort zurückzunehmen und hinsichtlich seiner Beförderung keine weiteren außergerichtlichen und gerichtlichen Schritte einzuleiten.

Unverändert

Begründung:

Ein ‚Schadenersatz‘ für ‚entgangene Beförderung‘ wird nicht gesehen. Schadenersatz setzt immer ein schuldhaftes Verhalten voraus. Auch hier muss der Zusammenhang hergestellt werden zu der angestrebten Beförderungsmöglichkeit zum 1. Oktober 2000. Würden die mit Schreiben vom 15. August 2000 aufgeführten Vorfälle zu weiteren Vorermittlungen im Rahmen des Disziplinarrechts führen, wäre eine Beförderung zum 1. Oktober 2000 ohnehin ausgeschlossen.

5. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts überlässt die rechtliche Bewertung von Prüfungsergebnissen künftig seinen Vorgesetzten und unterlässt es, in den Prüfungsberichten bzw. Schreiben arbeits- bzw. dienstlichrechtliche, strafrechtliche oder haftungsrechtliche Konsequenzen zu fordern.

Unverändert

6. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, auf Formulierungen über angebliche Prüfungsbehinderungen künftig zu verzichten. Sollte der Eindruck dennoch nicht auszuräumen sein, hat er eine Abstimmung mit dem Stadtverordnetenvorsteher vorzunehmen, der von sich aus den Kontakt zu dem zuständigen Dezernenten herstellt.

Neue Formulierung:

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, auf Formulierungen über angebliche Prüfungsbehinderungen künftig zu verzichten. Sollte der Eindruck dennoch nicht auszuräumen sein, hat er auf dem Dienstwege den neu einzurichtenden ‚Rechnungsprüfungsausschuss‘ zu unterrichten.

Es wird künftig ein Rechnungsprüfungsausschuss als Unterausschuss zum Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten, Frauen, Bürgerbeteiligung und Ausländer aus

— dem Stadtverordnetenvorsteher und

— jeweils einem Ausschussmitglied der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen

gebildet. An den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses nehmen mit beratender Stimme

- der Leiter des Rechnungsprüfungsamts und
 - der jeweils betroffene Dezernent
- teil.

7. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, mit allen Dezernenten, Amtsleitern, Referatsleitern trotz unterschiedlicher Aufgabenstellungen und sachlicher Auseinandersetzungen kollegial und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.

Unverändert

8. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichtet sich, keine Öffentlichkeitsarbeit in den Medien zu betreiben und auch im Übrigen seine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit streng zu beachten, es sei denn, er wird vom Stadtverordnetenvorsteher ausdrücklich autorisiert.

Unverändert

9. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts wird sich gegenüber bremischen Dienststellen und Einrichtungen so verhalten, dass das Ansehen des Magistrats und seiner Ämter nicht beschädigt wird.

Unverändert

10. Verstößt der Leiter des Rechnungsprüfungsamts gegen die vorher genannten Punkte, ist die Einleitung von Vorermittlungen im Rahmen des Disziplinarrechts nicht auszuschließen.

Wird gestrichen

11. Es wird erwartet, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts sich auf alle Stellenausschreibungen, die seiner Vor- bzw. Ausbildung und seinem beruflichen Werdegang entsprechen, bewirbt und die Bewerbung dem Stadtverordnetenvorsteher gegenüber nachweist. Die Bewerbungen beschränken sich nicht nur auf Tätigkeiten in Prüfungsämtern.

Unverändert

(Dieser Punkt wird 10.)

12. Der Dienstvorgesetzte wird die Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts nach A 15 zum 1. Oktober 2000 einleiten, wenn der Leiter des Rechnungsprüfungsamts die Punkte 1 – 10 als für sich verbindlich durch seine Unterschrift anerkennt.

Unverändert

(Dieser Punkt wird 11.)

Beneken	Schulz	Mattern
Stadtverordnetenvorsteher	Oberbürgermeister	Leiter des Rechnungsprüfungsamtes“

d) Ermittlungsverfahren gegen den Vorsitzenden der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung

Mit der Weigerung der CDU-Fraktion, die Angelegenheit weiterzuerfolgen, fand der im September 2000 begonnene Versuch, eine politische Lösung zu finden, zunächst ein Ende. Die Öffentlichkeit hatte keine Kenntnis von dem Vorgang.

Mehr als ein Jahr später – am 15. Dezember 2001 – veröffentlichte eine Bremerhavener Online-Zeitung den Vertragsentwurf vom 19. September 2000 mit einer Stellungnahme des Verwaltungsrechtlers Professor Dr. Hans-Herbert von Arnim. Aufgrund einer Anzeige leitete die Staatsanwaltschaft Bremen ein Ermittlungsverfahren gegen den Vorsitzenden der SPD-Fraktion wegen versuchter Nötigung zum Nachteil des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ein.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Bd. 43, S. 7, 63

Im Vorfeld der am 14. Februar 2002 in der Stadtverordnetenversammlung anstehenden Magistratsnachwahl, im Rahmen derer der zwischenzeitlich aus dem Amt ausgeschiedene Vorsitzende der SPD-Fraktion zum ehrenamtlichen Stadtrat gewählt wurde, bat dessen Bevollmächtigter den Leitenden Oberstaatsanwalt Jan Frischmuth, über das Verfahren rechtzeitig vor dem oben genannten Wahltermin zu entscheiden. Diesem Wunsch entsprach die Staatsanwaltschaft und stellte das Verfahren – nach Vernehmung der drei am Gespräch vom 20. September 2000 Beteiligten – am 13. Februar 2002 mangels hinreichender Gründe zur Erhebung der öffentlichen Klage ein.¹⁶⁰

In den Gründen zur Einstellung führt die Staatsanwaltschaft aus, der Tatbestand der versuchten Nötigung sei nicht erfüllt, weil eine strafbare Handlung des Beschuldigten schon aus subjektiven Gründen ausscheide. Dieser habe weder die Bestimmungen des Vertragsentwurfs im Einzelnen gekannt, noch die rechtliche Problematik im Verhältnis zu den Bestimmungen der Verfassung der Stadt Bremerhaven und der Rechnungsprüfungsordnung erkennen können. Die von ihm für den Leiter des Rechnungsprüfungsamts hergestellte Zwangslage sei insoweit strafrechtlich unerheblich, als letztlich keine rechtlich bindenden Zugeständnisse abgefordert wurden. Herr Rosche habe lediglich versucht, eine Verständigung zwischen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts einerseits sowie dem Oberbürgermeister und dem Stadtverordnetenvorsteher andererseits mit dem Ziel herbeizuführen, das disziplinarrechtliche Vorermittlungsverfahren zu beenden und die Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts zu ermöglichen.

Auch der – immer noch – unbekannte Verfasser des ersten Vertragsentwurfs vom 19. September 2000 habe sich nicht strafbar gemacht. Die strafrechtliche Würdigung müsse zugunsten des Verfassers des ersten Vertragsentwurfs von der günstigsten Auslegung ausgehen. Die einzelnen nicht eindeutig formulierten Bestimmungen des ersten Vertragsentwurfs seien demgemäß auch dahingehend auszulegen, dass lediglich Verfahrensregelungen getroffen werden sollten, die die materiell-rechtlichen Befugnisse des Rechnungsprüfungsamts unberührt ließen. Der Vertragsentwurf vom 19. September 2000 könne nicht als Versuch gewertet werden, den Leiter des Rechnungsprüfungsamts zum Verzicht auf die Ausübung der gesetzlich verbrieften Rechte des Rechnungsprüfungsamts zu veranlassen.¹⁶¹

Den Tatbestand der Bestechung verneint die Staatsanwaltschaft gleichfalls. Dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts sollte kein materieller Vorteil zugesagt werden. Die Beförderung stelle einen dienstrechtlichen Vorteil dar, der durch einen Anspruch gedeckt sei.¹⁶²

e) Zusammenfassende Bewertung

Bezogen auf den Vertragsentwurf ist im Ergebnis eine unzulässige Einflussnahme auf das Rechnungsprüfungsamt nicht feststellbar. Dies gilt allerdings nur, weil die subjektiven Voraussetzungen nicht nachweisbar waren. Objektiv betrachtet ist der Vertragsentwurf seinem Inhalt nach durchaus geeignet, die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts zu beeinträchtigen.

Das Gespräch der Vorsitzenden der SPD-Fraktion und der CDU-Fraktion mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts ist dem Grunde nach nicht zu beanstanden. Es sollte versucht werden, die Konflikte zwischen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts einerseits sowie dem Magistrat und dem Stadtverordnetenvorsteher andererseits zu lösen.

Die Fraktionsvorsitzenden waren über die Problemstellungen, die anlässlich des Gespräches am 20. September 2000 erörtert werden sollten, unzureichend informiert. Insoweit steht nach der Beweisaufnahme lediglich fest, dass der ehemalige Magistratsdirektor, Dietrich Kleine, für den Fraktionsvorsitzenden der SPD, Klaus Rosche, eine Auflistung der streitigen Punkte erstellt hat. Diese soll in Teilbereichen inhaltsgleich gewesen sein mit dem Vertragsentwurf vom 19. September 2000. Nach der Aussage des ehemaligen Magistratsdirektors im Rahmen der Be-

¹⁶⁰ Bd. 43, S. 80 ff., 93 ff., 105 ff., 107ff.

¹⁶¹ Bd. 43, S. 109

¹⁶² ebenda

weisaufnahme hat dieser den Vertragsentwurf nicht erstellt. Der Ausschuss konnte in der Beweisaufnahme den Verfasser des ersten Vertragsentwurfs vom 19. September 2000 nicht ermitteln.

Die strafrechtliche Relevanz der Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 zu bewerten, steht dem Ausschuss nicht an. Die Staatsanwaltschaft Bremen befasste sich in dem Ermittlungsverfahren gegen den damaligen Vorsitzenden der SPD-Stadtverordnetenfraktion mit diesem Sachverhalt und kommt zu dem Ergebnis, der Inhalt des Vertragsentwurfs stelle keine Nötigung und auch nicht den Versuch einer Nötigung dar.

Soweit die Vertragsentwürfe den Leiter des Rechnungsprüfungsamts verpflichten, mit Verwaltungsangehörigen und Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung kollegial zusammenzuarbeiten und das Ansehen des Magistrats nicht zu beschädigen (Ziffern 1, 7 und 9), handelt es sich um Selbstverständlichkeiten, die Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ohnehin zu beachten haben. Gleiches gilt für das in Ziffer 8 der Vertragsentwürfe ausgesprochene Verbot einer eigenen Öffentlichkeitsarbeit des Rechnungsprüfungsamts.

Die in Ziffer 2 des Vertragsentwurfs vom 19. September 2000 enthaltene Verpflichtung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts anzuerkennen, dass der Stadtverordnetenvorsteher sein Vorgesetzter ist und ihm dienstliche Weisungen erteilen kann, verstößt nach den Erkenntnissen des Gutachtens von Herrn Professor Pottschmidt gegen die Vorschriften der Stadtverfassung und der Rechnungsprüfungsordnung. Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ist das Kollegialorgan Stadtverordnetenversammlung, der Stadtverordnetenvorsteher ist lediglich Sprachrohr dieses Organs. Das Recht der Vorgesetzten, dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts dienstliche Weisungen zu erteilen, ist eingeschränkt durch die in § 62 Abs. 1 VerBrhV normierte Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts. Insoweit wird auf die Ausführungen des Gutachtens von Professor Pottschmidt verwiesen.

Der Vertragsentwurf vom 21. September 2000 modifiziert diese Regelung im Hinblick auf das Weisungsrecht. Hier ist ausdrücklich erklärt, die materiell-rechtliche Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts solle gewahrt bleiben. Das Weisungsrecht erstreckt sich auf die organisatorischen Bereiche, insbesondere die laufenden Verwaltungsgeschäfte. Diese Änderung geht im Ansatz in die richtige Richtung. Gleichwohl erscheint auch hier weiter die Rolle des Stadtverordnetenvorstehers überbewertet. Dieser hat nämlich nach den geltenden Ortsgesetzen keine von der Stadtverordnetenversammlung abgeleitete Vorgesetzten-eigenschaft gegenüber dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts. Darüber hinaus können zu den erwähnten „laufenden Verwaltungsgeschäften“ auch solche gehören, die unter die Unabhängigkeit fallen.

Die Forderung an den Leiter des Rechnungsprüfungsamts, auf Formulierungen über angebliche Prüfungsbehinderungen zukünftig zu verzichten und zur Bereinigung von Konflikten eine Abstimmung mit dem Stadtverordnetenvorsteher vorzunehmen, berührt die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts unmittelbar und ist rechtlich nicht zulässig. Wenn sich das Rechnungsprüfungsamt in der Prüfung behindert sieht, muss es in jedem Fall die Möglichkeit haben, sich direkt an seine Vorgesetzte, die Stadtverordnetenversammlung, zu wenden. Der Stadtverordnetenvorsteher hat nach den Ausführungen des Gutachters Professor Pottschmidt¹⁶³ derartige Schreiben des Rechnungsprüfungsamts an das zuständige Gremium weiterzuleiten.

Die Erwartung, dass sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamts auf alle Stellenausschreibungen, die seiner Vor- bzw. Ausbildung und seinem beruflichen Werdegang entsprechen, bewerben und die Bewerbungen dem Stadtverordnetenvorsteher gegenüber nachweisen werde (Ziffer 11), ist unzulässig. Dies ergibt sich bereits aus der Natur des Beamtenverhältnisses des Leiters des Rechnungsprüfungsamts und bedarf keiner näheren Erläuterung.

Der Vertragsentwurf vom 21. September 2000 modifiziert die Regelungen des ersten Vertragsentwurfes nur unwesentlich. Bezogen auf die Weisungsrechte des

163 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 9. Dezember 2002, S. 21113/6

Vorgesetzten erkennt er immerhin die satzungsrechtlich normierte Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts an. Jedoch verkennt auch dieser Vertragsentwurf, dass nicht der Stadtverordnetenvorsteher, sondern die Stadtverordnetenversammlung Vorgesetzte des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ist. Der überarbeitete Vertragsentwurf sieht vor, dass künftig ein Rechnungsausschuss als Unterausschuss des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses gebildet wird. Die Einrichtung eines solchen Gremiums mit den in der Dienstanweisung vorgesehenen Aufgaben ist vor dem Hintergrund der Vorschriften der Stadtverfassung rechtlich unzulässig.

Insgesamt betrachtet stellen die Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 mit ihrem Eingriff in die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts den Versuch einer unzulässigen Einflussnahme dar. Ob diese Vertragsentwürfe sich vor dem Hintergrund der langwierigen und erheblichen Konflikte zwischen dem Magistrat und dem Stadtverordnetenvorsteher einerseits und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts andererseits zu rechtfertigen sind, lässt der Ausschuss in seiner Bewertung offen. Nicht feststellen ließ sich in der Beweisaufnahme allerdings, dass dies auch in der subjektiven Absicht einer Einflussnahme geschah. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Urheber des ersten Vertragsentwurfs nicht zu ermitteln war. Darüber hinaus haben die an dem Gespräch mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts beteiligten Fraktionsvorsitzenden in der öffentlichen Beweisaufnahme ausgesagt, dass das Gespräch einer Befriedung der bestehenden Konflikte dienen und letztlich auch eine Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts ermöglichen sollte.

4. Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamts und Amtshilfe im Rahmen der Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft

Nach den dem Ausschuss vorliegenden Akten wurde das Rechnungsprüfungsamt im Rahmen seiner Prüftätigkeit im Wege der Amtshilfe für die staatlichen Ermittlungsbehörden tätig. Daneben begehrte das Rechnungsprüfungsamt Akteneinsicht in Ermittlungsakten zur Ausübung seiner Prüftätigkeiten. Der Ausschuss hat zu einer Auswahl dieser Sachverhalte eine öffentliche Beweisaufnahme durchgeführt, deren Ergebnisse nachfolgend dargestellt werden.

a) Frühzeitige Information des Rechnungsprüfungsamts durch den Magistrat

Im Januar bzw. März 1997 erhielten der frühere Oberbürgermeister Richter sowie der damalige Magistratsdirektor Kleine jeweils ein anonymes Schreiben mit nahezu übereinstimmendem Inhalt¹⁶⁴, wonach teilweise dienstliche Arbeitskraft und dienstliche Materialien von Teilen der Lehrerschaft einer Bremerhavener Berufsschule für private Zwecke genutzt würden. Aufgrund dessen unterrichtete der Oberbürgermeister mit Datum vom 5. März 1997 die Kriminalpolizei sowie den zuständigen Schuldezernenten.¹⁶⁵ Die Kriminalpolizei nahm Ermittlungen auf.

Eine Information des Rechnungsprüfungsamts unterblieb. Dieses erfuhr erst zufällig im Januar 1998 von den Vorgängen¹⁶⁶ und leitete daraufhin eine Prüfung ein, im Rahmen derer es unter anderem Fehlbestände in der Schule feststellte. Nach entsprechender Information der Kriminalpolizei weitete diese ihre Ermittlungen diesbezüglich aus.¹⁶⁷

In seinem Bericht vom 21. Mai 1999 stellte das Rechnungsprüfungsamt unter anderem fest, dass die in den anonymen Schreiben gegen die Schulleitung und weitere Bedienstete erhobenen Anschuldigungen teilweise zutreffend waren.¹⁶⁸ Der über die Jahre entstandene feststellbare Schaden habe sich auf 28.410,03 DM belaufen, wobei in einer Vielzahl weiterer Fälle der Schaden nicht mehr bezifferbar gewesen sei bzw. aufgrund fehlender Belege nicht mehr habe festgestellt werden

164 Bd. 274, I. Teil, S. 10 f.

165 Bd. 274, I. Teil, S. 9

166 Bd. 60, II. Teil, S. 14; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 8. Januar 2003, S. 21302/5

167 Bd. 274, II. Teil, S. 202 f.

168 Bd. 60, II. Teil, S. 8

können.¹⁶⁹ Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamts habe die verspätet erfolgte Information des Rechnungsprüfungsamts zu vermeidbaren Verzögerungen geführt.¹⁷⁰ Dadurch bedingt sei ein weiterer Schaden für die Stadt Bremerhaven entstanden. Wären die Verfehlungen früher aufgeklärt und die Missstände zeitnäher abgestellt worden, wäre dies für die Stadt Bremerhaven von Vorteil gewesen.¹⁷¹

b) Weiterleitung von Schreiben an die Ermittlungsbehörden

In mehreren Fällen wandte sich das Rechnungsprüfungsamt schriftlich an die Kriminalpolizei. Der Ausschuss hat mehrere Sachverhalte daraufhin untersucht, ob die Nichtweiterleitung von Schreiben durch den Oberbürgermeister eine unzulässige Einflussnahme auf das Rechnungsprüfungsamt darstellt.

aa) Weitergabe rechtlicher Bewertungen

Das Rechnungsprüfungsamt erlangte von einem Vergleich zwischen der Stadt und einem Träger der Wohlfahrtspflege Kenntnis. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts teilte dem Oberbürgermeister und dem zuständigen Stadtrat in einem Schreiben vom 15. November 1999 mit, dass der Vergleichsvertrag seiner Ansicht nach rechtswidrig sei, da er ohne Veranlassung und zum Nachteil der Stadt geschlossen worden sei.¹⁷² Der Stadt sei durch das Handeln des Magistrats ein geldwerter Schaden entstanden. Deshalb sollte der Vorgang nach Meinung des Rechnungsprüfungsamts u. a. im Hinblick auf den Tatbestand der Untreue strafrechtlich bewertet werden.¹⁷³ Einen Tag später – am 16. November 1999 – sandte das Rechnungsprüfungsamt ein entsprechendes Schreiben auf dem Dienstweg an den Oberbürgermeister mit der Bitte um Weiterleitung an die Kriminalpolizei.¹⁷⁴ Ausweislich der dem Untersuchungsausschuss vorliegenden Akten traf das Schreiben beim Adressaten nicht ein.

Auf Anfrage des Magistratsdirektors vom 1. Dezember 1999 teilte das städtische Rechtsamt mit, der Oberbürgermeister sei rechtlich nicht verpflichtet, Schreiben des Rechnungsprüfungsamts an andere Dienststellen der Stadt weiterzuleiten. Es obliege allein seiner Entscheidung, einen Sachverhalt strafrechtlich würdigen zu lassen, sofern nach seiner Ansicht ein Anfangsverdacht vorliege.¹⁷⁵

Mit einem weiteren Schreiben vom 23. März 2000¹⁷⁶ vertiefte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts seine Bewertung der oben genannten Vereinbarung und bat gleichzeitig den Oberbürgermeister, die Kriminalpolizei zu informieren. Der Oberbürgermeister teilte dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts mit, zur Weiterleitung des Schreibens sehe er keinen Anlass, da in der Sache bereits ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren laufe. In diesem Stadium sei es Aufgabe der Staatsanwaltschaft, Fragen zu stellen und Unterlagen anzufordern.¹⁷⁷

bb) Weitergabe angeforderter Stellungnahmen

Im August 1999 fand die Kriminalpolizei Bremerhaven anlässlich einer im Rahmen eines weiteren Ermittlungsverfahrens angeordneten Durchsuchung in den Räumen desselben Trägers der freien Wohlfahrtspflege den Bericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung der Gewährung von Zuwendungen an Kin-

169 Bd. 60, II. Teil, S. 8

169 Bd. 60, II. Teil, S. 8

170 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 8. Januar 2003, S. 21302/6

171 Bd. 60, II. Teil, S. 14

172 Bd. 59, II. Teil, S. 171 ff.

173 Bd. 59, II. Teil, S. 169

174 Bd. 59, II. Teil, S. 169 ff.

175 Bd. 87, I. Teil, S. 51, 52

176 Bd. 59, II. Teil, S. 117 ff.

177 Bd. 59, II. Teil, S. 25

dertagesstätten freier Träger.¹⁷⁸ Die Staatsanwaltschaft Bremen, Zweigstelle Bremerhaven, leitete ein Ermittlungsverfahren gegen unbekannt wegen Verletzung des Dienstgeheimnisses nach § 353 b StGB ein.¹⁷⁹

In dieser Angelegenheit bat die Kriminalpolizei mit Schreiben vom 22. November 1999¹⁸⁰ das Rechnungsprüfungsamt im Auftrag der Staatsanwaltschaft unmittelbar um Beantwortung mehrerer Fragen, die für die Rechtsprüfung des Falls erforderlich waren. Mit Schreiben vom 30. November 1999 leitete der Leiter des Rechnungsprüfungsamts seine Stellungnahme über den Oberbürgermeister auf dem Dienstweg¹⁸¹ der Kriminalpolizei zu. Nach einem Monat erkundigte sich die Kriminalpolizei wiederum unmittelbar beim Rechnungsprüfungsamt nach dem Verbleib der Stellungnahme.¹⁸² Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts erinnerte den Oberbürgermeister nochmals an die Weiterleitung seines Schreibens. Auch in der Folge leitete der Oberbürgermeister die erbetene Erklärung des Rechnungsprüfungsamts nicht an die Polizei weiter.

Nachdem die Staatsanwaltschaft von den Vorgängen Kenntnis erlangt hatte, bat sie den Oberbürgermeister, dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts eine Aussagegenehmigung zu erteilen.¹⁸³ Dieser Bitte kam der Oberbürgermeister am 27. April 2000 nach.¹⁸⁴ Etwa ein Jahr später vernahm die Staatsanwaltschaft den Leiter des Rechnungsprüfungsamts schriftlich zur Sache¹⁸⁵ und stellte kurz darauf die Ermittlungen ein.

cc) Weiterleitung von Akteneinsichtsgesuchen

Im Jahr 2001 erhielt das Rechnungsprüfungsamt Kenntnis über ein im Rahmen einer Steuerprüfung gegen eine Bremerhavener Elektrofirma eingeleitetes staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren wegen Vorteilsgewährung. Die Ermittlungen wurden unter anderem auf Mitarbeiter der Stadtverwaltung wegen Vorteilsnahme ausgedehnt. Es handelte sich um Vorfälle bei der Vergabe und Abrechnung von Elektroarbeiten durch das Hochbauamt. Aufgrund eines anonymen Hinweises beabsichtigte das Rechnungsprüfungsamt, die Angelegenheit zu prüfen,¹⁸⁶ und beantragte aufgrund dessen mit Schreiben vom 8. November 2001 auf dem Dienstweg über den Oberbürgermeister¹⁸⁷ Akteneinsicht bei der Staatsanwaltschaft, soweit sich das Ermittlungsverfahren auf Mitarbeiter des Magistrats der Stadt Bremerhaven erstrecke.¹⁸⁸ Zur Begründung führte das Rechnungsprüfungsamt aus, es beabsichtige, die Angelegenheit disziplinarrechtlich zu bewerten und die Notwendigkeit eines Regresses zu prüfen. Es erhoffe sich zudem aus den Ermittlungsakten Erkenntnisse für einen disziplinarrechtlichen Überhang sowie über die Verletzung geltender Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Prüfung der Verwaltung auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sei nicht denkbar, ohne zuvor auch die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns geprüft zu haben. Nach der einschlägigen Dienstanweisung sei die Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsamts für die Ermittlung strafrechtlicher und damit auch disziplinarrechtlicher Tatbestände gegeben. Bei Verdacht von Untreue und Betrug müsse das Rechnungsprüfungsamt gesondert berichten.

178 Bd. 60, III. Teil, S. 58

179 Bd. 280

180 Bd. 60, III. Teil, S. 60 f.

181 Bd. 60, III. Teil, S. 62 f.

182 Bd. 60, III. Teil, S. 65

183 Bd. 280, S. 12 f.

184 Bd. 60, III. Teil, S. 71, Bd. 280, S. 14

185 Bd. 60, III. Teil, S. 68 ff.

186 Bd. 58, I. Teil, S. 6; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 8. Januar 2003, S. 21302/2

187 Bd. 58, I. Teil, S. 3

188 Bd. 58, I. Teil, S. 4 f.

Mit Schreiben vom 25. April 2002 teilte der Oberbürgermeister dem Rechnungsprüfungsamt mit, er habe das Akteneinsichtsgesuch nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.¹⁸⁹ Die disziplinar- bzw. arbeitsrechtliche Bewertung und die Frage eines Regresses sei nicht Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts, sondern obliege ihm als Disziplinarvorgesetzten. Er beabsichtige, erst tätig zu werden, wenn die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen abgeschlossen habe. Das Anliegen des Rechnungsprüfungsamts sei nicht durch die Rechnungsprüfungsordnung gedeckt. Aus diesem Grunde könne es auch gegenüber der Staatsanwaltschaft kein berechtigtes Interesse nach Nr. 185 Abs. 2 S. 1 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren¹⁹⁰ (RiStBV) für die Gewährung der Akteneinsicht darlegen.¹⁹¹ An dieser Auffassung hielt der Oberbürgermeister auch nach nochmaliger Intervention des Rechnungsprüfungsamts fest.¹⁹²

Der für den Bereich des Hochbauamts zuständige Prüfer, Thomas Mertin, sagte im Rahmen seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss aus,¹⁹³ für ihn als technischen Prüfer sei die Akteneinsicht nicht zwingend notwendig, allerdings würde dadurch seine Prüfung erleichtert. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts sagte vor dem Untersuchungsausschuss, das Rechnungsprüfungsamt habe gehofft, mit Hilfe der Akteneinsicht die Fälle aufgrund der staatsanwaltlichen Erkenntnisse eingrenzen und somit gezielt prüfen zu können.¹⁹⁴ Der Oberbürgermeister bekräftigte in seiner Vernehmung seine Position¹⁹⁵, wonach sowohl für die Beurteilung von Regressansprüchen als auch einer disziplinarrechtlichen Verfolgung das Ergebnis des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens – sei es eine Einstellung oder ein Urteil – maßgeblich sei.

c) Anordnungen des Stadtverordnetenvorstehers zur Kommunikation zwischen der Ortpolizeibehörde und dem Rechnungsprüfungsamt

Der als Unterausschuss des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses gebildete Rechnungsprüfungsausschuss befasste sich in seiner Sitzung am 19. September 2001 mit dem Schlussbericht für das Haushaltsjahr 1997. Die mündlichen Erläuterungen des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts in der Sitzung sowie einzelne schriftliche Ausführungen in dem Bericht ergaben, dass zwischen Rechnungsprüfungsamt und Ortpolizeibehörde mehrfach Schriftwechsel stattgefunden hat. Dieser Sachverhalt war dem Stadtverordnetenvorsteher unbekannt, so dass er mit Schreiben vom 5. Oktober 2001 den Direktor der Ortpolizeibehörde bat, künftig alle seitens der Polizeidienststellen an das Rechnungsprüfungsamt gerichteten Anfragen auf dem Dienstwege über ihn zu leiten, da die jeweils zuständigen Vorgesetzten über ein Amtshilfebegehren zu entscheiden hätten. Gleichzeitig beehrte er Auskunft, in welchen Fällen der Leiter sowie Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts Anzeigen erstattet, Informationen weitergeleitet oder als Zeugen ausgesagt haben.

Der Direktor der Ortpolizeibehörde wies daraufhin die ihm unterstehenden Ämter 90 und 94¹⁹⁶ an, soweit nicht gesetzliche Regelungen eine andere Verfahrensweise vorschrieben, den „Dienstweg“ über den Stadtverordnetenvorsteher einzuhalten,¹⁹⁷ und informierte diesen entsprechend. Darüber hinaus informierte der Direktor der Ortpolizeibehörde den Stadtverordnetenvorsteher darüber, dass lediglich in einem Ermittlungsverfahren aus dem Jahre 1999 ohne vorherige Unterrichtung eine Kontaktaufnahme der Polizei mit dem Rechnungsprüfungsamt stattgefunden habe.

189 Bd. 58, I. Teil, S. 2

190 vom 1. Januar 1977, in der ab 1.2.1997 (bundeseinheitlich) geltenden Fassung. In: Klein-knecht/Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, 45. Auflage, Teil A 15 (S. 1827 ff.)

191 Bd. 58, I. Teil, S. 2

192 Bd. 58, I. Teil, S. 1

193 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 10. Dezember 2002, S. 21202/6, 21202/4

194 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 8. Januar 2003, S. 21302/4

195 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 10. Dezember 2002, S. 21206/3

196 Amt 90: Verwaltungspolizei; Amt 94: Kriminalpolizei

197 Bd. 131, S. 18

Am 8. April 2002 bat der Stadtverordnetenvorsteher einen technischen Prüfer des Rechnungsprüfungsamts in der Prüfungsangelegenheit über das Krankenhaus Reinkenheide in sein Büro. Ausweislich eines von dem Prüfer angefertigten Gesprächsvermerks¹⁹⁸ äußerte der Stadtverordnetenvorsteher im Rahmen dieses Gesprächs seine Verwunderung darüber, dass dieser bereits seit Oktober 2001 als sachverständiger Zeuge für die Kriminalpolizei im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens unter anderem gegen ein Unternehmen der Elektrobranche¹⁹⁹ tätig sei, ohne dass Unterlagen auf dem Dienstweg über ihn offiziell angefordert worden seien. Er werde der Sache nachgehen und prüfen, ob gegebenenfalls Unterlagen telefonisch direkt und ohne Einhaltung des Dienstweges angefordert worden seien. Nach der Aussage des Stadtverordnetenvorstehers Artur Beneken in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss²⁰⁰ habe er lediglich wissen wollen, ob dem Prüfer eine erforderliche Aussagegenehmigung erteilt worden war. Nach seinen später gewonnenen Erkenntnissen sei dies der Fall gewesen.²⁰¹

d) Zusammenfassende Bewertung

Nach § 9 Abs. 2 RPO ist dem Rechnungsprüfungsamt der Verdacht von Untreue oder Betrug, durch den ein Vermögensschaden für die Stadt entstanden ist oder entstehen könnte, unverzüglich mitzuteilen. Diese Tatbestände lagen bei dem Anfang 1997 anonym gegen Lehrpersonal einer Bremerhavener Berufsschule geäußerten Verdacht vor. Dementsprechend hätte der Magistrat das Rechnungsprüfungsamt unverzüglich von dem Verdacht gegen Lehrkräfte der Schule unterrichten müssen. Tatsächlich konnte das Rechnungsprüfungsamt seine Prüfungen erst rund ein Jahr, nachdem der Magistrat von den Vorwürfen Kenntnis erhalten hatte, aufnehmen. Diese Verzögerung behinderte die vollständige Aufklärung der Sachverhalte. Das Rechnungsprüfungsamt deckte weitere rechtswidrige Sachverhalte in der Schule auf und unterstützte so die Kriminalpolizei bei ihrer Ermittlungstätigkeit. In der öffentlichen Beweisaufnahme sagte die zuständige Prüferin aus, dass in mehreren Fällen aufgrund der verspäteten Information Verjährung eingetreten war.²⁰² Der Untersuchungsausschuss hat jedoch keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Unterrichtung des Rechnungsprüfungsamts vorsätzlich unterlassen wurde oder dies nur aus Nachlässigkeit geschah.

Soweit der Oberbürgermeister Stellungnahmen und Berichte des Rechnungsprüfungsamts – hier: zum Umbau des US-Hospitals bzw. über die Zuwendungen an freie Träger – nicht an die Polizei weitergeleitet hat, stellt dieses Verhalten keinen Eingriff in die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts und damit keine unzulässige Einflussnahme auf die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamts dar. Diese Fälle betreffen die Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft. Das Verhalten des Oberbürgermeisters gegenüber den Strafverfolgungsbehörden hatte der Ausschuss nicht zu bewerten.

Bezogen auf die strafrechtliche Bewertung des anlässlich des Umbaus des US-Hospitals mit einem freien Träger der Wohlfahrtspflege geschlossenen Vertrags bestanden zwischen dem Magistrat und dem Rechnungsprüfungsamt offensichtlich Meinungsverschiedenheiten. Das nicht weitergeleitete Schreiben enthielt lediglich eine rechtliche Bewertung des Rechnungsprüfungsamts. Neue Tatsachen oder Erkenntnisse, die für die Ermittlungen der Polizei bedeutsam hätten sein können, enthielt es nach den Feststellungen des Ausschusses nicht. Im übrigen stehen Polizei und Staatsanwaltschaft andere Möglichkeiten – unter anderem die Zeugenvernehmung – zur Durchführung von Ermittlungen zur Verfügung; letztlich wurde der Leiter des Rechnungsprüfungsamts auch als Zeuge vernommen.

Die Nichtweiterleitung der Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamts im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen unbekannt wegen der unerlaubten Weitergabe eines Prüfberichts über die Zuwendungen an freie Träger stellt nach den Feststellungen des Ausschusses keine unzulässige Einflussnahme

198 Bd. 58, I. Teil, S. 10 f.

199 s. Punkt II. 4. b. c.c. des Berichts

200 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 10. Dezember 2002, S. 21208/5, 21209/3

201 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 10. Dezember 2002, S. 21209/3

202 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 10. Dezember 2002, S. 21204/6

des Magistrats auf das Rechnungsprüfungsamt dar. Ob hierdurch die Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft behindert wurden, hatte der Ausschuss nicht zu bewerten.

Differenzierter zu betrachten ist hingegen die Nichtweiterleitung eines Akteneinsichtsgesuchs des Rechnungsprüfungsamts an die Staatsanwaltschaft. Dem Rechnungsprüfungsamt steht weder die disziplinar- noch die arbeitsrechtliche Bewertung von Vorgängen zu. Soweit das Rechnungsprüfungsamt darauf hinwies, dass die Akteneinsicht auch Informationen hinsichtlich der Verletzung geltender Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung ermöglichen, war das Anliegen jedoch berechtigt. Diese Prüfung gehört zu den klassischen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts und wird von den Grundsätzen der Unabhängigkeit geschützt. Vor diesem Hintergrund hätte das Akteneinsichtsgesuch – auch zum Zeitpunkt noch nicht abgeschlossener Ermittlungen – an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden müssen. Die Entscheidung, ob, wie und wann Informationen abgefragt werden, fällt als Bestandteil der Prüftätigkeit in die alleinige Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsamts.

Da der Stadtverordnetenvorsteher ausweislich des Gutachtens von Professor Pottschmidt nicht Vorgesetzter des Leiters sowie des Rechnungsprüfungsamts insgesamt ist, ist er an Kontakten des Rechnungsprüfungsamts nach außen nicht zu beteiligen. Bei ihm sind lediglich die Kontakte zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und der Stadtverordnetenversammlung gebündelt. In Ermangelung anderer Regelungen ist das Rechnungsprüfungsamt jedoch verpflichtet, bei Außenkontakten den Dienstweg über den Oberbürgermeister einzuhalten. Das Rechnungsprüfungsamt kann daher nicht verpflichtet werden, Kontakte mit Ermittlungsbehörden ausschließlich über den Stadtverordnetenvorsteher zu führen. Ebenso verhält es sich, wenn der Stadtverordnetenvorsteher einzelne Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts zum Gespräch über die Prüfungstätigkeit in einzelnen Fällen bittet. Aufgrund der hierarchischen Struktur des Rechnungsprüfungsamts ist der Amtsleiter alleiniger Ansprechpartner.

5. Durch das Rechnungsprüfungsamt als unzulässige Einflussnahme gerügte Einzelfälle

Seit Frühjahr 1998 berichtete der Leiter des Rechnungsprüfungsamts in mehreren an die überörtliche Gemeindeprüfung beim Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen gerichteten Schreiben über einzelne Sachverhalte, die seiner Ansicht nach geeignet waren, die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts zu beeinträchtigen. Er führte einen umfangreichen Schriftwechsel und teilweise Gespräche mit dem Präsidenten des Rechnungshofs sowie mit dem für die überörtliche Gemeindeprüfung zuständigen Mitarbeiter.

Der Untersuchungsausschuss hat Beweis darüber erhoben, ob die vorgetragenen Sachverhalte geeignet waren, die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts zu beeinträchtigen. Im Folgenden werden nur die vom Untersuchungsausschuss als erheblich angesehenen Vorfälle dargestellt.

a) Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten

Im März 1999 bat das Rechnungsprüfungsamt das Personal- und Organisationsamt um Überlassung der Personalakte eines Stadtangestellten. Die Herausgabe der Personalakte wurde mit der Begründung abgelehnt,²⁰³ die Anforderung von Personalakten beruhe wegen der besonderen Vertraulichkeit und der datenschutzbezogenen Belange ein grundsätzliches Problem.²⁰⁴ Nachdem sowohl das städtische Rechtsamt²⁰⁵ als auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz²⁰⁶ mitgeteilt hatten, es gebe für das Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten mangels gesetzlicher Regelung keine Rechtsgrundlage, wurde dem

203 Bd. 56, I. Teil, S. 72 f.

204 Bd. 56, I. Teil, S. 69

205 Bd. 56, I. Teil, S. 50 f.

206 Bd. 56, I. Teil, S. 56 f.

Rechnungsprüfungsamt mit Datum vom 2. Juli 1999 mitgeteilt, die angeforderte Personalakte könne nicht herausgegeben werden.²⁰⁷

Das Rechnungsprüfungsamt fühlte sich dadurch in der Wahrnehmung seiner gesetzlich normierten Prüfungsaufgaben behindert.²⁰⁸ Es vertrat die Auffassung, die Vorschrift des § 7 Abs. 1 RPO, wonach Unterlagen, die das Rechnungsprüfungsamt zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich halte, auf Verlangen von den Ämtern zur Verfügung zu stellen seien, umfasse auch das Einsichtsrecht in Personalakten, das zur haushaltsrechtlichen Prüfung von Personalausgaben notwendig sei. Aufgrund der unüberwindbaren gegensätzlichen Rechtsstandpunkte erklärte das Rechnungsprüfungsamt, dass es bis zur endgültigen rechtlichen Klärung keine personalbezogenen Prüfungen mehr vornehmen werde.²⁰⁹

Mit Schreiben vom 29. Juli 1999 bat der Leiter des Rechnungsprüfungsamts das städtische Rechtsamt, beim Senat der Freien Hansestadt Bremen darauf hinzuwirken, § 95 LHO auch in die nach § 118 LHO für Bremerhaven geltenden Bestimmungen aufzunehmen und so eine Rechtsgrundlage für ein Einsichtsrecht in Personalakten zu schaffen.²¹⁰ Dieses Schreiben übersandte er nachrichtlich dem damaligen Stadtverordnetenvorsteher Petersen mit der Bitte, die Stadtverordnetenversammlung zu informieren.²¹¹

Mit Schreiben vom 3. Februar 2000²¹² unterrichtete der Magistratsdirektor den Stadtverordnetenvorsteher Artur Beneken von der Initiative des Rechnungsprüfungsamts und führte aus, der Magistrat stelle dem Rechnungsprüfungsamt auf Anforderung alle zahlungs- bzw. prüfungsrelevanten Unterlagen zur Verfügung. Allerdings gebe es für die Aushändigung einer kompletten Personalakte zurzeit keine Rechtsgrundlage. Aufgrund einer Interessenabwägung sei es jedoch möglich, dem Rechnungsprüfungsamt die prüfungsrelevanten Teile der Personalakten auszuhändigen, nachdem dieses den konkreten Prüfungsanlass sowie das Prüfungsziel mitgeteilt habe. Aus Sicht des Magistrats bestehe keine Notwendigkeit, auf eine Änderung der Landeshaushaltsordnung hinzuwirken. Dieser Auffassung schloss sich der Stadtverordnetenvorsteher an.²¹³

Obwohl der Rechnungshof in seinen Berichten über die überörtliche Gemeindeprüfung für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 darauf hinwies, dass ein Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten für die entsprechenden Prüftätigkeiten erforderlich sei,²¹⁴ hielt der Magistrat an seiner Position fest.²¹⁵

Einen erneuten Versuch des Rechnungsprüfungsamts, anlässlich einer Prüfung von Versorgungsbezügen die entsprechenden Personalakten einzusehen, beschied der Stadtverordnetenvorsteher mit der Begründung abschlägig, dass auch nach der Auffassung des Rechnungshofs ein Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten nach derzeitiger Rechtslage nicht gegeben sei; lediglich einzelne Unterlagen könnten zur Verfügung gestellt werden.²¹⁶ Der Magistratsdirektor teilte darüber hinaus mit,²¹⁷ das Personalamt beabsichtige nicht, die vollständigen Personalakten zur Verfügung zu stellen. Es werde zu diesem Zweck auch nicht die dafür erforderlichen Einwilligungen der jeweils betroffenen Versorgungsempfänger einholen.

207 Bd. 56, I. Teil, S. 55

208 Bd. 56, I. Teil, S. 65 f., 70, 71, 72 f.

209 Bd. 56, I. Teil, S. 53

210 Bd. 56, I. Teil, S. 50 ff., 53 f.

211 Bd. 56, I. Teil, S. 50

212 Bd. 56, I. Teil, S. 47 f

213 Bd. 56, I. Teil, S. 46

214 Bd. 44, S. 85; Bd. 46, S. 189

215 Bd. 56, I. Teil, S. 28

216 Bd. 66, I. Teil, S. 29

217 Bd. 66, I. Teil, S. 21

b) Weiterleitung einzelner Prüfberichte

Auch die verzögerte oder nicht erfolgte Weiterleitung einzelner Prüfberichte sorgte für Konflikte zwischen dem Rechnungsprüfungsamt einerseits sowie dem Magistrat und Stadtverordnetenvorsteher andererseits.

Das Rechnungsprüfungsamt beklagte erstmals Ende 1998 die durch den zuständigen Bürgermeister Burghard Niederquell unterlassene Weiterleitung von Prüfberichten an den Wirtschafts- und Finanzausschuss.²¹⁸ Es handelte sich um den Magistrat betreffende Prüfberichte.

Im Juni 1999 stellte das Rechnungsprüfungsamt einen Prüfbericht über die Erstattung von Erwerbsausfällen für ehrenamtliche Magistratsmitglieder der Stadt Bremerhaven fertig. Der Bürgermeister leitete den Prüfbericht nicht sofort dem Wirtschafts- und Finanzausschuss für die im Juli stattfindende Sitzung zu und führte zur Begründung aus, der Magistrat habe am 30. Juni 1999 einen Beschluss über den Umgang mit Prüfungsberichten gefasst.²¹⁹ Danach sollten Prüfungsberichte erst nach Vorliegen der Stellungnahmen der geprüften Bereiche zur weiteren Behandlung an die zuständigen Fachausschüsse weitergeleitet werden. Diese Maßnahme sei wegen der vorzeitigen Veröffentlichung von Prüfberichten notwendig geworden, um den Betroffenen zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewährleisten.²²⁰

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts widersprach dieser Vorgehensweise in der Erwartung, der Magistrat hebe den Beschluss vom 30. Juni 1999 auf, da dieser das Informationsrecht des Wirtschafts- und Finanzausschusses und die unabhängige Entscheidung des Rechnungsprüfungsamts über die Information der Stadtverordnetenversammlung einschränke. Eine unverzügliche Information des Wirtschafts- und Finanzausschusses über aktuelle Prüfungsberichte sei wegen der dadurch erzielbaren Einsparmöglichkeiten unumgänglich.²²¹

Der Magistrat bekräftigte indessen in seiner Sitzung am 24. November 1999 den zuvor genannten Beschluss auf der Grundlage einer Stellungnahme des Rechtsamts²²² und führte zur Begründung aus, bei kritischen Feststellungen in Bezug auf individualisierbare Privatpersonen sei den Betroffenen zuvor rechtliches Gehör einzuräumen.²²³

Auch im Jahr 2000 setzten sich die Konflikte zwischen Magistrat und Rechnungsprüfungsamt wegen verzögerter oder gar nicht an den Wirtschafts- und Finanzausschuss weitergeleiteter Prüfberichte fort. Mit Schreiben vom 16. November 2000²²⁴ wandte sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamts an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss und rügte unter anderem, dass der Magistrat seit fast einem Jahr keine Prüfungsberichte mehr an den Wirtschafts- und Finanzausschuss weitergeleitet habe²²⁵ und somit insgesamt sechs Prüfberichte im Rückstand sei.²²⁶ Im Einzelnen handelte es sich um Berichte zur Auftragsvergabe für das Aufstellen und Abbauen von Verkehrszeichen und Absperrgeländern, zum Verkauf des Wulsdorfer Buernhuses sowie um eine gutachterliche Stellungnahme zu den Grundstücken Grashoffstraße 8 und 10, um ein Schreiben bezüglich eines Wahlaufrufs eines Beamten, um den Bericht über die Prüfung der an das Sozialamt gerichteten Abrechnungen privater Pflegedienste sowie um den Bericht über die Verwendung der dem Frauenzentrum e. V. gewährten Zuwendungen.²²⁷

218 Bd. 50, I. Teil, S. 42 ff.

219 Bd. 65, S. 186

220 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 27. August 2002, S. 20115/1

221 Bd. 68, S. 45

222 Bd. 68, S. 64

223 Bd. 68, S. 54 und 65

224 Bd. 2, 2000, S. 163 ff.

225 Bd. 2, 2000, S. 166

226 ebenda

227 Bd. 2, 2000, S.179

Bürgermeister Burghard Niederquell sagte vor dem Untersuchungsausschuss aus,²²⁸ zwischen der Vorlage eines Prüfungsberichts und der Behandlung im Wirtschafts- und Finanzausschuss liege in der Regel ein Zeitraum von ein bis zwei Monaten. In Ausnahmefällen dauere die Stellungnahme der geprüften Bereiche auch länger, so dass er aufgrund des Magistratsbeschlusses vom 30. Juni 1999 an einer zügigeren Weiterleitung gehindert sei.²²⁹

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts sagte vor dem Untersuchungsausschuss aus, über einen sich mehr als eineinhalb Jahre erstreckenden Zeitraum habe der Stadtverordnetenvorsteher Prüfungsberichte nicht an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet. Erst in der ersten Sitzung des neu gebildeten Rechnungsprüfungsausschusses im Februar 2001 seien die seit dem Jahr 1998 vorliegenden Berichte behandelt worden.²³⁰

c) Zusammenfassende Bewertung

Die Prüfung des Personalbereichs stellt wegen des erheblichen Kostenvolumens einen wichtigen Teil der Haushaltsprüfung einer Stadt dar. Die Informationen sind überwiegend den Personalakten zu entnehmen, so dass der Untersuchungsausschuss mit dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen übereinstimmend der Auffassung ist, dass eine Prüfung im Personalbereich unabdingbar die Hinzuziehung der Personalakten erfordert. Die vom Magistrat vertretene Auffassung, das Rechnungsprüfungsamt müsse dem Personal- und Organisationsamt den konkreten Anlass und das konkrete Prüfungsziel mitteilen und erhalte dann alle zahlungsrelevanten Vorgänge aus der betreffenden Personalakte, widerspricht § 93 e BremBG, danach ist die – auch nur teilweise – Herausgabe von Personalakten oder deren Inhalten zu Prüfzwecken an die Zustimmung des Betroffenen oder an das Vorliegen einer gesetzlichen Bestimmung gebunden.

Die Entscheidung darüber, welche personellen Vorgänge durch das Rechnungsprüfungsamt überprüft werden, obliegt allein diesem. Damit ist auf der einen Seite die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts unmittelbar berührt. Auf der anderen Seite ist auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen zu berücksichtigen. Hier ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die beiden Interessen hinreichend Rechnung trägt.

Nach Fertigstellung und Aushändigung der Prüfungsberichte an den Bürgermeister ist dieser für die Weiterleitung an die Ausschüsse verantwortlich. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts geht unzutreffenderweise von der Annahme aus, die Entscheidungsbefugnis in allen Rechnungsprüfungsangelegenheiten liege ausschließlich beim Rechnungsprüfungsamt.²³¹ Ab dem Zeitpunkt der Aushändigung der Prüfberichte obliegen dem Oberbürgermeister und dem Magistrat die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Das Rechnungsprüfungsamt kann sich jedoch an die ihm vorgesetzte Stadtverordnetenversammlung wenden.

6. Aufsichtstätigkeit durch die Freie Hansestadt Bremen

Nach dem Einsetzungsbeschluss war es auch Aufgabe des Ausschusses zu untersuchen, ob Organe des Landes Bremen unzulässig auf das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bremerhaven Einfluss genommen haben. Insoweit kommen allenfalls Maßnahmen der Aufsichtsbehörden in Betracht.

a) Ausgestaltung der Kommunalaufsicht im Land Bremen

Nach Art. 147 LV übt der Senat die Aufsicht über die Gemeinde Bremerhaven aus. Die Aufsicht beschränkt sich auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und stellt somit eine Rechtsaufsicht dar. Landesgesetzliche Vorschriften über die Aufsichtsmittel der Kommunalaufsicht existieren nicht.

228 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 27. August 2002, S. 20115/1

229 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 27. August 2002, S. 20115/2

230 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 5. September 2002, S. 20728/1

231 Schreiben vom 5. Juli 1999, Bd. 68, S. 43 f.

b) Ausübung der Kommunalaufsicht durch den Senat

Nach § 2 der Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen²³² (GO Senat) wird die Gemeindeaufsicht vom Senator für Inneres, Kultur und Sport und – soweit Angelegenheiten der Finanzen betroffen sind – vom Senator für Finanzen und geschäftsführend für den Senat wahrgenommen. Die Mitglieder des Senats sind dessen unbeschadet verpflichtet, Angelegenheiten der Gemeindeaufsicht aus ihrem Geschäftsbereich zu bearbeiten und dem Senat zu berichten. Sind allgemeine Fragen oder Angelegenheiten der Finanzen berührt oder soll die Angelegenheit dem Senat zur Entscheidung vorgelegt werden, ist der Senator für Inneres, Kultur und Sport bzw. der Senator für Finanzen zu beteiligen.

Gegenstand der Kommunalaufsicht sind Handlungen und Beschlüsse der Organe der Stadt Bremerhaven, also des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung. Es handelt sich allein um eine Rechtmäßigkeitskontrolle.

Nach § 65 VerfBrhv kann sich der Senat jederzeit über die Angelegenheiten der Stadt informieren. Dies geschieht in der Praxis in der Form, dass die Stadt Bremerhaven dem Senat regelmäßig Vorlagen und Protokolle des Magistrats sowie der Stadtverordnetenversammlung übersendet. Außerdem übermittelt der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen die Ergebnisse der überörtlichen Gemeindeprüfung nach § 18 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (BremRPG)²³³ an den Senat. Dieser wertet die Unterlagen aus und leitet sie an die geschäftsführenden Stellen weiter.

Dem Senat lagen die Berichte des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen über die überörtliche Gemeindeprüfung für die Jahre 1996 und 1997²³⁴ vor. Aufgrund der Prüfbemerkungen sah der Senat keinen Anlass für ein kommunalaufsichtliches Einschreiten. Ebenso verhielt es sich mit der dem Senat bekannten Anfrage der Stadtverordnetenfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 17. Dezember 2001 an die Stadtverordnetenversammlung bezüglich der Urheberschaft des Vertragsentwurfs vom 19. September 2000 und der darauf in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung erteilten Antwort des Magistrats.²³⁵ Der Magistrat führte aus, ausweislich der Protokolle seiner Sitzungen habe ihm der Vertragsentwurf vom 19. September 2000 zu keinem Zeitpunkt vorgelegen. Auch im Rundgespräch des Magistrats sei ausweislich der entsprechenden Protokolle Derartiges nicht vorgetragen worden. Ein solches Schreiben sei weder im Wissen noch im Auftrag eines oder mehrerer Mitglieder des Magistrats verfasst worden.

Auch die an den Magistrat gerichtete Anfrage eines weiteren Stadtverordneten vom 28. Januar 2002²³⁶ bezüglich der Rolle des für öffentliches Dienstrecht zuständigen Referatsleiters beim Senator für Finanzen in dem Disziplinarverfahren gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts sowie per Telefax versandter Unterlagen, mit dem dem Referatsleiter vertrauliche Informationen übersandt werden sollten, nahm der Senat zur Kenntnis.

Nach dem Akteninhalt sind weder der Senator für Inneres, Kultur und Sport noch der Senator für Finanzen kommunalaufsichtlich tätig geworden.

Auch aufgrund der Presseveröffentlichungen zu dem Vertragsentwurf vom 19. September 2000 wurde der Senat nicht tätig. Hierzu sagte der Mitarbeiter des Senators für Finanzen, Joachim Kahnert, vor dem Untersuchungsausschuss aus, er habe von eigenen Maßnahmen abgesehen, weil unklar gewesen sei, wer Urheber des Vertragsentwurfes war, und nach seinen Informationen kein Organ der Stadtgemeinde Bremerhaven das Papier erstellt habe.²³⁷

²³² vom 7. Juli 1999, BremABL. S. 571

²³³ vom 20. Dezember 1966 (BremGBI S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. März 1998 (BremGBI S. 83)

²³⁴ Bd. 44 und Bd. 46

²³⁵ Bd. 3, S. 22 f., 28

²³⁶ Bd. 3, S. 19

²³⁷ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 27. August 2002, S. 20106/4

c) Überörtliche Gemeindeprüfung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Nach § 15 Abs. 1 BremRPG obliegt die überörtliche Gemeindeprüfung dem Senat, der die Durchführung dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen hat.

Der Magistrat leitet gemäß § 60 VerfBrhv die Jahresrechnung mit den Berichten des Rechnungsprüfungsamts und des Wirtschafts- und Finanzausschusses dem Präsidenten des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen zur Durchführung der überörtlichen Gemeindeprüfung zu. Diese hat sich nach § 16 BremRPG insbesondere darauf zu erstrecken, ob bei der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung sowie bei der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe und der Vermögensverwaltung die geltenden Rechtsvorschriften und die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen eingehalten worden sind und ob die Zweckzuwendungen des Landes bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet worden sind.

Im Untersuchungszeitraum schloss der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen die überörtliche Gemeindeprüfung für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 ab.²³⁸ Die vorliegenden Berichte setzen sich im Wesentlichen mit den Prüfungsbemerkungen des Rechnungsprüfungsamts auseinander, die nach dessen Auffassung einer Entlastung des Magistrats entgegenstanden.

In einigen Punkten teilt der Rechnungshof die inhaltliche Beurteilung des städtischen Rechnungsprüfungsamts:

So weist der Rechnungshof sowohl im Bericht der überörtlichen Prüfung für das Jahr 1996 als auch in dem Bericht für das Haushaltsjahr 1997 darauf hin, dass seiner Ansicht nach eine Prüfung im Personalbereich zu keinen verwertbaren oder nur zu unbefriedigenden Ergebnissen führe, wenn die erforderlichen Personalakten nicht hinzugezogen würden. Er hält es für erforderlich, die Landeshaushaltsordnung oder das Bremische Beamtengesetz zu ändern, und bittet den Magistrat oder die Stadtverordnetenversammlung, die erforderlichen Schritte einzuleiten.²³⁹

Breiten Raum nimmt im Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung für das Haushaltsjahr 1996 die Auseinandersetzung mit der nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamts verzögerten Weiterleitung von Prüfberichten ein. Hierzu stellt der Rechnungshof fest, dass die Verzögerungen in zwei Fällen sachlich begründet waren. In einem weiteren Fall kann die Forderung des Rechnungsprüfungsamts nach unverzüglicher Weiterleitung des Berichts an den zuständigen Ausschuss nach Auffassung des Rechnungshofs nicht aufrechterhalten werden.²⁴⁰ Zukünftig wird diese Problematik nach Einschätzung des Rechnungshofs aber in der Form nicht mehr eintreten, weil die einschlägige Vorschrift der Rechnungsprüfungsordnung und die Dienstanweisung²⁴¹ für das Rechnungsprüfungsamt geändert wurden. Abschließend stellt der Rechnungshof fest, dass die Einschätzung des Rechnungsprüfungsamts, der Ablauf des Verfahrens stelle den Versuch dar, die Aufgabenwahrnehmung durch das Rechnungsprüfungsamt zu behindern oder möglicherweise auf die Prüfungstätigkeit Einfluss zu nehmen, unbegründet ist. Darüber hinaus gab es zahlreiche Gespräche und umfangreichen Schriftwechsel zwischen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Bremerhaven und dem beim Rechnungshof für die überörtliche Gemeindeprüfung zuständigen Referenten sowie teilweise dem Präsidenten des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen. Zwischen 1998 und 2002 machte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts anhand einer Vielzahl von Einzelfällen geltend, dass er vom Magistrat und vom Stadtverordnetenvorsteher in seiner Prüfungstätigkeit behindert und in seiner Unabhängigkeit beeinträchtigt werde. Hintergrund dieser Kontakte war das im Jahre 1997 dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts durch den ehemaligen Präsidenten des Rechnungshofs, Dr. Hartwin Meyer-Arndt, unterbreitete Angebot, dass er sich jederzeit mit dienstlichen Problemen an den Rechnungshof wenden könne.²⁴²

238 Bde. 46 und 50

239 Bd. 50, S. 28 f. (für 1996); Bd. 46, S. 180 ff (für 1997)

240 Bd. 50, S. 30 f.

241 DA vom 31.1.2001

242 Bd. 1, 1998, S. 1

Nach Aussage des zuständigen Referenten sah sich der Rechnungshof als Vermittler, wollte aber nicht von sich aus tätig werden. Gleichwohl habe man das Gespräch mit dem Magistratsdirektor gesucht und dabei festgestellt, dass dieser die Situation grundlegend anders beurteilte als der Leiter des Rechnungsprüfungsamts. Der Magistratsdirektor habe zum Ausdruck gebracht, dass man die Art und Weise der durch das Rechnungsprüfungsamt unter Leitung des seit April 1997 im Amt befindlichen Leiters geäußerten Kritik nicht gewohnt gewesen sei. Gegen sachliche Kritik habe man nichts einzuwenden; die Art und Weise der vom Rechnungsprüfungsamt geäußerten Kritik sei jedoch inakzeptabel gewesen.²⁴³

Zur Frage der Vorgesetzteneigenschaft des Stadtverordnetenvorstehers bat der Leiter des Rechnungsprüfungsamts den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen ausdrücklich um Beratung.²⁴⁴ Mit Datum vom 23. März 2000 erstellte der Rechnungshof einen Vermerk zur Rechtsstellung des Stadtverordnetenvorstehers gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt, den er als Diskussionsgrundlage lediglich dem Stadtverordnetenvorsteher, aber nicht dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts übersandte.²⁴⁵ Der Rechnungshof führte aus, für die an ihn herangetragenen Rechtsprobleme sehe er seine Zuständigkeit im Rahmen der überörtlichen Gemeindeprüfung als nicht gegeben an. Vielmehr handele es sich um kommunalrechtliche Fragestellungen.²⁴⁶ Inhaltlich lasse sich jedoch feststellen, dass der Stadtverordnetenvorsteher insoweit keine Rechte aus seiner Pflicht zur Repräsentation der Stadtverordnetenversammlung herleiten könne. Seine Stellung sei als die eines Ersten unter Gleichen zu qualifizieren. Nach § 44 Abs. 3 S. 1 VerfBrhv sei der Oberbürgermeister Dienstvorgesetzter der städtischen Bediensteten – somit auch des Leiters des Rechnungsprüfungsamts und der Prüfer. Vorgesetzter im Sinne von § 4 Abs. 2 S. 2 BremBG sei – im Gegensatz zu allen anderen städtischen Bediensteten – für den Leiter und die Bediensteten des Rechnungsprüfungsamts die Stadtverordnetenversammlung. Dies ergebe sich aus § 62 Abs. 1 VerfBrhv. Der dort verwandte Begriff „unmittelbar unterstellt“ ziele dabei auf die Frage, wer Vorgesetzter, d. h., wer zu sachlichen Weisungen berechtigt sei. Vorgesetzte sei die Stadtverordnetenversammlung in ihrer Gesamtheit. Unbedenklich sei es, aus dieser Eigenschaft abgeleitete Funktionen der Stadtverordnetenversammlung auf den für Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsamts zuständigen Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss zu übertragen, der die Dienstanweisung für die Geschäftsführung des Rechnungsprüfungsamts erlasse. Der Stadtverordnetenvorsteher habe nach allem keine Vorgesetztenfunktionen.²⁴⁷

Nachdem der Stadtverordnetenvorsteher sowohl schriftlich als auch mündlich in einem Gespräch mit dem Präsidenten des Rechnungshofs und dem Referenten für die überörtliche Gemeindeprüfung Bedenken gegen die Rechtsauffassung des Rechnungshofs erhoben hatte, modifizierte der Rechnungshof seine Position und führte in seinem Vermerk vom 20. Juli 2000²⁴⁸ im Einzelnen aus:

„.... Das Rechnungsprüfungsamt ist der Stadtverordnetenversammlung gegenüber unmittelbar verantwortlich und ihr unmittelbar unterstellt (s. § 62 Abs. 1 VerfBrhv).

Der Stadtverordnetenvorsteher ist Repräsentant und damit Vertreter des Verwaltungsorgans Stadtverordnetenversammlung auch im rechtlichen Sinn (vgl. § 29 Abs. 1 VerfBrhv).

Nach § 36 Abs. 2 VerfBrhv ist er Vorsitzender des für (alle) die Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsamts zuständigen Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses (vgl. § 4 Abs. 3 RPO, § 54 Abs. 2 Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung). Aus der Stadtverfassung ist für den Stadtverordnetenvorsteher eine Vorgesetzteneigenschaft im Sinne von § 4 Abs. 2 Satz 2 BremBG gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt abzuleiten. Die allgemein mit dieser Eigen-

²⁴³ Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 28. August 2002, S. 20203/1

²⁴⁴ Bd. 2, 2000, S. 23

²⁴⁵ Bd. 2, 2000, S. 38, 39 ff.

²⁴⁶ Bd. 2, 2000, S. 41

²⁴⁷ Bd. 2, 2000, S. 43

²⁴⁸ Bd. 2, 2000, S. 72

schaft verbundene sachliche Weisungsbefugnis ist insoweit eingeschränkt, als sie sich zwar auf organisatorische Bereiche, insbesondere die laufenden Verwaltungsgeschäfte, erstrecken kann, jedoch da endet, wo die materiell-rechtliche Aufgabenunabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts beschränkt wird (vgl. § 118 Abs. 3 S. 1 LHO; § 1 S. 2 RPO). Dies bedeutet in einer Negativabgrenzung, dass der Stadtverordnetenvorsteher über seine Rechte gemäß § 63 Abs. 3 VerBrhV hinaus keinen Einfluss nehmen kann auf die Auswahl des Prüfungsgegenstandes, die Prüfungsmethode und die Bewertung des Prüfungsergebnisses durch das Rechnungsprüfungsamt. ...“

Nachdem der Stadtverordnetenvorsteher dem Inhalt des Vermerks zugestimmt hatte, leitete der Rechnungshof dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts den Vermerk vom 20. Juli 2000 mit dem Hinweis zu, dass nunmehr der in gleicher Sache zwischen Rechnungsprüfungsamt und Stadtverordnetenvorsteher geführte Schriftwechsel beendet werden könne.²⁴⁹

Mit Schreiben vom 6. November 2000 sandte der Leiter des Rechnungsprüfungsamts dem Rechnungshof den Vertragsentwurf vom 19. September 2000²⁵⁰ zu, um eine „zeitnahe überörtliche Gemeindeprüfung“ zu ermöglichen,²⁵¹ und nahm im Einzelnen zur Frage der Rechtswidrigkeit des Vertragsentwurfes sowie der damit versuchten Beeinflussung der Prüftätigkeit des Rechnungsprüfungsamts Stellung. Das Schreiben endet mit der Feststellung:

„Unter den gegebenen Umständen ist eine unabhängige Rechnungsprüfung in Bremerhaven zurzeit nicht möglich; ... über eine Unterstützung des Rechnungshofs würde sich das Rechnungsprüfungsamt freuen“.

Auf dem genannten Schreiben befindet sich ein handschriftlicher Vermerk des seinerzeit zuständigen Referenten mit folgendem Inhalt:

„Was sollen wir denn machen? Wir können dies nur – ob billigend oder nicht – zur Kenntnis nehmen.“²⁵²

Einem weiteren handschriftlichen Vermerk auf dem Schreiben ist zu entnehmen, dass Stadtverordnetenvorsteher Beneken dem Präsidenten des Rechnungshofs fernmündlich mitgeteilt hatte, die Ausweitung der Vorermittlungen gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts habe keine privaten Gründe.²⁵³

In seiner Zeugenvernehmung führte der damals für die überörtliche Gemeindeprüfung zuständige Referent, Heinz-Jürgen Kipka, aus, im Prüfungsbericht für das Haushaltsjahr 1996 sei die Empfehlung ausgesprochen worden, die Kommunalaufsicht einzuschalten. Dieser Bericht sei auch dem Senator für Inneres, Sport und Kultur und dem Senat zugegangen. Der Rechnungshof als überörtliche Gemeindeprüfung habe die ihm bekannt gewordenen Vorfälle als nicht so gravierend angesehen, dass die Einschaltung des Senators für Inneres, Kultur und Sport als Kommunalaufsicht als erforderlich erachtet worden wäre.²⁵⁴ Dies gelte auch in Bezug auf den Vertragsentwurf. Seiner Auffassung nach sei es Aufgabe des Leiters des Rechnungsprüfungsamts gewesen, sich deswegen an die Kommunalaufsicht zu wenden.²⁵⁵ Er selbst habe den Vertragsentwurf als den untauglichen Versuch angesehen, den Leiter des Rechnungsprüfungsamts zu einem „Arbeitsplatzwechsel“ zu bewegen. Gleichzeitig verdeutliche der Vertragsentwurf eine gewisse Hilflosigkeit der Konfliktparteien,²⁵⁶ aus seiner Sicht liege hier ein Musterbeispiel von Mobbing vor.²⁵⁷

249 Bd. 2, 2000, S. 78

250 vgl. oben unter Punkt II.3.

251 Bd. 2, 2000, S. 113

252 Bd. 2, 2000, S. 115

253 Bd. 2, 2000, S. 115

254 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 27. August 2002, S. 20104/4 u. 20105/4

255 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20610/3

256 ebenda

257 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 4. September 2002, S. 20610/2

Mit Schreiben vom 7. November 2000 übersandte der Vorsitzende der CDU-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven, Paul Bödeker, dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen den Entwurf einer Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bremerhaven.²⁵⁸ Ungeachtet des Hinweises auf seine Unzuständigkeit kündigte der Rechnungshof eine Überprüfung an.²⁵⁹ Im Folgenden unterbreitete der Rechnungshof dem Stadtverordnetenvorsteher sowohl schriftlich als auch mündlich Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Dienstanweisung²⁶⁰ mit dem Ziel, die gesetzlich vorgesehene Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts zu wahren.²⁶¹ Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss beschloss in seiner Sitzung am 31. Januar 2001 die aufgrund der durch den Rechnungshof erfolgten Prüfung und Beratung abgeänderte Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt.²⁶²

Abschließend bleibt festzustellen, dass der Rechnungshof den Senat – hier: den mit der Federführung der Kommunalaufsicht betrauten Senator für Inneres, Sport und Kultur – nicht in Kenntnis setzte. Nach der Aussage des Präsidenten des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen sei dies Aufgabe der Beteiligten in Bremerhaven gewesen.²⁶³

d) Zusammenfassende Bewertung

Eine unzulässige Einflussnahme auf die Unabhängigkeit und Amtsführung des Rechnungsprüfungsamts durch Organe des Landes konnte der Untersuchungsausschuss im Rahmen seiner Untersuchungen und Beweisaufnahmen nicht feststellen.

Der Senat war über die Probleme zwischen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts einerseits sowie dem Stadtverordnetenvorsteher und Magistrat andererseits nicht im Detail informiert. Die Beteiligten haben sich nicht an den Senat gewandt. Dementsprechend konnte dieser seine Informationen nur aus den ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ziehen.

Der Vertragsentwurf war dem Senat zumindest aufgrund der Presseveröffentlichungen bekannt; gleichwohl wurden keine näheren Informationen angefordert. Insoweit befragte der Untersuchungsausschuss den für öffentliches Dienstrecht zuständigen Referatsleiter beim Senator für Finanzen. Soweit der Senat die Anregung des Rechnungshofs in den Berichten über die überörtliche Gemeindeprüfung für die Jahre 1996²⁶⁴ und 1997²⁶⁵, mittels einer Änderung der Landeshaushaltsordnung oder des Bremischen Beamtengesetzes dem Rechnungsprüfungsamt ein Einsichtsrecht in Personalakten zu sichern, nicht aufgegriffen hat, stellt dies ebenfalls keine unzulässige Einflussnahme auf die kommunale Rechnungsprüfung dar. Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf gesetzgeberisches Handeln, was auch für Gesetzesinitiativen gilt. Die fehlende Möglichkeit, Personalakten einzusehen, erschwert objektiv die Arbeit des Rechnungsprüfungsamts; insoweit müsste es auch im Interesse der Kommunalaufsicht liegen, dem Rechnungsprüfungsamt für den Bereich der Personalkosten Prüfungsmöglichkeiten zu eröffnen. Schließlich geben die Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamts wichtige Informationen über die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Stadt Bremerhaven, die zur Ausübung einer wirksamen Aufsicht unabdingbar sind.

Das Verhalten des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen – Gemeindeprüfung – ist differenziert zu betrachten. Die Berichte über die überörtliche

258 Bd. 2, 2000, S. 241

259 Bd. 2, 2000, S. 151

260 Bd. 2, 2000, S. 155; Bd. 2, 2000, S. 201; Bd. 2, 2000, S. 241

261 Bd. 2, 2000, S. 242; Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 28. August 2002, S. 20207/2

262 Bd. 2, 2000, S. 227; Bd. 7

263 Protokoll der öffentlichen Beweisaufnahme am 27. August 2002, S. 20103/3

264 Bd. 44, S. 29

265 Bd. 46, S. 31

Gemeindeprüfung 1996 und 1997 setzen sich intensiv und objektiv mit den wesentlichen Bemerkungen der jeweiligen Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamts auseinander. Sie genügen in jeder Hinsicht dem Zweck der überörtlichen Gemeindeprüfung.

Der Rechnungshof korrespondierte auf kollegialer Basis ausführlich mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts. Soweit der Rechnungshof den Stadtverordnetenvorsteher in Kenntnis seiner Unzuständigkeit bei der Erarbeitung der Dienstanweisung unterstützte, geschah dies sicherlich in der wohlmeinenden Absicht, die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts wahren zu wollen. Aus dem Gutachten von Professor Günter Pottschmidt ergibt sich zweifelsfrei, dass dieser Versuch misslungen ist. Entsprechend verhält es sich mit der Beratung hinsichtlich der Frage der Vorgesetzeneigenschaft.

Der Rechnungshof übte keine unzulässige Einflussnahme auf das Rechnungsprüfungsamt aus. Zum einen nahm der Rechnungshof nicht unmittelbar auf das Rechnungsprüfungsamt Zugriff, was ihm auch rechtlich verwehrt ist, zum anderen brachte der Rechnungshof bei all seinen Bemühungen immer deutlich zum Ausdruck, in der Sache nicht zuständig zu sein. Aus diesem Grund hatten seine teilweise fehlerhaften Rechtsauffassungen keine unmittelbare Auswirkung auf die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts.

III. Konsequenzen und Maßnahmen

Mit dem Untersuchungsauftrag wurden im Wesentlichen innerhalb der Stadtverwaltung Bremerhavens eingetretene Vorfälle – teilweise Personalangelegenheiten des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Bremerhaven – berührt. Insoweit ist das in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz²⁶⁶ (GG) gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Stadt Bremerhaven betroffen, das den Gemeinden das Recht zubilligt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Personalangelegenheiten gehören zu den klassischen Selbstverwaltungsaufgaben einer Gemeinde.

Soweit die Kommunalaufsicht oder auch die Verankerung und die Rolle des Rechnungsprüfungsamts in der Stadtverwaltung insgesamt berührt sind, gehen die Feststellungen jedoch über den grundgesetzlich verankerten Bereich der kommunalen Selbstverwaltung hinaus. Hier ist nach Art. 30 i. V. m. Art. 70 GG die Kompetenz der Freien Hansestadt Bremen als Bundesland begründet. Dementsprechend unterbreitet der Untersuchungsausschuss dem Land Bremen im Folgenden konkrete Handlungsvorschläge. Die weitergehenden Ausführungen zu den möglichen durch die Stadt Bremerhaven zu ziehenden Konsequenzen können lediglich unverbindliche Hinweise darstellen.

1. Regelung des Kommunalrechts durch förmliches Landesgesetz

Es fehlt an einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage für die Art der Ausübung der Kommunalaufsicht des Landes Bremen über ihre Stadtgemeinden. Ob und in welchem Umfang hier Handlungsbedarf besteht, entzieht sich einer Beurteilung des Untersuchungsausschusses.

2. Einsichtsrecht des Rechnungsprüfungsamts in Personalakten

Die Feststellungen des Untersuchungsausschusses ergaben, dass die Frage, ob das Rechnungsprüfungsamt für Prüfzwecke ein Recht auf Einsichtnahme in Personalakten hat, umstritten ist.

Zur Überzeugung des Untersuchungsausschusses steht fest, dass es außerordentlich problematisch ist, wenn das Rechnungsprüfungsamt für die Einsichtnahme in Personalakten zu Prüfungszwecken von der Einwilligung des Betroffenen abhängig ist. So kann der Betroffene durch Verweigerung der Zustimmung die Prüfung verhindern. Eine Prüfung im Personalbereich wird zu keinem befriedigenden oder verwertbaren Ergebnis führen, wenn die erforderlichen Personalakten nicht bei-

²⁶⁶ vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3219)

gezogen werden dürfen. Vor diesem Hintergrund sieht es der Ausschuss als zwingend notwendig an, dem Rechnungsprüfungsamt entsprechende Einsichtsrechte verbindlich zu sichern. Da die geltende Rechtslage offensichtlich Unsicherheiten in sich birgt, ist der Landesgesetzgeber aufgefordert, durch entsprechende Regelungen sicherzustellen, dass das Rechnungsprüfungsamt künftig auch im Personalbereich zur Erfüllung seiner Aufgaben für Prüfzwecke Einsicht in Personalakten nehmen darf. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist dabei angemessen zu berücksichtigen.

3. Mögliche Konsequenzen für die Stadt Bremerhaven

Wie bereits oben ausgeführt gehören die Organisation der Stadtverwaltung sowie die Personalangelegenheiten zur ureigensten Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung. Dementsprechend sind die im Folgenden aufgezeigten Konsequenzen und Maßnahmen lediglich als unverbindliche Hinweise zu verstehen.

Auf der Grundlage der Untersuchung lassen sich die bestehenden Konflikte zwischen Rechnungsprüfungsamt einerseits und Stadtverordnetenvorsteher, Oberbürgermeister und Magistrat andererseits in wesentlichen Bereichen beheben. Dazu dürfte insbesondere das Rechtsgutachten von Professor Günter Pottschmidt vom 15. November 2002 beitragen. Dieses befasst sich intensiv mit der Rolle des Rechnungsprüfungsamts in der Stadtverwaltung Bremerhavens. Der Untersuchungsausschuss geht auch entsprechend der Bekundungen der Beteiligten davon aus, dass die Beteiligten auf dieser Grundlage eine Basis für die weitere Zusammenarbeit finden. Nach dem Gutachten hat sich die Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt als überarbeitungsbedürftig erwiesen. Da nunmehr die einzelnen die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts berührenden Punkte benannt sind, hat der Ausschuss keinen Zweifel daran, dass die Stadt Bremerhaven eine entsprechende Änderung vornehmen wird. Auch die Rechnungsprüfungsordnung dürfte insoweit einer kritischen Prüfung zu unterziehen sein.

IV. Gesamtbewertung

1. Die Ermittlungen des Untersuchungsausschusses geben Aufschluss über die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Bremerhaven. Danach ist die Rechtsauffassung überzeugend, dass nicht der Stadtverordnetenvorsteher, sondern die Stadtverordnetenversammlung insgesamt als Kollegialorgan Vorgesetzte des Leiters des Rechnungsprüfungsamts und somit höhere Vorgesetzte der übrigen Mitarbeiter/-innen des Rechnungsprüfungsamts ist. Das Rechnungsprüfungsamt ist gegenüber Magistrat und Stadtverordnetenversammlung unabhängig, d. h., in Bezug auf die Auswahl des Prüfungsgegenstandes, die Arbeitsplanung, die Wahl des Prüfungszeitpunktes, das Prüfungskonzept, die Prüfungsintensität sowie die Ergebnisfeststellung und -bewertung ist es weisungsungebunden.

Für Weisungen bleibt nur da Raum, wo Regelungen des äußeren Dienstbetriebes zu treffen sind, die nicht die Prüfungen als solche betreffen. Das Rechnungsprüfungsamt ist weder zur Ahndung von Straftaten noch von Dienstpflichtverletzungen berufen. Auch ist es nicht Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts, die Kommunalaufsicht oder die überörtliche Gemeindeprüfung zu mobilisieren.

Der Stadtverordnetenvorsteher stellt ein Bindeglied zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und der Stadtverordnetenversammlung bzw. den von ihr beauftragten Ausschüssen dar. Er darf den Kontakt des Rechnungsprüfungsamts zur Stadtverordnetenversammlung nicht unterbinden und ist verpflichtet, Prüfberichte und Schreiben des Rechnungsprüfungsamts der Stadtverordnetenversammlung sowie den von ihr beauftragten Ausschüssen zuzuleiten.

2. Nach Fertigstellung und Aushändigung der Prüfungsberichte an den Magistrat/Oberbürgermeister ist dieser für die Weiterleitung an die Ausschüsse verantwortlich. Dies erfolgt nicht unter der Aufsicht des Rechnungsprüfungsamts. Dem Rechnungsprüfungsamt bleibt für den Fall, dass seine Berichte nicht weitergeleitet werden, nur die Möglichkeit, sich an die ihm vorgesetzte Stadtverordnetenversammlung zu wenden.

3. Akteneinsichtsgesuche des Rechnungsprüfungsamts bei Ermittlungsverfahren sind weiterzuleiten, soweit dies aus den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts begründet ist. Die Frage, ob, wie und wann das Rechnungsprüfungsamt Informationen abfragt, fällt als Bestandteil der Prüftätigkeit in dessen alleinige Zuständigkeit. Nach der Überzeugung des Ausschusses steht fest, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamts die Ausländerakte seiner früheren Lebenspartnerin und die Unterhaltsvorschussakte ihres minderjährigen Kindes aus privaten Gründen anfordern ließ. Nach all dem war der Anfangsverdacht für das Vorliegen eines Dienstvergehens begründet und die Einleitung disziplinarrechtlicher Vorermittlungen gerechtfertigt. Angesichts des zum Zeitpunkt der Beförderungsentcheidung – September 1999 – bereits bestehenden Verdachts ist es auch nicht zu beanstanden, dass die Stadt Bremerhaven den Leiter des Rechnungsprüfungsamts nicht zum 1. Oktober 1999 beförderte. Eine unzulässige Einflussnahme auf die unabhängige Rechnungsprüfung oder auf die unabhängige Amtsführung des Rechnungsprüfungsamts konnte der Ausschuss insoweit nicht feststellen.

Der Ausschuss konnte nicht abschließend klären, ob der Verlauf des Disziplinarverfahrens eine unzulässige Einflussnahme auf den Leiter des Rechnungsprüfungsamts darstellt. Die zeitlichen Abläufe und die Art der Erweiterung des Verfahrens sind zumindest ungewöhnlich. Der Nachweis, dass die handelnden Beteiligten mit der Dauer des Disziplinarverfahrens subjektiv beabsichtigt haben, auf das Rechnungsprüfungsamt oder seine Amtsführung Einfluss zu nehmen, konnte nicht erbracht werden.

4. Der Stadtverordnetenvorsteher Artur Beneken ging rechtsirrig davon aus, dass er Vorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sei. Vor diesem Hintergrund beschloss der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss auf seinen Vorschlag die Dienstanweisung vom 31. Januar 2001, die in einigen Punkten nach dem Gutachten von Professor Pottschmitt rechtlich nicht haltbar ist. Allerdings konnte der Ausschuss eine unzulässige Einflussnahme im Ergebnis nicht feststellen.
5. Den Inhalt der Vertragsentwürfe vom 19. und 21. September 2000 bewertet der Untersuchungsausschuss als den Versuch einer unzulässigen Einflussnahme auf das Rechnungsprüfungsamt, da damit die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts hätte beeinträchtigt werden können. Ob diese Vertragsentwürfe vor dem Hintergrund der langwierigen und erheblichen Konflikte zwischen dem Magistrat und dem Stadtverordnetenvorsteher einerseits und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts andererseits zu rechtfertigen ist, lässt der Ausschuss in seiner Bewertung offen. Allerdings scheitert die Annahme einer unzulässigen Einflussnahme an der subjektiven Seite. Zum einen konnte auch der Untersuchungsausschuss den Urheber des Vertragsentwurfs nicht ermitteln, zum anderen steht nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme fest, dass das Gespräch zwischen den Fraktionsvorsitzenden und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts dazu dienen sollte, die Situation zu befrieden. Es hat keine ausreichenden Bemühungen der Beteiligten gegeben, die Konflikte zwischen dem Magistrat der Stadt Bremerhaven und des Stadtverordnetenvorstehers auf der einen Seite und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts auf der anderen Seite in geeigneter Weise beizulegen.
6. Der Untersuchungsausschuss ist der Auffassung, dass dem Rechnungsprüfungsamt die Möglichkeit eingeräumt werden muss, im Rahmen seiner Prüftätigkeit Einsicht in Personalakten unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen zu nehmen.

Eine unzulässige Einflussnahme auf die Unabhängigkeit und Amtsführung des Rechnungsprüfungsamts durch Organe des Landes stellte der Untersuchungsausschuss nicht fest.

7. Der Rechnungshof versuchte, den Konflikt zwischen Rechnungsprüfungsamt einerseits und dem Magistrat und dem Stadtverordnetenvorsteher andererseits zu moderieren und eine Lösung herbeizuführen. Darin liegt keine unzulässige Einflussnahme.

V. Empfehlung an die Bürgerschaft (Landtag)

Der Untersuchungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Röwekamp
Vorsitzender

VI. Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1: Verfahrensordnung des Untersuchungsausschusses „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ vom 27. Mai 2002

1. Bezeichnung des Untersuchungsausschusses

Der Ausschuss trägt die Kurzbezeichnung Untersuchungsausschuss „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“.

2. Teilnahme der stellvertretenden Mitglieder an den Ausschusssitzungen

Die stellvertretenden Mitglieder können an den nichtöffentlichen Sitzungen mit beratender Stimme teilnehmen. Bei den öffentlichen Beweisaufnahmen haben sie kein Fragerecht, es sei denn, sie vertreten ein Mitglied. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 Untersuchungsausschussgesetz besteht keine persönliche Stellvertretung.

3. Teilnahme von Fraktionsassistenten

Der Ausschuss ist mit der Teilnahme jeweils eines namentlich benannten Fraktionsassistenten an den nichtöffentlichen Sitzungen einverstanden. Die Fraktionsassistenten werden darauf hingewiesen, dass sie hinsichtlich ihrer Verschwiegenheit den gleichen Pflichten unterliegen wie die Mitarbeiter der Verwaltung der Bürgerschaft, und nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet.

4. Anwesenheit von Senatsvertretern

Im Hinblick auf Art. 98 Abs. 1 LV werden dem Senat Einladungen zu den Ausschusssitzungen übermittelt. Zu nichtöffentlichen Sitzungen haben Vertreter des Senats keinen Zutritt (Art. 98 Abs. 3 Satz 2 LV).

5. Protokollführung im Ausschuss

Von den Beweisaufnahmen werden Wortprotokolle, von den nichtöffentlichen Sitzungen grundsätzlich Beschlussprotokolle erstellt. Einsicht in die Protokolle der öffentlichen Beweisaufnahme wird erst gewährt, nachdem sie den vernommenen Zeugen vorgelegen haben.

6. Information der Presse

Die Information der Presse erfolgt durch mit allen Fraktionen abgesprochene Presseerklärungen oder durch Pressekonferenzen, an denen der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und der Vertreter der SPD-Fraktion teilnehmen. Die übrigen Mitglieder und Stellvertreter können teilnehmen.

7. Verwendung von Unterlagen

Unterlagen, die nicht zuvor allen Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind, dürfen bei Zeugenbefragungen nicht herangezogen werden.

8. Schriftwechsel der Ausschussassistenten

Jeder im Ausschuss vertretenen Fraktion und den Fraktionsassistenten wird ein Exemplar des geführten Schriftwechsels zur Verfügung gestellt („Kleiner Verteiler“).

9. Vervielfältigung der Akten

Die Fraktionen werden von dem Eingang des Aktenmaterials unterrichtet. Sie erhalten Gelegenheit, innerhalb von drei Wochen die Akten durchzusehen. Die von den Ausschussmitgliedern gekennzeichneten Unterlagen werden, so-

fern nicht nach Nr. 14 e) etwas anderes beschlossen wird, danach kopiert und an alle Ausschussmitglieder über die in der Geschäftsstelle eingerichteten Fächer verteilt.

10. Reihenfolge der Befragung

In den öffentlichen Beweisaufnahmen erhält zunächst der Vorsitzende, dann der stellvertretende Vorsitzende, dann der Vertreter der SPD-Fraktion die Möglichkeit zur Befragung. Nach Abschluss der ersten Befragungsrunde werden weitere Befragungen in der Reihenfolge der Wortmeldungen durchgeführt.

11. Rechtsstellung der Zeugen

Rechtsbeistände von Zeugen haben das Recht, bei der Vernehmung ihres Mandanten anwesend zu sein. Sie können keine Beweisanträge stellen. Der Ausschuss wird aber Anregungen zu Beweiserhebungen entgegennehmen, sie prüfen und ihnen folgen, wenn er sie für berechtigt hält.

12. Öffentlichkeit der Beweiserhebung

Der Untersuchungsausschuss lässt Live-Rundfunkübertragungen bei öffentlichen Beweisaufnahmen nicht zu. Mitschnitte durch den Hörfunk sind bei öffentlichen Beweisaufnahmen zur Verwendung für O-Ton-Sequenzen in Reportagen zulässig.

13. Behandlung anonymer Hinweise

Anonyme Hinweise werden in der Regel vom Ausschuss nicht berücksichtigt. Im Einzelfall entscheiden der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende gemeinsam mit dem Vertreter der SPD-Fraktion, ob ein anonymer Hinweis so substantiiert ist, dass er in die Beratungen eingeführt wird.

Bei anonymen Hinweisen, die nicht dem Ausschuss, sondern einzelnen Mitgliedern bzw. Fraktionen zugehen, entscheidet zunächst das Mitglied bzw. die jeweilige Fraktion über die Relevanz des Hinweises. Halten sie ihn für substantiiert, wird der anonyme Hinweis dem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter sowie dem Vertreter der SPD-Fraktion zugeleitet, die über die weitere Verwendung befinden. In Zweifelsfällen entscheidet der Ausschuss, ob entsprechenden Hinweisen weiter nachgegangen wird.

14. Verfahren zur Behandlung von Akten

- a) Akten oder Teile von Akten, die von der übersendenden Stelle bei der Übergabe an den Untersuchungsausschuss ausdrücklich als „vertraulich“ bezeichnet werden, und die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft gelten als vom UA mit einem Beschluss nach § 7 Abs. 5 UAG versehen.
- b) Aufgrund des Vertraulichkeitsbeschlusses besteht im Hinblick auf den Inhalt der der Vertraulichkeit unterliegenden Akten die Pflicht zur Verschwiegenheit. Auf § 353 b Abs. 2 StGB wird hingewiesen.
- c) Die der Vertraulichkeit unterliegenden Akten sind zugänglich den Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des UA, den benannten Fraktionsassistenten sowie den mit der Betreuung des Ausschusses beauftragten Bediensteten der Bürgerschaft. Der Umgang mit diesen Akten ist im Verantwortungsbereich eines jeden Empfängers so zu organisieren, dass andere als die in Satz 1 genannten Personen keinen Zugang haben.
- d) Der UA behält sich vor, einen Vertraulichkeitsbeschluss hinsichtlich einzelner Akten oder Aktenbestandteile für Zwecke der Verwendung in öffentlicher Beweisaufnahme und/oder im Abschlussbericht aufzuheben.

Hat eine öffentliche Stelle Akten oder Aktenbestandteile für vertraulich erklärt, wird die Vertraulichkeit nur mit deren Einverständnis oder aufgrund gerichtlicher Entscheidungen aufgehoben.

- e) Für Akten von besonderer Schutzwürdigkeit (VS-Sachen, Personalakten etc.) kann der Ausschuss abweichende und/oder ergänzende Regelungen beschließen.

- f) Der Vertraulichkeit unterliegende Akten, die sich im Besitz der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des UA und der Fraktionsassistenten befinden, sind nach Auflösung des UA der Verwaltung der Bürgerschaft zwecks Vernichtung zurückzugeben.
- g) Akten (vertrauliche und nicht vertrauliche) dürfen nur von den unter Buchstabe c) Satz 1 genannten Personen eingesehen und nur innerhalb dieses Personenkreises weitergegeben werden.

Anlage 2: Beweisbeschlüsse

Beweisbeschluss I vom 27. Mai 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag durch Beiziehung aller einschlägigen Unterlagen aus den Senatsbereichen einschließlich aller Dienststellen des Landes, des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen, der Staatsanwaltschaft sowie der Stadt Bremerhaven.

Beweisbeschluss II vom 5. August 2002

Es ist durch ein Rechtsgutachten zu klären, welche Stellung das Rechnungsprüfungsamt in der Verwaltungshierarchie des Landes Bremen und der Stadt Bremerhaven hat.

Insbesondere geht es um die Klärung folgender Fragen:

- Welche Stellung hat das RPA nach den einschlägigen Vorschriften des Landes- und Kommunalrechts, und wie sind diese verfassungsrechtlich auszulegen?
- Wie weit reicht die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG?
- Wer übt die Rechts- und Fachaufsicht über das RPA aus, und wie weit reicht diese Aufsicht?
- Wer ist in welchem Umfang gegenüber dem RPA weisungsberechtigt?
- Wie weit reicht die Weisungsbefugnis bei Prüfvorhaben und bei den Prüfungen selbst?
- Wie weit reicht die Berechtigung des RPA in der Bewertung von Prüfvorgängen insbesondere im Hinblick auf mögliche politische und straf- sowie disziplinarrechtliche Bewertungen und aufsichtsrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten?

Beweisbeschluss III vom 5. August 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere zu folgenden Fragen:

1. Hat es eine rechtswidrige unzulässige Einflussnahme der Organe des Landes Bremen auf das RPA gegeben?
2. Zum Komplex der Rechts- und Fachaufsicht des Landes:
 - a) Wie weit reicht die Rechts- und Fachaufsicht des Landes Bremen einschließlich der kompetenziellen Zuständigkeit?
 - b) Inwieweit erfolgte Rechts- und Fachaufsicht der Organe des Landes Bremen im Konflikt um das RPA Bremerhaven?

Beweisbeschluss IV vom 5. August 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere zu folgenden Fragen:

Welche Konflikte bestanden zwischen den Organen der Stadt Bremerhaven und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts Mattern, und inwieweit beinhalten diese Konflikte eine rechtswidrige Einflussnahme auf das RPA?

1. Konflikte zwischen Mattern und OB Richter sowie Bürgermeister Niederquell,
2. Beschwerden des Leiters des Rechnungsprüfungsamts über rechtswidrige unzulässige Einflussnahmen auf die Arbeit des Rechnungsprüfungsamts bzw. über die „Beeinträchtigung der Unabhängigkeit“ des Rechnungsprüfungsamts, soweit sie nicht die sachlichen Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts betreffen, mit folgenden Themen:
 - a) der Konflikt um die Abordnung der Sekretärin aus dem Rechnungsprüfungsamt,
 - b) der Konflikt um die Bildung des Euro-Arbeitskreises,
 - c) Benutzung des Zeiterfassungsgerätes durch den Leiter des Rechnungsprüfungsamts,
 - d) Ausbildung einer Mitarbeiterin zur Moderatorin,
 - e) Konflikt um die Schulung einer Mitarbeiterin, Konflikt zwischen Amtsleiter und Stellvertreter,
 - f) Konflikt um die Aufnahme in den AK Antikorruption,
 - g) Konflikt um die Zuständigkeit bei der Einführung der Geldkarte in der Stadtkasse,
 - h) Konflikt mit dem Magistrat anlässlich der Prüfung des Amtes 67,
 - i) Konflikt um die Weiterleitung einzelner Prüfberichte.

Beweisbeschluss V vom 5. August 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere zu folgender Frage:

Disziplinarverfahren gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamts

1. Einleitung und Verlauf des Strafverfahrens,
2. Einleitung und Verlauf des Disziplinarverfahrens,
3. Anforderungen einer bestimmten Akte,
4. Vorwurf des Verstoßes gegen Datenschutzbestimmungen,
5. Vorwurf der Verletzung der Pflicht der Amtsverschwiegenheit durch die Weitergabe von Akten und Informationen,
6. Antrag auf Erstattung von Telefonkosten aus dem Kuraufenthalt,
7. Übertragung von Resturlaub aus dem Jahr 2000.

Beweisbeschluss VI vom 5. August 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere zu folgender Frage:

Stellen die Konflikte zwischen den Organen der Stadt Bremerhaven und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts eine rechtswidrige unzulässige Einflussnahme auf das Amt dar?

- Gespräche und Schriftverkehr zwischen Oberbürgermeister, Stadtverordnetenvertreter, Magistratsdirektor sowie Leiter des Rechnungsprüfungsamts unter Vermittlung des Rechnungshofs,
- Gespräche Stadtverordnetenvorsteher mit Mitarbeitern des Rechnungsprüfungsamts,

- so genannter Vertragsentwurf aus September 2000,
- Telefonat zwischen Stadtverordnetenvorsteher und einem Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts.

Beweisbeschluss VII vom 8. Oktober 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere über folgende Fragen, zu denen in der bisherigen Zeugenvernehmung Widersprüche/Unklarheiten aufgetreten sind:

1. Ist das Papier, das der Fraktionsvorsitzende der SPD-Fraktion am 20. September 2000 auf seinem Schreibtisch vorfand, identisch mit dem Papier, das der Magistratsdirektor zuvor an den SPD-Fraktionsvorsitzenden übersandt hat?
2. Wem und wohin hat der Magistratsdirektor seine sog. Handskizze geschickt?
3. Wer hat dem Fraktionsvorsitzenden der SPD-Fraktion den sog. Vertragsentwurf übersandt?
4. Wurden dem SPD-Fraktionsvorsitzenden mehrere Papiere zur Vorbereitung auf sein Gespräch mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts zur Verfügung gestellt?

Beweisbeschluss VIII vom 8. Oktober 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere über folgende Fragen, zu denen in der bisherigen Zeugenvernehmung Widersprüche/Unklarheiten aufgetreten sind:

1. Wie verlief das Gespräch vom 20. September 2000 zwischen dem SPD-Fraktionsvorsitzenden, dem CDU-Fraktionsvorsitzenden und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts im Einzelnen? Wurde das Papier zunächst Punkt für Punkt erörtert, oder wurde es von dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts und dem CDU-Fraktionsvorsitzenden gleich vollständig abgelehnt? Wurden zumindest einzelne Punkte verhandelt?
2. Hat der SPD-Fraktionsvorsitzende gesagt, wenn der Leiter des Rechnungsprüfungsamts den Vertrag unterzeichne, sei die Sache erledigt? Welchen Aussageinhalt haben die Beteiligten dem beigemessen, insbesondere hinsichtlich eines bestehenden Verhandlungsspielraums?
3. Wie endete das vorgenannte Gespräch? War der Vorgang damit erledigt, oder wollten sich die Beteiligten weiter um Lösungen bemühen? War für die Fraktionsvorsitzenden von Anfang an klar, dass nach dem Gespräch zunächst Rücksprache mit der jeweiligen Fraktion gehalten wird?
4. Warum hat der CDU-Fraktionsvorsitzende für den SPD-Fraktionsvorsitzenden Anmerkungen auf der ihm vorliegenden Kopie des Papiers gemacht, und welchen Inhalt hatten diese?

Beweisbeschluss IX vom 8. Oktober 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002, insbesondere über folgende Fragen, zu denen in der bisherigen Zeugenvernehmung Widersprüche/Unklarheiten aufgetreten sind:

1. Gab es im Anschluss an das Gespräch mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts ein Gespräch zwischen dem Stadtverordnetenvorsteher und den Fraktionsvorsitzenden der SPD und CDU?
2. Aus welchem Grunde wurde bei diesem Gespräch über den Vermittlungsversuch mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts gesprochen?
3. Wie verlief das Gespräch zwischen dem Stadtverordnetenvorsteher und den Fraktionsvorsitzenden der SPD und CDU im Einzelnen (Gesprächsdauer, Gesprächsverlauf, abschließende Vereinbarung)?

4. Wurde über die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsausschusses gesprochen und aus welchem Grunde?
5. Warum überließ der Fraktionsvorsitzende der CDU dem Fraktionsvorsitzenden der SPD seine Kopie des Papiers, auf dem sich seine Anmerkungen befanden?
6. Wurde – explizit oder implizit – dem Stadtverordnetenvorsteher der Auftrag erteilt, das Papier zu überarbeiten? Weshalb?

Beweisbeschluss X vom 17. Oktober 2002 (in der 25. Sitzung am 11. November 2002 aufgehoben)

Es soll im Rahmen des Untersuchungsauftrags der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002 Beweis über die Frage der Kontakte zwischen dem Verfahrensbevollmächtigten des Leiters des Rechnungsprüfungsamts und dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven im Vorfeld der Besprechung vom 20. September 2000 erhoben werden, insbesondere:

1. Welche Kontakte hat es zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven und dem Verfahrensbevollmächtigten des Leiters des Rechnungsprüfungsamts im Einzelnen gegeben?
2. Ist im Rahmen dieser Kontakte seitens des Verfahrensbevollmächtigten des Leiters des Rechnungsprüfungsamts eine vergleichsweise Lösung angesprochen worden?
3. Wenn ja, wie hat der Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven darauf reagiert?
4. Hat es konkrete Absprachen im Rahmen dieser Gespräche gegeben? Wie sahen diese aus?
5. Wenn ja, wie sollten die Absprachen praktisch umgesetzt werden?
6. Wenn ja, sind diese Absprachen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts mitgeteilt worden?
7. Wenn ja, ist eine Stellungnahme des Leiters des Rechnungsprüfungsamts dazu dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven zur Kenntnis gelangt?
8. In welchem Zusammenhang steht das Gespräch vom 20. September 2000 mit dem Ergebnis der Gespräche zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven und dem Verfahrensbevollmächtigten des Leiters des Rechnungsprüfungsamts?

Beweisbeschluss XI vom 17. Oktober 2002

Es soll im Rahmen des Untersuchungsauftrags der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002 Beweis erhoben werden über die Frage, ob der Vertragsentwurf vom 19. September 2000 und die überarbeitete Fassung vom 21. September 2000 aus demselben Ausgabegerät (Drucker, Schreibmaschine) stammen, durch die Einholung eines Sachverständigengutachtens.

Beweisbeschluss XII vom 11. November 2002

Es soll Beweis darüber erhoben werden, ob es im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungsamt und anderen Behörden und Organen der Stadtgemeinde Bremerhaven zu unzulässigen Einflussnahmen auf das Rechnungsprüfungsamt gekommen ist.

Dazu ist zu klären, ob und welche Pflichten, in welchem rechtlichen Umfang seitens der Organe der Stadtgemeinde Bremerhaven bestehen:

- Inwieweit die Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und anderen Behörden auf dem Dienstwege zu erfolgen hat, bzw. inwieweit es rechtlich zulässig ist, die Einhaltung des Dienstweges einzufordern.

- Inwieweit Verpflichtungen bestehen, Informationen über mögliche dienstrechtliche oder haushaltrechtliche Unregelmäßigkeiten an das Rechnungsprüfungsamt zu melden und wie weit hier Ermessens- und Beurteilungs- bzw. rechtliche Wertungsspielräume bestehen.
- Inwieweit der Oberbürgermeister verpflichtet ist, Stellungnahmen des Rechnungsprüfungsamts an andere Behörden weiterzuleiten in dem Sinne, ob der Oberbürgermeister in dieser Hinsicht zuständig oder Ansprechpartner ist und – wenn ja – ob solche rechtlichen Verpflichtungen seinerseits innerhalb der Behördenhierarchie existieren und wie weit sie reichen.
- Inwieweit der Oberbürgermeister verpflichtet ist, auf Anraten des Rechnungsprüfungsamts Disziplinarmaßnahmen einzuleiten und Strafverfahren in Gang zu setzen, und inwieweit ihm hier ein Ermessenspielraum, ein eigenständiger Beurteilungs- bzw. rechtlicher Wertungsspielraum zusteht.
- Inwieweit die Prüfung disziplinarrechtlicher Überhänge und möglicher Regressforderungen zum Aufgabenfeld des Rechnungsprüfungsamts gehören und eine Akteneinsicht rechtfertigen sowie die Frage, bei oder über wen eine Akteneinsicht seitens des Rechnungsprüfungsamts beantragt werden muss.

Beweisbeschluss XIII vom 11. November 2002

Es soll Beweis erhoben werden zum Untersuchungsauftrag der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002 über folgende Fragen:

1. Ist das Papier, das der Vorsitzende der SPD-Fraktion am 20. September 2000 auf seinem Schreibtisch vorfand, identisch mit dem Papier, das der Magistratsdirektor zuvor an den SPD-Fraktionsvorsitzenden übersandt hat?
2. Wem und wohin hat der Magistratsdirektor seine so genannte Handskizze geschickt?
3. Wer hat den so genannten Vertragsentwurf verfasst und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden übersandt?
4. Wurden dem SPD-Fraktionsvorsitzenden mehrere Papiere zur Vorbereitung auf das Gespräch mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamts zur Verfügung gestellt?

Beweisbeschluss XIV vom 11. November 2002

Es soll im Rahmen des Untersuchungsauftrags der Bürgerschaft (Landtag) vom 15. Mai 2002 Beweis darüber erhoben werden, ob es bei der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Rechnungsprüfungsamt zu unzulässigen Einflussnahmen auf die Rechnungsprüfung gekommen ist, insbesondere durch folgende Fragen:

1. Welche Anforderungen hat der Stadtverordnetenvorsteher Beneken an die Kommunikation zwischen dem Rechnungsprüfungsamt, anderen Behörden, insbesondere der Polizeibehörde, und ihm selbst als möglichem Vorgesetzten gestellt, und welche Maßnahmen hat er diesbezüglich ergriffen?
2. Ob und aus welchen Gründen hat der Oberbürgermeister im staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren gegen ein Bremerhavener Elektro-Unternehmen den Antrag des Rechnungsprüfungsamts auf Akteneinsicht vom 8. November 2001 nicht weitergeleitet?
3. Hat der Magistrat Informationen über Unregelmäßigkeiten (durch anonyme Anzeigen) bei der Haushaltsführung der Gewerblichen Lehranstalten (GLA) gehabt, die er dem Rechnungsprüfungsamt vorenthalten hat?
4. Ob und aus welchen Gründen wurde die rechtliche Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamts vom 15. November 1999, die seine Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie die Vertraulichkeit von Rechnungsprüfungsberichten betrafen, nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet?
5. Ob und aus welchen Gründen wurde das Schreiben des RPA vom 30. November 1999 an die Kriminalpolizei in der „Prüfungsangelegenheit Freie Träger“ nicht weitergeleitet?

Anlage 3: Zeugenliste

Name, Vorname	Funktion
Bahr, Petra	Arbeitsamt Bremerhaven
Beneken, Artur	Vorsteher der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven
Bödeker, Paul	Vorsitzender der CDU-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven
Dopatka, Friedrich-Wilhelm, Dr.	Rechtsanwalt, ehem. Staatssekretär bei der Landesregierung Berlin, ehem. Staatsrat bei der Senatskommission für das Personalwesen
Ehlers, Rüdiger	stellvertretender Leiter des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven
Eicke, Rolf	Ortspolizeibehörde der Stadt Bremerhaven
Finger, Elsbeth	Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven
Freitag, Ulrich	Magistratsdirektor der Stadt Bremerhaven
Frischmuth, Jan	ehem. Leitender Oberstaatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Bremen
Gissel-Baden, Beate	Leiterin der Abteilung Beamtenrecht im Personal- und Organisationsamt der Stadt Bremerhaven
Göhlig, Horst	Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven
Graalman-Scherer, Kirsten, Prof. Dr.	Generalstaatsanwältin bei der Staatsanwaltschaft Bremen
Grantz, Melf	ehem. ehrenamtlicher Stadtrat der Stadt Bremerhaven, Vorsitzender der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven
Haar, Fritz	Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Bremen
Haas, Ingo	
Kahnert, Joachim	Leiter des Referats Beamten-, Besoldungs-, Versorgungs- und Personalvertretungsrecht beim Senator für Finanzen
Kipka, Heinz-Jürgen	ehem. Referent für die überörtliche Gemeindeprüfung beim Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Kleine, Dietrich	ehem. Magistratsdirektor der Stadt Bremerhaven
Klünder, Heinz	Referent für die Kommunalaufsicht beim Senator für Inneres, Kultur und Sport
Kock, Uwe	Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven
Lissau, Uwe	Präsident des Amtsgerichts Bremerhaven

Louwers, Hans-Jürgen	
Louwers, Oracha	
Lyko, Uwe	Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Bremen
Mattern, Rainer	Leiter des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven
Mertin, Thomas	Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven
Meyer, Jürgen	Rechtsamt der Stadt Bremerhaven
Meyer-Arndt, Hartwin, Dr.	ehem. Präsident des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen
Niederquell, Burghard	Bürgermeister der Stadt Bremerhaven
Recht, Horst	ehem. Leiter der Abteilung Ausländerwesen etc. bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven – Verwaltungspolizei
Richter, Manfred	ehem. Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven
Rosche, Klaus	ehem. Vorsitzender der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven, ehrenamtlicher Stadtrat
Sauerwald, Rolf	Referent beim Senator für Justiz und Verfassung/Senatskommissar für den Datenschutz
Scharnert, Barbara	ehem. Mitarbeiterin im Büro der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven
Schlemmermeyer, Bernd	komm. Leiter des Rechtsamtes der Stadt Bremerhaven
Schulz, Arno	Ortspolizeibehörde der Stadt Bremerhaven
Schulz, Jörg	Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven
Seggern, Bernd von	ehem. Leiter der Abteilung Allgemeine, finanzielle Hilfe im Amt für Jugend und Familie der Stadt Bremerhaven
Spielhoff, Lothar	Präsident des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen
Stief, Harald	Referent beim Landesbeauftragten für den Datenschutz
Teiser, Michael	stellv. Vorsitzender des Kreisverbandes der CDU Bremerhaven, stellvertretender Vorsitzender der CDU-Bürgerschaftsfraktion
Viehweger, Michael	Direktor der Ortspolizeibehörde der Stadt Bremerhaven
Zimmermann, Hans	Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven

Parlamentarischer Untersuchungsausschuss „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ (Minderheitenvotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Gliederung

I. Vorbemerkung: Zur Notwendigkeit eines Sondervotums	63
II. Vorgeschichte des Untersuchungsausschusses und Verlauf der Untersuchungstätigkeit	64
1. Die „Rechnungsprüfungsamtsaffäre“	64
2. Hindernisse und Beeinträchtigungen der Arbeit des Untersuchungsausschusses	65
III. Ergänzende Feststellungen und Bewertungen	67
1. Disziplinarisches Vorermittlungsverfahren statt Beförderung	67
a) Einleitung der Vorermittlungen	68
b) Aussetzung der Vorermittlungen	68
c) Ablauf der Vorermittlungen	69
d) Einflussnahme auf die Dauer des Strafverfahrens	70
2. Das Vertragspapier als „Erpressung im untechnischen Sinne“	71
a) Zur strafrechtlichen Würdigung	72
b) Zum möglichen Vorliegen eines Rechtsirrtums	72
c) Zur Frage des Verfassers des ersten Entwurfs	73
d) Zur Verantwortung von Oberbürgermeister Schulz	74
3. Zensur der Kontakte zwischen Rechnungsprüfungsamt und Ermittlungsbehörden	75
a) Unterlassene Unterrichtung über Verdachtsfälle im Zusammenhang mit der Haushaltsführung der Gewerblichen Lehranstalten (GLA)	75
b) Nichtweiterleitung von Stellungnahmen an die Kriminalpolizei	75
c) Anhalten eines Akteneinsichtsgesuchs	76
d) Kontrolle der Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und Strafverfolgungsbehörden	76
4. Die Sonderrolle des Stadtverordnetenvorstehers Beneken	77
a) Störung des Kontaktes zur Stadtverordnetenversammlung	77
b) Zugriffe auf einzelne Prüfer und Einmischung in Prüfungsvorgänge	78
5. Einflussnahme durch Organe des Landes	78
IV. Gesamtbewertung	79
V. Konsequenzen und Empfehlungen	81

I. Vorbemerkung: Zur Notwendigkeit eines Minderheitenvotums

Die Sachverhaltsfeststellungen des Abschlussberichts (im Folgenden auch Mehrheitsbericht oder Mehrheitsvotum genannt) sind im Großen und Ganzen zutreffend und vollständig. Die Notwendigkeit eines Sondervotums ergibt sich aus dem Umstand, dass dagegen die Bewertungen und Konsequenzen nicht den gewonnenen Erkenntnissen entsprechen und daher einer Ergänzung bedürfen, die Gegenstand der folgenden Stellungnahme ist. Da der Mehrheitsbericht insoweit nicht der Anforderung entspricht, die Bremische Bürgerschaft umfassend zu informieren, der Untersuchungsausschuss es jedoch mehrheitlich abgelehnt hat, entsprechende Änderungen gemäß einem Antrag des Vertreters von Bündnis 90/Die Grünen in den Bericht aufzunehmen, muss diese Stellungnahme als Sondervotum erfolgen.

Die festgestellten Lücken sind nicht Produkt einer unzureichenden Beweisaufnahme. Diese verlief im Wesentlichen einvernehmlich; die Minderheitenrechte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurden beachtet. Reibungsverluste ergaben sich allerdings dort, wo Fraktionszwänge die Arbeit des Untersuchungsausschusses über Gebühr einengten.

Diese koalitionsbedingten Zwänge wurden am deutlichsten im Rahmen der Befassung des zuvor mit den SPD-Vertretern abgestimmten Abschlussberichts des Vorsitzenden. Folge der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner mit der SPD war, dass in zentralen Fragen der Untersuchungstätigkeit das Ergebnis offen gehalten wurde. So auch dort, wo nach richtiger Ansicht eine eindeutige Stellungnahme möglich und angezeigt war, etwa in der Bewertung der Vorgänge um den Vertragsentwurf vom 19. September 2000. Diese eindeutige Würdigung der erzielten Ergebnisse wird in dem hier vorgelegten Sondervotum nachgeholt. Dieses Votum erhebt dabei nicht den Anspruch eines eigenständigen vollständigen Berichts, sondern versteht sich als Ergänzung und teilweise Korrektur des Mehrheitsberichts.

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses und insbesondere deren Niederschlag in der Öffentlichkeit war zum Teil geprägt durch eine bemerkenswerte Themenverschiebung. Während ein Teil des Ausschusses den im Einsetzungsbeschluss formulierten Fragen nach unzulässigen Einflussnahmen auf die Rechnungsprüfung und entsprechenden Konsequenzen nachging, schien das Interesse der SPD-Mitglieder des Ausschusses zeitweise mehr auf die Frage gerichtet zu sein, ob man dem Amtsleiter des Rechnungsprüfungsamtes dienstliche Verfehlungen nachweisen konnte. Diese Frage war aber nur insoweit zulässiger Gegenstand des Untersuchungsauftrags, als dass zu klären war, ob disziplinarische Vorermittlungen willkürlich und ohne Grundlage gegen den Amtsleiter eingeleitet worden waren. Da dieser Punkt von dem jetzt zuständigen Vorermittlungsführer ohnehin untersucht wurde, bestand keine Veranlassung, ihn derart in den Mittelpunkt des Interesses zu rücken, wie es zeitweise, insbesondere in der Außendarstellung der Ausschussarbeit, versucht wurde. Es handelte sich nach grüner Ansicht hierbei um den Versuch der Vertreter der SPD im Untersuchungsausschuss, den Leiter des Rechnungsprüfungsamts als Verantwortlichen für die Konflikte darzustellen, frei nach der Devise: Wer seinen Arbeitgeber derart provoziert, darf sich über die Antwort nicht wundern, auch wenn diese seine Rechte grob missachtet. Nach Auffassung des grünen Vertreters im Untersuchungsausschuss sollte so zugleich als Botschaft der parlamentarischen Untersuchung transportiert werden, dass derjenige, der der kommunalen Verwaltungsspitze gegenüber beharrlich als streitbarer, penibler Mahner auftritt, um seinen Ruf fürchten muss, sobald er sich selbst einen Fehler erlaubt. Auch einem solchen fatalen Signal soll mit dem Sondervotum entgegengewirkt werden.

Die Ausschuss war notwendig, und seine Arbeit war bezogen auf den Untersuchungsauftrag auch erfolgreich. Es konnten zahlreiche Fälle unzulässiger – z. T. versuchter – Einflussnahmen herausgearbeitet werden. Der Ausschuss förderte ebenso Fehler seitens einzelner Organe des Landes zu Tage. Es konnten die strukturellen Probleme beleuchtet werden, die zu der Eskalation der Konflikte führten und die Einsetzung des Untersuchungsausschusses erforderlich machten. Schließlich wird im Abschlussbericht, dem in diesem Punkt ausdrücklich gefolgt wird, der Rahmen für eine Neuordnung der rechtlichen Beziehungen zwischen den Organen der Stadt Bremerhaven und dem Rechnungsprüfungsamt formuliert.

Die Verwaltung der Stadt Bremerhaven – wie auch die SPD-Vertreter im Untersuchungsausschuss – betrachteten den Konflikt als eine lästige Personalie, die mehr oder weniger elegant einer Lösung zugeführt werden müsse. Damit wird der Konflikt bagatellisiert. Tatsächlich ist jenseits von Eigenheiten dieses Einzelfalles, inklusive der persönlich geprägten Konfliktfaktoren, das dahinterliegende Problem ein strukturelles. Plakativ formuliert resultieren die Konflikte aus dem Aufeinandertreffen des eingefahrenen Behördenapparates einer jahrzehntelang von einer Partei dominierten Stadtverwaltung mit einem Rechnungsprüfer, der die Kontrollfunktion der kommunalen Rechnungsprüfung ernst nahm und sich gegen Beschränkungen seiner Unabhängigkeit vehement zur Wehr setzte. Gleichwohl stellte der Untersuchungsausschuss unstreitig fest, dass sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, Mattern, durch die Beiziehung zweier Akten aus privater Veranlassung fehlerhaft verhalten hat.

Kontrolle der Verwaltung durch unabhängige Rechnungsprüfung ist ein mögliches Gegenmittel gegen ungebremstes Vordringen von Parteiinteressen in einem Verwaltungsapparat mit seinen unschönen Erscheinungen wie Ämterpatronage, Parteien-Filz, Vetternwirtschaft und Abschotten gegen Kontrolle. Dies zu verdeutlichen und Wege aufzuzeigen, wie die Rechnungsprüfung in Bremerhaven gegen unzulässige Einflussnahmen der von ihr zu kontrollierenden Verwaltung geschützt werden kann, ist die über den unmittelbaren Aufklärungserfolg hinausweisende Leistung des Untersuchungsausschusses. Dabei ist das von Prof. Pottschmidt vorgelegte Gutachten von besonderer Bedeutung, um die strukturell bedingten Konflikte jenseits der persönlich geprägten Aspekte zu erkennen und einer sachgerechten Lösung zuzuführen.

II. Vorgeschichte des Untersuchungsausschusses und Verlauf der Untersuchungstätigkeit

1. Die „Rechnungsprüfungsamts-Affäre“

Ende 2001/Anfang 2002 beschäftigte die so genannte „Rechnungsprüfungsamts-affäre“ die Bremerhavener Öffentlichkeit in erheblichem Maße. Mitte Dezember 2001 berichtete die Bremerhavener Online-Publikation „Nordsee-Kurier“ über ein Treffen, das im Herbst 2000 zwischen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Bremerhaven, Mattern, und den Vorsitzenden der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung, Rosche, sowie der CDU-Fraktion, Bödeker, stattgefunden habe. Dabei sollten die zwischen dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes auf der einen sowie Stadtverordnetenvorsteher Beneken und Oberbürgermeister Schulz auf der anderen Seite bestehenden Konflikte ausgeräumt werden. Gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sei zum Zeitpunkt des Gespräches seit mehr als einem Jahr ein disziplinarrechtliches Vorermittlungsverfahren anhängig, weswegen eine dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes zugesagte Beförderung seither unterblieben sei. Darüber hinaus gebe es Differenzen hinsichtlich der Vorgesetzteneigenschaft des Stadtverordnetenvorstehers gegenüber dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes und über dessen Weisungsbefugnisse. Als weiterer Streitpunkt wurden die durch das Rechnungsprüfungsamt formulierten Bewertungen der Prüfergebnisse aufgeführt.

Zugleich publizierte der „Nordsee-Kurier“ einen mit dem Datum des 19. September 2000 versehenen Vertragsentwurf, in dem unter anderem ausgeführt wird, der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes solle anerkennen, dass der Stadtverordnetenvorsteher sein Vorgesetzter sei und ihm dienstliche Weisungen erteilen könne. Darüber hinaus solle er die rechtliche Bewertung von Prüfergebnissen künftig seinem Vorgesetzten überlassen. Außerdem werde erwartet, dass sich der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes auf jede seiner Qualifikation entsprechende Stelle bewerbe und diese Bemühungen gegenüber dem Stadtverordnetenvorsteher nachweise. Im Gegenzug werde dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes die Einleitung der Beförderung zugesagt. Unterschriftenzeilen für den Stadtverordnetenvorsteher, den Oberbürgermeister und den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes seien dem Vertragstext angefügt gewesen.

Nach einer weiteren Veröffentlichung des „Nordsee-Kurier“ soll der SPD-Fraktionsvorsitzende Rosche zu Beginn des Gespräches den Vertragsentwurf dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes mit der Bemerkung vorgelegt haben, die ganze

Sache sei vom Tisch, wenn dieser das Papier unterschreibe. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes habe indessen das Ansinnen zurückgewiesen, weshalb in der Folgezeit die bereits eingeleiteten disziplinarischen Vorermittlungen durch den Magistrat ausgeweitet worden seien. In den Medien, die den Fall aufgriffen, wurde der Vertragsentwurf als Versuch einer Bestechung bewertet.

Auf Nachfragen des „Nordsee-Kurier“ bestritten Oberbürgermeister Schulz und Stadtverordnetenvorsteher Beneken, den Vertragsentwurf überhaupt zu kennen. Zu der Erklärung des Vorsitzenden der CDU-Fraktion, Bödeker, wonach der Text doch Gegenstand der Beratung im Koalitionsausschuss gewesen sei, bemerkte der Oberbürgermeister, er könne sich nicht mehr daran erinnern, aber wenn Herr Bödeker das sage, werde es schon stimmen.

Der Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V., der sich auch öffentlich kritisch über den Vorfall äußerte, wandte sich mit Datum des 21. Dezember 2001 an den Stadtverordnetenvorsteher Beneken mit dem Vorwurf, die Vorgänge um den Vertragsentwurf stellten den Versuch der Korrumpierung und des Bruchs der Bremerhavener Verfassung dar; gleichzeitig wurde eine Stellungnahme erbeten.

Oberbürgermeister Schulz erklärte in der Stadtverordnetenversammlung am 20. Dezember 2001 auf Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, der umstrittene Vertragsentwurf sei „weder im Wissen noch im Auftrag eines oder mehrerer Mitglieder des Magistrats verfasst worden“. Ende Januar veröffentlichte der „Nordsee-Kurier“ einen zweiten, offenbar überarbeiteten Vertragsentwurf vom 21. September 2000, der den handschriftlichen Vermerk „Im Auftrag von Herrn Rosche gefaxt, gezeichnet Beneken“ enthielt. Der Stadtverordnetenvorsteher Beneken erklärte in den Medien, es habe sich um die von den Fraktionsvorsitzenden erbetene Stellungnahme zu einem Diskussionspapier gehandelt, was der CDU-Fraktionsvorsitzende aber für seine Person dementierte.

Das anlässlich des bekannt gewordenen Vertragsentwurfes gegen den SPD-Fraktionsvorsitzenden Rosche am 16. Januar 2002 eingeleitete staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Nötigung stellte die Staatsanwaltschaft Bremen am 13. Februar 2002 mangels hinreichenden Tatverdachts ein. Diese Entscheidung wurde teilweise mit Unverständnis aufgenommen.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) befasste sich in der Fragestunde der 52. Sitzung am 23. Januar 2002 mit dem Vorgang, nachdem über ein Fax mit vertraulichem Inhalt berichtet worden war. Dieses Fax enthielt Personalunterlagen des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes, die aus dem Büro des Magistratsdirektors versehentlich zu einer Verdener Firma statt zum Senator für Finanzen geschickt worden war.

Auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven fand am 30. Januar 2002 eine Sondersitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses zur Beratung des Vorganges statt. Am 2. Februar 2002 stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Misstrauensantrag gegen den Stadtverordnetenvorsteher. In der Begründung heißt es, dieser habe im Zusammenhang mit den Vorgängen um den Vertragsentwurf mehrfach die Unwahrheit gesagt. Die Stadtverordnetenversammlung lehnte den Antrag in ihrer Sitzung am 14. Februar 2002 ab.

Am 2. Mai 2002 beantragte schließlich die Bürgerschaftsfraktion Bündnis 90/Die Grünen die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Drucksache 15/1138). Da diese als einzige in der Bürgerschaft (Landtag) vertretene Oppositionsfraktion nicht über die für den Minderheitenantrag erforderlichen 25 % der Mandate verfügt, unterstützten Abgeordnete der Fraktionen der SPD und der CDU im Rahmen der in ihrer Koalitionsvereinbarung getroffenen Abrede diesen Antrag.

2. Hindernisse und Beeinträchtigungen der Arbeit des Untersuchungsausschusses

Die Zusammenarbeit mit den Organen der Stadt Bremerhaven ist mit dem Begriff „schwierig“ (Mehrheitsbericht, S. 9) nur unzureichend, weil verharmlosend, beschrieben. Die folgende ausführlichere Darstellung zeigt, mit welchen Schwierig-

keiten der Untersuchungsausschuss im Rahmen seiner Informationsgewinnung zu kämpfen hatte.

Mit Schreiben vom 27. Mai 2002 suchte der Ausschuss beim Magistrat um die „Übersendung aller einschlägigen Akten“ nach. Die Abfassung der Aktenanforderung orientierte sich an der Praxis der bisher von der Bremischen Bürgerschaft eingesetzten Untersuchungsausschüsse. Der Oberbürgermeister sah sich dazu außerstande und verlangte zunächst eine Präzisierung der Aktenanforderung. Später bezog sich der Oberbürgermeister zur Begründung seiner ablehnenden Haltung auf eine Stellungnahme des Rechtsamts der Seestadt Bremerhaven. Die ihm zur Verfügung gestellten Akten des Rechnungsprüfungsamtes gab er mit Hinweis auf diese Stellungnahme und die angebliche Zuständigkeit des Stadtverordnetenvorstehers nicht an den Untersuchungsausschuss weiter. Stattdessen schlug er ein „Gespräch“ über den Fortgang des Verfahrens nach Beendigung seines Sommerurlaubes Ende Juli vor (Schreiben vom 28. Juni 2002).

Nach dem ergebnislosen Schriftwechsel mit dem Oberbürgermeister forderte der Untersuchungsausschuss die vollständigen Aktenpläne des Magistrats an, um aus ihnen einschlägige Vorgänge zu ermitteln. Damit hatte sich der Ausschuss im Grunde mehrheitlich auf die Verzögerungstaktik des Oberbürgermeisters eingelassen. Da dieser sich für einen Monat im Sommerurlaub befand, wurden entsprechend auch die vom Untersuchungsausschuss auf diese Weise ermittelten und angeforderten Akten erst mit einigen weiteren Wochen Verzögerung und letztlich erst nach der Intervention des Senats der Freien Hansestadt Bremen ab Mitte August 2002 zur Verfügung gestellt.

Der Senat war vom Untersuchungsausschuss eingeschaltet worden, nachdem Ende Juni der Oberbürgermeister die Herausgabe der einschlägigen Akten verweigert hatte. Mit Schreiben vom 31. Juli 2002 teilte Staatsrat Mäurer in Vertretung des Senators für Justiz und Verfassung die Auffassung des Senats in der Frage der Aktenherausgabe wie folgt mit: Der Begriff der „einschlägigen Akten“ habe bei zurückliegenden Untersuchungsverfahren keine Probleme aufgeworfen. Betroffene Behörden hätten die Akten vorgelegt, die im Sinne des Untersuchungsauftrags und des Beweisbeschlusses beweisheblich waren. Eigene Wertungen der Beweisfrage seien den Behörden dabei versagt. Bei der Interpretation der Begriffe solle immer bedacht werden, dass das parlamentarische Untersuchungsrecht einen hohen Rang hat, der es nahe lege, Zweifelsfragen in aller Regel zu Gunsten des Untersuchungsauftrages zu klären. Im Ergebnis schlug er vor, den Aktenanforderungen der Ausschusses Folge zu leisten. Der Verweigerung des Aktenvorlage seitens der Stadt Bremerhaven war damit jede Grundlage entzogen.

Alle für den Untersuchungsauftrag bedeutsamen Akten der Stadtverwaltung mit Ausnahme derjenigen, die das Vorermittlungsverfahren und die Dienstanweisung betrafen, gingen dem Ausschuss erst sukzessive ab dem 13. August 2002 zu. Von der ersten Aktenanforderung bis zum Eingang der für die Untersuchungen wesentlichen Akten des Magistrats vergingen mithin rund zweieinhalb Monate. Die letzten Akten gingen dem Ausschuss am 25. November 2002, also erst sechs Monate nach der ersten Anforderung, zu.

Die Herausgabe der Akten des Rechnungsprüfungsamtes durch den Stadtverordnetenvorsteher verlief gleichfalls ausgesprochen zögerlich. Auch hier gingen die Akten erst ab Mitte August ein. Es gab zunächst einen Dissens mit dem Stadtverordnetenvorsteher über die Frage, ob der Ausschuss die Akten des Rechnungsprüfungsamtes beim Magistrat anfordern durfte oder ob er sich an den Stadtverordnetenvorsteher hätte wenden müssen. Ferner wurde gleichfalls der Einwand einer nicht hinreichenden Präzisierung der Aktenanforderung erhoben. Im Rahmen der Untersuchung konnte der Ausschuss durch das Gutachten von Prof. Pottschmidt klären, dass die Aktenübersendung über den Oberbürgermeister hätte erfolgen müssen.

Die Arbeit des Ausschusses wurde durch das Verhalten des Magistrats und des Stadtverordnetenvorstehers nicht unerheblich beeinträchtigt. Die für die Untersuchung zentralen Akten des Rechnungsprüfungsamtes lagen zunächst nicht vor. Die für die Prüfung von Behinderungen der Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes einschlägigen Vorgänge waren nur aus Sekundär-Material zu erschließen. Von der dargestellten Verzögerung waren die Beweisbeschlüsse vom 5. August 2002, insbesondere der zentrale Beweisbeschluss IV (Konflikte hinsichtlich der Unab-

hängigkeit der Rechnungsprüfung), betroffen. Die Beschlüsse hätten bei vollständiger Aktenlage präziser, vollständiger und damit auch zielführender abgefasst werden können. Zudem ergaben sich wegen des großen zeitlichen Abstands der Akteneingänge bei der Auswertung und Vervielfältigung der Akten Überschneidungen, die zu Mehrfachveröffentlichungen und entsprechenden Problemen führten. Im Laufe der ersten Beweisaufnahme-Termine im August 2002 traf dann nach der Intervention des Senats Aktenmaterial in großer Fülle ein, so dass der Eindruck entstand, dass, nachdem zunächst möglicherweise intendiert war, den Ausschuss „auszutrocknen“, nunmehr der Ausschuss mittels einer Taktik des „Zuschüttens“ an einer zügigen und umfassenden Aufklärung gehindert werden sollte.

Jenseits dieses Eindrucks der Oppositionsfraktion im Ausschuss bleibt festzuhalten, dass das Verhalten des Magistrats und des Stadtverordnetenvorstehers jedenfalls nicht dazu angetan war, die Arbeit des Untersuchungsausschusses zu fördern. Dies ließ Zweifel an der mehrfach bekundeten Bereitschaft des Magistrats der Stadt Bremerhaven, konstruktiv an der Klärung der aufgeworfenen Fragen mitzuwirken, aufkommen und muss im Licht der Aufforderung an die Adresse des Magistrats zu einer parlamentsfreundlichen Grundhaltung, die im Schreiben des Staatsrats Mäurer vom 31. Juli 2002 deutlich formuliert wird, kritisiert werden.

Der Prozess der Beweisgewinnung wurde auch durch Blockierung von Zwangsmitteln beeinträchtigt. Der ehemalige Magistratsdirektor Kleine weigerte sich bei seiner Vernehmung am 30. August 2002 ohne Angabe von Gründen, den Namen einer von ihm als „Informant“ bezeichneten Person zu nennen. Der Untersuchungsausschuss verzichtete aber infolge Stimmgleichheit darauf, beim Amtsgericht die Verhängung einer Ordnungsstrafe gegen Kleine zu beantragen. Aus dem gleichen Grund musste auf Vereidigungen von Zeugen im Rahmen der Vernehmungen zum Beweisthema „Vertragsentwurf“ verzichtet werden, obwohl der damit verbundene Druck die Bereitschaft zu wahrheitsgemäßen Aussagen hätte erhöhen können.

III. Ergänzende Feststellungen und Bewertungen

Den Feststellungen des Mehrheitsberichts hinsichtlich dessen Ziff. 1 („Grundlagen“) kann uneingeschränkt zugestimmt werden.

Notwendige Korrekturen und Ergänzungen ergeben sich indessen hinsichtlich der Bewertung der Punkte „Aussetzung der Beförderung des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamtes“ (Ziff. 2. im Mehrheitsbericht), „Vertragsentwürfe vom 19. und 20. September 2000“ (Ziff. 3 im Mehrheitsbericht), „Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamt und Amtshilfe im Rahmen der Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft“ (Ziff. 4 im Mehrheitsbericht) und „Aufsichtstätigkeit durch die Freie Hansestadt Bremen“ (Ziff. 6 im Mehrheitsbericht). Zusätzlich wird mit diesem Sondervotum ein eigenes Kapitel zur Rolle des Stadtverordnetenvorstehers Beneken vorgelegt, das in dem Mehrheitsbericht fehlende Feststellungen und eine entsprechende Bewertung enthält. Schließlich werden im Hinblick auf Konsequenzen und Empfehlungen weitere Vorschläge formuliert sowie eine eigenständige zusammenfassende Gesamtbewertung des Untersuchungsergebnisses abgegeben.

1. Disziplinarisches Vorermittlungsverfahren statt Beförderung

Dem Amtsleiter des Rechnungsprüfungsamtes war bei seiner Einstellung eine Beförderung nach Besoldungsgruppe A 15 in Aussicht gestellt worden. Bereits kurz nach Aufnahme seiner Tätigkeit wurde deutlich, dass die Prüftätigkeit unter seiner Leitung einen anderen Charakter bekam als die von seinem Amtsvorgänger zu verantwortende. Es kam bald zu massiven Beschwerden über Prüfungen, auch aus den Reihen des Magistrats. Das Rechnungsprüfungsamt hatte z. B. Zuwendungen an Magistratsmitglieder wie Ersatz für Erwerbsausfälle oder Fahrtkosten einer Überprüfung unterzogen. Im Magistrat herrschte nach Angaben des Zeugen Teiser die Haltung vor, der Amtsleiter dürfe nicht „zur Belohnung“ auch noch befördert werden, vielmehr „müsse der Mann weg“ (Protokolle, S. 20703 ff.). Vor diesem – hier plakativ beleuchteten – Hintergrund erhalten die Feststellungen zum Ablauf der disziplinarischen Vorermittlungen ihre eigentliche Bedeutung. Im Hinblick darauf werden im Folgenden die wesentlichen Gesichts-

punkte der Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses einer eigenen Bewertung unterzogen.

a) Einleitung der Vorermittlungen

Es ist zu betonen, dass die Einleitung der Vorermittlungen erfolgte, ohne dass eine angekündigte Stellungnahme des Verfahrensbevollmächtigten des Betroffenen abgewartet wurde. Es sind keine durchgreifenden Gründe seitens des Magistrats erkennbar, die einem Abwarten der schriftlichen Stellungnahme entgegenstünden hätten. An den Grund, warum eine von dem Verfahrensbevollmächtigten des Amtsleiters angekündigte schriftliche Stellungnahme nicht abgewartet wurde, konnte sich Bürgermeister Niederquell nicht erinnern (Protokolle, S. 20118/4). Spätere Gesprächstermine seien unter anderem wegen Zeitnot und der von dem Verfahrensbevollmächtigten zu verantwortenden unangenehmen Begleitumstände nicht mehr durchgeführt worden. Die anwaltlichen Schreiben seien „unflätig“, wenn nicht gar „unverschämt“ gewesen (Protokolle, S. 20118/ 5 f.).

Der hier geübte Verzicht auf eine Anhörung des Betroffenen steht im Widerspruch zu der sonst auch in Bremerhaven geübten Praxis. Der ehemalige Magistratsdirektor Kleine hat in seiner Aussage im Rahmen der öffentlichen Beweisaufnahme bekundet, Vorgespräche seien in diesem Zusammenhang eigentlich üblich (Protokolle, S. 20409/10). Hierdurch könne ein Vorwurf im Einzelfall von vornherein ausgeräumt werden, so dass es keiner Vorermittlungen mehr bedürfe (Protokolle, S. 20409/1).

b) Aussetzung der Vorermittlungen

Zu bemerken ist, dass entgegen der Ansicht des Magistrats (vgl. Aussage Gissel-Baden, Protokolle, S. 20413/4) die Aussetzung der Vorermittlungen zugunsten eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nicht zwingend ist. Zwar muss ein förmliches Disziplinarverfahren ausgesetzt werden, wenn ein Strafverfahren eingeleitet wird. Dies gilt aber nicht für nichtförmliche disziplinarische Vorermittlungen, mit denen wir es vorliegend zu tun haben; diese bleiben auch bei Einleitung eines Strafverfahrens zulässig (vgl. Claussen/Janzen, Bundesdisziplinarordnung, 8. Aufl., Rz. 4, 9 zu § 17 m. w. N.) und hätten hier zwecks beschleunigter Abwicklung fortgesetzt werden können und müssen.

Zumindest nach Einstellung des Strafverfahrens hätten die Vorermittlungen unverzüglich und mit dem Ziel ihres baldigen Abschlusses wieder aufgenommen werden müssen. Auch dies ist jedoch unterblieben. Oberbürgermeister Schulz hat in der öffentlichen Beweisaufnahme bekundet, man habe nach Einstellung des Strafverfahrens die Vorermittlungen zunächst noch nicht fortgesetzt, da seiner Auffassung nach das Bußgeldverfahren noch lief (Protokolle, S. 20327/4). Dies war aber tatsächlich nicht der Fall, denn ein Verfahren wegen Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit gab es nicht. Zwar hat die Stadt Bremerhaven mit Schreiben vom 27. Juli 2000 den Landesbeauftragten für den Datenschutz gebeten, möglichst kurzfristig mitzuteilen, ob in dem Verhalten des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamtes eine datenschutzrechtliche Ordnungswidrigkeit gesehen werden könne (Bd. 219, S. 10). Dies ändert aber nichts an dem Umstand, dass es ein förmliches Verfahren zur Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit nicht gab und auch insofern ein Aussetzungsgrund für die Vorermittlungen nicht vorhanden war. Zuletzt hat, nachdem zuvor der Vorgang bei dem unzuständigen Landesbeauftragten für den Datenschutz sechs Monate ohne Ergebnis bearbeitet worden war, der Senatskommissar für den Datenschutz geprüft, ob ein solches einzuleiten sei. Der zuständige Mitarbeiter ist aber zu dem Ergebnis gekommen, dass es dafür keine Grundlage gab (Protokolle, S. 20510/7). Er hat im Rahmen der Beweisaufnahme erklärt, der Kern der Sache sei „eigentlich nicht ein Datenrechtsverstoß“, sondern es drehe sich vor allem „um dienstrechtliche Dinge (Protokolle, S. 20511/1).

Die Frage einer möglichen Ordnungswidrigkeit stand demnach zwar im Raum, dies war aber für die disziplinarischen Vorermittlungen völlig unbeachtlich, weil es eben kein entsprechendes Verfahren gab (Aussage Sauerwald, Protokolle, S. 20510/10). Wird unterstellt, dass sich Oberbürgermeister Schulz darüber im Irrtum befand, so unternahm er jedenfalls nichts, um diesen – für die Verzögerung des Beförderungsverfahrens wesentlichen – Umstand aufzuklären.

Im Übrigen hätte die Frage einer möglicherweise vorliegenden Ordnungswidrigkeit schon im Herbst 1999 geklärt werden können. Der Referent beim Landesbeauftragten für den Datenschutz, Stief, war vom Magistrat mit Schreiben vom 5. August 1999, unterzeichnet von dem damaligen Magistratsdirektor Kleine, kontaktiert worden. Nach Angaben des Zeugen Stief habe es sich dabei um eine Rechtsauskunftsfrage ohne die Aufforderung an den Landesbeauftragten zu einem Tätigwerden gehandelt (Protokolle, S. 20509/5). Er habe dann mit Schreiben vom 2. September 1999 auf die vorrangige eigene Prüfständigkeit des Magistrats hinsichtlich des geschilderten Verhaltens hingewiesen. Sein ausdrückliches Angebot, bei der konkreten Klärung behilflich zu sein, sei von dem Magistrat – bis zum Schreiben vom 27. Juli 2000 – nicht wahrgenommen worden; Nachfragen habe es keine mehr gegeben (Protokolle, S. 20509/5; 20509/ 8 f.; 20510/1).

c) Ablauf der Vorermittlungen

Höchst kritikwürdig ist der Ablauf des Vorermittlungsverfahrens noch in weiterer Hinsicht. So mussten sich von Beginn an Zweifel daran ergeben, ob der vorgesehene Vorermittlungsführer aufgrund seiner bevorstehenden Berufung nach Berlin zeitlich überhaupt in der Lage sein würde, diese Aufgabe sachgerecht auszuführen. Dr. Dopatka hat im Rahmen der öffentlichen Beweisaufnahme bekundet, er habe beim Magistrat nachgefragt, ob er angesichts dieser Umstände Vorermittlungsführer bleiben solle; dies sei bejaht worden (Protokolle, S. 20701/6). Insofern ist seitens des Magistrats in Kenntnis der möglichen zeitlichen Komplikationen an der Person des Vorermittlungsführers festgehalten worden.

Darüber hinaus war die personelle Auswahl auch wegen möglicherweise mangelnder Neutralität bedenklich. Dr. Dopatka hatte in der Vergangenheit als Verfahrensbevollmächtigter die Arbeiterwohlfahrt (AWO) im Rahmen einer Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes vertreten. An der Schlussbesprechung nahmen sowohl Dr. Dopatka als auch der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes teil. In dem wegen dieser Angelegenheit durchgeführten Ermittlungsverfahren sagte der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes aus, die Gesprächsführung seitens der AWO sei hauptsächlich durch Dr. Dopatka erfolgt (Bd. 87, S. 188). Bezogen auf die Forderung des Rechnungsprüfungsamtes nach der Einschaltung der Ermittlungsbehörden habe Dr. Dopatka erklärt, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes deshalb Schaden nehmen werde, was er als Drohung gegen seine Person empfunden habe. Daraus folgt, dass wegen des offensichtlichen Interessenkonflikts ein Verzicht auf die Berufung Dr. Dopatkas zum Vorermittlungsführer geboten gewesen wäre. Der Magistrat hielt nach der in der Beweisaufnahme mitgeteilten Einschätzung des Zeugen Dr. Dopatka seine Rolle im Prüfungsfall „AWO-Kindergarten“ aber nicht für bedeutsam (Protokolle, S. 20701/7).

Auch der weitere Verlauf des Vorermittlungsverfahrens gibt Anlass zu grundsätzlicher Kritik. Im Regelfall veranlasst der Dienstvorgesetzte die zur Aufklärung des Sachverhaltes erforderlichen Ermittlungen, wenn Tatsachen bekannt werden, die den Verdacht eines Dienstvergehens begründen. Dementsprechend ergibt sich, dass der Dienstvorgesetzte vor einer Aufnahme der disziplinarischen Vorermittlungen zu prüfen hat, ob der Anfangsverdacht eines Dienstvergehens vorliegt. Diese Prüfung hat Oberbürgermeister Schulz als Dienstvorgesetzter im Hinblick auf die Ausweitung der disziplinarischen Vorermittlungen nicht vorgenommen; dies hat er in seiner Vernehmung eingeräumt (Protokolle, S. 20327/2). Auch die Frage, ob möglicherweise nur ausscheidende Bagatellverfehlungen vorlagen, wäre hier zu klären gewesen. Da höchst zweifelhaft ist, ob bei einigen vom Stadtverordnetenvorsteher in das Vorermittlungsverfahren eingebrachten Sachverhalten – hier unter anderem: Anträge zur Erstattung von Telefonkosten sowie zur Übertragung von Resturlaub – überhaupt der Anfangsverdacht eines Dienstvergehens vorlag, hat der Oberbürgermeister dazu beigetragen, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes möglicherweise ungerechtfertigt mit disziplinarischen Vorermittlungen überzogen wurde.

Es stellt sich auch die Frage, ob nicht der Oberbürgermeister als Dienstvorgesetzter hätte einschätzen können müssen, inwieweit die vom Stadtverordnetenvorsteher behaupteten Loyalitätsverletzungen überhaupt den Anfangsverdacht eines Dienstvergehens begründen konnten. Angesichts der angespannten Situation zwischen Magistrat und Rechnungsprüfungsamt erscheint die Erklärung des Oberbürgermeisters, der in seiner Vernehmung ausgesagt hat, er habe die Vor-

würfe insgesamt im Vorermittlungsverfahren aufklären lassen wollen und deshalb alles ungeprüft weitergegeben (Protokolle, S. 20327/2), als unbefriedigend, denn die inhaltliche und zeitliche Verknüpfung mit dem Beförderungsverfahren vor dem Hintergrund der bestehenden Konflikte hätte zu einer eingehenderen Prüfung durch ihn gedrängt. Die Umstände, dass das Vorermittlungsverfahren bereits eingeleitet war, als der Oberbürgermeister Schulz am 1. Dezember 1999 sein Amt antrat und er im November 2000 nach eigenen Angaben erstmals förmlich damit befasst war (Protokolle, S. 20326/8), hätten es nahe gelegt, sich dann mit der Angelegenheit besonders sorgfältig auseinander zu setzen, ehe über die Ausweitung des Verfahrens entschieden wurde. Die Erklärungen des Oberbürgermeisters für sein Verhalten haben deshalb nicht überzeugt.

Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Unklar ist geblieben, weshalb zwischen der Beendigung des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens und der Einsetzung des ersten Vorermittlungsführers fast ein halbes Jahr verging. Wie erwähnt hat das zur Erklärung angeführte Bußgeldverfahren überhaupt nicht existiert, es gab insofern kein verfahrensrechtliches Hindernis für die zügige Weiterführung. Spätestens hier wäre der Magistrat zur Beschleunigung des Verfahrens verpflichtet gewesen. Dies ist nicht geschehen.

Die dann fast ein weiteres halbes Jahr währende Untätigkeit Dr. Dopatkas hat den Magistrat auch nicht zum Handeln veranlasst. Ohne den Konflikt um die Beförderung hätte dies möglicherweise als ungewöhnlicher Langmut gewertet werden können. Die Gesamtschau der Vorgänge um den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes lässt es aber als wahrscheinlich erscheinen, dass die Verzögerungen des Vorermittlungsverfahren nicht nur hingenommen worden sind, sondern auf bewusste Unterlassungen seitens der Stadtverwaltung selbst zurückzuführen sind.

Dieser Eindruck wird durch den Umstand erhärtet, dass der Komplex der Aktenbeziehung nach Einstellung des Strafverfahrens bei zügiger Aufklärung vor dem Beförderungstermin Herbst 2000 hätte geklärt und gegebenenfalls zeitnah geahndet sein können. Angesichts der Spruchpraxis in vergleichbaren Fällen wäre voraussichtlich eine Geldbuße ausgesprochen worden (vgl. Zwischenbericht des Vorermittlungsführers, Bd. 274, S. 19). Diese Sanktion hätte einer Beförderung nicht entgegengestanden. Vor diesem Hintergrund erscheint die stattdessen erfolgte Ausweitung der Vorermittlungen durch wenig substantiierte Vorwürfe tatsächlich als willkürliche Maßnahme mit dem Zweck der weiteren Blockierung der Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes.

Disziplinarverfahren sind beschleunigt durchzuführen. Der Beschleunigungsgrundsatz hat Verfassungsrang (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip). Dieser Grundsatz verlangt, dass der Dienstherr alle zumutbaren Maßnahmen ergreift, um mit der gebotenen Schnelligkeit eine behördliche Entscheidung über die dem Beamten vorgeworfenen Taten herbeizuführen. Dies ist auch ein Gebot der Fürsorge und des Schutzes des Dienstherrn für seine Beamten. Der Beamte hat einen Anspruch, dass ihn sein Dienstherr vor ungerechtfertigten Anschuldigungen in Schutz nimmt, weshalb im Raume stehende Vorwürfe rasch zu klären sind. Diese Grundsätze hat der Oberbürgermeister als Dienstherr im vorliegenden Fall gröblich verletzt.

d) Einflussnahme auf die Dauer des Strafverfahrens

Die Dauer der Aussetzung der disziplinarischen Vorermittlungen war wesentlich durch die Länge des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bedingt. Dessen Dauer ist durch Sachgründe nicht ausreichend erklärbar. Im November 1999 waren die Ermittlungen abgeschlossen, im Folgenden wurde nur noch ein Zeuge vernommen, dessen Aussage aber in der Sache nichts Neues erbrachte. Das Verfahren war zu diesem Zeitpunkt einstellungsreif. Der zuständige Staatsanwalt Haar hat in seiner Aussage selbst bekundet, man hätte das Verfahren hier einstellen können (Protokolle, S. 20308/5; 20308/7). Nach den Gründen befragt, warum dies nicht erfolgt sei, hat er sinngemäß ausgesagt, dass die Vertreter der Ortspolizeibehörde in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen mit der Staatsanwaltschaft auf die Fortsetzung des Verfahrens gedrängt hätten (Protokolle, S. 20308/8). Auf Grund dieses Widerstands gegen eine Einstellung habe er mögli-

cherweise besonders gründlich geprüft (Protokolle, S. 20309/4), d. h. noch nicht eingestellt.

Die Dauer des Verfahrens ist durch sonst übliche Umstände und bei allen Verfahren vorkommende Beeinträchtigungen nicht ausreichend zu erklären. Eine achtmonatige Ermittlungspause wie vorliegend ist nach Angaben der Leiterin der Generalstaatsanwaltschaft kein üblicher Vorgang, dies sei auch nicht in Ordnung gewesen (Protokolle, S. 20314/2). Auch ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand hinzuweisen, dass für Ermittlungen im Hinblick auf einen Verstoß gegen § 353 b StGB gemäß Abs. 4 dieser Vorschrift eine Ermächtigung der obersten Dienstbehörde erforderlich ist. Die Verwaltungsvorschriften für die Staatsanwaltschaft, die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV), normieren dieses Erfordernis entsprechend in Nr. 212. Die Ermächtigung wäre folglich schon zu Beginn des Ermittlungsverfahrens über die Generalstaatsanwaltschaft einzuholen gewesen. Der Grund für die Verzögerung bei der Einholung der Ermächtigung ist dem Ausschuss nicht deutlich geworden. Staatsanwalt Haar konnte sich auf Nachfrage an keinen Grund dafür erinnern (Protokolle, S. 20308/4).

Die Verzögerungen haben demnach nach grüner Überzeugung zumindest teilweise ihre Ursache in der Einflussnahme durch die Ortspolizeibehörde auf das Verfahren. Deren Vertreter wollten nach der oben wiedergegebenen Aussage des Zeugen Haar eine Einstellung des Verfahrens nicht ohne weiteres akzeptieren. Der Zeuge Haar bekundete, dass die Polizei in Bremerhaven Erkenntnisse habe, die sich in den Akten nicht wiederfänden; es sei „unwahrscheinlich, welche Querbindungen es dort gebe“. So gebe es „irgendwelche Gesprächskreise..., wo Erkenntnisse weitergetragen werden“ (Protokolle, S. 20310/5). So wurde der Zeuge Haas nicht von der Kriminalpolizei ermittelt. Stattdessen wurde dieser Zeuge von dem damaligen Leiter der Abteilung Ausländerwesen, Recht, nachträglich zur Kripo geschickt (Protokolle, S. 20315/3). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht übertrieben, den Einfluss der Ortspolizeibehörde als zumindest mitursächlich für den Ablauf, d. h. konkret die Verzögerung der Einstellung des Ermittlungsverfahrens, zu werten. Staatsanwalt Haar bekundete vor dem Ausschuss, um sich gerade nicht dem Vorwurf einseitiger Ermittlungen auszusetzen, habe er hier besonders gründlich in jede Richtung geprüft (Protokolle, S. 20309/4). Er hat jedoch eingeräumt, das Verfahren sei bereits im November 1999 einstellungsreif gewesen (Protokolle, S. 20308/6 f.).

Die Überlastung des aus Bremen abgeordneten Dezernenten der Staatsanwaltschaft mag die Verzögerung noch befördert haben. Es gab aber letztlich keine überzeugenden Gründe dafür, dass er nicht trotzdem – dem strafprozessualen Beschleunigungsgebot folgend – das Verfahren hätte zügig abschließen können; denn Ermittlungshandlungen fanden nach dem November 1999 bis auf die Vernehmung des Zeugen Haas nicht mehr statt. Seine spezielle Bedeutung gewinnt dieser Umstand vor dem Hintergrund, dass Strafverfahren gegen Beamte nach Angaben des ehemaligen Ltd. Oberstaatsanwalts Frischmuth ohnehin beschleunigt durchgeführt werden sollen, weil dahinter immer auch die Frage von anstehenden Beförderungen stehe (Protokolle, S. 20712/3).

2. Das Vertragspapier als „Erpressung im untechnischen Sinne“

Die diesbezüglichen Tatsachenfeststellungen des Mehrheitsberichts sind nicht zu beanstanden. Dies gilt allerdings in keiner Weise für die daraus abgeleiteten Bewertungen des ermittelten Sachverhalts. Zwar wird auch im Mehrheitsbericht der Versuch einer unzulässigen Einflussnahme festgestellt, aber offen gelassen, ob diese nicht möglicherweise gerechtfertigt war. In subjektiver Hinsicht sei eine Absicht der Einflussnahme nicht festzustellen. Aufgrund der unstreitigen Tatsachenfeststellungen des Untersuchungsausschusses lassen sich aber auch in subjektiver Hinsicht Verantwortlichkeiten für die in keiner Weise zu rechtfertigenden Vorgänge benennen. Im Ergebnis ist objektiv und subjektiv eine unzulässige, weil rechtswidrige, Einflussnahme auf den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes seitens der Organe der Stadt Bremerhaven gegeben. Die Verantwortung für den überarbeiteten Vertragsentwurf trägt nach eigenem Bekunden der Stadtverordnetenvorsteher Beneken. Der zweite Entwurf enthält zwar modifizierte Passagen, unterscheidet sich im Kern aber nicht von dem ersten. Hinsichtlich des ersten Entwurfs gibt es Anzeichen – wenn auch keinen direkten Beweis – dafür, dass dieser ebenfalls von dem Stadtverordnetenvorsteher stammt.

a) Zur strafrechtlichen Würdigung

Die strafrechtliche Wertung der Vorgänge um den Vertragsentwurf durch die Staatsanwaltschaft Bremen ist für die Beurteilung deren Rechtswidrigkeit nicht maßgebend. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die Unzulässigkeit einer Einflussnahme nicht nur aus Verletzung eines Straftatbestands ergeben kann. Ebenso kann sich diese aus anderen rechtlichen Gesichtspunkten ergeben.

Abgesehen davon macht sich der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen die Einschätzung der Staatsanwaltschaft Bremen nicht zu eigen; und zwar aus mehreren Gründen: Der ermittelnde Staatsanwalt hat zur Begründung seiner Einstellungsentscheidung angeführt, er habe im Rahmen seiner eigenen Auslegung des Vertragstextes sich nicht vorstellen können, dass der Text so gemeint war, wie er dort stehe; man müsse das nicht so wörtlich auslegen (Protokolle, S. 20711/1). Von Herrn Schulz könne er sich einfach nicht vorstellen, dass er versuchen wollte, Herrn Mattern zu irgendwelchem rechtswidrigen oder gesetzeswidrigen Verhalten zu veranlassen (Protokolle, S. 20710/9). Auf eine derart von subjektiven Momenten geprägte rechtliche Würdigung des Vertragstextes kann sich der Ausschuss nach Ansicht des grünen Vertreters jedenfalls nicht stützen.

Weiterhin ist zu hinterfragen, warum nicht gegen die mutmaßlichen Hintermänner des Vertragsentwurfs ermittelt wurde. Dies wäre die zwangsläufige Folge der Feststellung gewesen, dass der Vorsitzende der SPD-Fraktion Rosche nach Ansicht der Staatsanwaltschaft selbst allenfalls als vorsatzloses Werkzeug im Sinne der strafrechtlichen Prüfung bezeichnet werden könne. Die Frage der mittelbaren Täterschaft weiterer Personen wäre dann zwangsläufig zu untersuchen gewesen. Die naheliegende Vernehmung des Stadtverordnetenvorstehers zur Frage der Urhebererschaft des Vertragstextes habe er sich unter Berufung auf rechtliche Gründe erspart, weil er der Presse entnommen habe, dass dieser bestritten habe, der Verfasser zu sein, erklärte der Zeuge Frischmuth – wenig überzeugend – zur Begründung (Protokolle, S. 20710/8). Schließlich erscheint auch die Begründung zweifelhaft, mit der das Vorliegen eines Bestechungsversuchs verneint wurde. In der Einstellungsverfügung heißt es dazu, eine Bestechung sei auch deswegen ausgeschlossen, weil dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes kein Vorteil versprochen worden sei, denn auf die Beförderung habe er ja einen Anspruch gehabt (Bd. 43, S. 109). Wie der Ausschuss der Entscheidung des Verwaltungsgerichts entnommen hat, lag ein solcher Anspruch aber gerade nicht vor (Bd. 265). Dass es auf die Beförderung keinen Anspruch gab, haben auch die in der Beweisaufnahme befragten Vertreter des Magistrats immer wieder hervorgehoben, so dass nicht nachvollziehbar ist, warum dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes für den Fall seiner Zustimmung zu den Bestimmungen des Vertragsentwurfes kein Vorteil in Form der Beförderung versprochen worden sein soll. Dies brachte auch der Bund der Steuerzahler Niedersachsen u. Bremen e.V. in einer Gegenvorstellung zum Ausdruck (Bd. 47, S. 117 ff.).

Schließlich hat der zuständige Oberstaatsanwalt Frischmuth in seiner Vernehmung bekundet, dass er von dem Verteidiger des Herrn Rosche gebeten worden war, wegen einer bevorstehenden Wahl eine mögliche Einstellungsentscheidung möglichst rasch zu treffen (Protokolle, S. 20710/4). Wegen dieses Drucks habe er das Verfahren zeitlich so gestaltet, dass es einen Tag vor diesem Wahltermin eingestellt wurde; er sei deshalb für die Vernehmung Matterns extra nach Bremerhaven gefahren (Protokolle, S. 20712/2). Dieser ungewöhnliche Ablauf des Ermittlungsverfahrens, das insgesamt nicht einmal einen Monat gedauert hat, mutet angesichts der oben festgestellten Verschleppung des Ermittlungsverfahrens gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes befremdlich an.

Es kann – und muss in einem Untersuchungsausschuss – aber darauf verzichtet werden, eine eigene strafrechtliche Würdigung der Vorgänge um den Vertragsentwurf vorzunehmen. Deren Unzulässigkeit ergibt sich schon aus der Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze sowie der gesetzlich und satzungsmäßig verbürgten Unabhängigkeit der kommunalen Rechnungsprüfung.

b) Zum möglichen Vorliegen eines Rechtsirrtums

Die Vorgänge um dem Vertragsentwurf stellen objektiv den Versuch einer die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung beeinträchtigenden unzulässigen Einflussnahme dar.

Dies musste auch den für den Inhalt verantwortlichen Personen bewusst sein. Der Ausschuss ist in seinen Feststellungen nicht darauf beschränkt, als Beleg für entsprechendes Wissen und Wollen der Beteiligten nur eindeutige Bekenntnisse zu verwerten. Diese hat es erwartungsgemäß nicht gegeben. Vielmehr ist versucht worden, auch durch sich widersprechende Angaben die persönliche Verantwortung für den ursprünglichen Text zu verneinen. Aber auch die subjektive Seite eines Sachverhalts ist dem Indizienbeweis zugänglich. Beweisanzeichen für das Vorliegen einer auch subjektiv als unzulässig erkennbaren und erkannten Einflussnahme liegen hier in mehrfacher Hinsicht vor. Ausgehend von dem Vergleichsmaßstab einer verständigen, neutralen Person wäre bei gehöriger Gedankenanstrengung für die Beteiligten zu erkennen gewesen, dass durch das Papier die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung erheblich eingeschränkt wurde und es sich dabei nicht nur um ein „Gentlemen's Agreement“ handelte.

So ist die Einschätzung aller an den Vorgängen um das Vertragspapier unbeteiligten Zeugen diejenige gewesen, dass es sich um einen durch nichts zu rechtfertigenden Vorgang gehandelt habe. Der Präsident des Rechnungshofes Spielhoff formulierte zumindest, dass in dem Vertragstext Sachen enthalten seien, die sich einfach nicht gehörten; dieser Fall, mit dem die „Schlammgrenze erreicht“ worden sei (Protokolle, S. 20608/6), sei eigentlich ein Fall für die Kommunalaufsicht gewesen (ebenda). Sein Referent Kipka hielt die Vorgänge um den Vertragsentwurf für ein Musterbeispiel für Mobbing, mit dem man den Amtsleiter habe loswerden wollen (Protokolle, S. 20610/2). Der Referatsleiter beim Senator für Finanzen Kahnert ging von einer rechtswidrigen Verknüpfung von Beförderung und Disziplinarverfahren aus (Protokolle, S. 20503/1) und bewertete die insgesamt unzulässige Einflussnahme mittels des Vertragsentwurfs als „Bestechung im untechnischen Sinne“ (Protokolle, S. 20503/9). Dass diese Zeugen über wesentlich bessere Erkenntnismöglichkeiten verfügt haben als die Veranlasser, Verfasser oder Bearbeiter des Vertragsentwurfs, lässt sich nicht erkennen.

Keineswegs war auch die weite Auffassung des Stadtverordnetenvorstehers hinsichtlich seiner Vorgesetzeneigenschaft unumstritten. Schon der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes hat immer wieder unter Zugrundelegung einer Rechtsauffassung, die letztlich durch das Gutachten des Sachverständigen Prof. Pottschmidt bestätigt wurde, auf die Weisungsfreiheit seiner Prüftätigkeit hingewiesen. Diese Auffassung vertrat zunächst auch der zuständige Mitarbeiter des Rechnungshofes Kipka (Protokolle, S. 20204/5). Es gab also hinreichend Anlass, die Wahrung der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung stets im Auge zu behalten. Darüber hat sich der Stadtverordnetenvorsteher hinweggesetzt, weil es ihm auf die Einflussnahme ankam. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die öffentliche Ankündigung des Stadtverordnetenvorstehers Benekens im Rahmen der Auseinandersetzung um die Prüfung „AWO-Kindergarten“, er wolle zukünftig Einfluss nehmen und das Rechnungsprüfungsamt sinngemäß an die „kurze Leine“ nehmen (Bd. 59 II, S. 225). Auch wenn dies möglicherweise kein wörtliches Zitat war, so ist doch die Absicht, Einfluss auf die Prüftätigkeit zu nehmen, ohne weiteres zu erkennen.

c) Zur Frage des Verfassers des ersten Entwurfs

Hinsichtlich der Person des Verfassers des ursprünglichen Entwurfs gibt es einige Indizien für die Urheberschaft des Stadtverordnetenvorstehers Beneken, ohne dass diese allerdings sich zu einem Beweis verdichten lassen. Schon der äußere Ablauf lässt auf seine zentrale Rolle und seine Autorenschaft hinsichtlich des Vertragsentwurfs schließen. Andernfalls ist kaum zu erklären, warum das Gespräch in den Räumen des Stadtverordnetenvorstehers stattfand, während dieser sich in einem angrenzenden Raum aufhielt. Die Angaben der Zeugen, dies habe sich mehr oder weniger zufällig ergeben, erscheinen wenig plausibel. In die gleiche Richtung weist der Umstand, dass die Verhandlungsführer nach Ende des Gesprächs direkt zum Stadtverordnetenvorsteher gingen und dort berichteten sowie über eine Überarbeitung mit ihm verhandelten. Es erscheint schlechterdings nicht vorstellbar, dass der Stadtverordnetenvorsteher sich spontan zur Überarbeitung eines ihm bis dahin völlig unbekanntem, relativ umfangreichen Vertragstextes mit zahlreichen umstrittenen Fragen bereit erklärt haben will. Vielmehr legt dieser Ablauf nahe, dass ihm zumindest der Text schon vorher bekannt war, wenn er ihn nicht selbst verfasst hat. Ansonsten hätte es näher gelegen, etwa einen Juristen wie den ehemaligen Rechtsamtsleiter Freitag, der zu dieser Zeit ehrenamtlich

die Geschäfte der SPD-Fraktion besorgte, mit einer Überarbeitung zu beauftragen.

Vom Ablauf her erscheint auch naheliegend, dass die Skizze des Magistratsdirektors Kleine erst durch den Umweg über den Stadtverordnetenvorsteher teilweisen Eingang in das Papier gefunden hat. Dafür spricht zunächst, dass die Angaben des SPD-Fraktionsvorsitzenden Rosche und des Magistratsdirektors zur Metamorphose der Skizze hin zum Vertragsentwurf nicht zutreffen können, es sei denn, der beauftragte Bote käme als Verfasser des Vertragsentwurfs in Frage. Der Ausschuss hat leider keine erfolversprechenden Möglichkeiten mehr gesehen, den genauen Ablauf der Wandlung der Skizze zum fertigen Vertragsentwurf noch aufzuklären.

Es ergibt sich zusätzlich aus dem Inhalt der Papiere, dass Verfasser und Überarbeiter wahrscheinlich ein und dieselbe Person sind. Der Stadtverordnetenvorsteher war die einzige Person, die sich zum Inhalt des Vertragsentwurfs vom 19. September 2000 öffentlich bekannt hat. Im Rahmen seiner Vernehmung trug er vor, er könne sich mit diesem Vertragsentwurf anfreunden, ein „gewisses Faible dafür gewinnen“ (Protokolle, S. 20807/10). Hinsichtlich der Formulierung „künftiges Wohlverhalten“ bestand der Stadtverordnetenvorsteher in der Besprechung mit Rosche und Bödeker auf der Beibehaltung des ursprünglichen Vertragstextes (Protokolle, S. 21002/8). Außerdem enthält der Entwurf vom 19. September 2000 in der Frage der Vorgesetzeneigenschaft eine Aussage, die so nur von Beneken getragen wurde. Der damalige Magistratsdirektor Kleine hat ausgesagt, zur Vorgesetzeneigenschaft habe er etwas in seiner Skizze formuliert, was seiner eigenen Position, es gehe nur um eine eingeschränkte Vorgesetzeneigenschaft des Stadtverordnetenvorstehers, entsprochen habe (Protokolle, S. 20612/1). In dem Vertragsentwurf vom 19. September 2000 findet sich diese Einschränkung hingegen nicht. Stattdessen enthält der Vertragsentwurf eine Formulierung der Vorgesetzeneigenschaft („2. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes erkennt an, dass der Stadtverordnetenvorsteher Vorgesetzter des Leiter des Rechnungsprüfungsamtes ist, der ihm dienstliche Weisungen erteilen kann.“), die so nur von dem Stadtverordnetenvorsteher Beneken vertreten wurde (Bd.2 I, S.24). Im Gespräch mit dem Amtsleiter Mattern muss der in Punkt 2 des ersten Vertragsentwurfs festgehaltenen uneingeschränkten Vorgesetzeneigenschaft widersprochen worden sein. Einen entsprechenden Änderungswunsch im Sinne einer Einschränkung hat der Stadtverordnetenvorsteher im Rahmen der Überarbeitung erst auf Wunsch des Herrn Bödeker hineinformuliert („... Das Weisungsrecht erstreckt sich auf organisatorische Bereiche, insbesondere die laufenden Verwaltungsgeschäfte. Die materiellrechtliche Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes bleibt gewahrt.“). Dies legt nahe, dass der Stadtverordnetenvorsteher für die weitergehende Fassung des Punktes: Vorgesetzeneigenschaft im Entwurf vom 19. September 2000 verantwortlich zeichnete, denn der ehemalige Magistratsdirektor Kleine hatte eine andere Überzeugung, und der SPD-Fraktionsvorsitzende hatte diesbezüglich keinerlei Vorstellungen.

d) Zur Verantwortung von Oberbürgermeister Schulz

Es liegt nahe, dass an einem zum Zwecke einer wirklichen Schlichtung anberaumten Gespräch auch der Oberbürgermeister als Dienstvorgesetzter oder der Magistratsdirektor sowie der Stadtverordnetenvorsteher hätten teilnehmen müssen. Die Konflikte umfassten im Wesentlichen verwaltungsinterne Probleme und keine politischen Angelegenheiten. Es war Aufgabe des Oberbürgermeisters in seiner Funktion als Dienstvorgesetzter des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes, Lösungen für einen ungestörten Dienstbetrieb zu finden.

Wie weit der Oberbürgermeister Verantwortung für Inhalt und Formulierung der Vertragsentwürfe trägt, konnte konkret nicht ermittelt werden. Der Zeuge Teiser hat ausgesagt, im Koalitionsausschuss sei klar gewesen, dass der Oberbürgermeister das Papier kenne. Darauf allein lassen sich aber Feststellungen des Ausschusses nicht stützen, auch wenn die Vorstellung eines uninformierten Oberbürgermeisters bereits für sich abwegig erscheint. Die Angaben des Zeugen Teiser werden aber durch die Tatsache untermauert, dass Konfliktlösungen Gegenstand vorhergehender, im Ergebnis an der Ablehnung des Betroffenen gescheiterter Gespräche des Oberbürgermeisters mit dem Verfahrensbevollmächtigten des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes waren (vgl. die diesbezüglichen Angaben in 20616/6; 20617/2).

3. Zensur der Kontakte zwischen Rechnungsprüfungsamt und Ermittlungsbehörden

Auch hier gilt: Die Tatsachenfeststellungen des Mehrheitsberichts sind im Wesentlichen nicht zu bemängeln. Es ergeben sich aber im Rahmen der Bewertung andere Schlussfolgerungen, vor allem im Hinblick auf die subjektive Seite.

a) Unterlassene Unterrichtung über Verdachtsfälle im Zusammenhang mit der Haushaltsführung der Gewerblichen Lehranstalten (GLA)

Die Nichtweiterleitung der Informationen über erhebliche Unregelmäßigkeiten in der Haushaltsführung der GLA an das Rechnungsprüfungsamt ist nicht auf bloße Nachlässigkeit zurückzuführen. Der in diesem Fall ermittelnde Kripo-Beamte Schulz gab Mitte 1997 die Anregung, das Rechnungsprüfungsamt in die Ermittlungen einzubeziehen. Er sei damals außerstande gewesen, alle Unregelmäßigkeiten in der Haushaltsführung bis ins Detail zu ermitteln. Als er dann zu einem späteren Zeitpunkt mit dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes zusammenkam, habe er nachgefragt, ob denn schon etwas bei diesem angekommen sei. Er sei überrascht gewesen, dass dies nicht der Fall gewesen sei (Protokolle, S. 21210/8).

Der grüne Vertreter im Untersuchungsausschuss sieht in Anbetracht der Angaben des Kriminalbeamten Schulz, des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes und der Prüferin Finger über den tatsächlichen Ablauf keine Anhaltspunkte dafür, dass die Nichtinformation auf bloße Nachlässigkeit zurückzuführen war. Dies ist zwar eine theoretische Möglichkeit, entspricht aber nicht der Lebenswirklichkeit. Immerhin hatte die Kriminalpolizei den Magistrat ausdrücklich gebeten, das Rechnungsprüfungsamt einzubeziehen, was nicht erfolgte. Selbst ohne entsprechende Absicht ist die unterbliebene Information als schuldhafte Pflichtverletzung zu werten, durch die eine zeitnahe Prüfung behindert wurde. Dadurch entstand der Stadt ein weitergehender Schaden.

b) Nichtweiterleitung von Stellungnahmen an die Kriminalpolizei

Anlass zur Kritik gibt das Verhalten des Oberbürgermeisters im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen unbekannt wegen der unerlaubten Weitergabe eines Prüfberichtes über die Zuwendungen an freie Träger. In diesem Fall lag ein konkretes Amtshilfeersuchen der Kriminalpolizei, die von der Staatsanwaltschaft beauftragt war, vor. Der Oberbürgermeister hätte die Stellungnahmen des Rechnungsprüfungsamtes zum Auskunftersuchen der Polizei weiterleiten müssen. Anderenfalls wird § 161 StPO verletzt, wonach die Staatsanwaltschaft sowie die Kriminalpolizei als Hilfsbehörde der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren direkt bei allen Behörden und Ämtern Auskünfte verlangen können. Diese Vorschrift eröffnet den Strafverfolgungsbehörden den Zugriff auf grundsätzlich alle gesetzlich nicht besonders geschützten Informationen, die als Beweismittel von Bedeutung sein könnten. Danach kann die Staatsanwaltschaft von allen öffentlichen Behörden Auskunft verlangen. Diese sind zur Auskunft verpflichtet. Das Auskunftersuchen ist unmittelbar an die Behörde zu richten. Falls die Behörde Bedenken hat, bleibt es ihr überlassen, die Entscheidung der obersten Dienstbehörde herbeizuführen. Soweit die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen nicht selbst vornimmt, kann sie diese durch die Polizei vornehmen lassen. Das oben Gesagte gilt auch für diesen Fall mit der Modifikation, dass das Auskunftsverlangen in diesem Fall nicht verpflichtend ist. Der in der Kommentierung sehr weit gefasste Behördenbegriff umfasst auch das Rechnungsprüfungsamt. Das Auskunftsverlangen gemäß § 161 StPO ist nicht zu verwechseln mit der förmlichen Vernehmung als Zeuge; es stellt eine formlose Vorform der letztgenannten dar (Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO, 45. Aufl., Rz. 2 zu § 161.) Eine Aussagegenehmigung ist folglich für das Auskunftsverlangen im Gegensatz zur Vernehmung eines Beamten als Zeugen nicht erforderlich.

Die Nichtweiterleitung der Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamtes stellt indessen keine unzulässige Einflussnahme des Magistrates auf das Rechnungsprüfungsamt dar, vielmehr wurden die Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft behindert. Allerdings kann die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes dadurch auf eine indirekte Weise betroffen sein, denn durch die Nichtweiterleitung ist die Ermittlung des „Lecks“ in der Verwaltung vereitelt worden. Der ermittelnde Kriminalbeamte Eicke erklärte im Rahmen seiner Vernehmung, er halte es für denkbar, dass der Täter aufgrund der Zeitverzögerung nicht mehr

habe ermittelt werden können, da nicht mehr festgestellt werden konnte, wo der Bericht kopiert worden sei (Protokolle, S. 21211/6). Eine erfolgreiche Aufklärung hätte ähnliche Vorkommnisse zu Lasten der Prüftätigkeit und zugunsten einzelner Verbände (siehe dazu die Feststellungen im Prüfbericht Bd. 60 III, S. 63) in der Zukunft möglicherweise verhindert.

c) Anhalten eines Akteneinsichtsgesuchs

Mit der Nichtweiterleitung des hinsichtlich des Ermittlungsverfahrens gegen ein Unternehmen der Elektrobranche beantragten Akteneinsichtsgesuches des Rechnungsprüfungsamtes an die Staatsanwaltschaft hat der Oberbürgermeister die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes verletzt. Das Rechnungsprüfungsamt führt in dem Gesuch aus, es verspreche sich damit auch Informationen darüber, inwieweit geltende Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung verletzt worden seien (Bd. 58 I, S. 4), was unstreitig zu den Aufgaben der Rechnungsprüfung gehört. Vor diesem Hintergrund hätte der Oberbürgermeister das Akteneinsichtsgesuch – auch zum Zeitpunkt noch nicht abgeschlossener Ermittlungen – an die Staatsanwaltschaft weiterleiten müssen. Die Entscheidung, ob, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise Informationen eingeholt werden, fällt als Bestandteil der Prüftätigkeit in die alleinige Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsamtes. Hier geht es insbesondere um eine Frage der Ausgestaltung der Prüfung, die dem Bereich der Weisungsfreiheit angehört. Es obliegt nicht dem Oberbürgermeister zu entscheiden, in welchem Verfahrensstadium polizeilicher Ermittlungen dem Rechnungsprüfungsamt Akteneinsicht gewährt wird. Über die Gewährung von Akteneinsicht hat die Staatsanwaltschaft in eigener Verantwortung unter Würdigung des vorgetragenen berechtigten Interesses zu entscheiden.

d) Kontrolle der Kommunikation zwischen Rechnungsprüfungsamt und Strafverfolgungsbehörden

Die Kontakte zwischen Ermittlungsbehörden im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren haben den in der Strafprozessordnung normierten Regeln zu folgen, wie oben unter b) bereits dargestellt wurde. Insofern geht der Versuch einer persönlichen Rechtfertigung seitens des Stadtverordnetenvorstehers Beneken in seiner Vernehmung an der Sache vorbei. Dieser hatte bekundet, bei seiner Intervention gegenüber dem Leiter der Ortpolizeibehörde sei es ihm lediglich darum gegangen, das Vorhandensein einer Aussagegenehmigung zu überprüfen (Protokolle, S. 21210/4). Abgesehen davon, dass der Stadtverordnetenvorsteher für die Erteilung von Aussagegenehmigungen für Mitarbeiter des Prüfungsamtes nicht zuständig ist, verkennt er auch den wesentlichen Umstand, dass für Auskunftsverlangen der Strafverfolgungsbehörden eine solche nicht erforderlich ist. Die Behauptung des Stadtverordnetenvorstehers, es sei ihm allein um die Klärung gegangen, ob in einem bestimmten Fall eine Aussagegenehmigung vorgelegen habe, sehen Bündnis 90/Die Grünen schon durch den eindeutigen Wortlaut des Textes des Schreibens als widerlegt an. Dort heißt es ausdrücklich, dass zukünftig alle Anfragen der Polizei über ihn gestellt werden sollten (Bd. 131, S. 5).

Auch die von Oberbürgermeister Schulz im Rahmen seiner Vernehmung geäußerte und verteidigte Auffassung, die Kommunikation mit den Ermittlungsbehörden sei insgesamt über ihn selbst abzuwickeln (Protokolle, S. 21207/3), erweist sich in diesem Licht als irrig.

Es ist deshalb in dem oben gesteckten Rahmen von unzulässigen Einflussnahmen respektive entsprechenden Versuchen auf die Kommunikation zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und den Strafverfolgungsbehörden auszugehen. Fraglich könnte allenfalls noch sein, ob dem Stadtverordnetenvorsteher und dem Oberbürgermeister das entsprechende Unrechtsbewusstsein möglicherweise gefehlt hat. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass dem Oberbürgermeister als ehemaligem Strafrichter am Amtsgericht Bremerhaven die Rechtslage hätte bekannt sein können. Auch der Stadtverordnetenvorsteher hätte, unabhängig von der Frage seiner Vorgesetzeneigenschaft, wissen können, dass er in die – speziellen gesetzlichen Regeln folgende – Kommunikation im Rahmen der Strafverfolgung nicht ohne weiteres eingreifen darf. Dem Leiter der Ortpolizeibehörde war dies jedenfalls geläufig. Im Rahmen seiner Vernehmung hat er diese Regeln dergestalt beschrieben, dass bei Einbindung der Polizei in ein

Ermittlungsverfahren der direkte Wege von dort zu den Zeugen gegeben sei (Protokolle, S. 21211/2); Vorgesetzte seien dann nicht einzubeziehen (Protokolle, S. 21212/1). Er hat auch dem Stadtverordneten in seinem Antwortschreiben auch einen entsprechenden Hinweis gegeben: „... soweit nicht gesetzliche Regelungen eine andere Verfahrensweise vorschreiben“ (Bd. 131, S. 18).

4. Die Sonderrolle des Stadtverordnetenvorstehers Benekens

Deutlich zeichnet sich im Rahmen der Beweiserhebung die zentrale Rolle des Stadtverordnetenvorstehers in den Konflikten rund um die Rechnungsprüfung in Bremerhaven ab. Weitere Beispiele unzulässiger Einmischung in Prüfungstätigkeit und Amtsführung über die Eingriffe in die Kommunikation mit den Strafverfolgungsbehörden und die Vorgänge um das Vertragspapier hinaus lassen sich darstellen.

a) Störungen des Kontakts zur Stadtverordnetenversammlung

Im Mehrheitsbericht werden die Beschwerden des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes über Verzögerungen der Behandlung von Prüfberichten durch den Magistrat beschrieben und bewertet. Keine ausdrückliche Würdigung findet dort allerdings die Rolle des Stadtverordnetenvorstehers in diesem Zusammenhang.

Mit Schreiben vom 21. Juli 2000 (Bd. 62, S. 54), vom 10. August 2000 (Bd. 2 II, S. 86) und vom 12. September 2000 (Bd. 56 II, S. 7) bat der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes den Stadtverordnetenvorsteher, die Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses gemäß § 5 Abs. 2 RPO über Prüfungsbehinderungen zu unterrichten. Die Behinderungsanzeigen betrafen die Prüfung einer Nebentätigkeit eines Verwaltungsangestellten, eine fehlende Stellungnahme zur disziplinarrechtlichen Bewertung eines Vorganges sowie die unterbliebene Unterrichtung des Rechnungsprüfungsamtes über die bisherigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Anti-Korruption“. Weiter habe der Stadtverordnetenvorsteher auch ein Schreiben des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes zur Änderung der Rechnungsprüfungsordnung (Bd. 2 I, S. 163) nicht an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss weitergeleitet. Zu einem späteren Zeitpunkt hat der Stadtverordnetenvorsteher dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes ausdrücklich untersagt, sich mit einem Schreiben vom 29. Januar 2001 (Bd. 2 I, S. 283) an die Stadtverordneten zu wenden oder sie in anderer Weise von dem Inhalt zu unterrichten (Bd. 2 I, S. 287). In diesem Schreiben wollte der Leiter darauf aufmerksam machen, dass aufgrund verschiedener Eingriffe des Stadtverordnetenvorstehers eine ungestörte Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes nicht mehr sichergestellt sei.

Streit gab es auch in der Frage der rechtzeitigen Zuleitung von Prüfberichten an die Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sagte im Rahmen der Beweisaufnahme vor dem Untersuchungsausschuss aus, dass der Stadtverordnetenvorsteher über einen Zeitraum von rund eineinhalb Jahren hinweg Prüfberichte nicht an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet habe (Protokolle, S. 20728/1). Erst anlässlich der ersten Sitzung des neuen Rechnungsprüfungsausschusses, die im Februar 2001 stattfand, seien dann Berichte aus dem Jahre 1998 weitergeleitet worden (ebenda).

Diese Eingriffe waren rechtswidrig. Der Stadtverordnetenvorsteher stellt ein Bindeglied zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und der Stadtverordnetenversammlung bzw. den von ihr eingesetzten Ausschüssen dar. Er ist verpflichtet, Berichte und Schreiben des Rechnungsprüfungsamtes der Stadtverordnetenversammlung sowie deren Ausschüssen zu übersenden. Deren Nichtweiterleitung stellt deshalb eine unzulässige Einflussnahme auf die Rechnungsprüfung dar. Eine Anweisung gegenüber dem Rechnungsprüfungsamtsleiter dergestalt, sich nicht an die Stadtverordneten zu wenden, durfte er ebenfalls nicht aussprechen (so Prof. Pottschmidt, Protokolle, S. 21106/4). Eine solche Anweisung war außerdem dazu geeignet, den Amtsleiter gegenüber den ihm nachgeordneten Mitarbeitern zu diskreditieren, weil sie eine unzulässige und unangebrachte Reglementierung beinhaltete, die nicht ohne Auswirkungen auf die Motivation und die Loyalität der Mitarbeiter gegenüber dem Amtsleiter geblieben sein dürfte.

b) Zugriffe auf einzelne Prüfer und Einmischung in Prüfungsvorgänge

Am 22. März 2002 führte der Stadtverordnetenvorsteher Beneken ein Telefonat mit dem Prüfer Mertin. Darin ging es zunächst um die Frage der Herausgabe von Prüfungsunterlagen. Im weiteren Verlauf erklärte Beneken nach Angaben des Zeugen Mertin, er sei die ständigen Anwürfe aus dem Rechnungsprüfungsamt leid und werde die Angelegenheit einem Dritten übergeben und einen Rechtsanwalt einschalten. Die Sache habe Folgen für den Verfasser. Folgen für sich könne er vermeiden, wenn er erklären würde, dass die Anschuldigungen nicht von ihm, sondern vom Amtsleiter kämen (Aussage Mertins im Vorermittlungsverfahren, Bd. 6, S. 87). Der Prüfer legte über den Inhalt des Gesprächs einen Vermerk an, weil er Repressalien fürchtete (Bd. 6, S. 88). Der Stadtverordnetenvorsteher sagte im Rahmen der Vorermittlungen dazu aus, er habe zwar gegenüber dem Prüfer gesagt, es könne „Ärger“ geben, bestritt aber, angeboten zu haben, diese Folgen vermeiden zu können, falls er den Amtsleiter als Verfasser angebe (Bd. 6 a, Bl. 3). Der Prüfer Mertin erklärte in seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuss, er sei schockiert gewesen und habe sich unter Druck gesetzt gefühlt (Protokolle, S. 20813/6).

Wenige Tage später, am 8. April 2002, bat der Stadtverordnetenvorsteher Beneken den Prüfer Mertin in sein Büro. Beneken kritisierte den Prüfer wegen des „frehen“ Tons eines Schreibens und fragte, ob er dazu genötigt worden sei. Er versuchte ferner herauszubekommen, wer der Verfasser der Stellungnahme sei (Vermerk Mertin, Bd. 58 II, S. 10). Des Weiteren verwickelte er den Prüfer in eine Diskussion über die Prüfung des Zentralkrankenhauses Reinkenheide. In dem gleichen Gespräch äußerte der Stadtverordnetenvorsteher seine Verwunderung darüber, dass der Prüfer in einem Ermittlungsverfahren als sachverständiger Zeuge eingebunden sei, ohne dass er darüber informiert worden sei (dazu siehe auch oben unter 3. d).

Einige Wochen später, am 14. Juni 2002, betrat Stadtverordnetenvorsteher Beneken das Büro des Prüfers Mertin. Unter Hinweis auf seine Vorgesetzten-eigenschaft und sein damit verbundenes Akteneinsichtsrecht fragte er nach dem Stand der Prüfungen bezüglich des Zentralkrankenhauses Reinkenheide und bat um Einsicht in die Prüfungsakten (Vermerk Mertin, Bd. 58 II, S. 9). Auf die Vorlage der Akten verzichtete er allerdings, als der Prüfer ihm erklärte, es gebe in der Sache nichts Neues.

Bei den geschilderten Vorgängen handelt es sich um gezielte Eingriffe des Stadtverordnetenvorstehers in die Unabhängigkeit der Prüftätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes. Der Stadtverordnetenvorsteher hat kein Überwachungsrecht bezüglich einzelner Prüfungen und nicht das Recht, Berichte von Prüfungsamtsmitarbeitern anzufordern, wie der Sachverständige in seinem Gutachten ausgeführt (S. 39) und in seinen mündlichen Ausführungen bekräftigt hat (Protokolle, S. 21105/2; 21105/5). Die entsprechenden Aktivitäten sind auch nicht durch Rechtsirrtum entschuldigt, denn diese wären auch unzulässig gewesen, wenn er auf eine eingeschränkte Vorgesetzten-eigenschaft, wie in der Stellungnahme des Rechnungshofes zugestanden, vertraut hätte. Dass Beneken dabei direkten Zugriff auf einzelne Prüfungsvorgänge und die entsprechend eingesetzten Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes am Amtsleiter vorbei nahm, muss als weiterer Verstoß gegen die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung gewertet werden. Besonders bedrohlich für die Arbeitsatmosphäre im Rechnungsprüfungsamt erscheint an dieser Stelle der Versuch, einen Mitarbeiter gezielt gegen seinen Amtsleiter in Position zu bringen.

5. Einflussnahme durch Organe des Landes

Den Sachverhaltsfeststellungen des Mehrberichts ist insoweit nichts hinzuzufügen. Eine unzulässige Einflussnahme auf die Unabhängigkeit und Amtsführung des Rechnungsprüfungsamtes durch Organe des Landes ist vom Untersuchungsausschuss im Ergebnis nicht festgestellt worden. Hinsichtlich der Bewertungen soll aber noch Folgendes angemerkt werden:

Der Vertragsentwurf war dem Senat zumindest aufgrund der Presseveröffentlichungen bekannt; trotzdem wurden keine näheren Informationen angefordert. Der für öffentliches Dienstrecht zuständige Referatsleiter beim Senator für Finan-

zen hat auf Befragen ausgesagt, er sei nicht tätig geworden, weil sich nach seinen Informationen nicht eindeutig ergeben habe, wer den Vertragsentwurf verfasst habe (Protokolle, S. 20106/4). Wenn nicht klar war, wer den Vertragsentwurf vom 19. September 2000 erstellt hatte, hätte der Senat auf jeden Fall von seinem Informationsrecht gemäß § 65 der Verfassung der Stadt Bremerhaven Gebrauch machen und versuchen müssen, die Angelegenheit mit den Repräsentanten der Stadt zu klären. Letztlich hat der Senat die Kommunalaufsicht nicht ausgeübt. Eine frühzeitige Intervention des Senats hätte den Konflikt entschärfen können.

Soweit der Rechnungshof den Stadtverordnetenvorsteher in Kenntnis seiner Unzuständigkeit bei der Erarbeitung der Dienstanweisung unterstützt hat, geschah dies möglicherweise in der Absicht, die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes wahren zu wollen. Aus dem Gutachten von Prof. Pottschmidt ergibt sich zweifelsfrei, dass dieser Versuch nicht gelungen ist. Entsprechend verhält es sich mit der Beratung hinsichtlich der Frage der Vorgesetzteneigenschaft. Hier hat der Rechnungshof trotz einer ursprünglich anderen Position die von der Stadt Bremerhaven vertretene fehlerhafte Auffassung übernommen und dazu beigetragen, diese gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt durchzusetzen (vgl. die Angaben Kipkas über den Ablauf der diesbezüglichen Verhandlungen mit Magistrat und Stadtverordnetenvorstehen, Protokolle, S. 20205/1 ff.). Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes wurde in die Diskussion ausdrücklich nicht einbezogen.

IV. Gesamtbewertung

Aus der Gesamtschau der zustimmungsfähigen Teile des Mehrheitsvotums, der Kritik an dessen Unzulänglichkeiten sowie der vorstehend formulierten Ergänzungen ergibt sich die folgende Gesamtbewertung hinsichtlich der Frage unzulässiger Einflussnahmen auf die Rechnungsprüfung in Bremerhaven:

1. Die Ermittlungen des Untersuchungsausschusses haben Aufschluss über die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Bremerhaven gegeben. Es steht danach fest, dass nicht der Stadtverordnetenvorsteher, sondern die Stadtverordnetenversammlung insgesamt Vorgesetzte des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes ist. Das Rechnungsprüfungsamt ist gegenüber Magistrat und Stadtverordnetenversammlung unabhängig. Hinsichtlich der Auswahl des Prüfungsgegenstandes, der Arbeitsplanung, der Wahl des Prüfungszeitpunktes, des Prüfungskonzepts, der Prüfungsintensität sowie der Ergebnisfeststellung und dessen Bewertung ist es nicht weisungsgebunden. Damit ist die Bedeutung einer unabhängigen kommunalen Rechnungsprüfung für die Kontrolle des lokalen Verwaltungshandelns klargestellt. In diesem Licht sind zahlreiche Verstöße festgestellt worden.
2. Aufgrund der getroffenen Feststellungen besteht der Verdacht, dass der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes die Ausländerakte seiner früheren Lebenspartnerin und die Unterhaltsvorschussakte ihres minderjährigen Kindes aus privaten Gründen hat anfordern lassen. Der Anfangsverdacht für das Vorliegen eines Dienstvergehens war somit begründet und die Einleitung disziplinarrechtlicher Vorermittlungen gerechtfertigt, die eine Beförderung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes zum 1. Oktober 1999 blockierten. Zu bemerken ist allerdings, dass bei zügiger Bearbeitung die Sache bei erwiesenem Dienstvergehen wahrscheinlich mit einer Geldbuße erledigt gewesen wäre und eine Beförderung zum 1. Oktober 2000 möglich gewesen wäre.

Der Verlauf des disziplinarischen Vorermittlungsverfahrens ist hingegen durch unzulässige Einflussnahmen geprägt. Schon die Aussetzung der Vorermittlungen zugunsten des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens war jedenfalls nicht zwingend. Auf das Strafverfahren wurde seitens der Ortspolizeibehörde Einfluss genommen. Eine Mitursächlichkeit für die objektiv nicht notwendige lange Dauer des letztlich ergebnislosen Ermittlungsverfahrens kann nicht ausgeschlossen werden. Dies hatte wesentlichen Einfluss auf die unverhältnismäßig lange Dauer der disziplinarischen Vorermittlungen, die bis zum heutigen Tag nicht abgeschlossen sind.

Auch der weitere zeitliche Ablauf und die Auswahl des ersten Vorermittlungsführers lassen Einflussnahmen erkennen. So vergingen nach der Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen den Leiter des Rechnungs-

prüfungsamtes bis zur Bestellung des ersten Vorermittlungsführers rund sechs Monate. Darüber hinaus zeichnete sich zum Zeitpunkt seiner Bestellung bereits ab, dass in Kürze eine Berufung nach Berlin anstand und somit ein zügiger Abschluss des Vorermittlungsverfahrens nicht mehr sichergestellt werden konnte. Dies alles verstößt gegen das im Disziplinarverfahren geltende Beschleunigungsgebot. Zudem wurde durch die Bestellung des ersten Vorermittlungsführers im Hinblick auf dessen mögliche Befangenheit sehenden Auges eine verfahrensrechtliche Hürde aufgerichtet.

Weiter hat der Oberbürgermeister als Dienstvorgesetzter die im Einzelnen vom Stadtverordnetenvorsteher vorgebrachten Vorwürfe gegen den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes nicht darauf überprüft, ob sie geeignet waren, den Anfangsverdacht eines Dienstvergehens überhaupt zu begründen. Angesichts der Vielzahl und des fragwürdigen Inhalts der vom Stadtverordnetenvorsteher erhobenen Vorwürfe hätte der Oberbürgermeister seine eigenen Kompetenzen als Dienstvorgesetzter wahrnehmen müssen. Dieses Verhalten stellt eine Einflussnahme auf die unabhängige Prüfungstätigkeit und die Amtsführung des Rechnungsprüfungsamtes dar.

3. Bei den Vorgängen um den Vertragsentwurf handelt es sich unabhängig von der Frage der genauen rechtlichen Einordnung des Vertragsinhalts zweifelsfrei um eine unzulässige Einflussnahme. Für die objektive Seite hat das auch das Mehrheitsvotum bestätigt. Die Verknüpfung des Verzichts auf Rechte, des Disziplinarverfahrens und der Beförderung war zumindest sittenwidrig. Verantwortung dafür tragen die an dem Vorgang beteiligten Organe der Stadt Bremerhaven in unterschiedlichem Maße. Spätestens mit der Überarbeitung des Vertragsentwurfes, die der Stadtverordnetenvorsteher Beneken mit den Fraktionsvorsitzenden Rosche und Bödeker diskutierte, und dem Versand des Textes, hat der Stadtverordnetenvorsteher sich dessen Inhalt zu eigen gemacht.
4. Indem der Oberbürgermeister das Gesuch des Rechnungsprüfungsamtes auf Einsichtnahme in die Akten eines laufenden Ermittlungsverfahrens nicht weitergeleitet hat, hat er gegen die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes verstoßen. Die Frage, ob, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise das Rechnungsprüfungsamt Informationen einholt, fällt als Bestandteil der Prüftätigkeit in dessen alleinige Zuständigkeit, weil die Frage der Ausgestaltung der Prüfung keinen Weisungen unterliegt. Auch das Vorenthalten von Informationen über mögliche Verdachtsfälle von Betrug und Untreue im Fall Gewerbliche Lehranstalten verstieß gegen § 9 Abs. 2 Nr. 2 RPO und war demnach unzulässig. Schließlich hatte sich in an den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes adressierte Auskunftsverlangen der Strafverfolgungsbehörden gemäß § 161 StPO weder der Oberbürgermeister als Dienstvorgesetzter noch der Stadtverordnetenvorsteher einzumischen.
5. Es konnte festgestellt werden, dass der Stadtverordnetenvorsteher Beneken das Rechnungsprüfungsamt insgesamt seinem Verantwortungsbereich mittels der ungerechtfertigterweise angemaßten Stellung eines Vorgesetzten unterordnen wollte. Hierzu bediente er sich auch der vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss beschlossenen Dienstanweisung vom 31. Januar 2001, die in zentralen Punkten rechtswidrig und damit unbeachtlich ist. Die wiederholten Aufforderungen an die Adresse des Oberbürgermeisters, das disziplinarrechtliche Vorermittlungsverfahren auszuweiten, waren von der Vorstellung des Stadtverordnetenvorstehers geprägt, Vorgesetztenfunktion ausüben zu können. Auch unabhängig von der Frage seiner Vorgesetzten-eigenschaft hat er Eingriffe in laufende Prüfungen und somit in die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung vorgenommen, die sogar dem rechtmäßigen Vorgesetzten rechtlich verwehrt gewesen wären.

Der Stadtverordnetenvorsteher stellt das Bindeglied zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und der Stadtverordnetenversammlung bzw. den von ihr beauftragten Ausschüssen dar. Er darf den Kontakt des Rechnungsprüfungsamtes zur Stadtverordnetenversammlung nicht unterbinden und ist verpflichtet, Berichte und Schreiben des Rechnungsprüfungsamtes der Stadtverordnetenversammlung sowie den von ihr beauftragten Ausschüssen zuzuleiten. Gegen diese Pflicht hat der Stadtverordnetenvorsteher wiederholt und ohne sachlich nachvollziehbare bzw. rechtfertigende Gründe verstoßen.

6. Dem Rechnungsprüfungsamt hätte die grundsätzliche Möglichkeit eingeräumt werden müssen, im Rahmen seiner Prüftätigkeit Einsicht in Personalakten zu nehmen. Die vom Magistrat vertretene Position, wonach das Personal- und Organisationsamt an Stelle des Rechnungsprüfungsamtes die Entscheidung über prüfungsrelevante Teile der Akten trifft, berührt die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung unmittelbar. Gleiches gilt, wenn zuvor die Einwilligung der Betroffenen einzuholen wäre. Die vom Magistrat vertretene Auffassung und das damit begründete Verhalten stellen somit Verstöße gegen die Unabhängigkeit der Prüfungstätigkeit dar.
7. Das Verhalten des Senats der Freien Hansestadt Bremen als Kommunalaufsicht stellt zwar keine aktive und unmittelbare Einflussnahme dar. Allerdings hat das Land die Kommunalaufsicht nicht hinreichend ausgeübt. Angesichts der Brisanz des dem Senat spätestens seit seiner Veröffentlichung bekannten Inhalts des Vertragsentwurfes vom 19. September 2000 hätte sich dieser als Kommunalaufsicht informieren und gegebenenfalls einschalten müssen. Dazu wäre er auch befugt gewesen, auch wenn keine landesgesetzlich geregelten Aufsichtsbefugnisse existieren.

Der Rechnungshof, der in dieser Sache unzuständig war, hat sich in seinem konstruktiv motivierten Bestreben, Lösungen für den Konflikt zwischen den Organen der Stadt Bremerhaven zu finden, dazu bewegen lassen, die Vorstellung des Stadtverordnetenvorstehers über dessen Vorgesetzteneigenschaft zu unterstützen, ohne damit aber die Grenze zu einer unzulässigen Einflussnahme überschritten zu haben.

V. Konsequenzen und Empfehlungen

Es besteht diesbezüglich teilweise Übereinstimmung mit dem Mehrheitsbericht. Unsere Zustimmung gilt ausdrücklich für die Bedeutung der Feststellungen des Sachverständigen Prof. Pottschmidt für die Neuregelung der rechtlichen Beziehungen zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und den Organen der Stadt Bremerhaven. Auch wird die Auffassung geteilt, dass eine Regelung des Einsichtsrechts in Personalakten getroffen werden muss.

Darüber hinaus sollte auch eine Regelung der Veröffentlichung von Prüfberichten erfolgen. Zurzeit wird der Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes für die jeweilige Prüfung nicht veröffentlicht. Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Transparenz öffentlicher Mittelverwendung erscheint eine Regelung hinsichtlich der Öffentlichkeit der Schlussberichte angezeigt, wie es in mehreren Bundesländern – z. B. in Niedersachsen – auch für die kommunale Rechnungsprüfung gesetzlich vorgesehen ist. Diese Notwendigkeit wird auch durch den Konflikt in dem Fall „AWO-Kindergarten“ deutlich. Die fehlende Öffentlichkeit hat dort zu der misslichen Lage geführt, dass die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes seitens des zuständigen Stadtrats und des Stadtverordnetenvorstehers Beneken öffentlich als rechtswidrig und grob fahrlässig kritisiert wurde (siehe die Presseberichte in Bd. 59 II, S. 225 ff.), während es dem Amtsleiter aus dienstrechtlichen Gründen verwehrt war, unter Offenlegung des Prüfberichts dieser Kritik entgegenzutreten. Der Amtsleiter hat versucht, der öffentlichen Kritik an der Tätigkeit seines Amtes in Ermangelung anderer Möglichkeiten dadurch entgegenzutreten, dass er seinen Dienstvorgesetzten um Prüfung möglicher rechtlicher Konsequenzen der öffentlichen Angriffe bat, was zu keinem Ergebnis führte. Derartige Situationen, die geeignet sind, die Bewegungsfreiheit und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfer einzuschränken, könnten vermieden werden, wenn die Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven wie diejenige anderer Gemeinden auch veröffentlicht würden.

Hinsichtlich der Kommunalaufsicht ist grundsätzlich dem Votum des Mehrheitsberichts zwar zuzustimmen, wenn dort formuliert wird, es fehle an einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage für die Art der Ausübung der Kommunalaufsicht des Landes Bremen über ihre Stadtgemeinden; ob und in welchem Umfang hier Handlungsbedarf bestehe, entziehe sich einer Beurteilung des Untersuchungsausschusses. Dennoch besteht aus grüner Sicht Anlass für die folgenden Hinweise:

Der Senat hat seine – trotz fehlender eigenständiger landesgesetzlicher Regelungen – bestehenden Möglichkeiten zur Kommunalaufsicht (Art. 147 LV = Rechtsaufsicht; Art 149 LV = Aufgabenteilung in bestimmten Verwaltungszweigen durch Gesetz sowie §§ 64 bis 69 VerfBrhV) im vorliegenden Konfliktfall nicht nur ungenutzt gelassen, sondern ist vielmehr weitgehend untätig geblieben. Diese Untätigkeit stellt aus Sicht der grünen Bürgerschaftsfraktion trotz des grundsätzlich bei der Ausübung der Kommunalaufsicht geltenden Ermessensspielraums der Landesregierung einen Verstoß dar. Jedenfalls hat der von diesem Untersuchungsausschuss untersuchte Fall die Grenzen der im Bundesland Bremen herrschenden Praxis der einvernehmlichen Klärung von Aufsichtsfragen aufgezeigt. Obwohl der Senat spätestens seit der Veröffentlichung des Vertragsentwurfs von den das Rechnungsprüfungsamt betreffenden Vorgängen wusste, hat er nichts unternommen. Weder ließ der Senat z. B. die zentralen Fragen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Prüfungstätigkeit und der Amtsführung verbindlich prüfen, noch wies er den Oberbürgermeister oder den Magistrat an, Beschlüsse und Anordnungen der Stadtverordnetenversammlung zu beanstanden. Die Untätigkeit des Senats hat so zu einer Verschärfung des Konfliktes beigetragen, die dazu führte, dass sich die Konfliktparteien schließlich vor Gericht und einem Untersuchungsausschuss wiederfanden.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) deshalb,

- den Senat aufzufordern, den Ablauf seiner bislang praktizierten Kommunalaufsicht allgemein und exemplarisch darzustellen (Anlässe, Aufsichtsfragen, Rechtsschutz, Angaben zu den an der Prüfung von Einzelfragen Beteiligten, Aufsichtsmittel, Ergebnisse) und dabei den Bedarf an einer landesgesetzlichen Regelung aufzuzeigen;
- den Senat aufzufordern, der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) einen Gesetzentwurf zur Änderung der gemeindlichen Rechnungsprüfung in Bremen vorzulegen, um dadurch die Unabhängigkeit der kommunalen Rechnungsprüfung besser als bisher abzusichern als auch die Transparenz in Bezug auf die Gemeindeprüfung durch die zeitnahe Veröffentlichung der Prüfberichte und die Verwertung der Ergebnisse deutlich zu erhöhen.

Vorgelegt in Bremen, 27. Januar 2003

Manfred Schramm