

HESSISCHER LANDTAG

06, 04, 93

Antrag der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1991

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 13. November 1992 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1991 (Drucks. 13/3097) übermittelt die Landesregierung nach Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

die Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen 1992 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1991

und beantragt, die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1991 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1992

des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1991



Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen 1992 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1991



Abkürzungen

ABM Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

ATG Ausgabetitelgruppe BAT Bundesangestelltentarif Beamtenbesoldungsgesetz BBesG

BesGr Besoldungsgruppe Bundesgesetzblatt BGBI. Bundesfinanzministerium **BMF** Deutsche Industrienorm DIN Datenverarbeitung DV

Einzelpreis EP Einzelplan Epl.

Einnahmetitelgruppe **ETG**

Hektar ha

Hessisches Beamtengesetz **HBG**

Hauptgruppe HGr

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes **HGrG**

und der Länder

(Haushaltsgrundsätzegesetz)

Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung HIBS

HILF Hessisches Institut für Lehrerfortbildung

Haushaltsjahr(e) Hi.

Hessisches Ministerium der Finanzen **HMdF**

Hessische Verfassung HV

Kapitel Kap.

künftig wegfallend kw

Hessische Landeshaushaltsordnung LHO

Landtags-Drucksache LT-Drucksache

Öffentlicher Personen-Nahverkehr ÖPNV

SGB Sozialgesetzbuch Staatsanzeiger StAnz. Tagesordnungspunkt TOP

Textzahl Tz.

Verdingungsordnung für Bauleistungen **VOB** Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB/A

Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe

von Bauleistungen

VVVerwaltungsvorschriften



INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
12.	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	*
1	Einleitung	11 11
2 3	Haushaltsrechnung 1989	11
6	Haushaltsplan 1991	12 12
7	Haushaltsrechnung 1991	14
10 13	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1991	15 28
25	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld . Verpflichtungsermächtigungen	26 37
36 37	Sondervermögen und Rücklagen	37
38	Liegenschaftsvermögen	37
39	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	38 40
42 43	Rechnungsprüfung 1991	40
	BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN	
44	Personalentwicklung allgemein - Entwicklung der Ministerien in organisatorischer und perso-	4.4
	neller Hinsicht von 1970 his 1992	41 47
55	Bestandsaufnahme zur Praxis der Ermittlung des Personalbedarfs in der Landesverwaltung Verstöße gegen Vergabevorschriften bei Zuwendungen des Landes an Kommunen und kommu-	77
61	nale Verbände	50
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
71 -	Organisation und Personalausstattung der Polizeiwerkstätten	<i>C</i> 1
	(Kap. 03 20 bis 03 29)	61
•	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04	
75	Organisation des Hessischen Kultusministeriums	68
70	(Kap. 04 01)	00
. 79	(Kap. 04 46)	70
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06	•
82	Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen der Personalfluktuation in der hessischen	
	Steuerverwaltung (Kap. 06 04)	75
		• • •
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
93	Förderung von Einrichtungen des Fremdenverkehrs	81
	(Kap. 07 02 – 883 72, 883 84, 892 72 und 892 84)	01

	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09	
109	Zuwendungen zur Beseitigung von Windwurfschäden im Privatwald	:
115	(Kap. 09 55)	88
	Einnahmen und Ausgaben aus der staatlichen Verwaltungsjagd einschließlich der Wildschutz- gebiete	k - 3
124	(Kap. 09 62) Einnahmen und Ausgaben aus Anlaß der Bewirtschaftung von Dienst- und Mietwohnungen durch	95
	die Landesforstverwaltung (Kap. 09 63)	103
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17	
29	Steuerverwaltung (Kap. 17 01)	108

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1992

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1991 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1991 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltung können aus den Bemerkungen nicht gezogen werden, weil diese nur einen Ausschnitt der Tätigkeit einer jeweils geprüften Behörde darlegen.

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 15. Dezember 1992.

Haushaltsrechnung 1989

2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1990 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seiner 13. Sitzung am 4. Dezember 1991 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1989 abgeschlossen und dem Haushaltsausschuß für dessen Beschlußfassung empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1989 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 7. Sitzung am gleichen Tage entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 27. Sitzung am 29. Januar 1992 (TOP 9) angenommen.

Haushaltsrechnung 1990

- Die Bemerkungen 1991 vom 7. November 1991 sind dem Landtag und der Landesregierung am 19. Dezember 1991 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 23. März 1992 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 5. Mai 1992 zusammen mit den Bemerkungen 1991 als LT-Drucksache 13/1869 ausgegeben.
 - Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 13. Mai 1992 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 19. August, 16. September und 4. November 1992 erfolgten weitere Beratungen. In seiner 10. Sitzung am 2. Dezember 1992 hat der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung dem Haushaltsausschuß empfohlen, in seiner Beschlußfassung die Entlastung der Landesregierung vorzusehen. In seiner 21. Sitzung am selben Tage hat der Haushaltsausschuß entsprechend dieser Empfehlung beschlossen.
- 4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1990 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 4. Dezember 1991 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1990 vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 10. Sitzung am 22. Januar 1992 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 27. Sitzung am 28. Januar 1992 (TOP 29) angenommen.

DM

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hi. 1990 wurde am 1. Oktober 1991 in der 2. Sitzung des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung behandelt. Dem Haushaltsausschuß wurde vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 - vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1990 -Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 4. Sitzung am 6. November 1991 entsprechend beschlossen. Diese Beschlußempfehlung hat das Plenum in seiner 21. Sitzung am 12. November 1991 (TOP 25) angenommen.

Haushaltsplan 1991

Der Haushaltsplan für das Hi. 1991 wurde mit dem Haushaltsgesetz 1990/91 vom 18. Dezember 1989 und mit den Nachtragshaushaltsgesetzen vom 14. Februar 1990, 26. Juni 1990, 19. Dezember 1990 und 26. Juni 1991 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1991 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1991 betrug im Soll

29 733 496 100 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 4,1 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1990. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3 437 072 000 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1991

Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1991 vom 29. August 1992 dem Landtag mit Schreiben vom 13. November 1992 (LT-Drucksache 13/3097) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

•		17141
Überplanmäßige Ausgaben		1 597 931 611,81
außerplanmäßige Ausgaben		28 533 408,70
Vorgriffe		0,00
Gesamtüberschreitung	*	1 626 485 020,51

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 1 257 615 327,24 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 15 Abs. 7 Satz 1 HG 1990/91) und Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden nach Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 13/3097).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit 22 Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 13 Abs. 1 HG 1990/91 von 10 Mio. DM. Dabei handelt es sich in 20 Fällen um überplanmäßige Ausgaben nach § 20 Abs. 1 Nr. 2a LHO (innerhalb eines Kapitels sind die Ausgaben für Bezüge der Beamten einseitig zugunsten der Ausgaben für Vergütungen der Angestellten deckungsfähig) oder aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen. Die Überschreitung bei Titel 19 03 – 863 15 (Sozialer Wohnungsbau-Baudarlehen) in Höhe von 20 523 000 DM ist durch unvorhergesehene Mittelinanspruchnahme aufgrund rechtsverbindlicher Bewilligungsbescheide begründet; die den Bewilligungsbescheiden zugrunde liegenden jeweiligen Bauprogramme sowie deren voraussichtlicher Mittelabfluß waren im Rahmen früherer Haushaltspläne verabschiedet worden. Ein Nachtragshaushalt war in diesen Fällen nach § 13 Abs. 1 HG 1990/91 nicht erforderlich. Bezüglich der Überschreitung bei Kapitel 04 76 - ATG 77 in Höhe von 14 657 970,83 DM wird auf die folgende Tz. 8 verwiesen.

Stellungnahme der Landesregierung

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. In 13 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 3 760 683,26 DM lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1991). Dabei entfällt ein Betrag von 3 526 970,83 DM allein auf eine Überschreitung bei Kapitel 04 76 – ATG 77 (Unterrichtung und außerschulische Sonderbetreuung von Aussiedlern und Ausländern).

Diese nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe errechnet sich wie folgt:

	DM
Ansatz 1991	3 200 000,00
1991 ausgegeben	21 366 761,27
Mehrausgaben insgesamt	18 166 761,27
Davon	
gedeckt durch Einnahmen bei 0476 – 25101 als überplanmäßige Ausgabe genehmigt	3 508 790,44
Genehmigung vom 6. Februar 1991	5 340 000,00
Genehmigung vom 3. September 1991	5 791 000,00
Gedeckte/genehmigte Mehrausgaben	14 639 790,44
Nicht gedeckte bzw. nicht genehmigte Mehrausgabe	3 526 790,83

Die erst im Rahmen des Haushaltsabschlusses festgestellte Mehrausgabe entstand bei einer Titelgruppe, aus der verschiedene Maßnahmen zur Eingliederung von ausländischen Kindern und Jugendlichen bzw. solchen aus Aussiedlerfamilien in das Schul-, Berufs- und Arbeitsleben finanziert werden. Eines der dort abgerechneten Programme wird von der EG und vom Bund gefördert. Lt. Haushaltsvermerk erhöht sich die Ausgabeermächtigung um die Einnahmen bei Titel 251 01. Das Finanzministerium ging bei Genehmigung der überplanmäßigen Ausgaben von insgesamt 11 131 000 DM nach eigenen Angaben davon aus, daß durch entsprechende Einnahmen bei Titel 251 01 die tatsächliche Mehrausgabe den Betrag von 10 Mio. DM nicht überschreiten würde, so daß die ansonsten nach § 13 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1990/91 vorgeschriebene Einplanung in einen Nachtragshaushalt nicht zu erfolgen brauchte. Daß der zusätzliche Ausgabebedarf des Kultusministeriums über die erwähnte Grenze hinausgehen würde, konnte das Finanzministerium nicht vorhersehen. Das Ausmaß der vom Kultusministerium veranlaßten überplanmäßigen Ausgaben wurde erst nach Abschluß des Haushalts 1991 ersichtlich.

Das Kultusministerium begründet die nicht genehmigten Mehrausgaben mit einer von der EG im November 1991 angekündigten Mittelzuweisung in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM. Mit dem Eingang der Mittel hätte es noch in 1991 gerechnet. Zudem schien die Summe mit dem Ausgabebedarf bis zum Jahresende deckungsgleich.

Die EG-Mittel sind aber erst nach Abschluß des Haushalts im Februar 1992 eingegangen. Bei einer dann vorgenommenen Überprüfung wurden Mehrausgaben von insgesamt 3,53 Mio. DM festgestellt. Nach Auskunft des Kultusministeriums handelt es sich bei einem Teilbetrag von ca. 1,95 Mio. DM um zusätzliche Ausgaben für in 1991 durchgeführte EG-Maßnahmen. Die darüber hinaus angefallenen nicht genehmigten Mehrausgaben seien dadurch entstanden, daß man von falschen Voraussetzungen bei Stellung des zweiten Üpl-Antrags ausgegangen sei. Man habe von dem gesamten Haushaltsansatz bei Kap. 04 76 ATG 77 in Höhe von 3,2 Mio. DM noch 1,58 Mio. DM als verfügbar angesehen, obwohl man auch diese Mittel

Zu Tz. 8

Bedingt durch die steigende Zahl der Aussiedler mußte das Seiteneinsteigerprogramm nicht nur fortgeführt, sondern auf 240 BAT-Verträge ausgeweitet werden. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß in einem so nicht vorhersehbaren Ausmaß vermehrt Kinder aus Ländern des ehemaligen Ostblocks (z.B. Polen, Rumänien, Bulgarien, ehemalige UDSSR) mit unterschiedlichen Muttersprachen unterrichtlich betreut werden mußten, um die erforderliche Eingliederung in Regelklassen der öffentlichen Schulen zu ermöglichen. Diese überraschende Entwicklung konnte im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 1990/91 noch nicht berücksichtigt werden

Im Hinblick auf die schwer einzuschätzende weitere Entwicklung des Zuzugs wurde zunächst eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe des voraussichtlichen Bedarfs für das restliche Schuljahr 1990/91 bewilligt. Gegen Ende des Schuljahres zeichnete sich ab, daß der Zuzug nicht nur unvermindert anhielt, sondern sich verstärkte, so daß zu Beginn des Schuljahres 1991/92 die Bewilligung einer weiteren überplanmäßigen Ausgabe im September unumgänglich wurde. Bei der Berechnung der Antragssumme (5.791.000 DM) wurde ein Betrag in Höhe von 1.575.868,42 DM bereits ausgegebener Mittel versehentlich nicht berücksichtigt.

Von den insgesamt nicht genehmigten Mehrausgaben in Höhe von 3.526.790,83 DM entfällt der Restbetrag auf Ausgaben für Eingliederungslehrgänge in die Berufs- und Arbeitswelt (E.B.A.). Diese Ausgaben wurden in der Erwartung geleistet, daß eine korrespondierende Zuweisung der EG noch im Jahr 1991 eingehen würde. Eine entsprechende Ankündigung über einen Betrag von rd. 3,3 Mio. DM erfolgte letztmalig am 4. November 1991. Entgegen dieser Ankündigung ging dieser Betrag aber nicht mehr im Rechnungsjahr 1991 ein.

Für diesen Fall des verspäteten Zahlungseingangs bestand für die Landesregierung im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum 4. Nachtrag zum Doppelhaushalt 1990/91 keine Veranlassung, Vorsorge zu treffen, da nach dem Finanzierungsmodus des E.B.A.-Programms mit einem rechtzeitigen Eingang der Gelder gerechnet werden konnte. Aus dem gleichen Grund wurde auch davon abgesehen, einen weiteren Antrag auf Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe zu stellen, zumal — wie bereits erwähnt — letztmals am 4. November 1991 die Mittel angekündigt wurden. Die Mittel wurden auch rechtzeitig von der EG zugeteilt. Die Weiterverteilung über die zuständige Bundesverwaltung erfolgte jedoch verspätet.

Ab dem Haushaltsjahr 1994 soll die E.B.A.-Maß-

bereits für andere Maßnahmen gebunden hatte. Insoweit habe man um diesen Betrag zu niedrige Üpl-Ausgaben beantragt.

Der Rechnungshof stellt hierzu fest:

Es ergaben sich bei Kap. 04 76 ATG 77 nach Abzug der korrespondierenden Einnahmen bei Titel 04 76 – 251 01 im Hi. 1991 Mehrausgaben in Höhe von rd. 14,6 Mio. DM. Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte das Kultusministerium seinen Mehrbedarf exakter abschätzen können, so daß dieser im Rahmen eines Nachtragsetats berücksichtigt worden wäre. Selbst wenn dem Kultusministerium im November angezeigt wurde, daß voraussichtlich noch im laufenden Haushaltsjahr EG-Mittel fließen würden, so hätte es dennoch Vorsorge für den Fall treffen müssen, daß die Förderung vor Abschluß des Haushalts ausbleibt. Völlig unverständlich ist dem Rechnungshof, wie das Kultusministerium bei einer sachgerechten und ordnungsmäßigen Haushaltsüberwachung - vgl. Nr. 8 der VV zu § 34 LHO - Mittel zur Finanzierung eines Programms ansetzen konnte, wenn es diese bereits für andere Zwecke gebunden hatte.

Der Rechnungshof stellt somit fest, daß das Kultusministerium gegen § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO bzw. § 13 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1990/91 verstoßen hat. Er hat dies dem Kultusministerium sowie dem Finanzministerium mitgeteilt. Eine Antwort steht noch aus.

Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 6. Oktober 1992 dem Landtag nach § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 13/2949). In seiner Sitzung am 4. November 1992 hat der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung dem Haushaltsausschuß vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 - vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes 1991 - Entlastung zu erteilen. Die weitere parlamentarische Behandlung der Rechnung steht noch aus.

Abschlußbericht 1991

Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1991

bei Ist-Einnahmen von und Ist-Ausgaben von

30 050 103 012,23 DM 30 050 102 859,87 DM

als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von

152,36 DM

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre waren nicht vorhanden, so daß sich das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls 152,36 DM auf beläuft.

Die zum kassenmäßigen Abschluß gehörende Finanzierungsrechnung, bei der die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre und die Ist-Ausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführung an Rücklagen und die Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages früherer Jahre gekürzt werden, ergibt nach Ausschaltung von haushaltstechnischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von

- 1 299 033 446,05 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 727,9 Mio. DM unter dem im 4. Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von - 2026,9 Mio. DM. Dies ermöglichte eine Reduzierung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt um 420,7 Mio. DM auf 1 665,8 Mio. DM. Mit diesem Betrag blieb die Netto-Neuverschuldung um ca. 479

Stellungnahme der Landesregierung

nahme im Haushaltsplan mit einer eigenen Titelgruppe dargestellt werden.

Mio. DM hinter der von Art. 141 HV gezogenen Kredithöchstgrenze zurück (vgl. hierzu auch Tz. 27).

11 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Fehlbetrag von

46 350 576,17 DM

ausgewiesen.

Da in Hessen Einnahmereste zur Deckung von Ausgaberesten im Hinblick auf § 45 Abs. 3 LHO nicht veranschlagt werden, resultiert dieser Fehlbetrag ausschließlich aus dem unter Tz. 9 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einem Anstieg der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um

46 350 728,53 DM auf
651 271 646,49 DM erhöhten.

Den nach 1992 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 152,36 DM gegenüber, so daß sich für 1991 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

651 271 494,13 DM

ergibt.

Diesem Fehlbetrag stehen allerdings am Ende des Haushaltsjahres 1991 unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 479 Mio. DM gegenüber.

In 1991 wurden Ausgabereste in Höhe von 677,0 Mio. DM (Vorjahr 712,1 Mio. DM) zur Übertragung in das nächste Haushaltsjahr angemeldet, tatsächlich übertragen wurden Ausgabereste in Höhe von 651,3 Mio. DM (Vorjahr 604,9 Mio. DM).

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1991

3 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1991 nach Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für 1991 und 1992 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1989 und 1990 dargestellt.

Übersicht

				p 14		, , ,				
		٠	1989		1990	1991			1992	,
-,-		Ist	Verand.zum	Tat	Veränd.zum	Soll ²⁾	Tet	Veränd.zum	Soll	Vorand.zum
EII	nahman/Ausgaben	Mio DM	Vorjahr (v.H.)	Mio DM	Vorjahr (v.H.)	Mio DM	Mio DM	Vorjahr (v.H.)	Mio DM	Vorjahr (v.H
	*	MIO IM	vorjaur (v.n.j.	HIS M	, -	,	,			
		19 252,8	+ 11,0	19 044,3	- 1,1	19 883,9	20 178,6	+ 6,0	22 045,1	+ 9,2
0	Steuern und steuerähml. Abgaben				- 1,1	19 754,0	20 029,0	+ 5,8	21 822,0	+ 9.0
	dar.: Steuereinnahmen	19 147,9	+ 11,1	18 928,4	- 1,1	. 15 (154,0	20 025,4	- 5,0	:	
						1				,
1	Verwaltungseinnahmen, Einnhwen					0.004.0	1 983,4	. 01	1 880,2	- 5,2
-	aus Schuldendienst und dergl.	1 928,5	+ 0,6	1 834,1	4,9	2 004,8	T 292'#	+ 8,1	1 000,1	_ , ~, ~,
	5 × 1		• 1						70.	
2	Zuweisungen und Zuschüsse		1 7	,	r _y			,	4 400 4	
	für laufende Zwecke	1 148,0	+ .4,3,	1 258,9	+ 9,7	1 329,1	1 407,6	+ 11,8	1 273,1	9,6
			*				•			
3	Schuldenaufnahmen	4 224,5	- 9,4	4 987,5	+ 18,1	5 168,4	5 107.8	+ 2,4	5 675,3	+ 11,1
٠,	dar.: Kreditmarktmittel brutto	4 128,0	- 9.2	4 902,2	+ 18,8	5 104,2	5 043,4	+ 2,9	5 609,0	+ 11,2
	netto	665,5	- 45,5	1 770,1	+ 166,0	2 086,5	1 665,8	- 5,9	2 080,0	+ 24,9
	Bundesdarlehen	. 96,5	- 15,1	85,3	- 11,6	64,2	64,4	- 24,5	66,3	+ 3,0
	Zuweisungen und Zuschüsse für		ì	•			•	, ,		
•	Investitionen, besondere	*		1						i.
	Finanzierungseinnahmen	1 061,5	- 16,0	1 141,6	+ 7,5	1 238,6	1 263,7	+ 10,7	1 352,6	+ 7,3
	Enthalme aus Rücklagen,	1 202,3	20,0				-			
	Uberschuß Vorjahr			408.9	.•	108,6	108.9	- 73,4		-
	Uberschus vorjanr	-	•	100.5	••		,		*	
				28 675,2	+ 3,8	29 733,5	30 050,1	+ 4,8	32 226,2	+ 7,2
	Einnahmen insgesamt	27 615,4	+ 5,0	28 6/5,2	+ 3,6	25 13313	30 030,1	-,-	,	
						24 172,2	24 527,2	÷ 6,5	26 273.7	+ 7,1
	Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	23 179,9	+ 9.5	23 033,6	- 0,6	24 112,2	24 321,2	+ 0,5	, 20 2/0//	,
٠.					**	10 700,731	10 (17 0		11 366.5	+ 7,1
4	Persönliche Verwaltungsausgaben	9 488,7	+ 2,2	9 941,9	+ .4,8.	10 700,7-7	10 617,2	+ 6,8	11 300,3	+ 1,2
				V			1,			
. 2	Sächliche Verwaltungsausgaben;	1 463,0	+ 13,3	1 689,0	+ 15,4	1 644,43}	1 657.4	- 1,9	1 639,8	- 1,1
	Ausgaben für Schuldendienst	5 093,3	+ 2,9	4 850,5		4 922,2	5 263,3	+ 8,5	5 658,4	+ 7,5
	dar.: Zinsen	1 595.5	+ 1,9	1 673,2	+ 4,9	1 861,3	1 842,3	+ 10,1	2 081,2	+ 13,0
	Tilgungen	3 497,8	+ 3,4	3 177,3	- 9,2	3 060,9	3 421,0	+ 7,7	3 577.2	+ 4,6
						,		, ,		
6	Zuweisungen und Zuschüsse			*			2		1	•
Ť.	für laufende Zwecke	7 521,1	+ 13,5	8 089,6	+ 7.6	7 936,8	7 685,8	, - 5,0	8 585,1	+ 11,7
	•					,				
	Investitionsausgaben insgesamt	3 530,2	- 1,2	3 745,8	+ 6,1	. 4 012,7 ³⁾	3 980,0	+ 6,3	4 454,3	+ 11,9
٠,	dar .: Benmakhalmen	852,5	+ / 8,3	951,1	+ 11,6	1 091,1	1 063,4	+ 11,8	1 105,5	+ 4,0
, B	Sonstige Investitionen und		•			•	3			•
۰	Investitionsford.maßnahmen		- 3,9	2 794,7	+ 4.4	2 921,63)	2 916,6	+ 4,4,	3 348,8	+ 14,8
	THAR CTCTORS FOLG WATER WATER	2 4,,	-							
	Besondere Finanzierungsausgaben	519,1	- 9,2	357,5	- *31,1	516,7 ³	846,2	+ 136,7	522,1	- 38,3
. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	313,1	- 3,4	337,3		,	,			
		27 (15 4	+ 5.0	28 674,2	+ 3,8	29 733,5	30 050.1	+ 4,8	32 226,2	+ 7,2
	Ausgaben insgesamt	27 615,4	+ 5,0	20 014,2	+ 3,0	25,133,13	20 030,2	,.		**
	.11			,		26 199,1	25 826,3	+ 2,5	28 175,1	+ 9.1
	Gesamtausgaben (bereinigt)1)	23 633,8	+ 5,5	25 184,6	. + 6,6	20 155,1	25 620,5	·	20 21212	
										,
•	Oberschuß +/Fehlbetrag -	+, 0	•	+ 1,0	•	<i>;</i> -		,	. •	•
		1 1 2	i ***				4			
	Nettofinanzierungssaldo	- 453,9	- 62,6	- 2 151,0	+ 373,9	- 2 026,9	- 1 299,0	+ 39,6	- 1 901,4	- 46,4
			•				1			
		F				-		*		
	Strukturdaten (v.H.)									4
	Stauerdeckungsquote (Stauern					-				
	nach LFA)	79,3		72,9	, ,	74,2	, 76,6		76,2	
-	Kreditfinanzierungsguote	2,8	1.1	7.0		8,0	6,5		7,4	
	Personal ausgalænguote	4.5.1	(43,8)	•	5 (43,1)	40,9 (4	2,9) 41,1	(42,8)	. 40,3 (42	2,6)
			(7,4)		5 (7,3)	7,1 ((7,4)	7,4 (7	7,8)
	Zina-Ausgaben-Quote	•	(16,3)		9 {16,3}	15,3 (1			15,6 (10	
	Investitionsquote	10,9	(10:01	14,3	. 129101	10,00 (1	-,-, -,-			

¹⁾ Formales Haushaltsvolumen skzüglich Aufnahme bzw. Tilgung von Kraditmarktmitteln, Entnahme bzw. Zuführung an Ricklagen, Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.

Klanmerstellen bei den Strukturdaten jeweils in v.H. der Gesamtausgaben (bereinigt) ohno Länderfinanzausgleich

Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1991 erreichte ein Gesamtvolumen von 30 050,1 Mio. DM. Es liegt damit um 4,8 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 316,6 Mio. DM über dem veranschlagten Soll.

²⁾ Einschließlich 4. Nachtragshaushalt

³⁾ Globale Minderausgaben von 41,7 Mio DM verteilt

- Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 24 527,2 Mio. DM und überschritten das Haushaltssoll (24 172,2 Mio. DM) um 355 Mio. DM bzw. 1,5 v.H. Gegenüber dem Ist 1990 sind sie um 6,5 v.H. gestiegen, während sie sich im Durchschnitt aller alten Bundesländer um 8,1 v.H. erhöhten.
- Die Steuereinnahmen lagen mit 20 029,0 Mio. DM um 1 100,6 Mio. DM bzw. 5,8 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Mehreinnahmen waren insbesondere bei den Anteilen des Landes an der Lohnsteuer zu verzeichnen, die sich aufgrund des gestiegenen Beschäftigungsstands und der Einkommenssteigerungen 1991 um 1 127,6 Mio. DM (14,0 v.H.) auf 9 156,6 Mio. DM erhöhten. Der Landesanteil an der veranlagten Einkommensteuer stieg aus den gleichen Gründen um 75 Mio. DM (7,0 v.H.) auf 1 152,3 Mio. DM. Die Kraftfahrzeugsteuer erbrachte mit 857,0 Mio. DM ein Plus von 101,3 Mio. DM (13,4 v.H.); ursächlich hierfür waren die Wiederanhebung der Steuersätze für schwere Kraftfahrzeuge und die zunehmende Motorisierung. Dagegen gingen die Einnahmen an den Steuern vom Umsatz infolge der Beteiligung der neuen Bundesländer am westdeutschen Aufkommen um 111,8 Mio. DM (2,5 v.H.) auf 4 369,3 Mio. DM zurück. Bei gestiegenem Gesamtaufkommen verminderte sich der Landesanteil an der Körperschaftsteuer um 46,3 Mio. DM (2,8 v.H.) auf 1615,1 Mio. DM; dies, weil die Belastung aus der Zerlegung zwischen den alten Bundesländern um 223,9 Mio. DM auf 886,6 Mio. DM stieg. Die Erbschaftsteuer reduzierte sich um 48,8 Mio. DM (8,1 v.H.) auf 220,9 Mio. DM, die Grunderwerbsteuer um 21,8 Mio. DM (5,2 v.H.) auf 394,4 Mio. DM; hier konnte jeweils das besonders hohe Vorjahresergebnis nicht gehalten werden.
- Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist aus der Übersicht 2 ersichtlich. Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich auf 1 029,8 Mio. DM (1990: 2 137,4 Mio. DM); das war die niedrigste Zahlung seit 1986. Zurückzuführen ist dies auf die hohe kassenmäßige Belastung durch den LFA 1990 (Endabrechnung führte zu einer Erstattung für 1990 im März 1991 von 497,7 Mio. DM – vgl. auch Tz. 16 der Bemerkungen 1991), aber auch auf eine günstige Steuerentwicklung bei einigen LFA-Empfängerländern.

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1991 noch 18 999,2 Mio. DM. Dies waren 2 208,2 Mio. DM mehr als im Vorjahr und 495,2 Mio. DM mehr, als im Haushaltsplan 1991 veranschlagt worden war. Die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen erhöhten sich um 13,2 v.H. (vor LFA + 5,8 v.H.). Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) veränderte sich von 72,9 v.H. im Jahre 1990 auf 76,6 v.H. im Jahre 1991.

Die deutsche Vereinigung führte 1991 zu Steuermindereinnahmen bzw. Ausgaben von rd. 864 Mio. DM. Hauptposten waren dabei Steuermindereinnahmen von rd. 756 Mio. DM im Rahmen des Umsatzsteuer-Kostenausgleichs zwischen den alten und neuen Bundesländern. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Einheit Deutschlands auf den Landeshaushalt werden von der Landesregierung wie folgt prognostiziert:

1992 1040 Mio. DM (Haushaltssoll), 1993 1 410 Mio. DM (Finanzplanung), 1994 1 475 Mio. DM (Finanzplanung). stenerkraft der *lachenlander - kassenmäßige Retrachtung -

		sgleichs	(vor Ausgleichsleistungen)		Lender Lindhzausgielen (LFA)*	mararkenpyl	weisungen (BEZ)	weisungen (BEZ)	Förderabgabe	gabe	Ausgleic	Ausgleichsleistungen	ngen	stevereinnanmen je Linwonner nach Ausgleichsleistungen
	066T	1991 Ma	1990 1991 Veränderung DM DM DM	1991 in v.H. des Länder- durchschnitts	1990 Mio. DM	1991 Mio. DM	1990 Mio. DM	1991.	1990 Mio. DM	1991 Mio. DM	1990 DM	1991 DM	Verände- rung	1991 in v.H. des Länder- durchschnitts
Schleswig-Holstein	2 745	2 929	+ 183	90,5	.+ . 524	+ 461	+ 515	+ 603	+ 2	9 +	3 143	3 335	+ 191	101,6
Niedersachsen	2 648	2 948	+ 300	91,1	+ 1 960	+ 1 892	+ 1 303	+ 1 558	O +	+ 201	3 093	3,440	+ 347	104,8
Nordrhein-Westfalen , 3 076		3 236	+ 160	100,0	- 97	- 555	ŧ,	,	1,1		3 071	3 233	+ 163	98,5
dessen	3 312	3 484 4 172		107,7	- 2 137	1 030	. 4 1		0 +	,	2 938	3 307	+ 368	100,8
Rheiniand-Pfalz	2 706 2 904	ı	+ 198	8,68	+ 417	+ 474	.+ 561	+ 678	0 +	Ę. +	2 969	3 209	+ 240	8,76
Baden-Württemberg	3 305	3 534	+ 230	109,2	- 2 113	- 2 883	ŀ	3 1 2	+	`	3 087	3 243	+ 155 ·	98,8
Вауегп	3 022	3 257	+ 235	100,6	. IB	38	r	 1 ·	0 . +	~ +	3 020	3 254	+ 233	99,2
Saarland	2 665	2 852	+ 187	88,1	+ 425	+ 415	· 398 +	+ 403	1	r	3 404	3 614	+ 309	110,1
Flächenländer insgesamt	3 927	3 263	+ 209	100,0	+ 3 326	+ 3 242	+ 2 /45	+ 3 242	+	+ 210	3 056	3 281	+ 225	100,0

*Abführungen: Quelle: BMF, HMdF, Statistisches Bundesamt Abweichungen in den Summen durch Runden Einwonner Stand: jeweils 30. Juni

- Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen von 25 184,6 Mio. DM im Vorjahr um 641,7 Mio. DM auf 25 826,3 Mio. DM. Sie blieben damit vor LFA um 372,8 Mio. DM, nach LFA um 152,6 Mio. DM unter dem Haushaltssoll. Mit 2,5 v.H. fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen niedriger aus als im Durchschnitt der alten Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 6,8 v.H. ergab.
- Hauptausgabeposten sind, wie auch in den Haushaltsjahren zuvor, weiterhin in steigendem Maße die Personalausgaben. Ebenso wie in den Vorjahren liegt die Personalausgabenquote (nach Länderfinanzausgleich) trotz Fortführung der zeitlich begrenzten Stellenbesetzungssperre im Hj. 1991 weiterhin über 40 v.H. (vgl. Übersicht 1).

Bei der Betrachtung des Haushalts 1991 ist allerdings wiederum ein über die Besoldungs- und Tariferhöhung hinausgehender Personalausgabenzuwachs festzustellen (vgl. Übersicht 3 Tz. 20). Dieser beruht in erster Linie auf einer erheblichen Ausweitung der Stellen. Während im Hj. 1990 1 344 neue Stellen hinzukamen, fällt der Zuwachs von 2 716 Stellen im Jahr 1991 mehr als doppelt so hoch aus.

Die Ausweitung um 2716 Stellen ergab sich nach dem Haushaltsplan 1991 und den dazu ergangenen Nachtragshaushalten durch die Schaffung von 2257 kostenwirksamen Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 725 Referendar- und Anwärterstellen sowie 8 Lehrstellen. Diesem Gesamtzugang von 2990 Stellen standen lediglich 274 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1991 um 2716 Stellen erhöhte.

Die umfangreichsten Stellenvermehrungen ergaben sich im Bereich der Lehrkräfte der verschiedenen Schulformen mit 1 330 Stellen und der Studienreferendare mit 650 Stellen, was zusammen 1 980 Stellen ergibt.

Erhebliche Personalzugänge traten ferner im Bereich der Schutz-, Kriminal- und Wasserschutzpolizei mit einer Steigerung um 135 Stellen und bei der Bereitschaftspolizei mit 156 Stellen, also zusammen um 291 Stellen, ein.

Zudem erhielten die drei Kliniken der hessischen Universitäten zusätzlich insgesamt 201 Stellen.

Im Zuge der Neubildung der Landesregierung wurde das bisherige Sozialministerium in ein Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung und ein Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit geteilt. Mit dem Vierten Nachtrag zum Haushaltsplan 1990/91 entfiel daraufhin der Einzelplan 08 unter gleichzeitiger Neuerstellung der Einzelpläne 21 und 22. Als Folge der Ressortteilung ergab sich eine deutliche Personalausweitung, da es neben der Aufteilung vorhandener Planstellen auf die beiden neuen Ministerien auch zur Einrichtung zusätzlicher Stellen kam.

Eine eindeutige Aussage, welche Planstellen bzw. Stellen aufgrund der Teilung oder aufgrund neuer Aufgaben bei Kap. 21 01 eingerichtet wurden, ist infolge unklarer oder fehlender Erläuterungen im Haushaltsplan nicht exakt möglich.

Demgegenüber ist bei Kap. 22 01 zu ersehen, daß im Zusammenhang mit der Teilung des Sozialministeriums bei Titel 421 01 eine neue Stelle für eine Staatsministerin, bei Titel 422 01 zehn neue Planstellen, bei Titel 425 01 vier neue Stellen und bei Titel 426 01 zwei neue Stellen eingerichtet wurden.

Unter Zugrundelegung der Personalkostentabelle für Kostenberechnungen in der Verwaltung – einschließlich Arbeitsplatzkosten – (StAnz. 1991 S. 2643) würden die finanziellen Auswirkungen der Ressortteilung allein in diesem Bereich auf mehr als 2 Mio. DM p.a. zu beziffern sein.

Wie hoch die finanziellen Auswirkungen im zweiten neuen Ministerium und damit - allerdings auf die direkten beschränkt insgesamt anzusetzen sind, läßt sich - wie zuvor ausgeführt aufgrund der lediglich verfügbaren haushaltsplanerischen Unterlagen nicht ermitteln.

21 Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

Übersicht 3

	- Mio	DM -		
	1990 Ist	1991 Ist	Veränder gegenüber absolut	
- Abgeordnete und ehren- amtlich Tätige	29,2	31,0	+ 1,8	6,2
- Beante	5 277,4	5 635,0	+ 357,6	6,8
- Angestellte	1 739,9	1 871,6	+ 131,7	7,6
- Arbeiter	540,8	565,9	+ 25,1	4,6
- Beihilfen u.ä.	368,9	387,2	+ 18,3	5,0
- Versorgung	1 703,3	1 819,9	+ 116,6	6,8
- Beschäftigungsentgelte	212,9	230,3	+ 17,4	8,2
- Nicht aufteilbare Personal ausgaben	28,7	34,8	+ 6,1	21,3
- Trennungsgeld u.ä.	40,7	41,6	+ 0,9	2,2
Insgesant	9 941,9*) 10 617,2*)	+ 675,3	6,8

^{*)} darunter: Ausgaben für ABN 1990: 15,0 Nio DM, 1991: 19,0 Nio DM.

Wie die voranstehende Übersicht verdeutlicht, stiegen die Personalausgaben im Jahr 1991 um 6,8 v.H. und überschritten erneut den durch die Besoldungs- und Tariferhöhungen von 6 v.H. vorgegebenen Rahmen.

Stellungnahme der Landesregierung

Übersicht 4 weist aus, daß die Versorgungsaufwendungen permanent stärker (seit 1980 um insgesamt 64,5 v.H.) angewachsen sind als die gesamten Personalausgaben (seit 1980 insgesamt 41,5 v.H. Steigerung). Folglich ist auch ihr Anteil an den gesamten Personalkosten ständig gestiegen. Er liegt im Hj. 1991 bei ca. 18,5 v.H. Im Hinblick auf die Dynamik der Entwicklung dieses Personalaufwandsteils muß ihm verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Zu Tz. 22

Der Landesregierung ist bekannt, daß in den kommenden Jahren zunehmend mehr Beamte in den Ruhestand treten werden, was zu einer nicht unerheblichen Steigerung des Versorgungsaufwandes führen wird. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß der Entwicklung der Perso-

Übersicht 4

Hj.	Personal- ausgaben	Erhöhung über Vor		Versorgung (Bezüge und	Erhöhung über Vor	
	Ist Mio DM	Mio DM	V.H.	Beihilfe) Ist Mio DM	Mio DM	·v.H.
1980	7 502	545	7,8	1 193	98	8,9
1981	7 455	409*)	5,8*)	1 274	81	6,8
1982	7 640	185	2,5	1 325	51	4,0
1983	7 876	236	3,1	1 378	53	4,0
1984	8 011	135	1,7	1 407	29	2,1
1985	8 291	280	3,5	1 465	58	4,1
1986	8 669	378	4,6	1 537	72	4,9
1987	9 028	359	4,1	1 614	77	5,0
1988	9 282	254	2,8	1 676	62	3,8
1989	9 489	207	2,2	1 746	70	4,2
1990	9 942	453	4,8	1 837	91	5,2
1991	10 617	675	6,8	1 963	126	6,9

^{*)} Berechnet mach Absetzung von 456 Nio DN in 1980 wegen Ausgliederung der Krankenhäuser aus dem Haushalt ab 1981 (BMF-Finanzberichte)

Einen Schritt in diese Richtung vollzog der Bundesgesetzgeber mit Artikel 17 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtVGÄndG) vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2218). Danach soll die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften zu Beginn jeder Wahlperiode des Deutschen Bundestags einen Versorgungsbericht vorlegen. Dieser soll die jeweils im Vorjahr erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie Hochrechnungen für die in den nächsten 15 Jahren zu erwartenden Versorgungsleistungen enthalten. Der Hessische Rechnungshof hält dieses Verfahren für begrüßenswert und regt daher an, auch in Hessen die Vorlage eines Versorgungsberichts durch die Landesregierung einzuführen.

nalkosten, insbesondere im Bereich der Versorgungsempfänger des Landes, verstärkte Aufmerksamkeit gebührt.

Der Rechnungshof hat die gesamten Ausgaben der Hauptgruppe 4 - Persönliche Verwaltungsausgaben -, die neben den Dienst- und Versorgungsbezügen auch Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen sowie die personalbezogenen Sachausgaben enthalten, den Versorgungsbezügen (einschließlich der Beihilfen für Versorgungsempfänger) gegenübergestellt.

Ein solcher Vergleich läßt wegen der unterschiedlichen Entwicklungen der einzelnen Ausgabenbereiche Ursachen und Wirkungen nicht hinreichend erkennbar werden. Anhand der Ausgaben der

Haushaltsjahre 1985 bis 1991 wird daher exemplarisch die Entwicklung der bedeutsamsten Ausgabenbereiche der Hauptgruppe 4 aufgezeigt (vgl. Übersicht 1).

Ein Vergleich zwischen dem Schlußjahr (1991) und dem Basisjahr (1985) zeigt, daß der relative Zuwachs bei Besoldung, Vergütung und Löhnen noch unter dem Zuwachs der gesamten Ausgaben der Hauptgruppe 4 liegt. Der Anstieg der Versorgung für die Beamten und Richter liegt zwar geringfügig über dem Anstieg der Gesamtausgaben der Hauptgruppe 4, aber noch unter dem Zuwachs für die übrigen Personalausgaben. Deutlich überschritten wird er von den Aufwendungen für Beihilfen. Bei der prozentualen Verteilung der einzelnen Ausgabenbereiche je Haushaltsjahr an den Gesamtausgaben der Hauptgruppe 4 ergeben sich in nahezu allen Bereichen nur geringfügige Verschiebungen; d.h. das Gefüge der einzelnen Ausgabenbereiche bleibt über Jahre hinweg ziemlich konstant.

Der prozentuale Zuwachs der Ausgaben für Besoldung und Versorgung liegt über der linearen Erhöhung nach den Besoldungserhöhungsgesetzen. Die stärkere Zunahme der Besoldungsausgaben ist außer auf die Beschäftigtenentwicklung vor allem darauf zurückzuführen, daß

- fast alle Besoldungserhöhungsgesetze neben den linearen Erhöhungen Strukturmaßnahmen (wie z.B. Einmalzahlungen, Erhöhungen der Stellenobergrenzen, Gewährung oder Erhöhung von Zulagen/Urlaubsgeld, Wegfall der Eingangsabsenkung) enthalten, die die Personalkosten insgesamt nicht unbeträchtlich erhöhen,
- das Durchschnittsalter der Beschäftigten sich im untersuchten Zeitraum um vier Jahre, bei Teilzeitbeschäftigten sogar um fast sieben Jahre erhöht hat. Dies führt wegen des Dienstaltersstufenprinzips in den A-Besoldungsgruppen des Bundesbesoldungsgesetzes, dem die ganz überwiegende Zahl der Beschäftigten angehört, dazu, daß der Besoldungsaufwand auch bei Verringerung der Beschäftigtenzahl steigt.

Der Mehraufwand für Versorgungslasten liegt unter anderem darin begründet, daß

- die Zahl der Versorgungsempfänger trotz natürlicher Abgänge - kontinuierlich wächst (Steigerung 1991 zu 1985 = +8,57 v.H.), und zwar deutlich stärker als die Zahl der aktiven Beamten/Richter (Steigerung 1991 zu 1985 = + 0.30 v.H.
- sich innerhalb der Gruppe der Versorgungsempfänger der Anteil der versorgungsmäßig wesentlich teureren Ruhestandsbeamten zu

Stellungnahme der Landesregierung

lineare Besoldungserhöhung 8.290.596 8.669.334 9.027.951 9.281.654 9.488.665 9.941.867 Gesamt Hauptgruppe 4 378.738 358.617 253.703 207.011 453.202 675.360 28,06 8888888 8888888 +15.788 +20.865 + 2.623 - 1.313 +37.876 +27.403 255.821 271.609 292.474 295.097 293.784 331.660 359.063 8,5,2,5,5,8 8,5,4,8,8 6,7 8,0 12,8 8,8 8,8 8,8 40,36 ist-Ausgaben und prozentuale Verteilung der bedeutsamsten Ausgabenbereiche der Hauptgruppe 4 (Beträge in TDM) Übrige - relativ (v.H.) -446 Beihilfe Vers.-Em. 93.270 99.938 108.394 116.603 129.506 134.004 + 6.668 + 8.456 + 8.209 +12.903 + 4.489 8,47 12,57 13,07 79,7 58,83 gegenüber dem Basisjahr (Meßzahl 1985 = 100) (Angaben in v.H.) reletiv (v.H.) + 6.888 + 8.719 +18.308 +13.603 +11.286 + 7.798 441 Beihilfe Bea./Ri. 166.151 173.039 181.758 200.066 213.669 224.955 232.753 4,25 5,04 5,09,04 7,08 7,08 7,08 88258%% absolut + 40,09 1 4 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr Hauptgruppe 432 Versorgung Bea./ Rich. 1.363.830 1.429.777 1.497.658 1.552.382 1.608.205 1.695.201 1.811.742 dem Vorjahr 65.947 67.881 54.724 55.823 86.996 116.541 32,84 16,45 16,49 16,72 16,95 17,05 17,05 + Veränderungen gegenüber Inted an der 506.624 512.503 517.802 540.819 565.907 +21.227 +11.606 + 5.879 + 5.299 +23.017 +25.088 Irbeiter + 19,44 426 Löhne Veränderungen 1991 83.960 79.898 21.689 2.681 65.615 1,575,424 1,575,424 1,655,322 1,677,011 1,674,330 1,739,945 1,871,578 5,63 1,31 1,32 1,52 1,52 1,52 1,52 25,49 17,99 18,34 18,07 17,64 17,50 17,63 Angestellte 425 Vergütung + 422 Besoldung Bea./ Rich. 4.446.269 4.624.529 4.785.721 4.927.992 5.051.369 5.275.283 178.260 161.192 142.271 123.377 223.914 357.423 26,68 xxxxxxx xxxxxx xxxxxxx 1985 1988 1989 1989 1989 1989 1988 1989 1989 1990 788 1989 1989 1989 1985 1986 1988 1989 1990 2

Stellungnahme der Landesregierung

Lasten der Hinterbliebenen verschiebt (vgl. Übersicht 2).

Die Proportionen zwischen Besoldungs- und Versorgungsaufwand für die Beamten und Richter haben sich im Vergleichszeitraum wie folgt geändert:

1985: Besoldungsaufwand 76,53 v.H. aller Dienst- und Versorgungsbezüge Versorgungsaufwand 23,47 v.H. aller Dienst- und Versorgungsbezüge,

1991: Besoldungsaufwand 75,66 v.H. aller Dienst- und Versorgungsbezüge Versorgungsaufwand 24,34 v.H. aller Dienst- und Versorgungsbezüge.

Nach den Ergebnissen des Jahres 1991 verursachen die Versorgungsempfänger nur 17,07 v.H. aller Gesamtausgaben der Hauptgruppe 4, obwohl ihr Anteil an den ausgewählten Zahlungsempfängern 21,85 v.H. beträgt. Umgekehrt verursachen bei den aktiven Beamten/Richtern 46,16 v.H. der Zahlungsempfänger 53,05 v.H. aller Gesamtausgaben der Hauptgruppe 4.

Zur Anregung des Rechnungshofs, auch in Hessen einen Versorgungsbericht einzuführen, ist anzumerken:

Hessen hat dem Artikel 17 des Beamtenversorgungsänderungsgesetzes vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2218), wonach von der Bundesregierung zu Beginn jeder Legislaturperiode ein Versorgungsbericht vorzulegen ist, zugestimmt. Damit ist gewährleistet, daß die Landesregierung durch ihren Beitrag zum Versorgungsbericht des Bundes in dem von Art. 17 vorgezeichneten Verfahren Klarheit über die Entwicklung in Hessen erhält. Der erste Versorgungsbericht des Bundes wird voraussichtlich frühestens Ende 1994 vorgelegt. Die Landesregierung ist bereit, über die in diesem Verfahren gewonnenen Erkenntnisse zu berichten.

Stellungnahme der Landesregierung

Struktur	<u>Struktur und prozentuale Verteilung der wichtidaten Personangruppen des öffentlichen Diametes</u>	Le Verteilung	der wicht	idaten Pere	brendrubben d	es öffent	ishen Diene	:				WELL LUIL E	27 'Y' 75 'Y	
Stand	Insgesamt	A n g Insgesamt	estel Vollzeit	l t e Teilzeit	A r b Insgesamt	e i t Vollzeit	e r Teilzeit	Insgesa	Beamte / Richter mt Vollzeit Te	ter Teilzeit	Vers Insgesant	Versorgungsempfänger amt RuhestB. Hin	ånger Hinterbl.	
31.12.85	169.999 172.016	38.239	30.049	8.190 9.011	11.207	8.236	3.009	83.882	73.898	9.984	36.671	22.442	14.229	
31.12.87	174.263	40.755	31.602	9.153	11.311	8.189		84.577	73.211	11.366	37.620		14.32	
31.12.89	175.880	42.505	32.946	9.559	11.874	2.932 905		82.587	25.288 2.288 2.588 2.588	12.29	38.157		14.408	
31.12.90	180.228	45.852	35.089	10.763	11.863	8.851		83.199	70.552	12.642	38. <i>(</i> 81	,	14.441	
51.12.91	182.246	46.607	35.334	11.273	11.693	8.734		84.133	70.960	13.173	39.813		14.391	
			Vertin	Verländerung 1991	gegenüber de	n Bestsjeh	egenüber dem Besisjahr (Meßzahl 1985 m 100)		- relativ (v.H.)	'V.H.) -				
Stand	Insgesamt	A n g Insgesamt	estell Vollzeit T	l t e Teilzeit	A r b Insgesamt	e i t Vollzeit	e r Teilzeit	Bear Insgesamt	Beamte / Richter mt Vollzeit Te	er Teilzeit	Vers Insgesamt	Versorgungsempfänger amt RuhestB. Hinterbl.	inger Hinterbi.	
31.12.91	+ 7,20	+21,88	+17,59	+37,64	+ 4,34	+ 6,05	-0,40	+ 0,30	- 3,98	+31,94	+ 8,57	+13,28	+ 1,14	
			Proze	Prozentuale Vertei		alb der je	weiligen Pe	Lung innerhalb der jeweiligen Personengruppe (Angaban in v.H.)	(Angaben in	. v.H.)				
Stand	Insgesamt	Ang Insgesamt	estel Vollzeit	l t e Teilzeit	A r b Insgesamt	e i t Vollzeit	e r Teilzeit	Bean Insgesant	Beamte / Richter mt_Vollzeit Te	er Teilzeit	Vers Insgesamt	Versorgungsempfänger amt RuhestB. Hini	nger Hinterbl.	
31.12.85 31.12.86 31.12.87	111	8,85 8,86 8,86	78,58 77,29 77,54	22,77	8 8 8 8 8 8	5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5 5	26,51 26,79 27,60	0,001 00,001 00,001	88, 10 87, 72 86, 56	11,90 12,28 12,28	\$ 5 8 8 8 8 8	64,28 84,42	38,58 82,58	
31.12.88	1 1	8 8 8 8	7,69 77,51	25,53 54,53	0,00 0,00 0,00 0,00	ዩ.አ 8	25,68	6 8 8 8	88,77 12,28	16,89	<u>8</u> 88	2,2,3 2,2,3 2,2,3	2,4% 2,4% 2,4%	
31.12.90 31.12.91	1 1	9,00 8,00 8,00	76,53 75,81	23,47	9,00 8,00 8,00	74,61	25,39 25,31	100,00	84,34	15,20 25,20 36,60	§ § § § § § § §	63,26 63,85	36,75 36,75	
		Proz	entuele Vei	Prozentuele Verteilung der	wichtigeten	Personeng	ruppen des č	wichtigeten Personengruppen des öffentlichen Dienstes (Angaben in V.H.)	Henstes (A	ngaben in v	CH:		*,	Ü
Stand	Insgesant	Ang	estel	l t e	A		٤	Bear	Beamte / Richter	Ē	Vers	Versorgungsempfänger	nger	
31.12.85	05 05 05 05 05 05 05 05 05 05 05 05 05 0	22,49	. t . t .	1 1	6,59		i i	49,34	1 1	1 1	21,57	1 i	1 1	
21.12.88	36	, K	3 8	; ;	0,49 2,49	1 1	1 1	48,53	•	•	21,59	•	1	
31.12.89	18,8 8,8	24,17		1	6,75		1 1	47,93		1 1	8,8 8,8	1 1	1 8	
31.12.90 31.12.91	8,8 8,8	25. 25. 25.	1 1	i i	6,58 6,42	1 1	1 1	46,16 6,16	1 1	1 8	12,2 26,23	-E - E	. 1 1	
Quelle: HEPIS,		Jahresbände von 1985 bis 1991	bis 1991					,			<u>;</u>	t		•

Das Wachstum der Personalausgaben in Hessen betrug mit 6,8 v.H. nur unwesentlich weniger als der für die alten Bundesländer im Durchschnitt mit 6,9 v.H. festgestellte Anstieg. Von den Flächenländern verzeichneten allerdings nur Bayern und Rheinland-Pfalz ein stärkeres Wachstum. Im Jahr zuvor traf dies noch für fünf Flächenländer zu.

Übersicht

The state of the s												
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Schleswig-Holstein	7,9	6,3	. 3,1	2,7	0,7	3,9	.4,3	4,2	2,6	2,2	4,7	6,2
Niedersachsen	8,7	6,3	3,2	. 2,9	1,1	3,1	4,4	4,6	2,0	2,0	5,4	6,7
Nordrhein-Westfalen	9,2	5,9	3,8	2,9	1,5	4,2	3,7	3,3	2,1	2,2	5,4	6,6
Hessen	7,8	5,8	2,5	3,1	1,7	3,5	4,6	4,1	2,8	2,2	4,8	6,8
Rheinland Pfalz	7,9	5,9	3,3	3,2	1,2	3,0	4,2	3,5	2,6	2,6	5,7.	7',4
Baden-Württenberg	8,1	6,2	1,7	2,9	1,4	3,9	3,9	4,4	3,5	2,6	5,1	6,8
Bayern	7,6	6,4	4,0	3,7	1,7	3,4	4,5	4,6	3,4	3,2	5,9	7,3
Saarland	7,5	5,5	3,3	2,9	1,4	4,0	4,0	3,9	2,7	2,0	4,7	6,7
Hamburg	7,1	5,7	.3,6	3,3	0,9	2,4	3,4	4,2	. 2,5	1,4	5,3	7,3
Brènen	8,0	5,9	2,2	2,3	0,0	1,9	3,1	3,3	1,9	1,5	5,9	8,7
Berlin	6,7	5,1	3,0	2,6	1,2	2,7	4,4	3,9	2,4	2,9	4,9	39,1**)
Länder zusammen	8,1	6,0	3,2	3,0	1,4	3,5	4,1	4,0	2,7	2,4	5,3	6,9***

Steigerungssätze nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1985 - 1992 des BMF

Die Investitionsausgaben lagen 1991 mit 3 980,0 Mio. DM um 234,2 Mio. DM oder 6,3 v.H. über dem Vorjahresergebnis, aber um 32,7 Mio. DM unter dem Haushaltssoll.

Im Vorjahresvergleich stiegen die Bauausgaben um 112,3 Mio. DM oder 11,8 v.H. auf 1063,4 Mio. DM, blieben jedoch um 27,7 Mio. DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Söllunterschreitungen von 26,7 Mio. DM beim Staatlichen Hochbau.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs stiegen um 95,8 Mio. DM oder 9,9 v.H. auf 1 067,0 Mio. DM, unterschritten aber das Haushaltssoll um 3,6 Mio. DM. Erwähnenswert sind dabei insbesondere Sollunterschreitungen bei den Zuweisungen für den ÖPNV (- 40,9 Mio. DM), den Aufwendungen für die Wasserwirtschaft (- 18,0 Mio. DM) und für Krankenhäuser (- 12,9 Mio. DM). Sollüberschreitungen waren insbesondere bei den Abführungen an den Hessischen Investitionsfonds (+ 50,0 Mio. DM) und beim Schulbau (+ 13,7 Mio. DM) zu verzeichnen.

Einschließlich Berlin-Ost

^{***)} ohne Berlin

Die übrigen Investitionen stiegen um 26,1 Mio. DM oder 1,4 v.H. auf 1 849,6 Mio. DM. Das Haushaltssoll wurde insgesamt um 1,4 Mio. DM unterschritten. Sollüberschreitungen – insbesondere beim Erwerb beweglicher Sachen (+ 34,0 Mio. DM), bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung (+ 30,3 Mio. DM) und bei der Infrastrukturverbesserung im ehemaligen DDR-Grenzgebiet (+ 17,3 Mio. DM) wurden durch Sollunterschreitungen – insbesondere beim Studentenwohnraumbau (- 33,2 Mio. DM), bei den Darlehen und Zuschüssen im sozialen Wohnungsbau (- 14,1 Mio. DM), bei den Darlehen an die FAG (- 13,6 Mio. DM), beim Hessen-Thüringen-Programm – HGr. 8 – (- 11,7 Mio. DM) und bei der Finanzierung von Abwasseranlagen aus Mitteln der Abwasserabgabe (- 10,3 Mio. DM) – überkompensiert.

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) erhöhte sich gegenüber 1990 von 14,9 v.H. auf 15,4 v.H. Unter den Flächenländern belegte Hessen damit den dritten Platz.

Übersicht 6

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1990	1991
Schleswig-Holstein	15,0	14,6
Niedersachsen	12,5	12,3
Nordrhein-Westfalen	14,8	14,0
Hessen	14,9	15,4
Rheinland-Pfalz	17,5	17,8
Baden-Württemberg	13,5	13,2
Bayern	21,1	19,9
Saarland	14,0	12,6
· ·		

^{*)} Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben in v.H.

Quelle: Finanzberichte des BMF

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe der Minister der Finanzen Kredite aufnehmen darf.

Nach dem Haushaltsplan 1991 waren

5 228,4 Mio. DM Kreditaufnahmen von vorgesehen.

Dazu kamen

Mehrzuweisungen von

Wohnungsbaumitteln des Bundes 10,9 Mio. DM,

Umwandlungen von Städtebaumitteln

des Bundes in Darlehen 0,3 Mio. DM,

Umschuldungen im Zuge von

Zinsanpassungen 360,0 Mio. DM

und ein Ermächtigungsrest aus dem

1501,8 Mio. DM Vorjahr Ermächtigungsrahmen. 7 101,4 Mio. DM.

Dem stehen anrechenbare Kreditauf-

nahmen von insgesamt 5 108,2 Mio. DM

gegenüber.

Der gesamte Ermächtigungsrahmen ist damit zu 71,9 v.H. ausgeschöpft worden.

Einnahmen aus Krediten dürfen regelmäßig nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 141 Satz 1 HV; § 18 Abs. 1 LHO). Ausnahmen von der Kreditfinanzierungsgrenze sind nach § 18 Abs. 1 LHO nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Im Haushaltsplan 1991 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von 4 019,9 Mio. DM

vermindert um die Einnahmen aus

Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, aus Kreditaufnahmen

beim Bund

und ähnliches 1022,9 Mio. DM

und um die aus dem Steuer-

verbund finanzierten Inve-

stitionsausgaben des kommunalen

Finanzausgleichs 821,7 Mio. DM 1844,6 Mio. DM 2 175,3 Mio. DM Investitionen netto 2086,5 Mio. DM Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme unter-

schreitet die maßgeblichen Investitionen

88,8 Mio. DM lt. Haushaltsplan um

(= 4,1 v.H.).

Im Haushaltsvollzug 1991 sind festzustellen

3 980,0 Mio. DM Investitionsausgaben ./. Minderung 1835,1 Mio. DM 2 144.9 Mio. DM Investitionen netto 1665,8 Mio. DM Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die maßgeblichen Investitionen

479,1 Mio. DM im Haushaltsvollzug um

(=22,3 v.H.).

Die durch Art. 141 Satz 1 HV und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO gezogene Kredithöchstgrenze wurde damit eingehalten.

27 Nach dem Haushaltsgesetz 1991 war der Minister der Finanzen ermächtigt Bürgschaften und Garantien von insgesamt zu übernehmen.

541,5 Mio. DM

Er hat diesen Rahmen mit ausgeschöpft (37,4 v.H.).

202,3 Mio. DM

Die Ausfallzahlungen für eingegangene Eventualverbindlichkeiten haben 1991 betragen:

4,6 Mio. DM.

Zum Ende des Haushaltsjahres 1991 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Ar	t der Schuld	31.12.19 Mio DN		änderung io DM		12.1991 io DM
A.	Altschulden		•			
В.	(vor der Währungs reform und in Zu- sammenhang mit di ser entstandene Schulden)	•	2 -	24,2		261,0
	<pre>aus Kreditmarkt- mitteln*)</pre>	28 117,	3 1	303,0	29	420,3
	im öffentlichen Bereich	1 988,	2	21,1	2	009,3
	mme der Staats- hulden	30 390,	7 1	299,9	31	690,6
c.	Bürgschaften und Garantien	1 122,	8 -	52,9	1	175,7
Ge	samtschuldenstand	31 513,	5 1	352,8	32	866,3

^{*)} hierin enthalten sind 900 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31.12.1991 mit 400 Mio DM sowie 450 Mio DM an Aussetzungsdarlehen, die am 31.12.1991 mit 200 Mio DM in Anspruch genommen waren

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

In den Neuschulden aus Kreditmarktmitteln sind auch die Darlehen des Hessischen Investitionsfonds (Ende 1991: 355 Mio. DM), die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1991: 21,5 Mio. DM) und Kassenverstärkungskredite (Ende 1991: 605,0 Mio. DM) enthalten.

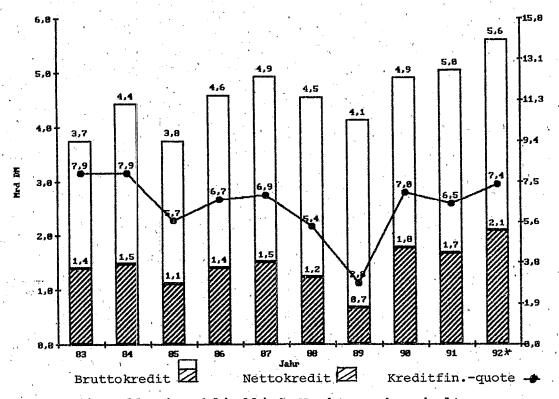
Die Nettokreditaufnahme des Landes im Sinne der Finanzierungsrechnung stellt den Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 1991:

5 043,3 Mio. DM Bruttokreditaufnahme Tilgungen an Kreditmarkt 3 377,6 Mio. DM Nettokreditaufnahme 1991 1665,8 Mio. DM.

Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1990 (4 902,2 Mio. DM ./. 3 132,1 Mio. DM) hat sie sich vermindert um:

1770,1 Mio. DM 104,3 Mio. DM

Die Bruttokreditaufnahme auf dem Kreditmarkt, Tilgungen und Nettokreditaufnahmen haben sich - unter Einbeziehung der Sollzahlen des Haushaltsplans 1992 – wie folgt entwickelt:



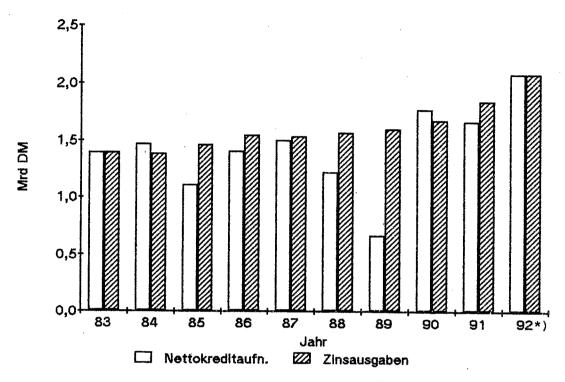
Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1991

erhöhen.

Zinsen 1842,3 Mio. DM zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1990 1673,2 Mio. DM einen Mehraufwand von 169,1 Mio. DM. Die Zinsausgaben sollen sich im Haushaltsjahr 1992 auf 2081,2 Mio. DM

31 Im Vergleich von Zinsaufwand und Nettokreditaufnahme (= Bruttokreditaufnahme ./. Tilgungen) stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



*) Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Die Nettokreditaufnahme war in den Jahren 1985 bis 1989 und wiederum 1991 geringer als der Zinsaufwand

Übersicht 7

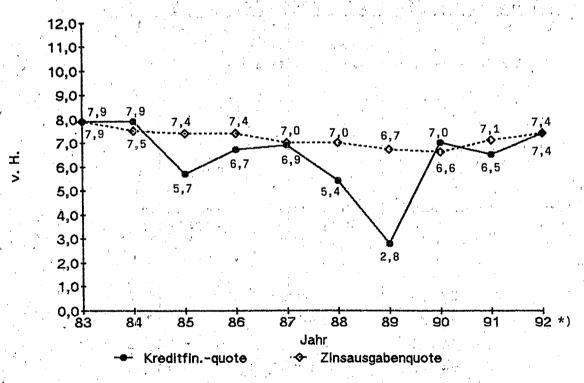
	•		oberbrone ,		
Haushalts- jahr	Zinsaufwand	Nettokredit- aufnahme	verbleibende Einnahme		
•	Mio DM	Mio DM	Mio DM		
	* *				
1983	1 389,5	1 390,1	+ 0,6		
1984	1 381,6	1 400,0	+ 18,4		
1985	1 456,2	1 109,7	- 346,8		
1986	1 543,1	1 400,5	- 142,6		
1987	1 529,3	1 496,1	- 33,2		
1988	1 565,6	1 220,3	- 345,3		
1989	1 595,5	665,5	- 930,0		
1990	1 673,2	1 770,1	+ 96,9		
1991	1 842,3	1 665,8	- 176,5		
1992*)	2 081,2	2 080,0	- 1,2		

*) Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) ist eine Kennzahl, die die haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Kreditaufnahme anzeigt. Sie ist von 7,9 v.H. im Jahre 1983 auf 6,6 v.H. im Jahre 1990 abgesunken. Hierzu hat sowohl die in dieser Zeit günstige Kapitalmarktentwicklung mit fallenden Zinssätzen (durchschnittliche Verzinsung der Landesschuld ist von 7,4 v.H. auf 6,3 v.H. gefallen) als auch das starke Ausgabenwachstum (Wachstum der bereinigten Ausgaben 44 v.H.) beigetragen. Das gestiegene Zinsniveau hat sich bereits im Jahre 1991 mit einem Anstieg der Zinsausgabenquote auf 7,1 v.H. ausgewirkt.

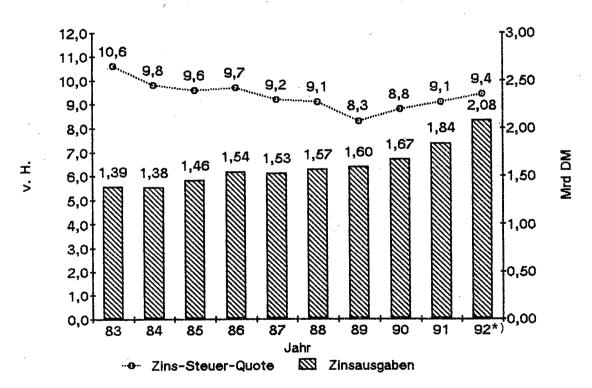
Die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) ist in den letzten Jahren unterschiedlich verlaufen. Im Zeitraum 1987 bis 1989 ist ein Rückgang von 6,9 auf 2,8 v.H. erkennbar. Das war zugleich der niedrigste Stand in den vergangenen 10 Jahren. Die Entwicklung ist eindeutig geprägt durch die deutliche Rückführung der Netto-Neuverschuldung. In den Jahren 1990 und 1991 sind mit 7,0 bzw. 6,5 v.H. wieder höhere Quoten zu verzeichnen. Hierfür dürfte in erster Linie die wieder deutlich angewachsene Netto-Neuverschuldung ausschlaggebend gewesen sein.

Die Quoten stellen sich in der Übersicht wie folgt dar:



Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Ebenfalls eine Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zins-Steuer-Quote (Zinsen in v.H. der Steuern und steuerähnlichen Abgaben). Sie lag 1988 noch bei 9,1 v.H. und hat sich im folgenden Jahr nicht zuletzt wegen der günstigen Steueraufkommensentwicklung auf 8,3 v.H. ermäßigt. Danach ist sie wieder angestiegen, zunächst auf 8,8 v.H. in 1990, wofür in erster Linie die Steuerentwicklung ausschlaggebend war. 1991 hat die Zinssteuerquote mit 9,1 v.H. wieder den Stand des Jahres 1988 erreicht. Zwar war die Steueraufkommensentwicklung äußerst positiv, dennoch wurde sie von der Veränderung der Zinsausgaben überkompensiert. Da sich dieser Trend der Haushaltsplanung 1992 zufolge verstärkt fortsetzen soll, wird ein Anstieg auf 9,4 v.H. im Hj. 1992 erwartet.



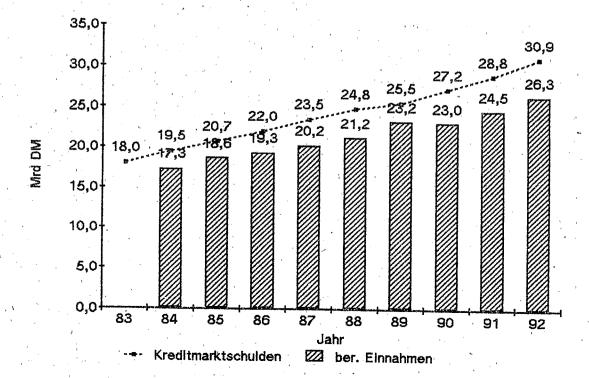
*) Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Übersicht 8

Zinsausgaben	und Steuereinna	hmen in der	Entwicklung
Haushalts- jahr	Zinsaufwand	Steuerein- einnahmen	Zinssteuer quote
	Mio DM	Mio DM	v.H.
1983	1 389,5	13 090,0	10,6
1984	1 381,6	14 118,1	9,8
1985	1 456,5	15 235,8	9,6
1986	1 543,1	15 912,0	9,7
1987	1 529,3	16 726,3	9,2
1988	1 565,6	17 347,3	9,1
1989	1 595,5	19 252,8	8,3
1990	1 673,2	19 044,3	8,8
1991	1 842,3	20 178,6	9,1
1992*)	2 081,2	22 045,1	9,4

Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Die Entwicklung von Kreditmarktschulden (ohne Kassenverstärkungskredite) und Gesamteinnahmen (bereinigt) hat den folgenden Verlauf genommen:



*) Soll einschließlich Nachtragshaushalt

Die Einnahme-Schuldenquote (Verhältnis der bereinigten Einnahmen zu den Kreditmarktschulden in v.H.) hat sich wie folgt entwickelt:

Übersicht 9

Haushalts- jahr	Kreditmarkt- schulden*)	bereinigte Gesamtein-	Quote
	Mio DM	nahmen Mio DM	v.H.
1983	18 039,6	16 290,1	90,3
1984	19 507,4	17 255,3	88,5
1985	20 726,5	18 614,6	89,8
1986	22 003,7	19 274,5	87,6
1987	23 480,5	20 210,0	86,1
1988	24 773,4	21 178,3	85,5
1989	25 489,0	23 179,9	90,9
1990	27 205,5	23 033,6	84,7
1991	28 814,8	24 527,2	85,1
1992**)	30 894,8	26 273,7	85,0

*) nur fundierte Schulden

**) Soll einschließlich Nachtragshaushalt bzw. aufgrund dessen fortgeschriebener Schuldenstand

In keinem der Beobachtungsjahre erreichten die Gesamteinnahmen das Niveau der fundierten Kreditmarktschulden, die zwar den Großteil (ca. 90 v.H.), aber dennoch nicht die Gesamtheit der Landesverschuldung ausmachen. Die Planung für das Hj. 1992 weist mit 85,0 v.H. den zweitniedrigsten Stand dieser Quote seit 1983 aus.

35 Zusammenfassend ist festzustellen:

Zwar hat sich die Nettokreditaufnahme gegenüber 1990 leicht verringert, dennoch ist immer noch ein beachtlicher Anstieg der Staatsschulden festzustellen. Außerdem sieht die Haushaltsplanung 1992 ein nahezu 25 v.H. ausmachendes Wachstum der Nettoneuverschuldung vor. Auch in den folgenden Jahren ist nach der mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung der Haushaltsausgleich nur mittels beachtlicher Kreditaufnahme herzustellen. Dies kann nicht ohne Auswirkungen auf die Bindung zukünftiger Haushalte infolge von Zinsleistungen bleiben. Nach den vorliegenden Prognosen zeichnet sich folgende Entwicklung der Zinsausgaben ab:

	-,	Zinsendi	enst 1992	- 1996	
Bezeichnung	1992	1,993	1994	1995	1996
		- Betr	āge in Mic	DH -	* *
Zinsausgaben			e ·		
 Vorbelastungen aus Krediten bis Ende 1991 (einschl. Anschlußfinanzie- rungen) 	1 995,2	2 101,8	2 134	2 164	2 201
- Mehrbedarf aus Neu- schulden ab 1992	86,0	107,4	291	406	659
Summe	2 081,2	2 209,2	2 425	2 660	2 859

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Bis in die 2. Hälfte der 80er Jahre hinein konnte der durch die Ausweitung der Verschuldung automatisch eintretende Anstieg der Zinsausgaben durch positive Umschuldungseffekte teils wesentlich gemildert werden. Die Anschlußfinanzierung auslaufender Schuldtitel ließ sich größtenteils zu günstigeren Konditionen bewerkstelligen als die getilgten Titel aufwiesen. Dieser, die Zinsausgabenentwicklung günstig beeinflussende Faktor ist in jüngerer Vergangenheit nicht nur wirkungslos geworden, sondern hat einen eher gegenteiligen Charakter angenommen. Mit der Umkehrung des Trends der Zinsentwicklung mußte die revolvierende Verschuldung zu permanent ungünstigeren Konditionen durchgeführt werden. Ob und inwieweit sich die jüngst eingetretene leichte Verbesserung fortsetzen wird, kann gegenwärtig nicht vorhergesagt werden. Dennoch dürfte es relativ unwahrscheinlich sein, daß in absehbarer Zukunft Kreditmittel zu den Konditionen zu erhalten sein werden, wie sie für die dann umzuschuldenden Darlehen erzielt werden konnten.

Auf jeden Fall zinsausgabensteigernd wirkt die weitere Nettoneuverschuldung, die sich für den Zeitraum der mittelfristigen Planung 1992 bis 1996 auf insgesamt 9,7 Mrd. DM belaufen soll. Inwieweit diese Plandaten aufgrund von weiteren, nicht auf Landesebene beeinflußbaren Entwicklungen – z.B. Gestaltung der Finanzierung der neuen Länder, Asylbewerber etc. – zu korrigieren sind, kann gegenwärtig nicht abgesehen werden. Die jetzt schon erkennbare Entwicklung allein unterstreicht nach Auffassung des Rechnungshofs die Notwendigkeit, das Ausgabenwachstum zu beschränken, um die Neuverschuldung, wenn schon nicht zurückzuführen, so doch zumindest nicht weiter ansteigen zu lassen.

Verpflichtungsermächtigungen

36 Der Haushaltsplan 1991 weist Verpflichtungsermächtigungen von 3 437,1 Mio. DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 68.5 Mio. DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1991 folgende Zusagen erteilt.

		Mio. DM
- für das Hj. 1992	=	1 341,4
 für das Hj. 1993 		779,9
 für das Hj. 1994 		225,9
 für spätere Hje. 		_115,6
zusammen	£ 2	2.462,9*)

^{*)} Abweichung in der Summe durch Runden

Darin enthalten sind Bewilligungen des Ministers der Finanzen nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO - in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) - in Höhe von 46,4 Mio. DM.

Sondervermögen und Rücklagen

Der Ende 1990 mit 79,4 Mio. DM dotierenden Ausgleichsrücklage wurden 1991 79,4 Mio. DM planmäßig entnommen; planmäßig zugeführt wurden Erlöse aus Vermögensveräußerungen von 166,1 Mio. DM, außerplanmäßig nach § 15 Abs. 6 HG 1990/91 zugeführt Steuermehreinnahmen von 275,0 Mio. DM, so daß sich am 31. Dezember 1991 ein Bestand von 441,1 Mio. DM ergab. Auch die Waldrücklage von 28 Mio. DM wurde zunächst auf Null gestellt, dann sind ihr aus Minderausgaben des Forstbetriebs nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz 30 Mio. DM zugeführt worden. Die veranschlagte Entnahme von 148 300 DM aus der Rücklage "Losbrieflotterie" wurde 1991 nicht realisiert, so daß der Bestand am Jahresende weiter 2,1 Mio. DM betrug. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1991 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

Das vom Ministerium der Finanzen geführte Landesgrundbe-38 sitzverzeichnis weist für 1991 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen sowie Bestandsberichtigungen) aus:

Anfangsbestand	3 596 773 197,02 m ²
Zugänge	4 170 310,31 m ²
Abgänge	2 841 985,00 m ²
Endbestand	3 598 101 522,33 m ²

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1990 wie folgt zusammen:

					2.1991	, ,	31	.12.1	L990	
				n	12			m ²		
,	Liegenschaften unte Ressort- und Hoch- schulverwaltung	er	20	497	407,3	3	20	100	016,02	3
	Liegenschaften in Betriebsverwal- tungen	3	564	213	655,0	0 .3	563	033	552,00	j
	Allgemeines Liegen- schaftsvermögen, Schlösser und Gärten	•	9	334	463,0	0	9	583	632,00	כ
	Liegenschaften der Sondervermögen (z. I vom Land verwaltete Stiftungen)		4	055	997,0	<u> </u>	4	055	997,00	<u>)</u> .
	insgesamt	3_	598	101	522,3	1 <u>3</u> 3	596	773	197,02	2

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von $44\,385\,800\,\mathrm{m}^2$ in 1990 hat sich auf $44\,565\,600\,\mathrm{m}^2$ in 1991 erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 3 170 377 m², von den Abgängen 1 983 470 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

Die Übersichten über die Veränderungen im Grundbesitzstand des Landes, die dem Landtag alljährlich nach § 86 Nr. 1 LHO zu seiner Unterrichtung zuzuleiten sind, wurden aufgrund des Landesgrundbesitzverzeichnisses erstellt. Für 1991 wurden sie dem Rechnungshof am 6. November 1992 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1991 insgesamt 10 694 223 887,00 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 10 501 045 082,20 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1991 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Übersicht 10

	Stand 31.12.1990 Mio DM	Stand 31.12.1991 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1989 in v.H.
parlehen	9 823,8	10 000,1	+ 2,3
avon ent- allen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes-		2 22/ 6	
pedienstete	7 108,4	7 276,6	+ 2,4
andwirtschaftsförderung	387,5	376,8	- 2,8
Wirtschaftsförderungs-,			
Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	87,4	86,9	- 0,6
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 228,2	2 250,1	+ 1,0
Darlehen für sonstige Zwecke	12,3	10,9	- 11,4
Beteiligungen	677,2	692,8	+ 2,3
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr	
Wertpapiere	420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesant	10 501,0	10 694,2	- 1,8
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	•
	+ 50 000 sfr	50 000 sfr	;

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

⁴⁰ Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um 15,6 Mio. DM höher als 1990 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 692,8 Mio. DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen beruhen im wesentlichen auf zwei neuen Beteiligungen. Zum einen ist das Land Hessen an der neu gegründeten "Hessen-Energie, Gesellschaft für rationelle Energienutzung mbH" mit 2,1 Mio. DM (= 70,67 v.H.) beteiligt.

Aufgabe der Hessen-Energie GmbH ist die Beratung der Gemeinden und kommunalen Versorgungsunternehmen in allen Fragen der rationellen Energienutzung. Neben dem Land Hessen sind noch die Hessische Landesbank – Girozentrale – mit 26,67 v.H. und die Wirtschaftsförderung Hessen Investitionsbank AG Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mit 2,66 v.H. beteiligt. Die zweite Beteiligung betrifft die ebenfalls neu gegründete Technische Überwachung Hessen GmbH. Dieses Unternehmen soll in freiwirtschaftlichen Bereichen tätig werden, die von der TÜH bisher nur bedingt wahrgenommen werden konnten. Schwerpunkt ist der Umweltschutz. An der Gesellschaft ist das Land Hessen mit 13,5 Mio. DM oder 45 v.H. beteiligt. Neben dem Land Hessen ist der TÜV Südwest e.V. mit 55 v.H. beteiligt.

An Wertpapieren besitzt das Land noch Inhaberschuldverschreibungen über 420 000 US \$ (State of Israel Bonds von 1975).

41 Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1991 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1991

Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1991 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1991 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen nach seinen Prüfungen der abgeschlossenen Maßnahmen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Rechnung der Staatshauptkasse über Kap. 02 01 — 529 02 — zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Förderung des Informationswesens — vorgenommen und über den Abschluß des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO

Die in der Haushaltsrechnung 1991 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst und die Vorprüfungsstellen bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei ihrer Tätigkeit haben die Rechnungsprüfungsbehörden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN

Personalentwicklung allgemein

Entwicklung der Ministerien in organisatorischer und personeller Hinsicht von 1970 bis 1992

Wesentlicher Ausgabenblock der öffentlichen Haushalte sind die Personalkosten. Mit ihrem Anteil an den Gesamtausgaben engen sie den haushaltspolitischen Handlungsspielraum ein. Daher muß diesen Ausgaben im Hinblick auf deren Beschränkung verstärkt Aufmerksamkeit entgegengebracht werden. Dies gilt in besonderem Maße für die Ministerien, bei denen in der Vergangenheit und vor allem in den letzten Jahren erhebliche Personalzuwächse zu verzeich-

Die Entwicklung der persönlichen Verwaltungsausgaben der Ministerien hat der Rechnungshof einer näheren Betrachtung unterzogen. Seit 1970 haben sich diese von 49,74 Mio. DM auf 225,37 Mio. DM im Jahr 1992 (Ansätze lt. Haushaltsplan 1992) erhöht.

Gründe hierfür sind vornehmlich

- nicht unerhebliche Besoldungs- und Tariferhöhungen in der Vergangenheit;
- Aufgabenzuwächse aufgrund umfangreicher gewordener Aufgabenstellungen des Staates wegen der Wandlung vom reinen Ordnungsstaat hoheitlicher Prägung zum modernen Leistungsstaat, die insbesondere auf der Ministerialebene ihren Niederschlag fanden;
- Personalvermehrungen in den öffentlichen Haushalten einschließlich der Ministerien;

aber auch

- die Außerachtlassung des Grundsatzes, wonach Ministerien sich auf ministerielle Aufgaben im Sinne von Konzeptionsplanung, Ausführungsplanung und Steuerung der Ausführung im Wege der Dienst und Fachaufsicht beschränken sollten;
- die Bearbeitung sachlich zusammenhängender Aufgaben in zu vielen Organisationseinheiten;
- die Tendenz der Ministerien, Aufgaben nachgeordneter Behörden an sich zu ziehen und bis hin zu Einzelfallentscheidungen verwaltend tätig zu werden;
- die personellen Konsequenzen aus der häufig praktizierten Einrichtung zu kleiner Organisationseinheiten.
- Der Rechnungshof erhob in einem ersten Schritt Daten über die organisatorische und personelle Entwicklung der Ministerien der Jahre 1970, 1980, 1985 und 1989 und stellte die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen dar. Wegen der im Jahr 1991 erfolgten umfangreichen Veränderungen auf der Ministerialebene - z.B. Errichtung der Ministerien für Jugend, Familie und Gesundheit bzw. für Frauen, Arbeit und Sozialordnung hat der Rechnungshof in einem weiteren Schritt aus Aktualitätsgründen nochmals entsprechende Daten zum Stand Januar 1992 zusammengetragen. Dabei beschränkten sich die jeweiligen Erhebungen auf die rein zahlenmäßige Erfassung und Aufbereitung der vorgefundenen organisatorischen und personellen Zustände.
- Die ministerielle Aufbauorganisation unterliegt im wesentlichen einheitlichen Grundsätzen. Danach gliedert sich jedes Ministerium in unterschiedliche Organisationseinheiten, nämlich in Abteilungen; jede Abteilung in Referatsgruppen; jede Referatsgruppe in Referate. Der Zuständigkeitsumfang des einzelnen Ministeriums ist Richtschnur für die Ausstattung mit den genannten Organisationseinheiten bzw. für das dort tätige Personal.

Zu Tz. 44 bis 46

Die Befrachtung der öffentlichen Haushalte mit Personalkosten und Versorgungslasten in Grenzen zu halten, stellt eine der zentralen Herausforderungen öffentlicher Haushaltswirtschaft dar. Stetig gewachsene Ausgabenquoten der öffentlichen Hände in diesen Bereichen haben die haushaltspolitische Beweglichkeit zunehmend eingeschränkt.

Für Hessen als Land mit einer im Ländervergleich Personalausgabenquote überdurchschnittlichen gilt dies in besonderem Maße. Sollen die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes nicht noch weiter eingeschränkt werden, muß eine Senkung dieser Quoten angestrebt, mindestens aber deren Ausweitung entgegengewirkt werden. Neue Finanzierungslasten des Landes als Folge der deutschen Vereinigung lassen dieses Gebot heute dringlicher denn je erscheinen.

Die vom Rechnungshof hierzu erstellten Bemerkungen tragen mit dazu bei, dieses Anliegen stärker in das allgemeine Bewußtsein zu heben. In diesem Bemühen weiß sich die Landesregierung mit dem Rechnungshof einig und begrüßt die Untersuchung insoweit uneingeschränkt.

Durch die Beschränkung der Erhebungen auf die rein zahlenmäßige Erfassung und Aufbereitung der vorgefundenen organisatorischen und personellen Zustände lassen die Bemerkungen - über den allgemeinen Aspekt hinaus - allerdings Aussagen dazu vermissen, ob und in welchen Bereichen die dargestellte Entwicklung als sachgerecht, überzogen oder auch zurückgeblieben angesehen werden muß.

Stellungnahme der Landesregierung

Während die Zahl der Organisationseinheiten sämtlicher Ministerien im Jahr 1970 bei 593 lag, stieg sie bis zum Jahr 1989 auf 844, was einer Steigerung von 44 v.H. entsprach. Von 1989 bis zum Jahr 1992 stieg diese Zahl nochmals um 43 auf 887, mithin um weitere 5 v.H. Auffallend ist 'dabei, daß allein die Zahl der sog. Ministerreferate von 1970 bis 1989 von ursprünglich 28 auf 42 (= 50 v.H.) anstieg, und mit dieser Ausweitung der erwähnte durchschnittliche Zuwachs aller Organisationseinheiten in diesem Zeitraum übertroffen wurde. Bis zum Januar 1992 kamen weitere sechs Ministerreferate hinzu, so daß sich mit einem Zuwachs von nochmals fast 15 v.H. der eingetretene überdurchschnittliche Trend fortgesetzt hat (vgl. auch nachfolgende Übersicht).

Zu Tz. 47 bis 50

Die in diesen Textzahlen enthaltene deskriptive Darstellung der Bestandsentwicklung der

- Organisationseinheiten (Tz. 47)
- Planstellen/Stellen insgesamt sowie die unterschiedliche Entwicklung im Beamten-, Angestellten- und Arbeiterbereich (Tz. 48)
- Wertigkeiten der Beamten- und Angestelltenstellen (Tz. 49) sowie der sich daraus ergebenden
- qualitativen Veränderung des Stellenkegels (Tz. 50)

Zahl der Organisationseinheiten

Bezeichnung	1970	v.H.	1989	v.H.	1992	v.H.
M-Referate	28	100	42	150	48	171
Abteilungen	44	100	61	139	66	150
Gruppen	83	100	130	157	137	165
Referate	430	100	611	142	636	148
Gesamt	585	100	844	144	887	152

Im Hj. 1970 verfügten die Ministerien insgesamt über 1964 Planstellen, von denen 932 auf Planstellen, 921 auf Angestellten- und 111 auf Arbeiterstellen entfielen. Bis 1989 stieg diese Zahl um 933, mithin um 47,5 v.H. an. Am deutlichsten, mit 65 v.H., betraf der Zuwachs den Bereich der Beamten, während er bei den Angestellten 34 v.H., bei den Arbeitern 8 v.H. betrug. Absolut stieg beispielsweise die Zahl der Beamtenplanstellen um 608, die der Angestelltenstellen um 316. Auch ab 1989 hat sich der (Plan-)Stellenzuwachs in den Ministerien fortgesetzt. So ergab sich seitdem ein Anstieg von 146 Planstellen/Stellen, der sich aus 112 Planstellen für Beamte, 29 Angestelltenstellen und 5 Stellen für Arbeiter zusammensetzt (Stand: Januar 1992). Bei einem durchschnittlichen Anstieg der Zahl der Planstellen/Stellen von 5 v.H. in diesem Zeitraum war der relative Anstieg der Planstellen für Beamte mit 7 v.H. überdurchschnittlich, da sich die Stellen für Angestellte nur um 2,3 v.H. und die für Arbeiter um 4,3 v.H. erhöhten (s.a. nachfolgende Übersicht).

von 1970 bis 1992 ist als Grundlage für eine Beantwortung dieser Frage hilfreich.

Hinzu kommen muß jedoch in jedem Fall eine Gegenüberstellung dieser Entwicklung mit den sich im Betrachtungszeitraum dynamisch verändernden Aufgaben und Anforderungen, die mit diesem Bestand zu bewältigen sind. Erst auf der Grundlage einer solchen Gegenüberstellung bietet sich überhaupt die Möglichkeit einer fundierten und substantiierten Auseinandersetzung über die Berechtigung personeller und organisatorischer Zuwächse.

Bedauerlicherweise findet diese – nach § 90 Ziffer 4 LHO auch im Gesetz selbst unterstellte – Wechselbeziehung zwischen Personal und Aufgabe in den Bemerkungen keinen direkten Niederschlag.

Wie schwierig eine hinreichend konkrete sachgerechte Diskussion über die Berechtigung von Zuwächsen zu führen ist, soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden:

Der Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten ist in der jüngeren Vergangenheit mit einer Fülle

Entwicklung der Planstellen/Stellen

Gruppe	1970	v.H.	1989	v.H.	1992	v.H.
Beamte	932	100	1 540	165	1 652	177
Angestellte	921	100	1 237	134	1 266	137
Arbeiter	111	100	120	108	125	113
					Tes est file file are en see est e	***************************************
Gesamt	1 964	100	2 897	147	3 043	155

Bei der Entwicklung der Beamtenplanstellen fällt der Zuwachs der Planstellen der Besoldungsgruppe B in den Jahren von 1970 bis 1989 mit ca. 250 v.H. auf. Absolut stieg diese Zahl in diesem Zeitraum von 39 auf 137 an; seit 1989 erfolgte eine weitere Steigerung auf 242 Planstellen. Mithin ergab sich in 22 Jahren eine Ausweitung in diesem Bereich um über 500 v.H. Die Planstellenzahl des höheren Dienstes insgesamt ist in diesem Zeitraum um 100 v.H., die des gehobenen Dienstes um 85 v.H. angewachsen, während im Bereich des mittleren und einfachen Dienstes ein Rückgang, für letzteren mit fast 90 v.H., stattgefunden hat (s.a. nachfolgende Übersicht).

neuer Anforderungen und Aufgaben konfrontiert worden. War etwa der Begriff "Umweltschutz" zu Beginn des Prüfungszeitraumes im Jahre 1970 bestenfalls ein Randthema, gehört die Erhaltung und Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen heute zu den vordringlichsten Aufgaben verantwortungsbewußten politischen und administrativen Handelns. Ohne weiteres einsichtig ist, daß ein solcher neuer Aufgabenschwerpunkt nicht ohne Konsequenzen auch auf die personelle Aus-

Entwicklung der Planstellen

Bes.Gr.	1970	v.H.	1989	v.H.	1992	v.H.	
В	39	100	137	351	242	621	
	412	100	686			160	
Summe höherer Dienst	451	100	823		903	200	•
Summe gehobener Dienst	378	100	665	176	699	185	•
mittlerer Dienst	68	100	48	71	46	68	_
einfacher Dienst	35	100	. 4	11	4	11	
Planstellen Gesamt	932	100	1 540	165	1 652	177	

Stellungnahme der Landesregierung

Bei den Angestelltenstellen fand von 1970 bis 1992 insgesamt ein Zuwachs von 345 Stellen auf 1266 Stellen statt, der bei den Vergütungsgruppen BAT II bis BAT II beinen Anstieg von 79,5 v.H., bei den Vergütungsgruppen BAT III bis BAT V b um 58,7 v.H. und den Vergütungsgruppen BAT V c bis BAT X um 28,9 v.H. bedeutete.

Der vergleichsweise starke Anstieg höherwertiger (Plan-)Stellen brachte im Laufe der Jahre eine qualitative Veränderung des Stellenkegels in den Ministerien mit sich. Betrug z.B. der Anteil der Planstellen der Besoldungsordnung B im Hj. 1970 noch 4,2 v.H., stieg dieser bis zum Hj. 1989 auf fast 9 v.H. an. Seitdem ergab sich eine neuerliche Ausweitung dieser Planstellen auf einen Anteil von nunmehr 14,6 v.H.

Entsprechende strukturelle Veränderungen mit der Tendenz zur Erhöhung des Anteils höherwertiger Stellen waren auch im Bereich des höheren Dienstes der Besoldungsordnung A bzw. vergleichbarer Angestellter festzustellen. So stieg der Anteil der Planstellen/Stellen der Besoldungs-/Vergütungsgruppen A 16/BAT I und A 15/BAT I a an, während dieser Anteil bei den Besoldungs-/Vergütungsgruppen A 14/BAT Ib, A 13/BAT II a, BAT II b abnahm. Dies setzt sich bei den Planstellen/Stellen des gehobenen Dienstes fort, wo der Anteil der Planstellen/Stellen der oberen Besoldungs-/Vergütungsgruppen zunahm, während der Anteil der unteren Besoldungs-/Vergütungsgruppen geringer wurde.

stattung eines Umweltressorts bleiben kann. Die entscheidende Frage, ob diese Ausstattung angemessen erfolgt ist, setzt nun aber eine wechselseitige Betrachtung voraus, und zwar zwischen dem Personalzuwachs einerseits und der Aufgabenerweiterung andererseits. Eine isolierte, einseitig auf den Personalzuwachs beschränkte Sichtweise erfaßt in diesem Zusammenhang nur einen Teilaspekt und bleibt damit auf halbem Wege stehen.

Ein Blick auf die Verhältnisse im Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten wird dies zusätzlich veranschaulichen. Die hier eingetretenen Schwankungen im Bereich der Organisationseinheiten haben so gut wie keine Aussagekraft. Völlig ausgeblendet nämlich bleibt auf diese Weise, daß diese Schwankungen im Zusammenhang mit den folgenden Umressortierungen gesehen und dementsprechend auch gewertet werden müssen:

- Übernahme der Referate "Besoldungsrecht",
 "Versorgungsrecht" und "Tarifrecht" vom Ministerium der Finanzen in 1970,
- Übergang der Abteilungen "Wiedergutmachung" und "Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgeschädigte, Lastenausgleich" zum Sozialministerium 1971,
- Übergang der Abteilung "Landesplanung" zur Staatskanzlei in 1971,
- Übernahme der Referate "Grundsatzfragen der Datenverarbeitung" und "Angelegenheiten des Datenschutzes" von der Staatskanzlei in 1978,
- Übernahme des "Landesprogramms für Gemeinschaftshäuser" vom Sozialministerium in 1984.
- Übernahme der Abteilung "Landesplanung" von der Staatskanzlei in 1987.
- Einrichtung einer Europaabteilung 1991.

Die Entwicklung der Anzahl der Organisationseinheiten blieb im Betrachtungszeitraum – wenn auch nur geringfügig – hinter dem Zuwachs an Planstellen/Stellen zurück.

Auch wenn die Schaffung neuer Organisationseinheiten im Hinblick auf die damit verbundenen höherwertigen Leitungspositionen aus finanzwirtschaftlicher Sicht von Zurückhaltung geprägt sein muß, ist in vertretbarem und der Sache angemessenem Rahmen doch auch dafür Sorge zu tragen, daß ein effizienter Verwaltungsaufbau gewährleistet bleibt. In diesem Spannungsfeld sind übergroße wie zu kleine Organisationseinheiten zu vermeiden.

Der überdurchschnittliche Zuwachs bei den sog. Ministerreferaten ist im wesentlichen auf die Teilung von Ministerien im Betrachtungszeitraum

Stellungnahme der Landesregierung

zurückzuführen. Zu nennen sind hier die Abspaltung des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom Kultusministerium (1984) sowie die Teilung des ehemaligen Sozialministeriums in die Ressorts Frauen, Arbeit und Sozialordnung sowie Jugend, Familie und Gesundheit (1991).

Den Grund dafür, daß der Personalzuwachs in den Ministerien überwiegend zu einer Ausweitung der Planstellen für Beamte führte, wird man darin zu suchen haben, daß der Tätigkeitsschwerpunkt oberster Landesbehörden in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben liegt.

Die in der Tabelle zu Tz. 48 zum Ausdruck kommende Verschiebung der Relation Beamte/Angestellte von 1970 bis 1992 zugunsten der Beamten muß als Ausfluß des bereits oben erwähnten Zuwachses an öffentlichen, hoheitlichen Aufgaben im Betrachtungszeitraum gesehen werden.

Die Feststellungen des Rechnungshofs über die strukturellen Veränderungen durch Erhöhung des Anteils an höherwertigen Stellen stand im Einklang mit den besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Mit der Verbesserung der Aufstiegschancen für Beamtinnen und Beamte des höheren Dienstes sowie für Angestellte wird die Einwerbung von qualifiziertem Personal erleichtert. Sie ist auch zwangsläufige Folge des zunehmenden Wettbewerbs zwischen den öffentlichen und privaten Arbeitgebern bei der Rekrutierung geeigneten Personals.

Die Stellenhebungen tragen zu einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft bei und ermöglichen so eine Effizienzsteigerung bei gestiegener quantitativer und qualitativer Aufgabenbelastung.

Der Zuwachs an Planstellen der Besoldungsgruppe B seit 1989 ist hauptsächlich auf ein kostenneutrales Programm zur Effektivierung der Verwaltung zurückzuführen, das gegen entsprechende Stelleneinsparungen unter anderem eine größere Zahl von Stellenhebungen nach Besoldungsgruppe B 2 vorsah. Damit sollte auch eine Angleichung an die durchschnittlichen Stellenverhältnisse in den Ministerien anderer Bundesländer erreicht werden.

- 51 Der Rechnungshof teilte diese seine vorwiegend zahlenmäßig aufbereiteten Erkenntnisse dem Finanzministerium und auch den anderen Ressorts mit, weil sie nicht nur die Ursachen für die beträchtlichen Personalausgabensteigerungen der Ministerien aufzeigen, sondern ein Signal dafür setzen sollten, daß weitere Ausgabenzuwächse der geschilderten Art kaum verkraftbar sein dürften.
- Das Finanzministerium hat sich in seiner Stellungnahme, in die auch Überlegungen der übrigen Ressorts einflossen, eingehend mit den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs auseinandergesetzt und mannigfache Gründe für die aufgezeigte Entwicklung genannt, um deren Rechtfertigung darzustellen. Dabei

Zu Tz. 52

Zu den das Kultusministerium betreffenden Bemerkungen wird auf die Stellungnahme zu den Tz. 75 ff. hingewiesen. wies es insbesondere auf die vielfachen Aufgabenzuwächse in der Vergangenheit, Änderungen in den Zuständigkeiten zwischen den Ministerien, Verbesserungen der Stellenschlüssel bei Bund und Ländern zur Gewinnung qualifizierten Personals, Schaffung gleichwertiger Besoldungsverhältnisse im Vergleich zu Ministerien anderer Bundesländer usw. hin.

Diese Argumente hat sich z.B. auch das Kultusministerium zu eigen gemacht. Gerade hier fällt allerdings auf, daß die Anzahl der Abteilungen nach der Teilung von Kultusministerium und Ministerium für Wissenschaft und Kunst im Jahr 1984 allein für das Kultusministerium bis 1989 mit 7 Einheiten höher ist als vor der Teilung. Damals waren einschließlich der Aufgabenwahrnehmung des jetzigen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst lediglich 6 Abteilungen notwendig. Dies war Anlaß für den Rechnungshof, nach einer Orientierungsuntersuchung Reorganisationsvorschläge für das Kultusministerium zu erarbeiten und ihm im April 1992 im Rahmen von Prüfungsmitteilungen vorzulegen (vgl. auch Tzn. 75 ff. dieser Bemerkungen).

- Das Finanzministerium stimmte der in der Untersuchung zum Ausdruck gekommenen grundlegenden Aussage insoweit zu, als es darauf hinwies, daß die Personalausgabenquote einzudämmen sei, um die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes nicht noch weiter einzuschränken. Zumindest müsse einer Ausweitung entgegengewirkt werden. Dieses Gebot sei angesichts neuer Finanzierungslasten, etwa als Folge der deutschen Vereinigung, dringlicher denn je.
- Dem widerspricht freilich jene Entwicklung, die der Rechnungshof aufgrund seiner Nacherhebungen für die Zeit nach 1989 (Stand: Januar 1992) feststellen mußte. Allein in diesem Zeitraum wurden
 - 5 Abteilungen,
 - 7 Referatsgruppen,
 - 31 Referate (einschließlich 5 sog. M-Referate)

neu geschaffen, die die Bereitstellung von zusätzlich 146 (Plan-)Stellen für die Ministerien erforderlich machten. Die Tendenz der personellen Ausweitung der ministeriellen Ebene hat sich infolgedessen in vollem Umfang fortgesetzt und gar noch verstärkt, woran auch das Ausbringen vereinzelter "kw"-Vermerke nichts zu ändern vermag.

Der Rechnungshof sieht sich daher veranlaßt, seinen zuvor erhobenen Aufruf zur Eindämmung der Personalausgaben auch und gerade bei den Ministerien mit Nachdruck zu wiederholen.

Er erwartet, daß sich die Ministerien – auch in eigenem Interesse – einer Aufgabenanalyse und eingehenden Aufgabenkritik unterziehen mit dem Ziel, sich ausschließlich auf ministerielle Kompetenzen zu konzentrieren und die Verwaltungstätigkeiten vermehrt den nachgeordneten Behörden zu überlassen. Dem Ausbringen weiterer (Plan-)Stellen, vor allem der höherwertigen Art, muß Einhalt geboten werden, weil ansonsten die Schaffung zusätzlicher Organisationseinheiten in Form von Abteilungen, Referatsgruppen und Referaten nachgerade provoziert wird. Dies brächte ein neuerliches Anwachsen des Personals mit einem überproportionalen Anstieg der persönlichen Verwaltungsausgaben der Ministerien mit sich.

Zu Tz. 53 und 54

Die Landesregierung teilt uneingeschränkt die in den Bemerkungen des Rechnungshofs zum Ausdruck kommende Auffassung, daß die Eindämmung der Personalausgabenquote vordringliches Ziel einer aufgabenkritischen und organisatorischen Überprüfung bestehender Strukturen sein muß. Dies gilt für alle Ebenen der Verwaltung.

Daß gleichwohl von 1989 bis 1992 die aufgezeigte Ausweitung von Organisationseinheiten und (Plan-)Stellen zu vermerken ist, steht im wesentlichen im Zusammenhang mit der Setzung neuer politischer Schwerpunkte (z.B. Einrichtung einer Europaabteilung beim Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten) nach der Neubildung der Landesregierung im Jahr 1991 sowie der Teilung des ehemaligen Sozialministeriums in die Ministerien für Frauen, Arbeit und Sozialordnung und für Jugend, Familie und Gesundheit.

Erste entscheidende Schritte zur stärkeren Begrenzung der persönlichen Verwaltungsausgaben hat die Landesregierung im Haushaltsjahr 1992 eingeleitet. Nach § 8 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes sowie der dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen konnten neu in den Haushalt aufgenommene Stellen sowie freiwerdende Stellen grundsätzlich nur dann besetzt bzw. wiederbesetzt werden, wenn eine entsprechende Anzahl freier oder freigewordener Stellen im Landeshaushalt als Kompensation zur Verfügung stand. Diese kompensatorischen Stellen durften auf Dauer nicht wiederbesetzt werden und wurden zum Haushalt 1993 in Abgang gestellt.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dieser Regelung hat die Landesregierung entschieden, auf diesem Weg — in modifizierter Form — auch 1993 weiterzugehen.

Bestandsaufnahme zur Praxis der Ermittlung des Personalbedarfs in der Landesverwaltung

Der eingeengte haushaltswirtschaftliche Spielraum des Landes erfordert eine effiziente Mittelverwendung, insbesondere einen angemessenen Personaleinsatz. Hinreichend abgesicherte Personalbedarfsermittlungen, aufbauend auf umfassenden Organisationsuntersuchungen für alle Verwaltungsbereiche, werden somit künftig vordringliche Aufgabe sein

Die Personalkosten stellen für den Landeshaushalt mit einem Anteil von 41,1 v.H. der Ausgaben die größte finanzielle Belastung dar. Entsprechend der Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muß es daher vorrangiges Ziel der Verwaltung sein, nur jene Personalkosten entstehen zu lassen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes unumgänglich sind. Dieses Ziel ist nur dann zu erreichen, wenn die Aufgaben rationell und mit hoher Effizienz erfüllt werden.

Bei seinen bisher durchgeführten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie bei Querschnitts- und Schwerpunktprüfungen hatte der Rechnungshof den Eindruck gewonnen, daß die Verwaltung die Möglichkeiten einer objektiven, genügend gesicherten und transparenten Personalbedarfsermittlung nicht ausschöpft. Er hat daher im Rahmen einer Orientierungsprüfung Feststellungen über die tatsächliche Praxis zur Ermittlung des Personalbedarfs in der gesamten Landesverwaltung getroffen.

Der quantitative Teil des Systems zur Ermittlung des Personalbedarfs ist die Personalbemessung. Grundlage hierfür sind gesicherte und nachvollziehbare Meßzahlen, die Aussagen zur notwendigen Personalausstattung im Verhältnis zu Arbeitsumfang und Zeitbedarf der Aufgabenerledigung auf der Basis von Organisationsuntersuchungen einschließlich einer optimierten Aufbau- und Ablauforganisation ermöglichen. In welcher Ausprägung, mit welchem Aufwand und mit welchem Genauigkeitsanspruch diese Personalbemessungen unter Zuhilfenahme der bekannten Organisationstechniken angewendet werden, ist von den besonderen Gegebenheiten des jeweiligen Verwaltungszweigs abhängig. Erfahrungen zeigen aber, daß durch eine sachgerechte Organisation und, damit einhergehend, eine exakte Personalbemessung stets nennenswerte Personalreduzierungen zu erwarten sind.

Trotz insoweit vorhandener Übereinstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten ist festzustellen, daß allein für annähernd die Hälfte der Planstellen/Stellen des Landes, vor allem aus den Bereichen Polizei, Schule und Universitäten, der Personalbedarf durch politische oder sonstige Setzungen festgelegt ist. Die Bemessungswerte (Setzungen) sind in Gesetzen, Verordnungen oder sonstigen Verwaltungsvorschriften vorgegeben, so daß hier der Personalbemessung keine auf Quantifizierbarkeit ausgerichteten Methoden zugrunde liegen.

Dem Rechnungshof ist zwar bewußt, daß einer methodischen Prüfung der Angemessenheit des auf diese Art und Weise festgesetzten Stellenbedarfs Grenzen innewohnen mögen. Er hält es jedoch im Gegensatz zur Auffassung des Innenministeriums nicht für richtig, daß diese Bereiche in jedem Fall einer analytischen Bemessungsgrundlage entzogen seien.

Die Ansicht des Rechnungshofs wird auch durch die Tatsache gestützt, daß lediglich ein Anteil von nur rund 18 v.H. aller Planstellen/Stellen durch ein analytisches Personalbedarfsermittlungsverfahren nachgewiesen ist. Dabei ist nicht einmal sicher, ob die von den Ressorts vorgenommenen methodischen Zuordnungen in jedem Fall den Erfordernissen gerecht werden, die üblicherweise an analytische Personalbemessungssysteme gestellt zu werden pflegen, oder ob der ursprünglich einmal

Zu Tz. 56 und 57

Der Rechnungshof stellt in angeblicher Übereinstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten fest, daß eine exakte Personalbemessung stets zu Personalreduzierung führe. Diese Übereinstimmung besteht nicht. Vielmehr sind dem Rechnungshof Beispiele mitgeteilt worden, in denen er selbst durch eigene Prüfungsmitteilungen aufgrund von Organisationsüberprüfungen im Gechäftsbereich des Innenministeriums einen erheblichen Personalmehrbedarf festgestellt hatte. Hierbei sind insbesondere die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs bei den Regierungspräsidien im Zusammenhang mit Zustimmungsverfahren nach § 107 der Hessischen Bauordnung und in den Flüchtlingsdezernaten angesprochen sowie die örtlichen Erhebungen bei den Landräten, insbesondere in den Bereichen Ausländer und Gefahrgut. Ein weiteres Beispiel ist die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten beim Regierungspräsidium in Kassel. Auch hier wurde in mehreren örtlichen Erhebungen ein erheblicher Personalmehrbedarf festgestellt.

Die Aussage des Rechnungshofs, er halte es im Gegensatz zur Auffassung des Innenministeriums nicht für richtig, daß vor allem die Bereiche Polizei, Schule und Hochschule in jedem Fall einer analytischen Bemessungsgrundlage entzogen seien, bedarf der Erläuterung:

In dieser Frage bestehen keine unterschiedlichen Auffassungen zwischen dem Rechnungshof und dem Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten. Der Rechnungshof hatte in seinen Prüfungsmitteilungen vom 16. April 1992 selbst

Stellungnahme der Landesregierung

analytisch berechnete Personalbedarf späteren Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation, z.B. infolge einer Automatisierung von Verwaltungsaufgaben, angepaßt worden ist.

festgestellt, daß die in den genannten Bereichen aufgrund politischer oder sonstiger Vorgaben zugewiesenen Planstellen an und für sich einer auf Quantifizierbarkeit ausgerichteten systematischen Personalbemessung entzogen seien, er es aber gleichwohl für geboten erachte, die "gesetzten Bemessungswerte in regelmäßigen Abständen kritisch zu prüfen und den jeweils geänderten Bedingungen anzupassen". Dieser Aussage hatte das Innenministerium in seiner Stellungnahme zugestimmt.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß

- im Bereich der Polizei sich der Personalbedarf an den Beschlüssen der Innenministerkonferenz zur Polizeidichte orientiert,
- der Bedarf an Lehrerstellen nach § 152 des Hessischen Schulgesetzes berechnet wird; darin sind die für die Bedarfsberechnung maßgebenden Kriterien gesetzlich festgelegt,
- nach einschlägigen Veröffentlichungen der Hochschulrektorenkonferenz die flächendekkende Anwendung analytischer Personalbemessungsverfahren im Bereich der Hochschulen zum Nachweis eines erheblichen, im Landeshaushalt derzeit nicht finanzierbaren Personalmehrbedarfs führen würde.

58 Rund ein Drittel des Gesamt(plan-)stellenbestands ist weder durch politische Vorgaben noch durch analytische Ermittlungen, sondern durch "Sonstige Festlegungen" bestimmt. Der (Plan-)Stellenbedarf wird in diesen Fällen auf der Basis zugewiesener Aufgaben und, auf Erfahrungswerten bzw. Vergleichsgrößen aufbauend, lediglich geschätzt; Organisationsuntersuchungen fehlen in der Regel fast völlig.

Ein auf diese Art und Weise festgelegter Personalbedarf mag zwar bisweilen angemessen sein, dennoch ist der Rechnungshof der Auffassung, daß in vielen Verwaltungsbereichen, wie z.B. beim Statistischen Landesamt mit 398 Stellen oder den Staatlichen Abteilungen bei den Landräten mit 655 Stellen, die sämtlich durch "Sonstige Festlegungen" ermittelt wurden, methodisch-analytische Personalbemessungssysteme eher anwendbar wären.

Der Innenminister verweist in seiner Stellungnahme darauf, daß in der Praxis, insbesondere bei kleineren Dienststellen und der Ministerialverwaltung, oftmals auf die Anwendung analytischer Verfahren verzichtet werde, weil der erhebliche Verwaltungs-aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu möglichen Ergebnissen in Form von Personaleinsparungen stehe. Dies mag in Einzelfällen zwar zutreffen, rechtfertigt jedoch nicht den hohen Anteil des jenseits analytischer Verfahren ermittelten Stellenbedarfs, weil zuallererst durch sie ein angemessener Personalbedarf ermittelt, personell überbesetzte Bereiche festgestellt und somit ausgewogene Grundlagen für Personalumschichtungen und -reduzierungen geschaffen werden können.

Zu Tz. 58

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß der Personalbedarf für die Landräte als Behörden der Landesverwaltung nicht durch methodisch-analytische Personalbemessungssysteme ermittelt worden sei. Dieser Auffassung wird widersprochen. Für die Landräte liegen umfassende Aufgabenkataloge vor, die jährlich aktualisiert werden. Über die Personalbemessung für die Hauptabteilungen "Allgemeine Landesverwaltung" der Landräte ist aufgrund des Berichtsantrags von Abgeordneten der SPD vom 7. Februar 1974 (Drucks. 7/4847) am 2. Mai 1974 im Innenausschuß des Hessischen Landtags sowie aufgrund des Berichtsantrags von Abgeordneten der SPD vom 19. September 1990 (Drucks. 12/7364) am 19. Juni 1991 im Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung berichtet worden. Danach sind im wesentlichen folgende Gesichtspunkte in die Überlegungen zur Stellenbemessung eingeflossen, die regelmäßig fortgeschrieben werden:

- Stelleneinsparungen wegen der Schaffung größerer, leistungsfähigerer Verwaltungseinheiten im Zuge der Gebietsreform,
- Zahl der kreisangehörigen Gemeinden,
- Einwohnerzahl,
- Zahlen der zugelassenen Kraftfahrzeuge,
- Zahl der Ausländer,

- Vergleich zwischen unveränderten und neugegliederten Verwaltungen,
- Erfahrungen mit der Zusammenlegung von Dienststellen.

Für die Berechnung des Personalbedarfs bei den Landräten als Behörden der Landesverwaltung hält das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten die Einordnung in die Kategorie "analytisches Schätzverfahren" für zutreffend. Gerade am Beispiel der Landräte sind die Thesen des Rechnungshofs widerlegt, daß eine noch weiterreichende Personalbedarfsbemessung zu erheblichen Personaleinsparungen führen wird, denn die außerordentlich angespannte Personalsituation bei den Landräten ist seit Jahren völlig unbestritten und durch die Bereitstellung von zusätzlich 42 Stellen im Haushaltsplan 1992 gemildert worden. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß der Rechnungshof selbst bei seinen örtlichen Prüfungen bei den Landräten (vgl. Stellungnahme zu Tz. 57) in allen Fällen Personalmehrbedarf festgestellt hat.

Auch die Auffassung des Rechnungshofs, die dem Statistischen Landesamt zur Verfügung stehenden Stellen seien sämtlich durch "sonstige Festlegungen" ermittelt worden, trifft in dieser Form nicht zu. Für neue Statistiken werden Bedarfsberechnungen anhand bundeseinheitlicher Vorgaben durchgeführt. Dies geschieht auch in den Fällen, in denen Statistiken wegen künftiger Veränderungen neu zu kalkulieren sind. Das dem Amt zur Verfügung stehende "Stammpersonal" wird in die jeweilige Berechnung einbezogen.

hierfür spricht die aufgezeigte, nur vergleichsweise geringe Quote eines angemessen ermittelten Personals –, daß in der Landesverwaltung der sachgerechten Ermittlung des Personalbedarfs in weiten Bereichen nur wenig Beachtung geschenkt wird, eine Personalbemessung im eigentlichen Sinne des Wortes praktisch gar nicht stattfindet. Er hält es folglich für geboten, die hierfür erforderlichen Voraussetzungen alsbald zu schaffen und Grundlagen für ein praxisorientiertes und nachvollziehbares Personalbemessungssystem zu erarbeiten. Voraussetzung dafür wäre, Organisationsuntersuchungen bei repräsentativen Ver-

Der Rechnungshof kann sich des Eindrucks nicht erwehren -

waltungsbereichen vor oder im Zusammenhang mit Personalbedarfsberechnungen durchzuführen. Dabei müßten differenzierte Aufgabenanalysen vorgenommen sowie Aufgabenstruktur und -erfüllung einer Aufgabenkritik unterzogen werden. Nach Auffassung des Innenministers seien nicht mangelnde

Grundlagen und fehlendes Methodenwissen die Ursache dafür, daß nicht im wünschenswerten Umfang analytische Verfahren angewendet würden. Es stünden ausreichend Orientierungshilfen für die Durchführung von Organisationsuntersuchungen und Personalbemessungen zur Verfügung. Auch würden die Mitarbeiter im Organisationsbereich durch Seminare des Landespersonalamts auf diesem Gebiet entsprechend fortgebildet. Hauptursache für die bislang unterbliebene umfassendere Personalbemessung sei vielmehr der Mangel an Personal für die arbeitsaufwendigen Verfahren.

Zu Tz. 59 und 60

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs, daß es notwendig sei, Grundlagen für ein praxisorientiertes und nachvollziehbares Personalbemessungssystem zu erarbeiten und daß dazu in der Regel Organisationsuntersuchungen bei repräsentativen Verwaltungsbereichen durchgeführt werden sollen, ist folgendes zu bemerken:

Für die Durchführung von Organisationsuntersuchungen und Personalbemssungsmethoden stehen den Ressorts unter anderem zur Verfügung:

- das vom Bundesminister des Innern im November 1989 herausgegebene "Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung",
- das Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom März 1991 "Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung",
- das Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

Selbst wenn dem zuzustimmen ist, so ist es wegen der Bedeutsamkeit dieser Aufgaben kaum erklärlich, weshalb hierfür keine ausreichenden personellen Ressourcen vorgehalten bzw. externe Gutachter beauftragt werden. Umfang und Gewichtigkeit der zu erwartenden organisatorischen Konsequenzen im Hinblick auf zu erwartende Personaleinsparungen sollten Anlaß und Verpflichtung sein, sämtliche hierfür in Betracht kommenden Bereiche der Landesverwaltung personalbemessenden Untersuchungen zuzuführen.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf von ihm in der Vergangenheit vorgenommene einschlägige Erhebungen sowie getroffene Feststellungen und Empfehlungen in den Bereichen Universitäten, Verteidigungslasten-, Liegenschafts-, Landwirtschaftsverwaltung, Schulen, Verwaltungsgerichte (nichtrichterlicher Dienst), Versorgungsämter hin. Auch zukünftig wird der Rechnungshof dem Problem der wachsenden Personalhaushalte seine besondere Aufmerksamkeit widmen.

Verstöße gegen Vergabevorschriften bei Zuwendungen des Landes an Kommunen und kommunale Verbände

Bei verschiedenen Prüfungen von mit Zuwendungen das Landes geförderten kommunalen Baumaßnahmen hat der Rechnungshof wiederum grobe Verstöße gegen Vergabevorschriften bis hin zu strafrechtlich relevanten Manipulationen an Ausschreibungsunterlagen festgestellt. Förderungsbeträge in Millionenhöhe wurden fehlgeleitet. Bei den unter dem Eindruck vermehrt auftretender Korruptionsfälle in hessischen Kommunalverwaltungen und Stellen der Landesverwaltung bisher getroffenen Maßnahmen sollte es indessen nicht sein Bewenden haben. Der Rechnungshof erwartet einen präventiven Effekt bei Verwirklichung eines bereits in den Bemerkungen 1987 gemachten Vorschlages, in Anlehnung an die Verwaltungsübung in Bayern und Nordrhein-Westfalen bei schweren Verstößen gegen Vergabevorschriften durch Kommunen gewährte Zuwendungen des Landes generell pauschal zu kürzen.

Aus dem Landeshaushalt werden jährlich mit bedeutenden Beträgen Bauinvestitionen von Kommunen, z.B. in den Bereichen der Stadtsanierung, des Straßenbaus, des ÖPNV, der Energieversorgung, der Dorferneuerung und des Baues von Abwasseranlagen gefördert. Aufgrund der von den Zuwendungsempfängern anzuerkennenden Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-GK) werden die Gemeinden durch staatliches Haushaltsrecht verpflichtet, bei Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) zu beachten. Für die Gemeinden ist dies keine Besonderheit, weil sie nach § 30 Gemeindehaushaltsverordnung bei eigenfinanzierten Baumaßnahmen an dieselben Grundsätze gebunden sind.

"Organisationsuntersuchungen in der Kommunalverwaltung" mit Anlagebänden.

Zusätzliche Orientierungshilfe ist auch die "Personalkostentabelle", die jährlich fortgeschrieben wird.

Im Rahmen der Sitzungen des Prüfungs- und Bewertungsausschusses für das Vorschlagswesen in der hessischen Landesverwaltung ist ständiger Tagesordnungspunkt der "Erfahrungsaustausch der Organisationsreferenten der Ressorts". Das Thema "Personalbedarfsermittlung" wird dort behandelt.

Ferner führt das Landespersonalamt seit vielen Jahren (beginnend 1974) für die Fortbildung von Mitarbeitern im Organisationsbereich entsprechende Seminare durch, die in der Regel vier Wochen dauern. Hierzu werden als Dozenten die Lehrkräfte des Reichsausschusses für Arbeitsstudien (Refa) und der Akademie für Organisation herangezogen.

Außerdem sind Organisationsuntersuchungen in den verschiedensten geeigneten Bereichen durchgeführt worden und werden auch in Zukunft durchgeführt. Die für die Durchführung solcher Untersuchungen in der Landesverwaltung benötigten Orientierungshilfen werden ständig fortentwickelt.

Zu Tz. 61

Die Landesregierung mißt der Einhaltung der Regelungen des öffentlichen Auftragswesens, insbesondere der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) bei der Ausführung von mit Landes- und Bundesmitteln geförderten Bauinvestitionen der Kommunen hohe Bedeutung zu. Sie sieht in dem strikten Befolgen der VOB das tragende Fundament für ordnungsgemäßes wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln. Sie hat deshalb auch in den zurückliegenden Jahren nicht nur die ANBest-GK den Zuwendungsbescheiden als Anlage beigefügt, sondern in

Der Rechnungshof hat in den zurückliegenden Jahren das Auftrags- und Vergabewesen bei mit Zuwendungen des Landes geförderten Vorhaben der Kommunen immer wieder beanstanden müssen und darüber auch regelmäßig in seinen Bemerkungen berichtet (Bemerkungen 1982 Tz. 112–113 und 124, 1984 Tz. 81, 1985 Tz. 112, 1986 Tz. 61–82 und 1987 Tz. 73–77). Die Reaktion auf die mannigfaltigen und teilweise massiven Beanstandungen war aus der Sicht des Rechnungshofs unbefriedigend. Von der Möglichkeit, ausgesprochene Bewilligungen zu

Auftrags- und Vergabewesen bei mit Zuwendungen des Landes geförderten Vorhaben der Kommunen immer wieder beanstanden müssen und darüber auch regelmäßig in seinen Bemerkungen berichtet (Bemerkungen 1982 Tz. 112-113 und 124, 1984 Tz. 81, 1985 Tz. 112, 1986 Tz. 61-82 und 1987 Tz. 73-77). Die Reaktion auf die mannigfaltigen und teilweise massiven Beanstandungen war aus der Sicht des Rechnungshofs unbefriedigend. Von der Möglichkeit, ausgesprochene Bewilligungen zu widerrufen, wurde nur ausnahmsweise und nur in solchen Fällen Gebrauch gemacht, in denen durch einen VOB-Verstoß finanzielle Nachteile für das Land unschwer errechenbar waren. Im Bereich wasserwirtschaftlicher Förderungsmaßnahmen wurden Kürzungen von Zuwendungen um 20 v.H. des Zuwendungsbetrags, bezogen auf die Auftragssumme des fehlerhaft vergebenen Gewerks, allerdings nur in Einzelfällen, vorgenommen. Im übrigen führten die Beanstandungen des Rechnungshofs bestenfalls zu Hinweisen und Belehrungen gegenüber Zuwendungsempfängern oder zu präzisierenden Kommentierungen von Vergabevorschriften in Erlaßform.

Neben den ergänzten Zuwendungsauflagen sind dort weiterhin die Kommunen im Rahmen von Dienstbesprechungen auf das Beachten des Vergaberechts durch das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten hingewiesen worden.

Stellungnahme der Landesregierung

Auch bei seinen in jüngster Zeit durchgeführten Prüfungen in den Bereichen Stadtsanierung, Straßenbau, öffentlicher Personennahverkehr und Energieversorgung bei 27 kommunalen Gebietskörperschaften und Bau von Abwasseranlagen bei ca. 30 Gemeinden und Wasserverbänden hat der Rechnungshof erneut feststellen müssen, daß gegen die zwingenden Vergabegrundsätze – teils in eklatanter Weise – weiterhin verstoßen wird. Die Bandbreite der vom Rechnungshof gezogenen Beanstandungen reicht von groben bis gröbsten formalen Verstößen, bei denen eine Tendenz zur Verteuerung von Baumaßnahmen naheliegt, im einzelnen und im nachhinein aber nicht bewiesen werden kann, bis hin zu strafrechtlich relevanten Manipulationen bei der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen mit der Folge der Fehlleitung staatlicher Fördermittel in Millionenhöhe. Die Prüfungsmitteilungen sind den zuständigen Ministerien zugegangen. Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen. In Fällen mit Verdacht auf Manipulationen bei der Vergabe von Bauleistungen im Abwasserbereich und beim Städtebau haben die zuständigen Ministerien die Strafverfolgungsbehörden unterrichtet. Immer wieder anzutreffende Formen von Vergabeverstößen sind im folgenden an Beispielen aus dem Bereich der Prüfung des Baues von Abwasseranlagen

Wiederholte Beanstandungen des Rechnungshofs hat das Ministerium ferner zum Anlaß genommen, z.B. mit Erlaß vom 12. April 1988 die Regierungspräsidien darauf hinzuweisen, daß Verstöße gegen das Vergaberecht zu Konsequenzen, insbesondere zur Kürzung der Landeszuwendung führen. Der Hinweis wurde mit der Aufforderung verbunden, die Wasserwirtschaftsämter anzuweisen, ihrerseits auf das Einhalten des Vergaberechts zu achten und über Verstöße unverzüglich zu berichten.

§ 3 Nr. 3 VOB bestimmt sinn- und teilweise wortgleich mit § 55 Abs. 1 LHO und § 30 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung vor der Beschränkten Ausschreibung und der Freihändigen Vergabe. Von der Öffentlichen Ausschreibung darf nur abgewichen werden, wenn die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dennoch hat der Rechnungshof feststellen müssen, daß umfängliche Bauleistungen ohne Not nicht öffentlich, sondern beschränkt ausgeschrieben werden. Der Rechnungshof ist der Überzeugung, daß bei einer strikten Beachtung der auch im Interesse eines gesunden Wettbewerbs liegenden Priorität der Öffentlichen Ausschreibung erhebliche Fördermittel hätten eingespart werden können. In den daraufhin gemeldeten Fällen wurden Zuwendungen an 3 Gemeinden jeweils um 20 v.H., bezogen auf die von den Verstößen betroffenen Baukosten, gekürzt. Bei den Entscheidungen hat sich das Ministerium an die Verwaltungspraxis in Bayern, auf die jetzt der Rechnungshof erneut hinweist, angelehnt.

Der Bau eines Sammlers in Nordhessen wurde nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb beschränkt ausgeschrieben. Das günstigste Angebot schloß mit 6 326 227,35 DM ab. Da bei dieser Kostenhöhe die Finanzierung nicht gesichert war, wurde die Ausschreibung nach § 26 Nr. 1 c VOB/A aufgehoben und die Baumaßnahme anschließend mit gleichem Leistungsverzeichnis erneut, nunmehr aber öffentlich, ausgeschrieben. Die Öffentliche Ausschreibung hatte zum Ergebnis, daß die Arbeiten für 4 635 318,66 DM, d.h. um rd. 1,7 Mio. DM günstiger als bei der Beschränkten Ausschreibung ausgeführt werden konnten.

Dem Anliegen des Rechnungshofs wird daher bereits Rechnung getragen. Die in letzter Zeit bekannt gewordenen Verstöße und die Mitteilungen des Rechnungshofs werden voraussichtlich zu weiteren Kürzungen führen.

Die Landesregierung beabsichtigt, angesichts massiver Verstöße gegen das Vergaberecht ein landeseinheitliches Verfahren zur Kürzung von Zuwendungen bei Verstößen gegen die VOB und VOL einzuführen.

Zu Tz. 61 bis 63

Die Landesregierung legt Wert darauf, daß die vom Rechnungshof gerügten Verstöße gegen das Vergaberecht nicht Landesdienststellen, sondern nahezu ausschließlich Kommunen und Ingenieurbüros anzulasten sind. Ungeachtet dessen räumt die Landesregierung ein, daß es zum Teil an einer konsequenten Überwachung durch Landesdienststellen gefehlt hat. Sie wurde jedoch inzwischen durch zahlreiche Initiativen und Aktivitäten durchgreifend verbessert.

Aktuelle Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs zum Bau von Abwasseranlagen sind dem Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten mit Schreiben des Rechnungshofs vom 13. Oktober 1992 zugegangen. Die Vielzahl

- Die Steuer- und Elektrotechnik einer in Nordhessen gelegenen Kläranlage wurde beschränkt ausgeschrieben. Die beim Wasserwirtschaftsamt geöffneten Angebote lagen mit rd. 950 000 DM weit über der Kostenschätzung von ca. 400 000 DM. Die Ausschreibung wurde daraufhin aufgehoben und die gleiche Maßnahme erneut, diesmal öffentlich, ausgeschrieben. Das Ergebnis lag mit 475 365,18 DM zwar immer noch über der Kostenschätzung, aber immerhin um etwa die Hälfte günstiger als bei der Beschränkten Ausschreibung.

- 64 Im Rahmen von Beschränkten Ausschreibungen wurden häufig nur oder überwiegend ortsansässige Bieter zur Angebotsabgabe aufgefordert, obwohl vergabefremde Aspekte wie z.B. das Interesse an der Beauftragung ortsansässiger Unternehmen aus gewerbesteuerlichen oder regionalen beschäftigungspolitischen Gründen keine Berücksichtigung finden dürfen. Gleichwohl führten Kommunen, die bei Beschränkter Ausschreibung die Auftragsvergabe auf ortsansässige Unternehmen zu konzentrieren versuchen, in Einzelfällen selbst noch nach Öffnung der Angebote unzulässige Preisverhandlungen mit Bietern.
 - Von einer Stadt wurden Bauleistungen beschränkt ausgeschrieben, wobei lediglich fünf ortsansässige Unternehmer zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden.
 - Bei der Vergabe einer weiteren Maßnahme in der gleichen Stadt erfolgte die Preisanfrage an drei ortsansässige Firmen sowie an eine Firma in einer Nachbarstadt. Das letztgenannte

der Einzelfälle und die Komplexität der Verfahren in Verbindung mit zahlreichen zu beteiligenden Stellen lassen eine detaillierte und abschließende Stellungnahme der Landesregierung sowohl zu den Prüfungsbemerkungen als auch zu den Prüfungsmitteilungen derzeit noch nicht zu. Insbesondere kommunale Dienststellen geben ihre Stellungnahme zu den Beanstandungen des Rechnungshofs nur sehr zögernd und verspätet ab. Deren Prüfung und Bewertung ist jedoch Voraussetzung für die abschließende Beurteilung durch die Landesregierung.

Darüber hinaus betreffen die Bemerkungen des Rechnungshofs zu einem Teil Vorgänge, die Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen sind. In diesen Fällen bleibt der Ausgang der Verfahren abzuwarten.

Der Rechnungshof hat das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten bereits im Frühjahr 1992 in Einzelfällen über seine später mit Schreiben vom 13. Oktober 1992 übermittelten Feststellungen informiert. Daraufhin wurden die Dienststellenleiter der Wasserwirtschaftsämter und die verantwortlichen Bediensteten der Regierungspräsidien unverzüglich über die Feststellungen des Rechnungshofs unterrichtet. Ferner wurden in einer Dienstbesprechung, an der die von den Sachverhalten betroffenen Mitarbeiter der Wasserwirtschaftsverwaltung anwesend waren, die notwendigen Informationen zum Tatbestand vermittelt und auf die damit verbundenen Konsequenzen hingewiesen. Auch ein Vertreter der Staatsanwaltschaft sowie des Rechnungshofs hatten Gelegenheit, zu den Verfahrensmängeln und -verbesserungen Stellung zu nehmen.

Mit einem generellen Erlaß vom 18. August 1992 (StAnz. S. 2662) hat das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten das Verfah-Überwachung, Ausschreibung und Zuschlagserteilung beim Bau von wasser- und abfallwirtschaftlichen Maßnahmen der Kommunen und Verbände in Ergänzung der VOB verschärfend geregelt.

Zu Tz. 64

Aus den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen ist – vorbehaltlich abschließender Prüfung – zu erkennen, daß die beschränkte Ausschreibung und die folgenden Verhandlungen offensichtlich mit dem Ziel erfolgten, den Auftrag einem ortsansässigen Unternehmer zu übertragen. Dieses Verfahren ist durch die VOB nicht gedeckt.

Die Regel ist und bleibt vielmehr die öffentliche, überregionale Ausschreibung. Abweichungen hiervon sind jeweils ausführlich zu begründen und bei den geförderten Maßnahmen nur noch mit Zustimmung des Wasserwirtschaftsamtes zulässig. Diesem Grundsatz verleiht Ziffer 1.1 des Erlasses

Unternehmen gab das günstigste Angebot ab, erhielt jedoch nicht den Zuschlag. Nach der vom Rechnungshof eingesehenen Magistratsvorlage wurde dies damit begründet, daß die ortsfremde günstigste Firma in einem Gespräch mit dem städtischen Elektromeister erklärt habe, daß sie sich nicht in der Lage sehe, derzeit die Arbeiten in dem notwendigen Umfang auszuführen. Daraufhin wurde der Auftrag an ein ortsansässiges Unternehmen vergeben.

Eine Submissionsniederschrift oder eine schriftliche Stellungnahme des zuständigen Wasserwirtschaftsamts konnten nicht vorgelegt werden. Gegen § 22 Nr. 4 VOB/A sowie Ziffer 4.3 und 4.7 der Finanzierungsrichtlinien wurde verstoßen.

- Es ist auffällig, daß von den Ingenieurbüros im Auftrag der Zuwendungsempfänger häufig Kostenanschläge, die Grundlage der zu bewilligenden Landeszuwendungen sind, erstellt werden, die vielfach weit über den anschließenden Ausschreibungsergebnissen bzw. Baurechnungen liegen. Die nachstehend aufgeführten Beispiele lassen den Schluß zu, daß Zuwendungsempfänger im Einvernehmen mit Ingenieurbüros von Anfang an die Absicht verfolgen, über entsprechende Finanzierungspolster weitere, den Finanzierungsanträgen nicht zugrunde liegende und auch nicht als vordringlich anzusehende Baumaßnahmen auszuführen.
 - Ein Finanzierungshilfeantrag für ein Regenüberlaufbecken im Zuständigkeitsbereich eines Wasserwirtschaftsamts in Mittelhessen beinhaltete Kosten von 1 160 000 DM. Das Wasserwirtschaftsamt gab diesen Anschlag mit Bauunterlagen wegen überhöhter Ansätze dem Ingenieurbüro zurück. Der überarbeitete Entwurf wies nur noch Kosten von 780 000 DM aus, die das Wasserwirtschaftsamt lt. Prüfvermerk vom 2. Februar 1988 nach Art und Höhe für angemessen erachtete. Nach dem Pauschalangebot des ausführenden Unternehmens lagen schließlich die Kosten bei 372 780 DM.
 - Beim Bau eines Regenüberlaufbeckens in einem anderen Ortsteil derselben Gemeinde lagen die vom Ingenieurbüro veranschlagten Kosten bei 760 000 DM, die Abrechnungssumme betrug 322 067,25 DM.

In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß in diesen und in einer Vielzahl von anderen Fällen die zuständigen Wasserwirtschaftsämter – als staatliche Fachbehörde – ihrer Überwachungsfunktion offensichtlich nicht in dem gebotenen Maße nachgekommen sind. Überhöhte Kostenanschläge werden offenbar ohne nähere Prüfung als angemessen erachtet. Auch wurde von den Wasserwirtschaftsämtern, wie häufig festzustellen war, entgegen den Finanzierungsrichtlinien vielfach hingenommen, daß sie an der Ausschreibung und Vergabe überhaupt nicht beteiligt wurden. Selbst dann, wenn umfangreiche Bauarbeiten freihändig oder aufgrund von Nachtragsangeboten vergeben wurden, sind die Zuwendungsempfänger in keinem der vom Rechnungshof geprüften Verfahren wegen derartiger Verstöße von den Bewilligungsbehörden auch nur gerügt worden.

Stellungnahme der Landesregierung

des Ministers für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten vom 18. August 1992 besonderen Nachruck:

"Die Ausschreibung von Bauleistungen ist grundsätzlich öffentlich und überregional vorzunehmen. Abweichungen hiervon sind nur mit Zustimmung des Wasserwirtschaftsamtes zulässig und vom Bauträger ausführlich zu begründen".

Die Landesregierung geht davon aus, daß sich solche Verstöße gegen das Vergaberecht damit nicht mehr wiederholen.

Zu Tz. 65

Die Wasserwirtschaftsämter prüfen die Anträge der Kommunen eingehend daraufhin, ob die angegebenen Kosten für die zur Bezuschussung vorgesehenen Baumaßnahmen auch tatsächlich entstehen werden. Allerdings kann nicht in allen Fällen von vornherein ausgeschlossen werden, daß das Personal der Wasserwirtschaftsämter (vgl. Tz. 69 der Bemerkungen des Rechnungshofs) in Einzelfällen überhöhte Kostenanschläge nicht oder nicht ausreichend korrigierte.

Das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten hat für solche Fälle jedoch bereits Maßnahmen getroffen, die den Anreiz beseitigen, bei der Antragsstellung überhöhte Kostenanschläge zugrunde zu legen, um sich damit "Finanzierungspolster" für andere Baumaßnahmen zu schaffen. Die Regierungspräsidien wurden mit Erlassen vom 1. Dezember 1992 und 29. Januar 1993 angewiesen, künftig bei Kostenunterschreitungen zunächst die finanzierte Maßnahme abzuschließen und abzurechnen, bevor über eine Neuverwendung der eingesparten Landesmittel entschieden wird.

Vor diesen Entscheidungen wird vom jeweiligen Wasserwirtschaftsamt die Vordringlichkeit der als Ersatz vorgeschlagenen Maßnahmen zu prüfen sein. Darüber hinaus strebt die Landesregierung an, auch für diese Maßnahmen einen gesonderten Förderantrag zu fordern. Diese Regelung ist zwar mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verknüpft, unterbindet jedoch die Nutzung von Finanzierungsreserven.

Zu Tz. 66

Die Regierungspräsidien wurden bereits mit Erlaß des Ministers für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 25. Oktober 1989 zum wiederholten Male darauf hingewiesen, daß die Wasserwirtschaftsämter zur Überwachung der Ausschreibung und Zuschlagserteilung verpflichtet sind. Aus diesem Grund wird auch seit 1989 in den Zuwendungsbescheiden gefordert, daß die Angebotseröffnung grundsätzlich bei den Wasserwirtschaftsämtern zu erfolgen hat und von den Bietern eine Ablichtung des Angebotes bei den Ämtern hinterlegt werden

In einem Verfahren wurden zunächst die Bauarbeiten und Rohrlieferungen des I. Bauabschnitts einer Gemeinde öffentlich und bezüglich der Rohrlieferungen beschränkt ausgeschrieben und nach der Submission und Wertung durch das beauftragte Ingenieurbüro vergeben.

Die Baumaßnahme des II. Bauabschnitts, die nach dem Verwendungsnachweis mit zuwendungsfähigen Kosten von 301 057,50 DM abschließt, wurde lt. Auskunft des Bürgermeisters der betreffenden Gemeinde nicht ausgeschrieben. Die Arbeiten wurden – angeblich mündlich – frei vergeben. Entsprechende Beschlüsse des Gemeindevorstands bzw. der Gemeindevertretung konnten in diesem Falle nicht vorgelegt werden. Auch ist nicht aktenkundig gemacht worden, weshalb von einer Ausschreibung abgesehen und die Freihändige Vergabe gewählt wurde.

Bei der gleichen Gemeinde wurden im Rahmen des III. Bauabschnitts die Arbeiten eines Zulaufsammlers zur Kläranlage öffentlich ausgeschrieben. Der günstigste Bieter erhielt den Auftrag (Auftragssumme 212 608,72 DM). Das zuständige Wasserwirtschaftsamt stimmte dieser Vergabe zu. Das Angebot beinhaltete im wesentlichen die Verlegung von ca. 950 m Kanal der Dimension ϕ PE 300 (= Kunststoffrohre mit einer Nennweite von 300 mm). Tatsächlich ausgeführt wurden dann allerdings folgende Kanalstrekken:

1 443 m Ø PE 300 500 m Ø 800 30 m Ø 500

Diese Zusatzleistungen wurden ohne erneuten öffentlichen Wettbewerb aufgrund von Nachtragsangeboten vergeben. Das Auftragsvolumen beträgt nach den eingesehenen Unterlagen ca. 520 000 DM. Das zuständige Wasserwirtschaftsamt wurde hier nicht beteiligt.

Die Überwachung durch eine staatliche technische Fachbehörde ist gerade beim Bau von Abwasseranlagen in hohem Maße angezeigt. Weil den Gemeinden - von wenigen Ausnahmen abgesehen - das erforderliche Fachpersonal fehlt, schalten sie regelmäßig private Ingenieurbüros für Planung und Bauüberwachung derartiger Maßnahmen ein. Hierdurch entstehen häufig, was für sich allein nicht beanstandet werden kann, Vertrauensverhältnisse durch jahrelange Zusammenarbeit. Kommt aber, wie im Rahmen der Prüfungen des Rechnungshofs häufig festgestellt, hinzu, daß bei dieser Konstellation immer die gleichen Firmen als günstigste Bieter aus den Ausschreibungsund Vergabeverfahren hervorgehen, ist Kontrolle angesagt. Bei den vom Rechnungshof geprüften Verfahren mußte festgestellt werden, daß die von dem beauftragten Ingenieurbüro angefertigten Leistungsverzeichnisse oft eine Vielzahl von Bedarfspositionen enthielten und die Mengenansätze zum Teil auf Schätzungen beruhten. Hinzu kam, daß in den meisten Ausschreibungsverfahren die Leistungsverzeichnisse nicht vom Wasserwirtschaftsamt oder von der Gemeinde, sondern von den Ingenieurbüros an die Bewerber abgegeben wurden. Der Umstand, daß die Ingenieurbüros vor Angebotseröffnung vom Kreis der Bieter Kenntnis erhalten, begünstigt tendenziell die Zusammenarbeit von Ingenieurbüros und Bietern und bietet die Möglichkeit zu den im folgenden beschriebenen Manipulationen zum Nachteil der Gemeinden und des Zuwendungsgebers.

Die vom Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung festgestellten Manipulationen lassen sich auf drei Grundformen reduzieren, bei denen mindestens Ingenieurbüro und Baufirma, gelegentlich auch gemeindliche und/oder staatliche (Wasserwirtschaftsamt) Bedienstete kollusiv zusammenwirken.

1. Durch Gegenüberstellung der ausgeschriebenen und ausgeführten Leistungen stellte der Rechnungshof fest, daß bestimmte Baufirmen bei der Ausschreibung durch Spekulationsangebote bzw. Spekulationspreise als günstigste Bieter Stellungnahme der Landesregierung

soll. Mit dem Erlaß vom 18. August 1992 wurden jetzt weitere Voraussetzungen geschaffen, die Überwachung der Ausschreibung und Zuschlagserteilung sicherzustellen.Im übrigen wird das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten darauf hinwirken, daß auch im Rahmen von Geschäftsprüfungen der Wasserwirtschaftsämter verstärkt auf das Einhalten des neuen Verfahrens geachtet wird.

Zu Tz. 67

Die beanstandeten Fälle waren unter anderem Anlaß, das Vergabeverfahren strenger zu fassen. Der Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten vom 18. August 1992 legt in seinen Ziffern 1.2 bis 1.17 zu diesem Zweck folgendes fest:

- "1.2 Das Wasserwirtschaftsamt erhält die Ausschreibungsunterlagen zwei Wochen vor der Veröffentlichung und prüft diese auf Plausibilität. Dabei ist besonderes Augenmerk zu richten auf die
 - Übereinstimmung des Leistungsverzeichnisses mit dem genehmigten Entwurf und dem Förderantrag
 - Massenansätze
 - Einschränkung von Wahl-, Bedarfs- und Zulagepositionen
 - Vermeidung wettbewerbsbeschränkender Vorgaben (§ 9 VOB/A).

Die Prüfung des Leistungsverzeichnisses kann stichprobenartig vorgenommen werden. Bei offenen Fragen im Rahmen der Prüfung empfiehlt es sich, das Ingenieurbüro hinzuzuziehen und gegebenenfalls die Massenermittlung anzufordern.

Hat das Wasserwirtschaftsamt innerhalb der o.a. Vorlagezeit der Unterlagen gegenüber

Stellungnahme der Landesregierung

hervorgegangen waren. Um ein Spekulationsangebot handelt es sich, wenn der Bieter seine Preise nicht nach den voraussichtlichen Kosten der ausgeschriebenen Teilleistungen kalkuliert, sondern versucht, aus vermuteten Abweichungen und Änderungen von Bauleistungen oder deren Mengenansätzen während der Bauausführung sich einen finanziellen Vorteil zu verschaffen. Die Struktur des Spekulationsangebotes ist meistens so, daß einigen auffallend niedrigen Einzelpreisen entsprechend höhere Einzelpreise anderer Positionen gegenüberstehen. Der spekulierende Bieter sieht einen höheren Preis für die Teilleistungen vor, bei denen er aufgrund seiner Ortskenntnis oder entsprechender anderer Informationen davon ausgeht, daß sie auf jeden Fall, gegebenenfalls auch noch mit Mehrmengen, zur Ausführung kommen werden. Teilleistungen, bei denen er aufgrund eigener Erhebungen und praktischer Erfahrungen oder durch Informationen durch das von der Kommune beauftragte Ingenieurbüro jedoch erwartet, daß sie nicht benötigt oder hinsichtlich ihrer Menge sich verringern werden, bietet er bewußt niedriger an (sog. "10-Pfennig-Positionen"). In der Endsumme erscheint das Angebot angemessen, weil sich hohe und niedrige Einzelpreise gegenseitig ausgleichen.

Nach § 25 Nr. 2 Abs. 2 VOB/A sind Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zur Leistung stehen, bei der Vergabe nicht zu berücksichtigen. In der Regel wird aber die Angemessenheit der im Leistungsverzeichnis ausgewiesenen Einzelpreise für Teilleistungen nicht isoliert, sondern nur im Rahmen des Angebotsendpreises beurteilt mit der Folge, daß derartige Spekulationsangebote in der Submissionsverhandlung nicht als solche erkannt werden.

- 2. Bestimmte Baufirmen erlangen finanzielle Vorteile, indem ihre (Spekulations-)Angebote, die sie zum günstigsten Bieter machen, nach der Submission offensichtlich in die Nähe der Angebotssumme des zweitgünstigsten Bieters herangewertet werden, sie aber immer noch günstigster Bieter bleiben.
- Bestimmte Baufirmen werden dadurch begünstigt, daß ihr Angebot nach der Submission unter den Angebotspreis des zunächst günstigsten Bieters manipuliert wird.

Die Möglichkeit zu solchen Manipulationen wird durch den regelmäßigen Verfahrensablauf begünstigt. Die Ausschreibung von Baumaßnahmen wird in aller Regel von den von den Gemeinden bzw. Verbänden beauftragten Ingenieurbüros (vereinzelt von den Kommunen selbst) durchgeführt. Die Angebotseröffnung erfolgt zu einem bestimmten Zeitpunkt (Submissionstermin) beim zuständigen Wasserwirtschaftsamt (in begründeten Ausnahmefällen bei den Kommunen). Mit der Durchführung der Submissionsverhandlung wird als Verhandlungsleiter ein Bediensteter des Wasserwirtschaftsamtes beauftragt, der die Ergebnisse der Ausschreibung verliest und diese in einer zu erstellenden Niederschrift (Verdingungsverhandlung, Submissionsprotokoll) festhält und unterschreibt. Mitgezeichnet wird dieses Protokoll von den zu diesem Termin anwesenden Bietern. Die Originalangebote werden anschließend im Wasserwirtschaftsamt gekennzeichnet (gelocht), jedoch hinsichtlich etwaiger Auffälligkeiten wie doppelte Blätter, lückenhaft ausgefüllte Positionen, unbegründete Bedarfspositionen etc. regelmäßig nur unzureichend überprüft. Die Originalangebote werden anschließend den beauftragten Ingenieurbüros zur Wertung übersandt. Diese nehmen die Wertung vor und stellen den Kommunen einen Vergabevorschlag über das Wasserwirtschaftsamt, welches eine Stellungnahme hierzu abgibt, zu. Vereinzelt wird der Vergabevorschlag mit den Originalangeboten auch unmittelbar den Gemeinden bzw. Verbänden übersandt. Diese holen anschließend die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamtes ein. Nach dem Beschluß über die Auftragserteilung durch die kommunalen Gremien wird dann entsprechend der Bauvertrag mit den zu beauftragenden Unternehmen dem Auftraggeber bzw. beauftragten Ingenieurbüro keine Bedenken angemeldet, so kann die Veröffentlichung und Festlegung des Submissionstermins erfolgen. Spätere Beanstandungen sind hierdurch nicht ausgeschlossen.

Bei auffälligen Unstimmigkeiten oder erheblichen Mängeln ist das Ausschreibungsverfahren bis zur Abklärung der Beanstandungen anzuhalten.

- 1.3 Die Angebotseröffnung hat bei dem zuständigen Wasserwirtschaftsamt zu erfolgen.
- 1.4 Die für die Vergabe erforderlichen Unterlagen bestehen aus dem eigentlichen Angebot in zweifacher Ausfertigung und der Kalkulationsunterlage, die jeweils in geschlossenen Umschlägen getrennt und einwandfrei gekennzeichnet zuzustellen sind.
- 1.5 Die Angebotsunterlagen sind unmittelbar nach ihrem Eingang beim Wasserwirtschaftsamt zu versiegeln und bis zum Eröffnungstermin an einer zentralen Stelle in Verwahrung zu nehmen. Die zentrale Stelle ist in jedem Wasserwirtschaftsamt eindeutig zu bestimmen.
- 1.6 Die Durchführung des Eröffnungstermins regelt § 22 VOB/A.
- 1.7 Die Verhandlungsleitung beim Eröffnungstermin obliegt dem Wasserwirtschaftsamt. Neben dem Verhandlungsleiter (Bediensteter der Gebietsgruppe, gegebenenfalls Fachgruppe) wirkt ein zweiter Vertreter aus einer anderen Gruppe (vorzugsweise Büroleitung) als Protokollführer mit.
- 1.8 Für den Eröffnungstermin wird eine der beiden Angebotsausfertigungen herangezogen. Die zweite Ausfertigung und die Kalkulationsunterlage bleiben in versiegeltem Zustand in Verwahrung. Das geöffnete Angebot ist im Anschluß an den Eröffnungstermin unverzüglich durch Lochung zu kennzeichnen.
- 1.9 Nach Abschluß des Eröffnungstermins sind die Angebote einer Vorprüfung durch das Wasserwirtschaftsamt zu unterziehen. Die bei der Verhandlung beteiligten Bediensteten prüfen im Vieraugenprinzip stichprobenartig auf Vollständigkeit nicht ausgefüllte Positionen und sonstige Auffälligkeiten. Hierbei ist zu prüfen, ob bereits zu diesem Zeitpunkt Angebote für die Wertung auszuschließen sind. Die Angebote gehen danach an das Ingenieurbüro zur Prüfung und Wertung.
- 1.10 Das Ingenieurbüro nimmt eine umfassende und ausführliche Prüfung und Wertung nach § 25 VOB/A vor. Zusammen mit einer

Stellungnahme der Landesregierung

geschlossen. Eine Durchschrift der Bauverträge wird den Wasserwirtschaftsämtern nur gelegentlich vorgelegt. Nach erfolgter Vergabe werden die Angebotsunterlagen bei den Gemeinden bzw. Verbänden aufbewahrt.

Das beschriebene Verfahren birgt eine Vielzahl von Schwachstellen in sich, die es Ingenieurbüros im Zusammenwirken mit Baufirmen, Bediensteten der Kommunen und des Wasserwirtschaftsamtes ohne weiteres möglich machen, nach der Submission Angebote durch Austausch von Blättern oder durch nachträgliche Veränderungen in Positionen und Zahlenwerk der Originalangebote ohne größeres Risiko zu manipulieren, weil eine Zweitschrift der Originalangebote beim Wasserwirtschaftsamt oder der Kommune bis zur Prüfung des Vergabevorschlags in der Regel nicht aufbewahrt wird. Die geschilderten mangelnden Kontrollen erlauben häufig im besten Fall lediglich den Nachweis, daß manipuliert worden ist, nicht aber, wer wann welche Positionen unrechtmäßig verändert hat.

Bei einem Angebot über den Bau eines Anschlußsammlers einer Stadt in Mittelhessen zeigten Preisspiegel (Anlage zum Wertungsschreiben des Ingenieurbüros) und die Schlußrechnung der ausführenden Firma, daß neben Mengenmehrungen und -minderungen das Angebot (Leistungsverzeichnis) auch Positionen mit Spekulationspreisen enthielt, die nicht ausgeführt worden waren. Im einzelnen handelt es sich dabei zumindest um folgende Positionen:

,	2.002	6 500 m ²	Mutterboden abtragen		EP:	.0,10	DM
			Saumbohlen (Zuschlag)	,	EP:	0,10	DM
	5.004	300 m^2	Kanaldielenverbau	٠.	EP:	3,50	DM
	7.005	5 Stück	Bäume sichern		EP:	50,00	DM.
	7.006	50 m	Wurzelvorhang		EP:	90,00	DM
	8.001	1 Stück	Motorpumpenaggregat	1	EP:	1,00	DM.

Die vorgenannte Firma setzte beispielsweise in ihrem Angebot für den Bau einer Kläranlage eines anderen Stadtteils (Submissionstermin am gleichen Tag) die Positionen "Bäume sichern" zum EP von 210 DM und "Motorpumpenaggregat" zum EP von 500 DM ein.

Eine anhand der Schlußrechnung erstellte fiktive Vergleichsberechnung, die sich an den ausgeführten und ausgeschriebenen Leistungen orientiert, zeigt, daß sich hier bei sachgerechter Abwicklung eine andere Bieterreihenfolge ergeben hätte. Zwei mitbietende Firmen wären dann bei dieser Maßnahme von vornherein zumindest um ca. 5 700 DM bzw. 18 200 DM günstiger gewesen.

- Bei einem weiteren Verfahren ergab sich beim Vergleich der zur Ausführung gelangten Positionen zwischen der erstbietenden Firma (die den Zuschlag erhielt) und einem Mitbieter, daß dieser die Maßnahmen bei einem Auftragsvolumen von 1 355 131,78 DM um 131 452,16 DM günstiger ausgeführt bzw. abgerechnet hätte.
- Beim Bau einer Kläranlage in Südhessen hatte die Ausschreibung der Leistungen zum Submissionstermin zunächst folgendes Ergebnis:

Firma		Endbeta	rag nach Angebo	otsöffnu	ng :	
		•	DM		.	• •
Á			1 278 137,56	1		
В	41 6		1 661 118,22			
С			1 891 760,60		1.	
	,					

Die Angebotswertung des beauftragten Ingenieurbüros läßt erkennen, daß zwar die Reihenfolge der Bieter unverändert blieb, aber in den Angebotssummen erhebliche Änderungen vorgenommen worden sind. Das Angebot der Fa. A schloß nach der rechnerischen Wertung mit einer Angebotssumme von 1 469 657,56 DM ab. Die Angebote der Fa. B und C lagen nunmehr bei 1689 538,94 DM bzw. 2 119 760,60 DM:

- Preisübersicht mindestens der fünf preisgünstigsten Bieter erhält das Wasserwirtschaftsamt einen begründeten Vergabevor-
- 1.11 Die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamtes hierzu erfolgt seitens der nach der Geschäftsordnung zuständigen Gruppe. Es ist insbesondere darauf einzugehen, ob der Vergabevorschlag insgesamt mit den Vorgaben der VOB übereinstimmt. Der vorgelegte Preisspiegel ist bezüglich der Angemessenheit der Einzelpositionen und der Wirtschaftlichkeit des Gesamtangebots zu bewerten und mit einer Beurteilung des Vergabevorschlags abzuschließen. Diese Stellungnahme ist vom Büroleiter mitzuzeichnen.
- 1.12 Bei Auslegungsschwierigkeiten über die Anwendung der VOB-Vorschriften im Vergabeverfahren wird empfohlen, die beim Regierungspräsidium eingerichtete VOB-Stelle zu konsultieren.
- 1.13 Bei folgeträchtigen Änderungen in den geprüften Angeboten ist die beim Wasserwirtschaftsamt hinterlegte Zweitausfertigung zur abschließenden Bewertung heranzuziehen.
- 1.14 Eine Einsichtnahme in die Kalkulationsunterlage soll nur ausnahmsweise vorgenommen werden (§§ 24 und 25 VOB/A). Die Öffnung der Kalkulationsunterlage darf nur mit Zustimmung des Bewerbers erfolgen. Wird die Zustimmung verweigert, ist unverzüglich die zuständige VOB-Stelle einzuschalten.
- 1.15 Bei Anhaltspunkten von Manipulationen ist der Amtsleiter umgehend zu unterrichten. Dieser setzt sich bei konkretem Verdacht unverzüglich mit dem Regierungspräsidium (Fachaufsicht) in Verbindung und klärt dort die weitere Vorgehensweise ab.
- 1.16 Das Wasserwirtschaftsamt übermittelt dem Bauträger mit der Stellungnahme zur Vergabe die geprüften Angebote und fordert ihn gleichzeitig auf, die Bestätigung der erfolgten Vergabe vorzulegen. Das Wasserwirtschaftsamt fertigt vorher von dem Angebot, das den Zuschlag erhalten soll, für sich eine Kopie.
- 1.17 Nach Vergabe sind die beim Wasserwirtschaftsamt noch vorliegenden Zweitausfertigungen der Leistungsverzeichnisse und die Kalkulationsunterlagen aller Bewerber, mit Ausnahme der des Auftragnehmers, dem Bauträger mit der Verpflichtung zur sicheren Aufbewahrung in versiegelter Form zu übergeben. Die versiegelte Zweitausferti-

Von diesen Zahlen ausgehend, hat die Ingenieurgesellschaft vorgeschlagen, dem preisgünstigsten Bieter A zur geprüften Angebotssumme von 1 469 657,56 DM den Auftrag zu erteilen. Das zuständige Wasserwirtschaftsamt kam in einem Schreiben an den Magistrat der Stadt zu dem Ergebnis, daß keine Bedenken bestünden, dem preisgünstigsten Bieter den Auftrag zu erteilen. Zuvor wies es in diesem Schreiben aber darauf hin, es sei aufgefallen, daß sich die Angebotssumme der Firma von 1 278 137,56 DM auf 1 469 657,56 DM verändert habe, aus der Angebotsprüfung gehe aber nicht hervor, um welchen Rechenfehler es sich hierbei handele. Eine entsprechende Wertung sei deshalb seitens des Amts nicht möglich.

Hierzu bleibt anzumerken, daß es zumindest ungewöhnlich ist, daß die Fachbehörde erhebliche, dazu äußerst verdächtige Rechenfehler erkennt, deshalb eine entsprechende Wertung ablehnt, aber dennoch keine Bedenken hat, dem genannten Bieter den Auftrag zu erteilen.

Die Prüfung ergab den Verdacht, daß im Leistungsverzeichnis der Firma A verschiedene Manipulationen vorgenommen worden sind.

 Das Ausschreibungsergebnis von Kanalbauarbeiten sowie Kostenanteile für den Bau einer Kläranlage einer südhessischen Stadt stellt sich wie folgt dar: Stellungnahme der Landesregierung

gung des Leistungsverzeichnisses und die versiegelte Kalkulationsunterlage des Auftragnehmers verbleiben bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises beim Wasserwirtschaftsamt in Verwahrung".

Der Erlaß hat bereits zu einer merklichen Sensibilisierung der Zuwendungsempfänger im Hinblick auf Spekulationsangebote geführt. So hat z.B. im Herbst 1992 ein Wasserversorgungsverband in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten bei einer öffentlichen Ausschreibung die beiden Mindestbietenden nicht berücksichtigt, weil sie in den Hauptpositionen spekulative Einheitspreise angegeben hatten. Der nächstgünstigste Bieter wurde ebenfalls ausgeschlossen, weil er ein unvollständiges Angebot abgegeben hatte.

Aus den bekannten Vorfällen wurden aufgrund der vom Rechnungshof erhobenen Beanstandungen weitere Konsequenzen gezogen:

Die Tatsache, daß über längere Zeit in den Submissionsverfahren einige Ingenieurbüros im-

Submissionsergebnis der ersten zwei Bieter

Firma	Endbetrag Angebotsö DM		rag nach rischer Prüfung ng) DM
A	Teil 1 Teil 2	1 049 418,68 459 679,92	990 265,79 447 989,22
	Summe	1 509 098,60 Sum	me <u>1 438 255,01</u>
В	Teil 1 Teil 2	996 660,16 445 988,52	996 660,16 446 045,52
	Summe	1 442 648,68 Sum	me <u>1 442 705,68</u>

Durch die Wertung wurde Fa. A günstigster Bieter mit einer Angebotsdifferenz zum Zweitgünstigsten von nur 4 450,67 DM. Manipulationen im Leistungsverzeichnis nach Submission sind nach den eingesehenen Unterlagen anzunehmen.

mer dieselben Bieter den Zuschlag erhielten, führte bereits mit Ziffer 1.18 des Erlasses vom 18. August 1992 zu folgenden neuen Kontrollmechanismen:

- "1.18 Das Wasserwirtschaftsamt nimmt in eine fortlaufend an zentraler Stelle, DV-gestützt, zu führende Liste mindestens folgende Angaben auf:
 - a) Bauträger mit Name der für das Projekt verantwortlichen Person
 - b) Maßnahme

- c) Name, Anschrift des Beauftragten (Ingenieurbüro)
- d) Datum des Zuwendungsbescheides mit Baukosten
- e) Vergabeart (bei beschränkter Ausschreibung namentliche Aufnahme der Mitbewerber)
- f) Eröffnungstermin der Angebote
- g) Datum der WWA-Stellungnahme und namentliche Angabe des Verfassers und Unterzeichners
- h) Datum der Auftragsvergabe mit Baukosten
- i) Auftragnehmer".

Daraus ist folgendes entstanden:

- 1. Die DV-gestützte Erfassung und Auswertung der relevanten Daten aus Vergabeverfahren ist seit Dezember 1992 realisiert.
- Die vom Rechnungshof angeregte Verwendung einheitlicher Leistungsverzeichnisse bzw. Kataloge wird zur Zeit fachlich geprüft.

Es wurden Firmenangebote eingeholt und mit Unterstützung des Ministeriums der Finanzen ein kurzfristiger Informationsaustausch mit der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main in die Wege geleitet. Die bisherigen Ergebnisse der durchgeführten Recherchen lassen erkennen, daß dem Einsatz standardisierter Ausschreibungsverfahren grundsätzlich nichts im Wege

Die Vorgänge zeigen jedoch, daß die bisherige Verfahrensweise bei Ausschreibung und Vergabe, insbesondere die Rollenverteilung zwischen beauftragten Ingenieurbüros und Wasserwirtschaftsamt einer kritischen Prüfung bedarf. Um Kartellbildungen, Absprachen und Manipulationen im laufenden Ausschreibungsverfahren auszuschließen wird unter anderem geprüft, die Versendung der Leistungsverzeichnisse künftig durch die Wasserwirtschaftsämter vorzunehmen.

3. Verantwortlichkeit der Ingenieurbüros

In den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vom 13. Oktober 1992 wird vor allem auf Fehler, Versäumnisse, Nachlässigkeiten und fachliche Unzulänglichkeiten in der Arbeit der Ingenieurbüros hingewiesen. Dazu wird bemerkt:

- Die Bauträger beauftragen Ingenieurbüros, da ihnen i.d.R. die erforderliche Sachkunde zur Durchführung der Baumaßnahmen fehlt. Der Bauträger muß sich in allen fachlichen und technischen Fragen auf das Ingenieurbüro verlassen können. Daraus ergibt sich naturgemäß eine hohe Abhängigkeit und ein besonderes Vertrauensverhältnis.

Stellungnahme der Landesregierung

 Die Ingenieurbüros unterliegen, wie alle freien Berufe, nicht dem Wettbewerb, so daß ein Leistungsvergleich mit daraus abgeleiteter Auswahl eines Ingenieurbüros durch den Auftraggeber ausgeschlossen ist.

Aufgrund dieses Sachverhalts wird zur Zeit auch geprüft, ob

- Initiativen f
 ür die Einf
 ührung eines verstärkten Wettbewerbs bei der Beauftragung von Ingenieurbüros ergriffen werden sollen und
- bei der Rückforderung von öffentlichen Mitteln das beteiligte Ingenieurbüro in die Regreßforderungen des Landes bzw. der Kommunen verstärkt einbezogen werden kann.
- Vergleichbare Vergabeverstöße waren bei Prüfungen von Zuwendungen in den Bereichen Stadtsanierung, Straßenbau, ÖPNV und Energieversorgung bei 27 kommunalen Gebietskörperschaften festzustellen. Diese Vergabeverstöße lassen sich wie folgt beispielhaft zusammenfassen:
 - Nichtbeachtung der Vorrangstellung der Öffentlichen Ausschreibung.
 - Ein Zuwendungsempfänger hat im Rahmen Beschränkter Ausschreibungen bei 42 Baumaßnahmen immer den gleichen Bieterkreis zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Er mißachtete darüber hinaus auch die Regelung des § 8 Nr. 1 Satz 2 VOB/A, wonach der Wettbewerb nicht auf Bewerber beschränkt werden soll, die in bestimmten Bezirken ansässig sind.
 - Mängel in der Leistungsbeschreibung, wie unzutreffende Einzelleistungen und Mengenvorgaben. Hier hatte ein Zuwendungsempfänger die Leistungsverzeichnisse bei mehreren Ausschreibungen offensichtlich derart gestaltet, daß ein bestimmter Bieter bei wiederkehrenden Positionen - die nicht zur Ausführung kamen - die Möglichkeit hatte, Pfennigbeträge einzusetzen. Durch diese Manipulationen wurde der Bieter jeweils Mindestfordernder und erhielt den Zuschlag. Infolge zum Teil überhöhter Preise bei den zur Ausführung gekommenen Positionen sind dem öffentlichen Auftraggeber erhebliche finanzielle Nachteile entstanden.
 - Unzulässige Preisverhandlungen mit Bietern nach Öffnung der Angebote.
 - Bei einer Baumaßnahme waren in mindestens neun Vergabefällen Bieter, die außerhalb der ausschreibenden Stadt ihren Firmensitz hatten, nach Prüfung und Wertung der Angebote Mindestbietende. Durch die anschließend von den ortsansässigen Bietern gewährten Nachlässe zwischen 2 v.H. und 15 v.H. der Angebotssummen, die der von der Stadt mit der Planung und Bauüberwachung beauftragte Architekt angeregt hatte, ist das Wettbewerbsergebnis zu deren Gunsten verändert worden. Die Zuschlagserteilung erfolgte in diesen neun Fällen auf die nach der Submission veränderten Angebote der ortsansässigen Bieter. Mehrere dieser Bieter waren Mandatsträger.
- Unter dem Eindruck bisher bekannt gewordener Fälle von Korruption in hessischen Kommunalverwaltungen hat das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten am 3. Juli 1992 den von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände erarbeiteten Maßnahmenkatalog zur vorbeugenden Korruptionsbekämp-

Zu Tz. 68

Auf die Ausführungen zu Tz. 61 bis 67 und 69 wird sinngemäß verwiesen.

Zu Tz. 69

Die Prüfungen des Rechnungshofs haben großen Anteil daran, daß die kriminellen Praktiken bei der Vergabe von Bauleistungen und beim Nachweis der Verwendung aufgedeckt und landesweit

fung veröffentlicht. Ergänzend hierzu hat das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten am 18. August 1992 Checklisten für Wasserwirtschaftsämter und für Ingenieurbüros erarbeitet, in denen neue Vorgaben und Handlungsanweisungen für die Erstellung von Angebotsunterlagen, die Durchführung der Submissionstermine, die Prüfung und Wertung der Angebote sowie für die Bauüberwachung und die Prüfung der Verwendungsnachweise in einem Erlaß festgelegt worden sind, der zukünftig als Auflage in die Zuwendungsbescheide aufgenommen werden soll. Diese Regelungen sind als Reaktion auf die Prüfung der Zuwendungen zum Bau von Abwasseranlagen durch den Rechnungshof erfolgt und umfassen nunmehr auch vom Rechnungshof in Prüfungsmitteilungen seit Jahren wiederholte Einzelvorschläge, die bisher, wie etwa der Vorschlag, daß Wasserwirtschaftsämter Angebotsunterlagen in zweifacher Ausfertigung verlangen und bis zur Vergabe aufbewahren sollen, als praxisfremd, verwaltungsaufwendig, unnötig oder unzumutbar abgelehnt worden waren.

Die genannten Vorschriften allein können nicht alle Probleme im Zusammenhang mit den festgestellten Manipulationen lösen. Sie sind jedoch geeignet, einen großen Teil der vorstehend aufgeführten negativen Beispielsfälle für die Zukunft auszuschließen. Die konsequente Anwendung dieser Vorschriften fordert in erster Linie die dienstaufsichtsführenden Behörden. Insbesondere im Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung wird vom Rechnungshof in diesem Zusammenhang nicht verkannt, daß wegen der derzeitigen Personalprobleme eine Umsetzung des Erlasses vom 18. August 1992 ohne Vernachlässigung des übrigen Aufgabenspektrums der Ämter nicht überall ohne Schwierigkeiten möglich sein wird.

In der Palette der neu getroffenen Maßnahmen vermißt der Rechnungshof Vorschriften, durch die sichergestellt wird, daß Verstöße gegen Vergabevorschriften von einigem Gewicht nicht ohne Einfluß auf die Höhe der gewährten Zuwendung bleiben können. Zwar enthalten die VV Nr. 8 zu § 44 LHO detaillierte Verfahrensregelungen zur Rücknahme von Zuwendungsbescheiden und zur Rückforderung zu Unrecht gewährter Förderungsbeträge. Das dort den Bewilligungsstellen eingeräumte Ermessen wird indessen, wie die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, nicht in einer Weise ausgeübt, die Zuwendungsempfängern vor Augen führt, daß bei gleichartigen Verstößen gegen Vergabevorschriften gleichartige Sanktionen zu erwarten sind. Der Rechnungshof hatte deshalb schon in Tz. 77 seiner Bemerkungen 1987 auf die Verwaltungspraxis in Bayern und Nordrhein-Westfalen hingewiesen, wonach bei spezifiziert aufgeführten schweren Verstößen gegen die VOB/A staatliche Zuwendungen generell um 20 bis 25 v.H. der Gesamtzuwendung zuzüglich des Zuwendungsanteils der durch den VOB-Verstoß bedingten Verteuerung gekürzt werden. Der Rechnungshof erwartet von einer auf dieser Grundlage erlassenen Regelung im Zusammenspiel mit den übrigen bisher in Hessen getroffenen Maßnahmen eine deutlich abschreckende Wirkung.

thematisiert worden sind. Die Bewältigung dieses Problems setzt vor allem voraus, daß die Bediensteten neben der Beachtung der Vorschriften und Kontrollmechanismen in besonderem Maße für die Aufdeckung derartiger Praktiken sensibilisiert werden und aktiv gegen diese Machenschaften vorgehen.

Dazu bemüht sich die Landesregierung intensiv, einerseits die Verfahren zu verbessern, andererseits aber auch in Dienstbesprechungen die Problematik vertieft zu erörtern.

Zur Verbesserung der Vorgaben für die Wasserwirtschaftsämter und Ingenieurbüros wurde im April 1992 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die "Checklisten" für die Vergabe und Bauüberwachung wasser- und abfallwirtschaftlicher Maßnahmen erarbeitet hat. Die Vorgaben wurden mit Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten vom 18. August 1992 in Kraft gesetzt. Dem Erlaß sind Hinweise für das Vergabeverfahren durch Ingenieurbüros beigefügt. Sie werden dadurch verbindlich, daß sie den Zuwendungsempfängern (Kommunen, Verbände) als Auflage in den Bescheiden verbindlich vorgegeben werden und von diesen im Vertrag mit den Ingenieurbüros zu vereinbaren sind.

Zu Tz. 70. Auf die Ausführungen zu Tz. 61 wird verwiesen.

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Organisation und Personalausstattung der Polizeiwerkstätten

(Kap. 03 20 bis 03 29)

Der Kraftfahrzeuginstandsetzungsdienst der Hessischen Polizei arbeitet unwirtschaftlich. Er ist unzweckmäßig organisiert und personell überbesetzt. Ein großer Teil der Handwerker wird aufgrund fehlerhafter Eingruppierung zu hoch vergütet.

Eine grundsätzliche Neuordnung des gesamten Instandsetzungsdienstes ist daher dringend erforderlich. An der Rentabilität orientiert, ist er auf das notwendige Maß zu beschränken. Der zukünftig leistungsgerecht zu vergütende Personalbestand ist deutlich zu verringern.

71 Die Hessische Polizei verfügt über rund 3 900 Kraftwagen und Krafträder. Für deren Pflege und Instandsetzung werden im Jahr etwa 32,3 Mio. DM (Personalkosten mit Arbeitsplatzkosten der Handwerker einschließlich Meister, ohne Werkstattleiter und Bürokräfte: 25,3 Mio. DM; Sachkosten: 7 Mio. DM) verausgabt. Auf jedes Fahrzeug entfallen somit rechnerisch 8 300 DM jährliche Wartungskosten (Pflege und Instandsetzung).

Diese Aufwendungen sind erheblich zu hoch.

Die Deutsche Automobil Treuhand GmbH hat in ihren Kundendienstreporten 1990/91 und 1991/92 den durchschnittlichen jährlichen Aufwand für die Wartung eines privaten Kraftfahrzeugs auf 620 DM beziffert. Hierin kommt ein Unterschied zum Ausdruck, der nicht allein dadurch erklärbar ist, daß es sich bei den Polizeifahrzeugen in größerem Umfang auch um Lastkraftwagen und Spezialgeräte handelt und sie zweifellos allesamt stärker beansprucht werden als privat oder geschäftlich genutzte Personenkraftwagen.

Die Gründe für die hohen Kosten der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten liegen vielmehr vor allem in einer unrentablen Betriebsorganisation, einem zu hohen Personalbestand sowie in einer nicht gerechtfertigten übertariflichen Eingruppierung der Handwerker.

Im einzelnen hält der Rechnungshof dazu fest:

72 Betriebsorganisation

Die Fahrzeuge der Hessischen Polizei werden fast ausschließlich in den eigenen Einrichtungen gepflegt und instandgesetzt. Reparaturaufträge werden nur dann an gewerbliche Werkstätten vergeben, wenn es um Garantie- oder Gewährleistungsarbeiten geht oder die Arbeiten nur von einer Spezialwerkstatt ausgeführt werden können.

Der Instandsetzungsdienst umfaßt 5 Zentralwerkstätten, 26 Werkstätten und 30 Instandsetzungsplätze. In diesen 61 Einrichtungen arbeiten insgesamt 352 Personen (einschließlich Werkstattleiter und Bürokräfte).

Zu Tz. 71

Die Bemerkungen des Rechnungshofs treffen im wesentlichen zu. Zweifellos sind die errechneten jährlichen Wartungskosten je Polizeidienstfahrzeug recht hoch.Im Vergleich mit dem jährlichen Wartungsaufwand privater Kraftfahrzeuge ist allerdings zu beachten, daß Polizeidienstfahrzeuge

- zu einem erheblichen Teil "rund um die Uhr" betrieben werden,
- von häufig wechselnden Fahrern (täglich bis zu vier verschiedene) benutzt werden.

Dennoch bedarf die Organisation des Werkstattwesens ebenso wie die Personalausstattung der Werkstätten einer Anpassung an die geänderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen. Dabei kann dem Hauptpersonalrat der Polizei – je nach Art der durchzuführenden Maßnahme – ein Mitbestimmungsrecht zustehen.

Zu Tz. 72

Die Organisationsstruktur des Wartungs- und Instandsetzungsdienstes der hessischen Polizei insgesamt soll in diesem Jahr ebenso neu geregelt werden wie die Betriebsorganisation der einzelnen Einheiten. Bei einer solchen Neufassung des sogenannten Organisationserlasses sollen die Anregungen des Rechnungshofs zur

- Auflösung einiger kleinerer Einrichtungen und
- künftig verstärkten Vergabe von Wartungsund Instandsetzungsaufgaben an private Werkstätten

möglichst weitgehend berücksichtigt werden.

Der vom Rechnungshof zitierte "gelegentlich anzutreffende Gedanke, die polizeiliche Aufgabenerfüllung erfordere es, Fahrzeuge ausnahmslos in eigenen Werkstätten instandsetzen zu lassen", ist so nicht mehr zeitgemäß und verhindert eine sachgerechte Reaktion auf sich ändernde wirtschaftliche Erfordernisse.

Die Betriebe sind unterschiedlich groß und verschiedenartig technisch ausgestattet. Ihre personelle Besetzung verdeutlicht die nachfolgende Übersicht:

Stellungnahme der Landesregierung

Bei der Neuorganisation werden folgende Änderungen erwogen, die sich kostenmindernd auswirken, wenn sie Zug um Zug mit den beabsichtigten Personalreduzierungen (vgl. Tz. 73) realisiert wer-

Übersicht 1:

Einrichtungen mit

and the second s					
	1 Hdw.	2 Hdw. 3	-5 Hdw	6-10 Hdw.	mehr als 10 Hdw.
	1	14	ı		
Zentralwerkstätten	-	· • • •	-		5
Werkstätten	1	4	11	8	2
Instandsetzungsplätze	17	10	2	1	-

Die Aufstellung zeigt, daß mehr als die Hälfte der Instandsetzungsplätze mit nur einem Handwerker besetzt ist. Ein weiteres Drittel wird von gerade zwei Handwerkern betreut. Von den Werkstätten arbeiten weniger als die Hälfte mit drei bis fünf Handwerkern. Ein Fünftel der Werkstätten ist auf einen oder zwei Handwerker beschränkt.

Diese Aufteilung ist außerordentlich unwirtschaftlich. Sie bedingt nicht nur ein Vielfaches der bei einer Konzentration notwendigen sächlichen Ausstattung, sondern erzwingt wegen des weitgehenden Ausschlusses flexibler Arbeitsabläufe auch einen deutlich höheren Personalbedarf.

Der Rechnungshof hat deshalb das Fachministerium aufgefordert, den Kraftfahrzeuginstandsetzungsdienst mit dem Ziel zu überprüfen, die kleinen Einrichtungen entweder aufzulösen oder sie zu leistungsfähigeren größeren Werkstätten zusammenzufassen. Dabei sollte auch ermittelt werden, inwieweit die Fahrzeuge abseits gelegener kleinerer Dienststellen kostengünstiger durch örtliche private Unternehmen gewartet werden können und sich hierdurch unausgelastetes Personal oder längere Überführungsfahrten einsparen lassen.

Das Ministerium hat in seiner Antwort erklärt, die Wirtschaftlichkeit des Instandsetzungsdienstes verbessern zu wollen und bei der noch für 1992 vorgesehenen Überarbeitung des Erlasses über die Personal-Soll-Ausstattung der technischen Dienste im Kraftfahrzeugwesen eine Konzentration der Einrichtungen

Diese allgemeine Absichtserklärung wird begrüßt. Gleichwohl sieht der Rechnungshof sich veranlaßt, nochmals ausdrücklich auch die Auflösung kleinerer Einrichtungen sowie die Überlegung anzuregen, Instandsetzungsaufträge zukünftig verstärkt an private Werkstätten zu vergeben. Das Gebot der Sparsamkeit erfordert es, nichthoheitliche Aufgaben außerhalb der Landesverwaltung erfüllen zu lassen, wenn sie auf diese Weise nicht weniger wirksam aber kostengünstiger erledigt werden können. Aus Gründen der jederzeitigen Einsatzbereitschaft der Polizei wird zwar ein gewisser Bestand an eigenen Werkstätten vorzuhalten sein. Der gelegentlich anzutreffende Gedanke jedoch, die polizeiliche Aufgabenerfüllung erfordere es, Fahrzeuge ausnahmslos in eigenen Werkstätten instandhalten zu lassen, ist angesichts der Dichte des gewerblichen Werkstattnetzes nicht mehr zeitgemäß.

- 1. Die Kraftfahrzeug-Instandsetzungseinrichtungen sollen bei wenigen größeren polizeilichen Organisationseinheiten konzentriert werden. Kleinere Pflegeplätze werden dann organisatorisch den Zentralwerkstätten zugeordnet. Damit soll im Bedarfsfall eine wechselnde Vertretung ermöglicht werden. Weiter ist geplant, einige Kleinst-Pflegeplätze, die sich in der Nähe anderer Polizei-Instandsetzungseinrichtungen befinden, zu schließen. Bei künftigen Neubaumaßnahmen werden Notwendigkeit und Umfang einer jeweils "eigenen" Instandsetzungseinrichtung besonders kritisch zu prüfen sein.
- 2. Es wird geprüft, ob beim Kauf neuer Einsatzfahrzeuge eine sogenannte Anschlußgarantie-Versicherung für das zweite und dritte Betriebsjahr abgeschlossen werden soll. Anfallende Reparaturen würden dann ohne Kosten für das Land von Vertragswerkstätten durchgeführt. Damit bliebe die zwingend erforderliche Einsatzfähigkeit von Funkstreifenwagen erhalten, gleichzeitig würde eine Personalverminderung im polizeilichen Instandsetzungswesen möglich.
- 3. Weiterhin ist beabsichtigt, zukünftig Instandsetzungsaufträge verstärkt an private Werkstätten zu vergeben. Dies erfordert allerdings eine Erhöhung des Haushaltsansatzes für die Kraftfahrzeugunterhaltung, die durch die Personalkosteneinsparungen jedoch mehr als ausgeglichen werden.
- 4. Für die Versorgung der Einsatzfahrzeuge mit Kraftstoff ist verstärkt - längerfristig landesweit - vorgesehen, Tank-Scheckkarten zur Inanspruchnahme gewerblicher Tankstellen

Stellungnahme der Landesregierung

auszugeben. Polizeieigene Tankstellen sollen längerfristig nur noch bei wenigen großen Organisationseinheiten (insbesondere bei Bereitschaftspolizeiabteilungen) beibehalten werden, um auch in besonderen polizeilichen Lagen sowie in Spannungs- und Krisenfällen eine Mindesteigenversorgung der Dienstfahrzeuge mit Kraftstoff sicherstellen zu können.

- Die Hauptuntersuchung der Polizeidienstfahrzeuge nach § 29 StVZO soll künftig vermehrt von der TÜH durchgeführt werden. Über den organisatorischen Vorteil hinaus werden dadurch auch die Gerätekosten verringert.
- 6. Neue Einsatzfahrzeuge der Polizei sollen künftig mit Ganzjahresreifen ausgestattet werden. Dies bedarf einer Unbedenklichkeitserklärung der Fahrzeughersteller. Durch die Ausrüstung mit Ganzjahresreifen kann neben den Kosten z.B. für Felgen auch der Arbeitsaufwand für den Wechsel von Sommer- und Winterreifen vermindert werden.

Zur Gewährleistung der ständigen Einsatzbereitschaft von Dienstkraftfahrzeugen der Polizei ist es in Einzelfällen nicht auszuschließen, daß die vorstehenden Überlegungen mit Rücksicht auf besondere örtliche Verhältnisse nicht in vollem Umfang umgesetzt werden können.

73 Personalbestand

Die rund 3 900 Polizeifahrzeuge werden von 298 Kraftfahrzeughandwerkern (darunter 17 Meister) gewartet. Jeder Handwerker betreut also rechnerisch 13 Fahrzeuge. Bezieht man die Meister in diese Betrachtung nicht mit ein, betreuen die Handwerker rechnerisch jeweils 14 Fahrzeuge.

Das landesdurchschnittliche Betreuungsverhältnis von 1:13 hat der Rechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen bestätigt gefunden. In einer von ihm 1990/1991 untersuchten Werkstatt sind vier Kraftfahrzeughandwerker für 57 Personenkraftwagen und vier Motorräder zuständig. Auf dem dazu gehörenden Instandsetzungsplatz haben weitere zwei Handwerker 16 Fahrzeuge zu pflegen und instandzusetzen. Insgesamt ergibt sich daraus der Wert 1:13. Meister sind an beiden Stellen nicht beschäftigt.

Das Verhältnis von 1:13 lastet die Handwerker in keiner Weise aus und ist erheblich zu kostspielig. Das zeigt beispielhaft die untersuchte Werkstatt nebst Instandsetzungsplatz.

Der Rechnungshof hat hier anhand des Werkstattauftragskontrollbuchs festgestellt, daß in der Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Oktober 1990 tatsächlich von der Werkstatt 289 und dem Instandsetzungsplatz 80 Pflege- und Reparaturaufträge ausgeführt worden sind. Daraus errechnen sich für die Werkstatt 7,2 und für den Instandsetzungsplatz vier Aufträge je Handwerker und Monat. Dies spricht bereits für sich. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß die Aufträge häufig nur kleinere Arbeiten wie das Wechseln von Motoröl, Bremsflüssigkeit, Reifen oder Wischerblättern betrafen, wird das Mißverhältnis noch deutlicher.

Zum Vergleich sei im übrigen darauf hingewiesen, daß ein Kraftfahrzeughandwerker in der gewerblichen Wirtschaft nach Auskunft des Zentralverbandes Deutsches Kraftfahrzeuggewer-

Zu Tz. 73

Eines der schwerwiegendsten Hindernisse für die zügige Umsetzung der Planungen zur Neuorganisation des polizeilichen Kraftfahrzeug-Instandsetzungswesen war und ist der zu hohe Personalbestand. Dieser rührt zu einem erheblichen Teil noch aus der Zeit der Verstaatlichung im Jahre 1974 her. So sind 229 der gegenwärtig vorhandenen 278 Kraftfahrzeughandwerker/Wagenpfleger über 40 Jahre bis 58 Jahre alt. Gegenüber den vom Rechnungshof genannten 298 Kraftfahrzeughandwerkern wurden im Haushaltsplan 1993 drei Stellen in Umsetzung des § 8 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1992 in Abgang gestellt, so daß nach Abzug der 17 Stellen für Meister noch 278 Handwerker verbleiben. Einen Überblick über die Altersstruktur des Werkstattpersonals bei der hessischen Polizei gibt die beigefügte Übersicht (Stand: 25. Januar 1993).

Alle Überlegungen zur Personalverringerung in der Vergangenheit standen unter der – insbesondere von den Personalräten mit größtem Nachdruck geforderten – Vorgabe, einen Abbau nur "im Rahmen der natürlichen Fluktuation" vorzusehen.

Wenn, wie in den Bemerkungen des Rechnungshofs gefordert, im Landesdurchschnitt ein Betreuungsverhältnis von 1: 30 erreicht werden soll, muß der Personalbestand – bei individueller Betrach

be pro Arbeitstag durchschnittlich 2,54 Werkstattaufträge ausführt und die durchschnittliche Arbeitszeit je Auftrag 2 Stunden 40 Minuten beträgt. Die Handwerker der untersuchten Werkstatt haben also je Monat eine Gesamtarbeitsleistung erbracht, die ein Handwerker im gewerblichen Kraftfahrzeugbetrieb in knapp drei Tagen erledigt.

Die von den Handwerkern auf dem Instandsetzungsplatz ie Monat ausgeführten Arbeiten sind für einen Kraftfahrzeughandwerker im privaten Unternehmen das Pensum von 1½ Tagen.

Auf der Grundlage des Umfangs der tatsächlich geleisteten Arbeit ergeben sich in der untersuchten Einrichtung für den einzelnen Pflege-/Instandsetzungsauftrag durchschnittliche Personal- und Arbeitsplatzkosten der Handwerker von 942,71 DM (Werkstatt) und 1682,91 DM (Instandsetzungsplatz). Hinzu kommen bei der Berechnung der Gesamtkosten des einzelnen Auftrags die Personal- und Arbeitsplatzkosten des Werkstattleiters sowie die Sachkosten.

Es kann auch unter Berücksichtigung der Modellvielfalt, der Spezialität einiger Fahrzeuge sowie häufiger Nebenarbeiten wie Reinigen und Betanken der Fahrzeuge nicht zweifelhaft sein, daß solche Kosten erheblich zu hoch sind. Man vergegenwärtige sich, daß es sich um die durchschnittlichen Kosten eines einzelnen Auftrags handelt, dem der durchschnittliche Jahresaufwand von 620,- DM für sämtliche Wartungsarbeiten an einem privaten Fahrzeug gegenübersteht.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß es auch Einrichtungen des Kraftfahrzeuginstandsetzungsdienstes der Hessischen Polizei gibt, die rentabler arbeiten. Es sind dies vornehmlich die Zentralwerkstätten. Sie haben eine bessere Auslastung und verfügen über mehr Flexibilität der Arbeitseinteilung. Ihre positiveren Ergebnisse vermögen allerdings lediglich das entsprechend negativere Bild der anderen Einrichtungen auf die dargelegten Durchschnittswerte hin abzumildern. An der Gesamtbeurteilung des Polizeiinstandsetzungsdienstes ändern sie nichts.

Ob man die Betreuungsquote mit 1:13 (Einrechnung der Meister) oder 1:14 (Nichtberücksichtigung der Meister) ermittelt, spielt im übrigen angesichts der extrem niedrigen Durchschnittsauslastung keine Rolle.

In diesem Zusammenhang sei noch auf einen besonderen Fall unwirtschaftlichen Personaleinsatzes hingewiesen. Zwei der Kraftfahrzeughandwerker, eingeordnet in Lohngruppe 8 (für "höherwertige Instandsetzungsarbeiten"), sind nach wie vor einer bestimmten Polizeistation zugeteilt, obwohl der dort früher vorhandene Instandsetzungsplatz bereits seit 1980 nicht mehr existiert. Einer von ihnen führt - ohne nennenswerte Instandsetzungen – die tägliche Wartung der Fahrzeuge der Polizeistation aus. Der andere leistet "nach Bedarf", also als gelegentliche Aushilfe, Wagenpflegearbeiten auf einem etwa 20 km entfernten Instandsetzungsplatz. Nebenher überbringt er Kurierpost. Hierzu vom Rechnungshof um Stellungnahme gebeten, hat das Fachministerium mitgeteilt, eine tarifgerechte Beschäftigungsmöglichkeit der beiden Handwerker habe trotz intensiver Bemühungen nicht gefunden werden können.

Das Ministerium, das die personelle Überbesetzung des Kraftfahrzeuginstandsetzungsdienstes durchaus sieht, hat 1989 in neuer Vorgabe der Personalsollausstattung das durchschnittliche Betreuungsverhältnis auf 1:5 angehoben. Dies sei, so hat es mitgeteilt, das Ergebnis eines in langwierigen Verhandlungen mit dem Hauptpersonalrat der Hessischen Polizei erreichten Kompromisses.

Abgesehen davon, daß - wie dargelegt - nicht einmal dieser Wert bis heute landesweit realisiert ist, vermag der Rechnungshof darin keine entscheidende Verbesserung zu erkennen. Er hält ein Betreuungsverhältnis im Bereich der doppelten GröStellungnahme der Landesregierung

tung der Dienststellen – um bis zu 147 Stellen verringert werden. Dazu bestehen zwei Möglichkeiten:

- 1. Da Handwerker spätestens mit Vollendung des 65. Lebensjahres, häufig aber - vorgezogen auf Antrag - mit 62 Jahren in Rente gehen, ist dieses Alter Grundlage der Überlegungen zum Personalabbau aus Altersgründen. Nur 32 Bedienstete sind älter als 58 Jahre, 30 älter als 50 Jahre. Die 147 Überhangstellen können deshalb aus Altersgründen nur in sehr langen Zeiträumen abgebaut werden. Eine tarifrechtliche Regelung zum vorgezogenen Ruhestand wie in der Industrie ist im öffentlichen Dienst nicht vorgesehen.
- 2. Der Tarifvertrag über den Rationalisierungsschutz sieht unter anderem die Möglichkeit der Personalumsetzung vor. Da landesweit immer wieder Arbeiter/Handwerkerstellen frei werden, wird angestrebt, Bedienstete des Kraftfahrzeug-Instandsetzungswesens der Polizei auf solche freien Stellen umzusetzen. Dies scheitert jedoch oft daran, daß die freie Stelle höherwertig oder geringwertiger ist oder daß der Betroffene nicht zum Umzug bereit ist. Deshalb war bisher die Zahl der auf diese Weise lösbaren Fälle nicht sehr groß. Es bleibt abzuwarten, wie sich dieser Lösungsansatz in Zukunft entwickelt.

Die unstreitig anzustrebende Personalverringerung im polizeilichen Kraftfahrzeug-Instandsetzungswesen darf allerdings keinesfalls dazu führen, daß bisher von Arbeitern/Angestellten geleistete Arbeiten (Pflege-, Wartungs- und Reparaturarbeiten, Überführungs- und Rückführungsfahrten) durch Polizeivollzugsbeamte auszuführen sind. Eine weitere absolute Grenze muß die Sozialverträglichkeit solcher Personalmaßnahmen bleiben.

In Anbetracht der Altersstruktur der Kraftfahrzeughandwerker und Wagenpfleger der Polizei ist deshalb kurzfristig mit Personaleinsparungen grö-Beren Umfangs nicht zu rechnen.

Übersicht zu Tz 73

Altersstruktur der Handwerker/Wagenpfleger in Kfz.-Instandsetzungseinrichtungen der hessischen Polizei (Stand: 25.01.1993)

(Stand: 25.01.1993)									
	Anzahl der Handwerker/Wagenpfleger								
	insge-	dav	on Al	ter					
Dienststelle	samt	bis	bis	bis	bis	über			
, ,		40	50	55_	58_	58			
Hess. Landeskriminalamt	. 7	1	4	_	1	1			
Reg.Präs. Darmstadt	2.	_	1	1	-	_			
Pol.Präs. Darmstadt	11	2	3	4	1	1			
Pol.Präs. Frankfurt	46	17	20	3	. 3	1 3 1 1 - 1 2 2			
Pol.Präs. Offenbach	12	4	4		1	· 1			
Pol.Präs. Wiesbaden	15	, 5		2 2 2	2	1			
	5	, J	5 2 3	2	1	_			
Pol.Dir. Friedberg	6	-	. 2	1	_	1			
Pol.Dir. Groß Gerau		1	2	_ _	_	2			
Pol.Dir. Bad Homburg	5	1	2		-	2			
Pol.Dir. Heppenheim	5	-	3		_	2			
Pol.Dir. Hanau	10	_	5	2	2	Ţ			
Pol.Dir. Erbach	2 .	-	1	1		-			
PASt. Butzbach	3		1	-	1	1			
PASt. Darmstadt	4	-	1	1	- 1	1			
PASt. Idstein	2 1 2	1	_	1		-			
PASt. Lorsch	1,	-	1	-	_				
PASt. New Isenburg	2	-	2	-	-	_			
PASt. Wiesbaden	4	_	1	_	1	2			
Reg.Präs. Darmstadt gesamt	142	32	59	20	14	17			
		·							
Pol.Präs. Giessen	15	3	7	5	***	-			
Pol.Dir. Marburg	7	_	3	1	3	_			
Pol.Dir. Lauterbach	3.	_	1	1		1			
Pol.Dir. Limburg	4	<u>.</u>	2	1	٠ ــــ	1			
PASt. Herborn	Ô	_	_	_	_				
Reg.Präs. Giessen gesamt	29	3	13	8	3	2			
neg 11100 vi obben gebau									
Reg.Präs. Kassel	1	_	1	-		_			
Pol.Präs. Kassel	$1\overline{4}$	1	3	6	2	2			
Pol.Dir. Fulda	6	_	_	3	3				
Pol.Dir. Eschwege	4	_	1	3 3		-			
Pol.Dir. Eschwege Pol.Dir. Bad Hersfeld		_	<u>.</u>	1	1				
	4	1	. 2	_	_	· <u>-</u>			
Pol.Dir. Homberg	4 5	1	3	2	2				
Pol.Dir. Korbach			1	2	2	-			
PASt. Bad Hersfeld	7	_	2	3	1	1			
PASt. Kassel	3	1	1	1	-040	-			
PASt. Petersberg	1		1						
Reg. Präs. Kassel gesamt	47	3	13	19	9_	3			
	_		_						
Hess. Polizeischule	7	4	1	2 1					
Fernmeldeleitstelle	2	-	_		-	1			
I. HBPA, Wiesbaden	13	3	4	2	_	4			
II. HBPA, Kassel	8	-	1	5	2	-			
III. HBPA, Mühlheim	11	1	7	-	1	2			
IV. HBPA, Hanau	8	1	5	1	1	-			
V. HBPA, Kassel	11	2	5	1		3			
Insgesamt	278	49	108	59	30	32			
_ 									

Benordnung für sachlich geboten. Hessen liegt, was die Auslastung des polizeilichen Kraftfahrzeuginstandsetzungsdienstes angeht, im Vergleich der Länder weit am Ende. Hierzu die folgende Übersicht:

Übersicht 2:

66

Durchschnittliche Zahl der Fahrzeuge je Handwerker (Betreuungsverhältnis)

Landespolizei Hamburg	1	48	Fahrzeuge je	Handwer	ker		
Schleswig-Holstein	, ,	37	it :	it, i	. :	•	•
Bezirks-Polizeikraftfahrzeug- werkstatt Koblenz	e	34	T T	. , . , . ,			7
Bayern		29	n	· # #		, P	`.
Bereitschaftspolizei Hamburg	•	29	п	tt t	1.26		
Bezirks-Polizeikraftfahrzeug- werkstatt Trier		27	R	t 1		i.	
Niedersachsen		27	n	11 1	·	* i	
Nordrhein-Westfalen		25	12 m	H	١. :		
Sachsen-Anhalt			Vierradkraft kraftfahrzeu rungsvorgabe ausstattung)	ge je Ha für die	indwer kûnf	ker (Or	ientie-
Berlin	•	16	Fahrzeuge je	Handwer	ker	;	
Hessen	13 -	14		n	,	(künfti	g 15)

Die Aufstellung zeigt, daß ein Betreuungsverhältnis 1:30 keinesfalls überhöht ist. Mit ihm kann (auf der Grundlage des vom Ministerium angestrebten Verhältnisses 1:15) rechnerisch jede zweite Handwerkerstelle fortfallen. Es wären 140 Arbeiterstellen, die eine jährliche Einsparung von 11,9 Mio. DM bedeuteten. Sie können, sobald sie frei werden, gestrichen oder innerhalb der Landesverwaltung dorthin umgeschichtet werden, wo sie nötig sind. Die verbleibenden 141 Handwerkerstellen (unberücksichtigt bleiben die 17 Meisterstellen = Angestelltenstellen) sollten, wie oben in Tz. 72 bereits vorgeschlagen, organisatorisch in größere Einheiten zusammengefaßt werden.

Stellungnahme der Landesregierung :

Übertarifliche Entlohnung

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß von den insgesamt 281 Kraftfahrzeughandwerkern der Polizei, die nicht Meister sind, mehr als die Hälfte, nämlich 154, nach den höchsten Lohngruppen (8 und 8a MTL II) entlohnt werden.

In die Lohngruppen 8 und 8 a sind Arbeiter einzureihen, die sich dadurch aus der Lohngruppe 6 herausheben, daß sie hochqualifizierte Meß-, Prüf- und Justierarbeiten mit Spezialtestgeräten, Bremsprüfgeräten oder Prüf- und Justiergeräten für Achsen und Fahrgestelle an Polizeieinsatzfahrzeugen ausführen.

Dies trifft für einen großen Teil der Handwerker nicht zu.

Der Rechnungshof wies auf die übertarifliche Einreihung der Arbeiter bereits in den Bemerkungen 1974 (Drucksache 8/2800) hin. Die Landesregierung sagte seinerzeit eine Überprüfung zu und äußerte die Erwartung, nach Umorganisation des Instandsetzungsdienstes eine weitgehend zutreffende Einreihung zu erreichen.

Auf die erneute Beanstandung durch den Rechnungshof hat das Ministerium eingeräumt, der Anteil der in die Lohngruppe 8 MTL II eingereihten Arbeiter sei verhältnismäßig hoch. Dies gelte für die vom Rechnungshof geprüfte Dienststelle wie für die Instandsetzungseinrichtungen bei anderen Behörden. Die übertarifliche Einreihung müsse jedoch hingenommen werden. Sie bestehe in den meisten Fällen seit mehr als 15 Jahren. Eine Zurückstufung werde deshalb für nicht durchsetzbar gehal-

Hiernach bleibt festzuhalten, daß die Bemerkungen des Rechnungshofs aus dem Jahre 1974 nicht die gebührende Beachtung gefunden haben. Offenbar unbedenklich wurde weiterhin gegen das Gebot tarifgerechter Einreihung der Handwerker verstoßen. Dies muß zukünftig ein Ende habe. Wenn schon Zurückstufungen nicht mehr möglich sind, ist wenigstens dafür zu sorgen, daß keine neuen übertariflichen Einreihungen mehr stattfinden.

Zu Tz. 74

Bereits im Jahre 1975 hatte sich das Innenministerium gegenüber den personalbewirtschaftenden Dienststellen der Polizei die Befugnis zur Einreihung der Kfz.-Handwerker in die damalige Lohngruppe IX MTL II (ab 1. Oktober 1990 = Lohngruppe 8) vorbehalten. Seitdem sind dem Fachressort nur wenige Anträge auf Einreihung in diese Lohngruppe vorgelegt worden, die alle abschlägig beschieden wurden.

Zur Durchführung des Änderungstarifvertrages Nr. 11 vom 22. März 1991 zum Tarifvertrag über das Lohngruppenverzeichnis, der rückwirkend zum 1. Oktober 1990 für fast alle Lohngruppen einen Zeitaufstieg brachte, hatte das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten ausdrücklich darauf hingewiesen, daß ein Zeitaufstieg nur in Betracht kommen kann, wenn die bisherige Einreihung tarifgerecht ist. Die Dienststellen sind verpflichtet worden, das Ergebnis der tarifrechtlichen Prüfung in jedem Falle aktenkundig zu machen. Im einzelnen ergibt sich dies aus Abschnitt III Nr. 1 des Rundschreibens vom 13. Mai 1991 (StAnz. S. 1290). Bei sämtlichen hiernach vorgelegten Meldungen von Polizeidienststellen über Aufstiege von Arbeitern aus Lohngruppe 8 in Lohngruppe 8 a MTL II hat das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten eine nochmalige Prüfung der Einreihungen veranlaßt. Dies hatte zur Folge, daß in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle die Einreihungen in die Lohngruppe 8 a rückgängig gemacht wurden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die angesprochenen unzutreffenden Einreihungen in die Vergütungsgruppe IX bzw. 8 MTL II aus der Vergangenheit herrühren und wegen fehlender Kündigungsmöglichkeiten nicht rückgängig gemacht werden können.

75

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

Organisation des Hessischen Kultusministeriums (Kap. 04 01)

Durch eine Reorganisation des Kultusministeriums könnten dort drei Abteilungsleiter-, neun Referatsgruppenleitersowie zwölf Referenten-Dienstposten entfallen. Durch die Umsetzung entsprechender personeller Maßnahmen ergäbe sich ein Einsparungspotential von bis zu 4,8 Mio. DM pro

- Der Rechnungshof hat in Form einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung die
 - Aufbauorganisation,
 - Ablauforganisation,
 - Personalentwicklung,
 - Aufgabenveränderungen bzw. -verlagerungen

des Kultusministeriums untersucht. Er legte dabei vorhandene allgemeingültige Grundsätze für eine bestmögliche Organisation von Ministerien, die Aussagen über deren Aufgaben, angemessene Größe, zutreffenden äußeren und inneren Aufbau, zweckmäßige Struktur der einzelnen Organisationseinheiten einschließlich des erforderlichen Personals usw. treffen, zugrun-

- Anlaß seiner diesbezüglichen Erhebungen war, daß das damalige Kultusministerium im Jahre 1984 in die beiden, sodann selbständigen, Ressorts
 - Kultusminister,
 - Minister für Wissenschaft und Kunst

geteilt wurde.

Wegen des mit der Teilung des Kultusministeriums entfallenen Aufgabenkatalogs von gesamtem Hochschulwesen über Zuständigkeiten für Wissenschaft und Forschung, Museen, Theater, Musikpflege, Denkmalpflege und Denkmalschutz bis hin zur Verwaltung der staatlichen Schlösser und Gärten usw. hätte diese Entwicklung für das Kultusministerium selbst an sich Anlaß sein müssen, bereits zum damaligen Zeitpunkt eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einschluß einer aufgabenkritischen Betrachtungsweise vorzunehmen, die zu noch nachhaltigeren als allein teilungsbedingten personellen Reduzierungen hätte führen müssen. Dies unterblieb freilich bislang.

Daher bewegt sich die Zahl der (Plan-)Stellen des Kultusministeriums trotz Wegfalls der umfangreichen Zuständigkeiten des heutigen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst mit 228 (Plan-)Stellen noch immer auf vergleichsweise hohem Niveau. Im einzelnen umfaßte das Kultusministerium vor der Teilung 5 Abteilungen mit 14 Referatsgruppen und 74 Referaten, mithin, einschließlich der 5 sog. "M-Referate", 98 Organisationseinheiten. Nach der Teilung in ein Kultus- und ein Wissenschaftsressort (1984) bestand das neue Kultusministerium zunächst aus 5 Abteilungen, 10 Referatsgruppen und 55 Referaten, die sich aber schon bald (1989) um 2 Abteilungen, 6 Referatsgruppen und 9 Referate erhöhten, so daß letztlich zwar weniger Referate, aber 2 Abteilungen und 2 Referatsgruppen mehr bestanden als zu Zeiten des früheren Kultusministeriums mit seiner ehemals allumfassenden Zuständigkeit.

Dies erscheint dem Rechnungshof nicht gerechtfertigt, zumal ein nennenswerter Zugang neuer Aufgaben nicht erkennbar war. Außerdem resultieren aus einer derart breit angelegten Aufbauorganisation erfahrungsgemäß arbeitsablaufmäßige Schwachpunkte, die organisatorischer Veränderungen bedürfen und insbesondere eine Reduzierung der Zahl der Abteilungen, Referatsgruppen und Referate im Auge haben müssen.

Zu Tz. 75 bis 78

Die Arbeit des Rechnungshofs trug zu der seit längerer Zeit im Ministerium laufenden Diskussion um eine effektive und wirtschaftliche Organisationsstruktur und Aufgabenerledigung bei. Mit dem Rechnungshof besteht Übereinstimmung, wenn z.B. davon ausgegangen wird, daß

- Ministerien nur ministerielle Aufgaben im Sinne von Konzeptionsplanung, Ausführungsplanung und Steuerung der Ausführung im Wege der Dienst- und Fachaufsicht wahrnehmen soll-
- in Sachzusammenhang stehende Aufgabengebiete ungeteilt einer Organisationseinheit zugeordnet werden sollten,
- Organisationsstufen und Organisationseinheiten so gering wie möglich gehalten, also möglichst große Organisationseinheiten gebildet werden sollten,
- Ministerien in Abteilungen, Abteilungen in Referatsgrüppen und Referatsgruppen in Referate gegliedert werden sollten,
- eine Abteilung aus mindestens 10 und nicht mehr als 20 Referaten bestehen sollte,
- eine Referatsgruppe aus mindestens 4 Referaten bestehen sollte,
- jedes sachliche Aufgabengebiet einem Referat zugewiesen sein sollte, soweit es nicht wegen seiner besonderen Art einer bestimmten Person übertragen werden muß.

Weil es sich bei der durchgeführten Prüfung nach Aussage des Rechnungshofs in seinem ursprünglichen Gutachten um eine "Orientierungsuntersuchung" handelte, können gewisse Schwächen der Untersuchungsmethode hingenommen werden. So kann zum Thema kostenmäßige Einsparungen den Ausführungen des Rechnungshofes nicht gefolgt werden, weil er von der unzutreffenden Annahme ausgeht, alle Referenten des Kultusministeriums würden bereits nach Bes.Gr. A 16 BBesG, alle Referatsgruppenleiter nach Bes.Gr. B 3 BBesG besoldet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß mit dem Rechnungshof Einvernehmen dahingehend besteht, daß im Kultusministerium eine Straffung der Aufgabenerledigung durch Zusammenfassung

Stellungnahme der Landesregierung

77 Dementsprechend hat der Rechnungshof detaillierte Vorschläge zur Neuordnung der Aufbauorganisation des Ministeriums mit sich daraus ergebenden Änderungen des Arbeitsablaufs unterbreitet. Ziel dieser organisatorischen Veränderungen sollte im wesentlichen eine Straffung der Aufgabenerledigung durch Verminderung der Zahl der Abteilungen, Referatsgruppen und Referate sein. Dies zu bewirken, sind gleichartige und zusammengehörende Aufgaben zusammenzufassen, die sodann unter Beachtung des Prinzips des organisatorischen Minimums in möglichst wenigen Referaten – als Organisationseinheiten der ausführenden Ebene – zu erledigen seien. Gleichzeitig wird hiermit organisatorisch bezweckt, daß durch die Verringerung von Referaten zwangsläufig auf die übergeordneten Referatsgruppen- und Abteilungsebenen Einfluß in Form eines zahlenmäßigen Rückgangs genommen werde.

Demzufolge hat der Rechnungshof neben Verlagerungen von Aufgaben auf nachgeordnete Dienststellen (HIBS, HILF) und der Zusammenfassung von bisher auf verschiedene Abteilungen verteilte Zuständigkeiten im verwaltenden und im Bereich des inneren Dienstes unter anderem vorgeschlagen,

- die ministerielle Zuständigkeit für die allgemeinbildenden Schulen statt bisher bei zwei auf eine Abteilung zu konzentrieren und diese außerdem mit schulformübergreifenden Aufgaben zu befassen;
- die bislang allein für die beruflichen Schulen zuständige Abteilung um Aufgaben der Erwachsenenbildung, des 2.
 Bildungsweges und Internationale Angelegenheiten anzureichern;
- die bisher zersplitterte Zuständigkeit für die Aufsicht über die verschiedenen Schulformen in einer Abteilung zusammenzufassen, die sich außerdem mit Fragen der Schulentwicklungsplanung zu befassen hätte.

Sämtlichen verbleibenden Abteilungen wäre gemeinsam, daß sie, im Unterschied zur jetzigen Aufbauorganisation, durch eine ausgewogenere verdichtete Aufgabenzuteilung einheitlich nur noch aus jeweils zwei Referatsgruppen mit mindestens vier und höchstens sieben Referaten ausgestattet wären.

Nach den auf diesen Überlegungen beruhenden Vorschlägen des Rechnungshofs könnte die Zahl der Organisationseinheiten um insgesamt 32 verringert werden und beträfe im einzelnen eine Reduzierung der Zahl der Abteilungen um 3, der Referatsgruppen um 9 und der Referate um 20 Einheiten. Dies erbrächte im Ergebnis im personellen Bereich die Einsparung von drei Abteilungsleiter- (BesGr B 6 BBesG), neun Referatsgruppenleiter- (BesGr B 3/A 16 BBesG) und zwölf Referentendienstposten (BesGr A 16/A 15 BBesG), was Personalkosten – mit Arbeitsplatzkosten – von bis zu 4,8 Mio. DM pro Jahr entspräche.

Der Kultusminister weist in seiner eingehenden und umfassenden Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs zur personellen und organisatorischen Entwicklung seines Hauses in der Vergangenheit unter anderem auf politische Zielvorgaben hin, die 1985 die "Hereinnahme innovativer Kräfte in das Kultusministerium" verbunden mit einer erheblichen Steigerung der Arbeitsintensität bei der Bildungsplanung und Curriculumentwicklung bewirkt hätten. Außerdem habe die angestrebte Regionalisierung der Schulaufsicht eine Neustrukturierung des Kultusministeriums mit der Folge einer fünften Abteilung erforderlich gemacht. Im Jahre 1987 hätten die wachsenden Aufgaben der beruflichen Schulen zur Zusammenfassung der zuständigen Referate zu einer eigenständigen Abteilung geführt. Auch ergäbe sich die vorhandene organisatorische und personelle Ausstattung aus dem "Spannungsfeld zwischen Leitungsebene einerseits und dem Beharrungsstreben des Berufsbeamtenapparats andererseits".

von Organisationseinheiten notwendig ist, die mit einer Veränderung des Personalbestandes einhergehen muß. Endgültigen Entscheidungen muß eine – auch vom Rechnungshof empfohlene – eingehende Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik vorausgehen.

Diese ist z.Z. im Gange und wird mit der Einführung der überarbeiteten Organisationsstruktur (voraussichtlich April 1993) schon eine deutliche Straffung (Wegfall von drei Referatsgruppen) bringen. Personelle Umsetzungsmaßnahmen können auch im Rahmen der Stellenbewirtschaftungsregelung des § 8 Haushaltsgesetz 1993 oder nach Freiwerden weiterer Stellen im Rahmen der ausgewiesenen kw-Vermerke bewirkt werden. Zu entscheiden wird sein, inwieweit durch Aufgabenverlagerungen eventuell Stellen an den nachgeordneten Bereich abgetreten werden können.

Stellungnahme der Landesregierung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Kultusminister kommt zum Ergebnis, daß die derzeitige Organisation des Ministeriums mit 7 Abteilungen und 16 Referatsgruppen "zu breit angelegt" sei. Angehörige seines Hauses befaßten sich bereits mit dieser Problematik. Es seien notwendige Schritte eingeleitet, um die Organisationsstruktur wieder zurückzuführen. Aufgrund der gegebenen Rechtslage im öffentlichen Dienst könnten angestrebte Reduzierungen von Referaten, Referatsgruppen und Abteilungen aber nur langfristig vorgenommen werden.

Die Darlegungen des Kultusministers zur Straffung der Organisation des Ministeriums stimmen im Grundsatz mit der Ansicht des Rechnungshofs zu diesen Fragen überein, zumal überdies mitgeteilt wird, daß ein erster Anfang zur Reduzierung von Organisationseinheiten innerhalb zweier Abteilungen durch die Verringerung der Zahl von Referatsgruppen und Referaten zwischenzeitlich bereits gemacht worden sei. Auch seien Gespräche mit dem Finanzministerium zu stellenplanmäßigen Konsequenzen abgeschlossen mit dem Ergebnis, daß das Ministerium im Rahmen des Stellenpools 1992 und durch kw-Vermerke, die im Haushalt 1993 ausgebracht würden, insgesamt 14 (Plan-)Stellen im höheren Dienst einsparen werde. Ein weiterer kw-Vermerk aus dem Haushalt 1992 sei ebenfalls noch zu vollziehen.

Dennoch ist der Rechnungshof der Meinung, daß mit der vom Kultusminister beabsichtigten Reduzierung der Zahl der Organisationseinheiten mit einer angestrebten Zahl von fünf Abteilungen einschließlich entsprechender Referatsgruppen und Referate die Möglichkeiten einer organisatorischen Straffung nicht gänzlich ausgeschöpft sind. Weiterhin geht der Rechnungshof davon aus, daß die mit den organisatorischen Änderungen verbundenen personellen Maßnahmen nicht erst langfristig, sondern zügig durchgeführt werden sollten. Dies könnte durch Umsetzungen innerhalb des Ministeriums, aber etwa auch soweit möglich - durch unterrichtswirksame Verwendung freigesetzter Dienstposteninhaber unterstützt werden.

Hessische Erwachsenenbildungsstätte **Falkenstein**

(Kap. 04 46)

Die Fortführung der Hessischen Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein in ihrer derzeitigen Form ist wegen des hohen Zuschußbedarfs pro Tagungsteilnehmer unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar. Wenn die Erwachsenenbildungseinrichtung als solche erhalten werden soll, ist es unumgänglich, eine neue Konzeption zu entwickeln und baldmöglichst zu realisieren.

Die Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein (HEF) wurde aufgrund eines Kabinettbeschlusses vom 22. November 1977 durch Erlaß des Hessischen Kultusministers vom 29. Dezember 1977 mit Wirkung ab 1. Januar 1978 als Dienststelle des Landes errichtet. Nach Nr. 2 des Errichtungserlasses hat sie die Aufgabe, die Arbeit der Hessischen Erwachsenenbildungseinrichtungen zu fördern, indem sie als Tagungs- und Sitzungsort mit Internatsbetrieb zur Verfügung steht und eigene Erwachsenenbildungsveranstaltungen anregt, vorbereitet und durchführt. Dementsprechend führt die HEF eigene Veranstaltungen und solche in Kooperation mit anderen Trägern durch. Außerdem wird das Haus zur Durchführung von Tagungen und Seminaren an Dritte vermietet (Fremdbelegung). Die Zahl der in den Jahren 1986 bis 1991 in der HEF stattgefundenen Veranstaltungen verteilt sich auf Eigen-, Kooperations- und Fremdtagungen wie folgt:

Zu Tz. 79 bis 81

Bei der Übernahme der Heimvolkshochschule Falkenstein von der Adolf-Reichwein-Stiftung war das Land die Verpflichtung eingegangen, daß sie "nur für Zwecke der Erwachsenenbildung zu verwenden" sei (§ 15 der Satzung, betreffend Auflösung der Stiftung). Aus dem Bildungsbereich Erwachsenenbildung hat sich im August 1992 die Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbands (PAS) 4. Oktober 1993 "Deutsches Institut für Erwachsenenbildung des DVV" - daran interessiert gezeigt, unter Wahrung von Nutzungsinteressen der hessischen Erwachsenenbildung, die HEF in neu zu konstituierender Rechtsträgerschaft mit zu übernehmen und für ihre Konzepte der Erwachsenenbildung zu nutzen. Allerdings müßten die

Stellungnahme der Landesregierung

Jahr	HEF-eigene Veranstaltungen	Kooperations- veranstaltungen	Fremdveran- staltungen	Veranstaltungen insgesamt	Zahl der Teilnehmer insgesamt
1986	11	23	117	151	3 109
1987	27	22	94	143	3 033
1988	43	19	89	151	3 270
1989	33	15	79	127	2 558
1990	47	. 22	36	105	1 990
1991	40	25	72	137	2 658

Da die Einnahmen der HEF – im wesentlichen Tagungsgebühren – zur Finanzierung ihres Ausgabenvolumens bei weitem nicht ausreichen, sind Landeszuschüsse erforderlich; diese haben nach den Haushaltsplänen in den Jahren 1986 bis 1991 zwischen 1 287 000 DM und 1 430 700 DM betragen.

O Die der HEF entstehenden Aufwendungen lassen sich im wesentlichen in Programmkosten und Pensionskosten (Verpflegung und Unterbringung) unterteilen. Im Haushalt ist eine entsprechende Aufteilung nicht vorgenommen. Der Rechnungshof hat daher die Kosten anhand der Haushaltsansätze 1991 auf die fraglichen Kostenstellen verteilt, wobei nicht direkt zuordenbare Kosten (Gemeinkosten) aufgrund von Erfahrungswerten umgelegt worden sind. Dabei zeigt sich hinsichtlich der Programmkosten von insgesamt rd. 787 400 DM bei Einnahmen des HEF von rd. 39 500 DM eine Unterdeckung und damit ein Zuschußbedarf von rd. 747 900 DM. Bei den Pensionskosten von insgesamt rd. 1 024 000 DM bestand nach Abzug von Einnahmen (341 300 DM) eine Unterdeckung (= Zuschußbedarf) von rd. 682 700 DM.

Bezogen auf die Zahl der Übernachtungen von Tagungsteilnehmern in der HEF (insgesamt 6021) und die Zahl der Teilnehmer-Tage (insgesamt 7413) im Jahr 1991, ergibt sich folgendes:

baulichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Die künftige Finanzierung der laufenden Arbeit soll von der PAS dann über ihre Förderung nach der "Blauen Liste" der Bund-Länder-Förderung nach Artikel 91 b GG erfolgen. Diese Neukonzeption ist z.Z. noch Gegenstand fortschreitender Verhandlungen zwischen den Beteiligten. Bei ihrem erfolgreichen Abschluß, der verständlicherweise noch einige Zeit erfordern wird, würden die vom Rechnungshof in seiner grundsätzlichen Bemerkung (zu Tz. 79) aufgestellten Forderungen einbezogen werden, "eine neue Konzeption zu entwickeln und baldmöglichst zu realisieren".

	Insgesant DM	pro Übernach- tung DM	pro Teilnehmer- Tag DM
Pensionskosten	1 024 071	170	138
./. Eigenanteil (Teilnehmer)	235 000	39	32
./. Sonstige Einnahmen	106 300	18	14
Unterdeckung/Zuschuß- bedarf	682 771	113	92
Programmkosten	787 429	131	106
./. Einnahmen (ETG 71)	39 500	7	5
Unterdeckung/Zuschuß- bedarf	747 929	124	101
Landeszuschuß insgesamt	1 430 700	237	193

Damit entstanden pro Übernachtung allein Pensionskosten von rd. 170 DM, die durch Landeszuschüsse von rd. 113 DM subventioniert wurden. Rechnet man die Veranstaltungskosten (Programmkosten) hinzu, so belief sich der gesamte Landeszuschuß bezogen auf die Zahl der Übernachtungen auf nicht weniger als 237 DM oder bezogen auf einen Teilnehmer-Tag auf

Da die vom Rechnungshof vorgenommene Kostenaufteilung teilweise auf Schätzungen beruht, sind zwar gewisse Abweichungen von den tatsächlich bei den Kostenstellen angefallenen Einnahmen und Ausgaben möglich. Die Aufteilungsprobleme ändern jedoch nichts an dem dargestellten Gesamtbild. Gleichgültig welche der beiden Bezugsgrößen herangezogen wird, entstehen danach Tagungskosten, die in ihrer Höhe nicht vertretbar sind und insbesondere den Internatsbetrieb der HEF als in hohem Maße unwirtschaftlich ausweisen.

Die aufgezeigten hohen Kosten lassen sich auch nicht etwa mit der besonderen Qualität der Aufgabenerfüllung durch die HEF rechtfertigen. Deren Aufgabenstellung ist in einer Anlage zur Kabinettvorlage des Hessischen Kultusministers - M 1 - 041/60 vom 10. Mai 1978 über die eingangs erwähnte Definition im Errichtungserlaß hinaus wie folgt beschrieben: "Sie widmet sich dabei Schwerpunkten und übergreifenden Fragen der Erwachsenenbildung, insbesondere der politisch-gesellschaftlichen Bildung im engeren, den Grundsatzproblemen der Weiterbildung, der Kooperation der Erwachsenenbildungseinrichtungen, der Erwachsenenbildungspraxis und -organisation, der Mitarbeiterfortbildung, der Erwachsenenbildungsarbeit zu sozialen Brennpunkten und bei erwachsenenbildungseigenen Prüfungen (Zertifikate)."

Eine Landeseinrichtung für Erwachsenenbildung müßte daher folgenden Kriterien genügen:

- landesweite Ausrichtung,
- Erfüllung von Servicefunktionen für den Hessischen Volkshochschulverband und die freien Träger der Erwachsenen-
- Weiterentwicklung von Curricula der Erwachsenenbildung,
- Qualifizierung von Lehrkräften der Erwachsenenbildung,
- Schwerpunktmäßige Arbeit mit Multiplikatoren,
- Entwicklung von Modellseminaren für die Erwachsenenbildung und ihre Durchführung mit "Endverbrauchern",
- Kooperation mit Einrichtungen der Erwachsenenbildung im Ausland.

Die heutige Orientierung der Arbeit der HEF läßt die Verfolgung der genannten Kriterien weitgehend vermissen, zumal die "übergreifenden Fragen der Erwachsenenbildung" für die Seminarangebote nicht bestimmend sind. Eine Auswertung des im Jahre 1991 gemachten Tagungsangebots (eigene und Kooperationsveranstaltungen) weist - von einer Zusammenstellung der 1991 durchgeführten Veranstaltungen ausgehend folgende thematische Ausrichtungen aus:

thematischer Bereich	Anzahl der Veranstaltungen			
Bildungsurlaub	11			
gesellschaftspolitische Bildung	11			
(teilweise Familientagungen)				
Frauenbildung	19			
Weiterbildung (Fachhochschulen)	9			
· EDV-Seminare	4			
Rhetorik-Seminare	4			
Konzeption der Erwachsenenbildung	2			
Internationale Seminare	5			
	65			

Die 1991 durchgeführten Veranstaltungen der HEF waren überwiegend "Endverbraucher-Seminare", also waren weder an Multiplikatoren in der Erwachsenenbildung gerichtet noch hatten sie Modellcharakter. So stellt sich die Frage, ob Weiterbildungsveranstaltungen für das nicht-wissenschaftliche Personal von Fachhochschulen, Tagungen mit der Frauenbeauftragten und mit Frauenorganisationen aus dem Hochtaunuskreis oder diverse Veranstaltungen mit kommunalen Volkshochschuleinrichtungen zur eigentlichen Aufgabe einer landesweit ausgerichteten Institution gehören. Dem Rechnungshof drängt sich bei einer Auswertung der Themen der durchgeführten Tagungen und Seminare der Eindruck auf, daß die Veranstaltungen ganz überwiegend auch von anderen Trägern der Erwachsenenbildung, Volkshochschulen oder freien Trägern hätten durchgeführt werden können. Ein Programmkostenzuschuß von durchschnittlich rd. 200 DM pro Teilnehmertag, der sich dann ergibt, wenn man die o.a. Programmkosten nur auf jene Teilnehmer bezieht, die eigene Veranstaltungen der HEF bzw. Kooperationsveranstaltungen besucht haben, läßt sich damit jedenfalls kaum rechtfertigen.

Der Rechnungshof hatte seine vorstehenden Feststellungen in Prüfungsmitteilungen an das Kultusministerium vom 11. März 1992 zusammengefaßt und darauf hingewiesen, daß die vom Kultusministerium ins Auge gefaßte Neukonzeption für die HEF überfällig sei. Von deren Umsetzung müßten auch an sich notwendige Umbaumaßnahmen, weil das Zimmerangebot der HEF heutigen Anforderungen nicht mehr genügt, mit bereits vor einigen Jahren auf 11 Mio. DM geschätzten Kosten abhängig gemacht werden. Eine Nutzung als Beleghaus, wie dies derzeit in erheblichem Umfang geschieht, sei jedenfalls aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus nicht zu rechtfertigen.

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 1992 mitgeteilt, die vom Rechnungshof angesprochenen Probleme seien ihm im Grundsatz bekannt. Ergebnis der in den vergangenen Jahren zunächst hausintern geführten Diskussionen sei gewesen, daß unter Beteiligung des Landeskuratoriums für Erwachsenenbildung ein Gesamtkonzept zur Lösung der Probleme erarbeitet werden müsse. Eine im September 1991 eingesetzte Arbeitsgruppe des Landeskuratoriums habe nunmehr einen Vorschlag für eine Neukonzeption der HEF erarbeitet, der ihm inzwischen als Empfehlung vorgelegt worden sei. Seine mit dem Landeskuratoriumsvorschlag übereinstimmenden Überlegungen gingen dahin, die HEF künftig schwerpunktmäßig als Einrichtung der Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der hessischen Erwachsenenbildung zu nutzen. Eine Entscheidung über

- die inhaltliche Neukonzeption,
- die Frage der Trägerschaft,
- die Beteiligung der nach dem Volkshochschul- und dem Erwachsenenbildungsgesetz anerkannten Träger,
- die notwendigen baulichen Konsequenzen sowie
- die personellen Auswirkungen

werde in den nächsten Monaten erfolgen.

Im übrigen teilte das Kultusministerium die Einschätzung des Rechnungshofs, daß der errechnete Landeszuschuß pro Übernachtung bzw. pro Teilnehmer-Tag zu hoch sei. Es meinte jedoch, das vom Rechnungshof herangezogene Jahr 1991 sei nicht typisch. Die HEF sei in der Zeit vom 16. November 1989 bis 5. Mai 1990 mit Übersiedlern belegt gewesen. Zur Zeit der Programmplanungen für 1991 im Frühjahr 1990 sei noch nicht absehbar gewesen, wann diese Nutzung beendet sei, so daß viele Belegungs- und Kooperationspartner der HEF auf andere Häuser ausgewichen seien. Die Belegung der HEF sei daher niedriger als in den Vorjahren gewesen. So ergebe sich z.B. für das Jahr 1988 (das eine überdurchschnittlich hohe Belegung

aufwies) bei Anwendung der obigen Berechnungsmethode ein Zuschußbetrag von nur 187 DM pro Übernachtung und 152 DM pro Teilnehmer-Tag. Andererseits habe die Auslastung der HEF im Vergleich zu anderen Bildungsstätten aber auch in den Vorjahren unter dem Durchschnitt gelegen. Der Äußerung des Kultusministeriums ist zu entnehmen, daß die vom Rechnungshof hinsichtlich der HEF aufgezeigten Probleme im Grundsatz seit einigen Jahren bekannt gewesen sind. Es verwundert daher, daß eine Lösung offenbar erst jetzt ernsthaft in Angriff genommen worden ist. Was den geltend gemachten Belegungsrückgang im Jahr 1991 betrifft, so ist der Rechnungshof der Auffassung, daß dies bei flexiblerem Reagieren auf die durch die zeitweise Belegung der HEF mit Übersiedlern geschaffenen Umstände hätte vermieden werden können, zumal die Aussiedler bereits Anfang Mai 1990 das Haus verlassen hatten. Davon abgesehen, liegen die vom Kultusministerium anhand der Belegungszahlen für das Jahr 1988 errechneten Zuschußbeträge von 187 DM bzw. 152 DM pro Teilnehmer und Tag zwar unter den vom Rechnungshof für das Jahr 1991 errechneten (237 DM bzw. 193 DM), waren damit aber auch damals schon unvertretbar hoch. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die angekündigten Entscheidungen über die Neukonzeption der HEF baldmöglichst zu treffen und diese auch umzusetzen. Er erwartet in diesem Zusammenhang, daß hinsichtlich der Neuausrichtung der Arbeit der HEF eine laufende Evaluierung durch das Kultusministerium stattfindet.

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06

Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen der Personalfluktuation in der hessischen Steuerverwaltung (Kap. 06 04)

Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Zahl junger Steuerbeamten, die in Bereiche außerhalb des öffentlichen Dienstes abwandern, veranlaßt den Rechnungshof, auf nachhaltige Maßnahmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung zu drängen. Neben einer schärferen Handhabung bei der Rückforderung von Ausbildungskosten macht er Vorschläge organisatorischer und personalwirtschaftlicher Art, um die eingetretene Situation zu verbessern.

- 82 Der Rechnungshof hat die finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen der Personalfluktuation in der hessischen Steuerverwaltung (Kap. 06 04 Finanzämter) geprüft. Anlaß dieser Prüfung war der besorgniserregende Anstieg der Zahl der dort seit 1989 ausgeschiedenen Beamten.
- In den Jahren 1989 bis 1991 sind aus den hessischen Finanzämtern insgesamt 875 Beamte (= knapp 10 v.H. aller Bediensteten, außer Auszubildende) ausgeschieden. Hauptsache hierfür waren nicht - wie in anderen Verwaltungen üblich - das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (§ 50 Abs. 1 HBG) oder Versetzungen in den Ruhestand auf eigenen Antrag (§ 51 Abs. 3 HBG); in der Steuerverwaltung dominieren vielmehr die Entlassungen aus dem Beamtenverhältnis auf eigenen Wunsch (§ 41 HBG). Aus diesem Grund haben im angesprochenen Zeitraum 622 Beamte, mithin allein mehr als 70 v.H. aller Ausgeschiedenen, die Steuerverwaltung verlassen. Bemerkenswert ist dabei der sprunghafte Anstieg dieser Zahl von 134 im Jahr 1989 über 227,5 im Jahr 1990 auf 260,5 im Jahr 1991. Es handelt sich dabei weit überwiegend um junge Beamte des gehobenen und des mittleren Dienstes: Im Bereich des gehobenen Dienstes beträgt der Anteil der bis 30jährigen mehr als 75 v.H., im Bereich des mittleren Dienstes sogar nahezu 90 v.H. In vielen Fällen sind diese Beamten bereits unmittelbar nach bestandener Laufbahnprüfung aus der Steuerverwaltung ausgeschieden. Von Bedeutung ist überdies, daß rd. drei Viertel aller beispielsweise im Jahr 1991 auf eigenen Wunsch entlassenen Beamten bei Finanzämtern im Ballungsraum Rhein-Main eingesetzt waren, deren Personalsituation ohnehin seit längerem angespannt ist.

Hauptursache für die bisweilen als "Flucht aus der Steuerverwaltung" bezeichnete Tendenz dürfte nach Auffassung des Rechnungshofs die qualifizierte Ausbildung der Steuerbeamten sein. Die intensive, an den Bedürfnissen der Praxis orientierte Ausbildung an der Verwaltungsfachhochschule (gehobener Dienst) bzw. der Landesfinanzschule (mittlerer Dienst) und im praktischen Abschnitt in den Finanzämtern selbst macht die dergestalt für ihren Einsatz in der wichtigsten Einnahmeverwaltung des Landes vorbereiteten Beamten für Unternehmen der privaten Wirtschaft, Banken, steuerberatende Berufe usw. in hohem Maße attraktiv. Insbesondere im Ballungsraum Rhein-Main ist die Situation durch die Konzentration etwa von Dienstleistungsunternehmen der genannten Art gekennzeichnet, die naturgemäß in personellem Wettbewerb bei der Nachwuchsgewinnung in einer stark ausgeprägten Konkurrenzsituation zur Steuerverwaltung stehen. Von den vergleichsweise lukrativen Angeboten der freien Wirtschaft und der steuerberatenden Berufe wird von jungen, gut ausgebildeten Steuerbeamten infolgedessen zunehmend Gebrauch gemacht.

Die Ausbildung der Steuerbeamten stellt für das Land einen erheblichen Kostenfaktor dar. Nach internen Berechnungen des Ministeriums der Finanzen, die eigenen überschlägigen Ermitt-

Zu Tz. 82 bis 92

Wie in Tz. 91 der vorliegenden Bemerkungen erwähnt, hat der Rechnungshof seine Erkenntnisse und Vorschläge bereits Mitte letzten Jahres an das Finanzministerium herangetragen. In dem Antwortschreiben vom 23. Juli 1992 ist deutlich gemacht worden, daß es sich bei der Personalfluktuation nicht um ein hessenspezifisches Problem handelt, sondern hiervon mehr oder weniger alle alten Bundesländer betroffen sind. Es scheiden überwiegend junge Beamtinnen und Beamte aus, und zwar vor allem in den Ballungsgebieten.

Die für Organisation zuständigen Abteilungsleiter des Bundes und der Länder haben daher bereits im November 1991 beschlossen, Vorschläge für ein umfassendes Lösungskonzept und eine gemeinsame politische Initiative zu erarbeiten, da es nicht sinnvoll sei, der Problematik isoliert zu begegnen; vielmehr bestehe hier bundesweiter Handlungsbedarf. Die dazu angeforderten umfassenden Berichte der Länder über die jeweilige Arbeits- und Personallage in den Steuerverwaltungen und die auf Länderebene schon ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Situation sind zwischenzeitlich vom Bundesministerium der Finanzen zusammengestellt und ausgewertet worden. Nunmehr wird sich die Finanzministerkonferenz auf einer der nächsten Sitzungen mit der Angelegenheit befassen.

Im Rahmen der vorhandenen Länderkompetenz konzentrieren sich die hessischen Maßnahmen derzeit auf den weiteren Ausbau der Automationsunterstützung, die Verbesserung des Arbeitsumfeldes, die Verbesserung der beruflichen Perspektiven und die Verminderung der Rückversetzungsproblematik.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Ausführungen des Rechnungshofs im einzelnen wie folgt Stellung genommen:

1. In Tz. 89 der Bemerkungen wird darauf hingewiesen, daß die Anpassung der Einstellungsquoten an die hohe Zahl der Kündigungen zur Folge haben könnte, daß noch mehr Nachwuchskräfte nach bestandener Laufbahnprü-

lungen des Rechnungshofs nahekommen, betragen die Kosten der Ausbildung pro Beamten für

83 000,- DM, 146 500,- DM, 88 500,- DM. den mittleren Dienst ca. den gehobenen Dienst ca. den höheren Dienst ca.

In diesen Kosten sind neben den eigentlichen Anwärterbezügen nur noch die Personal- und Sachkosten für die Unterweisung in den Ausbildungsstätten und den Finanzämtern enthalten (kalkulatorische Kosten für Abschreibung, Verzinsung eingesetzten Kapitals usw., die die genannten Beträge noch erhöhten, blieben außer Betracht).

Auf der Grundlage der Berechnungen des Ministeriums der Finanzen ermittelte der Rechnungshof für die Ausbildung der in den Jahren 1989 bis 1991 auf eigenen Wunsch entlassenen Steuerbeamten folgende Kosten:

- 1989: ca. 14,3 Mio. DM, 1990: ca. 23,0 Mio. DM,
- 1991: ca. 28.0 Mio. DM.

Für die Ausbildung der in den letzten drei Jahren aus den genannten Gründen aus der Steuerverwaltung ausgeschiedenen Beamten sind somit insgesamt mehr als 65 Mio. DM verausgabt

- Die hohe Personalfluktuation bringt notgedrungen eine Reihe von Problemen durch eine Vielzahl von Umsetzungen und Neubesetzungen von Dienstposten bei den Finanzämtern mit sich. Außerdem können in zunehmendem Maße frei gewordene Planstellen nicht wiederbesetzt werden. Dies führt zu Reibungsverlusten und als Folge davon zu Störungen und Verzögerungen bei der Aufgabenerledigung. Dies läßt befürchten, daß sich die angespannte Personalsituation bei den Finanzämtern zwangsläufig in Form von Einnahmeausfällen, verspäteter Festsetzung und Erhebung der Steuern, Beeinträchtigungen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie erhöhter Fehlerquote bei der Bearbeitung der Steuerfälle auswirken wird.
- Über diese mittelfristig zu erwartenden Konsequenzen hinaus, hält der Rechnungshof die gleichsam "verlorenen" Ausbildungskosten, die praktisch sogar als "verdeckte Subventionen" für die private Wirtschaft und die steuerberatenden Berufe angesehen werden können, für eine besonders schwerwiegende Auswirkung der dargestellten Personalfluktuation. Den Ausbildungskosten der letzten drei Jahre in Höhe von mehr als 65 Mio. DM stehen nämlich keine - zumindest keine auch nur annähernd gleichwertigen - Gegenleistungen etwa in Form absolvierter Dienstjahre bei den Finanzämtern gegenüber, so daß sie in nahezu voller Höhe als verloren einzustufen sind.
- Die Abwanderungen aus der Steuerverwaltung in dem mittlerweile erreichten Ausmaß und die damit einhergehenden finanziellen und organisatorischen Nachteile können in dieser Form nicht mehr länger hingenommen werden. Zum Zwecke der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung erscheint es dringend geboten, unverzüglich nach Möglichkeiten zu suchen, wie der geschilderten Situation begegnet werden kann. Dabei sollten nachfolgende Gesichtspunkte beachtet
- Die bisherigen überwiegend positiven Erfahrungen mit der Neuorganisation der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern sollten Anlaß für weitere Überlegungen zur Neustrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation bei den Finanzämtern sein. Des weiteren sollte in Anbetracht der besonders kritischen Arbeits- und Personallage im Rhein-Main-Gebiet untersucht werden, ob und in welchem Umfang weitere Aufgaben aus dem Ballungsraum in strukturschwächere Regionen Nord- und Mittelhessens verlagert werden können, wo bessere Chancen zur Gewinnung und längerfristigen Bindung des erforderlichen Personals bestehen dürften. Im Rahmen der haushaltsmäßigen

fung abwandern. Dies trifft möglicherweise zwar zu, dennoch gibt es hierzu keine Alternative, da ein Freilassen der unbesetzten Dienstposten bei den Finanzämtern nicht in Betracht gezogen werden kann.

Im übrigen darf die Erhöhung der Einstellungsquoten nicht isoliert betrachtet werden, sondern nur zusammen mit den flankierenden Maßnahmen zur Fluktuationsbegrenzung. So wird z.B. auch durch eine bedarfsorientierte Regionalisierung der Einstellungen die bekannte Rückversetzungsproblematik - die zu einem nicht unerheblichen Teil ursächlich für die hohe Zahl von Abwanderungen ist nachhaltig entschärft.

2. Der Rechnungshof weist in Tz. 88 der Bemerkungen zu Recht darauf hin, daß die Erfahrungen mit der Neuorganisation der Veranlagungsstellen der Finanzämter im Arbeitnehmerbereich durchweg positiv sind. Durch die aktenlose Fallbearbeitung in Verbindung mit zusätzlicher Automationsunterstützung konnten in vielfältiger Weise richtige Akzente gesetzt werden. Einfache, büromäßige Arbeiten sind weggefallen, es ist eine spürbare Arbeitsentlastung eingetreten (die auch anderen Bereichen zugute gekommen ist), es stehen moderne Büroarbeitsplätze zur Verfügung und die Arbeit ist anspruchsvoller geworden, was zu einer Verbesserung der beruflichen Perspektiven geführt hat. Zwischenzeitlich ist nach Schaffung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen damit begonnen worden, den Veranlagungsbereich für Überschußeinkünfte entsprechend dem Arbeitnehmerbereich neu zu organisieren. Die Maßnahme soll 1994 abgeschlossen sein.

Durch die volle Ausschöpfung der Stellenplanobergrenzen und die - der Umorganisation entsprechende - Anwendung der Funktionsgruppenverordnung beim mittleren Dienst konnten allein in 1992 rd. 800 Beförderungen ausgesprochen werden, für 1993 und 1994 stehen rd. weitere 600 Beamtinnen und Beamte zur Beförderung an. Auch die durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1991 geschaffenen Beförderungsmöglichkeiten werden schrittweise in den Haushalten 1993 bis 1995 umgesetzt. Dadurch können insgesamt rd. 700 Beförderungen im gehobenen Dienst ausgesprochen werden. Der aktuell feststellbare Rückgang der Fluktuation im mittleren Dienst und die Stagnation der Kündigungszahlen im gehobenen Dienst dürfte nicht zuletzt auf diese Maßnahmen zurückzuführen sein

Daneben wird mit Hochdruck an der Realisierung der Automationsunterstützung für die

Möglichkeiten sollte daneben geprüft werden, ob Veränderungen der Stellen- und Besoldungsstruktur, verbesserte Wohnungsfürsorge und nicht zuletzt die bessere Identifizierung mit dem Arbeitsplatz (Personalmotivation) zu einer Verbesserung der Situation beitragen könnten. Unabhängig hiervon sollte untersucht werden, ob und inwieweit es möglich ist, die Ausbildungskosten – anders als bisher – in voller Höhe oder zumindest zu erheblichen Teilen bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst (Einführung einer Mindestdienstzeit) zurückzufordern.

Die vom Ministerium der Finanzen zur Abwendung der genannten Zwänge bereits eingeleitete Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze für den gehobenen und mittleren Dienst der Steuerverwaltung könnte zwar mittelfristig möglicherweise eine Entspannung der Arbeits- und Personallage bei den Finanzämtern mit sich bringen, die Gefahr, daß noch mehr Nachwuchsbeamte als bisher nach bestandener Prüfung in die private Wirtschaft und die steuerberatenden Berufe abwandern, was eine weitere Steigerung der "verlorenen" Ausbildungskosten zur Folge hätte, ist jedoch nicht auszuschließen.

90 Die personelle Situation in der Steuerverwaltung wird durch die im Haushalt 1992 neu geregelte Stellenbewirtschaftung zusätzlich verschärft. Danach dürfen bekanntlich die Ressorts zunächst nur zwei Drittel der freien oder freiwerdenden Stellen wieder besetzen; das restliche Drittel wird zur Kompensation neu ausgebrachter Stellen in anderen Geschäftsbereichen eingesetzt ("Stellenpool"). Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen den Eindruck gewonnen, daß von der Steuerverwaltung im Vergleich zu anderen Bereichen überdurchschnittlich viele Stellen in den "Stellenpool" eingebracht werden müssen, weil infolge der geschilderten hohen Abwanderung zwangsläufig eine Vielzahl von Stellen frei wird. In der Steuerverwaltung dürfen diese kompensatorischen Stellen auf Dauer nicht wiederbesetzt werden; sie werden zum Haushalt 1993 in Abgang gestellt. Dies würde bedeuten, daß die ohnehin durch die hohe Personalfluktuation in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkte Steuerverwaltung zusätzlich durch die Stellenbewirtschaftung überproportional belastet wird.

Das Ministerium der Finanzen, an das der Rechnungshof seine geschilderten Prüfungserkenntnisse herantrug, hat in seiner Stellungnahme betont, daß es mit den Ausführungen des Rechnungshofs im wesentlichen übereinstimme. Von der Personalfluktuation seien mehr oder weniger alle alten Bundesländer betroffen. Es gebe bereits einen gemeinsamen Beschluß der Länder, Vorschläge für ein umfassendes Lösungskonzept und eine gemeinsame politische Initiative zu erarbeiten, da es nicht sinnvoll sei, der Problematik isoliert zu begegnen. Im Rahmen der verbleibenden Länderkompetenz konzentrierten sich die hessischen Maßnahmen derzeit auf den weiteren Ausbau der Automationsunterstützung, die Verbesserung des Arbeitsumfeldes, die Verbesserung der beruflichen Perspektiven und die Verminderung der Rückversetzungsproblematik.

Bei der vom Rechnungshof zur Eindämmung der Fluktuation angeregten Verschärfung der Rückforderung von Ausbildungskosten seien wegen der damit verbundenen Einschränkung der freien Wahl des Arbeitsplatzes verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten. Im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung dieses Vorschlags, der nicht nur die Nachwuchskräfte der Steuerverwaltung beträfe, habe es das für Beamtenrechtsfragen zuständige Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten eingeschaltet.

Die vom Rechnungshof getroffene Feststellung, daß sich die im Haushalt 1992 neu geregelte Stellenbewirtschaftung wegen der überdurchschnittlich hohen Personalfluktuation gerade für die Steuerverwaltung besonders nachteilig ausgewirkt habe, habe die Landesregierung bewogen sicherzustellen, daß künftig diejenigen Bereiche, die in der ersten Rate überproportional

Bereiche Betriebsprüfung und Kanzlei gearbeitet.

Zur weiteren Verbesserung der beruflichen Perspektiven für die Beschäftigten des mittleren Dienstes wird angestrebt, den prüfungsfreien Aufstieg in die Laufbahn des gehobenen Dienstes zu eröffnen, wenn bestimmte persönliche und dienstliche Voraussetzungen erfüllt sind. Hierzu bedarf es jedoch einer entsprechenden Anpassung der Hessischen Laufbahnverordnung. Erste Gespräche mit dem für Beamtenrechtsfragen zuständigen Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten sind bereits geführt worden.

Auch die vom Rechnungshof angesprochene Verbesserung der Wohnungsfürsorge im Ballungsraum dürfte ein maßgeblicher Faktor zur Reduzierung der Fluktuation sein. In Frankfurt am Main stehen neben dem bisher schon vorhandenen Wohnheim Am Brückengarten (seit 1971 sind dort 8 Einzel- und 2 Doppelbettzimmer für Verwaltungsangehörige angemietet) ab August 1992 in der Kiesstraße weitere 14 Einzelzimmerappartements und ein Zweizimmerappartement zur Verfügung. Diese landeseigene Liegenschaft ist eigens für diese Zwecke umgebaut worden und soll dazu dienen, Lehrgangsabsolventen bis zur Begründung eines eigenen Hausstandes preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Schließlich sollen weitere 75 bis 100 Wohneinheiten für Beschäftigte der Steuerverwaltung über den vierten Förderungsweg bereitgestellt werden. Weitere Maßnahmen werden z.Z. geprüft.

3. In Tz. 88 der Bemerkungen regt der Rechnungshof an, zur Eindämmung der Fluktuation Ausbildungskosten in realistischerer Höhe als bisher zurückzufordern und die Anwärter des mittleren Dienstes in die Rückforderungsregelungen einzubeziehen.

Rechtsgrundlage für die Rückforderung von Anwärterbezügen ist § 59 Abs. 5 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) in Verbindung mit den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Rückforderungsstatistik 1990 bis 1992:

	1990	1991	1992
insgesamt auf eigenen Wunsch ausgeschieden	65,5	101	85
davon erfüllten die Rückforderungs- tatbestände des § 59 BBesG	22	60	43
davon Verzicht auf Rückforderung wegen Wechsel zu anderem öffentl. Arbeitgeber (entsprechend den VerwVorschriften)	3	14	4
davon bedingter Verzicht wegen Studium (entsprechend den Verw. Vorschriften)	8	22	11
verbleiben "echte" Rückforderungsfälle	11	24	28

betroffen waren, zu ausgewogeneren Beiträgen kämen. So sei der für den "Stellenpool" im 1. Quartal 1992 zu erbringende Anteil des Finanzressorts deutlich reduziert und in anderen Verwaltungsbereichen realisiert worden.

Trotz grundlegender Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen in der Sache hält es der Rechnungshof im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit und wegen des bereits in der Öffentlichkeit gefundenen Interesses für notwendig, den Landtag über die geschilderte Situation in den Finanzämtern zu unterrichten. Er verbindet damit den Wunsch, daß die von ihm gemachten und beim Finanzministerium offensichtlich auf fruchtbaren Boden gefallenen Vorschläge in zügig beginnende Maßnahmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung alsbald umgesetzt werden. Zwar vermögen, wie kürzlich bekanntgeworden, derzeit noch "kräftig sprudelnde Steuerquellen" unter Umständen die als Folge der hohen Personalfluktuation zu befürchtenden Steuerausfälle zu überdecken. Mittel- und langfristig dürften hierdurch indessen tiefgreifende und kaum reparable Nachteile für die Steuerverwaltung und damit für die Einnahmeseite des Landes entstehen, zumal es sich bei den ausscheidenden Bediensteten gewöhnlich um junge und leistungsfähige Beamte zu handeln pflegt, die für eine auch zukünftig funktionsfähige Steuerverwaltung unentbehrlich sind.

Stellungnahme der Landesregierung

Nach den einschlägigen Vorschriften unterliegt der Rückzahlungspflicht nur der Teil der Anwärterbezüge (z.Z. mtl. 1472 DM), der den Betrag in § 2 Abs. 2 Satz 2 des Bundeskindergeldgesetzes übersteigt (z.Z. mtl. 750 DM). Der Rückzahlungsbetrag summiert sich damit für die dreijährige Ausbildung auf rd. 26.000 DM. Bei einem Ausscheiden nach der Ernennung zum Beamten auf Probe ermäßigt sich der zurückzuzahlende Betrag für jedes volle geleistete Dienstjahr um ein Fünftel.

Eine Erhöhung dieses Rückzahlungsbetrages entsprechend der Anregung des Rechnungshofs wäre nur über eine Änderung des § 59 Abs. 5 BBesG und der hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften zu erreichen. Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundes und der übrigen Bundesländer hält die Landesregierung eine solche Maßnahme derzeit für nicht zweckmäßig. Maßgeblich hierfür sind vor allem personalwirtschaftliche Gründe, da eine Verschärfung der Rückforderungsregelungen die ohnehin schon problematische und auch vom Rechnungshof konstatierte Nachwuchsgewinnung im öffentlichen Dienst zusätzlich erschwerte. Zudem würde die Verschärfung der Rückforderungstatbestände im Widerspruch zu den Vorschlägen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der Innenminister- und Finanzministerkonferenz zur Steigerung der Attraktivität und Sicherung der künftigen Funktionserfüllung des öffentlichen Dienstes vom September 1991 stehen. Um die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu sichern, müssen qualifizierte Nachwuchskräfte nicht nur gehalten, sondern auch gewonnen werden. Eine Rückzahlungsverpflichtung der vorgeschlagenen Art würde dieser Zielrichtung entgegenwirken.

Unabhängig hiervon bestehen auch rechtliche Bedenken. So ist insbesondere zweifelhaft, inwieweit die vom Rechnungshof angeregte Ausdehnung der Rückzahlungsverpflichtung auf die allgemeinen Ausbildungskosten als mit Art. 33 Abs. 2 und 5 GG vereinbar angesehen werden kann.

Hinsichtlich der Anregung des Rechnungshofs, weitere Aufgabenverlagerungen aus dem Ballungsraum in strukturschwächere Regionen Nord- und Mittelhessens zu verlagern, ist folgendes zu bemerken:

Die Verwaltung ist bei ihren Überlegungen zur Organisationsstruktur der Finanzämter immer davon ausgegangen, daß eine reibungslose Aufgabenerledigung grundsätzlich am besten in autonomen, d.h. allzuständigen Finanzämtern erfolgen kann. Dies ist auch die Erfahrung der anderen Bundesländer. Jede Möglichkeit

der Verlagerung oder Zentralisierung von Arbeiten wurde deshalb sehr intensiv geprüft und nur dann umgesetzt, wenn die Effizienz nachhaltig gesteigert werden konnte, ohne die Bürgernähe spürbar zu beeinträchtigen. Dabei ist stets auch dem Gesichtspunkt "Rückversetzungsproblematik" (heimatnaher Einsatz von Pendlern aus Nord-/Ost- und Mittelhessen, die täglich ins Ballungsgebiet fahren) im Hinblick auf die hohe Fluktuation besondere Bedeutung beigemessen worden. Die nachfolgende Auflistung der bisherigen Maßnahmen im Bereich der Steuerverwaltung macht deutlich, daß hier bereits viel getan wurde:

- Zentralisierung der Körperschaftsteuerveranlagung bei sechs Finanzämtern,
- Zentralisierung der Steuerfahndung und der Bußgeld- und Strafsachenstellen bei 5 Finanzämtern,
- Zentralisierung der Wohnungsbauprämien-Bearbeitung bei neun Finanzämtern in strukturschwachen Gebieten,
- Errichtung einer zentralen Versendeanlage beim Finanzamt Eschwege zur Versendung der Steuererklärungs-Formulare,
- Zentrale Versendung von Steuererklärungs-Vordrucken ausschließlich an die steuerberatenden Berufe durch das Finanzamt Wetzlar,
- Zentrale Datenerfassungsstelle für bestimmte Aufgaben beim Finanzamt Bad Hersfeld,
- Zentraler Kanzleidienst beim Finanzamt Bad Hersfeld,
- weitgehende Zentralisierung der Erbschaftund Schenkungsteuer beim Finanzamt Fulda.

Entsprechend diesen Grundsätzen ist auch im Bereich der übrigen Finanzverwaltung verfahren worden, z.B. durch die gezielte Ansiedlung von Behörden in strukturschwachen Gebieten (Zentrale Vergütungs- und Lohnstelle Hessen in Kassel, Bildungseinrichtungen in Rotenburg a.d. Fulda etc.).

Die Möglichkeiten für weitere Aufgabenverlagerungen werden von der Verwaltung fortlaufend geprüft. Aktuell wird darüber nachgedacht, ob und inwieweit die Verteilung der von bestimmten Finanzämtern wahrgenommenen Sonderzuständigkeiten verändert werden könnte. Diese Überlegungen sind jedoch noch nicht abgeschlossen.

 Die vom Rechnungshof in Tz. 90 der Bemerkungen getroffene Feststellung, daß sich die Regelung des § 8 Haushaltsgesetz (HG) 1992

wegen der überdurchschnittlich hohen Fluktuation gerade für die Steuerverwaltung sehr nachteilig ausgewirkt hat, trifft grundsätzlich zu.

Durch eine modifizierte Ausführungsregelung zu § 8 HG 1993 wird sichergestellt, daß Bereiche mit hoher Personalfluktuation nicht überproportional belastet werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Förderung von Einrichtungen des Fremdenverkehrs

(Kap. 07 02 - 883 72, 883 84, 892 72 und 892 84)

Bei der Förderung öffentlicher Einrichtungen des Fremdenverkehrs wurde nicht einheitlich nach den geltenden Richtlinien verfahren. VOB-Vorschriften wurden nicht beachtet.

Bei der Fremdenverkehrsförderung von privaten Hotels, Gaststätten und Pensionen hat der Zuwendungsgeber die Verwendungsnachweise der geförderten Projekte nicht in ausreichendem Umfang vor Ort geprüft.

Bei dem überwiegenden Teil des privaten Fremdenverkehrsgewerbes hätte auf die Förderung verzichtet werden sollen, weil die geförderten Investitionen auch ohne staatliche Zuschüsse durchgeführt worden wären.

- Das Land Hessen f\u00f6rdert den Neu- und Ausbau \u00f6fentlicher Einrichtungen des Kur- und Fremdenverkehrs durch Gemeinden und Gemeindeverb\u00e4nde mit Zuwendungen aus Kap. 07 02 883 72 und 883 84 sowie Ma\u00dbnahmen des privaten Fremdenverkehrsgewerbes, die der Entwicklung des Fremdenverkehrs dienen, durch Zusch\u00fcsse aus Kap. 07 02 892 72 und 892 84.
- 94 Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) werden die Geländeerschließung für den Fremdenverkehr sowie öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs als Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur aus Kap. 07 02 883 84 gefördert. Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung sind in den jeweils geltenden Rahmenplänen zur GA enthalten. Die Förderquote betrug bei den geprüften Vorhaben 60 bis 75 v.H. der veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten.
- 95 Außerhalb des Bereiches der GA f\u00f6rdert das Land \u00f6ffentliche Einrichtungen des Kur- und Fremdenverkehrs der Gemeinden und Gemeindeverb\u00e4nde aus Kap. 07 02 – 883 72. F\u00fcr die Gew\u00e4hrung dieser Zuwendungen gelten die Richtlinien vom 29. Februar 1984 (StAnz. S. 706).

Zuständige Bewilligungsbehörde für die Förderung der öffentlichen Einrichtungen ist in beiden Fällen das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie.

96 Der Rechnungshof hat sieben Maßnahmen stichprobenweise geprüft, die in den Vorjahren gefördert wurden.

Der von einer Kurverwaltung (Kur-GmbH) errichtete Neubau eines Bewegungsbades mit zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 3,3 Mio. DM wurde mit GA-Mitteln in Höhe von rd. 1,81 Mio. DM sowie Gemeinde- und Kreismitteln von rd. 0,76 Mio. DM gefördert.

Die Kur-GmbH, ein Gemeinde-Eigenbetrieb, hat die Rohbauarbeiten (Erd-, Entwässerungskanal-, Mauer-, Beton- und Stahlbetonarbeiten) unter 6 Bietern beschränkt ausgeschrieben. Nach Wertung der Angebote wurde der Auftrag zu einer Angebotsendsumme von rd. 464 000 DM an den nach der Submission an zweiter Stelle liegenden Bieter vergeben. Der mindestfordernde Bieter lag mit seinem Angebot um rd. 62 500 DM niedriger.

Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die nach den Bewilligungsbedingungen des Zuwendungsbescheides verbindlich geforderte Einhaltung der VOB nicht beachtet wurde. Eine Öffentliche Ausschreibung hatte in diesem Fall nicht stattgefunden. Darüber hinaus war der mindestfordernde Bieterausgeschaltet worden. Es wurde darauf hingewiesen, daß keine der in § 25 VOB/A genannten Gründe für einen Ausschluß

Zu Tz. 96 und 97

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß auf die strikte Einhaltung der Vergabebestimmungen durch die Zuwendungsempfänger geachtet werden muß und bei Verstößen grundsätzlich die Zuwendung anteilmäßig zurückzufordern ist. Dies gilt im übrigen auch bei Nichtbeachtung der sonstigen Bestimmungen und Auflagen.

Im vorliegenden Fall jedoch hat das Fachressort nach eingehender Prüfung aufgrund der besonderen Umstände eine anteilmäßige Rückforderung für nicht vertretbar gehalten.

Es ist zutreffend, daß beschränkt ausgeschrieben worden ist. Von der Gemeinde wurden 15 Bieter zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert, von denen acht kein Angebot abgegeben haben; drei Firmen haben als Arbeitsgemeinschaft ein gemeinsames Angebot abgegeben, so daß das Auswahlverfahren letztendlich unter sechs Bie-

dieses Angebotes vorlagen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, daß zumindest eine Kürzung der Zuwendung von der Differenz zum billigsten Bieter erfolgen muß.

In seiner Stellungnahme wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie dargelegt, die Akzeptierung des um rd. 62 500 DM höheren Angebots sei im Hinblick auf die Größe der Maßnahme unerheblich, deshalb sei sie nicht zu beanstanden. Eine Kürzung der Zuwendung sei nicht angezeigt.

Der Rechnungshof hat die Bagatellisierung des unnötig verausgabten Betrags von 62 500 DM (Zuwendung rd. 37 500 DM) sowie die Mißachtung der VOB erneut beanstandet. Im übrigen ist nicht das Verhältnis der Mehrkosten von 62 500 DM zu den Gesamtkosten der Maßnahme von rd. 3,3 Mio. DM, sondern das Verhältnis der Mehrkosten zu den submittierten Rohbaukosten des 1. Bieters von 401 148,05 DM maßgebend.

Bei der Prüfung der Verwendung von Zuwendungen an Gebietskörperschaften hat der Rechnungshof in der Vergangenheit wiederholt festgestellt, daß bei der Vergabe von Aufträgen gegen die VOB verstoßen wurde und dies auch wiederholt in den Bemerkungen dargelegt. Eine Änderung kann hier nur dann erreicht werden, wenn das Land auf der strikten Einhaltung der Vergabebestimmungen besteht. Die wenig überzeugende Haltung des Ministeriums in diesem Falle befremdet deshalb. Bei Verstößen gegen die VOB sollte nicht nur die anteilige Zuwendung für das fragliche Gewerk zurückgefordert, sondern, ähnlich wie in anderen Bundesländern praktiziert, weitergehende Sanktionen ergriffen werden. Auf die Tz. 61 ff., die das mangelhafte Bemühen der Verwaltung um eine konsequente Anwendung der VOB-Vorschriften kritisiert, wird verwiesen. Im vorliegenden Falle hätte z.B. das fragliche Gewerk von einer Förderung ausgeschlossen werden können. dies hätte einer Rückforderung von rd. 280 000 DM entsprochen.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung von vier Fremdenverkehrseinrichtungen "Haus des Gastes" hat der Rechnungshof bei den örtlichen Prüfungen Abweichungen von den hier sinngemäß angewandten "Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Hessen zur Förderung des Kur- und Fremdenverkehrs außerhalb des Bereichs der Gemeinschaftsaufgabe" vom 29. Februar 1984 (StAnz. S. 706) festgestellt. So wurden vom Zuwendungsgeber in zwei Fällen die Gerätekosten nach DIN 276 (Bewegliches Mobiliar, Textilien und Arbeitsgeräte) und in einem Fall die Kosten für "Besondere Bauausführungen" (außergewöhnliche Gründung) nach DIN 276 in voller Höhe oder teilweise als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl diese nach den v.g. Richtlinien nicht zuwendungsfähig sind und bei anderen Fällen auch nicht bezuschußt wurden.

Der Rechnungshof hat bei den vorgenannten Fällen die von der Beratungsstelle des Ministeriums der Finanzen und vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie festgesetzten zuwendungsfähigen Kosten als nicht richtlinienkonform beanstandet. In einer Stellungnahme wurde vom Ministerium für Stellungnahme der Landesregierung

tern erfolgt ist. Trotz beschränkter Ausschreibung wird damit ein ausreichender Wettbewerb als gegeben angesehen.

Die Entscheidung für die Vergabe des Auftrags an den zweitgünstigsten Bieter haben der Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung nach eingehender Prüfung von Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit unter Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getroffen. Nach einer Besprechung mit Firmenvertretern in der Magistratssitzung hat der beauftragte Architekt in einer schriftlichen Stellungnahme bezweifelt, daß eine wirtschaftliche Ausführung des Auftrages durch den Mindestbietenden möglich wird. Vom Architekten wurde keine eindeutige Empfehlung ausgesprochen. Offensichtlich haben Magistrat und Stadtverordnetenversammlung ihre Entscheidung aufgrund dieser fachtechnischen Bedenken gefällt.

Es war nicht auszuschließen, daß bei einem Auftrag an die mindestbietende Firma die von der Bauleitung befürchteten Mängel mit der Folge erheblicher Reparatur- oder gar Abbruchkosten aufgetreten wären. In diesem Fall hätte sich dann möglicherweise unter Bezug auf die Bedenken des Architekten die Frage der Wirtschaftlichkeit gestellt. Deshalb hält das Fachressort es für vertretbar, daß die Gemeinde die aus ihrer Sicht richtige Lösung gewählt hat.

Es handelt sich keineswegs um eine – wie vom Rechnungshof vorgeworfen – Bagatellisierung.

Der Hinweis des Ressorts in dem Schriftverkehr mit dem Rechnungshof auf die streitigen Mehrkosten von 62.500 DM ist lediglich als Hilfsargument wegen der "Schwere" des potentiellen Vergabeverstoßes angeführt worden.

Für die Entscheidung, in diesem Ausnahmefall keine anteilmäße Rückforderung der Landeszuwendung vorzunehmen, waren die oben angeführten fachlichen Gründe ausschlaggebend.

Zu Tz. 98

Nach Aktenlage ist heute nicht mehr aufzuklären, warum seinerzeit abweichend von den Richtlinien diese Kosten als förderfähig anerkannt worden sind. In der neueren Bewilligungspraxis werden die Richtlinien eingehalten. Gleichwohl ist in der Praxis verschiedentlich die Notwendigkeit erkennbar geworden, zur Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit einer solchen Einrichtung ausnahmsweise auch derartige Kosten in die Förderung einzubeziehen.

Es wird daher derzeit geprüft, ob die Richtlinien insoweit für besonders begründete Ausnahmefälle geändert werden sollten.

Wirtschaft, Verkehr und Technologie erwidert, daß bei den in Rede stehenden Maßnahmen ausnahmsweise eine Abweichung von den Richtlinien "wegen der jeweiligen finanziellen Situation des Zuwendungsempfängers" erforderlich gewesen sei. Dem kann sich der Rechnungshof aus Gründen der Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger nicht anschließen. Die Erörterungen mit dem MWVT sind noch nicht abgeschlossen.

99 Private Einrichtungen des Fremdenverkehrs werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) aus Kap. 07 02 – 892 84 gefördert.

Danach können gefördert werden:

- Betriebsstätten, die nicht nur geringfügig der Beherbergung dienen, d.h., daß mindestens 30 v.H. der Umsätze mit eigenen Beherbergungsgästen erreicht werden,
- Campingplätze, deren Stellplätze überwiegend fremdenverkehrsmäßig genutzt werden, d.h., einem ständig wechselnden Gästekreis zur Verfügung stehen,
- Fremdenzimmer in ländlichen Gebieten, in denen der Fremdenverkehr Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Bevölkerung bietet, wenn diese Zimmer tatsächlich dem Fremdenverkehr nachhaltig nutzbar gemacht werden.

Bei der Errichtung einer Betriebsstätte des Fremdenverkehrs darf die Förderung aus öffentlichen Mitteln die Investitionskosten um höchstens 15 v.H. verbilligen. Bei Vorhaben im ehemaligen Zonenrandgebiet konnten die Investitionskosten bei Vorliegen eines hohen Struktureffekts ausnahmsweise bis zu 25 v.H. verbilligt werden.

Nach den Rahmenplänen der GA bestand die Förderung bis 1990 in der Regel aus der Investitionszulage in Höhe von 8,75 v.H. bzw. im Zonenrandgebiet 10 v.H. der Investitionskosten und einem GA-Zuschuß. Dabei konnte die Spanne zwischen der bis 1990 gewährten Investitionszulage und der jeweiligen Förderungshöchstrate durch einen GA-Zuschuß aufgefüllt werden.

100 Außerhalb des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe erhalten in den Regionalen Raumordnungsplänen ausgewiesene Fremdenverkehrsgemeinden eine Förderung aus Kap. 07 02 - 892 72. Für diese Förderung sind die Richtlinien des damaligen Ministeriums für Wirtschaft und Technik vom 10. Oktober 1988 (StAnz. S. 2488) bzw. vom 6. März 1989 (StAnz. S. 784) maßgebend.

Förderfähig sind die Modernisierung, Umstellung oder grundlegende Rationalisierung von Fremdenverkehrsbetrieben sowie der Bau und die Erweiterung privater Campingplätze. Zuschüsse werden bis zu 7,5 v.H. der förderfähigen Investitionskosten gewährt.

Für die Errichtung, Erweiterung oder den Erwerb von Fremdenverkehrsbetrieben werden Zuschüsse bis zu 5 v.H. der förderfähigen Investitionskosten gewährt.

Die förderfähige Investitionssumme beträgt im Einzelfall höchstens 1 Mio. DM; die Mindestsumme für den Zuschuß beträgt 3 000 DM.

101 Das Land Hessen hat diese von privaten Unternehmen durchgeführten Maßnahmen in den Hj. 1988 bis 1990 wie folgt gefördert:

- Kap. 07 02 - 892 84

1988 = 2530173 DM

1989 = 2183585 DM

1990 = 1646672 DM

- Kap. 07 02 - 892 72

1988 = keine Ausgaben 1989 = 294 372 DM

 $1990 = 540\,990 \, DM$

Stellungnahme der Landesregierung

Zuständige Bewilligungsbehörde für die Förderung von privaten Einrichtungen des Fremdenverkehrs ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie. Mit der Prüfung der Anträge, der Mittelbewirtschaftung und der Prüfung der Verwendungsnachweise wurde die Wirtschaftsförderung Hessen Investitionsbank AG Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT) beauftragt.

102 Der Rechnungshof hat im Jahre 1991 auch die Verwendung der Zuschüsse an das private Fremdenverkehrsgewerbe stichprobenweise geprüft. Die Prüfung umfaßte die Verwendungsnachweise, die von der HLT bereits verwaltungsmäßig geprüft worden waren. Bei einigen Maßnahmen hat der Rechnungshof neben der Prüfung bei der HLT auch eine örtliche Prüfung durchgeführt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die HLT nur einen von 135 Verwendungsnachweisen auch örtlich selbst geprüft hat. Im Hinblick auf die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse wird aufgrund der Feststellungen eine vermehrte örtliche Kontrolle für erforderlich gehalten.

- 103 Im Zusammenhang mit der Aufstellung der Verwendungsnachweise - die HLT verwendet verschiedene Formblätter mit unterschiedlich definierten Kostenarten - hat der Rechnungshof beanstandet, daß die Kostennachweise nur bei wenigen Maßnahmen in nachprüfbarer Form aufgestellt worden sind. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sollte künftig nur noch ein einheitliches Formblatt verwendet werden. Hierin sind die Begriffbestimmungen von Kostenarten nach der DIN 276 -Kosten von Hochbauten - zu verwenden.
- 104 Nach dem Rahmenplan der GA wird als Beginn einer Investition der Baubeginn angesehen; bei beweglichen Wirtschaftsgütern ist das Datum der Bestellung maßgebend. Für Maßnahmen, die vor Antragstellung begonnen worden sind, werden GA-Mittel nicht gewährt.

Der Inhaber eines Hotels hat für die Modernisierung der Fremdenzimmer und Bäder sowie für die Errichtung eines Erweiterungsgebäudes aus GA-Mitteln einen Investitionszuschuß von 100 000 DM und einen besonderen Investitionszuschuß von 10 000 DM für die Schaffung von zwei Ausbildungsplätzen erhalten. Bei Überprüfung der Ausgaben für die Maßnahme wurde unter anderem festgestellt, daß die 1. Abschlagsrechnung über die Rohbauarbeiten bereits am 13. Arbeitstag nach der Antragstellung bezahlt wurde. Der Rechnungshof schließt daraus, daß der Baubeginn bereits vor der Antragstellung lag. Der Baubeginn konnte wegen fehlender Unterlagen bei der örtlichen Prüfung nicht ermittelt werden.

Das Ministerium wurde um Stellungnahme zur Förderung dieser Maßnahme gebeten; diese steht noch aus.

Zu Tz. 102

Einer vermehrt örtlichen Kontrolle durch die HLT wird grundsätzlich zugestimmt. Allerdings muß der Verwaltungsaufwand bei der Kontrolle in einer vernünftigen Relation zu den eingesetzten Fördermitteln stehen.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Verwendungsnachweise zum Programm Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" von Wirtschaftsprüfern oder Steuerberatern mit Testaten versehen werden müssen, die unter anderem bestätigen, daß die Betriebsstätten nicht nur geringfügig der Beherbergung dienen (s. auch Tz. 106). Darüber hinaus besteht bei allen Programmen die Verpflichtung zu wahrheitsgemäßen Angaben, so daß in der Regel - falls nicht gesonderte Verdachtsmomente auftauchen - eine generelle örtliche Prüfung nicht erforderlich erscheint. Die HLT wird sich im Rahmen ihrer im Verwaltungsbereich vorhandenen Personalkapazität bemühen, punktuell die örtliche Prüfung zu verstärkén.

Zu Tz. 103

Den Beanstandungen des Rechnungshofs hinsichtlich der voneinander abweichenden Gliederung der Kostenarten in den einzelnen Formblättern wird seit Juli 1992 Rechnung getragen.

Zu Tz. 104

Die Schlußfolgerung des Rechnungshofs hinsichtlich eines vorzeitigen Baubeginns trifft nicht zu. Aus der Förderakte ergibt sich, daß die Zuwendungsempfängerin bereits am 2. Dezember 1985 einen ersten Antrag (Fristwahrungsantrag) stellte. Die erste Abschlagsrechnung für Rohbauarbeiten erfolgte am 29. September 1986, somit nicht bereits am 13. Arbeitstag nach der (Erst-) Antragsstellung, sondern erst nach über 9 Monaten. Ein vorzeitiger Baubeginn liegt nicht vor.

105 Für den Erwerb und die Instandsetzung einer Raststätte wurde vom Ministerium eine Zuwendung von 417 800 DM bewilligt, obwohl eine Überprüfung der Bauaufsichtsbehörde brandschutztechnische Mängel ergab, die zur Versagung der Vollkonzession durch die kommunalen Gremien führten.

Die Mittel wurden bis auf einen Restbetrag von 3000 DM ausgezahlt, trotz fehlender beherbergungsrechtlicher Genehmigung für den Hoteltrakt.

Bei der örtlichen Überprüfung des Hotelbereichs der Raststätte zeigte sich, daß die Fremdenzimmer ungenutzt und in einem renovierungsbedürftigen Zustand waren. Es ist deshalb fraglich, ob diese Zimmer gemäß dem geltenden Rahmenplan der GA einer überwiegend fremdenverkehrsgewerblichen Nutzung – mindestens 30 v.H. Umsätze durch eigene Beherbergungsgäste – zugeführt wurden. Auch bei anderen Maßnahmen, die aus Kap. 07 02 – 892 72 bzw. 892 84 gefördert wurden, dürften wesentliche Umsätze eher aufgrund von Tagungen und Übernachtungen Angehöriger von Firmen oder von Messebesuchern erzielt worden sein.

Eine Stellungnahme des Ministeriums wird noch erwartet.

Im übrigen ist der Rechnungshof der Auffassung, daß bei den Zuwendungsempfängern häufig der "Mitnahmeeffekt" im Vordergrund steht. Das läßt sich bei der Hälfte der geprüften Maßnahmen schon an dem Verhältnis des Förderbetrages zu den Gesamtkosten ableiten.

So wurde z.B. bei einem Abschreibungsmodell einer Grundstücksgesellschaft mbH (Ärzte und Steuerberater) – Gesamtkosten 2,79 Mio. DM – eine Zuwendung von 52 000 DM bewilligt. In einem weiteren Fall wurden für den Bau von 15 Ferienwohnungen an einen Bauträger zu den Gesamtkosten von 1,538 Mio. DM eine Zuwendung von 30 400 DM gewährt. Diese Projekte wären mit Sicherheit auch ohne diese Zuwendungen realisiert worden.

Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung bestimmter Zwecke ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Diese Voraussetzung dürfte in den vorliegenden Fällen nicht immer gegeben sein.

Zu Tz. 105

Bei dem besagten Objekt lag eine beherbergungsrechtliche Erlaubnis für die Hotelräume im Erdund Untergeschoß sowie für das 1. und 2. Stockwerk vor.

Wegen durchzuführender Brandschutzmaßnahmen für das 4. Obergeschoß zog sich ein Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht in Darmstadt bis Anfang 1991 hin. Aufgrund des laufenden Verwaltungsstreitverfahrens sowie eines Brandschutzgutachtens wurde der Zuschuß seinerzeit vorerst belassen und der Überwachungszeitraum um weitere 5 Jahre bis zum 30. April 1999 verlängert. Die letzte Teilerlaubnis für das 4. Obergeschoß wurde zwischenzeitlich erteilt, so daß der Betrieb nunmehr über eine Vollkonzession verfügt.

Zu Tz. 106

Hinsichtlich der beanstandeten renovierungsbedürftigen Zimmer ist darauf hinzuweisen, daß die Förderung des Objekts bereits in 1983 erfolgte, bei der örtlichen Prüfung des Rechnungshofs die Räume somit ca. 9 Jahre in Vermietung waren. Da etliche Zimmer ohne Dusche und WC waren, was nicht mehr dem heutigen Standard entspricht, wurden im Herbst 1991 bis Frühjahr 1992 erhebliche Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt. Dabei wurden auch neue Heizkörper und Teppichböden eingebracht und zum Teil Schallschutzfenster eingebaut. Nunmehr entsprechen alle Gästezimnmer wieder dem neuesten Standard.

Zu der Definition der "überwiegend fremdenverkehrsgewerblichen Nutzung" ist festzustellen:

In den Richtlinien des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe "Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" wird unter Nr. 5.2 bestimmt, daß Betriebsstätten, die nicht nur geringfügig der Beherbergung dienen, d.h., daß mindestens 30 v.H. der Umsätze mit eigenen Beherbergungsgästen erreicht werden, förderfähig sind. Bei der Definition der "fremdenverkehrsgewerblichen Nutzung" wird dabei weder nach der Aufenthaltsdauer der Gäste noch nach dem Zweck ihrer Nächtigung unterschieden. Ein Betrieb, der Zimmer gewerbsmäßig "Fremden" entgeltlich überläßt, gilt ohne weitere Differenzierung als Betrieb des Fremdenverkehrsgewerbes. Insoweit ist die Bewilligung nicht zu beanstanden. Mittlerweile wird jedoch eine Förderpraxis verfolgt, nach der einer Maßnahme wie dieser vom Charakter her sicher keine herausgehobene Priorität zukommen würde.

Zu der Auffassung des Rechnungshofs, daß bei den Zuwendungsempfängern häufig der "Mitnahmeeffekt" im Vordergrund steht, ist festzustellen:

Stellungnahme der Landesregierung

Im Förderbereich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" beträgt der Fördersatz bis zu 15 v.H.

Unter Berücksichtigung von Investitionszulage und zum Teil Ausbildungsplatzzuschuß weisen die vom Rechnungshof geprüften Fälle im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Fördersätze zwischen 12 und 17 v.H. auf. Von einem Mitnahmeeffekt kann somit keine Rede sein, da eine Förderung in der vorgenannten Höhe unzweifelhaft einen Investitionsanreiz darstellt.

Bei Förderungen außerhalb des Gebiets der Gemeinschaftsaufgabe ist die förderfähige Investitionssumme nach den Richtlinien für die Gewährung von Finanzierungshilfen des Landes Hessen an die gewerbliche Wirtschaft, Teil II vom 10.Oktober 1988 auf einen Betrag von 1 Mio. DM beschränkt. Die Fördersätze betragen lt. Richtlinien 5 bzw. 7,5 v.H. Somit ist maximal eine Förderung von 75.000 DM bei Modernisierungen und 50.000 DM bei dem Erwerb oder der Errichtung eines Beherbergungsbetriebes möglich. Durch die existierende Obergrenze der zuwendungsfähigen Investitionssumme ergibt zwangsläufig bei Projekten mit Kosten von mehreren Mio. DM - wie sie häufiger vorgelegt werden - bezogen auf die Gesamtausgaben ein durchschnittlicher Fördersatz von zum Teil nur wenigen v.H.punkten. Dies liegt in der seinerzeit gewählten Konstruktion der Rahmenbedingungen der Förderung von Maßnahmen im Landesprogramm für fremdenverkehrsgewerbliche Betriebe. Entgegen den damaligen Intentionen werden heute immer weniger kleinere Maßnahmen angemeldet, bei denen ein Durchschnittsfördersatz von 5 oder 7,5 v.H. zum Tragen kommt. Ein "Mitnahmeeffekt" kann daraus allerdings nicht abgeleitet werden. Abschließend wird darauf hingewiesen, daß in den 70er Jahren bis zum Jahr 1983 im übrigen bereits ein Landesmittelprogramm bestand, das dann außer Kraft gesetzt worden war. In den darauf folgenden Jahren wurde deutlich, daß eine Förderung von Fremdenverkehrsbetrieben außerhalb des Gebietes der Gemeinschaftsaufgabe unverzichtbar war. Dies insbesondere, um die Wettbewerbsfähigkeit der hessischen Fremdenverkehrsbetriebe durch qualitativ gute Angebote zu gewährleisten. Die geförderten Maßnahmen entsprechen dieser Zielrichtung.

- 107 In den vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO (VV zu § 44 LHO) wird unter anderem auch die Überwachung der Verwendung von Zuwendungen durch die Verwaltung geregelt; hierzu wird dort folgendes ausgeführt:
 - Wer Ausgaben für Zuwendungen bewirtschaftet, hat für jedes Haushaltsjahr eine besondere nach Titeln gegliederte Übersicht zu führen über
 - 9.2.1 Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung,

Zu Tz. 107

Das einheitliche Muster einer Übersicht nach VV Nr. 9.2 zu § 44 LHO für alle Zuwendungen hat der Rechnungshof erstmals mit Schreiben vom 31. Oktober 1988 gefordert. In der Vergangenheit wurden dem Rechnungshof Durchschriften aller Zuwendungsbescheide über 10.000 DM zugesandt (dieses Verfahren wird bisher auch weiterhin

Stellungnahme der Landesregierung

- 9.2.2 die zur Zahlung angewiesenen oder vom Zuwendungsempfänger angeforderten Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen,
- 9.2.3 den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang, den Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung und die Abgabe " an die rechnungslegende Stelle.
- 9.3 Dem Rechnungshof ist auf besondere Anforderung der Inhalt der Übersicht nach Nr. 9.2 mitzuteilen. Mit dessen Einwilligung können vereinfachte Übersichten geführt werden.

Im Hinblick auf eine möglichst zeitnahe Prüfung ist es für den Rechnungshof unverzichtbar, über geförderte Maßnahmen bzw. deren Sachstand anhand der Listen nach VV Nr. 9.2 unterrichtet zu werden.

Der Rechnungshof hat das einheitliche Muster einer Übersicht nach VV Nr. 9.2 gemeinsam mit dem Ministerium erarbeitet und mit Schreiben vom 31. Oktober 1988 dessen Einführung bei allen Stellen, die Ausgaben für Zuwendungen aus dem Epl. 07 bewirtschaften, gefordert.

Das Ministerium hat mit Schreiben vom 23. März 1989 dem Rechnungshof Schwierigkeiten aufgezeigt, die nach seiner Auffassung bei der Führung der vorgenannten Übersichten entstehen. Anstelle dieser Übersichten wollte das Ministerium dem Rechnungshof bis zum Abschluß der Automation der Haushaltsführung sogenannte "Bewilligungslisten" übersenden. Der Rechnungshof hat dem Ministerium hierzu mitgeteilt, daß die bei der Aufstellung der Übersichten aufgezeigten Schwierigkeiten nicht überzeugend erscheinen. Beispielsweise werden von der Straßenbauverwaltung die Listen ohne Probleme für eine weitaus größere Anzahl von Fällen dem Rechnungshof regelmäßig vorgelegt. Von seiten des Rechnungshofs wurde "Bewilligungslisten" den vorgeschlagenen bestimmten Ergänzungen zugestimmt. Diese sollten nunmehr unaufgefordert übersandt werden.

Trotz mehrfacher Erinnerung wurden die Übersichten für die Bereiche Fremdenverkehr und Technologieförderung immer noch nicht dem Rechnungshof vorgelegt.

108 Die offensichtlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Aufstellung der Übersichten beim Ministerium sowie auch die Erledigung der übrigen Verwaltungsarbeit - hierzu gehört unter anderem auch die Förderung der öffentlichen Einrichtungen des Fremdenverkehrs - haben den Rechnungshof veranlaßt, die Frage zu stellen, ob die Bearbeitung zweckmäßigerweise nicht gänzlich bei einer nachgeordneten Dienststelle des Ministeriums oder bei der HLT angesiedelt werden sollte, wo sie nach allgemeinen Organisationsgrundsätzen auch hingehört. Hier hat das Ministerium noch keine Stellungnahme abgegeben.

praktiziert); auf Anforderung wurden dem Rechnungshof punktuell für einzelne Förderbereiche die in der besagten Übersicht geforderten Angaben geliefert.

Um einerseits dem Wunsch des Rechnungshofs zu entsprechen, andererseits jedoch den Verwaltungsmehraufwand so gering wie möglich zu halten, wurde dem Rechnungshof eine modifizierte Liste vorgeschlagen. Die Zustimmung des Rechnungshofs zu diesem Verfahren ist dem Fachressort nicht bekannt gewesen. Deshalb wurde auch das angeführte Verfahren der Zusendung von Durchschriften der Bewilligungsbescheide beibehalten. Die Angelegenheit wurde zwischenzeitlich zwischen Vertretern des Rechnungshofs und des Fachressorts erörtert. Die Übersichten werden nunmehr selbstverständlich erstellt.

Zu Tz. 108

Da das Erstellen der Übersichten nach VV Nr. 9.2 zu § 44 LHO nunmehr geklärt ist (vgl. Tz. 107), stellt sich die Frage des Rechnungshofs in diesem Zusammenhang nicht mehr. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, daß bereits in erheblichem Umfang die Bearbeitung von Förderprogrammen auf die HLT bzw. nachgeordneten Behörden übertragen ist. Auch im Bereich der Fremdenverkehrsförderung ist eine solche Delegation bereits weitgehend erfolgt; so ist für die Förderung des Fremdenverkehrsgewerbes die Fertigung von Bescheiden, die Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung der HLT übertragen. Bei der Förderung der kommunalen Infrastrukturvorhaben obliegt die Verwendungsnachweisprüfung den Regierungspräsidien.

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09 -

Zuwendungen zur Beseitigung von Windwurfschäden im Privatwald (Kap. 09 55)

Bei der Prüfung von Zuwendungen nach dem Bund-/Länderprogramm zur Beseitigung der Orkanschäden 1990 im Privatwald des Landes Hessen und nach der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" hat der Rechnungshof unter anderem beanstanden müssen:

- Falsche Rechtsanwendung aufgrund von Vorgaben des Fachministeriums.
- schwerwiegende Bearbeitungsmängel, in nicht nur vereinzelten Fällen durch Manipulationen an Antragsunterlagen zugunsten von Zuwendungsempfängern durch Angehörige der Forstyerwaltung,
- eine Vielzahl von Verdachtsfällen auf Subventionsbetrug.
- 109 In der Zeit zwischen Januar und März 1990 verursachten heftige Stürme in weiten Teilen der Bundesrepublik in allen Waldbesitzarten außerordentlich große Schäden. Die Windwurfschäden allein im hessischen Privatwald beliefen sich auf 4,5 Mio. fm (Festmeter) auf einer Fläche von 9 000 ha. Angesichts des Schadensausmaßes beschlossen Bund und betroffene Länder ein gemeinschaftliches Hilfsprogramm, welches sich aus einem Sofortprogramm zur Beseitigung der Schäden durch möglichst schnelle Aufarbeitung des Schadholzes und aus einem Programm zur Wiederbewaldung der Schadflächen zusammensetzt. Es wird in Hessen zu jeweils 50 v.H. aus Haushaltsmitteln des Bundes und des Landes finanziert; in den Haushaltsjahren 1990 und 1991 sind dafür rd. 27,8 Mio. DM insgesamt verausgabt worden. Auf der Grundlage vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 13. Juli 1990 erlassener Grundsätze konnten nach Art und Höhe in den Richtlinien des Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 21. Juni 1990 folgende näher bestimmte Zuwendungen gewährt werden:
 - Lagerprämien für vereinfachte Lagerung von Orkanholz,
 - Anfuhr und wertbeständige Lagerung von Stammholz aus Orkanwürfen auf für Naß- oder Trockenkonservierung geeigneten Plätzen,
 - Waldschutzmaßnahmen zur Verhinderung des Borkenkäferbefalls von Nadelholz,
 - Räumung von Schadflächen ohne verwertbares Holz,
 - Zinsbeihilfen für aufgenommene Kredite zur Aufarbeitung von Orkanholz.

Zu Tz. 109

Der Rechnungshof beschreibt zutreffend die im Privatwald nach den Orkanen von Januar bis März 1990 entstandene Schadenssituation. Ergänzend ist zu bemerken, daß auch im Staats- und Körperschaftswald katastrophale Orkanschäden mit dem entsprechenden Arbeitsprogramm für die Bediensteten der Forstverwaltung aufgetreten sind.

Die genauere Betrachtung der Daten läßt erkennen, daß die Betroffenheit des Privatwaldes im Ganzen relativ stärker war als die der beiden anderen genannten Waldbesitzarten. Ursache ist die Konzentration des Privatwaldes in den besonders betroffenen Schadgebieten.

Die auf das Land bezogenen Durchschnittsangaben verdecken die ganz unterschiedliche Schädigung einzelner Forstbetriebe. Bei einem durchschnittlichen Orkanholzanfall von 3 bis 4 Normaleinschlägen gibt es eine nicht unerhebliche Zahl von Forstbetrieben, die mehr als 20 Jahreseinschläge als Schadholz aufzuarbeiten und die entsprechende Fläche wiederaufzuforsten hatten.

Über Art und Umfang öffentlicher Hilfe für den Privat- und Körperschaftswaldbesitz gab es eine umfassende fachliche und politische Diskussion — so auch im Landtag Ende März 1990 und anläßlich der Lesung zum 3. Nachtragshaushalt 1990/91 —, in der eine hessische Sofortmaßnahme in Gang gesetzt wurde. Im Verlauf dieser Debatten wurde von allen politischen Kräften eine schnelle und unbürokratische Hilfe gefordert und zugesagt.

Mit Verabschiedung des 3. Nachtragshaushaltes 1990/91 und nach Zusage einer Bundesbeteiligung Ende Mai 1990 wurden die hessischen Förderrichtlinien am 21. Juni 1990 erlassen. Die Grundsätze des Bundesministeriums datieren später, nämlich vom 13. Juli 1990.

In Anbetracht des beabsichtigten Förderumfanges war dies eine zügige Bereitstellung der finanziellen

89

Mittel. Die notwendigen Aufräumungs- und Aufarbeitungsmaßnahmen mußten aber viel früher einsetzen, um Wertverluste und Folgeschäden zu vermeiden. Insofern stand auch die dann beginnende Umsetzung des Förderprogramms unter einem ganz erheblichen Zeitdruck.

110 Bei allen genannten Förderungsvarianten waren in jedem Fall Maßnahmen zu finanzieren, die bereits durchgeführt waren. Abweichend von der allgemeinen Zuwendungspraxis galt deshalb von vornherein der Antrag auf Gewährung einer Finanzierungshilfe zugleich als Verwendungsnachweis. Bei dieser den Besonderheiten der Eilbedürftigkeit des Förderungsprogramms Rechnung tragenden Vereinfachung hätte von der Forstverwaltung erwartet werden müssen, daß sie ihren Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme der Anträge, der Prüfung der Antragsvoraussetzungen und der Bewilligung in besonders strenger Weise nachkommt. Dies war aber nicht der Fall. Von den Forstämtern wurden zahlreiche Anträge an die Bewilligungsbehörden weitergegeben, denen es an entscheidenden Angaben mangelte, die offensichtlich unzutreffende Angaben enthielten oder die nicht rechtsverbindlich unterschrieben waren; die in den Antragsvordrucken textlich vorbereiteten Bestätigungs- und Prüfvermerke wurden vielfach durchgestrichen oder nicht in der erforderlichen Weise ergänzt. Die Anträge wurden von verschiedenen Bediensteten des Forstamts als rechnerisch und sachlich richtig durch Unterschrift bestätigt, in Einzelfällen zusätzlich auch noch mit der Unterschrift des Forstamtsleiters versehen. Solche eindeutig mängelbehafteten Anträge führten bei den Regierungspräsidien - offensichtlich unbesehen - zur Bewilligung. In einer Reihe von Fällen wurden von Bediensteten der Forstverwaltungen Angaben von Antragstellern verändert, ergänzt oder das Antragsformular anderweitig manipuliert mit der Folge, daß Fördermittel in einer bestimmten Höhe bewilligt und ausgezahlt wurden, obwohl nach den ursprünglichen, wahrheitsgemäßen Angaben der Antragsteller keine oder nur eine geringere Zuwendung hätte bewilligt werden dürfen. Bei den Gesprächen über derartige Fälle vor Ort haben die Beauftragten des Rechnungshofs in der Forstverwaltung bis hin zu Entscheidungsträgern nicht immer die notwendige Sensibilität dafür erkennen können, daß derartige Praktiken zu Schäden für den Landeshaushalt führen. Manipulationen dieser Art wurden immer wieder unter dem Gesichtspunkt der Pflicht zur Beratung der Privatwaldbesitzer zu rechtfertigen versucht. Diese Verpflichtung führt offenbar mehr als vereinzelt zu völliger Idendifikation mit den Interessen der Privatwaldbesitzer und zu einem falsch verstandenen Korpsgeist, der jegliches Verständnis für objektiv ungerechtfertigtes Handeln auszuschließen scheint.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, es habe zwar die sorgfältige Bearbeitung der Anträge unterstellt, andererseits sei aber zu berücksichtigen, daß die antragsbearbeitenden Dienststellen bei der damals gegebenen extremen Arbeitsbelastung personell nicht hätten verstärkt werden können. Der Rechnungshof hält diese Argumentation für vordergründig, weil Art und Weise der festgestellten Mängel deutlich zeigt, daß diese nicht Folge eines zu geringen Personalbesatzes, sondern einer insgesamt unsachgemäßen Bearbeitungsweise sind. Eine ordnungsgemäße Abwicklung der Zuwendungsfälle wäre insgesamt gesehen nicht verwaltungsaufwendiger gewesen.

Zu Tz. 110

Für die Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes haben bis zum Jahr 1990 im Durchschnitt der vorhergehenden Jahre rd. 9 bis 12 Mio. DM zur Verfügung gestanden. Aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe wurden auch 1990 Beträge in dieser Größenordnung eingesetzt. Bedingt durch die Orkanschäden erfolgte aber eine gegenüber den bereits abgeschlossenen Planungen für deren Einsatz eine grundlegende Umorientierung und Umschichtung, um die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe – den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe entsprechend – ebenfalls zur Unterstützung von Maßnahmen verwenden zu können, die eine rasche Aufarbeitung und Schadensminderung bewirkten.

Mit dem zusätzlichen Einsatz von 27,8 Mio. DM wurde der normale Förderumfang fast vervierfacht. Dieser Umfang mußte mit nur geringfügig verstärktem Personal in den Bewilligungsstellen (Regierungspräsidien) und überhaupt nicht aufgestockten Personalkapazitäten bei den Antragsund Ausführungsstellen (Wirtschaftsberatungen, Forstämter) bewältigt werden. Außerdem kam hinzu, daß es dabei um teilweise völlig neue Fördertatbestände ging, für die es eine Einarbeitung oder Beispielvorgänge nicht gab.

Weiter ist zu berücksichtigen, daß auf der Ebene der Forstämter, wo die Anträge eingereicht wurden, die Organisation und Durchführung der akuten Schadensbewältigung zu einer bislang beispiellosen Konzentration von Aufgaben führte, so daß für das Jahr 1990 bis weit in das Jahr 1991 hinein von einer ganz offensichtlichen physischen wie psychischen Überbelastung des Forstpersonals auszugehen war.

Formale Fehler bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen sind deshalb zwar nicht zu entschuldigen, waren aber nach der Lage der Dinge in einem gewissen Umfang nicht auszuschließen.

Die Hessische Landesforstverwaltung ist durch Gesetzesauftrag verpflichtet, den größten Teil des Körperschaftswaldes zu betreuen. Auf vertraglicher Basis nach der 3. DVO zum Hess. Forstgesetz betreut sie fast den gesamten Kleinprivatwald und große Teile des mittleren Privatwaldes. Durch lange Jahre seit Auflösung der Land- und Forstwirtschaftskammern gewachsen, ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Landesforstverwaltung und den betreuten Waldbesitzern entstanden. In dieser Situation war die

"Identifikation" des beratenden und betreuenden Personals mit den Interessen der Waldbesitzer als das Ergebnis der langjährigen erfolgreichen und von gegenseitigem Vertrauen getragenen Zusammenarbeit zu verstehen, die im übrigen auch durch das Hess.ForstG gefordert wird. Es war und ist politischer Wille der Landesregierung, im Interesse einer zukunftsorientierten Bewirtschaftung des gesamten hessischen Waldes eng mit den Waldbesitzern zusammenzuarbeiten.

Eine Folge der Beanstandungen in den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs ist, daß bei den Bewilligungsbehörden mit äußerster Detailgenauigkeit eine Prüfung aller Anträge auf Zuwendungen erfolgen muß.

Die Pauschalierung von Fördersätzen dient im wesentlichen der Verwaltungsvereinfachung. Aus diesem Grunde wurde bereits bei der Beratung über die Fördergrundsätze auf Bundesebene über eine Pauschalierung Einigkeit erzielt. Die in den Bundesgrundsätzen vom 13. Juli 1990 genannten Sätze sind das Ergebnis dieser Beratungen. Sie beruhen auf einer Vorabkalkulation unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei den großen Sturm-

Zu Tz. 111

Der Nachweis der tatsächlich für die Lagerung insgesamt entstehenden direkten und indirekten Kosten ist oft nicht einfach zu führen. Es bestand auf der Ebene der Forstreferenten bei der Erörterung der Bundesgrundsätze Einigkeit darüber, auch Zins- und Risikokosten mit in die Kalkulation aufzunehmen.

schäden im November 1984.

Die Anlage von Naßkonservierungsplätzen ist nicht zuletzt wegen der aus Umweltschutzgründen erfolgten umfänglichen Auflagen sehr teuer. Selbst wenn berücksichtigt wird, daß für die Investitionen ein Zuschuß nach anderen Förderrichtlinien geleistet wird, so umfaßt dieser lediglich 40 v.H. der Investitionskosten vor Steuern, und dem Waldbesitzer verbleibt eine erhebliche Zinsbelastung, die bei der Kalkulation des Rechnungshofs unberücksichtigt geblieben ist. Unberücksichtigt sind ebenfalls der Organisationsaufwand und das nicht vorhersehbare Risiko von Betriebsstörungen und des Wertverlustes von Teilmengen. Schließlich ist zu bedenken, daß nach Auflösung der Naßlager in mehreren Fällen Rückbaukosten anfallen. Eine Überzahlung ist mit der vereinfachten Kalkulation, die nur direkte Kosten berücksichtigt und unterschiedliche Verfahren außer acht läßt, deshalb nicht nachweisbar.

Falle der Waldschutzmaßnahmen waren sowohl die mechanische als auch die chemische Verhinderung von Borkenkäferbefall zuschußfähig. Die mechanische - umweltfreundliche -Entrindung ist sehr viel teurer als die chemische

111 Bei den verschiedenen Varianten der Förderung nach dem Bund-/Länderprogramm war durch die Bundesgrundsätze zugelassen, daß bei der Berechnung der förderfähigen Kosten anstelle des Einzelnachweises der Nachweis nach durchschnittlichen Erfahrungssätzen treten konnte. Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat in einem Erlaß vom 27. August 1990 die Bewilligungsstellen angewiesen, in den Bewilligungsanträgen auf die Angaben zu den Kosten (Gesamtkosten, förderungsfähige Kosten) zu verzichten und klarstellend darauf hingewiesen, daß es sich bei den Fördersätzen für die Lagerprämie, die Konservierung von Orkanholz und die Waldschutzmaßnahmen um pauschalierte Prämiensätze handele. Diese Weisung führte dazu, daß die in den Richtlinien insoweit bezeichneten Fördersätze, die nach Ziffer 3.7 ausdrücklich als Obergrenze der Beihilfe bezeichnet sind, ohne Kostennachweis regelmäßig der Förderung zugrunde gelegt worden sind. Die Folge war, daß in den genannten Förderbereichen durchgängig es mindestens zu einer Voll-, in vielen Fällen sogar zur Überfinanzierung von Maßnahmen geförderter Privatwaldbesitzer kam. In Einzelfällen war es dem Rechnungshof möglich, aufgrund der Angaben des Zuwendungsempfängers oder aufgrund sonstiger Umstände die genaue Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten zu bestimmen. In diesen - um zahlreiche Beispiele ergänzbaren - Fällen sah das Verhältnis zwischen tatsächlich entstandenen und ausgezahlten Kosten wie folgt aus:

Waldschutzmaßnahme; Schutz des Stammholzes durch Spritzen mit Ripcord 40

festgesetzte Beihilfe	 71 125 DM
förderfähige Kosten	36-217 DM
mithin überzahlt	34 908 DM

Waldschutzmaßnahme wie zuvor

and the second s	
festgesetzte Beihilfe	70 600 DM
förderfähige Kosten	26 647 DM
mithin überzahlt	43 953 DM

Naßkonservierung;

	:	•	
festgesetzte Beihilfe			
im 1. Jahr der Lagerung			128 491 DM
förderfähige Kosten für	·		

64 245 DM Transport 14 118 DM Betriebskosten

mithin überzahlt 50 128 DM In diesem Zusammenhang bleibt anzumerken, daß nach den

78 363 DM

Landesrichtlinien als Maßnahmen zur Verhinderung des Borkenkäferbefalls mechanische Verfahren und das chemische

Stellungnahme der Landesregierung

Verfahren des Spritzens mit Ripcord 40 gleichermaßen beihilfefähig waren. Aus welchen Gründen der Einsatz von Bioziden in gleicher Höhe gefördert wurde wie die Anwendung wesentlich teurerer mechanischer Verfahren durch Schälen des Holzes, konnte dem Rechnungshof nicht erläutert werden. Im Interesse der Wahrung des z.B. im Landeswaldprogramm und in den Wirtschaftsgrundsätzen des Staatsforstbetriebes Hessen verankerten Grundsatzes, biologische, biotechnische und mechanische Verfahren dem Einsatz von Bioziden vorzuziehen, hätte eine Differenzierung des Beihilfesatzes bei Waldschutzmaßnahmen nahegelegen.

Die im Erlaß vom 27. August 1990 zugelassene Verfahrensweise, die in weitem Umfang Voll- und Überfinanzierung der Fördermaßnahmen zur Folge hatte, wurde dem Rechnungshof gegenüber mit dem Hinweis auf Verwaltungsvereinfachung begründet. Sie war haushaltsrechtlich unzulässig. Zuwendungen werden nämlich grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt. Nach Nr. 2.3 der VV zu § 44 LHO darf eine Zuwendung ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zwecks kein oder ein nur geringes wirtschaftliches Interesse hat, das gegenüber dem Landesinteresse nicht ins Gewicht fällt, oder wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist. Von dem Vorliegen dieser Voraussetzungen kann auch das Fachministerium bei dem Empfängerkreis der hier in Rede stehenden Förderung nicht ausgegangen sein.

112 Eines der Ziele des Bund-/Länderprogramms bestand unbestritten darin, als Sofortmaßnahme einen erheblichen Teil des Schadholzes im Privatwald über einen gewissen Zeitraum zur Vermeidung forstwirtschaftlicher Nachteile wertbeständig und zur Stützung des Holzkaufpreises marktentlastend zu lagern. Die Richtlinien des Landes sahen Zuschüsse für die Kosten der Naß- oder Trockenkonservierung in einem bestimmten Zeitraum (Bindungsfrist) vor. Der Rechnungshof hat 30 Einzelfälle mit einer Förderungssumme von zusammen ca. 923 000 DM beanstandet, in denen die Zuwendungsempfänger vor Ablauf der Bindungsfrist mit Käufern Holzkaufverträge abgeschlossen hatten. In diesen Fällen war das Eigentum an dem verkauften Holz zwar noch nicht übergegangen, aber entweder Zahlungen oder Anzahlungen auf den Kaufpreis vor Ablauf der Bindungsfrist geleistet worden oder Bankbürgschaften über den Wert des Holzes mit dem Ziel der späteren Kaufpreiszahlung nach Ablauf der Einlagerungsfrist gegeben worden; das Holz lagerte in der überwiegenden Zahl der Fälle auf Lagerplätzen der Käufer oder auf Plätzen der Staatsforstverwaltung auf Kosten der Käufer, im Einzelfall auch teilweise auf Plätzen des Verkäufers.

Das Fachministerium hält den vereinbarten Tag des Eigentumsübergangs an dem Holz und nicht den Abschluß der Kaufverträge für das maßgebliche Kriterium der Förderung. Die Problematisierung des Begriffspaares Kaufverträge-Eigentumsübergang ist jedoch zur Lösung der zuwendungsrechtlichen Problematik nicht hilfreich. Die Annahme, nur solches gelagertes Holz, an dem das Eigentum auf einen Käufer übergegangen sei, sei nicht mehr förderungsfähig, geht an dem entscheidenden Kriterium vorbei, daß während der Bindungsfrist das Holz marktneutral zu lagern ist. Der Verkauf des Holzes während der Bindungsfrist führt indessen zu einer Behandlung. Letztere ist andererseits bei längerer Lagerungsfrist und ungünstiger Witterung oftmals mehrfach erforderlich, aber nur einmal förderfähig gewesen. Die mechanische Schutzbehandlung wurde deshalb mit dem gleichen Pauschalsatz bezuschußt, weil die Mehraufwendungen dafür voraussichtlich auch durch einen entsprechend höheren Holzverkaufserlös hätten gedeckt werden können.

Auch bei den Waldschutzmaßnahmen hat der Rechnungshof in seiner Kalkulation aus den ihm vorliegenden Belegen lediglich die direkten Kosten übernommen. Kosten für Planung und Disposition sind darin nicht enthalten, ebenfalls nicht die Angabe, ob vorschriftsmäßig lagenweise oder in ganzen Poltern behandelt wurde. Insofern ist der einheitliche Pauschalsatz gerechtfertigt und eine Überzahlung nicht erkennbar, zumal der Pauschale eine Mischkalkulation für chemischen und mechanischen Schutz zu Grunde liegt. Schließlich bestand an der umfassenden vorsorgenden Durchführung von Schutzmaßnahmen in allen Waldbesitzarten ein großes Interesse im Sinne der Allgemeinheit. Die Erfahrungen aus der letzten Vegetationsperiode mit zum Teil schwerwiegenden Borkenkäfervermehrungen besonders im süddeutschen Raum, die oft bestandsbedrohend wurden, beweisen, daß es richtig und notwendig war, die Waldbesitzer wirksam bei der Durchführung von Vorsorgemaßnahmen zu unterstützen.

Zu Tz. 112

Der Rechnungshof hat richtig dargestellt, daß bei der Lagerung von Holz sowohl auf Lagerplätze im Eigentum von Holzverkäufern zurückgegriffen werden mußte als auch die Lagerung solchen Holzes gefördert wurde, über das bereits vor Ablauf der Mindestlagerdauer disponiert worden ist

Hierzu hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) in einem Schreiben vom 20. Oktober 1992 ausgeführt:

"Generell kann davon ausgegangen werden, daß die Marktentlastung über Naß- und Trockenlagerung von Stammholz ... immer dann erreicht wurde, wenn eine zeitliche Verzögerung des Holzverkaufs nach dem Schadensfalle bis zu einem späteren Zeitpunkt, an dem sich der Angebotsüberhang von Rohholz vermindert hat, erreicht werden konnte. ... Entscheidend bei der Prüfung der Förderfähigkeit der einzelnen Fälle sollte m.E. sein, ob die mit der Lagerprämie bezuschußten Stammholzmengen alternativ - also ohne die geförderte Einlagerung - dem Holzmarkt während der Katastrophenperiode ohne die vorgeschriebene Verzögerung zugeführt worden wären und damit zu einem weiteren Preisverfall auf den Rundholzmärkten beigetragen hätten."

Beeinflussung des Marktes, indem der Käufer in Höhe der von ihm disponierten Holzmengen, über die er je nach Bedarf zeitlich verfügen kann, während und nach der Bindungsfrist dem Markt entsprechendes Nachfragepotential entzieht.

Der Rechnungshof ist daher der Auffassung, daß in den genannten 30 Einzelfällen die Zuwendung zurückzufordern und zu prüfen ist, ob Ermittlungsverfahren wegen Subventionsbetrugs einzuleiten sind. Der Rechnungshof befindet sich insoweit in Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof, der in Prüfungsmitteilungen vom 13. September 1991 an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten derartige Verkäufe während der Bindungsfrist in gleicher Weise beanstandet hat.

113 Der Rechnungshof hat weiterhin Fälle beanstanden müssen, in denen Waldbesitzer nach Ablauf der im Staatsanzeiger veröffentlichten Förderungsrichtlinien vom 21. Juni 1990 genannten Fristen Anträge auf Förderung stellten, denen entsprochen wurde. Es handelte sich um insgesamt 52 Anträge mit einer Summe von 2,36 Mio. DM, von denen allein 2,06 Mio. DM an Großprivatwaldbesitzer mit eigenem Forstpersonal gingen. Der Rechnungshof hat beanstandet, daß das Fachministerium ohne Veröffentlichung im Staatsanzeiger - in Erlassen an die Regierungspräsidien generell und in Einzelfällen an Antragssteller speziell die Verlängerung der in den Richtlinien genannten Fristen bei Vorliegen begründeter sachlicher Ausnahmen zugelassen hat. Die Folge dieser Handlungsweise war eine vom Fachministerium inzwischen als solche anerkannte Ungleichbehandlung insbesondere der kleinen und mittleren Privatwaldbesitzer, die nach Ablauf der Frist entweder keine Anträge mehr stellten, deren Anträge von den Forstdienststellen nicht mehr angenommen wurden oder deren Anträge teilweise schriftlich abgelehnt wurden, ohne daß sie wie in den beanstandeten 52 Einzelfällen die Möglichkeit gehabt hätten, eine sachliche Prüfung ihres Einzelfalls zu erreichen.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Fachministerium sich bereit erklärt, seine Bedenken zurückzustellen, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden könnten, daß eine nachträgliche Gleichstellung durch Gewährung einer Nachfrist für betroffene Waldbesitzer erreichbar wäre.

Im Interesse der Gleichbehandlung aller Fälle wurde deshalb das Kriterium des Eigentumsübergangs (nach vollständiger Zahlung des Kaufpreises) für die Prüfung der Frage angewendet, ob die Mindestfrist von 6 Monaten erfüllt war. Ebenso wie der Käufer dem Markt durch Disposition über Holzmengen Nachfragepotential entziehen kann, kann auch der Verkäufer bis zum Eigentumsübergang das Angebotspotential des Marktes variieren.

Der Ausschuß des Hessischen Landtages für Landwirtschaft, Forsten und Landesentwicklung hat in seiner Sitzung am 13. August 1992 zu diesem Komplex folgendes beschlossen:

"Der Ausschuß für Landwirtschaft, Forsten und Landesentwicklung teilt die Auffassung der Landesregierung, daß für die Förderung von Naßlagerungen der Eigentumsübergang an dem Holz und nicht etwaige Kaufverträge maßgeblich gewesen ist."

Die Überprüfung der von dem Rechnungshof genannten Fälle hat unter Anwendung vorstehend geschilderter Kriterien nur in einem Fall Veranlassung gegeben, die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts des Subventionsbetruges einzuschalten. Die Rückzahlung der Zuwendung ist umgehend erfolgt.

Zu Tz. 113

Bei Aufstellung der Förderrichtlinien war nicht absehbar, in welchem Zeitraum die Orkanholzmengen aufgearbeitet werden könnten. Es erwies sich im Verlauf der Aufarbeitung und Abwicklung, daß die gesetzten Fristen zu kurz bemessen waren. Es wird eingeräumt, daß die Möglichkeit zur Verlängerung der Antragsfristen nicht öffentlich bekannt gemacht wurde. Andererseits ist dadurch keine gravierende Ungleichbehandlung der Antragsteller entstanden. Für die Gewährung von vereinfachten Lagerprämien und von Forstschutzmaßnahmen wurde mit Erlaß vom 7. Dezember 1990 die Antragsfrist bis zum 30. April 1991 verlängert. Eine Benachteiligung dieser Waldeigentümergruppe wurde gerade diese Maßnahme verhindert.

Ob Ablehnungen verspäteter Anträge auf Naß-Trockenlagerprämien und Zinsbeihilfen erfolgt sind, wird noch geprüft; grundsätzlich wurden die Anträge bis zum Termin des Kassenschlusses bewilligt, da die Fristen der Richtlinien nicht als Ausschluß-, sondern als Ordnungsfristen gehandhabt worden sind.

Stellungnahme der Landesregierung

114 Aufgrund der Auseinandersetzung mit dem Fachministerium über die Frage, ob Mittel für die Wiederaufforstung im Privatwald nur aus dem Bund-/Länderprogramm oder auch aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" geleistet werden durften, hat der Rechnungshof auch die Ausgaben der Gemeinschaftsaufgabe stichprobenweise geprüft. Nach der Gemeinschaftsaufgabe werden unter anderem Erstinvestitionen von forstlichen Zusammenschlüssen (Forstbetriebsgemeinschaften) privater Waldbesitzer, die gemeinschaftlich genutzt werden, gefördert. Der Rechnungshof hat für das Jahr 1990 in 54 Fällen Förderungen über Forstbetriebsgemeinschaften beanstandet, die Motorsägen, Computer, Anbaugeräte, Schlepper, Bagger, Geländewagen, VW-Busse u.ä. betrafen. Der Förderbetrag belief sich auf ca. 1,1 Mio. DM. Bei 60 weiteren gleichartigen Sachverhalten in einer Förderhöhe von ca. 570 000 DM hat der Rechnungshof das Ministerium um weitere Veranlassung gebeten.

Die Forstbetriebsgemeinschaften in Hessen haben in der Regel kein Eigenkapital und keine hauptamtliche Geschäftsführung. Die vom Rechnungshof beanstandeten Fälle liefen nach folgendem Schema ab:

Eine Forstbetriebsgemeinschaft legt einen Antrag auf Förderung des Kaufs einer Maschine pp. zur gemeinsamen Nutzung, zusammen mit einem Kostenvoranschlag und einer Erklärung über die Eigenfinanzierung von 60 v.H. der förderfähigen Kosten vor. Die Forstbetriebsgemeinschaft erhält den Zuschuß von 40 v.H. der förderfähigen Kosten, die zu 60 v.H. vom Bund, zu 40 v.H. vom Land getragen werden. Die Forstbetriebsgemeinschaft überweist den Zuschuß an ein Mitglied. Dieses Mitglied finanziert den bezuschußten Gegenstand zu 60 v.H. aus seinen privaten Mitteln und zu 40 v.H. aus dem weitergegebenen Förderungsbetrag, erwirbt Eigentum daran und setzt den Gegenstand in seinem Wald ein oder erbringt Leistungen als Lohnunternehmer in der Forstbetriebsgemeinschaft. Die Forstbetriebsgemeinschaft hat mit dem Gerät nichts mehr zu tun und keinen Einfluß auf dessen Einsatz. Nachweise über den Einsatz des geförderten Gegenstandes, insbesondere über die tatsächliche Nutzung durch andere Mitglieder der Forstbetriebsgemeinschaft, konnten dem Rechnungshof während der Prüfung nicht geliefert werden.

Der Rechnungshof ist mit dem Fachministerium darüber einig, daß die infrage kommenden Forstbetriebsgemeinschaften in einer angemessenen Frist Nachweise über die gemeinschaftliche Nutzung der fraglichen Maschinen und Geräte im Einzelfall erbringen können. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ministerium darauf aufmerksam gemacht, daß in diese Nachweise unter anderem die steuerliche Behandlung der Beschaffung bei den Empfängern und die gemeinschaftliche Finanzierung des Eigenanteils einzubeziehen sind. Ministerium und Rechnungshof sind sich darüber einig, daß in den Fällen, in denen diese Nachweise der Prüfung durch den Rechnungshof nicht standhalten, Zuwendungen zurückgefordert und solche Fälle zwecks Einleitung eines Ermittlungsverfahrens an die Staatsanwaltschaft gegeben werden müssen. In den Fällen, in denen der Verdacht strafrechtlichen Handelns bestehen bleibt, sollen auch Förderungsleistungen der betreffenden Zuwendungsempfänger aus der Vergangenheit durch das Ministerium nochmals aufgerollt werden.

Zu Tz. 114

Das Ausmaß der Orkanschäden 1990 und die Notwendigkeit, wirklich rasch Hilfen für die Aufräumungsarbeiten bereitzustellen, gaben Veranlassung, durch Umschichtungsmaßnahmen im forstlichen Bereich der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GA) technisches Gerät in forstlichen Zusammenschlüssen zu fördern.

Der Rechnungshof hat beanstandet, daß es sich hierbei um einzelbetiebliche Förderungen handele, die nach den Fördergrundsätzen der GA nicht zulässig sind.

In seiner Sitzung am 13. August 1992 hat der Ausschuß für Landwirtschaft, Forsten und Landesentwicklung festgestellt:

"Der Ausschuß für Landwirtschaft, Forsten und Landesentwicklung unterstützt die Auffassung der Landesregierung, daß Forstbetriebsgemeinschaften innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit erhalten sollten, nachzuweisen, daß beschaffte Geräte den Mitgliedern der Betriebsgemeinschaften tatsächlich zur Verfügung gestanden haben und daß diese Geräte mittlerweile in das Eigentum der Betriebsgemeinschaften überführt worden sind."

In einer Protokollnotiz des BML anläßlich einer Beratung der Forstförderungsreferenten der Länder wurde festgestellt:

"Selten haben Forstbetriebsgemeinschaften eine ausreichende Eigenkapitalbasis, um Erstinvestitionen finanzieren zu können. Ebenso haben Forstbetriebsgemeinschaften kein eigenes Personal, um eine ordnungsgemäße Wartung oder den organisierten Einsatz von Maschinen leisten zu können. Der mit den forstlichen Zusammenschlüssen verfolgte Zweck, strukturelle Nachteile der Besitzzersplitterung durch gemeinsame Nutzung von Maschinen, Geräten, Lagerplätzen usw. zu mindern, wird auch erreicht, wenn Eigenleistungen des Zusammenschlusses durch Darlehen einzelner Mitglieder erbracht werden, die geforderten Geräte aber allen Mitgliedern zu Verfügung stehen. Eine Verwendung der Maschinen und Geräte ist ausschließlich innerhalb des Zusammenschlusses zulässig."

Die vom Rechnungshof in seinem Schreiben vom 14. September 1992 an den Landtag geforderten Nachweisungen werden z.Z. erstellt. Das weitere Vorgehen, z.B. die Frage, ob Rückforderungen erforderlich sind, wird mit dem Rechnungshof abgestimmt.

Ziel sollte sein, sicherzustellen, daß in der Vergangenheit geförderte Maschinen und Geräte zukünftig allen Mitgliedern des Zusammenschlusses zur Verfügung stehen und daß für die Zukunft ebenso Sorge getragen wird, daß Anschaffung und Finan-

zierung nur durch den Zusammenschluß erfolgt und dauerhaft sichergestellt ist.

Auch bei diesem Förderbereich ist eine forstpolitische Komponente von großer Bedeutung. Wegen der Schwierigkeiten, innerhalb der Zusammenschlüsse für eine beanstandungsfreie Finanzierung und Nutzung zu sorgen einerseits und wegen der Begrenztheit der Mittel andererseits war diese Förderung bis 1989 stark rückläufig. 1990 und 1991 ergab sich aus den besonderen Umständen der Orkanschadensaufarbeitung die Notwendigkeit und die Möglichkeit, die forstlichen Zusammenschlüsse durch Zuwendungen im Bereich der Mechanisierung zu unterstützen. Diese Geräte sind vielfach sicherlich in den Jahren 1990 und 1991 schwerpunktmäßig in Einzelbetrieben eingesetzt worden, können und sollen aber für die Folgezeit in anderen Mitgliedsbetrieben genutzt werden. Die von dem Rechnungshof geforderten Rückforderungen werden Zweifel an der Sicherheit staatlicher Zuwendungen entstehen lassen, wenn diese in Zeiten von Notlagen gewährt und danach gegebenenfalls zurückgefordert werden.

In diesem Zusammenhang sei auf folgendes hingewiesen:

Der Rechnungshof hat schon vorab - im Herbst 1991 - drei Fälle mündlich mitgeteilt, in denen er schwerwiegenden Verdacht auf Subventionsbetrug hätte. Die Verwaltung hat nach eingehender Prüfung diese drei Fälle, in denen Holzrückgeräte für die Orkanschadensaufarbeitung in Schwerpunktbereichen der Orkanschäden gefördert wurden, an die Staatsanwaltschaft abgegeben. In dem Fall, in dem die Staatsanwaltschaft in Wiesbaden inzwischen ermittelt hat, ist das Verfahren gegen alle Beteiligten inzwischen eingestellt worden. Zwar hat die Staatsanwaltschaft einen Verstoß gegen die Subventionsbestimmungen festgestellt, diese aber als geringfügig eingestuft. In den beiden Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft beim. Landgericht in Gießen ermittelt, sind die Verfahren zwischenzeitlich mangels Tatverdacht ebenfalls eingestellt worden.

Allgemein:

Die Forstverwaltung hat nach Abschluß der Prüfungen durch den Rechnungshof reagiert. Alle mit der Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes befaßten Mitarbeiter wurden auf die Verpflichtung zu sorgfältigster Bearbeitung hingewiesen. Im Sommer 1992 fand anläßlich einer Fortbildungsveranstaltung eine Unterweisung statt, an der auch ein Vertreter des Rechnungshofs mitwirkte. Weitere Fortbildungen sind vorgesehen, in denen insbesondere die Bestimmungen der LHO und des Subventionsrechtes behandelt werden. Es werden zusätzliche verwaltungsinterne Kontrollen eingeführt, um die korrekte Abwicklung der Förderverfahren sicherzustellen.

Stellungnahme der Landesregierung

Einnahmen und Ausgaben aus der staatlichen Verwaltungsjagd einschließlich der Wildschutzgebiete (Kap. 09 62)

Mißachtung bestehender Vorschriften und Festhalten an traditionellem jagdlichen Handeln der Forstbehörden begünstigen nach wie vor eine Überpopulation des Schalenwildes mit nicht mehr vertretbaren Schäden am Wald.

115 Der Zustand der heimischen Wälder ist besorgniserregend. Neben den heute stärker im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehenden immissionsbedingten Belastungen sind nach wie vor die durch Schalenwild verursachten Schäden (Verbiß- und Fegeschäden an Sämlingen und Jungpflanzen sowie Schälschäden an älteren Forstpflanzen) von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Der schädigenden Einwirkung der Immissionen vermag die Landesforstverwaltung derzeit letztlich nichts Entscheidendes entgegenzusetzen; allenfalls kann sie hier zur Zeit etwa durch Kompensationskalkung u.ä. versuchen, zum Schutz der Waldböden und des Grundwassers beizutragen. Anders verhält es sich bei den Wildschäden. Diese können nach Auffassung des Rechnungshofs bei einer verantwortungsbewußten Regulierung überhöhter Wildbestände auf ein ökologisch vertretbares Maß minimiert werden.

Die Problematik Wildschäden, Wilddichte und Abschußquoten war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand parlamentarischer Beratungen. Alle Erörterungen litten darunter, daß es an verläßlichen Schadensberechnungen mangelte. Erstmals in der Antwort der Landesregierung vom 3. Februar 1988 auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Babel, Wilke (F.D.P.) und Fraktion betreffend Wildschutzgebiete -LT-Drucksache 12/1570 - wurden, gestützt auf ein Gutachten der Hessischen Forsteinrichtungsanstalt, auf die Wildschutzgebiete bezogene gesicherte und zudem alarmierende Zahlen zu den Wildschäden gemacht; die Minderung des Waldvermögens wurde mit 3060 DM/ha Holzboden beziffert.

Für den Rechnungshof war dies Anlaß, sich in der Folgezeit vermehrt der Problematik des Ausmaßes und der Ursachen der Wildschäden anzunehmen. Zunächst prüfte er die Verpachtung staatlicher Verwaltungsjagdbezirke und berichtete über das Ergebnis in den Bemerkungen 1989 (Tzn. 128 bis 133). In einem weiteren Schritt wandte er sich der von der Forstverwaltung in Eigenregie ausgeübten staatlichen Verwaltungsjagd zu. Das nachstehend dargestellte Ergebnis dieser Prüfung verdeutlicht zum einen die enormen Wildschäden, zum anderen die Feststellung, daß die Forstverwaltung durch ihre zögerliche Haltung beim Abbau traditioneller jagdlicher Handlungsweisen zu dieser Schadensentwicklung beigetragen hat.

Zu Tz. 115

Der Auffassung des Rechnungshofs wird zugestimmt, daß im Gegensatz zu den Immissionsschäden bezüglich der Wildschäden Mittel und Möglichkeiten bestehen, diese auf ein ökologisch (und wirtschaftlich) vertretbares Maß zurückzuführen. Die Forstverwaltung ist sich dieser Verantwortung sowohl in ihren hoheitlichen Funktionen (als Jagdbehörde verschiedener Ebenen) als auch in ihrem fiskalischen Tätigkeitsfeld (in der Jagdausübung) durchaus bewußt.

Sie ist deshalb seit Jahren bemüht, durch richtungsweisende, auf wildbiologischen Forschungsergebnissen und jagdpraktischen Erfahrungen aufbauende Vorschriften und Weisungen die Problematik "Wald und Schalenwild" im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften einer Lösung zuzuführen und die Wildschäden auf ein tragbares Maß zu reduzieren. Als Ziele werden dabei verfolgt:

- 1. Die Anpassung der Schalenwildbestände an die natürliche Kapazität der Lebensräume durch jagdliche Maßnahmen (Abschuß).
- 2. Möglichst natürliche Gestaltung der Wildlebensräume durch Schaffung ausreichender natürlicher Äsung.
- 3. Reduzierung der Störfaktoren durch Besucherlenkungsmaßnahmen und Ausweisung von Wildruhebereichen (in der aktuellen Neufassung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesjagdgesetz auch rechtlich vorgesehen).
- 4. Die Festlegung der Abschußhöhe nach den objektiven Befunden der Verbiß- und Schälschadenserhebungen und der darauf abgestellten Gutachten der Forstämter.
- 5. Änderung der Bejagungsstrategien und des Jagddruckes durch Reduzierung häufiger Einzeljagden zugunsten weniger gemeinschaftlicher Intervalljagden.
- 6. Erleichterung des Abschusses durch Vereinfachung der Richtlinienvorgaben und weitergehender Abkehr von Trophäenmerkmalen als bisher üblich.
- 7. Entbürokratisierung der Abschußfreigaben mit Erleichterungen bei der Nachbewilligung von Abschußerhöhungen.

Diese Ziele wurden durch entsprechende Vorschriften konsequent umgesetzt:

Neue Rehwildrichtlinien von 1988 und neue Rotwildrichtlinien von 1990 beinhalten als gemeinsame moderne wildbiologische Erkenntnis, daß die

Stellungnahme der Landesregierung

Festsetzung von Sollwilddichten und die Wildzählung nicht zu brauchbaren Ergebnissen führen. Statt dessen wurde in beiden Richtlinien die Abschußplanung in Abhängigkeit von der Schadensbelastung der Vegetation anhand von forstlichen Gutachten auf der Grundlage von Verbißund Schälschadenserhebungen durch die jeweiligen Forstämter eingeführt. Die Umsetzung in die Praxis wurde durch Fortbildungsmaßnahmen, Beiträge in Fachzeitschriften und Beratung vor Ort gefördert.

Die hessischen Regelungen gelten bundesweit als besonders fortschrittlich und modern. Gleichartige Probleme mit zumindest regional überhöhten Wildbeständen und hohen Wildschäden bestehen in allen anderen Flächenstaaten der Bundesrepublik.

Die Erörterungen über Wildschäden, Wilddichte und Abschußquoten bedürfen möglichst objektiver Grundlagen. Durch das in den Bemerkungen des Rechungshofs erwähnte Gutachten der Forsteinrichtungsanstalt (1988) sowie durch weitere örtliche Wildschadensermittlungen und die mittlerweile flächendeckenden Verbiß- und Schälschadensgutachten war und ist die Forstverwaltung um die Schaffung derartiger objektiver Beurteilungskriterien besorgt.

Die Ansicht des Rechnungshofs, die Forstverwaltung habe durch ihre zögerliche Haltung beim Abbau traditioneller jagdlicher Handlungsweisen zur Entwicklung enormer Wildschäden beigetragen, ist unter Würdigung des vorher Gesagten nicht gerechtfertigt und wird auch im Nachfolgenden widerlegt.

Zu Tz. 116

Die Quantifizierung von Wildschäden ist methodisch schwierig, weil die Folgen von Verbiß- und Schälschäden auf den Ertrag und Aufwand des Forstbetriebes über Jahrzehnte hin wirken; der Schaden wächst sozusagen mit den Bäumen. Der gutachtlich vom Rechnungshof ermittelte Waldvermögensschaden durch das Schälen des Rotwildes ist deshalb ein mit den Kosten und den Preisen von 1990 hochgerechneter jahrzehntelang akkumulierter Schaden. Seine Aussagefähigkeit ist begrenzt. Das genannte Schadensausmaß ist gravierend, für die Forstverwaltung aber nicht neu und Anlaß zum Gegensteuern, zumal sie im Zuge der Prüfung Literaturhinweise und methodische Hilfen für die Ermittlungen des Rechnungshofs gegeben hatte. Für die Wertung des Ergebnisses ist zu ergänzen, daß mit Bezug zu dem erheblichen Vermögenswert des Waldes der Wildschaden eine Größenordnung von 24 Pfennig pro qm erreicht.

Die andere Berechnungsart der laufend jährlich pro ha entstehenden Schäden beruht auf einer groben Schätzung von Größenordnungen, die

116 Der Rechnungshof hat zunächst versucht, das Ausmaß der Wildschäden annähernd zu quantifizieren. Aufbauend auf dem eingangs erwähnten Gutachten der Hessischen Forsteinrichtungsanstalt hat er sich bei seinen Berechnungen auf die hauptsächlichen Schäden, nämlich die Schäden infolge Schälens der Rinde durch Rotwild bei den Baumarten Fichte und Buche beschränkt. Sein Rechenmodell geht bei diesen Baumarten von einem mittleren Bestandesleben von 100 bzw. 160 Jahren aus und ist von einer weitgehenden Vereinfachung der Bewertungskriterien getragen. Durchschnittswerte der Waldbestandsdaten, ertragskundliche Auswertungen der Schälschäden im Staatswald bei den Holzarten Fichte und Buche (Stand 1988) und die Kostenfaktoren Lohn und Holzpreise (Stand April 1990) wurden unter Verwendung eines Datenverarbeitungsprogramms der Hessischen Forsteinrichtungsanstalt hochgerechnet. Obwohl die Ergebnisse keinen Anspruch auf absolute Aussagekraft erheben, zeigen sie aber dennoch eine zutreffende Größenordnung der durch Rotwild verursachten Schälschäden im hessischen Staatswald. Nach diesen Berechnungen beliefen sich im Jahre 1990 die akkumulierten Waldvermögensverluste

- den Fichtenbeständen von 81 500 ha auf rd.
- 294,85 Mio. DM,
- den Buchenbeständen von 93 200 ha auf rd. mithin auf insgesamt rd.
- 109,85 Mio. DM, 404,70 Mio. DM.

Es bleibt anzumerken, daß in diesen Zahlen die Schäden durch Verbiß bzw. Fegen (vom Bast befreien) des Geweihes an Bäumen und die Schäden an anderen Baumarten noch nicht berücksichtigt sind.

Das Ministerium hat diesem erschreckenden Schadensausmaß im Grundsatz nicht widersprochen. Nach seinen eigenen Erkenntnissen beziffert es den jährlichen Schaden

- in Rehwildrevieren mit 20 DM/ha und
- in Rotwildrevieren mit 60 DM/ha.

Ausgehend davon, daß auf der gesamten Fläche der Forstverwaltung, die mit Bäumen bewachsen ist (Holzbodenfläche), von 319 499 ha Rehwild vorkommt und daß auf einem Teil dieser Fläche (199 175 ha) Rotwildgebiete ausgewiesen sind, ergibt sich folgendes Bild:

vom Rehwild verursachter Schaden

6,38 Mio. DM,

- vom Rotwild in den Rotwildgebieten verursachter Schaden mithin jährlicher Gesamtschaden

11,95 Mio. DM, 18,33 Mio. DM.

Diese Zahlen zeigen, daß die seitens des Rechnungshofs in seinen Bemerkungen 1989 vorgenommene erste Einschätzung der Schäden durch Schalenwild in Höhe von rd. 20 Mio. DM pro Jahr realistisch war. Im Gegensatz zu den immissionsbedingten Waldschäden wären diese Schäden durch Schalenwild am Wald größtenteils vermeidbar gewesen. Die Forstverwaltung des Landes hätte die Wildbestände entscheidend reduzieren können; immerhin verwaltet sie eine fiskalische Jagdfläche von über 332 000 ha; das sind annähernd 40 v.H. der Waldfläche, in der das Schalenwild vorwiegend seinen Einstand hat. Von der forstfiskalischen Jagdfläche werden als Verwaltungsjagd rd. 280 000 ha in eigener Regie bewirtschaftet. Die Restfläche von rd. 52 000 ha ist verpachtet.

Stellungnahme der Landesregierung

revierweise differenziert werden müßten und sich in der Überzeugungsarbeit von Forstbeamten gegenüber Jägern als Vergleichsgröße zu den gezahlten Jagdpachten eignen. Bevor diese Hilfsgrößen mit sechsstelligen Flächenangaben hochgerechnet werden, bedürfte es einer genaueren Berechnung. Auch sind die Schäden von Reh- und Rotwild nicht - wie geschehen - einfach addierbar, sondern sie schließen sich nach Reh- bzw. Rotwildrevieren weitgehend gegenseitig aus. Soweit überhöhte Wildbestände gegeben sind, enthält der vom Rechnungshof ermittelte "jährliche Gesamtschaden" einen Anteil, der schon bei einem den landeskulturellen Verhältnissen angepaßten Wildbestand im Sinne von § 1 Abs. 2 Bundesjagdgesetz in Kauf zu nehmen wäre.

Zur Beurteilung der Frage, ob die Forstverwaltung die Wildbestände zur Vermeidung der Wildschäden entscheidend hätte reduzieren können, wird darauf verwiesen, daß die Forstverwaltung nur auf 13 v.H. der Landesfläche Rechte des Grundeigentümers hat und die Jagd ausübt, bezogen auf die Waldfläche Hessens sind es 32 v.H. Die Ziele der Wildbestandsregulierung in nichtstaatlichen Jagdbezirken durchzusetzen, die mehr als 80 v.H. der Landesfläche und mehr als 60 v.H. der Waldfläche umfassen und mit den staatlichen Jagdbezirken häufig verzahnt sind, ist vor allem aus folgenden Gründen schwierig:

- 1. Private Jagdpächter zahlen oft hohe Preise, die "Liebhaberpreise" sind. Sie erwarten deshalb eher höhere Wildbestände, als sie nach der Wald-Wild-Problematik tragbar sind.
- 2. Die von den Forstämtern in den Gutachten zur Abschußplanung für erforderlich gehaltenen Sollzahlen werden oft in der Hegegemeinschaft nicht akzeptiert oder im Vollzug der Abschußpläne durch die Jagdpächter nicht erfüllt.
 - Die Anordnung von Maßnahmen nach § 27 BJagdG ist zwar verwaltungsaufwendig und unpopulär, dennoch muß vermehrt davon Gebrauch gemacht werden.
- 3. Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Abschuß läßt sich in den Verwaltungsjagden nicht ausgleichen, weil der festgesetzte Abschuß dort bereits erfüllt wurde (wie im Regelfall) oder weil das Wild durch Fütterungsmaßnahmen in Privatrevieren seinen Einstand dorthin verlegt hat.

Bei Würdigung dieser Gegebenheiten und Abläufe kann die Bemerkung des Rechnungshofs, die Forstverwaltung hätte die Wildbestände entscheidend reduzieren können, nicht aufrechterhalten werden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß Wildschäden über die Reduzierung der Wildbestände allein nicht vermeidbar sind, vielmehr gehören im Hinblick auf den gestörten Lebensrhythmus der Wildtierarten z.B. durch den Erho-

Stellungnahme der Landesregierung

lungsverkehr im Wald auch flankierende Maßnahmen dazu, wie Schaffung von Äsungsflächen, Beruhigung der Wildeinstände und angepaßte Jagdmethoden (ohne ständigen Jagddruck).

Der Mißbrauch der Wildfütterung, die nur in der Notzeit erlaubt ist, zu einer "Lockfütterung", um das Wild im eigenen Revier zu halten, ist das zentrale Problem bei der Regulierung von Schalenwildbeständen und deren Anpassung an die natürlichen Lebensraumkapazitäten. Unsachgemäße Fütterung hat durch Konzentration der Wildbestände oft erhebliche Wildschäden zur Folge. Deshalb ist vorgesehen, in der Neufassung des Jagdgesetzes eine sehr restriktive Wildfütterung und vor allem eine bisher fehlende Bußgeldvorschrift bei Verstößen einzuführen.

117 Die staatliche Verwaltungsjagd belastet den Landeshaushalt nicht unerheblich. Nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs, die schwergewichtig auf das Hj. 1989 ausgerichtet war, stellt sich die Situation in etwa wie folgt dar:

Ausgaben

Aufwand aus dem Jagdbetrieb (Lohnund Sachkosten) rd.

5,4 Mio. DM

Schutzmaßnahmen gegen Wildschäden, um Schalenwild vom Verbiß oder Schälen der Bäume abzuhalten,

10,5 Mio. DM 15,9 Mio. DM

Einnahmen aus der Jagd rd. Zuschuß zu Lasten des Landeshaushalts

rd. 11,1 Mio. DM

4,8 Mio. DM

zuzüglich der genannten Wildschäden auf der forstfiskalischen Jagdfläche infolge Verbiß oder Schälen von Bäumen in Höhe von jährlich rd. stellt sich der Gesamtverlust auf jährlich rd.

18,3 Mio. DM 29,4 Mio. DM.

Die mit dem Jagdbetrieb im Zusammenhang stehenden Personal- und Verwaltungskosten der Forstverwaltung sind hier ebenso unberücksichtigt geblieben wie die anläßlich der Prüfung festgestellten Kosten, die zwar aus jagdlichen Gründen entstanden sind, aber infolge gravierender Verstöße gegen Buchungsvorschriften anderweitig nachgewiesen wurden (s. Tz.

Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse des Hj. 1990 sollten bei diesen Betrachtungen nicht berücksichtigt werden. Als Folge des durch die Sturmschäden gestörten Betriebsablaufs ergäbe sich hier ein unzutreffendes Bild. Die Ergebnisse des Hj. 1991 liegen dem Rechnungshof noch nicht vor.

Zu Tz. 117

Die vom Rechnungshof angestellte Berechnung über die Belastung des Landeshaushalts durch die Staatliche Verwaltungsjagd ist in folgender Weise differenzierter zu sehen:

Im Durchschnitt der 10 Jahre 1980 bis 1989 läßt sich aus den "Wirtschaftsergebnissen der Forstverwaltung" ein Aufwand für Jagd (und Fischerei) von rd. 15 DM pro ha Holzboden und ein entsprechender Ertrag von ebenfalls rd. 15 DM pro ha Holzboden nachweisen. Beides gleicht sich also aus.

Der Aufwand für Schutz gegen Schäden durch Wild beläuft sich im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1989 auf 27 DM pro ha Holzboden, im 1. Jahrfünft auf 21, im 2. Jahrfünft auf 32 DM pro ha Holzboden. Der sprunghafte Anstieg seit 1985 ist darauf zurückzuführen, daß im Gefolge des Novembersturmes 1984 sehr viel größere Kulturflächen entstanden sind und diese - der waldbaulichen Zielsetzung entsprechend - überwiegend mit Laubbäumen begründet wurden. Daraus ergab sich eine höhere Wildverbißgefährdung mit den entsprechend höheren Kosten für den Gatterbau. Den überhöhten Wildbeständen kann nur ein Anteil dieses Aufwandes (etwa 1/4) zugerechnet werden. Ebenso ist – wie unter Tz. 116 dargelegt - von den genannten jährlichen Wildschäden ein Anteil abzusetzen. Der Landeshaushalt wird nach der vorstehenden Berechnung, nachdem die Einnahmen und Ausgaben bei der Verwaltungsjagd ausgeglichen sind, mit den Kosten für Waldschutzmaßnahmen - soweit diese auf überhöhte Wildbestände zurückzuführen sind - zusätzlich belastet. Bezogen auf die 320 000 ha Holzbodenfläche des Staatswaldes bedeutet das jährliche Mehrausgaben von rd. 2 Mio. DM.

Stellungnahme der Landesregierung

- 118 In Anbetracht der für das Land verbleibenden finanziellen Belastung könnte die Jagdausübung durch Forstbedienstete bei subjektiver Betrachtung allzuleicht unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung gewachsener Jagdprivilegien für Forstbeamte und des Mißbrauchs als Repräsentationsinstrument gesehen werden. In Teilbereichen der Trophäenjagd drängen sich nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs solche Beurteilungskriterien auch förmlich auf. Gleichwohl ist der Rechnungshof der Auffassung, daß bei einer zielgerichteten Anwendung jagdgesetzlicher Vorgaben die Kombination von Jagdausübung und waldbaulicher Arbeit in einer Hand vorteilhaft ist. Die Verwaltung hat dadurch beispielsweise die notwendige Flexibilität, um einerseits in Bereichen der Verjüngung des Waldes den Jagddruck kurzfristig zu erhöhen und um andererseits dafür in nicht durch Verbiß oder Schälen gefährdeten Bereichen die Jagd gegebenenfalls einzustellen, um damit das Wild von dem derzeit noch vorherrschenden ständigen Jagddruck zu befreien. Auch speziell hessische Probleme behandelnde wildbiologische Gutachten zeigen eindeutig, daß das Beziehungsgefüge zwischen Wald und Wild durch jagdliche Maßnahmen entscheidend beeinflußt und damit der Schaden am Wald auf Dauer minimiert werden kann. Die Landesforstverwaltung hat es bisher versäumt, diese Erkenntnisse mit Nachdruck in der Praxis umzusetzen. Nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs hat jedenfalls das Ministerium als oberste Jagdbehörde den Abschuß des Wildes in den letzten 20 Jahren nicht so geregelt, daß die berechtigten Ansprüche auf Schutz gegen Wildschäden (§ 21 Bundesjagdgesetz) voll gewahrt werden konnten, obwohl der Vorrang der Belange einer ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung vor der zahlenmäßigen Hege der den Waldaufbau schädigenden Wildarten durch die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eindeutig festgestellt worden ist (vgl. z.B. Urteile vom 22. Mai 1984 RdL 1984, 293 ff. und 5. Mai 1988 RdL 1988, 329 ff.). Ursächlich für die Überpopulation der Schalenwildbestände in Hessen ist nicht zuletzt das Verharren in traditionellen jagdlichen Denkweisen. Von vielen Bediensteten der Forstverwaltung wird auch heute noch dem Bestreben nach Erbeutung möglichst vieler starker Trophäen der Vorrang vor gesamtökologischen Erfordernissen eingeräumt. Dieses Verhalten findet beispielsweise auch in Weisungen vorgesetzter Behörden an Forstämter seinen Niederschlag, wenn der eigene Jagdbetrieb in den Revieren vor der Rotwildbrunft oder vor Repräsentationsjagden einzustellen ist, um den späteren Jagderfolg prominenter Einzeljagdgäste nicht zu gefährden. Zu der Notwendigkeit derartiger Weisungen hat sich das Fachministerium in seiner Stellungnahme nicht geäußert. Jagdliche Notwendigkeit ist auch dann nicht erkennbar, wenn in einzelnen Forstamtsbereichen eine ganzjährige Wildfütterung festzustellen ist.
- 119 Nach den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen besteht für den Rechnungshof kein Zweifel an einem eindeutig zu hohen Wildbestand. Dafür sprechen unter anderem auch folgende Gegebenheiten:
 - In den letzten 50 Jahren sind die Streckenergebnisse nachhaltig gesteigert worden. Dennoch hat sich der Umfang der Wildschäden vergrößert.
 - Die Gebiete mit Rotwild haben sich permanent vergrößert, so daß diese bald durch ganz Hessen eine grenzenlose Verbindung in Nord-Süd-Richtung haben werden.
 - In Gutachten der Hessischen Forsteinrichtungsanstalt zur gesetzlich vorgeschriebenen periodischen Planung (Forsteinrichtung) bei verschiedenen Forstämtern finden sich beispielsweise folgende bezeichnende Feststellungen:
 - ... "Erhalt der Buche und verstärkte Nachzucht der Eiche werden durch den hohen Wildbestand bestimmt und gefährden dieses Ziel" (Gutachten 1980).

Zu Tz. 118

Soweit hier die Verantwortung der Forstverwaltung als oberste Jagdbehörde angesprochen ist und ihr Versäumnisse bei der Regelung des Wildabschusses nach dem Grundsatz "Wald vor Wild" angelastet werden, kann auf die Ausführungen zu Tz. 115 verwiesen werden. Die Umsetzung der modernen wildbiologischen Erkenntnisse in jagdpolitische Ziele und rechtliche Vorgaben ist seit Jahren seitens der obersten Jagdbehörde in Gang gesetzt worden. Erfolge in der Anpassung der Schalenwildbestände an die Kapazität des Lebensraumes können allerdings nicht kurzfristig erwartet werden. Deshalb ist z.B. in den neuen Rotwildrichtlinien, die am 1. April 1991 in Kraft getreten sind, dafür eine mittlere Frist von 6 Jahren vorgesehen worden. Über die strukturellen Gegebenheiten hinaus (vgl. Tz. 116) besteht die größte Schwierigkeit darin, die jagdpolitische Zielsetzung auch in Überzeugungsarbeit vor Ort durchzusetzen. Innerhalb der Forstverwaltung ist das mittlerweile gelungen, während die private Jägerschaft aufgrund einer anderen Interessenlage noch nicht überall ausreichend dazu motiviert

Die Forstverwaltung ist erfolgreich bemüht, durch Beiträge in Fachzeitschriften, Vorträge, Lehrwanderungen und ähnliche Maßnahmen modernen wildbiologischen Erkenntnissen zum Durchbruch zu verhelfen. Das vom Rechnungshof zu Recht kritisierte Verhalten einzelner Forstbeamter (Trophäenkult, nichtgerechtfertigte Weisungen an nachgeordnete Dienststellen, Verstoß gegen Fütterungsbestimmungen) ist auf Einzelfälle begrenzt, die durch dienstliche Weisungen abgestellt und in keiner Weise repäsentativ für die Forstverwaltung sind.

Zu Tz. 119

Die nachhaltige Steigerung der Streckenergebnisse ist zunächst ein Hinweis darauf, daß der Abbau der Wildbestände ernsthaft in Angriff genommen worden ist, insbesondere in den Revieren der staatlichen Verwaltungsjagd. Die jährlich in den "Wirtschaftsergebnissen" veröffentlichten Maßnahmen und die Streckenergebnisse in der staatlichen Verwaltungsjagd belegen das. Für die Feststellung, daß sich der Umfang der Wildschäden insgesamt vergrößert habe, findet sich kein Beleg. Es ist vielmehr zu differenzieren zwischen alten und neuen Wildschäden, insbesondere beim Rotwild. Die Rotwildgebiete sind nicht erweitert worden, im Gegenteil, nicht zuletzt aufgrund der Diskussionen mit dem Rechnungshof sind sie 1992/93 mit dem Ziel der Verkleinerung neu

Stellungnahme der Landesregierung

... "Gravierend ist der hohe Schälgrad bei Buche und Fichte" (Gutachten 1984).

... "Das Schadensausmaß ist katastrophal, eine geordnete Forstwirtschaft ist nicht mehr möglich" (Gutachten 1987).

... "Das Aufkommen von Buchen-Naturverjüngung wird örtlich verhindert, durch einseitige Futtervorlagen werden seitens der Jagdausübungsberechtigten die Schäden geradezu provoziert" (Gutachten 1987).

.. "Die vorhandene Rotwilddichte diktiert eine Art Zwangs- bzw. Sparwaldbau" (Gutachten 1990).

Für eine zu hohe Wilddichte sprechen auch die Ergebnisse eines DV-gestützten Rückrechnungsverfahrens der Hessischen Forstlichen Versuchsanstalt, durch das seit 1982 anhand der Abschußmeldungen der Jagdreviere genauere Aussagen über die tatsächlichen Rotwildbestände getroffen werden. Die Ergebnisse dieses Verfahrens leiden zwar noch unter den teils zumindest anfänglich - unrichtigen Abschußmeldungen auch staatlicher Forstämter, zeigen aber dennoch, daß mit einem hohen Wahrscheinlichkeitsgrad landesweit ein mindestens doppelt so hoher Rotwildbestand vorhanden ist als bislang angenommen wurde. Indessen belegen sie in einigen begrenzten Gebieten mit ernsthaftem Bestreben der Jagdausübungsberechtigten zur Reduktion der Rotwildbestände auch das deutliche Absinken der Wildbestandskurve an die bisher theoretisch angenommene Sollwilddichte. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß dieses Verfahren nach einer Laufzeit von 12 Jahren (dieser Zeitraum entspricht dem angenommenen durchschnittlichen Lebensalter und der daraus abgeleiteten Fortpflanzungsmöglichkeit des Rotwildes) stärker als bisher in die Entscheidungen zur Abschlußplanung einfließen muß. In diesen Entscheidungsprozeß sind bisher vom Ministerium mit Erlaß vom 7. August 1992, einer Forderung des Rechnungshofs entsprechend, lediglich die gutachtlichen Auswertungen forst- und jagdstatistischer Daten sowie der Schälschadenserhebungen der Forstämter durch die Hessische Forsteinrichtungsanstalt eingebunden.

Insgesamt gesehen ist das Ministerium heute bemüht, der negativen Entwicklung entgegenzutreten. Die zum 1. April 1991 in Kraft getretenen neuen Rotwildrichtlinien sehen vor, durch Reduktionsmaßnahmen den Rotwildbestand innerhalb von sechs Jahren auf einen ökologisch vertretbaren Stand zu bringen. Aufgrund der vom Rechnungshof bei seiner Prüfung wiederholt festgestellten Schwierigkeiten, ministerielle Anordnungen bei allen Forstämtern wirksam und zeitgerecht durchzusetzen, dürfte es geboten sein, das Ergebnis der eingeleiteten Schalenwildreduktion fortlaufend zu überwachen.

- 120 Die bisher vorherrschende Halbherzigkeit bei der Durchsetzung und Durchführung moderner Methoden der Wildbewirtschaftung zeigt sich beispielsweise auch bei der Hege und Bejagung des Rehwildes. Das Ministerium hatte am 22. Februar 1988 die Forstämter angewiesen, als Grundlage für künftige Abschußplanungen Gutachten über die auf bestimmten noch festzulegenden Verjüngungs- oder Kulturflächen festgestellten Verbißbelastungen (Weiserflächen) zu erstellen. Der Rechnungshof mußte feststellen, daß der Aussagekraft zahlreicher Gutachten keine all zu große Bedeutung beizumessen war. Je nach der jagdlichen Einstellung der für die Erstellung der Gutachten verantwortlichen örtlichen Beamten traten folgende Mängel
 - Mangels dauerhafter Markierungen waren manche zur Feststellung der Verbißbelastungen festgelegten Flächen nicht mehr auffindbar. Ein Vergleich des Verbißzustandes nach drei Jahren - wie vorgeschrieben - war somit nicht mehr möglich.
 - Zur Begutachtung dienende Verbißflächen wurden unmittelbar an Hauptwegen angelegt. Die dadurch von Waldbe-

abgegrenzt worden. Die Zitate aus Betriebswerken sind keine Gutachten der Forsteinrichtungsanstalt, sondern die Feststellung aller am Forsteinrichtungsverfahren beteiligten Dienststellen der Landesforstverwaltung und insofern Erkenntnisse der Forstverwaltung insgesamt. Diese bedürften an sich nicht der Kommentierung des Rechnungshofs, weil erkennbar ist, daß durch die Benennung des Problemes auch in den jeweiligen Betrieben Lösungen in Angriff genommen werden, die allerdings bei der auszugsweisen Zitierung nicht erkennbar werden. Moderne Forsteinrichtungswerke enthalten klare Zielsetzungen zum Abbau gegebenenfalls überhöhter Wildbestände, die in den jährlichen Jagdbetriebsplänen umgesetzt werden. Das DV-gestützte Rückrechnungsverfahren der Hessischen Forstlichen Versuchsanstalt wurde vor Jahren von der Forstverwaltung mit dem Ziel in Gang gesetzt, großräumige zusätzliche Weiser über die Rotwildbestandsentwicklung in Rotwildgebieten zu erhalten.

Die jährlich gelieferten Ergebnisse aufgrund der Jahresstrecken stehen den Forstämtern für ihre gutachtliche Äußerung nach dem Erlaß vom 7. August 1992 zur Verfügung, auf sie ist ausdrücklich in den dortigen Anlagen 3 und 4 Bezug genommen.

Die Erfolge der Wildbestandsregulierung werden selbstverständlich permanent überwacht. Die Kontrolle erfolgt durch gezielte Einflußnahme auf Abschußhöhe und Wildbestandsentwicklung durch die Forstinspektionsbeamten bzw. Dezernenten für Jagd.

Zu Tz. 120

Der Rechnungshof schließt aus den anfänglichen Mängeln bei der Durchführung der 1988 an die Forstämter ergangenen Weisung, Traktflächen für die Verbißbelastung anzulegen, auf gravierende Mängel bei Durchsetzung und Durchführung moderner Methoden der Wildbewirtschaftung. Seine zur Begründung aufgeführten Einzelfälle reichen für eine derartige globale Einstufung zweifellos nicht aus, zumal mittlerweile diese anfänglichen Schwierigkeiten im Wege der Dienstaufsicht durch entsprechende Weisungen in Erlassen und Verfügungen überwunden sind. Die vorgeschlagene monetäre Bewertung der durch Rehwild verursachten Schäden bei der mittelfristigen Planung ist mit zusätzlichem Personal- und Kostenaufwand verbunden, wenngleich sie wünschenswert wäre. Allerdings ist der damit nur alle

- suchern unter anderem ausgehenden Störungen des Wildes haben die Verbißintensität günstig beeinflußt.
- Mehr auf dem Waldbausektor engagierte Beamte legten aus gegensätzlichen Gründen die Flächen zur Verbißbeobachtung entlang von Wildwechseln an.
- Es wurden Weiserflächen vorgefunden, auf denen Pflanzen mit Verbißschutzmitteln behandelt waren. Folglich war in diesen Fällen ein Leittriebverbiß nicht nachweisbar.
- Bei der Einschätzung des Leittriebverbisses legten die Forstämter verschiedene Maßstäbe an.
- Teils wurde auch Verbiß dem Rehwild zugerechnet, der durch andere Wildarten begründet war.
- Ende 1989 waren noch nicht einmal bei allen Forstämtern Flächen zur Feststellung der Verbißbelastung ausgewiesen, obwohl die Ämter angewiesen waren, dies bis zum 30. Juni 1988 zu tun.

Das Ministerium hat diese Mängel mit Anlaufschwierigkeiten begründet, die bei der Einführung eines neuen Verfahrens auftreten könnten. Der Rechnungshof ist hingegen der Auffassung, daß diese Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Aussagekraft der Gutachten selbst im Wege der Dienstaufsicht nicht hinreichend zu beseitigen sind. Wirkungsvoller wäre es, wenn die Hessische Forsteinrichtungsanstalt zusätzlich – zumindest im Rahmen der nach dem Hessischen Forstgesetz vorgesehenen periodischen Planung – auch die durch Rehwild verursachten Schäden monetär bewerten würde. Eine derartige Kontrolle der Gutachten halten wir für angebracht. Beispielsweise haben Zähltreiben in Nordhessen (ähnliche Ergebnisse liegen auch aus Südhessen vor) einen Mittelwert von 26,5 Stück Rehwild je 100 ha ergeben. Solche Wilddichten sind in Anbetracht der Schäden weder ökologisch noch ökonomisch vertretbar.

- 121 Gravierende Mängel und Verstöße gegen die Landeshaushaltsordnung stellte der Rechnungshof bei der Verbuchung von
 Einnahmen und Ausgaben fest. Diese Mängel beeinflussen das
 Wirtschaftsergebnis zum Teil erheblich. Die mit ökologischen
 Zielen ohnehin unvereinbare Vorgabe des Ministeriums an die
 Forstämter, "die jährlichen Jagdausgaben nicht über die Jagdeinnahmen hinaus anwachsen zu lassen", waren für eine Reihe
 von Forstamtsleitern der Auslöser, beispielsweise folgende
 Praktiken zuzulassen:
 - Naturale und geldliche Futterspenden privater Jagdgäste wurden haushaltsmäßig nicht erfaßt. Das gilt auch für die eigenmächtige Erhebung sogenannten "Jagdstrafen" bei Fehlabschüssen (z.B. Schwarzwild bei Gewichtsüberschreitung je 5 kg = 1 Doppelzentner Mais). Damit geht letztlich auch eine fehlende Kontrolle und u.U. eine Umgehung der Einschränkung der Wildfütterung einher.
 - Abwicklung von mit staatlichen Gesellschaftsjagden im Zusammenhang stehenden Einnahmen und Ausgaben über Privatkonten.
 - Ausgaben für das Anlegen von Wildäckern und für Jagdeinrichtungen wurden als Kosten für Grenzsicherung, Feuerschutzstreifen und Waldrandgestaltung verbucht. Ähnliches gilt für die Verbuchung der dafür eingesetzten staatlichen Arbeitskräfte.
 - Die für Jagdeinrichtungen, Futterstellen u.ä. dem Landesvermögen entnommenen Materialien (z.B. verbrauchtes Holz) wurden nicht dementsprechend nachgewiesen.

Diese Mängel, zu denen noch das Nichtbeachten des Buchungsplanes, die unzureichenden Eintragungen in den Streckenmeldungen und die fehlende Inventarisierung von Jagdeinrichtungen hinzutreten, erschweren nicht nur die Kontrolle durch den Rechnungshof; sie führen auch zu fehlerhaften Grundlagen für zielgerichtete Dispositionen und wirtschaftliche Entscheidungen

Stellungnahme der Landesregierung

zehn Jahre erreichte Informationsgewinn nicht unmittelbar in die alle drei Jahre aufzustellenden Rehwildabschußpläne umzusetzen. Deshalb ist es auch ausreichend, wenn die durch Rehwild verursachten Schäden im Zuge der mittelfristigen Planung wie bisher natural erfaßt werden und je Betrieb entsprechende Lösungen in der Zielsetzung und in konkreten Maßnahmen erarbeitet werden.

Zu Tz. 121

Die hier wiedergegebenen Buchungspraktiken sind festgestellte Einzelfälle, die selbstverständlich nicht tolerierbar sind und mittlerweile im Wege der Dienstaufsicht durch entsprechende Weisungen und Kontrolle abgestellt wurden. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, die jagdliche Buchführung DV-gestützt zu organisieren, wird gefolgt, nachdem bereits einige Insellösungen praktiziert werden. Sie soll mit der Einführung der nächsten Computergeneration auf den Forstämtern allgemein eingeführt werden.

der Verwaltung und machen eine notwendige Erfolgskontrolle unmöglich. Daraus leitet der Rechnungshof seine Forderung ab, eine ordnungsgemäße DV-gestützte jagdliche Buchführung mit Erfassung aller Angaben über Flächen, Jagdstrecken, Jagdgästebeteiligung, Wildverwertung usw. einzurichten. Eine solche umfassende Buchführung hält das Ministerium im Verhältnis zum Informationsgewinn für zu aufwendig. Dieser pauschale Einschätzung vermag der Rechnungshof nicht zu folgen. Zum einen fordern zukunftsweisende jagdliche Entscheidungen ein umfassendes Buchungs- und Informationssystem, zum anderen müßte die Landesforstverwaltung zusammen mit der HZD in der Lage sein, eine kostengünstige Lösung unter Berücksichtung auf dem Markt befindlicher Software-Systeme zu erarbeiten.

122 Der notwendigen durchgreifenden Reduktion der Wildbestände sind Repräsentationsbestrebungen verschiedenster Art (wie etwa die in den letzten Jahren neu geschaffene "Regierungshochwildjagd Romrod" in einem Gebiet, das von 1848 bis 1945 rotwildfrei war und erst seit 1970 durch forstliche Hege Rotwildgebiet wurde) genauso abträglich wie Abschußvorbehalte der oberen und obersten Jagdbehörden zugunsten eigener Mitarbeiter. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs, die sich an durchschnittlichen Marktwerten und der Jagdbetriebskostentabelle der Landesforstverwaltung orientieren, liegt der Geldwert der landesweit getätigten kostenfreien Abschüsse bei jährlich mindestens 1,4 Mio. DM. In der forstlichen Buchführung oder in den Erläuterungen des Haushaltsplans erscheinen diese Zahlen nicht.

In den kostenfreien Abschüssen sind einmal die Abschüsse der Forstbeamten im Außendienst (z.B. Revierleiter) enthalten, zu deren Dienstpflichten die praktische Jagdausübung zählt. Dagegen ist nichts einzuwenden. Zu dem Personenkreis begünstigter Jäger zählen aber nach der Jagdnutzungsanweisung des Ministeriums unter anderem auch

- Forstbeamte im Innendienst der unteren und oberen Forstbehörden und des Ministeriums oder bei anderen Landesbehörden oder Dienststellen. Soweit diese Bediensteten der Landesforstverwaltung zuzurechnen sind, können sie für die Jagdausübung bis zu sieben Tagen von ihren sonstigen Dienstverpflichtungen freigestellt werden. Diese Freistellung forstlich ausgebildeter Personen wird mit Weiterbildung begründet; tatsächlich kommt die Freistellung einem Jagdurlaub gleich,
- (sonstige) Bedienstete des Fachministeriums, der oberen Jagdbehörden und der Hessischen Staatsforstverwaltung,
- zu Gesellschaftsjagden geladene Jagdgäste sowie
- Eltern, Ehegatten, Geschwister und Kinder von Forstbeamten, denen diese ihren Abschuß abgetreten haben.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Gebührenbefreiung dieses Personenkreises nicht hingenommen werden kann. Derzeit genießen die vorgenannten Jagdausübenden einen geldwerten Vorteil, der den Vorschriften des § 8 Einkommensteuergesetz unterliegt. Dem Vorzug, die Jagd nicht im Zusammenhang mit direkten Dienstpflichten auszuüben, ist auch bei den genannten forstlich vorgebildeten Bediensteten der Forstverwaltung ein Marktwert beizumessen. Für die Auffassung des Ministeriums, dies sei unrealistisch und der Entzug des Genusses eines kostenfreien Abschusses könnte bei den betroffenen Bediensteten zu einem "nicht zu unterschätzenden Motivationsverlust" führen, hat der Rechnungshof kein Verständnis. Er hat dem Ministerium vorgeschlagen, bei der anstehenden Neufassung der Jagdnutzungsanweisung die kostenfreien Abschußvergaben abzubauen und entsprechende Kostenregelungen zu treffen, die einem effektiven Verwaltungsjagdbetrieb dienlich sind.

Zu Tz. 122

Die Bewertung eines fiktiven geldwerten Vorteiles durch Gewährung kostenfreier Abschüsse für eigene Mitarbeiter der Forstverwaltung unterstellt, daß der Markt für die Vergabe von Abschüssen an Dritte alternativ diese Einnahmen in Höhe von 1,4 Mio. DM erzielen könnte. Das ist aber nicht der Fall, denn alle Anträge privater Jagdgäste auf Beteiligung am Abschuß in der staatlichen Verwaltungsjagd können in der Regel noch im Antragsjahr befriedigt werden, soweit es sich nicht um die knappen Trophäenträger handelt.

Der Kreis der in der z.Z. geltenden Jagdnutzungsanweisung genannten Personen, die von Jagdbetriebskostenzahlungen befreit sind, wird im Zuge der Neufassung dieser Vorschrift kritisch geprüft. Auch die Frage der Dienstbefreiung für im Innendienst eingesetzte Beamte bis zu 7 Tagen wird neu geregelt. Allerdings ist der Auffassung des Rechnungshofs entgegenzutreten, die Beteiligung an der Verwaltungsjagd von forstlichen Bediensteten, die in Mittelinstanzen, obersten Instanzen und Stabsstellen arbeiten, sei eine Bevorzugung gegenüber den Bediensteten anderer Landesverwaltungen. Vielmehr sind alle Forstbediensteten grundsätzlich mit der Jagdausübung in der Verwaltungsjagd beauftragt. Die Jagd ist Bestandteil des Berufsbildes der Forstbeamten. Forstbeamte haben während ihrer Ausbildung und der anschließenden Verwendung auch außerhalb des Revierleiter- oder Forstamtsleiterdienstes an der Verwaltungsjagd teilzunehmen. Dafür sind erhebliche Investitionen zur Jägerprüfung, Ausrüstung, Versicherungen und anderes mehr erforderlich. Diese berufsbedingten Vorleistungen der Bediensteten wären, folgte man der Auffassung des Rechnungshofs, hinfällig. Die Jagdausübung in der Verwaltungsjagd wäre als Hobby außerhalb des Dienstauftrages zu sehen und unterläge demzufolge als geldwerter Vorteil der Mitversteuerung. Dies ist weder rechtlich begründbar noch realistisch. Die Beteiligung an der Verwaltungsjagd, auch der sogenannten Innendienstbeamten, stellt vielmehr eine Leistung in dienstlichem Interesse dar. Sie ist geeignet, die mit der Verwaltungsjagd vor Ort beauftragten Forstbeamten bei der gesetzlichen Erfüllung des festgesetzten Abschusses zu unter-

Stellungnahme der Landesregierung

123 Kostenfreie Abschüsse der in Rede stehenden Art sollten die Ausnahme sein. Im Vordergrund muß künftig der Verkauf von Abschüssen stehen. Dies dient letztlich auch der Entlastung der mit der praktischen Jagdausübung in erster Linie betrauten Revierleiter. Die Grenzen des Vertretbaren sind nach Ansicht des Rechnungshofs erreicht, wenn Revierleiter in Staatswaldrevieren 800 bis 1000 ha Jagdfläche zu betreuen haben. In Revieren mit eigenem Jagdbetrieb führt allein diese Belastung heute oft zu einer einseitigen Gewichtung der jagdlichen Belange (Jagd vor Wald).

Der Rechnungshof hält auch die Erhöhung der Ausweisung von Pirschbezirken für zweckdienlich. Pirschbezirke bieten für die Forstämter absolute Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten. Dabei könnten positive Erfahrungen aus Modellversuchen in Unterfranken und im Saarland genutzt werden. Hier ist die Zuweisung eines Pirschbezirks von der Vorwegzahlung einer "erhöhten" Gebühr abhängig, die dann bei jagdlichen Erfolgen um den jeweiligen Jagdbetriebskostenbeitrag gemindert wird. Ob eine Erhöhung des Anteils verpachteter staatlicher Eigenjagdbezirke zweckdienlich ist, sollte erst beurteilt werden, wenn Erfahrungen aus den am 9. Dezember 1990 neu eingeführten Pachtbedingungen vorliegen.

Einnahmen und Ausgaben aus Anlaß der Bewirtschaftung von Dienst- und Mietwohnungen durch die Landesforstverwaltung

(Kap. 09 63)

Das Festhalten an der generellen Residenzpflicht für hessische Forstamtsleiter ist angesichts der gegebenen Umstände weder rechtlich haltbar noch dienstlich notwendig.

Der Rechnungshof hält es für geboten, grundsätzlich die Mietwohngebäude der Landesforstverwaltung zu veräußern. Lediglich solche Immobilien, für die insbesondere zur Unterbringung sozial schwächer gestellter Landesbediensteter ein Bedürfnis besteht (etwa für die Mietwohngebäude in Wiesbaden) sollten dem allgemeinen Grundvermögen des Landes nach § 67 LHO zugeführt und entsprechend genutzt werden.

124 Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Bewirtschaftung von Dienst- und Mietwohnungen der Landesforstverwaltung ab 1988 geprüft. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatten die 111 hessischen Forstämter 783 landeseigene und 92 nichtlandeseigene Gebäude und Wohnungen zu verwalten. Es handelte sich dabei um 111 Forstamtsdienst-/Bürogebäude, 570 Revierleiter- bzw. sonstige Dienstgebäude und 194 Mietwohngebäude. Bei den nichtlandeseigenen Gebäuden handelt es sich um von Gemeinden, Forstbetriebsverbänden und der Domanialverwaltung überlassene Gebäude für forstbetriebliche Zwecke auf der Rechtsgrundlage des § 44 Hessisches Forstgesetz bzw. § 10 des Staatsvertrags vom 15. März 1928.

Von diesem Gebäude- und Wohnungsbestand entfällt ein beträchtlicher Teil auf Dienstwohnungen. Für die seinerzeit insgesamt 881 planmäßigen Forstamts- und Revierleiter waren 635 Dienstwohnungen vorhanden. Für 111 planmäßige Forstamtsleiter standen 95 (85,6 v.H.), für 770 planmäßige Revierleiter 540 (70,1 v.H.) Dienstwohnungen zur Verfügung. Zu dieser Zeit waren weitere 107 Wohnungen vorhanden, die

stützen. Der festgesetzte Abschuß, insbesondere beim weiblichen Wild, wird überwiegend durch Bedienstete der Forstverwaltung erfüllt. Die Nachfrage Dritter beschränkt sich in erster Linie auf Trophäenträger begehrter Klassen.

Zu Tz. 123

Der Auffassung des Rechnungshofs ist zuzustimmen, daß der Verkauf von Abschüssen im Vordergrund stehen solle. Hier wird mittlerweile der Markt voll ausgeschöpft. Die genannte Belastung von Revierleitern durch die Jagd beschränkt sich auf extreme Einzelfälle, denen abgeholfen werden kann. Die Pflicht zur Führung von Jagdgästen ist z.B. schon seit 1985 auf Ausnahmen begrenzt. Der Grundsatz "Jagd vor Wald" ist in der Forstverwaltung unbekannt, vielmehr wird hier nach der Maxime "Wald vor Wild" gearbeitet.

Auch der vorgeschlagenen Erhöhung der Anzahl von Pirschbezirken wird zugestimmt. Allerdings scheint bereits jetzt eine Sättigung der Nachfrage eingetreten zu sein.

Zu Tz. 124 bis 127

Die Landesregierung beabsichtigt, auch künftig am Prinzip der Dienstwohnungen für Forstamtsleiter festzuhalten.

Auch bisher nutzen bereits rd. 95 v.H. der Forstamtsleiter die bereitgehaltenen Dienstwohnungen. Für die Bereithaltung sprechen vor allem folgende Argumente:

- Enge Verzahnung von Aufgaben eines Wirtschaftsbetriebs, einer Dienstleistungs- und Hoheitsverwaltung
- Dienstliche Erreichbarkeit außerhalb der üblichen regelmäßigen Dienstzeit
- Die räumliche Verbindung von Dienstwohnung, Büro und Materiallager läßt eine Fremd-

früher als Dienstwohnungen genutzt, infolge der Befreiung von der Verpflichtung zum Benutzen einer Dienstwohnung aber vorübergehend entwidmet und vermietet worden sind. Für 16 Forstamtsleiter und 230 Revierleiter standen aus unterschiedlichen Gründen keine Dienstwohnungen zur Verfügung (z.B. weil früher als Dienstwohnung bereitstehende Gebäude mangels bestimmungsgemäßer Nutzung verkauft oder anderweitig vermietet worden sind oder weil für neu geschaffene Reviere keine Dienstwohnungen bereitgestellt werden konnten oder weil für einige Forstamts- und Revierleiter bereits früher keine Dienstwohnung verfügbar war).

Die Prämisse für die generelle Dienstwohnungspflicht von Forstamts- und Revierleitern im Erlaß vom 6. August 1981, die Staatsforstverwaltung könne "ihre umfangreichen Aufgaben im Hoheits-, Dienstleistungs- und Wirtschaftsbereich nur dann bürgernah, effektiv und rationell wahrnehmen", wenn für das flächendeckende Netz von Forstämtern und Revierförstereien Dienstwohnungen vorhanden seien, läßt sich angesichts des dargestellten Zahlenmaterials heute nicht mehr halten. Es kann nicht ernsthaft behauptet werden, daß in ca. 15 v.H. der Forstämter und in rd. 30 v.H. aller Revierförstereien die Dienstaufgaben nur deshalb nicht "bürgernah, effektiv und rationell" wahrgenommen würden, weil – aus welchen Gründen auch immer (Nichtvorhandensein einer Dienstwohnung oder Befreiung von der Residenzpflicht) - Forstamts- oder Revierleiter eine Dienstwohnung nicht innehaben. Auch die Prüfung des Rechnungshofs hat für eine derartige Annahme keine Hinweise ergeben. Das Beharren auf der grundsätzlichen Residenzpflicht von Forstamts- und Revierleitern angesichts des nicht flächendeckenden Netzes von vorhandenen Dienstwohnungen und angesichts der zahlenmäßig großzügigen Befreiungspraxis droht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG zu verstoßen.

- Hinsichtlich der künftig zu handhabenden Praxis bei den Dienstwohnungen für Revierleiter behält sich der Rechnungshof vor, dem Landtag nach Abschluß des laufenden Prüfungsschriftwechsels zu einem späteren Zeitpunkt zu berichten.
- 126 Das Fachministerium hält die Beibehaltung des Dienstwohnungsprinzips für Forstamtsleiter aus dienstlichen Gründen für unverzichtbar. Es verweist zum einen auf den Erlaß vom 16. Mai 1991, in dem eine detaillierte Stellenbeschreibung für den Leiter eines Forstamtes formuliert ist; zum anderen sprächen erleichterte Personallenkung, stärkere Bereitschaft zum Dienst außerhalb festgesetzter Dienstzeiten, Sicherstellung einer ständigen Präsenz vor Ort, verbunden mit einer - behaupteten besonderen Qualität der Dienstverrichtung weiterhin für die Residenzpflicht der Forstamtsleiter.

Der Rechnungshof hingegen wertet die Aufgaben eines Forstamtsleiters nicht anders als die Aufgaben anderer Dienststellenleiter; diese Aufgaben lassen sich grundsätzlich sämtlich von der Dienststelle Forstamt aus erledigen. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, daß der Forstamtsleiter häufig auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten des Forstamtsbüros dienstlich tätig bzw. erreichbar sein muß. Mit diesen aus der Verantwortlichkeit jeden Behördenleiters resultierenden Anforderungen ist die Notwendigkeit der Anwesenheit des Forstamtsleiters an der Örtlichkeit der Dienststelle auch außerhalb der Dienststunden allein ebensowenig zu begründen wie aus der Tatsache, daß vielfach in Gebäuden bzw. auf dem Gelände des Forstamts zentrale Einrichtungen des Betriebs (z.B. Wildkühlkammern) eingerichtet sind. Auch die angeführten verwaltungspraktischen und verwaltungspsychologischen Erwägungen können, selbst wenn sie im Einzelfall zutreffend sein sollten, keine generelle Residenzpflicht begründen. Die - steigende Tendenz, immer weniger Forstamtsleitern Dienstwohnungen zur Verfügung zu stellen, widerlegt die Auffassung des Fachministeriums und verstärkt die Gefahr, daß die Residenzpflicht

Stellungnahme der Landesregierung

vermietung nur unter zusätzlichen Erschwernissen und Kosten zu.

Künftig sollen aber bei der Überlassung von Dienstwohnungen bestehende Unterschiede zwischen höchster Dienstwohnungsvergütung und örtlichem Mietwert schrittweise abgebaut werden. Dazu sind folgende Maßnahmen eingeleitet worden:

- Neuermittlung der Mietwerte bereits nach drei anstelle von bisher fünf Jahren
- Anhebung der zu berechnenden Wohnfläche von 120 qm auf 140 qm ab BesGr A 14.

im verwaltungsgerichtlichen Streitfall einer rechtlichen Nachprüfung nicht standhalten dürfte.

Hinzu kommt, daß sich durch die Vorhaltung von Dienstwohnungen für Forstamtsleiter bei den Forstämtern häufig eine derartig unbefriedigende Raumsituation ergibt, daß in Einzelfällen gar von einer nicht mehr zumutbaren Unterbringung der Bürobediensteten und dementsprechend unvertretbaren Arbeitsbedingungen gesprochen werden muß.

Der Rechnungshof hält es deshalb für geboten, im Grundsatz alle Forstamtsleiter von der Pflicht zum Bezug von Dienstwohnungen zu entbinden. Er hält statt dessen die bevorzugte weitere mietweise Überlassung vorhandener Wohnräume in Forstamtsgebäuden an Forstamtsleiter für sinnvoll und geboten, solange dadurch die begründeten Interessen der Forstverwaltung an einer ordnungsgemäßen Abwicklung des Bürobetriebs nicht beeinträchtigt werden. Beim Abschluß entsprechender Mietverträge sollte deshalb zunächst der Raumbedarf der Forstamtsbüros im Vordergrund stehen. Kostenaufwendige Erweiterungsbauten zur Schaffung zusätzlicher Büroräume wären in den vergangenen Jahren vielfach bei einer Inanspruchnahme der nach Auffassung des Rechnungshofs nicht benötigten Dienstwohnungen für Forstamtsleiter vermeidbar gewesen. Die Notwendigkeit aller derzeit geplanten baulichen Erweiterungsmaßnahmen (Kap. 09 63 - 711 74) sollte unter diesen Gesichtspunkten erneut geprüft werden.

Der Rechnungshof befindet sich insoweit in Übereinstimmung mit dem Fachministerium, als auch er in Einzelfällen, insbesondere bei Forstämtern mit Sonderaufgaben (z.B. Staatsdarre, Wildparke, Großkamp, Lehrbetriebe) den Bezug einer Dienstwohnung für durchaus sinnvoll und geboten hält. Ob hier der Dienstwohnungsinhaber der Forstamtsleiter, ein Revierleiter oder ein Forstwirt sein sollte, ist eine im Einzelfall zu entscheidende Frage.

- 127 Das nach § 96 Abs. 2 LHO unterrichtete Ministerium der Finanzen ist hinsichtlich der Dienstwohnungsproblematik für Forstamtsleiter den Feststellungen des Rechnungshofs beigetreten und hat seinerseits gegenüber dem Fachministerium die Auffassung vertreten, daß künftig alle Forstamtsleiter von der Pflicht zum Bezug von Dienstwohnungen zu entbinden seien und ihnen statt dessen eine bevorzugte mietweise Überlassung vorhandener Wohnräume in Forstgebäuden anzubieten sei.
- 128 Im Rahmen seiner Erhebungen zur Notwendigkeit von Dienstwohnungen hat der Rechnungshof auch Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit von Mietwohnungen der Forstverwaltung geprüft. In die Prüfung waren 33 Forstämter mit einem Bestand an ständig zu anderen als zu Zwecken des Betriebsvollzugs genutzten Gebäuden von 74 Mietwohngebäuden (102 Wohnungen) einbezogen. Davon waren
 - 65 Wohnungen an Bedienstete der Forstverwaltung,
 - 14 Wohnungen an Landesbedienstete im Ruhestand,
 - 21 Wohnungen an andere aktive Landesbedienstete

vermietet. 2 Wohnungen waren unvermietet. Die Notwendigkeit von verwaltungseigenen Mietwohnungen begründet das Fachministerium mit dem Bedürfnis, mietpreisgünstigen landeseigenen Wohnraum bei Personallenkungsmaßnahmen anbieten zu können, da häufig nur so Dienstposten in Städten mit geeigneten Fachkräften besetzt werden könnten. Die Bereithaltung landeseigener Mietwohnungen sei insbesondere für junge Bedienstete aller Verwaltungen erforderlich, die für eine begrenzte Zeit von 5 bis 7 Jahren eine ihrer beruflichen Stationen bei den genannten Dienststellen durchliefen, bevor sie eine endgültige Stelle an anderem Orte erhielten. Nachfolger könnten nur gewonnen werden, wenn auch die Wohnungsfrage durch Bezug einer landeseigenen Mietwohnung gelöst werden könne.

Zu Tz. 128

Dem Vorschlag des Rechnungshofs wird im Grundsatz gefolgt. Es wird jedoch folgende wohnungspolitisch für notwendig erachtete Lösung angestrebt:

Mehrfamilienhäuser außerhalb der Landeshauptstadt Wiesbaden werden dann nicht veräußert, wenn sie zur Unterbringung sozial schwächer gestellter Landesbediensteter benötigt werden. Es ist beabsichtigt, diese Landesmietwohnungen dann gegebenenfalls aus dem forstfiskalischen Grundvermögen herauszunehmen und sie hinsichtlich ihrer Verwaltung einer Wohnbaugesellschaft zu übertragen.

Der Rechnungshof hat den landeseigenen Wohnungsbestand der Forstverwaltung getrennt nach städtischen, stadtnahen und ländlichen Forstamtsbereichen untersucht. In den städtischen Bereichen lagen 41 Liegenschaften mit 65 Wohnungen. Diese waren folgendermaßen vermietet:

- 19 Wohnungen an Forstwirte, Angestellte, Forstinspektoren und Forstoberinspektoren,
- 6 Wohnungen an Beamte Besoldungsgruppe A 11 bis A 13,
- 16 Wohnungen an Beamte Besoldungsgruppe A 14 bis B 2,
- 9 Wohnungen an Landesbedienstete im Ruhestand, davon 6 Besoldungsgruppe A 13 bis B 2,
- 13 Wohnungen an andere aktive Landesbedienstete, davon 3 Besoldungsgruppe A 13 bis A 15 oder Private,
- 2 Wohnungen unvermietet.

Der Rechnungshof hat angesichts des Ergebnisses seiner Erhebungen das Fachministerium darauf hingewiesen, daß er soziale Gesichtspunkte bei einer Vielzahl der Mietverhältnisse nicht sieht. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, daß Angehörige der Besoldungsgruppen A 13 bis B 2 als sozial schwächer gestellt anzusehen sind und demnach bevorzugt relativ preisgünstige Mietwohnungen bei Mietzeiten bis zu 25 Jahren in Anspruch nehmen müssen.

Im Bereich stadtnaher und ländlicher Forstamtsbezirke hat der Rechnungshof auf im Sinne der genannten Zielsetzung ebenfalls gravierende Fälle der Fehlbelegung hingewiesen.

Der Rechnunghof hat nach alledem empfohlen, sämtliche Gebäude und Wohnungen zu veräußern, soweit sie nicht für betriebliche Abläufe vorzuhalten sind. Er hat weiterhin vorgeschlagen, die Mehrfamilienhäuser in Wiesbaden nach § 67 LHO dem allgemeinen Grundvermögen des Landes zuzuführen, um damit allen Landesverwaltungen bevorzugt für die Unterbringung sozial schwächer gestellter Landesbediensteter zu dienen.

Das Ministerium widerspricht der Auffassung des Rechnungshofs nicht grundsätzlich und hat eine Reduktion des Mietwohnungsbestandes auf den zwingend erforderlichen Bedarf zugesagt. Der Forderung des Rechnungshofs sei man bereit insoweit nachzukommen, als der Verkauf weiterer Liegenschaften, die in absehbarer Zeit nicht mehr für die Nutzung als Mietwohnungen für Landesbedienstete in Betracht kommen könnten, umgehend vorgenommen werde. Inbesondere in städtischen Räumen Wiesbadens, Darmstadts, Kassels und sonstiger Regionen Hessens mit ausgeprägtem Wohnraummangel und hohen Mieten sei jedoch die Bereithaltung von Mietwohnungen insbesondere für junge, sozial schwache Bedienstete und solche, die nur befristet an derartige Dienststellen versetzt würden, zwingend erforderlich. Für die verbleibenden Mietwohnungen werde geprüft, ob die zentrale Verwaltung durch eine Dienststelle oder eine Wohnungsbaugesellschaft nicht zweckmäßiger als das bisherige Verfahren sei. Dabei solle das Eigentum dem Land vorbehalten bleiben und ebenso das Belegungsrecht.

Das Finanzministerium teilt im Grundsatz die Empfehlungen des Rechnungshofs, wobei im Einzelfall hinsichtlich der Mietwohnhäuser außerhalb Wiesbadens vorgeschlagen wird, zu prüfen, ob zur Unterbringung sozial schwächer gestellter Landesbediensteter ein Bedarf besteht.

Der Rechnungshof hält die Bereitschaft des Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, den Mietwohnungsbestand zu reduzieren, für einen ersten Schritt auf einem richtigen Weg. Die auch von ihm gewünschte künftige größere Professionalität bei der Bauunterhaltung und der Verwaltung der Mietwohnungen erscheint nach Ansicht des Rechnungshofs durch eine Überführung des

bisherigen Wohnungsbestandes in das allgemeine Landesvermögen am ehesten gewährleistet, um alsdann eine Verkaufsbzw. Vermietungsstrategie auf der Grundlage der Vorschläge des Rechnungshofs und des Ministeriums der Finanzen zu be-

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

Steuerverwaltung

(Kap. 17 01)

Gewichtige Vollstreckungsfälle, in denen die Erhebung der Abgaben mangels Beitreibungsmöglichkeiten zurückgestellt worden ist, bedürfen im Hinblick auf die drohende Zahlungsverjährung einer Überwachung auch dann, wenn die Zurückstellung endgültig erfolgt ist.

129 Ansprüche aus Steuerschuldverhältnissen dürfen niedergeschlagen werden, wenn feststeht, daß die Einziehung keinen Erfolg haben wird, § 261 Abgabenordnung (AO).

Nach einer Verwaltungsanweisung der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (Vollstreckungskartei, § 261 AO, Karte 1) soll die Einziehung vorläufig zurückgestellt werden, wenn erfolgversprechende Vollstreckungsmaßnahmen innerhalb von sechs Monaten nicht möglich sind; die Einziehung der Abgaben ist endgültig zurückzustellen, wenn ein Vollstreckungsversuch erfolglos verlaufen ist und weitere Vollstreckungsmöglichkeiten nicht bestehen.

Fälle, die vorläufig zurückgestellt wurden, sind zu überwachen. Endgültig von der Erhebung zurückgestellte Beträge werden jedoch nicht überwacht; sie werden nicht mehr als rückständig ausgewiesen und gelten nach Auffassung der Oberfinanzdirektion als getilgt.

Gegen die Behandlung der letztgenannten Fallgruppe bestehen Bedenken, weil bei ihr das Gebot der vollständigen Erhebung der Steuern sowie der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Einzelfalle verletzt werden könnten.

Berücksichtigt man, daß die Frist für die Zahlungsverjährung bei Ansprüchen aus dem Steuerverhältnis immerhin fünf Jahre beträgt (und dieser Frist in den meisten Fällen sogar noch eine mehrjährige Frist für die Steuerfestsetzung vorangeht), so wird der Wille des Gesetzgebers deutlich, dem Steuergläubiger einen möglichst großen Zeitraum für die Geltendmachung seiner Ansprüche zu verschaffen. Eine endgültige Zurückstellung der Einziehung der Steuerbeträge mit der Wirkung, daß die Rückstände womöglich schon mehrere Jahre vor ihrer Verjährung als getilgt gelten, steht diesem Willen eindeutig entgegen. Dementsprechend wird die Vorschrift des § 261 AO, auf die die o.a. Verwaltungsanweisung sich zu stützen versucht, in Schrifttum und Lehre einhellig als Norm bezeichnet, die ihrer Rechtsnatur nach nur eine vorläufige Maßnahme zulasse.

Der Rechnungshof geht zwar davon aus, daß die permanent angespannte Personallage der hessischen Steuerverwaltung in hohem Maße zu sinnvollem, verwaltungsökonomischem Verhalten zwingt und daß deshalb unbeschadet der engen Auslegung des § 261 AO durch Lehre und Schrifttum keinesfalls etwa sämtliche Rückstandsfälle einer wiederholten Kontrolle unterliegen müßten. Er ist aber der Auffassung, daß angesichts der Unmöglichkeit, die zukünftige Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners mit Sicherheit zu prognostizieren, die pauschalierte Behandlung aller "endgültig" zurückgestellten Erhebungen, wie sie in der angeordneten ausnahmslosen Unterlassung jeder weiteren Überwachungsmaßnahme zum Ausdruck kommt (Fiktion der Tilgung), mit dem Gesetz unvereinbar ist. Vor allem aber muß für die Fälle eine tragbare Lösung gefunden werden, denen besondere fiskalische Bedeutung zukommt. Nach den von der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main bestätigten Feststellungen des Rechnungshofs werden gelegentlich Steuern in einer Größenordnung niedergeschlagen, die sich der Millionengrenze nähern oder sie sogar überschreiten. Die verhältnismäßig geringe Anzahl der hier in Betracht kommenden Fälle einerseits und ihr beachtliches finanzielles Volumen andererseits sollten - auch

Zu Tz. 129

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main wird der Anregung des Rechnungshofs folgen und in der Vollstreckungskartei anordnen, daß die Verjährung der Großrückstände (über 1 Mio. DM) künftig nochmals unterbrochen wird.

Stellungnahme der Landesregierung

unter Berücksichtigung verwaltungsökonomischer Grundsätze - Anlaß sein, Überwachungsmaßnahmen bei diesen nicht gänzlich zu unterlassen. Dabei ist allerdings nicht zu fordern, daß endgültig zurückgestellte Beitreibungsfälle wiederholt, routinemäßig und ohne konkreten Anlaß zu kontrollieren sind. Auf eine Überprüfung der angesprochenen Fälle kurz vor Eintritt der Zahlungsverjährung darf aber nicht verzichtet werden. Ergibt die Prüfung, daß Realisierungsmöglichkeiten in der Zukunft nicht völlig auszuschließen sind, können verjährungsunterbrechende Handlungen erfolgen; bleibt hingegen eine Realisierung weiterhin aussichtslos, braucht nichts weiteres veranlaßt zu werden. Die Verjährung und damit das Erlöschen des Steueranspruchs treten sodann kraft Gesetzes ein.

Der Rechnungshof hält es für geboten, daß die Verwaltung geeignete Maßnahmen ergreift, um gewichtige betragsmäßig festgelegte Rückstände, deren Einziehung gegenwärtig "endgültig" zurückgestellt ist, noch vor ihrer Verjährung überprüfen zu können. Für zukünftig entstehende gewichtige Rückstandsfälle sollte ihre Aufnahme in die Kategorie der 'endgültigen' Zurückstellungen von vornherein gänzlich ausgeschlossen sein und eine allenfalls erforderliche Zurückstellung immer nur vorläufig erfolgen, so daß ihrer Überwachung zumindest keine technischen Hindernisse entgegenstehen.

Darmstadt, den 15. Dezember 1992

Müller

Klass

Heß

Dr. Harms

Kühne

Dr. Bienert

Dr. Holzmann

Dr. Dwinger

Dr. Marcus

Wiesbaden, den 5. April 1993

Für den Hessischen Ministerpräsidenten der Hessische Minister für Umwelt. Energie und Bundesangelegenheiten **Fischer**

Die Hessische Ministerin der Finanzen Dr. Fugmann-Heesing

Anlage zu den Bemerkungen 1992

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Darmstadt, den 29. Oktober 1992

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung der Staatshauptkasse Hessen zu Kapitel 02 01 Titel 529 02 – Zur Förderung des Informationswesens - geprüft. Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 1991 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

U. Müller