HESSISCHER LANDTAG

7. Wahlperiode . Drucksache 7/1146
10. 01. 72

Vorlage der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Rechnungsjahr 1969

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 1. Dezember 1970 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Haushaltsvorgriffe im Rechnungsjahr 1969 (Drucks. 7/4) übermittelt die Landesregierung hiermit gemäß Art. 144 der hessischen Verfassung in Verbindung mit § 97 der Landeshaushaltsordnung

die Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Rechnungsjahr 1969

und beantragt:

1. die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1969 gemäß § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit Art. 144 der hessischen Verfassung zu entlasten,
2. die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1969 für erledigt zu erklären.

Die Landesregierung wird zu den einzelnen Textzahlen der Bemerkungen in den Ausschußberatungen mündlich Stellung nehmen.

Wiesbaden, den 28. Dezember 1971

Für den Hessischen Ministerpräsidenten
Der Hessische Minister der Finanzen
Arndt

Für den Hessischen Minister der Finanzen
Der Hessische Kultusminister
von Friedeburg

Eingegangen am 10. Januar 1972 . Ausgegeben am 20. Januar 1972

Druck: Carl Ritter & Co. Wiesbaden . Vertrieb: Verlag Dr. Hans Heger 53 Bonn-Bad Godesberg Goethestr. 54 Tel. 63551

RECHNUNGSHOF DES LANDES HESSEN

Bemerkungen

zur

Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Rechnungsjahr 1969

ABKÜRZUNGEN

Bemerkungen 19..	Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Rj. 19..
Denkschrift 19..	Denkschrift des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Rj. 19..
Epl. 04	Einzelplan 04 (als Beispiel)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Gj.	Geschäftsjahr
Haushaltsplan 19..	Haushaltsplan des Landes Hessen für das Rj. 19..
Haushaltsrechnung 19..	Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Rj. 19..
HG 1969/1970	Haushaltsgesetz 1969/1970 vom 12. Dezember 1968 (GVBl. I S. 303)
Hj.	„Haushaltsjahr" (vom 1. Januar 1971 an)
HV	Verfassung des Landes Hessen
Kap. 06 03	Einzelplan 06 Kapitel 03 (als Beispiel)
LHO	Landeshaushaltsordnung vom 8. Oktober 1970 (GVBl. I S. 645), in Kraft seit 1. Januar 1971
RHG	Gesetz über den Hessischen Rechnungshof vom 8. Oktober 1970 (GVBl. I S. 667)
RHO	Reichshaushaltsordnung
Rj.	„Rechnungsjahr" (bis zum 31. Dezember 1970)
RWB	Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden von 1929 in der für Hessen gültigen Fassung (vorläufig weitergeltend)
Tz.	Textzahl

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1.	Einleitung	11
2.	Rechnungsprüfung 1969	11
3.	Über die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnungen 1967 und 1968	12
3.1.	Haushaltsrechnung 1967	12
3.2.	Haushaltsrechnung 1968	12
4.	Angaben zur Haushaltsrechnung 1969	12
4.1.	Allgemeines, Haushaltsabschluß	12
4.2.	Darstellungsfehler	14
4.3.	Zusammenfassung	14
	BEMERKUNGEN GRUNDSÄTZLICHER ART	
5.	Zur Erlaßbereinigung	15
6.	Zum Fragenkreis „Nebentätigkeit“	16
6.1.	Allgemeines	16
6.2.	Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Dienstherrn	16
6.3.	Gutachten als Behördenaufgabe oder als Nebentätigkeit	16
7.	Richtlinien und Richtpreise für Dienstzimmerausstattungen	17
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
8.	Kostenansatz der Polizei in Straf- und Bußgeldsachen	19
9.	Unterbringungsgeld für Beamte der Bereitschaftspolizei bei Gemeinschaftsunterkunft (Kap. 03 25)	19
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04	
10.	Versetzung entpflichteter Hochschullehrer in den Ruhestand	20
11.	Begrenzung der Unterrichtsgeldfreiheit (Kap. 04 05, 08, 10, 12, 13 und 15)	20
12.	Philipps-Universität Marburg (Kap. 04 05) Einnahmen des Hygiene-Instituts (Titel 111 87)	20
13.	Universitätskliniken (Kap. 04 06, 09 und 14) Nebentätigkeit der Klinikdirektoren	21
14.	Justus-Liebig-Universität Gießen (Kap. 04 08) Hygiene-Institut, zugleich Medizinaluntersuchungsamt	21
15.	Kliniken der Justus-Liebig-Universität Gießen (Kap. 04 09)	21
16.	Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a. M. (Kap. 04 13)	22

Tz.		Seite
16.1.	Nutzungsentgelt (Titel 119 01)	22
16.2.	Stiftung „Studentenhaus" (Titel 685 06)	22
17.	Kliniken der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a. M. (Kap. 04 14)	22
17.1.	Einnahmen aus stationärer und ambulanter Behandlung von Kranken (Titel 111 31)	22
17.2.	Zuweisung der Stadt Frankfurt (Titel 253 00)	23
18.	Förderung der Studierenden nach dem Honnefer Modell (Kap. 04 16 Titel 681 85)	23
19.	Studentenwerke (Kap. 04 16 Titelgruppe 94)	23
19.1.	Gesetzliche Grundlage der Studentenwerke	23
19.2.	Betätigung und Einnahmen der Studentenwerke	25
19.3.	Sonstige Betätigung	26
20.	Deutsches Rechenzentrum Darmstadt (Kap. 04 20 Titel 685 22)	27
21.	Verzögerungen bei der Zahlung der Dienstbezüge für Lehrkräfte (Kap. 04 51)	28
22.	Einsatz von pädagogischen Assistenten (Kap. 04 53)	29
23.	Hessenkollegs (Kap. 04 56)	29
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05	
24.	Beförderung von Beamten zwecks Ausgleichs von Härten einer besoldungsrechtlichen Regelung (Kap. 05 04)	30
25.	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (Kap. 05 04) Baulichkeiten	30
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
26.	Straßenbauverwaltung (Kap. 07 04)	31
26.1.	Aufwendungen für die klassifizierten Straßen (ohne Gemeindestraßen)	31
26.2.	Entwicklung des Personalbestandes	33
26.3.	Erstattung Dritter zu den Planungs- und Bauleitungskosten	35
26.4.	Preisänderungen infolge Überschreitung der vertraglichen Leistungsmengen	36
26.5.	Einrichtung weiterer Straßenneubauämter	36
26.6.	Straßenplanung	37
27.	Für den Fremdenverkehr genutzte Schlösser und Burgen (Kap. 07 09)	37
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09	
28.	Domänenverwaltung (Kap. 09 13)	39
28.1.	Allgemeines	39
28.2.	Umgestaltung der Domäne Niederbeisheim	39
28.3.	Bewirtschaftung der Domäne Selgenhof	40
29.	Inventarnachweise im Bereich der Forstverwaltung (Kap. 09 50 bis 55)	40
30.	Abrechnung der Holzverkäufe (Kap. 09 51 Titel 125 11)	40
31.	Zuwendungen (Kap. 09 51 bis 55)	41

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17	
32.	Landessteuern (Kap. 17 01)	42
32.1.	Allgemeines	42
32.2.	Mängel bei der Durchführung des Besteuerungsverfahrens	42
32.3.	Gründe für die Arbeitslage	44
32.4.	Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens	48
33.	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Kap. 17 16 Titelgruppe 69)	49
34.	Spielbanken (Kap. 17 16 Titelgruppe 71)	50
35.	Rennklub Frankfurt a. M. (Kap. 17 16 Titel 685 73)	50
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18	
36.	Bauausgaben für wissenschaftliche Hochschulen und andere Landesbauten	52
37.	Neubau eines Dienstgebäudes für das Straßenbauamt Schotten	52
38.	Freihändige Vergabe von Aufzugsanlagen	52
39.	Staatliche Hochschule für bildende Künste in Kassel Gerätebeschaffung	53
40.	Wiederaufbau und Umbau des Schlosses Kassel-Wilhelmshöhe zur Unterbringung der Gemäldegalerie	54

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

1. Einleitung

1.1. Der Haushaltsplan 1969 ist — von der neuen, bundeseinheitlichen Systematik abgesehen, die mit Zustimmung des Landtags schon beim Doppelhaushalt 1969/1970 angewendet worden ist — noch nach den Grundsätzen der RHO aufgestellt und ausgeführt worden; die rechnunglegenden Stellen haben die Rechnungen 1969 nach diesem Recht gelegt, die Rechnungsprüfungsbehörden auch noch hiernach geprüft. Der Hessische Rechnungshof legt seine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung hiermit erstmals in der Form vor, wie sie in der am 1. Januar 1971 in Kraft getretenen LHO vorgesehen ist; die LHO enthält nämlich ebenso wie die Bundeshaushaltsordnung keine Übergangsvorschriften.

1.2. Damit ergeben sich für die Darstellung der Ergebnisse der Rechnungsprüfung folgende Änderungen gegenüber der RHO:

1.2.1. Den Bemerkungen alter Art (§ 107 Abs. 1 RHO) war eine Denkschrift mit den hauptsächlichsten Prüfungsergebnissen beizufügen (Abs. 6 aaO). Zugleich war damit ein Bericht über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit zu verbinden (Abs. 2 aaO). Nunmehr faßt der Rechnungshof nach der Vorschrift des § 97 LHO „das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann", zu jährlichen „Bemerkungen" zusammen. Damit ist der bisherige Begriff „Bemerkungen erweitert worden. Sie umfassen nunmehr auch solche Mitteilungen, die bisher in den besonderen Teilen „Bericht" und „Denkschrift" behandelt worden sind. Außer diesen kritisierenden Bemerkungen sind als Bemerkungen im weiteren Sinne nunmehr auch Beiträge anzusehen, die Empfehlungen aussprechen, sowie solche, die über Prüfungsergebnisse unterrichten oder dem Landtag von bestimmten Verhaltensweisen der Regierung Kenntnis geben, die für die Entlastung bedeutsam sein können.

1.2.2. Wenn der Rechnungshof bislang einzelne Rechnungen nicht abschließend hatte prüfen oder über bestimmte Fragen — meist wegen noch ausstehender Antworten der geprüften oder der ihnen vorgesetzten Stellen — noch nicht endgültig hatte entscheiden können, hatte er Vorbehalte" aufzustellen (§ 107 Abs. 4 RHO). Dann umfaßte die verfassungsrechtliche Entlastung der Landesregierung durch den Landtag für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im betreffenden Rechnungsjahr (Art. 144 HV) regelmäßig nicht auch diejenigen Rechnungen, Beträge und Einzelangelegenheiten, die in solchen Vorbehalten genannt waren. So hat der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1968 unter 5.2 und 5.3 noch Vorbehalte aufgestellt bzw. aufrecht erhalten. Nunmehr gestattet § 97 Abs. 3 LHO ohne weiteres „in die Bemerkungen . . . Feststellungen auch über spätere oder frühere Haushaltsjahre" aufzunehmen.

1.2.3. Nach früherem Haushaltsrecht war der Rechnungshof ermächtigt, einen Teil seiner Rechnungsprüfungsaufgaben den Rechnungsprüfungsämtern und den übrigen Vorprüfungsstellen zur abschließenden Prüfung zu überlassen (§ 93 RHO). Diese Möglichkeit besteht nach neuem Haushaltsrecht nicht mehr; die Vorprüfungsstellen sind jetzt ausschließlich auf die Vorprüfung der Rechnungen beschränkt (§ 100 LHO); die abschließende Prüfung ist allein Aufgabe des Rechnungshofs (§§ 88 ff. LHO).

Wegen personeller und räumlicher Schwierigkeiten können auch künftig weder der Rechnungshof noch die Vorprüfungsstellen sämtliche Rechnungen umfassend prüfen; der Rechnungshof wird daher weiterhin zulassen, daß die Vorprüfung beschränkt oder von ihr abgesehen wird (§ 100 Abs. 7 LHO). Aus den gleichen Gründen sieht er sich veranlaßt, auch die eigene Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken bzw. einzelne Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). Dabei wird er jedoch durch geeignete Vorkehrungen sicherstellen, daß sowohl im eigenen Haus als auch bei den Vorprüfungsstellen (vgl. § 100 Abs. 4 LHO) alle Rechnungen je nach ihrer Bedeutung in angemessenen Abständen geprüft bzw. vorgeprüft werden.

2. Rechnungsprüfung 1969

2.1. Ende April 1971 hat der Rechnungshof die Prüfung der Rechnungen für das erste Jahr des Doppelhaushalts 1969/1970 abgeschlossen. Da hierbei im Vorgriff auf die Haushaltsreform erstmals die neue Haushaltssystematik angewendet worden ist (wegen des Gruppierungsplans für die Titel vgl. § 13 Abs. 2 und 3 LHO, wegen des hinzugetretenen Funktionenplans vgl. neuen Ordnung des Haushaltsgefüges besondere § 14 Abs. 2 LHO), hat der Rechnungshof dieser neuen Ordnung des Haushaltsgefüges besondere Aufmerksamkeit gewidmet, zumal der richtigen Zuordnung der einzelnen Zweckbestimmungen angesichts der finanzstatistischen Auswertung für Finanzplanung und volkswirtschaftspolitische Maßnahmen erhöhte Bedeutung zukommt.

2.2. Der Präsident des Rechnungshofs hat über die ihm durch Haushaltsvermerk übertragenen Prüfungen (§ 89 RHO; vgl. jetzt § 97 Abs. 4 LHO und § 9 Abs. 2 RHG) zu folgenden Teilrechnungen Erklärungen über den Abschluß des Prüfungsverfahrens abgegeben, die als Grundlage zur Entlastung der Landesregierung dienen:

Tag der Erklärung, Geschäftsnummer	Haushaltsstelle, Zweckbestimmung
26. Februar 1971 (Pr I 151.70)	02 01 — 529 02/1969 (bisher 300) „Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens“
11. Januar 1971 (Pr I 152.70)	03 03 — 536/1969 (bisher 300) „Für Zwecke des Verfassungsschutzes“

2.3. Die Rechnungen über die Haushaltseinnahmen und die Haushaltsausgaben des Rechnungshofs (Epl. 11) sind für das Rj. 1969 vorgeprüft worden. Die Rechnungsunterlagen liegen dem Landtag vor.

3. Über die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnungen 1967 und 1968

3.1. **Haushaltsrechnung 1967**

Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1967 dem Landtag unter dem 9. Oktober 1968 vorgelegt (Landtagsdrucksache 1484).

Bemerkungen und Denkschrift des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1967 vom 27. Mai 1969 sind dem Minister der Finanzen am 13. Juni 1969 zugegangen. Die Landesregierung hat sie dem Landtag unter dem 12. Februar 1970 mit dem Ansuchen der Entlastung vorgelegt (Landtagsdrucksache 2706). Auf den Bericht des Haushaltsausschusses vom 24. September 1970 hin (Landtagsdrucksache 2367) hat der Landtag in seiner 81. Sitzung am 1. Oktober 1970 Entlastung erteilt, soweit der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1967 keinen Vorbehalt gemacht hatte.

3.2. **Haushaltsrechnung 1968**

3.2.1. Die Haushaltsrechnung 1968 vom 26. Juni 1969 ist dem Landtag von der Landesregierung im Zusammenhang mit dem Antrag auf nachträgliche Genehmigung der über- und der außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Haushaltsvorgriffe im Rj. 1968 am 20. Oktober 1969 vorgelegt worden (Landtagsdrucksache 2420). Der Haushaltsausschuß hat dem Landtag unter dem 18. März 1970 vorgeschlagen, die nachgewiesenen Mehrausgaben von insgesamt 341 070 811,69 DM zu genehmigen (Landtagsdrucksache 2816). Das ist durch Beschluß des Landtags vom 6. Mai 1970 in seiner 73. Sitzung geschehen.

3.2.2. Bemerkungen und Denkschrift des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1968 vom 20. Juli 1970 sind dem Minister der Finanzen unter dem 31. Juli 1970 zugegangen. Die Landesregierung hat am 4. Dezember 1970 beim Landtag um Entlastung nachgesucht und zugleich zu den Bemerkungen des Rechnungshofs Stellung genommen (Landtagsdrucksache 7/5). Die Unterlagen sind dem Haushaltsausschuß bzw. seinem Unterausschuß Rechnungsprüfung am 3. Februar 1971 zur Beratung überwiesen worden.

4. Angaben zur Haushaltsrechnung 1969

4.1. **Allgemeines, Haushaltsabschluß**

4.1.1. Den Haushaltsplan 1969 hatte der Landtag im Rahmen des Haushaltsgesetzes 1969/1970 vom 12. Dezember 1968 festgestellt. Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1969 vom 24. Juli 1970 dem Landtag am 1. Dezember 1970 vorgelegt (Landtagsdrucksache 7/4).

4.1.2. Die Haushaltsrechnung 1969 ist noch nach altem Recht aufgestellt, der Haushaltsabschluß auf Seite XIV wiedergegeben. Seine Aufgliederung nach § 83 LHO ergibt folgendes Bild:

	1969 DM	1969 DM	Vergleich 1968 (o. H. und a. o. H.) DM
Summe der Ist-Einnahmen		6 754 870 234,70	5 682 747 360,24
Summe der Ist-Ausgaben		6 754 870 234,70	5 556 301 679,64
Unterschied, zugleich kassenmäßiges Jahresergebnis		—,—	126 445 680,60
Haushaltsmäßig noch nicht abgewickeltes kassenmäßiges Jahresergebnis früherer Jahre		—,—	— 126 445 680,60
Kassenmäßiges Gesamtergebnis		—,—	—,—
Aus dem Vorjahr übertragen			
a) Einnahmereste	—,—		—,—
b) Ausgabereste	224 163 662,44		215 227 900,48
Unterschied	=	224 163 662,44	
Ins folgende Haushaltsjahr zu übertragende			
a) Einnahmereste	—,—		—,—
b) Ausgabenreste	— 296 101 660,30		— 224 163 662,44
Unterschied	=	— 296 101 660,30	
Unterschied der Reste		— 71 937 997,86	— 8 935 761,96
Hierzu kassenmäßiges Jahresergebnis		—,—	—,—
= rechnungsmäßiges Jahresergebnis		— 71 937 997,86	— 8 935 761,96
Kassenmäßiges Gesamtergebnis		—,—	—,—
Hinzu in das folgende Haushaltsjahr zu übertragende Reste		— 296 101 660,30	— 224 163 662,44
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis		— 296 101 660,30	— 224 163 662,44

4.1.3. Zum kassenmäßigen Gesamtergebnis 1969 sei bemerkt:

Im Vollzug des Haushaltsplans 1969 sind zugeführt worden	Mio DM
— der Rücklage für die Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs	148,4
— dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungsbau	53,2
— der Ausgleichs- und Deckungsrücklage	50,0
zusammen:	251,6
Außerdem wurden Schulden in Höhe von planmäßig getilgt.	199,6
insgesamt	451,2
Diesen Leistungen stehen gegenüber	
— eine Neuverschuldung von	59,7
— Entnahme aus Rücklagen mit	108,6
zusammen:	168,3
so daß sich ein Finanzierungsüberschuß von	282,9

ergab (vgl. auch Anlage IX „Netto-Finanzierung" auf Seite 1805 der Haushaltsrechnung 1969). Dies bedeutet kassenmäßig gegenüber der ursprünglich erwarteten Finanzierungslücke von 426,3 Mio DM eine Verbesserung um 709,2 Mio DM.

4.1.4. Die Fortschreibung des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses zeigt folgendes Bild:

	1969 DM	(Vergleich 1968) DM
Stand am Ende des Vorjahres	— 224 163 662,44	— 215 227 900,48
hinzu Verschlechterung	— 71 937 997,86	— 8 935 761,96
= Stand am Ende des Berichtsjahres	— 296 101 660,30	— 224 163 662,44

(jeweils = zu übertragende Ausgabereste)

Zur Deckung des Bedarfs, der übertragen werden soll (Ausgabereste), sind im nächsten Haushaltsjahr Ausgabemittel zu veranschlagen, soweit die Reste nicht aus kassenmäßigen Minderausgaben gedeckt werden können (§ 19 Abs. 2 LHO), hier folglich im Hj. 1971 (vgl. 17 16 — 971 00).

4.1.5. Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1969 dem Landtag am 1. Dezember 1970 vorgelegt (vgl. Landtagsdrucksache 7/4) und um nachträgliche Genehmigung der dort im einzelnen nachgewiesenen

	DM	(Vergleich 1968) DM
überplanmäßige Ausgaben mit	404 553 871,47	206 930 474,05
außerplanmäßige Ausgaben mit	211 376 154,59	120 162 039,84
und Haushaltsvorgriffe mit	4 216 609,87	13 978 297,80
zusammen	620 146 635,93 *)	341 070 811,69

nachgesucht. Der Landtag hat die Vorlage in seiner 4. Sitzung am 3. Februar 1971 an den Haushaltsausschuß überwiesen. Die parlamentarische Beratung ist noch nicht abgeschlossen.

*) darunter

a)	7,5 Mio DM	Erhöhung des Stammkapitals der Hess. Landesbank — Girozentrale — Frankfurt a. M., die aus einer gleichhohen Sonderausschüttung vorgenommen wurde	(17 04 — 831 01)
b)	76,7 Mio DM	für Beiträge des Landes zum Länderfinanzausgleich	(17 09 — 612 00)
c)	50,0 Mio DM	Abführung an die Ausgleichs- und Deckungsrücklage	(17 16 — 911 00)
d)	148,4 Mio DM	Abführung an die Rücklage für die Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs	(17 16 — 919 00 apl)
e)	14,0 Mio DM	Fälligkeiten aus Haushaltsansätzen der Jahre 1967 und 1968, die aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungsbau gedeckt wurden	(19 67 — 653 01 u. a.)
	= 296,6 Mio DM.		

Die Gesamthöhe wurde demnach maßgeblich durch im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung gebuchte Maßnahmen beeinflußt.

4.2. Darstellungsfehler

4.2.1. Die Haushaltsrechnung 1969 ist nicht nach den von der Datenverarbeitungszentrale gelieferten Zentralrechnungen für die Einzelpläne handgesetzt und gedruckt worden. Sie wurde vielmehr erstmals auf Grund dieser Ergebnisse auf fotomechanischem Weg hergestellt. Dadurch sind Druckfehler in der eigentlichen Haushaltsrechnung ausgeschlossen. Druck- und Darstellungsfehler können sich nur noch in den Anlagen (für die Haushaltsrechnung 1969: von Seite 1545 an) ergeben.

4.2.2. In der Anlage I wurden folgende Druckfehler festgestellt:

Seite 1580: Bei der Haushaltsstelle 04 08 Einnahme-Titelgruppe 79 muß es in Spalte 5 statt Titel 259 79 richtig Titel 251 79 heißen;

Seite 1586: Bei der Haushaltsstelle 04 12 — 711 00 muß es in Spalte 5 statt 6.8. richtig 5.8. 1969 heißen.

4.3. Zusammenfassung

Die in der Haushaltsrechnung 1969 nachgewiesenen Beträge stimmen mit denen in den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst oder die Vorprüfungsstellen bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei der Rechnungsprüfung haben sich keine Haushaltseinnahmen oder -ausgaben ergeben, die ohne ordnungsmäßige Belegung in der Haushaltsrechnung 1969 oder ihren Grundlagen ausgewiesen sind.

BEMERKUNGEN GRUNDSÄTZLICHER ART

5. Zur Erlaßbereinigung

5.1. Der Erfolg bei der Bereinigung des Hessischen Landesrechts im Jahre 1962, der seinen sichtbaren Niederschlag in der Loseblattsammlung (Teil II) des Gesetz- und Verordnungsblattes gefunden hat, veranlaßte die Landesregierung 1967, bis zum Ende der 6. Wahlperiode des Landtags eine Bereinigung der Verwaltungsvorschriften vorzunehmen. Diese für die Verwaltungsarbeit aller Landesbehörden erstrangige Aufgabe war durch die Fülle des Stoffes und die Tatsache erschwert, daß viele Vorschriften nicht in den amtlichen Verkündungsblättern veröffentlicht waren.

Das Ziel dieser Erlaßbereinigung sollte nicht nur eine systematisch geordnete Übersicht mit den Daten aller noch gültigen Verwaltungsvorschriften sein; vielmehr sollten

- alle bisher noch nicht veröffentlichten Grundsatzerlasse neu bekanntgemacht werden (vgl. 5.3 Abs. 1);
- die weitergeltenden Verwaltungsvorschriften überarbeitet werden;
- Erlasse gleichen oder ähnlichen Inhalts zusammengefaßt werden;
- die älteren Jahrgänge der amtlichen Verkündungsblätter dadurch entbehrlich werden (vgl. 5.3 Abs. 5).

Die unter der Federführung des Ministers des Innern tätigen Ressorts haben die ihnen vom Kabinett gesetzten Zeitpunkte im wesentlichen eingehalten. Zunächst wurden alle vor dem 1. Januar 1960 in Kraft getretenen, nicht veröffentlichten Erlasse zum 1. September 1969 aufgehoben, soweit sie nicht sondergesetzliche Sachgebiete (z. B. Wiedergutmachung, Lastenausgleich, Steuern) betrafen. Nach der Herausgabe des „Gültigkeitsverzeichnisses" wurden die meisten am 30. Juni 1970 gültigen Verwaltungsvorschriften, soweit sie in diesem amtlichen Verzeichnis nicht enthalten waren, zum 1. Januar 1971 aufgehoben.

5.2. Auch der Rechnungshof hat in der Erlaßbereinigung einen wesentlichen Schritt zur Verwaltungsvereinfachung gesehen und dieser Maßnahme der Ressorts besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Nach seinen Beobachtungen, die er in einer Reihe von Einzelfällen den jeweils zuständigen Ministerien mitgeteilt hat, ist das Ziel der Erlaßbereinigung nicht voll erreicht worden:

5.2.1. Schon bei den Nachveröffentlichungen war festzustellen, daß einige Ministerien ihre vor dem 1. Januar 1960 veröffentlichten Erlasse teils unnötigerweise nochmals bekanntmachten. Mitunter ist es jetzt überhaupt zweifelhaft, ob noch das ursprüngliche Datum für den betreffenden Erlaß maßgebend ist oder das für die Nachveröffentlichung oder den Verlängerungserlaß. Manche Nachveröffentlichungen unter neuem Datum waren als solche nicht zu erkennen, weil auf die frühere Vorschrift nicht hingewiesen war.

5.2.2. Offenbar unter dem Druck des Abschlußtages für die Erlaßbereinigung wurden die meisten weitergeltenden früheren Vorschriften nicht ihrem vollen Wortlaut nach neu veröffentlicht; vielmehr begnügte man sich damit, sie förmlich erneut in Kraft zu setzen und gegebenenfalls einige unbedeutende Änderungen vorzunehmen. Im wesentlichen hat nur das Justizministerium schon frühzeitig mit der Erlaßbereinigung begonnen und sämtliche Vorschriften, die älter als 10 Jahre waren, im vollen Wortlaut neu bekanntgemacht.

5.2.3. Das Gültigkeitsverzeichnis führt in vielen Fällen nur den Erlaß an, mit dem die Weitergeltung einer früheren Vorschrift angeordnet worden ist, nicht auch deren Fundstelle. Für die Sachbearbeitung der nachgeordneten Behörden zwingt das zu doppeltem Nachschlagen, vor allem auch in älteren Jahrgängen des Staats-Anzeigers.

5.2.4. Das Gültigkeitsverzeichnis ist lückenhaft; mehrfach mußten nachträglich Teilkataloge veröffentlicht werden. Wie zu beobachten war, sind auch Vorschriften aufrecht erhalten worden, die auf zuvor nicht (nach)veröffentlichten und damit gegenstandslosen Vorschriften beruhen.

5.3. Der Rechnungshof verkennt nicht, daß den Ministerien bei ihrer Belastung für die Vorarbeiten am Gültigkeitsverzeichnis nur eine verhältnismäßig kurze Frist zur Verfügung stand. Hieraus erklärt es sich, daß die eingangs dargestellten Ziele nicht in vollem Umfange erreicht wurden. Es wäre daher geboten, weitere Schritte in dieser Richtung einzuleiten. Dazu erscheint es sinnvoll, die bisher meist unterbliebene Neu- und Zusammenfassung der Vorschriften zu wenigen Gesamtregelungen (nach Rechtskreisen oder Verwaltungsbereichen) nachzuholen und deren Veröffentlichung in der Form des Teils II des Gesetz- und Verordnungsblattes vorzusehen, zumal sich die Gliederung des Gültigkeitsverzeichnisses schon jetzt an dessen Aufbau anlehnt. Dabei wäre auch an eine einheitliche Abschnittsgliederung der einzelnen Vorschriften zu denken.

Sind solche Grundvorschriften erst einmal geschaffen, wird es den Ressorts leichter fallen,

von Einzelregelungen abzukommen und Änderungen oder Ergänzungen in jenen Grundvorschriften vorzunehmen. Damit bliebe auch für die Zukunft ein besserer Überblick über die jeweils geltenden Verwaltungsvorschriften gewahrt.

6. Zum Fragenkreis „Nebentätigkeit"

6.1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit Fragen des Nebentätigkeitsrechts befaßt und hierüber auch mehrfach berichtet, zuletzt in der Denkschrift 1967. Sie sind vom Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung zuletzt im Jahre 1970 erörtert worden. Die zu Tz. 10.1.2 der Denkschrift 1967 erbetene grundsätzliche Stellungnahme der Landesregierung zur Nebentätigkeit ist dem Rechnungshof nicht bekannt geworden. Die von ihm aufgegriffenen Fälle waren durch eine zu großzügige Handhabung entstanden (vgl. auch Tz. 13, 14, 16.1, 38 und 39 dieser Bemerkungen). So werden z. B. genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten allzu bereitwillig genehmigt; es wird nicht streng genug geprüft, ob die vorgesehenen Arbeiten in das Hauptamt des betreffenden Bediensteten fallen; auch die Erhebung von Nutzungsentgelten läßt nach wie vor zu wünschen übrig. Die durch zu nachgiebiges Verhalten der Verwaltung entstandenen Berufungsfälle erschweren verständlicherweise jede einschränkende Neuordnung. Daher hat auch der Unterausschuß die Frage als nicht erledigt angesehen und es für notwendig erachtet, daß „in der nächsten Legislaturperiode bei jeder Vorlage des Rechnungshofs auf diesen Punkt hingewiesen werden solle".

Hierzu sollen im folgenden zwei Teilfragen des Nebentätigkeitsrechts erörtert werden:

6.2. Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Dienstherrn

Bis zur Neufassung des § 81 Abs. 1 HBG durch das 2. HBesNG wurde die Vorschrift über die Entrichtung eines Nutzungsentgeltes für den Personal- und Sachaufwand einer Dienststelle nach herrschender und auch praktizierter Auffassung dahingehend ausgelegt, daß sie nur auf Nebentätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes anzuwenden war. Mit der Neufassung ist für jede Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Dienstherrn ein Entgelt zu entrichten, sofern nicht eine unentgeltliche Nebentätigkeit für den Dienstherrn vorliegt oder nur die eigentliche Nebentätigkeit vergütet wird.

Zuständig für die Regelung des Nutzungsentgelts ist nach § 7 NVO die oberste Dienstbehörde. Derzeit bestehen solche Regelungen lediglich für die Durchgangsärzte der Unfallversicherungsträger in den Universitätskliniken — ein kleiner Bereich —, für den Kultusbereich im übrigen und für das Personal im Bereich des Sozialministeriums. Diese Regelungen gehen sämtlich noch vom früheren Recht aus, das hier abweichend von der herrschenden Auffassung praktiziert wurde.

Die bestehenden Regelungen weisen zwar gelegentliche Berührungspunkte auf (so wird z. B. im Bereich der Versorgungsverwaltung der Nebenkostentarif der Universitätskliniken angewendet), zeigen aber an den entscheidenden Stellen — besonders bei den abzuführenden Hundertsätzen — deutliche Unterschiede. Eine allgemeine und damit einheitliche Regelung würde nicht nur arbeitsvereinfachend wirken, sie würde vor allem im Sinne der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung liegen. Für jede Nutzungsart wäre eine angemessene Regelung vorzusehen: beim Einsatz von Kanzleikräften könnten Vorschriften des Kostenrechts für Schreibgebühren als Anhalt dienen, für die Benutzung staatlicher Einrichtungen sollten Pauschsätze nach der Einnahme bestimmt werden und für die Inanspruchnahme landeseigener Verbrauchsmittel wären die Wiederbeschaffungskosten anzusetzen.

6.3. Gutachten als Behördenaufgabe oder als Nebentätigkeit?

Die zuvor behandelte Frage des Nutzungsentgelts ist auch im Zusammenhang mit dem ständigen Anwachsen entgeltlicher Nebentätigkeit u. a. bei naturwissenschaftlich vorgebildeten Bediensteten zu sehen. In zunehmendem Maße wird z. B. von den Behörden selbst erwartete Gutachtertätigkeit nebenamtlich durch deren Bedienstete und zudem oft während der Dienststunden vorgenommen, wodurch bei manchen Fachbehörden der Dienstbetrieb beeinträchtigt wird, ohne daß dem Land als Ausgleich hierfür die möglichen Einnahmen zufließen. Die zu beobachtende großzügige Einstellung der Verwaltung wird nicht zuletzt durch die Sonderregelungen für Hochschullehrer beeinflußt.

Es ist bisher nicht gelungen, eine seit Jahren angestrebte dienst- und haushaltsrechtlich befriedigende Regelung für die gesamte Landesverwaltung zu treffen. Die auf technischen, medizinischen und anderen naturwissenschaftlichen Gebieten auszuübende Sachverständigentätigkeit muß nach Auffassung des Rechnungshofs von den dort tätigen Bediensteten grundsätzlich im Hauptamt und nicht gegen besondere Entschädigung ausgeübt werden. So gehört z. B. beim Landeskriminalamt die gerichtliche Sachverständigentätigkeit nach den getroffenen Anordnungen z. Z. ausdrücklich nicht zu den Dienstaufgaben der Beamten dieser Behörde; eine Regelung, die unverständlich erscheint, wenn man bedenkt, daß es ja gerade die Hauptaufgabe der Kriminalpolizei ist, den Gerichten das Beweismaterial für die Strafverfahren zu liefern.

Die mitunter anzutreffende Ansicht, Sachverständigengutachten könnten immer nur von einzelnen Personen und dürften daher nicht von Behörden erstattet werden, wird besonders durch die Strafprozeßordnung und das Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen widerlegt: Die Gerichte können auch Behörden zu Sachverständigenleistungen heranziehen; dementsprechend gilt das Entschädigungsgesetz dann für Behördenangehörige ausdrücklich nicht, „wenn sie Gutachten in Erfüllung ihrer Dienstaufgaben erstatten, vertreten oder erläutern" (§ 1 Abs. 3 aaO). Außerdem können behördliche Gutachten u. ä. vom Gericht in der Hauptverhandlung verlesen werden (§ 256 Abs. 1 StPO).

Die Verwaltungsvorschriften sollten ferner vorsehen, und die Behördenleiter müßten streng darüber wachen, daß an die Behörde gerichtete Ersuchen um gutachtliche Äußerung auch von der Behörde erledigt werden und nicht — wie in Gerichtsakten immer wieder feststellbar — von einzelnen zuständigen Bediensteten persönlich und unmittelbar.

Der unerwünschten Verlagerung dienstlicher Aufgaben auf einzelne Bedienstete in der Form bezahlter Nebentätigkeiten sollte durch einschränkende Vorschriften auch in Hessen allgemein entgegengewirkt werden.

7. Richtlinien und Richtpreise für Dienstzimmerausstattungen

7.1. Die Gemeinsame Geschäftsanweisung der Bundesministerien enthält im Anhang IV zum Allgemeinen Teil „Grundsätze für die Beschaffung und Verwaltung von Dienstgerät und Verbrauchsgegenständen". Danach soll bei der möglichst einheitlichen Ausstattung der Diensträume sparsam und wirtschaftlich verfahren sowie jeder über das dienstlich Notwendige hinausgehende Aufwand vermieden werden. Die übliche Ausstattung der Arbeitsplätze ist in Richtlinien des Bundesministers der Finanzen festgelegt. Seit 1968 gelten dazu die „Richtpreise für Geschäftszimmerausstattungen", die im Rahmen der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes ergangen sind und für die verschiedenen (Gruppen von) Bediensteten nach ihrer Dienststellung (im wesentlichen: Behördenleiter, Referent, Sachbearbeiter, Aktenverwalter, Schreibkraft), Art und Umfang der regelmäßig zuzubilligenden Ausstattungsgegenstände im einzelnen und den jeweiligen Höchstpreis insgesamt festlegen.

7.2. Der Rechnungshof war schon vor Jahren bemüht, zumindest für einzelne Verwaltungszweige solche Richtlinien zu erwirken (vgl. Denkschrift 1965, Tz. 31). Der damals betroffene Kultusminister hat sich dazu u. a. wie folgt geäußert: „Der Rechnungshof hat . . . darauf hingewiesen, daß der Minister der Finanzen Richtlinien über die Ausstattung von Geschäftszimmern im Bereich der Landesverwaltung herausgeben solle; die Rückfrage . . . ergab, daß wegen der außerordentlichen Verschiedenartigkeit der einzelnen Verwaltungszweige einheitliche Richtlinien nicht erlassen werden können . . .". Immerhin bestehen für einige Zweige der Landesverwaltung solche Anordnungen, so für die Finanzbehörden, die Hochschulen, die Justizverwaltung, die Schulräte und die Versorgungsverwaltung.

7.3. Mit dem Hinweis, daß in Einzelfällen verhältnismäßig aufwendige Büromittel beschafft worden sind, hat der Rechnungshof bereits im Jahre 1968 den Minister der Finanzen gebeten, eine der Handhabung beim Bund ähnliche Regelung in die Richtlinien zur Aufstellung des Haushaltsvoranschlags aufzunehmen. Daß ein Bedürfnis für eine landeseinheitliche Regelung besteht, ergibt sich auch aus dem Jahresbericht 1969 der Landesbeschaffungsstelle.

7.4. Im Herbst 1970 hat sich der Rechnungshof zusätzlich an die übrigen obersten Landesbehörden gewandt und gebeten, jedenfalls für den eigenen Geschäftsbereich Richtlinien für die Dienstzimmerausstattung zu erlassen. In weitgehend gleichlautenden Antworten haben die Fachminister die Auffassung vertreten,

a) die unterschiedlichen büroorganisatorischen und -technischen Verhältnisse der einzelnen Verwaltungszweige ließen solche Richtlinien nicht als zweckmäßig erscheinen,
b) Auswüchse oder Schwierigkeiten seien bisher nicht bekannt geworden,
c) es sei u. U. mit erheblichem Nachholbedarf zu rechnen.

Dem ist entgegenzuhalten:

Zu a: Der Hinweis des federführenden Ministers der Finanzen, daß die Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungszweigen keine landeseinheitliche Regelung gestatten, wäre allenfalls noch verständlich. Wenn aber die einzelnen Fachminister denselben Einwand vorbringen, obwohl sie diese jeweiligen Verhältnisse kennen und berücksichtigen könnten, vermag er nicht zu überzeugen. Die vom Rechnungshof als Ausgangspunkt gewählten Richtlinien des Bundes gehen nicht von einzelnen Verwaltungszweigen und ihren Fachbehörden aus, sondern von den bei sämtlichen Behörden und Dienststellen vorkommenden Aufgaben bestimmter Bediensteter wie Behördenvorstand, Referent, Sachbearbeiter und Schreibkraft. Insoweit schaffen sie eine gleiche Ausgangsbasis für alle Fachverwaltungen. Im übrigen sieht schon der Anhang IV zur Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vor, daß aus besonderen Gründen von der üblichen Ausstattung abgewichen werden kann. Die Richtlinien des Landes Baden-Württemberg (1970) besagen für Sonderausstattungen: „Die genannten Richtsätze beziehen sich nur auf die Standardgruppen für Bedienstete der Landesverwaltung. Eine Reihe von Bediensteten (. . .)

kann in diesen Gruppen nicht erfaßt werden. Für diese sind Sonderausstattungen nötig, über die im Einzelfall entschieden werden muß. In Kostenaufstellungen für Dienstzimmereinrichtungen sind die Sonderausstattungen getrennt von der jeweiligen Dienstzimmereinrichtung anzugeben."

Zu b: Auswüchse konnten den obersten Landesbehörden bisher regelmäßig nur bekannt werden, wenn nachgeordnete Behörden bei ihren Anmeldungen zum nächsten Haushaltsplan bei den früheren „einmaligen Gerätemitteln" (Titel 870 alt) übersetzte Anforderungen stellten: Früher wurden die wertvolleren Geräte teils in den Erläuterungen des betreffenden Kapitels auch genannt, so daß die Rechnungsprüfungsbehörden bei abweichenden Beschaffungen eingreifen konnten. Nach der neuen Haushaltssystematik erscheint die Mehrzahl der Dienstzimmerausstattungen bei dem konsumtiven Gerätetitel, zumal in der Mehrzahl Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen vorgenommen werden und die Preise der einzelnen Gegenstände die Wertgrenze zur investiven Beschaffung nicht überschreiten. Daher erfahren weder die Fachministerien noch der Finanzminister, wie die bewirtschaftenden Stellen die veranschlagten Gerätemittel im einzelnen verwenden. Auch die Mitwirkung der Landesbeschaffungsstelle ist insoweit nur bedingt von Nutzen, denn sie hat vor allem die Angemessenheit des Beschaffungspreises im einzelnen zu prüfen und zu bescheinigen; dieser aber hängt von Art und Güte des schon bezogenen Ausstattungsgegenstandes ab. Der Rechnungshof hat den Minister der Finanzen indes im Mai 1968 auf s. E. nicht vertretbare Beschaffungen von Büromöbeln für Leiter von Ortsbehörden und für Mitarbeiter in Mittelbehörden (u. a. Schreibtische in Preisklassen über 800 DM, Schreibmaschinentische über 400 DM, Bücher- und Aktenschränke über 650 DM, Glastürenschränke (Kristall) 680 DM, Aktenböcke 180 DM — Preise nach dem Stand des Jahres 1967 —) aufmerksam gemacht. Wenn solche Beschaffungen ungerügt bleiben und Schule machen, ist mit einer sparsamen Bewirtschaftung der Gerätemittel nicht mehr zu rechnen, zumal immer wieder zu beobachten ist, daß einzelne Behörden ohnehin die während des Haushaltsjahres für etwaige Instandsetzungen der Büromaschinen usw. nicht beanspruchten Gerätemittel gegen Ende des Jahres ziemlich großzügig zu verwenden pflegen.

Zu c): Alle bisher ergangenen Richtlinien setzen eindeutig Höchstgrenzen für die jeweils zu beschaffenden Büromöbel und für deren Gesamtkosten je Bediensteten und sollen übertriebene Beschaffungen verhindern. Es ist daher nicht zu erkennen, daß sich hieraus Ansprüche herleiten ließen, die zu einem Nachholbedarf führen. Diese Befürchtung erscheint schon deshalb nicht begründet, weil die Ausstattungen im wesentlichen vorhanden sein dürften und die Zuweisungen an Gerätemitteln weiterhin übersetzte Wünsche bei Neuausstattungen und Ersatzbeschaffungen begrenzen.

Insgesamt gesehen vermögen die Gegengründe der obersten Landesbehörden nicht zu überzeugen. Es darf nicht übersehen werden, daß außer dem Bund auch die Mehrzahl der Länder einschränkende Richtlinien in der einen oder anderen Form erlassen haben; wo sie noch fehlen, werden sie von den Rechnungshöfen für erwünscht gehalten. Der Finanzminister hat zwar für die Hje. 1971/72 die Haushaltsansätze soweit sie für Dienstzimmerausstattungen über 1 500 DM hinausgehen, gesperrt, aber damit keine endgültige Lösung herbeigeführt, weil dieser Höchstsatz zu pauschal ist.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

8. Kostenansatz der Polizei in Straf- und Bußgeldsachen

Im Strafverfahren gehört auch der Ermittlungsaufwand der Polizei zur Kostenlast eines Verurteilten (§§ 163, 465 StPO). Entsprechendes gilt für Bußgeldsachen. Daher hat der Minister des Innern durch Erlaß vom 8. August 1963 bestimmt, welche Auslagen die Polizeidienststellen im Ermittlungsverfahren auf Kostenbeiblättern zu erfassen haben, damit sie später an Hand der Verfahrensakten des Gerichts wieder eingezogen werden können. Im Gegensatz zu anderen Ländern werden hierbei in Hessen die Aufwendungen für die Benutzung von Polizeikraftfahrzeugen nicht berücksichtigt. Eine technische Polizeidienstvorschrift aus dem Jahre 1965, wonach solche Kosten anzusetzen sind, blieb wegen der entgegenstehenden Vorschrift von 1963 unbeachtet. Auf einen Hinweis des Rechnungshofs sagte der Fachminister zunächst die Erweiterung des Erlasses von 1963 und dessen Anpassung an die jüngere Vorschrift zu. Später aber äußerte er rechtliche Bedenken und beseitigte die Abweichung im Jahre 1970 durch Streichung der Vorschrift von 1965. Dabei wies er auf Verhandlungen zwischen Bund und Ländern hin, die eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Gerichtskostengesetzes insoweit zum Ziele haben sollten. Da ein Ergebnis dieser Verhandlungen noch immer aussteht, bleiben die insgesamt erheblichen polizeilichen Ermittlungsaufwendungen durch Einsatz von Kraftfahrzeugen den Kostenpflichtigen der Straf- und Bußgeldverfahren gegenüber nach wie vor außer Ansatz. Überdies besteht weiterhin eine unterschiedliche Handhabung bei den Polizeiverwaltungen der einzelnen Länder, und außerdem werden bei Amtshilfeersuchen gegenüber anderen Ländern die Auslagen erstattet. Daher sollte eine einheitliche Regelung herbeigeführt werden.

9. Unterbringungsgeld für Beamte der Bereitschaftspolizei bei Gemeinschaftsunterkunft (Kap. 03 25)

9.1. Sachbezüge sind nach § 23 HBesG mit einem angemessenen Betrag auf die Dienstbezüge anzurechnen. Von den Beamten der Bereitschaftspolizei, die regelmäßig zum gemeinsamen Wohnen in einer Polizeiunterkunft verpflichtet sind, ist also eine Entschädigung für diesen Sachbezug zu leisten. Beim Inkrafttreten des Hessischen Besoldungsgesetzes am 1. April 1957 — Ablösung des Reichsbesoldungsgesetzes — betrug sie im gesamten Bundesgebiet — außer Hamburg — die Hälfte des damaligen Ortszuschlags, d. h. in Ortsklasse S rund 40 DM. Nach Streichung des diesbezüglichen § 12 Abs. 2 HBesG a. F. mit Wirkung vom 1. April 1962 an erhalten auch diese Beamten den vollen Ortszuschlag und entrichten nach einer Verwaltungsvorschrift des Ministers des Innern für die Unterbringung monatlich 12 DM; dieser Satz gilt seitdem unverändert. Seit dem 1. Januar 1971 bestimmt auch § 52 LHO, daß Nutzungen und Sachbezüge Angehörigen des öffentlichen Dienstes nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden dürfen, soweit nicht durch Gesetz oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist. Der Sachbezug besteht hier aus der Gestellung und Reinigung von Unterkunft und Bettwäsche, aus Heizung und Beleuchtung.

9.2. Seit 1957 haben sich die Monatssätze des sogenannten Unterbringungsgeldes in den Bundesländern sehr unterschiedlich entwickelt. Nach dem Stand vom Frühjahr 1970 wird das Unterbringungsgeld teils nach Vomhundertsätzen des Ortszuschlages bemessen (sie schwanken zwischen 10 und 25 v. H.) und steigt folglich mit jeder Besoldungserhöhung; teils werden — wie in Hessen — feste Monatssätze erhoben, die meist ebenfalls heraufgesetzt worden sind und jetzt zwischen 10 DM und 39,60 DM liegen.

Das im Übergang der Zuständigkeiten auf den Bund sichtbar gewordene Ziel, das Besoldungsrecht wieder zu vereinheitlichen, sollte sich — schon wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung auch auf besoldungsrechtliche Nebengebiete wie hier auf einheitliche Sachbezüge für die Unterbringung in Polizeiunterkünften erstrecken.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

10. Versetzung entpflichteter Hochschullehrer in den Ruhestand

10.1. Ein entpflichteter Hochschullehrer ist gemäß § 204 Abs. 2 HBG in den Ruhestand zu versetzen, wenn er dauernd außerstande ist, sein Fachgebiet durch Forschungstätigkeit weiter zu vertreten.

Diese Vorschrift lehnt sich an die Bestimmung des Gesetzes über die besonderen Rechtsverhältnisse der beamteten Lehrer an den wissenschaftlichen Hochschulen vom 9. April 1938 an, wonach in den Fällen der §§ 71 bis 75 des Deutschen Beamtengesetzes (DBG) auch nach der Entpflichtung eine Versetzung in den Ruhestand stattzufinden hatte.

Von den genannten Vorschriften des DBG über den Eintritt in den Ruhestand sind die Fälle wegen Dienstunfähigkeit von Amts wegen und wegen Dienstunfähigkeit auf Antrag auch heute noch zutreffend.

10.2. Nach § 3 der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die besonderen Rechtsverhältnisse der beamteten Lehrer an den wissenschaftlichen Hochschulen vom 10. Juni 1939 war ein entpflichteter Hochschullehrer nur dann als dauernd dienstunfähig anzusehen, wenn er außerstande war, das von ihm vertretene Fachgebiet durch Lehr- oder Forschungstätigkeit weiter zu fördern. Daraus ergibt sich nach Auffassung des Kultusministers auch die sachliche Rechtfertigung, die seitdem der Beibehaltung des Rechtsinstituts der Entpflichtung zugrunde liegt.

Weder dem Kultusminister noch dem Rechnungshof sind Fälle der Versetzung entpflichteter Hochschullehrer in den Ruhestand bekanntgeworden. Der Rechnungshof sah sich daher zu einer Umfrage bei den wissenschaftlichen Hochschulen und bei dem Kultusminister veranlaßt, in welcher Weise sichergestellt ist, daß der erwähnten Rechtsvorschrift entsprochen wird.

Der Kultusminister teilte hierzu mit, daß es Aufgabe des Dienstherrn war und ist, festzustellen, ob ein entpflichteter Professor dauernd außerstande ist, sein Fachgebiet durch Forschungstätigkeit weiter zu vertreten. Eine solche Feststellung könne der Dienstherr in den Fällen normalen Altersabbaues geistiger Kräfte nur schwer oder nicht treffen, weil es kaum möglich sei, den Nachweis zu führen, daß der Hochschullehrer keine Forschungstätigkeit mehr ausüben könne. Nur in den Grenzfällen bei geistiger Umnachtung würde sich eine eindeutige Feststellung treffen lassen.

Er vertrat weiter die Auffassung, daß das Rechtsinstitut der Entpflichtung heute kaum noch zu rechtfertigen sei, weil auch die früheren Rechtfertigungsgründe, z. B.

schlechte Bezahlung als Privatdozent,

Berufung als beamteter Professor erst im höheren Lebensalter,

erhebliche finanzielle Einbuße nach Wegfall der Unterrichtsgeldpauschale

auf Grund der Personalstruktur der Universitäten und der Besoldungsgesetze nicht oder wenigstens zum Teil nicht mehr bestehen.

10.3. Die eigentliche Frage des Rechnungshofs, ob die wissenschaftlichen Hochschulen oder der Kultusminister überwachen, ob im Einzelfall die Voraussetzungen für den Emeritierten-Status noch gegeben sind, um gegebenenfalls entsprechend der gesetzlichen Vorschrift die Versetzung in den Ruhestand verfügen zu können, wurde verneint. Es bleibt daher festzustellen, daß bei dieser Sachlage die Vorschrift des § 204 Abs. 2 HBG in der Praxis kaum zu verwirklichen ist.

11. Begrenzung der Unterrichtsgeldfreiheit

(Kap. 04 05, 08, 10, 12, 13 und 15)

Nach § 2 des Gesetzes über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen entfällt die Unterrichtsgeldfreiheit für Studierende, die den Abschluß ihres Studiums unangemessen hinauszögern. Nach der hierzu ergangenen Ausführungsverordnung ist dies dann der Fall, wenn die festgesetzte Semesterhöchstzahl überschritten wird. Bisher wurden jedoch Semesterhöchstzahlen nicht festgesetzt und somit auch keine Studiengebühren bei unangemessener Ausdehnung des Studiums erhoben. Obwohl in der Denkschrift 1967 (Tz. 10.1.1) auf diese Unterlassung hingewiesen worden war, ist bisher keine Abhilfe geschaffen worden.

12. Philipps-Universität Marburg

(Kap. 04 05)

Einnahmen des Hygiene-Instituts (Titel 111 87)

Nach einem Vertrag zwischen der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen und dem Land werden von der Vereinigung für einen abgeschlossenen Mutterschaftsvorsorgefall 14 DM erstattet. Die notwendigen serologischen Untersuchungen allein erfordern nach den Berechnungen der Klinikverwaltung schon einen Aufwand von 22 DM je Fall. Dazu kommen die übrigen notwendigen Sachleistungen der Vorsorgeuntersuchung, so daß bei einem Pauschbetrag von 14 DM je Fall die Kosten nicht annähernd gedeckt werden. Das gleiche gilt für die Pauschbeträge, die mit dem Verband der Angestellten-

krankenkassen e.V. sowie dem Verband der Arbeiter-Ersatzkassen e.V. ausgehandelt worden sind. Bei der Vielzahl der Vorsorgefälle, auch in den übrigen Universitätskliniken des Landes, sollte nach der Auffassung des Rechnungshofs unbedingt eine kostengerechtere Vergütung der Untersuchungsleistungen angestrebt werden.

Auf eine entsprechende Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs hin hat der Kultusminister erwidert, daß eine höhere pauschale Abgeltung nicht durchgesetzt werden konnte. Der Rechnungshof ist jedoch der Ansicht, daß — auch im Hinblick auf Kostensteigerungen in der Zwischenzeit — erneut wegen einer Erhöhung der Pauschbeträge verhandelt werden sollte.

13. Universitätskliniken (Kap. 04 06, 09 und 14)

Nebentätigkeit der Klinikdirektoren

Nachdem ein Verwaltungsstreitverfahren wegen Abführung eines Nutzungsentgelts für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Dienstherrn zur stationären und ambulanten Behandlung von Privatpatienten in der Berufungsinstanz durch Urteil vom 16. Juni 1970 zugunsten des Landes Hessen entschieden worden ist, hat der Kultusminister auf erneute Anfrage des Rechnungshofs hin durch Erlaß vom 14. Januar 1971 die Universitäten Frankfurt a. M., Gießen und Marburg veranlaßt, die Klinikdirektoren aufzufordern, bis zur endgültigen rechtskräftigen Entscheidung des Verfahrens ohne Anerkennung eines Rechtsgrundes Nutzungsentgelt zu zahlen.

Der Rechnungshof hatte darüber hinaus angeregt, die durch Erlaß des Kultusministers vom 29. April 1966 festgelegten und als Nutzungsentgelt von den Klinikdirektoren abzuführenden Beträge zu erhöhen. Nach dem vorstehend erwähnten Urteil der Berufungsinstanz hat der Rechnungshof auch diese Forderung erneut erhoben. Der Kultusminister, der eine Entscheidung hierüber bis zur endgültigen Beendigung des Verfahrens zurückzustellen beabsichtigte, hat nunmehr daraufhin die Universitäten beauftragt, zu einer Erhöhung des Nutzungsentgeltes eingehend Stellung zu nehmen.

Dem Land Hessen sind durch die Verzögerung bereits Einnahmeausfälle entstanden. Es bleibt zu befürchten, daß diese sich weiterhin erheblich erhöhen werden, wenn angemessene Nutzungsentgelte nicht umgehend erhoben werden.

14. Justus-Liebig-Universität Gießen (Kap. 04 08)

Hygiene-Institut, zugleich Medizinaluntersuchungsamt

Das Hygiene-Institut (jetzt Institut für Medizinische Mikrobiologie) der Universität Gießen, das zugleich Medizinaluntersuchungsamt ist, erklärte Anfang 1968, daß es aus personellen Gründen nicht in der Lage sei, eine Reihe von bisher üblichen Befunduntersuchungen, die zu seinen Amtsaufgaben gehören, weiterhin durchzuführen. Die Universitätskliniken waren daher gezwungen, diese Untersuchungen an auswärtige Institute und Laboratorien zu vergeben. Die daraus resultierenden Rechnungsbeträge wurden von den Krankenkassen nicht erstattet mit der Begründung, daß die Universitätskliniken den Höchstpflegesatz erhielten und daß nach der Gruppeneinteilung für die hessischen Krankenhäuser ein Krankenhaus dieser Gruppe über alle modernen medizinisch-technischen Einrichtungen für solche Leistungen verfügen müsse. Dem Land Hessen entstanden dadurch erhebliche Mehrausgaben.

Während das Hygiene-Institut (Medizinaluntersuchungsamt) die ihm übertragenen Pflichtaufgaben nicht durchführte, übte dessen Direktor jedoch gleichzeitig unter Inanspruchnahme des vorhandenen Personals in nicht unerheblichem Maße Nebentätigkeiten aus. Obwohl von der Universität auf diesen Mißstand hingewiesen wurde, ergriff der Kultusminister keine entsprechenden Maßnahmen. Der Direktor wurde vielmehr nach seiner Emeritierung mit der weiteren kommissarischen Leitung der Einrichtung betraut.

15. Kliniken der Justus-Liebig-Universität Gießen (Kap. 04 09)

Im Jahre 1969 wurde mit der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen (KVH) ein Vertrag über die Untersuchung und Behandlung von Versicherten der Orts-, Land-, Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie der Knappschaften in den Polikliniken der Justus-Liebig-Universität abgeschlossen. Der Vertrag wurde am 9. Juli 1969 durch den Hessischen Kultusminister genehmigt. Als vierteljährlicher Pauschbetrag wurde vereinbart:

a) für die Zeit vom 1. Okt. 1965 bis 30. Sept. 1966 — 82 500 DM

mit der Maßgabe, daß neben diesem Pauschbetrag die Bezirksstelle Gießen der KVH die von den Ärzten der Universitäts-Polikliniken in den theoretisch-medizinischen Instituten veranlaßten ambulanten Leistungen vergütet

b) für die Zeit vom 1. Okt. 1966 bis 31. Dez. 1966 — 123 750 DM

c) für die Zeit vom 1. Jan. 1967 bis 31. Dez. 1968 — 135 000 DM.

Bei der Festsetzung des Pauschbetrages zu b) wurde eine durchschnittliche Gesamtzahl von 27 500 Sachleistungsfällen, zu c) eine solche von 30 000 pro Jahr zugrunde gelegt. Diese Gesamtzahl sollte bei gleichbleibenden Verhältnissen auch für die künftigen Jahre maßgebend sein.

Örtliche Erhebungen des Rechnungshofs ergaben aber folgende Fallzahlen für RVO-Patienten:

1965	32 278 Fälle,
1966	34 852 Fälle,
1967	36 090 Fälle,
1968	35 902 Fälle,
1969 (1. Halbjahr)	20 056 Fälle.

Hiernach wurde der Vertrag den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht. Auf Veranlassung des Rechnungshofs ist er inzwischen von der Universität Gießen zum 30. September 1970 gekündigt worden.

16. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a. M. (Kap. 04 13)

16.1. **Nutzungsentgelt** (Titel 119 01)

Im Dezember 1967 hat der Kultusminister einem wissenschaftlichen Assistenten beim Institut für Kernphysik die Genehmigung erteilt, bei einem Forschungsauftrag mitzuarbeiten. Er mußte sich dabei verpflichten, ein Nutzungsentgelt abzuführen. Obgleich der wissenschaftliche Assistent diese Verpflichtung eingegangen und zahlungswillig ist, hat die Universitätsverwaltung das Nutzungsentgelt für die Jahre 1968, 1969 und 1970 noch nicht festgesetzt und angefordert. Der Rechnungshof hat die Verzögerung in der Bearbeitung der Angelegenheit beanstandet und um Angabe der dafür maßgebenden Gründe gebeten.

16.2. **Stiftung „Studentenhaus"** (Titel 685 06)

Der Rechnungshof bat im März 1969 den Fachminister, die Rechtsstellung der privatrechtlichen Stiftung „Studentenhaus" zu überprüfen. Die Prüfung sollte sich insbesondere auf die Frage erstrecken, ob nicht die derzeitigen Aufgaben der Stiftung mit geringerem Aufwand vom Studentenwerk erledigt werden könnten. Die Kosten für die Geschäftsführung der Stiftung ließen sich nach Ansicht des Rechnungshofs durch die Übertragung der Aufgaben auf das Studentenwerk mindern (vgl. Denkschrift 1968, Tz. 10.3). Inzwischen haben die Vorstände des Studentenwerks und der Stiftung „Studentenhaus" den ganzen oder teilweisen Übergang der Aufgaben der Stiftung „Studentenhaus" auf das Studentenwerk und die damit zusammenhängenden personellen, organisatorischen und wirtschaftlichen Fragen erörtert und kamen zur Überzeugung, daß keine Gründe vorhanden sind, die eine Übertragung von Aufgaben der Stiftung „Studentenhaus" auf das Studentenwerk rechtfertigen würden. Die Universität schloß sich dieser Stellungnahme an.

Die Gründe, die für die Anregung des Rechnungshofs maßgebend waren, wurden bei der Entscheidung der Vorstände des Studentenwerks und der Stiftung „Studentenhaus" nicht genügend gewürdigt. Die Stiftung sieht es als ihre Aufgabe an, den öffentlichen Teil des Studentenhauses zu betreiben und zu unterhalten und als offizieller Wohnheimträger der Universität Studentenwohnheime zu verwalten, zu unterhalten und neu zu bauen. Alle Wohnheime werden nach dem Prinzip der Heimselbstverwaltung geführt, so daß die unmittelbare Berücksichtigung des Willens der Heimbewohner gewährleistet ist. Die Stiftung befürchtet, daß die Übernahme ihrer Aufgaben auf das Studentenwerk sich zu Lasten der Studentenschaft und der Arbeitnehmer auswirkt, die Planungen über die Anmietung von Häusern und Großwohnungen und über Wohnheimneubauten zur Überwindung der Wohnraumnot unter der Schwerfälligkeit eines größeren Verwaltungsapparates leiden und die Durchsichtigkeit der Verwaltung schwieriger wird. Der Rechnungshof hält diese Gründe nicht für schwerwiegend, weil im Bereich anderer wissenschaftlicher Hochschulen die satzungsmäßigen Aufgaben der Stiftung von den Studentenwerken größtenteils übernommen worden sind.

Sowohl die Stiftung „Studentenhaus" als auch das Studentenwerk werden aus Mitteln des Landes bezuschußt. Nach dem Gesetz über die Studentenwerke an den wissenschaftlichen Hochschulen des Landes unterstehen die Studentenwerke der Rechtsaufsicht des Kultusministers. Im Rahmen dieser Aufsicht kann ein Zwang zur Übernahme von Aufgaben nicht ausgeübt werden. Die Durchsetzung der Umorganisation wäre nur durch Kürzung der Zuschüsse zu erreichen. Der Fachminister hält eine solche Maßnahme nicht für angebracht und durchsetzbar.

17. Kliniken der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität (Kap. 04 14)

17.1. **Einnahmen aus stationärer und ambulanter Behandlung von Kranken** (Titel 111 31)

Nach einem Erlaß des Kultusministers vom 23. Oktober 1968 hat die Verwaltung der Universitätskliniken den Landesverbänden der Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen in Hessen sowie dem Verband der Angestelltenkrankenkassen e.V. in Frankfurt mitgeteilt, daß sie die Gebühren für Nebenleistungen bei stationärer Behandlung nach den Vorschriften des Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes beitreiben lassen müßte, wenn die Krankenkassen bis zum 15. Februar 1969 die Rückstände bei den Universitätskliniken nicht begleichen würden. Die erheblichen Forderungen sind entstanden, weil die Verbände die Gebührenerhöhungen nicht anerkennen wollen und sich deshalb gegen die angekündigten Zwangsmaßnahmen verwahrten. Inzwischen haben einige Ortskrankenkassen unter Hinweis auf die Mitteilung der Landesverbände es erneut abgelehnt, die Nebenleistungen nach der Gebührenordnung für die Universitätskliniken des Landes in Verbindung mit dem Nebenkostentarif zu vergüten. Die Klinikverwaltung hat vorerst von einer Beitreibung abgesehen, den Kultusminister im Februar 1969 hiervon unterrichtet und um Weisung gebeten.

17.2. **Zuweisung der Stadt Frankfurt** (Titel 253 00)

Gemäß § 11 des Übernahmevertrages vom 24. Juli 1967 hat sich die Stadt Frankfurt verpflichtet, zum laufenden Fehlbedarf des Universitätsklinikums folgende Zuschüsse jährlich zu leisten:

a) den pauschal nach der Zahl der Betten zu ermittelnden Teil, der nicht für Zwecke von Forschung und Lehre im Sinne der Empfehlung des Wissenschaftsrates benötigt wird,

b) jeweils 35 v. H. des nach Abzug von a) verbleibenden Teils für die Jahre 1967 bis 1971, 30 v. H. für die Jahre 1972 bis 1976 und jeweils 20 v. H. vom Jahr 1977 an.

Außerdem hat sie den Mehraufwand nach § 16 dieses Vertrags zu übernehmen.

Bisher hat die Stadt nur Abschläge geleistet, und zwar

1967	14 Mio DM
1968	14,8 Mio DM
1969	14 Mio DM
1970	13,8 Mio DM.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Kultusminister beanstandet, daß die Jahresabrechnungen immer noch ausstehen.

18. Förderung der Studierenden nach dem Honnefer Modell

(Kap. 04 16 Titel 681 65)

Bei Durchsicht der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofs vom 20. September 1967 und der Ergebnisniederschrift vom 2. Mai 1970 sind dem Hessischen Rechnungshof Zweifel aufgekommen, ob es bei dem derzeitigen Verfahren verbleiben kann, wonach das Deutsche Studentenwerk im Auftrag des Bundesministers des Innern und der Kultusminister der Länder zentral alle im Rahmen der allgemeinen Studienförderung gewährten Darlehen verwaltet und über Rückzahlungstermine, Stundungen, Niederschlagungen usw. entscheidet. Dem Bund und den Ländern sind nach diesen Feststellungen rund 3,5 Mio DM zu ersetzen, die durch Unregelmäßigkeiten bis zum Jahre 1967 entstanden sind. Die Bedenken des Rechnungshofs ergeben sich aus folgendem:

18.1. Nach einer Bund-/Ländervereinbarung sollen die Tilgungen für alle bis Ende 1963 gewährten Darlehen solange dem Bund zufließen, bis dessen Forderung in Höhe von 55 Mio DM beglichen ist. Die Länder haben bei dieser Sachlage einen Anspruch darauf, zu erfahren, wie sich die Forderung des Bundes errechnet und inwieweit sie mittlerweile getilgt ist. Da hierüber bisher keine Angaben zu erlangen waren, müßten die Länder weitere Darlehnsübertragungen sowie sonstige Leistungen an das Deutsche Studentenwerk davon abhängig machen, daß, insoweit eine Abrechnung, zumindest eine Zwischenabrechnung, erfolgt.

18.2. Rückzahlungen auf die ab 1964 gegebenen Darlehen sollen Bund und Ländern hälftig zufließen und unter den Ländern nach Modalitäten aufgeteilt werden, die bisher nicht bekannt geworden sind. Wie dem Hessischen Kultusminister bereits mit Schreiben vom 21. April 1965 mitgeteilt wurde, hält der Hessische Rechnungshof demgegenüber eine genaue Ermittlung, Sollstellung und rechnerische Verfolgung der Länderansprüche für notwendig und auch möglich; der Bundesrechnungshof hat diese Auffassung in seinem Schreiben vom 1. Juli 1968 geteilt.

Es ist dem Hessischen Rechnungshof nicht bekannt geworden, ob der mit der verwaltungsmäßigen Überwachung und Prüfung des Treuhänders beauftragte Bundesminister des Innern oder der jetzt zuständige Bundesminister für Bildung und Wissenschaft bisher überhaupt in diesem Sinne tätig geworden ist. Nach den vorliegenden Unterlagen hat das Deutsche Studentenwerk offenbar weder einen Überblick über den Umfang der von ihm zu verwaltenden Forderungsbestände noch sind konkrete Aufzeichnungen darüber vorhanden, welchen Gläubigern die daraus resultierenden Rückflüsse zustehen. Es scheint nach diesen Unterlagen ferner festzustehen, daß seit Jahren ganze Bereiche von Darlehnsnehmern nach Fälligkeit der Darlehen weder gemahnt noch zur Rückzahlung aufgefordert werden und dadurch für Bund und Länder laufend weitere erhebliche finanzielle Verluste entstehen.

Dieser Umstand müßte Anlaß geben, dem Deutschen Studentenwerk die Aufgabe der Darlehnsverwaltung zu entziehen.

18.3. Nach Auffassung des Hessischen Rechnungshofs sollte unverzüglich zwischen dem Bund und den Ländern vereinbart werden, welchen Einrichtungen künftig die Darlehnsverwaltung zu übertragen ist.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

19. Studentenwerke

(Kap. 04 16 Titelgruppe 94)

Der Rechnungshof hat bei den Studentenwerken an vier hessischen Hochschulen örtliche Erhebungen vorgenommen.

19.1. **Gesetzliche Grundlage der Studentenwerke**

Sie wurden nach dem „Gesetz über die Studentenwerke bei den wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Hessen" (StudWG) vom 21. März 1962 als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung errichtet. Ihre Betriebe sind nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen, haben aber ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke zu verfolgen. Sie unterstehen der Rechtsaufsicht des Kultusministers.

19.1.1. Für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen gilt der zweite Teil des Eigenbetriebsgesetzes sinngemäß. Diese pauschale Verweisung sollte durch spezielle Vorschriften des StudWG ersetzt werden.

Der Rechnungshof hatte bereits 1965 und erneut 1970 den Kultusminister darauf hingewiesen, daß über die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Eigenbetriebsgesetzes Zweifel bestehen (z. B. Kapitalausstattung, Behandlung von Investitionszuschüssen, Bildung von Rücklagen und Rückstellungen, Deckung von Verlusten). Bei den Studentenwerken haben sich unterschiedliche Auslegungen herausgebildet, so daß auf Grund der voneinander abweichenden Bilanzierungsmethoden die Jahresabschlüsse weitgehend nicht miteinander vergleichbar sind. Bei einem Studentenwerk erteilt der Abschlußprüfer seit Jahren den Bestätigungsvermerk mit der Einschränkung, daß der Jahresabschluß nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, weil im Hinblick auf erhaltene Kapitalzuschüsse keine Erneuerungsrücklagen gebildet und frühere Kapitalzuschüsse nicht für Abschreibungen verwendet oder als Wertberichtigung zum Anlagevermögen passiviert, sondern dem Vermögensüberschuß zugeführt wurden. Dadurch ist das Anlagevermögen zu hoch und an Stelle eines erheblichen Vermögensfehlbetrages (1969 rund 864 500 DM) ein unzutreffender Vermögensüberschuß (1969 rund 304 300 DM) ausgewiesen worden. Dies ist dem Kultusminister bekannt. Der Anregung des Rechnungshofs, durch entsprechende Auflagen in den Bewilligungsbedingungen eine einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen sicherzustellen, ist er nicht gefolgt. Trotz wiederholter Erinnerungen hat er zu den vom Rechnungshof angeschnittenen Fragen keine Stellungnahme abgegeben. Auch unsere zuletzt gegebene Empfehlung, zur Klärung der Angelegenheit eine gutachtliche Äußerung einzuholen, blieb unbeantwortet.

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen den Eindruck gewonnen, daß die Studentenwerke selbst an einer Klärung interessiert sind. Nach seiner Auffassung würde durch eine entsprechende Novellierung des StudWG (oder durch Aufnahme geeigneter Bedingungen in die Bewilligungsrichtlinien) das den Studentenwerken eingeräumte Recht der Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt werden.

19.1.2. Die Novellierung des StudWG sollte auch noch aus anderen Gründen erwogen werden. Es erscheinen folgende weitere Bereiche regelungsbedürftig:

Die fehlende nähere Abgrenzung des den Studentenwerken verliehenen Selbstverwaltungsrechts einerseits und die fehlende Definition der Befugnisse des Kultusministers bei Ausübung der Rechtsaufsicht nach § 5 andererseits bieten keine Handhabe dafür, auf die Betätigung der Studentenwerke in erforderlichem Umfang einzuwirken, insbesondere um die Behebung festgestellter Verstöße sicherzustellen.

Schon bei der Erörterung der Denkschrift 1965 im Unterausschuß des Haushaltsausschusses waren Zweifel darüber entstanden, ob und inwieweit den Studentenwerken im Rahmen der Rechtsaufsicht Weisungen erteilt werden können. Das vom Unterausschuß geforderte und dem Rechnungshof am 6. Mai 1970 übersandte Gutachten über die Frage, wie umfassend die Rechtsaufsicht bei Körperschaften des öffentlichen Rechts ist, insbesondere ob eine mißbräuchliche Verwendung von Zwangsbeiträgen rechtsaufsichtlich beanstandet werden kann, bietet keine befriedigende Lösung an. Dem Kultusminister sollte die Befugnis eingeräumt werden, über das Recht der Beanstandung hinaus, Abhilfe sicherzustellen, wie es auch bei anderen Selbstverwaltungskörperschaften, z. B. in den §§ 135 ff. Hessische Gemeindeordnung, vorgesehen ist.

Die Abgrenzung des Aufgabenbereichs in § 3 Abs. 1 StudWG wird in der vorliegenden Fassung vom Rechnungshof als unzureichend angesehen. Sie konnte der unterschiedlichen Entwicklung der Studentenwerke, insbesondere einer zum Teil bedenklichen Ausweitung ihres Betätigungsfeldes nicht hinreichend entgegenwirken (vgl. hierzu 19.3.3).

Ein Studentenwerk hat eine Satzungsänderung dahingehend beschlossen, den Vorstand um zwei Personalvertreter zu erweitern. Eine solche Beteiligung, der der Wortlaut des Gesetzes zwar nicht entgegensteht, erscheint aber nicht bedenkenfrei. Der Vorstand befindet über Angelegenheiten der Geschäftsführung. Der Geschäftsführer aber ist Vorgesetzter des Personals. Soweit die Personalvertreter nicht zugleich Mitarbeiter des Personalrates sind, entbehren sie des Schutzes vor nachteiligen Folgen, die bei dieser Tätigkeit nicht ausgeschlossen erscheinen. Ein solcher Schutz — ähnlich dem von Personalratsmitgliedern — könnte dazu beitragen, die Freiheit der Entscheidung und damit ihre Objektivität besser zu gewährleisten.

Nach § 9 StudWG ist der Vorstand Aufsichts- und Überwachungsorgan für die Geschäftsführung. Ihm gehören neben zwei studentischen Vertretern zwei Hochschullehrer an. Da die Studentenwerke zu erheblichem Teil mit Zuschüssen des Landes finanziert werden, sollte erwogen werden, zur besseren Verwaltungsüberwachung einen sachkundigen Angehörigen der Hochschulverwaltung (z. B. Kanzler) als Vertreter der Landesinteressen in den Vorstand zu berufen.

Die Rechtsstellung der Geschäftsführer sollte gesetzlich geregelt werden. Zu welchen Konsequenzen die derzeitige Rechtslage führen kann, zeigt folgender Vorgang:

Ein Studentenwerk hatte einem früheren Geschäftsführer vertraglich den Rechtsstatus eines Beamten zugebilligt. Die mit seiner Entlassung

u. a. entstandenen formalrechtlichen Probleme sind Gegenstand eines noch andauernden Rechtsstreites. Das erstinstanzliche Gericht hat gefordert, daß mit Rücksicht auf die Statusvereinbarung bei Entfernung aus dem Dienst die Verfahrensvorschriften des Disziplinarrechts beachtet werden müßten, was aber rechtlich nicht möglich ist.

Das den Geschäftsführern gewährte Entgelt schwankte im Zeitpunkt der Prüfung zwischen einer Vergütung nach BAT I a und Bezügen entsprechend den Besoldungsgruppen A 15, A 16 und B 2, z. T. verbunden mit weiteren Zulagen, die im Tarif- und Besoldungsrecht unbekannt sind (z. B. Versorgungszulagen). Ein Studentenwerk hatte dem Geschäftsführer für den Fall der Kündigung einen Abfindungsanspruch in solcher Höhe zugesichert, daß dadurch faktisch das gesetzliche Recht des Vorstands auf Abberufung des Geschäftsführers aufgehoben wurde. So hätte z. B. die zugestandene Abfindung bei einer Kündigung im Jahre 1970 schon mehr als 150 000 DM betragen.

19.2. Betätigung und Einnahmen der Studentenwerke

Nach § 3 des StudWG sind die Studentenwerke Selbsthilfeeinrichtungen, die die Studenten wirtschaftlich fördern und für deren Gesundheit sorgen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben dienen gemäß § 4 StudWG Mittel aus Beiträgen der Studenten, eigenen Einnahmen sonstiger Art, Zuschüssen des Landes nach seinem Haushaltsplan und Zuwendungen Dritter.

19.2.1. Semesterbeiträge

Die Höhe der Beiträge wird vom Vorstand nach Anhörung des Hochschulsenats im Einvernehmen mit der studentischen Selbstverwaltung festgesetzt. Sie werden durch die Hochschulkassen eingezogen und bedürfen der Genehmigung des Kultusministers.

Die geforderten Beiträge wichen bei den einzelnen Studentenwerken nicht unerheblich voneinander ab. Im Sommersemester 1969 wurden von ihnen erhoben:

Darmstadt	45,— DM
Gießen	53,50 DM
Frankfurt	61,— DM
Marburg	63,50 DM.

Der Rechnungshof hält eine Angleichung der Pflichtbeiträge für alle Studierenden der hessischen Hochschulen für sinnvoll und mit Rücksicht auf die Gewährung von Zuschüssen aus Landesmitteln auch für angebracht.

19.2.2. Zuschüsse des Landes

Neben den einmaligen Bauzuschüssen sowie den Zuschüssen für Neu- und Ersatzbeschaffungen von Inventar und für Reparaturen haben die Studentenwerke noch jährliche Zuschüsse zu den Kostenstellen Förderungsabteilung, Mensa und Studentenhaus erhalten.

Der Rechnungshof hat dem Kultusminister Mängel, die in der derzeitigen Berechnungsmethode für die Bemessung der Zuschüsse liegen, aufgezeigt (z. B. keine einheitliche Handhabung der Zurechnung von Kostenarten bei den bezuschußten Kostenstellen). Er wurde insbesondere darauf hingewiesen, daß die unterschiedliche Verfahrensweise bei den Zuschußempfängern es diesen ermöglicht, die Höhe des Zuschusses z. Z. weitgehend selbst zu bestimmen. Der Kultusminister hat hierzu bisher noch nicht Stellung genommen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Ermittlung und Festsetzung der Bedarfszuschüsse neu geregelt werden. Die Zuschußhöhe sollte nicht vom Kostenstellenergebnis abhängen, sondern nach objektiven Merkmalen bestimmt werden können, z. B. bei der Förderungsabteilung unter Zugrundelegung der Fallzahlen, bei der Mensa unter Beibehaltung der Bemessung nach der Zahl der ausgegebenen Essen und beim Studentenhaus nach der Fläche.

Ertragszuschüsse — Förderungsabteilung

Den Studentenwerken obliegt die verwaltungsmäßige Durchführung der Förderung der Studenten nach den Richtlinien des Honnefer Modells. Die gezahlten Zuschüsse dienen der Dekkung aller für diese Arbeiten anfallenden Personal- und Sachaufwendungen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die Kostenstellenrechnungen nicht einheitlich erstellt wurden. Bei Festsetzung des Zuschusses durch den Kultusminister wurden die Hauptverwaltungskosten bei drei Studentenwerken um unterschiedliche Beträge gekürzt und bei dem anderen Studentenwerk durch eine freigewählte Addition sachlich nicht zusammengehöriger Beträge geschätzt. Darüber hinaus sind nicht alle übertariflichen Leistungen, die vom Kultusminister für Zwecke der Zuschußbemessung festgelegt werden müßten, abgesetzt und die Kostenstellen periodengerecht abgegrenzt worden. Im übrigen sind die Bewilligungsbedingungen von den Zuschußempfängern nicht in vollem Umfange beachtet und die Einhaltung vom Kultusminister nicht genügend überwacht worden (z. B. Vorlage von namentlichen Listen der Bediensteten in den bezuschußten Kostenstellen).

Der Rechnungshof hat den Kultusminister gebeten zu erwägen, ob die Förderung der Studierenden aus Bundes- und Landesmitteln nicht zweckmäßiger durch die Hochschulverwaltungen vorgenommen werden sollte. Eine Antwort steht noch aus. Falls dem nicht gefolgt werden sollte, wäre zu prüfen, ob die Zuschüsse für die Förderungsabteilung nicht an Hand objektiver Merkmale (z. B. Zahl der Förderungsfälle) zu bemessen sind. Damit könnte erreicht werden, daß die Zuschüsse des Landes nach gleichen Grundsätzen festgesetzt würden. Der Rech-

nungshof hat hierauf bereits in seiner Denkschrift 1965 (Tz. 40) hingewiesen.

Ertragszuschüsse — Mensa

Von jedem Studentenwerk wird mindestens eine Mensa unterhalten. Die Preise für die von den einzelnen Studentenwerken an Studierende ausgegebenen Essen sind unterschiedlich. Außer den Bediensteten der Studentenwerke nehmen z. T. auch Hochschulbedienstete und Lehrkräfte am Mensaessen teil. Bei einem Studentenwerk wird die Zählung der zuschußberechtigten Essen nicht ordnungsmäßig vorgenommen und die Teilnehmerberechtigung nur gelegentlich kontrolliert.

Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1965 (Tz. 39) die Zuschußbemessung des Kultusministers für die Mensen im Rj. 1965 gerügt, da sie nicht dem im Haushaltsplan niedergelegten Willen des Parlaments entsprach (Einzelzuschuß 0,40 DM und Grundbetrag 100 000 DM). In den Haushaltsplänen 1966 und 1967 waren sie ebenso wie 1965 veranschlagt. Trotzdem ist für das Rj. 1966 und die ersten Monate 1967 ein Verlustausgleich gewährt worden, der über den nach den ausgegebenen Essen festzusetzenden Zuschuß hinausging.

Im Haushaltsplan 1969 wurden zwar Haushaltsmittel für „Nachzahlungen zur Deckung des Einnahmeausfalls aus der Unterhaltung der Mensen im Rj. 1967" ausgebracht. Damit wurde aber der Kultusminister nicht von der Pflicht entbunden, bei den einzelnen Zuschußempfängern die richtige Höhe des Einnahmeausfalls festzustellen (z. B. Kürzung um den Betrag der übertariflichen Leistungen und der nicht zuschußberechtigten Personalessen, Einbeziehung noch nicht eingegangener, aber mit Sicherheit zu erwartender Zuschußreste).

Die Beibehaltung eines festen Essenszuschusses pro Studentenessen erscheint zweckmäßig. Sie gewährleistet die Gleichbehandlung der Studentenwerke und macht eine regelmäßige Untersuchung des Kostenstellenergebnisses entbehrlich, z. B. ob alle zuzurechnenden Erträge wie Zuschußrestzahlungen, anteilige Studentenbeiträge, intern zu verrechnende Erträge für kostenloses Bedienstetenessen u. ä. erfaßt und ob die Hauptverwaltungskosten angemessen verteilt sowie um die übertariflichen Leistungen gekürzt sind. Eine solche Prüfung der Kostenstellenergebnisse wäre aber unabdingbar, wenn auch künftig Anträge auf Erhöhungen des festen Essenszuschusses mit Mensaverlusten begründet werden. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof angeregt, die endgültige Bewilligung des Zuschusses unmittelbar nach Schluß des jeweiligen Geschäftsjahres festzusetzen, was bisher nur mit erheblicher Verspätung geschehen ist. Darüber hinaus wurde der Kultusminister gebeten zu klären, ob der Einzelzuschuß auch für Abendessen zu gelten hat. Eine Stellungnahme hat der Rechnungshof noch nicht erhalten.

Ertragszuschüsse — Studentenhaus

Drei Studentenwerke erhalten zu den laufenden Kosten der Studentenhäuser Landeszuschüsse, deren Höhe sich ebenfalls nach den jährlichen Betriebsergebnissen richtet. Wie bei der Förderungsabteilung und bei der Mensa sind auch hier die Kostenstellenrechnungen nicht einheitlich erstellt. Insbesondere sind nicht alle übertariflichen Leistungen, die vom Kultusminister für Zwecke der Zuschußbemessung festgelegt werden müßten, abgesetzt und die indirekten Kosten nicht einheitlich verteilt. So wurden bei einem Studentenwerk bei der Zuschußfestsetzung „Anteilige Handwerkerkosten" (1966 rd. 6 400 DM und 1967 rd. 7 000 DM) anerkannt, die das Studentenwerk selbst in seiner Ergebnisrechnung nicht ausweist. Bei einem anderen Studentenwerk wurde erstmals im Gj. 1967 ein Globalzuschuß von 100 000 DM gewährt. Der Rechnungshof hat auch bei diesen Zuschüssen angeregt, Grundsätze für eine objektiv bestimmbare Zuschußhöhe festzulegen, die z. B. nach der Nutzfläche oder dem umbauten Raum errechnet werden könnte.

19.2.3. Einmalige Zuschüsse

Einem Studentenwerk wurde ein einmaliger Zuschuß für bereits in früheren Jahren mit anderen Mitteln angeschaffte Maschinen und Geräte bewilligt. Es hat die wegen dieses Zuschusses rückgängig gemachte Abschreibung nicht als Ertrag der bezuschußten Kostenstelle, sondern als allgemeinen Ertrag in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesen. Der Ertragszuschuß (Verlustausgleich) für diese Kostenstelle wurde dadurch zu hoch festgesetzt.

Der einem anderen Studentenwerk bewilligte Zuschuß zur Beschaffung von Möbeln wurde von diesem nicht verwendet und auch nicht zurückgezahlt, sondern in der Bilanz als zweckgebundene Verbindlichkeit ausgewiesen. Eine Rückforderung und eine Verzinsung ist unterblieben.

Der Rechnungshof hat angeregt, einmalige Zuschüsse nur noch bei nachgewiesenem tatsächlichem Bedarf zu zahlen.

19.3. **Sonstige Betätigung**

19.3.1. Wohnheime

Abgesehen vom Studentenwerk Frankfurt bauen und betreiben die Studentenwerke Wohnheime (Einzel- und Doppelzimmer sowie teilweise auch Wohnungen für Ehepaare). Bei einem Studentenwerk stehen die Wohnheime fast ausschließlich im Eigentum des Landes — die Nutzung ist durch entsprechende Verträge geregelt —, während zwei Studentenwerke selbst Eigentümer von Wohnheimen sind, die aber überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Die Mieten haben nach dem Gesetz die Kosten der Wohnheime zu decken. Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln werden nur für die Substanzer-

haltung gewährt. Im Hinblick auf die dargelegten Eigentums-, Finanzierungs- und Nutzungsverhältnisse hat der Rechnungshof den Kultusminister gebeten, u. a. zu prüfen, ob

— die Studentenwerke auch künftig für die Bauausführung bei Baumaßnahmen des Landes zuständig bleiben sollen,

— die Zahl bzw. Größe derjenigen Räume und Einrichtungen, die nicht unmittelbaren Wohnzwecken dienen — insbesondere gilt dies für Gemeinschaftshäuser — eingeschränkt werden können,

— wegen der Wohnheimverwaltungen der Studentenwerke, wegen der Vergabeausschüsse und der Heimselbstverwaltungen noch eine Notwendigkeit für die Bestellung eines besonderen Wohnheimbeauftragten besteht.

Eine Stellungnahme liegt noch nicht vor.

Der Rechnungshof hatte schon früher darauf hingewiesen, daß in verschiedenen Fällen Studentenwohnräume nach seiner Auffassung nicht zweckgerecht genutzt werden. Nach wie vor sind bei zwei Studentenwerken Wohnungen in Wohnheimen an Hochschullehrer, Hochschulbedienstete und Studentenärzte sowie Einzelzimmer an Studentenwerksbedienstete (gegen geringes Entgelt) vermietet. Ein Studentenwerk gibt u. a. als Begründung eine erforderliche „Präsenz an Ort und Stelle" an. Bei der Errichtung eines mit öffentlichen Mitteln finanzierten Studentendorfes (I. Bauabschnitt) sind auch zwei Bungalows (je über 140 cbm Wohnfläche) erstellt worden; das eine Gebäude wird vom Wohnheimbeauftragten (Hochschullehrer) ohne Entrichtung eines Entgeltes, das andere Gebäude von dem Geschäftsführer als Dienstwohnung bei nicht kostendeckender Miete bewohnt. Für den Wohnheimbeauftragten wird die „Präsenz" als Begründung angegeben und die unentgeltliche Überlassung als Sachleistung, neben einer monatlichen Vergütungspauschale, herausgestellt. Für den Geschäftsführer erachtet es der Vorstand des Studentenwerks aus betrieblichen Gründen für zweckmäßig, „ihn gewissermaßen zu verpflichten, im räumlichen Bereich des Studentendorfes, wo er das Hausrecht auszuüben hat, zu wohnen".

Der Kultusminister hat dem Rechnungshof eine Stellungnahme noch nicht gegeben.

19.3.2. Gesundheitsdienst

Die gesundheitliche Betreuung der Studenten umfaßt im wesentlichen folgende Maßnahmen:

a) Die vorgeschriebene Pflichtuntersuchung; diese beschränkt sich größtenteils auf eine kostenlose Röntgenuntersuchung durch die Schirmbildstelle Hessen;

b) die Unfallversicherung, die durch Verträge zwischen den Studentenwerken und privaten Versicherungsgesellschaften gewährleistet ist;

c) die studentische Krankenversicherung;

zwei Studentenwerke haben sich der Deutschen Studenten-Krankenversorgung (DSKV) VaG, Berlin, angeschlossen; die beiden anderen Studentenwerke führen die Krankenversorgung in eigener Regie ohne Rückversicherung durch, wobei das eine Studentenwerk nur für nicht anderweitig versicherte Studenten oder — bei möglicher Inanspruchnahme dritter Leistungsträger — nur subsidiär eintritt, während das andere Studentenwerk auf Antrag in jedem Falle die für eine Krankenbehandlung entstandenen Kosten trägt. Der Leistungsumfang beider Studentenwerke ist erheblich gestiegen und hat im wesentlichen den der gesetzlichen Krankenversicherungsträger bereits erreicht.

Darüber hinaus haben zwei Studentenwerke psychotherapeutische Beratungsstellen eingerichtet; bei einem Studentenwerk halten nebenamtlich angestellte Ärzte regelmäßig psychotherapeutische Beratungsstunden ab, ein anderes Studentenwerk hat zur freiwilligen Übernahme solcher Behandlungskosten seinen Leistungstarif um entsprechende Kannleistungen erweitert.

Der von den Studentenwerken bestimmte Umfang der Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsdienstes dürfte die einer Selbsthilfeeinrichtung zugedachte und zumutbare Leistungsgrenze mindestens erreicht haben. Die Aufwendungen erhöhen sich laufend. Schon jetzt beanspruchen die Maßnahmen im Rahmen der Gesundheitsvorsorge den überwiegenden Teil der Semesterbeiträge.

19.3.3. Gaststätten und andere Einrichtungen

Neben den Mensen betreiben die Studentenwerke auch Gaststätten, Cafés und ähnliche Einrichtungen in unterschiedlicher Größe und Ausstattung. Zum Teil unterhalten die Studentenwerke auch Werkstätten, Arbeits- und Zimmervermittlungsstellen u. ä. Ein Studentenwerk ist Träger einer Kindertagesstätte und eines Wohnheimes für schwerbeschädigte Studenten. Verschiedene weitere Einrichtungen (Tankstelle, Fahrschule, Bildstelle usw.) werden von einem anderen Studentenwerk unterhalten.

20. Deutsches Rechenzentrum Darmstadt (Kap. 04 20 Titel 685 22)

Das Deutsche Rechenzentrum (DRZ) ist eine Stiftung privaten Rechts der Bundesrepublik Deutschland, des Landes Hessen und der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Die laufende Finanzierung des Instituts hat die Ländergemeinschaft im Rahmen des Staatsabkommens über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen (Königsteiner Staatsabkommen) durch Beschluß des Verwaltungsausschusses dieser Einrichtung vom 9. März 1964 übernommen. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich mit einem Zuschuß.

Die Stiftungsverfassung schreibt dem DRZ als Aufgabe vor, Forschungsprobleme mit Hilfe von Rechenanlagen zu lösen, die wissenschaftliche Forschung im Bereich der numerischen Mathematik zu pflegen und die Ausbildung von Fachkräften für Rechenanlagen zu fördern. Das DRZ steht allen gemeinnützigen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, die überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden, zur Verfügung. Benutzungsberechtigt sind z. B. die wissenschaftlichen Hochschulen mit allen Instituten, die Institute der Max-Planck-Gesellschaft, die Anstalten des Bundes und der Länder mit Forschungsaufgaben und die Institute der Deutschen Gesellschaft für Flugwissenschaft; die Ergebnisse der im DRZ bearbeiteten Aufgaben dürfen nicht unmittelbar für die gewerbliche Nutzung bestimmt sein. Eine der bisherigen Hauptaufgaben des DRZ, die Dienstleistung für Benutzer, wird bereits jetzt und in Zukunft verstärkt von regionalen Rechenzentren übernommen.

Die satzungsgemäße Aufgabe des Instituts, wissenschaftliche Forschung vorwiegend im Bereich der numerischen Mathematik zu pflegen, hat sich weitgehend auf andere Stellen verlagert. Das Institut hat seine Tätigkeit darüber hinaus bereits auf die Nichtnumerik und die Statistik ausgedehnt. Der Rechnungshof hat den Kultusminister, dem nach den Durchführungsbestimmungen des Gesetzes über das Staatsabkommen der Länder vom 12. September 1950 die verwaltungsmäßige und haushaltsrechtliche Verantwortung obliegt, im November 1969 entsprechend unterrichtet. In seiner Antwort führte er aus, daß seit Gründung des DRZ in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den ständig wachsenden Bedarf an Rechenzeit zahlreiche große Rechenanlagen in Betrieb genommen worden seien. Darüber hinaus sei es das erklärte Ziel, alle Hochschulen mit Rechenanlagen mittlerer Kapazität auszustatten. Diese Entwicklung führe zwangsläufig dazu, die künftigen Aufgaben des DRZ neu zu überdenken. Die Beratungen über die künftigen Aufgabenstellungen des DRZ und die sich daraus ergebenden möglichen Verwendungen seien auf Grund von Alternativvorschlägen des DRZ und der Deutschen Forschungsgemeinschaft weitergeführt worden. Eine endgültige Lösung zeichne sich z. Z. noch nicht ab; sie sei voraussichtlich erst mit dem Auslaufen des Königsteiner Staatsabkommens und im Zusammenhang mit den einzuleitenden Verhandlungen mit dem Bund über die Weiterfinanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen im Rahmen des Artikels 91 b GG zu erwarten.

Die Zuschüsse der öffentlichen Hand betrugen rund:

	1965 DM	1966 DM	1967 DM	1968 DM	1969 DM	1970 DM
Ländergemeinschaft	1 276 000	1 179 000	1 559 000	1 899 000	1 987 000	2 113 000
Bund	531 000	571 000	651 000	571 000	671 000	513 000
Land Hessen	3 000	46 000	93 000	90 000	71 000	437 000

Wie der Kultusminister die überplanmäßige Haushaltsausgabe begründete, mußte für den erhöhten Fehlbetrag im Rj. 1970 das Land Hessen allein eintreten, nachdem die übrigen Stifter — Bund und Deutsche Forschungsgemeinschaft — eine Beteiligung abgelehnt hatten.

Bei dieser Sachlage erscheint eine für das Land günstigere Regelung dringend geboten.

21. Verzögerungen bei der Zahlung der Dienstbezüge für Lehrkräfte (Kap. 04 51)

In den letzten Jahren mußten sich der Landtag und die zuständigen Behörden wiederholt mit Beschwerden befassen, die von Lehrkräften wegen übermäßig langer Verzögerungen bei der Auszahlung von Dienstbezügen, insbesondere der Vergütungen für den nebenamtlichen und nebenberuflichen Unterricht erhoben wurden. Diese betrafen hauptsächlich die langsame und schwerfällige Arbeitsweise der Schulabteilung und der Besoldungsstelle eines Regierungspräsidenten. Nach Feststellung des Rechnungshofs trug neben der Häufung der verschiedensten Aufgaben bei einer ohnehin angespannten Personalsituation auch das rückwirkende Inkrafttreten von Tarifregelungen, nach denen sich auch die Nebenbezüge der Lehrer richten, wesentlich zu den Arbeitsrückständen bei. Der Rechnungshof hat bereits in der Denkschrift 1965, Tz. 18, darauf hingewiesen, daß Tarifregelungen mit rückwirkenden Änderungen zu heblicher Verwaltungsmehrarbeit führen. Sie wirken sich sowohl bei den Festsetzungsstellen als auch bei den Kassen aus. Da Tarifverträge in ihrer zeitlichen Gültigkeit einem schnellen Wechsel unterliegen, können sich solche Engpässe häufig wiederholen. Im Bereich des Kultusministers wurden z. B. mit Erlaß vom 13. August 1970 rückwirkend zum 1. Januar 1970 die Vergütungssätze für die Erteilung nebenamtlichen und nebenberuflichen Unterrichts an Grundschulen, Haupt- und Realschulen, Sonderschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen, Pädagogischen Fachinstituten, Staatlichen Höheren Fachschulen und Staatlichen Ingenieurschulen und mit Erlaß vom 1. April 1971 die Vergütung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrer an den allgemeinbildenden

und beruflichen Schulen nach dem BAT rückwirkend zum 1. Januar, 1. April und 1. Juli 1970 geändert. Diese Regelungen führten zu Tausenden von Nachberechnungen und Nachzahlungen, die zwangsläufig mit erheblichen Verzögerungen im Verwaltungsablauf verbunden waren.

22. Einsatz von pädagogischen Assistenten (Kap. 04 53)

Der Rechnungshof hat den Fachminister wiederholt darauf hingewiesen, daß Lehrern in immer stärkerem Maße für Sonderaufgaben (z. B. Verwaltung von Schülerbüchereien, Physik-, Chemie- und Biologiesammlungen) Entlastungsstunden genehmigt werden (vgl. Denkschrift 1968, Tz. 10.11). Nunmehr hat der Kultusminister zur Erledigung dieser Sonderaufgaben pädagogische Assistenten bei einer Reihe von Schulen vom 1. Januar 1970 an eingesetzt. Dies hat der Rechnungshof beanstandet und dem Kultusminister mitgeteilt, daß nach dem Schulverwaltungsgesetz (SchVG) die Personalkosten für Bedienstete, die nicht Lehrer oder Erzieher sind, allein durch die Schulträger zu tragen sind. Der Kultusminister erwiderte hierzu u. a., daß es trotz seiner Richtlinienkompetenz nicht einfach sei, die Schulträger dazu zu bringen, Hilfspersonal in ausreichender Zahl zur Verfügung zu stellen. Die Widerstände der kommunalen Schulträger seien sehr groß. Solange eine entsprechende Gesetzesänderung nicht erfolgt ist, verstößt nach Ansicht des Rechnungshofs eine Übernahme dieser Kosten auf das Land gegen § 28 Abs. 3 (1) und 4 SchVG.

23. Hessenkollegs (Kap. 04 56)

Das Land unterhält fünf Hessenkollegs. Drei mit geringer Kollegiatenzahl (Wiesbaden 92, Rüsselsheim 110, Frankfurt 191) sind nicht weit voneinander entfernt. Es dürfte wirtschaftlicher sein, statt dieser drei nur ein größeres Kolleg zu betreiben. Die Möglichkeit hierzu bietet sich im Neubau des Hessenkollegs in Frankfurt, zumal das Kolleg in Wiesbaden provisorisch und das in Rüsselsheim in angemieteten Räumen untergebracht sind. Erfahrungsgemäß läßt sich ein größeres Lehrerkollegium — besonders im Hinblick auf den Übergang zu Kursen — zweckmäßiger einsetzen. Außerdem würden auch Zwergkurse vermieden, die wirtschaftlich nicht vertretbar erscheinen. Der Fachminister hat sich zu dieser Anregung des Rechnungshofs noch nicht geäußert.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

24. Beförderung von Beamten zwecks Ausgleichs von Härten einer besoldungsrechtlichen Regelung (Kap. 05 04)

Nach den Gemeinsamen Vorschriften für mehrere Besoldungsgruppen in der Fassung des Siebenten Gesetzes zur Änderung des HBesG vom 16. Dezember 1969 erhalten Beamte des gehobenen Dienstes, die bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaften tätig sind und die Befähigung zur Wahrnehmung von Rechtspflegeraufgaben haben, seit 1. Januar 1970 eine Stellenzulage von 100 DM. Diese Stellenzulage ist gemäß § 21 Abs. 2 HBesG widerruflich und damit nicht ruhegehaltfähig und steht Beamten des höheren Dienstes — auch Aufstiegsbeamten — nicht zu. Durch diese Regelung fühlten sich zwei Regierungsräte der BesGr. A 13, die als Aufstiegsbeamte die Funktion von Gruppenleitern der Verwaltungsabteilung einer Mittelbehörde wahrnahmen, benachteiligt, da ihnen beim Verbleiben im gehobenen Dienst als Oberamtsräte in derselben BesGr. A 13 die Stellenzulage von 100 DM zugestanden hätte.

Die beiden Beamten, die in den Jahren 1966 und 1968 zu Regierungsräten ernannt wurden, drängten beim Justizminister auf einen finanziellen Ausgleich, mindestens in Höhe der Stellenzulage des gehobenen Dienstes. Sie wurden daraufhin Mitte Mai 1970 zu Oberregierungsräten ernannt und, da bei der Mittelbehörde Stellen für Oberregierungsräte nicht zur Verfügung standen, unter gleichzeitiger Versetzung zum Ministerium mit Wirkung vom 1. Mai 1970 in dortige Planstellen der BesGr. A 14 eingewiesen, obwohl dem Minister bekannt sein mußte, daß sie mit Ablauf desselben Monats wegen Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand treten würden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs war es nicht zu vertreten, den Auswirkungen des Besoldungsgesetzes mit einer Ausnahmebeförderung unter gleichzeitiger Versetzung in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze zu begegnen.

25. Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (Kap. 05 04)

Baulichkeiten

Das Land hat im Jahre 1966 vom Landkreis Büdingen das ehemalige Gymnasiumsgebäude in Nidda gekauft, um es für das unzureichend untergebrachte dortige Amtsgericht auszubauen. Für Kaufpreis und Grunderwerbsteuer wurden rund 756 000 DM aufgewandt. Die Kosten für die Gebäudeunterhaltung betrugen bisher rund 4 500 DM. Hinzu kommen jährliche Bewirtschaftungskosten mit rund 2 000 DM. Inzwischen hat der Bund neue Vorstellungen auf den Gebieten der Justizreform und der Gerichtsorganisation entwickelt, die es nicht mehr zweckmäßig erscheinen lassen, die Liegenschaft für ein erstinstanzliches Gericht zu verwenden. Das Gebäude steht seit der Übernahme leer. Die beteiligten Ressorts erörtern noch immer, wie es anderweitig genutzt werden kann bzw. ob die Liegenschaft wieder verkauft werden soll.

Die Zurückhaltung bei den Überlegungen, das kaum anderweitig verwendbare und fortschreitend an Substanz verlierende Gebäude nutzbar zu machen, erscheint nicht verständlich.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

26. Straßenbauverwaltung (Kap. 07 04)

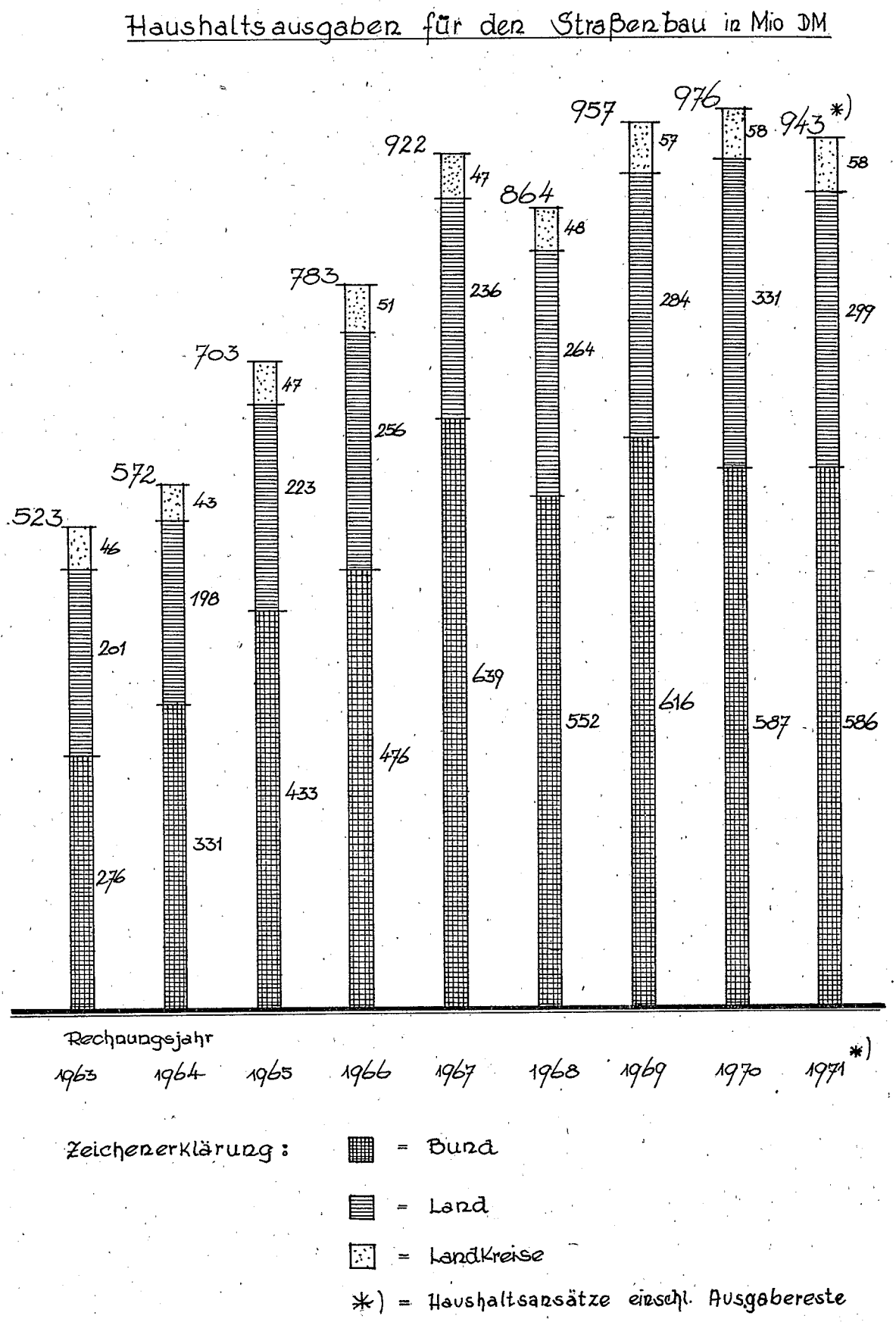
26.1. **Aufwendungen für die klassifizierten Straßen** (ohne Gemeindestraßen)

Im Rj. 1970 sind dem Bund, dem Land und den Landkreisen rund 976 Mio DM Ausgaben für die Unterhaltung und den Ausbau der klassifizierten Straßen im Land Hessen entstanden. Diese Aufwendungen liegen um rund 19 Mio DM (2 v. H.) über den Ausgaben des Rj. 1969. Die Steigerung war trotz einer um rund 29 Mio DM (4,7 v. H.) geringeren Bereitstellung des Bundes nur durch den beachtlichen Mehraufwand des Landes in Höhe von rund 47 Mio DM (16,5 v. H.) möglich.

Die Entwicklung der Aufwendungen im einzelnen und im Vergleich zu früheren Rechnungsjahren sowie die Verteilung der Ausgaben auf die Straßenbaulastträger sind aus der nachstehenden Aufstellung und der graphischen Darstellung zu ersehen:

Rj.	Aufwendungen für die Unterhaltung und den Bau von Bundesfernstraßen Anteil			Landesstraßen Anteil			Kreisstraßen Anteil			Gesamtsumme (Spalten 4, 7 und 10)	Verwaltungsaufwendungen (Personal- und Sachausgaben, Entwurfs- und Bauleitungskosten)				Gesamtaufwannd (Spalten 11 und 14)
	Bund	Land	Summe	Land	Bund	Summe	Land und Bund	Kommunale Körperschaften	Summe		Bund	Land	Summe	v.H. von Spalte 11	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM		Mio DM
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1963	264,0	9,3	273,3	148,6	1,3	149,9	13,2	45,8	59,0	482,2	6,7	33,6	40,3	8,4	522,5
1964	316,8	12,6	329,4	138,7	1,2	139,9	14,5	42,7	57,2	526,5	8,7	37,2	45,9	8,7	572,4
1965	420,0	5,0	425,9	157,9	0,9	158,8	16,0	46,2	62,2	646,9	9,9	45,7	55,6	8,6	702,5
1966	460,7	7,0	467,7	176,9	1,6	178,5	17,9	51,1	69,0	715,2	11,9	56,1	68,0	9,5	783,2
1967	596,9	6,4	603,3	157,7	18,4	176,1	26,0	47,0	73,0	852,4	14,2	55,2	69,4	8,1	921,8
1968	521,9	6,2	528,1	180,3	10,3	190,6	23,3	48,0	71,3	790,0	11,6	62,1	73,7	9,3	863,7
1969	575,9	8,2	584,1	190,3	9,6	199,9	31,9	57,0	88,9	872,9	13,6	70,9	84,5	9,7	957,4
1970	546,6	8,8	555,4	215,3	5,6	220,9	38,3	58,0	96,3	872,6	12,4	91,0	103,4	11,9	976,0
1971*)	547,4	14,4	561,8	169,8	7,1	176,9	38,9	58,0	96,9	835,6	13,5	94,4	107,9	12,9	943,5*)

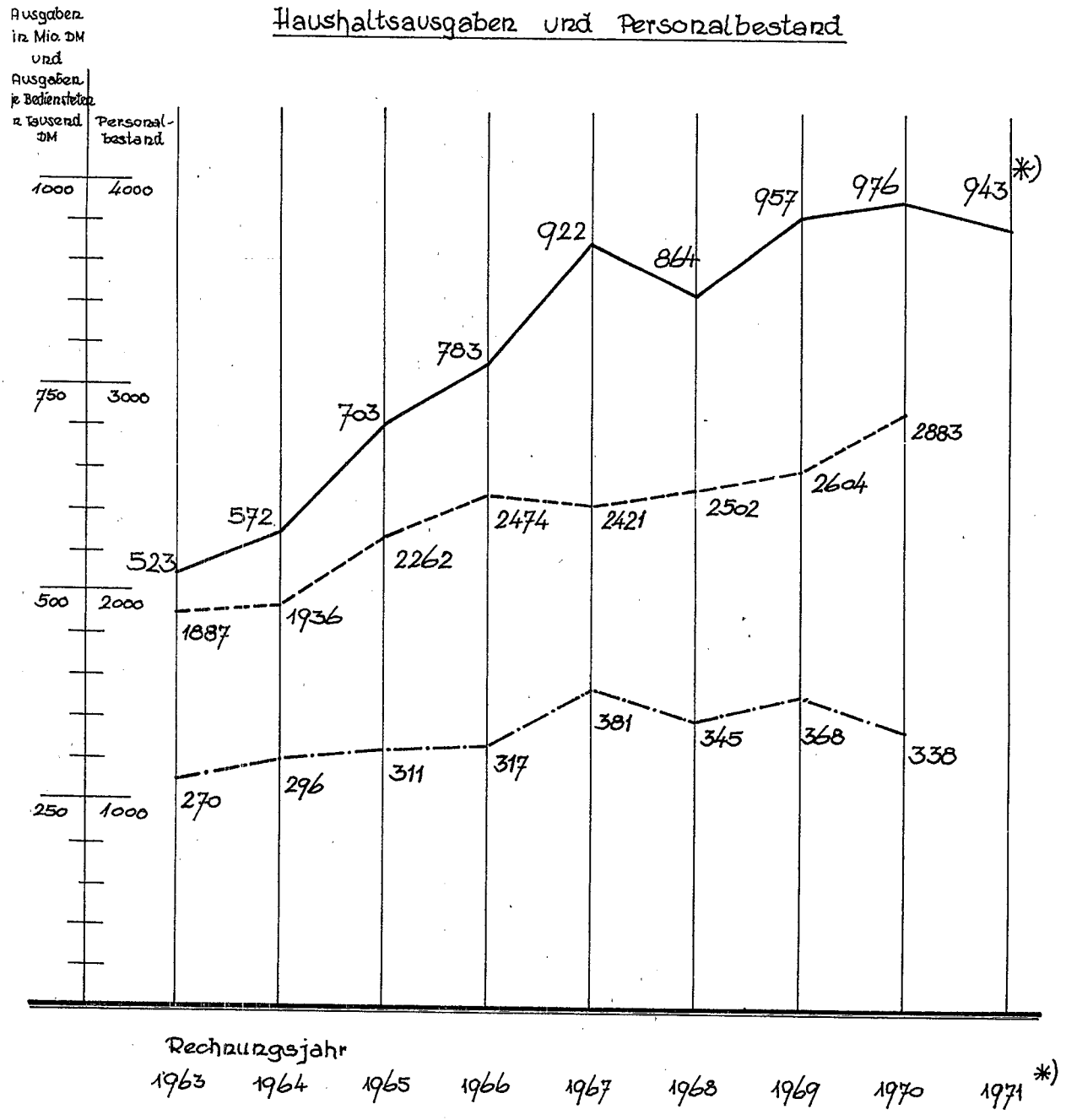
*) Für das Rj. 1971 sind die Haushaltsansätze einschließlich der Ausgabereste eingesetzt.



26.2. **Entwicklung des Personalbestandes**

Die folgende graphische Skizze zeigt die Entwicklung des Personalbestands (Beamte und Angestellte — ohne Lohnempfänger —). Durch einen Vergleich der Haushaltsausgaben der Straßenbaulastträger mit der Anzahl der Be-

diensteten der Straßenbauverwaltung (Landesamt für Straßenbau, Straßenbauämter, Autobahnamt und Straßenneubauämter) wurde die Höhe des Ausgabenanteils eines Bediensteten ermittelt. Diese Werte sind durch eine strichpunktierte Linie dargestellt.



Zeichenerklärung: ——— = Jährliche Haushaltsausgaben in Mio DM

- - - - - - = Gesamtzahl der Bediensteten (ohne Lohnempfänger)

—·—·— = Ausgaben je Bediensteten in Tausend DM

*) = Haushaltsansätze einschl. Ausgabereste

Im einzelnen zeigt sich folgendes:

Durch die hohen Ausgaben bei geringerem Personalbestand im Rj. 1967 betrug der Ausgabeanteil pro Bediensteten 381 000 DM, der im Rj. 1968 auf 345 000 DM absank, im Rj. 1969 auf 368 000 DM anstieg, aber schließlich im Rj. 1970 erheblich, und zwar auf 338 000 DM abfiel.

Dieser Rückgang ist mit auf den hohen Personalbestand, der sich seit dem Jahr 1969 um 279 auf 2 883 Bedienstete erhöht hat, zurückzuführen.

Die im Rj. 1970 von der Straßenbauverwaltung vorgenommenen und nicht im Verhältnis zu den bereitgestellten Haushaltsmitteln stehende Erhöhung des Personalbestandes war nicht begründet, da vorläufig mit einer weiteren erheblichen Steigerung der Aufwendungen für den Straßenbau nicht gerechnet werden kann.

Die Straßenbauverwaltung sollte sich bemühen, durch umfassende Rationalisierungsmaßnahmen und weitgehende Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung den Personalbestand so zu vermindern, daß der Ausgabeteil pro Bediensteten mehr als 400 000 DM/Jahr beträgt. Der Minister für Wirtschaft und Technik hat ausgehend von der allgemeinen Haushaltslage inzwischen den Rechnungshof gebeten, sich zur Organisation und zum Personalbedarf bei der Straßenbauverwaltung zu äußern.

26.3. **Erstattung Dritter zu den Planungs- und Bauleitungskosten**

Wird die Straßenbauverwaltung für Dritte tätig und werden die Bauleistungen durch Unternehmer ausgeführt, so sind den Dritten die Entgelte für die Unternehmerrechnungen zuzüglich eines Verwaltungskostenzuschlages in Höhe von jeweils 10 v. H. der Gesamtrechnung (Baukosten) anzulasten. Mit diesem Zuschlag werden die sogenannten Auftraggebernebenleistungen, wie Aufwendungen für Vorarbeiten, Vorentwürfe, Vergabe der Bauarbeiten, Bauaufsicht, Bauleitung, Abnahmen, Verwaltungstätigkeiten einschließlich Rechnungs- und Kassendienst und ähnliche Leistungen abgegolten.

Die Erstattungsbeträge zu den Kosten der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht sind — unabhängig davon, ob es sich um Baumaßnahmen auf Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen handelt — im Landeshaushalt zu vereinnahmen. Gleiches gilt auch für die der Bundesbahn zu berechnenden Verwaltungskostenzuschläge und die von der Wehrbereichsverwaltung zu erstattenden Zuschläge nach den „Kostengrundsätzen für Infrastrukturmaßnahmen an Straßen" oder für den Fall, daß der Auftrag zur Planung und Durchführung eines Bauvorhabens der Straßenbauverwaltung an einer nicht klassifizierten Straße übertragen wurde.

Im einzelnen hat der Rechnungshof hierzu folgendes festgestellt:

26.3.1. Gemeinschaftsmaßnahmen innerhalb von Ortsdurchfahrten

Beim Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen wurden die Gemeindearbeiten (Neuanlage und Ausbau von Gehwegen, Parkspuren usw.) vom jeweiligen Straßenbauamt zusammen mit denen der Fahrbahn ausgeschrieben, überwacht und abgerechnet. Die auf die Gemeinden entfallenden Baukosten wurden teilweise in den Bundes- bzw. Landeshaushalt vorlagsweise übernommen und den Gemeinden sodann in Raten — dem Baufortschritt entsprechend — in Rechnung gestellt. Obwohl nach einer Verfügung des Hessischen Landesamtes für Straßenbau auch in den Fällen, in denen die Straßenbauverwaltung für Gemeinden tätig wurde, die zu erhebenden Verwaltungskostenzuschläge zu berechnen waren, wurden diese von der Straßenbauverwaltung nicht angefordert, wodurch dem Land erhebliche Mindereinnahmen entstanden sind. Diese betrugen nach unseren Feststellungen z. B. allein bei einem der geprüften Ämter in den Rjn. 1968 bis 1970 über 100 000 DM, die somit als verdeckte Zuwendungen an die Gemeinden zu betrachten sind.

26.3.2. Bei Kreuzungsmaßnahmen mit der Deutschen Bundesbahn

Bei der Beseitigung schienengleicher Bahnübergänge im Zuge von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen und bei sonstigen Kreuzungsmaßnahmen mit der Bundesbahn (z. B. Hebung von Brücken im Zuge der Elekrifizierung bei gleichzeitiger Fahrbahnverbreiterung) wurden die von der Straßenbauverwaltung zu berechnenden Verwaltungskostenzuschläge — im Gegensatz zu den Baukostenanteilen — in der Regel erst nach Abrechnung der jeweiligen Baumaßnahme von der Bundesbahn angefordert, so daß die Straßenbauverwaltung über Jahre hinaus für die von der Bundesbahn zu übernehmenden Kosten in Vorlage getreten ist. Bei verschiedenen in Vorjahren bereits abgerechneten Baumaßnahmen steht die Vereinnahmung der von der Bundesbahn zu erstattenden Beträge teilweise heute noch aus, da diese seinerzeit im Bundeshaushalt vereinnahmt wurden. Darüber hinaus wurden im Landeshaushalt verechnete Kosten für Baugrunduntersuchungen der Bundesbahn, der Bundesstraßenverwaltung und den Landkreisen nicht berechnet, obwohl diese Aufwendungen nach der 1. Eisenbahnkreuzungsverordnung den Baukosten zuzurechnen sind und zur Teilungsmasse gehören.

Auch wurden mit der Bundesbahn teilweise Vereinbarungen dahingehend getroffen, daß seitens der Straßenbauverwaltung keine Verwaltungskosten berechnet werden.

Die dem Land hierdurch entstandenen finanziellen Einbußen sind erheblich.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Verwaltungskosten — den Baukosten entsprechend — in Teilbeträgen angefordert werden

sollten und auf deren Geltendmachung nicht verzichtet werden kann.

26.3.3. Beim Ausbau von Straßen in der Baulast Dritter

Für den Bau einer panzerfesten Straße wurde dem Baulastträger eine Bundesfinanzhilfe bewilligt, bei deren Bemessung auch die Kosten für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht berücksichtigt wurden. Die Straßenbauarbeiten hatte die Straßenbauverwaltung geplant, ausgeschrieben, vergeben, überwacht und abgerechnet und die Planungs- sowie die Bauleitungskosten in den Landeshaushalt übernommen.

Das zuständige Straßenbauamt hatte nicht beabsichtigt, für die erbrachten Ingenieurleistungen den 10%igen Verwaltungskostenzuschlag (ca. 39 000 DM) zu berechnen.

Bei einem anderen Straßenbauamt wurden die Kosten für die in den Jahren 1961 bis 1966 von einem Ingenieurbüro durchgeführten Planungsarbeiten zum Ausbau einer gemeinde- und kreiseigenen Straße vom Land verauslagt; die Erstattung (ca. 45 000 DM) steht heute noch aus. Verwaltungskosten für die von der Straßenbauverwaltung selbst erbrachten Leistungen sollen in diesem Falle im Einvernehmen mit dem Fachminister nicht gefordert werden.

Auch bei anderen Baumaßnahmen hat die Straßenbauverwaltung davon abgesehen, die ihr zustehenden Verwaltungskostenzuschläge zu berechnen bzw. bei größeren Gemeinschaftsmaßnahmen die im Landeshaushalt übernommenen anteiligen Planungs- und Bauleitungskosten — der Kostenteilungsmasse entsprechend — anzufordern.

Es erscheint dem Rechnungshof auch in diesen Fällen nicht vertretbar, die auf Dritte entfallenden Kostenanteile über Jahre hinaus auf den Landeshaushalt zu übernehmen oder auf deren Geltendmachung zum Nachteil des Landes gänzlich zu verzichten.

26.3.4. Bei Brückenbaumaßnahmen

Nach der „Vereinbarung über die Einstufung von Straßenbrücken nach militärischen Lastenklassen" nach STANAG werden die Aufwendungen für die Einstufungsberechnung und deren Prüfung (zunächst im Landeshaushalt vorfinanziert) zuzüglich eines hierauf bezogenen 10%igen Verwaltungskostenzuschlags von der Wehrbereichsverwaltung jährlich auf Nachweis erstattet. Dieser Erstattungsanspruch entfällt lediglich in den Fällen, in denen der Wehrbereichsverwaltung auf Grund der „Richtsätze für die Abgeltung von Mehrkosten infolge militärischer Infrastrukturforderungen beim Neubau von Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen" Baumehrkosten zuzüglich eines 10%igen Verwaltungskostenzuschlags berechnet werden.

Bei einer Vielzahl von Brückenbaumaßnahmen auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen wurden die im Landeshaushalt verausgabten Beträge für die Einstufungsberechnung durch die Wehrbereichsverwaltung nicht erstattet bzw. dieser nicht berechnet.

Zu unseren diesbezüglichen Prüfungsmitteilungen hat sich die Straßenbauverwaltung noch nicht geäußert.

26.4. **Preisänderungen infolge Überschreitung der vertraglichen Leistungsmengen**

Für die über 10 v. H. hinausgehende Überschreitung des im Vertrag vorgesehenen Mengenansatzes ist auf Verlangen ein neuer Preis zu vereinbaren und hierbei auf die Preisermittlungsgrundlagen für die vertragliche Leistung zurückzugreifen. Dieses Verlangen ist begründet, da sich die Baustellengemeinkosten und allgemeinen Geschäftsunkosten auf eine größere Leistungsmenge verteilen und für die Mehrmassen sich somit in der Regel ein geringerer Einheitspreis ergibt. Der Rechnungshof hat wiederholt festgestellt, daß wesentliche Teilleistungen bei der Ausschreibung von Straßenbaumaßnahmen auf Grund unzureichender Planung und Massenvorausberechnung mit zu geringen Mengenansätzen erfaßt wurden.

Die Folge war, daß das Leistungsbild wesentlich verändert, die Wertung der Angebote ungünstig beeinflußt und die in der Leistungsbeschreibung nicht aufgeführten Bauleistungen zum Nachteil des Landes dem Wettbewerb entzogen wurden. Derartige Preisregulierungen sind meistens unterblieben. Der Verzicht wurde u. a. damit begründet, daß die Einheitspreise schon äußerst günstig kalkuliert gewesen seien oder beim Ausbau unter halbseitiger Sperrung nicht zu vermeidende und vorher nicht zu erkennende Schwierigkeiten eintreten würden.

Die Erfahrung zeigt, daß Unternehmer nur selten bereit sind, Preisnachlässe zu gewähren, wenn diesbezügliche Verhandlungen nicht rechtzeitig geführt werden und der Auftraggeber darauf verzichtet, hierbei auf die Kalkulation des Auftragnehmers zurückzugreifen.

Die Straßenbauverwaltung wurde vom Rechnungshof wiederholt auf die finanziellen Nachteile hingewiesen, die sich aus einer oberflächlichen Massenvorausberechnung und dadurch ergeben, wenn Preisverhandlungen unterbleiben.

Das Hessische Landesamt hat die ihm nachgeordneten Ämter auf Grund zahlreicher Prüfungsmitteilungen besonders auf die Beachtung der maßgebenden Bestimmungen hingewiesen.

Es bleibt abzuwarten, ob die Straßenbaubehörden künftig so verfahren werden.

26.5. **Einrichtung weiterer Straßenneubauämter**

Für die Planung und Baudurchführung von Straßenbaumaßnahmen der Straßenbauverwaltung im Bereich der Stadt Frankfurt a. M. wurde dem Straßenneubauamt Hessen-Mitte, Gießen, im Jahre 1970 eine Bauabteilung mit dem Sitz

in Frankfurt a. M. angegliedert. Es ist in Aussicht genommen, diese Bauabteilung im Laufe des Jahres 1971 in ein Straßenneubauamt umzuwandeln. Aus diesem Grunde führt die neueingerichtete Dienststelle alle Aufgaben — auch die Personal- und Haushaltsangelegenheiten — schon jetzt selbständig durch. Die Angliederung der Bauabteilung an das Straßenneubauamt Hessen-Mitte ist somit rein formeller Art.

Zwischenzeitlich wurde auch in Hanau eine neue selbständige Dienststelle mit der Bezeichnung „Neubauabteilung Main-Fulda" für die Planung und den Bau einer Autobahn im Kinzigtal eingerichtet. Sie ist formell dem Straßenbauamt Hanau angegliedert.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist die Kapazität der seit Jahren in Hessen bestehenden Straßenneubauämter z. Z. nicht voll ausgenutzt, weil die schon vor Jahren begonnenen Autobahnneubauten fertiggestellt sind bzw. vor der Fertigstellung stehen. Es ist z. Z. nicht abzusehen, ob und wann über die Fortführung bereits laufender Bauvorhaben des Bundes hinaus in größerem Umfang neue Baumaßnahmen in Angriff genommen werden können. Zwar werden von den Neubauämtern noch zahlreiche Planungsaufträge bearbeitet, jedoch ist durch die wesentliche Verminderung des Arbeitsaufwandes für Baudurchführungen soviel Kapazität frei geworden, daß nach Auffassung des Rechnungshofs u. a. auch die Planung und Entwurfsbearbeitung der im Raum Frankfurt a. M. und im Kinzigtal vorgesehenen Straßenbauten von den vorhandenen Ämtern übernommen werden könnten. Damit hätte sich die Einrichtung der beiden vorgenannten Bauabteilungen, die zweifellos eine erhebliche Mehrbelastung des Landeshaushalts mit sich bringen, erübrigt.

Ob für die Überwachung der Baudurchführung zu gegebener Zeit die Einrichtung selbständiger örtlicher Baudienststellen notwendig und zweckmäßig sein wird, dürfte sich erst an Hand der dann vorliegenden Verhältnisse beurteilen lassen.

26.6. **Straßenplanung**

Nach einem Runderlaß vom 7. Mai 1971 hat der Minister für Wirtschaft und Technik die Ergebnisse der Bewertung der Kreisstraßen veröffentlicht. Zusammen mit den zuvor bekanntgegebenen Bewertungsergebnissen für die Bundes- und Landesstraßen stehen damit objektive Aufschlüsse für die Beurteilung der verkehrlichen und baulichen Verhältnisse auf den klassifizierten Straßen in Hessen zur Verfügung. Der Rechnungshof begrüßt die Vorlage und Einführung dieser neuen Planungsunterlagen. Er verbindet damit die Erwartung, daß ihre Anwendung in der hessischen Straßenbauverwaltung einen noch wirtschaftlicheren Einsatz der Straßenbaumittel des Landes sichert. Dies gilt nicht nur für die Vorbereitung, Aufstellung und Abwicklung der Bauprogramme für die Landesstraßen, sondern auch für die Verplanung und Bewilligung der Landeszuwendungen für den Kreisstraßenbau.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die in den vergangenen Jahren eingeführten Pläne der Ausbauformen für die Landesstraßen und Kreisstraßen, deren Richtlinien ebenfalls für die mittel- und langfristige Planung des vom Land finanzierten oder mitfinanzierten Straßenbaues von großer Bedeutung sind. Er hält es auf Grund seiner örtlich getroffenen Prüfungsfeststellungen für angezeigt, durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß diese Richtlinien bei allen Straßenbauämtern gleichmäßig angewandt werden und nur in berechtigten Ausnahmefällen davon abgewichen wird. Damit kann der Verwaltungsaufwand bei der Abstimmung der Ausbauplanungen eingeschränkt und somit die knappe Planungskapazität der Straßenbauverwaltung besser ausgenutzt werden.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof beim Minister für Wirtschaft und Technik unter Hinweis auf Tz. 62 der Denkschrift 1965 angeregt, von den Ergebnissen der Straßenbewertung ausgehend und in Fortentwicklung der Straßenausbauplanung des Landes eine allgemein verbindliche Rangfolge der ausbaubedürftigen Landesstraßen festzulegen. Zusammen mit dem Plan der Ausbauformen für die Landesstraßen lägen dann günstigere Voraussetzungen dafür vor, die immer zeitraubender werdenden Bauvorbereitungen rechtzeitig einzuleiten und mit einem geringeren Verwaltungsaufwand abzuwickeln.

27. Für den Fremdenverkehr genutzte Schlösser und Burgen (Kap. 07 09)

Im Zuge der Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs sind seit dem Jahre 1957 acht landeseigene Schlösser und Burgen mit einem Gesamtaufwand von rund 9,5 Mio DM zu Gaststätten- und Hotelbetrieben ausgebaut und eingerichtet worden. Die vor einiger Zeit in die Verwaltung des Ministers der Finanzen übergegangenen Liegenschaften sind durchweg verpachtet.

Die mit den Pächtern der Gaststätten abgeschlossenen Verträge sind im wesentlichen gleichartig. Die von ihnen zu entrichtenden Pachtgelder bemessen sich jeweils aus einem Hundertsatz des Jahresumsatzes, der bei Neuverpachtungen geringer ist als in späteren Jahren. Die Pächter sind für einen vertragsgemäßen Gebrauch der Pachtsache verantwortlich und haben sie in gutem Zustand zu erhalten. Insbesondere haben sie die Kosten für Unterhaltungsarbeiten zu tragen, die sich aus der Nutzung der Objekte ergeben, ferner die auf ihnen ruhenden Steuern und Abgaben. Bei Neuverpachtungen sind die Liegenschaften in der Regel in dem Zustand zu übernehmen, in dem sie sich zu dem betreffenden Zeitpunkt befunden haben.

Die den Gaststättenpächtern obliegenden Unterhaltungsarbeiten sind in den Verträgen eindeutig aufgeführt. Zweifel über ihr Ausmaß können somit kaum entstehen. Entgegen den Pachtbestimmungen sind jedoch in mehreren Fällen nicht unbeträchtliche Instandsetzungen auf Kosten des Landes durchgeführt worden. Offenbar haben ihnen Weisungen des Fachministers zugrunde gelegen. Der Rechnungshof hält es jedoch nicht für angebracht, daß die Verwaltung Aufwendungen übernimmt, zu denen sie rechtlich nicht verpflichtet ist. Er hält dies um so weniger für vertretbar, als die Pachteinnahmen bislang noch zu keiner angemessenen Verzinsung und Amortisierung der Ausbaukosten geführt haben. Die erbetenen Stellungnahmen der Verwaltung stehen noch aus.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

28. Domänenverwaltung (Kap. 09 13)

28.1. **Allgemeines**

Im Eigentum des Landes Hessen stehen z. Z. 58 Domänen mit 9 200 ha. Davon sind 52 verpachtet, drei werden selbst bewirtschaftet, und drei sind der Hessischen Lehr- und Forschungsanstalt für Grünlandwirtschaft und Futterbau Eichhof bzw. der Hessischen Landesanstalt für Leistungsprüfungen in der Tierzucht in Neu-Ulrichstein überlassen. Aufgabe der Domänen ist es, als Beispielsbetriebe zu wirken. Der Rechnungshof hat 1965 dem Fachminister die Frage gestellt, ob für diese Aufgabe über 50 Domänen erforderlich und ob sie dazu nach ihren Standortbedingungen und baulichen Anlagen alle geeignet seien. Zu dieser Frage sah sich der Rechnungshof schon deshalb veranlaßt, weil der finanzielle Aufwand für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und für bauliche Instandsetzungen jährlich über 2 Mio DM beträgt, der noch nicht zur Hälfte aus den Pachteinnahmen und den Pächteranteilen zu den Baukosten gedeckt wird. Der Fachminister erklärte dazu, daß grundsätzlich die Bereitschaft bestehe, einzelne in ihrer baulichen Substanz schlecht dastehende Domänen zu veräußern. In der Zwischenzeit hat sich die Zahl der Domänen nicht verringert; eine Domäne wurde sogar dazugekauft, für den Ankauf einer weiteren stehen die Kaufverhandlungen kurz vor ihrem Abschluß. Die zugekaufte Domäne wird selbst bewirtschaftet. Der Rechnungshof bemerkte dazu, daß es nicht Aufgabe des Landes sein könne, landwirtschaftliche Betriebe aufzukaufen und selbst zu bewirtschaften. Der Fachminister vertrat die Auffassung, daß gerade bei der Neuorientierung der Landwirtschaft die Staatsdomänen die Aufgabe hätten, durch standortgerechte Wirtschaftsweise als Leit- und Richtbetriebe zu wirken. Um praktische Erfahrungen zu sammeln, sei es von Fall zu Fall erforderlich, landwirtschaftliche Betriebe zu erwerben und in Selbstbewirtschaftung zu nehmen. Im übrigen sei nicht vorgesehen, in absehbarer Zeit weitere Domänen selbst zu bewirtschaften.

28.2. **Umgestaltung der Domäne Niederbeisheim**

Nach dem Haushaltsplan 1971/1962 wird das Land die Domäne Niederbeisheim vom 1. Juli 1971 an selbst bewirtschaften. Die nachgeordneten Fachdienststellen des Ministeriums sind nach Prüfung der möglichen Alternativen für die künftige Wirtschaftsweise zu dem Ergebnis gekommen, daß es fraglich sei, ob der Betrieb in eigener Regie selbst nach Ausstattung mit neuen Wirtschaftsgebäuden mit Gewinn bewirtschaftet werden könne.

Die Domäne Niederbeisheim in Größe von 108 ha wurde im Jahre 1961 zum Preise von 652 000 DM für Zwecke der Hessischen Lehr- und Forschungsanstalt für Grünlandwirtschaft und Futterbau Eichhof angekauft. Zum Zeitpunkt des Ankaufs war die Domäne noch bis 1972 verpachtet. Ab Pachtjahr 1965 wurde sie der Anstalt als Versuchsgut überlassen, wozu das bestehende Pachtverhältnis vorzeitig gelöst werden mußte. Als Entschädigung hat der Pächter 94 300 DM erhalten. Außerdem wurden ihm für Inventarwerte 146 900 DM erstattet. Die Anstalt hat bis heute kaum Versuche in Niederbeisheim durchgeführt. Hierfür fehlen wesentliche bauliche Voraussetzungen. Die Bewirtschaftung des Betriebes selbst hat bis einschließlich Rj. 1970 einen Zuschuß von insgesamt 650 590 DM erfordert. In dem Zuschuß sind Anschaffungskosten für Vieh und Maschinen usw. enthalten; ein erheblicher Betrag war jedoch für die Abdeckung der wirtschaftlichen Verluste erforderlich.

Zwischendurch war 1963 geplant, die Domäne in zwei Betriebe aufzuteilen, und zwar in einen Versuchshof für die Anstalt und in einen Grünlandhof für die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG). Die Maßnahme für die Errichtung des Grünlandhofs der DLG war im Haushaltsplan für die Rje. 1964 bis 1966 bei Kap. 18 01 — 718 266 veranschlagt. Sie ist ab Rj. 1967 weggefallen, nachdem 1964 die begonnenen Bauarbeiten wieder eingestellt wurden. Der Rechnungshof hat hierüber in seinen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1965 (Tz. 33) berichtet. An Kosten für die angefangenen und wieder eingestellten Bauarbeiten sind insgesamt 151 000 DM entstanden. Eine anderweitige Verwertung der angefangenen Bauten ist nicht mehr möglich, so daß der gesamte Betrag von 151 000 DM nutzlos ausgegeben worden ist.

Zur Errichtung der Wirtschaftsgebäude für den Versuchshof der Anstalt sind ab Rj. 1965 bei Kap. 18 01 — 718 267 bzw. ab Rj. 1969 bei Kap. 18 09 — 753 00 Haushaltsmittel bereitgestellt worden. Die Gesamtkosten für den Versuchshof waren mit 1 249 000 DM veranschlagt. Nachdem die Errichtung des Grünlandhofes für die DLG gescheitert war, wurde eine neue Planung für den Versuchshof der Anstalt, die sich nunmehr auf die Gesamtfläche ausdehnte, erforderlich. Den entsprechenden Auftrag erhielt das zuständige Staatsbauamt im Rj. 1967. Mit der Durchführung der Maßnahme wurde schließlich im Herbst 1970 begonnen. Die Gesamtkosten sind nunmehr auf 2,5 Mio DM veranschlagt. Bis zum Mai 1971 sind das Betriebsleiterwohnhaus mit Räumen für Zwecke der Anstalt und die Garagen im Rohbau fertiggestellt

worden. Außerdem sind umfangreiche Planierungsarbeiten bereits ausgeführt.

Im Januar 1971 wurde entschieden, daß die Arbeiten für den Versuchshof sofort eingestellt werden und daß die Domäne vielmehr ab 1. Juli 1971 in Selbstbewirtschaftung betrieben werden soll. Auf Grund dieser Entscheidung müssen wiederum umfangreiche Umplanungsarbeiten ausgeführt werden. Das bereits erstellte Wohnhaus ist nunmehr als Betriebsleiterwohnhaus viel zu groß ausgelegt. Zu dieser Entwicklung hätte es nicht kommen dürfen. Sie führt dazu, daß entgegen der ursprünglichen Planung offenbar als Ausweg aus der entstandenen Situation mit erheblichem Aufwand eine neue Domäne geschaffen wird, für die nach Meinung des Rechnungshofs kein sachliches Bedürfnis besteht und die den Landeshaushalt durch zu erwartende Wirtschaftsverluste laufend belasten wird.

28.3. **Bewirtschaftung der Domäne Selgenhof**

Wie bereits erwähnt, haben die Staatsdomänen die Aufgabe, durch standortgerechte Wirtschaftsweise als Leit- und Richtbetriebe zu wirken. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssen sie in ihrer Innen- und Außenwirtschaft entsprechend ausgestattet sein. Zu diesem Zweck sind zum Teil erhebliche bauliche Investitionen durchzuführen, die dann für einen längeren Zeitraum die Wirtschaftsweise der Domäne bestimmen. Unter diesen Gesichtspunkten wurde die Domäne Selgenhof in den letzten Jahren mit einem Aufwand von über 1 Mio DM als Grünlandbetrieb ausgebaut. Zu dieser Zeit war die Domäne an die Land- und Forstwirtschaftskammer Hessen-Nassau verpachtet. Die Kammer führte den Betrieb in Selbstbewirtschaftung. Trotz der hohen Investitionen waren die jährlichen Wirtschaftsverluste der Kammer aus der Domäne erheblich. Sie betrugen im Durchschnitt der letzten Jahre 74 000 DM. Der Rechnungshof hat wiederholt bei seinen Kammerprüfungen auf die hohen Verluste hingewiesen und somit auch die Rentabilität des Betriebs angezweifelt. Nach den Angaben der Kammer sollte jedoch mit den baulichen Investitionen und der Umstellung als Grünlandbetrieb die Rentabilität gesteigert und die Verluste abgebaut werden. Dieses Ziel wurde bis zur Beendigung der Pacht nicht erreicht.

Vom 1. Juli 1970 an ist die Domäne auf die Dauer von neun Jahren an einen Landwirt verpachtet, der in der Hauptsache eine Putenmast betreibt. Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche von 120 ha werden nach den Feststellungen des Rechnungshofs Ende Mai 1971 nur 30 Mastbullen vom Pächter gehalten. Die bei Pachtbeginn zum Schätzwert von 126 000 DM übergebene Rindviehherde (Milch- und Jungvieh) wurde mit Einwilligung der Verwaltung restlos verkauft; den Verkaufserlös verwandte der Pächter zur Tilgung der Kaufpreisforderung des Landes. Für die Putenmast wird die landwirtschaftliche Nutzfläche nicht benötigt, weil der gesamte Futterbedarf für die Mast angekauft wird. Um so zu wirtschaften, hätte es der erheblichen Investitionen von über 1 Mio DM nicht bedurft. Die umfangreichen Baumaßnahmen erweisen sich zum größten Teil heute eindeutig als eine Fehlinvestition. Als Leit- und Richtbetrieb kann die Domäne nicht wirken.

29. Inventarnachweise im Bereich der Forstverwaltung
(Kap. 09 50 bis 55)

Der Rechnungshof hat seit Jahren anläßlich der örtlichen Prüfungen bei den Forstämtern und anderen Forstdienststellen mehrfach auf mangelhafte Nachweise des Dienstinventars hingewiesen. Seine Feststellungen wurden auf Grund der „Geschäftszimmerüberprüfungen" von der Dienstaufsichtsbehörde bestätigt. Durch die Zusammenlegung von Forstdienststellen in den letzten Jahren haben sich die Mängel verstärkt, sofern nicht die Inventarnachweise der vereinigten Dienststellen lückenlos waren und mit den tatsächlich vorhandenen Dienststücken übereinstimmten. Die Forderung nach einem ordnungsgefäßen Inventarnachweis gründet sich auf § 73 (1) Satz 1 LHO.

Die festgestellten Mängel sind auch darauf zurückzuführen, daß für den Inventarnachweis gemäß einem Erlaß des Fachministeriums vom 28. März 1956 noch die Bestimmungen und Vordruckmuster nach Teil IV der Dienstanweisung vom 1. Oktober 1927 gelten. Einige Forstdienststellen haben sich allerdings entgegen diesem Erlaß eigene Vordrucke herstellen lassen und dadurch besondere Ausgaben verursacht. In den meisten anderen Verwaltungsbereichen wird die Geräteordnung des Ministers des Innern vom 7. September 1951 angewandt, mit der einheitliche Vordruckmuster eingeführt wurden. Diese können von der Landesbeschaffungsstelle Hessen unentgeltlich bezogen werden. Der Rechnungshof hat im Juni 1966 angeregt, die für die Forstverwaltung brauchbaren Vordrucke auszuwählen, geeignete Bestimmungen zu erlassen und damit die alten Vorschriften der Dienstanweisung baldmöglichst abzulösen. Er hat bei der Ausarbeitung dieser Bestimmungen mitgewirkt und ihrer letzten Fassung am 10. Juni 1969 zugestimmt. Sie sind bis jetzt nicht veröffentlicht. Damit fehlt vielen Forstdienststellen noch immer ein ordnungsgemäßer Inventarnachweis.

30. Abrechnung der Holzverkäufe
(Kap. 09 51 Titel 125 11)

Bei der Prüfung der Belege und anderen Unterlagen über den Holzverkauf, durch den dem Land jährlich Einnahmen von rund 80 bis 100 Mio DM zufließen, haben sich Anstände ergeben, die durch eine zweckmäßige Gestaltung dieser Rechnungsteile zu beheben wären. Bei der

zeitnahmen Vorprüfung durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter sind diese Anstände oft nicht rechtzeitig aufzuklären, weil die Holzzettel, welche die Annahmeanordnungen begründen, nicht bei den Staatskassen verbleiben, sonder wieder zu den Forstämtern zurücklaufen und daher erst nach Jahresschluß vorgeprüft werden können. Hierdurch werden mehrfach zu Unrecht beanspruchte Skonti belassen oder Verzugszinsen nicht erhoben.

Der Rechnungshof hat im Wegen des Erfahrungsaustauschs mit anderen Rechnungshöfen Kenntnis von einem Abrechnungsverfahren erhalten, das den Mängeln im Prüfungsverfahren abhelfen würde. Er hat im Februar 1969 Ausfertigungen und Vordruckmuster eines anderen Bundeslandes dem Fachministerium zugeleitet und eine Aussprache angeregt. Auch nach fünf Sachstandsanfragen hat die Verwaltung diese Aussprache noch nicht ermöglicht. Unterdessen ist aber durch Erlaß vom 19. Januar 1971 eine Regelung getroffen worden, die die Prüfungserschwernisse nicht mindert.

31. Zuwendungen (Kap. 09 51 bis 55)

Das Ministerium hat einem Jagdgebrauchshundeverein zur teilweisen Deckung der Kosten einer Zuchtprüfung im Herbst 1965 von rund 42 200 DM eine Zuwendung von 10 000 DM bewilligt. Die Prüfung des verspätet vorgelegten Verwendungsnachweises konnte erst im November 1968 beendet werden, weil der Verein die Belege zunächst nur teilweise und sodann umgeordnet und unvollständig vorgelegt hat. Die in den Prüfungsmitteilungen vom Januar 1969 aufgezeigten zahlreichen Unstimmigkeiten, Unklarheiten und Zweifel an der bestimmungsgemäßen Verwendung von Beträgen konnten bislang nicht entkräftet werden. Insgesamt hat die Prüfung ergeben, daß die Mittel nach Ansicht des Rechnungshofs nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Da außerdem Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Empfängers entstanden sind, wurde das Ministerium gebeten, die Rückforderung der gesamten Zuwendung zu erwägen. Es hat daraufhin dem Verein bereits im März 1969 mitgeteilt, daß der Zuwendungsbetrag in voller Höhe zuzüglich Verzinsung zurückzuzahlen sei, falls es nicht gelinge, die Beanstandungen auszuräumen. Das ist bislang nicht geschehen.

Die Angelegenheit hat das Ministerium erkennen lassen, daß die vorgeschriebene Prüfung von Verwendungsnachweisen ohne Belege praktisch nicht möglich ist. Hierauf hat der Rechnungshof seit Jahren mehrfach hingewiesen. Das Ministerium hat zugesagt, künftig demgemäß zu verfahren und in geeigneten Fällen die Prüfung von Verwendungsnachweisen nachgeordneten Verwaltungsstellen zu übertragen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

32. Landessteuern (Kap. 17 01)

32.1. **Allgemeines**

Die Situation der Steuerverwaltung hatte der Rechnungshof letztmals in der Denkschrift 1966 (Tz. 69) dargelegt. Sie ist inzwischen im ganzen nicht besser geworden. Dauernde Änderungen steuerrechtlicher Bestimmungen, ein starkes Anwachsen der Zahl der Steuerpflichtigen und eine rapide Zunahme der Anträge auf Steuererstattungen, Prämien usw. haben die Finanzämter in eine äußerst prekäre Lage gebracht. Dieser Entwicklung konnte der Finanzminister nicht entscheidend entgegenwirken, weil sich jahrelang zu wenig geeignete Bewerber, insbesondere für den gehobenen Dienst, dem in der Steuerverwaltung besondere Bedeutung zukommt, gemeldet haben. Die entstandenen Lücken an fachlich gut ausgebildeten Kräften können nicht umgehend geschlossen werden. Abhilfe durch eine Neuorganisation des Besteuerungsverfahrens und der Finanzämter, durch den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen und durch eine Vereinfachung des Steuerrechts im Gesetzgebungswege läßt sich nicht von heute auf morgen schaffen; im übrigen sind auch insoweit Grenzen gesetzt.

32.2. **Mängel bei der Durchführung des Besteuerungsverfahrens**

32.2.1. In der Zeit vom 1. Januar 1969 bis zum 31. Dezember 1970 wurde der Rechnungshof durch Gesamtprüfung von zehn Finanzämtern, durch Überprüfung der Steuerbegünstigung des nicht entnommenen Gewinns gemäß § 10 a EStG bei 22 Finanzämtern, durch Ermittlungen zur Versteuerung der körperschaftsteuertarifbegünstigten Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften bei drei Finanzämtern in Frankfurt und durch Organisationsprüfungen bei den Erbschaftsteuerstellen von fünf Finanzämtern tätig. In seinem Auftrage prüfte die Vorprüfungsstelle (Steuer) der Oberfinanzdirektion während derselben Zeit zwei weitere Finanzämter insgesamt, die Bearbeitung von Verkehrsteuern bei neun Finanzämtern und die Behandlung der Grunderwerbsteuerbefreiung für den Wohnungsbau bei 17 Finanzämtern. Nach den Erkenntnissen aus diesen Prüfungen, die infolge ihrer Zahl und ihrer Differenzierung in den Prüfungszielen ein auf breiter Grundlage gewonnenes Urteil ermöglichten, hat sich die Arbeitslage sowohl hinsichtlich des Arbeitsstandes wie auch der Arbeitsqualität keineswegs entspannt.

Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, daß Mängel grundsätzlicher Art, auf die der Rechnungshof bei seinen Prüfungen ausdrücklich mündlich und schriftlich aufmerksam gemacht hatte, erneut im gleichen Ausmaße festgestellt wurden. In der Denkschrift 1966 (Tz. 69) hatte der Rechnungshof über seine Sonderprüfungen „Stornierungslochkarten" berichtet. Das Ergebnis dieser Prüfungen belief sich auf 31,1 Mio DM. Seinerzeit hatte der Rechnungshof hervorgehoben, daß die Auflistungen der für die einzelnen Veranlagungszeiträume nicht verwendeten Stornierungslochkarten durch die Zentrale für Datenverarbeitung den Finanzämtern in Frankfurt eine leichte Kontrolle auf unterlassene Veranlagungen ermögliche. Dennoch stellte das Fachministerium bei einer Prüfung in 1970 wiederum eine erhebliche Anzahl nicht bearbeiteter Veranlagungsfälle fest.

Bei den Gesamtprüfungen, die sich wegen der Belastung der Finanzämter nicht so sehr auf Einzelfeststellungen erstreckt, sondern nach bestimmten Gesichtspunkten, wie u. a. nach Grundstücksübergängen, Betriebsveräußerungen und Betriebsaufgaben, Veräußerungen von Anteilen an Kapitalgesellschaften und Umsatzsteuer im Baugewerbe, ausgerichtet wurden, ließ sich vielfach eine der Rechtslage widersprechende Sachbehandlung nicht verkennen. 30 bis 70 v. H. der zur Prüfung ausgewählten Steuerakten erforderten Beanstandungen. Die Berichtigungen gemäß den Feststellungen führten zu bedeutenden Mehreinnahmen an Steuern.

32.2.2. Die Überprüfung der Bearbeitung der Einkommensteuerfälle mit der Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns machte eine weitere Verschlechterung der schon in den Vorjahren als unzureichend zu beurteilenden Arbeitsqualität deutlich. Von 3 444 dieser Fälle waren 1 530 fehlerhaft behandelt, d. s. nicht weniger als 44,4 v. H.

Im einzelnen ergaben sich hierbei

733 Fälle mit unterbliebener oder fehlerhafter Nachversteuerung

275 Fälle mit fehlerhafter Berechnung der Steuerbegünstigung

und

522 Fälle mit unterlassener Überwachung der Nachversteuerung oder mit Differenz aus fehlerhaft vorgetragenen Beträgen.

Bei den Fällen, in denen die Steuerbegünstigung zu Unrecht gewährt oder falsch errechnet oder die Nachversteuerung unterlassen wurde, zeigten sich bei den Veranlagungen 1960 bis 1967 steigende Fehlerquoten. Auch dies beweist das stetige Absinken des Arbeitsniveaus. Nicht bei allen in dieser Hinsicht fehlerhaften Steuerbescheiden waren Berichtigungen nach den gesetzlichen Bestimmungen noch möglich;

erhebliche Steuerbeträge gingen endgültig verloren. Weiteren Einbußen konnte durch die Hinweise des Rechnungshofs, daß die nicht entnommenen Gewinnbeträge bis zu drei Jahren auf eine eventuelle Nachversteuerung zu überwachen sind, für die Veranlagungszeiträume 1968 und 1969 vorgebeugt werden. In gleicher Weise wurde die Auflistung über alle im Kj. 1970 gewährten Steuerbegünstigungen dieser Art, die die Zentrale für Datenverarbeitung auf Veranlassung des Rechnungshofs erstellt hatte, nutzbar gemacht. Wenn dennoch bei späteren örtlichen Gesamtprüfungen erneut zahlreiche Fehler bei der Behandlung dieser Steuerbegünstigung festgestellt werden mußten, kommt man nicht umhin, eine Intensivierung der Überwachung zu verlangen.

32.2.3. Die stichprobenweisen Vergleiche der aus den Steuerakten von Gesellschaften mit beschränkter Haftung in einer Großstadt erkennbaren Gewinnausschüttungen an ihre Gesellschafter mit deren Angaben in den Einkommensteuererklärungen ergaben Differenzen in 28 v. H. der überprüften Fälle. Der Rechnungshof hat den Finanzämtern mit Körperschaftsteuerstellen empfohlen, in solchen Fällen Kontrollmitteilungen für die Veranlagungsbezirke auszuschreiben, die für die Einkommensteuerveranlagung der Gesellschafter zuständig sind.

32.2.4. Auch bei der Untersuchung der Organisation aller Erbschaftsteuerstellen der Finanzämter in 1970 stellten sich nicht unbedeutende Arbeitsrückstände heraus. Die Totenlisten werden nicht zeitnah ausgewertet. So arbeitete eine Stelle die Totenliste 1968 erst Ende Oktober 1970 durch. Die anderen Stellen begnügten sich damit, die Freifälle abzustreichen und die Unterlagen für die voraussichtlich steuerträchtigen Fälle zu sammeln. Bei drei Stellen wurden in 1969 insgesamt 2 136 Steuervorgänge abgeschlossen, von denen

auf Todesfälle	bis 1965	178 Vorgänge,
auf Todesfälle	in 1966	238 Vorgänge,
auf Todesfälle	in 1967	445 Vorgänge,
auf Todesfälle	in 1968	983 Vorgänge und
auf Todesfälle	in 1969	292 Vorgänge

entfielen. Steuerausfälle sind bei dieser verzögerten Bearbeitung unvermeidlich. Zur Schenkungsteuer zeigte sich hinsichtlich der zeitnahen Steuerfestsetzung ein ähnlich ungünstiges Bild.

Mit ursächlich für die nicht zeitgerechte Steuerfestsetzung ist die mangelhafte Ausfüllung der Totenlisten durch die Standesämter. Zur Vermeidung von Doppelarbeit mehrerer Behörden (Standesamt, Ortsgericht, Nachlaßgericht, Finanzamt) und zur rationelleren Arbeitsweise der Finanzämter hat der Rechnungshof angeregt, daß der Minister der Justiz im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen und dem Minister des Innern die Ortsgerichtsvorsteher anweist, eine Durchschrift ihrer Sterbefallanzeigen dem zuständigen Standesbeamten zu übermitteln, der sie als Anlage zu der von ihm auszufüllenden Totenliste dem zuständigen Erbschaftsteueramt zuleitet. Einerseits bliebe dadurch dem Staatsbürger erspart, dieselben Angaben vor mehreren Behörden zu machen, andererseits könnten Versandkosten erspart, steuerpflichtige Erbfälle frühzeitiger erkannt und damit die entsprechenden Steuerforderungen schneller realisiert werden.

32.2.5. Die Prüfung der Grunderwerbsteuerfälle, für die die Wohnungsbauvergünstigung beansprucht worden war, und deren Überwachung zeigte schließlich gleichfalls eine unbefriedigende Bearbeitung. Diese Prüfung führte allein bei elf Finanzämtern zur abschließenden Bearbeitung von 9 770 unter 11 272 nicht überwachten Vorgängen und damit zu insgesamt hohen Nachforderungen an Grunderwerbsteuer.

32.2.6. Als in besonderem Maße unbefriedigend stellte sich die Durchführung des Besteuerungsverfahrens bei der Umsatzsteuer dar. Nur bei wenigen Vorgängen gingen die Veranlagungsbezirke der Problematik des ab 1. Januar 1968 gültigen Mehrwertsteuersystems nach. Sie überließen die Aufklärung mehr oder weniger der Betriebsprüfung. Aber auch der Ausbildungsstand der Prüfer auf diesem Fachgebiet läßt zu wünschen übrig. Es bedarf der Schulung durch die Verwaltung ebenso wie der eigenen Erarbeitung der neuen Rechtslage durch die Verwaltungsangehörigen.

Die insbesondere wegen des Vorsteuerabzugs notwendigen Umsatzsteuer-Sonderprüfungen obliegen bei vielen Finanzämtern einer Umsatzsteuer-Sonderstelle, die indessen meist nur nach dem Geschäftsverteilungsplan existiert. Darin ist zwar ein Umsatzsteuer-Sonderprüfer aufgeführt. Dieser kommt jedoch wegen der ihm meist obliegenden Haupttätigkeit als Veranlagungssachbearbeiter nur selten dazu, sich mit umsatzsteuerrechtlichen Fragen zu befassen. Wenn nicht erhebliche Ausfälle bei dieser Steuer in Kauf genommen werden sollen, kann man auf Sonderprüfungen nicht verzichten. Der Rechnungshof hat deshalb der Verwaltung vorgeschlagen, den Prüfer für Umsatzsteuerfragen der Betriebsprüfung anzugliedern. Damit könnte dieser

- seinen Aufgaben als Umsatzsteuer-Sonderprüfer jederzeit — im Bedarfsfalle durch gezielten Einsatz — gerecht werden,
- jeweils an einem Tag der Woche den Veranlagungsbezirken zur Klärung umsatzsteuerrechtlicher Zweifelsfragen zur Verfügung stehen und
- bei schwierigen Betriebsprüfungen die Umsatzsteuer in Nutzung seiner Spezialkenntnisse und zur Abkürzung der Prüfungszeit übernehmen.

32.2.7. Die Untersuchungen des Rechnungshofs zur Abgabe der Steuererklärungen erstrecken sich auf die Einkommensteuererklärungen von 2 000 Steuerpflichtigen für die Veranlagungszeiträume 1966 bis 1968, in denen Einkommen von mehr als 100 000 DM angegeben waren. Dabei zeigte sich, daß die Steuererklärungen mit einer von Jahr zu Jahr größeren Verspätung eingereicht werden.

Innerhalb der verlängerten Frist, die den Steuerpflichtigen, deren Erklärungen Angehörige der steuerberatenden Berufe abfassen, allgemein bis Ende September oder Oktober des auf das Veranlagungsjahr folgenden Jahres eingeräumt wird, geht seit langem nur ein Viertel dieser Steuererklärungen ein. Ein Jahr nach Ablauf des Veranlagungszeitraumes 1966, also am 31. Dezember 1967, lagen etwa zwei Drittel der Steuererklärungen vor. Für 1969 war es demgegenüber am 31. Dezember 1970 nur noch die Hälfte. Für 1966 wurden 15 v. H. der Erklärungen nach dem 31. März 1968 abgegeben. Für 1968 standen dagegen am entsprechenden 31. März 1970 noch 30 v. H. der Steuererklärungen aus. Da es zur Fälligkeit von Einkommensteuer-Abschlußzahlungen erfahrungsgemäß erst etwa sechs Monate nach dem Eingang der Steuererklärungen kommt, vermochten im letzten Falle die Steuerpflichtigen mit Steuermitteln bis weit in das Jahr 1970 hinein zu wirtschaften.

Die vom Rechnungshof seit Jahren beobachtete zunehmende Großzügigkeit bei Fristverlängerungen zur Abgabe der Steuererklärungen stört den Arbeitsablauf bei den Finanzämtern empfindlich. Darüber hinaus bringt sie Steuerungerechtigkeiten mit sich, weil jede Fristverlängerung in Fällen mit Abschlußzahlen als zinslose Stundung wirkt. Außerdem wird nicht selten gerade bei der untersuchten Gruppe von Steuerpflichtigen mit hohen Einkünften wegen des inzwischen nahegerückten Abschlußtermins der Veranlagung auf eine eingehende Sachaufklärung verzichtet. Diese wird einer späteren Betriebsprüfung überlassen, wodurch sich meist die Realisierung von Steueransprüchen noch weiter hinauszögert. Schließlich führt die Hinnahme von Verspätungen bei der Abgabe von Steuererklärungen oft dazu, daß auch für die folgenden Veranlagungszeiträume Fristverlängerungen begehrt werden. Gleichzeitig wird damit eine zeitnahe Anpassung der Vorauszahlungen nach den Angaben in den Einkommensteuererklärungen vereitelt.

Die Verwaltung hat auf Grund der Feststellungen des Rechnungshofs Ende 1970 Anweisungen gegeben, die der mißbräuchlichen Stellung von Fristverlängerungsanträgen entgegenwirken sollen. Inwieweit diese Bemühungen bei der angespannten Personalsituation der Finanzämter Erfolg haben werden, bleibt abzuwarten. Das Interesse an einer weit hinausgeschobenen Steuerfestsetzung, die sich vor allem auch durch Zinsverluste ungünstig auf die Kassenlage der Steuerberechtigten auswirkt, würde allerdings fast völlig bei einer Verzinsung von Steuerschulden durch die Steuerpflichtigen etwa ab Ablauf der allgemeinen Steuererklärungsfrist und von Steuererstattungsansprüchen durch die Steuerberechtigten etwa ab dem Eingang des Erstattungsantrags schwinden. So erstrebenswert ein solcher Schritt sowohl im Interesse von Staatsbürger und Steuerfiskus als auch wegen der steuerlichen Gerechtigkeit ist, so sollte ihn der Gesetzgeber bei den derzeitigen Gegebenheiten doch erst tun, sobald die Steuerverwaltung imstande sein wird, das gesamte Zinsverfahren automatisch abzuwickeln. Schließlich können die Finanzämter schon jetzt den Eingang der Steuererklärungen dadurch verbessern, daß sie die Erklärungen von Steuerpflichtigen mit voraussichtlich hohen Abschlußzahlungen im Einzelfall nach Ablauf der allgemeinen Erklärungsfrist ohne Rücksicht auf die allgemeine Fristverlängerung für steuerberatende Berufe verlangen und erforderlichenfalls mehr als bisher Erzwingungsgelder und Verspätungszuschläge festsetzen.

32.3. Gründe für die Arbeitslage

32.3.1. Wie der Rechnungshof schon in der Denkschrift 1966 ausgeführt hatte, ist für die äußerst besorgniserregende Arbeitslage bei den Finanzämtern in erster Linie die unzureichende personelle Ausstattung ursächlich. Die Zahl der Verwaltungsangehörigen entspricht in keiner Weise der geradezu explosiven Zunahme der Arbeitsfallzahlen. Auch hierauf hatte der Rechnungshof aufmerksam gemacht. Wie sich die Verhältnisse mittlerweile zugespitzt haben, zeigen folgende Zahlen:

	1961	1969	Zugang in v. H.
Veranlagte Einkommensteuerpflichtige	323 710	594 773	+ 83,7
Kraftfahrzeugzulassungen	794 580	1 545 272	+ 94,5
Wohnungsbauprämien	186 406	375 525	+101,5
Sparprämien	148 445	626 642	+322,1
Lohnsteuerjahresausgleich	665 905	1 124 379 (1970)	+ 68,7

Demgegenüber waren bei den Finanzämtern

1961: 6 088 und 1970: 6 544

Kräfte tätig.

Die personelle Besetzung hat sich also lediglich um 7,5 v. H. erhöht und damit in keiner Weise mit dem Aufgabenzuwachs Schritt gehalten.

Eine Auslastung eines Veranlagungsbezirks mit einem Sachbearbeiter und zwei Mitarbeitern dürfte in der Regel bei 1 200 Einkommensteuerpflichtigen mit 50 v. H. Selbständigen erreicht sein. Derartige Bezirke lassen sich unter den rund 450 Veranlagungsbezirken in Hessen kaum mehr finden. Dagegen sind Veranlagungsbezirke mit über 2 500 Einkommensteuerpflichtigen nicht selten.

32.3.2. Hinzu tritt, daß sich die Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und ein Teil der Mitarbeiter mit einer Fülle von Gesetzen, Änderungsvorschriften, Verordnungen, Richtlinien, Erlassen, Verfügungen, einer umfangreichen Rechtsprechung und mit einem fast nicht mehr zu überschauenden Fachschrifttum befassen müssen. Zur Verdeutlichung mag dienen, daß von 1966 bis zum Juni 1969 allein im Bundessteuerblatt 59 Gesetze mit 797 Paragraphen und Nummern, 62 Verordnungen mit 514 Paragraphen und Nummern, 172 Richtlinien und Grundlagenerlasse mit 1 683 Abschnitten und 2 748 Seiten mit Gründen der Urteile des Bundesfinanzhofs neu veröffentlicht wurden.

32.3.3. Es wird nicht verkannt, daß durch die Einführung und konsequente Weiterentwicklung der Automation in der Steuerverwaltung ein Teil des Arbeitszuwachses aufgefangen werden konnte. In seinem wesentlichen Teil jedoch blieb der Zuwachs ungedeckt. Zudem ist — abgesehen von dem sich noch in der Entwicklung befindlichen „Gelnhäuser Verfahren", das unten noch behandelt wird — das Kernstück des finanzamtlichen Besteuerungsverfahrens, nämlich die Prüfung und Feststellung der Besteuerungsgrundlagen an Hand der Steuererklärungen, Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen, der Mechanisierung fast vollständig entzogen. Erst nach der Prüfung durch den Veranlagungsbeamten, ob die in der Steuererklärung angesetzten Werte in den Eingabewertbogen unverändert oder geändert übernommen werden können, setzt die unbestritten mit einem Rationalisierungseffekt verbundene maschinelle Bearbeitung ein. Die Automation von Aufgaben der Steuerverwaltung konnte indessen bei weitem nicht die Diskrepanz zwischen der enormen Ausweitung der Aufgaben und dem Zuwachs des Personals beseitigen.

Dabei werden die an und für sich günstigen Auswirkungen der Automation durch Engpässe im Arbeitsablauf und sonstige Schwierigkeiten beeinträchtigt. Im allgemeinen sind die Bearbeitungszeiten für die Veranlagungsfälle bei der Zentrale für Datenverarbeitung zu lange. Die Laufzeit der Eingabewertbogen vom Finanzamt zur Zentrale und von dieser zurück zum Finanzamt belief sich in 1970 nach den Ermittlungen des Rechnungshofs teilweise auf mehr als einen Monat. Oftmals wurden Vorgänge, die zu verschiedenen Terminen vom Finanzamt abgeliefert worden waren, auf einmal zusammen zurückgegeben. Der dadurch bedingte Massenanfall erschwerte die kassenmäßige Abwicklung der Steuerbescheide. Andererseits gelangten mehrfach die an demselben Tag zusammen abgegebenen Eingabewertbogen für Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Einheitswert des Betriebsvermögens und Vermögensteuer ein und desselben Steuerpflichtigen nicht auch wieder geschlossen zum Finanzamt zurück. Dies führte dazu, daß entweder die Steuerbescheide bei der Finanzkasse liegen blieben oder die einzelnen Bescheide entsprechend ihrer Rückkunft abgesandt wurden, was wegen des unterschiedlichen Beginns der Rechtsbehelfsfristen zahlreiche Nachfragen der Steuerpflichtigen hervorrief. Überdies sollte die Zentrale für Datenverarbeitung bei der Rückgabe der bearbeiteten Eingabewertbogen, wie die Finanzämter bei der Auflieferung, Begleitpapiere mitgeben, in denen die Anzahl der bearbeiteten Fälle, getrennt nach Steuerarten, festgehalten ist. Die seitherige Unterlassung zwingt die Finanzämter zu umfangreichen Anschreibungen; wiederholt nämlich äußerten sich die Ämter, es komme vor, daß die an die Zentrale abgelieferten Eingabewertbogen nicht immer restlos zurückliefen.

Nach der Kenntnis des Rechnungshofs gibt die Zentrale für Datenverarbeitung Eingabewertbogen an private Dienstleistungsunternehmen zur Bearbeitung weiter. Gerade bei diesen Fällen tauchten oft Fehler auf, die die betroffenen Steuerpflichtigen, deren steuerliche Berater und Bedienstete der Finanzämter entdeckten. Diese Fehlerhäufigkeit machte es notwendig, daß im Herbst 1970 gerade bei den höchst belasteten Finanzämtern in Frankfurt ein großer Teil der Steuerfälle personell nachgerechnet werden mußte. Der Rechnungshof empfiehlt, daß die Zentrale den Finanzämtern die privaten Unternehmen übertragenen Fälle kenntlich macht. Außerdem sollte sie sicherstellen, daß die erforderlichen Prüflochungen von den Auftragnehmern auch tatsächlich vorgenommen werden. Dafür böte sich die Bildung von Kontrollsummen an. Auf die Wahrung des Steuergeheimnisses muß bei der Vergabe von Arbeiten im steuerlichen Bereich zudem sorgfältig geachtet werden.

32.3.4. Eng mit dem Arbeitsablauf bei der Zentrale für Datenverarbeitung hängt der nur sehr schleppende Eingang von zum Teil hohen Steuernachforderungen nach Betriebsprüfungen zusammen. Seit Juli 1968 werten die Amtsbetriebsprüfer, nicht auch die Großbetriebsprüfer, regelmäßig ihre Prüfungsberichte gleich aus, indem sie die Eingabewertbogen für das maschinelle oder die Berechnungsbogen für das manuelle Verfahren selbst ausfüllen. Der damit angestrebte Vorteil gegenüber der bis dahin üblich gewesenen Auswertung durch den Veranlagungsbezirk, nämlich den meist schon seit langem entstandenen Steuermehranspruch schnellstens zu verwirklichen, wurde bei der maschi-

nellen Bearbeitung einfach infolge der zu langen Laufzeit der Eingabewertbogen nicht erreicht und stellte sich folglich bei den manuell ausgewerteten Betriebsprüfungsberichten ein. Neuerdings läßt eine Amtsbetriebsprüfungsstelle sämtliche Berichte durch einen Beamten für das maschinelle Verfahren auswerten. Diese sicherlich erwägenswerte Lösung müßte allerdings durch eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer bei der Datenverarbeitungszentrale ergänzt werden.

32.3.5. Die Wirkung von Feststellungen der Betriebsprüfung steht und fällt damit, welche Zeit vom Ende der Prüfungstätigkeit des Prüfers bis zur Fälligkeit der in den Berichtigungsbescheiden enthaltenen Mehrsteuern benötigt wird. Die Verwaltung sollte noch mehr darauf achten, daß ihre einschlägigen Anordnungen auch befolgt werden. So stellte der Rechnungshof bei der Prüfung eines Finanzamtes im Rhein-Main-Gebiet, dem keine eigene Betriebsprüfungsstelle zugeordnet ist, in 1970 fest, daß in einem Veranlagungsbezirk Betriebsprüfungsberichte erst nach einer Liegezeit von mehr als zwei Jahren ausgewertet wurden, aber bereits vorher der Abschluß des gesamten Verfahrens der zuständigen Amtsbetriebsprüfungsstelle angezeigt und die Ergebnismeldung an diese gegeben worden waren. Nicht selten scheiterte auch die zügigere Behandlung von Betriebsprüfungsberichten am Mangel von Kanzleikräften. Der Rechnungshof bejaht es daher, daß die Oberfinanzdirektion nunmehr Betriebsprüfungsberichte der Finanzämter mit ihren Geräten fotokopiert und Schreibstellen bei Ämtern in Bereichen mit einer besseren Arbeitsmarktlage als im Rhein-Main-Gebiet eingerichtet hat, wo Berichte von Betriebsprüfungsstellen aus diesem Raum geschrieben werden.

32.3.6. Schließlich sollte die Verwaltung vordringlich untersuchen, ob nicht auch die Bearbeitung der Wohnungsbau- und Sparprämien automatisiert werden kann. Der Zuwachs der Fallzahlen auf diesen Gebieten ist geradezu gewaltig und wird sich durch die Maßnahmen nach den Vermögensbildungsgesetzen noch erhöhen. Auf die Dauer dürften die Bemühungen der Verwaltung, die Prämienbearbeitung in Gegenden mit günstigeren Arbeitsmarktbedingungen zu verlagern, allein nicht genügen, zumal hieraus unstreitig Erschwernisse im Arbeitsablauf und bei der materiellen Behandlung erwachsen. Eine Fühlungnahme mit den Bausparkassen, den Banken und allgemeinen Sparkassen, die sich bei dem auf sie entfallenden Teil des Prämiengeschäfts weitgehend der elektronischen Datenverarbeitung bedienen, dürfte sicherlich weiterhelfen. Auch hier gilt es, Nachteile für den Fiskus, der das Risiko einer verspäteten Bearbeitung der Sparprämienauszahlung trägt, und für den Staatsbürger, dem die Wohnungsbauprämie erst mit der Gutschrift auf seinem Konto bei der Bausparkasse verzinst wird, zu vermeiden.

32.3.7. An Versuchen, der ungünstigen personellen Situation, vor allem bei der Betriebsprüfung und in der Veranlagung, zu begegnen, ließ es die Verwaltung nicht fehlen. Im Oktober 1967 ordnete der Fachminister als „vorübergehende besondere Maßnahme auf dem Gebiet der Steuererhebung" an, daß ein Viertel der Sachbearbeiter der Veranlagungsbezirke (=100) von der Veranlagung abgezogen und den Amtsbetriebsprüfungsstellen zugeteilt werden. Damit wurde zwar die Betriebsprüfung gestärkt, gleichzeitig aber der Veranlagungsdienst, dem im Gegensatz zur Betriebsprüfung Jahr für Jahr wiederkehrende, durch Gesetz ohne jeglichen Ermessensspielraum hinsichtlich der Vornahme vorgeschriebene Aufgaben obliegen, noch weiter geschwächt. Von den Finanzämtern, die mit der theoretischen und praktischen Ausbildung der Beamtenanwärter betraut sind, konnte die Schwächung durch die Verwendung der Anwärter im Veranlagungswesen noch einigermaßen aufgefangen werden. Andere Finanzämter dagegen sahen sich nicht in der Lage, den Ausfall in der Veranlagung zu verkraften. So wurden in den Prüfungsdienst genommene Sachbearbeiter wieder in die Veranlagung zurückgeholt. Einige Finanzämter mußten in 1968 sogar die Prüfungstätigkeit der Amtsbetriebsprüfer für längere Zeit unterbrechen, damit diese bei der Veranlagung und auch im Lohnsteuerjahresausgleich einsprangen.

Um die Veranlagungsarbeiten trotz des Abzugs von einem Viertel der Sachbearbeiter voranzubringen, sollten nach den Weisungen sämtliche Veranlagungen, mit Ausnahme kleinerer, überschaubarer Fälle, vorläufig durchgeführt werden. Dies hatte bei einzelnen Finanzämtern zur Folge, daß gerade die kleineren Veranlagungsfälle (meist von Arbeitnehmern), die nach den Anordnungen endgültig zu veranlagen waren, oft besonders sorgfältig überprüft, dagegen die Angaben in ergiebigen Steuerfällen, selbst bei erkennbaren Fehlern, unverändert in die Eingabewertbogen übertragen wurden. Die Sachaufklärung sollte in den letzteren Sachverhalten bei der endgültigen Veranlagung oder bei einer späteren Betriebsprüfung erfolgen, wozu es vielfach nicht kam, weil die vorläufigen Veranlagungen, die durch eine Betriebsprüfung nicht gedeckt waren, bis zum Abschluß der Veranlagung 1968 durch endgültige Veranlagungen zu ersetzen waren.

Steuergerechtigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, die ohinhin zu leeren Begriffen geworden sind, seitdem der Großteil der Finanzämter nicht mehr die Ermittlung der Gewinne und anderer Einkünfte regelmäßig überprüfen kann, werden allerdings durch eine derartige Verfahrensweise, die gleichzeitig Steuerausfälle mit sich bringt, weiter ausgehöhlt.

32.3.8. Mitte 1968 wies die Verwaltung schließlich auf die Möglichkeit hin, alle in den auf das Jahr der Veranlagung folgenden drei Jahren zur Be-

triebsprüfung vorgesehenen Steuerpflichtigen vorläufig zu veranlagen. Es kann hierzu nicht übersehen werden, daß bei einem solchen Vorgehen zumindest zeitweise Steuerausfälle entstehen, nämlich dann, wenn die Prüfung erst nach dem Ende der für die Durchführung der Veranlagung benötigten Zeit stattfindet. Welche Beträge durch das Aufschieben der Aufklärung des Steuerfalles nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt eingehen, ist nur schwer feststellbar. In diesem Zusammenhang darf man nicht außer acht lassen, daß größere Finanzämter, die für die Beanstandungstätigkeit bei der Veranlagung Schwerpunkte bildeten, Ergebnisse von 50 bis 70 000 DM je Veranlagungsbezirk erzielten. Bei den Finanzämtern im Raum Frankfurts kämen bei einer solchen Aktion, der indessen die besonders dort äußerst mißliche Personalsituation entgegensteht, noch weit höhere Beträge heraus. Mit Sicht auf den Eingang der Steuern dürfte die Verschiebung der Sachaufklärung bis zur späteren Betriebsprüfung nur in Zeiten einer gleichbleibend guten Konjunkturlage vertretbar sein. Ergibt die Nachprüfung von mehreren Veranlagungsabschnitten während einer Hochkonjunktur in einer Zeit der Depression zusammengeballte hohe Steuernachforderungen, so wird der Einzug zwangsläufig schwierig sein, und es werden sich wahrscheinlich erhebliche Ausfälle einstellen.

32.3.9. Ungünstig auf den Stand und die Güte der Veranlagungsarbeiten wirkte sich auch aus, daß Bedienstete der Veranlagungsbezirke wiederholt zum Lohnsteuerjahresausgleich und umgekehrt Bedienstete der Lohnsteuerstelle zur Einkommensteuer-Veranlagung von Arbeitnehmern herangezogen wurden. Ausfälle an Lohnsteuer traten ein, weil die Lohnsteuerprüfer gleichfalls beim Ausgleich mitwirken mußten und dadurch Teile des Lohnsteuer-Außendienstes zeitweilig brachlagen. Die Veranlagungsbezirke, die durch Anpassung der Einkommensteuervorauszahlungen und gleichzeitige Festsetzung des Konjunkturzuschlags zur wirtschaftlichen Stabilisierung beitragen sollten, änderten nur in ganz wenigen Fällen die maßgeblichen Vorauszahlungen. Die beängstigenden Arbeitsrückstände, insbesondere bei den Ämtern des Rhein-Main-Gebietes, gestatteten es einfach nicht, sich intensiver dieser Sache zu widmen. Den Vorstehern blieb mehr als einmal nichts anderes übrig, als durch improvisierte personelle Verschiebungen innerhalb ihrer Ämter erkannte Lücken vorübergehend zu schließen, um bald darauf neuen Engpässen gegenüberzustehen. Sehr störend wirkte zudem die rege Fluktuation des Personals in den Veranlagungsstellen. Ihr könnte man wenigstens zu einem gewissen Teil durch die bessere Einstufung der Tätigkeit der 2. Mitarbeiter (zur Zeit BAT VIII) abhelfen, soweit sie neben der Listenführung, der Überwachung und Prüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und den Ablagearbeiten auch einfache Veranlagungen von Arbeitnehmern vornehmen.

32.3.10. Bei allen Finanzkassen, mit Ausnahme der Kassen der Finanzämter Frankfurt-Hamburger Allee und Wiesbaden-Mainzer Straße, wurde 1968 das Erhebungsverfahren mit laufendem Konto mittels „Euconta"-Buchungsautomaten eingeführt. An die Stelle des Kassenaufsichtsbeamten trat nunmehr der Kontrollbedienstete, der zwar dem Kassenleiter untersteht, jedoch von diesem nicht anderweitig eingesetzt werden darf. Bei jeder Finanzkasse hat die Oberfinanzdirektion mindestens einmal jährlich eine außerordentliche Kassenprüfung vorzunehmen. Dabei sind die Feststellungen des Kontrollbediensteten heranzuziehen. Nach den Beobachtungen des Rechnungshofs wurden Kontrollbedienstete infolge Personalmangels zu anderen Arbeiten in den Finanzkassen verwendet. Außerdem führte die Oberfinanzdirektion die vorgeschriebene Prüfung nicht bei allen Finanzkassen durch.

32.3.11. Die Steuerverwaltung folgte endlich der Anregung des Rechnungshofs, u. a. in der Denkschrift 1966, Tz. 69, die durch das stetige Anwachsen der Arbeitsfallzahlen längst überholte Personalbedarfsberechnung zum 1. Januar 1963 durch eine gegenwartsnahe Berechnung zu ersetzen. Die bei sämtlichen Finanzämtern zum Stichtag 1. Januar 1970 durchgeführte Berechnung ergab nicht weniger als rund 3 400 Fehlstellen, vor allem in der Veranlagung, beim Lohnsteuer-Innendienst, in der Finanzkasse, bei der Vollstreckung, bei den Schreibdiensten, bei der Großbetriebsprüfung, bei der Amtsbetriebsprüfung und im Lohnsteuer-Außendienst. Wenn sich auch der Rechnungshof noch nicht im einzelnen zur Methode, zur Ausführung und zum Ergebnis der Berechnung 1970 geäußert hat, so bestätigt diese doch seine Feststellungen, die einen erheblichen Personalfehlbestand, allerdings mit zum Teil wesentlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Finanzämtern, aufzeigten.

Der ermittelte Personalmangel kann bei dem Schwierigkeitsgrad der Arbeit in der Steuerverwaltung nicht allein durch die Beschäftigung von Aushilfskräften, für die im Rj. 1970 rund 1,9 Mio DM ausgegeben wurden, behoben werden. Um die dringend benötigten, gut ausgebildeten Fachkräfte zu erhalten, müssen die Ausbildungskapazitäten erweitert, weitere Mittel für Beamte im Vorbereitungsdienst bereitgestellt und neue Planstellen für Beamte bewilligt werden.

32.3.12. Der bei fast allen geprüften Finanzämtern ins Auge fallende erhebliche Rückgang in der Arbeitsleistung dürfte nicht allein auf die personelle Unterbesetzung zurückzuführen sein. Vielmehr haben hierzu auch die oft unbefriedigende räumliche Unterbringung sowie die teilweise unzureichende Ausstattung mit Einrichtungsgegenständen und Büromaschinen beigetragen.

Bei einigen Ämtern entfallen in mehreren Arbeitsgebieten nur 5 qm Dienstraumfläche auf einen Bediensteten. Vereinzelt bestehen die Arbeitsräume sogar lediglich aus ausgebauten schrägen Dachkammern mit schlechten Lichtverhältnissen. Heizungsanlagen sind überaltert, Fenster winddurchlässig, so daß einzelne Räume nicht genügend erwärmt werden können. Viele Veranlagungs- und Lohnsteuerbezirke verfügen insgesamt nur über je einen Dienstraum, in den sich Sachbearbeiter, zwei Mitarbeiter und oft noch Ausbildungskräfte teilen müssen. Diese Stellen weisen fast ausnahmslos einen regen Publikumsverkehr auf. Die Verhandlungen des Sachbearbeiters mit den Steuerpflichtigen und dessen zwangsläufig häufige Telefongespräche stören Mitarbeiter und Ausbildungskräfte empfindlich. Die Diensträume reichen oft zur Aufstellung der notwendigen Aktenschränke nicht aus. Diese müssen deshalb in den Fluren Platz finden. Ein solcher Zustand wirkt sich nicht nur negativ auf die Arbeitsleistung aus, er führt vielmehr auch dazu, daß die Wahrung des Steuergeheimnisses gefährdet, ja manchmal sogar nicht mehr gewährleistet ist.

Für einige Finanzämter wurden bis zu vier Nebenstellen eingerichtet. So sehr einerseits die dadurch herbeigeführte räumliche Auflockerung zu begrüßen ist, so sehr leiden andererseits die organisatorischen Maßnahmen zur Rationalisierung des Dienstbetriebs unter der Teilung des Amtes auf manchmal weit auseinander liegende Dienstgebäude. Zudem müssen mitunter für gemietete Büroräume, die teilweise schlecht nutzbar sind und nicht den Anforderungen entsprechen, die heute allgemein an zweckmäßige Büroräume zu stellen sind, erhebliche Beträge an Mietzins und Nebenabgaben aufgewendet werden. Es läßt sich wohl kaum vertreten, die Behebung der Mängel in der Unterbringung auch in mißlichsten Fällen bis zu einer möglicherweise kommenden Umorganisation sämtlicher Finanzämter zurückzustellen.

32.3.13. Auch der Bestand an Schreib- und Rechenmaschinen entspricht nicht den Erfordernissen. Im Januar 1971 verfügten von 298 Kanzleikräften bei allen Finanzämtern 112 über elektrische Schreibmaschinen. Den 2 384 anderen Arbeitsgebieten (u. a. 44 Geschäftsstellen, 454 Veranlagungsbezirke, 140 Lohnsteuerbezirke, 222 Bewertungsbezirke, 38 Finanzkassen) waren 1 838 Schreibmaschinen zugeteilt, davon sind 1 051 Maschinen älter als 15 Jahre.

32.3.14. Vielfach ist der Dienst von Angehörigen der Finanzämter mit Schwierigkeiten verbunden, die sich vermeiden ließen. So gibt es immer noch Ämter, bei denen die Amtsbetriebsprüfer durch gemeinsame An- und Abfahrt mit anderen Prüfern im Dienstwagen erhebliche Zeiten einbüßen, die für die Prüfungstätigkeit verloren gehen. Obwohl die Verwaltung einen Großteil der Prüfer die Benutzung privateigener Kraftfahrzeuge allgemein zugebilligt hat, standen für die Verwendung dieser Wagen zur Prüfung von Betrieben in verkehrsungünstig gelegenen Orten nicht immer ausreichende Haushaltsmittel bereit. Künftig sollten, evtl. zu Lasten des Ersatzes verbrauchter Dienstwagen, höhere Mittel bei Titel 06 04 — 527 01 veranschlagt werden, wie dies in einem begrenztem Ausmaß im Haushaltsplan 1971/1972 geschehen ist. Die Möglichkeit, die Prüfungszeit in den Betrieben zu verlängern, läßt eine größere Arbeitsleistung und damit ein höheres Arbeitsergebnis erwarten.

32.4. **Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens**

32.4.1. Die Erhöhung des Personals der Finanzämter und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch Verstärkung der persönlichen und sächlichen Mittel reichen allein nicht aus, um die Steuerverwaltung in die Lage zu versetzen, die ihr gestellten Aufgaben wieder ordnungsgemäß zu erfüllen, nämlich das Besteuerungsverfahren gesetzesgerecht und gleichmäßig durchzuführen, dabei die vom Staatsbürger rechtmäßig geschuldeten Abgaben rechtzeitig und vollständig zu erheben und die dem Staatsbürger nach der Rechtslage zustehenden Beträge ebenso rechtzeitig und in voller Höhe auszuzahlen. Es ist daher unerläßlich, nach einer neuen Organisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens unter Ausnutzung der durch die elektronische Datenverarbeitung gegebenen Möglichkeiten zu suchen.

32.4.2. Für das Festsetzungsverfahren wurden 1968 bei drei Finanzämtern die Lohnsteuerbezirke mit den Veranlagungsbezirken organisatorisch verschmolzen. Durch diesen „Gießener Versuch" sollte geklärt werden, ob bei einer solchen Organisation das Lohnsteuerverfahren beschleunigt werden kann. Der Versuch hat sich nach dem Urteil der Verwaltung nicht so positiv entwickelt und günstig ausgewirkt, wie dies ursprünglich erwartet worden war. Die zeitweilig für die Lohnsteuer erreichte zeitnahme Bearbeitung zog infolge der Wechselwirkung zur Einkommensteuerveranlagung erhebliche Arbeitsrückstände bei dieser nach sich. Nunmehr ist geplant, beim Finanzamt Gießen das „Gelnhäuser Modell" einzuführen.

32.4.3. Im „Gelnhäuser Verfahren" werden mehr Aufgaben des Erhebungs- und Festsetzungsverfahrens als bisher auf die elektronische Datenverarbeitungsanlage übertragen. So sollen die Steuererklärungen an Hand der gespeicherten Steuermerkmale der Vorjahre und durch maschinelle Plausibilitätskontrollen überprüft, Beanstandungsschreiben und Erläuterungshinweise zu den Steuerbescheiden automatisch angefertigt, eine Stammdatei mit laufendem Änderungsdienst unterhalten und Hinweise zur Überprüfung von Steuerfällen durch den Innendienst des Finanzamts erteilt werden.

Diese Zielsetzung bedingt eine Neuorganisation der Sachgebiete und eine Auflösung der bisher meist regional abgegrenzten Veranlagungsbezirke. An deren Stelle treten

a) eine Übernahmestelle, die alle eingehenden Steuererklärungen für die maschinelle Aufbereitung bearbeitet und einen Teil der Eingabewertbogen erstellt,

b) eine Amtsprüfung, die die personell zu prüfenden Veranlagungsfälle nach einer arbeitsteilenden Spezialisierung (Branchenbezirke) bearbeitet, und

c) eine Zentralregistratur, in der alle Steuerakten verwaltet werden.

Der gesamte Arbeitsablauf erfordert die Überwachung aller steuerlichen Angaben in der der Übernahmestelle angegliederten zentralen Veranlagungskartei sowie wegen der maschinellen Prüfung des einzelnen Steuerfalles einen engen Verbund mit der Zentrale für Datenverarbeitung. Beim Finanzamt Gelnhausen erscheint der erste Teil des Versuchs, die organisatorische Umstellung nach den Erfordernissen des neuen Verfahrens, gelungen. Über den zweiten, weitaus gewichtigeren und entscheidenden Teil, die Verwendung der elektronischen Datenverarbeitung bei der materiellen Überprüfung der Steuererklärungen, kann zur Zeit noch keine Aussage gemacht werden. Der Rechnungshof wird sich zu gegebener Zeit mit der Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des Verfahrens zu befassen haben. Er begrüßt bereits jetzt die Initiative der hessischen Steuerverwaltung und verfolgt mit Interesse die weitere Entwicklung. Allerdings sollte mit der Übertragung des Modells auf andere Finanzämter erst dann begonnen werden, wenn durch den Versuch beim Finanzamt Gelnhausen die Sicherheit und der erstrebte Rationalisierungserfolg nachgewiesen sind. Dazu gehören insbesondere der Abschluß aller Programm-Testläufe bei der Zentrale für Datenverarbeitung sowie die Auswertung der Erfahrungen aus etwa zwei Veranlagungen. Erst wenn ein Versuch einmal voll abgelaufen ist, können die entsprechenden Schlüsse gezogen werden.

32.4.4. Für das Steuerfestsetzungs- und Steuererhebungsverfahren allgemein hat sich die Steuerverwaltung zur Übernahme des „Berliner Modells" entschieden, einem in Berlin entwickelten automatisierten Verfahren, in dem Daten auf Direktzugriffsspeicher vorliegen. Damit wurde diesem in der Erprobung im wesentlichen abgeschlossenen Verfahren der Vorzug vor einem erst noch zu entwickelnden eigenen Verfahren gegeben. Der Rechnungshof hat hierzu seine Einwilligung unter der Voraussetzung erteilt, daß die Grundkonzeption des Verfahrens, dessen Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit vom Bundesrechnungshof und dem Rechnungshof von Berlin geprüft und bestätigt wurden, im Hinblick auf die Kassen- und Buchführung, die Rechnungslegung, die eingebauten programmierten und organisierten Kontrollen und die sonstigen Maßnahmen zur Datensicherung beibehalten werden.

33. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Kap. 17 16 Titelgruppe 69)

Die Mindestanforderungen und Empfehlungen für die Verfahrenssicherheit bei Verwendung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Landesverwaltung vom 2. Mai 1967 sehen vor, daß Datenverarbeitungsstellen des Landes Betriebsunterlagen so zu führen haben, daß eine Berechnung der Betriebskosten (Betriebskostenabrechnung) möglich ist. Außerdem gehen die Arbeitsrichtlinien für die Automatisierung von Aufgaben der Landesverwaltung vom 18. Januar 1971 davon aus, daß Nutzen-Kosten-Untersuchungen bzw. Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei Prüfung der Automatisierbarkeit von Aufgaben angestellt werden müssen, die u. a. folgende Angaben enthalten:

a) geschätzter Personal- und Sachaufwand in der Verwaltung,

b) Kosten der Datenverarbeitung und

c) sonstige Nutzeneinflußgrößen.

Um diesen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, hatte der Rechnungshof bereits in früheren Prüfungsmitteilungen betont, daß er es für dringend erforderlich erachtet, durch Einrichtung einer Betriebskostenabrechnung dafür zu sorgen, daß die Kostenstruktur der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) sowohl im Hinblick auf ihre einzelnen Abteilungen (z. B. Programmierung, Loch- und Prüfdienst, Datenverarbeitung, Schulung) als auch im Hinblick auf die für die einzelnen Funktionsgruppen (Arbeitsgebiete) erbrachten Leistungen rechnungsmäßig laufend verfolgt wird. Das zu schaffende Rechnungswerk sollte in sich geschlossen und aus sich heraus verständlich sein und mindestens jährlich abgeschlossen und ausgewertet werden können; es muß jederzeit und leicht nachprüfbar und nachweisbar sein. Der Rechnungshof hält diese Vorkehrungen um so dringlicher, als sich Tätigkeit und Mittelbedarf der HZD ausweiten und verstärkt auf eine laufende interne Wirtschaftlichkeitskontrolle und Leistungsverbesserung Bedacht genommen werden muß. Die Ergebnisse der Betriebskostenabrechnung stünden nicht nur bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Planung von EDV-Verfahren zur Verfügung, sondern wären auch bei der Haushalts- und Finanzplanung von hohem Wert.

Die Voraussetzungen für eine derartige Anpassung des Rechnungswesens an die Erfordernisse moderner Betriebsführung sind gegeben, da im Organisationsplan der HZD ein Referat vorgesehen ist, das sich ausschließlich des betrieblichen Rechnungswesens im öffentlichen Bereich

annehmen und dessen Bedeutung mehr als bisher zur Geltung bringen soll. Auch in maschineller Hinsicht sind bei der Ausstattung mit modernsten Datenverarbeitungsanlagen, die eine automatische Registrierung der Maschinenlaufzeiten gestatten, keine Schwierigkeiten erkennbar. Wenn die vorgeschlagenen betrieblichen Aufzeichnungen geschickt in die Arbeitsabläufe eingebaut werden, fallen sie gleichsam als „Nebenprodukt" an, während die Rechen- und Schreibarbeiten zur Auswertung der Ergebnisse vollmaschinell vorgenommen werden können. Aus der Konzipierung einer Betriebskostenabrechnung für die HZD würden sich auch Vorteile für die Kommunalen Gebietsrechenzentren ergeben, die sich zum Teil zwar noch im Aufbau befinden, bei denen aber ebenfalls mit einer raschen Aufwärtsentwicklung zu rechnen ist.

Bemerkt sei noch, daß Modellfälle, an denen sich der Aufbau der Betriebskostenabrechnung der HZD ausrichten könnte, vorhanden sind: z. B. unterhalten die Statistikbehörden des Bundes und der Länder eine solche in Form einer laufenden „Betriebsstatistik" zur Ermittlung der Selbstkosten der wichtigsten Statistiken, in die auch die Kosten der „Maschinellen Aufbereitung" eingehen. Dem Rechnungshof ist bisher nicht bekanntgeworden, ob die HZD in dieser Richtung tätig geworden ist.

34. Spielbanken (Kap. 17 16 Titelgruppe 71)

In Hessen werden zur Zeit auf Grund staatlicher Erlaubnis zwei öffentliche Spielbanken betrieben (Bad Homburg v. d. H. und Wiesbaden). Die Erlaubnis an die Stadt Bad Homburg v.d.H. für die Zeit vom 1. Juli 1964 bis 31. Dezember 1970 war von ihr auf die Firma Kur-AG, Bad Homburg v. d. H. und von dieser auf ein Privatunternehmen weiter übertragen worden. Auch die Landeshauptstadt Wiesbaden hatte ihre Spielbankerlaubnis einem privaten Spielbankunternehmen übertragen.

Die am 31. Dezember 1970 abgelaufenen Konzessionen der beiden Städte sind durch Erlaubnisurkunde des Hessischen Ministers des Innern bis zum 31. Dezember 1971 verlängert worden. Die Weiterübertragung ist wie oben erfolgt.

Gemäß dem Spielbankabkommen zwischen Bund und Ländern vom 30. November 1954, ergänzt durch eine Vereinbarung vom 16. Februar/8. März 1960, beträgt die Spielbankabgabe der Spielbankunternehmen 80 v. H. der Bruttospielerlöse. Dieser Erlös wird hiernach wie folgt verteilt:

Land Hessen	51,5 v. H.	Spielbankabgabe
Spielbankgemeinde	23,5 v. H.	
Bund	5,0 v. H.	
	= 80,0 v. H.	
Spielbank	20,0 v. H.	
	= 100,0 v. H.	

Das Land Bayern hat im Jahre 1961 die dort tätigen privaten Spielbankunternehmen gegen Zahlung einer Abfindung zum vorzeitigen Konzessionsverzicht veranlaßt. Der Spielbankbetrieb wurde in die Staatliche Lotterieverwaltung eingegliedert und befindet sich damit in Regie des Landes. Diese Maßnahme hat sich — soweit bekannt — als verwaltungstechnisch vorteilhaft erwiesen und überdies zu beachtlichen Mehreinnahmen des Landes geführt, da nunmehr nicht nur die Spielbankabgabe und ein geringer Teil des Troncaufkommens, sondern die gesamten Erträgnisse der Spielbanken dem Land, den Spielbankgemeinden und dem Bund zufließen und private Unternehmer hieran nicht mehr beteiligt sind. Demgegenüber waren die mit der Organisationsänderung verbundenen Aufwendungen gering. Wie nämlich der Bayerische Oberste Rechnungshof in einer Denkschrift berichtete, konnte das den Spielbanken als Starthilfe darlehnsweise zur Verfügung gestellte Kapital schon nach kurzer Zeit wieder zurückgezahlt werden.

Da sich die gleiche Lösung für das Land Hessen anbietet, hat der Rechnungshof den beteiligten Ministerien am 29. April 1968 vorgeschlagen, die Spielbanken ebenfalls in eigener Regie zu betreiben. Neben der Ausschaltung privater Unternehmer kämen alle sonstigen sich hieraus ergebenden Vorteile der Einfachheit, Wirtschaftlichkeit und leichten Überwachung letztlich dem Landeshaushalt zugute. Auch würde dadurch die noch immer offene Frage der regelmäßigen Prüfung der Abschlüsse der Spielbanken sowie der Troncabrechnungen durch den Rechnungshof gelöst. Der Minister der Finanzen hat daraufhin am 13. Januar 1971 in einem Zwischenbescheid mitgeteilt, daß Erwägungen über die Neuregelung des Spielbankwesens im Gange seien.

Der Rechnungshof hat, wie oben ausgeführt, bereits im Jahre 1968 den beteiligten Ministern diesen Vorschlag unterbreitet, um dem Land weitere Einnahmequellen zu erschließen. Darauf hat lediglich der Minister der Finanzen erst Anfang 1971 einen Zwischenbescheid erteilt, der sachlich nicht auf diesen Vorschlag eingeht. Der Rechnungshof hält seine Anregung nach wie vor finanziell für bedeutsam und stellt daher gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 4 LHO diese Bemerkung auf.

35. Rennclub Frankfurt a. M. (Kap. 17 16 Titel 685 73)

In der Denkschrift 1965 wurden die laufenden Zuschüsse an den Rennclub Frankfurt a. M. behandelt. Der Rechnungshof hatte dabei beanstandet, daß diese aus verschiedenen Titeln der Eple. 09 und 17 gezahlt worden waren. Im Rj. 1969 sind daraufhin keine Mittel des Landwirtschaftsministeriums (Kap. 09 13) mehr bereitgestellt, sondern nur noch Lottomittel (Kap. 17 16) in Anspruch genommen worden.

Der Rechnungshof hat nunmehr die Verwendung der im Rj. 1969 aus dem Lottofonds gewährten Landeszuwendung in Höhe von 250 000 DM örtlich nachgeprüft und seine Prüfung auch auf die sonstige Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers erstreckt. Wie dabei festgestellt wurde, behält der Rennklub Frankfurt a. M. neben den ihm nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz zustehenden 96 v. H. des Aufkommens an Totalisatorsteuer für seine Zwecke seit Jahren zusätzlich 1/3 v. H. des Umsatzes bei der sogenannten Einlauf- und Dreierwette ein. Im Rj. 1968 betrugen diese Einnahmen rund 80 135 DM, im Rj. 1969 rund 80 570 DM. Eine Rechtsgrundlage für diese zusätzlichen Einbehaltungen konnte nicht festgestellt werden. Die „Wettordnung", auf die sich der Rennklub zur Rechtfertigung seines Verhaltens beruft, ist nicht als solche anzusehen. Der Schriftwechsel hierüber ist noch nicht abgeschlossen. Auf jeden Fall hätten diese Geldmittel bei der Bemessung der Landeszuwendungen entsprechend berücksichtigt werden müssen.

36. Bauausgaben für wissenschaftliche Hochschulen und andere Landesbauten

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckte sich bei den Landesbauten, die im Epl. 18 des Haushaltsplans 1969 ausgebracht waren, auf Bauausgaben und auf Kosten für den Grunderwerb und für die Erstausstattung der Bauten mit Gerät in Höhe von insgesamt rund 235,87 Mio DM. Von diesem Betrag entfielen:

a) auf das Ausbauprogramm der wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Hessen rund 180,10 Mio DM = 76,35 v. H.

b) auf andere Baumaßnahmen im Bereich des Kultusministers (Ingenieurschulen und andere Maßnahmen) rund 32,06 Mio DM = 13,60 v. H.

c) auf Baumaßnahmen im Bereich der übrigen Ressorts rund 23,71 Mio DM = 10,05 v. H.

Die Bereitstellung von nur 10 v. H. der Gesamtaufwendungen für Baumaßnahmen aller Ressorts — mit Ausnahme des Kultusbereichs — hat zwangsläufig zur Folge, daß Baumaßnahmen zurückgestellt werden müssen, für die ein dringender Bedarf vorliegt. Daraus ergibt sich, daß für zahlreiche Dienststellen Räume angemietet werden.

Auf längere Zeit gesehen wird die Anmietung von Büros für Landesbehörden nicht unerheblich teurer sein als die Finanzierung von Büroneubauten mit Fremdmitteln.

37. Neubau eines Dienstgebäudes für das Straßenbauamt Schotten

37.1. Dem am 23. August 1967 genehmigten Bauentwurf für den Neubau eines Dienstgebäudes für das Straßenbauamt Schotten lag das Raumprogramm des Nutznießers vom 20. Januar 1961 zugrunde, das vom Minister für Wirtschaft und Technik am 5. Januar 1965 genehmigt wurde. Der Rechnungshof hat im Juli 1968 Erhebungen über das Raumprogramm, die Lage des Bauplatzes, die Planung und Veranschlagung für den Neubau des Dienstgebäudes angestellt und den Minister für Wirtschaft und Technik davon unterrichtet, daß u. a. die Raumbedarfsnachweisung vom 20. Januar 1961 nicht mehr mit dem tatsächlichen Personalstand des Straßenbauamts übereinstimme. Eine daraufhin neu gefertigte Raumbedarfsnachweisung enthielt 1 057 qm Nutzfläche gegenüber vorher 739 qm. Die Entwurfsänderung sah ein drittes Vollgeschoß für den zusätzlich geforderten Raumbedarf vor. Dieser neue Bauentwurf wurde am 9. Juni 1969 genehmigt, gleichzeitig wurde der Bauauftrag erteilt. Am 2. September 1969 erfolgte die Zustimmung zur Vergabe der Rohbauarbeiten.

Die Ausbaupläne für Bundesfernstraßen und Landesstraßen zogen auch beim Straßenbauamt Schotten eine Ausweitung des Personalbestandes nach sich, für den Raum beschafft werden mußte. Von dieser Notwendigkeit hat der Minister für Wirtschaft und Technik erst am 6. August 1970, 14 Monate nach Erteilung des Bauauftrags, den Hessischen Minister der Finanzen unterrichtet und gebeten, über die Raumbedarfsnachweisung vom 30. Oktober 1968 hinaus ein viertes Vollgeschoß noch während der zur Zeit laufenden Bauarbeiten auszuführen.

Die statischen und bautechnischen Voraussetzungen für eine spätere Aufstockung waren vom Staatsbauamt bei der Ausführung berücksichtigt worden, so daß grundsätzlich einer Aufstockung aus bautechnischen Gründen nichts entgegenstand. Der Minister der Finanzen hat deshalb dem Antrag des Nutznießers entsprochen und die Ausführung des vierten Vollgeschosses genehmigt. Das Flachdach war zu diesem Zeitpunkt bereits fertig und mußte bei der Aufstockung abgebaut werden. Für Abbruch und Neueindeckung des Flachdaches sind zusätzliche Kosten von rund 33 000 DM entstanden, die vermieden worden wären, wenn die Straßenbauverwaltung von Anfang an das Bauprogramm zukunftsorientiert zusammengestellt und spätestens 1969 die geänderten Bauwünsche an den Finanzminister herangetragen hätte.

Der mit dem Minister für Wirtschaft und Technik in dieser Sache geführte Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

37.2. Der Rechnungshof hat bereits in früheren Denkschriften, letztmals in der Denkschrift 1968, darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, daß die Raumprogramme rechtzeitig und auf den vorhersehbaren Bedarf ausgerichtet zur Verfügung gestellt werden müssen, weil das die Voraussetzung für eine wirtschaftliche Planung ist. Programmänderungen oder -erweiterungen während der Bauzeit hindern den Baufortschritt und verursachen fast immer Mehrkosten, die vermeidbar sind.

38. Freihändige Vergabe von Aufzugsanlagen

Für den Neubau eines Hochhauses für die Universität Frankfurt a. M. wurden im Dezember 1964 die Aufzugsanlagen beschränkt ausgeschrieben. Die Projektierung für diese maschinentechnischen Einrichtungen war einer Firma übertragen worden, die später bei der beschränkten Ausschreibung auch zur Angebotsabgabe für die Ausführung aufgefordert wurde. Mit Genehmigung der Oberfinanzdirektion Frankfurt a. M. erhielt am 22. Februar 1965 diese Firma als mindestfordernder Bieter den

Auftrag für die Aufzugsanlagen zum Angebotspreis von 1 065 000 DM. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe im Dezember 1964 und bei der Auftragserteilung 1965 weder die erforderlichen Haushaltsmittel bereitgestellt noch eine Bindungsermächtigung erteilt worden. Der Auftrag kam nicht zum Tragen, weil die Baumaßnahme zurückgestellt wurde. Der Auftrag wurde aber nicht zurückgezogen.

Im Februar 1967, zwei Jahre nach Auftragserteilung, hat die Oberfinanzdirektion mit der Auftragnehmerin über die Ausführung des Auftrags verhandelt. Da sich der Bautermin noch nicht übersehen ließ und möglicherweise anstelle des genannten Bauvorhabens ein anderes Bauvorhaben zur Durchführung gelangen sollte, erklärte sich die Auftragnehmerin mit einer Zurückstellung des Auftrages und einer Änderung des Auftragsumfanges bei Zuteilung eines anderen Auftrags solange einverstanden, bis eine Entscheidung über die Weiterführung der Baumaßnahme getroffen werde. Unter diesen Voraussetzungen wollte die Auftragnehmerin keine Schadenersatzansprüche gegen das Land Hessen geltend machen.

Der Minister der Finanzen hat am 2. November 1967 der Oberfinanzdirektion mitgeteilt, daß im Rahmen des Konjunkturförderungsprogramms mit dem Bau des Hochhauses in Kürze begonnen werden könnte. Da sich die darin vorgesehenen Aufzugsanlagen voraussichtlich nicht ändern würden, sei für die Auftragnehmerin kein Ersatzauftrag zu erteilen.

Inzwischen hatte aber die Oberfinanzdirektion der Auftragnehmerin zum Ausgleich für den zunächst zurückgestellten Auftrag die Aufzugsanlagen für die Neubauten

der Kinderklinik in Gießen,
des Mehrzweck-Instituts in Gießen und
der Chemischen Institute in Marburg

ohne Wettbewerb (freihändige Vergabe) im Gesamtumfang von rund 900 000 DM als Ausgleich für die nicht zum Einbau kommenden Anlagen in dem Hochhausneubau erteilt. Theoretische Voraussetzung für diese freihändige Vergabe war nach Auffassung der Oberfinanzdirektion ein Angebotspreis, der dem eines Wettbewerbsangebotes gleichkomme.

Mit Fortführung der Baumaßnahme Hochhaus in Frankfurt a. M. wurden die Aufzugsanlagen im Sommer 1968 ($3^1/_2$ Jahre später) erneut ausgeschrieben und an einen anderen Auftragnehmer zum Angebotspreis von rund 970 000 DM vergeben. An dieser Ausschreibung hatte sich auch die erste Firma beteiligt. Dabei stellte sich heraus, daß diese Firma in ihrem Angebot fast die gleichen Preise wie $3^1/_2$ Jahre früher für die gleiche Aufzugsanlage forderte. Trotzdem war sie nicht mindestfordernde Bieterin. Sie lag mit ihren Preisen rund 10 v. H. über dem Angebot, auf das der Zuschlag erteilt wurde.

Es besteht daher die berechtigte Annahme, daß die Preise der freihändig vergebenen Aufträge für die Aufzugsanlagen in Gießen und Marburg höher lagen, als sie in einem Wettbewerb erzielt worden wären. Ein Wettbewerb hätte mit großer Sicherheit günstigere Ergebnisse erbracht. Aus den Unterlagen für die freihändigen Vergaben war eine annehmbare Begründung über die Abweichung von einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung nicht zu ersehen.

Der Auftrag vom 22. Februar 1965 wurde erst am 12. Dezember 1967 von der Oberfinanzdirektion zurückgezogen. Zum Zeitpunkt der freihändigen Vergaben der sogenannten Ersatzaufträge im November 1967 bestanden noch keine Verpflichtungen des Landes gegenüber der Auftragnehmerin auf Schadenersatz. Die von der Oberfinanzdirektion zur Rechtfertigung der freihändigen Vergaben abgegebene Begründung — nämlich Verpflichtungen des Landes gegenüber der Auftragnehmerin — war jedenfalls zu diesem Zeitpunkt nicht zutreffend. Der mit der Oberfinanzdirektion in dieser Sache seit längerer Zeit geführte Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Die Projektierung von Aufzugsanlagen dieser Größenordnung wie auch von Konstruktionen, Einrichtungen usw. allgemein sollte aus Gründen der Fairness und der Chancengleichheit nicht Firmen, die sich am Wettbewerb beteiligen, sondern Projekt-Ingenieuren übertragen werden.

39. Staatliche Hochschule für bildende Künste in Kassel

Gerätebeschaffung

Im Zuge der Gerätebeschaffung (Kostenanschlag 690 000 DM) für die genannte Gebäudeanlage sind anstelle der veranschlagten rd. 490 Tische nur 304 Stück zu einem wesentlich höheren Einheitspreis, als im Kostenanschlag vorgesehen, beschafft worden (durchschnittlicher Einheitspreis laut Kostenanschlag 220 DM, bei der Beschaffung 350 DM). Bei diesen Tischen handelt es sich um Sonderanfertigungen nach Plänen eines Professors der Hochschule für bildende Künste, der vom Land in Nebentätigkeit mit dem Entwurf der Hochschule beauftragt war. Für die im Zusammenhang mit diesem Auftrag entwickelten Tischmodelle hat er sein Urheberrecht geltend gemacht.

Nach Ansicht des Rechnungshofs ist es zumutbar, den Bedarf an geeigneten Tischen auch für die Ausstattung einer Kunsthochschule aus dem reichhaltigen Angebot der auf dem Markt befindlichen serienmäßig gefertigten Modelle zu decken. Im vorliegenden Falle hätten bei der Beschaffung marktgängiger Erzeugnisse 30 000 bis 40 000 DM eingespart werden können.

Es muß angenommen werden, daß im Kostenanschlag bewußt wesentlich mehr Tische als tatsächlich notwendig, zu einem niedrigeren

Preis veranschlagt wurden, um beim Kauf die wirklich benötigte geringere Zahl von Tischen zu einem wesentlich höheren Preis beschaffen zu können, ohne daß die Kostenanschlagssumme überschritten wird.

Der Rechnungshof wird in dieser Annahme dadurch bestärkt, daß der gleiche beamtete Architekt bei der Veranschlagung und Beschaffung von Stühlen in gleicher Weise verfahren ist.

Die Erfahrungen, die mit der Einschaltung von beamteten Architekten in Nebentätigkeit gesammelt werden konnten, lassen es nach Auffassung des Rechnungshofs ratsam erscheinen, von diesem Verfahren möglichst wenig Gebrauch zu machen.

40. Wiederaufbau und Umbau des Schlosses Kassel-Wilhelmshöhe zur Unterbringung der Gemäldegalerie

Der Kultusminister hatte am 24. August 1961 an einen Professor (Architekt) der Hochschule für bildende Künste in Kassel als Nebentätigkeit einen Architektenauftrag für den Wiederaufbau und Umbau des Schlosses in Kassel-Wilhelmshöhe zur Unterbringung der Gemäldegalerie erteilt.

Durch die im Laufe der Jahre in zunehmendem Maße aufgetretenen Differenzen und Koordinierungsschwierigkeiten zwischen dem Architekten und dem Nutznießer sah sich der Hessische Kultusminister am 20. März 1970 veranlaßt, diesen Vertrag „wegen nicht mehr gegebener Übereinstimmung" zurückzunehmen. Das zuständige Staatsbauamt wurde mit der Weiterführung der Planung und Bauausführung beauftragt.

Im Zeitpunkt des Auftragentzuges hatte die Verwaltung der Staatlichen Kunstsammlungen den Kirchflügel bezogen. Im Mittelteil und nördlichen Verbindungsbau waren die Rohbauarbeiten, die Putzarbeiten, die Fußbodenheizung und der Schutzestrich ausgeführt. Von der veranschlagten Gesamtbausumme (21 Mio) waren rund 13 Mio DM ausgegeben.

Das Land hat neben dem Honorar für den Architekten Nebenkosten und Barauslagen getragen. Die Barauslagen, deren Höhe nach dem Vertrag vom 24. August 1961 70 v. H. der vollen Gebühr nach den §§ 10 und 19 der GOA nicht überschreiten sollte, sind während der Vertragsdauer auf rund 85 v. H. angestiegen.

Nach Übergabe der weiteren Planung und Bauausführung an das Staatsbauamt Kassel I sind in Abstimmung mit dem Leiter der Staatlichen Kunstsammlungen bauliche Umänderungen in Höhe von rund 70 000 DM notwendig geworden.

Auf Anordnung des Architekten wurden im Kirchflügel für 13 000 DM Wandteile zum Abschluß untergeordneter Nebenräume (Putzmittelräume) aus „gestalterischen Gründen" aus hochwertigen eloxierten Leichtmetalltüren und Wandelementen hergestellt. Ferner sind in den Nebentreppenhäusern für rund 66 000 DM aufwendige Nirostastahlrohrgeländer zur Ausführung gekommen, deren Einheitspreis pro Meter 187 DM beträgt.

In den vorgenannten Fällen hätte bei der Wahl eines dem Zweck entsprechenden preisgünstigeren Materials und einer weniger aufwendigen Konstruktion ein Betrag von schätzungsweise 40 000 DM eingespart werden können.

Bei voller Würdigung der besonderen Schwierigkeiten, die der Architekt mit der Übernahme des Auftrages für den Wiederaufbau des Schlosses in Kassel zu bewältigen hatte, muß trotzdem festgestellt werden, daß beim Ausscheiden des Architekten der Fertigstellungsgrad des Bauvorhabens in keinem Verhältnis zu der 8½jährigen Bauzeit steht.

Die Festlegung eines dem Umfang der Bauaufgabe angemessenen Fertigstellungstermines im Vertrag wird vermißt. Außerdem fehlt ein verbindliches Bau- und Raumprogramm, das die Voraussetzung für eine zügige und damit wirtschaftliche Planung und Bauausführung darstellt.

Durch alle Geschosse der Ausstellungsräume im Mittelbau führt eine zweiläufige Stahltreppe, die in Konstruktion und Gestaltung als „besonderes repräsentatives Bauelement" gedacht ist. Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Treppenanlage, die baupolizeilich nicht notwendig ist und deren Gesamtkosten etwa 200 000 DM betragen werden, nach Einbau der erforderlichen Gemälde-Stellwände entsprechend zur Geltung kommt.

Ein Museum, in dem die ausgestellten Kunstwerke den Vorrang haben, verlangt eine eindeutige und klare Innenraumgestaltung und läßt wenig Raum für architektonische Effekte. Es ist nicht zu erkennen, daß solche Überlegungen vom Architekten genügend beachtet worden sind.

Bei kritischer Beurteilung der bisher getroffenen Feststellungen vermag der Rechnungshof die Notwendigkeit der Auftragserteilung an den Architekten nicht einzusehen. Bei Ausarbeitung eines klaren Planungsprogramms wäre es zweckmäßig gewesen, die Staatliche Hochbauverwaltung, der nach dem Ausscheiden des Architekten die Weiterführung der Planung und Ausführung übertragen worden ist, von vornherein mit der Durchführung der Baumaßnahme zu beauftragen.

Darmstadt, den 30. Juni 1971

RECHNUNGSHOF DES LANDES HESSEN

Höchsmann Giesen Zimmermann Reußwig Lehmann Johann