



# HESSISCHER LANDTAG

10. 11. 81

## **Vorlage der Landesregierung**

### **betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1979**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 10. Oktober 1980 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1979 (Drucks. 9/3722) übermittelt die Landesregierung gemäß Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs**

**über**

**das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung  
des Landes Hessen**

**sowie**

**der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und  
Wirtschaftsführung (Art. 144 HV, § 97 LHO) für das Haushaltsjahr  
1979**

**und**

**die Stellungnahme der Landesregierung dazu**

und beantragt,

die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1979 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 10. November 1981 · Ausgegeben am 15. Dezember 1981

Gesamtherstellung: Carl Ritter GmbH & Co. KG, Wiesbaden · Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postf. 3240 · 6200 Wiesbaden 1

# **HESSISCHER RECHNUNGSHOF**

## **Bemerkungen**

über

**das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung  
des Landes Hessen**

sowie

**der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit  
der Haushalts- und Wirtschaftsführung  
(Art. 144 HV, § 97 LHO)  
für das Haushaltsjahr 1979**

**Stellungnahme der Landesregierung  
zu den Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs  
über das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung  
des Landes Hessen  
sowie  
der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit  
der Haushalts- und Wirtschaftsführung  
(Art. 144 HV, § 97 LHO)  
für das Haushaltsjahr 1979**

Beschluß der Landesregierung vom 10. November 1981

## ABKÜRZUNGEN

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
apl.	außerplanmäßig
Art.	Artikel
ATG	Ausgabeteilgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BT-Drucksache	Bundestagsdrucksache
Epl.	Einzelplan/-pläne
ETG	Einnahmeteilgruppe
FA	Finanzamt
FÄ	Finanzämter
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HG	Haushaltsgesetz
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
Hj.	Haushaltsjahr/-jahre
HUG	Gesetz über die Universitäten des Landes Hessen (Universitätsgesetz)
HV	Verfassung des Landes Hessen
Js. . .	Registerzeichen für Straf- und Bußgeldverfahren
Kap.	Kapitel
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz)
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT-Drucksache	Landtagsdrucksache
NSG- . . .	Nationalsozialistische Gewaltverbrechen
OFD	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main
RGZ	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Tit.	Titel
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl

## INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
<b>BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART</b>		
1	Einleitung .....	11
2-4	Zur Entlastung der Landesregierung wegen früherer Haushaltsrechnungen .....	12
5	Haushaltsplan 1979 .....	12
6	Haushaltsrechnung 1979 .....	13
7	Haushaltsabschluß 1979 .....	13
8	Haushaltsüberschreitungen 1979 .....	15
9-12	Zeitvergleich der Hauhaltsrechnungen 1977-1979 .....	16
13-16	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld .....	18
17	Verpflichtungsermächtigungen .....	24
18	Sondervermögen und Rücklagen .....	24
19	Liegenschaftsvermögen .....	24
20	Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen .....	25
21	Rechnungsprüfung 1979 .....	27
22	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO .....	27
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03</b>		
23-28	Bekleidungsirtschaft der Polizei (Kap. 03 24) .....	28
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04</b>		
29	Verzögerliche Behandlung von Prüfungsmitteilungen durch den Kultusminister .....	35
30-31	Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Kap. 04 10) .....	35
32-34	Gesamthochschule Kassel (Kap. 04 13) .....	38
35	Ausländische Lehrer für muttersprachlichen Unterricht im hessischen Schuldienst (Kap. 04 53) .....	41
36	Grundschulen, Hauptschulen, Sonderschulen und Realschulen (Kap. 04 53 und 04 54) .....	42
37	Studienkollegs für ausländische Studierende in Darmstadt und Frankfurt am Main (Kap. 04 59) .....	43
38	Arbeitszeitverkürzung für Fachlehrer an beruflichen Schulen (Kap. 04 61) .....	44
39-41	Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kap. 04 80) .....	45
42	Schadensersatzleistungen im Bereich der Kultusverwaltung (Kap. 04 80 - 681 01) .....	49
43	Studentenschaften .....	51
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05</b>		
44-59	Strafverfolgungsbehörden (Kap. 05 04) .....	53
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06</b>		
60	Energieverbrauch bei Finanzämtern (Kap. 06 04) .....	72
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07</b>		
61-64	Prüfung von Planungsmaßnahmen (Kap. 07 04) .....	74
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08</b>		
65-77	Verwaltungsdienststellen der Kriegsopferversorgung (Kap. 08 18) .....	77
78-79	Hessische Jugendbildungsstätte Dietzenbach (Kap. 08 26) .....	90
80-81	Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in ausgewählten Altenheimen (Kap. 08 32) .....	93

Tz.		Seite
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17</b>		
82-99	Steuerfestsetzung und Steuererhebung (Kap. 17 01) .....	96
100-112	Organisation der Beihilfefestsetzungsstellen (Kap. 17 02) .....	110
113-115	Staatliche Finanzierungshilfen (Kap. 17 05) .....	122
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19</b>		
116-122	Wohngeld nach dem II. Wohngeldgesetz (Kap. 19 08) .....	127

## BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1979

### BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

#### Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1979 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1979 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Vorgänge zu späteren und früheren Haushaltsjahren aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

Wie üblich enthalten die Bemerkungen nur eine Auswahl aus der Tätigkeit des Rechnungshofs. Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung einzelner Verwaltungen können daher aus den Bemerkungen nicht gezogen werden.

Wenn einzelne Verwaltungszweige in den Bemerkungen mehr oder andere weniger oft bzw. überhaupt nicht erwähnt sind, so ergibt sich dies aus Änderungen im jährlichen Prüfungsstoff sowie daraus, daß nicht alle Bereiche der Landesverwaltung Aufgaben gleichen Schwierigkeitsgrades zu erfüllen haben.

Die Bemerkungen geben den Sachstand von Ende Juni 1981 wieder.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Zur Entlastung der Landesregierung  
wegen früherer Haushaltsrechnungen****Haushaltsrechnung 1976**

- 2 Der Haushaltsausschuß hat dem Plenum in seiner Sitzung am 28. Mai 1980 empfohlen, die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1976 zu entlasten. Dem entsprach das Plenum in seiner 48. Sitzung am 12. Dezember 1980 (TOP 12).

**Haushaltsrechnung 1977**

- 3 Im Anschluß an die Tz. 3 der Bemerkungen 1978 ist folgendes festzuhalten: Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung beriet in seiner 14. Sitzung am 27. August 1980 über die Bemerkungen 1977 und schlug dem Haushaltsausschuß vor, dem Plenum zu empfehlen, die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1977 zu entlasten. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 21. Sitzung am 7. Oktober 1980 (TOP 7) entsprechend. Dem folgte das Plenum in seiner 45. Sitzung am 6. November 1980 (TOP 14).

**Haushaltsrechnung 1978**

- 4 Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 16. Sitzung am 30. April 1980 (TOP 5) auf Vorschlag des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung vom 27. Februar 1980 (TOP 1), dem Plenum die Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe unter Vorbehalt der endgültigen Entlastung zu empfehlen. Dem entsprach das Plenum in seiner 32. Sitzung am 13. Mai 1980 (TOP 19).

Mit der Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11), die dessen Präsident am 17. April 1980 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt hat (LT-Drucksache 9/2842), befaßte sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seinen Sitzungen am 28. Mai und 27. August 1980. In der letztgenannten Sitzung (TOP 2) schlug er dem Haushaltsausschuß vor, dem Plenum zu empfehlen, bezüglich des Epl. 11 ausnahmsweise auf die Prüfung zu verzichten und vorbehaltlich der späteren Entlastung für die gesamte Staatshaushaltsrechnung Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 21. Sitzung am 7. Oktober 1980 (TOP 9) entsprechend. Dem folgte das Plenum in seiner 45. Sitzung am 6. November 1980 (TOP 13).

Die Bemerkungen 1978 vom 11. Juli 1980 sind dem Landtag von der Landesregierung mit ihrer Stellungnahme vom 21. Oktober 1980 zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 22. Dezember 1980 als LT-Drucksache 9/3309 ausgegeben worden. Zu diesem Zeitpunkt war es nicht mehr möglich, aus den Bemerkungen etwaige finanzpolitische Folgerungen für den Haushalt 1981 zu ziehen, weil dieser inzwischen verabschiedet war. Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat mit der Beratung der Bemerkungen 1978 am 11. Februar 1981 begonnen und diese am 11. März und 6. Mai 1981 fortgesetzt.

**Haushaltsplan 1979**

- 5 Der Haushaltsplan 1979 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 16. Mai 1979 festgestellt. Er schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1979 betrug sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben im Soll 16 980 253 700 DM. Damit lag das Soll der Einnahmen und der Ausgaben um jeweils 6,1 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1978.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3 112 191 350 DM festgelegt. Im Vergleich zum Hj. 1978 erhöhten sie sich um 16,9 v. H.

**Haushaltsrechnung 1979**

- 6 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1979 vom 27. Juni 1980 dem Landtag mit Schreiben vom 10. Oktober 1980 (LT-Drucksache 9/3722) vorgelegt und beantragt, folgenden in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Ausgaben unter Vorbehalt zuzustimmen:

	1979 DM	zum Vergleich 1978 DM
Überplanmäßige Ausgaben	410 728 856,05	760 860 654,28
Außerplanmäßige Ausgaben	3 870 302,22	11 917 739,57
Haushaltsvorgriffe	75 357,21	116 863,63
Gesamtüberschreitung	414 674 515,48	772 895 257,48
mithin weniger gegenüber 1978		358 220 742,-

Mit den vierteljährlichen Mitteilungen des Ministers der Finanzen über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seinen Sitzungen am 5. und 21. September 1979 sowie am 27. Februar und 28. Mai 1980 befaßt. In seiner Sitzung am 11. Februar 1981 (TOP 2) hat er dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 25. Sitzung am 11. März 1981 (TOP 4) entsprechend. Dem folgte das Plenum in seiner 53. Sitzung am 25. März 1981 (TOP 14).

Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 6. Februar 1981 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 9/4272). Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat sich damit in seiner 16. Sitzung am 11. März 1981 (TOP 3) befaßt und drei Abgeordnete für die örtliche Prüfung dieser Rechnung benannt.

**Haushaltsabschluß 1979**

- 7 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) und der Rechnungsabschluß (§ 83 LHO) finden sich auf den Seiten XVI und XVII der Haushaltsrechnung 1979. Im Vergleich zu den jeweiligen Ergebnissen 1978 zeigt der Abschluß 1979 in abgekürzter Form folgendes Bild:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

	1979 DM	zum Vergleich 1978 DM
Zu Übertragende Ausgabe- reste des Vorjahres	- 775 895 042,49	- 629 297 072,77
Summe der Einnahmen	16 904 822 363,62	16 034 816 866,48
Summe der Ausgaben	16 904 385 161,31	16 034 806 782,54
Kassenmäßiges Jahres- ergebnis	+ 437 202,31	+ 10 083,94
Noch nicht abgewickelter kassenmäßiges Jahreser- gebnis des Vorjahres	-	-
Kassenmäßiges Gesamt- ergebnis	+ 437 202,31	+ 10 083,94
In das Folgejahr zu Über- tragende Ausgabereste	- 765 156 009,81	- 775 895 042,49
Rechnungsmäßiges Gesamt- ergebnis	- 764 718 807,50	- 775 884 958,55
Abwicklung des kassenmäßi- gen Jahresergebnisses 1978	+ 10 083,94	-
(Einnahme bei Kap. 17 16 - 361 01 apl./1979)		
	- 764 708 723,56	- 775 884 958,55
mithin weniger gegen- über 1978	11 176 234,99 DM.	=====

Folgende Gegenüberstellungen führen zum gleichen Ergebnis:

	DM
- Mindereinnahmen von	75 431 336,38
und Minderausgaben von	86 607 571,37
(jeweils im Vergleich Soll : Ist)	+ 11 176 234,99
	=====
- verbliebene Ausgabereste 1978 mit und zu übertragende Ausgabereste 1979 mit	775 895 042,49 765 156 009,81
Unterschied der Reste (Resteabbau)	+ 10 739 032,68
verbessert um das kassenmäßige Jahresergebnis 1979 mit	437 202,31
	+ 11 176 234,99
	=====

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Haushaltsüberschreitungen 1979**

Mio DM

8	Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe sind im einzelnen in Anlage I der Haushaltsrechnung wiedergegeben und erläutert.	
	Zur Beurteilung der Gesamtüberschreitung von werden nachstehende, auf Rechtsvorschriften, auf Tarifrecht oder auf vertraglichen Verpflichtungen beruhende Mehrausgaben gesondert aufgeführt, soweit sie im einzelnen 0,5 Mio DM überschreiten.	rd. 414,7
	Von den überplanmäßigen Ausgaben mit insgesamt 410,7 Mio DM entfielen auf	
	– persönliche Verwaltungsausgaben (vgl. S. 2185 der Haushaltsrechnung 1979) – hierfür waren bei Kap. 17 16 – 461 01 global Verstärkungsmittel in Höhe von 217,1 Mio DM veranschlagt –	237,4
	– Zuschüsse an Ersatzschulen nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz (Kap. 04 76 – ATG 71)	5,9
	– Inanspruchnahme von Außengutachtern in Auswirkung des Schwerbehindertengesetzes (Kap. 08 18 – 538 01)	0,7
	– Zusätzliche Verpflichtungen nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Kap. 17 09 – 612 01)	79,9
	– Finanzausweisungen nach § 6 Abs. 2 LAG (Kap. 17 09 – 614 71)	32,0
	– Andere Zuweisungen nach § 6 Abs. 4 LAG (Kap. 17 09 – 654 71)	0,8
	– Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämienengesetz (Kap. 19 08 – 893 51)	17,3
	überplanmäßig – soweit im Einzelfall über 0,5 Mio DM – zusammen	rd. 374,0
	überplanmäßige Ausgaben im übrigen	36,7
	Von den außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffen mit insgesamt rd. 4,0 Mio DM entfielen auf	
	– Unterbringung und Betreuung von Asylanten aus Vietnam nach Art. 16 Abs. 2 GG (Kap. 08 43 ATG 72) –	1,5
	apl. Ausgaben und Vorgriffe im übrigen	2,5
	Von den Gesamtüberschreitungen von	414,7
	entfallen demnach auf Überschreitungen im Einzelbetrag von mehr als 0,5 Mio DM	rd. 375,5
	(zum Vergleich 1978: 705 Mio DM).	
	Diese beruhen sämtlich auf Gesetz oder Vertrag.	
	Auf Überschreitungen unter der o. a. Betragsgrenze entfielen somit	rd. 39,2
	(zum Vergleich 1978: 67,9 Mio DM).	
	Verglichen mit dem Rechnungssoll 1979, bestehend aus	
	– dem Ausgaben-Soll 1979 von	rd. 16 980,2
	und	
	– den Ausgaberesten 1978 von	775,9
	zusammen	rd. 17 756,1

betragen diese nicht im einzelnen aufgeführten Überschreitungen von rd. 39,2 Mio DM rd. 0,22 v. H. (zum Vergleich 1978: rd. 0,41 v. H.).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Zeitvergleich der Haushaltsrechnungen 1977–1979**

- 9 Wie in früheren Bemerkungen werden nachstehend wieder die Rechnungsergebnisse des Hj. 1979 und der beiden Vorjahre – nach den Hauptgruppen 0 bis 9 geordnet – einander gegenübergestellt. Dabei sind keine Bereinigungen oder Umsetzungen vorgenommen worden; die nachgewiesenen Istbestände decken sich vielmehr mit den Zahlenangaben in den Anlagen III (Gruppierungsübersicht mit den Soli- und Istbeträgen nach Hauptgruppen gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO) der in Betracht kommenden Haushaltsrechnungen.

Im Hinblick auf die Bedeutung des Schuldendienstes als wesentlichem Belastungsfaktor für den Landeshaushalt sind lediglich die zur Hauptgruppe 5 gehörigen Schuldendienstleistungen – aufgeteilt nach Tilgungen und Zinsen – getrennt dargestellt worden.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Bestände (Überschuß oder Fehlbetrag) in den Jahren 1977–1979 zeigt in dieser Gliederung folgendes Bild:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Hauptgruppe	1 9 7 7		1 9 7 8		1 9 7 9	
	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1976	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1977	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1978
<u>Einnahmen</u>						
0 Steuern und steuerähnli. Abgaben	9 761,2	+ 14	10 791,1	+ 11	11 742,9	+ 9
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 217,3	+ 3	1 305,7	+ 7	1 347,8	+ 3
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	906,5	+ 34	930,6	+ 3	988,0	+ 6
Laufende Einnahmen	11 885,0	+ 14	13 027,4	+ 10	14 078,7	+ 8
3 Schuldenaufnahmen	1 408,1	- 51	1 947,0	+ 38	1 649,3	- 15
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	941,6	- 4	1 060,4	+ 13	1 176,8	+ 11
Einmalige Einnahmen	2 349,7	- 39	3 007,4	+ 28	2 826,1	- 6
Summe der Einnahmen	14 234,7	0	16 034,8	+ 13	16 904,8	+ 5
<u>Ausgaben</u>						
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	6 189,6	+ 7	6 565,2	+ 6	6 956,9	+ 6
5 Sächliche Verwaltungsausgaben (ohne Ausgaben für Schuldendienst)	836,0	+ 8	892,7	+ 7	986,6	+ 11
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	3 279,4	+ 12	3 769,2	+ 15	4 166,0	+ 11
Laufende Ausgaben (ohne Schuldendienst)	10 305,0	+ 9	11 227,1	+ 9	12 109,5	+ 8
Tilgungen	482,4	+ 36	1 076,0	+ 123	886,4	- 17
Zinsen	661,4	+ 22	753,0	+ 14	782,8	+ 4
Schuldendienst zusammen	1 143,8	+ 27	1 829,0	+ 60	1 669,2	- 9
Laufende Ausgaben (mit Schuldendienst)	11 448,8	+ 10	13 056,1	+ 14	13 778,7	+ 6
7 Baumaßnahmen	499,8	- 1	544,2	+ 9	560,6	+ 3
8 Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1 984,2	- 36	2 139,0	+ 8	2 408,5	+ 13
9 Besondere Finanzierungsausgaben	301,4	+ 5	295,5	- 2	156,6	- 47
Einmalige Ausgaben	2 785,4	- 28	2 978,7	+ 7	3 125,7	+ 5
Summe der Ausgaben	14 234,2	0	16 034,8	+ 13	16 904,4	+ 5
Überschuß +/- Fehlbetrag -	+ 0,5	-	+ - *)	-	+ 0,4	-

\*) Kassenüberschuß von 10 083,94 DM nicht berücksichtigt

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1979 erreichte demnach ein Gesamtvolumen von 16,90 Milliarden DM. Es liegt um 0,87 Milliarden DM (= + 5,2 v. H.) über dem Gesamtvolumen des Vorjahres.

- 10 Auf der Einnahmenseite der Rechnung weisen die Steuern und steuerähnlichen Abgaben gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme von 9 v. H. auf, was einer Bruttomehrerinnahme bei den Steuern (Kap. 17 01) von 0,95 Milliarden DM entspricht. Mit einer Zunahme von rd. 127,7 Mio DM (+ 23 v. H.) trug die Kraftfahrzeugsteuer hauptsächlich durch die Veränderung des Zahlungszeitraums relativ am stärksten zu dieser Einnahmeverbesserung bei. Im übrigen nahmen auch die Einnahmen aus der Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer um rd. 370,7 Mio DM (+ 18 v. H.) zu, was insbesondere auf die Anhebung des Steuersatzes ab 1. Juli 1979 auf 13 v. H. zurückzuführen ist. Ein höheres Aufkommen war auch bei der Körperschaftsteuer von rd. 128,5 Mio DM (+ 10 v. H.) und bei der Lohnsteuer von rd. 263,1 Mio DM (+ 6 v. H.) zu verzeichnen.
- 11 Die Gesamtausgaben (abzüglich Schuldendienst) wuchsen im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,03 Milliarden DM (+ 7,2 v. H.). Zu dem Anwachsen der Ausgaben trugen vor allem die Zuweisungen des Landes für Investitionsvorhaben in Höhe von 269,5 Mio DM (+ 13 v. H.), die laufenden Übertragungsausgaben mit 396,8 Mio DM (+ 11 v. H.) und die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 93,9 Mio DM (+ 11 v. H.) bei. Die Steigerung der persönlichen Verwaltungsausgaben um 391,7 Mio DM (+ 6 v. H.) ist im wesentlichen durch die gesetzlichen und tariflichen Änderungen im Hj. 1979 bedingt.
- 12 Bei Steuermehrerinnahmen von 0,95 Milliarden DM belief sich die Neuverschuldung in diesem Jahr auf einen Bruttobetrag von 1,65 Milliarden DM. Sie blieb damit um 0,30 Milliarden hinter dem Vorjahresbetrag von 1,95 Milliarden DM, also um 15 v. H., zurück.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof geprüft, ob bei der Wirtschaftsführung die in § 16 Abs. 7 HG 1979 enthaltenen Auflagen beachtet wurden, wonach Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen zur zusätzlichen Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen, zur Deckung von Ausgabenresten und anderen Verpflichtungen zu verwenden waren. Wie sich aus der Finanzierungsübersicht (Anlage X zur Haushaltsrechnung 1979) ergibt, wurde der veranschlagte Finanzierungssaldo von 1 627,0 Mio DM im Vollzug des Haushalts 1979 durch Minderausgaben in Höhe von 115,7 Mio DM und Mehreinnahmen von 666,3 Mio DM um 782,0 Mio DM auf 845,0 Mio DM zurückgeführt. Dies ermöglichte in Verbindung mit anderen Finanzierungsquellen eine entsprechende Begrenzung der Netto-Neuverschuldung auf 719,0 Mio DM.

**Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen  
sowie Entwicklung der Landesschuld**

- 13 Wie aus der nachfolgenden Aufstellung zu ersehen ist, ergaben die im Haushaltsgesetz 1979 erteilten Kreditermächtigungen von rd. 2 503,1 Mio DM zusammen mit Ermächtigungsresten aus den Hj. 1977 und 1978 in Höhe von 75,0 Mio DM und rd. 1 973,0 Mio DM für 1979 einen Ermächtigungsrahmen von rd. 4 551,1 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von rd. 1 657,3 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von rd. 36,4 v. H. entspricht (Vorjahr: rd. 4 053,8 Mio DM/rd. 1 967,0 Mio DM = rd. 48,5 v. H.).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung Mio DM	Kreditaufnahme Mio DM
Kreditmarktmittel für Investitionen	17 16 ETG 81 u. 83		
§ 16 Abs. 1 HG 1979		2 325,5	
Ermächtigungsrest aus Hj. 1978		1 929,0	
			1 566,0
Kreditmarktmittel für Umschuldungen	17 16 ETG 81		
§ 16 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 8 HG 1979		20,0	
Darlehen des Bundes (Sozialer Wohnungs- bau, Städtebau, Modernisierung und Instandsetzung, Ersatzwohnungsbau, Aus- und Neubau im Rahmen des Programms für Zukunftsin- vestitionen)	19 03 19 04 19 05 19 95		
§ 16 Abs. 1 HG 1979		100,6	47,3
Kredite nach § 3 Investitionsfonds- gesetz	Wirtschafts- plan Abt.A		
§ 16 Abs. 2 HG 1979		20,0	
Ermächtigungsrest aus Hj. 1977		75,0	
Ermächtigungsrest aus Hj. 1978		40,0	8,0
Staatsbäder	Finanzplan		
§ 16 Abs. 3 HG 1979		1,0	
Ermächtigungsrest aus Hj. 1978		4,0	-
Weitere Darlehen des Bundes (Sozialer Wohnungs- bau, Modernisierung und Instandsetzung, Förderung von Be- triebsverlagerun- gen im Rahmen des Programms für Zu- kunftsinvestitionen)	19 03 19 05 19 95		
§ 16 Abs. 4 HG 1979		36,0	36,0

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung Mio DM	Kreditaufnahme Mio DM
Kreditmarktmittel zur Förderung des öffentlichen Per- sonennahverkehrs	17 16 ETG 82		
§ 16 Abs. 5 HG 1979		-	-
zusammen		4 551,1 =====	1 657,3 =====

Nach der der Haushaltsrechnung 1979 als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen 2 969,1

Bei Berücksichtigung der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von und des Landesanteils an den Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 541,1 ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO der Betrag von 1 426,4

Die Schuldenaufnahmen des Landes am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit 1 566,0 ausgewiesen. Unter Berücksichtigung der im Hj. 1979 auf Kreditmarktschulden geleisteten Tilgungen in Höhe von 847,0 beträgt die Nettokreditaufnahme 719,0

Die formell errechnete Grenze der Kreditfinanzierung von 1 426,4 Mio DM wurde danach nicht überschritten.

- 14 Der Minister der Finanzen ist durch das Haushaltsgesetz 1979 außerdem ermächtigt worden, im Hj. 1979 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 656 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 183,0 Mio DM oder rd. 27,9 v. H. in Anspruch genommen (Vorjahr: 806,0 Mio DM/rd. 157,3 Mio DM = rd. 19,5 v. H.). Nach der Zweckbestimmung stellen sich die Bürgschafts- und Garantieermächtigungen und ihre Inanspruchnahmen wie folgt dar:

Art der Bürgschaften - Rechtsgrundlage -	Ermächtigung Mio DM	Bürgschafts- übernahmen Mio DM	Garantie- übernahmen Mio DM
---	------------------------	--------------------------------------	-----------------------------------

1. Förderung des Wohnungsbaus, der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden, des Erwerbs vorhandener Wohnungen durch kinderreiche Familien sowie städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

§ 17 Abs. 1 und 2  
HG 1979

150,0

59,8

-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Bürgschaften - Rechtsgrundlage -	Ermächtigung	Bürgschafts- Übernahmen	Garantie- Übernahmen
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
2. Durchführung drin- gender volkswirt- schaftlich gerecht- fertigter Aufgaben			
§ 18 Abs. 1 HG 1979	500,0	123,2	-
3. Garantien für Scha- densersatzansprüche nach dem Atomgesetz			
§ 18 Abs. 3 HG 1979	6,0	-	-
zusammen	656,0	183,0	-
	=====	=====	=====

- 15 In der Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO (Anlage IX der Haushaltsrechnung 1979) sind die Gesamtverbindlichkeiten des Landes zum Jahresultimo mit rd. 17 243,7 Mio DM ausgewiesen. Die in diesem Betrag enthaltenen Eventualverbindlichkeiten des Landes aus Bürgschafts- und Garantieübernahmen belaufen sich auf rd. 3 581,0 Mio DM. Von den übrigen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 13 662,7 Mio DM entfallen auf:

	zum Vergleich				
	1979 Mio DM	1978 Mio DM	1977 Mio DM	1976 Mio DM	1975 Mio DM
- vor der Währungs- reform und im Zu- sammenhang mit dieser entstande- ne Schulden (Altschulden)	505,3	521,9	538,2	553,8	569,0
- nach der Währungs- reform aufgenom- mene Schulden (Neuschulden)	13 157,4	12 391,8	11 504,0	10 511,4	7 941,3
- Kassenverstär- kungskredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	-	-	-	255,8	43,1
	13 662,7	12 913,7	12 042,2	11 321,0	8 553,4
	=====	=====	=====	=====	=====

Der bereits genannte Betrag der Eventualverbindlichkeiten von rd. 3 581,0 Mio DM ist das Ergebnis einer nach ursprünglich verbürgten oder garantierten Kapitalbeträgen vorgenommenen Fortschreibung. Sie läßt also die mitverbürgten oder mitgarantierten Zinsen ebenso außer Betracht wie die zwischenzeitliche Minderung des Obligos durch Teiltilgungen. In

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

dem Gesamtbetrag der Eventualverbindlichkeiten sind Bürgschaften im Rahmen der Wohnungsbauförderung sowie der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit rd. 2 793,7 Mio DM enthalten. Bei den restlichen rd. 787,3 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

- 16 Über die im Auftrag des Landesschuldenausschusses durchgeführte Prüfung der Verwaltung der Landesschulden, der Einhaltung der Kredit- bzw. Bürgschaftsermächtigungen, der Schuldbuchführung im Hj. 1979 sowie des Schuldenstandes am 31. Dezember 1979 wird der Rechnungshof dem Landtag gesondert berichten.

Wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist, nahm das Land Hessen am Ende des Hj. 1979 in der Verschuldung pro Kopf der Bevölkerung unter den Bundesländern (ohne Stadtstaaten) nach Schleswig-Holstein, dem Saarland und Niedersachsen die vierte Stelle ein:

**Schuldenstände (ohne Kassenrezelle und Eventualverbindlichkeiten)**  
des Bundes, der Länder und der Hansestädte sowie von (West-)Berlin am Ende des Haushaltsjahres 1979 im Verhältnis zur Bevölkerungszahl (Stand 31.12.1979) und im Verhältnis zu den Haushaltssummen Haushaltsjahr 1979

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	Bund	Bayern	Karden- Wittlen- berg	Hessen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Nordrhein- Westfalen	Nieder- sachsen	Schleswig- Holstein	Länder zusammen (2 bis 9)	Hamburg	Bremen	Hansestädte zusammen (11 und 12)	Bundesgebiet ohne Berlin (10 und 13)	(West-) Berlin	Bundesgebiet mit Berlin (ohne Bund) (14 und 15)
<b>Schuldenstände</b> (in Mio DM)																
a) mit Ausgleichsverpflichtungen	201 501,4	14 285,5	17 285,3	13 627,6	8 611,3	3 161,3	29 996,8	17 896,6	8 095,0	112 984,4	6 944,3	5 354,6	14 298,9	127 283,3	11 847,8	139 131,1
-/. Ausgleichsverpflichtungen	11 050,9	1 103,0	1 001,8	505,3	275,2	-	1 436,0	650,2	190,6	5 162,1	4 980,9	85,7	584,6	5 746,7	376,6	6 123,3
b) ohne Ausgleichsverpflichtungen	190 450,5	13 182,5	16 283,5	13 122,3	8 336,1	3 161,3	28 560,8	17 246,4	7 904,4	107 822,3	8 445,4	5 268,9	13 714,3	121 536,6	11 471,2	133 007,8
<b>Wohnbevölkerung</b> (in Tausend)	61 439,3	10 871,0	9 190,1	5 576,1	3 633,2	1 068,6	17 017,1	7 234,0	2 599,0	59 189,1	1 653,0	695,1	2 348,1	59 537,2	1 902,3	61 439,3
<b>Haushaltssummen</b> *) (in Mio DM)	205 088,0	29 259,7	26 950,9	16 013,0	10 398,5	3 332,2	48 118,9	21 146,0	7 603,7	162 832,9	10 497,2	4 039,9	14 577,1	177 390,0	15 610,1	193 000,1
a) mit Ausgleichsverpflichtungen	3 280,00	1 374,09	1 880,86	2 450,21	2 378,12	2 958,35	1 762,74	2 473,95	3 099,27	1 975,63	5 410,95	7 703,35	6 089,56	2 137,88	6 228,14	2 244,53
b) ohne Ausgleichsverpflichtungen	3 100,14	1 212,64	1 771,85	2 358,59	2 302,68	2 958,35	1 678,35	2 384,07	3 025,93	1 885,36	5 107,13	7 580,06	5 840,59	2 041,36	6 030,17	2 164,87
<b>Schuldenstände im Verhältnis zu den Haushaltssummen</b> (in %)																
a) mit Ausgleichsverpflichtungen	98,26	48,82	64,14	85,32	83,10	94,87	62,30	84,63	705,94	69,38	85,21	137,54	94,36	71,79	75,85	77,09
b) ohne Ausgleichsverpflichtungen	96,77	45,09	60,42	82,17	80,45	94,87	59,32	81,56	99,48	66,21	80,55	130,42	94,34	68,51	73,44	86,91

\*) nach den Angaben des Statistischen Bundesamts  
\*\*) einschließlich Nachtrag

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Einschränkend ist hierzu auf die in der Übersicht unberücksichtigt bleibenden etatpolitischen Besonderheiten einiger Länder (Verlagerung der Verschuldung auf andere Körperschaften) und auf den Einfluß hinzuweisen, den sog. Verrentungsschulden, insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, auf den Ländervergleich haben können.

**Verpflichtungsermächtigungen**

- 17 In den Epl. 03, 04, 05, 07, 08, 17, 18 und 19 waren Verpflichtungsermächtigungen von zusammen rd. 3 112,2 Mio DM veranschlagt. Hinzu treten Bewilligungen des Ministers der Finanzen nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO – in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) – von zusammen rd. 4,2 Mio DM. Somit standen für Zusagen aus Mittelzuweisungen, Auftragserteilungen u. a. m. zu Lasten späterer Haushaltsjahre insgesamt 3 116,4 Mio DM bereit. Diese Ermächtigungen wurden im Hj. 1979 wie folgt in Anspruch genommen:

Erteilte Aufträge, Zusagen u. a. m.	insgesamt	davon veranschlagt		davon nicht veranschlagt	
	Mio DM	Mio DM	v. H.	Mio DM	v. H.
Hj. 1980	1 040,7	1 036,6	99,6	4,1	0,4
Hj. 1981	491,7	491,6	99,9	0,1	0,1
Hj. 1982	194,8	194,8	–	–	–
Hj. 1983 und spätere Hj.	407,0	407,0	100,0	–	–
Inanspruchnahme zusammen	2 134,2	2 130,0	99,8	4,2	0,2
demgegenüber verfügbar	3 116,4	3 112,2	99,9	4,2	0,1
mithin nicht genutzt	982,2	982,2	–	–	–

Hiernach ist über rd. 31,5 v. H. der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nicht verfügt worden (vgl. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1979).

**Sondervermögen und Rücklagen**

- 18 Neben Ausgleichs- und Deckungsrücklagen von zusammen 452 Mio DM war die Rücklage zur Verwendung des Überschusses aus dem „Spiel 77“ mit rd. 3,9 Mio DM aus dem Vorjahr in das Hj. 1979 zu übernehmen. Im Laufe des Haushaltsjahres wurden von der Ende 1978 gebildeten Ausgleichsrücklage (120 Mio DM) 10 Mio DM umgewidmet und der Waldrücklage nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz zugeführt, so daß diese Rücklage am Schluß des Hj. 1979 zusammen mit einem Zuschuß aus dem Haushalt von 5 Mio DM einen Bestand von 15 Mio DM erlangte. Zu einer Bestandsverminderung führte die Auflösung der aus dem Überschuß des Hj. 1977 gebildeten Ausgleichsrücklage in Höhe von 130 Mio DM. Der Betrag wurde gemäß § 25 Abs. 2 LHO zur Verminderung des Kreditbedarfs in voller Höhe im Landeshaushalt bei Kap. 17 16 – 351 01 vereinnahmt. Auch aus der oben genannten aus dem Überschuß des „Spiels 77“ im Hj. 1978 gebildeten zweckgebundenen Rücklage in Höhe von rd. 3,9 Mio DM sind 417 782 DM entnommen und für die Förderung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege verwendet worden. Die in das Hj. 1980 zu übertragenden Bestände an Sondervermögen und Rücklagen beliefen sich danach auf rd. 330,5 Mio DM (vgl. Anlage II der Haushaltsrechnung 1979).

**Liegenschaftsvermögen**

- 19 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1979 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grund-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

stückübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

Bestand Anfang 1979	3 578 811 626 m <sup>2</sup>
Zugänge	14 266 693 m <sup>2</sup>
	3 593 078 319 m <sup>2</sup>
Abgänge	14 702 544 m <sup>2</sup>
Bestand Ende 1979	3 578 375 775 m <sup>2</sup>

Die am Ende des Hj. 1979 vorhandene landeseigene Straßenfläche von 42 718 000 m<sup>2</sup> ist in diesen Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen allein 13 566 045 m<sup>2</sup>, von den Abgängen allein 12 768 433 m<sup>2</sup> auf die Landesforstverwaltung.

Die Abgänge betrafen folgende Vermögensgruppen:

Ressortvermögen	291 247 m <sup>2</sup>
Hochschulen	20 332 m <sup>2</sup>
Domänenverwaltung	1 560 171 m <sup>2</sup>
Forstverwaltung	12 768 433 m <sup>2</sup>
Andere Betriebsverwaltungen	14 292 m <sup>2</sup>
Allgemeines Grundvermögen	48 069 m <sup>2</sup>
Zusammen	14 702 544 m <sup>2</sup>

Der neue Bestand setzt sich wie folgt zusammen:

Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	18 405 028 m <sup>2</sup>
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 549 673 713 m <sup>2</sup>
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	10 043 432 m <sup>2</sup>
Liegenschaften der Sondervermögen (z. B. vom Land verwaltete Stiftungen)	253 602 m <sup>2</sup>
Insgesamt	3 578 375 775 m <sup>2</sup>

Die Übersichten über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes, die dem Landtag alljährlich gemäß § 86 Nr. 1 LHO zu seiner Unterrichtung zuzuleiten sind, wurden aufgrund des Landesgrundbesitzverzeichnisses erstellt. Für 1979 wurden sie am 1. Februar 1981 dem Landtag in zusammengefaßter Form, dem Rechnungshof zugleich nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung, übersandt.

#### Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen

- 20 Das Forderungsvermögen des Landes, das aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende 1979 insgesamt 7 414 409 140,99 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 6 779 858 247,29 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1979 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Forderungs- vermögen	Stand	Zugang	Abgang	Stand	Verände- rungen gegenüber 1978 in v.H.
	31.12.1978			31.12.1979	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
Darlehen	6 125,9	650,0	16,2	6 759,7	+ 10,3
davon ent- fallen auf:					
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Woh- nungsbaus für Landes- bedienstete	3 921,2	558,4	-	4 479,6	+ 14,2
Landwirt- schaftsfor- derung	521,5	1,5	6,0	517,0	- 0,9
Wirtschafts- förderungs-, Struktur- verbessere- rungs- und Entwick- lungshilfe- maßnahmen	295,4	3,8	10,0	289,2	- 2,1
Schulbau- darlehen und Darle- hen für sonstige kulturelle Zwecke	1 381,0	85,8	-	1 466,8	+ 6,2
Darlehen für sonstige Zwecke	6,8	0,5	0,2	7,1	+ 4,4
Beteiligungen	651,2	0,8		652,0	+ 0,1
	+ 50 000 sfr.			50 000 sfr.	
Wertpapiere	2,8	-	0,1	2,7	- 3,6
	+ 420 000 US \$			420 000 US \$	
insgesamt	6 779,9	650,8	16,3	7 414,4	+ 9,4
	+ 420 000 US \$			420 000 US \$	
	+ 50 000 sfr.			50 000 sfr.	

=====  
Daraus ergibt sich, daß Bestandsverminderungen von rd. 16,3 Mio DM ein Bruttozuwachs von rd. 650,8 Mio DM gegenübersteht. Hiervon entfallen 85,8 v. H. auf Darlehen für Zwecke des Wohnungs- und Siedlungsbaus, 13,2 v. H. auf Schulbaudarlehen, 0,1 v. H. auf Beteiligungen und 0,9 v. H. auf sonstige Werte. Von den im Bestand enthaltenen Darlehensforderungen von zusammen 6 759,7 Mio DM stammen 4 479,6

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

Mio DM aus der Förderung des sozialen Wohnungsbau und des Wohnungsbaus für Landesbedienstete, 517 Mio DM aus der Landwirtschaftsförderung und 289,2 Mio DM aus Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfemaßnahmen. 1 466,8 Mio DM betreffen Schulbaudarlehen und Darlehen für andere kulturelle Zwecke. Die restlichen 7,1 Mio DM sind Darlehen für sonstige Zwecke.

Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts beliefen sich nach Nennbeträgen auf 652 Mio DM und 50 000 sfr.

Die im Landesbesitz befindlichen Wertpapiere hatten einen Steuermkurswert von zusammen 2,7 Mio DM und 420 000 US \$.

Die Nachweise über das Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1979 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

**Rechnungsprüfung 1979**

- 21 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1979 ist bis auf die Istaussgaben 1979 für mehrjährige Neubaumaßnahmen des Landes und bis auf Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen nach seinen Prüfungen der abgeschlossenen Maßnahmen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Die Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben 1979 des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident vorbereitend geprüft. Auf Tz. 6 dieser Bemerkungen wird verwiesen.

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

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

- 22 Die in der Haushaltsrechnung 1979 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst und die Vorprüfungsstellen bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei ihrer Tätigkeit haben die Rechnungsprüfungsbehörden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

**Bekleidungswirtschaft der Polizei**  
(Kap. 03 24)

- 23 Anlässlich der Verstaatlichung der Vollzugspolizei der Gemeinden über 100 000 Einwohner (Großstädte) zum 1. Januar 1974 war nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Dienstbekleidung aller uniformierten Beamten in das Eigentum des Landes zu überführen. Diese Dienstbekleidung war zuvor den Beamten der (kommunalen) Vollzugspolizei unentgeltlich nach Bedarf zur Verfügung gestellt worden und im Eigentum des (kommunalen) Dienstherrn verblieben (sog. Bedarfswirtschaft).

Zum 1. Januar 1974 wurden 4 556 Polizeivollzugsbeamte, davon 3 660 uniformierte Polizeivollzugsbeamte, in den Dienst des Landes übernommen. Sie erhalten seitdem ihre Dienstbekleidung im Rahmen der Kontenwirtschaft, d. h., der Dienstherr überläßt es den Beamten, nach einer Erstausrüstung die zur laufenden Ergänzung benötigten Kleidungsstücke selbst zu bestimmen. Hierfür erhalten die Beamten jährlich einen bestimmten, jeweils im Haushaltsplan festgesetzten Betrag (Bekleidungsgeld) auf ihrem Bekleidungskonto gutgeschrieben. Im Rahmen dieses Guthabens können sie die benötigten Dienstbekleidungsstücke über das Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (WVA) beziehen. Ein Teil des Bekleidungsgeldes (z. Z. 60 DM jährlich) wird zur Darlehenstilgung für den Wert der Erstausrüstung verwendet.

Bei der Verstaatlichung der Vollzugspolizei der Großstädte hatte die im Besitz eines Polizeivollzugsbeamten befindliche Dienstbekleidung – pauschal angesetzt – mindestens einen Wert von 1 000 DM, so daß der Wert der Dienstbekleidung aller übernommenen Beamten mit rd. 3 660 000 DM angenommen werden kann.

Anlässlich der Prüfung verschiedener Bekleidungskonten von ehemals kommunalen Polizeivollzugsbeamten der Großstadtpolizei, die zum 1. Januar 1974 in den Landesdienst übernommen worden waren, hat der Rechnungshof festgestellt, daß für diese Beamten zwar Bekleidungskonten eingerichtet waren, der Wert der übernommenen Dienstbekleidung jedoch nicht als Darlehen gebucht worden war, das aus ihrem Bekleidungsgeld in jährlichen Raten von 60 DM zu tilgen gewesen wäre. Im Gegensatz hierzu waren bei der Verstaatlichung der kommunalen Schutzpolizei in den Jahren vor 1974 die Bekleidungskonten der übernommenen Beamten mit einem dem Wert der Dienstbekleidung entsprechenden Darlehen belastet worden, soweit die Dienstbekleidung in das Landeseigentum übergegangen war.

Durch die unterlassene Begründung eines Darlehensverhältnisses mit den 1974 übernommenen Beamten

Es trifft zu, daß die zum 1. Januar 1974 von den Großstädten übernommenen uniformierten Polizeivollzugsbeamten nicht mit dem Restwert ihrer von den Kommunen beschafften und unentgeltlich in das Eigentum des Landes Hessen übergegangenen Dienstbekleidung belastet wurden. Wenngleich in dieser Regelung eine Besserstellung gegenüber anderen Polizeivollzugsbeamten, die von der Bedarfswirtschaft in die Kontenwirtschaft übernommen wurden, gesehen wird, war zum damaligen Zeitpunkt eine andere Handhabung nicht praktikabel. Nach Nr. 14 der Polizeibekleidungs Vorschrift für die Vollzugspolizei (PBV) hätte zum 1. Januar 1974 der Restwert der überlassenen Dienstbekleidung von 3 660 Polizeivollzugsbeamten ermittelt werden müssen. Eine zeitgerechte Einzelfeststellung in diesem Umfang wäre aus personellen Gründen nicht möglich gewesen, zumal es sich bei der Dienstbekleidung nur um einen Randbereich der insgesamt mit der Übernahme zusammenhängenden Probleme handelte.

Mit der aus der damaligen Situation vom Innenminister getroffenen Entscheidung, von einer Belastung der in den Landesdienst übernommenen Beamten mit dem Restwert ihrer Dienstbekleidung abzusehen, wurde auch einer aus parlamentarischen Kreisen unterstützten Forderung der Personal- und Berufsvertretungen entsprochen. Sie wurde unter anderem damit begründet, daß die Übernahme in den Landesdienst für die bis dahin kommunalen Polizeivollzugsbeamten ohnehin mit Nachteilen auch auf dem Bekleidungssektor (Fortfall der Bedarfswirtschaft) verbunden sei. Dieser Begründung kann auch heute nicht widersprochen werden.

Auch die nachträglich vom Rechnungshof vorgeschlagene pauschale Feststellung des Restwerts der übernommenen Dienstbekleidung mit 1 000,- DM wäre keine zufriedenstellende Lösung gewesen. Sie hätte schon wegen des unterschiedlichen Tragewertes im Einzelfall zu einer Ungleichbehandlung der betroffenen Beamten geführt. Zudem betrug der Neuwert der einem Beamten zustehenden Dienstkleidungsstücke zum damaligen Zeitpunkt lediglich 1 000,- DM. Selbst wenn man nur einen Mittelwert von 500,- DM zugrunde legt, wären Beamte, deren Dienstkleidung zum Übernahmzeitpunkt nahezu abgetragen war, immer noch benachteiligt.

Aus diesen Gründen wird die vom Rechnungshof geforderte nachträgliche pauschale Belastung der Kleiderkonten der Beamten, die auch rechtlichen Bedenken begegnet, nicht für vertretbar gehalten. Zudem sind von den in den Landesdienst übernommenen 3 660 uniformierten Polizeivollzugsbeamten inzwischen rd. 900 aus dem Dienst ausgeschieden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

wird diesen ein geldwerter Vorteil gegenüber den übrigen Polizeibeamten im Landesdienst eingeräumt. Dies zeigt sich besonders in den Fällen, in denen Polizeivollzugsbeamte in den Jahren vor der Verstaatlichung von der Hessischen Bereitschaftspolizei unmittelbar in den Einzeldienst der Landespolizei versetzt worden waren. In diesen Fällen wird auf die Dauer von etwa 20 Jahren ein bestimmter Jahresbetrag (z. Z. 60 DM) vom Bekleidungsgeld zur Tilgung des Darlehens für die Erstausrüstung mit Dienstbekleidung einbehalten, wie es Nr. 13 der Polizeibekleidungsverordnung für die Vollzugspolizei (PBV) vorsieht. Im Gegensatz hierzu können diejenigen Beamten, die von der Hessischen Bereitschaftspolizei zunächst zu einer Großstadtpolizei und dann zum 1. Januar 1974 in die Landespolizei übernommen worden waren, das ihnen zustehende Bekleidungsgeld in voller Höhe zur Unterhaltung und zur Ergänzung ihrer Dienstbekleidung verwenden, ohne mit einem Teilbetrag zur Darlehenstilgung für die Erstausrüstung belastet zu sein. Diese unterschiedliche Verfahrensweise verstößt gegen Nr. 13 PBV, die für Fälle der Übernahme in den uniformierten Polizeivollzugsdienst des Landes keine Ausnahme vorsieht.

Um die in Nr. 14 PBV vorgesehene Einzelfeststellung des Geldwerts der zur Erstausrüstung gehörenden Dienstbekleidungsstücke am Tage der Übernahme zu vermeiden, regte der Rechnungshof an, für alle betroffenen Beamten der Schutzpolizei einheitlich einen pauschalen Gesamtwert anzusetzen und ihn beim Übertritt von der Bedarfs- zur Kontenwirtschaft mit einem Darlehensbetrag zu buchen und in jährlichen Teilbeträgen einzubehalten.

Der Innenminister hat die Anregung des Rechnungshofs nicht aufgegriffen. Er hat ausgeführt, daß er von der Ermittlung des Schätzwerts der zum 1. Januar 1974 übernommenen Dienstbekleidungsstücke seinerzeit abgesehen habe, weil

- dies wegen der Vielzahl der (übernommenen) Beamten und des hierfür benötigten Fachpersonals praktisch nicht möglich gewesen sei,
- dem Land dadurch keine finanziellen Nachteile entstehen konnten, da diese von den ehemals kommunalen Dienstherrn beschafften Dienstbekleidungsstücke kraft Gesetzes unentgeltlich in das Eigentum des Landes überführt werden mußten.

Damit sei zugleich auch einer der Forderungen entsprochen worden, die mit Unterstützung aus parlamentarischen Kreisen von den Personal- und Berufsvertretungen der betroffenen Beamten aus Anlaß der Verstaatlichung der ehemals kommunalen Vollzugspolizei der Großstädte erhoben worden waren. Aus den gleichen Gründen wolle er – der Innenminister – im Hinblick auf den Zeitablauf seit der Verstaatlichung auch jetzt darauf verzichten, im Sinne der Anregung des Rechnungshofs tätig zu werden, zumal der damit verbundene Verwaltungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stünde.

Die Erwiderung des Innenministers vermag nicht zu überzeugen.

Beim Ansatz eines einheitlichen Pauschbetrags für den Wert der übernommenen Dienstbekleidung wäre lediglich – wie vom Rechnungshof angeregt – eine einmalige Buchung des Darlehensbetrags nötig gewesen, die zugleich mit der (ersten) Buchung des gutzuschreibenden jährlichen Bekleidungsgeldes hätte erfolgen können. Von einer nennenswerten zusätzlichen Belastung des Fachpersonals kann deshalb nicht die Rede sein.

Der weitere Hinweis des Fachministers auf den unentgeltlichen Eigentumsübergang kraft Gesetzes an den übernommenen Dienstbekleidungsstücken ist in diesem Zusammenhang unbeachtlich, weil es hier ausschließlich um die haushaltsrechtlichen Folgen aus der Übernahme der Dienstbekleidungsstücke durch das Land geht, die in einer ungleichen Handhabung zwingender Polizeibekleidungsbestimmungen bestehen.

Die Beanstandung des Rechnungshofs bleibt danach bestehen, wonach wegen Nichtanwendung der Polizeibekleidungs Vorschrift dem Land zustehende Darlehensrückzahlungen von rechnerisch rd. 3 660 000 DM entgehen, weil die zum 1. Januar 1974 in den Landesdienst übernommenen uniformierten Polizeivollzugsbeamten haushaltsmäßig im Rahmen der Kontenwirtschaft das Bekleidungs-geld in voller Höhe erhalten, ohne daraus mit einem Teilbetrag zur Darlehenstilgung verpflichtet zu sein.

- 24 Im Zuge der Prüfung der Bekleidungswirtschaft der Polizei hat der Rechnungshof im Sommer/Herbst 1980 örtliche Erhebungen bei der Bekleidungskammer der Wirtschaftsverwaltung Kassel-Niederzwehren mit Schwerpunkt Lagerwirtschaft durchgeführt.

Diese Bekleidungskammer hat die Aufgabe, die bei der V. Abteilung der Bereitschaftspolizei eingestellten Nachwuchsbeamten (jährlich etwa 500 Beamte) einzukleiden und die hierzu erforderliche Dienstbekleidung auf Lager bereitzuhalten. Die Bestandsprüfungen gestalteten sich schwierig und konnten nicht im vorgesehenen Umfang durchgeführt werden, weil die hierzu erforderlichen Prüfungsunterlagen (Bestandsnachweise bzw. Bücher) nicht so geführt wurden, daß sie den Buchungsvorschriften entsprochen hätten. Bestandsveränderungen, die sich aus der Lieferung von Dienstbekleidung oder wegen deren aushilfsweiser Überlassung an andere bzw. von anderen Bekleidungskammern sowie aus Aussonderungen ergaben, waren in den Bestandsbüchern nicht gebucht, obwohl die Veränderungen bereits mehrere Monate zurücklagen. So standen am 16. September 1980 noch Buchungen über Warenlieferungen von Herstellern ab April 1980 im Gesamtwert von rund 580 000 DM aus. Der Buchbestand, der die Grundlage der zahlenmäßigen Prüfung der Kammerbestände bildet, konnte deshalb nur unter Zuhilfenahme sonstiger Aufzeichnungen (Wareneingangsbuch, noch nicht gebuchte Unterbelege) und mit Unterstützung des buchführenden Bediensteten festgestellt werden.

Die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel sind dem Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (WVA) bekanntgegeben worden mit der ausdrücklichen Weisung, durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten, daß stets nach den Bestimmungen der Bekleidungs Vorschrift für die Vollzugspolizei verfahren wird. Das WVA hat am 7. September 1981 eine Dienstanweisung erlassen, in der die Aufgaben der für die Führung der Bekleidungskammer verantwortlichen Sachbearbeiter für das Bekleidungs-wesen und der Kammerverwalter eindeutig beschrieben sind. Es ist zu erwarten, daß sich Mängel der aufgezeigten Art nicht wiederholen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hat dem Innenminister die personell und verfahrenstechnisch bedingten Ursachen im einzelnen aufgezeigt und ihn gebeten, die bestehende Verpflichtung zur zeitnahen Buchung sicherzustellen.

Der Fachminister hat zugesagt, die aufgezeigten Mängel abzustellen.

- 25 Weiterhin gaben Art und Form der Weisungserteilung des WVA an die seiner Aufsicht unterstehende Bekleidungskammer und an die Wirtschaftsverwaltung Kassel-Niederzwehren Anlaß zur Beanstandung. Anweisungen von grundsätzlicher Bedeutung wurden teilweise nur mündlich oder fernmündlich erteilt. Schriftliche Bestätigungen oder Gesprächsnotizen des Empfängers lagen nicht vor. Auf Besprechungsunterlagen, die den Teilnehmern ausdrücklich als verbindliche Weisungen mitgegeben wurden, fehlte die Unterschrift eines hierzu Befugten. Ferner trugen diese schriftlichen Weisungen weder Eingangsstempel noch Sichtvermerk des Leiters der Wirtschaftsverwaltung Kassel-Niederzwehren.

Der Innenminister hat die erhobenen Beanstandungen anerkannt und inzwischen durch entsprechende Weisungen an das WVA behoben.

- 26 Bei den örtlichen Erhebungen wurden größere Bestände an originalverpackter Unterwäsche festgestellt. Laut Mitteilung des Innenministers waren am 6. Januar 1981 in den Bekleidungskammern der Bedarfswirtschaft insgesamt 10 171 Stück Leibwäsche und 4 170 Schlafanzüge im Gesamtwert von rd. 140 000 DM vorhanden.

Das mit Erlaß des Innenministers vom 24. Juli 1980 neu erstellte Ausstattungssoll – gültig ab 1. Oktober 1980 – sieht eine Ausstattung der Polizeibeamten mit Leibwäsche und Schlafanzügen nicht mehr vor. Im Gegensatz dazu sollten laut Anweisung des WVA vom 16. Spetember 1980 die am 1. Oktober 1980 einzustellenden Beamten weiterhin mit diesen Bekleidungsstücken eingekleidet werden, so daß der Gesamtbestand in der Folgezeit schenkungsweise aufgebraucht worden wäre. Auf Anregung des Rechnungshofs wurde diese Verfügung nicht vollzogen, vielmehr wird dessen Vorschlag befolgt werden, Leibwäsche und Schlafanzüge den Justizvollzugsanstalten zu überlassen, wo sie nutzbringend verwendet werden können.

Aus diesem Anlaß hat der Rechnungshof dem Innenminister empfohlen, in die Polizeibekleidungsverordnung eine Bestimmung aufzunehmen, die für die Verwertung größerer Lagerbestände einen den Bestimmungen und Richtlinien über die Aussonderung und Verwertung landeseigener beweglicher Sachen mit Ausnahme der Kraftfahrzeuge entsprechenden Verfahrensablauf garantiert.

Der Anregung soll nach Mitteilung des Innenministers entsprochen werden.

- 27 Anfang Januar 1981 befand sich mit 16 253 Stück ein erheblicher Bestand an Unter-(Sport-)hemden in den Bekleidungskammern der Bedarfswirtschaft. Obwohl

Der Innenminister hat mit Erlaß vom 29. Mai 1981 das WVA angewiesen, schriftliche Weisungen künftig stets an den Leiter der Wirtschaftsverwaltung zu richten. Fernmündliche Weisungen sind vom Leiter der Wirtschaftsverwaltung aufzuzeichnen und werden von der Zentrale des Amtes schriftlich bestätigt.

Der Empfehlung des Rechnungshofs wird im Zuge der anstehenden Überarbeitung der Polizeibekleidungsverordnung gefolgt werden. Auf Weisung des Innenministers hat das WVA vorab schon eine entsprechende Verfahrensregelung getroffen. Die entbehrlich gewordenen Bekleidungsstücke (Leibwäsche und Schlafanzüge) sind am 18. Mai 1981 der Justizverwaltung gegen Belegwechsel übergeben worden.

Der von der Bereitschaftspolizei nicht benötigte Bestand an Sporthemden wurde am 27. Mai 1981 an die zentrale Bekleidungskammer der Kontenwirtschaft überführt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Unterhemden nicht mehr zum Ausstattungssoll der Polizei gehören, sah die erwähnte nicht vollzogene Verfügung des WVA vom 16. September 1980 neben der Ausgabe von zwei Sporthemden die unentgeltliche Überlassung von vier Unterhemden für jeden zum 1. Oktober 1980 einzustellenden Beamten vor. Bei der ausschließlichen Verwendung als Sporthemd wäre der Bestand erst in etwa fünf Jahren aufgebraucht worden (je zwei Sporthemden – Tragezeit 18 Monate – rd. 2 000 Beamte).

Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, den Bestand durch die Abgabe eines Teils dieser Sporthemden an die Kammern der Kontenwirtschaft abzubauen. Der Innenminister wird der Anregung folgen.

- 28 Zu Beginn der sechziger Jahre wurde bundesweit für die Vollzugspolizei ein Einsatzanzug eingeführt, von dem 1974 nochmals 4 000 Stück beschafft wurden. Inzwischen wurde ein verbesserter Einsatzanzug entwickelt und im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel in zwei Jahresraten 1979 und 1980 beschafft. Infolge der Ausstattung vor allem der südhessischen Einsatzeinheiten der Bereitschaftspolizei mit neuen Einsatzanzügen wurden die nicht mehr benötigten Einsatzanzüge alter Art zentral der Bekleidungskammer Kassel-Niederzwehren zugeleitet. Sie waren nach der Verfügung des WVA vom 3. Juli 1980 zur Einkleidung der zum 1. Oktober 1980 einzustellenden Nachwuchsbeamten bestimmt.

Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs haben auf mündliche Anordnung des Kammerverwalters die Kammerarbeiter etwa ab Mitte Februar 1980 die Einsatzanzüge alter Art durch Herausschneiden des aufgenähten Landeswappens nach und nach unbrauchbar gemacht. Die hierzu vorgeschriebenen Aussonderungsnachweisungen lagen nicht vor, sondern wurden erst im Verlauf der örtlichen Prüfung von der zuständigen Abschätzungskommission erstellt. Nach Nr. 9 PBV gehören dieser Kommission der Sachbearbeiter für Bekleidungswesen, der Kammerverwalter und ein fachkundiger Handwerker der Instandsetzungswerkstatt (=Kammerarbeiter) an.

Am 29. Juli 1980 befanden sich in der Bekleidungskammer noch etwa 450 unversehrte Anzüge, von denen im Laufe dieses Tages auf fernmündliche Weisung des WVA 345 Anzüge zur Ausstattung der Schutzpolizei des Polizeipräsidenten Kassel abgegeben wurden. Der noch vorhandene Restbestand von rd. 80–100 Anzügen wurde am 31. Juli 1980 auf die geschilderte Weise ebenfalls unbrauchbar gemacht. Dies geschah in Kenntnis des Schreibens des WVA vom 3. Juli 1980 und trotz eines ausdrücklichen Hinweises der Prüfungsbeamten des Rechnungshofs hinsichtlich der Brauchbarkeit der Anzüge. Die Bestandsaufnahme durch die Prüfungsbeamten zeigte, daß insgesamt 911 Einsatzanzüge unbrauchbar gemacht worden waren. Die zum 1. Oktober 1980 neu eingestellten Polizeibeamten konnten nicht – wie vorgesehen – mit Einsatzanzügen alter Art eingekleidet werden. Die Aussonderungsaktion wurde ohne Rücksicht auf den Zustand der einzelnen Anzüge durchgeführt.

Bei den 911 Einsatzanzügen, deren Unbrauchbarmachung vom Rechnungshof beanstandet wurde, handelt es sich um Bekleidungsstücke, die in den Jahren 1964 bis 1974 beschafft wurden und damit zum Teil länger als 15 Jahre im Gebrauch waren. Aufgrund der vorangegangenen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs haben sachverständige Bedienstete des WVA die 911 Einsatzanzüge im einzelnen überprüft und festgestellt, daß lediglich noch 80 Jacken und 50 Hosen für andere Zwecke (z. B. als Arbeitsanzug) hätten getragen werden können; die restlichen Bekleidungsstücke waren aufgrund ihres schlechten Zustandes selbst hierfür nicht mehr verwendungsfähig. Die noch gebrauchsfähigen Stücke werden als Arbeitskleidung Verwendung finden.

Durch Dienstanweisung vom 7. September 1981 hat das WVA vorab sichergestellt, daß bei der Aussonderung von Bekleidungsstücken stets geprüft wird, ob eine Weiterverwendung im Landesbereich möglich ist. Zusätzlich wurde die Aussonderung von Bekleidungsstücken von der schriftlichen Zustimmung des Beauftragten für den Haushalt beim WVA abhängig gemacht. Im übrigen wird der Anregung des Rechnungshofs gefolgt werden, diese Verfahrensregelungen in die beabsichtigte Neufassung der Polizeibekleidungs Vorschrift zu übernehmen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat aufgrund des örtlich ermittelten Sachverhalts den Innenminister gebeten festzustellen, wer für das Unbrauchbarmachen der 911 Einsatzanzüge alter Art verantwortlich sei.

Der Fachminister hat hierzu mitgeteilt, der Einsatzanzug alter Art genüge aufgrund seiner Beschaffenheit nicht mehr den Anforderungen der zunehmend härteren Auseinandersetzungen bei polizeilichen Einsätzen der letzten Jahre; er habe deshalb durch einen neuen Einsatzanzug ersetzt werden müssen. Damit sei der Einsatzanzug alter Art als Dienstbekleidungsstück der Vollzugspolizei nicht mehr verwendbar und somit unbrauchbar im Sinne der Nr. 56 PBV. Die für diese Aussonderung verantwortliche Abschätzungskommission könne nicht zur Verantwortung gezogen werden, weil sie die Vorschriften der Nr. 56 und 57 PBV formal richtig angewendet habe. Der Innenminister räumt jedoch ein, die Abschätzungskommission habe es unterlassen zu prüfen, ob die Einsatzanzüge alter Art anderweitig hätten verwendet werden können. Aber auch dann hätten die Einsatzanzüge aufgrund der gegebenen Weisungen unkenntlich gemacht werden müssen, um einer mißbräuchlichen Verwendung vorzubeugen. Dies hätte allerdings auch durch das Abtrennen lediglich des Landeswappens geschehen können.

Die Erwiderung des Ministers vermag die Tatsache nicht zu widerlegen, daß bereits am 3. Juli 1980 bestimmt war, die am 1. Oktober 1980 einzustellenden Polizeinachwuchsbeamten mit dem Einsatzanzug alter Art einzukleiden. Ferner hätte die Verwendbarkeit von 345 Einsatzanzügen bei der Schutzpolizei in Kassel die Abschätzungskommission von weiteren Maßnahmen abhalten müssen. Ob von den 911 Einsatzanzügen tatsächlich nur noch 80 Jacken und 50 Hosen – wie vom Innenminister behauptet – zu anderen Zwecken (z. B. Arbeitsanzug) hätten getragen werden können, ist in Frage zu stellen. Die vorgefundenen Einsatzanzüge alter Art, die lediglich wegen der Einführung der neuen Einsatzanzüge eingezogen wurden, waren nach dem gewonnenen Gesamteindruck überwiegend gebrauchsfähig und hätten innerhalb der Landesverwaltung als Arbeitskleidung verwendet werden können. In der unterlassenen Prüfung weiterer Verwendbarkeit der ausgesonderten Dienstbekleidung ist ein Fehlverhalten der Abschätzungskommission festzustellen, die zum Teil personengleich mit den Bediensteten der Bekleidungskammer ist.

Der Innenminister hat aufgrund der Prüfungsmittlungen des Rechnungshofs inzwischen das WVA angewiesen, bei der Aussonderung größerer Bestände künftig generell zu prüfen, ob diese nicht noch zu anderen Zwecken im Polizeibereich oder aber im sonstigen Bereich der Landesverwaltung aufgebraucht werden können. Insoweit sollen ergänzende Hinweise zur Anwendung der Aussonderungs- und Verwertungsvorschriften der Polizeibekleidungs Vorschrift an die Außenstellen des WVA gegeben werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht dies nicht

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

aus; die notwendigen Ergänzungen zu diesen Vorschriften sollten unmittelbar in die beabsichtigte Neufassung der Polizeibekleidungs Vorschrift übernommen werden, um künftig Fehlverhalten der geschilderten Art von Anfang an zu verhindern.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04****Verzögerliche Behandlung von Prüfungsmitteilungen durch den Kultusminister**

- 29 Der Rechnungshof mußte wiederholt den Kultusminister auf die fristgemäße Beantwortung der Prüfungsmitteilungen hinweisen. Bemerkenswert ist die Beantwortung der Prüfungsmitteilungen vom 11. April 1978 zur Rechnung der Kasse der Philipps-Universität Marburg Kap. 04 06 Hj. 1976.

Zur Beantwortung dieser Prüfungsmitteilungen war dem Kultusminister eine Frist bis zum 15. Juni 1978 gesetzt worden.

Am 4. Juli, 11. September und 6. Dezember 1978 erinnerte der Rechnungshof den Minister an die Beantwortung und kündigte am 14. Februar 1979 die Aufnahme des Sachverhalts in die Bemerkungen an. Am 29. März 1979 teilte der Minister mit, daß die Akte nicht auffindbar sei, und bat um Fristverlängerung bis 20. April 1979. Am 11. September 1979 erinnerte der Rechnungshof nochmals und setzte eine Frist bis zum 10. Oktober 1979. Am 20. September und am 15. November 1979 beantwortete der Minister einen Teil der Prüfungsmitteilungen. In der ersten Entscheidungsniederschrift vom 30. Januar 1980 erinnerte der Rechnungshof an die Erledigung der noch nicht abschließend beantworteten Mitteilungen und setzte eine Frist bis zum 15. März 1980. Am 17. Juli 1980 erinnerte der Rechnungshof wieder und setzte eine Frist bis zum 15. August 1980. Am 29. August 1980 bat der Kultusminister um Fristverlängerung bis Ende September 1980.

Erst am 2. Oktober und am 28. November 1980 nahm der Minister zu je einer der noch nicht erledigten Prüfungsmitteilungen Stellung.

Diese Sachbehandlung steht in eindeutigen Widerspruch zum Beschluß des Landtags in der 16. Plenarsitzung der 8. Legislaturperiode am 21. August 1975 (TOP 31).

**Johann Wolfgang Goethe-Universität  
Frankfurt am Main  
(Kap. 04 10)**

- 30 Nach § 73 LHO ist über das Vermögen Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Die Verwaltungsvorschriften zu § 73 LHO wurden am 11. August 1980 erlassen. Sie traten am 1. Januar 1981 in Kraft. Mangels einer anderen Vorschrift führte die Universität den Nachweis der Geräte nach den Vorschriften der „Geräteordnung für den Geschäftsbereich der Hessischen Verwaltung des Innern“, die der damalige Minister für Erziehung und Volksbildung im Januar 1952 auch für sein Ressort einführt.

Durch die Geräteordnung sollen der Nachweis und die ordnungsgemäße Verwaltung der Geräte sicherge-

Es ist zutreffend, daß Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs in Einzelfällen nicht fristgemäß beantwortet wurden und Fristverlängerungen erbeten worden sind. Da die teilweise sehr umfangreichen Prüfungsmitteilungen sorgfältig und umfassend beantwortet werden sollen, können trotz nachdrücklicher Bemühung die gesetzten Fristen nicht immer eingehalten werden. Zu vielen Prüfungsmitteilungen sind mehrere Fachreferate und nachgeordnete Dienststellen einzuschalten. Häufig sind zeitaufwendige Rückfragen und Abstimmungen erforderlich.

Dessen ungeachtet besteht nach Auffassung des Kultusministers die dargestellte Beanstandung zu Recht. Die Verzögerung bei der Bearbeitung des beanstandeten Vorgangs, der aus 15 Teilziffern auf 13 Seiten bestand, ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die vom Kultusminister eingerichtete zentrale Überwachung der Beanstandungen des Rechnungshofs, mit der die termingerechte Bearbeitung der Prüfungsmitteilungen sichergestellt werden sollte, nicht den erwarteten Erfolg hatte. Um solche Mängel in Zukunft auszuschließen, wurde bereits vor der Erhebung der Bemerkung vom Kultusminister der für die Terminüberwachung zuständige Sachbearbeiter von dieser Aufgabe entbunden und ein anderer Mitarbeiter mit dem Sachgebiet betraut. Das interne Überwachungs- und Mahnsystem wurde überprüft und teilweise neugestaltet.

Der Kultusminister hat darüber hinaus die Bemerkung des Rechnungshofs zum Anlaß genommen, in einem Hauserlaß nochmals nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß Anfragen und Mitteilungen des Rechnungshofs und der Rechnungsprüfungsämter unverzüglich und vorrangig zu bearbeiten sind. Anderenfalls sind dienstrechtliche Maßnahmen angeordnet worden.

Der Kultusminister geht davon aus, daß die eingeleiteten Maßnahmen in Zukunft hinreichend derartige Anlässe ausschließen.

An der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main sind – im Rahmen der personellen Möglichkeiten – dem Aufgabengebiet „Inventarisierung“ 2 Mitarbeiter zugeordnet. Von der Universitätsverwaltung werden in den Betriebseinheiten der Universität ständig Bestandsprüfungen durchgeführt, wobei der Zeitraum zwischen 2 Überprüfungen derselben Einheit in der Regel bei 3 Jahren liegt.

Die Beanstandung des Rechnungshofs, daß Geräte der Müllabfuhr übergeben bzw. auch bei Neukauf von Geräten in Zahlung gegeben wurden, bezieht sich nach Aussage der Universität auf Ausnahmefälle. Grundsätzlich werden nicht mehr verwendbare oder unbrauchbare gewordene

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

stellt und die Prüfung der Bestände ermöglicht werden. Aus Personalmangel mußte die Universität die in der Geräteordnung vorgeschriebenen Bestandsprüfungen einschränken. Aber auch die wenigen Prüfungen führten zu auffälligen Ergebnissen.

In den meisten Fällen konnten beispielsweise die sich nach der Prüfung ergebenden Mehr- oder Minderbestände nur schwer oder überhaupt nicht aufgeklärt werden. Es wurden Vervielfältigungsgeräte, elektrische Schreibmaschinen und Kopierautomaten in Zahlung gegeben und Rechenmaschinen, Diktiergeräte, Heizlüfter, mechanische und elektrische Schreibmaschinen der Müllabfuhr übergeben. Dabei wurde nicht beachtet, daß vor dem Aussondern der Gegenstände zu prüfen war, ob die Gegenstände auch tatsächlich unbrauchbar oder noch zu verwenden oder zu verwerten sind. Wie sorglos im übrigen mit Geräten umgegangen wurde, zeigen die folgenden Beispiele:

Am 6. Februar 1978 wurde in einem Fachbereich der Verlust einer elektrischen Schreibmaschine festgestellt. Dieser Verlust wurde erst nach über einem Monat dem Kanzler mitgeteilt. Ein Ermittlungsverfahren stellte die Staatsanwaltschaft im Mai 1978 ein.

In einem anderen Fachbereich wurden ein 1973 beschafftes Tonbandrundfunkgerät und ein 1972 beschafftes Fotokopiergerät bei der Prüfung durch die Liegenschaftsabteilung der Universität nicht mehr vorgefunden. Der Verlust konnte infolge eines Personalwechsels nicht aufgeklärt werden.

Bei einer anderen Gerätebestandsprüfung fehlten 34 Schreibmaschinen sowie mehrere Rechenmaschinen und Vervielfältigungsgeräte. Auch dieser Fehlbestand konnte nicht aufgeklärt werden.

Diese Fehlbestände lassen auf Mängel bei der Verwaltung und Überwachung des beweglichen Vermögens schließen. Dies ist zu beanstanden.

Geräte entsprechend den Vorschriften der Hessischen Geräteordnung ausgesondert. Das beanstandete und nicht ordnungsgemäße Vorgehen im Einzelfall ist in der Regel auf Unkenntnis einzelner Bediensteter zurückzuführen. Nach Feststellung dieses nicht ordnungsgemäßen Verfahrens wurden die Betriebseinheiten von der Universitätsverwaltung direkt und unmittelbar auf die einschlägigen Bestimmungen und deren Beachtung nochmals hingewiesen. Darüber hinaus hat die Universitätsverwaltung in der Vergangenheit wiederholt auch generell alle Betriebseinheiten an die ordnungsgemäße Verfahrensweise bei der Aussonderung von Geräten erinnert.

Zu der Feststellung des Rechnungshofs, daß bei einer Gerätebestandsprüfung 34 Schreibmaschinen sowie mehrere Rechenmaschinen und Vervielfältigungsgeräte fehlten, berichtet die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main:

„Die Universitätsverwaltung hat am 23. Oktober 1980 durch eine erneute Gerätebestandsüberprüfung, verbunden mit einer erneuten Erfassung der Geräte, die seinerzeit festgestellte Bestandsdifferenz soweit aufklären können, daß sich der Fehlbestand an Schreibmaschinen auf 20 Stück reduzierte. In diesem konkreten Fall ist festzustellen, daß die Beschaffung der nicht mehr aufgefundenen Schreibmaschinen fast ausschließlich vor 1970 erfolgte. Der Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, bei dem diese Bestandsdifferenz aufgetreten ist, wurde 1973 räumlich im sog. AfE-Turm (Abteilung für Erziehungswissenschaften) zusammengefaßt. Durch die Neustrukturierung dieses Fachbereichs wurde darüber hinaus eine Neugliederung der Betriebseinheiten vorgenommen. Hierdurch kam es auch zu Geräteumsetzungen, die aufgrund der damaligen personellen Situation nicht sofort aktenkundig gemacht werden konnten.

Es ist zu vermuten, daß ein Teil dieser z. Zt. nicht ermittelbaren Geräte bei Bestandsprüfungen bei anderen Betriebseinheiten noch aufgefunden wird. Es läßt sich jedoch auch nicht ausschließen, daß bei der im Jahre 1973 erfolgten räumlichen Zusammenfassung Geräte als unbrauchbar, da defekt, weggegeben wurden, ohne daß hierbei den Vorschriften über die Aussonderung des beweglichen landeseigenen Vermögens Rechnung getragen wurde.

Der Fachbereich Gesellschaftswissenschaften wurde von der Universitätsverwaltung eindringlich darauf hingewiesen, daß ein ordnungsgemäßer Nachweis und eine ordnungsgemäße Behandlung des landeseigenen beweglichen Vermögens sicherzustellen ist.“

Der Bericht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main ist unzureichend und unbefriedigend. Die immer noch erheblichen Geräte-Fehlbestände müssen aufgeklärt werden. Hinsichtlich evtl. Regreßansprüche muß geprüft und festgestellt werden, welche Bedienstete der Universität Frankfurt am Main ab 1970

- a) für die Führung der Gerätelisten (Bestandsverzeichnisse),
  - b) für die Durchführung der Bestandsprüfungen
- verantwortlich bzw. verantwortlich damit beauftragt oder betraut waren und warum nicht bereits in früheren Jahren

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 31 Ein universitätseigenes Wohngebäude wird von zwei Professoren bewohnt. Die letzte Mietfestsetzung zum 1. September 1969 ergab für die 205 m<sup>2</sup> große Wohnung eine Miete von monatlich 333,16 DM (= 1,63 DM/m<sup>2</sup>) und für die 210 m<sup>2</sup> große Wohnung eine Miete von monatlich 310,35 DM (= 1,48/m<sup>2</sup>).

Am 1. Juli 1977 ist die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Landesmietwohnungen in Kraft getreten. Sie sieht vor, daß Landesmietwohnungen nur zu den ortsüblichen Mietwerten zu vermieten sind. Das Staatliche Hochschulbauamt ermittelte danach im Jahre 1978 für die Wohnungen monatliche Mietwerte von 802,39 DM bzw. 799,37 DM.

Nach Art. 3 § 2 Abs. 1 Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 18. Dezember 1974 kann der Vermieter die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn

- der Mietzins seit einem Jahr unverändert ist und
- der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage gezahlt werden, nicht übersteigt.

Beide Mieter waren mit den vom Hochschulbauamt festgesetzten Mietwerten nicht einverstanden und weigerten sich, die von der Universität verlangten Anerkennungserklärungen zu unterschreiben. Die Universität erhob daraufhin am 22. Dezember 1978 Klage beim Amtsgericht; sie beantragte aber bereits am 15. Januar 1979, das Ruhen der Verfahren anzuordnen. Das Amtsgericht entsprach diesen Anträgen.

Der Rechnungshof konnte keine Gründe ermitteln, die die Anträge der Universität auf Ruhen der Verfahren rechtfertigen könnten. Nach Nr. 16.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Landesmietwohnungen sind die bestehenden Mietverhältnisse – vor allem bezüglich des Mietzinses – an diese Vorschrift anzugleichen. Da die Mieter der Erhöhung des Mietzinses nicht zustimmten, war die Universität gemäß Art. 3 § 2 Abs. 3 Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz verpflichtet, auf Erteilung der Zustimmung zu klagen.

Durch das Ruhen der Verfahren wird die Angleichung grundlos verzögert.

die bei Bestandsprüfungen festgestellten Fehlbestände gemeldet wurden.

Die Universität Frankfurt am Main wurde deshalb angewiesen, diese Feststellungen zu treffen und umgehend zu berichten. Nach Eingang des Berichts und Prüfung der dann zu treffenden Maßnahmen erfolgt eine ergänzende Stellungnahme des Kultusministers.

Die Anträge der Universität, das Ruhen des Verfahrens anzuordnen, waren – wie sich aus nachfolgender Darstellung ergibt – in beiden beanstandeten Fällen gerechtfertigt:

Die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main ist Eigentümerin eines Wohnhauses in Königstein, Hardtbergweg 13. Die Mietwohnung im I. Obergeschoß mit 205,74 qm Wohnfläche ist von einem Professor bewohnt. Die zweite, mit einer Wohnfläche von 210,36 qm von einem Professor bewohnte Mietwohnung im Erdgeschoß, steht nach Kündigung durch ihn derzeit zur Vermietung zur Verfügung.

Nach Überprüfung des Mietzinses durch das Staatliche Hochschulbauamt am 10. Februar 1978 und Festsetzung durch die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main am 3. Mai 1978 wurde der ortsübliche Mietwert für die Erdgeschoßwohnung von DM 310,35 auf DM 799,37 und für die Wohnung im I. Obergeschoß von DM 333,16 auf DM 802,39 festgesetzt.

Mit Schreiben vom 7. August 1978 wurden die Mieterhöhungsverlangen unter Angabe der maßgebenden Erhöhungsgründe gemäß Artikel 3 § 2 Abs. 2 des 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes (2. WKSchG) geltend gemacht. Die Mieter verweigerten die Zustimmung zu den Mieterhöhungsverlangen. Daraufhin wurden fristgerecht Klagen zur Abgabe der Zustimmungserklärungen zur Mieterhöhung erhoben (Artikel 3 § 2 Abs. 3 2. WKSchG).

Auf Antrag der Klägerin (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main) wurde am 13. Februar 1979 das Ruhen der Verfahren beschlossen.

Der Ruhensantrag war im Hinblick auf das klar erkennbare Prozeßrisiko erfolgt.

Die beklagten Mieter hatten nämlich eingewandt, daß der seinerzeit vereinbarte Mietzins Bestandteil ihrer Berufungszusage gewesen sei. Aus diesem Grund hätten sie auch mehrmals Rufe an andere Universitäten abgelehnt. Zudem sei die Klägerin ihrer Vermieterpflicht nicht im vertraglich geschuldeten Umfang nachgekommen, indem sie es unterlassen habe, notwendige bauliche Instandhaltungen durchzuführen.

Insbesondere der Einwand, der niedrige Mietzins sei Gehaltsbestandteil gewesen, könnte erheblich sein und gemäß Artikel 3 § 1 Satz 3 2. WKSchG zu einem Ausschluß der Mietzinserhöhung führen.

Während des Verfahrensstillstandes wurden die Einwendungen der beklagten Mieter auf ihre Erheblichkeit überprüft, was sich in Anbetracht der bereits viele Jahre zurückliegenden Mietverträge sowie der damals getroffenen Vereinbarungen sehr schwierig und zeitaufwendig gestaltete.

Dabei blieb offen, ob es der Klägerin (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main) im Prozeß gelingen würde, die Behauptung der beklagten Mieter, der Mietzins sei Teil ihrer Berufungszusage gewesen, zu widerlegen.

Im Hinblick auf diese unsichere Beweislage wurden nach längeren Verhandlungen außergerichtliche Vergleiche geschlossen, wonach der Mieter des Erdgeschosses ab 1. Dezember 1979 einen Mietzins von DM 471,73 monatlich und der Mieter des I. Obergeschosses ab 1. Dezember 1978 DM 506,41 zahlen sollte.

Die Genehmigung dieser Vergleiche hat der Kultusminister mit Schreiben vom 22. Juni 1981 abgelehnt, da ihm die neu ermittelte Miethöhe und insbesondere der Ablauf des Mieterhöhungsverfahrens aufklärungsbedürftig erschien. Um eine bessere Entscheidungsgrundlage für eine ordnungsgemäße Regelung der beiden vorliegenden Mietstreitigkeiten zu erhalten, hat der Kultusminister der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main Auflagen erteilt. Sobald diese Auflagen erfüllt sind, wird der Kultusminister entscheiden, ob das Gerichtsverfahren wieder aufzunehmen ist.

Abschließend bleibt klarzustellen, daß das Ruhen des Verfahrens zu keinem Rechtsverlust für das Land führt. Eine grundlose Verzögerung liegt nicht vor.

Sobald das Verfahren wieder aufgenommen wird und die beklagten Mieter zur Zustimmung zu den Mieterhöhungen verurteilt worden sind, steht dem Land der erhöhte Mietzins von dem Beginn des 4. Kalendermonats an zu, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt (Artikel 3 § 2 Abs. 4 2. WKSchG).

#### **Gesamthochschule Kassel** (Kap. 04 13)

- 32 Die Gesamthochschule Kassel ist nach § 2 HUG eine Universität des Landes Hessen. Sie verbindet nach § 5 HHG im Rahmen des Wissenschaftsauftrags die bisher von Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen wahrzunehmenden Aufgaben in Forschung, künstlerischer Entwicklung, Lehre und Studium mit dem Ziel der Integration.

Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben stehen der Gesamthochschule wissenschaftliche, künstlerische und sonstige Bedienstete zur Verfügung. Tätigkeiten, die der Vorbildung oder Berufsausbildung der Bediensteten entsprechen und nach dem Geschäftsverteilungsplan oder nach Einzelanordnungen zu den Aufgaben dieser Bediensteten gehören, darf die Gesamthochschule nicht Außenstehenden übertragen. Solche Tätigkeiten dürfen auch nicht als Nebenamt oder Nebenbeschäftigung von diesen Bediensteten wahrgenommen werden, weil nach § 78 Abs. 1 HBG, der entsprechend auch für Angestellte gilt, Gegenstand einer Nebentätigkeit nicht Tätigkeiten sein dürfen, die auch im Rahmen des Hauptamts des Beamten oder Angestellten ausgeübt werden können.

Die Prüfung bei der Gesamthochschule ergab, daß sie in erheblichem Umfang Aufträge, die im Rahmen des Hauptamts zu erledigen waren, durch überwiegend als

Der Abschluß von Werkverträgen ist weder durch gesetzliche Vorschriften – insbesondere § 57 LHO – noch durch Weisungen im Rahmen des § 20 Abs. 4 HUG eingeschränkt und somit auch mit Studenten, soweit sie die für die Erstellung des Werkes erforderliche Fachkenntnis, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen, grundsätzlich möglich.

Es trifft zu, daß im Hj. 1979 Werkverträge im Sinne der Regelungen der §§ 631ff. BGB in Verbindung mit § 675 BGB zwischen der Gesamthochschule Kassel und Dritten sowie mit Bediensteten der Hochschule und Studenten geschlossen wurden.

Der allgemeine, nicht auf Einzelfälle bezogene Vorwurf des Rechnungshofs, daß die Gesamthochschule Kassel in „erheblichem Umfang“ Aufträge, die im Rahmen des Hauptamts zu erledigen waren, durch überwiegend als „Werkverträge“ bezeichnete Vereinbarungen erteilt hat, ist unbegründet. In allen Fällen, in denen Anträge auf Erteilung einer genehmigungspflichtigen Nebentätigkeit gestellt wurden, hat der Kultusminister darauf geachtet, daß die dem Antrag zugrundeliegende Tätigkeit nicht dem Hauptamt des Bediensteten zugerechnet werden kann.

So hat der Kultusminister sich mit Erlaß vom 26. September 1979 – VI B 1.1 – 906/082 – 5 – unter Bezugnahme auf § 57 LHO damit einverstanden erklärt, daß die

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

„Werkverträge“ bezeichnete Vereinbarungen sowohl Studenten als auch Bediensteten der Gesamthochschule erteilt und für die Ausführung dieser Aufträge Vergütungen zahlte.

Diese Vergütungen werden im wesentlichen aus den Gruppentiteln 547 71 (Sächliche Verwaltungsausgaben für Lehre und Forschung) und 547 74 (Sächliche Verwaltungsausgaben aus Bundesmitteln) gezahlt.

Im Hj. 1979 wurden z. B. aufgrund von Verträgen mit 29 Studenten insgesamt mehr als 63 000 DM aufgewendet. Dabei handelte es sich nur um die Verträge, in denen im Einzelfall eine Vergütung von mehr als 1 000 DM vereinbart worden war und die Studenten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gleichzeitig in einem Dienstverhältnis als studentische Hilfskräfte zur Hochschule standen. Die Summe der insgesamt an Studenten über solche Vertragsverhältnisse gezahlten Vergütungen dürfte mithin wesentlich höher sein.

Die vertraglich vereinbarten Leistungen betrafen häufig Tätigkeiten, die üblicherweise von studentischen Hilfskräften im Rahmen eines Dienstvertrags zu erbringen sind, auch wenn sie als „Werk“ bezeichnet wurden. Die Leistungsinhalte und die gewählte Vertragsform begründen den Verdacht, daß damit der Erlaß des Kultusministers vom 30. Januar 1976 umgangen werden sollte. Nach diesem Erlaß ist nämlich durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß wissenschaftliche Hilfskräfte ohne Abschluß grundsätzlich nur stundenweise und für nicht mehr als höchstens 19 Stunden wöchentlich beschäftigt werden.

- 33 Außer mit Studenten schloß die Gesamthochschule im Hj. 1979 mit einer Reihe anderer Personen sog. Werkverträge ab, wofür insgesamt Vergütungen in einer Höhe von mehr als 170 000 DM gezahlt wurden. Dabei handelte es sich nicht nur um Bedienstete der Gesamthochschule, sondern auch um solche Personen, die unmittelbar vor Beginn oder nach Beendigung des Dienstverhältnisses Leistungen auf der Grundlage derartiger Verträge erbrachten.

Die Verträge wurden häufig zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, zu dem ein Dienstvertrag entweder noch nicht möglich war oder ein Vertragsverhältnis nicht mehr fortgesetzt werden konnte. Daher entsprachen die vereinbarten Leistungen häufig jenen, die Inhalt des beabsichtigten Dienstverhältnisses waren oder die im Rahmen des beendeten Dienstverhältnisses gefordert wurden.

Die Fragwürdigkeit dieses Verwaltungshandelns erscheint dem Rechnungshof offensichtlich. Der Prüfungsschriftwechsel dauert noch an.

Gesamthochschule Kassel mit Bediensteten der Hochschule für das vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft geförderte Vorhaben „Kontaktstelle für wissenschaftliche Weiterbildung an der Gesamthochschule Kassel“ Werkverträge im Rahmen dieses Vorhabens bis zu einer Honorarhöhe von 1 500 DM abschließt. Über den Abschluß der Werkverträge wurde der Kultusminister mit den Anträgen auf Genehmigung der Nebentätigkeit unterrichtet.

Richtig ist, daß die Gesamthochschule Kassel bis zum Hj. 1980 in einigen Fällen mit Studenten Werkverträge abgeschlossen hat, die gleichzeitig in einem Dienstverhältnis als studentische Hilfskraft zur Hochschule standen. Es handelt sich dabei um die Vergabe von besonderen, inhaltlich eingegrenzten Aufgabenstellungen zur Erreichung eines konkreten Arbeitsergebnisses für einen überschaubaren Zeitraum an besonders fachkompetente, sachkundige Studenten, die nicht im Rahmen ihres Dienstvertrages zu erbringen waren.

Die Vergabe von Werkverträgen erfolgte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, weil eine nach Erfolg geschuldete vereinbarte Leistung kostengünstiger ist, als der Abschluß weiterer Arbeitsverträge.

Soweit Studenten als Hilfskräfte beschäftigt sind, verweigert die Hochschule seit Beginn des Hj. 1980 unter Hinweis auf den Rechtsgedanken des Erlasses des Kultusministers vom 30. Januar 1976 – I A 2.6 – 057/10 – 539 bzw. 056/41 – 34 – (Versicherungspflicht der immatrikulierten wissenschaftlichen Hilfskräfte ohne Abschluß) (ABI. HKM 1976, S. 126) dann den Abschluß von Werkverträgen, wenn dadurch zusammen mit der Hilfskrafttätigkeit von einer monatlichen Arbeitsbelastung ausgegangen werden muß, die 19 Stunden wöchentlich übersteigt. Zur Klarstellung ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der Werkvertrag seinem Wesen nach – Verträge mit selbständig Tätigen – keine versicherungspflichtige Tätigkeit ist, der Hinweis auf den genannten Erlaß also insofern nicht ohne weiteres zwingend ist.

Soweit in Ausnahmefällen Werkverträge mit noch nicht bzw. nicht mehr Beschäftigten der Hochschule abgeschlossen wurden, diente dies dem Zweck, die Sach- und Fachkompetenz der aus dem Werkvertrag Verpflichteten für die Hochschule nutzbar zu machen. Dabei wurde sichergestellt, daß schon aus arbeitsrechtlichen Gründen eine Präzisierung des Werkes erfolgte, so daß eine nach Erfolg geschuldete und nicht etwa – wie im Arbeitsvertrag – nach Zeit geschuldete Leistung vereinbart wurde.

Nicht nur im Hinblick auf die Tatsache, daß die rechtliche Beurteilung einer gewollten Leistung als Werkvertrag unter Beachtung der zivilrechtlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen schwierig sein kann, hat der Präsident der Gesamthochschule Kassel mit Rundschreiben vom 25. Mai 1978 und 20. November 1980 an die Mitglieder der Universität darauf hingewiesen, daß Werkverträge, durch die die Hochschule verpflichtet wird, nur von der Zentralverwaltung der Hochschule rechtsverbindlich abgeschlossen werden können.

Von der Möglichkeit des Abschlusses von Werkverträgen darf nur in einem Ausmaß Gebrauch gemacht werden, der mit der Zweckbindung des Gruppentitels 547 vereinbar ist.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

34 Der Rechnungshof hatte anlässlich früherer Prüfungen der Gesamthochschule darauf hingewiesen, elektrische Schreibmaschinen nur dann zu erwerben, wenn eine arbeitstägliche Nutzung von mindestens sechs Stunden gewährleistet ist. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im Mai 1980 hatte die Gesamthochschule neben ihrem Bestand an mechanischen Schreibmaschinen – davon allein 88 Reiseschreibmaschinen – über 500 elektrische Schreibmaschinen beschafft, obwohl nur 173 Schreibkräfte, davon 81 Halbtagskräfte, beschäftigt waren. Es ist davon auszugehen, daß der weitaus überwiegende Teil der elektrischen Schreibmaschinen unwirtschaftlich eingesetzt ist.

Für 235 elektrische Schreibmaschinen sind Wartungsverträge abgeschlossen. Die Wartungskosten betragen pro Schreibmaschine rund 200 DM jährlich. Da nur ein Teil dieser Maschinen so stark genutzt wird, daß eine intensive Wartung erforderlich wäre, dürften viele Wartungsverträge entbehrlich sein.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die den Feststellungen zugrundeliegenden Beschaffungen den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung widersprechen.

Die Gesamthochschule Kassel teilt auf Anfrage mit, daß sie seit 1973 350 elektrische Schreibmaschinen beschafft hat. Von der vom Rechnungshof angegebenen Stückzahl (500) wurden 150 Maschinen seinerzeit aus dem Bestand der Vorgängereinrichtungen der Hochschule übernommen. Diese elektrischen Schreibmaschinen sind zum Teil älter als 10 Jahre bzw. entsprechen nicht mehr dem heutigen technischen Stand und können im Schreibdienst nicht mehr verwendet werden. Sie wurden rechnungsmäßig ausgesondert, stehen jedoch weiterhin Bediensteten der Hochschule zur Verfügung, soweit an deren Arbeitsplätzen die teilweise Benutzung von Schreibmaschinen erforderlich wird. Wartungskosten entstehen hier nicht.

Von dem tatsächlichen Bestand an elektrischen Schreibmaschinen entfallen auf:

a) Schreibkräfte 173 Maschinen

Richtig ist, daß von den 173 beschäftigten Schreibkräften 81 halbtags tätig sind. Der Hochschule war es bis vor kurzem nicht möglich, Arbeitsverträge mit der Auflage einer Nachmittagsbeschäftigung zu schließen. Daraus ergibt sich, daß eine Arbeit im Schichtbetrieb, bei dem für je zwei Halbtagskräfte eine elektrische Schreibmaschine hätte zur Verfügung gestellt werden können, nicht möglich war.

b) Bibliotheken 98 Maschinen

Für die Bibliothek wurden 98 elektrische Schreibmaschinen beschafft. Sie stehen kontinuierlich Sachbearbeitern zur Erstellung insbesondere von Titelkarten u. ä. zur Verfügung. Die Titelkarten müssen für Mikrofiches verkleinert werden, wozu ein bestimmtes reprofähiges Farbband notwendig ist; dies läßt sich nur mit Hilfe elektrischer Schreibmaschinen realisieren.

c) mobiler Einsatz 79 Maschinen

Da aufgrund der Schreibkapazitäten in den Fachbereichen die Professoren und wissenschaftlichen Bediensteten zum Teil ihre Schreibarbeiten selbst erledigen, wurde die Beschaffung von elektrischen kleineren Schreibmaschinen und Reiseschreibmaschinen, die genauso geringe Folgekosten verursachen, wie die größeren manuellen Schreibmaschinen, geduldet.

Bei Berufungsverhandlungen mit Hochschullehrern, denen die Zuweisung von Schreibkraftkapazität bei Dienstaufnahme nicht zugesagt werden konnte, wurde mit der Bereitstellung der sächlichen Ausstattung der Professur in der Regel die Anschaffung einer elektrischen Schreibmaschine zugesagt. Insbesondere hier steht der unwirtschaftliche Einsatz eines Teils der angeschafften Schreibmaschinen außer Frage. Die Hochschule wird aufgrund der Bemerkungen des Rechnungshofs entsprechende Konsequenzen ziehen.

Für 235 Kugelkopf- und Typenhebelmaschinen wurden wegen starker Inanspruchnahme nach Ablauf der Garantiezeit Wartungsverträge abgeschlossen, wobei ca. 200 IBM-Schreibmaschinen nach der kostengünstigeren Rahmenvereinbarung vom 12. September 1974 (Service-Abkommen) gewartet werden.

Die Gesamthochschule wurde vom Kultusminister aufgefordert, Umfang und Frequenz der Wartungen mit dem Ziel einer Reduzierung der Wartungsverträge zu prüfen.

**Ausländische Lehrer für muttersprachlichen Unterricht im hessischen Schuldienst**

(Kap. 04 53)

- 35 Für den muttersprachlichen Unterricht ausländischer Kinder in hessischen Schulen werden von den Regierungspräsidenten nach Genehmigung durch den Kultusminister ausländische Lehrer in der Regel nach den Vorschriften des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) eingestellt. Sie erhalten ihre Vergütungen aus dem hessischen Landeshaushalt und unterstehen der hessischen Schulaufsicht.

Nach Mitteilung des Kultusministers gibt es keine Vereinbarungen zwischen den Bundesländern oder einzelnen Bundesländern und den sog. Entsendestaaten über die Finanzierung des muttersprachlichen Unterrichts; in der Entscheidung über die Übernahme ausländischer Lehrer in den Schuldienst seien die Länder vielmehr frei.

Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zahlen – wie das Land Hessen – den ausländischen Lehrern für den muttersprachlichen Unterricht in der Regel Vergütungen nach der Vergütungsgruppe IVa BAT.

Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Saarland geben nur Zuschüsse für den muttersprachlichen Unterricht in den öffentlichen Schulen, der in diesen Ländern von den Konsulaten der Heimatstaaten getragen wird.

Die Länder Bremen und Schleswig-Holstein leisten keine Zuschüsse an Konsulate und tragen auch keine anderen Kosten für den muttersprachlichen Unterricht der ausländischen Kinder.

Nach schriftlicher Auskunft des Kultusministers waren im Hj. 1980 im hessischen Schuldienst 498 vollbeschäftigte (mit BAT-Verträgen) und 38 teilbeschäftigte (mit Lehraufträgen bis zu 13 Wochenstunden) ausländische Lehrkräfte tätig; der Vergütungsaufwand für diese Lehrkräfte habe über 25 Mio DM betragen.

Im Haushaltsplan 1980 waren 250 Stellen der Vergütungsgruppe IVa BAT für ausländische Lehrer mit voller Lehrbefähigung bei Kap. 04 53 – 425 11 (Vergütungen der nichtbeamteten Lehrkräfte an Grundschulen und Hauptschulen) ausgewiesen. In den Erläuterungen zu dieser Haushaltsstelle waren neben diesen 250 Stellen außerdem 55 Stellen der Vergütungsgruppe III BAT für Lehrkräfte mit voller Lehrbefähigung, 26 Stellen der Vergütungsgruppe IVa BAT für Jugendleiterinnen mit Lehrbefähigung und 100 Stellen der Vergütungsgruppe IVb BAT für Jugendleiterinnen an Vorklassen aufgeführt. Veranschlagt waren für diese insgesamt 431 Stellen 23 237 000 DM.

Bei dieser Sachlage ergeben sich zunächst Zweifel, ob sich der Kultusminister im Haushaltsvollzug an den vorgegebenen Rahmen gehalten hat. Des weiteren gibt der Vorgang aber auch Anlaß zu der Erwägung, ob insbesondere in Anbetracht der derzeitigen allgemeinen Finanzenge die bisherige Regelung weiterhin beibehalten werden soll oder ob nicht der mütter-

vereinbarungen zwischen den Bundesländern oder einzelnen Bundesländern und den sog. Entsendeländern über die Finanzierung des muttersprachlichen Unterrichts sind der Landesregierung nicht bekannt. Die Entscheidung für die Übernahme ausländischer Lehrer in den Schuldienst der Bundesländer war und ist in Verbindung mit der Kulturhoheit zu sehen. Der unter Aufsicht des Landes durchgeführte Unterricht wird von Lehrern erteilt, die der Schulaufsicht des Landes unterliegen.

Anfang der 70er Jahre herrschte zudem noch bundesweit Lehrermangel, so daß in den Ländern mit einem hohen Anteil ausländischer Kinder ausländische Lehrer eingestellt wurden, die in den Vorbereitungsklassen (Regelschulsystem) unterrichteten und dementsprechend durch das Land bezahlt wurden. Außerdem wurde zu dieser Zeit der muttersprachliche Unterricht zusätzlich eingerichtet und Lehrer aus Vorbereitungsklassen zum Teil dort eingesetzt.

Mit der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahre 1977 zum Unterricht für Wanderarbeitnehmerkinder wurde zugleich den Mitgliedstaaten auferlegt, muttersprachlichen Unterricht verbindlich anzubieten. Seit dieser Zeit drängen die Entsendestaaten auch die Bundesländer, in denen der muttersprachliche Unterricht noch von den Konsulaten organisiert wird und lediglich eine Zuschußzahlung erfolgt, auf eine Übernahme der Lehrer durch die jeweiligen Bundesländer.

Im Landeshaushalt 1973 waren erstmals 250 Stellen für die Beschäftigung ausländischer Lehrer ausgebracht.

Um muttersprachlichen Unterricht gemäß den Erlassen des Hessischen Kultusministers vom 23. August 1971 i. d. F. vom 20. März 1978 (ABl. 1978, Nr. 4, S. 155) anbieten zu können, mußten über die 250 Stellen hinaus andere Stellen und Planstellen für die Beschäftigung ausländischer Lehrkräfte in Anspruch genommen werden.

Die Zahl der derzeit im hessischen Schuldienst tätigen ausländischen Lehrer wird sich auch in den kommenden Jahren nicht verringern. Wenn aufgrund wachsender Schülerzahlen im Ausländerbereich mit einem Anstieg der Zahl ausländischer Lehrer zu rechnen ist, müßten künftig hierfür etwa insgesamt 600 Stellen verwendet werden.

sprachliche Unterricht ausländischer Kinder entweder wie in den Ländern Bremen und Schleswig-Holstein den Heimatstaaten überlassen oder wie in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Saarland nur durch Zuschüsse unterstützt werden sollte.

#### **Grundschulen, Hauptschulen, Sonderschulen und Realschulen**

(Kap. 04 53 und 04 54)

- 36 Für die Anrechnung besonderer dienstlicher Tätigkeiten, wie die Betreuung der Büchereien und die Verwaltung der im Rahmen der Lernmittelfreiheit zur Verfügung gestellten Bücher, erhält jede Schule ein Stundendeputat, über dessen Verteilung die Gesamtkonferenz entscheidet. Dieses Deputat richtet sich im allgemeinen nach der Zahl der Schüler. Ein Teil der den Lehrkräften übertragenen und außerhalb des Unterrichts liegenden Tätigkeiten, für die eine pädagogische Ausbildung nicht erforderlich ist, könnte nach Meinung des Rechnungshofs von Schulassistenten übernommen werden.

Auf die entsprechende Prüfungsmitteilung antwortete der Kultusminister, daß die Schulassistenten als Bedienstete der Schulträger nur mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben betraut werden könnten. Zu den kommunalen Aufgaben gehöre die Betreuung der Büchereien, der Sammlungen usw. Diese Tätigkeit sollten daher Schulassistenten übernehmen. Der Aufgabenbereich der Schulassistenten rechtfertige jedoch ihre Beschäftigung nur in großen Schulen oder je nach örtlichen Verhältnissen an mehreren Schulen gemeinsam. An der Mehrzahl der Schulen müßten deshalb derartige Aufgaben entweder vom Verwaltungspersonal oder nach wie vor von einzelnen Lehrern übernommen werden, wenn die Funktionsfähigkeit der Schule gewährleistet bleiben soll. Es sei jedoch zu überprüfen, ob die Verringerung des Stundendeputats für solche Schulen gerechtfertigt sei, an denen Schulassistenten tätig sind.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs zögern Schulträger die Einstellung der Schulassistenten hinaus. Es wird die Ansicht vertreten, daß sich das Land an den Kosten zu beteiligen habe, weil die Schulassistenten zu einem erheblichen Teil auch Aufgaben wahrzunehmen hätten, die nicht den Schulträgern zuzurechnen seien.

Der Rechnungshof hält eine baldige Klärung für geboten. Die Bedeutung einer notwendigen Regelung wird durch die möglichen Auswirkungen auf die Pflichtstundenberechnungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen unterstrichen. So waren im Jahre 1979 dem Regierungspräsidenten in Darmstadt 15 033 und dem Regierungspräsidenten in Kassel 5 637 Stellen für Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschullehrer zugewiesen. Davon waren im Regierungsbezirk Darmstadt 1 277 (= 8,5 v. H.) Stellen und im Regierungsbezirk Kassel 523 (= 9,3 v. H.) Stellen wegen der Anrechnung dienstlicher Tätigkeiten oder

Nach § 28 Abs. 3 Nr. 5 SchVG und nach der VO über die Beschäftigung von Schulassistenten vom 5. Januar 1979 – GVBl. I, S. 35 – können Schulassistenten nur dort beschäftigt werden, wo ausschließlich Zuständigkeiten der Schulträger berührt werden. In diesen Fällen sind die Schulträger auch zur Einstellung von Schulassistenten verpflichtet. Der Landesregierung ist nicht bekannt, daß sich Schulträger weigern, dieser auf ihre Angelegenheiten beschränkten Verpflichtung nachzukommen. Der Umfang von Schulträger-Aufgaben als Voraussetzung für die Einstellung von Schulassistenten rechtfertigt jedoch deren Einsatz nur an wenigen Schulen.

Der Anregung des Rechnungshofs könnte nur gefolgt werden, wenn den Schulassistenten auch Aufgaben übertragen werden könnten, die zum Aufgabenbereich des Landes gehören. Dies setzt jedoch eine Gesetzesänderung mit der Folge der Übernahme anteiliger Kosten (z. B. 50 v. H.) durch das Land voraus.

Die Landesregierung beabsichtigt gegenwärtig keine entsprechende Gesetzesinitiative. Hierbei wird bedacht, daß der Einsatz von Schulassistenten nur zu einer teilweisen Entlastung der Lehrer in bestimmten Verwaltungs- und technisch-organisatorischen Bereichen, nicht jedoch in pädagogischen Bereichen führen wird.

wegen Pflichtstundenermäßigung der Stelleninhaber nicht unterrichtswirksam.

Die insgesamt 1 800 nicht unterrichtswirksamen Stellen entsprechen einem finanziellen Aufwand in einer Größenordnung von über 100 Mio DM jährlich. Ein nicht unerheblicher Teil dieses Aufwands entfiel durch die Beschäftigung von Schulassistenten.

Der Rechnungshof ist abschließend allgemein der Ansicht, daß eine Verringerung des Stundendeputats zwingend an den Schulen zu erfolgen hat, an denen Schulassistenten bereits tätig sind. Darüber hinaus sollte die Landesregierung nachhaltig darum bemüht sein, in den Fällen, in denen nach ihrer eigenen Ansicht der Einsatz von Schulassistenten sinnvoll und möglich ist, die Einstellung durch die Schulträger durchzusetzen.

**Studienkollegs für ausländische Studierende  
in Darmstadt und Frankfurt am Main**  
(Kap. 04 59)

- 37 Für die Unterhaltung der Studienkollegs wendet das Land jährlich mehr als 2 Mio DM auf. So waren in den Hj. 1978 und 1979 bei Kap. 04 59 rd. 2,06 Mio DM bzw. rd. 2,10 Mio DM veranschlagt.

Bei den Studienkollegs handelt es sich um schulische Einrichtungen des Landes. Sie haben u. a. die Aufgabe, ausländischen Studierenden, deren Vorbildungsnachweis einem deutschen Reifezeugnis nicht entspricht, nach Ablegung einer Aufnahmeprüfung in einem einjährigen Lehrgang (zwei Semester) durch Vollzeitunterricht die erforderlichen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Hochschulstudium zu vermitteln.

In den letzten Jahren entwickelte sich die Zahl der an den Studienkollegs Studierenden wie folgt:

Semester	Studierende an den Studienkollegs	
	Darmstadt	Frankfurt
SS 1976	181	159
WS 1976/77	157	179
SS 1977	190	165
WS 1977/78	187	237
SS 1978	193	254
WS 1978/79	207	278
SS 1979	201	275
WS 1979/80	216	298

Die steigende Zahl der Bewerber führte dazu, daß die Studienkollegs an die Grenzen ihrer Ausbildungskapazitäten gerieten mit der Folge, daß Bewerber trotz bestandener Aufnahmeprüfung ihre Ausbildung nicht beginnen konnten.

Dies veranlaßte die Technische Hochschule Darmstadt – und zwar im Einverständnis mit dem Kultusminister – im Jahre 1979 für 30 Bewerber eigene

Mit Bericht vom 28. März 1979 hatte die Technische Hochschule Darmstadt (TH DA) den Kultusminister davon unterrichtet, daß sie angesichts der wachsenden Zahl ausländischer Studienbewerber einerseits und der begrenzten Kapazitäten der Studienkollegs andererseits die Absicht habe, den betroffenen Studienbewerbern die Möglichkeit zu bieten, „sich unter Anleitung qualifizierter Tutoren extern auf die Feststellungsprüfung vorzubereiten“. Mit Erlaß vom 20. April 1979 hat der Kultusminister der TH DA mitgeteilt, daß gegen den Plan, den Studienbewerbern, die jetzt nicht in das Studienkolleg aufgenommen werden konnten, entsprechende Veranstaltungen zur Vorbereitung auf die externe Feststellungsprüfung anzubieten, keine Bedenken bestehen. Vorsorglich ist aber darauf hingewiesen worden, daß für solche Veranstaltungen vom Kultusminister keinerlei Mittel zur Verfügung gestellt werden könnten.

Da die Kapazitäten der Studienkollegs trotz erheblich angewachsener Zahl ausländischer Studienbewerber seit Jahren unverändert geblieben sind, konnte nur ein geringer Bruchteil der ein Studium an einer Hochschule in Hessen anstrebenden ausländischen Studienbewerber zur Vorbereitung auf die Feststellungsprüfung in die Studienkollegs aufgenommen werden. Insoweit muß die Einrichtung von Kursen zur Vorbereitung auf die externe Feststellungsprüfung als eine Behelfsmaßnahme der TH DA verstanden werden.

Der Kultusminister hat der TH DA inzwischen untersagt, weiterhin derartige Kurse für ausländische Studienbewerber unter Einsatz von nicht für diesen Zweck bewilligten Haushaltsmitteln abzuhalten.

Kurse abzuhalten, die der Vorbereitung auf die Teilnahme als Externe an der Studienkollegsabschlußprüfung dienen. Sie wendete hierfür Personal- und Sachkosten auf.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß eine Universität nicht mit öffentlichen Mitteln Ausbildungswege eröffnen darf, die bereits einem staatlich geordneten Ausbildungsgang entsprechen und die im Ergebnis die Zahl an ausländischen Studienbewerbern ungesteuert erhöhen. Dies um so mehr, als der Haushaltsgesetzgeber für diesen Zweck Mittel ausschließlich bei Kap. 04 59 bereitgestellt hat.

### Arbeitszeitverkürzung für Fachlehrer an beruflichen Schulen

(Kap. 04 61)

- 38 Die Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an beruflichen Schulen haben in Hessen zur Zeit 26 Pflichtstunden und die Fachlehrer an beruflichen Schulen 27 Pflichtstunden zu leisten. Die Regelung in den Ländern ist insoweit nicht einheitlich. Zwar ist in allen Ländern die Pflichtstundenzahl der Fachlehrer höher als die der Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an beruflichen Schulen, jedoch ist das Ausmaß dieser höheren Pflichtstundenzahl unterschiedlich. So beträgt z. B. in Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen und im Saarland dieser Unterschied drei bis sechs Pflichtstunden, während er in Hessen lediglich eine Stunde beträgt.

In dem Gutachten vom Dezember 1973 des Beratungsunternehmens Knight-Wegenstein AG zur Arbeitszeit der Lehrer wurde für die Lehrkräfte an Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen folgende Belastung errechnet:

	Klassenlehrer	Fachlehrer
Berufsschule	46,9 Stunden	42,6 Stunden
Berufsfachschule	47,6 Stunden	42,7 Stunden
Fachschulen	46,3 Stunden	43,1 Stunden

Nach diesen Feststellungen liegt die tatsächliche durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Fachlehrer deutlich niedriger als die der Klassenlehrer, nämlich zwischen drei und fünf Stunden.

In der Sitzung des Kulturpolitischen Ausschusses des Landtags am 7. Mai 1981 erklärte der Vertreter der Landesregierung, es sei beabsichtigt, in Hessen die Pflichtstundenzahl der Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an beruflichen Schulen und die Pflichtstundenzahl der Fachlehrer an diesen Schulen um eine Stunde herabzusetzen.

Gegen die Herabsetzung der Unterrichtsverpflichtung der Fachlehrer an beruflichen Schulen hat der Rechnungshof gegenüber dem Kultusminister Bedenken erhoben. Er sieht sich veranlaßt, aufgrund des Gutachtens der Knight-Wegenstein AG und in Anbetracht der Regelung in anderen Ländern die Frage zu

Die Celler Beschlüsse gehen für das Land Hessen u. a. davon aus, daß die Senkung der Pflichtstundenzahl für Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an beruflichen Schulen um eine Wochenstunde mit der Zielsetzung des Stillhalteabkommens vom 17. Oktober 1974 in Einklang steht. Daher sind mit Wirkung vom 1. August 1981 die Pflichtstunden aller unter § 1 Nr. 6 Buchstaben a, b und d der Verordnung über die Pflichtstunden der Lehrer, über die Anrechnung dienstlicher Tätigkeiten und über Pflichtstundenermäßigungen aus sozialen Gründen vom 15. Juli 1976 (GVBl. I S. 301) genannten Lehrer um eine Wochenstunde gesenkt worden, sofern diese das 40. Lebensjahr erreicht haben. Die Einbeziehung der unter Nrn. 6b und 6d aufgeführten Lehrer – Lehrer mit der Lehrbefähigung in arbeitstechnischen, technologischen und sozialpädagogischen Fächern sowie Lehrwerkmeister und Lehrer mit der Lehrbefähigung in technologischen und sozialpädagogischen Fächern sowie Fachschuloberlehrer, die mindestens 14 Wochenstunden Unterricht an Fachschulen, Fachoberschulen oder beruflichen Gymnasien erteilen – entspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung, dessen Anwendung der von Fachlehrern erteilte arbeitstechnische Unterricht an beruflichen Schulen gerechtfertigt erscheinen läßt. Die Unterrichtsverteilung umfaßt

- die Vorbereitung, Unterstützung und Ergänzung des fachtheoretischen Unterrichts in den beruflichen Schulen durch praxisnahe Demonstrationen und Schülerübungen,
- die fachpraktische Ausbildung im schulischen Berufsgrundbildungsjahr, in den Berufsfachschulen und der Fachoberschule und
- unter besonderen pädagogischen Bedingungen die Vermittlung grundlegender arbeitstechnischer Kenntnisse und Fertigkeiten zur Förderung der Berufsreife im Berufsvorbereitungsjahr.

Im übrigen wird darauf hingewiesen, daß der Niedersächsische Kultusminister mit Verordnung vom 22. August 1980 (GVBl. 9/80 S. 323) für die Lehrer an berufsbildenden Schulen eine im Ergebnis gleiche Regelung getroffen hat. Ferner sei erwähnt, daß es sich bei dem betroffenen Personenkreis um rd. 1 000 Lehrer (von insgesamt rd. 6 000 Lehrern an beruflichen Schulen) handelt, deren Ausnahme

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

stellen, weshalb in Hessen bisher der unterschiedlichen Bewertung der Stundenverpflichtung der Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an beruflichen Schulen und der Pflichtstundenzahl der Fachlehrer an diesen Schulen nur eingeschränkt Rechnung getragen worden ist und warum dies auch anlässlich einer bevorstehenden Veränderung in diesem Pflichtenbereich weiter aufrechterhalten werden soll. Wenn lediglich die Pflichtstundenzahl der Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an beruflichen Schulen um eine Stunde ermäßigt würde, betrüge die Mehrarbeit für Fachlehrer im Verhältnis hierzu zwei Stunden Unterschied und läge damit immer noch unter der Differenz, die mit drei bis sechs Stunden in anderen Ländern festgelegt ist.

Die Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung für die Fachlehrer an beruflichen Schulen würde zu Besoldungsmehrausgaben von jährlich etwa 1,9 Mio DM führen.

**Bundesausbildungsförderungsgesetz**

(Kap. 04 80)

- 39 Das Bundesausbildungsförderungsgesetz wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Für die Schüler der weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen, der Abendgymnasien, der Kollegs, der Höheren Fachschulen und der Akademien werden in Hessen die Aufgaben der Ämter für Ausbildungsförderung von den kreisfreien Städten und Landkreisen als Weisungsaufgaben wahrgenommen. Diese Behörden sind auch für die personelle Besetzung der Ämter verantwortlich.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs lagen vor Jahren die Fehlerquoten noch zwischen 10 und 75 v. H. der überprüften Förderungsfälle. Neuerliche Prüfungen wiesen einen deutlichen Rückgang der Fehlerquoten auf. Trotz des Rückgangs der fehlerhaften Bearbeitung — die Fehlerquoten schwanken nunmehr zwischen 7 und 20 v. H. — sieht sich der Rechnungshof veranlaßt, Kritik am Verfahrensablauf zu üben:

Bei der Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes entstehen vor allem dann noch hohe Fehlerquoten, wenn in einem Amt nur ein Sachbearbeiter tätig ist, der auf sich allein gestellt eigenverantwortlich handeln muß, oder wenn die Sachbearbeiter häufig wechseln oder wenn sie nicht gründlich eingearbeitet worden sind. Wegen der vielen Vorschriften, die bei der Festsetzung der Förderungsbeiträge zu beachten sind, hält der Rechnungshof eine längere Einarbeitungszeit der Sachbearbeiter für unbedingt erforderlich.

Im allgemeinen genügt es nicht, daß ein Sachbearbeiter den Text des Bundesausbildungsförderungsgesetzes und die Verordnungen und Verwaltungsvorschriften kennt. Um das Gesetz richtig anwenden zu können, muß er Grundkenntnisse auf Teilgebieten des Steuerrechts und des Bürgerlichen Rechts besitzen.

von der Senkung der Pflichtstundenzahl nicht gerechtfertigt erschien.

Zum Hinweis des Rechnungshofs auf das Gutachten der Knight-Wegenstein AG sei auf folgendes aufmerksam gemacht:

Wie der Hessische Staatsgerichtshof in seinem Beschluß vom 23. Mai 1979 (Hohmann ./ Land Hessen) ausführt, „erscheint . . . der Knight-Wegenstein-Bericht nicht geeignet, um die vom Ordnungsgeber bei dem Erlaß der Pflichtstundenverordnung zugrunde gelegten Tatsachenfeststellungen zu widerlegen“. Der Staatsgerichtshof stellt hier ferner fest, daß die Untersuchungsergebnisse lediglich auf den Angaben der Lehrer beruhen und keine objektive Gegenkontrolle stattgefunden hat. Darüber hinaus, so der Staatsgerichtshof, handelt es sich bei den Zahlenangaben um Durchschnittswerte für das Bundesgebiet, obwohl eine einheitliche Regelung der Pflichtstundenzahl zwischen den Ländern nicht besteht.

Aus diesen Gründen werden die vom Rechnungshof vorgetragenen Bedenken von der Landesregierung nicht geteilt.

Die personelle Besetzung der Ämter für Ausbildungsförderung orientiert sich an der Zahl der zu bearbeitenden Anträge. Nach Abschluß der Gebietsreform sind mit Ausnahme eines Amtes alle anderen Ämter mit mehreren Mitarbeitern besetzt.

Bei einem Personalwechsel obliegt es dem Dienstherrn, für eine ausreichende Einarbeitung der Mitarbeiter zu sorgen. Soweit fachliche Fragen zu klären sind, steht den Ämtern für Ausbildungsförderung die Fachaufsicht bei den Regierungspräsidenten oder der Kultusminister als Oberste Fachaufsichtsbehörde zur Verfügung. Die Oberste Landesbehörde, die gleichzeitig die Aufgaben des Landesamtes wahrnimmt, führt Arbeitstagungen durch. Dies ist allerdings aus personellen Gründen nur in beschränktem Umfang möglich. Die vom Rechnungshof geübte Kritik am Verfahrensablauf bei der Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes berührt die Dienstaufsicht. Ein Einschreiten im Wege der Kommunalaufsicht ist nur in konkreten Fällen möglich, in denen eine Stadt ihre oder ein Landkreis seine Aufgaben nicht ausreichend erfüllt. Solche Fälle aber sind vom Rechnungshof nicht genannt worden.

Die Entscheidung über Art und Höhe der monatlichen Förderung wird im Datenerfassungsbeleg getroffen. Die Bedeutung dieses Belegs als zahlungsbegründende Unterlage wird häufig, vor allem in kleinen Ämtern, unterschätzt. Der Kultusminister hat als Landesamt für Ausbildungsförderung zwar vorgeschrieben, daß neben der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, die der Sachbearbeiter zu bescheinigen hat, auf dem Erfassungsbeleg der Prüfvermerk eines weiteren Bediensteten angebracht wird. Es wird aber nicht immer dafür Sorge getragen, daß dieser weitere Bedienstete sich die Kenntnisse auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung aneignet, die es ihm ermöglichen, die Bearbeitung zu überprüfen. Nicht zuletzt hierauf beruhen Fehler, die Überzahlungen von Förderungsleistungen zur Folge haben.

Das mit der Vorprüfung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz beauftragte Staatliche Rechnungsprüfungsamt stellte bei einem Amt für Ausbildungsförderung im Hj. 1974 Überzahlungen von über 30 000 DM fest, die aus rechtlichen Gründen nicht zurückgefordert werden können. Die Prüfung der Frage, wer für den entstandenen Schaden zu haften hat, führte zu folgendem Ergebnis:

Die fehlerhaften Bescheide sind vorwiegend auf unrichtige Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zurückzuführen. Der Vorwurf der groben Fahrlässigkeit konnte aber nicht erhoben werden, weil die einzige Sachbearbeiterin in diesem Amt für Ausbildungsförderung völlig auf sich allein gestellt war. Sie hatte erst kurz vor ihrem Dienstantritt die Prüfung für den gehobenen Dienst abgelegt und wurde lediglich eine Woche lang eingearbeitet. In Zweifelsfragen konnte sie keine ausreichende Unterstützung und Beratung von ihren Vorgesetzten erhalten. Noch schlechter gestellt war ihr Nachfolger, der erst drei Monate nach ihrem Ausscheiden seinen Dienst antrat. Er besaß als Angestellter nicht einmal die Ausbildung seiner Vorgängerin und wurde überhaupt nicht eingearbeitet. Auch er konnte keine Unterstützung und Beratung von seinen Vorgesetzten erhalten.

- 40 Wie sich im übrigen Entscheidungen auf die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz auswirken können, zeigt folgendes Beispiel aus dem Bereich der Universitäten:

Das Seminar für Wirtschaftsgeographie im Fachbereich Geographie der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main führte vom 30. August bis 4. Oktober 1978, also für 36 Tage, eine Exkursion nach Sri Lanka durch. Nach der Studienordnung sind für derartige Exkursionen 20 Tage vorgesehen. Die Exkursion nach Sri Lanka überschritt diesen Zeitraum damit um mehr als zwei Wochen.

Nach § 14a des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in Verbindung mit § 5 der Härteverordnung wird zu notwendigen Studienfahrten staatliche Förderung gewährt. Eine Weisung des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 15. November 1979 bestimmt dazu, daß die Förderung nur in Höhe der geringsten notwendigen Kosten für eine Studienfahrt

Der Kultusminister hat über den in den Bemerkungen des Rechnungshofs bereits zitierten Erlaß vom 26. Januar 1981 hinaus mit einem weiteren Erlaß die Studentenwerke als Ämter für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich aufgefordert, alle Fälle vorzulegen, in denen Exkursionen einen vertretbaren Umfang überschreiten. Als Obergrenze für eine Großexkursion wurde die Dauer von 15 Tagen und eine finanzielle Eigenbeteiligung des Studenten von 800 DM angenommen. Der Kultusminister beabsichtigt, alle Berichtsfälle im einzelnen zu überprüfen.

Darüber hinaus strebt der Kultusminister an, für diese Lehrveranstaltungen inhaltliche und zeitliche Beschränkungen unmittelbar in die Studienordnungen aufzunehmen. Dies wird jedoch noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Die von der Kultusministerkonferenz am 22. Mai 1981 verabschiedete Rahmenordnung für Geographie, die dem Hochschulrahmengesetz angepaßt ist, geht den Hochschulen von der Westdeutschen Rektorenkonferenz zu. Sie bildet die Grundlage für Studienordnungen. Darüber

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

geleistet werden darf, wobei die Studienfahrt den Anforderungen der Ausbildungs- und Prüfungsordnung entsprechen muß.

An der Exkursion nahmen 26 Studierende teil. Zu den Kosten wurden an 16 Studierende Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Höhe von jeweils 1 380 DM, mithin insgesamt über 22 000 DM, gezahlt.

Es stellt sich die Frage, ob die wissenschaftliche Ausbildung im Bereich Wirtschaftsgeographie die Exkursion nach Sri Lanka überhaupt rechtfertigt, sowie die weitere Frage, ob nicht ein Fachbereich bei der Anordnung von Exkursionen, an denen die Studierenden teilzunehmen verpflichtet sind, die ihm für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und die dem einzelnen Teilnehmer verbleibende finanzielle Belastung stärker berücksichtigen sollte.

Auch der Kultusminister hatte zunächst Bedenken gegen diese Exkursion erhoben. Er erklärte sich jedoch schließlich mit Erlaß vom 11. April 1980 damit einverstanden, daß die Kosten ausnahmsweise im Rahmen der Ausbildungsförderung berücksichtigt werden. Dies begründete er damit, daß entgegen der sonstigen Übung in dem fraglichen Semester keine weitere Exkursion angeboten worden war.

Der Rechnungshof erhob gegenüber dem Kultusminister in einer Prüfungsmitteilung die vorstehenden Bedenken. Der Kultusminister antwortete hierauf, daß er die Bedenken gegen außergewöhnlich aufwendige Exkursionen, insbesondere bei Exkursionen in fern gelegene Länder, teile. Er teilte mit, er habe deshalb mit Erlaß vom 26. Januar 1981 die Universitäten des Landes angehalten, darauf hinzuwirken, daß Exkursionen und Studienfahrten auf das notwendige Maß im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten beschränkt und Überschreitungen der festgelegten Exkursionstage vermieden werden. Er ergänzte dahin, daß aus Berichten anderer Bundesländer zu entnehmen sei, daß es sich hierbei um ein generelles Problem handele, das nur längerfristig gelöst werden könne.

Der Kultusminister führte weiter aus:

Die Möglichkeiten, durch die Ablehnung eines Erstattungsantrags kostendämpfend zu wirken, seien nach der geltenden Regelung auf die Fälle beschränkt,

- in denen die Kosten nicht notwendig waren,
- die Studienfahrt nach der für den Antragsteller geltenden Ausbildungsordnung nicht Teil der Ausbildung ist oder
- der Auszubildende sie zur Erreichung des Ausbildungsziels nicht durchführen mußte, etwa weil er auf eine weniger aufwendige Studienfahrt hätte ausweichen können.

Diese Voraussetzungen hätten bei der Studienfahrt nach Sri Lanka nicht vorgelegen, insbesondere habe die Hochschule seinerzeit kein Alternativangebot vorgesehen, so daß die Auszubildenden, die im Rahmen ihres Studienverlaufs für dieses Semester die

hinaus erhalten die Hochschulen in Kürze einen Erlaß mit einem Gliederungsschema für Studienordnungen. In ihm werden die Hochschulen auf die in § 82 des Hessischen Hochschulgesetzes i. d. F. vom 10. Oktober 1980 (GVBl. I S. 391) bestimmte Frist hingewiesen und zur Vorlage neuer Studienordnungen aufgefordert werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß die Bundesregierung in ihrem Entwurf zu einem Zweiten Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur die ersatzlose Streichung mehrerer Vorschriften der Härteverordnung einschließlich des § 5 vorgeschlagen hat. Sollte diese Absicht der Bundesregierung Gesetz werden, würde die Frage nach Maßnahmen zu einer Kostendämpfung in diesem Bereich gegenstandslos.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Teilnahme an einer derartigen Veranstaltung geplant hätten, auf die Teilnahme an dieser Fahrt angewiesen gewesen seien.

Eine Auslegung, wonach in diesen Fällen die Aufwendungen nur dann übernommen werden könnten, wenn die Studienfahrt die Mindestanforderungen nicht überschreite, sei weder geboten noch erscheine sie sachlich gerechtfertigt. Die Grenze könne insoweit nur in einem dem Hochschullehrer obliegendem pflichtgemäßen Ermessen gesucht werden, wobei zu berücksichtigen sei, daß die Freiheit der Lehre einen weiten Spielraum bei der Planung und Durchführung von Lehrveranstaltungen einräume. Auslandsfahrten zur Demonstration geographischer, im Inland nicht vorhandener Probleme (im Falle von Sri Lanka die eines Entwicklungslandes) werde man insbesondere im Hinblick auf die vielfachen internationalen Verflechtungen der Bundesrepublik nicht von vornherein als sachfremd ausschließen können.

Die vom Rechnungshof aufgeworfene Frage, wo in diesen Fällen die Grenze des Vertretbaren überschritten werde, lasse sich mithin nicht generell beantworten. Unzweifelhaft sei der Tendenz zu aufwendigen Studienfahrten entgegenzuwirken. Er werde daher verstärkt darauf dringen, daß bei einer Neufassung von Studienordnungen der zeitliche Umfang derartiger Lehrveranstaltungen auch nach oben hin begrenzt und im übrigen auch bei der Auswahl der inhaltlichen Schwerpunkte die Leistungsfähigkeit der Studierenden angemessen berücksichtigt werde.

Der Rechnungshof erwartet, daß alsbald entsprechend dieser Erkenntnis auch gehandelt wird.

- 41 Nach § 8 der Verordnung über die Einziehung der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehen (DarlehensV) vom 2. Juni 1977 bzw. nach § 9 der DarlehensV vom 9. Juli 1980 haben die Ämter für Ausbildungsförderung nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres dem Bundesverwaltungsamt die für die Zinsberechnung und den Darlehenseintrag erforderlichen Daten über

- die in dem Kalenderjahr geleisteten Darlehen,
- die in dem Kalenderjahr getroffenen Änderungen über in zurückliegenden Kalenderjahren geleistete Darlehen

auf maschinell lesbaren Datenträgern zur Verfügung zu stellen.

Die im Jahre 1976 gezahlten Darlehen hätten nach Weisung des Kultusministers bis zum 30. Juni 1977 gemeldet werden müssen. Durch Fehler bei der Datenverarbeitung konnte dieser Termin nicht eingehalten werden; die Darlehensmeldung wurde vielmehr erst im Juni 1980 abgegeben. Die Ämter für Ausbildungsförderung erhielten jeweils eine Liste der gemeldeten Darlehensbeträge.

Die Überprüfung der an das Bundesverwaltungsamt gemeldeten Darlehen beim Studentenwerk Darmstadt, das von der Technischen Hochschule Darmstadt mit der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes beauftragt ist, ergab:

Soweit Förderung in Form von Darlehen gewährt wird, melden die Länder jährlich dem Bundesverwaltungsamt bis zum 31. März die verausgabten Beträge zur Überwachung der Rückzahlungen und Abrechnung der eingegangenen Zahlungen mit den Ländern.

Die Darlehensmeldung 1976 konnte dem Bundesverwaltungsamt nicht rechtzeitig übermittelt werden, da das zur Berechnung notwendige Jahresbestandsband 1975 versehentlich gelöscht worden war. Die fehlenden Daten mußten rekonstruiert und umfangreiche Reparaturprogramme geschrieben werden. Im Juli 1980 wurden dem Bundesverwaltungsamt die Darlehensbeträge 1976 gemeldet. Im Nachhinein zeigte sich, daß die Meldung unvollständig war.

Durch Personalmangel und Ausscheiden der für die Darlehensmeldungen zuständigen Programmiererin war die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung erst jetzt in der Lage, ohne die laufende BAföG-„Produktion“ zu gefährden, das Darlehensmeldeprogramm für das Jahr 1976 neu zu schreiben. Inzwischen sind die Darlehensmeldungen für das Jahr 1976 von rd. 48 Millionen DM neu erstellt worden.

Mit dem Bundesverwaltungsamt wurde vereinbart, daß die bereits für das Jahr 1976 gemeldeten Darlehensbeträge mit den neu erstellten Meldungen verglichen und die Differenzbeträge nachgemeldet werden.

- Nach der der Technischen Hochschule Darmstadt übersandten Liste mit den errechneten Darlehensfällen wurden 1976 in 1 273 Förderungsfällen 733 691 DM unverzinsliche Darlehen und 6 126 DM verzinsliche Darlehen gemeldet:
- Für weitere 6 065 Darlehensfälle, die maschinell nicht zu errechnen waren, ließen sich die Darlehensbeträge erst anhand der Förderungsakten ermitteln, wodurch dem Bundesverwaltungsamt 36 809,10 DM unverzinsliche und 87 967,90 DM verzinsliche Darlehen zusätzlich gemeldet werden konnten.

Im übrigen stellte der Rechnungshof aber fest, daß sich unter 145 von ihm geprüften Fällen zehn befanden, in denen die 1976 gezahlten Darlehen weder maschinell noch manuell erfaßt worden waren. In einem weiteren Fall war eine fehlerhafte Darlehensmeldung abgegeben worden. Es ist nicht auszuschließen, daß weitere Darlehensfälle nicht entsprechend der Darlehensverordnung an das Bundesverwaltungsamt gemeldet worden sind.

Der Kultusminister führte zu der nicht vollständigen Erfassung und Meldung der im Jahre 1976 geleisteten Darlehen folgendes aus:

Im Juli 1980 habe man festgestellt, daß die an das Bundesverwaltungsamt abgegebene Darlehensmeldung für das Jahr 1976 unvollständig sei. Nachforschungen im August 1980 bei einem Studentenwerk hätten ergeben, daß aufgrund einer Unvollständigkeit des Datenverarbeitungsprogramms Fallkonstellationen unberücksichtigt geblieben seien. Es sei sofort der Auftrag erteilt worden, das Programm möglichst umgehend zu berichtigen, damit die Nachmeldung erfolgen könne.

Die Nachmeldung steht noch aus.

#### **Schadensersatzleistungen im Bereich der Kultusverwaltung** (Kap. 04 80 – 681 01)

- 42 Für Schadensersatzleistungen sind dem Land im Hj. 1980 u. a. Kosten in Höhe von 6 666 DM entstanden. Dem lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Ein Lehrer einer Gesamtschule in G. hatte bei einem Reiseunternehmen eine Studienreise nach Teneriffa gebucht, die er mit Schülern des Leistungskurses Biologie durchzuführen gedachte, ohne daß vorab seitens der Schule die für derartige Fahrten gemäß Erlaß des Kultusministers vom 7. März 1973 erforderliche Zustimmung des zuständigen Regierungspräsidenten eingeholt worden war. Sie wurde vielmehr erst im Nachhinein – allerdings erfolglos – beantragt.

Die Studienreise konnte daher nicht angetreten werden mit der Folge, daß der Rücktritt von dem mit dem Reiseunternehmen geschlossenen Vertrag kurzfristig erklärt werden mußte. Von den bereits eingezahlten Beträgen behielt das Reiseunternehmen 6 666 DM

Der Kultusminister hat den Regierungspräsidenten in Gießen angewiesen, gegen die verantwortlichen Bediensteten gemäß § 91 Abs. 1 Satz 2 HBG ein Regreßverfahren einzuleiten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

ein, die das Land den betroffenen Schülern bzw. deren Erziehungsberechtigten erstattete.

Die Frage des Rückgriffs gemäß § 91 Abs. 1 Satz 2 HBG sowohl gegen den Schulleiter als auch gegen den Fachlehrer wurde vom Regierungspräsidenten zwar geprüft, aber verneint. In seinem Bericht an den Kultusminister führte er hierzu aus:

„Die Voraussetzungen eines Rückgriffs gem. § 91 Abs. 1 S. 2 HBG gegen den Lehrer StR . . . und den Schulleiter OstDir . . . an der . . .-Schule sind nicht gegeben.

Zunächst scheidet ein Regreß gegen StR . . . deswegen aus, weil OstDir . . . insoweit die fachliche und organisatorische Planung der Studienreise verfolgte . . . Danach ist davon auszugehen, daß damit die Alleinverantwortung auf den für den Verwaltungsablauf verantwortlichen OstDir . . . übergegangen ist. Der Fachlehrer, der, wie sein Bericht vom 25. 9. 1980 ausweist, außerordentlich engagiert die nahezu wissenschaftliche Vorbereitung der Studienreise vorantrieb, durfte davon ausgehen, daß sein Schulleiter, der ihm, wie dieser . . . berichtet, „die Genehmigung“ gab, die Flugreisen je im Namen der Schüler zu buchen, verwaltungsmäßige Hindernisse gegenüber der Schulaufsicht beheben würde“.

Dies wurde nun mit dem Genehmigungsersuchen allerdings erst nach der Buchung versucht. Rechtlich ist dabei bedeutsam, daß der maßgebliche Erlaß (vom 7. 3. 1973 – III A 4 1 – 508 –) allerdings auch keine Antragsfrist enthält.

Die erste Voraussetzung für einen Schadenseintritt war allerdings bereits in dem Augenblick gesetzt, als aufs Geratewohl gebucht wurde.

Hier nun fragt sich, ob diese isolierte Pflichtverletzung bereits für sich kausal für den Schadenseintritt war. Dies muß verneint werden. Denn erst das insoweit „vorsätzliche“ Dazwischentreten weiterer Beamter hat den endgültigen Schadenseintritt herbeigeführt. So hätte unter Ausschöpfung des der Schulaufsicht eingeräumten Ermessens jeglicher Schadenseintritt vermieden werden können. Das rechtlich Besondere an diesem Zusammentreffen ist nun allerdings, daß die Weigerung, zu genehmigen, kaum als pflichtwidrig angesehen werden können, der Setzer der ersten Teilursache aber nicht den endgültigen Ausschlag für den Schadenseintritt gegeben hat.

Darüber hinaus ist ein Verschulden über die leichte Fahrlässigkeit hinaus beim Schulleiter OstDir . . . zu verneinen.

Wie er in seinem Bericht überzeugend dargelegt hat, war er im fraglichen Zeitraum durch Zusatzaufgaben so überlastet, daß von einem leichteren Versäumnis gesprochen werden muß. Demgegenüber ist als grobe Fahrlässigkeit definiert, wenn schon „einfachste, ganz naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden (RGZ 163, 106), d. h. die im Verkehr erforderliche Sorgfalt (§ 276 BGB) in besonders schwerem Maße verletzt wird (Palandt Anm. 2 zu § 277 BGB).

Davon kann nicht gesprochen werden.“

Diese Rechtsausführungen, die auch der Kultusminister – wie aus seinem Schreiben vom 18. Februar 1981 hervorgeht – ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen hat, sind völlig abwegig. Die Art und Weise, wie die Problematik eines anstehenden Schadensersatzanspruchs behandelt wurde, ist bestürzend.

#### Studentenschaften

- 43 Nach § 62 Abs. 2 HHG vom 6. Juni 1978 sind die Studentenschaften rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und als solche Glieder der Hochschulen. Sie stehen nach § 72 Abs. 1 HHG unter der Rechtsaufsicht des Landes. Für Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen (landesunmittelbare juristische Personen) gelten nach § 105 Abs. 1 LHO die Bestimmungen über den Haushaltsplan (§ 106), über die Umlagen und die Beiträge (§ 107), über die Genehmigung des Haushaltsplans (§ 108) und über die Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung (§ 109) sowie die §§ 1 bis 87 entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

Die Haushaltsführung der Studentenschaften muß deshalb weitgehend der Haushaltsführung des Landes entsprechen. Da aber den Studentenschaften in der Regel nur ehrenamtliche Kräfte zur Verfügung stehen, die mit den gesetzlichen Vorschriften nicht eingehend vertraut sind, mußte ihre Haushaltsführung für die Hj. 1977 bis 1979 häufig beanstandet werden.

So wurden Haushaltspläne nicht oder nicht rechtzeitig aufgestellt für die Studentenschaften der Technischen Hochschule Darmstadt, der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, der Philipps-Universität Marburg, der Gesamthochschule Kassel, der Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main, der Fachhochschule Darmstadt, der Fachhochschule Frankfurt am Main, der Fachhochschule Fulda, der Fachhochschule Gießen-Friedberg und der Fachhochschule Wiesbaden.

Nicht vollständig oder nicht getrennt voneinander wurden veranschlagt die Einnahmen und Ausgaben der Studentenschaften der Technischen Hochschule Darmstadt, der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, der Philipps-Universität Marburg, der Gesamthochschule Kassel, der Fachhochschule Darmstadt und der Fachhochschule Wiesbaden.

Die Rechnungen der Studentenschaften der Technischen Hochschule Darmstadt, der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, der Philipps-Universität Marburg, der Gesamthochschule Kassel, der Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main, der Fachhochschule Darmstadt, der Fachhochschule Frankfurt am Main, der Fachhochschule Fulda, der Fachhochschule Gießen-Friedberg und der Fachhochschule Wiesbaden wurden nicht regelmäßig von einem Rechnungsprüfungsausschuß geprüft.

Die Studentenparlamente der Studentenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am

Die Beanstandungen des Rechnungshofs bezüglich der Haushaltsführung der Studentenschaften der Hochschulen des Landes in den Jahren 1977 bis 1979 bestehen weitgehend zu Recht. Die Hauptursachen dafür liegen in dem häufigen Wechsel der ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Allgemeinen Studentenausschüsse. Die anfallenden Verwaltungsaufgaben der Studentenschaften werden hauptsächlich von zunächst sachunkundigen Personen wahrgenommen, die sich während ihrer relativ kurzen Amtszeit nicht im erforderlichen Umfang in die Materie des Haushaltsrechts einarbeiten können. Im Interesse eines erfolgreichen Studienabschlusses sind nur wenige Studentenvertreter bereit, nach einjähriger Amtszeit einer Wiederwahl zuzustimmen.

Im übrigen war der Zeitraum von der Verabschiedung des Hochschulgesetzes vom 6. Juni 1978 (GVBl. I S. 319) bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 10. Oktober 1980 (GVBl. I S. 391) am 23. Oktober 1980 durch den Boykott des Gremiums gekennzeichnet, dessen gesetzliche Aufgabe es war, den Allgemeinen Studentenausschuß bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans und bei der Verwaltung des Vermögens der Studentenschaft zu beraten. Die Vermögensbeiräte an den Universitäten sowie an den Fachhochschulen Frankfurt, Fulda und Gießen-Friedberg konstituierten sich in ihrer neuen Zusammensetzung nicht, weil die Studentenparlamente dieser Hochschulen die für die studentischen Mitglieder erforderlichen Wahlen nicht vornahmen. An der Fachhochschule Darmstadt konnte der Vermögensbeirat seine Aufgaben nicht wahrnehmen, weil ihm vom Allgemeinen Studentenausschuß keine Unterlagen vorgelegt wurden. Aufgrund dieses Sachverhalts hat der Landesgesetzgeber im Oktober 1980 die Vermögensbeiräte abgeschafft und deren bisherige Aufgaben auf die Präsidenten bzw. Rektoren der Hochschulen übertragen.

Zu der Beanstandung des Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsführung der Studentenschaft der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt hat der Kanzler dieser Hochschule mitgeteilt, es treffe nicht zu, daß seit dem 1. April 1975 keine Haushaltspläne mehr aufgestellt würden, vielmehr seien seit 1978 jährlich Haushaltspläne erstellt worden, denen der Vermögensbeirat seine Zustimmung erteilt habe. Die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt sei die einzige hessische Hochschule gewesen, bei der der Vermögensbeirat in den Jahren 1978 bis 1980 reibungslos funktioniert habe. Die beanstandeten Vorkommnisse betreffen den Zeitraum vor November 1978. Sämtliche Belege dieser Studentenschaft für die Zeit vom 1. April 1974 bis 31. März 1976 sind vermutlich beim Transport der Akten während eines Umzugs in einen neuen Geschäftsraum des Allgemeinen Studentenausschusses abhanden gekommen. Um ähnliche Fälle für die

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Main, der Philipps-Universität Marburg, der Gesamthochschule Kassel, der Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main und der Fachhochschule Gießen beschlossen nicht regelmäßig über die Entlastung der Allgemeinen Studentenausschüsse.

Insbesondere bei der Studentenschaft der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main führte die Nichtbeachtung der gesetzlichen Vorschriften über die Aufstellung und Genehmigung des Haushaltsplans, über die Buchführung, die Rechnungsprüfung und die Entlastung zu auffälligen Mängeln.

Seit 1. April 1975 wurden keine Haushaltspläne mehr aufgestellt. Für die Zeit vom 1. April 1976 bis zum 31. März 1977 liegen nur unvollständige Aufzeichnungen vor, die es nicht ermöglichen, die Geschäftsvorfälle nachzuvollziehen. Die Buchführungsunterlagen für die Zeit vom 1. April 1974 bis zum 31. März 1976 waren überhaupt nicht vorhanden. Der Allgemeine Studentenausschuß stellte keine Rechnungen auf, das Studentenparlament faßte keine Entlastungsbeschlüsse.

Der Finanzreferent, der im März 1976 das Amt des Vorsitzenden des Allgemeinen Studentenausschusses übernahm und ab Juli 1977 sowohl als Vorsitzender als auch als Finanzreferent tätig war, entnahm der Kasse Beträge, die zum Teil nicht gebucht wurden. Es läßt sich nicht mehr aufklären, wofür er diese Beträge verwendet hat. Ein gegen ihn anhängig gewesenes Strafverfahren stellte das Amtsgericht Frankfurt am Main im März 1980 ein, nachdem der Angeklagte einen Betrag von 600 DM an die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst gezahlt hatte.

Künftig haben die Leiter der Hochschulen aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes vom 10. Oktober 1980 die Allgemeinen Studentenausschüsse bei der Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne und bei der Verwaltung des Vermögens der Studentenschaften zu beraten und zu unterstützen.

Es bleibt abzuwarten, ob nunmehr Verstöße gegen die Vorschriften zur Haushaltsführung vermieden werden.

Zukunft nach Möglichkeit zu verhindern, hat der Rektor der Hochschule dem Allgemeinen Studentenausschuß einen verschließbaren Stahlschrank zur Verfügung gestellt, in dem alle Rechnungsunterlagen und wichtigen Akten aufbewahrt werden können.

Aufgrund der vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Darmstadt für den Zeitraum vom 1. April 1976 bis 31. Dezember 1977 festgestellten Unregelmäßigkeiten erstattete der Rektor der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt auf Weisung des Kultusministers mit Schreiben vom 22. Oktober 1979 gegen den früheren Finanzreferenten und Vorsitzenden des Allgemeinen Studentenausschusses bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige unter allen rechtlichen Gesichtspunkten, insbesondere wegen des Verdachts der Unterschlagung. In der Hauptverhandlung vor dem Amtsgericht Frankfurt am 17. März 1980 führte der Angeklagte nach einem Bericht des Kanzlers der Hochschule u. a. aus, daß die nicht nachweisbaren Ausgaben sämtlich für die Studentenschaft getätigt worden seien und er nur eine ihm nach seiner Ansicht zustehende Aufwandsentschädigung für sich entnommen habe, zumal er hierauf nach der Finanzordnung einen Anspruch gehabt habe. Im Hinblick auf die geringe Schuld des Angeklagten stellte das Amtsgericht Frankfurt mit Beschluß vom 17. März 1980 – 76 Js 27869/79 – 915 Ls – das Verfahren zunächst für die Dauer von 6 Monaten gemäß § 153a StPO vorläufig ein und gab dem Angeklagten auf, einen Betrag von 600 DM an die zuständige studentische Stelle der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst zu zahlen. Nach erfolgter Zahlung ist dieses Strafverfahren endgültig eingestellt worden.

Der Kanzler der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt hat in seinem Bericht vom 10. September 1981 darauf hingewiesen, daß seit November 1978 der Haushalt der Studentenschaft und seine Überwachung im Rahmen des Möglichen ordnungsgemäß vollzogen wird. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Darmstadt hat in seiner Sammelniederschrift vom 6. Dezember 1979 hinsichtlich der Buchführung der Studentenschaft der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt für die Zeit vom 19. Oktober bis 31. Dezember 1978 folgendes ausgeführt:

„Die Buchführung macht im allgemeinen einen ordentlichen Eindruck und kann in der Form akzeptiert werden. In diesem Zusammenhang muß man berücksichtigen, daß das Haushaltsvolumen lediglich rd. 10.000,- DM beträgt.“

Der Rechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfung der Rechnung für das Jahr 1979 in seinem Schreiben vom 13. März 1981 an die Studentenschaft der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt zusammengefaßt und abschließend ausgeführt, daß von der Beantwortung dieser Prüfungsmittelteilang abgesehen werden kann. Es ist also davon auszugehen, daß seit November 1978 gegen die Buchführung dieser Studentenschaft keine gravierenden Beanstandungen mehr erhoben werden.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05****Strafverfolgungsbehörden**

(Kap. 05 04)

- 44 Strafverfolgung und Strafvollstreckung sind die Hauptaufgaben der Staatsanwaltschaft. Daneben wird sie auch in Bußgeldverfahren und als Gnadenbehörde tätig, hat Antrags-/Klagerecht in Ehe- und Entmündigungssachen und vertritt das Land als Partei oder Verfahrensbeteiligter.

Die Staatsanwaltschaften sind ein selbständiger Zweig der Justiz. Aus Gründen einer geordneten Mittelbewirtschaftung sind diese Behörden in das gemeinsame Haushaltskapitel 05 04 (ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften) eingebunden. Der Zuschußbedarf für dieses Kapitel hat sich in den letzten Jahren erheblich erhöht (1976: 191 Mio DM, 1980: 250 Mio DM). Mit einer Ursache war die ständige Zunahme der Ermittlungsverfahren von rd. 446 000 in 1976 auf rd. 547 000 in 1980. Außerdem haben sich ausgewirkt:

- schwierige Wirtschaftsstrafsachen,
- terroristische Umtriebe,
- zunehmender Betäubungsmittelmißbrauch,
- Übernahme amtsgerichtlicher Vollstreckungszuständigkeiten.

Diese Entwicklung veranlaßte den Rechnungshof, umfassende Erhebungen nach § 94 Abs. 1 LHO bei

- der Staatsanwaltschaft bei dem Oberlandesgericht (OLG),
- den neun Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten einschließlich zweier Zweigstellen (ZwSt) und
- der (selbständigen) Amtsanwaltschaft Frankfurt am Main (AA)

durchzuführen.

Die Prüfung erstreckte sich (mit Unterbrechung) von Januar 1979 bis Februar 1980 auf die Organisation, das Personalwesen und das Haushalts- und Kassenwesen der Strafverfolgungsbehörden sowie auf ihr Zusammenwirken mit den Gerichten, der Polizei und anderen Landesdienststellen.

Im Bericht vom 15. Dezember 1980 über die Ergebnisse der Prüfung hat der Rechnungshof die Vorschläge und Anregungen zusammengefaßt, die Möglichkeiten wirtschaftlicheren und sparsameren Verwaltungshandelns aufzeigen. Es wurden insgesamt 132 Sachverhalte mit dem Ziel untersucht, dem Minister der Justiz und dem Generalstaatsanwalt als Aufsichtsbehörde Entscheidungshilfen für organisatorische und haushaltsrechtliche Maßnahmen zu geben.

- 45 So hat der Rechnungshof u. a. in die Berichtsteile zum Personalwesen Kritik an der unzureichenden Stellen-

ausstattung in den einzelnen Dienstzweigen und am unterbliebenen Ausgleich zwischen den Behörden einfließen lassen.

Die Justizverwaltung berechnet ihren Personalbedarf nach den von einer Kommission der Landesjustizverwaltungen erarbeiteten Bewertungsgrundsätzen. Veränderungen im Geschäftsanfall werden in den Berechnungsergebnissen zuverlässig berücksichtigt. Sie eignen sich daher als unmittelbare Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs. Darüber hinaus sind die Berechnungen eine Hilfe für die Justizverwaltung, den Behörden unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten das Personal zuzuwenden. Mit dem sog. Pensenschlüssel kann jedoch nicht die zumutbare Belastung des einzelnen Bediensteten bestimmt werden.

Zum Personalbedarf hat der Rechnungshof aufgrund seiner Ermittlungen folgende Feststellungen getroffen:

#### Verwaltungsangelegenheiten

- 46 Mit Verwaltungsgeschäften einschließlich der Behörden- und Geschäftsleitung bei den nachgeordneten Strafverfolgungsbehörden waren 1979 befaßt:

10,85 Beamte des höheren Dienstes (Staatsanwälte), 13,90 Beamte des gehobenen Dienstes (Rechtspfleger), 27,00 Beamte des mittleren Dienstes und vergleichbare Justizangestellte.

Von insgesamt 1 160 Bediensteten (ohne Auszubildende und Reinigungspersonal) entsprach der für Verwaltungsaufgaben verwendete Kräfteanteil 4,46 v. H. des Gesamtpersonals.

Nach den Grundsätzen für die Berechnung des Personalbedarfs wären auf die einzelnen Dienstzweige folgende Verwaltungsanteile entfallen:

- Staatsanwälte  
1 160 (Bedienstete)  $\times$  0,01 = 11,60 Kräfte  
zuzüglich 0,40  $\times$  12 (Behörden) = 4,80 Kräfte  
16,40 Kräfte
- Rechtspfleger  
1 160 (Bedienstete)  $\times$  0,015 = 17,40 Kräfte
- Mittlerer Dienst  
16,40 + 17,40 (Verwaltungsanteile  
der Staatsanwälte und Rechtspfleger)  
= 33,80  $\times$  0,80 = 27,04 Kräfte.

Von den in Verwaltungssachen tatsächlich tätigen 10,85 Staatsanwälten entfielen Arbeitskraftanteile von 8,20 auf die Behördenleitung. Im Vergleich zum rechnerischen Verwaltungspensum (16,40) waren 5,55 Staatsanwälte nicht in Verwaltungs-, sondern in Strafverfolgungssachen tätig. Ein Personalmehrbedarf war allein hieraus nicht zu folgern, zumal bei den Behördenleitern eine klare Abgrenzung von Verwaltungs- und Rechtspflegeaufgaben kaum möglich ist.

Aufgaben der Geschäftsleitung nahmen von 13,90 in Verwaltungsangelegenheiten tätigen Rechtspflegern

Daß die Leitungs- und Überwachungsaufgaben der Geschäftsleitung von Beamten des Rechtspflegerdienstes wahrgenommen werden sollen, ergibt sich aus § 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Gerichte und Staatsanwaltschaften vom 17. Oktober 1979 (JMBl. S. 734), geändert durch Runderlaß vom 17. Dezember 1980 (JMBl. 1981 S. 3). In der Beurteilung der Bedeutung dieser Aufgaben für die Justiz ist dem Rechnungshof uneingeschränkt zuzustimmen.

In der Praxis ist die Wahrnehmung der justiztypischen Führungsaufgaben durch den Geschäftsleiter selbst, erforderlichenfalls durch weitere Beamte des gehobenen Justizdienstes, auch allgemein sichergestellt.

Da indessen nicht der gesamte rechnerische Personalbedarf von 17,40 Kräften des gehobenen Justizdienstes für Verwaltungssachen solche Leitungs- und Überwachungsfunktionen zur Aufgabe hat, ist die Justizverwaltung seit längerem mit Erfolg bestrebt, den Geschäftsleiter von den übrigen Aufgaben zu entlasten, wie dies auch der Rechnungshof empfiehlt. Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften wird deshalb von der Möglichkeit zur Übertragung solcher Aufgaben auf geeignete Kräfte des mittleren Justizdienstes mit gutem Erfolg Gebrauch gemacht. Für den Einsatz dieser Mitarbeiter in der Justizverwaltung eignen sich insbesondere größere Justizbehörden. Dies führt naturgemäß zu laufbahnbezogenen Abweichungen in der Personalausstattung solcher Verwaltungsabteilungen vom Landesdurchschnitt, ohne daß die Arbeitseffektivität hierdurch beeinträchtigt wird.

Zudem kann eine pauschale Berechnung des Personalbedarfs im Verwaltungsbereich nur Durchschnittswerte liefern, die für den Personaleinsatz bei den einzelnen Behörden nur bedingt geeignet sind. Das Verhältnis zwischen Personalbedarf und Personalausstattung im Verwaltungsbereich bei den Strafverfolgungsbehörden entspricht jedoch dem bei den Land- und Amtsgerichten.

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

anteilig 10,60 Kräfte wahr. Der Fehlbestand zum errechneten Soll (17,40) mit 3,50 Stellen ging vorwiegend zu Lasten der Staatsanwaltschaften Darmstadt und Frankfurt sowie der Amtsanwaltschaft Frankfurt.

Die Leitungs- und Überwachungsaufgaben der Geschäftsleiter sind für einen reibungslosen Arbeitsablauf von erheblicher Bedeutung. Deshalb sollten diese Beamten von sonstigen Verwaltungsaufgaben freigestellt werden. Nötigenfalls sind weitere Beamte des gehobenen Dienstes beizugeben. Dies ist bei den drei genannten Behörden offenbar nicht hinreichend geschehen. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte der Generalstaatsanwalt eine entsprechende personelle Verstärkung veranlassen.

Die in den Verwaltungsabteilungen tätigen Beamten des mittleren Dienstes und Justizangestellten erledigen Büro- und Haushaltsgeschäfte; außerdem sind sie im Vorzimmer sowie im Verwaltungsschreibdienst eingesetzt. Der Personalbedarf mit 27 Kräften deckt sich mit der Ist-Besetzung. Die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigten insoweit den oben wiedergegebenen Bemessungsgrundsatz. Allerdings waren bei einzelnen Behörden Abweichungen von minus 0,38 bis plus 0,74 Arbeitskraftanteile gegeben.

Der Justizminister hat den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Er führt hierzu an, daß die aufgezeigten Abweichungen zwischen dem Bedarf an Kräften des gehobenen Dienstes in Verwaltungssachen und dem tatsächlichen Einsatz in diesem Bereich weitgehend durch Delegation von Verwaltungsaufgaben auf Beamte des mittleren Dienstes bedingt seien. Der Umfang der Delegationsmöglichkeiten richte sich jedoch nach den zur Verfügung stehenden geeigneten Beamten im mittleren Dienst. Gerade bei den besonders angesprochenen Behörden in Darmstadt und Frankfurt, bei denen ein verstärkter Einsatz von Beamten des gehobenen Dienstes in der Verwaltung gefordert werde, ergebe sich demgegenüber nach den Feststellungen des Rechnungshofs ein über dem Landesdurchschnitt liegender Einsatz von Beamten des mittleren Dienstes im Verwaltungsbereich.

Damit wird der im Prüfungsbericht aufgezeigte Mangel an Beamten des gehobenen Dienstes in den Verwaltungsabteilungen nicht entkräftet. Die Justizverwaltung sollte vielmehr Wert darauf legen, alle zu den Leitungs- und Überwachungsfunktionen der Geschäftsleitung gehörenden Aufgaben von Rechtspflegern wahrnehmen zu lassen. Dies würde sich besonders günstig für sämtliche Arbeitsabläufe auswirken und die Bereitschaft zur Übernahme neuer Organisationsformen erleichtern, wie sich dies z. B. bei der Einrichtung von Gruppengeschäftsstellen in Fulda und Limburg gezeigt hat.

**Abteilung, Dezernat**

- 47 Bei allen Staats(Amts)anwaltschaften sind Abteilungen gebildet, die in Dezernate unterteilt sind. Beson-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

dere Sachgebiete, wie Rauschgift- und Wirtschaftsstrafsachen, werden von bestimmten Dezernenten bearbeitet. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war 1979 der Anteil der in diesen Sondersachen tätigen Staatsanwälte im Verhältnis zu den mit allgemeinen Sachen befaßten Staatsanwälten bei den einzelnen Behörden sehr unterschiedlich. So waren z. B. bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt 46 v. H. der Staatsanwälte in Sonderdezernaten eingesetzt, während bei den Staatsanwaltschaften Fulda und Marburg keine Sonderdezernate eingerichtet waren.

Folgende Aufstellung soll dies verdeutlichen:

Behörde	Staatsanwälte					= v.H.
	insgesamt	Verwaltung u. Ausbildung	allg. Straf- sachen	Groß- ver- fahren	Sonder- dezer- nate	
Darmstadt	48,50	2,30	28,70	2,00	15,50	32
ZwSt Offenbach	11,00	1,10	7,90	2,00	-	-
Frankfurt	97,25	2,95	49,65	-	44,65	46
Fulda	9,00	0,20	8,80	-	-	-
Gießen	22,00	2,30	17,70	-	2,00	9
Hanau	13,00	1,40	9,60	-	2,00	15
Kassel	34,00	2,00	20,00	1,00	11,00	32
Limburg	9,00	0,90	7,10	-	1,00	11
ZwSt Wetzlar	4,00	0,20	2,80	-	1,00	25
Marburg	12,00	0,40	11,60	-	-	-
Wiesbaden	23,00	2,05	16,95	-	4,00	17

Diese Daten sind im Zusammenhang mit den Berechnungen zur Feststellung des Bedarfs zu sehen. Hiernach wird die Belastung von Sonderdezernenten nach dem tatsächlichen Einsatz bemessen. Die allgemeine Schlüsselzahl 660 für Js-Verfahren (= wesentlicher Faktor für 1 Pensum) wird nicht angewandt. Dies bedeutet, je mehr Sonderdezernate bestehen, um so höher wird der rechnerische Personalbedarf. Von den in Sonderdezernaten 1979 neu angefallenen Sachen (einschließlich der wenigen Großverfahren) entfielen nach Auswertung der entsprechenden Geschäftsübersichten im Durchschnitt auf den einzelnen Sachbearbeiter bei den größeren Behörden:

Behörde	tatsächlich einge- setzte Staatsanwälte für Sonder- und Großverfahren	Eingänge	
		insgesamt	je Sach- bearbeiter
Darmstadt	17,50	1 186	68
Frankfurt	44,65	2 243	50
Gießen	3,00	276	92
Hanau	2,00	525	263
Kassel	8,80	664	75
Wiesbaden	4,00	209	52

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Diese Feststellungen führten für den Rechnungshof zu der Frage, ob die bisherige Auswertung mit dem Ansatz

Anzahl der Js-Verfahren + tatsächlich eingesetzte Sach-  
660 bearbeiter in Sondersachen = Gesamtbedarf

als zuverlässige Berechnungsmethode angesehen werden kann. Zweifel müssen aufkommen, wenn man z. B. für die drei größten Staatsanwaltschaften der bisherigen Berechnung der allgemeinen Strafsachen eine Bedarfsermittlung ausschließlich nach den Bewertungszahlen gegenüberstellt:

Behörde	Eingänge			Bewertung	
	allgemeine Straf- sachen	Sonder- und Groß- verfahren	insgesamt	nach bis- herigem Verfahren	nur nach Schlüssel- zahl 660
Darmstadt	17 707	1 186	18 893	44,33	28,63
Frankfurt	26 989	2 243	29 232	85,54	44,29
Kassel	16 711	664	17 375	34,12	26,33

Hiernach würde sich der Bedarf an Staatsanwälten verringern bei der Staatsanwaltschaft

Darmstadt um 15,70,  
Frankfurt um 41,25,  
Kassel um 7,79.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß eine Personalbedarfsberechnung allein nach der allgemeinen Bewertungszahl 660 ebenfalls zu unzutreffenden Ergebnissen führen würde. Denn Großverfahren und umfangreiche Sonderverfahren dürften abstrakten Bewertungskriterien kaum zu unterwerfen sein. Gleichwohl sollte nach Ansicht des Rechnungshofs die Zuordnung bestimmter Strafsachen zu Sonderdezernaten nur nach Maßgabe der von der Kommission der Landesjustizverwaltungen erarbeitete Grundsätze erfolgen. Danach sind lediglich die in Sonderdezernaten für

- Wirtschaftsstrafsachen nach § 74c GVG,
- NSG-Sachen,
- Staatsschutzsachen nach § 74a GVG und
- Großverfahren

tätigen Staatsanwälte dem nach Schlüsselzahlen ermittelten Personalbedarf hinzuzurechnen.

Aufgrund der Auswertung der Geschäftszahlen für 1979 und der nach dem Stellengliederungsplan für 1980 vorhandenen Planstellen (ohne Leerstellen, aber mit den Stellen für beamtete Hilfskräfte) ergab sich folgender Gesamtbedarf an Staatsanwälten:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Behörde	Personal- bedarf gemäß Pensum	Stellen- ausstattung (Hj. 1980)	Zusätzlicher Personalbedarf (Abweichung) Stellen- zahl	v.H.
StA b.d.OLG	34,65	29	5,65	16,31
-----				
StA b.d.LG				
Darmstadt mit ZwSt				
Offenbach	76,84	66	10,84	14,11
Frankfurt	109,52	102	7,52	6,87
Fulda	13,02	11	2,02	15,52
Gießen	25,20	24	1,20	4,76
Hanau	16,84	14	2,84	16,87
Kassel	46,82	38	8,82	18,84
Limburg mit ZwSt				
Wetzlar	17,42	14	3,42	19,63
Marburg	13,05	12	1,05	8,05
Wiesbaden	26,97	24	2,97	11,01
-----				
AA Frankfurt	-	(2)	-	-
	380,33	334 (336)	46,33	12,18

Die Bedarfszahlen (Pensen) umfassen die Zuschläge für Ausfallzeiten. Der rechnerische Mehrbedarf hat sich jedoch um zehn Stellen für Staatsanwälte verringert, die im Haushaltsplan 1981 neu ausgewiesen worden sind.

48 Der Rechnungshof hat die Meinung vertreten, daß die Berechnungsweise für den Personalbedarf nach

- der Anzahl der Verfahren (z. B. 660 Js-Sachen),
- der Anzahl der Sitzungs- und Vernehmungsstunden,
- dem tatsächlichen Einsatz von Staatsanwälten für Sonderverfahren,
- der Inanspruchnahme durch Verwaltungsarbeiten u. ä. (z. B. 0,25 je einzuarbeitenden Staatsanwalt)

durchaus geeignet erscheint, um den Gesamtpersonalbedarf hinlänglich zutreffend zu ermitteln. Ihre Verlässlichkeit wird jedoch nach Ansicht des Rechnungshofs dann beeinträchtigt, wenn die derzeitige Praxis der erweiterten Zuordnung zu Sonderdezernaten nicht auf die von der Kommission der Landesjustizverwaltungen erarbeiteten Grundsätze zurückgeführt wird. Er hat deshalb dem Justizminister vorgeschlagen, die Wirtschaftsstrafsachen, NSG-Sachen, Staats-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

schutzsachen und Großverfahren jeweils getrennt zu zählen und die Anzahl der mit den einzelnen Sachgebieten befaßten Sachbearbeiter mitzuteilen. Danach steht zu erwarten, daß sich der errechnete Fehlbestand an Staatsanwaltsstellen etwas verringern wird.

Die im übrigen festgestellten Abweichungen zwischen Stellenausstattung und Bedarf bei den einzelnen Staatsanwaltschaften bewegten sich zwischen 4,76 und 19,63 v. H. Hier erscheint es dem Rechnungshof notwendig, auf ausgewogene Besetzung hinzuwirken.

- 49 Aus der Erwiderung des Justizministers ist zu entnehmen, daß der Generalstaatsanwalt die Erfassungsbogen zur Personalbedarfsberechnung so gestalten wird, daß sie einen möglichst genauen Überblick über die Zahl der Sonderdezernenten, die Zahl der Verfahren und über den sonstigen Arbeitsaufwand ergeben.

Es bleibt abzuwarten, ob das zugesagte getrennte Erfassen der jeweiligen Sondersachen sowie der Großverfahren zu anderen Ergebnissen bei der Bedarfsermittlung führt.

Im übrigen weist der Justizminister darauf hin, daß sich z. Z. die Länderkommission für Personalbedarfsberechnung darum bemühe, die Sonderdezernate, deren Personalbedarf nach dem tatsächlichen Einsatz berechnet werde, etwas genauer und möglichst bundeseinheitlich zu definieren. Ob dies gelinge, bleibe abzuwarten.

**Amtsanwälte**

- 50 Für Amtsanwälte wird der Personalbedarf ähnlich wie für Staatsanwälte berechnet. Hier liegt die Bemessungszahl bei 1 600 Js-Verfahren jährlich.

Nach Auswertung der Geschäftszahlen für 1979 hat der Rechnungshof folgenden Bedarf an Amtsanwälten ermittelt und ihn den im Stellengliederungsplan für 1980 vorhandenen Planstellen gegenübergestellt.

Behörde	Personal- bedarf gemäß Pensum	Stellen- ausstattung	Zusätzlicher Bedarf (Abweichung) Stellen- zahl	v. H.
Darmstadt mit ZwSt				
Offenbach	25,12	20	5,12	20,38
Fulda	3,40	3	0,40	11,77
Gießen	7,57	6	1,57	20,74
Hanau	5,50	5	0,50	9,09
Kassel	15,88	13	2,88	18,14
Limburg mit ZwSt				
Wetzlar	7,32	6	1,32	18,03
Marburg	5,02	4	1,02	20,32
Wiesbaden	11,63	10	1,63	14,02
AA Frankfurt	33,59	27	6,59	19,62
	115,03	94	21,03	18,28

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Auch hier umfassen die sog. Pensen die Zuschläge für Ausfallzeiten. Der errechnete Mehrbedarf von rd. 21 Stellen hat sich zum 1. Oktober 1980 auf 16 Stellen vermindert, weil zu diesem Zeitpunkt fünf Rechtspfleger Amtsanwaltschaftsaufgaben wahrnahmen.

Der Rechnungshof hält die vorgegebene Bemessungszahl für angemessen. Das sich daraus ergebende Personalsoll sollte angestrebt werden. Zudem sollte auch hier auf einen Ausgleich des rechnerischen Fehlbestands unter den Behörden hingewirkt werden.

Nach der Äußerung des Justizministers decken sich seine Bemühungen mit diesen Vorstellungen.

**Rechtspfleger**

- 51 Die der Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde in Straf- und Bußgeldsachen zugewiesenen Aufgaben sind mit Ausnahme der den Staatsanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten den Rechtspflegern übertragen. Auch für amtsanwaltschaftliche Verfahren ist die Staatsanwaltschaft Vollstreckungsbehörde. Bei den Strafverfolgungsbehörden waren 1979 insgesamt 82 Rechtspfleger tätig. Davon erledigten 16 Rechtspfleger überwiegend Verwaltungssachen im Umfang von 13,9 Arbeitskraftanteilen.

Als Grundlage für die Berechnung des Bedarfs der Strafverfolgungsbehörden an Rechtspflegern dient die Anzahl der durchzuführenden Strafvollstreckungen. Sie betrug im Jahr 1979:

Behörde	Vollstreckung von Freiheits-/Geldstrafen und Geldbußen	Erzwingungs- sachsaen
Darmstadt	14 322	1 721
ZwSt Offenbach	3 480	576
Frankfurt (einschl. AA)	20 244	8 281
Fulda	2 174	176
Gießen	5 053	453
Hanau	3 005	381
Kassel	10 395	589
Limburg	4 202	1 290
ZwSt Wetzlar	1 308	114
Marburg	2 847	422
Wiesbaden	4 861	409
	71 891	14 412

Die Bewertungszahl für den Rechtspflegerdienst ist auf 1 100 Vollstreckungen festgelegt. Dem daraus errechneten Bedarf werden ein Verwaltungszuschlag

## Bemerkungen des Rechnungshofs

von 0,015 je Mitarbeiter der Dienststelle sowie weitere Zuschläge für Ausbildungsaufgaben hinzugerechnet.

Eine Gegenüberstellung des eingesetzten Personals und des errechneten Bedarfs ergibt:

Behörde	Personal- bedarf gemäß Pensum	Istbesetzung (am 1.10.1980)			Abweichung	
		Rechts- pflege- aufgaben	Verwal- tungs- aufgaben	insge- samt	Arbeits- kraft- anteil	v.H.
StA b.d.DLG	tatsäch- licher Einsatz	-	(3,00)	(3,00)	-	-
-----						
StA b.d.LG						
Darmstadt	18,13	12,00	2,00	14,00	- 4,13	- 22,8
ZwSt Offenbach	4,68	3,30	0,70	4,00	- 0,68	- 14,5
Frankfurt (einschl. AA)	32,35	19,00	3,00	22,00	- 10,35	- 32,0
Fulda	2,80	2,50	1,00	3,50	+ 0,70	+ 25,0
Gießen	6,68	6,00	1,00	7,00	+ 0,32	+ 4,8
Hanau	3,98	3,00	1,00	4,00	+ 0,02	+ 0,5
Kassel	12,50	9,00	2,00	11,00	- 1,50	- 12,0
Limburg	5,77	3,10	1,00	4,10	- 1,67	- 28,9
ZwSt Wetzlar	1,57	1,20	0,20	1,40	- 0,17	- 10,8
Marburg	3,77	3,30	0,70	4,00	+ 0,23	+ 6,1
Wiesbaden	6,38	5,70	1,30	7,00	+ 0,62	+ 9,7
	98,61	68,10	13,90 (16,90)	82,00 (85,00)	- 16,61	- 16,8

Wegen des unbestreitbaren geringeren Arbeitsaufwands bei Erzwingungshaftsaachen hat der Generalstaatsanwalt, losgelöst von der Bemessungszahl 1 100, weitere Berechnungen auf anderer Grundlage an gestellt.

Die Schlüsselzahl für Erzwingungshaftsaachen wurde auf 3 000 festgesetzt, die Schlüsselzahlen für die übrigen Vollstreckungsverfahren auf 1 000 gesenkt. Nach dieser Berechnungsmethode ergab sich folgender Bedarf:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Behörde	Personal- bedarf gemäß Pensum	Istbesetzung (am 1.10.1980)	Abweichung	
			Arbeits- kraft- anteile	v.H.
Darmstadt	18,44	14,00	- 4,44	- 24,1
ZwSt Offenbach	4,66	4,00	- 0,66	- 14,2
Frankfurt (einschl. AA)	29,41	22,00	- 7,41	- 25,2
Fulda	2,89	3,50	+ 0,61	+ 21,1
Gießen	6,88	7,00	+ 0,12	+ 1,7
Hanau	4,04	4,00	- 0,04	- 1,0
Kassel	13,11	11,00	- 2,11	- 16,1
Limburg	5,41	4,10	- 1,31	- 24,2
ZwSt Wetzlar	1,62	1,40	- 0,22	- 13,6
Marburg	3,79	4,00	+ 0,21	+ 5,5
Wiesbaden	6,59	7,00	+ 0,41	+ 6,2
	96,84	82,00	- 14,84	- 15,3

Diese differenzierende Berechnung dürfte vorzuziehen sein.

Beide Bedarfsberechnungen verdeutlichen die ungleiche Personalausstattung der einzelnen Behörden. Die Abweichungen sind teils so erheblich, daß auf die Dauer ein entsprechender Personalausgleich geboten erscheint.

Der Justizminister hat zu diesem Teilbereich erwidert, nach Vorliegen der Geschäftszahlen für 1980 hätten sich die aufgezeigten Differenzen zwischen Soll und Ist erheblich verringert. Ebenso seien die Besetzungsunterschiede zwischen den einzelnen Behörden zurückgegangen. Soweit vertretbar, habe man die vom Rechnungshof als erste Maßnahme vorgeschlagenen Personaländerungen bei den einzelnen Staatsanwaltschaften durchgeführt.

#### Wirtschaftsreferenten und -sachbearbeiter

- 52 Zur Unterstützung und Entlastung der Staatsanwälte in Wirtschaftsstrafsachen sind Wirtschaftsreferenten eingesetzt. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die Sichtung und Auswertung von Geschäftsunterlagen, die als Beweismittel in Betracht kommen.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs wurden 1979 beschäftigt:

Behörde	Wirtschafts- referenten		Wirtschafts- sachbearbeiter	
	Anzahl	BesGr.	Anzahl	Bes/VergGr.
Darmstadt	2	A 14	2	A 12
Frankfurt	5	A 14	4	A 12
Kassel	1	A 14	1	IV a BAT

Alle Landesjustizverwaltungen haben solche Fachkräfte eingestellt. Personalbemessungsgrundsätze sind nicht erarbeitet.

Der Rechnungshof hat angeregt, daß auch den anderen Staatsanwaltschaften im Bedarfsfall die Möglichkeit eröffnet wird, auf dieses Fachpersonal zurückzugreifen. Der Justizminister hat die Anregung aufgegriffen; er wird das Erforderliche veranlassen.

#### **Beamte des mittleren Justizdienstes, Justizangestellte**

- 53 Die vielfältigen Aufgaben der Geschäftsstelle i. S. von § 153 GVG sind grundsätzlich von Beamten des mittleren Justizdienstes wahrzunehmen; sie können auch Justizangestellten übertragen werden. Auch in den Verwaltungsabteilungen sind Beamte des mittleren Justizdienstes und vergleichbare Angestellte tätig.

Das Berufsbild im mittleren Dienst hat sich zunehmend auf sachbearbeitende Tätigkeiten hin entwickelt. Zahlreiche ehemals dem gehobenen Dienst vorbehaltene Aufgaben, wie der Ansatz von Kosten und die Anweisungsgeschäfte in Rechtssachen, werden nunmehr von Beamten des mittleren Dienstes erledigt. Diese Aufgabenverlagerung fördert den ökonomischen Personaleinsatz im gehobenen Dienst. Aber auch im mittleren Dienst hat eine Aufgabenverlagerung stattgefunden; Aufgaben der Schriftgutverwaltung, die bisher von Beamten des mittleren Dienstes wahrgenommen wurden, werden von Angestellten übernommen.

Die erforderliche Anzahl an Beamten des mittleren Dienstes und an vergleichbaren Angestellten (sog. Folgepersonal) wird vom errechneten Bedarf an Staatsanwälten, Amtsanwälten und Rechtspflegern nach folgenden Bemessungszahlen abgeleitet.

- in Ermittlungs- und Bußgeldverfahren  
sowie in Gnadensachen  
je Staats- und Amtsanwalt 1,50 Kräfte,
- in Wirtschaftsstrafsachen und NSG-  
Sachen der Sonderdezernate sowie  
in Großverfahren je Staatsanwalt 1,00 Kräfte,
- in Strafvollstreckungssachen  
je Rechtspfleger 1,80 Kräfte,
- in Verwaltungssachen je Staatsanwalt  
und Rechtspfleger  
der Verwaltungsabteilung 0,80 Kräfte.

Danach ergaben sich nach den Geschäftszahlen für 1979 und der Bedarfsberechnung für Staatsanwälte, Amtsanwälte und Rechtspfleger folgende Pensen:

Der Minister der Justiz ist bemüht, die vom Rechnungshof vorgeschlagene und auch von ihm für notwendig gehaltene Personalausgleichung im Bereich des mittleren Dienstes und der Justizangestellten zu bewirken. Allerdings wird dies nur langfristig durch die Umverteilung freierwerdender Stellen vollzogen werden können. Insbesondere bei den Justizangestellten stehen solchen Bemühungen erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Es handelt sich hier fast ausnahmslos um weibliche Bedienstete, denen eine Versetzung aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen in den seltensten Fällen zugemutet werden kann.

Die Frage der Personalbedarfsberechnung im Bereich des mittleren Dienstes war erneut Gegenstand der Beratungen der Kommission der Landesjustizverwaltungen für Personalbedarfsberechnung vom 23. bis 25. September 1981. Die ganz überwiegende Mehrheit der Landesjustizverwaltungen ist weiterhin der Auffassung, daß der Personalbedarf des mittleren Dienstes nicht gesondert nach der Zahl der Geschäftsvorgänge ermittelt, sondern grundsätzlich vom errechneten Bedarf an Staatsanwälten, Amtsanwälten und Rechtspflegern abgeleitet werden soll. Die Erörterungen der Kommission hierzu sind jedoch noch nicht abgeschlossen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Behörde	Personalbe- darf gemäß Pensum (mit Ausbildungs- zuschlag)	Gesamtzahl der (Plan-)Stellen für Beamte des mittl. Dienstes und für Angest. (Hj. 1980)	Abweichung gegen- über Stellenplan Arbeits- kraft- anteil	v.H.	Aushilfs- kräfte (vergütet aus Titel 427 01)	
StA b.d.OLG	tats. Einsatz	(24,00)	-	-	-	
-----						
StA b.d.LG						
Darmstadt mit ZwSt	115,54					
Offenbach	32,55	148,09	124,00	- 24,09	- 16,27	9,50
Frankfurt (einschl. AA)		209,24	191,50	- 17,74	- 8,48	7,00
Fulda		23,79	19,50	- 4,29	- 18,03	1,00
Gießen		44,67	48,00	+ 3,33	+ 7,45	-
Hanau		29,53	29,50	- 0,03	- 0,10	2,00
Kassel		88,57	79,00	- 9,57	- 10,81	1,00
Limburg mit ZwSt	30,38					
Wetzlar	11,17	41,55	31,50	- 10,05	- 24,19	1,00
Marburg		25,96	23,00	- 2,96	- 11,40	2,00
Wiesbaden		48,89	52,00	+ 3,11	+ 6,36	-
insgesamt		660,29	598,00 (622,00)	- 62,29	- 9,43	23,50

Diese Berechnung zeigt einen allgemeinen Fehlbestand von rd. 62 Kräften auf. Allerdings sollte der Ausgleich unter Anrechnung der aus Mitteln des Tit. 427 01 vergüteten Aushilfskräfte (= 23,50) erfolgen. Die festgestellten, zum Teil erheblichen Abweichungen unter den einzelnen Staatsanwaltschaften sollten ebenfalls ausgeglichen werden.

Ähnlich wie bei den Rechtspflegern hat der Generalstaatsanwalt versucht, die Berechnungsweise weiterzuentwickeln, indem er für bestimmte Tätigkeitsbereiche (z. B. Schriftgutverwaltung, Kostenberechnung, Archivverwaltung) differenzierende Multiplikatoren anwendet. Danach ergab sich folgender Personalbedarf für den mittleren Dienst:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Behörde	Personalbe- darf gemäß Pensum (ohne Ausbildungs- zuschlag)	Gesamtzahl der (Plan-)Stellen für Beamte des mittl. Dienstes und für Angest. (Hj. 1980)	Abweichung gegen- über Stellenplan Arbeits- kraft- anteil	v.H.	Aushilfs- kräfte (vergütet aus Titel 427 01)	
Darmstadt mit ZwSt	121,42					
Offenbach	35,10	156,52	124,00	- 32,52	- 20,78	9,50
Frankfurt		138,93	127,00	- 11,93	- 8,59	-
Fulda		25,39	19,50	- 5,89	- 23,20	1,00
Gießen		46,83	48,00	+ 1,17	+ 2,50	-
Hanau		31,08	29,50	- 1,58	- 5,08	2,00
Kassel		92,86	79,00	- 13,86	- 14,93	1,00
Limburg mit ZwSt	31,20					
Wetzlar	11,80	43,00	31,50	- 11,50	- 26,74	1,00
Marburg		27,68	23,00	- 4,68	- 16,91	2,00
Wiesbaden		53,74	52,00	- 1,74	- 3,24	-
AA Frankfurt		69,62	64,50	- 5,12	- 7,35	7,00
insgesamt		685,65	598,00	- 87,65	- 12,78	23,50

Diese Berechnung kommt zu einem allgemeinen Fehlbestand von rd. 87 Kräften, dessen Ausgleich ebenfalls unter Anrechnung der aus Mitteln des Tit. 427 01 vergüteten Aushilfskräfte (= 23,50) zu erfolgen hätte. Die hier erneut errechneten erheblichen Abweichungen unter den einzelnen Staatsanwaltschaften wären gleichfalls auszugleichen.

Die unterschiedlichen Ergebnisse beider Berechnungsarten waren – abgesehen von den Abweichungen im Gesamtbedarf – für einige Behörden so auffällig, daß der Rechnungshof in Frage stellen mußte, ob die angewandten Bemessungsgrundsätze für eine Personalbedarfsberechnung überhaupt brauchbar sind. Die Bedenken werden durch den Umstand verstärkt, daß bei Anwendung der Schlüsselzahlen vom nicht erreichten Personalsoll der Staatsanwälte, Amtsanwälte und Rechtspfleger ausgegangen und damit Folgepersonal für Beamte, die tatsächlich nicht vorhanden sind, ausgewiesen wird. Zudem führt die Ableitung von in Sondersachen und Großverfahren tätigen Staatsanwälten rechnerisch zu einem überhöhten Bedarf an Folgepersonal, wenn, wie festgestellt, die Zuordnung dieser Verfahren über die Grundsätze der Länderkommission hinaus vorgenommen wird.

Um die Gesamtsituation im mittleren Justizdienst bei den Staatsanwaltschaften praxisbezogen beurteilen zu können, hat der Rechnungshof ermittelt, wie sich die Beamten und Angestellten auf die einzelnen Funk-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

tionen verteilen. Er ist dabei zusammenfassend zu folgendem Ergebnis gekommen:

Zentrale Registrierung	3,3 v. H.
Zentrale Namenskartei	1,6 v. H.
Schriftgutverwaltung	34,1 v. H.
Kostenansatz	3,5 v. H.
Anweisungen in Rechtssachen	0,8 v. H.
Gnaden- und Revisions- Übersendungsberichte	1,2 v. H.
Rechtshilfeersuchen	0,4 v. H.
Zählkartenerstellung	1,3 v. H.
Briefannahme	0,6 v. H.
Führung von Sitzungslisten	0,9 v. H.
Asservatenverwaltung	1,4 v. H.
Archivgeschäftsstelle	2,5 v. H.
Büchereiverwaltung	0,5 v. H.
Schreibdienstleitung	2,7 v. H.
Schreibdienst	39,4 v. H.
Verwaltungsgeschäftsstelle	2,3 v. H.
Vorzimmerdienst und Verwaltungsschreibdienst	2,2 v. H.
Fernschreibdienst	0,6 v. H.
Fernsprechdienst	0,3 v. H.
sonstige Aufgaben	0,3 v. H.

Damit ist dieser Personalkörper überwiegend in den Schreibdienst mit 44,9 v. H. und in der Schriftgutverwaltung mit 43,8 v. H. eingesetzt. Insoweit könnten Bemessungsmaßstäbe ohne weiteres erarbeitet werden. Für die Schriftgutverwaltung hat die Organisationsgruppe der hessischen Justiz ohnehin entsprechende Arbeitsuntersuchungen durchgeführt, die herangezogen werden können. Auch zu dem verbleibenden Personalanteil von nur noch 11,3 v. H. dürfte es unschwer möglich sein, Bemessungszahlen zu erarbeiten. Dies gilt besonders für die Arbeitsbereiche der Kostenberechnung, der Anweisungsgeschäfte in Rechtssachen und der Asservatenverwaltung.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, eigenständige Bemessungsgrundsätze für den Personalbedarf im mittleren Justizdienst zu entwickeln.

- 54 Weiterhin hat der Rechnungshof während seiner Erhebungen festgestellt, daß Rückstände insbesondere in den Geschäftsstellen und in den Schreibdiensten den Geschäftsablauf beeinträchtigen. Die Übernahme der (bisher) amtsgerichtlichen Vollstreckung und der steigende Geschäftsanfall haben bei allen Strafverfolgungsbehörden die Personalsituation im mittleren Dienst verschärft, so daß teilweise wichtige Aufgaben nicht ordnungsgemäß wahrgenommen werden können. Dies führt zu einem ständigen Umsetzen der Mitarbeiter. Der sich in diesen praktischen Folgen niederschlagende Personalmangel sollte alsbald behoben werden.
- 55 Der Justizminister hat zur festgestellten Personalsituation im mittleren Dienst ausgeführt, daß die bundeseinheitlichen Grundsätze für die Personalbedarfsberechnung des mittleren Dienstes sich noch im Erprobungsstadium befänden. Schon deshalb könnten z. Z. aus den vom Rechnungshof aufgezeigten Ergebnissen keine verlässlichen Folgerungen gezogen wer-

den. Auch die Kommission der Landesjustizverwaltungen habe sich zunächst darum bemüht, den Personalbedarf in diesem Bereich nach der Zahl der Geschäftsvorgänge zu bemessen. Dies sei jedoch gescheitert, weil es insoweit an ausreichendem Datenmaterial fehle und dieses auch kaum beschafft werden könne. Der bisher gefundene Weg der Ableitung des Personalbedarfs aus der Sollzahl an Staatsanwalts-, Amtsanwalts- und Rechtspflegerstellen stelle mittelbar eine Ableitung von den Geschäftsvorgängen dar. Die Ableitung vom Personal-Ist der Arbeitsverursacher würde die Unterbesetzungen bei Staats-/Amtsanwälten und Rechtspflegern auf das Folgepersonal fortschreiben. Dies würde zu erheblichen Verzerrungen führen. Im übrigen weise auch der Geschäftsbereich des Präsidenten des Oberlandesgerichts im mittleren Dienst und im Schreibdienst eine erhebliche Unterbesetzung auf. Es bestehe daher kaum eine Möglichkeit, im größeren Maße aus dem gerichtlichen Bereich Stellen auf die Staatsanwaltschaften zu übertragen.

Die Ansicht des Justizministers, eine Personalbedarfsbemessung nach Geschäftsvorfällen scheitere am Fehlen ausreichenden Datenmaterials, kann der Rechnungshof aus den zu Tz. 53 genannten Gründen nicht gelten lassen.

- 56 Die Übernahme amtsgerichtlicher Vollstreckungsaufgaben und die damit verbundene Neuordnung des Registrierverfahrens haben die Tätigkeit in den Geschäftsstellen der Staatsanwaltschaften vielseitiger werden lassen. Ein reibungsloser Geschäftsablauf und die erforderliche Entlastung der Staatsanwälte, Amtsanwälte und Rechtspfleger setzt eine umfassende Ausbildung des Geschäftsstellenpersonals voraus. Nach dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Urkundsbeamten sind ab 1. Januar 1981 die Geschäftsstellen grundsätzlich mit Beamten des mittleren Dienstes zu besetzen. Angestellte können in diesem Bereich nur eingesetzt werden, wenn sie den Wissens- und Leistungsstand eines ausgebildeten Beamten aufweisen.

Bei den Strafverfolgungsbehörden besteht ein erheblicher Mangel an Beamten des mittleren Dienstes. Nach den Erhebungen des Rechnungshofs waren im Jahre 1979 von 593 Bediensteten nur 114 Beamte. Selbst wenn man die 266 Angestellten der Schreibdienste abzieht, war der Anteil des nicht beamteten Personals mit 213 zu hoch. Die Staatsanwaltschaften sind deshalb gezwungen, Aufgaben an Arbeitskräfte zu übertragen, die nicht entsprechend ausgebildet sind. In dem grundsätzlich von Beamten wahrzunehmenden Geschäftskreis waren eingesetzt:

– Schriftgutverwaltung	202,40 Kräfte
– Gnaden- und Revisions- übersendungsberichte	7,35 Kräfte
– Kostenberechnung	20,80 Kräfte
– Anweisungen in Rechtssachen	4,70 Kräfte
– Rechtshilfeersuchen	2,15 Kräfte
– Asservatengeschäftsstelle	10,00 Kräfte

Wie der Rechnungshof unter Textziffer 53 zutreffend ausführt, hat sich das Berufsbild des Beamten des mittleren Justizdienstes zunehmend auf sachbearbeiterische Tätigkeit hin entwickelt, während Aufgaben der Schriftgutverwaltung im Zuge dieser Veränderung von Angestellten übernommen worden sind. Die Schriftgutverwaltung bei den Staatsanwaltschaften kann auch nach der Übernahme amtsgerichtlicher Vollstreckungsaufgaben durchaus von geeigneten Justizangestellten versehen werden, zumal die Justiz qualifizierte Kräfte im Rahmen des Ausbildungsgangs zum Justizangestellten selbst heranbildet. § 153 GVG und die hierzu ergangenen landesrechtlichen Bestimmungen gestatten überdies, auch Aufgaben des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle auf geeignete Justizangestellte zu übertragen.

Der vom Rechnungshof ermittelte zusätzliche Bedarf von 162 beamteten Kräften des mittleren Justizdienstes kommt in der Praxis in diesem Ausmaß nicht zum Tragen. Es ist indessen nicht zu verkennen, daß der Übergang der amtsgerichtlichen Strafvollstreckungsaufgaben in den Geschäftsbereich der Strafverfolgungsbehörden Einarbeitungsschwierigkeiten bereitet hat, und daß deswegen eine Erhöhung des Anteils an beamteten Kräften des mittleren Justizdienstes bei den Staatsanwaltschaften zweckmäßig wäre. Beamte, die von den Gerichten umgesetzt werden könnten, stehen jedoch angesichts der schwierigen Personalsituation im gesamten mittleren Justizdienst und bei Abwägung der jeweils zu erfüllenden Aufgaben nicht zur Verfügung. Gleichwohl ist der Generalstaatsanwalt bemüht, den Personalbestand an Beamten des mittleren Justizdienstes jeweils nach Abschluß der Laufbahnprüfungen schrittweise aufzustocken. So sind derzeit bereits 122 Beamte dieses Dienstzweiges im staatsanwaltschaftlichen Bereich tätig.

Zu einer maßgeblichen Veränderung des Stellenvolumens

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

– Archivgeschäftsstelle	14,90 Kräfte
– Verwaltungsgeschäftsstelle einschließlich Haushalt	13,90 Kräfte
Insgesamt	276,20 Kräfte.

Danach wären im Rahmen des bestehenden Zusatzbedarfs weitere (276–114 =) 162 Beamte des mittleren Dienstes erforderlich. Die Umwandlung von Angestelltenstellen in dieser Anzahl dürfte dazu beitragen, den Geschäftsgang so zu ordnen, daß die erwünschte Entlastung der Staatsanwälte, Amtsanwälte und Rechtspfleger eintritt.

Im übrigen zeigt auch ein vom Rechnungshof vorgenommener Vergleich mit anderen Bundesländern die unzulängliche Ausstattung mit Beamten des mittleren Dienstes:

Landesjustizverwaltung	Personaleinsatz 1978		Anteil an Beamten v.H.
	Insgesamt	davon Angestellte Beamte	
Baden-Württemberg	608,20	460,20 148,00	24,3
Bayern	789,50	535,50 254,00	32,2
Berlin	339,00	165,50 173,50	51,2
Bremen	104,00	64,00 40,00	38,5
Hamburg	271,00	217,00 54,00	19,9
Hessen (in 1979)	593,50	479,50 114,00	19,2
Niedersachsen	683,00	471,00 212,00	31,0
Nordrhein-Westfalen	1 946,90	1 214,90 732,00	37,6
Rheinland-Pfalz	320,50	213,50 107,00	33,4
Saarland	78,00	47,00 31,00	39,7
Schleswig-Holstein	290,50	168,50 122,00	42,0

Danach haben die hessischen Strafverfolgungsbehörden den geringsten Anteil an Beamten des mittleren Dienstes.

Der Justizminister vertritt die Auffassung, daß er sich bei der Einberufung von Anwärtern auf die zum Prüfungszeitpunkt voraussichtlich verfügbaren freien Planstellen dieses Dienstzweiges beschränken müsse, solange seinen Haushaltsanmeldungen auf Bewilligung zusätzlicher Planstellen des mittleren Justizdienstes nicht entsprochen werde. Er betreibe in diesem Rahmen das Freimachen der z. Z. noch mit Justizangestellten befristet besetzten Beamtenstellen. 1981 würden lediglich 59 Justizassistentenanwärter zur Prüfung herantreten, während es 1982 voraussichtlich 95 und im Jahre 1983 voraussichtlich 82 Anwärter seien, so daß ein kontinuierlicher Abbau durchgeführt werden könne.

Vom Rechnungshof wird gesehen, daß die erforderliche Änderung der Personalstruktur allein schon wegen der zweijährigen Ausbildungsdauer für den mittleren Justizdienst nicht kurzfristig erreichbar ist.

für Beamte des mittleren Justizdienstes zu Lasten der Stellen für Justizangestellte besteht unter diesen Umständen kein personalwirtschaftliches Bedürfnis. Die Möglichkeit hierzu wäre aber auch im Hinblick auf die zur Wiederbesetzung freier Stellen für Justizangestellte eingestellte Zahl von Auszubildenden für den Beruf des Justizangestellten jedenfalls auf mittlere Sicht nicht gegeben. Im Hinblick darauf muß der Nachwuchsbedarf von Justizassistentenanwärtern am vorhandenen Personal- und Stellenbestand der Beamten des mittleren Justizdienstes gemessen werden. Ein Überschreiten der für 1981 festgelegten Obergrenze von 90 Justizassistentenanwärtern kommt danach nicht in Betracht.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Deshalb sollten Assistentenanwärter in weitergehendem Umfang als bisher eingestellt werden. Die für 1981 vorgesehene Einstellung von 90 Anwärtern, mit denen der gesamte Bedarf an Beamten des mittleren Dienstes für die Gerichte und die Strafverfolgungsbehörden gedeckt werden soll, wird als nicht ausreichend angesehen.

**Justizwachtmeister, Arbeiter**

57 Für den einfachen Justizdienst haben die Landesjustizverwaltungen noch keine Personalbemessungsgrundsätze erarbeitet. In Hessen wird seit 1976 der Personalbedarf in diesem Dienstzweig wie folgt berechnet:

- Pensum der Staatsanwälte, Amtsanwälte und Wirtschaftsreferenten  $\times 0,17$ ,
- Pensum der Rechtspfleger  $\times 0,14$ ,
- Zuschläge für Kraftfahrer-, Pforten- und Hausmeisterdienst.

Für die Staatsanwaltschaft bei dem OLG wird der tatsächliche Bedarf, z. Z. fünf Kräfte, zugrunde gelegt.

Nach dieser Berechnungsart ergab sich für 1979 folgender Personalbedarf bei den nachgeordneten Strafverfolgungsbehörden:

Der vom Rechnungshof ermittelte rechnerische Mehrbedarf von 15 Kräften des Justizwachtmeisterdienstes im Bereich der Strafverfolgungsbehörden hat sich nach neueren Bedarfsberechnungen eher noch vergrößert. Die durchschnittliche Belastung der Justizwachtmeister bei den Staatsanwaltschaften entspricht jedoch der bei den Gerichten. Lediglich die Frankfurter Justizbehörden sind rechnerisch etwas günstiger ausgestattet, was jedoch allein durch die zahlreichen dort anhängigen Großverfahren bedingt ist.

Angesichts der bei der angespannten Personal- und Stellensituation im Justizwachtmeisterdienst zu setzenden Schwerpunkte auf ein reibungsloses Funktionieren des Sitzungs-, Vorführungs-, Sicherheits- und Ordnungsdienstes, die vorwiegend bei den Gerichten anfallen, ist eine Verbesserung der Personalausstattung der Staatsanwaltschaften in diesem Dienstzweig zu Lasten der Gerichte

Behörde	Grundpensum	Zuschläge	Gesamtpensum	Istbesetzung (1.10.1980)	Abweichung Arbeitskraftanteil	v.H.
Darmstadt mit ZwSt						
Offenbach	20,44	3,80	24,24	17,50	6,74	27,8
Frankfurt mit AA	29,42	1,00	30,42	25,00	5,42	17,8
Fulda	3,05	2,00	5,05	4,00	1,05	20,8
Gießen	6,22	0,75	6,97	6,00	0,97	13,9
Hanau	4,15	1,30	5,45	5,00	0,45	8,3
Kassel	12,32	1,70	14,02	12,00	2,02	14,4
Limburg mit ZwSt						
Wetzlar	5,06	0,25	5,31	4,50	0,81	15,3
Marburg	3,48	1,00	4,48	3,00	1,48	33,0
Wiesbaden	7,17	1,00	8,17	7,98	0,19	2,3
	91,31	12,80	104,11	84,98	19,13	18,4

Die Erarbeitung von Maßstäben für die Bedarfsberechnung in diesem Personalbereich dürfte problematisch sein, weil wegen der Vielfalt der Aufgaben die Arbeitskraft der Justizwachtmeister unterschiedlich beansprucht wird. Außerdem dürfte sich die Unterbringung der Staatsanwaltschaften in mehreren

derzeit nicht möglich. In der Praxis helfen sich jedoch Justizbehörden am gleichen Dienort bei Personalengpässen im Justizwachtmeisterdienst gegenseitig aus.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Gebäuden (Darmstadt, Gießen, Kassel und Wiesbaden), – teilweise zudem in weiter Entfernung von den Gerichten (Darmstadt und Wiesbaden) –, belastend auswirken.

Die vorgenommenen Berechnungen können daher nur ein Versuch sein, den Grundbedarf für die bei allen Behörden vorkommenden typischen Wachtmeisteraufgaben zu ermitteln.

Bei Anwendung der Multiplikatoren ergab sich nach der Ist-Besetzung vom 1. Oktober 1980 folgender Gesamtbedarf:

Staatsanwälte	$307 \times 0,17 =$	52,19
Amtsanwälte	$94 \times 0,17 =$	15,98
Wirtschaftsreferenten und -sachbearbeiter	$15 \times 0,17 =$	2,55
Rechtspfleger	$82 \times 0,14 =$	11,48
		82,20

Tatsächlicher Einsatz an Wachtmeistern bei der StA b.d. OLG		5,00
		87,20

Hinzuzurechnen sind die als Kraftfahrer/Pförtner/Hausmeister tätigen Wachtmeister		12,80
		100,00

Die Istbesetzung war rd. 85 Kräfte, somit fehlten zum Zeitpunkt der Erhebungen 15 Kräfte, wobei die angeführten Erschwernisse für den Wachtmeisterdienst nicht einmal berücksichtigt wurden.

Der Justizminister hat seine Antwort zu dieser Feststellung darauf beschränkt, daß in den vergangenen Jahren – soweit die einzelnen Haushalte Stellenvermehrungen ausgewiesen hätten – auch die Staatsanwaltschaften in angemessenem Rahmen berücksichtigt worden seien. Auf die Frage des tatsächlichen Fehlbestandes ist der Fachminister in seiner Antwort nicht eingegangen.

- 58 Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Unterbringung der Strafverfolgungsbehörden ergaben, daß diese Behörden nicht zuletzt durch den zunehmenden Raumbedarf der Gerichte in gemietete Gebäude ausweichen mußten. Der Aufwand für Mieten in Darmstadt, Frankfurt, Gießen, Hanau, Kassel, Limburg, Offenbach, Wetzlar und Wiesbaden wird 1981 rd. 2 Mio DM betragen.

Wird dabei gesehen, daß die Entfernung zwischen Gericht und Staatsanwaltschaft den Geschäftsgang und den Personaleinsatz nicht unwesentlich erschwert, so erscheint die Beibehaltung dieses Zustands bedenklich.

Der Rechnungshof hat deshalb die Meinung vertreten, daß die Planungen und haushaltsrechtlichen Maßnahmen zur Errichtung landeseigener Gebäude in Gerichtsnähe verstärkt werden sollten. Er sieht in der dezentralen Unterbringung folgende Nachteile für die Staatsanwaltschaften:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- ständige Botendienste und Kurierfahrten für den Aktentransport zu den Gerichten,
- Bedarf an zusätzlichen Dienstfahrzeugen,
- Unterhaltung eigener Fernsprechvermittlungen,
- Anfahrwege und Zeitverluste für die Sitzungsvertreter.

Der Justizminister teilt die Auffassung des Rechnungshofs; der Minister will sich um die Errichtung oder Zuweisung landeseigener Gebäude in Gerichtsnähe bemühen.

- 59 Der Rechnungshof hat schließlich bei seinen örtlichen Erhebungen den Eindruck gewonnen, daß die notwendige Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Polizeidienststellen noch verbessert werden könnte. So sollten gleichartige Arbeiten und Registriervorgänge nicht doppelt verrichtet werden. Rationeller gestaltet werden könnten auch einige Abläufe wie der Auslagenansatz in Bußgeldverfahren und die Erfassung von Überführungsstücken.

Der Anregung des Rechnungshofs, diese Vorschläge im Benehmen mit dem Minister des Innern zu verwirklichen, will der Justizminister nachkommen.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06

**Energieverbrauch bei Finanzämtern**

(Kap. 06 04)

- 60 Auf Grund des Erlasses des Finanzministers vom 23. November 1973 betr. Einsparung von Energie in der öffentlichen Verwaltung überprüfte die Staatsbauverwaltung die seit Oktober 1966 betriebene Heizungsanlage eines großstädtischen FA. Sie stellte hierbei fest, daß die im Amtsgebäude gelegene Wohnung des Hausmeisters keinen eigenen Regelkreis hatte und daher nur zusammen mit allen Diensträumen beheizt werden konnte. Eine Nachtabsenkung der Heizungsanlage war somit nicht bereits nach Dienstschluß, sondern erst ab 22.00 Uhr möglich; ebensowenig konnte die Temperatur über das Wochenende abgesenkt werden. Die Staatsbauverwaltung schlug eine Trennung der Heizung der Hausmeisterwohnung von der Heizung der Amtsräume vor. Die Kosten dafür – denen sie die Einsparung von ca. 16 100 Liter Heizöl pro Jahr gegenüberstellte – bezifferte sie auf rd. 6 000 DM. Mit Bericht vom 28. Februar 1974 an die OFD bat das FA, dem Umbau der Heizungsanlage zuzustimmen. Der Antrag blieb erfolglos. Dasselbe gilt für einen weiteren Antrag vom 19. Januar 1976, mit dem das FA zugleich auf den inzwischen eingetretenen Anstieg der Umbaukosten auf ca. 9 000 DM hinwies. Am 3. November 1978 meldete das FA den Umbau schließlich als kleine Baumaßnahme zum Haushalt 1979 an. Die Kosten wurden vom Staatsbauamt inzwischen auf ca. 17 000 DM veranschlagt.

Die Trennung der Heizung wurde im November 1979 durchgeführt. Der Kostenaufwand belief sich auf 17 406,88 DM. Nach Angaben des FA ist der Heizölverbrauch von 116 861 Liter im Hj. 1979 auf 102 106 Liter im Hj. 1980 – also um 14 755 Liter – zurückgegangen. Geht man davon aus, daß der Verbrauch dank der ab Dezember 1979 möglich gewordenen Nacht- und Wochenendabschaltung der Büroraumheizkörper mit Sicherheit schon im Jahre 1979 geringer geworden war als dies ohne den Umbau eingetreten wäre, so spricht der Rückgang des Verbrauchs von der bereits gedrosselten Menge des Jahres 1979 um 14 755 Liter auf die Verbrauchsmenge 1980 dafür, daß die Schätzung der Staatsbauverwaltung, der Umbau werde rund 16 000 Liter ersparen helfen, zutreffend war. Die Verringerung des Ölverbrauchs um rd. 16 000 Liter ergab bei einem Literpreis von 0,58 DM (einschl. Umsatzsteuer) für 1980 eine Kostenminderung von 9 280 DM. Wäre der Umbau der Heizungsanlage – wie vom FA beantragt – bereits 1974 durchgeführt worden, so hätten in der Zeit von 1975 bis 1979 Heizölkosten von insgesamt rd. 25 000 DM (gerechnet zu den damaligen Preisen von 0,25 DM im Jahre 1975, von 0,284 DM im Jahre 1976, von 0,285 DM im Jahre 1977, von 0,278 DM im Jahre 1978, von 0,465 DM im Jahre 1979 und von 0,58 DM

Von den insgesamt 20 hessischen Finanzämtern mit Hausmeisterwohnungen wurde bereits in der Vergangenheit bei 13 Ämtern die Wärmeversorgung der Hausmeisterwohnung von der des Dienstgebäudes getrennt (z. B. durch besondere Regelkreise oder eine Gasetagenheizung). Diese Maßnahme wird in 1981 für die Hausmeisterwohnung der Finanzämter Alsfeld, Frankfurt am Main-Höchst, Frankfurt am Main-Hamburger Allee und Witzenhausen fortgeführt. Bei den verbleibenden Finanzämtern ist folgendes vorgesehen:

**Bad Homburg v. d. Höhe:**

die Trennung erfolgt im Rahmen des geplanten Anbaus, sofern die Hausmeisterwohnung beibehalten wird.

**Korbach:**

für den Neubau ist eine getrennte Wärmeversorgung vorgesehen.

**Kassel-Spohrstraße:**

die Trennung erfolgt im Rahmen des Einbaus einer neuen Regelanlage.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

im Jahre 1980 – immer einschließlich der Umsatzsteuer –) eingespart werden können.

Der Rechnungshof hält es für nicht vertretbar, daß – wie im vorliegenden Falle geschehen – erkannte Mißstände über Jahre hinweg auf sich beruhen bleiben.

Zu beanstanden ist nicht nur die Höhe der vermeidbar gewesenen zusätzlichen Heizölkosten für je 16 000 Liter pro Jahr seit 1975 bei Umbaukosten von seinerzeit nur rd. 6 000 DM, sondern auch die mit der Verzögerung des Umbaus verbundene Energieverschwendung als solche. Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf den nachfolgend dargestellten Vorgang hin:

Anläßlich der im Frühjahr 1979 vorgenommenen örtlichen Erhebungen bei einem nordhessischen FA regte der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 7. August 1979 an, die Heizung der Hausmeisterwohnung auch hier von der Gesamtanlage zu trennen. Die OFD stellte mit Schreiben vom 8. Januar 1980 in Aussicht, eine separate Gasetagenheizung einbauen zu lassen, sobald das Behördenhaus an die Ferngasversorgung angeschlossen worden sei. Nachdem die zuständige Liegenschaftsstelle der OFD berichtet hatte, daß der Anschluß an die Gasversorgung im Spätsommer 1980 erfolgt sei, wurde ihr von der OFD am 6. November 1980 mitgeteilt, daß die Installierung einer Gasheizungsanlage wegen Fehlens der entsprechenden Haushaltsmittel im Hj. 1981 nicht stattfinden könne. Die Maßnahme solle für den Haushalt 1982 angemeldet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Heizungsanlagen der landeseigenen Amtsgebäude (vgl. z. B. Kap. 06 04, Erläuterungen zu Tit. 517 01 bis 519 01) insbesondere dann auf Einsparungsmöglichkeiten hin zu überprüfen, wenn Dienstwohnungen vorhanden sind; in der Steuerverwaltung z. B. hatten 20 Hausmeister im Hj. 1980 eine Dienstwohnung (Erläuterungen zu Kap. 06 04 – 124 01).

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

## Prüfung von Planungsmaßnahmen

(Kap. 07 04)

- 61 Neben der Prüfung fertiggestellter und abgerechneter Straßenbaumaßnahmen kommt der Prüfung aktueller Planungsmaßnahmen eine besondere Bedeutung zu, weil sich dabei Fehlentwicklungen noch rechtzeitig verhindern lassen und somit eine wirkungsvolle Finanzkontrolle im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung möglich wird.

Die folgenden Beispiele zeigen die Effizienz der Prüfung von Planungsmaßnahmen.

- 62 Ein Straßenbauamt hatte ein Baugrundstück zum Preis von rd. 420 000 DM für den Neubau eines Straßenmeisterdienstgehöfts erworben. Der Kaufpreis setzte sich aus einem Betrag von rd. 192 000 DM für das 15 209 m<sup>2</sup> große Grundstück und rd. 228 000 DM für eine auf dem Grundstück vorhandene Werkstatt-halle zusammen. Die Planung für den Neubau des Straßenmeisterdienstgehöfts sah vor, daß die zwar korrodierte, jedoch noch gut zu verwendende Halle mit rd. 3 000 m<sup>3</sup> umbautem Raum, weil sie angeblich nicht in die Planung einbezogen werden konnte, abgebrochen werden sollte. In dem von der Staatsbauverwaltung abgegebenen „Baufachlichen Gutachten“ und dem erstellten Erläuterungsbericht wird ausgeführt, daß die Halle in ihrem Zuschnitt nicht den Richtlinien für den Bau von Straßenmeistereien entspreche und einer funktionellen Lageplanentwicklung hinderlich sei. An anderer Stelle des Grundstücks sei deshalb eine neue Halle zu errichten. Für den Abbruch der vorhandenen Stahlbauhalle war ein Betrag von 30 000 DM angesetzt; die Kosten der neuen Halle sollten 207 305 DM betragen; für die Änderung der bereits befestigten Hofflächen waren weitere 16 960 DM und für eine im Zusammenhang mit dem Neubau notwendige Umsetzung einer Trafostation 50 000 DM veranschlagt. Insgesamt waren also 304 265 DM für die richtliniengemäße Erstellung der neuen Halle vorgesehen. Die zum Abbruch bestimmte Halle ist mit rd. 500 m<sup>2</sup> Bruttogrundrißfläche mehr als doppelt so groß wie die nach Typen-

Die Frage einer vorgezogenen Planungsprüfung von Straßenbaumaßnahmen durch den Hessischen Rechnungshof ist z. Z. noch zwischen dem Rechnungshof und der Landesregierung strittig. Die Landesregierung ist der Auffassung, daß nur abgeschlossene Verwaltungsvorgänge – evtl. auch abgeschlossene Teilabschnitte eines Verwaltungsvorganges – der Prüfung durch den Rechnungshof unterliegen. Bei noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsangelegenheiten kommt allein eine gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs auf Ersuchen des Landtags oder auf Ansuchen der Landesregierung nach § 88 Abs. 3 LHO oder eine Beratung aufgrund von Prüfungserfahrungen nach § 88 Abs. 2 LHO in Betracht (vgl. v. Zezschwitz in: Zinn-Stein, Verfassung des Landes Hessen 2. Bd. Erl. III 3 zu Art. 144).

Unabhängig von diesen Überlegungen und dem bisher noch nicht abgeschlossenen Schriftverkehr hierzu werden dem Hessischen Rechnungshof von seiten der Hessischen Straßenbauverwaltung seit kurzem gleichzeitig mit der Einleitung des Anhörungsverfahrens nach § 35 des Hessischen Straßengesetzes Erläuterungsbericht und Übersichtskarte der jeweiligen Straßenbaumaßnahme nachrichtlich übersandt.

Für den Neubau der Umgehung Wolfhagen im Zuge der B 450 hatte die bauausführende Firma Rohde einen Bauhof mit Werkstatthalle eingerichtet. Grundstück und Halle wurden später für den Bau eines Straßenmeisterdienstgehöftes Wolfhagen erworben. Die Werkstatthalle sollte nach einem Gutachten aus dem Jahre 1978 zunächst abgebrochen werden, da sie nach Größe und Lage den funktionellen Ablauf der geplanten Straßenmeisterei behinderte.

Eine auf Anregung des Hessischen Rechnungshofs im Jahre 1979 erstellte Nutzen-Kostenuntersuchung, die allerdings nur den gegenwärtigen Planungszustand berücksichtigt, schließt mit der erwähnten Einsparungsmöglichkeit von rd. 220 000,- DM bei Beibehaltung der jetzigen Halle ab. Diese Untersuchung berücksichtigt jedoch nicht zusätzliche und Folgekosten, wie z. B.:

- Lebensdauer der vorhandenen Stahlbau-Werkstatthalle – als sog. „fliegendes Bauwerk“ erstellt – von höchstens 40 Jahren gegenüber der Lebensdauer des vorgesehenen massiven Neubaus von rd. 100 Jahren.
- Kosten der Umplanung von mehreren Gebäuden des Straßenmeisterdienstgehöftes durch Beibehaltung der Halle.
- Betriebsmehraufwand durch den gestörten innerbetrieblichen Funktionsablauf (u. a. entstehen ungünstigere Fahrbeziehungen, auch kann die betriebseigene Tankstelle nur noch von einer Seite angefahren werden).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

planung vorgesehene neue Halle mit 211 m<sup>2</sup> Brutto-Grundrißfläche.

Der Rechnungshof sah in der geplanten Beseitigung der Werkstatthalle einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Er teilte dem Minister für Wirtschaft und Technik mit, daß die nutzbare Bausubstanz erhalten bleiben müsse und schlug vor, die Möglichkeit einer Einbeziehung der vorhandenen Halle in die Planung unter Verzicht auf eine exakte Einhaltung der Richtlinien zu prüfen. Der Minister für Wirtschaft und Technik ließ daraufhin eine Kosten-Nutzenuntersuchung über die Möglichkeit der Weiterverwendung erstellen. Diese Untersuchung ergab, daß nach einer Grundinstandsetzung für rd. 84 000 DM die Halle durchaus weiter verwendet werden kann. Die wenigen funktionellen Nachteile, die in erster Linie in geringeren Durchfahrtsbreiten zwischen den Gebäuden zu sehen sind, können in Kauf genommen werden. Aufgrund dieser Untersuchungsergebnisse entschied der Minister für Wirtschaft und Technik, die Halle in den Neubau des Dienstgehöfts einzubeziehen. Es konnten somit rd. 220 000 DM eingespart werden.

- 63 In einem anderen Fall war innerhalb der Ortsdurchfahrt die Verlegung einer Landesstraße auf eine Strecke von 770 m vorgesehen. Die Notwendigkeit der Verlegung wurde u. a. damit begründet, daß bei verkehrsgerechtem Ausbau der bestehenden Ortsdurchfahrt im Bereich der Einmündung einer anderen Landesstraße zu stark in die vorhandene Gebäudesubstanz eingegriffen werden müsse. Die vorgesehene Planung wurde mit Beschluß vom 28. August 1975 planfestgestellt. Der Ausbau wurde im Bauprogramm 1980/84 mit 1,2 Mio DM veranschlagt.

Anläßlich seiner Prüfung im Juni 1978 stellte der Rechnungshof fest, daß einige Anwesen im oben genannten Einmündungsbereich bereits im Zuge von örtlichen Maßnahmen für die Verkehrsverbesserung an Engstellen abgebrochen waren. Der Rechnungshof ist der Meinung, daß nunmehr ohne größere Eingriffe in die Gebäudesubstanz ein Ausbau der Ortsdurchfahrt unter Beibehaltung des Straßenverlaufs durchgeführt werden kann. Bei Verzicht auf die 770 m lange Verlegungsstrecke, die ebenfalls den Abbruch eines Gebäudes und im übrigen den Neubau einer Brücke erforderlich machen würde, könnten wesentliche Kosten eingespart werden.

Der Rechnungshof schlug deshalb dem Minister für Wirtschaft und Technik vor, die Planung abzuändern und bat um eine Stellungnahme. Die erbetene Stellungnahme wurde nicht abgegeben. Jedoch ist der Minister in einer Veröffentlichung im Staatsanzeiger den Vorstellungen des Rechnungshofs insoweit nachgekommen, als er am 18. Dezember 1980 den festgestellten rechtskräftigen Plan für die Verlegung der Landesstraße mit der Begründung aufgehoben hat, daß aufgrund „neuerer Erkenntnisse der Straßenbauverwaltung“ die Verlegung nicht mehr durchgeführt werden solle.

- Unterhaltungsmehraufwand in den nächsten Jahren in z. Z. noch unbekannter Höhe für die laufende Instandhaltung der vorhandenen Werkstatthalle, die starke Korrosionserscheinungen aufweist.

Da sich die hierdurch entstehenden Kosten in Einzelbereichen nicht genau abgrenzen lassen, wurde einer Umlanung des Straßenmeisterdienstgehöftes unter Beibehaltung der vorhandenen Werkstatthalle unter Zurückstellung von Bedenken zugestimmt. Es läßt sich jedoch schon heute absehen, daß sich eine Einsparung in der erwähnten Höhe bei weitem nicht erzielen lassen wird.

Es handelt sich hierbei um den Ausbau der Landesstraße 3042/3049 in Steffenberg-Niedereisenhausen.

Die ursprüngliche Planung des seinerzeit zuständigen Hessischen Straßenbauamtes Dillenburg sah zur Verbesserung der Linienführung und zur Verringerung der Verkehrsbelastung für die Anlieger eine Teilverlegung der Landesstraßen vor.

Nach Übernahme der Straßen im ehemaligen Landkreis Biedenkopf durch das Hessische Straßenbauamt Marburg im Zusammenhang mit der Anpassung der Straßenbauamtsbereiche an die Gebietsreform hat das jetzt zuständige Amt aufgrund eigener Planungsvorstellungen auf die Durchführung dieser Teilverlegungsmaßnahme verzichtet.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 64 Die Beispiele zeigen, wie bei Planungsmaßnahmen erhebliche Kosten eingespart werden können, wenn die Frage der Wirtschaftlichkeit in jeder Planungsphase ernsthaft gestellt wird. Als Teil einer sorgfältigen Vorbereitung von Planungsmaßnahmen sollte dies allerdings selbstverständlich sein.

Die gegenwärtige Finanzlage verlangt darüber hinaus, daß auch bereits geplante und festgestellte, aber noch nicht begonnene Straßenbaumaßnahmen auf Einsparungsmöglichkeiten hin untersucht werden und dabei auch Abstriche an optimalen technischen Lösungen in Kauf genommen werden, wenn diese nur unter Einsatz von unangemessen hohen Aufwendungen verwirklicht werden können. Einfachere Lösungen sind vorzuziehen, wenn diese den Anforderungen der Verkehrssicherheit und Leistungsfähigkeit genügen. Insbesondere bei Maßnahmen, deren Entwurfsaufstellung und Genehmigung länger zurückliegen, z. B. sog. „Schubkastenentwürfe“, oder bei Maßnahmen, die wegen Grunderwerbsschwierigkeiten noch nicht in Angriff genommen werden konnten, sollten, sobald sie aktuell sind, alle kostenwirksamen Faktoren, wie Linienführung und Gradienten, Querschnittsgestaltung, Straßenaufbau, Knotenpunktgestaltung und Nebenanlagen, auf Einsparungsmöglichkeiten erneut untersucht werden.

Es steht außer Zweifel, daß alle Straßenbaumaßnahmen des Landes den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterworfen werden müssen. Dies wird von der Hessischen Straßenbauverwaltung berücksichtigt und kann durchaus zu Planungsänderungen bei Einzelmaßnahmen führen, deren grundsätzliche Voraussetzungen sich infolge einer langen Planungs- und Vorbereitungsphase geändert haben.

Aus Gründen der Kosteneinsparung der Verwaltung sollte jedoch davon Abstand genommen werden, alle baureifen Straßenplanungen, deren Notwendigkeit außer Zweifel steht und deren Linienführung durch Zwangspunkte eingeeignet ist, einer erneuten Kontrolle auf alle kostenwirksamen Faktoren zu unterziehen, zumal bei evtl. notwendig werdender Umplanung die baurechtlichen Voraussetzungen neu geschaffen werden müssen und nach Schaffung dieser Voraussetzungen mit einem erfahrungsgemäß sehr langen Zeitaufwand, der bis zu 10 Jahren und länger dauern kann, erneut veränderte Randbedingungen gegeben sein könnten, die dann wiederum eine Umplanung erfordern. Die Verhinderung des Baues über Jahre wäre die Folge.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08****Verwaltungsdienststellen  
der Kriegsoferversorgung**  
(Kap. 08 18)

- 65 Der Rechnungshof hat 1979 örtliche Erhebungen über die Organisation und das Personalwesen bei den hessischen Versorgungsämtern durchgeführt.

Seit der Neuerrichtung der Versorgungsverwaltung im Jahre 1951 sind umfangreiche strukturelle und materielle Änderungen im Versorgungsrecht eingetreten (6 Änderungs-, 3 Neuordnungs- und 11 Anpassungsgesetze sowie die Durchführung 9 weiterer Gesetze, auf die das Bundesversorgungsgesetz (BVG) Anwendung findet bzw. deren Aufgabenerledigung der Versorgungsverwaltung übertragen wurde). Außerdem sind neue Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) und nach dem Heimgesetz hinzugekommen. Die zwischenzeitlich durchgeführten Rationalisierungsmaßnahmen, insbesondere die Übernahme der Rentenzahlungen in die ADV, haben nicht unwesentliche Erleichterungen im Arbeitsablauf gebracht.

Für die Durchführung der Aufgaben wurde in den sechs hessischen Versorgungsämtern mit ihren beiden Außenstellen folgende einheitliche organisatorische Gliederung eingeführt:

Aufgabengebiet I	– Verwaltung
Aufgabengebiet IIa	– Soziales Entschädigungsrecht, Kriegsoferversorgung, Schwerbehindertenrecht
Sachgebiet IIb	– Heil- und Krankenbehandlung
Abschnitt IIc	– Vorverfahren
Aufgabengebiet III	– Ärztlicher Dienst
Abschnitt IV	– Heimgesetz.

Die Prüfung führte hinsichtlich des Personalbedarfs zu folgenden Erkenntnissen:

**Aufgabengebiet I – Verwaltung**

- 66 Bei den hier anfallenden Aufgaben ist – neben den bei allen Ämtern gleichen Funktionen – zu unterscheiden nach der Größe des Amtes, der Unterbringung und der damit verbundenen Hausverwaltung mit Eigen- oder Fremdreinigung sowie danach, ob dem Versorgungsamt eine Amtskasse beigegeben ist (Frankfurt am Main und Kassel).

Die folgende Aufstellung zeigt zusammenfassend die Personalstärke des Aufgabengebiets Verwaltung bei den einzelnen Versorgungsämtern im Zeitpunkt der jeweiligen örtlichen Erhebungen, das Personalsoll nach der Stellenplanübersicht 1980 und die nach Ansicht des Rechnungshofs erforderlichen Stellen. Dabei ist der Rechnungshof von der Gesamtpersonalausstattung der Ämter ausgegangen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Versorgungsamt	Personal- Ist	vorgesehenes Personal-Soll	Personal- erfordernis
Darmstadt	13 1/2	15	13 *)
Frankfurt am Main	20	22	20
Fulda	17 1/2	18	17 1/2
Gießen einschl. Außenstelle Marburg	30	32	29
Kassel	32 1/2	37	33
Wiesbaden	<u>11 1/2</u>	<u>13</u>	<u>11 1/2</u>
	125	137	124

\*) bei gleichzeitiger Auflösung der Außenstelle Bensheim (s. Iz. 76)

Das Landesversorgungsamt (LVAm) vertritt demgegenüber die Ansicht, der Personalbedarf in den Verwaltungen der Versorgungsämter sei im Vergleich zu den Verwaltungen anderer Landesdienststellen unbedingt nach dem Soll in der Stellenplanübersicht 1980 als Mindestbedarf anzusehen.

Der Rechnungshof vermag diese Meinung schon vom Grundsatz her nicht zu teilen und hält einen Vergleich mit anderen Landesdienststellen für nicht angebracht. Der Personalbedarf muß vielmehr nach den im einzelnen Amt anfallenden Aufgaben bemessen werden.

### Aufgabengebiet IIa

#### – Soziales Entschädigungsrecht, Kriegsopferversorgung, Schwerbehindertenrecht

- 67 Für die Durchführung dieser Aufgaben wurde ab Oktober 1978 vom LVAm mit Zustimmung des Sozialministers eine neue Organisationsform bei den Versorgungsämtern eingeführt. Hiernach wird die Bearbeitung der Aufgaben nach dem BVG, nach dem SchwbG und nach den sonstigen Gesetzen (z. B. Soldatenversorgungsgesetz, Opferentschädigungsgesetz, Häftlingshilfegesetz, Unterhaltsbeihilfegesetz) in einheitlichen Arbeitseinheiten – den Rentenabschnitten – zusammengefaßt. Bei Bildung dieser neuen Organisationseinheiten, die funktionsmäßig etwa den Sachgebieten in der allgemeinen Verwaltung entsprechen, werden vom LVAm als Aktenfallzahl etwa 3 300 bis 3 500 BVG-Akten zugrunde gelegt. Daneben besteht in jedem Amt ein sog. Spitzenabschnitt, der neben etwa 300 BVG-Akten und Akten nach den sonstigen Gesetzen noch Sonderaufgaben zu erledigen hat. Darüber hinaus sind in allen genannten Abschnitten die entsprechend der Aufteilung der BVG-Akten anfallenden Fälle nach dem SchwbG zu bearbeiten und zu betreuen. Personell sind für den Rentenabschnitt 9,5 und für den Spitzenabschnitt 7,5 Bedienstete vorgesehen. Je zwei Rentenabschnitte sind in der Regel zu einem Dezernat zusammengefaßt. Daneben wurde für die Erledigung der Aufgaben im Ausweis-

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat sich die in den Jahren 1978/79 durchgeführte Neuorganisation in den Aufgabenbereichen „Soziales Entschädigungsrecht/Kriegsopferversorgung/Schwerbehindertenrecht“ der Versorgungsämter bewährt.

Der Rechnungshof geht bei seinen Feststellungen und bei der Berechnung des Personalbedarfs jedoch von einem Schlüssel aus, der angesichts der Aufgabenentwicklung im Schwerbehindertenbereich nicht realisierbar ist. Es kommt hinzu, daß der Rechnungshof bei seinen Überlegungen die Bestandsakten nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) unberücksichtigt gelassen hat.

Die Versorgungsverwaltung hat ursprünglich für die integrierte Bearbeitung der Kriegsopfer- und Schwerbehindertenangelegenheiten Arbeitseinheiten (Abschnitte) vorgesehen, die mit 9½ Beschäftigten besetzt sein und für die Bearbeitung von rd. 3 300–3 500 Aktenfällen nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) sowie der auf die gleichen Buchstabenraten entfallenden Angelegenheiten nach dem SchwbG (Feststellungsverfahren, Ausweiswesen) zuständig sein sollten.

Die Versorgungsverwaltung war bezüglich dieser Arbeitseinheiten davon ausgegangen, daß der monatliche Antragszugang nach dem SchwbG sich bei ca. 6 000 Anträgen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

wesen eine zentrale Ausweistelle eingerichtet, die mit durchschnittlich zwei Bediensteten besetzt ist.

Diese neue Organisationsform hat sich bewährt. Durch die Eingliederung der zuvor bestandenen besonderen Arbeitsgruppe „Schwerbehindertenrecht“ in die Rentenabschnitte und die damit bewirkte Einrichtung von sog. Großabschnitten dürfte eine kontinuierliche und zügige Bearbeitung der in den Rentenabschnitten anfallenden Aufgaben möglich sein.

Für die Beurteilung des Arbeitsumfangs und des damit verbundenen Personalbedarfs in den Rentenabschnitten hat der Rechnungshof im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen bei den Versorgungsämtern folgende Feststellungen getroffen:

- Gemessen an der vom LV Amt bei der Errichtung der Rentenabschnitte 1978 vorgegebenen Aktenfallzahl nach dem BVG (3 300 bis 3 500) und nach der tatsächlichen Fallzahl von insgesamt rd. 173 000 (Stand: 31. Dezember 1979) würde sich nach Ansicht des Rechnungshofs bei den Versorgungsämtern folgende Soll-Zahl an Rentenabschnitten ergeben:

Versorgungsamt	Anzahl der Zahlfälle (ohne Spitzen- abschnitt)	Anzahl der Rentenab- schnitte mit durch- schnittl. Fallzahl je Abschnitt		Oberhang
		Soll	Ist	
Darmstadt	28 177	8 (3 522)	9 (3 130)	1 + *)
Frankfurt am Main	48 260	14 (3 447)	16 (3 016)	2 +
Fulda **)	12 435	4 (3 108)	4 (3 108)	-
Gießen	27 889	8 (3 486)	8 (3 486)	-
Außenstelle Marburg	11 308	3 (3 769)	3 (3 769)	-
Kassel	28 559	8 (3 569)	9 (3 173)	1 +
Wiesbaden	16 753	5 (3 350)	5 (3 350)	-
	173 381	50	54	4 +

\*) bei gleichzeitiger Auflösung der Außenstelle Bensheim (s. Iz. 76)

\*\*) ohne Auslandsversorgung und Bundesseuchengesetz (s. Iz. 75)

Danach würde in den Rentenabschnitten rechnerisch auf jeden der acht Bearbeiter (ohne zwei Schreibkräfte) je Amt nachstehende Aktenzahl entfallen (in Klammer die Ist-Zahl pro Bearbeiter):

bewegen würde. Die Entwicklung ist jedoch dieser Vorstellung nicht gefolgt. Wie bereits vom Rechnungshof festgestellt, hat sich die Antragsentwicklung zwischenzeitlich erheblich gesteigert und liegt nunmehr bei rd. 10 000 Anträgen im Monat.

Die hohen Antragszahlen begründen auch die beachtliche Anzahl unerledigter Anträge, die z. Z. bei rd. 30 000 liegt und nicht zuletzt auf die nicht hinreichende Besetzung der Abschnitte zurückzuführen ist. Die Zahl der unerledigten Anträge macht auch deutlich, daß die vom Rechnungshof angesetzte Bearbeitungszeit für einen Erstantrag nach dem SchwbG mit 2,5 Stunden und einen Neufeststellungsantrag mit 2 Stunden den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entspricht. Der Rechnungshof hat offensichtlich die bei der Bearbeitung auftretenden Besonderheiten (Telefonate, Besuche, Beratung – insbesondere bei sprachlich unkundigen Ausländern – etc.) und die dadurch bedingten zusätzlichen Bearbeitungszeiten nicht berücksichtigt.

Aufgrund der tatsächlichen Entwicklung konnte die dargestellte Konzeption nicht aufrechterhalten werden.

Um eine zeit- und sachgerechte Aufgabenabwicklung sicherzustellen, war es notwendig, den Personalbedarf im Bereich des Schreibdienstes pro Abschnitt um eine 1/2 Kraft

zu erhöhen und somit den Personalbedarf insgesamt auf 10 Beschäftigte pro Abschnitt festzusetzen. Des weiteren war es erforderlich, die Aktenfallzahlen nach dem BVG auf rd. 3 000 BVG-Akten je Abschnitt herunterzusetzen, und zwar wegen der erheblichen Zunahme der Bestandsakten nach dem SchwbG.

Zwischenzeitlich haben alle Abschnitte rd. 6 500 Bestandsakten nach dem SchwbG erreicht. Der Auffassung des Rechnungshofs, die Bestandsfälle bei der Bewertung der

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Versorgungsamt	Aktenzahl je Abschnitt		Aktenzahl je Bearbeiter	
	Soll	(Ist)	Soll	(Ist)
Darmstadt	3 522	(3 130)	440	(391)
Frankfurt am Main	3 447	(3 016)	430	(377)
Fulda	3 108	(3 108)	388	(388)
Gießen	3 486	(3 486)	435	(435)
Außenstelle Marburg	3 769	(3 769)	471	(471)
Kassel	3 569	(3 173)	446	(396)
Wiesbaden	3 350	(3 350)	418	(418)

– Die Bearbeitung der Erstanträge nach dem BVG und nach den sonstigen Gesetzen, die in den früheren Jahren einen breiten Raum im Arbeitsablauf der Rentenabschnitte einnahm, macht sich nach den Ermittlungen des Rechnungshofs nur noch zum geringen Teil bemerkbar. Bezogen auf das Jahr 1979 lag die Zahl der unerledigten Fälle bei den Versorgungsämtern (ohne Außenstellen) zwischen 132 und 688 (ohne SchwbG-Fälle). Die Anzahl der gestellten Erstanträge nach dem BVG schwankte in der Zeit vom 1. Januar 1974 bis Ende 1979 je Abschnitt und Monat zwischen vier und sieben.

– Seit Inkrafttreten des SchwbG (1. Mai 1974) wurden bis zum 31. August 1979 in Hessen 259 768 Erstanträge auf Anerkennung gestellt, wozu noch 33 205 Neufeststellungsanträge kamen. Zur Beurteilung des Arbeitsanfalls wurden anhand der registrierten Anträge – bezogen auf einen Zeitraum von 21 Monaten – folgende Fallzahlen errechnet:

Versorgungsamt	durchschnittl. Anzahl der Anträge je Bearbeiter und Monat	
	Erstanträge	Neufeststellungen
Darmstadt	19	9
Frankfurt am Main	19	7
Fulda	14	6
Gießen	16	7
Außenstelle Marburg	21	7
Kassel	15	4
Wiesbaden	22	11

Dabei wurde nach den Erkenntnissen bei den örtlichen Erhebungen der Zeitaufwand für eine abschließende Bearbeitung eines Erstantrags nach dem SchwbG mit 2,5 Stunden und für einen Neufeststellungsantrag mit zwei Stunden angesetzt. Die Tätigkeiten des ärztlichen Dienstes, der Ausweisstelle und des Sachgebiets Heil- und Krankenbehandlung sind in diesem Ansatz nicht enthalten.

Arbeitsleistung unberücksichtigt zu lassen, kann nicht gefolgt werden. Die Bestandsakten haben in der Vergangenheit ständig Arbeiten verursacht, wie das auch augenblicklich durch die Arbeiten im Rahmen der neugefaßten und ab 1. November 1981 geltenden Ausweisverordnung der Fall ist.

Die Bewertung der Bestandsakten erfolgt in dem vorgenannten Sinne auch bei den Versorgungsämtern der anderen Bundesländer. Sie findet zudem auch im derzeit gültigen Tarifrecht ihren Niederschlag.

Auch die Berufsverbände, insbesondere die Studie der Gewerkschaft ÖTV, weisen auf die Arbeitsbelastung durch die Bestandsfälle und die hierdurch erforderliche Personalkapazität hin.

Hinsichtlich der automatischen Datenverarbeitung ist festzustellen, daß diese eine Entlastung auch für das Personal in den Abschnitten gebracht hat. Sie kann aber nicht so beurteilt werden, als wenn nunmehr in rd. 60 v. H. aller BVG-Zahlfälle in den Abschnitten kaum mehr Arbeiten zu verrichten wären.

Die Ausführungen des Landesversorgungsamtes an den Rechnungshof stehen nach Auffassung der Landesregierung nicht im Widerspruch zu den Erklärungen des Präsidenten des Landesversorgungsamtes am 27. August 1974 vor dem Landesautomationsausschuß. Die hessische Versorgungsverwaltung war der Überzeugung, daß durch die Einführung der automatischen Rentenberechnung, Bescheidschreibung und Zahlbarmachung der Leistungen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- Weitere Erhebungen haben ergeben, daß sich die Anzahl der Zahlfälle jährlich um durchschnittlich zwei v. H. verringert.
- Für die Bemessung des Arbeitsaufwands in den Rentenabschnitten war es von Bedeutung zu ermitteln, in welchem Umfang Zahlfälle mit einkommensunabhängigen Leistungen zu verwalten und zu betreuen sind, weil diese Fälle vollmaschinell im Rahmen der ADV bearbeitet werden und kaum einer manuellen Vor- und Nacharbeit bedürfen.

Der Rechnungshof hat hierzu aufgrund der Zahlfälle bei den Versorgungsämtern (Stand: 31. Dezember 1979) festgestellt, daß die einkommensunabhängigen Leistungen 54 bis 70 v. H. (Landesdurchschnitt 61 v. H.) aller Zahlfälle ausmachen.

- Die Tatsache, daß spätestens ab Januar 1979 bei allen Versorgungsämtern die Rentenberechnung, die Bescheidschreibung und die Zahlbarmachung der Versorgungsrenten durch die ADV erfolgen, hat nach den örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs zur Folge, daß in den Rentenabschnitten eine spürbare, wenn auch nicht voll quantifizierbare Entlastung eingetreten ist. Diese zeigt sich besonders dadurch, daß - wie oben dargestellt - 61 v. H. aller Zahlfälle als einkommensunabhängige Leistungen im automatisierten Verfahren bearbeitet werden können.

Alle Erhebungen und Feststellungen des Rechnungshofs führten zu dem Ergebnis, daß die Aktenfallzahl je Rentenabschnitt bei einer zugestandenen personellen Besetzung von insgesamt zehn Bediensteten (davon zwei Schreibkräfte) vertretbar von den vorgegebenen 3 300 bis 3 500 BVG-Akten auf 3 400 bis 3 600 angehoben werden kann. Hieraus leitet der Rechnungshof die fallbezogene Folgerung ab, daß bei einem Überhang von vier Rentenabschnitten insgesamt 40 Bedienstete (einschl. Schreibkräfte) eingespart werden könnten.

- 68 Seit Einführung der neuen Organisationsform im Oktober 1978 hat das LV Amt je Spitzenabschnitt rd. 300 Aktenfälle nach dem BVG und nach den sonstigen Gesetzen vorgesehen. Daneben fallen noch Sonderaufgaben an, wie die besondere Betreuung alter Beschädigter und Schwerbeschädigter.

Unter Berücksichtigung der bereits zu den Rentenabschnitten im einzelnen getroffenen Feststellungen hält der Rechnungshof bei der Besetzung des Spitzenabschnitts mit insgesamt acht Bediensteten (davon zwei statt bisher 1,5 Schreibkräfte) die Bearbeitung von 500 bis 700 Zahlfällen anstatt von etwa 300 Fällen für vertretbar. Dabei wurden der besondere Einsatz des Leiters des Spitzenabschnitts mit Koordinierungs-, Organisations- und Ausbildungsaufgaben sowie die Tätigkeit des Beauftragten für die besondere Betreuung alter Beschädigter und Schwerbeschädigter bei der Bemessung der Fallzahl berücksichtigt. Der Rechnungshof wurde in dieser Bewertung dadurch bestätigt, daß bei sämtlichen Spitzenabschnitten die Fall-

der Kriegsoferversorgung die zunehmend erschwerten Arbeitsbedingungen in personeller und sachlicher Hinsicht verbessert werden könnten. Dies ist auch eingetreten. Die gesamten Auswirkungen der ADV waren aber bis ins Detail nicht vorauszusehen.

Die finanziellen Aufwendungen für die ADV hält die Landesregierung durchaus für gerechtfertigt.

Die Aufwendungen für das Jahr 1980 mit 1 934 254,87 DM entsprechen den Personal- und Arbeitsplatzkosten für rd. 36 Beschäftigte der Bes.Gr. A 8.

Diese Anzahl Beschäftigter würde bei weitem nicht ausreichen, um das maschinell abzuwickelnde Verfahren wieder auf ein manuelles umzustellen.

Bei Würdigung der Gesamtsituation kommt die Landesregierung zur Auffassung, daß für die Abschnitte der Versorgungsämter für eine sachgerechte Aufgabenabwicklung beim Personal-Soll-Bedarf von 10 Beschäftigten je Abschnitt für rd. 3 000 Aktenfälle nach dem BVG und für rd. 6 500-7 500 Bestandsfälle nach dem Schwerbehindertengesetz ausgegangen werden muß und auch bei den Spitzenabschnitten bei 8 Bediensteten an 300 Aktenfällen nach dem BVG und nach den sonstigen Gesetzen festzuhalten ist. Diese Werte entsprechen bei vergleichender Betrachtung auch denen der Versorgungsämter der anderen Bundesländer.

Die Landesregierung sieht somit keinen Anlaß, der Auffassung des Rechnungshofs zu folgen und 4 Abschnitte aufzulösen. Dabei hat sie in ihre Überlegungen auch die besondere Lage und Schwierigkeiten der Versorgungsverwaltung einbezogen, die dadurch entstehen, daß die Versorgungsverwaltung

- überproportional Schwerbehinderte beschäftigt und einen dadurch erhöhten Personalausfall infolge Zusatzurlaub, Kuren usw. verkraften muß,
- die Ausbildung des Nachwuchses und Fortbildung der Beschäftigten in besonderem Maße fördert,
- qualifiziertes Personal für die Prüfungen des Hessischen Landesprüfungsamtes für Heilberufe zur Verfügung stellt.

Gleichwohl wird der Sozialminister die Aufgabenentwicklung in der hessischen Versorgungsverwaltung sorgfältig verfolgen und, der jeweiligen Situation entsprechend, geeignete Maßnahmen einleiten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

zahl über 300 lag und sich nach dem Stand vom 31. Dezember 1979 zwischen 442 und 1 042 bewegte.

- 69 Demgegenüber meint das LV Amt in seiner Erwiderung, für die Rentenabschnitte seien bei einer personellen Besetzung von insgesamt zehn Bediensteten nur etwa 3 000 BVG-Aktenfälle und für die Spitzenabschnitte mit insgesamt acht Bediensteten nur rd. 300 Fälle vorzusehen. Dazu kämen die in den einzelnen Abschnitten anfallenden sog. Bestandsfälle nach dem SchwbG mit rd. 6 000 Akten. Die Auflösung eines Rentenabschnitts könne erst dann in Betracht kommen, wenn dort der Durchschnitt der Zahlfälle unter 2 000 liege.

Das LV Amt will in diesem Zusammenhang folgende Umstände besonders bewertet wissen:

- Der Rückgang der BVG-Zahlfälle werde gegenwärtig durch die Zunahme der Schwerbehinderterfälle kompensiert.
- Der höhere Arbeitsaufwand pro BVG-Akte als Folge differenzierter Gesetzgebung wirke sich als zusätzliche Arbeitsbelastung aus.
- Die Einführung der ADV habe lediglich zu bereits vorgenommenen Personaleinsparungen im Kassen- und Buchhalterbereich geführt. Innerhalb der Rentenabschnitte habe sich die Umstellung personell praktisch nicht ausgewirkt. Die Arbeiten auf Sachbearbeiterebene seien schwieriger geworden. Ursprünglich einfach abzuwickelnde Arbeitsvorgänge seien durch die ADV zu „Schwierigen Fällen“ mit höheren Anforderungen an die Qualifikation der Bediensteten geworden. Darüber hinaus werde der Rationalisierungseffekt durch automationsbedingte Vorarbeiten (Datenermittlung – Datenerfassung) und Nacharbeiten (Kontrollmaßnahmen, Sortierarbeiten) aufgezehrt. Bescheide hätten bisher von jedem entworfen werden können, der die entsprechenden BVG-Kenntnisse besessen habe und die typisierten Formulare habe lesen können. Das Erstellen von (ADV-)„Aufträgen“ erfordere aber neben BVG-Kenntnissen zusätzliche genaue Kenntnisse der sehr umfangreichen ADV-Dienstanweisung (ca. 200 Seiten DIN A 4). Das Umsetzen dieser Anweisung in die Praxis sei geistige Arbeit, die dem Niveau der eigentlichen Facharbeit zumindest gleichkomme.
- Die Ausbildung des Nachwuchses finde vorwiegend in den Abschnitten statt und binde beachtliche Arbeitskapazität. Hinzu komme noch die regelmäßige Aus- und Fortbildung der Bediensteten.
- In der hessischen Versorgungsverwaltung würden schon immer überdurchschnittlich viele Schwerbehinderte (17 bis 19 v. H.) beschäftigt, was im Hinblick auf den zu gewährenden Zusatzurlaub entsprechende Auswirkungen habe.
- Das organisatorisch angegliederte Hessische Landesprüfungsamt für Heilberufe binde jeweils im Frühjahr und Spätsommer qualifiziertes Aufsichts-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

personal aus den Reihen der Versorgungsverwaltung.

- Seit Jahren stehe die Versorgungsverwaltung in einem Prozeß altersmäßiger Umstrukturierung mit den Folgen einer sehr starken Personalfluktuatation und der Notwendigkeit der Einarbeitung der Neueingestellten.
- Ähnliches gelte auch für Sonderaktionen, die, entgegen ihrer Bezeichnung, mit gewisser Regelmäßigkeit erforderlich würden (z. B. statistische Nacherfassung der Schwerbehindertenfälle, Aktionen zur Neuausstellung von Schwerbehindertenausweisen, Überprüfung der Zahlfälle anhand von Lebensbescheinigungen).
- Der Personalausfall durch Erkrankung, Kuren, Grundwehrdienst, Wehrübungen, Mutterschutz, Gewerkschaftsarbeit, Mandatsausübung usw. nehme ein „beängstigendes Maß“ an.
- Letztlich sei hervorzuheben, daß gegenüber den Verhältnissen bei der Planung der Neuorganisation (1978) eine wesentliche Änderung eingetreten sei. Die Zahl der Anträge nach dem Schwerbehindertengesetz habe sich nicht stabilisiert. Den Versuch einer Anhebung der BVG-Akten-Fallzahl von 3 000 auf 3 300 bis 3 500 habe man rückgängig machen müssen; die Fallzahlen seien zu hoch angesetzt gewesen, zumal die buchstabenmäßig damit verbundenen SchwbG-Fälle nicht isoliert betrachtet werden dürften. Hier sei – entgegen aller Erwartung – eine steigende Tendenz zu verzeichnen.

Insgesamt gesehen müssen deshalb nach Ansicht des LVAmtes die Zahl der BVG-Akten im Rentenabschnitt mit zehn Bediensteten bei 3 000 und beim Leiterabschnitt mit acht Bediensteten bei 300 liegen.

- 70 Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß seine Feststellungen und Wertungen als Grundlage für die Ermittlung der Rentenabschnittsgröße und die personelle Besetzung nach wie vor zutreffen.

Die vom LVAmte betonte Zunahme der Anträge nach dem SchwbG ist zwar unbestritten. Die daran geknüpften Folgerungen für den Personalbedarf können jedoch nicht auf die Einführung einer Aktenzahl von rd. 6 000 pro Rentenabschnitt als sog. Bestandsfälle gestützt werden. Die Arbeitsleistung und Verantwortung auf diesem Gebiet sollen nicht verkannt werden. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, daß bei den Fällen nach dem SchwbG im Gegensatz zu den Rentenfällen nach dem BVG, die einer fortwährenden Betreuung bedürfen und deren Akten häufiger zu bearbeiten sind, nach Bescheiderteilung zunächst in aller Regel keine weitere Bearbeitung erforderlich ist. Ausnahmen hiervon bilden lediglich die Nachprüfungen (Nachuntersuchungen) von Amts wegen und die Anträge auf Neufeststellung der Minderung der Erwerbsfähigkeit. Verwaltungsaufwand im Rahmen des Ausweiswesens (z. B. Erstaussstellung oder Verlängerung) werden jeweils von der zentralen Ausweis-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

stelle übernommen; die Rentenabschnitte werden hierdurch nicht spürbar belastet. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist deshalb für den zu bewältigenden Arbeitsanfall nach dem SchwbG in erster Linie die Bearbeitung der neu eingehenden Anträge maßgebend, die jedoch – im Gegensatz zu den BVG-Zahlfällen – keine Dauerbelastung auslösen und deshalb allenfalls als „ruhende“ Bestandsfälle angesehen werden können.

Ein höherer Arbeitsaufwand pro BVG-Akte als Folge differenzierter Gesetzgebung wird auch vom Rechnungshof in gewissem Umfang zugestanden. Er wird jedoch weitgehend aufgefangen durch Erleichterungen mittels automatisierter Berechnung, Bescheidschreibung und Zahlbarmachung der BVG-Fälle. Dies gilt um so mehr, als etwa 61 v. H. der BVG-Zahlfälle als einkommensunabhängige Leistungen einer vollmaschinellen Bearbeitung zugänglich sind.

Den Ausführungen des LVAmts zu den Auswirkungen der ADV vermag der Rechnungshof nach vorangegangenen Prüfungserfahrungen auf diesem Gebiet nicht zu folgen. Die Darlegungen stehen im übrigen auch im Widerspruch zu der Erklärung des Präsidenten des LVAmts, die dieser am 27. August 1974 vor dem Landesautomationsausschuß bei der Vorlage des Abschlußberichts zur Einführung der automatisierten Rentenberechnung, Bescheidschreibung und Zahlbarmachung der Leistungen der Kriegsoferversorgung abgegeben hat. Das Kurzprotokoll hierzu lautet:

„... Ferner sollten durch die Automation auch die zunehmend erschwerten Arbeitsbedingungen in personeller und sachlicher Hinsicht bei den Versorgungsämtern verbessert werden. Auch sei durch den Wegfall der komplizierten Berechnungen, die bisher ohne wesentliche maschinelle Hilfe durchgeführt würden, mit einer qualitativen Verbesserung der Arbeitsergebnisse zu rechnen. Schließlich werde durch die Automation eine Personalreduzierung um rd. 135 Stellen eintreten. Die freiwerdenden Kräfte könnten für die der Versorgungsverwaltung neu zugewiesenen Aufgaben (Schwerbehindertengesetz, Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten), für die sie dringend benötigt würden, eingesetzt werden...“.

Wenn inzwischen nach Zuweisung der Aufgaben nach dem SchwbG und dem Opferentschädigungsgesetz an die Versorgungsverwaltung die damals genannte Zahl von 135 Stellen mangels sonstiger Personalverstärkungen kompensiert wurde, so dürfte schon damit die personalsparende Auswirkung der ADV hinreichend dargetan sein.

Sollte die Ansicht des LVAmts in seiner Erwiderung richtig sein, so wäre ernsthaft zu prüfen, ob die finanziellen Aufwendungen für die ADV künftig noch gerechtfertigt wären.

Seit Einführung der ADV in der Kriegsoferversorgung sind bisher folgende Kosten entstanden:

1976 1 263 079,65 DM  
1977 2 325 253,- DM

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

1978 2 303 746,— DM  
 1979 2 793 635,51 DM  
 1980 1 935 254,87 DM.

Die Ausführungen des LVAmts zur Personalbindung bei der Ausbildung des Nachwuchses und der regelmäßigen Aus- und Fortbildung der Bediensteten können in diesem Zusammenhang nicht besonders berücksichtigt werden, weil diese Aufgaben in der Landesverwaltung – von speziellen Aus- und Fortbildungsaufgaben abgesehen – nicht als personalerhöhend anerkannt werden. Die Versorgungsverwaltung kann auf diesem Gebiet keine Sonderstellung einnehmen.

Soweit personen- und ortsbezogene Umstände und Gegebenheiten vorgetragen werden, wie

- überdurchschnittlicher Prozentsatz an schwerbehinderten Bediensteten,
- Einsatz von Aufsichtspersonal beim Landesprüfungsamt für Heilberufe,
- starke Personalfuktuation und
- vermehrter Personalausfall,

so besteht hierzu für den Rechnungshof kein Grund, die Daten in Zweifel zu ziehen. Die Argumente des LVAmts können jedoch auf die vorgenommene Prüfung des Personalbedarfs keinen unmittelbaren Einfluß haben, weil sich die Prüfung ausschließlich am „Stellen-Ist“ und am „Stellen-Soll“ orientiert hat und dabei die Person des jeweiligen Stelleninhabers außer Betracht lassen mußte. Insoweit hat der Rechnungshof eine vergleichende Darstellung zum Personal-Soll nach der vorgegebenen Stellenplanübersicht der Versorgungsverwaltung erstellt, in der ebenfalls persönliche Merkmale des jeweiligen Stelleninhabers keinen Niederschlag finden. Der Rechnungshof hat die von der Verwaltung vorgegebenen Daten in Form der Aktenfallzahlen und des Personal-Ists in seine Erhebungen für den Vorschlag zum Personalbedarf vergleichend miteinbezogen.

#### Sachgebiet II b – Heil- und Krankenbehandlung

- 71 Der Rechnungshof hat für dieses Sachgebiet festgestellt, daß nach den organisatorischen Geschäftsabläufen bei den Versorgungsämtern die personelle Besetzung so, wie sie sich im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen darstellte, im wesentlichen als ausreichend anzusehen ist. Deshalb hält der Rechnungshof die in der Stellenübersicht 1980 darüber hinaus ausgewiesenen Stellen nicht für erforderlich. Einzelheiten sind aus der nachstehenden Personalaufstellung ersichtlich:

Zunächst ist zu bemerken, daß die Übersicht über das Personal-Soll nach dem Stellenplan für das Hj. 1980 nicht 95,5 Stellen, sondern 100,5 ausweist.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben inzwischen dazu geführt, den Personalbedarf im Sachgebiet Heil- und Krankenbehandlung um zwei Stellen zu reduzieren; diese sind den Vorverfahrensdezernaten zur Verstärkung zugeteilt worden.

Bei Prüfung und Entscheidung, ob darüber hinaus der Feststellung des Rechnungshofs, daß das im Zeitpunkt der Prüfung vorgefundene Personal-Ist für die Erledigung der anfallenden Arbeit ausreichend sei, zu folgen ist, müssen die wachsende Bedeutung der Heil- und Krankenbehandlung und ihr Umfang beachtet werden. Dabei spielt das zunehmende Alter der Kriegsoffer und die damit verbundene häufigere Krankheitsanfälligkeit eine große Rolle, was sich insbesondere bei den Schwer- und Schwerstbe-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Versorgungsamt	Personal-Ist im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen	Personal-Soll nach der Stel- lenplanüber- sicht 1980	Personal- Soll lt. Vorschlag des Rech- nungshofs
Darmstadt	17 1/2	18	15 1/2 *)
Frankfurt am Main	19 1/2	22	19 1/2
Fulda	11 1/2	12	10 1/2
Gießen			
Außenstelle Marburg	16	21	16
Kassel	13 1/2	13	13
Wiesbaden	<u>8 1/2</u>	<u>9 1/2</u>	<u>8 1/2</u>
	86 1/2	95 1/2	83

\*) bei gleichzeitiger Auflösung der Außenstelle  
Bensheim (s. Iz. 76)

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs werden vom LVAm dem Grunde nach keine Einwände erhoben, wenn auch z. B. für den Abschnitt „Krankenkassenabrechnung“ unterschiedliche Auffassungen in der Bemessung der Auslastung der dort tätigen Bediensteten bestehen. Vom LVAm werden insgesamt 98,5 Stellen für notwendig erachtet, während der Rechnungshof 83 Stellen für ausreichend hält.

Es besteht für den Rechnungshof keine zwingende Veranlassung, von seiner ermittelten Zahl der Bediensteten im Sachgebiet „Heil- und Krankenbehandlung“ abzuweichen.

### Abschnitt II c – Vorverfahren

- 72 Die Abschnitte zur Bearbeitung der Widersprüche bei den Versorgungsämtern (Vorverfahren) waren zum Zeitpunkt der Prüfung ihrem Arbeitsanfall entsprechend personell ausreichend besetzt. Auffallend dabei war jedoch die unterschiedliche Erledigung dieser Verfahren. So bewegte sich die Quote der unerledigten Vorverfahrensfälle zwischen 7,2 und 50,1 v. H. Das LVAm hat organisatorische Maßnahmen angekündigt, um die teilweise hohen Quoten unerledigter Verfahrensfälle abzubauen.

schädigten auswirkt. Gerade diese Tatsachen machen die Arbeit im Sachgebiet Heil- und Krankenbehandlung so verantwortungsvoll. Außerdem wird es immer schwieriger abzugrenzen, ob die Versorgungsverwaltung oder letztlich die Krankenkassen die Kosten der Behandlung zu tragen haben. Feststellungen des Bundesrechnungshofs aufgrund örtlicher Erhebungen bestätigen dies.

Bei Prüfung der Frage, ob die Vorverfahrensdezernate personell ausreichend besetzt sind, wird die Zahl der unerledigten Widersprüche (nur SchwbG) nicht unberücksichtigt bleiben können; diese hat sich wie folgt entwickelt:

31. Dezember 1976 =	2 969
31. Dezember 1977 =	4 011
31. Dezember 1978 =	5 681
31. Dezember 1979 =	7 592
31. Dezember 1980 =	8 744.

Zu dem Bestand von 8 744 unerledigten Widersprüchen nach dem SchwbG kommen noch 2 513 aus dem Bereich des BVG, so daß am Ende des Jahres 1980 insgesamt 11 257 Widerspruchsverfahren unerledigt waren.

Zum Abbau der hohen Quote unerledigter Widersprüche wurde den Vorverfahrensdezernaten der einzelnen Versorgungsämter (außer VA Fulda) Anfang dieses Jahres jeweils eine zusätzliche Planstelle/Stelle durch Umsetzung zur Verfügung gestellt. Da aber den Versorgungsämtern selbst keine zusätzlichen Stellen zugewiesen werden konnten, mußte diese Maßnahme letztlich nur als schwerpunktmäßige Stellenverlagerung im Interesse des Rechtsschutzanspruches der Bürger angesehen werden. Diese Stellenver-

**Aufgabengebiet III – Ärztlicher Dienst**

- 73 Im Aufgabengebiet „Ärztlicher Dienst“ ist durchweg eine nicht ausreichende Besetzung mit ärztlichem Personal festzustellen. Trotz vielfältiger Bemühungen konnte die Versorgungsverwaltung diesem Mangel noch nicht abhelfen. Der Rechnungshof hält den Bedarf an ärztlichem Personal in der Höhe für erforderlich, wie er in der Stellenplanübersicht 1980 mit 33 Planstellen und mit sechs Stellen für angestellte Ärzte ausgewiesen wurde.

**Abschnitt IV – Heimgesetz**

- 74 In der Verordnung vom 17. März 1975 hat die Landesregierung u. a. die Zuständigkeiten für die Versorgungsämter nach dem Heimgesetz geregelt, die vor allem in der Überwachung und in der Beratung bei der Errichtung von Heimen, deren Betrieb und bei eintretenden Änderungen bestehen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sollte zur Durchführung dieser Aufgaben für die personelle Besetzung folgender Schlüssel zugrunde gelegt werden:

5 Bedienstete für die Überwachung von etwa 100 bis 140 Heimen,

6 Bedienstete für die Überwachung von etwa 141 bis 180 Heimen,

7 Bedienstete für die Überwachung von etwa 181 bis 220 Heimen.

Die folgende Aufstellung gibt die Ist-Besetzung im Abschnitt Heimgesetz unter Beachtung der genannten Schlüsselzahlen im Verhältnis zur Stellenplanübersicht 1980 und zum Besetzungsvorschlag des Rechnungshofs wieder:

lagerung, wird in den anderen Sachgebieten, bei denen die Stellen abgezogen wurden, nicht ohne nachteilige Wirkung bleiben können.

Wenn unterschiedliche Erledigungsquoten zwischen den einzelnen Versorgungsämtern festgestellt wurden, so lag dies an den jeweiligen Möglichkeiten, zu Lasten der Verwaltung oder des Sachgebietes Heil- und Krankenbehandlung den Vorverfahrensdezernaten personelle Hilfeleistung zu leisten.

Bei Bemessung der Zahl der Ärzte, die zur uneingeschränkten Erfüllung des Ärztlichen Dienstes der Versorgungsverwaltung erforderlich sind, muß über die 39 (Plan-)Stellen für Ärzte hinaus der Aufwand für die Tätigkeit von Außengutachtern berücksichtigt werden. Im Haushaltsjahr 1980 wurden rd. 4 Mio DM für die Untersuchung und Begutachtung im Rahmen des Feststellungsverfahrens nach dem SchwbG für Außengutachter ausgegeben. Hinzu kamen Aufwendungen in Höhe von 1,3 Mio DM für den BVG-Bereich. Es wurden somit insgesamt 5,3 Mio DM für Gutachten verwandt.

Allein diese Summe läßt erkennen, daß die Zahl von 39 (Plan-)Stellen für beamtete oder angestellte Ärzte der Aufgabenstellung nicht völlig entspricht. Auf nähere Untersuchungen über den tatsächlich notwendigen Bedarf an (Plan-)Stellen kann die Landesregierung derzeit verzichten, da wegen des Ärztemangels die Besetzung aller erforderlichen Stellen nicht möglich wäre.

Der Rechnungshof hat nach seinem Schlüssel als Personal-Soll im Aufgabengebiet IV – Heimgesetz – 33 Stellen ermittelt, zu denen dann noch abgestuft bis zu zwei Schreibkräfte je Versorgungsamt hinzuzurechnen wären. Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre das Personal-Soll danach mit 39 bis maximal 45 Stellen anzusetzen.

Die Landesregierung ist der Auffassung, daß sich ihr bisheriges Organisationskonzept bewährt hat. Sie hält für die ordnungsgemäße Erledigung der Aufsichts- und Beratungstätigkeit nach dem Heimgesetz für jedes Versorgungsamt folgende Besetzung für notwendig:

1 Dezernent

2 Stellen für den Verwaltungs- und Aufsichtsreich

1 Stelle für den Sozial- und Beratungsbereich

1 Stelle für den Aufsichts- und Beratungsbereich einer in der Alten- und Krankenpflege ausgebildeten Kraft mit längerer Berufserfahrung

1–2 Stellen für den Schreibdienst.

Mit dieser Stellenausstattung bleibt das Stellenoll bei Besetzung mit nur einer Schreibkraft bei 36 Stellen und bei Besetzung mit zwei Schreibkräften mit 42 Stellen jeweils mit 3 Stellen unter dem vom Rechnungshof ermittelten Stellenoll.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Versorgungsamt	Anzahl der Heime	Personal-Ist	Personal-Soll nach der Stellenübersicht 1980	Personal-Soll lt. Vorschlag des Rechnungshofs
Darmstadt	129	3 1/2	6	5
Frankfurt am Main	214 *)	4 1/2	7	7
Fulda	102	2 1/2	6	5
Gießen	152	6	7 1/2	6
Kassel	114	4	5	5
Wiesbaden	<u>101</u>	<u>4</u>	<u>6</u>	<u>5</u>
	812	24 1/2	37 1/2	33

\*) Hierzu zählen 96 Altenwohnanlagen, bei denen noch zu klären ist, ob sie der Heimüberwachung nach dem Heimgesetz unterliegen.

Das LV Amt hält wegen der anfallenden Schreibarbeiten für jedes Versorgungsamt zusätzlich bis zu zwei Schreibkräfte für erforderlich. Der Rechnungshof verschließt sich diesem Anliegen grundsätzlich nicht, meint jedoch, daß je nach Anzahl der zu überwachenden Heime die Zahl der Schreibkräfte pro Versorgungsamt abgestuft werden sollte.

#### Sonderaufgaben des Versorgungsamtes Fulda

- 75 Das Versorgungsamt Fulda ist für die Versorgung der in Albanien (z. Z. keine Versorgungsfälle), in Jugoslawien und in der Tschechoslowakei lebenden Anspruchsberechtigten nach dem BVG zuständig. Der Rechnungshof hat hierzu in gesonderten Prüfungsmittelungen anlässlich seiner örtlichen Erhebungen beim Versorgungsamt Fulda zu der Organisationsform und der personellen Besetzung Feststellungen getroffen, die vom LV Amt und vom Versorgungsamt Fulda anerkannt wurden. Die für die Bearbeitung dieser Sonderaufgaben insgesamt vorgesehenen 28 Stellen sollen auf 25 Stellen verringert werden.

Außerdem obliegt dem Versorgungsamt Fulda zentral die Durchführung der nach den § 51 bis 54 Abs. 1 Bundesseuchengesetz zu gewährenden Leistungen (Impfschäden). Das dafür eingesetzte Personal mit drei Bediensteten und zwei Halbtagschreibkräften reicht nach Auffassung des Rechnungshofs aus.

#### Änderung der Organisationsform Versorgungsamt Darmstadt – Außenstelle Bensheim

- 76 Mit Erlaß der Landesregierung vom 11. Juni 1951 wurde aufgrund des § 1 Abs. 2 Gesetz über die Einrichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsofferversorgung vom 12. März 1951 u. a. bestimmt, daß „für die Dauer der Umberentung der Versorgungsbezüge nach dem BVG“ beim Versorgungsamt Darmstadt eine Außenstelle in Bensheim eingerichtet wird.

Der Sozialminister hält auch weiterhin an seiner Auffassung fest, daß die Außenstelle Bensheim aufrecht zu erhalten ist. Dies umso mehr, als nunmehr auch Angelegenheiten des Schwerbehindertenrechts bei der Außenstelle bearbeitet werden.

Der vom Rechnungshof vertretenen Auffassung, daß Bürgernähe durch Hausbesuche und Sprechstage in ausrei-

Nach Abschluß der Umberentung – spätestens 1955 – blieb trotzdem in späteren Anordnungen über den Sitz und den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden und Stellen der Kriegsopferversorgung – zuletzt vom 12. Januar 1973 – die Außenstelle Bensheim weiterhin bestehen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat sich der Stand der Zahlfälle nach dem BVG bei dieser Außenstelle zum 31. Dezember 1980 auf 7384 Aktenfälle verringert, so daß es bei verwaltungsökonomischer Betrachtung nicht mehr gerechtfertigt erscheint, die Außenstelle in der derzeitigen Form weiterhin zu belassen. Auch dürften durch ihre Auflösung den betroffenen Bürgern kaum Nachteile erwachsen. Soweit die bisher von der Außenstelle Bensheim Betreuten sich an das Amt in Darmstadt wenden müßten, könnten sie überwiegend bei den „Bürger-sprechtagen“ in Bensheim vorstellig werden. Die besondere Betreuung alter Beschädigter und Schwerbeschädigter wäre wie bisher durch Hausbesuche möglich. Die Eingliederung der Außenstelle dürfte dadurch erleichtert werden, daß nach Ansicht des Rechnungshofs beim Versorgungsamt Darmstadt ein Rentenabschnitt aufzulösen wäre (s. Tz. 67), so daß etwa die Hälfte der Zahlfälle der Außenstelle in den bestehenden Rentenabschnitten des Versorgungsamts Darmstadt aufgefangen werden könnte und dadurch nur ein Rentenabschnitt neu zu schaffen wäre. Alle weiteren Aufgaben der Außenstelle (Heil- und Krankenbehandlung und Ärztlicher Dienst) könnten vom Stammamt erledigt werden.

Das LVAm lehnt unter Bezug auf eine von ihm herbeigeführte Entscheidung des Sozialministers die Auflösung der Außenstelle Bensheim ab. Nach den Vorstellungen der Versorgungsverwaltung soll die bisherige Zuständigkeit der Außenstelle noch durch Übernahme der Fälle nach dem SchwbG erweitert werden. Mit der Stadt Bensheim werde deshalb bereits wegen anderweitiger Unterbringung der Außenstelle in einem ehemaligen Schulgebäude verhandelt.

#### **Ergebnisse zum Personalbedarf der Versorgungsämter**

- 77 Unter Berücksichtigung der in den vorangegangenen Textzahlen getroffenen Feststellungen ist der Rechnungshof hinsichtlich der Stellenausstattung der Versorgungsämter zusammenfassend zu folgendem Ergebnis gekommen:

Weniger an Stellen im

- |   |     |
|---|-----|
| – Aufgabengebiet I – Verwaltung (Tz. 66):   | 13  |
| – im Aufgabengebiet II a –<br>Soziales Entschädigungsrecht,<br>Kriegsopferversorgung,<br>Schwerbehindertenrecht (Tz. 67): | 40  |
| – Sachgebiet II b –<br>Heil- und Krankenbehandlung (Tz. 71):  | 12½ |
| – Abschnitt IV – Heimgesetz (Tz. 74):   | 4½  |

70

chender Form praktiziert werden könnte, kann nicht beigespflichtet werden. Derartige Angebote können allenfalls die fehlende Ortsnähe mildern, aber nicht ersetzen.

Die Stellungnahmen der Landesregierung zu den einzelnen vorstehenden Textzahlen implizieren, daß sie der Auffassung des Rechnungshofs, in der Versorgungsverwaltung sei ein Minderbedarf von 67 Stellen vorhanden, nicht uneingeschränkt zu folgen vermag. Die Landesregierung wird unter Einbeziehung der Überlegungen des Rechnungshofs sorgfältig prüfen, ob zur sachgerechten Erfüllung der Aufgaben der Versorgungsverwaltung der insgesamt vorhandene Bestand an (Plan-)Stellen langfristig ausreicht, vermindert werden kann oder durch Umsetzung aus anderen Bereichen aufgestockt werden muß.

**Mehr an Stellen**

bei 6 Spitzenabschnitten	
je ½ Schreibkraft (Tz. 68)	3
verbleiben:	67

Gegenüber dem vom Rechnungshof errechneten Minderbedarf von insgesamt 67 Stellen macht das LVAm auf Grund der oben zusammenfassend wiedergegebenen Stellungnahme und unter Fortschreibung der Sach- und Personaldaten bis zum Hj. 1981 einen Mehrbedarf von insgesamt 100,5 Stellen geltend.

Abgesehen von der teilweise nicht mehr gegebenen Vergleichbarkeit der vorgetragenen Daten hat der Rechnungshof bei seinen Ermittlungen, soweit es vertretbar erschien, die Ansichten des LVAm und der Amtsleiter berücksichtigt. Daß nicht in allen Punkten eine Übereinstimmung zu erzielen war, liegt schon in der Natur der Sache. Besonders in der Zuerkennung des Stellenwerts für die sog. Bestandsakten nach dem SchwbG und bezüglich der Erleichterungen in der Arbeitsbelastung der Rentenabschnitte durch die Einführung der ADV werden zunächst keine übereinstimmenden Ansichten zu erzielen sein.

**Hessische Jugendbildungsstätte Dietzenbach**  
(Kap. 08 26)

- 78 Im Jahre 1970 errichtete der Sozialminister die Jugendbildungsstätte des Landes Hessen in Dietzenbach mit dem Ziel, außerschulische politische Bildungsarbeit mit jungen Arbeitnehmern im Rahmen des Hessenjugendplans zu betreiben.

Für diese Jugendbildungsstätte waren im Haushaltsplan 1979 für die Ersatzbeschaffung verschiedener Geräte 26 000 DM veranschlagt. Aus diesen Mitteln wurde u. a. am 4. Dezember 1979 eine Bühnenlichtsteueranlage für 20 022,90 DM angeschafft. Dieses Gerät wurde bisher nicht installiert; es lagert originalverpackt im Theaterraum der Jugendbildungsstätte. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde das Bühnenlichtsteuergerät im Juni 1980 durch weiteres Zubehör im Wert von 10 864,70 DM vervollständigt. Auch diese Geräteteile werden bei der Jugendbildungsstätte bisher nur gelagert, weil sich inzwischen herausgestellt haben soll, daß der Hausanschluß und das vorhandene elektrische Leitungsnetz für Belastungen solchen Umfangs nicht ausreichen. Erst auf Veranlassung des Rechnungshofs wurde das zuständige Staatsbauamt eingeschaltet, das am 4. Februar 1981 folgende fachtechnische Stellungnahme abgab:

„Aufgrund der veränderten Belastungsverhältnisse durch die neu zu installierende Beleuchtungsanlage ist der vorhandene Hausanschluß nicht mehr ausreichend. Somit muß bei den Stadtwerken Offenbach eine Hausanschlußverstärkung beantragt werden. Die entsprechenden Anschlußwerte werden den Stadtwerken Offenbach zu gegebener Zeit mitgeteilt“.

Der Rechnungshof bemängelte ferner, daß infolge des

Die Beschaffung der Geräte muß im Zusammenhang mit dem erforderlich gewordenen Saalumbau gesehen werden, weil der Einbau der Lastteile für das Lichtsteuerpult aus rationellen Gründen mit dem Umbau erfolgen sollte.

Der Umbau und die Beschaffung der Geräte war für 1979 vorgesehen. Aus planungstechnischen Gründen des Staatsbauamts konnte der Umbau 1979 nicht erfolgen. Die Geräte wurden Ende 1979 bestellt. Die Bestellung der Geräte erfolgte nach Einschaltung der Landesbeschaffungsstelle. Durch ein Gutachten des Staatsbauamtes traten Zweifel über die Erhaltungsfähigkeit der baulichen Substanz auf. Dies machte eine Umplanung im Hinblick auf eine Erhaltung der baulichen Substanz und Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten erforderlich. Als feststand, daß auf Grund der Planung und der Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel mit dem Umbau nicht vor 1982 zu rechnen ist, hat die Bildungsstätte das Staatsbauamt im Sommer 1980 gebeten, die Montage der Lastteile und die damit verbundenen Folgearbeiten gesondert vornehmen zu lassen. Im Oktober und Dezember 1980 fanden zwei Koordinierungsgespräche mit dem Staatsbauamt statt, die zu einer abschließenden Klärung führten. Die erforderlichen Arbeiten wurden im Juli 1981 abgeschlossen. Die Anlage ist betriebsbereit.

Hinsichtlich der Beschaffungen für die Einrichtung eines Fotolabors anstelle eines Kassettenrecorders treffen die Feststellungen des Rechnungshofs zu. Nachdem dies bekannt wurde, ist mit Erlaß des Sozialministers vom 14. November 1979 darauf hingewiesen worden, daß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen wurde und insoweit eine Dienstpflichtverletzung vorliegt. Eine weitergehende Maßnahme wurde allerdings nicht erwogen, da

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

verzögerten Einbaus des Geräts unter Umständen Gewährleistungsfristen ablaufen. Vor der Bestellung der Anlage war das Staatsbauamt als technische Dienststelle nicht beteiligt; auch war die Anschaffung nicht ausgeschrieben worden.

Aus der Erwiderung des Sozialministers zu der Prüfungsmitteilung geht hervor, daß die Bühnenlichtsteueranlage mit seiner Billigung angeschafft worden ist; hinsichtlich der Gewährleistungen sei auf dem Angebot und den Rechnungen nichts vermerkt.

Mangelnde Koordination zwischen dem Sozialminister als mittelzuweisender Stelle, dem zuständigen Staatsbauamt und dem Leitungsteam der Jugendbildungsstätte haben zu diesem Fehlverhalten geführt. Dies ist zu beanstanden.

Bereits bei der Rechnungsprüfung für das Hj. 1978 hatte der Rechnungshof fehlende Überwachung durch den Sozialminister bemängelt. Damals waren auf dessen Antrag für die behauptete unabweisbar notwendige Ersatzbeschaffung eines abhanden gekommenen Kassettenrecorders überplanmäßig 1 500 DM genehmigt worden, die nach eigenmächtiger Entscheidung des Leitungsteams der Hessischen Jugendbildungsstätte Dietzenbach jedoch für die Einrichtung eines Fotofabors verwendet wurden.

- 79 Mit Bescheid vom 2. Dezember 1975 hat das Bundesamt für den Zivildienst die Hessische Jugendbildungsstätte Dietzenbach als Beschäftigungsstelle für Zivildienstleistende anerkannt. Diese Anerkennung ist u. a. an die Auflage gebunden, daß jederzeit Beschäftigungs- und Unterbringungsmöglichkeiten für zwei Zivildienstleistende vorhanden sein müssen.

Die Jugendbildungsstätte verpflichtete sich, den Zivildienstleistenden Verpflegung, Arbeitskleidung und Unterbringung zu gewähren. Deshalb wurde der von der Beschäftigungsstelle gemäß § 6 Abs. 1 Zivildienstgesetz sonst an den Bund zu entrichtende Kostenbeitrag (im Hj. 1979 = 18,33 DM täglich) mit Bescheid des Bundesamts vom 15. September 1976 erlassen. Der vom Bund zu gewährende Zuschuß zu den Geld- und Sachbezügen an die bei der Jugendbildungsstätte beschäftigten Zivildienstleistenden wurde auf 8,76 DM täglich festgesetzt. Damit sind Sold, Verpflegung, Unterkunft, Fahrkosten, Arbeitskleidung bzw. Zuschuß für das Tragen eigener Arbeitskleidung und Reisekosten abgegolten. Alle Kosten, die über diesen täglichen Zuschuß von 8,76 DM hinausgehen (Mehrkosten), sind vom Land zu tragen.

Soweit feststellbar, war den bisher bei der Jugendbildungsstätte beschäftigten Zivildienstleistenden jeweils im Einzelfall vom Bundesamt sog. Heimschlaferlaubnis erteilt worden, weil die Jugendbildungsstätte Schwierigkeiten hatte, entsprechende Unterkünfte für die beiden Zivildienstleistenden bereitzustellen. Dies hatte zur Folge, daß der Sozialminister Mehrkosten einplanen mußte. Die Veranschlagung bei der Haushaltsstelle 08 26-547 72 wurde von 6 000 DM im Hj. 1978 auf 29 000 DM im Hj. 1979 erhöht.

Aufgrund der Ankündigung des Betreuungsverbands

bei Kenntnis des Sachverhalts die Entscheidung aus fachlicher Sicht zu billigen gewesen wäre.

Auch nach nochmaliger Prüfung wird keine Möglichkeit gesehen, innerhalb der zur Bildungsstätte gehörenden Baulichkeiten einen Wohn- und Schlafraum für Zivildienstleistende bereitzustellen. Eine Unterbringung im Lehrgangsbauwerk ist nicht zu vertreten, da die ohnehin unzureichende Platzzahl der Jugendbildungsstätte zur Durchführung von Lehrgängen (50 Plätze) nicht weiter reduziert werden kann. Im früheren Hausmeisterhaus sind sämtliche Räume von den hauptamtlichen Pädagogen belegt, die dort häufig auch während der Lehrgänge übernachten müssen, um ihrer Aufsichtspflicht nachkommen zu können. Außerdem sind in diesem Gebäude 3 Jahrespraktikanten in kleinen Einzelzimmern untergebracht. Bei dem sog. Gästezimmer in diesem Gebäude handelt es sich um einen kleinen Kellerraum mit einem Kellerfenster, der zudem durch Heizungsrohre verengt ist (früherer Heizungskeller). Dieser Raum ist für eine langfristige Unterbringung nicht zumutbar.

Die Jugendbildungsstätte Dietzenbach wurde durch Erlaß des Sozialministers vom 9. Juli 1981 darauf hingewiesen, daß künftig bei Verhandlungen mit neuen Bewerbern nur dann eine Übernahme von Mieten zugesichert werden kann, wenn die Unterhaltungsbehörde entsprechende Erstattungen leistet. Die Jugendbildungsstätte ist angewiesen, daher möglichst solche Bewerber zu berücksichtigen, die in Dietzenbach wohnen, da in diesem Fall zusätzliche Fahrtkosten eingespart werden können. Der Kreis der möglichen Bewerber ist durch diese Maßnahme selbstverständlich eingeschränkt. Ein Vergleich hinsichtlich der Unterbringung von Ersatzdienstleistenden mit dem Jugendhof Dörnberg ist nicht möglich, da diese Jugendbildungsstätte auf Grund ihrer großräumigen Anlage, 200 Plätze für Lehrgangsteilnehmer und zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten für Mitarbeiter, ganz andere Möglichkeiten für die Unterbringung von Zivildienstleistenden hat.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Zivildienst e. V. anlässlich einer Kontrolle der Beschäftigungsstelle im Februar 1979, daß in Zukunft die Genehmigung der Heimschlaferlaubnis durch das Bundesamt versagt werden würde, beantragten die Jugendbildungsstätte am 19. März und der Sozialminister am 27. April 1979 generell die Umwandlung der Zivildienstplätze mit dienstlicher Unterkunft in Zivildienstplätze ohne dienstliche Unterkunft. Das Bundesamt lehnte den Antrag mit Bescheid vom 15. Juni 1979 ab und verwies auf die Alternative, dienstliche Unterkunft durch Anmieten entsprechender Räumlichkeiten bereitzustellen. Die Zivildienstleistenden müßten nicht im gleichen Gebäude, in dem sich die Einrichtung befinde, untergebracht werden. Der Sozialminister erklärte sich daraufhin mit Schreiben vom 12. September 1979 bereit, auch Zivildienstleistende ohne Heimschlaferlaubnis bei der Jugendbildungsstätte zu beschäftigen.

Bei der örtlichen Prüfung der Jahresrechnung 1979 wurden folgende Kosten festgestellt:

Art der Zahlung	Zivildienst- leistender A 11 Mon.	Zivildienst- leistender B 7 Mon.
Sold 6,50/8,--/8,50 DM tägl.	2 625,50	1 696,--
Entschädigung für nicht einge- nommene Verpflegung bis zu 9,-- DM tägl.	2 501,80	1 652,10
Entschädigung für das Tragen eigener Arbeitskleidung 1,10 DM tägl.	367,40	233,20
Entschädigung für das Reinigen der eigenen Arbeitskleidung -,75 DM tägl.	250,50	159,--
Zuschuß für das Tragen der eigenen Kleidung außerhalb des Dienstes -,35 DM tägl.	116,90	74,20
Mietkostenerstattung	3 740,--	3 150,--
Fahrkostenerstattung	2 820,--	687,50
Summen	12 422,10	7 652,--
abzüglich		
Kostenbeitrag des Bundesamts für Zivildienst 8,76 DM je Kalendertag	2 925,84	1 857,12
Verbleiben im Hj. 1979 zu Lasten des Landes Hessen	9 496,26	5 794,88
=====		

Diese Mehrkosten von 15 291,14 DM haben den Landeshaushalt in voller Höhe belastet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Sie wären wesentlich geringer gewesen, wenn die dienstliche Unterbringung in der Jugendbildungsstätte gestellt worden wäre.

Der Sozialminister erwiderte, er habe diese höheren Mehrkosten in Kauf genommen, weil er keine Unterbringungsmöglichkeiten in der Jugendbildungsstätte sehe.

Der Rechnungshof kann dieser Ansicht nicht folgen. Auch bei der Beschäftigung Zivildienstleistender müssen alle kostenmindernden Umstände beachtet werden. Es sollten deshalb nochmals alle vorhandenen Räumlichkeiten der Jugendbildungsstätte mit 25 Betten auf geeignete Unterkunftsmöglichkeiten für die Zivildienstleistenden eingehend überprüft werden. Dabei wäre zu erwägen, den Schlafraum für Gäste im Seitengebäude für diese Zwecke herzurichten. Sollte sich trotz aller Anstrengung keine Lösung abzeichnen, so könnte auf den Vorschlag des Bundesamts eingegangen und in (unmittelbarer) Nähe der Beschäftigungsstelle entsprechender Raum gemietet werden. Es wird darauf hingewiesen, daß im Jugendhof auf dem Dörnberg für drei Zivildienstleistende dienstliche Unterkunft gewährt wird.

**Modellaktion zur Überprüfung  
der Gemeinschaftsverpflegung  
in ausgewählten Altenheimen  
(Kap. 08 32)**

- 80 Für die Durchführung einer Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in ausgewählten Altenheimen wurde dem Leiter eines Chemischen Untersuchungsamts und dessen Vertreter mit Zuwendungsbescheid vom 17. November 1977 ein Betrag von 30 000 DM aus Verfügungsmitteln des Sozialministers für allgemeine Zwecke des öffentlichen Gesundheitsdienstes bereitgestellt. Davon wurden im Dezember 1977 5 000 DM und im Mai 1978 10 000 DM auf ein Sonderkonto der beiden Beamten überwiesen.

Mit Vertrag vom 2./19. Dezember 1977 hatte der zuständige Regierungspräsident für die Zeit vom 1. Januar 1978 bis 31. Dezember 1979 eine Studentin als wissenschaftliche Hilfskraft beim Staatlichen Chemischen Untersuchungsamt angestellt. Ihre Tätigkeit bestand darin, bei ausgewählten hessischen Altenheimen die Qualität der angebotenen Gemeinschaftsverpflegung zu ermitteln und anhand der dort gewonnenen Daten gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollten dann in Form einer Dissertationsarbeit zusammengefaßt werden.

Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, daß es sich bei der mit der Durchführung der Untersuchungen beauftragten Doktorandin um eine Landesbedienstete handelt. Deshalb widersprachen die geleisteten Zahlungen (Zuwendungen) den Richtlinien des Finanzministers zur Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsansätze für Repräsentationsausgaben und für andere Verfügungszwecke vom 5. August 1975, wonach aus Verfügungsmitteln an Landesbedienstete keine persönlichen Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen. Außerdem wurde mit der Überweisung auf ein Sonderkonto bei einer Geldanstalt ein „schwarzer Fonds“ gebildet, der nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen unzulässig ist.

Mit Erlaß vom 17. November 1977 hatte der Sozialminister dem damals zuständigen Regierungspräsidenten in Darmstadt für die Durchführung des Programms „Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in ausgewählten Altenheimen“ einen Gesamtbetrag von 30 000,- DM aus Kap. 08 30-529 01 in Aussicht gestellt und gebeten, mit der Federführung das Staatliche Chemische Untersuchungsamt Gießen zu beauftragen. Die finanzielle Abwicklung sollte über ein von Bediensteten des Amtes einzurichtendes Sonderkonto erfolgen und die Gesamtausgaben der Einfachheit halber in einem formellen Verwendungsnachweis festgehalten werden.

Nach Eingang der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vom 16. Juni 1978 - 6701.0830.77 - hatte der Sozialminister seinerzeit angeordnet, das Sonderkonto aufzulösen und weitere Zahlungen nur noch über die zuständige Staatskasse aus Kap. 08 32 - ATG 72 zu leisten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Aufgrund der Beanstandung durch den Rechnungshof hat der Sozialminister die Zuwendung zurückgezogen, das Sonderkonto auflösen lassen und für die Durchführung dieser Modellaktion haushaltsrechtlich eine besondere Ausgabetitelgruppe eingerichtet. Die bereits aus dem Sonderkonto geleisteten Zahlungen wurden im nachhinein verrechnet.

- 81 Der mit der wissenschaftlichen Hilfskraft abgeschlossene Vertrag war so unvollständig, daß sich daraus ein ordnungsgemäßes Anstellungsverhältnis nicht herleiten ließ. Es wurden für die Zeit vom 1. Januar 1978 bis 31. Dezember 1979 an persönlichen Verwaltungsausgaben 2 302,04 DM (Urlaubsvergütung, vermögenswirksame Leistungen) zu Unrecht gezahlt. Daneben wurden noch Reisekosten mit 90,25 DM überzahlt.

Dem Sozialminister wurde empfohlen, künftig in gleichgelagerten Fällen die Bestimmungen des Kultusministers über die Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften bei Universitäten und Hochschulen entsprechend anzuwenden.

Obwohl die Durchführung dieser Modellaktion nur auf die Zeit vom 1. Januar 1978 bis 31. Dezember 1979 begrenzt war, wurden für das Hj. 1980 weitere Haushaltsmittel in Höhe von 15 000 DM veranschlagt und bereitgestellt.

Die zusätzlichen Erhebungen des Rechnungshofs hierzu haben ergeben, daß die wissenschaftliche Hilfskraft über das Jahresende 1979 hinaus bis zum 30. April 1980 weiter beschäftigt wurde. Dem hatte der Sozialminister bereits am 13. Dezember 1979 zugestimmt, während der Verlängerungsantrag erst nach Annahmung durch den Rechnungshof am 30. April 1980 (letzter Tag des Anstellungsverhältnisses) durch den Regierungspräsidenten schriftlich vollzogen wurde.

Obwohl nach § 2 des Vertrags das Ergebnis der durchgeführten Modellaktion in Form einer Dissertationsarbeit binnen eines halben Jahres nach Vertragsende abgeschlossen werden sollte, liegt bisher diese Ausarbeitung nicht vor.

Der Rechnungshof hat die Notwendigkeit und die Zeitdauer dieser Maßnahme nicht in Zweifel gestellt; er hat jedoch darauf hingewiesen, daß im Rahmen der Durchführung des Heimgesetzes beim Landesversorgungsamt Hessen ein diplomierter Haushalts- und Ernährungswissenschaftler beschäftigt ist, dem die besondere Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in Altenheimen als Dienstaufgabe hätte übertragen werden können, zumal dies einen Teil seiner dienstlichen Tätigkeit ausmacht.

Danach hätten die für die Durchführung dieser Modellaktion angefallenen Haushaltsausgaben im

Hj. 1978 = 12 273,07 DM  
 Hj. 1979 = 17 718,72 DM  
 Hj. 1980 = 3 801,02 DM  
 insgesamt = 33 792,81 DM

eingespart werden können.

Der mit Vertrag vom 2./19. Dezember 1977 als wissenschaftliche Hilfskraft angestellten Studentin wurden analog der für den öffentlichen Dienst geltenden Bestimmungen vermögenswirksame Leistungen und Erholungsurlaub gewährt, obwohl in dem zitierten Vertrag entsprechende Regelungen nicht getroffen worden sind.

Um Unklarheiten und ggf. Überzahlungen zu vermeiden, wird der Sozialminister aufgrund der Anregung des Rechnungshofs künftig prüfen, ob bei Beschäftigungsverhältnissen dieser Art ein Vertrag bei entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften bei Universitäten und Hochschulen, oder ggf. ein Zeitvertrag gemäß der „Sonderregelung für Zeitangestellte, als Angestellte für Aufgaben von begrenzter Dauer und für Aushilfsangestellte“ – Anlage zum BAT SR ay – abzuschließen ist.

Hinsichtlich der Reisekosten in Höhe von 90,25 DM liegt eine Überzahlung nicht vor, weil nach § 24 Abs. 5 Hess. Reisekostengesetz für Fahrten zwischen Wohnung und regelmäßiger Dienststätte aus besonderem dienstlichen Anlaß die entstandenen notwendigen Fahrtkosten zu erstatten sind.

Eine Verlängerung der Modellaktion über den ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmen hinaus mußte erfolgen, da das insgesamt geplante Programm noch nicht abgeschlossen war. Aus diesem Grunde wurden im Haushaltsplan 1980 weitere Haushaltsmittel veranschlagt.

Es trifft zu, daß der Verlängerungsvertrag erst am Ende des Beschäftigungsverhältnisses (30. April 1980) ausgefertigt wurde.

Die vom Rechnungshof aus den Bestimmungen des § 2 des Vertrages vom 2./19. Dezember 1977 gezogene Schlußfolgerung, daß die vorgesehene Dissertationsarbeit binnen eines halben Jahres nach Vertragsende vorzulegen sei, ist unzutreffend.

Nach § 2 des Vertrages kann lediglich die publizistische Auswertung der Ergebnisse durch das Staatl. Chemische Untersuchungsamt Gießen vorgenommen werden, wenn die Dissertationsarbeit nicht binnen eines halben Jahres nach Vertragsende vorgelegt wird.

Inzwischen liegt dem Sozialminister der umfangreiche Auswertungsbericht des Staatl. Chemischen Untersuchungsamtes Gießen vor. Mit der Veröffentlichung der Doktorarbeit ist Ende 1981 bzw. Anfang 1982 zu rechnen.

Die Auffassung des Rechnungshofs, wonach die Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in Altenheimen dem beim Landesversorgungsamt Hessen beschäftigten Haushalts- und Ernährungswissenschaftler hätte als Dienstaufgabe übertragen werden können, vermag die Landesregierung nicht zu teilen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Im übrigen wurden die bis zum 30. April 1980 nicht verbrauchten Haushaltsmittel (11 198,98 DM), die zweckgebunden für die Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in ausgewählten Altenheimen vorgesehen waren, für eine andere Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung von Kindern und Jugendlichen in besonderen Einrichtungen ab 1. Juli 1980 verwendet. Damit wurde gegen die sachliche und zeitliche Bindung von Haushaltsmitteln (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LHO) verstoßen.

Nunmehr sind im Hj. 1981 erstmalig Haushaltsmittel für die Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung von Kindern und Jugendlichen veranschlagt. Zur Einsparung dieser Mittel hält es der Rechnungshof für erforderlich, diese Untersuchungen als Dienstaufgabe einer bestimmten Dienststelle oder einem Amt zu übertragen.

Dieser Mitarbeiter wäre insbesondere im Hinblick auf den Umfang der Aufgabenstellung, die u. a. die analytische Auswertung der erfaßten Daten zum Inhalt hatte, arbeitsmäßig überfordert gewesen. Dies hätte zwangsläufig dazu führen müssen, daß er die ihm obliegenden dienstlichen Aufgaben nicht in dem notwendigen Umfang hätte verrichten können. Die Folge davon wäre die teilweise Wahrnehmung seiner eigentlichen Aufgaben durch andere Personen gewesen, was wiederum zu einer Steigerung der Personalkosten in diesem Bereich geführt hätte.

Im übrigen ist die Landesregierung der Auffassung, daß die Erfüllung dieser Aufgaben im Hinblick auf die apparativen Voraussetzungen im Geschäftsbereich des Sozialministers nur einem Staatlichen Chemischen Untersuchungsamt übertragen werden konnte.

Die Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in ausgewählten Altenheimen wurde im Haushaltsjahr 1980 abgeschlossen. Im Haushaltsplan 1981 sind für die Modellaktion zur Überprüfung der Gemeinschaftsverpflegung in besonderen Einrichtungen (Kinder und Jugendliche) Haushaltsmittel in gleicher Höhe wie im Vorjahr veranschlagt.

Da diese neue Modellaktion etwa die gleiche Aufgabenstellung – die qualitative und quantitative Zusammensetzung der Gemeinschaftsverpflegung zu ermitteln und ernährungsphysiologisch zu beurteilen – beinhaltet, hielt es der Sozialminister im Sinne einer kontinuierlichen Fortführung der Aktion für angebracht, die restlichen Mittel des Haushaltsjahres 1980 schon dafür zu verwenden.

Die Anregung des Rechnungshofs, diese Untersuchungen als Dienstaufgabe einer bestimmten Dienststelle oder einem Amt zu übertragen, vermag die Landesregierung nicht aufzugreifen. Da die hier in Frage kommenden Staatlichen Chemischen Untersuchungsämter über keine freien Arbeitskapazitäten verfügen, müßten bei einer Übertragung als Dienstaufgabe notwendigerweise andere Aufgaben aus dem Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung eingeschränkt oder gar eingestellt werden.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

**Steuerfestsetzung und Steuererhebung**  
(Kap. 17 01)

82 Der Rechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1974 unter Tz. 35e angekündigt, zu gegebener Zeit die Auswirkungen der mit Wirkung vom 1. Januar 1975 bei den hessischen FÄ erfolgten Umstellung der Veranlagungsabteilungen auf G-Bezirke (Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften) und Ü-Bezirke (Steuerpflichtige mit Überschusseinkünften) zu erörtern. Nachdem die Veranlagungsabteilungen nunmehr einige Jahre nach der Neuorganisation tätig sind, hält es der Rechnungshof für angebracht, die dabei erreichten Ergebnisse zu beleuchten. In den Jahren seit 1978 hat er dieserhalb bei seinen Prüfungen der FÄ u. a. untersucht, ob als Folge der Umorganisation – wie es die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu Tz. 35e der Bemerkungen 1974 bereits für das Arbeitsjahr 1976 in Aussicht gestellt hatte – die Qualität der Veranlagungsarbeiten gehoben worden ist, ob die Veranlagungen zeitgerecht vorgenommen, die Steuerforderungen zügig realisiert und die Steuererstattungsansprüche schnell befriedigt worden und mithin die Grundsätze der Gleichmäßigkeit und Gerechtigkeit der Besteuerung besser als zuvor verwirklicht worden sind.

83 Die Neuverteilung der Veranlagungsfälle auf G- und Ü-Bezirke hatte u. a. den Zweck, eine gründliche und intensive Bearbeitung vor allem der für das Steueraufkommen zumeist bedeutsamen G-Fälle zu erreichen. Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß in den an die G-Bezirke gegebenen Steuerfällen die Bilanzen geprüft, daß steuerlich relevante Sachverhalte aufgeklärt und Rechtsfragen gründlich bearbeitet würden; vor der Umorganisation waren die Bearbeiter in den alten Veranlagungsteilbezirken infolge einer Überzahl von Steuerfällen – vielfach 3 000 und mehr Einkommensteuerpflichtige pro Veranlagungsteilbezirk anstelle der Normzahl von ca. 1 000 – regelmäßig dazu gezwungen, bei den Veranlagungen weniger auf Arbeitsqualität als auf den zeitgerechten Abschluß der Veranlagungsarbeit zu achten. Mit der Umorganisation wurde die quantitative Belastung der Veranlagungsbearbeiter der G-Bezirke dahin eingerichtet, daß pro Bezirk nur noch etwa 1 000 Steuerpflichtige zu veranlagern waren.

Mit der Umstellung auf die neue Bezirksstruktur ging eine einschneidende Veränderung in der Besetzung vieler Veranlagungsstellen einher, weil unerfahrene Kräfte als 1. Mitarbeiter in G-Bezirken eingesetzt werden mußten, nachdem die bewährten bisherigen 1. Mitarbeiter als Sachbearbeiter für die Ü-Bezirke Verwendung gefunden hatten. Die Steuerverwaltung selbst war sich bewußt, daß die erhoffte qualitative Verbesserung angesichts dessen wohl erst dann erwartet werden konnte, wenn Anfangsschwierigkeiten

Ziel der Neuorganisation des Veranlagungsbereichs in G- und Ü-Bezirke war eine qualitativ verbesserte Bearbeitung des Einzelfalls und gleichzeitig eine schnellere Realisierung des Steueranspruchs bzw. der Erstattung bestehender Steuerguthaben. Der Rechnungshof sieht diese Organisationsform grundsätzlich auch für die Erreichung dieser Zielsetzung als besser geeignet an als die bisherige Organisationsstruktur auf der Grundlage von Veranlagungsteilbezirken mit umfassender Zuständigkeit.

In seiner kritischen Würdigung beanstandet er, daß diese Zielvorstellungen zum Teil nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben. Dies haben auch vergleichende Untersuchungen der Verwaltung bei einer Reihe von anderen Ämtern ergeben, die der Rechnungshof nicht geprüft hat. Die Auswertungen der detaillierten Anschreibungen bei diesen Ämtern lassen aber abweichend von den Bemerkungen des Rechnungshofs andere Schlußfolgerungen zu.

Übereinstimmend wurde festgestellt, daß die internen Lauf- und Bearbeitungszeiten im Einzelfall durch die Umstellung der Organisation erheblich verkürzt werden, so daß auch Abschlußzahlungen früher vereinnahmt und Überzahlungen zeitnäher erstattet werden können.

Richtig ist, daß sich aber der Zeitraum der Veranlagung insgesamt kaum verändert hat. Ursächlich dafür ist in erster Linie die unverändert verspätete Abgabe vieler Steuererklärungen durch die steuerberatenden Berufe. Obwohl die Verwaltung um frühzeitige Abgabe der Steuererklärungen durch diesen Personenkreis bemüht ist, läßt sich nur in gezielten Einzelfällen eine Änderung dieser Praxis erreichen. Wie bereits in der Stellungnahme zu Tz. 35ff. der Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1974 dargelegt wurde, werden die Abgabefristen und möglichen Fristverlängerungen jährlich auf Bund-Länderebene festgestellt. Aufgrund dieser bundeseinheitlichen Regelung wird auch in Hessen den steuerberatenden Berufen über die allgemein bis zum 30. September des dem Veranlagungsjahr folgenden Kalenderjahres eingeräumten Fristen hinaus in der Regel eine weitere Fristverlängerung bis Ende Februar des folgenden Jahres zugebilligt. Selbst nach diesem Zeitpunkt stellen viele Angehörige der steuerberatenden Berufe weitergehende Anträge auf Fristverlängerung mit für den Einzelfall substantiierter Begründung. Da sich die steuerberatenden Berufe in ihrer Arbeitsorganisation auf diesen Verfahrensablauf bundesweit eingestellt haben, wird man auch künftig von diesem Faktum ausgehen müssen.

Auch die Verwaltung bedauert, daß eine Qualitätsverbesserung des Veranlagungsergebnisses nicht in dem angestrebten Umfang eingetreten ist. Allerdings war auch nicht erwartet worden, daß die Umorganisation auf diesem Sektor zu einem sofortigen Erfolg führt. Der vom Rechnungshof zum Vergleich herangezogene Veranlagungszeit-

überwunden waren. Die Richtigkeit dieser zurückhaltenden Einschätzung der Erfolgsaussichten hat sich – wie die Erhebungen des Rechnungshofs ausweisen – bestätigt; die Qualität der Bearbeitung war bei den vom Rechnungshof untersuchten Fällen auch noch im zweiten Veranlagungszeitraum (VZ) nach der Umstellung, d. h. bei der Veranlagung für das Jahr 1975, von zahlreichen Mängeln gekennzeichnet und bei den Veranlagungen für 1977 und 1978 noch immer nicht nennenswert besser.

Der Rechnungshof hat im Zuge seiner Erhebungen bei acht FÄ fast 1 800 Steuerfälle in G-Bezirken untersucht. Dazu hat er in jedem der in die Nachforschungen einbezogenen G-Bezirke im Durchschnitt die Steuerakten von 12 Mittel-, 12 Klein- und 6 Kleinstbetrieben durchgesehen, bei denen die letzte Betriebsprüfung bereits einige Jahre zurücklag oder bei denen eine Betriebsprüfung noch nie stattgefunden hatte, bei denen mithin die Qualität der Veranlagungen ohne bereits erfolgte Korrekturen eingesehen werden konnte. Die Auswahl der vom Rechnungshof geprüften Steuerfälle blieb weitgehend den Sachbearbeitern der FÄ überlassen.

Die Prüfungen erstreckten sich bei sechs FÄ auf einen Vergleich der Veranlagung von mehr als 900 Steuerpflichtigen für jeweils die Jahre 1972 (noch alte Struktur) und 1975 (zweite Veranlagung nach der Umstellung). Bei vier der sechs FÄ und bei zwei nach modifizierten Grundsätzen zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ) arbeitenden FÄ führte der Rechnungshof darüber hinaus noch etliche ergänzende Erhebungen im G-Bereich durch. Hierzu wurde in 859 Steuerfällen jeweils die im Zeitpunkt der Prüfung zuletzt durchgeführte Veranlagung eingesehen. Diese Veranlagungen betrafen die Jahre 1977 oder 1978.

84. Die Gründlichkeit der Bearbeitung von Steuerfällen und damit die Arbeitsqualität läßt sich u. a. danach beurteilen, ob gebotene Beanstandungen vorgenommen wurden oder unterblieben sind. Bei der Kompliziertheit des Steuerrechts und der nicht ohne weiteres unterstellbaren Verlässlichkeit der Angaben der Steuerpflichtigen über die Einkünfte als solche und über das Zustandekommen der von den Steuerpflichtigen hierzu gegebenen Zahlen ist die Verwaltung gehalten, die ihr vorgelegten Erklärungen zur Einkommensteuer kritisch auf ihre Stichhaltigkeit hin zu untersuchen und Angaben, die nicht zweifelsfrei sind, mittels „Beanstandungen“ zu überprüfen. Die FÄ sehen in der Regel bei Steuerfällen, für die eine Betriebsprüfung in Aussicht steht und die deshalb ohnehin nicht endgültig veranlagt werden, von Beanstandungen ab. Der Rechnungshof zog für seine Untersuchungen deshalb nur endgültig veranlagte Steuerfälle heran; bei diesen muß davon ausgegangen werden, daß sachlich geboten gewesene, aber nicht aufgegriffene Beanstandungen angesichts fehlender Korrekturmöglichkeiten zu Steuerausfällen geführt haben. Von den untersuchten Fällen waren vom FA schon beanstandet worden:

raum 1975 kann allerdings nach Überzeugung der Verwaltung nicht als repräsentativ angesehen werden. Zunächst hatte die Umstellung bei den meisten Ämtern die Aufarbeitung der aus der Organisationsänderung resultierenden Rückstände zur Folge, daß eine zusätzliche Belastung eintrat. Dazu kommt, daß zum 1. Januar 1975 die Reform des EStG weitere Reibungsverluste verursacht hat. Unabhängig davon hat sich die als ausgewogen angenommene Arbeitsbelastung in den G- und Ü-Bezirken bereits nach relativ kurzer Zeit verschlechtert, weil die zugrunde gelegten 3 000 Signale je Ü-Bezirk und 1 000 Signale je G-Bezirk durch erhebliche Fallzahlsteigerungen in unterschiedlichem Umfang überschritten wurden. Die Zunahme der Fallzahlen ist seit Jahren ungebrochen, ohne daß ihr eine adäquate Personalvermehrung gegenübersteht. Die Entwicklung im einzelnen ist aus der Übersicht auf Seite 52 ersichtlich. Da die von der Verwaltung vorgegebenen Zeitpunkte für die abschließende Bearbeitung der Veranlagungsfälle beibehalten worden sind, sind die Veranlagungsbezirke unter erheblichen Zeitdruck im Veranlagungsgeschäft gekommen, was sich zu Lasten des qualitativen Ergebnisses ausgewirkt hat.

Zu bedenken ist auch, daß die organisatorische Umstellung zwangsläufig eine Personalfuktuation im Sachbearbeiter-Bereich ausgelöst hat, die nicht sofort zu einer qualitativen Verbesserung führen konnte. Dies gilt im besonderen Maße für die FÄ im Rhein-Main-Gebiet. Dieser Prozeß ist bis heute noch nicht abgeschlossen, weil hier im besonderen Maße junges, noch nicht genügend in der Praxis erprobtes Personal eingesetzt werden mußte. Dazu kommt, daß im Veranlagungsbezirk fundierte breitgefächerte Kenntnisse einer Vielzahl von materiell-rechtlichen Regelungen unabdingbar sind. Die ständigen Änderungen durch den Gesetzgeber, die zum Teil bereits nach kurzen Geltungszeiten wieder durch neue Fassungen ersetzt werden, stehen ebenfalls einer Qualitätsverbesserung der Arbeitsergebnisse entgegen.

Die Kritik des Rechnungshofs, daß die Sachbearbeiter in zu geringem Umfang selbst Veranlagungen vorgenommen haben, ist nach repräsentativen Arbeitsablauf-Untersuchungen der Verwaltung in dieser Angelegenheit nicht zutreffend. Der Rechnungshof hat möglicherweise in seine Betrachtung nicht einbezogen, daß der Begriff der Veranlagungstätigkeit heute wesentlich weiter gefaßt werden muß, als er seiner Annahme zugrunde gelegt hat. Zu den vom Rechnungshof erfaßten Erstveranlagungen durch den Sachbearbeiter müssen hinzugerechnet werden:

- die Auswertungen von Betriebsprüfungs-Berichten,
- die Rechtsbehelfslehre,
- die Berichtigungen außerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens und
- der mit einer Veranlagung in Zusammenhang stehende Publikums-, Telefon- und Schriftverkehr.

Der Zeitaufwand für die letztgenannte Tätigkeit ist von Jahr zu Jahr ständig gestiegen. Sie dient letztlich der Überprüfung und Durchführung der vom Sachbearbeiter vorzunehmenden Veranlagungen. Bei dieser Betrachtung beträgt sein Anteil an der Veranlagungstätigkeit im Schnitt etwa 30 v. H.

VZ	Zahl der eingesehenen endgültig veranlagten Steuerfälle	davon vom FA beanstandet	
		Zahl	v.H.
1972	928	288	31,0
1975	941	359	38,2
1977/78	859	373	43,4

Aus der Zusammenstellung ergibt sich, daß bei den Veranlagungen 1972 nicht ganz jeder dritte, bei den Veranlagungen 1975 und 1977/78 aber mehr als jeder dritte Steuerfall beanstandet worden ist. Die Beanstandungstätigkeit nahm – bei den einzelnen FA unterschiedlich – zu.

- 85 Die Beanstandungshäufigkeit allein erlaubt noch kein Urteil über die Qualität der Veranlagungsarbeiten; es liegt auf der Hand, daß dann, wenn Steuererklärungen, Bilanzen oder Gewinnermittlungen keine Beanstandungsgründe bieten, aus dem Nichtvorhandensein von Beanstandungen nicht auf eine mindere Qualität der Veranlagung geschlossen werden darf. Umgekehrt kann nicht aus der Tatsache der Erhebung einer Beanstandung als solcher schon ein positiver Schluß auf eine qualitativ ordnungsgemäße Bearbeitung hin gezogen werden; um zu einer solchen positiven Einschätzung zu gelangen, bedarf es weiterer Merkmale.

In Verfolg dieser Überlegungen prüfte der Rechnungshof u. a.,

- ob bei den vorgelegten Steuerfällen dort, wo die Voraussetzungen vorlagen, Roh- und Reingewinnverprobungen durchgeführt und damit Ansatzpunkte dafür geschaffen wurden, die Höhe der erklärten Gewinne gegebenenfalls als nicht normgerecht zu beanstanden; das Verproben besteht im Vergleichen der erklärten Gewinne mit Erfahrungswerten, die von der Finanzverwaltung bei Gewerbebetrieben gleicher Branche und Größe als Durchschnittssätze ermittelt und in einer Richtsatzsammlung zusammengefaßt worden sind,
- ob der Schwerpunkt der Beanstandungen innerhalb oder außerhalb des Gewinnbereichs lag,
- ob innerhalb des Gewinnbereichs z. B. lediglich Aufwendungen zwischen privatem und betrieblichem Bereich abgegrenzt oder auch Bilanzpositionen, Einlagen, Entnahmen oder Teile der Verlust- und Gewinnrechnungen beanstandet wurden,
- ob weitere Beanstandungen erforderlich und sachlich geboten gewesen wären.

Inwieweit von Verprobungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wurde, zeigen die folgenden Zahlen:

Dennoch ist die Verwaltung in Übereinstimmung mit dem Rechnungshof nicht der Auffassung, daß die bei der Umorganisation ursprünglich gesetzten Ziele schon erreicht sind, zumal sich die Veranlagungstätigkeit wegen der weiter ausufernden gesetzlichen Änderungen für die Zukunft nicht leichter, sondern schwieriger gestaltet, da immer mehr Steuerpflichtige von qualifizierten Fachkräften vertreten werden, so daß mehr Auseinandersetzungen mit dem Steuerpflichtigen erforderlich werden (mündiger Bürger), die häufig zu Rechtsmitteln führen, was sich in dem allgemeinen Ansteigen der Rechtsmittel sichtbar niederschlägt.

Da wegen der Haushaltssituation mit einer Personalverstärkung in absehbarer Zeit nicht zu rechnen, sondern im Gegenteil z. Z. der Personalbestand rückläufig ist, konzentrieren sich die Bemühungen der Verwaltung auf eine Reihe von Maßnahmen, die allerdings nur langfristig zu einer Qualitätsverbesserung im Veranlagungsgeschäft führen können.

Im Vordergrund steht dabei die weitere Automatisierung von Arbeitsabläufen im Interesse einer Entlastung des Personals zugunsten der Wahrnehmung von Funktionen, die der Qualifikation der ausgebildeten Beschäftigten entspricht. Gleichzeitig werden erhebliche Anstrengungen, schon bei der Ausbildung der Steuer- und Finanzanwärter in den Ausbildungsstätten mit auf die Praxis ausgerichteten Zielsetzungen unternommen, die bei der Fortbildung des eingesetzten Personals durch entsprechend gezielte Schulungen fortgesetzt werden. Nicht zuletzt spielt dabei die Forderung nach größerer Bürgernähe und die sich daraus ergebenden Probleme für die heute durchschnittlich jüngeren Bediensteten eine erhebliche Rolle.

Als vordringlich hat sich in diesem Zusammenhang erwiesen, daß die Führungskräfte stärker als bisher durch Schulungen mit Methoden und Mitteln vertraut gemacht werden müssen, die ihnen einen besseren Überblick über den Arbeitsablauf und seine Verbesserungsmöglichkeiten erlauben und die notwendigen Kenntnisse über Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen vermitteln. Im gleichen Sinne ist auch die Innenrevision des MdF neben ihrer Aufgabenstellung, verwaltungsinterne Unregelmäßigkeiten aufzudecken, im verstärkten Maße zur Überwachung bestimmter kritischer Arbeitsabläufe eingesetzt worden, um dem Vorsteher und der Spitze der Verwaltung Schwachstellen aufzuzeigen, deren Beseitigung zu einer Qualitätsverbesserung der Arbeitsergebnisse führen sollen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

VZ	Steuerfälle, bei denen eine Roh- und Reingewinnverprobung möglich war	Steuerfälle, bei denen eine Roh- und Reingewinnverprobung durchgeführt worden ist	
		Zahl	v.H.
1972	460	57	12,4
1975	458	83	18,1
1977/78	400	79	19,8

Während hiernach bei den vom Rechnungshof eingesehenen Veranlagungen für 1972 etwa jeder 8. Steuerfall verprobt wurde, der sich für eine Roh- und Reingewinnverprobung eignete, geschah dies bei den hierfür geeigneten Fällen der Veranlagungszeiträume 1975 bzw. 1977/78 bei nicht ganz jedem 5. Steuerfall. Die Richtsätze sind mithin nicht sehr viel häufiger als früher verwertet worden; die Sachbearbeiter machten von dem für die Qualität der Steuerfestsetzung und für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung bedeutsamen Hilfsmittel nur unzureichend Gebrauch. Es ist unbefriedigend, wenn die den FÄ zur Verfügung gestellten, mit hohem Kostenaufwand ermittelten Richtsätze bei der Veranlagung nur unzureichend Anwendung finden.

- 86 Bei den geprüften Steuerfällen verteilten sich die Beanstandungen der FÄ wie folgt auf Punkte innerhalb bzw. außerhalb des Gewinnbereichs:

## Gegenüberstellung der Arbeitsfallzahlen 1970 zu 1980

	1970	1980	Veränderung zu 1970 in %
Einkommensteuer	701 634	975 040	+ 38,96
Einheitliche und gesonderte Gewinnfeststellung	52 304	75 915	+ 45,14
Körperschaftsteuer	11 789	28 497	+ 141,72
Umsatzsteuer	212 929	248 406	+ 16,66
Gewerbesteuer	180 087	201 673	+ 11,98
Vermögensteuer	70 501*	87 544	+ 24,17
Betriebsvermögen	176 031*	154 374	- 12,30
Lohnsteuer-Jahresausgleich	1 169 268	858 786	- 26,55
Wohnungsbau-Prämie	520 695	821 530	+ 57,77
Sparprämie	1 104 097	1 231 982	+ 11,58
Lohnsteuer-Ermäßigung	651 532	212 800	- 67,33
Kraftfahrzeugsteuer	1 545 272	2 677 875***	+ 73,29
Eingelegte Einsprüche	58 187	129 664	+ 122,84
Eingelegte Klagen	1 048	3 975	+ 279,29
Eingelegte Revisionen	119	189	+ 58,82
Einheitsbewertung Grundbesitz			
Aktenbestand	1 501 114	1 791 085**	+ 19,31

\* = 1969

\*\* = 31. 12. 1979

\*\*\* = 1. 1. 1981

## Bemerkungen des Rechnungshofs

VZ	Zahl der vom FA vorgenom- menen Bean- standungen*)	davon			
		innerhalb		außerhalb	
		des Gewinnbereichs			
		Zahl	v.H.	Zahl	v.H.
1972	321	101	31,5	220	68,5
1975	413	160	38,7	253	61,3
1977/78	530	198	37,4	332	62,6

\*) Da in einigen Fällen mehrere Punkte beanstandet wurden, ist die Gesamtzahl der Beanstandungen nicht mit der Zahl der beanstandeten Steuerfälle identisch

Gegenüber 1972 nahmen bei den Veranlagungszeiträumen 1975 und 1977/78 die Beanstandungen innerhalb des Gewinnbereichs geringfügig zu. Mit etwa zwei Drittel aller Beanstandungen lag der Schwerpunkt der Beanstandungstätigkeit der FA aber vorher wie nachher nahezu unverändert bei Fragen, die nicht die Gewinnermittlung betrafen.

Bei einem Teil der Fälle, die sich mit außerhalb des Gewinnbereichs liegenden Punkten befaßt hatten, wurden vom Rechnungshof Untersuchungen darüber angestellt, auf welche der in Betracht kommenden Punkte sich die Beanstandungen bezogen. Dabei wurde festgestellt:

VZ	Zahl der Beanstan- dungen der FA außerhalb des Ge- winn- bereichs	Die Beanstandungen des FA bezogen sich auf					
		Einkünfte aus Ver- mietung + Verpachtg.		andere Einkünfte		Sonderausga- ben, außer- gew. Bela- stungen, Tariffragen	
		Zahl	v.H.	Zahl	v.H.	Zahl	v.H.
1972	203	129	63,5	21	10,3	53	26,1
1975	237	162	68,3	22	9,3	53	22,4
1977/78	227	128	56,4	31	13,7	68	29,9

Gegenüber 1972 vergrößerte sich 1975 die Zahl der Beanstandungen bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung nur geringfügig; in nahezu gleich gebliebenem Umfang beschäftigten sich rd. zwei Drittel der Beanstandungen hiermit. Demgegenüber entfiel bei den Veranlagungen für 1977/78 nur noch etwas mehr als die Hälfte auf die Einkunftsart Vermietung und Verpachtung. Die „anderen“ Einkünfte, die Sonderausgaben, die außergewöhnlichen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Belastungen und Tariffragen wurden 1977/78 nicht wesentlich häufiger beanstandet als bei der Veranlagung 1972; der Beanstandungsumfang war bei der Veranlagung 1975 sogar etwas zurückgegangen. Rund jede zehnte außerhalb des Gewinnbereichs liegende Beanstandung betraf 1972 und 1975 die „anderen“ Einkünfte. 1977/78 steigerte sich dies allerdings etwas; im übrigen hatte 1977/78 jede vierte bis dritte Beanstandung mit den Sonderausgaben, den außergewöhnlichen Belastungen oder mit Tariffragen zu tun. Im Rahmen seiner Untersuchungen ermittelte der Rechnungshof auch die Beanstandungshäufigkeit bei den eigengenutzten und den an Angehörige ganz oder teilweise unentgeltlich überlassenen Ein-, Zwei- oder Mehrfamilienhäusern. Er kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

VZ	Fälle mit eigengenutzten oder an Angehörige ganz oder teilweise unentgeltlich überlassenen Ein-, Zwei- oder Mehrfamilienhäusern	davon beanstandet	
		Zahl	v.H.
1972	497	128	25,8
1975	513	157	30,6
1977/78	600	200	33,3

Die vorstehenden Zahlen lassen eine wachsende Beanstandungshäufigkeit erkennen. Während bei den Veranlagungen 1972 jeder vierte Fall beanstandet worden war, geschah dies bei den Veranlagungen 1977/78 bereits bei jedem dritten Fall. Die Beanstandungen beschäftigten sich in der Mehrzahl der Fälle mit der Höhe des steuerlich angesetzten Mietwerts der Wohnungen. Für eigengenutzte oder an Angehörige ganz oder teilweise unentgeltlich überlassene Wohnräume in Zwei- und Mehrfamilienhäusern schreibt der Gesetzgeber vor, die ortsübliche Miete steuerlich als Einnahme aus Vermietung und Verpachtung anzusetzen. Nachstehende Übersicht zeigt, in welchem Umfang die von den Steuerpflichtigen angegebenen Mietwerte für die eigengenutzten oder an Angehörige ganz oder teilweise unentgeltlich überlassenen Wohnungen von den FÄ beanstandet wurden:

VZ	Fälle, bei denen die ortsübliche Miete als Mietwert anzusetzen ist (§ 21 Abs. 2 EStG)	davon beanstandet bezüglich des Mietwertes	
		Fälle	v.H.
1972	382	66	17,3
1975	384	62	16,2
1977/78	358	88	24,6

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Zahlen lassen erkennen, daß die FÄ bei den Veranlagungen 1975 in noch geringerem Maße Mietwertangaben beanstandet haben als bei den Veranlagungen 1972. Demgegenüber ergibt sich für 1977/78, daß die bisweilen jahrelang unverändert beibehalten gewesenen Mietwerte häufiger beanstandet und – wie aus den Steuerakten zu entnehmen war – der ortsüblichen Miete angepaßt worden sind.

Das Ausmaß der Beanstandungstätigkeit der FÄ war sehr unterschiedlich. Intensiv wurden die erklärten Mietwerte vor allem durch diejenigen FÄ beanstandet, für deren Amtsbezirk ein Mietpreisspiegel vorhanden ist. Der Rechnungshof hält es für zweckmäßig, daß alle FÄ für ihren Amtsbezirk Sammlungen über die ortsüblichen Mieten führen und diese anhand einheitlicher Richtlinien für die Ermittlung der ortsüblichen Mieten auf dem laufenden halten. Soweit sich erkennen ließ, sind die FÄ dahingehenden Empfehlungen des Rechnungshofs bisher nur in recht unterschiedlicher Weise gefolgt. Der Rechnungshof hält entsprechende Initiativen für geboten.

- 87 Wie oben dargelegt ist, betraf bei den vom Rechnungshof geprüften Steuerfällen etwa jede dritte der von den FÄ ausgesprochenen Beanstandungen die Gewinneinkünfte. Der Rechnungshof hat untersucht, welche Probleme bei den beanstandeten Bilanzen oder Gewinnermittlungen angesprochen worden sind, und kam hierbei zu folgendem Ergebnis:

VZ	Zahl der Beanstandungen innerhalb des Gewinnbereichs	davon		entfallen		auf	
		Abgrenzung Privat/Betrieb		Bilanzierungsfragen		Verlust- und Gewinnrechnungen	
		Zahl	v.H.	Zahl	v.H.	Zahl	v.H.
1972	101	64	63,4	8	7,9	29	28,7
1975	160	109	68,1	12	7,5	39	24,4
1977/ 78	198	117	59,1	20	10,1	61	30,8

Die Beanstandungen, die sich mit der Abgrenzung der privaten von betrieblichen Aufwendungen (Privatanteile an den Kraftfahrzeug-, Heizungs-, Strom- und Telefonkosten) befaßten, stiegen von rd. 63 v. H. bei den Veranlagungen 1972 auf rd. 68 v. H. bei den Veranlagungen 1975. Sie gingen jedoch 1977/78 wieder auf rd. 59 v. H. zurück. Bilanzierungsfragen sind bei den Veranlagungen 1977/78 häufiger aufgegriffen worden als bei den Veranlagungen 1972 (7,9 v. H.) und 1975 (7,5 v. H.); bei den Veranlagungen 1977/78 bezog sich etwa jede zehnte den Gewinnbereich betreffende Beanstandung hierauf. Auch die Verlust- und Gewinnrechnungen wurden bei den Veranlagungen 1977/78 gründlicher geprüft. Entfielen von den

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Beanstandungen, die dem Gewinnbereich galten, bei den Veranlagungen 1972 knapp 29 v. H. und bei den Fällen des Veranlagungszeitraums 1975 sogar nur knapp 25 v. H. auf die Gewinn- und Verlustrechnungen, so waren es bei den Veranlagungen 1977/78 fast 31 v. H.

Das Ausmaß der Beanstandungen der Privatanteile an den Kraftfahrzeug-, Heizungs-, Strom- und Telefonkosten war bei den geprüften FÄ im einzelnen sehr unterschiedlich. Es wurde bei einigen FÄ stark von Richtwerten beeinflusst, die den Bearbeitern für die Beurteilung der Angemessenheit der Höhe der Privatanteile anhand gegeben worden waren.

- 88 Die regelgerechte Beanstandung von Bilanzen sowie von Verlust- und Gewinnrechnungen stellt hohe Anforderungen an die Bearbeiter. Die Beobachtungen des Rechnungshofs gehen dahin, daß hierbei die Leistungen trotz der gründlichen Ausbildung, die insbesondere die jüngeren Sachbearbeiter und Mitarbeiter erhalten haben, häufig nicht befriedigen. Zwar nahm bei den Veranlagungen 1975 und 1977/78 die Beanstandungshäufigkeit gegenüber 1972 zu; die Tatsache aber, daß Roh- und Reingewinnverprobungen, die oft steuerliche Mehrergebnisse nach sich ziehen, nur in bescheidenem Umfang erfolgt sind, läßt erkennen, daß die erwartete Ausschöpfung der steuerlichen Möglichkeiten und damit die vollständige Erfassung der dem Fiskus vom Gesetzgeber zugedachten Steuern noch immer fern liegt. Fast zwei Drittel der Beanstandungen der FÄ bezogen sich nach wie vor auf Punkte, die nicht mit der Gewinnermittlung zusammenhängen; soweit jedoch zu Fragen des Gewinnbereichs recherchiert worden ist, handelte es sich bei den Veranlagungen 1977/78 zu fast 60 v. H. um Fälle, bei denen geprüft wurde, ob die Privatanteile an betrieblichen Aufwendungen zutreffend berücksichtigt worden sind. Mehr als die Hälfte der Beanstandungen bezog sich damit im Gewinnbereich auf Punkte einfacher Art. Bei der qualitativ guten Ausbildung der Sachbearbeiter und Mitarbeiter hätte sich die Beanstandungstätigkeit jedoch in weitaus stärkerem Ausmaß auch auf schwierigere Fragen beziehen sollen.
- 89 Der Rechnungshof hat seine Untersuchungen auch dahin geführt, ob von den FÄ alle in Frage gekommenen Beanstandungen geltend gemacht worden sind; sein Augenmerk galt dabei wiederum der Entwicklung vor (1972) und nach (1975, 1977/78) der Umorganisation auf G- und Ü-Bezirke.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

VZ	Zahl der ein- gesehenen Steuer- fälle	Fälle, bei denen noch weitere Be- anstandun- gen sach- lich gebo- ten waren		Die Gründe für diese Bean- standungen betrafen Punkte *)			
		Zahl	v.H.	innerhalb des Gewinnbereichs		außerhalb	
				Zahl	v.H.	Zahl	v.H.
1972	928	422	45,5	259	55,6	207	44,4
1975	941	527	56,0	338	53,1	298	46,9
1977/ 78	859	594	69,2	455	53,0	403	47,0

\*) Da in einigen Fällen mehrere Punkte beanstandet wurden, ist die Gesamtzahl der Beanstandungen nicht mit der Zahl der beanstandeten Steuerfälle identisch.

Wie die Übersicht zeigt, stieg die Zahl der Fälle, bei denen neben den vom FA bereits vorgenommenen Beanstandungen noch weitere Punkte hätten beanstandet werden müssen, im Veranlagungszeitraum 1975 gegenüber dem Veranlagungszeitraum 1972 um 10,5 und bei den Veranlagungen 1977/78 gegenüber 1972 um fast 24 Prozentpunkte. Bei den Veranlagungen 1977/78 wurden mit 69,2 v. H. bei mehr als zwei Dritteln der eingesehenen Fälle Beanstandungsanlässe von den FA nicht genutzt. Der Umfang der bei den Veranlagungen 1977/78 unterlassenen Beanstandungen stieg gegenüber dem Veranlagungszeitraum 1972 somit um mehr als 50 v. H. Die vom Rechnungshof für geboten gehaltenen weiteren Beanstandungen hätten sich für alle Veranlagungszeiträume nahezu im gleichen Ausmaß mit Punkten innerhalb und außerhalb des Gewinnbereichs befassen müssen.

- 90 Anhand der vorstehend niedergelegten Einzelfeststellungen läßt sich über die Situation in den G-Bezirken zusammenfassend aussagen, daß die Arbeitsqualität der Veranlagung auch nach Durchführung der Umorganisation und trotz Anhebung des Ausbildungsstandes der Veranlagungsbearbeiter keineswegs zu befriedigen vermag. Die bis zu den Veranlagungen 1977 bzw. 1978 erreichten Verbesserungen der Arbeitsqualität gegenüber dem Status vor der Umorganisation (Veranlagung für 1972) sind zu geringfügig, als daß sich daraus eine positive Bewertung ableiten ließe. Dies gilt um so mehr, als sich der Rechnungshof – wie eingangs ausgeführt – auf die Überprüfung von durch die Veranlagungsbearbeiter selbst ausgewählten Steuerfällen beschränkt hat. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß der Prozentsatz festgestellter Mängel noch ungünstiger ausgefallen wäre, wenn der Rechnungshof die Prüfungsfälle selbst ausgesucht hätte.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 91 Die Erhebungen im Ü-Bereich beschränkten sich im wesentlichen auf eine kritische Würdigung der Veranlagungen 1970 bzw. 1972 und 1975; anders als im G-Bereich wurde auf ergänzende Erhebungen zu den Veranlagungen 1977 bzw. 1978 weitgehend verzichtet.

Wie bereits ausgeführt, war es eines der Ziele der ab 1975 erfolgten Umorganisation, eine intensive Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen vornehmlich der Gewinnermittler (G-Fälle) zu ermöglichen. Die G-Bezirke wurden dieserhalb mit den von ihrer Ausbildung her dafür besonders geeignet erscheinenden Veranlagungssachbearbeitern des gehobenen Dienstes ausgestattet. Massenarbeiten wurden den G-Bezirken abgenommen, indem man die Veranlagung der Nicht-Gewinnermittler, d. h. der Steuerpflichtigen mit Überschußermittlung – ihrerseits die größere Gruppe der Einkommensteuerpflichtigen –, auf die neu geschaffenen Ü-Bezirke verlagerte. Die Veranlagung der Ü-Akten wurde auf Angehörige des mittleren Dienstes übertragen. Die Zuweisung der relativ hohen Zahl von je ca. 3 000 Steuerpflichtigen an jeden Ü-Bezirk wurde damit gerechtfertigt, daß die meisten der Ü-Fälle Arbeitnehmerveranlagungen mit regelmäßig nur geringerem Schwierigkeitsgrad darstellten. Für Veranlagungen von überdurchschnittlichem Gewicht war Hilfe durch Ü-Sondersachbearbeiter, die dem gehobenen Dienst angehören, vorgesehen.

Der Rechnungshof hat eine Anzahl der letzterwähnten, d. h. der gewichtigeren Ü-Fälle, einer Prüfung unterzogen und dabei festgestellt, daß die Ü-Sondersachbearbeiter häufig nicht in dem erwarteten Maße schwierige Fälle veranlagt haben; Anlaß hierfür war es, daß sie sich stark für die Bearbeitung von Rechtsbehelfen engagieren mußten, weil letztere in weitaus höherer Zahl anfielen als nach den Erfahrungen der Vergangenheit erwartet worden war. Angesichts dessen sahen sich die Ü-Bezirke dazu genötigt, ihrerseits neben den ihnen eigentlich allein zuzugedacht gewesenen Massenfällen vielfach auch Vorgänge mit

- Verlustabzug,
  - wesentlichen Beteiligungen,
  - Anwendung von Doppelbesteuerungsabkommen,
  - außerordentlichen Einkünften,
  - Erfindervergütungen,
  - Spekulationsgewinnen,
  - Berlinförderung,
  - Anwendung des Außensteuergesetzes
- u. a. abzuwickeln.

Der Rechnungshof hat bei sechs FÄ insgesamt 738 gewichtige Ü-Veranlagungen aus der Zeit vor der Umstellung und 778 ebensolche aus der Zeit nach der Umstellung überprüft. Zu den Beurteilungskriterien zählte auch hier wieder das Ausmaß und die Vollständigkeit der Beanstandungstätigkeit. Diese stellte sich wie folgt dar:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Veranlagungszeiträume	1970 bzw. 1972		1975	
		v.H.		v.H.
Überprüfte Fälle	738		778	
davon wurden von den Finanzämtern beanstandet	283		384	
das sind v.H.		38,3		49,5
Von den Beanstandungen *) entfielen auf				
- Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	132	39,6	176	39,6
- andere Überschusseinkünfte	116	34,8	139	31,5
- Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Tarifbestimmungen u.ä.	85	25,6	127	28,7

\*) Da in einigen Fällen mehrere Punkte beanstandet wurden, ist die Gesamtzahl der Beanstandungen nicht mit der Zahl der beanstandeten Steuerfälle

Über die von den FÄ erhobenen Beanstandungen hinaus hätten nach den Feststellungen des Rechnungshofs

in den Veranlagungszeiträumen  
1970 bzw. 1972 bei fünf FÄ 145 (= 22,7 v. H.)  
und im Veranlagungszeitraum  
1975 bei sechs FÄ 244 (= 31,4 v. H.).

Fälle zusätzlicher Beanstandungen bedurft. Die zusätzlich erforderlich gewesenen Beanstandungen \*) verteilen sich wie folgt:

Veranlagungszeiträume	1970 bzw. 1972		1975	
		v.H.		v.H.
- Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	60	38,4	110	41
- andere Überschusseinkünfte	61	39,1	87	32,5
- Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Tarifbestimmungen u.ä.	35	22,5	71	26,5

\*) Da in einigen Fällen mehrere Punkte beanstandet wurden, ist die Gesamtzahl der Beanstandungen nicht mit der Zahl der beanstandeten Steuerfälle identisch.

92 Aus der hohen Zahl unterbliebener Beanstandungen muß gefolgert werden, daß jedenfalls bis einschließlich der Veranlagung 1975 die Bearbeitung gewichtiger Ü-Fälle noch nicht zufriedenstellend erfolgt ist. Der mit der Berufung von Ü-Sondersachbearbeitern

## Bemerkungen des Rechnungshofs

gewollte Effekt, nämlich eine qualitativ hochwertige Veranlagungsarbeit bei gewichtigen Ü-Fällen, war bei der Veranlagung 1975 in vielen Fällen noch nicht erreicht.

- 93 Der Rechnungshof hat bei den überprüften acht FÄ seit 1978 auch Untersuchungen darüber angestellt, ob und inwieweit es nach Einführung der neuen Organisationsform gelungen ist, die Veranlagungen zeitgerecht vorzunehmen, die Steuerforderungen zügig zu realisieren und die Steuerstattungsansprüche schnell zu befriedigen.
- 94 Die Veranlagungsabschlußübersichten der geprüften Jahre zeigen, daß hinsichtlich der zeitgerechten Abwicklung der Veranlagung bisher nur geringe Fortschritte erzielt worden sind. Die in der Vergangenheit üblich gewesene Laufzeit von 24 Monaten konnte bei der Veranlagung 1974 lediglich auf 23 und bei der Veranlagung 1977 auf 22 Monate verkürzt werden. Die einschlägigen Schwierigkeiten liegen im G-Bereich der Veranlagungsabteilungen; die Steuererklärungen der Gewinnermittler gehen größtenteils nach wie vor allzu spät ein, als daß ein zeitiger Abschluß der jeweiligen Veranlagung möglich wäre. Die Ausführungen des Rechnungshofs in Tz. 35f der Bemerkungen 1974 über freigiebige Fristgewährung bei der Abgabe von Steuererklärungen, insbesondere an die Angehörigen der steuerberatenden Berufe, haben nichts von ihrer Gültigkeit verloren.
- 95 Demgegenüber ist festzustellen, daß die Lauf- und Bearbeitungszeit der Veranlagungen im Einzelfall nach der Umstellung der FÄ wesentlich kürzer geworden ist und daß als Folge hiervon die auf den Veranlagungen beruhenden Steuerabschlußzahlungen rascher als vorher erfolgen und – soweit es durch die Vorauszahlungen oder durch die Lohnsteuer zu Überzahlungen gekommen ist – die Erstattung von Überzahlungen schneller als zuvor vonstatten geht. Beobachtungen, die eine dahingehende Entwicklung erkennen lassen, machte der Rechnungshof bei der Überprüfung der Veranlagungen von rd. 900 Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben (im Verhältnis 40 : 40 : 20) und von rd. 700 gewichtigeren Ü-Veranlagungen. Er hat hierbei die Zeitabläufe vor der Umstellung – und zwar in den Veranlagungszeiträumen 1970 bzw. 1972 – mit denen nach der Umstellung, beginnend mit dem Veranlagungszeitraum 1975, verglichen. Während vor der Umorganisation für eine Einzelveranlagung vom Zeitpunkt des Eingangs der Steuererklärung bis zur Absendung des Steuerbescheids im Durchschnitt bei den Gewinnermittlern eine Zeitspanne von sieben Monaten und bei den Überschußfällen eine solche von fünf Monaten benötigt wurde, waren es nach der Umstellung auf G- und Ü-Bezirke nur noch dreieinhalb bzw. drei Monate. Maßgebend hierfür dürfte die rasch nach dem Eingang der Steuererklärungen erfolgte Veranlagung der Fälle und die schnellere Abwicklung der Vorgänge bei den Kassen sein. Der Zeitraum zwischen dem Eingang der Steuererklärung und der abschließenden Zeichnung des Eingabebogens hat sich bei den G-Fällen von durchschnittlich 129 Tagen auf 49 Tage und bei den

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- Ü-Fällen von 83 Tagen auf 41 Tage verkürzt. Die für die Abwicklung der Steuerbescheide im Kassenverfahren benötigte Zeit verringerte sich gleichzeitig von einem Monat auf zwei Wochen.
- 96 Auf die der automatisierten Datenverarbeitung zuzurechnende Zeit hatte die Umorganisation kaum Einfluß. So wurde die Zeitspanne von der abschließenden Zeichnung des Eingabebogens bis zur Weiterleitung der Rechenergebnisse an die Finanzkasse lediglich um eine Woche auf sechs Wochen verkürzt, und auch das nur, weil in einzelnen FÄ überlange Aufbereitungszeiten vor und überlanger Zeitverbrauch für Verteilerarbeiten nach der Datenverarbeitung auf den Normalstand zurückgeführt werden konnten. Damit sind im maschinellen Teil selbst keine nennenswerten Zeiteinsparungen zu verzeichnen gewesen. Eine Verbesserung erscheint dem Rechnungshof geboten. Inwieweit das inzwischen bei allen hessischen FÄ eingeführte integrierte Steuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren auf die Durchlaufzeiten Auswirkungen haben wird, bleibt abzuwarten.
- 97 Faßt man die Ergebnisse der vom Rechnungshof geführten Erhebungen zusammen, so ist festzustellen, daß die Erfolge der Umorganisation auf G-Bezirke und Ü-Bezirke sich nicht mit den daran geknüpften Erwartungen decken. Die in der Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 35e der Bemerkungen 1974 im einzelnen aufgezählten Vorhaben (s. auch G Ü-Informationsdienst 1974 und 1975 der OFD zur Umorganisation der Veranlagungsstellen bei den FÄ in G- und Ü-Bezirke) sind entweder nicht oder nur unvollständig verwirklicht worden. Die Qualität der Veranlagungsarbeit vermag unverändert nicht zu befriedigen. Die zeitgerechte Vornahme der Veranlagungen steht als Ganzes nach wie vor aus; als Folge hiervon war auch noch keine allgemeine Abkürzung der Zeitspanne zwischen dem kalendarischen Ende der Veranlagungsjahre und dem Zufluß der von den Steuerpflichtigen für diese an die Staatskasse zu leistenden Steuerabschlußzahlungen – d. h. die zügige Vornahme der Besteuerung im ganzen – erreichbar. Positiv zu vermerken ist die aufgezeigte Beschleunigung in der büromäßigen Abwicklung der Veranlagungen im Einzelfall und die daraus resultierende raschere Reduzierung der Steueransprüche und der Steuererstattungen.
- 98 Der Rechnungshof erkennt die von den FÄ angestellten Bemühungen um verbesserte Leistungen an. Hierzu ist z. B. die von Veranlagungszeitraum zu Veranlagungszeitraum wechselnde Bildung von Schwerpunkten zu zählen, für die eine über den normalen Umfang hinausreichende Intensität der Überprüfung von Angaben in den Einkommensteuererklärungen durch die Ü-Bezirke angeordnet wurde, sowie die verschiedentlich beobachtete Übung, gleichgelagerte Fälle nach einheitlichen Grundsätzen zu erledigen.
- 99 Der Rechnungshof betrachtet andererseits aber auch mit Sorge die Einflüsse, die bei den Veranlagungsstellen einer positiven Entwicklung im Wege stehen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Bedenklich muß es stimmen, daß in nicht wenigen Ü-Bezirken die vorgesehene Zahl von ca. 3 000 Einkommensteuerfällen schon wieder weit überschritten ist. Es erhebt sich die Frage, ob die Bearbeiter sich nicht veranlaßt sehen könnten, zur Einhaltung der Veranlagungstermine erneut der Quantität den Vorzug vor der Qualität zu geben. Hinderlich für eine Steigerung der Qualität der Veranlagungsarbeit ist nach Ansicht des Rechnungshofs der häufige Wechsel der Bearbeiter in den Veranlagungsteilbezirken. Dieser macht es den Bearbeitern unmöglich, mit den Verhältnissen ihrer Steuerpflichtigen vertraut zu werden; er beschwört die Gefahr herauf, daß die Veranlagungsarbeiten ohne Bezug zur Lebenswirklichkeit abgewickelt werden.

Hinderlich für eine Steigerung der Qualität der Veranlagungsarbeit sind nach Ansicht des Rechnungshofs des weiteren die häufigen Änderungen des materiellen Steuerrechts durch den Gesetzgeber. Welche Probleme für die Bearbeiter durch diese sich ständig wiederholenden Änderungen hervorgerufen werden, läßt sich aus den nachstehenden, der Steuerliteratur entnommenen Angaben folgern. Zwischen 1970 und 1979 wurde allein das Einkommensteuergesetz nicht weniger als 36mal – d. h. rechnerisch in jedem Jahr 3,6mal – geändert; nach dem Ergehen des Einkommensteuerreformgesetzes vom 5. August 1974 ist es bis zum Jahresende 1979 22mal geändert worden. Die Fassung des zur Förderung des Wohnungsbaus bestimmten § 7b Einkommensteuergesetz hat schon so häufig Änderungen erfahren, daß die Steuerverwaltung es für notwendig erachtet hat, den Einkommensteuerrichtlinien zu § 7b eine Anlage beizufügen, die den Durchblick durch die Vielzahl der für die verschiedenen Geltungszeiten maßgebenden Gesetzesfassungen erleichtern soll. Die Anlage stellt auf 2½ Seiten in Format DIN A 4 in sieben Längs- und sieben Querspalten die einschlägigen gesetzlichen Regelungen zusammen. Das Gewerbesteuerrecht – ebenfalls bedeutsam für die Veranlagung – ist von 1974 bis Ende 1979 12mal, das für die Veranlagung des weiteren bedeutsame Umsatzsteuergesetz 1967 – Mehrwertsteuer – in den Jahren seines Bestehens bereits 17mal, die gesetzliche Begünstigung von Investitionen – ebenfalls Arbeitsmaterie der Veranlagungsstellen – zwischen 1974 und 1978 zehnmal geändert worden. Angesichts dieser Fülle von Änderungen und im übrigen auch wegen der Kompliziertheit des Steuerrechts schlechthin stellen sich an Gedächtnis und Kombinationsfähigkeit der Veranlagungsbearbeiter und an deren Fähigkeit zur Umsetzung in die Alltagsarbeit erhöhte Anforderungen, die mit ursächlich für die aufgezeigten Mängel in der Sachbearbeitung sein dürften.

Die Erhebungen des Rechnungshofs machen ersichtlich, daß sich die Erwartungen, die mit der Umorganisation der Veranlagung auf G- und Ü-Bezirke seinerzeit verbunden worden sind und die auf eine greifbare Verbesserung der Veranlagungsleistungen hinausliefen, nicht erfüllt haben.

### Organisation der Beihilfefestsetzungsstellen (Kap. 17 02)

- 100 Der Rechnungshof hat die Berechnung, Festsetzung und Zahlbarmachung der Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen nach der Hessischen Beihilfenverordnung landesweit stichprobenweise geprüft. Dabei wurden insbesondere bei kleinen Beihilfefestsetzungsstellen zahlreiche fehlerhaft berechnete Beihilfefestsetzungen festgestellt. Die Fehlerquote betrug bei einzelnen Stellen bis zu 30 v. H. der geprüften Fälle.
- Die Beanstandungen sind den betroffenen Dienststellen schriftlich mitgeteilt worden, soweit nicht in einzelnen Fällen von geringerer Bedeutung die Bearbeitungsfehler bei den örtlichen Erhebungen unmittelbar erörtert wurden.
- 101 Der Rechnungshof hat bei der materiellen Prüfung der Beihilfefälle auch Feststellungen zur Organisation der Beihilfefestsetzungsstellen getroffen. Dabei zeigten sich zahlreiche Mängel, die insbesondere bei der Zuständigkeitsregelung, bei dem Arbeitsablauf, bei den Erledigungsquoten und bei der Bearbeitungszeit lagen.
- Diese Mängel haben nach Auffassung des Rechnungshofs erheblichen Einfluß auf die Arbeitsqualität. Sie sind die wesentliche Ursache für die verhältnismäßig hohen Fehlerquoten bei einzelnen Beihilfefestsetzungsstellen.
- 102 In der Landesverwaltung werden von rd. 80 Dienststellen Beihilfen bearbeitet. In einigen Geschäftsbereichen erfolgt die Bearbeitung weitgehend zentral, im übrigen dezentral.
- Die Bandbreite der von den einzelnen Beihilfefestsetzungsstellen im Hj. 1978 bearbeiteten Anträge erstreckte sich von sieben Fällen (Hessisches Landesamt für geschichtliche Landeskunde Marburg) bis zu rd. 67 000 Fällen (Regierungspräsident Darmstadt). Bei 28 Beihilfefestsetzungsstellen wurden im Hj. 1978 jeweils weniger als 100 Beihilfeanträge bearbeitet.
- 103 Die Erhebungen zum Bearbeitungsverfahren ergaben, daß
- die Arbeitsabläufe zur Abwicklung der Beihilfeanträge uneinheitlich sind,
  - die Reihenfolge der einzelnen Arbeitsschritte nicht rationell ist,
  - einzelne Arbeitsstufen nicht zwingend erforderlich sind und
  - in den Bereichen Registratur und Schreibdienst Engpässe auftreten.
- 104 Die Zeitdauer zwischen Antragsingang und Auszahlung der Beihilfe bzw. der Gutschrift auf dem Konto des Empfängers wich bei den einzelnen Beihilfefestsetzungsstellen stark voneinander ab. Durchschnittlich lag die Zeitspanne zwischen drei und sechs Wochen. Bei einzelnen Stellen wurde aber auch eine Bearbeitungszeit von lediglich zwei Tagen, bei anderen Stellen eine solche bis zu elf Wochen ermittelt.

Mit der Organisation der Beihilfestellen ist ein Thema aufgegriffen worden, das in Übereinstimmung steht mit den Bemühungen der Landesregierung um eine Zentralisierung der Zuständigkeiten für die Festsetzung, Abrechnung und Auszahlung von Leistungen des Landes an seine Beamten, Angestellten und Arbeiter. Hierzu hatte die Landesregierung im Jahre 1973 eine Konzeption erarbeitet, die eine schrittweise Zusammenfassung dieser Zuständigkeiten bei möglichst wenigen Stellen im Lande vorsieht.

Bei der Realisierung hat die Landesregierung den Bereichen Priorität eingeräumt, in denen eine Zentralisierung einen besonders großen Nutzen mit sich bringt. Dabei handelt es sich um die Berechnung und Zahlbarmachung von Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhnen. Die Zahl der zuständigen Dienststellen war in diesem Bereich besonders groß (460). Außerdem konnten die Arbeiten im Zuge der Verlagerung zur Zentralen Vergütungs- und Lohnstelle Hessen in Kassel der Automation zugeführt und hierdurch die bisher zuständigen Stellen in spürbarer Weise personell entlastet werden. Dieser wichtigste Teil der Konzeption der Landesregierung konnte inzwischen – ergänzt durch eine entsprechende Zentralisierung der Festsetzungsarbeiten – weitgehend realisiert werden.

Anders war die Situation bei den Bezügen der Beamten und Versorgungsempfänger. Die Berechnungs- und Auszahlungsarbeiten waren bereits in vollem Umfang bei der Besoldungskasse Hessen zentralisiert und automatisiert worden. Auch war die Zahl der Festsetzungsstellen wesentlich geringer (60) als im Bereich der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne. Eine weitere Zentralisierung wurde daher in größeren Zeiträumen gesehen, zumal zwar ein Gewinn an Einheitlichkeit und Qualität in der Bearbeitung, nicht aber eine personelle Entlastung der Verwaltungen möglich schien.

Die Zuständigkeiten für die Regelung der Versorgungsbezüge waren gar bereits bei nur vier Stellen konzentriert. Die Landesregierung hat inzwischen in Übereinstimmung mit dem Rechnungshof entschieden, daß die Zuständigkeiten des Oberlandesgerichts im Geschäftsbereich des Justizministers und der Oberfinanzdirektion im Geschäftsbereich des Finanzministers auf den Regierungspräsidenten in Kassel übergehen sollen; damit wird es in absehbarer Zeit in Hessen nur noch zwei Pensionsregelungsbehörden geben, denen auch die Festsetzungsarbeiten (derzeit noch bei 40 Stellen) übertragen werden. Die ersten Schritte zur Realisierung dieses Vorhabens sind bereits durchgeführt, weitere in die Wege geleitet worden.

Die Landesregierung hat sich inzwischen auch der Verbesserung der Organisation der Beihilfestellen zugewandt. Durch organisatorische Verbesserungen sind allerdings – wie bei der Zentralisierung der Festsetzungsarbeiten im Bereich Besoldung und Versorgung – personelle Einsparungen aus der Sicht der Landesregierung nicht möglich. Gründe dafür sind: 85 v. H. aller Beihilfeanträge in der Hessischen Landesverwaltung wurden 1980 bereits von nur fünf Beihilfestellen bearbeitet (Regierungspräsident in Darmstadt, Regierungspräsident in Kassel, Oberlandesgericht Frankfurt – Sozialabteilung – Hünfeld, Finanzamt

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

105 Die in den Beihilfefestsetzungsstellen eingesetzten Bearbeiter verfügten nicht immer über die erforderlichen Fachkenntnisse. Die vielfach unzutreffende Anwendung und Auslegung der Bestimmungen der Hessischen Beihilfenverordnung führten – insbesondere bei schwierigeren Fällen – zu Bearbeitungsfehlern, die zudem vermeidbare Mehrausgaben zur Folge hatten.

Besonders auffällig sind die hohen Fehlerquoten bei kleinen Beihilfefestsetzungsstellen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Bearbeiter meist nur zu einem geringen Anteil ihrer Dienstobliegenheiten mit der Beihilfearbeitung befaßt sind. Die zwangsläufig fehlende Praxis wirkt sich nachteilig auf die Sachbearbeitung aus.

Bei den zentralen Beihilfefestsetzungsstellen sind die Fehlerquoten erheblich niedriger. Besonders gut war das Leistungsbild bei der Sozialabteilung des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main in Hünfeld und beim Landesvermessungsamt in Wiesbaden.

106 Die Anzahl der bearbeiteten Beihilfefälle war bei den einzelnen Beihilfefestsetzungsstellen unterschiedlich hoch. Bei einem Vergleich der Stellen, die wegen der Vielzahl der Fälle mindestens einen Bediensteten ausschließlich zur Beihilfearbeitung eingesetzt haben, lagen die Erledigungsquoten im HJ. 1978 zwischen 7,2 und 13,3 Anträgen pro Bearbeiter und Tag.

107 Der Rechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfung zum Anlaß genommen, auf eine Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfefestsetzungsstellen hinzuwirken. Der Rechnungshof hat deshalb dem Minister des Innern als dem für Grundsatzfragen der allgemeinen Behördenorganisation zuständigen Fachminister Vorschläge für eine stärkere Zentralisierung der Beihilfefestsetzungsstellen und eine Straffung des Bearbeitungsverfahrens unterbreitet. Bei Verwirklichung der Vorschläge könnten nach Auffassung des Rechnungshofs folgende Verbesserungen erreicht werden:

- Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe,
- rationellere Arbeitsweise durch Spezialisierung,
- Verbesserung der Arbeitsqualität durch einheitliche Anwendung und Auslegung der Vorschriften,
- größere Praxis der Sachbearbeiter,
- Erfahrungsaustausch der Sachbearbeiter untereinander,
- bessere Vertretungsregelung bei Personalausfällen,
- leichtere Bewältigung von „Arbeitsspitzen“,
- Anwendung einheitlicher Grundsätze zur Personalbemessung.

Der mit einer Zentralisierung verbundene Nachteil einer denkbaren Verzögerung der Bearbeitung von Beihilfeanträgen in Einzelfällen – etwa infolge längerer Wege bei notwendigen Rückfragen – sollte mit

Michelstadt, Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei). Die restlichen 15 v. H. der Beihilfeanträge werden von insgesamt 76 Beihilfestellen bearbeitet, die hierbei aber zum großen Teil nur in kaum meßbarem Umfang arbeitsmäßig belastet sind. Entsprechend gering ist damit die Entlastung dieser einzelnen Dienststellen durch eine Zentralisierung der Zuständigkeiten zu veranschlagen. Mit einer weiteren Zentralisierung kann jedoch eine gleichmäßigere und einheitlichere Bearbeitung, eine Reduzierung der Fehlerhäufigkeit und damit eine Qualitätsverbesserung, nicht zuletzt auch eine Vereinfachung der Kontrollmöglichkeiten durch den Rechnungshof erreicht werden.

Bei allen 81 Beihilfestellen der Ressorts sind für das Jahr 1980 Erhebungen durchgeführt worden (die ab 1. Oktober 1980 für Teilbereiche eingerichtete Beihilfestelle beim Regierungspräsidenten in Gießen ist bei der Auswertung unberücksichtigt geblieben). Dabei haben sich die Prüfungsfeststellungen weitgehend bestätigt. Ca. 157 000 Anträge (das sind ca. 63 v. H. aller Beihilfeanträge) sind von den Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel bearbeitet worden. Es folgen das Oberlandesgericht Frankfurt – Sozialabteilung – Hünfeld mit ca. 21 000 (gleich 9 v. H.), Finanzamt Michelstadt mit ca. 17 700 (gleich 7 v. H.) und das Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei mit ca. 12 300 (gleich 5 v. H.). Die restlichen 35 000 Beihilfeanträge (gleich 15 v. H.) sind von insgesamt 76 Beihilfestellen bearbeitet worden.

32 Beihilfestellen entfallen allein auf den Geschäftsbereich des Kultusministers (wobei die Beihilfen der Lehrer nicht berücksichtigt sind, da sie von den Regierungspräsidenten bearbeitet werden), weitere 24 Stellen auf den Geschäftsbereich des Ministers für Wirtschaft und Technik. Die wenigsten Beihilfeanträge hatte im Jahre 1980 die Filmbewertungsstelle Wiesbaden mit 2 Anträgen, die meisten der Regierungspräsident in Darmstadt mit ca. 106 000 Anträgen zu bearbeiten. Auch im Jahre 1980 wurden bei 28 Beihilfestellen weniger als 100 Anträge bearbeitet.

Im Bearbeitungsverfahren wurden Unterschiede, z. B. hinsichtlich der Zahl und der Reihenfolge der einzelnen Arbeitsschritte sowie der Arbeitsträger festgestellt. Das gilt auch für Form und Inhalt der verwendeten behördeninternen Arbeitsvordrucke.

Auf der Grundlage der durchgeführten Erhebungen haben die Ministerien des Landes Hessen zur Verbesserung der Organisation der Beihilfestellen Einvernehmen über folgende Maßnahmen erzielt:

Die derzeitigen ressortübergreifenden Beihilfestellen bei den Regierungspräsidenten sollen beibehalten werden; sie können zusätzlich Aufgaben kleiner Beihilfestellen übernehmen (Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz Darmstadt, Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung, Forsteinrichtungsanstalt Gießen). Auch die ressortbezogenen zentralen Beihilfestellen des Finanzamts Michelstadt und des Oberlandesgerichts Frankfurt – Sozialabteilung Hünfeld – bleiben bestehen.

Die übrigen Beihilfestellen werden ressortintern bei möglichst einer zentralen Stelle zusammengefaßt. Die Konzeption für die Zusammenfassung im einzelnen ergibt sich aus der Anlage 1. Danach verbleibt es in Zukunft – ein-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Rücksicht auf die mit einer Zentralisierung verbundenen Vorteile hingenommen werden.

- 108 Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß wegen der mit jedem Vorschlag für eine Verbesserung der Organisation verbundenen personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten zunächst eine ressortbezogene zentrale Organisation oder eine regionale Zusammenfassung der Beihilfefestsetzungsstellen – unter Beibehaltung der bereits bestehenden ressortbezogenen und ressortübergreifenden zentralen Beihilfefestsetzungsstellen – in Betracht gezogen werden sollte.

Die Größe der neu zu bildenden zentralen Beihilfefestsetzungsstellen sollte so bemessen sein, daß jeweils mehrere Bedienstete ausschließlich mit der Bearbeitung der Beihilfeanträge befaßt sind.

Langfristig sollte die ressortübergreifende Bearbeitung bei der Besoldungskasse Hessen bzw. der Zentralen Vergütungs- und Lohnstelle Hessen angestrebt werden, weil diese Lösung den größtmöglichen Rationalisierungseffekt erzielt.

- 109 Zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe sollten Ablaufpläne entwickelt werden. Dabei sollte

- die Anzahl der Arbeitsstufen auf ein Mindestmaß beschränkt und
- mehrmaliges Zuleiten an denselben Bearbeiter vermieden

werden. Daneben sollten für häufig wiederkehrende, materiell schwierigere Arbeitsvorgänge einheitliche maschinengerechte Vordrucke entwickelt und die Zeichnungsbefugnis neu geregelt werden. Hilfreich könnte auch die Einrichtung spezieller Beihilferegistraturen und die direkte Zuordnung von Kanzleikräften zum Schreiben der Kassenanordnungen und Überweisungsträger sein.

- 110 Grundlage für eine sachgerechte und gleichmäßige Auslastung der Beihilfefestsetzungsstellen ist die Festlegung von einheitlichen Kriterien zur Personalbemessung. Entscheidende Bedeutung hat dabei die methodische Bestimmung der angemessenen Arbeitsmenge pro Beihilfebearbeiter.

Bei Beachtung der Vorschläge des Rechnungshofs zur Aufbau- und Ablauforganisation sollte es möglich sein, die Erledigungsquoten aller Beihilfefestsetzungsstellen dem oberen Wert der für das Hj. 1978 ermittelten Quoten anzunähern (vgl. Tz. 106).

- 111 Zur Verbesserung der Arbeitsqualität sollten regelmäßige Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für die Beihilfesachbearbeiter durchgeführt werden. Diese Veranstaltungen könnten zugleich dem Erfahrungsaustausch dienen.

- 112 Der Minister des Innern hat zwischenzeitlich Besprechungen mit den Ressorts aufgenommen, um die Anzahl der Beihilfefestsetzungsstellen zu reduzieren und die Bearbeitung der Beihilfeanträge zu verbessern.

schließlich der Ministerien – bei insgesamt 17 von derzeit 81 Beihilfestellen.

Eine völlige Zentralisierung etwa bei der Besoldungskasse Hessen wird im Hinblick auf die Realisierungsprobleme auf absehbare Zeit nicht für durchführbar gehalten. Sie hätte u. a. zur Folge, daß in erheblichem Umfang Arbeitsplätze von anderen Dienststellen abgezogen und nach Wiesbaden verlagert werden müßten. Die Schwierigkeiten, diese Arbeitsplätze in Wiesbaden angemessen zu besetzen, sind erheblich. Auch die räumliche Unterbringung wird in Wiesbaden auf Probleme stoßen.

Im übrigen stünde gerade der Abzug einer großen Zahl von Arbeitsplätzen aus Kassel, Gießen und Hünfeld im Widerspruch zu den Bemühungen der Landesregierung, Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst gerade in strukturell benachteiligten Landesteilen, wie Nord-, Mittel- und Osthessen, zu erhalten und auszubauen.

Die Schwierigkeiten einer völligen Zentralisierung bei der Zentralen Vergütungs- und Lohnstelle Hessen in Kassel sind zwar geringer einzuschätzen, aber immer noch so erheblich, daß sie den möglichen Nutzen nicht aufwiegen. Aber schon bei einer Zentralisierung der Beihilfebearbeitung bei nur wenigen Stellen kann der mögliche Optimierungseffekt durch bessere Auslastung des Personals, Vereinheitlichung des Bearbeitungsverfahrens und der Bearbeitungsdauer zu einem hohen Prozentsatz erreicht werden, ohne daß es hierzu erheblicher personeller Verschiebungen bedürfte. Dem Ausbau der bereits vorhandenen zentralen Beihilfestellen durch Übertragung weiterer Aufgaben wird daher der Vorzug gegeben.

Die geplante Zentralisierung der Beihilfestellen wird dazu beitragen, unterschiedliche Bearbeitungsverfahren, Bearbeitungszeiten und Fehlerquoten zu verringern, die Ausstattung mit Fachliteratur zu verbessern, die Vordrucke zweckmäßiger zu gestalten, die Einstufung der Mitarbeiter zu vereinheitlichen und zu geringe Erledigungsquoten abzubauen.

Der derzeitige Arbeitsablauf ist bei den 24 größeren Beihilfestellen erhoben worden. Dabei sind Unterschiede im Bearbeitungsverfahren festgestellt worden. Die Auswertung der Erhebungsunterlagen hat ergeben, daß auf einige Arbeitsschritte im Interesse einer Vereinfachung und Beschleunigung der Beihilfebearbeitung verzichtet werden kann. Dies gilt z. B. für die von einigen Beihilfestellen durchgeführten mehrfachen statistischen Erfassungen der Anträge sowie die regelmäßige Fertigung der Reinschrift von Formularbescheiden durch den Schreibdienst (nach den Anmerkungen im Antragsformular sind Teile des Beihilfebescheides ohnehin vom Antragsteller auszufüllen; vgl. auch Rundschreiben des Ministers des Innern vom 5. März 1979 – StAnz. S. 554). Auch scheint die vollständige Kontrolle aller Bescheidentwürfe durch den Sachgebietsleiter nicht erforderlich; Stichproben sollten ausreichen. Auf diese Weise können die einzelnen Arbeitsschritte von derzeit bis zu 23 auf künftig höchstens 18 reduziert werden. Die aufgezeigten Vereinfachungsmöglichkeiten können – soweit sie noch nicht genutzt werden – insbesondere zu einer gewissen Entlastung im Schreibdienst und ggf. bis zu einem gewissen Grad bei den Führungskräften beitragen. Das Muster eines künftigen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Prüfungsschriftwechsel mit einzelnen Beihilfefestsetzungsstellen und mit dem Innenminister ist noch nicht abgeschlossen.

Arbeitsablaufes vorerst als Orientierungshilfe für die Beihilfestellen ist als Anlage 2 beigelegt.

Die durchgeführten Erhebungen erstreckten sich auch auf die Feststellungsbefugnis, Anordnungsbefugnis und die Befugnis zur Unterzeichnung der Beihilfebescheide.

Dabei hat sich herausgestellt, daß bei den größeren Beihilfestellen, die auch in Zukunft aufrechterhalten werden sollen, die Zeichnungs- und Anordnungsbefugnis den Sachgebietsleitern (gehobener Dienst) und qualifizierten Sachbearbeitern (auch mittlerer Dienst bzw. Angestellte entsprechender Vergütungsgruppen) übertragen worden ist. Eine Aufteilung der Zeichnungsbefugnis etwa nach dem Schwierigkeitsgrad oder der Höhe des Beihilfebetrages wurde mit Ausnahme des Finanzamts Michelstadt nicht festgestellt. Sie erscheint auch im Interesse eines einfachen Verfahrensablaufs nicht geboten, zumal in den größeren Beihilfestellen Sachgebietsleiter für die Klärung schwieriger Fragen und für Stichprobenkontrolle zur Verfügung stehen.

Die bei den kleineren Beihilfestellen festzustellenden Unterschiede werden im Zuge der geplanten Zentralisierung entfallen. Die künftig verbleibenden 17 Beihilfestellen verfügen im übrigen bereits derzeit über eigene Beihilferegistaturen (also keine Sachbearbeiterregistaturen) und einen eigenen Schreibdienst; beim Finanzamt Michelstadt sind Schreibdienst und Registratur organisatorisch zusammengefaßt.

Die Erhebungen für das Jahr 1980 haben sehr unterschiedliche Arbeitsquoten pro Beihilfearbeiter ergeben. Besonders niedrige Arbeitsraten sind bei den kleinen Beihilfestellen ermittelt worden. Ursache hierfür dürfte insbesondere sein, daß dort die Beihilfearbeitung von einem Mitarbeiter neben seiner sonstigen Tätigkeit miterledigt werden muß. Dies beeinträchtigt die Arbeitsleistung in Beihilfesachen. Der geschätzte Arbeitsaufwand der Mitarbeiter kleinerer Beihilfestellen an der Beihilfearbeitung konnte daher nicht als Grundlage für die Ermittlung eines bei den 17 künftigen Beihilfestellen denkbaren Orientierungswerts herangezogen werden. Für eine durchschnittliche Jahresarbeitsrate pro Sachbearbeiter sind daher nur die 5 großen Beihilfestellen der Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel, des Wirtschaftsverwaltungsamts der Hessischen Polizei, des Finanzamts Michelstadt und des Oberlandesgerichts – Sozialabteilung Hünfeld – geeignet.

Dabei ergab sich ein Mittelwert von 2 417 Beihilfeanträgen pro Jahr und Sachbearbeiter, was einer Tagesrate von 11,5 Anträgen entspricht.

Beim Finanzamt Michelstadt ist dieser Wert im Jahre 1980 übertroffen worden (2 527 Fälle), beim Regierungspräsidenten in Kassel sogar erheblich übertroffen worden (3 150 Fälle), beim Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (2 168 Fälle), beim Regierungspräsidenten in Darmstadt (2 225 Fälle) und beim Oberlandesgericht Frankfurt – Sozialabteilung Hünfeld – (1 993 Fälle) teilweise deutlich unterschritten worden. Bei den künftigen größeren Beihilfestellen dürfte eine Jahresarbeitsrate von ca. 2 500 denkbar sein. Dies entspricht einer Tagesleistung pro Sachbearbeiter von etwa 12–13 Anträgen.

## Stellungnahme der Landesregierung

Dieser Wert liegt nur unwesentlich unter dem Wert, der als erreichbarer Mittelwert angesehen worden ist (13,3 Fälle pro Tag).

Bei der Zahl 2 500 kann es sich trotz der zugrunde liegenden Erhebungen nur um einen ungefähren Orientierungswert handeln, nicht aber um eine verbindliche Vorgabe. Abweichungen können sich z. B. durch ein unterschiedliches Antragsverhalten der Beihilfeberechtigten ergeben. So wirkt es sich anders aus, ob häufiger Anträge mit weniger Positionen und Belegen eingereicht werden oder zahlenmäßig weniger Anträge mit vielen Positionen und Belegen. Abweichungen können sich auch daraus ergeben, daß überdurchschnittlich viele Anträge von Antragstellern zu bearbeiten sind, die in einer gesetzlichen Krankenkasse versichert sind; die Bearbeitung derartiger Anträge ist erfahrungsgemäß aufwendiger als bei Privatversicherten.

Ferner erfordert die Bearbeitung von Beihilfeanträgen der Versorgungsempfänger mehr Zeit als die Anträge der aktiven Beamten. Schließlich erscheint es auch im Hinblick auf die verhältnismäßig häufigen Rechtsänderungen, die bei der Bearbeitung von Beihilfeanträgen zu berücksichtigen sind, nicht angezeigt, diesen durchschnittlichen Anhaltswert als allgemeinen Grundsatz für die Bemessung des Personalbedarfs festzusetzen.

Der Orientierungswert von ca. 2 500 Fällen läßt im Hinblick auf die beispielhaft aufgezeigten möglichen Unterschiede von Beihilfestelle zu Beihilfestelle nicht den Schluß zu, daß die vorhandene Personalausstattung zahlenmäßig vereinheitlicht werden müßte. Eine Aufstockung oder Reduzierung könnte nur bei erheblichen Abweichungen begründet werden, wenn es dafür im Einzelfall keine überzeugende Erklärung gibt.

Die bei den größeren Beihilfestellen in Gebrauch befindlichen internen Arbeitsvordrucke sind gesichtet worden. Sie weisen nach Zahl, Art und Inhalt Unterschiede auf.

Die Beihilfestellen der Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel, des Finanzamts Michelstadt und des Oberlandesgerichts – Sozialabteilung Hünfeld – sind daher beauftragt worden, gemeinsam die vorhandenen Vordrucke auf Zweckmäßigkeit und arbeitsgerechte Gestaltung zu prüfen und Mustervordrucke für die Beihilfestellen zu entwerfen.

Seit einigen Jahren finden grundsätzlich zweimal jährlich Dienstbesprechungen mit Vertretern der großen Beihilfestsetzungsstellen statt. Neben dem Erfahrungsaustausch dienen diese Besprechungen der Erörterung aktueller Probleme, besonders soweit sie sich aus geändertem Beihilferecht ergeben. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zum einheitlichen Vollzug des Beihilferechts und damit auch zur Steigerung der Arbeitsqualität geleistet. Dabei ist zu bedenken, daß bei diesen Dienstbesprechungen Vertreter der Festsetzungsstellen teilnehmen, die derzeit etwa 85 v. H. aller Beihilfefälle des Landes bearbeiten.

Nach der Zusammenfassung der Beihilfebearbeitung sollen Vertreter aller Festsetzungsstellen an den Dienstbesprechungen vertreten sein. Davon ist bisher angesichts der Anzahl der vorhandenen Festsetzungsstellen aus Gründen der Verwaltungsökonomie, aber auch deshalb abgesehen

## Stellungnahme der Landesregierung

Anlage 1  
zu Tz. 100 bis 112

Zusammenfassung von Beihilfestellen in der Landesverwaltung

Künftige Beihilfestelle	übernimmt zusätzlich die Aufgaben folgen- der Beihilfestellen	Gesamtzahl der zu bearbeitenden An- träge (auf der Basis der Erhebungen 1980)
<u>Geschäftsbereich des Hessischen Minister- präsidenten</u>		
<u>Staatskanzlei</u>		279
<u>Geschäftsbereich des HMdI</u>		
<u>Ministerium</u>		942
<u>RP Darmstadt</u>	Bezirksdirektion für Forsten und Natur- schutz in Darmstadt	107.642
<u>RP Gießen</u>	Hessische Forstein- richtungsanstalt in Gießen	[18.839] <sup>*)</sup>
<u>RP Kassel</u>	Hessisches Landesamt für Ernährung, Land- wirtschaft und Land- entwicklung	51.957
<u>Wirtschaftsver- waltungsamt d. Hessischen Polizei</u>	Wirtschaftsverwaltung Darmstadt Wirtschaftsverwaltung Frankfurt Wirtschaftsverwaltung Kassel Wirtschaftsverwaltung Offenbach Wirtschaftsverwaltung Wiesbaden Wirtschaftsverwaltung Wiesbaden-Dotzheim	23.137

+) geschätztes Ergebnis für 1981;  
in den Zahlen des RP Darmstadt und RP Kassel enthalten

## Stellungnahme der Landesregierung

Künftige Beihilfestelle	übernimmt zusätzlich die Aufgaben folgen- der Beihilfestellen	Gesamtzahl der zu bearbeitenden An- träge (auf der Basis der Erhebungen 1980)
<u>Geschäftsbereich des HMdF:</u>		
<u>Ministerium</u>		420
<u>Finanzamt Michelstadt</u>	Oberfinanzdirektion	18.253
<u>Geschäftsbereich des HMdJ:</u>		
<u>Ministerium</u>		246
<u>OLG Frankfurt - Sozialteilung Hünfeld</u>		20.927
<u>Geschäftsbereich KM:</u>		
<u>Ministerium</u>		660
Eine zentrale Stelle	Technische Hochschule Darmstadt Fachhochschule Wiesbaden Fachhochschule Darmstadt Fachhochschule Frankfurt Fachhochschule Fulda Fachhochschule Gießen Hochschule für Gestaltung Gemeinsame Verwaltung für das Hess.Hauptstaats- archiv, die Hess.Landes- bibliothek und das Museum in Wiesbaden Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt	12.000

## Stellungnahme der Landesregierung

Künftige Beihilfestelle	übernimmt zusätzlich die Aufgaben folgen- der Beihilfestellen	Gesamtzahl der zu bearbeitenden An- träge (auf der Basis der Erhebungen 1980)
	Klinikum der Johann-Wolfgang-Goethe- Universität	
	Justus-Liebig-Universi- tät Gießen	
	Klinikum der Justus-Liebig-Universi- tät	
	Philipps-Universität Marburg	
	Klinikum der Philipps-Universität	
	Staatstheater Kassel	
	Staatstheater Darmstadt	
	Staatstheater Wiesbaden	
	Hessisches Staatsarchiv Marburg	
	Hessisches Staatsarchiv Darmstadt	
	Hessische Landes- und Hochschulbibliothek Darmstadt	
	Hessische Landesbibliothek Fulda	
	Hessisches Institut für Lehrerfortbildung Fulda	
	Verwaltung der Staat- lichen Schlösser und Gärten, Bad Homburg	
	Sigmund-Freud-Institut Frankfurt	
	Landesamt für geschicht- liche Landeskunde Marburg	
	Forschungsanstalt für Weinbau, Geisenheim	
	Staatliche Landes- bildstelle, Frankfurt	
	Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung Wiesbaden	

## Stellungnahme der Landesregierung

Künftige Beihilfestelle	übernimmt zusätzlich die Aufgaben folgen- der Beihilfestellen	Gesamtzahl der zu bearbeitenden An- träge (auf der Basis der Erhebungen 1980)
	Hessische Erwachsenen- bildungsstätte Falkenstein  Landesamt für Denkmal- pflege, Wiesbaden  Filmbewertungsstelle Wiesbaden	
<u>Geschäftsbereich des HMWuT:</u>		
<u>Ministerium</u>		367
<u>Hessisches Landesver- messungsamt Wiesbaden</u>	Hessisches Landesamt für Bodenforschung  Hessisches Oberbergamt Hessische Eichdirektion Staatliche Technische Überwachung Hessen  Hessisches Landesamt für Straßenbau, Wiesbaden  Baustoff- und Boden- prüfstelle  Hessisches Straßenbauamt Arolsen  Hessisches Straßenbauamt Bensheim  Hessisches Straßenbauamt Darmstadt  Hessisches Straßenbauamt Dillenburg  Hessisches Straßenbauamt Eschwege  Hessisches Straßenbauamt Frankfurt  Hessisches Straßenbauamt Fulda  Hessisches Straßenbauamt Gießen	4.524

## Stellungnahme der Landesregierung

Künftige Beihilfestelle	übernimmt zusätzlich die Aufgaben folgen- der Beihilfestellen	Gesamtzahl der zu bearbeitenden An- träge (auf der Basis der Erhebungen 1980)
	Hessisches Straßenbauamt Hanau	
	Hessisches Straßenbauamt Bad Hersfeld	
	Hessisches Straßenbauamt Kassel	
	Hessisches Straßenbauamt Marburg	
	Hessisches Straßenbauamt Schotten	
	Hessisches Straßenbauamt Weilburg	
	Hessisches Straßenbauamt Wiesbaden	
	Autobahnamt Frankfurt	

Geschäftsbereich  
des HSM:

<u>Ministerium</u>		520
<u>Landesversorgungs- amt Frankfurt</u>	Landesarbeitsgericht Hessisches Landes- sozialgericht	1.154

Geschäftsbereich  
des HMLULF:

Ministerium		449
-------------	--	-----



S O L L

Arbeitsablaufdarstellung  
für den Regelfall eines Beihilfeantrages

		Hauptsachbearbeiter/Gruppenleiter/Sachgebietsleiter	Sachbearbeiter	Schreibdienst	Registrierung	Poststelle
1	Eingang					
2	Sichtung (nur Schriftverkehr)					
3	Beifügen der Beihilfeakten					
4	Verteilen der Anträge					
5	Prüfung der Anträge auf Vollständigkeit usw. (persönliche Verhältnisse)					
6	Prüfung der Belege (Beihilfefähigkeit, Notwendigkeit, Angemessenheit)					
7	Festsetzung der beihilfefähigen Aufwendungen					
8	Entwerten der Belege					
9	Feststellung des Bemessungssatzes					
10	Errechnen des Beihilfebetrages					
11	Bescheidreinschrift mit Durchschriften für E. u. Statistik fertigen und feststellen					
12	Schreiben der Überweisungsträger und Sammelanweisungen					
13	Rechnerische und sachliche Feststellung auf Sammelanweisungen					
14	Stichprobenhafte Kontrolle					
15	Vollziehen der Kassenanordnung					
16	Unterschreiben des Bescheids					
17	Versenden von Bescheid und Kassenanordnung					
18	Ablage					

x) auch qualifizierte Sachbearbeiter

### Staatliche Finanzierungshilfen (Kap. 17 05)

113 Die Gewährung von Staatsbürgschaften im Rahmen der Wirtschaftsförderung ist zuletzt in den Bemerkungen 1972 (Tz. 22) behandelt worden. Der Rechnungshof hat damals auch auf die besonderen Risiken hingewiesen, die sich für das Land als Bürge ergeben, wenn bei der Entscheidung über Finanzierungshilfeersuchen übergeordneten Gesichtspunkten und Zielsetzungen, wie etwa der Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze in schlecht strukturierten Gebieten, der Vorrang gegeben wird vor betriebswirtschaftlichen Bewertungen. Es ist nachdrücklich erklärt worden, daß „allgemeine Grundsätze und übergeordnete Zielvorstellungen der Wirtschaftsförderung . . . nur dann den Ausschlag geben können, wenn sich nach Würdigung aller betriebswirtschaftlichen Fakten und nach vorsichtiger Beurteilung der Erfolgsaussichten des antragstellenden Unternehmens auch ergeben hat, daß seine Existenz mit der staatlichen Finanzierungshilfe nachhaltig gesichert werden kann“. In ihrer Stellungnahme hat die Landesregierung seinerzeit erklärt, alle in Betracht kommenden Stellen seien darauf hingewiesen worden, „daß Vorverhandlungen, Antragsbearbeitung und Entscheidungen noch mehr als bisher schon praktiziert auf der Grundlage der Überlegungen erfolgen, die in den Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs zum Ausdruck kommen“.

In der Folge hat der Minister der Finanzen im November 1975 zu Bürgschaftsübernahmen in einer Pressemitteilung betont, „daß die Landesregierung bei der Gewährung von Bürgschaften für Betriebsmittelkredite strenge Maßstäbe anlege. Bürgschaftsübernahmen, die mit einem erheblichen finanziellen Risiko verbunden seien, könnten nur in Ausnahmefällen und vor allem zur Erhaltung von Arbeitsplätzen gerechtfertigt werden“.

Im Zusammenhang mit den bei der Prüfung der Ausfallerstattungen im Hj. 1976 getroffenen Feststellungen hat der Rechnungshof dem Finanzminister seine Auffassung erneut dargelegt und mitgeteilt, daß – bei allem Verständnis für die durch die veränderte Wirtschaftslage unabweisbar gewordene Einbeziehung von Problemfällen in die Wirtschaftsförderungsmaßnahmen des Landes – Bürgschaftsübernahmen auf keinen Fall vertretbar sind, wenn eine begründete Aussicht für die Gesundung des durch die Gewährung

worden, um die Effizienz der Dienstbesprechungen zu gewährleisten.

Im übrigen bietet beispielsweise der Hessische Verwaltungsschulverband Fortbildungsveranstaltungen zum Beihilferecht für Sachbearbeiter an. Den in Betracht kommenden Verwaltungen wird empfohlen, von diesen Veranstaltungen Gebrauch zu machen.

Die vorstehende Konzeption zur Verbesserung der Organisation der Beihilfestellen soll schrittweise verwirklicht werden. Der Innenminister wird den Rechnungshof zum Ende des Jahres 1982 informieren, inwieweit die Konzeption bis dahin realisiert worden ist.

Die Gewährung von Staatsbürgschaften durch das Land entspricht den Forderungen, die der Rechnungshof in seinen Bemerkungen aufstellt.

Materielle Voraussetzungen der Bürgschaftsübernahme und das Verfahren sind seit Jahren in den Richtlinien festgelegt, deren Neufassung im Einvernehmen mit dem Rechnungshof im September 1981 im Staatsanzeiger veröffentlicht worden ist (StAnz. 36 S. 1749ff). Danach ist die Bearbeitung der Bürgschaftsanträge – wie bisher – einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, der Treuarbeit AG, Frankfurt am Main übertragen, aufgrund deren Feststellungen der Bürgschaftsausschuß des Landes dem Hessischen Minister der Finanzen die Übernahme oder Ablehnung der Bürgschaft empfiehlt. Der Finanzminister folgt grundsätzlich dem Votum des Bürgschaftsausschusses.

Ungeachtet dieses institutionalisierten Verfahrens bleibt es dem Finanzminister im Rahmen seiner Zuständigkeit unbenommen, aufgrund abweichender Beurteilung oder aus übergeordneten Gesichtspunkten, z. B. arbeitsmarktpolitischen Überlegungen, vom Votum des Bürgschaftsausschusses abzuweichen oder ohne Einschaltung des Bürgschaftsausschusses im Rahmen der ihm vom Haushaltsgesetz eingeräumten Ermächtigung Bürgschaften oder Garantien zu übernehmen. Die bisher auf wenige Ausnahmefälle beschränkten Bürgschaftsübernahmen dieser Art wurden im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister oder als Entscheidung des Kabinetts getroffen.

Bei den Ausnahmefällen handelt es sich um Kredite zur Sanierung von Unternehmen, die nach den Richtlinien grundsätzlich, d. h. in der Regel nicht verbürgt werden sollen, nach der vom Haushaltsgesetzgeber eingeräumten Ermächtigung jedoch verbürgt werden können. In diesen Fällen kann der Zusammenbruch und damit das Konkursverfahren häufig durch eine grundlegende Neuordnung des Unternehmens verhindert werden.

Dies setzt voraus, daß das der Sanierung zugrunde liegende Konzept eine finanzielle Konsolidierung und einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen. Der vom Rechnungshof beispielhaft herangezogene Fall ist sowohl von seiner Größenordnung wie auch von seiner wirtschaftlichen Problematik ein Ausnahmefall und vermag verallgemeinernde Schlußfolgerungen zum Verfahren der Bürgschaftsübernahme, wie sie der Rechnungshof gezogen hat, nicht zu rechtfertigen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

der Hilfe geförderten Unternehmens nicht besteht, der Betriebszusammenbruch vielmehr mit großer Wahrscheinlichkeit unvermeidbar ist und durch die Förderung allenfalls noch für eine kurze Frist aufgeschoben werden kann. Es war angefügt worden, daß in derartigen Fällen stets den auf einer betriebswirtschaftlichen Wertung beruhenden Empfehlungen des Bürgschaftsausschusses gefolgt und zur Vermeidung von Einbußen des Landes von einem Engagement abgesehen werden sollte.

Auch in seiner Ende Oktober 1980 erfolgten Stellungnahme zum Entwurf neugefaßter Bürgschaftsrichtlinien hat der Rechnungshof seine Auffassung dahingehend präzisiert, daß die Bürgschaftsübernahmen für Stützungsmaßnahmen auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben sollten, in denen eine nachhaltige Existenzsicherung keinem Zweifel unterliegen kann. Zugleich wurde auf die Möglichkeit wettbewerbsverzerrender Auswirkungen staatlicher Eingriffe in marktwirtschaftliches Geschehen durch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung aufmerksam gemacht. Der Minister der Finanzen hat sich jedoch bisher nicht zu einer derartig eindeutigen Festlegung verstehen können.

- 114 Die Auffassung des Rechnungshofs wird durch den nachstehend beispielhaft dargestellten, wegen seiner finanziellen Folgen besonders gravierenden Fall bekräftigt. Aus dem seit Juni 1977 mit dem Minister der Finanzen dieserhalb geführten Schriftwechsel und den ergänzenden Gesprächen mit dem Vorsitzenden des Bürgschaftsausschusses ergibt sich folgender Sachverhalt:

Ein Konzern, zu dem auch ein in Hessen ansässiges Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten im Zonenrandgebiet und rund 4 000 Beschäftigten gehörte, war Ende 1975 in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Die Gläubiger des Konzerns konnten sich nicht auf ein Gesamtanierungskonzept einigen. Um die gefährdeten Arbeitsplätze zu sichern, haben sich die beiden hauptsächlich engagierten Banken mit dem Minister für Wirtschaft und Technik und dem Minister der Finanzen auf ein eigenes Sanierungskonzept für das hessische Unternehmen verständigt. Zu diesem Zweck wurde das Grundkapital des Unternehmens von 20 Mio auf 4 Mio DM herabgesetzt und sodann wieder auf 16 Mio DM erhöht. Die neuen Aktien im Nennbetrag von 12 Mio DM wurden durch eine von den beiden Banken gegründete Beteiligungsgesellschaft übernommen. Die hierzu notwendigen zwei Darlehen von je 6 Mio DM wurden vom Land zu 50 v. H. = 6 Mio DM verbürgt. Zur Deckung weiteren Kapitalbedarfs gewährten die beiden Banken dem in Hessen ansässigen Unternehmen zwei Kredite von je 7 Mio DM, die vom Land gleichfalls zu 50 v. H. verbürgt wurden, also in Höhe von 7 Mio DM. Die Landesregierung hat ohne Einschaltung des Bürgschaftsausschusses der Übernahme der Bürgschaften zugestimmt.

Beim Jahresabschluß zum 30. Juni 1976 ergab sich ein Verlust von 5,4 Mio DM. Daneben bestanden latente

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Risiken in Höhe von 8,3 Mio DM. Der Kapitalbedarf von weiteren 13,7 Mio DM erforderte bereits zum Jahresende 1976 eine Fortschreibung des Sanierungskonzepts in Form einer erneuten Kapitalherabsetzung von 16 Mio auf 5 Mio DM und einer anschließenden Aufstockung um 25 Mio auf nunmehr 30 Mio DM. Durch Festsetzung des Ausgabekurses der neuen Aktien auf 120 v. H. flossen dem gefährdeten Unternehmen neue Mittel in Höhe von insgesamt 30 Mio DM zu. Mit dem darin enthaltenen Agio von 5 Mio DM wurde die gesetzliche Rücklage dotiert. Die der Beteiligungsgesellschaft von den beiden Banken darlehensweise zur Verfügung gestellten Beträge von je 15 Mio DM hat das Land zu 60 v. H. = 18 Mio DM verbürgt. Dafür entfielen die früheren Bürgschaften für die erste Darlehensgewährung von zweimal 6 Mio DM mit einem Satz von 50 v. H. = 6 Mio DM. In die neuen Bürgschaften wurden über die bisherige Bürgschaft hinaus auch künftige Fälle von Kapitalherabsetzungen, Aktienwertminderungen sowie die Zinsen einbezogen, soweit diese von dem gestützten Unternehmen nicht erwirtschaftet werden können. Auch hier wurde wiederum auf die Einschaltung des Bürgschaftsausschusses verzichtet.

Die Entwicklung des notleidenden Betriebs verlief trotz der erneuten Hilfe auch in der Folge nicht befriedigend. Nach bescheidenen Gewinnen in den Geschäftsjahren 1977/78 und 1978/79 in Höhe von 502 000 bzw. 34 000 DM wurde das Geschäftsjahr 1979/80 mit einem Bilanzverlust von 14,5 Mio DM abgeschlossen.

Um eine weitere Kapitalherabsetzung zu vermeiden, haben die beiden Banken die dem Unternehmen gewährten und vom Land zu 50 v. H. verbürgten Kredite von je 7 Mio DM mit dem noch valutierten Betrag von 10,5 Mio DM auf die Beteiligungsgesellschaft übertragen. Das Land hat dem zugestimmt und sich darüber hinaus verpflichtet, auch hier die Zahlung der Zinsen auf den noch bestehenden Risikoanteil des Landes von insgesamt 5,25 Mio DM für die Dauer von fünf Jahren zu garantieren. Wiederum unterblieb – wie bei den früheren Sanierungsmaßnahmen – die nach den Bürgschaftsrichtlinien vorgesehene Beratung und Vorentscheidung im Bürgschaftsausschuß des Landes.

Zusammengefaßt stellen sich die Sanierungsmaßnahmen wie folgt dar:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

	Veränderung des Grundkapitals		Kreditgewährung in Mio DM	Bürgschaftsübernahme	
	Aktienbestand in Mio DM	Agio in Mio DM		v.H.-Satz	Betrag in Mio DM
<u>1. Sanierungsabschnitt:</u>					
Grundkapital	20,0				
herabgesetzt um	<u>- 16,0</u>				
bleiben	4,0				
anschließende Aufstockung um und Kreditgewährung	12,0			50 v.H.	6,0
			<u>14,0</u>	50 v.H.	<u>7,0</u>
zusammen	16,0		14,0		13,0
<u>2. Sanierungsabschnitt:</u>					
Herabsetzung des Grundkapitals um	<u>- 11,0</u>			(50 v.H.)	- 6,0
bleiben	5,0				
anschließende Aufstockung um	<u>25,0</u>	5,0		60 v.H.	18,0
zusammen	30,0		14,0		25,0
<u>3. Sanierungsabschnitt:</u>					
Übertragung der Buchkredite an die Beteilig.Ges. zum valutierenden Betrag von			<u>- 14,0</u>	(50 v.H.)	<u>- 7,0</u>
			-		18,0
			<u>10,5</u>	50 v.H.	<u>5,25</u>
			10,5		23,25
=====					
dayon Bürgschaftsverpflichtungen zu 50 v.H.					5,25
zu 60 v.H.					18,0

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der im Jahre 1976 eingeleitete und in der Folge wiederholte Sanierungsversuch hatte bisher keinen Erfolg. Das Land wird sich nach Mitteilung des Finanzministers darauf einstellen müssen, der Beteiligungsgesellschaft die in den Bürgschaftsurkunden garantierten Zinsen zu ersetzen. Unberührt hiervon bleiben die weiteren möglichen Ausfallatbestände der Aktienwertminderung und der Kapitalherabsetzung.

- 115 Angesichts dieses Falles und anderer vermeidbar gewesener Fälle der Inanspruchnahme des Landes aus Staatsbürgschaften muß der Rechnungshof darauf bestehen, daß die in seinen Bemerkungen 1972 aufgestellten und von der Landesregierung auch gutgeheißenen Grundsätze für Bürgschaftsvergaben offiziell für verbindlich erklärt und in der Bürgschafts-praxis auch eingehalten werden. Dazu gehört im Einzelfall über diese generell abgefaßten Grundsätze hinaus neben der Einschaltung des Bürgschaftsaus-schusses auch die Würdigung der besonderen Lage eines Wirtschaftszweiges.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19

**Wohngeld nach dem II. Wohngeldgesetz**  
(Kap. 19 08)

- 116 Zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens wird nach den Vorschriften des II. Wohngeldgesetzes (WoGG) Wohngeld als Zuschuß zu den Aufwendungen für Wohnraum gewährt. Für die Bewilligung der Wohngeldleistungen sind die kreisfreien Städte, die Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern und im übrigen die Landkreise zuständig. Die Berechnung und Zahlbarmachung wird anhand der von den Wohngeldstellen ermittelten Daten durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung vorgenommen. Ausgezahlt wird das Wohngeld zentral für ganz Hessen durch die Staatskasse Wiesbaden. Die Aufwendungen des Landes betragen im Hj. 1979 rd. 142,5 Mio DM, wovon der Bund gemäß § 34 WoGG die Hälfte erstattet hat.
- 117 Bei der Prüfung der Wohngeldleistungen wurden zahlreiche fehlerhafte Bewilligungen festgestellt. Die Fehlerhäufigkeit schwankte von 1,1 v. H. bis zu 31 v. H. (durchschnittlich 8,3 v. H.) der geprüften Bewilligungen. Die Fehler sind im wesentlichen auf unzureichende fachliche Qualifikation von Wohngeldsachbearbeitern und auf Mängel in der Organisation und im Geschäftsablauf von Bewilligungsstellen zurückzuführen. So wurden neben den formellen und materiellen wohngeldrechtlichen Vorschriften selbst allgemeingültige Grundsätze des Verwaltungshandelns, wie Aktenführung, Fristenwahrung, Rechtsbehelfsverfahren, Anordnungs- und Feststellungsbefugnis, oft nicht beachtet. In Einzelfällen wurden Leistungen bewilligt, obwohl formelle und materielle Anspruchsvoraussetzungen fehlten.
- Die Prüfungen zeigten besonders viele Fehler, wenn in der Wohngeldstelle nur ein Sachbearbeiter tätig war. Eine gemeinsame Erörterung von Zweifelsfällen, gegenseitige Hilfe bei erhöhtem Arbeitsanfall sowie Vertretung bei Krankheit und Urlaub waren nicht möglich. Hier stellt sich die Frage, ob die in der hessischen Verordnung über die für die Gewährung von Wohngeld zuständigen Stellen festgelegte Grenze von mehr als 20 000 Einwohnern für die Einrichtung einer Wohngeldstelle nicht anzuheben ist, um mit den dadurch entstehenden größeren Stellen diesen Schwierigkeiten zu begegnen.
- 118 Bei zwei Wohngeldstellen waren besonders gravierende Mängel festzustellen. So hat eine Bewilligungsstelle über eingegangene Anträge erst nach vielen Monaten, oft erst nach Jahren entschieden und die Wohngeldleistungen verspätet ausgezahlt. Bei der Prüfung der anderen Bewilligungsstelle wurde dienstliches Fehl-

Für die Bewilligung von Wohngeld sind in Hessen die Gemeindevorstände der Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern, im übrigen die Kreisausschüsse der Landkreise zuständig. Im Hinblick auf die Personal- und Organisationshoheit der kommunalen Körperschaften kann die Landesregierung auf den Personaleinsatz, die Organisation und den Geschäftsablauf in den Wohngeldstellen nicht einwirken.

Bei Abwägung der Vor- und Nachteile, die eine Änderung der Zuständigkeitsregelung für Bürger und Verwaltung mit sich bringen würde, sprechen mehr Gründe dafür, die derzeitige Grenze von 20 000 Einwohnern beizubehalten, nachdem eine beabsichtigte Festlegung auf 30 000 Einwohner im Jahre 1970 am Widerstand kommunaler Spitzenverbände gescheitert war.

Die mit einer Änderung der Zuständigkeit verbundenen organisatorischen und personellen Folgen würden für längere Zeit zu zusätzlichen Schwierigkeiten führen. Die Größe einer Wohngeldstelle bietet auch keine Gewähr für eine ordnungsgemäße Bearbeitung; besonders schwerwiegende Mängel sind gerade bei einer größeren Wohngeldstelle aufgetreten. Zu bemerken ist auch, daß die höchsten Bearbeitungsrückstände zur Zeit bei großen Wohngeldstellen bestehen. Die fehlende Verbindung der Sachbearbeiter kleinerer Wohngeldstellen zu anderen Wohngeldsachbearbeitern könnte durch Bildung von Arbeitsgemeinschaften mehrerer Wohngeldstellen ersetzt werden. Die Vertretungsfrage ist ein organisatorisches Problem, das auch bei kleineren Wohngeldstellen gelöst werden kann und im übrigen bei großen Wohngeldstellen keineswegs immer befriedigend bewältigt ist.

Der Innenminister überwacht laufend die Geschäftslage der rd. 70 Wohngeldstellen im Rahmen der Fachaufsicht anhand der gesetzlich vorgeschriebenen Wohngeldstatistik sowie weiterer Arbeitsstatistiken, die bei der automatisierten Datenverarbeitung anfallen. Sobald bei der Auswertung dieser Unterlagen außergewöhnlich hohe Bearbei-

verhalten eines Sachbearbeiters festgestellt, was zu seiner fristlosen Entlassung führte. Das Ausmaß des hier über Jahre hinaus entstandenen Schadens war nicht mehr feststellbar. Es bleibt jedoch zu bemerken, daß in dem auf die Prüfung folgenden Haushaltsjahr rd. 880 000 DM an Wohngeld weniger als im Vorjahr ausbezahlt wurden.

tungsrückstände festgestellt werden, wird die zuständige Behörde darauf hingewiesen, daß sie als Leistungsträger nach § 17 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches verpflichtet ist, darauf hinzuwirken, daß jeder Berechtigte das ihm zustehende Wohngeld in zeitgemäßer Weise umfassend und schnell erhält. Bei der vom Rechnungshof angeführten Wohngeldstelle mit besonders langen Bearbeitungszeiten handelt es sich um eine Gemeinde, der die Zuständigkeit für Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz im Zuge der Gebietsreform erstmals übertragen worden ist. Nach Bewältigung der Anlaufschwierigkeiten sind auch die Bearbeitungsrückstände beseitigt worden.

Der weitere vom Rechnungshof gerügte Fall wurde im Rahmen der Fachaufsicht aufgedeckt. Bei der auf Anregung des Innenministers unter seiner Beteiligung vom Rechnungshof durchgeführten örtlichen Prüfung wurden schwerwiegende Mängel in der Bearbeitung der Wohngeldanträge festgestellt. Sie waren insbesondere auf das dienstliche Fehlverhalten eines Verwaltungsangestellten zurückzuführen und haben zu seiner fristlosen Entlassung geführt. Das gegen ihn eingeleitete Ermittlungsverfahren wurde von der Staatsanwaltschaft gemäß § 170 StPO eingestellt, weil ein strafbares Verhalten nicht nachgewiesen werden konnte.

Sofort nach Feststellung der Unregelmäßigkeiten sind personelle und organisatorische Maßnahmen zur Abwendung weiteren Schadens ergriffen worden. Die Höhe des dem Bund und dem Land entstandenen Schadens ist auch nach Auffassung des Rechnungshofs nicht mehr zu ermitteln. Aufgrund der Sach- und Rechtslage ist Schadenersatz nicht zu erlangen. Der Rechnungshof hat deshalb mit Schreiben vom 7. Juli 1981 mitgeteilt, daß das Prüfungsverfahren für die Haushaltsjahre 1976 bis 1979 gegenüber dem betroffenen Landkreis abgeschlossen ist.

- 119 Von den Wohngeldstellen getroffene Entscheidungen waren nicht immer nachprüfbar, weil mit dem Antrag eingereichte, für die Bewilligung und Weiterbewilligung des Wohngelds bedeutsame Originalunterlagen gem. Verwaltungsvorschriften Nr. 24.3 zu § 24 WoGG an die Antragsteller zurückgegeben worden waren. Von den Sachbearbeitern in den Akten oft nur in Kurzform angebrachte Bestätigungsvermerke reichten nicht aus, um die getroffene Entscheidung nachvollziehen zu können. Wegen der hohen Fehlerquoten hält es der Rechnungshof deshalb für erforderlich, den Akten in Zukunft stets Abschriften oder Ablichtungen bzw. Auszüge der für die Berechnung der Wohngeldleistungen maßgeblichen Unterlagen beizufügen.

Die vom Rechnungshof geforderte Anfertigung von Abschriften oder Ablichtungen von Originalbelegen wird wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht für vertretbar gehalten. Nach Auffassung des Innenministers sind Aktenvermerke, die den wesentlichen Inhalt der zurückgegebenen Originalunterlagen wiedergeben, in der Regel ausreichend.

- 120 Über das Verwaltungsverfahren bei der Wohngeldbewilligung enthielten das WoGG selbst, die Verwaltungsvorschriften hierzu und der allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches (SGB) bisher keine umfassenden Regelungen. Auch ist die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Wohngeldbereich ausdrücklich ausgeschlossen. Erst das zum 1. Januar 1981 in Kraft getretene zehnte Buch des SGB enthält nunmehr Vorschriften zum Verwaltungsverfahren.

Alle zuständigen Stellen sind wiederholt darauf hingewiesen worden, daß die Tätigkeit in den Wohngeldstellen nicht aus einfacher Routinearbeit besteht, sondern überwiegend selbständiges Arbeiten erfordert und daher nur von qualifizierten Mitarbeitern erledigt werden kann. Außer diesen allgemeinen Hinweisen kann die Landesregierung im Hinblick auf die Personalhoheit der Kommunen keinen Einfluß auf die Personalauswahl im einzelnen nehmen.

Der Rechnungshof wird bei seinen künftigen Prüfungen beobachten, ob die bei Wohngeldstellen beste-

hende Unsicherheit im verfahrensrechtlichen Vorgehen damit beseitigt ist.

Die einwandfreie Bearbeitung der Wohngeldanträge erfordert von den Sachbearbeitern neben allgemeinen Grundkenntnissen des Verwaltungsrechts und des Kassen- und Haushaltsrechts eingehende Kenntnisse der wohngeldrechtlichen Vorschriften und darüber hinaus Kenntnis einer Vielzahl weiterer mit dem Wohngeldrecht zusammenhängenden Gesetzesregelungen. Die Tätigkeit der Wohngeldsachbearbeiter erfordert daher mehr als Routine und kann nur von fachlich qualifizierten Bediensteten erledigt werden.

In welchem Ausmaß die Sachbearbeiter durch häufige Gesetzesänderungen gefordert werden, zeigt sich aus einem Erlaß des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 20. Januar 1981, worin zu den kurz zuvor am 1. Januar 1981 in Kraft getretenen Änderungen der Vorschriften der §§ 6 Abs. 3 und 11 Abs. 2 WoGG Anweisungen gegeben werden. Die Wohngeldstellen werden hier angehalten, bis zum Inkrafttreten der bereits wiederum erforderlichen Neuregelung der erst geänderten Vorschriften den Bewilligungszeitraum (§ 27 WoGG) zu verkürzen. Damit sollen, so der Bundesminister, „sozial ungerechtfertigt hohe Wohngeldzahlungen, die sich insbesondere bei einer wörtlichen Anwendung der angeführten Bestimmungen ergeben können, vermieden werden“.

- 121 Einer Bearbeitung der Wohngeldanträge durch qualifizierte Sachbearbeiter kommt auch deshalb besondere Bedeutung zu, weil einmal zugunsten der Antragsteller getroffene Entscheidungen nur in den wenigen in § 30 WoGG vorgesehenen Ausnahmefällen geändert werden können.

Die Aus- und Fortbildung des bei den Wohngeldstellen eingesetzten Personals sollte verbessert werden. Die vom Minister des Innern in unregelmäßigen Zeitabständen durchgeführten Dienstbesprechungen mit den Wohngeldsachbearbeitern können eine fachliche Ausbildung schon deshalb nicht ersetzen, weil die Teilnehmerzahl zu groß und die Rechtsmaterie zu umfangreich ist.

- 122 Gegenüber der seit 1978 ausgeübten überörtlichen Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs im Wohngeldbereich zeigten sich die zuständigen kommunalen Körperschaften durchweg aufgeschlossen. Den Abschlußgesprächen mit leitenden Beamten und Sachbearbeitern der geprüften Stellen war zu entnehmen, daß die Prüfung auch als eine Hilfe bei der Durchführung der Aufgaben nach dem II. Wohngeldgesetz angesehen wird und dies vor allem zu größerer Sicherheit in der Anwendung der Gesetzesregelungen und der Durchführung des Verwaltungsverfahrens beitragen werden.

Darmstadt, 31. Juli 1981

<b>Pulch</b>	<b>Lehmann</b>
<b>Schulze</b>	<b>Jung</b>
<b>Reußwig</b>	<b>Johann</b>
<b>Dr. Teller</b>	<b>Dr. Rost</b>

In den vom Innenminister durchgeführten Dienstbesprechungen werden in erster Linie aktuelle Probleme des Wohngeldrechts insbesondere aus Anlaß von Gesetzesänderungen behandelt. Es muß vorausgesetzt werden, daß die Kommunen nur solche Wohngeldsachbearbeiter einsetzen, die über allgemeine Kenntnisse des Verwaltungsrechts und des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens verfügen.

Fehlende Kenntnisse auf diesen Gebieten müßten durch den Hessischen Verwaltungsschulverband vermittelt werden, dem die schulmäßige Förderung der beruflichen Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung der Beschäftigten der Kommunen obliegt.

Wiesbaden, den 10. November 1981

Der Hessische Ministerpräsident:  
**Börner**

Der Hessische Minister der Finanzen:  
**Reitz**

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Anlage zu den Bemerkungen 1979**

Der Präsident  
des Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, 31. Juli 1981

**Erklärung  
als Grundlage für die Entlastung  
der Landesregierung**

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

**Pulch**