



HESSISCHER LANDTAG

05. 03. 85

Antrag der Landesregierung

**betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1982**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 14. Oktober 1983 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1982 (Drucksache 11/84) übermittelt die Landesregierung gemäß Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Bemerkungen 1984 des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1982
und**

die Stellungnahme der Landesregierung dazu

und beantragt,

die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1982 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

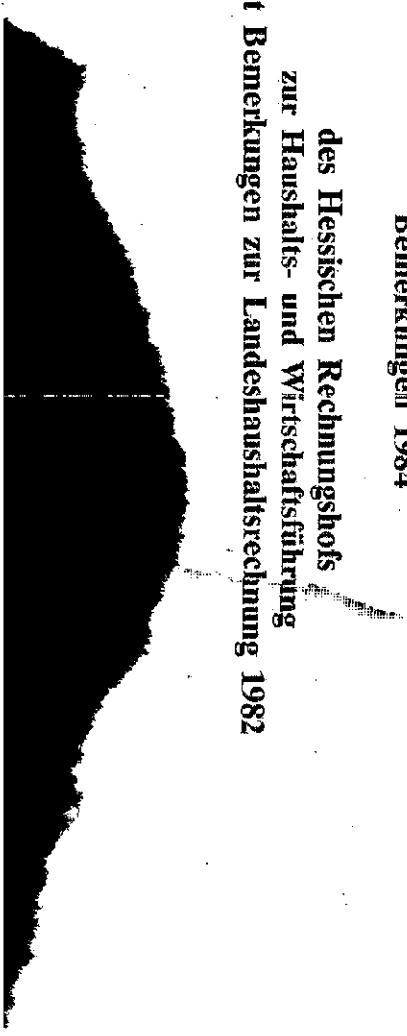
Eingegangen am 5. März 1985 · Ausgegeben am 29. April 1985

Herstellung: Johannes Weisbecker, 6000 Frankfurt am Main · Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postf. 3240 · 6200 Wiesbaden 1

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1984

des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1982



**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1984
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung
1982**

Abkürzungen

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
BMF	Bundesminister der Finanzen
bzw.	beziehungsweise
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
GG	Grundgesetz
Hs.	Halbsatz
HG	Haushaltsgesetz
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HDO	Hessische Disziplinarordnung
HV	Verfassung des Landes Hessen
i. M.	im Mittel
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
lfd.	laufend(e)
LT	Landtag
rd.	rund
sfr.	Schweizer Franken
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
u. a. m.	und andere mehr
v. H.	vom Hundert
v. T.	vom Tausend

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1980	11
3	Haushaltsrechnung 1981	12
4	Haushaltsplan 1982	12
5	Haushaltsrechnung 1982	12
8	Abschlußbericht 1982	13
11	Haushaltsüberschreitungen 1982	14
12	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1982	14
17	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	16
22	Verpflichtungsermächtigungen	21
24	Sondervermögen und Rücklagen	22
25	Liegenschaftsvermögen	22
26	Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen	24
29	Rechnungsprüfung 1982	26
30	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	26
31	Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftliche Rahmendaten	26
32	Hessische Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftliche Vorgaben	27
33	Haushaltsplanung und Planverwirklichung im Hj. 1982	29
34	Konjunkturpolitische Ausrichtung der Haushaltswirtschaft 1982	33
35	Entwicklung der Aufgabenbereiche	36
36	Ausgabe- und Einnahmequoten	37
37	Die Veränderung ausgewählter Strukturdaten	38
38	Ausgaben- und Einnahmenanteilswerte im Ländervergleich	40
39	Pro-Kopf-Werte im Ländervergleich	42
40	Strukturquoten im Ländervergleich	43
42	Das Hj. 1982 im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung	47
43	Die Ausgangsschätzung für 1982	48
44	Konjunkturpolitische Ausrichtung der Finanzplanung	51
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
45	Ausrüstungs- und Bekleidungswirtschaft der Polizei (Kap. 03 24)	52
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04	
49	Klinikum der Justus Liebig-Universität (Kap. 04 08)	56
51	Landesamt für Denkmalpflege (Kap. 04 36)	58
52	Gesamtschulen (Kap. 04 58)	59
54	Wissenschaftliche Prüfungsämter (Kap. 04 75)	64
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
55	Auflösung der Straßenmeisterei Birstein (Kap. 07 04)	65

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

56	Preisrichtervergütungen	68
57	Mischfinanzierungen	70

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

60	Steuerfestsetzung (Kap. 17 01)	73
78	Beteiligung des Landes an einem Landesversorgungsunternehmen (Kap. 17 04 – 121 31)	91
79	Förderung des kommunalen Straßenbaues (Kap. 17 30 und 17 52)	94

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1984

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1982 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1982 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

Das Titelblatt der diesjährigen Bemerkungen nennt erstmals zwei Jahreszahlen, das Jahr der Veröffentlichung (1984) und das der Rechnungsprüfung zugrunde liegende Jahr (1982). Damit soll dem häufig aufgetretenen Mißverständnis entgegengewirkt werden, daß sich die Ausführungen des Rechnungshofs nur mit Sachverhalten beschäftigen, die das Jahr der geprüften Haushaltsrechnung betreffen. Vielmehr soll durch Beifügung der Jahreszahl der Veröffentlichung klargestellt werden, daß der den Bemerkungen zugrunde liegende Prüfungsstoff den Sachstand wiedergibt, der für das Kollegium des Rechnungshofs im Zeitpunkt der Verabschiedung der Bemerkungen als bedeutsam erkennbar war.

Haushaltsrechnung 1980

- 2 Die Bemerkungen 1980 vom 19. Juli 1982 sind dem Landtag von der Landesregierung mit ihrer Stellungnahme vom 23. Oktober 1982 zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 30. Dezember 1982 als LT-Drucksache 9/6854 ausgegeben worden. Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat sich in seinen Sitzungen am 20. Januar 1983, 20. April 1983, 19. Mai 1983, 15. Juni 1983, 8. Februar 1984 und 29. Februar 1984 mit den Bemerkungen 1980 befaßt. In seiner Sitzung am 28. März 1984 hat er empfohlen, der Landesregierung für die Haus-

Zu den Bemerkungen allgemeiner Art insgesamt

Der Rechnungshof hat den allgemeinen Ausführungen zur Haushaltswirtschaft des Landes einen wesentlich breiteren Raum gewidmet als in früheren Jahren. Die Landesregierung begrüßt grundsätzlich das darin zum Ausdruck kommende Bestreben des Rechnungshofs, auf diese Weise die Informationsgrundlagen für das parlamentarische Entlastungsverfahren zu erweitern und zu verbessern. Die Ausführungen geben jedoch inhaltlich und methodisch Anlaß für einige kritische Anmerkungen.

Der Rechnungshof verbindet an verschiedenen Stellen seines Berichts Aussagen mit politischen Wertungen (s. insbesondere Tz. 32 bis 34). Damit verläßt der Rechnungshof den Rahmen seines gesetzlich begrenzten Finanzkontrollverfahrens. Seine Aufgabe besteht darin, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung sachverständig zu überprüfen und dem Landtag die sachlichen Unterlagen für eine sich anschließende politische Bewertung des Haushaltsvollzugs durch das Parlament zu liefern. Dementsprechend hat er die Übereinstimmung des Haushaltsvollzugs mit den vom Landtag erteilten haushaltsrechtlichen Ermächtigungen zu untersuchen sowie zu beurteilen, inwieweit allgemeine haushaltsrechtliche Vorschriften, insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, von der Verwaltung beachtet worden sind. In den allgemeinen Bemerkungen wird dagegen – zum Teil unter Bezugnahme auf noch im Vorfeld der Haushaltsentscheidungen des Hessischen Landtags abgegebene Erklärungen des Finanzministers – versucht, die Ziele der Landesregierung politischen Bewertungen zu unterziehen, die dem Parlament vorbehalten sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

haltsrechnung 1980 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 6. Sitzung am 15. Mai 1984 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 20. Sitzung am 7. Juni 1984 (TOP 17) angenommen.

Haushaltsrechnung 1981

- 3 Die Bemerkungen 1981 vom 13. Mai 1983 sind dem Landtag von der Landesregierung mit ihrer Stellungnahme vom 30. August 1983 zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 15. November 1983 als LT-Drucksache 11/20 ausgegeben worden. Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung beriet in seinen Sitzungen am 8. Februar 1984, 29. Februar 1984, 28. März 1984 und am 20. Juni 1984 über die Bemerkungen 1981. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

Haushaltsplan 1982

- 4 Der Haushaltsplan 1982 wurde mit dem HG vom 21. Dezember 1981 festgestellt. Er schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1982 betrug 19 195 100 500 DM. Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 5 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1981.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4 332 160 820 DM festgesetzt. Sie lagen damit um rd. 20,6 v. H. höher als im Hj. 1981.

Haushaltsrechnung 1982

- 5 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1982 vom 12. Juli 1983 dem Landtag mit Schreiben vom 14. Oktober 1983 (LT-Drucksache 11/84) vorgelegt und beantragt, folgenden in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Ausgaben unter Vorbehalt zuzustimmen:

	1982 DM	zum Vergleich 1981 DM
überplanmäßige Ausgaben	672 192 928,53	653 594 466,82
außerplanmäßige Ausgaben	13 733 777,62	8 156 922,23
Haushaltsvorgriffe	4 850 100,62	4 691 178,52
Gesamtüberschreitung	690 776 806,77	666 442 567,57
mithin mehr gegenüber 1981	<u>24 334 239,20 DM</u>	

- 6 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 25. November 1982 und am 15. Juni 1983 befaßt. In seiner Sitzung am 8. Februar 1984 (TOP 1) hat er dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 5. Sitzung am 29. Februar 1984 (TOP 4) entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 12. Sitzung am 21. März 1984 (TOP 23) angenommen.
- 7 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 25. November 1983 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 11/272). Sie wurde am 8. Februar 1984 in der 1. Sitzung (TOP 2) des Unterausschusses zur Nachprüfung der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Staatshaushaltsrechnung behandelt. In derselben Sitzung hat der Unterausschuß dem Haushaltsausschuß vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Epl. 11 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 5. Sitzung am 29. Februar 1984 (TOP 5) dementsprechend beschlossen. Dem ist das Plenum in seiner 12. Sitzung am 21. März 1984 (TOP 24) gefolgt.

Abschlußbericht 1982

- 8 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) und der Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) finden sich auf den Seiten XVI und XVII der Haushaltsrechnung 1982. Die Abschlüsse zeigen folgendes Bild:

Kassenmäßiger Abschluß

Ist-Einnahmen	19 547 217 372,32 DM
- Ist-Ausgaben	19 546 453 127,70 DM
kassenmäßiges Jahresergebnis	764 244,62 DM
Noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse früherer Jahre	---,-- DM
kassenmäßiges Gesamtergebnis	764 244,62 DM =====

Haushaltsabschluß

Ausgabereste übernommen aus 1981	781 648 654,54 DM
- Ausgabereste übertragen nach 1983	737 948 696,84 DM
Differenz	43 699 957,70 DM
+ kassenmäßiges Jahresergebnis	764 244,62 DM
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	44 464 202,32 DM =====
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	764 244,62 DM
- Ausgabereste übertragen nach 1983	737 948 696,84 DM
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	- 737 184 452,22 DM =====

- 9 Das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis haben sich gegenüber dem Vorjahr fast verdoppelt. Allerdings kommt dem Überschuß von ca. 0,76 Mio DM keine wesentliche Bedeutung zu, wenn er im Hinblick auf die Kassenbewegungen bei den Einnahmen bzw. Ausgaben (über 19,5 Milliarden DM) gesehen wird. Ebenso gering ist seine Bedeutung in Bezug zu den Ausgaberesten, die ins Hj. 1983 übertragen wurden. Mit diesem Überschuß ließe sich nur 1 v. T. dieser Reste in Höhe von ca. 738 Mio DM finanzieren. Entsprechend fällt das rechnungsmäßige Gesamtergebnis aus. Der Haushalt 1982 schließt mit einem Negativ-Saldo von rd. 737 Mio DM.
- 10 Die angefallenen Ausgabereste sind wie auch im Vorjahr (10,8 Mio DM) abgebaut worden, und zwar um rd. 43,7 Mio DM (ca. 6 v. H.). Wird hierzu der Kassenüberschuß addiert, so ergibt sich eine Verbesserung der Haushaltssituation gegenüber 1981 um ca. 44,5 Mio DM (rechnungsmäßiges Jahresergebnis).

Haushaltsüberschreitungen 1982

- 11 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe sind im einzelnen in Anlage I der Haushaltsrechnung wiedergegeben und erläutert. Die Gesamtüberschreitung von rd. 690,8 Mio DM ist in erster Linie auf gesetzliche, tarifliche sowie vertragliche Bestimmungen und Verpflichtungen zurückzuführen.

Für rd. 526,5 Mio DM (rd. 76 v. H.) liegt Deckung vor. Die Einzelüberschreitungen betrugen bis auf wenige Ausnahmen (insgesamt 20 Mio DM oder rd. 3 v. H.) über 0,5 Mio DM.

Betragsmäßig am höchsten fielen sie bei den persönlichen Verwaltungsausgaben (158,7 Mio DM) sowie Verschuldungsmaßnahmen (384,6 Mio DM wegen Umschuldung zur Einsparung von Zinsausgaben) aus. Beide Positionen entsprechen rd. 77 v. H. aller Etatüberschreitungen.

Bezogen auf das Haushalts-Soll von rd. 19,2 Milliarden DM betrugen die Überschreitungen rd. 3,6 v. H. Von den gesamten Ist-Ausgaben (rd. 19,55 Milliarden DM) entfielen somit rd. 3,5 v. H. auf Etatüberschreitungen.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1982

- 12 Die nachfolgende Übersicht zeigt Rechnungsergebnisse der Hj. 1980 bis 1982, gegliedert nach Hauptgruppen von Einnahmen und Ausgaben gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien), auf. Wegen der besonderen Bedeutung der Ausgaben für den Schuldendienst sind diese besonders ausgewiesen.

In Tz. 32 ff. wird die zeitliche Entwicklung näher beschrieben. Zunächst erfolgt nur eine Darstellung wichtiger Einzelergebnisse, wobei teilweise ein Vergleich der Hj. 1982 und 1981 vorgenommen wird.

Zu Tz. 12

Die Übersicht über die Rechnungsergebnisse 1980 bis 1982 vermittelt ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Haushaltsentwicklung. Die geänderte Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben kaufmännisch buchender Universitätskliniken (ab 1981 erscheint im Landeshaushalt nur noch der Zuschußbedarf, was einer Verringerung des Haushaltsvolumens um rd. 425 Mio DM entspricht) und die Behandlung der Ausgleichszahlungen, die Hessen 1981 als Anteil an der sogenannten „Kindergeldmilliarde“ an den Bund zu leisten hatte (90,8 Mio DM), beeinträchtigen die Vergleichbarkeit der Haushaltsergebnisse erheblich. Diesen Vergleichsstörungen ist weder durch entsprechende Hinweise noch durch notwendige statistische Bereinigungen Rechnung getragen worden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

	1980		1981		1982	
	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1979	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1980	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1981
Einnahmen						
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	11 924,4	+ 2	12 327,4	+ 3	12 501,8	+ 1
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 457,9	+ 8	1 100,7	- 24	1 251,7	+ 14
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 029,9	+ 4	1 066,9	+ 4	1 046,8	- 2
Laufende Einnahmen	14 412,2	+ 2	14 495,0	+ 1	14 800,3	+ 2
3 Schuldenaufnahmen	2 588,7	+ 57	2 986,5	+ 15	3 715,0	+ 24
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 185,9	+ 1	1 066,5	- 10	1 031,9	- 3
Einmalige Einnahmen	3 774,6	+ 34	4 053,0	+ 7	4 746,9	+ 17
Summe der Einnahmen	18 186,8	+ 8	18 548,0	+ 2	19 547,2	+ 5
Ausgaben						
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	7 502,5	+ 8	7 454,5	- 1	7 639,6	+ 2
5 Sächliche Verwaltungsausgaben (ohne Ausgaben für Schuldendienst)	1 069,6	+ 8	924,2	- 14	935,0	+ 1
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	4 136,1	- 1	4 633,2	+ 12	4 621,7	-
Laufende Ausgaben (ohne Schuldendienst)	12 708,2	+ 5	13 011,9	+ 2	13 196,3	+ 1
Tilgungen	1 228,3	+ 39	1 438,0	+ 17	1 928,7	+ 34
Zinsen	845,6	+ 8	991,2	+ 17	1 281,4	+ 23
Schuldendienst zusammen	2 073,9	+ 24	2 430,0	+ 17	3 210,1	+ 32
Laufende Ausgaben (mit Schuldendienst)	14 782,1	+ 7	15 441,9	+ 4	16 406,4	+ 6
7 Baumaßnahmen	648,4	+ 16	623,8	- 4	644,9	+ 3
8 Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	2 577,3	+ 7	2 322,4	- 10	2 315,8	-
9 Besondere Finanzierungsausgaben	178,0	+ 14	159,5	- 10	179,3	+ 12
Einmalige Ausgaben	3 403,7	+ 9	3 105,7	- 9	3 140,0	+ 1
Summe der Ausgaben	18 181,8	+ 8	18 547,6	+ 2	19 546,4	+ 5
Überschuß + / Fehlbetrag -	+ 1,0	-	+ 0,4	-	+ 0,8	-

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 13 Auf der Einnahmenseite der Rechnung weisen die Steuern und steuerähnlichen Abgaben gegenüber dem Vorjahr nur eine Zunahme von rd. 1 v. H. auf, was einem Mehraufkommen von rd. 174,4 Mio DM entspricht. Die Neuverschuldung belief sich im Hj. 1982 auf einen Bruttobetrag von 3 715 Mio DM. Sie lag damit um 728 Mio DM über dem Vorjahresbetrag von 2 987 Mio DM, was einem Anstieg von 24 v. H. entspricht.
- 14 Die Prüfung, ob bei der Wirtschaftsführung die in § 16 Abs. 6 HG 1982 enthaltenen Auflagen beachtet wurden, wonach Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen zur zusätzlichen Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen, zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen zu verwenden waren, erübrigte sich für den Rechnungshof. Die Ist-Einnahmen der Hauptgruppe 0 lagen mit ca. 12,5 Milliarden DM unter dem Haushaltsansatz von ca. 13 Milliarden DM. Es ergaben sich somit Steuermindereinnahmen von rd. 0,5 Milliarden DM.
- 15 Wie sich aus der Finanzierungsübersicht und der Finanzierungsrechnung (S. XVI und Anlage X der Haushaltsrechnung 1982) ergibt, hat sich der veranschlagte Finanzierungssaldo von 1 489,0 Mio DM im Vollzug des Haushalts 1982 durch Minderausgaben in Höhe von 62,7 Mio DM und Mindereinnahmen von 315,9 Mio DM um 253,2 Mio DM auf 1 742,2 Mio DM erhöht. In Verbindung mit anderen Finanzierungsquellen resultierte hieraus eine Erhöhung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von 1 473,8 Mio DM auf 1 725,4 Mio DM.
- 16 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1982 erreichte demnach ein Gesamtvolumen von 19,55 Milliarden DM. Es liegt um 1,0 Milliarden DM (= +5,4 v. H.) über dem Gesamtvolumen des Vorjahres.
- Die Gesamtausgaben wuchsen im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1 Milliarde DM oder 5 v. H. an. Vor allem bei den Tilgungen (rd. 490 Mio DM), Zinsen (rd. 290 Mio DM) und Personalausgaben (rd. 185 Mio DM) fielen höhere Ausgaben als 1981 an.
- Eine eingehende Analyse der Ausgaben und Einnahmen sowie ihrer Entwicklung erfolgt in Tz. 31 ff.

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 17 Wie aus der nachfolgenden Aufstellung zu erschen ist, ergaben die im HG 1982 erteilten Kreditermächtigungen von rd. 3 624,7 Mio DM zusammen mit Ermächtigungsresten aus dem Hj. 1981 in Höhe von rd. 1 823,7 Mio DM für 1982 einen Ermächtigungsrahmen von rd. 5 448,4 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von rd. 3 844,0 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von rd. 70,5 v. H. entspricht (Vorjahr: rd. 5 056,9 Mio DM/rd. 3 110,5 Mio DM = rd. 61,5 v. H.).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1982	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj.	Kreditaufnahme
		Mio DM	Mio DM	Mio DM
Kreditmarktmittel für Investitionen	17 16 ETG 81 u. 83			
§ 16 Abs. 1 HG 1982		2 938,3		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1981			1 792,7	
Kreditmarktmittel für Umschuldungen	17 16 ETG 81			
§ 16 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 7 HG 1982		425,0		3 612,0
Darlehen des Bundes (sozialer Wohnungs- bau; Städtebau; Modernisierung und Instandsetzung; Ersatzwohnungsbau, Aus- und Umbau sowie Betriebsverlagerungen im Rahmen des Programms für Zukunftsin- vestitionen)	19 03 19 04 19 05 19 95			
§ 16 Abs. 1 HG 1982		90,9		83,0
zu übertragen:		3 454,2	1 792,7	3 695,0

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1982	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj.	Kreditaufnahme
		Mio DM	Mio DM	Mio DM
Übertrag:		3 454,2	1 792,7	3 695,0
Kredite nach § 3 Investitionsfonds- gesetz	Wirtschafts- plan Abt.A			
§ 16 Abs. 2 HG 1982		139,0		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1981			26,0	115,0
Staatsbäder	Finanzplan			
§ 16 Abs. 3 HG 1982		10,0		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1981			4,0	14,0
Burgen und Schlösser	Finanzplan			
§ 16 Abs. 3 HG 1982		1,5		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1981			1,0	-
Weitere Darlehen des Bundes (Sozialer Wohnungs- bau; Städtebau; Modernisierung und Instandsetzung)	19 03 19 04 19 05			
§ 16 Abs. 4 HG 1982		20,0		20,0
zusammen		3 624,7	1 823,7	3 844,0

Bemerkungen des Rechnungshofs

18

Mio DM

Nach der der Haushaltsrechnung 1982
als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den
Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen 2 960,8

Nach Abzug der durch Zuweisungen
und Zuschüsse Dritter finanzierten
Investitionsausgaben in Höhe von - 944,6

und des Landesanteils an den
Investitionsausgaben des Kommunalen
Finanzausgleichs in Höhe von - 594,9

ergibt sich als Kredithöchstgrenze im
Sinne der formalen Festlegung in § 18
Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. LHO der Betrag von 1 421,3

Die Schuldenaufnahmen des Landes
am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit 3 612,0

ausgewiesen. Nach Abzug der im Hj. 1982
auf Kreditmarktschulden geleisteten
Tilgungen in Höhe von - 1 886,6

beträgt die Nettokreditaufnahme 1 725,4
=====

Die formell errechnete Grenze der Kreditfinanzierung von 1 421,3 Mio DM wurde danach um 304,1 Mio DM überschritten. Erklärter Zweck der höheren Kreditaufnahme war es, die Steuerminderungen teilweise auszugleichen und damit die andernfalls notwendigen, dem Konjunkturverlauf nicht gemäßen Ausgabenkürzungen zu vermeiden. Daher findet die Überschreitung ihre Stütze in § 18 Abs. 1, 2. Hs. der LHO, wonach eine konjunkturbedingte Höherschuldung ausdrücklich gestattet ist, was im übrigen sowohl im Sinne von Art. 141 HV als auch von Art. 109 Abs. 2 GG ist. Letztgenannte Vorschrift verpflichtet auch die Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft stabilitätspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

- 19 Der Minister der Finanzen ist durch das HG 1982 außerdem ermächtigt worden, im Hj. 1982 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von rd. 645,8 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 154,9 Mio DM oder rd. 24,0 v. H. in Anspruch genommen (Vorjahr: 620,0 Mio DM/rd. 85,2 Mio DM = rd. 13,7 v. H.). Nach der Zweckbestimmung stellen sich die Bürgschafts- und Garantieermächtigungen und ihre Inanspruchnahmen wie folgt dar:

Bemerkungen des Rechnungshofs

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 insbesondere durch kinderreiche Familien und Schwerbehinderte sowie städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen			
§ 17 Abs. 1 und 2 HG 1982	120,0	38,6	-
2. Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben			
§ 18 Abs. 1 HG 1982	500,0	110,5	-
3. Förderung dringender Neu- und Umbaumaßnahmen genehmigter, nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz beihilfeberechtigter Privatschulen			
§ 18 Abs. 2 HG 1982	20,0	-	-
4. Garantien für Schadenersatzansprüche nach dem Atomgesetz			
§ 18 Abs. 3 HG 1982	5,8	-	5,8
zusammen	645,8	149,1	5,8
	=====	-----	---
		154,9	
		=====	

- 20 In der Übersicht der Staatsschulden nach Artikel 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO (Anlage IX der Haushaltsrechnung 1982) sind die Gesamtverbindlichkeiten des Landes zum Jahresultimo mit rd. 21 648,8 Mio DM ausgewiesen. Die in diesem Betrag enthaltenen Eventualverpflichtungen des Landes aus Bürgschafts- und Garantieübernahmen belaufen sich auf rd. 2 918,8 Mio DM. Von den übrigen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 18 730,0 Mio DM entfallen auf:

Bemerkungen des Rechnungshofs

	zum Vergleich				
	1982	1981	1980	1979	1978
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
- vor der Währungsreform und im Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden (Stand der Altschulden)	452,6	470,6	488,1	505,3	521,9
- nach der Währungsreform aufgenommene Schulden (Stand der Neuschulden)	18 041,3	16 157,7	14 530,0	13 157,4	12 391,8
- Kassenverstärkungskredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	236,1	232,1	156,2	-	-
	18 730,0	16 860,4	15 174,3	13 662,7	12 913,7
	=====	=====	=====	=====	=====

Der bereits genannten Betrag der Eventualverbindlichkeiten von rd. 2 918,8 Mio DM ist nur nach den nominell verbürgten oder garantierten Kapitalbeträgen ausgewiesen. Die mitverbürgten oder mitgarantierten Kosten und Zinsen sind ebenso wie die zwischenzeitliche Minderung der Obligos durch Teiltilgungen außer Betracht gelassen. In dem Gesamtbetrag der Eventualverbindlichkeiten sind Bürgschaften im Rahmen der Wohnungsbauförderung sowie der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit rd. 2 227,5 Mio DM enthalten. Bei den restlichen rd. 691,3 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

- 21 Über die im Auftrag des Landesschuldenausschusses durchgeführte Prüfung der Verwaltung der Landesschulden, der Einhaltung der Kredit- bzw. Bürgschaftsermächtigungen, der Schuldbuchführung im Hj. 1982 sowie des Schuldenstandes am 31. Dezember 1982 wird der Rechnungshof dem Landtag gesondert berichten.

Verpflichtungsermächtigungen

- 22 In den Epl. 03, 04, 05, 07, 08, 09, 17 und 18 waren Verpflichtungsermächtigungen von zusammen rd. 3 076,2 Mio DM veranschlagt. Hinzu traten 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. 20,3 Mio DM (1981: 11,4 Mio DM).

Somit standen für Zusagen aus Mittelzuweisungen, Auftragserteilungen u. a. m. zu Lasten späterer Haushaltsjahre insgesamt 3 096,5 Mio DM bereit.

Die Ermächtigungen (ohne Bewilligungen nach § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) wurden wie folgt in Anspruch genommen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Hj.	Verfügbar	davon	
		in Anspruch genommen	nicht beansprucht
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1983	1 155,6	917,4	238,2
1984	776,2	377,0	399,2
1985	459,4	132,3	327,1
1986 ff	685,0	239,2	445,8
Summe	3 076,2	1 665,9	1 410,3
		54 v.H.	46 v.H.

- 23 Daneben bestanden im Bereich des Epl. 19 – Förderung des Wohnungs- und Städtebaus – Verpflichtungsermächtigungen bzw. Verpflichtungen, die nicht nach Haushaltsjahren abgerechnet werden können, weil die Abgabe der Zusagen bzw. deren Bedienung zeitlich ungewiß und vom Bautenstand, von der mittleren Bezugsfertigkeit oder vom Zeitpunkt der Vorlage des Kostennachweises abhängig ist. Diese Verpflichtungsermächtigungen beliefen sich am Ende des Hj. 1982 auf insgesamt rd. 1 488,5 Mio DM und waren mit Zusagen in Höhe von rd. 1 152,0 Mio DM belegt, was einer Ausnutzung zu rd. 77,4 v.H. (Hj. 1981: rd. 1 070,2 Mio DM/rd. 706,6 Mio DM = 66 v.H.) entspricht (vgl. Anlage VIII und S. 1946 der Haushaltsrechnung 1982).

Sondervermögen und Rücklagen

- 24 Neben den Ausgleichsrücklagen von 97 Mio DM war die Waldrücklage nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz mit rd. 15,7 Mio DM aus dem Vorjahr in das Hj. 1982 zu übernehmen. Die in den Hj. 1976 und 1978 gebildete Ausgleichsrücklage wurde im Hj. 1982 nicht in Anspruch genommen. Der Bestand von 97 Mio DM war unverändert in das Hj. 1983 zu übertragen (vgl. Anlage II der Haushaltsrechnung 1982). Die nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz im Hj. 1979 gebildete Waldrücklage wurde hingegen im Laufe des Hj. 1982 vollständig aufgelöst.

Dabei wurden 5 Mio DM zum Zwecke der Finanzierung des Landesprogramms Dorferneuerung entnommen und Kap. 09 04 – 359 01 zugeführt. 2,5 Mio DM sind zur Finanzierung der Aufforstung des ehemaligen Flugplatzgeländes Eschborn verwendet worden. Die restlichen rd. 8,2 Mio DM wurden zur Verminderung des Zuschusses des Abschnitts Forstämter mit Forstbetrieb eingesetzt. Die beiden letztgenannten Beträge sind im Landeshaushalt bei Kap. 09 62 – 359 01 vereinnahmt worden.

Liegenschaftsvermögen

- 25 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1982 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bestand Anfang 1982 *)	3 584 890 942,5 m ²
Zugänge	8 411 206,0 m ²
	3 593 302 148,5 m ²
Abgänge	7 533 926,0 m ²
Bestand Ende 1982	3 585 768 222,5 m ²
	=====

*) Bestand Ende 1981: 3 584 890 962,5 m². Der Unterschied von 20 m² gegenüber dem Bestand Anfang 1982 resultiert aus einer nachträglichen Berichtigung des Bestands für das Ressort des Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, von dem in der Spalte "Verw. Übergang" im Hj. 1981 statt 28 630 m² nur 28 610 m² in Abgang gestellt worden waren.

Der neue Bestand setzt sich wie folgt zusammen:

Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	18 707 910,5 m ²
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 535 043 295,0 m ²
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	9 961 020,0 m ²
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,0 m ²
insgesamt	3 585 768 222,5 m ²
	=====

Die am Ende des Hj. 1981 vorhandene landeseigene Straßenfläche von 42 612 600 m²*) hat sich im Laufe des Hj. 1982 auf 44 175 000 m² erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 7 975 881 m², von den Abgängen 7 135 111 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

Die Abgänge betrafen im einzelnen folgende Vermögensgruppen:

Ressortvermögen	297 341,0 m ²
Hochschulen	45 991,0 m ²
Domänenverwaltung	1 694 821,0 m ²
Forstverwaltung	5 440 290,0 m ²
Andere Betriebsverwaltungen	16 496,0 m ²
Allgemeines Grundvermögen	38 987,0 m ²
zusammen	7 533 926,0 m ²
	=====

**) In der Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes im Hj. 1981 war der Bestand am 31. Dezember 1981 durch fehlerhafte Übermittlung mit 42 379 800 m² ausgewiesen und mußte nachträglich um 232 800 m² auf 42 612 600 m² berichtigt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

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 1982 wurden sie am 20. Januar 1984 dem Landtag in zusammengefaßter Form, dem Rechnungshof zugleich nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen

- 26 Das Forderungsvermögen des Landes, das aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1982 insgesamt 8 150 558 735,59 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 7 878 114 805,02 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1982 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Forderungs- vermögen	Stand 31.12.1981	Zugang	Abgang	Stand 31.12.1982	Verände- rungen gegenüber 1981 in v.H.
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
Darlehen	7 065,9	304,3	33,2	7 337,0	+ 3,8
davon ent- fallen auf:					
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Woh- nungsbaus für Landes- bedienstete	4 753,7	91,9	24,8	4 820,8	+ 1,4
Landwirt- schaftsFör- derung	505,6	4,2	7,0	502,8	- 0,6
Wirtschafts- förderungs-, Struktur- verbesse- rungs- und Entwick- lungshilfe- maßnahmen	133,4	150,5	1,4	282,5	+ 111,8
Schulbau- darlehen und Darle- hen für sonstige kulturelle Zwecke	1 668,1	56,9	-	1 725,0	+ 3,4
Darlehen für sonstige Zwecke	5,1	0,8	-	5,9	+ 15,7
Beteiligungen	809,7	1,1	-	810,8	-
+ 50 000 sfr.	-	-	-	50 000 sfr.	-
Wertpapiere	2,4	0,4	-	2,8	+ 16,7
+ 420 000 US \$	-	-	-	420 000 US \$	-
insgesamt	7 878,0	305,8	33,2	8 150,6	+ 3,5
+ 420 000 US \$	-	-	-	420 000 US \$	-
+ 50 000 sfr.	-	-	-	50 000 sfr.	-
=====					

- 27 Daraus ergibt sich, daß Bestandsvermindierungen von rd. 33,2 Mio DM ein Bruttozuwachs von rd. 305,8 Mio DM gegenübersteht.

Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts beliefen sich nach Nennbeträgen auf 810,8 Mio DM und auf 50 000 sfr.

Die im Landesbesitz befindlichen Wertpapiere hatten einen Steuermkurswert von zusammen 2,8 Mio DM und 420 000 US \$.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 28 Die Nachweise über das Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1982 sind dem Rechnungshof ebenfalls zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1982

- 29 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1982 ist bis auf die Istausgaben 1982 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und bis auf die Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen nach seinen Prüfungen der abgeschlossenen Maßnahmen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

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

- 30 Die in der Haushaltsrechnung 1982 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.

Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftliche Rahmendaten

- 31 Die Haushaltsplanung für das Jahr 1982 erfolgte bundesweit unter der Annahme, daß sich in diesem Jahr ein beachtlicher konjunktureller Aufschwung einstellen würde. Die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts war zunächst auf 2 bis 2,5 v. H., die des nominalen auf etwa 6 v. H. geschätzt worden (Finanzplan des Landes Hessen 1981 bis 1985, Beschluß der Hessischen Landesregierung vom 6. Oktober 1981, S. 6 f.).

Im Laufe des 2. Halbjahres 1981 wurden die Schätzungen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach unten korrigiert. Der Arbeitsmarkt verzeichnete eine deutliche Verschlechterung. Es wurde aber immer noch für 1982 eine Steigerung des realen Bruttosozialprodukts von 1 bis 1,5 v. H. angenommen (65. Sitzung des Hessischen Landtags am 26. November 1981, Plenarprotokoll 9. Wahlperiode, Band 4, S. 3963).

Der Finanzplanungsrat plädierte für eine Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung. Er empfahl eine deutliche Rückführung der Neuverschuldung, und zwar auf das Maß von 1980. Außerdem sollte nach seiner Meinung das Ausgabenwachstum eher unter der Rate des nominalen Bruttosozialprodukts festgelegt werden. Für letztere war gemäß der pessimistischeren Schätzung bezüglich der Wachstumsrate für das reale Sozialprodukt infolge der erwarteten höheren Preissteigerungsrate weiterhin ca. 6 v. H. angenommen worden (BMF: Finanzbericht 1982, S. 24).

Hessische Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftliche Vorgaben

- 32 Bezüglich der Festlegung des Ausgabevolumens ist das Land den Empfehlungen des Finanzplanungsrates gefolgt. Es plante eine Ausdehnung der Gesamtausgaben von etwa 5 v. H. und blieb damit unter der angenommenen Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts (6 v. H.). Anders hat es sich im Hinblick auf das vorgegebene Maß der Neuverschuldung verhalten. Die Planung für 1982 sah mit etwa 1,47 Milliarden DM eine um ca. 0,5 Milliarden DM höhere Nettokreditnahme als der Haushaltsplan 1980 vor. Die im Hj. 1980 getätigte Nettoneuverschuldung betrug ca. 1,33 Milliarden DM. Es war also beabsichtigt, den Kapitalmarkt um netto 140 Mio DM mehr zu beanspruchen, als man dies 1980 tatsächlich getan hat.

Aus der Sicht des Rechnungshofs stellt der Landeshaushalt 1982 insoweit eine eindeutige Erklärung des Landes dar, den vom Finanzplanungsrat als notwendig erachteten Weg der Haushaltskonsolidierung nicht beschreiten zu wollen. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die Erklärung des Ministers der Finanzen, der in einer drastischen Ausweitung der Kreditnahme nicht mehr tragbare Risiken für den Staatshaushalt erkennt und daher für Zurückhaltung plädiert, dennoch die oben erwähnte Erweiterung der Verschuldung zulassen und Nettoverpflichtungen von ca. 1,47 Milliarden DM eingehen will (HMdF-Nachrichten Nr. 107 vom 10. November 1981, S. 1) und zugleich von einer auf langfristige Konsolidierung angelegten Haushaltsgestaltung spricht (HMdF-Nachrichten Nr. 127 vom 8. Dezember 1981, S. 1).

Die Äußerungen des Ministers der Finanzen, die Haushaltsplanung 1982 sei wachstums- und beschäftigungspolitisch ausgerichtet (HMdF-Nachrichten Nr. 127 vom 8. Dezember 1981, S. 1), beurteilt der Rechnungshof mit Skepsis. Er stützt sein Urteil hier auf den in der nachfolgenden Übersicht dargestellten Vergleich von Haushaltsansätzen für die Jahre 1982 und 1981:

Zu Tz. 32

Planung und Vollzug des Landeshaushalts 1982 waren unter den damals vorherrschenden konjunkturellen Bedingungen darauf ausgerichtet,

- *im Rahmen einer bedarfsgerechten Aufgabenerfüllung möglichst viele Impulse zur Stärkung der schwachen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit der Beschäftigungslage zu geben,*
- *die Zunahme der stärker verbrauchsorientierten Ausgaben zugunsten wichtiger Investitionen zu begrenzen und*
- *einer stärkeren Ausuferung der Neuverschuldung sowohl aus kapitalmarktpolitischen (Stützung des Zinsrückgangs) als auch aus mittelfristigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Gründen (Handlungsspielraum) entgegenzuwirken.*

Bereits in der Planung sind nicht nur durch Aufstockung der Ansätze für unmittelbare Baumaßnahmen des Landes um 6 v. H., sondern vor allem auch durch Ausweitung der Verpflichtungsermächtigungen für Investitionsvorhaben um rd. 22 v. H. und Umschichtung des Investitionshaushalts zugunsten gezielter neuer Schwerpunktprogramme (z. B. das Sonderprogramm zur Förderung von rd. 10 000 Sozialwohnungen) deutliche wachstums- und beschäftigungspolitische Akzente gesetzt worden. Durch die bereits zu Beginn des Jahres 1982 von der Landesregierung getroffene Entscheidung, die vorgesehenen Investitionsmittel und Verpflichtungsermächtigungen beschleunigt freizugeben, wurde entsprechend den Empfehlungen des Finanzplanungsrates der Beitrag des Landes zur Minderung der akuten Beschäftigungsprobleme insbesondere im Bereich der Bauwirtschaft weiter verstärkt. Um die Investitionsausgaben auf möglichst hohem Niveau zu halten und gleichzeitig die Neuverschuldung zu begrenzen, sind die disponiblen konsumtiven Ausgaben spürbar eingeschränkt worden (Fortsetzung der Stellenbesetzungssperre, gezielter Stellenabbau, Kürzung von Sachmitteln).

Die Landesregierung sieht in der Beurteilung von Äußerungen des Ministers der Finanzen zur wachstums- und beschäftigungspolitischen Ausrichtung der Haushaltsplanung 1982) eine politische Wertung des Rechnungshofs die über seine Kontrollfunktion hinausgreift. Die Bewertung des Rechnungshofs ist zudem sachlich angreifbar. Sie stützt sich lediglich auf eine formal-rechnerische Gegenüberstellung globaler Planansätze für die Jahre 1981 und 1982, die schon aus methodischen Gründen nur oberflächliche Aussagen zuläßt. Es fehlen notwendige Differenzierungen zur Struktur und Entwicklung gesamtwirtschaftlich relevanter Einzelbereiche. Völlig vernachlässigt sind die von mehrjährigen Programmen ausgehenden Wirkungen: Die Inanspruchnahme von Verpflichtungser-*

*) Die hierzu zitierten HMdF-Nachrichten Nr. 127 vom 8. Dezember 1981 existieren nicht

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Veränderung von Haushaltsansätzen
1982/1981

	Differenz 1981/82	
	Mio DM	v.H.
Steuereinnahmen	+ 568,1	+ 4,6
Lfd. Einnahmen	+ 661,1	+ 4,6
Nettokreditnahme am Kapitalmarkt	- 23,9	- 1,6
Sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung (KR)	- 30,6	- 2,8
Gesamte modifizierte Einnahmen	+ 606,6	+ 3,6
Personalausgaben	+ 344,5	+ 4,7
Zinsausgaben	+ 304,7	+ 30,0
Sonstige sächliche Ausgaben	- 4,0	- 0,4
Lfd. Zuweisungen an Gemeinden	- 45,3	- 1,8
Lfd. Zuweisungen an Sonstige	+ 117,6	+ 8,2
Bausausgaben	+ 39,4	+ 6,3
Sonstige investive Ausgaben	- 164,7	- 6,8
Globale Minderausgaben	+ 29,7	...
Gesamte modifizierte Ausgaben	+ 622,5	+ 3,7

Der Vergleich beider Haushaltspläne ergibt folgende Ergebnisse:

- Der Anstieg der modifizierten Ausgaben (Gesamtausgaben, vermindert um Tilgungen und besondere Finanzierungsausgaben) beträgt lediglich 3,7 v. H.
- Das Wachstum dieser Ausgaben ist für den konsumtiven Bereich vorgesehen.
- Es geht sogar zu Lasten der Entwicklung im investiven Bereich, wo lediglich die Bauinvestitionen ausgeweitet werden sollen (6,3 v. H.).
- Die eingeplanten Mehreinnahmen laufender Art reichen vollkommen zur Finanzierung der geplanten Mehrausgaben aus.

mächtigungen ist vielfach mit höheren Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen verbunden als die Leistung von Ausgaben, soweit sie lediglich der Abfinanzierung bereits durchgeführter Programme dient.

Der vom Hessischen Landtag verabschiedete Haushaltsplan für das Jahr 1982 folgte den damaligen Empfehlungen des Finanzplanungsrates nicht nur hinsichtlich der Ausgaben- und Programmgestaltung, sondern auch der Höhe der Nettoneuverschuldung. Der abweichenden Auffassung des Rechnungshofs liegt offenbar eine verkürzte Interpretation dieser Empfehlungen zugrunde. In seiner einvernehmlichen Erklärung vom 3. Juli 1981 hatte sich dieses Gremium bewußt dafür ausgesprochen, daß „die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte insgesamt 1982 die des Jahres 1980 nicht überschreiten solle“. Damit wurde eine Rahmenempfehlung getroffen, die den Einzelhaushalten unter Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen (erzielte Konsolidierungsfortschritte) die Möglichkeit einräumte, vom angestrebten Gesamtdurchschnitt abweichende Zielvorgaben zu formulieren. Von den Flächenländern planten damals nur drei (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg) eine Rückführung der Nettokreditaufnahme 1982 unter den Stand des Jahres 1980. Alle drei Länder wiesen 1980 eine höhere Kreditfinanzierungsquote und damit einen entsprechend größeren Konsolidierungsbedarf als Hessen auf. Die sowohl im Soll als auch im Rechnungsergebnis 1982 vergleichsweise niedrige Nettokreditaufnahme je Einwohner belegt, daß der Konsolidierungskurs in Hessen auch 1982 konsequenter als in den meisten anderen Flächenländern weitergeführt worden ist.

Haushaltsplanung und Planverwirklichung im Hj. 1982

- 33 Die negative gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 1982 ging noch über die im Herbst 1981 geäußerten und in die veränderte Haushaltsplanung 1982 einbezogenen pessimistischen Erwartungen hinaus. Das reale Bruttosozialprodukt nahm um 1,1 v. H. ab. Die Ausdehnung des nominalen Produkts um 3,6 v. H. ist somit das Ergebnis beträchtlicher Preissteigerungen. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich von 5,5 auf 7,5 v. H. Ende Dezember 1982 verzeichneten die Arbeitsämter über 0,5 Millionen Arbeitslose mehr als zum Jahresresultimo 1981.

In Hessen sank das reale Bruttoinlandsprodukt 1982 um 0,7 v. H. gegenüber dem Vorjahr. Die Arbeitslosenquote stieg von 4,3 auf 6,2 v. H. an. Im Jahresdurchschnitt waren 45 000 Erwerbspersonen mehr ohne Beschäftigung als im Jahr 1981. Die im Bundesdurchschnitt festzustellende Tendenz setzte sich somit abgeschwächt auch in Hessen durch.

Diese konjunkturellen Gegebenheiten haben die hessische Haushaltswirtschaft im Jahre 1982 deutlich geprägt. Dies zeigt der in der folgenden Übersicht vorgenommene Vergleich von geplanten und realisierten Haushaltsdaten:

	Differenz	
	Ist-Werte/Planansatz	1982
	Mio DM	v. H.
Steuereinnahmen	- 536,1	- 4,1
Lfd. Einnahmen	- 440,0	- 2,9
Nettokreditnahme am Kapitalmarkt	+ 251,6	+ 17,1
Sonstige Einnahmen der KR	+ 122,8	+ 11,8
Gesamte modifizierte Einnahmen	- 65,6	- 0,4
Personalausgaben	+ 9,7	+ 0,1
Zinsausgaben	- 40,1	- 3,0
Sonstige sächliche Ausgaben	+ 44,2	+ 5,0
Lfd. Zuweisungen an Gemeinden	+ 106,6	+ 4,4
Lfd. Zuweisungen an Sonstige	- 260,2	- 11,1
Bauausgaben	- 16,1	- 2,4
Sonstige investive Ausgaben	+ 63,3	+ 2,8
Globale Minderausgaben	+ 29,7	
Gesamte modifizierte Ausgaben	- 62,9	- 0,4

Zu Tz. 33

Die vom Rechnungshof kritisierte Steuerschätzung für den Haushaltsplan 1982 orientierte sich eng an den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung und den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen. Nach den regionalisierten Ergebnissen dieses Gremiums konnten für das Land Hessen nach dem Erkenntnisstand

vom Juni 1981 um 380 Mio DM,

vom Dezember 1981 um 35 Mio DM

höhere Steuererträge (jeweils nach Länderfinanzausgleich) erwartet werden als veranschlagt. Noch im März 1982 lag die „Regionalisierung“ um 1 Mio DM über dem Soll im Landeshaushalt. Dieser Erkenntnisstand änderte sich erst Mitte 1982 spürbar. Die Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ lagen erstmals im Juni 1982 unter dem Haushaltssoll (- 352 Mio DM). Ausschlaggebend für die letztlich recht deutliche Unterschreitung des Steuersolls um fast 425 Mio DM waren – neben höheren Ausfällen aus Steuerrechtsänderungen – vor allem allgemeine Fehleinschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, auch durch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute: Im Ergebnis fiel das nominale Bruttosozialprodukt 1982 um rd. 30 Mrd. DM niedriger aus als im Dezember 1981 bundeseinheitlich angenommen war. Der geschilderte Sachverhalt beantwortet auch eindeutig die Frage des Rechnungshofs, „ob sich das gesamte Ausmaß dieser Fehleinschätzung ausschließlich der allgemein bekannten Prognose-Problematik zuschreiben läßt“.

Unter den gegebenen konjunkturellen Bedingungen war es 1982 unausweichlich, zum Teilausgleich der Steuerausfälle eine höhere Neuverschuldung hinzunehmen als ursprünglich geplant war. Die Höherverschuldung entsprach auch nach Auffassung des Rechnungshofs gesetzlichen Erfordernissen. Sie diente dazu, „die andernfalls notwendigen, dem Konjunkturverlauf nicht gemäßen Ausgabenkürzungen zu vermeiden“ (Tz. 18 der Bemerkungen).

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung sind die Beanstandungen des Rechnungshofs unter Tz. 33 schwer verständlich. Die Ausweitung der Nettoneuverschuldung 1982 gegenüber dem geplanten Soll stellte eine gesetzlich mögliche und vor allem notwendige Anpassung an eine konjunkturelle Situation dar, die sich im Vergleich zum Erkenntnisstand von Ende 1981 erheblich verschlechtert hatte. Die Feststellung des Rechnungshofs, daß durch Vermeiden von Etatüberschreitungen „eine Verringerung der Nettoverschuldung um ca. 224 Mio DM (ca. 13 v. H.) möglich gewesen wäre“, erscheint insoweit wenig hilfreich und aussagefähig. Sie zeigt eine lediglich theoretisch gegebene Möglichkeit auf, bei der im übrigen übersehen wird, daß die entstandenen Mehrausgaben weit überwiegend auf gesetzlichen oder sonstigen rechtlichen

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 1982 zeigt sich besonders deutlich bei den steuerlichen sowie laufenden Einnahmen des hessischen Haushalts. Die jeweiligen Haushaltsansätze wurden um 4,1 bzw. 2,9 v. H. unterschritten. An Steuern flossen über 536 Mio DM weniger in die Staatskasse als eingeplant war. Bei den gesamten laufenden Einnahmen waren es 440 Mio DM weniger.

Noch im Dezember 1981 hatte der Minister der Finanzen die Ansicht vertreten, daß bei einer pessimistischen Haltung gegenüber den Steuerschätzungen mit Mindereinnahmen von nicht mehr als 50 Mio DM gerechnet werden könne (66. Sitzung des Hessischen Landtags vom 16. Dezember 1981, Plenarprotokolle 9. Wahlperiode, Band 4, S. 4035). Er hielt die auf Bundesebene festgelegte Steuerschätzung für realistisch und sah sich in Anbetracht der spezifischen konjunkturellen Situation in Hessen eher zu einer optimistischeren Haltung veranlaßt. In Anbetracht der Tatsache, daß die tatsächlichen Mindereinnahmen annähernd elfmal so hoch ausfielen wie der Minister der Finanzen als denkbar angenommen hat, muß der Rechnungshof die Frage stellen, ob sich das gesamte Ausmaß dieser Fehleinschätzung ausschließlich der allgemein bekannten Prognose-Problematik zuschreiben läßt.

Für die Finanzierung der Ausgaben standen nach Berücksichtigung von über die Planung hinausgehenden Einnahmen der Kapitalrechnung (ca. 123 Mio DM), die in erster Linie auf nicht geplante Rückflüsse von Wohnungsbaudarlehen zurückzuführen sind, über 317 Mio DM weniger an Einnahmen zur Verfügung als im Etat 1982 angesetzt waren. Diese Lücke wurde zum überwiegenden Teil durch eine beträchtliche Ausweitung der Nettokreditnahme (ca. 252 Mio DM) geschlossen.

Noch im November 1981 hatte der Minister der Finanzen erklärt, daß die eingeplante Nettoverschuldung von ca. 1,5 Mrd. DM auf keinen Fall ausgedehnt werde. (HMdF-Nachrichten Nr. 107 vom 11. November 1981, S. 1).

Dann aber geht er im Hj. 1982 um ca. 252 Mio DM (über 17 v. H.) höhere zusätzliche Verpflichtungen ein, um konjunkturbedingte Steuerausfälle auszugleichen (HMdF-Nachrichten Nr. 6 vom 13. Januar 1983, S. 1), die er in diesem Ausmaß für völlig unrealistisch angesehen hat.

Die Einnahmesituation hätte eigentlich verlangt, daß über die global veranschlagten 29,7 Mio DM weitere Einsparungen von insgesamt 317,2 Mio DM erwirtschaftet worden wären. Tatsächlich wurden insgesamt 316,4 Mio DM an geplanten Ausgaben nicht getätigt. Dies hätte als Erfolg

Verpflichtungen beruhten und daher zwangsläufig waren.

Die Veränderung der Ausgabenstruktur des Landeshaushalts ist nach Ansicht des Rechnungshofs „offensichtlich konjunkturell“ verursacht. Die dazu angestellte funktionale Betrachtung erscheint jedoch weder methodisch noch inhaltlich geeignet, dies zu belegen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

sparsamer Haushaltsführung anerkannt werden können, wenn nicht zugleich an anderen Stellen des Etats über die Ansätze hinausgehende Ausgaben geleistet worden wären, die insgesamt ca. 224 Mio DM ausmachen.

Ausgabeneinsparungen ergaben sich in erster Linie bei den laufenden Zuweisungen, die nicht an Gemeinden flossen (260,2 Mio DM). Hinzu kommen Einsparungen bei den Zinsen (40,1 Mio DM), die allerdings vornehmlich der günstigen Kapitalmarktentwicklung zugeschrieben werden müssen, und weitere 16,1 Mio DM für Baumaßnahmen. Über den Planansatz hinaus gingen die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden (+106,6 Mio DM) sowie die nicht für Bauprojekte verausgabten investiven Mittel (+63,3 Mio DM). Außerdem wurden 9,7 Mio DM an Personal- sowie 44,2 Mio DM an sonstigen sächlichen Ausgaben zusätzlich getätigt.

Der Rechnungshof stellt fest, daß durch Vermeiden der zuvor dargestellten Etatüberschreitungen, die ohnehin zu fast 72 v. H. den konsumtiven Bereich betreffen, eine Verringerung der Nettoverschuldung um ca. 224 Mio DM (ca. 13 v. H.) möglich gewesen wäre.

Eine offensichtlich konjunkturell verursachte Veränderung der Ausgabenstruktur des Landeshaushalts ist auch bei funktionaler Betrachtung erkennbar. Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, erfolgten Ausgabenausdehnungen in den Bereichen „Allgemeine Dienste (0)“, „Bildungswesen, Wissenschaft etc. (1)“, „Gesundheit, Sport und Erholung (3)“, „Energie- und Wasserwirtschaft etc. (6)“ sowie „Wirtschaftsunternehmen etc. (8)“. Geringer als in der Planung vorgesehen wurden die Aufgabenbereiche „Soziale Sicherung etc. (2)“, „Wohnungswesen, Raumordnung etc. (4)“ sowie „Verkehrs- und Nachrichtenwesen (7)“ bedacht.

Die in der folgenden Übersicht vorgenommene Gegenüberstellung von Ausgabenpositionen, gemäß dem Gruppierungsplan (Ökonomische Gruppierung) abgegrenzt, mit solchen, die eine Abgrenzung nach dem Funktionenplan (Gruppierung nach Aufgabenbereichen) erhalten haben, soll den hier erkennbaren Zusammenhang zwischen den Veränderungen der ökonomischen und der funktionalen Ausgabenstruktur des Landesetats verdeutlichen. Eine exakte Belegung dieses Zusammenhangs ist nicht möglich, da die hessische Haushaltsrechnung keinen Haushaltsquerschnitt enthält.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Veränderung der Ausgabenstruktur des hessischen Haushalts

Ökonomisch-gruppierete Ausgaben	Differenz Ist-Werte/ Planansatz 1982		Differenz Ist-Werte/ Planansatz 1982		Funktional-gruppierete Ausgaben
	Mio DM	v.H.	Mio DM	v.H.	
Sonstige sächliche Ausgaben	+ 44,2	+ 5,0	+ 56	+ 2,1	Allgemeine Dienste (0)
Personalausgaben	+ 9,7	+ 0,1			
Lfd. Zuweisungen an Gemeinden	+ 106,6	+ 4,4	+ 50	+ 0,9	Bildungswesen, Wissenschaft etc. (1)
			+ 50	+ 10,9	Gesundheit, Sport und Erholung (3)
Sonstige investive Ausgaben	+ 63,3	+ 2,8	+ 26	+ 7,7	Energie- und Wasserwirtschaft etc. (6)
			+ 29	+ 8,9	Wirtschaftsunternehmen etc. (8)
Lfd. Zuweisungen an Sonstige	- 260,2	- 11,1	- 6	- 0,5	Soziale Sicherung etc. (2)
Bausausgaben	- 16,1	- 2,4	- 50	- 4,9	Verkehrs- und Nachrichtenwesen (7)
			- 55	- 7,5	Wohnungswesen, Raumordnung etc. (4)

Konjunkturpolitische Ausrichtung der Haushaltswirtschaft 1982

- 34 In Anbetracht der eingangs geschilderten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einerseits, der zuvor dargelegten Ergebnisse der hessischen Haushaltswirtschaft andererseits, stellt sich die Frage nach den im Hj. 1982 erfolgten konjunkturellen Impulsen, die von den im Hj. 1982 getätigten Ausgaben und Einnahmen ausgegangen sind. Der Rechnungshof unterscheidet hierbei in direkte Wirkungen und in solche, wo die direkte Wirkung von anderen Stellen ausgelöst wird, die also der Landesetat nur indirekt erzeugt.

Der Minister der Finanzen hat wiederholt, insbesondere im Hinblick auf die geplante hohe Ausdehnung der Verschuldung, die konjunkturpolitische Ausrichtung des Landeshaushalts hervorgehoben (HMdF-Nachrichten Nr. 111 vom 26. November 1981; Nr. 120 vom 15. Dezember 1981; Nr. 121 vom 17. Dezember 1981).

Um eine Beurteilung des Landeshaushalts im Hinblick auf die wie oben eingegrenzten konjunkturellen Wirkungen vornehmen zu können, hat der Rechnungshof die tatsächlich getätigten Einnahmen und Ausgaben der Hj. 1982 und 1981 miteinander verglichen:

Zu Tz. 34

Die Haushaltspolitik des Landes war 1982 darauf ausgerichtet, möglichst hohe konjunkturelle Impulse zu sichern, ohne den Prozeß der Haushaltskonsolidierung zu gefährden. Planung und Vollzug des Haushalts haben diesem Ziel Rechnung getragen.

Der Rechnungshof stuft die konjunkturellen Impulse des Landeshaushalts als expansiv, aber gering ein. Dieser Beurteilung liegen Berechnungen zugrunde, die vom Ansatz her als höchst fragwürdig anzusehen und im einzelnen kaum nachvollziehbar sind. Nach Ansicht der Landesregierung stellt es eine unververtretbare Vereinfachung dar, wenn die konjunkturellen Wirkungen des Haushalts ausschließlich an einem globalen Vergleich von Rechnungsergebnissen für die Jahre 1981 und 1982 gemessen werden. In die Untersuchungen sind weder die Auswirkungen von neuen Programmen und erhöhten Verpflichtungsermächtigungen noch von einnahmemindernden Steuerrechtsänderungen sowie von beschleunigten Bewilligungen und Auftragsvergaben des Landes im Haushaltsvollzug einbezogen worden. Unerfindlich ist, weshalb der Rechnungshof Aussagen des Ministers der Finanzen, wonach vom Investitionsvolumen des Landeshaushalts wichtige wachstums- und beschäftigungspolitische Impulse ausgingen, „in Frage stellen muß“.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Konjunkturelle Wirkungen des Landesetats 1982

	1982			1981		
	direkte	indirekte	Summe	direkte	indirekte	Summe
Lfd. Einnahmen	13 569,7	945,8	14 515,5	13 234,1	968,1	14 202,2
Sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung	248,4	916,9	1 165,3	261,4	864,2	1 125,6
Einnahmen	13 818,1	1 862,7	15 680,8	13 495,5	1 832,3	15 327,8
Investive Ausgaben	1 816,9	1 142,4	2 959,3	1 859,8	1 084,6	2 944,4
Nichtinvestive Ausgaben	11 360,9	3 006,7	14 367,6	10 951,8	2 938,8	13 890,6
Ausgaben	13 177,8	4 149,1	17 326,9	12 811,6	4 023,4	16 835,0

Konjunkturelle Impulse

	direkte	indirekte	Summe
Lfd. Einnahmen	- 335,6	+ 22,3	- 313,3
Restliche Einnahmen der KR	+ 13,0	- 52,7	- 39,7
Einnahmen	- 322,6	- 30,4	- 353,0
Investive Ausgaben	- 42,9	+ 57,8	+ 14,9
Nichtinvestive Ausgaben	+ 409,1	+ 67,9	+ 477,0
Ausgaben	+ 366,2	+ 125,7	+ 491,9
Differenz	+ 43,6	+ 95,3	+ 138,9
=====	=====	=====	=====

Bemerkungen des Rechnungshofs

Weiterhin ist ein Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben bei den „Allgemeinen Diensten (0)“ sowie für den Bereich „Bildungswesen, Wissenschaft etc. (1)“ festzustellen. Bedeutsame Abnahmen haben die Gebiete „Wohnungswesen, Raumordnung etc. (4)“ sowie „Soziale Sicherung etc. (2)“ zu verzeichnen. Die in der obigen Übersicht dargestellten Ausgabenveränderungen weisen auf eine zunehmende Verwaltungslastigkeit des Haushalts 1982 hin. Diese Feststellung läßt sich auch durch die Entwicklung des im Rahmen sämtlicher Aufgabenerledigungen anfallenden Verwaltungsaufwands, soweit über ihn im einzelnen berichtet wird, zusätzlich belegen. Letztgenannter Aufwand hat sich von 1981 auf 1982 um 10 DM pro Kopf der Landesbevölkerung erhöht.

Ausgabe- und Einnahmequoten

- 36 Die veränderte Bedeutung der einzelnen, dem Gruppierungsplan entnommenen Ausgaben- sowie Einnahmearten im Rahmen des Landeshaushalts wird mit der nachfolgenden Übersicht verdeutlicht, in der die betreffenden Anteilswerte für 1982 sowie 1981 dargestellt sind:

**Anteile von Ausgabe- und Einnahmearten
im zeitlichen Vergleich**

- 1) Anteile einzelner Ausgabearten an den Gesamtausgaben in v.H.

	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Personalausgaben	40,7	39,4
Zinsausgaben	5,4	6,6
Schuldendienst	13,3	16,6
Bauausgaben	3,4	3,3
Gesamte investive Ausgaben	16,1	15,3
Lfd. Zuweisungen an Gemeinden	13,9	13,0
Investive Zuweisungen an Gemeinden	5,7	5,7
Gesamtleistungen an Gemeinden	19,6	18,7

- 2) Anteile einzelner Einnahmearten an den Gesamteinnahmen in v.H.

	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Steuern	67,3	64,5
Bruttokreditnahme	16,3	19,2
Bundesmittel für investive Zwecke	4,7	3,5
Bundesmittel insgesamt	8,2	7,7
Lfd. Einnahmen	77,6	75,0
Steuern in v.H. der Lfd. Einnahmen	86,7	86,0

Bemerkungen des Rechnungshofs

Wie die vorangestellte Übersicht zeigt, haben die Personalausgaben, die investiven Ausgaben sowie die laufenden Zuweisungen an die kommunale Ebene an Bedeutung verloren. Ihr Wachstum war schwächer als das des gesamten Etats. Die vom Minister der Finanzen vorgesehene Senkung der Personalausgabenquote hat sich somit eingestellt, nicht dagegen die Erhöhung der Investitionsausgabenquote (HMdF-Nachrichten Nr. 111 vom 26. November 1981, S. 3).

Einen bemerkenswerten Zuwachs verzeichnet der Schuldendienst, insbesondere aufgrund der Entwicklung bei den Tilgungen. Hier ist allerdings auch ein Sondereinfluß wirksam gewesen, nämlich Umschuldungstilgungen im Umfang von 425 Mio DM. Da diese mit in den Gesamtausgaben enthalten sind, beeinflussen sie die Höhe der Quoten in 1982 sowie die Veränderungen 1982/81.

Bei den Einnahmen fällt der Rückgang der Bedeutung steuerlicher Einnahmen ins Gewicht. Da der konjunkturbedingte Ausfall von Steuern durch erhöhte Verschuldung kompensiert wurde, ergibt sich eine zunehmende Bedeutung der Krediteinnahmen einerseits sowie eine abnehmende Bedeutung der laufenden Einnahmen andererseits.

Augenfällig ist auch die Abnahme der vom Bundes- in den Landesetat geflossenen Mittel, insbesondere für investive Zwecke. Hier ist ein Zusammenhang zur zuvor angegebenen Entwicklung bei den investiven Ausgaben gegeben, die teilweise mischfinanziert werden.

Die Veränderung ausgewählter Strukturdaten

- 37 Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, haben die Personalausgaben je Bediensteten um mehr als 2 000 DM (ca. 4 v. H.) zugenommen. Mehr als ein Drittel dieser Steigerung ist auf den Rückgang des beim Land beschäftigten Personals zurückzuführen. Die auch für den anschließenden Ländervergleich herangezogene amtliche Statistik (Hessisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, Hessen unter den Ländern der Bundesrepublik) weist eine Abnahme des vollbeschäftigten Landespersonals im Zeitraum 30. Juni 1981 bis 30. Juni 1982 in Höhe von 1 690 Personen aus. In der Zeit vom 30. Juni 1982 bis 30. Juni 1983 erfolgte ein weiterer Rückgang in Höhe von 778 Beschäftigten. Der Minister der Finanzen hatte im Rahmen der Beratungen des Etats 1982 angegeben, daß 1982 mehr als 1 500 Stellen eingespart werden sollten (HMdF-Nachrichten Nr. 111 vom 28. November 1981, S. 2). Die zuvor aufgeführten Beschäftigtendaten weisen darauf hin, daß das Land seine Absichten im Personalbereich verwirklicht hat.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Strukturquoten im zeitlichen Vergleich

	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Personalausgaben je Bediensteten in DM	53 723	55 736
Landesbedienstete je 10 000 Einwohner	247	244
Schulden in v.H. des Bruttoinlandsprodukts	11,2	11,9
Personalausgaben in v.H. der laufenden Einnahmen	52,4	52,6
Zinsen in v.H. der laufenden Einnahmen	7,0	8,8
Personalausgaben in v.H. der Steuern	60,5	61,1
Zinsen in v.H. der Steuern	8,0	10,2
Nettoneuverschuldung in v.H. der investiven Ausgaben	52,5	60,3

Die Schuldenquote, hier bezogen auf das hessische Bruttoinlandsprodukt, hat sich auf 11,9 v. H. erhöht. Je 1,— DM an Landesschulden stehen 1982 8,40 DM an in Hessen erwirtschaftetem Produkt gegenüber; im Jahr 1981 waren es noch fast 9,— DM.

Aufgrund der Entwicklung bei den Steuern einerseits, den Personal- sowie Zinsausgaben andererseits, mußte relativ mehr sowohl an Steuern als auch an laufenden Einnahmen zur Finanzierung von Personalausgaben und insbesondere gestiegenen Zinsausgaben aufgewendet werden. Personalausgaben und Zinsen beanspruchten 1982 71,3 v. H. (61,4 v. H.), 1981 dagegen 68,5 v. H. (59,4 v. H.) der Steuereinnahmen (laufenden Einnahmen).

Standen 1981 1,— DM Nettoneuverschuldung noch 1,90 DM an investiven Ausgaben gegenüber, so waren es 1982 lediglich 1,66 DM. Die Nettokreditnahme machte 1982 über 60 v. H. der getätigten Investitionen aus.

Unter Berücksichtigung der Veränderungen bei den hier herangezogenen Strukturdaten muß der Rechnungshof insgesamt eine deutliche Verschlechterung der Struktur des Landeshaushalts gegenüber 1981 feststellen.

Ausgaben- und Einnahmenanteileswerte im Ländervergleich*)

- 38 Nachfolgend wird die Struktur des Landeshaushalts 1982 im Rahmen eines Ländervergleichs beurteilt. Dazu wird zunächst die Position Hessens innerhalb der Bundesländer bezüglich der Anteile einzelner Ausgabe- sowie Einnahmearten an den Gesamtausgaben bzw. Gesamteinnahmen untersucht:

Zu Tz. 38 bis 41

Der Vergleich mit den übrigen Bundesländern macht die relativ günstige Haushaltsposition des Landes Hessen deutlich.

Leider ist dies aus der vom Rechnungshof vorgenommenen Durchschnitts- und Quotenbetrachtung nur eingeschränkt ablesbar. Die rein rechenhafte Gegenüberstellung von Strukturziffern führt vereinzelt zu

Einnahmen- und Ausgabenanteile im Ländervergleich

	niedrigster Wert	Länder- durchschnitt	Land Hessen	höchster Wert	Hessen in v.H. des Länder-durchschnitts
1) Anteile einzelner Ausgabearten an den Gesamtausgaben in v.H.					
Personalausgaben	34,9	38,5	39,4	41,2	+ 2,3
Zinsausgaben	3,8	5,9	6,6	8,2	+ 11,9
Schuldendienst	6,6	13,3	16,6	20,2	+ 24,8
Bausausgaben	1,6	2,5	3,3	3,6	+ 32,0
Investive Ausgaben	14,1	17,1	15,3	21,6	- 10,5
Lfd. Zuweisungen an Gemeinden	10,9	14,9	13,0	17,9	- 12,8
Investive Zuweisungen an Gemeinden	3,4	6,4	5,7	8,4	- 10,9
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	14,6	21,3	18,7	22,8	- 12,2
2) Anteile einzelner Einnahmearten an den Gesamteinnahmen in v.H.					
Steuern	46,0	61,1	64,5	67,3	- 8,5
- Bruttokreditnahme	10,9	18,6	19,2	32,0	- 10,8
Investive Bundesmittel	2,7	3,3	3,5	3,9	- 12,1
Bundesmittel insges.	6,8	8,9	7,7	13,0	- 24,7
Lfd. Einnahmen	62,5	75,2	75,0	82,9	- 0,3
(Steuern in v.H. der lfd. Einnahmen	67,1	81,2	86,0	86,0	+ 5,9)

Obige Tabelle sowie die an späterer Stelle (Tz. 40, Abs. 6) aufgeführte Übersicht über „Hessens

Fehlinterpretationen und negativen Akzentuierungen, weil sie gravierende vergleichsstörende Gesichtspunkte nicht beachtet. Beeinträchtigend auf den Ländervergleich wirken sich insbesondere Unterschiede aus, die in der Aufgabenverteilung und -abgrenzung gegenüber dem sonstigen öffentlichen Bereich (vor allem

*) Es werden im folgenden (Tz. 38 bis 41) nur die Flächenstaaten berücksichtigt. Die verwendeten Daten sind entnommen: Stat. Bundesamt, Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1982, Wiesbaden 1984

finanzwirtschaftliche Stellung innerhalb der Bundesländer“ zeigen auf, daß Hessens Haushalt 1982 überdurchschnittlich personalkostenintensiv ist. Lediglich in Bayern wurde ein höherer Anteil der Ausgaben für Personal (41,2 v. H.) aufgewendet.

Was die Zinsen anbelangt, so liegt Hessen deutlich über der für Bayern ausgewiesenen Quote (3,8 v. H.), allerdings auch einiges unter der Schleswig-Holsteins (8,2 v. H.). Es ist zu erwarten, daß sich Hessens Position innerhalb der Bundesländer hier weiter verschlechtern wird, da die hohe Neuverschuldung aus 1982 in Zukunft entsprechende Zinsleistungen beansprucht.

Die hohe hessische Schuldendienstquote (16,6 v. H.) gegenüber dem Länderdurchschnitt (13,3 v. H.) ergibt sich im wesentlichen daraus, daß Hessen Umschuldungstilgungen geleistet hat. Ohne dieselben würde es eine Schuldendienstquote ausweisen, die unterhalb des Länderdurchschnitts anzusiedeln wäre.

Im Vergleich zum Länderdurchschnitt handelt es sich beim hessischen Haushalt 1982 um einen stärker konsumtiv-orientierten. Zwar verwendete Hessen quotale mehr Haushaltsmittel für Bauinvestitionen (3,3 v. H.) als alle übrigen Länder mit Ausnahme Schleswig-Holsteins (3,6 v. H.). Seine gesamten investiven Ausgaben lagen dagegen mit 15,3 v. H. deutlich unter denen, die im Durchschnitt der Länder getätigt wurden (17,7 v. H.). Lediglich Baden-Württemberg (14,8 v. H.), Niedersachsen (14,2 v. H.) und Schleswig-Holstein (14,1 v. H.) verzeichneten noch niedrigere Investitionsquoten als Hessen.

Die Partizipation der kommunalen Ebene am Landeshaushalt ist in Hessen (18,7 v. H.) prozentual geringer als in allen übrigen Bundesländern mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz (17,9 v. H.) und dem Saarland (14,6 v. H.). Dabei fällt die Abweichung vom Länderdurchschnitt bei den laufenden Zuweisungen deutlicher aus als bei den investiv-orientierten.

Hessen ist eines der steuerkräftigsten Länder der Bundesrepublik. Dennoch nimmt es hinsichtlich der Bedeutung der Steuern im Rahmen der Gesamteinnahmen lediglich die dritte Stelle innerhalb der Bundesländer ein (64,5 v. H.). Entscheidend hierfür ist das hessische Engagement auf dem Kreditmarkt im Jahr 1982.

Weil das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs keine Einnahmen erzielt, setzt sich der überwiegende Teil seiner laufenden Einnahmen aus Steuern zusammen (86 v. H.). Hier wird es von keinem Bundesland übertroffen.

Obwohl die Verschuldung Hessens im Jahr 1982 ein beachtliches Ausmaß angenommen hat, liegt

den Kommunen) und anderen Aufgabenträgern (z. B. Kirchen) bestehen. So erreicht beispielsweise Nordrhein-Westfalen eine im Vergleich zu Hessen besonders niedrige Personalausgabenquote, weil das gesamte Straßenbaupersonal dort nicht im Landeshaushalt, sondern bei den sogenannten Landschaftsverbänden nachgewiesen ist. Neben geografischen und wirtschaftsstrukturellen Bedingungen (Ballungsgebiete, zentrale Lage u. ä.) sowie historischen Besonderheiten (z. B. überdurchschnittlicher Bestand an Hochschulen in Hessen) sind für Volumen und Struktur der Haushaltsausgaben auch unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten von Bedeutung. Die erwähnte niedrige Verschuldungs- und Zinslastquote Bayerns hängt zu einem großen Teil damit zusammen, daß dort in weit stärkerem Maße als in allen anderen Ländern der Weg der indirekten Verschuldung (Kreditaufnahme durch Dritte, die dann aus dem Landeshaushalt Schuldendiensthilfen erhalten) beschritten wird: im Jahr 1982 wendete Bayern mit 784,1 Mio DM mehr als 14mal soviel für Schuldendiensthilfen auf als Hessen (54,5 Mio DM). Zu den Faktoren, die den Quotenvergleich problematisch machen, gehören schließlich Zahlungsvorgänge, die – wie die Ausgaben im Länderfinanzausgleich – nur einen Teil der Länder belasten.

Der Rechnungshof verwendet in seinen Darstellungen an verschiedener Stelle unterschiedliche Begriffe für aggregierte Ausgaben und Einnahmen (s. zu Tz. 12, 32, 34, 36, 38), deren Abgrenzung im allgemeinen nicht erläutert oder ungebräuchlich ist. Dies erschwert es, einzelne Berechnungen nachzuvollziehen. Die bei den Quotenberechnungen zu Tz. 36 und 38 als Meßgrößen verwendeten „Gesamteinnahmen“ bzw. „Gesamtausgaben“ decken sich offensichtlich nicht mit den in der Finanzstatistik üblichen entsprechenden Begriffen (vgl. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1982), die eine Bereinigung der formalen Ausgaben- bzw. Einnahmensummen um die sogenannten besonderen Finanzierungsvorgänge vorsehen. Dazu zählen auch die Schuldentilgungen bzw. -aufnahmen am Kreditmarkt, die vom Rechnungshof nicht saldiert wurden. Ohne Ausklammerung dieser Vorgänge, die im allgemeinen starken kapitalmarktpolitisch begründeten Schwankungen unterliegen (Darlehensfristen, Umschuldungsbedarf) und in einzelnen Ländern unterschiedlich behandelt werden, können beim Zeit- und Ländervergleich von Strukturziffern erhebliche statistische Verzerrungen auftreten.

Der Rechnungshof stellt in Tz. 38 die vage Vermutung auf, daß sich Hessens Position bei der relativen Zinsbelastung des Haushalts innerhalb der Bundesländer „weiter verschlechtern wird, da die hohe Neuverschuldung aus 1982 in Zukunft entsprechende Zinsleistungen beansprucht“. Die tatsächliche Entwicklung zeigt das Gegenteil: Der an anderer Stelle (Tz. 40 und 41 Ziff. 8) auch vom Rechnungshof bestätigte vergleichsweise sehr niedrige Schuldenan-

der Anteil der Bruttokredite an den Gesamteinnahmen mit 19,2 v. H. nur etwas über dem Bundesdurchschnitt (18,6 v. H.). Das Saarland hat sich – relativ betrachtet – annähernd drei Viertel mehr an Einnahmen auf dem Kapitalmarkt beschafft (32 v. H.). In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein stammten immerhin noch jede vierte DM an Einnahmen aus Verschuldung.

Was die Mittel anbelangt, die vom Bundeshaushalt in die Länderkassen gelangten, so hatten sie für den hessischen Haushalt im Vergleich zu anderen Bundesländern nur geringe Bedeutung. Von je 13 DM Gesamteinnahmen des Landes entstammte 1 DM aus der Bundeskasse. In Rheinland-Pfalz waren es annähernd doppelt so viel. Bei den Bundesmitteln für Investitionen (Mischfinanzierung) fiel die Subventionierung Hessens etwas besser aus (3,5 v. H.). Aber auch hier steht es nur in der Mitte. In Nordrhein-Westfalen war der Anteil der Bundesmittel für investive Zwecke am Landeshaushalt mit 2,7 v. H. am geringsten, in Schleswig-Holstein mit 3,9 v. H. am höchsten.

stieg hat dazu beigetragen, daß Hessen 1983 mit nur + 8,4 v. H. von allen Flächenländern die geringste Steigerung der Zinsausgaben erreichte (Länderdurchschnitt + 17,4 v. H.). Im Jahr 1984 gingen die Zinsausgaben des Landes im Vergleich zum Vorjahr sogar zurück (– 0,7 v. H.), während für die übrigen Länder erneut mit einer spürbaren Zunahme zu rechnen ist.

Pro-Kopf-Werte im Ländervergleich

- 39 Bezieht man die Personalausgaben auf die Landesbevölkerung, so betrugen diese Pro-Kopf-Ausgaben in Hessen 1982 – wie die folgende Übersicht zeigt – nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Bundesländer. Sie waren um etwa 100 DM niedriger als im Saarland, wo die höchsten, und um etwa 100 DM höher als in Nordrhein-Westfalen, wo die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben zu verzeichnen waren.

Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben 1982
im Ländervergleich in DM

	niedrigster Wert	Länder- durch- schnitt	Land Hessen	höchster Wert	Hessen in v.H. des Länder- durchschnitts
Personalausgaben	1 258	1 330	1 364	1 462	+ 2,6
Zinsausgaben	121	205	229	322	+ 11,7
Bausausgaben	58	87	115	132	+ 32,2
Gesamte investive Ausgaben	507	592	529	874	– 10,6
Zuweisungen an Gemeinden	592	735	648	822	– 11,8
Steuern	1 862	2 109	2 233	2 366	+ 5,9
Bruttokreditnahme	351	641	663	1 298	+ 3,4
Netto-Neuverschuldung	248	386	319	964	– 17,4

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bezüglich des Pro-Kopf-Aufwands an Zinsen bewegt sich Hessen (229 DM) deutlich über dem Länder-Durchschnitt (205 DM), der allerdings von der sehr hohen Zinsbelastung in Schleswig-Holstein (300 DM) und im Saarland (322 DM) geprägt wird. Im Jahr 1982 gab das Land für Zinsen pro Kopf der Bevölkerung doppelt so viel aus wie für Baumaßnahmen. Setzt man den Zinsaufwand ins Verhältnis zu den investiven Ausgaben, so beträgt ersterer über 43 v. H. der letztgenannten.

Hinsichtlich seiner investiven Pro-Kopf-Leistungen bewegt sich das Land mit 529 DM unterhalb des Länderdurchschnitts (592 DM). In Niedersachsen, wo 1982 pro Kopf die geringsten Ausgaben anfielen, waren es nur 22 DM weniger als in Hessen. Daneben gibt es Länder, die ein Viertel (Bayern) und sogar zwei Drittel (Saarland) mehr pro Kopf ihrer Bevölkerung für Investitionen verwendet haben als Hessen. Auch hier bestätigt sich die bereits zuvor erwähnte konsumtive Orientierung des Landeshaushalts 1982.

Was die Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern anbelangt, weist Hessen überdurchschnittliche Verhältnisse auf. Es wird hier lediglich noch von Baden-Württemberg übertroffen, das um 133 DM höhere Einnahmen pro Kopf aufweist. Beide Länder haben überdies einen Teil ihrer Steuereinnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an andere Länder abgegeben. Selbst danach verbleiben in Hessen noch 371 DM (ca. 20 v. H.) mehr an Steuern pro Kopf der Landesbevölkerung als im steuerschwachen Bundesland Niedersachsen.

Um den Landesetat 1982 zum Ausgleich zu bringen, mußten in Hessen 1982 663 DM je Kopf der Bevölkerung an Krediten aufgenommen werden. Der Minister der Finanzen hatte hier eigentlich nur 524 DM geplant (vgl. HmLf-Nachrichten vom 24. November 1981, S. 1). Damit bewegt sich Hessen über dem Länderdurchschnitt (641 DM). Es hat sich einerseits um 312 DM je Einwohner stärker verschuldet als Bayern, weist aber andererseits eine Bruttokreditnahme je Kopf seiner Bevölkerung auf, die nur etwa drei Viertel derjenigen ausmacht, die in Schleswig-Holstein bzw. Nordrhein-Westfalen getätigt wurde. Das Saarland hat im gleichen Zeitraum fast doppelt so viel an neuen Krediten je Einwohner aufgenommen wie Hessen.

Infolge hoher Tilgungen hat Hessen 319 DM pro Kopf an Kreditmitteln zur Finanzierung von Landesaufgaben eingesetzt. Es liegt hier deutlich unter dem Durchschnitt der Länder (986 DM). Lediglich in Bayern (260 DM) und Baden-Württemberg (248 DM) erfolgte ein geringerer Einsatz kreditärer Mittel. Ansonsten wurde das hessische Ergebnis teilweise beachtlich übertroffen. Im Saarland wurde das Dreifache an Schulden je Einwohner zur Finanzierung von staatlichen Maßnahmen im Landeshaushalt getätigt.

Strukturquoten im Ländervergleich

- 40 Wie die nachfolgende sowie die später aufgeführte (Tz. 40, Abs. 6) Übersichten zeigen, hat das hessische Landespersonal im Jahr 1982 im Durchschnitt die zweitniedrigsten Ausgaben je Bediensteten in allen Bundesländern verursacht. Nur im Saarland war der Aufwand niedriger, und zwar um über 1 000 DM je Bediensteten. Ansonsten sind zum Teil erheblich höhere Personalaufwendungen je Beschäftigten festzustellen. In Schleswig-Holstein war das Personal im Durchschnitt um ca. 8 v. H., in Nordrhein-Westfalen um etwa 12 v. H. teurer als in Hessen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Strukturquoten im Ländervergleich

	niedrigster Wert	Länder- durch- schnitt	Land Hessen	höchster Wert	Hessen in v.H. des Länder- durchschnitts
Personalausgaben je Bediensteten	54 653	59 139	55 736	62 390	- 5,8
Landesbedienstete je 10 000 Einwohner	201	225	244	267	+ 8,4
Schulden in v.H. des Bruttoinlandprodukts	8,0	12,4	11,9	19,8	- 4,0
Personalausgaben in v.H. der Steuern	58,6	63,0	61,1	78,2	- 3,0
Personalausgaben in v.H. der lfd. Einnahmen	47,6	51,2	52,6	57,6	+ 2,7
Personalausgaben und Zin- sen in v.H. der Steuern	66,6	72,7	71,3	95,4	- 1,9
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der lfd. Einnahmen	54,1	59,1	61,4	70,3	+ 3,9
Nettokreditnahme in v.H. der investive Ausgaben	39,1	65,2	60,3	110,3	- 7,5
Schuldenwachstum 1980 bis 1982	24,2	36,4	24,9	55,3	- 31,6

Im Durchschnitt waren 1982 in allen Bundesländern 225 Beschäftigte je 10 000 Einwohner vorhanden. Hessen beschäftigte 244 Personen und lag damit über dem Bundesdurchschnitt. Eine höhere Beschäftigungsquote hatte lediglich noch das Saarland aufzuweisen (267 Personen je 10 000 Einwohner). Die zuvor erwähnte kostengünstige Erscheinung (Durchschnittsausgaben) bei den hessischen Landesbediensteten wird durch diesen Mengeneffekt teilweise kompensiert, so daß sich der zuvor erwähnte Mittelplatz Hessens (Rang 4) bei den Pro-Kopf-Personalausgaben ergibt.

Bezieht man den Schuldenstand des Landes Hessen auf seine Wirtschaftskraft, so nimmt es bezüglich dieser Quote einen günstigen Platz (Rang 3) ein. Einem Bruttoinlandsprodukt von 100 DM standen 1982 ca. 12 DM Schulden gegenüber, im Länderdurchschnitt waren es etwa 12,40 DM. Lediglich Bayern und Baden-Württemberg weisen günstigere Verhältnisse auf. Hier betragen die Vergleichswerte 8 DM bzw. mehr als 10 DM. Daneben sind zwei Bundesländer (Saarland und Schleswig-Holstein) herauszustellen, wo der Schuldenstand fast 20 v. H. der in 1982 erwirtschafteten Produktionsleistung betrug.

Zieht man das vom Finanzplanungsrat für die Haushaltskonsolidierung zum Basisjahr erklärte Jahr 1980 heran, so hat Hessen im Zeitraum bis 1982 den zweitgeringsten Zuwachs an Schulden aller Bundesländer zu verzeichnen (24,9 v. H.). Er ist nicht einmal halb so groß wie der von Nordrhein-Westfalen (55,3 v. H.) bzw. fast

Bemerkungen des Rechnungshofs

halb so groß wie der des Saarlandes (42,6 v. H.). Er ist auch geringer als der von Rheinland-Pfalz (33,9 v. H.) bzw. von Bayern (35,3 v. H.).

Die Personalausgaben beanspruchten 1982 in Hessen 61,1 v. H. der Steuereinnahmen. Nur noch in Baden-Württemberg war diese Quote mit 58,6 v. H. geringer. Im Saarland mußten beispielsweise mehr als drei Viertel der Steuereinnahmen für Personal aufgewendet werden. Da Hessen bezüglich seiner Personalausgabenquote (Anteil an den Gesamtausgaben) aber im oberen Feld der Länder zu finden ist, zeigt sich hier wiederum die hohe Steuerkraft dieses Bundeslandes. Dies bestätigt sich auch, wenn die Quote „Personalausgaben in v. H. der laufenden Einnahmen“ betrachtet wird. In Hessen mußte nach dem Saarland (57,6 v. H.) mit 52,6 v. H. der zweithöchste Anteil an laufenden Einnahmen für die Bestreitung von Personalausgaben eingesetzt werden.

Hessen verblieben nach Leistung von Personalausgaben und Zinsen noch 28,7 v. H. seiner Steuern bzw. 38,6 v. H. seiner gesamten laufenden Einnahmen für die Bestreitung weiterer Ausgaben. Im Länderdurchschnitt waren es 27,3 v. H. bzw. 40,9 v. H. Hier verdeutlicht sich wiederum die im Ländervergleich festzustellende überdurchschnittlich hohe Bedeutung der Steuern für den Landesetat. Im Vergleich dazu hatte das Saarland von je 100 DM Steuern bzw. laufenden Einnahmen 4,60 DM bzw. 29,70 DM für die Leistung von über den Zins- und Personalaufwand hinausgehenden Ausgaben übrig.

Hessens finanzwirtschaftliche Stellung innerhalb der Bundesländer1) Ausgabenanteile^{a)}

	Rang ^{*)}
Personalausgaben	7
Zinsausgaben	5
Schuldendienst	7
Bausausgaben	6
Investive Ausgaben	5
lfd. Zuweisungen an Gemeinden	3
Investive Zuweisungen an Gemeinden	4
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	4

2) Einnahmenanteile^{a)}

	Rang ^{*)}
Steuern	6
Bruttokreditnahme	5
Investive Bundesmittel	5
Gesamte Bundesmittel	3
lfd. Einnahmen	4
Steuern in v.H. der lfd. Einnahmen	8

3) Pro-Kopf-Ausgaben^{b)}

Personalausgaben	4
Zinsausgaben	4
Bausausgaben	6
Investive Ausgaben	4
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	3

4) Pro-Kopf-Einnahmen^{b)}

Steuern	7
Bruttokreditnahme	5
Netto-Neuverschuldung	3

5) Strukturquoten^{c)}

Personalausgaben je Bediensteten	2
Landesbedienstete je 10 000 Einwohner	7
Schulden in v.H. des Bruttoinlandprodukts	3
Personalausgaben in v.H. der Steuern	3

Personalausgaben in v.H. der lfd. Einnahmen	7
Nettokreditnahme in v.H. der investiven Ausgaben	3
Schuldenwachstum 1980 bis 1982	2
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der Steuern	4
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der lfd. Einnahmen	6

^{*)} Der Rang gibt die Position an, die Hessen bezüglich der jeweils angegebenen Haushaltsstrukturgröße innerhalb der Bundesländer (ohne Stadtstaaten) einnimmt. Rang 1: niedrigster Wert; Rang 8: höchster Wert.

^{a)} siehe Übersicht S. 40 ^{b)} siehe Übersicht S. 42 ^{c)} siehe Übersicht S. 44

- 41 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest:
1. Der hessische Haushalt 1982 ist im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesländer stärker konsumtiv ausgerichtet.
 2. Das Land Hessen nimmt eine „Geberposition“ ein. Die Zuwendungen von anderen Ländern (Finanzausgleich) bzw. vom Bund entfallen bzw. sind gering.
 3. Hessen zählt zu den steuerstarken Ländern.
 4. Hessens Bruttokreditnahme war in 1982 sehr hoch, dennoch liegt es mit seiner Nettoneuverschuldung deutlich unter dem Länderdurchschnitt.
 5. Bezüglich der Struktur der Pro-Kopf-Ausgaben nimmt Hessen innerhalb der Bundesländer – insgesamt gesehen – eine durchschnittliche Position ein.
 6. Das Land hat einen – auf die Bevölkerung bezogen – hohen Personalbesatz, liegt aber bezüglich des Pro-Kopf-Aufwandes für seine Bediensteten am unteren Ende der Länderskala.
 7. Aufgrund seiner hohen Wirtschaftskraft ist die relative Bedeutung seiner Schuldenlast weitaus geringer als im Durchschnitt der Bundesländer.
 8. Trotz der weit über den schon sehr hohen Planansatz hinausgehenden Neuverschuldung im Jahr 1982 hat Hessen das zweitniedrigste Schuldenwachstum aller Bundesländer im Zeitraum 1980 bis 1982 zu verzeichnen.

Das Haushaltsjahr 1982 im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung

- 42 Die Mittelfristige Finanzplanung für das Hj. 1982, über die in der nachfolgenden Übersicht zahlenmäßig berichtet wird, ist aus der Sicht des Rechnungshofs durch drei markante Tatbestände gekennzeichnet:
1. Eine zu optimistische Planung im Jahre 1979 (vgl. Finanzplanung 1978–82, beschlossen am 6. März 1979 sowie Finanzplanung 1979–83, beschlossen am 25. September 1979).
 2. Die damit zusammenhängende zu hohe Veranschlagung der Steuereinnahmen für 1982.
 3. Die ebenfalls damit zusammenhängende sich zwangsläufig ergebende Veranschlagung der Verschuldung für 1982.

Zu Tz. 42–44

Der Vergleich der Haushaltsplanung mit den bis zum Beginn des Jahres 1979 zurückreichenden Finanzplanungsdaten für das Jahr 1982 führt zu Ergebnissen mit zweifelhaftem Erkenntniswert. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung der Finanzplanung kann weder eine volle Übereinstimmung mit dem späteren Haushaltsplan erwartet werden noch lassen sich aus den rechenhaft aufgezeigten Differenzen Anhaltspunkte für haushaltspolitische Fehlentwicklungen ableiten.

Mittelfristige Finanzplanung ist keine mit Vollzugsverbindlichkeit versehene, quasi „vorformulierte“ Haushaltsplanung. Sie stellt ein an den Beschlußzeitpunkt gebundenes Orientierungsinstrument dar, das aufzeigen soll, welche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben unter den vorhersehbaren ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen mittelfristig möglich und geboten erscheint. Es liegt in der Natur dieser Planung, daß die von veränderlichen Grundannahmen abhängige „Momentaufnahme“ der

**Veränderungen der Ansätze für das Hj. 1982
im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung**

	Mittelfristige Planungen			Haushalts-	Ist
	1979-83	1980-84	1981-85	plan 1982	1982
Abweichungen in v.H. a)					
Gesamtausgaben ^{b)}	+ 2,9	- 0,2	- 1,4	- 1,6	- 0,3 ^{c)}
Personalausgaben	+ 0,1	+ 2,0	- 7,4	- 0,4	+ 0,1
Zinsausgaben	- 1,3	+ 1,9	+ 22,0	- 0,0	- 3,0
Schuldendienst	- 1,0	+ 7,4	+ 21,2	- 0,0	- 1,5 ^{c)}
Investive Ausgaben	+ 8,9	- 2,2	- 5,4	- 4,1	+ 1,6
Steuern	+ 2,8	- 3,0	- 5,4	- 2,4	- 4,1
Bruttokreditnahme	- 0,6	+ 22,8	+ 39,9	0,0	+ 8,6 ^{d)}
Nettokreditnahme	- 0,5	+ 39,9	+ 66,3	+ 0,1	+ 17,3

a) Veränderungen der Planansätze gegenüber der jeweiligen Vorplanung bzw. Rechnungsergebnisse 1982 im Vergleich zu den Ansätzen im Haushaltsplan 1982

b) ohne besondere Finanzierungsausgaben

c) ohne 1982 erfolgte Umschuldungstilgungen in Höhe von 425 Mio DM

d) ohne 1982 getätigte Umschuldungskreditnahme in Höhe von 425 Mio DM

Die Ausgangsschätzung für 1982

- 43 Obwohl der Mittelfristigen Finanzplanung für 1979-83 als Rahmendaten geringere Wachstumsraten für 1982 vorgegeben waren als der vorangegangenen Planung 1978 bis 1982, sah die erstgenannte Planung für 1982 wachsende Steuereinnahmen sowie eine sinkende Verschuldungsaktivität vor.

In den folgenden mittelfristigen Planungen für 1980-84 (beschlossen am 23. September 1980) und für 1981-85 (beschlossen am 6. Oktober 1981) sowie im verabschiedeten Haushaltsplan 1982 wurde versucht, diese Fehleinschätzung zu korrigieren.

Obwohl der Planung 1980-84 eine gegenüber der Planung 1979-83 gleiche Wachstumsannahme zugrunde lag, wurden nunmehr die für 1982 erwarteten Steuereinnahmen deutlich nach unten und die für 1982 vorgesehenen Verschuldungseinnahmen sehr stark nach oben korrigiert. Diese Tendenz fand ihre Fortsetzung in noch stärkerem Maße im Mittelfristigen Finanzplan 1981-85. Im Haushalt 1982 ist eine weitere Rücknahme der Ansätze bei den Steuern vorgesehen.

Bezüglich des Umfangs der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Landes im Jahr 1982 wurde

Finanzsituation des Landes um so größeren Risiken der Fehleinschätzung unterliegt, je mehr die Planungsperspektive in die Zukunft reicht. Als Grundlage für konkrete, finanziell bedeutsame Entscheidungen bedarf sie daher regelmäßiger Aktualisierungen und Anpassungen.

Daß die nach dem Erkenntnisstand des Jahres 1979 aufgestellten ersten Planungen für das Jahr 1982 sich nachträglich als zu optimistisch erwiesen haben, ist keine hessische Besonderheit, sondern trifft für alle öffentlichen Ebenen in ähnlicher Weise zu. Auf die Gründe für die aufgetretenen Diskrepanzen geht der Rechnungshof nicht ein. Wie auch aus den Erläuterungen zu den hessischen Finanzplänen ab 1980 zu entnehmen ist (z. B. Finanzplan 1980-1984, Abschnitt III/1), sind entscheidende Veränderungen darauf zurückzuführen, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht den allgemein erwarteten günstigen Verlauf nahm und das erst später verabschiedete Steuerentlastungsgesetz 1981 mit erheblichen Steuereinkünften verbunden war. Das Bruttosozialprodukt des Bundesgebietes fiel 1982 mit 1600 Mrd. DM um mehr als 90 Mrd. DM niedriger aus als 1979 angenommen wurde. Für das gesamte Bundesgebiet gelangte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im Dezember 1981 zu Steuerprognosen für 1982, die um fast 34 Mrd. DM hinter dem Stand vom Frühjahr 1979 zurückblieben.

an der einmal, nämlich im März 1979 (Beschluß der Landesregierung über die Mittelfristige Finanzplanung 1978–82) festgelegten Vorstellung im wesentlichen festgehalten. Wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht, weist der Haushalt 1982 ein Ausgabevolumen aus, das sich nur unwesentlich (– 0,4 v. H.) von dem in der Mittelfristigen Finanzplanung 1978–82 vorgesehenen unterscheidet.

Gegenüber dem Stand der Finanzplanung 1978/82 ergab sich daraus für die Steuerschätzung im hessischen Landeshaushalt 1982 ein Anpassungsbedarf von 1,1 Mrd. DM (Landesanteil nach LFA). Aus dieser „fremdbestimmten“ Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen des Landes sind unter Abwägung der gesamt- und finanzwirtschaftlichen Erfordernisse teilweise Konsequenzen durch Aufstockung des Nettokreditansatzes um 880 Mio DM gezogen worden. Da

Haushaltssoll und Rechnungsergebnis 1982 im Vergleich zum
Erfolgsansatz für 1982 in der Mittelfristigen Finanzplanung

	Haushaltssoll 1982	Rechnungser- gebnis 1982
Abweichungen in v.H. ^{a)}		
Gesamtausgaben ^{b)}	- 0,4	- 0,8 ^{c)}
Personalausgaben	- 5,8	- 5,7
Zinsausgaben	+ 22,7	+ 19,0
Schuldendienst	+ 28,8	+ 26,9 ^{c)}
Investive Ausgaben	- 3,4	- 1,8
Steuern	- 8,0	- 11,8
Bruttokreditnahme	+ 70,7	+ 85,4 ^{d)}
Nettokreditnahme	+ 131,8	+ 171,9

a) Abweichungen gegenüber dem Ansatz für das Hj. 1982 in der Mittelfristigen Finanzplanung 1978–82

b) ohne besondere Finanzierungsausgaben

c) ohne 1982 erfolgte Umschuldungstilgungen in Höhe von 425 Mio DM

d) ohne 1982 getätigte Umschuldungskreditnahme in Höhe von 425 Mio DM

Das erwähnte Festhalten am Ausgabevolumen hatte Konsequenzen auf die Planungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Haushalts 1982. Infolge der zu optimistischen Ausgangsplanung konnten die ursprünglichen Planungen nicht aufrecht erhalten werden. Im Ergebnis zeigt sich eine andere Einnahmestruktur. Der Haushaltsplan 1982 sieht um 8 v. H. geringere Steuer- und um 70,7 v. H. höhere Krediteinnahmen vor als der Mittelfristige Finanzplan 1978–82. Nahm die letztgenannte

wegen des zwischenzeitlichen Zinsauftriebs und des höheren Kreditbedarfs für Zinsausgaben 245 Mio DM mehr zu veranschlagen waren, mußten gleichzeitig die Ansätze für die übrigen Ausgaben in der endgültigen Etatplanung um insgesamt 714 Mio DM zurückgenommen werden. Davon betrafen 470 Mio DM den Personalhaushalt.

Der Rechnungshof beklagt unter Tz. 44 die fehlende bzw. nicht eindeutige „konjunkturpolitische Ausrichtung der Finanzplanung“. Er ordnet diesem Planungsinstrument damit eine Funktion zu, die es weder

Ausgangsplanung an, daß sich der Haushalt 1982 etwa zu 75 v. H. mit Steuern und nur zu ca. 9 v. H. mit Krediten finanzieren lasse, so ging die Haushaltsplanung für 1982 von einer Steuerquote von ca. 69 v. H. und einer Kreditfinanzierungsquote von ca. 16 v. H. aus.

Durch die tatsächliche Entwicklung in 1982 trat noch eine weitere Abweichung von der Planung ein. Die zuvor erwähnten Quoten betrugen nur etwa 66 v. H. bzw. mehr als 17 v. H. (Umschuldungskredite sowie -tilgungen in Höhe von 425 Mio DM sind nicht berücksichtigt). Die Ist-Daten für 1982 zeigten eine Abweichung gegenüber den Werten des Mittelfristigen Finanzplans 1978–82 bei den Steuern von ca. 12 v. H. und bei den Krediten (ohne Umschuldungskredite) von über 85 v. H. auf.

Der vorangegangenen Übersicht kann ebenfalls entnommen werden, daß die in der Ausgangsplanung vorgesehene Struktur der Ausgaben nicht aufrecht erhalten werden konnte. Gemäß dieser Planung ergab sich eine Zinsquote von 5,6 v. H. und eine Schuldendienstquote von 11,5 v. H. Aus den Ansätzen des Haushaltsplans 1982 lassen sich dagegen 7,0 v. H. bzw. 14,9 v. H. errechnen. Unter Zugrundelegung des Rechnungsergebnisses 1982 ergeben sich mit 6,8 v. H. sowie 14,7 v. H. hier nur unwesentliche Abweichungen.

Die in der Ausgangsplanung für den Zeitraum 1978 bis 1982 beabsichtigte Verschuldung und die daraus resultierenden Lasten sind offensichtlich infolge zu optimistischer Erwartungen zu niedrig angesetzt worden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß bezüglich der Planung für 1982 die von der Landesregierung als wichtigste Aufgaben ihrer Mittelfristigen Finanzplanung angegebenen drei Ziele, die Erwartungen an die künftigen Haushalte zu beeinflussen, Fehleinschätzungen vorzubeugen und die Grenzen für finanziell bedeutsame Beschlüsse zu verdeutlichen (vgl.: etwa LT-Drs. 11/999 vom 11. April 1984, S. 7), nicht erreicht wurden:

- Es sind 1979 eher zu positive Erwartungen (Beschuß der Planung 1978–82 am 6. März 1979 sowie der Planung 1979 bis 1983 am 25. September 1979) an den Haushalt 1982 geweckt worden.
- Damit wurde vermutlich Fehleinschätzungen nicht vorgebeugt, letztere sind wahrscheinlich mit verursacht worden.
- Die Grenzen für finanziell bedeutsames Handeln sind somit eher verwischt als verdeutlicht worden.

beanspruchen kann noch darf. Konjunkturelle Abläufe lassen sich weder zeitlich noch in ihrer Intensität hinreichend sicher über einen mehrjährigen Zeitraum prognostizieren. Deshalb geht die mittelfristige Planung nicht nur des Landes Hessen, sondern auch aller anderen Gebietskörperschaften regelmäßig von einer stetigen, gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung aus. Sie kann im Gegensatz zum Haushaltsplan kein konjunkturpolitisches Instrument mit antizyklischer Ausgabengestaltung sein. Vielmehr muß die Planung als mittelfristige Entscheidungshilfe so angelegt sein, daß sie der aktuellen Haushaltspolitik genügend Spielräume für die flexible Anpassung an kurzfristige Veränderungen der konjunkturellen Rahmenbedingungen beläßt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Konjunkturpolitische Ausrichtung der Finanzplanung

- 44 Eine eindeutige konjunkturelle Ausrichtung der Mittelfristigen Finanzplanung vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen. Wie die eingangs (S. 48) aufgeführte Übersicht über die Veränderungen der mittelfristigen Planansätze zeigt, sieht die Finanzplanung 1979–83 für 1982 gegenüber der Ausgangsplanung 1978–82 ein Ausgabenwachstum um 2,9 v. H. vor, was bei gesunkenen Wachstumserwartungen als antizyklische Maßnahme gewertet werden kann. Dies gilt insbesondere, wenn die beachtliche Steigerung der investiven Ausgaben (8,9 v. H.) Berücksichtigung findet. Nicht im Sinne einer antizyklischen Planung ist der veränderte Ansatz der Steuern (Zunahme von 2,8 v. H.) und der Kredite (Abnahme von 0,6 v. H.).

Ebenfalls nicht im Sinne einer konjunkturgerechten Finanzplanung ist die in den mittelfristigen Planungen 1980–84 sowie 1981–85 vorgesehene Rücknahme der Ausgaben, insbesondere im investiven Bereich (2,2 v. H. bzw. 5,4 v. H.), denn diesen Planungen lag die Annahme eines sinkenden wirtschaftlichen Wachstums zugrunde. Dagegen läßt sich die Planung der Steuern (–3,0 v. H. bzw. –5,4 v. H.) und vor allem der Verschuldung (+22,8 v. H. bzw. +39,9 v. H.) durchaus als antizyklische Finanzplanung begreifen.

Der Rechnungshof verkennt keineswegs, daß sich die Landesregierung ständig mit dem Zielkonflikt Haushaltskonsolidierung einerseits, konjunkturgerechte Haushalts- und insbesondere Finanzplanung andererseits auseinanderzusetzen hatte. Er kann aber nicht erkennen, daß die Mittelfristige Finanzplanung des Landes vornehmlich dem erstgenannten Tatbestand gefolgt ist.

Die Qualität der Mittelfristigen Finanzplanung für die Haushaltsplanung leidet, falls zu optimistische Schätzungen erfolgen. Sie leidet insbesondere, wenn es sich – wie dies 1979 der Fall war – dabei um Erstschätzungen für ein zukünftiges Haushaltsjahr handelt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

**Ausrüstungs- und Bekleidungswirtschaft
der Polizei**
(Kap. 03 24)

- 45 In seinen Bemerkungen 1979 (Tz. 23 bis 28) hatte der Rechnungshof über Mängel in der Bekleidungswirtschaft der Polizei berichtet. Um dem aufgezeigten Fehlverhalten beim Verwalten/Aussondern/Verwerten von Beständen entgegenzuwirken, wurde u. a. empfohlen, es nicht bei Hinweisen zur Anwendung der Polizeibekleidungsvorschrift bewenden zu lassen, sondern diese unmittelbar zu ergänzen. Das Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (WVA) hat zwar im Wege einer Dienstanweisung diesen Hinweisen entsprochen. Die zugesagte Ergänzung der Polizeibekleidungsvorschrift steht jedoch noch aus. Die Ergebnisse weiterer Prüfungen im Bereich des Ausrüstungs- und Bekleidungswesens, die im zweiten Halbjahr 1983 erfolgten, haben die Notwendigkeit der vom Rechnungshof geforderten Regelung erneut aufgezeigt.

- 46 So ergaben Erhebungen des Rechnungshofs bei Bekleidungskammern des WVA, daß dort 1 586 Marschdecken, 745 Rucksäcke mit zugehörigen Lederriemen, 786 Brotbeutel, 755 Kochgeschirre, 745 Feldflaschen und 728 Eßbestecke seit Jahren ungebraucht lagern und zur Ausstattung der Schutzpolizei für etwaige Großeinsätze bereitgehalten werden.

Mit Bericht vom 7. November 1983 hatte das WVA dem Innenminister die Aussonderung dieser Bestände vorgeschlagen, weil sie wegen der langen Lagerzeit und aus hygienischen Gründen nicht mehr ausgegeben werden sollten. Demgegenüber hat der Rechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, daß dieses Ausrüstungsmaterial überwiegend noch originalverpackt lagert und als neuwertig anzusehen ist. Folgerichtig war insoweit die Unbrauchbarkeit zu verneinen. Dem Minister wurde angeraten, einer pauschalen Aussonderung nicht zuzustimmen.

Im übrigen hat der Rechnungshof empfohlen, die nach dem Ausstattungssoll für die Schutzpolizei nicht mehr benötigten Ausrüstungsgegenstände – wie Rucksäcke, Eßbestecke und Kochgeschirre – bei den Einsatzhundertschaften der Bereitschaftspolizei weiterverwenden zu lassen. Außerdem sollte die Möglichkeit einer Veräußerung entbehrlicher Ausrüstungsstücke oder ihre Abgabe an andere Dienststellen, wie für Zwecke des Katastrophenschutzes, überdacht werden.

Zu Tz. 45

Es ist beabsichtigt, die Bekleidungswirtschaft – zusammen mit Aufgaben auch aus anderen Bereichen bei der Polizei – zu automatisieren. Im Hinblick darauf muß die Polizeibekleidungsvorschrift (PBV) automationsgerecht gestaltet werden. Erste Vorarbeiten hierzu sind angelaufen. Sie sind jedoch auf Grund des Beschlusses der Landesregierung vom 31. Juli 1984 bis zur Auswertung des Datenschutz-Symposiums „Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat“ ausgesetzt worden.

Mit Dienstanweisung vom 7. September 1981 hat das Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (WVA) bereits ergänzende Regelungen im Sinne der Anregung des Rechnungshofs getroffen, die in der Praxis zur Anwendung kommen; sie werden inhaltlich in die noch ausstehende Neufassung der PBV übernommen werden.

Zu Tz. 46

Die nicht mehr zum Ausstattungssoll der Einsatzkräfte gehörenden Ausrüstungsstücke (Eßbestecke, Kochgeschirre) werden gegen Belegwechsel an den Katastrophenschutz abgegeben; die Übergabe ist eingeleitet. Die nach Meinung des Rechnungshofs unbrauchbar gewordenen Ausrüstungsstücke wurden gereinigt und werden voll gebrauchsfähig bei anderen zum Versorgungsbereich der Bekleidungskammer Darmstadt gehörenden Polizeidienststellen gelagert. Von dem Gesamtbestand dieser Ausrüstungsstücke waren – nach mehr als zwanzigjähriger Lagerung – in der Tat nur ein Rucksack, ein Kochgeschirr und zwei Feldflaschen unbrauchbar.

Nicht wegen fehlender Besiandspflege, sondern durch die aus Gründen der Raumnot bedingte Lagerung der Ausrüstungsstücke in einem Kellerraum sind die vom Rechnungshof aufgezeigten Folgen entstanden. Der unzulänglichen Raumkapazität bei der Bekleidungskammer in Darmstadt, deren Bestände in der Unterkunft der Polizeiautobahnstation Darmstadt gelagert werden, wird im Zuge des geplanten Neubaus für den Polizeipräsidenten in Darmstadt abgeholfen werden.

Soweit Bestände unsachgemäß in einem unbelüfteten Schutzraum bei einer Polizeiautobahnstation untergebracht waren, sind sie nach den Feststellungen des Rechnungshofs zu einem großen Teil unbrauchbar geworden. Wegen der insoweit eindeutig vernachlässigten Bestandspflege hat der Rechnungshof den Innenminister um Äußerung gebeten, wie er den Umfang des Schadens bzw. die Verantwortlichkeit des örtlichen Personals oder auch der zur Dienstaufsicht berufenen Beamten beurteile.

Der Minister des Innern hat inzwischen die vom Rechnungshof ermittelten Bestände zusammen mit den verantwortlichen Beamten des WVA örtlich überprüft und festgestellt, daß der Einschätzung des Rechnungshofs hinsichtlich der Brauchbarkeit zu folgen sei. Deshalb würden die Stücke, die zum persönlichen Ausstattungssoll der Beamten für Großeinsätze gehörten (Wolldecken, Brotbeutel, Trinkflaschen mit Becher) weiterhin verfügbar gehalten. Auch der Rucksack werde zunächst beibehalten, weil Einsatztragetaschen noch nicht in ausreichender Zahl verfügbar seien. Dagegen sollen die im Ausstattungssoll nicht mehr verzeichneten Eßbestecke und Kochgeschirre ausgesondert werden, weil sie aus praktischen Erwägungen im polizeilichen Einsatz nicht mehr benutzt würden.

Wegen der unsachgemäßen Lagerung in einem unbelüfteten Schutzraum entgegnete der Innenminister, eine Probereinigung habe ergeben, daß nahezu alle Stücke wieder in einen gebrauchsfähigen Zustand gebracht werden könnten. Die Wolldecken seien inzwischen gereinigt und in einen geeigneten Raum einer anderen Polizeidienststelle gebracht worden. Lediglich ein Rucksack, ein Kochgeschirr und zwei Feldflaschen mit Becher seien als unbrauchbar anzusehen.

Der Rechnungshof stellt fest, daß seine Beanstandungen zu Recht erfolgten. Er vermißt einen Vorschlag zur künftigen Verwertung der nicht mehr im Ausstattungssoll geführten Ausrüstungsstücke (Abgabe an andere Dienststellen o. ä.). Im übrigen bleibt der Rechnungshof bei seiner Ansicht, daß unsachgemäße Lagerung sowie unterlassene Schimmelbeseitigung einer ordnungsgemäßen Bestandspflege widersprechen, auch wenn eine Reinigung wegen langer Lagerdauer notwendig gewesen sein sollte.

- 47 Bei einer Bekleidungskammer hat der Rechnungshof festgestellt, daß Einsatzanzüge neuerer Art durch Zerschneiden unbrauchbar gemacht worden waren, obwohl die förmliche Aussonderung noch ausstand. Stichproben ergaben, daß die Anzüge teils nur geringfügig beschädigt oder verschmutzt waren und zur Wiederverwendung nur hätten gereinigt werden müssen. Geringfügig-

Zu Tz. 47

Bei den angesprochenen Stücken handelte es sich um eine Jacke und sechs Hosen des bei der Polizei getragenen Einsatzanzugs, über deren Aussonderung die dafür zuständige Kommission förmlich noch nicht entschieden hatte. Anhand der von ihr nachträglich angestellten Überprüfung mußte sie aber auch diese Stücke aussondern.

gige Harzspuren nach Verwendung beim Einsatz im Wald konnten nicht ohne weiteres die Aussonderung rechtfertigen.

Auch in diesem Falle bestätigte der Minister des Innern die Richtigkeit der Feststellungen des Rechnungshofs. Das Zerschneiden der zur Aussonderung vorgesehenen Dienstbekleidungsstücke noch vor der schriftlichen Zustimmung des Beauftragten für den Haushalt stelle eindeutig einen Verstoß gegen die Aussonderungsbestimmungen dar. Die hierfür verantwortlichen Bediensteten seien ermahnt und auf die Folgen im Wiederholungsfall hingewiesen worden. Gleichwohl werde die Frage des Regresses noch geprüft. Im übrigen werde er die leitenden Polizeibeamten veranlassen, darauf hinzuwirken, daß geringfügig beschädigte oder verschmutzte Kleidungsstücke nicht eingetauscht, sondern nach deren Instandsetzung oder Reinigung weitergetragen werden.

- 48 Das WVA hatte am 11. November 1982 einer Verwertungsgesellschaft ausgesonderte Dienstbekleidung im Gesamtgewicht von etwa 6,435 t zur Verwertung als Altmaterial angeboten. Mit Verkaufsbenachrichtigung vom 26. Mai 1983 teilte die Verwertungsgesellschaft mit, die ausgesonderten Bestände hätten einen Warenwert von 5 166 DM und seien an einen Altwarenhändler verkauft worden. Mit Schreiben vom 9. Juni 1983 unterrichtete das WVA die Verwertungsgesellschaft darüber, daß die übernehmende Firma die ausgesonderte Dienstbekleidung im Gesamtgewicht von 12,520 t abgeholt habe. Die Firma bestätigte unter dem 8. Juni 1983 demgegenüber den Empfang von nur 6,430 t.

Die Feststellungen des Rechnungshofs ergaben, daß der Käuferfirma tatsächlich 6,090 t mehr als vereinbart überlassen worden sind, ohne hierfür ein angemessenes Entgelt zu fordern. Einen Monat später hat der zuständige Sachbearbeiter des WVA über ein Gespräch mit der Verwertungsgesellschaft vermerkt, „die gesamte Altbekleidung wird als ‚Posten‘ angeboten“; der Verkaufserlös betrage 4 883,06 DM.

Durch den Verzicht auf einen angemessenen Gegenwert wurde gegen § 63 Abs. 3 LHO verstoßen. Angesichts des Schadensumfanges sah sich der Rechnungshof auch in diesem Fall zu der Frage veranlaßt, ob verantwortliche Bedienstete für den Schaden haftbar gemacht werden sollten. Der Innenminister wurde jedoch gebeten, vorher zu klären, ob die Käuferin zur Begleichung einer angemessenen Restzahlung für die zusätzlich erhaltene Altmaterialmenge veranlaßt werden kann.

Die Bemühungen der Verwaltung führten inzwischen zu einer Nachzahlung in Höhe von 1 820 DM. Ein höherer Betrag sei nicht zu

Die insgesamt ausgesonderten und zerschnittenen zwei Jacken und zwölf Hosen sind Teile eines Postens von 41 Jacken und 30 Hosen gewesen, die so erheblich beschädigt oder auch verschmutzt waren, daß sie selbst nach deren Reinigung und Instandsetzung nicht mehr an die Einsatzkräfte der Vollzugspolizei hätten ausgegeben werden können. Harz- und Farbflecken lassen sich nur mit sehr aggressiven Reinigungsmitteln entfernen, die in aller Regel die Farbe des Tuches angreifen und verändern; Instandsetzungen erheblich beschädigter Stücke zeigen stets deutlich sichtbar die vorgenommenen Ausbesserungen. Die vorstehend beschriebenen ausgesonderten Stücke konnten auch für andere Zwecke nicht wieder eingesetzt werden.

Nach der Sachlage ist dem Land kein Schaden entstanden.

Zu Tz. 48

Die um 6,090 t größere Menge gegenüber der ursprünglich angebotenen von 6,435 t ist dadurch zustande gekommen, daß von dem Angebotszeitpunkt an bis zur Abholung durch den Käufer ein Zeitraum von rd. zehn Monaten verstrichen war, während dem der ursprünglichen Angebotsmenge aus Platzmangel fortlaufend zusätzliche Mengen ausgesonderter Dienstkleidungs- und Ausrüstungsstücke zugeführt worden sind.

Das zwischenzeitliche Anwachsen der ursprünglichen Angebotsmenge erschien den für die Verwertung verantwortlichen Bediensteten des Wirtschaftsverwaltungsamtes der Hessischen Polizei (WVA) unbedenklich, weil sie auf Grund der seitherigen Verfahrenspraxis der Verwertungsgesellschaft darauf vertrauen konnten, daß diese dem Verkauf wiederum die Menge (Stückzahl) oder das Gewicht der tatsächlich von dem Käufer abgeholtten Altmaterialien zugrundelegen und somit ein Schaden für das Land aus der Differenz zwischen Angebots- und tatsächlich abgeholter Menge nicht entstehen werde.

Aus zunächst nicht ersichtlichen Gründen wickelte die Verwertungsgesellschaft den Verkauf der Ware im vorliegenden Falle jedoch auf Postenbasis ab. In der Annahme, daß sie den Verkauf – wie seither üblich – auf Gewichtsbasis tätigen werde, ließ das WVA wie auch in der Vergangenheit die abgeholte Menge wiegen und übersandte der Verwertungsgesellschaft die Wiegekarten.

Wie dargelegt, konnten die verantwortlichen Bediensteten des WVA auf die seither geübte Verfahrenspraxis der Verwertungsgesellschaft vertrauen, zumal auch die an die Gesellschaft gerichtete Verkaufsbenachrichtigung vom 11. November 1982 über die ursprüngliche Menge Kilo-Angaben enthielt.

Nach dem Sachverhalt ist ein haftungsbegründendes schuldhaftes Verhalten der für die Verwertung verant-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

erreichen gewesen, weil sich in der angegebenen Gesamtmenge auch Verpackungsmaterial und wertlose Gegenstände befunden hätten. Der Innenminister läßt die Frage des Regresses noch prüfen. Im übrigen sei sichergestellt, daß sich eine solche Verfahrensweise nicht wiederholen werde. Dem soll auch dadurch entsprochen werden, daß der Altmaterialverkauf an die Verwertungsgesellschaft künftig möglichst vierteljährlich erfolge.

wortlichen Bediensteten des WVA nicht festzustellen. Ebenso wenig ist ein zum Schadenersatz verpflichtendes Verhalten des Verfassers des vom Rechnungshof zitierten Vermerks zu erkennen, weil keine sachlichen Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, daß bei sofortiger Aufnahme von Verhandlungen mit der Verwertungsgesellschaft oder der Käuferin im Vergleichswege eine höhere als die erlangte Nachzahlung hätte erzielt werden können.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

Klinikum der Justus Liebig-Universität
(Kap. 04 08)

- 49 Durch Vertrag vom 28. September/8. Oktober 1981 hat das Klinikum mit Wirkung vom 1. September 1981 von der Landesversicherungsanstalt Hessen das Haus C der Klinik Seltersberg, Gaffkystraße 9, mit einer Nutzfläche von 1 600 m² gemietet. Der vom Kultusminister genehmigte Vertrag ist auf fünf Jahre abgeschlossen. Der monatliche Mietzins – ohne Nebenkosten – beträgt über 12 000 DM. Das Klinikum seinerseits überläßt seit September 1981 der in Gießen tätigen klinischen Forschungsgruppe für Blutgerinnung und Thrombose der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. unentgeltlich einen Teil von etwa 660 m² dieser angemieteten Räume zur Nutzung. Im übrigen steht das Gebäude mit einer Teilfläche von etwa 940 m² leer, so daß der hierfür anzusetzenden anteiligen Monatsmiete in Höhe von rd. 7 000 DM keine entsprechende Nutzung gegenübersteht. Allein bis März 1983, dem Zeitpunkt der letzten örtlichen Prüfung des Rechnungshofs, waren Mietkosten von über 130 000 DM für den nicht genutzten Gebäudeteil angefallen.

In Anbetracht der Tatsache, daß nach Ablauf eines nicht unerheblichen Teils der Mietvertragsdauer das Gebäude im wesentlichen noch immer keiner zweckmäßigen Bestimmung zugeführt wurde, lag für den Rechnungshof die Vermutung nahe, daß das Gebäude, zumindest Teile desselben, offensichtlich nicht zur Deckung eines bestehenden Bedarfs gemietet worden war. Auf entsprechenden Vorhalt teilte der Kultusminister im Dezember 1983 u. a. mit, das Land habe seine seinerzeitige Verpflichtung, die klinische Forschungsgruppe, an deren Arbeit in Gießen ein besonderes Interesse bestanden habe, unentgeltlich unterzubringen, nur dadurch erfüllen können, daß geeignete Räume angemietet wurden. Da die Landesversicherungsanstalt Hessen nicht bereit gewesen sei, das Haus C der Seltersberg-Klinik nur teilweise zu vermieten, habe es insgesamt angemietet werden müssen. Maßgebend hierfür sei, nachdem sich Verhandlungen mit einem weiteren Untermieter zerschlagen hätten, auch der Umstand gewesen, daß das Klinikum einen erheblichen Eigenbedarf gehabt habe. Daher sei entschieden worden, die leerstehenden Räume der bislang unzulänglich untergebrachten Psychiatrischen Nachtambulanz zuzuweisen. Wann dies geschehen soll, geht aus der Erklärung des Kultusministers nicht hervor.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Sachbehandlung mit haushaltsrechtlichen

Zu Tz. 49

Die Anmietung des Hauses Seltersberg der LVA (Haus C) ist im Zusammenhang mit der Errichtung eines Neubaus für das Klinikum Gießen zu sehen. Der bauliche Zustand vieler Klinikgebäude war Veranlassung für die Planung eines Neubaus, der im Einvernehmen zwischen dem Bund und dem Land Hessen 1979 vom Wissenschaftsrat empfohlen wurde. Zur Freimachung des Bauplatzes war die Schaffung von Ersatzraum erforderlich, um insbesondere die in den beiden Pavillons Am Steg 40 und 44 befindlichen Betten anderweitig unterzubringen; hierzu war die nicht von der Forschungsgruppe benötigte Fläche vorgesehen, als die Vertragsverhandlungen geführt wurden, die zum Vertrag vom 1. September 1981 führten.

Kurz nach Abschluß des Mietvertrages mit der LVA Hessen wurde aber deutlich, daß die Realisierung des Neubaus wegen der damit verbundenen hohen Investitionskosten und aufgrund der schlechten Haushaltslage und des teilweisen Rückzuges des Bundes aus der Hochschulbaufinanzierung nicht in dem geplanten Umfang zu realisieren war. Der Abriß der beiden Pavillons war nicht mehr notwendig und die Verlegung von Betten in ein Gebäude außerhalb des Uniklinikums betriebswirtschaftlich nicht vertretbar. Statt dessen wurde die ungenügende Unterbringung der Psychiatrischen Nachtambulanz mit diesen Räumen behoben. Die Psychiatrische Nachtambulanz ist seit März 1983 Nutzer der Räume; der Einzugstermin steht im Zusammenhang mit der neuen Gesamtplanung für das Klinikum, deren sachgerechte Veränderung und Abstimmung unter den Beteiligten Zeit benötigte. Die Vermutung des Rechnungshofs, die Räume seien zur Bevorratung angemietet worden, trifft somit nicht zu, weil der Mietbeginn in ursächlichem Zusammenhang mit der Einrichtung der klinischen Forschungsgruppe für Blutgerinnung der Max-Planck-Gesellschaft stand und die LVA Hessen das Haus C nicht teilweise überlassen wollte und auch überlassen hat.

Von der Untervermietung wurde Abstand genommen, weil auch das erste Obergeschoß des Hauses C aus der Sicht des Klinikums und des Ministers für Wissenschaft und Kunst für Klinikzwecke benötigt wurde.

Grundsätzen, insbesondere dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) nicht zu vereinbaren.

- 50 Das Klinikum Gießen läßt, ähnlich wie die übrigen Universitätsklinika und die Universitäten des Landes, seine zu reinigenden Gebäudeflächen zum Teil durch ein privates Reinigungsinstitut pflegen. Nach den Erläuterungen zum Erfolgsplan waren 2,15 Mio DM für 1981, 2,16 Mio DM für 1982 und 2,23 Mio DM für 1983 veranschlagt.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 1971 (Tz. 11 d) das Fehlen von detaillierten Unterlagen in den Verwaltungen der Universitätsklinika bemängelt, aus denen sich die Gesamtreinigungsflächen ergäben. Dadurch ließ sich für ihn kein Anhaltspunkt über die Angemessenheit der Kosten der Fremdreinigung gewinnen. In ihrer Stellungnahme hatte die Landesregierung seinerzeit Kostensteigerungen in diesem Bereich lediglich mit der Nutzung neuer Gebäude und den gestiegenen Lohnkosten begründet.

Der Rechnungshof befaßte sich auch in der Folge bei verschiedenen Prüfungen von Universitäten und Universitätsklinika der Hj. 1976 bis 1980 u. a. mit dieser Frage und forderte den Kultusminister wiederholt auf, die zu reinigenden Flächen anhand einheitlicher Richtlinien erfassen zu lassen. Dem leistete der Kultusminister in den Jahren 1981 und 1982 sowie zuletzt mit Erlaß vom 24. Februar 1983 zwar teilweise Folge. Auf verbindliche Weisungen über die insoweit erforderliche Vorgehensweise warteten die Universitätsklinika indessen vergeblich.

Erst mit Erlaß vom 14. Oktober 1983 hielt der Kultusminister auf „neuerliche Mitteilungen des Landesrechnungshofs“ die Universitätsklinika an, „schnellstmöglich eine Lösung zur Ermittlung des Aufwands für Reinigungsleistungen herbeizuführen“. Den vom Rechnungshof gestellten Forderungen sei durch eine „differenzierte Anwendung der Hamburger Richtlinien“ auf der Grundlage einer vom Klinikum Gießen vorgelegten Konzeption Rechnung zu tragen.

Zu welchen Auswirkungen die Verzögerung der geforderten Erfassung der Reinigungsflächen führen kann, zeigt folgender Sachverhalt, der dem Rechnungshof anlässlich seiner örtlichen Erhebungen beim Klinikum Gießen im Frühjahr 1983 bekannt wurde:

Bei einer im Sommer 1982 vorgenommenen Überprüfung des Aufmaßes der zu reinigenden Flächen ergaben sich erhebliche Differenzen zwischen den seit 1978 abgerechneten und den tatsächlich gereinigten Flächen. Ursächlich hierfür waren neben Rechenfehlern, Doppel- und Dreifachzählungen insbesondere der Ansatz

Zu Tz. 50

Der Rechnungshof beanstandet das Fehlen von detaillierten Unterlagen über die Reinigungsflächen in den Kliniken (Aufmessungen). Die Kritik ist zum Teil berechtigt, jedoch wurden bei der Ausschreibung von Fremdreinigungsverträgen präzise, reinigungsrelevante Flächenaufmaße für die fremd zu reinigenden Flächen vorgegeben.

Für das gesamte Klinikum lagen jährlich erhobene Raumbestands- und Flächendaten im Rahmen der Hochschulstatistik vor.

Die in Gießen festgestellte Diskrepanz zwischen neuvermessenen Reinigungsflächen und den von der Reinigungsfirma in Rechnung gestellten Reinigungsflächen ist auf ein betrügerisches Verhalten eines Klinikbediensteten zurückzuführen, der bei der Vermessung der Flächen und ihrer Zusammenstellung zu Abrechnungszwecken manipuliert hat. Auch durch einheitliche Vorschriften kann ein solches Verhalten nicht völlig ausgeschlossen werden.

Dem Klinikum ist dadurch jedoch kein Schaden entstanden, da überzahlte Beträge einbehalten wurden (Aufrechnung), wogegen die betroffene Fremdreinigungsfirma bisher erfolglos geklagt hat.

Der Rechnungshof beanstandet weiterhin das Fehlen einheitlicher Richtlinien für die Reinigung. Nunmehr liegen solche Richtlinien vor. Der Minister für Wissenschaft und Kunst bedauert aber ebenso wie der Rechnungshof, daß die Einführung umfassender, einheitlicher Richtlinien nicht schneller möglich war.

Allerdings war die Personalausstattung im Reinigungsdienst der Klinika im Rahmen der Personalbedarfsberechnung der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IAG) im Jahre 1977 überprüft und entsprechende stellenmäßige Konsequenzen gezogen worden.

In der Folgezeit wurden vom Kultusminister verschiedene Modelle aus dem öffentlichen und privaten Bereich auf ihre Eignung als umfassende Richtlinien zur Reinigung in Kliniken untersucht. Das Ergebnis war eine vorläufige Festlegung auf die „Hamburger Richtlinien“. In ihnen werden folgende Tatbestände geregelt:

- Gliederung der Reinigungsflächen in Reinigungsgruppen,
- Beschreibung der Reinigungsverfahren,
- Aufmeßmethode,
- Leistungszahl je Reinigungsgruppe,
- Reinigungsfrequenz je Reinigungsgruppe.

Die „Hamburger Richtlinien“ konnten nur in einem sehr zeitaufwendigen Anpassungsprozeß in die Kliniken eingeführt werden. Es wurden sowohl eigene arbeitswissenschaftliche Untersuchungen im Klinikum

nicht vorhandener Reinigungsflächen. Dadurch wurden mehr als 12 000 m² monatlich von der Firma in Rechnung gestellt, die tatsächlich nicht gereinigt worden waren. Das Klinikum zahlte infolgedessen in den Jahren 1978 bis 1982 insgesamt rd. 2,1 Mio DM zuviel.

Während der laufenden Überprüfung kam zusätzlich der Verdacht auf, daß Bedienstete des Klinikums bei der zum Nachteil des Klinikums überhöhten Abrechnung mitgewirkt hatten; ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren wurde eingeleitet. Das Klinikum hat inzwischen den Vertrag mit der Reinigungsfirma zum 31. Dezember 1983 gekündigt. Die zu Unrecht gezahlten Beträge wurden gegen bis dahin entstandene Forderungen aufgerechnet. Hiergegen hat das Unternehmen Klage erhoben.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, daß bei rechtzeitigem Vorliegen eindeutiger Richtlinien und entsprechend festgelegtem Aufmaß eine der Abrechnung zugrundeliegende falsche Flächenangabe sofort aufgefallen wäre. Eine Überzahlung wäre sodann nicht eingetreten. Auch wären etwaige Manipulationen von Bediensteten, die den Verdacht strafbarer Handlungen zu begründen geeignet waren, wesentlich erschwert worden.

Landesamt für Denkmalpflege

(Kap. 04 36)

- 51 Das Landesamt für Denkmalpflege (Landesamt) mit Sitz in Wiesbaden unterhält u. a. in Darmstadt eine Außenstelle. Einem dort tätigen Beamten wurde im August 1980 ein fabriktunes Dienstfahrzeug (VW-Bus) übergeben und genehmigt, das Fahrzeug zu steuern.

Bei der örtlichen Prüfung des Landesamts einschließlich seiner Außenstellen im April 1983 stellte der Rechnungshof fest, daß entgegen Nr. 27 der Bestimmungen über Beschaffung, Betrieb und Verwertung von Dienstfahrzeugen des Landes Hessen — Kfz-Bestimmungen vom 28. August 1969, in der Fassung vom 16. Dezember 1982 — das vorgeschriebene Fahrtenbuch weder geführt wurde noch auf — allerdings erst im Juli 1982 erfolgte — Aufforderung vorgelegt werden konnte.

Nachdem die Genehmigung, das Dienstfahrzeug zu steuern, im Dezember 1982 aufgehoben worden war, wurde der betreffende Beamte im Januar 1983 und in der Folge im März 1983 vergeblich aufgefordert, Fahrzeugpapiere sowie -schlüssel zurückzugeben und wegen der Überführung des Fahrzeugs nach Wiesbaden das Notwendige zu veranlassen.

Am 25. März 1983 erbat ein Autohaus in Darmstadt beim Landesamt Auskunft über die

Gießen als auch intensive Abstimmungsgespräche zwischen Verwaltung, Pflegedienstleitung, ärztlichem Personal und Hygienekommission erforderlich.

Hinzu kam, daß die Einführung von Richtlinien für die Reinigung ein mitbestimmungspflichtiger Tatbestand gemäß § 66 Abs. 1 HPVG ist.

Der örtliche Personalrat des Gießener Klinikums sowie der Hauptpersonalrat beim Kultusminister befaßten sich seit 1981 mit der Angelegenheit. Beide Verfahren waren durch zahlreiche Sitzungstermine und langwierige Verhandlungsprozesse gekennzeichnet.

Das Verfahren mit dem Gießener Personalrat wurde als Stufenverfahren durch den Beschluß einer Einigungsstelle im November 1984 abgeschlossen. Die Zustimmung des Hauptpersonalrats zur einheitlichen Regelung erfolgte im Dezember 1984.

Durch Erlaß vom 28. Dezember 1984 wurden umfassende und einheitliche Richtlinien den Kliniken vorgegeben. Die Kliniken sind aufgefordert, umgehend nach diesen Richtlinien zu verfahren, insbesondere in den noch fehlenden Bereichen die Reinigungsflächen neu zu vermessen, die bestehenden Fremdreinigungsverträge zu überprüfen sowie den Personalbedarf für die Eigenreinigung auszuweisen.

Zu Tz. 51

Nachdem das Landesamt für Denkmalpflege Hessen in Wiesbaden-Biebrich im Juli 1982 Kenntnis davon erlangt hatte, daß der Beamte vorschriftswidrig kein Fahrtenbuch geführt hat, ist es zunächst mündlich, dann schriftlich eingeschritten. Schließlich wurde vom Kultusminister als Aufsichtsbehörde auf Antrag des Dienststellenleiters im Dezember 1982 die Genehmigung, das Fahrzeug zu steuern, aufgehoben.

Im Frühjahr 1983 wurden wegen des Verdachts eines Dienstvergehens Vorermittlungen gegen den verantwortlichen Beamten veranlaßt, die dazu geführt haben, daß er mittlerweile aus dem öffentlichen Dienst mit Wirkung ab 31. März 1985 entlassen ist. Die Begründung des dagegen eingelegten Widerspruchs steht z. Z. noch aus.

Vergleichbare Fälle waren bis dahin beim Landesamt nicht aufgetreten. Das Landesamt wurde vom Kultusminister angewiesen, seine Aufsicht so auszuüben, daß sich ein solcher Vorfall nicht wiederholt.

weitere Verwendung des dort seit dem 14. Januar 1983 nach einer Reparatur abgestellten Fahrzeugs. Gleichzeitig kündigte das Unternehmen an, ab sofort ein Standgeld in Höhe von 3 DM je Tag zu berechnen.

Das Dienstfahrzeug wurde schließlich am 6. April 1983 mit einem Kilometerstand von 30 584 km nach Wiesbaden überführt.

Gegen den Beamten sind im April 1983 wegen des Verdachts eines Dienstvergehens Vorermittlungen veranlaßt worden (§ 22 HDO). Der geschilderte Sachverhalt war hierfür mitursächlich.

Die aufgezeigten Vorfälle hätten nach Auffassung des Rechnungshofs vermieden werden können, wenn das Landesamt der ihm auch und gerade seinen Außenstellen gegenüber obliegenden Aufsichtspflicht, die für das Kfz-Wesen innerhalb der Landesverwaltung noch dazu in Nr. 8 der Kfz-Bestimmungen besonders erwähnt ist, ausreichend entsprochen hätte.

Gesamtschulen

(Kap. 04 58)

- 52 Am 9. März 1983 brach in dem Gebäude der Wetttemberg-Schule in Wetttemberg-Launsbach, Landkreis Gießen, ein Brand aus, durch den der naturwissenschaftliche und der polytechnische Bereich sowie die Heizungsanlage zerstört und andere Teile der Schule durch Säurebildung während des Brandes beschädigt wurden. Bis auf die Jahrgangsstufe 7 werden die Schüler seitdem in Räumen umliegender Schulen unterrichtet.

Die Wetttemberg-Schule war 1972 als integrierte Gesamtschule für die Jahrgangsstufen 5 und 6 sowie die Jahrgangsstufen 7 bis 10 mit einer Aufnahmekapazität für rd. 1 200 Schüler erbaut worden. Die Schülerzahlen entwickelten sich in den einzelnen Jahren wie folgt:

1972	356 Schüler
1975	771 Schüler
1978	704 Schüler
1980	602 Schüler
1981	546 Schüler
1982	474 Schüler
1983	431 Schüler
1984	386 Schüler

In Gießen, etwa 5 km von Wetttemberg-Launsbach entfernt, befinden sich folgende, teils integrierte (IGS), teils additive (AGS) Gesamtschulen:

Zu Tz. 52

Vor der Entscheidung über eine finanzielle Beteiligung des Landes beim Wiederaufbau der Wetttembergschule wurden alle Möglichkeiten einer Weiterführung oder anderweitigen Unterbringung sorgfältig geprüft. In Anbetracht des gemeinsamen Willens des Kreisausschusses, des Kreistages, der Eltern und der Schüler, der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung, Landtagsabgeordneter aller Parteien und im Einvernehmen mit der Staatskanzlei, dem Minister der Finanzen und dem Minister des Innern hat der Kultusminister dem Wiederaufbau der Wetttembergschule dem Grundsatz nach zugestimmt. Diese Zustimmung erfolgte unter der Voraussetzung, daß

1. *der künftige Bedarf der Schule als Grundlage für das zu genehmigende Raumprogramm gilt,*
2. *die zu erwartenden Versicherungsleistungen in voller Höhe auf die zuwendungsfähigen Kosten angerechnet werden.*

Aufgrund dieser Entscheidung wurde am 20. September 1983 ein Gesamtraumprogramm von 2545 qm Hauptnutzfläche genehmigt. Gleichzeitig wurde damit die Auflage verbunden, dieses Raumprogramm in der vorhandenen noch nutzbaren Fläche unterzubringen. Nach Kenntnis der genauen Höhe der Entschädigungssumme der Brandversicherung und Prüfung der Plan- und Rechnungsunterlagen durch den Regierungspräsidenten in Gießen hat der Kultusminister unter Beachtung obiger Auflagen die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten für den Wiederaufbau der Wetttembergschule auf 1 510 000 DM festgesetzt und mit Erlaß vom 28. Dezember 1983 eine Zuwendung in

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Gesamtschule	Schülerzahl (Stand: 1. Okt. 1983)	voraus- sichtliche Schülerzahl 1990/91	Kapazität
Gießen-Ost (IGS)	982	1 000	1 540
Landgraf Ludwig-Schule Gießen (AGS)	1 446	920	1 000
Friedrich-Ebert-Schule Gießen (AGS)	624	530	1 140
Liebigschule, Gießen (AGS)	1 868	1 070	1 140
Brüder-Grimm-Schule, Gießen (AGS)	877	530	1 290
Herderschule, Gießen (AGS)	2 164	1 505	1 970
Ricarda-Huch-Schule, Gießen (AGS)	939	920	1 080

Außerdem besteht in dem rd. 4 km entfernten Biebertal eine integrierte Gesamtschule (Zahl der Schüler per 1. Oktober 1983: 564, Kapazität ca. 1 110 Schüler) sowie in dem etwa 6 km entfernten Lollar die Clemens Brentano-Schule – additive Gesamtschule – (Zahl der Schüler per 1. Oktober 1983: 696, Kapazität ca. 1 020 Schüler).

Trotz dieser zahlen- und standortmäßigen Gegebenheiten und insbesondere der Tatsache, daß dort nicht genutzte Raumkapazität in beträchtlichem Umfang zur Verfügung steht, wurden die Planungen zum Wiederaufbau der Wetttenberg-Schule in Angriff genommen. Von den vorgesehenen Baukosten von 8,3 Mio DM (Kapazität für 400 Schüler) wird das Land 1,5 Mio DM tragen.

Der Rechnungshof hat dem Kultusminister gegenüber Bedenken erhoben. Nach § 23 Abs. 7 Schulverwaltungsgesetz (SchVG) kann die Landesregierung den Schulträger anweisen, eine Schule zu schließen, wenn der Bestand an Schulen mit dem Bedarf nicht in Einklang steht. Diese Voraussetzungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs gegeben. Neben den Gesamtschulen in Gießen sind nämlich insbesondere auch die beiden nahegelegenen Gesamtschulen in Lollar sowie in Biebertal – hier werden derzeit, wenn auch vorübergehend, die Schüler der Jahrgangsstufen 9 und 10 der Wetttenberg-Schule unterrichtet – wegen gesunkener und voraussichtlich weiterhin deutlich sinkender Schülerzahlen und wegen der dort vorhandenen Räumlichkeiten durchaus in der Lage, die Schüler der Wetttenberg-Schule auf Dauer aufzunehmen.

dieser Höhe noch aus Mitteln des Schulbauprogramms 1983 bewilligt. Mit dem Wiederaufbau der Schule wurde nach Mitteilung des Schulträgers am 19. Januar 1984 begonnen. Ein Teil der Schüler konnte inzwischen den Unterricht in der Schule wieder aufnehmen. Mit der vollständigen Inbetriebnahme ist in den ersten Monaten des Jahres 1985 zu rechnen.

Der Kultusminister vertritt nach wie vor die Auffassung, daß seine Entscheidung zugunsten des Wiederaufbaus der Wetttenberg-Schule der politischen Willensbildung aller Beteiligten entsprach. Auch der Hinweis des Rechnungshofs auf nicht unerhebliche freie räumliche Kapazitäten in der näheren Umgebung des Standortes der Wetttenberg-Schule vermag diese Entscheidung nicht in Frage zu stellen, weil ein Vergleich der zur Bauzeit der Schule geplanten Kapazitäten mit den heutigen pädagogischen und schulorganisatorischen Anforderungen und dem daraus resultierenden Raumbedarf zu falschen Schlüssen führen kann. So ist z. B. eine Einschränkung von Gesamtschulstandorten im Umkreis von Wetttenberg durch den genehmigten Schulentwicklungsplan der Stadt Gießen vorgesehen; diese Einschränkung wird sich auf die Ricarda-Huch-Schule in Gießen auswirken. Weiterhin werden nach den Vorstellungen des Schulträgers freie Raumkapazitäten an der Gesamtschule Biebertal durch eine Verlegung der Grundschule in Gebäude dieser Schule genutzt. Eine Schließung der Gesamtschule Biebertal hat deshalb der Schulträger niemals ernstlich erwogen.

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß sich unter Hinweis auf die vom Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung herausgegebene Broschüre „Materialien zur Schulentwicklung“ Heft I: „Schulentwicklung bei sinkenden Schülerzahlen“, Stand März 1982, nur dann pädagogisch sinnvoll

Der Kultusminister vermochte sich dem nicht anzuschließen. Er teilte vielmehr mit, bei seiner Entscheidung über den Wiederaufbau der Wetttenberg-Schule habe die politische Willensbildung aller Beteiligten – Kreisausschuß, Kreistag, örtliche Parteien, Schulleiternbeirat, Landtagsabgeordnete aller Parteien, Landesregierung unter Beteiligung der Staatskanzlei, des Finanzministers und des Innenministers – eine wesentliche Rolle gespielt. Im übrigen sei für das Einzugsgebiet der Wetttenberg-Schule bis weit in die 90er Jahre jährlich mit rd. 400 Schülern, die dem Raumprogramm für den Wiederaufbau zugrunde lägen, zu rechnen, so daß von daher der Bestand der Schule auf Dauer gesichert sei. Außerdem entspreche ihr Wiederaufbau der schulpolitischen Maxime einer wohnortnahen Beschulung. Die Landeszuweisung sei bereits bewilligt und mit dem Bau inzwischen begonnen worden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß der Wiederaufbau der Wetttenberg-Schule nicht geboten war.

Dabei mag die Frage nach der Entwicklung der künftigen Schülerzahlen dahinstehen. Selbst wenn die vom Kultusminister für die 90er Jahre geschätzten Schülerzahlen zutreffen sollten, kann dies die Tatsache nicht ausräumen, daß in der näheren Umgebung des Standortes der Wetttenberg-Schule nicht unerhebliche räumliche Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Das Hessische Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung hat darauf hingewiesen, daß sich im Rahmen der zur Zeit geltenden Schüler-Lehrer-Relation von 1:18 in integrierten Gesamtschulen pädagogisch nur dann sinnvoll arbeiten läßt, wenn eine Jahrgangsbreite von mindestens 99 Schülern vorhanden ist (vgl. „Materialien zur Schulentwicklung“, Heft I: „Schulentwicklung bei sinkenden Schülerzahlen“, Stand: März 1982). Bei Zugrundelegung der vom Kultusminister vorausgesagten Schülerzahl von rd. 400 ergibt sich eine durchschnittliche Jahrgangsbreite von nur 67 Schülern. Damit aber wäre den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Hessischen Instituts für Bildungsplanung und Schulentwicklung nicht entsprochen.

Bei der derzeitigen Schüler-Lehrer-Relation muß in einer kleinen Gesamtschule mit knapp 400 Schülern die Breite des schulischen Angebots reduziert werden (weniger Wahlmöglichkeiten, geringere Differenzierung). Zudem würde – worauf das Hessische Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (a. a. O.) auch hingewiesen hat – die erwartete Jahrgangsbreite von ca. 67 Schülern (Schuljahr 1984/85 lediglich 62) auch zu einem erheblichen Leistungsgefälle gegenüber Schulen mit breiterem Angebot füh-

arbeiten läßt, wenn eine Jahrgangsbreite von mindestens 99 Schülern vorhanden ist, bedarf der Ergänzung und Erläuterung. Denn in diesem Heft wird u. a. auch auf regionale Bedingungen verwiesen. Außerdem werden Modellvorstellungen entwickelt, die als Zielvorstellungen zu verstehen sind. Die Realität kann daher nur ansatzweise diesen Vorstellungen entsprechen. Weiterhin wird für den Bereich der Mittelstufe betont, daß ein wohnortnahes vollständiges Bildungsangebot am kostengünstigsten durch die integrierte Gesamtschule gewährleistet wird. In verschiedenen Modellen wird dargestellt, daß auch eine integrierte Gesamtschule mit einer Gesamtschülerzahl bis 312 Schüler (Jahrgangsbreite = 52 Schüler) bei Beachtung der bestehenden Erlasse und Richtlinien funktionsfähig ist. Das vom Rechnungshof angeführte Beispiel ist nur eins von mehreren und kann deshalb nicht als allein gültig angesehen werden. Vielmehr vertritt der Kultusminister den Standpunkt, daß gerade die genannte Broschüre die von ihm vertretene Auffassung stützt, so daß von einem erheblichen Leistungsgefälle gegenüber Schulen mit breiterem Angebot nicht die Rede sein kann.

ren. Dieses Leistungsgefälle ließe sich nur dadurch verhindern, daß der Wetttenberg-Schule, wie allen kleinen integrierten Gesamtschulen, Lehrer zusätzlich, also über die derzeitige Schüler-Lehrer-Relation von 1 : 18 hinaus, zugewiesen würden. Der Rechnungshof meint, daß damit einhergehende weitere finanzielle Aufwendungen nur in dünnbesiedelten Regionen mit nicht ausreichendem Schulangebot vertretbar sind. Davon kann aber gerade im Raum Gießen nicht die Rede sein.

- 53 Im benachbarten Lahn-Dill-Kreis einschließlich der Stadt Wetzlar stellt sich die Entwicklung ähnlich dar. Auch hier ist die Zahl der Schüler an den integrierten Gesamtschulen rückläufig. Sie betrug im Schuljahr 1979/80 11 843 und ging im Schuljahr 1983/84 auf 8 461 zurück. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs wird die Schülerzahl zum Schuljahr 1987/88 voraussichtlich nochmals um ca. 1 000 Schüler sinken. Den dann rd. 7 400 Schülern würde eine Raumkapazität für etwa 11 700 Schüler zur Verfügung stehen, wie sich aus der folgenden Aufstellung im einzelnen ergibt:

Integrierte Gesamtschule	vorhandener Raum für Schüler	voraus- sichtl. Schüler- zahlen im Schul- jahr 1987/88	Differenz	Verhält- nisse in Wetzlar
Gesamtschule Aßlar	1 530	845	685	
Gesamtschule Atzbach (Lahntalschule)	1 260	727	533	
Gesamtschule Braunfels	900	929	- 29	
Gesamtschule Ehringshausen	1 350	877	473	
Gesamtschule Schwingbach	990	767	223	
Gesamtschule Solms	1 350	829	521	
August Bebel-Schule Wetzlar	1 080	661	419	419
Eichendorffschule Wetzlar	1 080	609	471	471
Freiherr vom Stein-Schule Wetzlar	900	444	456	456
Kestnerschule Wetzlar	1 260	730	530	530
Schüler insgesamt	11 700	7 418	4 282	1 876

Nach dieser Übersicht bietet sich bei den vier integrierten Gesamtschulen im Stadtbereich Wetzlar eine Zusammenlegung an. Dort wird beispielsweise die für rd. 900 Schüler ausgelegte Freiherr vom Stein-Schule im Schuljahr 1987/88 voraussichtlich nur noch von 450 Schülern besucht werden, was einer Jahrgangsbreite von nur rd. 75 Schülern entspräche. Falls diese Schule

Zu Tz. 53

Die vom Rechnungshof vorgenommene Fortschreibung der Schülerzahlen der integrierten Gesamtschulen im Lahn-Dill-Kreis erscheint problematisch. Einerseits kann z. Zt. das Wahlverhalten der Eltern nach der Förderstufe nicht abgeschätzt werden, da diese Entwicklung noch nicht lange genug beobachtet wurde. Andererseits schicken z. Z. manche Eltern ihr Kind auf andere Förderstufen, da bis jetzt noch keine Förderstufenbezirke durch Satzung festgelegt sind. Der Entwurf des Förderstufenabschlußgesetzes, der derzeit im Landtag beraten wird, verpflichtet die Schulträger zur Bildung von Schulbezirken, so daß sich durch Realisierung dieser Gesetzesvorgabe die

Schülerzahlen an den Schulstandorten verändern werden.

Die Errichtung der integrierten Gesamtschulen in Wetzlar und der umliegenden Region wurde mit großer Unterstützung des Bundes und großem Engagement des Schulträgers vorgenommen. Bei der Aufstellung und Genehmigung der Raumprogramme

erhalten bliebe, entstünden – ähnlich wie bei der Wettenberg-Schule – zusätzliche finanzielle Aufwendungen im Zusammenhang mit der Lehrerversorgung.

Das freiwerdende Schulgebäude könnte zudem der Werner von Siemens-Schule in Wetzlar, einer Berufsschule, zur weiteren Nutzung zugewiesen werden. Für diese Schule ist wegen bestehender Raumnot ein Neubau in einer Größenordnung von derzeit rd. 40 Mio DM geplant. Durch die Maßnahme könnten somit erhebliche Mittel eingespart werden.

für diese Gesamtschulen wurde im Stadium der Vorplanung angesichts großer Schülerzahlen das sogenannte Fachklassenprinzip zugrunde gelegt, d. h. die Zahl der Gruppenräume war niedriger als die der jeweils gebildeten Klassen. Rückläufige Schülerzahlen ermöglichen nunmehr die Anwendung des pädagogisch wünschenswerten Stammklassenprinzips, d. h. daß jede Klasse wieder über einen eigenen Klassenraum verfügt. Außerdem wurden mittlerweile de facto die Klassenfrequenzen gesenkt, d. h. bei derselben Anzahl von Schülern werden nun mehr Klassenräume benötigt. Allein diese Tatsachen zeigen, daß ein Vergleich zwischen den zur Bauzeit der Schule geplanten Schülerzahlen mit prognostizierten Schülerzahlen des Jahres 1987/88 zu falschen Schlüssen führt, da unberücksichtigt bleibt, daß sich die heutigen und zukünftigen pädagogischen und schulorganisatorischen Anforderungen schlecht mit früheren vergleichen lassen.

Bei der falschen Annahme des Rechnungshofs, daß durch Erhalt der Freiherr-vom-Stein-Schule zusätzliche Aufwendungen im Zusammenhang mit der Lehrerversorgung entstehen würden, wird nicht erkannt, daß sich die Lehrerzuteilung nach den Schülerzahlen richtet, unabhängig an welchem Standort die Beschulung erfolgt.

Für die Werner-von-Siemens-Schule in Wetzlar ist mit Erlaß vom 12. Mai 1981 ein Raumprogramm mit 7855 qm Hauptnutzungsfläche genehmigt worden. Mit Schreiben vom 17. September 1981 wurde gegenüber dem Kreisausschuß des Lahn-Dill-Kreises deutlich gemacht, daß gegen die Errichtung eines Neubaus für die Werner-von-Siemens-Schule in Wetzlar keine Bedenken bestehen; jedoch muß bei einer anderweitigen Verwendung des durch den Neubau freiwerdenden Altgebäudes der Werner-von-Siemens-Schule in der Seibertstraße der Erlös aus dem Verkauf des alten Gebäudes bei der Finanzierung des Neubaus in vollem Umfang berücksichtigt werden. Nach den mir inzwischen vorliegenden Plan- und Berechnungsunterlagen beabsichtigt der Lahn-Dill-Kreis für die Werner-von-Siemens-Schule einen Neubau unter Einbeziehung eines Teils des vorhandenen Gebäudes der August-Bebel-Schule zu errichten. Durch diese Regelung wird der finanzielle Aufwand des Landes für den Neubau erheblich reduziert. Genaue Angaben über die Höhe der noch bereitzustellenden Schulbaumittel für die Werner-von-Siemens-Schule sind z. Z. nicht möglich.

Wissenschaftliche Prüfungsämter

(Kap. 04 75)

- 54 In den Erläuterungen zu Kap. 04 75 ist der Vermerk ausgebracht, daß die Universitäten und Hochschulen Räume und Ausstattungen für die Wissenschaftlichen Prüfungsämter zur Verfügung stellen. Dessenungeachtet befindet sich das Wissenschaftliche Prüfungsamt für die Lehrämter an der Gesamthochschule Kassel seit 1975 in angemieteten Räumen mit einer Fläche von rd. 185 m². Hierfür mußten zuletzt zu Lasten der Titelgruppe 68 (Ausgaben der Wissenschaftlichen Prüfungsämter in Kassel) des Kap. 04 75 jährlich etwa 21 300 DM an Miete aufgewendet werden.

Dies nahm der Rechnungshof zum Anlaß, den Kultusminister im Juni 1982, Dezember 1982 und letztmals im März 1983 aufzufordern, auch das Wissenschaftliche Prüfungsamt Kassel – in gleicher Weise wie dies z. B. in Darmstadt, Marburg und Gießen bereits der Fall ist – in hochschuleigenen Räumen unterzubringen. Er sah sich hierzu um so mehr veranlaßt, als zugunsten der Gesamthochschule Kassel schon seit deren Gründung laufend in erheblichem Umfang Bauten erstellt wurden, so daß bei entsprechender Vorausschau ausreichend Räumlichkeiten für das Wissenschaftliche Prüfungsamt hätten bereitgestellt werden können.

Der Kultusminister hatte zunächst mitgeteilt, an der Gesamthochschule Kassel bestehe eine flächenbezogene Überlegung, weshalb die Unterbringung des Wissenschaftlichen Prüfungsamts dort deshalb nicht erfolgen könne. Nach Gegenvorstellungen des Rechnungshofs teilte der Minister mit, daß noch einmal geprüft werden solle, ob die Unterbringung doch noch berücksichtigt werden könne. Neuerdings hat er in Aussicht gestellt, daß nach Fertigstellung bestimmter Gebäude der Gesamthochschule Kassel zu Beginn des Jahres 1985 fest eingeplant sei, das Wissenschaftliche Prüfungsamt in eigenen Räumen unterzubringen.

Für den Rechnungshof ist nicht einsichtig, warum erst auf sein nachhaltiges Drängen hin den Erläuterungen zu Kap. 04 75 voraussichtlich im Jahre 1984 entsprochen wird. Nach seiner Auffassung hätte das Wissenschaftliche Prüfungsamt bei ordnungsmäßiger Planung schon wesentlich früher in hochschuleigenen Räumen untergebracht werden müssen. Dadurch hätten jährliche Mietzinsen in Höhe von rund 20 000 DM nicht verausgabt werden müssen. Die Sachbehandlung ist mit dem haushaltsrechtlichen Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) nicht zu vereinbaren.

Zu Tz. 54

Die sich auf alle Titelgruppen des Kapitels 04 75 „Wissenschaftliche Prüfungsämter“ beziehende Erläuterung des Haushaltsplans lautet: „Die Universitäten und Hochschulen leisten Amtshilfe bei der Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte der Prüfungsämter und stellen teilweise Räume und Ausstattungen zur Verfügung“.

Es handelt sich hierbei also um eine Darstellung der tatsächlichen organisatorischen Gegebenheiten, nicht um einen die Verwaltung zu einem bestimmten Handeln verpflichtenden Haushaltsvermerk. Dies vorausgeschickt muß den Schlußfolgerungen des Rechnungshofs folgendes entgegengehalten werden:

Seit ihrer Gründung besteht an der Gesamthochschule Kassel eine gravierende Raumnott, so daß es in den zurückliegenden Jahren notwendig war, auch für die eigenen Belange der Hochschule zusätzliche Räume anzumieten. Selbst die bisher in erheblichem Umfang durchgeführten Neubaumaßnahmen konnten den von Jahr zu Jahr entsprechend der Entwicklung der Studentenzahlen steigenden Raumbedarf nicht decken. Bei einer früheren Verlegung des Prüfungsamtes in die Hochschule hätten daher entsprechende Räume für Fachbereiche der Hochschule angemietet werden müssen.

Eine spürbare Entlastung wird nach Fertigstellung des in Bau befindlichen „Mehrzweckgebäudes für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften“ am Standort Holländischer Platz – voraussichtlich Oktober/November 1985 – eintreten; zu diesem Zeitpunkt wird auch die Verlegung des Wissenschaftlichen Prüfungsamtes in hochschuleigene Räume erfolgen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Auflösung der Straßenmeisterei Birstein
(Kap. 07 04)

- 55 Das Straßenbauamt Hanau verwaltet die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen im Main-Kinzig-Kreis. Der Unterhaltungs- und Betriebsdienst für diese Straßen obliegt fünf dem Straßenbauamt nachgeordneten Straßenmeistereien in Bruchköbel, Gelnhausen, Wächtersbach, Birstein und Sinntal-Sterbfritz.

Während die Straßenmeistereien Bruchköbel, Gelnhausen, Wächtersbach und Sinntal-Sterbfritz bereits über funktionsgerechte Gehöfte verfügen, ist die Straßenmeisterei Birstein bisher noch in einem Provisorium (Bürobaracke, Betriebsräume in alten Schuppen und Remisen) untergebracht.

Die annähernd gleichmäßige Aufteilung der Straßen des überörtlichen Verkehrs auf fünf Straßenmeistereien führte dazu, daß einerseits jede dieser Straßenmeistereien im Mittel nur ein Streckennetz von 195 km betreut, andererseits aber das Dienstgehöft der Straßenmeisterei Wächtersbach außerhalb des ihr zugeordneten Bezirks im Zuständigkeitsbereich der Straßenmeisterei Birstein liegt. Aus diesem Grunde und im Hinblick auf eine wirtschaftliche Kapazitätsauslastung der bereits funktionsgerecht ausgestatteten Straßenmeistereien wurde bei der Neueinteilung der Straßenmeisterbezirke im Zuge der Gebiets- und Funktionalreform von seiten des Landesamtes für Straßenbau die Auflösung der Straßenmeisterei Birstein vorgeschlagen. Dieser Vorschlag blieb jedoch ohne Wirkung. Der Minister für Wirtschaft und Technik entschied sich im Jahre 1978 entgegen den sachbezogenen Argumenten für die Beibehaltung der Straßenmeisterei Birstein.

Im Jahre 1982 hat der Rechnungshof diesen Sachverhalt aufgegriffen, insbesondere da bekannt geworden war, daß für die Straßenmeisterei Birstein ein Neubau geplant werde. Der Rechnungshof stellte hierbei fest, daß bei einer Auflösung dieser Straßenmeisterei die verbleibenden Straßenmeistereien ein Streckennetz von i. M. 244 km betreuen müßten, was den Betreuungskilometern der Meistereien im Bereich der Straßenbauämter Darmstadt (i. M. 243 km), Arolsen (i. M. 240 km) und Schotten (i. M. 250 km) entspräche.

Durch den Vorschlag des Rechnungshofs würden Kosten für den Neubau des Gehöfts in Birstein sowie die laufenden Personalkosten für einen Straßenmeister und einen technischen Angestellten eingespart. Als Nebeneffekt böte sich zusätzlich an, die Streckennetze um den

Zu Tz. 55

Der vom Rechnungshof geäußerten Auffassung, bei der Straßenmeisterei Birstein handele es sich um eine im Ergebnis überflüssige Einrichtung, die in Anbetracht der Haushaltslage sowie aus Gründen der Sparsamkeit und auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar sei und die „zwangsläufig immer wieder in Frage gestellt werden muß“, kann sich die Landesregierung nach eingehender Prüfung nicht anschließen.

Es waren in erster Linie Überlegungen, die den Gesamtbereich aller Straßenmeistereien betreffen oder die wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Art sind, die die Landesregierung zu einer Beibehaltung der Straßenmeisterei Birstein bewegen. Bekanntlich wurde im Jahre 1978 als Folge der kommunalen Neugliederung eine Neueinteilung der Straßenmeistereien vorgenommen. Dabei hat sich gezeigt, daß eine betriebswirtschaftlich optimale Einteilung unter Einhaltung des Grundsatzes der Einräumigkeit, der vorhandenen Stützpunkte mit ihren Baulichkeiten sowie der personellen Gegebenheiten nicht in allen Fällen möglich ist. Mit der vom Rechnungshof genannten Entscheidung von 1978 wurde daher festgelegt, daß neben der Auflösung der Straßenmeistereien Volkmarsen und Gemünden/Wohra keine weiteren Bezirke aufzulösen seien. Die seinerzeitige Entscheidung trug den Charakter der Endgültigkeit, d. h. innerhalb einer absehbaren Zeit war mit einer Veränderung nicht zu rechnen. In diesem Sinne wurde der Erlass nicht nur von den nachgeordneten Behörden, sondern auch von den Personalvertretungen verstanden.

Sollte nunmehr die Auflösung der Straßenmeisterei Birstein betrieben werden, müßte nicht nur dieser Bezirk, sondern noch eine Reihe weiterer Bezirke, deren zu betreuende Straßenlänge noch unter der in Birstein liegt oder die teilweise noch ungünstigere Zuschnitte aufweisen, in eine Überprüfung einbezogen werden. Dies würde im Ergebnis eine gewisse Verständnislosigkeit hervorrufen, da dringende, bis 1978 zurückgestellte Baumaßnahmen an Dienstgehöften von Straßenmeistereien der o. g. Art mittlerweile begonnen und fertiggestellt sind, Fahrzeuge im Hinblick auf die endgültige Regelung beschafft und bei der Personalbemessung in gleicher Weise gehandelt wurde. Der erforderliche Erweiterungsbau in Birstein ist mit rd. 2,3 Mio DM veranschlagt.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß der Raum zwischen Vogelsberg und Kinzigtal im Zuge der Gebietsreform nicht begünstigt wurde, denn sowohl die ehemaligen Kreisstädte Gelnhausen und Schlüchtern als auch die etwa gleichweit entfernt liegende ehemalige Kreisstadt Büdingen haben ihre alte Funktion verloren. Für die Bevölkerung im Raume Birstein

jeweiligen Sitz der verbleibenden Straßenmeistereien sachgerecht zu arrondieren.

Die Wirksamkeit des Unterhaltungs- und Betriebsdienstes, wie z. B. der Winterwartung, könnte dabei ohne Abstriche in der bisher gebotenen Weise aufrecht erhalten werden. Die anzustrebende Einräumigkeit mit den Stadt- und Gemeindegrenzen bliebe erhalten. Das öffentliche Interesse an einem sicheren und leichten Verkehrsablauf erführe insoweit keinerlei Einbußen.

Das Landesamt für Straßenbau entgegnete auf die Mitteilungen des Rechnungshofs, daß beim Unterhaltungs- und Betriebsdienst von Straßenmeistereien durch Anfahr- und Transportwege immer sogenannte Leerfahrten anfielen, die bei der Betreuung des gesamten Streckennetzes einer Straßenmeisterei in der Regel zwischen 30 und 35 v. H. der Gesamtfahrstrecke lägen. Eine etwaige Verlagerung innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meisterei verändere diese Werte kaum. Das Landesamt verwies im übrigen darauf, daß die Auflösung der Straßenmeisterei Birstein seinerzeit aus politischen Gründen abgelehnt worden sei. Es nahm damit nur zur Nebensache Stellung, nicht jedoch zu den vom Rechnungshof angeführten beachtlichen Einsparmöglichkeiten.

Der Minister für Wirtschaft und Technik blieb bei seiner bereits 1978 vertretenen ablehnenden Haltung, die er mit Überlegungen wirtschaftlicher und beschäftigungspolitischer Art sowie damit begründete, daß die damalige Einteilung der Straßenmeisterdienstbezirke den Charakter der Endgültigkeit getragen habe und sowohl von den nachgeordneten Behörden als auch von den Personalvertretungen so verstanden worden sei.

Die nunmehr vom Rechnungshof erneut angeregte Auflösung der Straßenmeisterei Birstein stelle nicht nur diesen Bezirk, sondern praktisch die gesamte Konzeption einschließlich der daraus abgeleiteten Baumaßnahmen und Beschaffungen in Frage. Schließlich verwies der Minister noch darauf, daß die Verwaltungsreform für den Raum zwischen Vogelsberg und Kinzigtal ohnehin bereits mit Nachteilen verbunden gewesen sei.

Der Rechnungshof vertritt demgegenüber die Auffassung, daß derartige Betrachtungsweisen dort ihre Grenze finden müssen, wo eine bestimmte Maßnahme aus wirtschaftlicher Sicht nicht mehr vertreten werden kann. Es ist nicht ersichtlich, wie eine im Ergebnis überflüssige Einrichtung, die zwangsläufig immer wieder in Frage gestellt werden muß, auf Dauer die Struktur eines Landesteils verbessern und zur Wirtschaftsförderung beitragen soll. Diese Fra-

war dies sicherlich mit Nachteilen verbunden, die durch die Schließung einer weiteren Dienststelle des Landes mit entsprechendem Verlust an Arbeitsplätzen vergrößert würden. Außerdem liegt die Gemeinde Birstein direkt jenseits der Grenze des Zonenrandgebietes, das, von Osten kommend, bis Bad Soden-Salmünster und Freiensteinau reicht. Da es ein besonderes Anliegen der Bundes- und Landesregierung ist, dieses Gebiet zu fördern, wird die Auffassung vertreten, daß auch indirekt in Birstein vermeidbare Härten im gesamtwirtschaftlichen Interesse vermieden werden sollten. Hinzu kommt, daß die Meisterei in Wächtersbach dann fast 60 km Strecke der B 276 in Nord-Süd-Richtung mit unterschiedlichen topographischen Gegebenheiten, vor allem beim Winterdienst in den nördlichen und südöstlichen Randbereichen, zu bewältigen hätte.

Die Wertung der vom Rechnungshof genannten Argumente für eine Auflösung der Meisterei und der Beweggründe des Ministers für Wirtschaft und Technik für eine Beibehaltung der Meisterei hat letztlich dazu geführt, es bei der derzeitigen Regelung zu belassen. Dabei war auch zu beachten, daß der Sitz des Straßenmeisterbezirkes Büdingen/Gedern in nächster Zeit vom Birstein benachbarten Gedern ins entferntere Büdingen verlegt werden wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gestellung ist um so mehr begründet, weil die Auflösung der Straßenmeisterei nicht nur zur Verringerung von laufenden Personalkosten, sondern auch zur Einsparung von ca. 4 Mio DM für den Neubau dieses Straßenmeisterdienstgehöfts führt. Es erscheint daher in Anbetracht der Haushaltslage und aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar, an der bisherigen Regelung in diesem Bereich festzuhalten. Die Frage der wirtschaftspolitischen Förderung der Region müßte gegebenenfalls auf andere Weise gelöst werden. Gegen die Einräumung einer angemessenen Übergangszeit zur Vermeidung personeller Härtefälle hat auch der Rechnungshof nichts einzuwenden, der Neubau des Straßenmeisterdienstgehöfts sollte aber auf jeden Fall unterbleiben.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

Preisrichtervergütungen

- 56 Zuwendungen des Landes nach § 44 LHO zu Hochbaumaßnahmen außerhalb der Landesverwaltung stehender Stellen (Zuwendungsempfänger) werden grundsätzlich unter der Voraussetzung gewährt, daß die staatliche Hochbauverwaltung mitwirkt. Hierfür gelten die weitgehend bundeseinheitlichen „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO (ZBau-Land)“. Diese sehen u. a. die Beratung bei der Vorbereitung des Antrags auf Gewährung einer Zuwendung vor. Die Beratung soll dem Zuwendungsempfänger helfen, zu einer geeigneten Baukonzeption zu finden, eine geeignete Bauweise mit entsprechenden Baustoffen zu wählen sowie die Antragsunterlagen einschließlich Mengen- und Kostenberechnungen entscheidungsreif aufzubereiten. Die Beratung soll ferner dem Zuwendungsgeber (Ressortminister) die Prüfung des Antrags und die Entscheidung durch Zuwendungsbescheid erleichtern. Die Tätigkeit der staatlichen Hochbauverwaltung ist deshalb Dienstaufgabe. Sie wird bei größeren Bauvorhaben von der Zentralen Bauberatungsstelle wahrgenommen, die beim Minister der Finanzen eingerichtet ist, im übrigen von den Staatsbauämtern.

Bei besonders großen oder bedeutungsvollen Bauvorhaben kann es zweckmäßig sein, der eigentlichen Planung einen Ideenwettbewerb vorausgehen zu lassen. Über die Bewertung der eingereichten Entwürfe befindet ein Preisrichterkollegium. So wurde auch bei einem Berufsbildungswerk für Behinderte in Nordhessen mit einem Bauaufwand von über 60 Mio DM (Haupt- und Zweigeinrichtung) verfahren. Als Preisrichter waren u. a. zwei Beamte der Staatsbauverwaltung beteiligt. Es wurden ihnen Preisrichtervergütungen von zusammen 6 000 DM zuzüglich Fahrtkostenerstattung gezahlt.

Der Rechnungshof teilte dem Minister der Finanzen erstmals im Mai 1983 seine Bedenken gegen die Annahme dieser Preisrichtervergütungen mit. Er bezog sich dabei auf den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27. März 1974, der Baumaßnahmen des Bundes (als Bauherr) „einschließlich seiner Zuwendungsempfänger“ zum Gegenstand hat. Der Beschluß enthält u. a. folgende Aussage:

„Beamte und Angestellte erhalten als Preisrichter keine Vergütung, wenn sie Bedienstete des Auslobers sind oder ihre Preisrichterfunktion in Wahrnehmung der Interessen ihres Dienstherrn bzw. ihrer Behörde ausüben.“

Zu Tz. 56

Bezüglich des vom Rechnungshof geschilderten Sachverhaltes ist zu ergänzen, daß die bei den beiden Angehörigen der Staatsbauverwaltung (Bauberatungsstelle) angefallenen anteiligen Wettbewerbskosten (Preisrichtervergütungen und Fahrtkosten) weder vom Bund noch vom Land als zuwendungsfähige Kosten anerkannt worden sind. Sie wurden allein vom auslobenden Berufsbildungswerk getragen.

Zum Sachverhalt ist noch nachzutragen, daß der im Preisgericht tätige Beamte des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nicht als Person berufen worden war; vielmehr war das auslobende Berufsbildungswerk unmittelbar an den Bundesminister herangetreten und hatte ihn gebeten, einen ihm geeignet erscheinenden Vertreter in das Preisgericht zu entsenden. Eine solche Bitte war dagegen an den Hessischen Minister der Finanzen nicht herangebracht worden. Vielmehr hatte sich das Berufsbildungswerk direkt an die beiden Angehörigen der Bauberatungsstelle jeweils als Person gewandt und es ihnen überlassen, vom Dienstherrn eine Genehmigung der Preisrichtertätigkeit als Nebentätigkeit zu erwirken.

Auch die Landesregierung vertritt die Auffassung, daß die Preisrichtertätigkeit eines Angehörigen der Bauberatungsstelle in einem Wettbewerb, der von einem Zuwendungsempfänger ausgelobt worden ist, ein nicht honorierfähiges Tätigwerden im Hauptamt darstellen würde, wenn der Verwaltungsangehörige vom Minister der Finanzen auf eine entsprechende Bitte des auslobenden Zuwendungsempfängers in das Preisgericht entsandt worden wäre. Würde der Verwaltungsangehörige dagegen ohne Einschaltung des Ministers der Finanzen als Person vom Auslober direkt in das Preisgericht berufen, so könnte es sich – auch nach neuerlicher Überprüfung der Sach- und Rechtslage – nicht um ein Tätigwerden im Hauptamt handeln; vielmehr kommt dann nur der im Gesetz vorgesehene typische Fall einer genehmigungsbedürftigen Nebentätigkeit nach § 79 Abs. 1 Nr. 2 HBG in Frage.

Diese Beurteilung folgt zum einen aus der Aufgabenstellung der Bauberatungsstelle, wie sie im Kabinettsbeschuß vom 14. Juli 1970 festgelegt worden ist. Zum anderen ergibt sich das aus der Funktion eines Preisrichters. Dieser hat zur Bewertung der einzelnen Entwürfe inhaltlich unter gestalterischen Kriterien wesentlich mehr beizutragen als ihm insoweit im Rahmen seiner ihm dienstlich übertragenen Bauberatungstätigkeit obliegt. Zwar erfolgt die Berücksichtigung der Bau- und Betriebskosten bei der Beurteilung eines Entwurfes nicht nur im Interesse des Zuwendungsempfängers, sondern auch in dem des Zuwendungsgebers. Dies genügt jedoch nicht, um das deutlich überwiegende Interesse des ersteren an der Bewertung aller Aspekte der eingereichten Entwürfe,

Diesem Beschluß ist auch in den vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingeführten „Grundsätzen und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens - GRW 1977 -“ vom 20. April 1977 zunächst in allgemeiner Form Rechnung getragen worden. Der Abschnitt „Aufwandsentschädigung für Preisrichter und Vergütung der Sachverständigen und Vorprüfer“ der GRW 1977 enthält nämlich in Nr. 7.1 Abs. 3 folgende Bestimmung:

„Inwieweit Personen, die zum Auslober in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen oder ihre Preisrichterfunktion auf Veranlassung ihrer Behörde ausüben, und Mandatsträger aller Ebenen eine Vergütung beziehen, regelt sich nach den hierfür geltenden Vorschriften und allgemeinen Regeln.“

Ergänzend bezieht sich der Bundesminister in seinem Erlaß vom 27. Juli 1977 auf den oben zitierten Beschlußteil des Haushaltsausschusses vom 27. März 1974 und erklärt diese Regelung ausdrücklich auch für solche Zuwendungsmaßnahmen für verbindlich, die überwiegend mit Bundesmitteln finanziert werden.

Mit Erlaß vom 30. Januar 1978 an die Oberfinanzdirektion in Frankfurt am Main und mit dessen nachrichtlicher Mitteilung an mehrere oberste und nachgeordnete Landesbehörden bat der Hessische Minister der Finanzen, die GRW 1977 auch bei Wettbewerben für Bauvorhaben des Landes anzuwenden; die Anwendung auf Bauvorhaben von Zuwendungsempfängern ließ er unerwähnt. Zu der oben zitierten Nr. 7.1 Abs. 3 der GRW 1977 ist in diesem Erlaß angefügt:

„Beamte und Angestellte des Landes erhalten als Preisrichter, Sachverständige oder Vorprüfer bei Baumaßnahmen des Landes keine Aufwandsentschädigung oder Vergütung.“

Der Rechnungshof bat den Minister der Finanzen, die Weisungen im Erlaß vom 30. Januar 1978 entsprechend der Regelung des Bundes auch für Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern ausdrücklich für verbindlich zu erklären.

In seiner Antwort sieht der Minister der Finanzen die Beteiligung eines Landesbediensteten im wesentlichen aus der Sicht des (künftigen) Zuwendungsempfängers. Er wertet die Berufung in das Preisgericht als eine auf die Person des Bediensteten bezogene Angelegenheit. Es handelt sich deshalb nicht um eine Tätigkeit im Hauptamt, sondern um eine Nebentätigkeit.

Dieser Betrachtungsweise vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen.

insbesondere auch hinsichtlich der architektonischen und städtebaulichen Gestaltung, hinter das begrenzte Interesse des Zuwendungsgebers zurücktreten zu lassen. Letztlich muß auch die Einbringung der im Hauptamt erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen in ein Preisgericht nicht zwingend zu dem Schluß führen, daß der betreffende Preisrichter dort allein im Rahmen seines Hauptamtes tätig wird. Weite Bereiche der Nebentätigkeit von Beamten erhalten ihren Sinn gerade durch diese Einbringung dienstlich erworbener Kenntnisse und Erfahrungen (vgl. § 78 HBG).

Nach Auffassung der Landesregierung muß es - schon aus Gründen der beruflichen Fortbildung - grundsätzlich möglich bleiben, daß in Architektenwettbewerben, die von Zuwendungsempfängern ausgelobt werden, Angehörige der Bauberatungsstelle im Rahmen einer nach § 79 Abs. 1 Nr. 2 HBG genehmigten Nebentätigkeit weisungsfrei als unabhängige Preisrichter tätig werden. Die Landesregierung sieht sich daher nicht in der Lage, solche Nebentätigkeiten generell zu untersagen. Sie ist jedoch bestrebt, die Gesamtzahl solcher Nebentätigkeiten auf wenige Fälle zu begrenzen und Genehmigungen stets auf den jeweiligen Einzelfall abzustellen. Durch diese Genehmigungspraxis des Ministers der Finanzen wird sichergestellt, daß es nicht zu einer Beeinträchtigung der Dienstgeschäfte im Hauptamt kommt. Hierbei wird nach folgenden Grundsätzen verfahren:

1. Die konkrete Nebentätigkeit muß im dienstlichen Interesse liegen, d. h. der Fortbildung dienen. Hiervon kann dann ausgegangen werden, wenn dem Preisgericht Fachleute von Rang und Namen angehören.
2. Jeder Angehörige der Bauberatungsstelle kann nur ein- bis zweimal im Jahr eine solche Nebentätigkeit genehmigt erhalten.

Der vom Rechnungshof herausgestellte Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27. März 1979 ist nach Auffassung der Landesregierung nur für die Fälle des Tätigwerdens im Hauptamt einschlägig, denn er setzt bei Wettbewerben von Zuwendungsempfängern voraus, daß Verwaltungsangehörige des Zuwendungsgebers „ihre Preisrichterfunktion in Wahrnehmung der Interessen ihres Dienstherrn bzw. ihrer Behörde ausüben“. Von einer derartigen Wahrnehmung der Interessen der Bauberatungsstelle kann jedoch - wie bereits geschildert - bei denjenigen Angehörigen der Bauberatungsstelle nicht ausgegangen werden, die vom Auslober direkt als Person in das Preisgericht berufen worden sind. Dagegen besteht überhaupt kein Dissens in denjenigen Fällen, in denen die Preisrichterfunktion auf einer Entsendung durch den Minister der Finanzen in das Preisgericht beruht.

Dementsprechend kann die Landesregierung die vom Rechnungshof gezogenen Folgerungen nicht nachvollziehen, weil dort ungleiche Tatbestände (Berufung als

Wegen des engen Zusammenwirkens von Bund und Land als Zuwendungsgeber und weil die staatliche Hochbauverwaltung in beiden Zuwendungsbereichen gemäß ZBau-Bund oder -Land in gleicher Weise tätig wird, ist eine einheitliche Regelung der Beteiligung an Preisgerichten geboten. Es kann daher nicht angehen, daß ein Bediensteter der staatlichen Hochbauverwaltung im einen Fall für seine Mitwirkung im Preisgericht eine besondere Vergütung erhält, weil die Zuwendungsmaßnahme vom Land gefördert wird, daß dagegen dem selben Bediensteten im anderen Fall für die gleiche Tätigkeit im Preisgericht nur die übliche Reisekostenvergütung zusteht, wenn der Bund – auch bei Mischfinanzierung – Zuwendungsgeber ist.

Im Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 22. Dezember 1982 wird in Nr. 2.5 erneut hervorgehoben:

„Es ist unzulässig, eine Aufgabe deswegen einem Nebenamt zuzuordnen, um eine Vergütungsmöglichkeit herbeizuführen.“

Der Rechnungshof hat den Eindruck, daß der Minister der Finanzen versucht, eine für einzelne Bedienstete einträgliche Übung zu erhalten.

Angesichts der Tatsache, daß zahlreiche Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern mit hohen Bundes- und Landeszuwendungen – bis zur Vollfinanzierung – bezuschußt werden und sie sich insoweit kaum von staatlichen Bauvorhaben unterscheiden, tritt der Rechnungshof weiterhin dafür ein, die Bundesregelung in vollem Umfang auch im Lande Hessen anzuwenden.

Mischfinanzierungen

- 57 Nach den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO werden Zuwendungen grundsätzlich durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt, der bestimmte Festlegungen enthalten muß. Neben dem Empfänger, dem Zuwendungszweck und -betrag ist u. a. die Finanzierungsart von Bedeutung. Nach ihr richten sich Zeitpunkt und Höhe der Auszahlung sowie die Entscheidung über eine eventuelle Rückforderung.

Sofern sich Bund und Land oder auch mehrere Länder an der Förderung beteiligen – sog. Mischfinanzierung –, haben die Bewilligungsbehörden Einvernehmen über die genannten Festlegungen herbeizuführen. Eine gleichlautende Finanzierungsart – z. B. Fehlbedarfsfinanzierung oder Anteilfinanzierung – ist dabei besonders bedeutsam. Bei Fehlbedarfsfinanzierung dürfen die staatlichen Zuwendungen erst ausbezahlt werden, wenn alle anderen in dem verbindlichen Finanzierungsplan eingestellten Mittel verbraucht sind. Bei Anteilfinanzierung soll-

Person einerseits, Entsendung durch eine Behörde andererseits) gleich gewertet werden.

Der am Schluß der Bemerkungen wiedergegebene „Eindruck“ des Rechnungshofs, der Minister der Finanzen versuche, „eine für einzelne Bedienstete einträgliche Übung zu erhalten“, wird durch die Fakten korrigiert:

Für eine Nebentätigkeit als Preisrichter bzw. Sachverständiger im Rahmen von Wettbewerben, die durch Zuwendungsempfänger ausgelobt worden waren, haben die 6 Angehörigen der Bauberatungsstelle im Jahre 1983 insgesamt 2 680 DM und im Jahre 1984 insgesamt 3 830 DM als Vergütung erhalten.

Zu Tz. 57, 58 und 59

Bei der vom Rechnungshof dargestellten sogenannten Mischfinanzierung handelt es sich um freiwillige Zuwendungen des Bundes und des Landes oder mehrerer Länder zur Förderung eines Projektes. Dabei legt jeder Zuwendungsgeber die für seinen Verwaltungsbereich maßgeblichen Richtlinien zu Grunde. Bei solchen Finanzierungen wird stets versucht, über die nach den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO einvernehmlich festzulegenden Bewilligungsinhalte eine Einigung zu erzielen.

Alle Versuche hinsichtlich der Finanzierungsart mit den Bundesministerien Einvernehmen dahingehend zu erreichen, daß der Bund auf die Fehlbedarfsfinanzierung verzichtet und wie das Land Anteilfinanzierung vorsieht, sind gescheitert. Bei der Durchführung der einzelnen Projekte sind dabei in der Vergangenheit keine Probleme entstanden, weil der Bund die Regelung für die Anteilfinanzierung auch dann angewandt hat, wenn sein Zuwendungsbescheid Fehlbedarfsfinanzierung vorsah.

len die Zuwendungen anteilig mit den anderen Finanzierungsmitteln nach Zeitpunkt und Betragshöhe entsprechend dem Bedarf (z. B. Baufortschritt) ausbezahlt werden.

Unterschreiten nach dem Verwendungsnachweis die tatsächlichen Ausgaben die geplanten Kosten, so mindert sich die gewährte Zuwendung. Bei Fehlbedarfsfinanzierung ist dann der volle Betrag zurückzuzahlen, um den der Fehlbedarf geringer ist als erwartet. Bei Anteilfinanzierung teilen sich alle Geldgeber, einschließlich des Zuwendungsempfängers entsprechend dem Anteil seiner Eigenmittel, nach den verbindlichen Vomhundertsätzen den Betrag der Minderung. Aus den unterschiedlichen Folgen der verschiedenen Finanzierungsarten ergibt sich, daß bei Mischfinanzierung im Falle einer Rückforderung, wenn verschiedene Finanzierungsarten festgelegt worden sind, unvereinbare Ausgleichsansprüche zwischen den Zuwendungsgebern entstehen.

- 58 Der Sozialminister – jetzt Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales – fördert seit Jahren zahlreiche Projekte nach seinen Investitionsförderungsrichtlinien allgemein im Wege der Anteilfinanzierung. Besonders in den Bereichen Behinderten-, Jugend- und Sporteinrichtungen kommen zahlreiche Mischfinanzierungen, vor allem durch Beteiligung des Bundes, vor. Der Rechnungshof hatte mehrfach nachdrücklich darauf hingewiesen, daß in vielen Fällen das oben erläuterte Einvernehmen mit anderen Zuwendungsgebern bezüglich der Finanzierungsart nicht hergestellt war. In der Regel entstanden daraus deshalb keine Probleme, weil bei den meisten der geförderten Projekte Mehrkosten entstehen, folglich insoweit keine Teilbeträge der Zuwendungen zurückzuzahlen sind.

Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs wegen des fehlenden Einvernehmens und der sich daraus ergebenden Folgen beantwortete der Sozialminister mit dem Hinweis auf die Förderrichtlinien von Bund und Land, die unterschiedliche Finanzierungsarten vorsehen. Danach sei ein Einvernehmen auch dann gegeben, wenn sich die Zuwendungsgeber darüber einig seien, daß unterschiedliche Finanzierungsarten festgelegt würden.

- 59 Daß diese Auffassung der eigentlichen Problemstellung nicht Rechnung trägt, zeigt das folgende Beispiel: Der Neubau eines Wohnheims für sozialgefährdete Frauen wurde bei geplanten Gesamtkosten von 8 275 000 DM vom Bund mit 600 000 DM durch Fehlbedarfsfinanzierung und vom Land mit 3 000 000 DM durch Anteilfinanzierung gefördert. Die Ausgaben für das Bauwerk beliefen sich nach dem Verwendungsnach-

Das Problem ist auch wiederholt mit dem Rechnungshof erörtert worden. Dabei wurde angeregt, daß der Rechnungshof auf den Bundesrechnungshof einwirken möge, die Bundesministerien zu veranlassen, auf Fehlbedarfsfinanzierung bei gemeinsam mit dem Land Hessen geförderten Projekten zu verzichten und ebenfalls Anteilfinanzierung vorzusehen. Ob die Bemühungen des Rechnungshofs Erfolg hatten, ist bisher nicht bekannt.

Die Anteilfinanzierung ist in der Regel bei den vom Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales geförderten Projekten für den Zuwendungsempfänger die wirtschaftlichere Finanzierungsart. Während bei Fehlbedarfsfinanzierung vor Auszahlung der Zuwendungsmittel der Zuwendungsempfänger zunächst alle anderen Finanzierungsmittel wie z. B. Kredite einsetzen muß, braucht er bei Anteilfinanzierung Kapitalmarktmittel nur anteilig einzusetzen. Damit werden Zinsleistungen vermieden, die das Projekt entsprechend verteuern würden. Auch bei einer Interessenabwägung ist die Anteilfinanzierung gerechtfertigt. Da Zuwendungen nach § 44 LHO nur gewährt werden dürfen, wenn die Voraussetzungen des § 23 LHO erfüllt sind – nämlich, daß an der Erfüllung des Zweckes das Land ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann – ist es angemessen, die öffentlichen Mittel und die Mittel des Zuwendungsempfängers oder anderer Stellen gleichzeitig einzusetzen.

Im dargestellten Beispielfall in der Textzahl 59 hatte der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit gegenüber dem Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales ausdrücklich erklärt, bei einer möglichen Rückzahlung für die Landeszufwendung die Regeln der Anteilfinanzierung anzuwenden, obwohl seine Bewilligung Fehlbedarfsfinanzierung vorsah. Auf Grund von Prüfungsbemerkungen des Hessischen Rechnungshofs und des Bundesrechnungshofs hat der Bundesminister sich an seine Erklärung nicht mehr gehalten. Im Wege des Kompromisses wurde dann im Einvernehmen mit den beiden Rechnungshöfen ein Betrag von 240 479 DM an den Bund zurückgezahlt.

Obwohl die dargestellten Vorbehalte gegen eine Fehlbedarfsfinanzierung weiter bestehen, wird der Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales bei der anstehenden Neufassung der Richtlinien für die Förderung sozialer Gemeinschaftseinrichtungen eine Regelung treffen, die ausdrücklich ermächtigt, bei sogenannten Mischfinanzierungen auch eine andere Finanzierungsart als Anteilfinanzierung festzusetzen.

weis nur auf 7 873 276 DM, so daß sich ein Rückzahlungsbetrag von 401 724 DM ergab. Dieser Betrag kann nicht zugleich in voller Höhe dem Bund zufließen und anteilig auf die einzelnen Geldgeber aufgeteilt werden. Hätten sich die staatlichen Zuwendungsgeber auf (anteilige) Fehlbedarfsfinanzierung geeinigt, so wären im Verhältnis 1/6 zu 5/6 dem Bund 66 954 DM und dem Land 334 770 DM zugeflossen. Hätten sie sich auf Anteilfinanzierung geeinigt, so wären unter Berücksichtigung der Beteiligung weiterer Geldgeber einschließlich des Zuwendungsempfängers selbst auf den Bund 29 125 DM und auf das Land 145 623 DM entfallen. Da das Einvernehmen auf eine dieser Finanzierungsarten nicht hergestellt war, steht ein Rückforderungsbegehren des Bundes aus der Fehlbedarfsfinanzierung einem Rückforderungsbegehren des Landes aus der Anteilfinanzierung unvereinbar gegenüber.

In Anbetracht der Sachlage und der Bedeutung dieser Frage hat der Rechnungshof mit der Prüfungsmitteilung vom Februar 1984 an den Sozialminister erneut nachdrücklich angeregt, daß die staatlichen Zuwendungsgeber insoweit bestehende unterschiedliche Förderrichtlinien alsbald entsprechend anpassen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Steuerfestsetzung**

(Kap. 17 01)

- 60 Der Rechnungshof hat die Arbeitsweise der Finanzämter in den Personengesellschaftsbezirken, die Art der Bearbeitung bedeutender Einkommensteuerfälle, die Frage nach der zutreffenden Erfassung von Vermögensteuerepflichtigen und die Arbeits- und Personallage in den Lohnsteuerarbeitgeberbezirken und in den Betriebsprüfungsstellen besonders eingehend geprüft.

Arbeitsweise**in den Personengesellschaftsbezirken**

- 61 Wie sich bei den Prüfungen in den Jahren 1982 und 1983 gezeigt hat, ist bei den Personengesellschaftsbezirken die Arbeitsqualität ebenso unbefriedigend wie dies vom Rechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1979 unter Tz. 82 bis 99 für die G-Bezirke und die Ü-Bezirke festgestellt worden ist (G = Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften; Ü = Steuerpflichtige mit Überschusseinkünften).

Aufgabe der Personengesellschaftsbezirke ist es, die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit (vgl. §§ 179, 180 Abgabenordnung = AO) einheitlich und gesondert festzustellen.

Der Rechnungshof hat in den Personengesellschaftsbezirken von fünf Finanzämtern insgesamt 260 Steuerfälle mit endgültig getroffenen Feststellungen untersucht. Diese 260 untersuchten Fälle entsprachen rd. 7 v. H. der dort geführten Fälle. Bei der Untersuchung zeigte es sich, daß 161 Fälle = 61,9 v. H. nicht sachgerecht bearbeitet waren. Diese Quote von nicht oder nicht erschöpfend beanstandeten Fällen entspricht etwa dem Anteil, den der Rechnungshof in den Jahren 1980/81 für den G-Bereich bei fünf Finanzämtern bei insgesamt 643 geprüften Fällen mit 63,6 v. H. ermittelt hat. Die in den o. a. 161 Fällen gebotenen, aber unterlassenen Beanstandungen betrafen zusammen 320 Einzelpunkte, darunter Bilanzierungsfragen, Fragen des Gesellschaftsrechts oder der Abgrenzung privater von den betrieblichen Aufwendungen.

Die aufgetretene hohe Fehlerquote wird für die Landesregierung Anlaß zur Untersuchung der Gründe und zur Behebung der Mißstände sein müssen.

Zu Tz. 61.

Ziel der Neuorganisation des Veranlagungsbereichs in G-, Ü- und P-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 zwar grundsätzlich auch für die Erreichung dieser Zielsetzung als besser geeignet an als die frühere Organisationsstruktur auf der Grundlage von Veranlagungsteilbezirken mit umfassender Zuständigkeit. In seiner kritischen Würdigung beanstandet er allerdings, daß die Zielvorstellungen zum Teil nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben.

Vergleichende Untersuchungen der Verwaltung haben ebenfalls gezeigt, daß eine Qualitätsverbesserung des Veranlagungsergebnisses nicht in dem angestrebten Umfang eingetreten ist. In diesem Zusammenhang darf jedoch nicht übersehen werden, daß die internen Lauf- und Bearbeitungszeiten im Einzelfall durch die Umstellung der Organisation erheblich verkürzt worden sind, so daß auch Abschlußzahlungen früher vereinnahmt und Überzahlungen zeitnäher erstattet werden.

Als wesentliche Ursachen für die unbefriedigende Arbeitsqualität sind zu nennen:

Die als ausgewogen angenommene Arbeitsbelastung hat sich bereits nach relativ kurzer Zeit verschlechtert, weil die zugrunde gelegten 800 Signale je P-Bezirk durch erhebliche Fallzahlsteigerungen überschritten wurden. Die Zunahme der Fallzahlen im gesamten Veranlagungsbereich hält weiter an. Die Veranlagungsbezirke geraten deshalb unter erheblichen Zeitdruck; dies wirkt sich zu Lasten der Qualität aus.

Zu bedenken ist auch, daß aufgrund der ungünstigen Altersstruktur seit Jahren in zunehmendem Maße junges, noch nicht genügend in der Praxis erprobtes Personal eingesetzt werden muß. Dieser Prozeß ist noch nicht abgeschlossen.

Hinzu kommt, daß im Veranlagungsbezirk fundierte und breitgefächerte Kenntnisse einer Vielzahl von steuerrechtlichen Bestimmungen unabdingbar sind. Die ständigen Änderungen durch den Gesetzgeber, die zum Teil bereits nach kurzen Geltungszeiten wieder durch neue Fassungen ersetzt werden, verursachen nicht nur zum Teil erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand (z. B. Investitionshilfeabgabe), sondern stehen auch einer Qualitätsverbesserung entgegen.

Außerdem darf nicht übersehen werden, daß sich immer mehr Bürger – entweder selbst oder von qualifizierten Fachkräften vertreten – immer intensiver mit den Finanzämtern auseinandersetzen, so daß sich die Veranlagungstätigkeit schwieriger gestaltet. Das stetige Ansteigen der Anzahl der Rechtsmittel zeigt dies deutlich. Eine Änderung ist für die Zukunft nicht zu erwarten.

Wegen der Haushaltssituation ist mit einer spürbaren Personalverstärkung im Veranlagungsbereich in absehbarer Zeit kaum zu rechnen. Die verstärkte Einstellung von Nachwuchsbeamten soll in erster Linie der Betriebsprüfung zugute kommen (vgl. auch zu Tz. 68 bis 77). Deshalb bemüht sich die Verwaltung mit einer Reihe von Maßnahmen darum, das Veranlagungsgeschäft qualitativ zu verbessern.

Im Vordergrund stehen dabei die weitere Automatisierung von Arbeitsabläufen und die Einführung der verteilten Datenverarbeitung, um das Personal zugunsten derjenigen Funktionen zu entlasten, die seiner intensiven Ausbildung und seiner Qualifikation entsprechen. Gleichzeitig werden erhebliche zusätzliche Anstrengungen schon bei der Ausbildung der Steuer- und Finanzanwärter in Theorie und Praxis unternommen, die bei der Fortbildung des eingesetzten Personals durch entsprechend gezielte Schulung fortgesetzt werden. Ferner wird angestrebt, die Personalfuktuation zu vermindern, damit die gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen besser umgesetzt und für die Verwaltung genutzt werden können (mehr Qualität durch Kontinuität).

Außerdem werden die Sachgebietsleiter in besonderen Seminaren stärker als bisher mit Methoden und Mitteln vertraut gemacht, die ihnen als Führungskräfte einen besseren Überblick über den Arbeitsablauf und seine Verbesserungsmöglichkeiten erlauben und die notwendigen Kenntnisse über Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen vermitteln. Ergänzend hierzu wird die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main ihre Organisations- und Ressortprüfungen verstärken. Ein neu eingeführtes Prüfungsraster soll dazu beitragen, Schwachstellen schneller zu erkennen und zu beseitigen.

Anpassung von Einkommensteuervorauszahlungen

- 62 Nach § 37 Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) haben die Steuerpflichtigen auf die Einkommensteuer Vorauszahlungen zu entrichten, deren Höhe sich nach der voraussichtlichen

Zu Tz. 62

Den Finanzämtern ist die Notwendigkeit einer zeitnahen Anpassung von Einkommensteuervorauszahlungen bekannt. Neben den jährlich wiederkehrenden Hinweisen in den Veranlagungsverfügungen steht den

Steuerschuld für den jeweiligen Veranlagungszeitraum bemißt. Bei der Festsetzung der Vorauszahlungen hat das Finanzamt grundsätzlich von der Einkommensteuer auszugehen, die sich nach Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen bei der letzten Veranlagung ergeben hat (§ 37 Abs. 3 EStG). Die festgesetzten Vorauszahlungen können erforderlichenfalls korrigiert werden, und zwar auch noch nachträglich bis zum Ablauf des auf den in Betracht stehenden Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahres (§ 37 Abs. 3 EStG). Bei Durchführung einer Einkommensteuerveranlagung ist demnach zu überprüfen, ob die für noch nicht veranlagte Zeiträume festgesetzten Vorauszahlungen der Höhe nach noch angemessen sind. Da wegen des üblichen Zugeständnisses verlängerter Abgabefristen die Veranlagungen gerade bei bedeutenden Steuerfällen vielfach erst im zweiten Jahr nach Ablauf des Veranlagungszeitraums vorgenommen werden, ist die nachträgliche Erhöhung der Vorauszahlungen für das vorangegangene, noch nicht veranlagte Jahr von großer Bedeutung für die rechtzeitige Verwirklichung der fiskalischen Ansprüche. Um der Erfahrung Rechnung zu tragen, daß die Steuerpflichtigen eine Erhöhung ihres Einkommens häufig nicht anzeigen und es dadurch von sich aus an der Herbeiführung der Voraussetzungen für eine rechtzeitige Anpassung der Vorauszahlungen fehlen lassen, hat die Steuerverwaltung – letztmals 1981 – den Finanzämtern zur Erleichterung der Überwachung Listen zur Verfügung gestellt, in denen die Einkommensteuerfälle mit einer Einkommensteuerschuld von mehr als 100 000 DM ausgedruckt sind.

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Finanzämter festgestellt, daß nicht selten aufgrund unzulänglicher Auswertung dieser Listen die Anpassung der Vorauszahlungen an die voraussichtliche Einkommensteuerschuld unterblieben war. Infolgedessen wurden die fiskalischen Ansprüche häufig nicht rechtzeitig geltend gemacht. In zahlreichen Fällen ergaben sich daraufhin hohe Nachzahlungen, die sich in Einzelfällen auf mehr als 500 000 DM beliefen. Der öffentlichen Hand entgeht dadurch die Möglichkeit rechtzeitiger Geldnutzung.

Unzulänglichkeiten zeigten sich auch bei der Bearbeitung von Anträgen der Steuerpflichtigen auf Herabsetzung der Einkommensteuervorauszahlungen. Derartigen Anträgen wurde nicht selten schon auf die bloße Behauptung hin, die Erträge seien rückläufig, entsprochen, ohne daß die Antragsteller dazu veranlaßt worden wären, die Berechtigung ihres Begehrens glaubhaft zu machen, z. B. durch Vorlage einer Zwischenbilanz. Zu welchen für den Fiskus nachteiligen Folgen eine solche Art der Bearbeitung führen

Finanzämtern als Hilfsmittel zur zeitnahen Überprüfung der Höhe der Einkommensteuervorauszahlung und der Anpassung an die voraussichtliche Einkommensteuerschuld die vornehmlich für diese Zwecke geschaffene Liste bedeutender ESt-Fälle zur Verfügung (zuletzt den Finanzämtern im Dezember 1984 übersandt). Daneben erhalten die Veranlagungsbezirke neuerdings aus dem maschinellen Umsatzsteuer-Voranmeldungs- und Vorauszahlungsverfahren Hinweise auf erhebliche Umsatzsteigerungen, die Anlaß zu einer Überprüfung der festgesetzten Einkommensteuervorauszahlung geben.

Wenn gleichwohl vom Rechnungshof Mängel bei der Auswertung der zur Verfügung stehenden Hilfsmittel festgestellt worden sind, dürften diese weitgehend auf die Arbeitsbelastung in den Veranlagungsbezirken zurückzuführen sein. Es wird jedoch geprüft werden, ob eine vollständigere Auswertung der zur Verfügung stehenden Unterlagen durch gezielte Dienstaufsichtsmaßnahmen der Sachgebietsleiter erreicht werden kann.

Der vom Rechnungshof als Beispiel für die von ihm zu Recht beanstandete Verfahrensweise bei Anträgen auf Herabsetzung von Einkommensteuervorauszahlungen angeführte Fall kann jedoch nicht verallgemeinert werden.

Nach den Feststellungen der Verwaltung verlangen die Finanzämter bei Anträgen auf Herabsetzung von Vorauszahlungen eine hinreichende Begründung und entsprechende Nachweise. Gleichwohl wurde die Oberfinanzdirektion gebeten, die Finanzämter erneut auf die Erfordernisse für eine Herabsetzung von Vorauszahlungen hinzuweisen.

kann, zeigt ein Fall, in welchem zur Begründung eines Antrags auf Herabsetzung der Einkommensteuervorauszahlungen für zwei an einer Personengesellschaft beteiligte Steuerpflichtige vorgetragen worden war, die Gesellschaft werde voraussichtlich mit einem Verlust von 9 Mio DM abschließen, bei welchem sich später jedoch herausstellte, daß die Gesellschaft einen Gewinn von rd. 5 Mio DM erzielt hatte. Da das Finanzamt die Vorauszahlungen antragsgemäß auf 0 DM festgesetzt hatte, ergaben sich für die beiden Gesellschafter nach Durchführung der Veranlagungen Einkommensteuernachzahlungen von insgesamt mehr als 2 Mio DM. Diese Nachzahlungen wurden im übrigen erst erhebliche Zeit nach Ablauf des Veranlagungszeitraums fällig, weil die Steuererklärungen erst sehr spät eingereicht und diese außerdem vom Finanzamt nicht zeitnah bearbeitet worden waren.

Die Verwaltung wird dafür sorgen müssen, daß Mängel der aufgezeigten Art abgestellt werden.

Zeitnahe Veranlagung bedeutender Einkommensteuerfälle

- 63 Der Rechnungshof hatte in den letzten Jahren anläßlich der Prüfung von Finanzämtern immer wieder gefordert, die Steuerfälle, in denen aufgrund der Höhe der erklärten Einkünfte auf eine erhebliche Steuerschuld zu schließen ist, unverzüglich nach Eingang der Steuererklärungen zu veranlagern. Die Verwaltung hat die Finanzämter zwar durch einschlägige Weisungen zu entsprechendem Handeln angehalten; tatsächlich wird jedoch häufig nicht entsprechend verfahren. Dies ist um deswillen schwer verständlich, weil sich die Ermittlung der in Betracht stehenden Fälle ohne wesentlichen Arbeitsaufwand bewältigen läßt und weil allen Veranlagungsbezirken als Orientierungshilfe die oben unter Tz. 62 erwähnte Liste zur Verfügung steht. Der Arbeitsaufwand für das Ermitteln der sofort zu veranlagenden Fälle ist angesichts dessen als geringfügig anzusehen. Die Ermittlung wird noch dadurch erleichtert, daß sich die „bedeutenden Fälle“ auch aus der sogenannten Veranlagungskartei entnehmen lassen, wo sie durch rote Signale gekennzeichnet sind, so daß bei dem in dieser Kartei ohnehin jeweils zu vermerkenden Eingang der Steuererklärungen leicht erkannt werden kann, ob es sich um einen Fall handelt, der bevorzugt zu bearbeiten ist. In Betracht kommen erfahrungsgemäß pro Veranlagungsbezirk nicht mehr als 20 bis 30 Fälle.

Ungeachtet all dessen zeigte sich bei den Prüfungen der letzten Jahre immer wieder, daß zahlreiche bedeutende Veranlagungsfälle erst mit großen zeitlichen Verzögerungen bearbeitet

Zu Tz. 63

Die Finanzämter sind angewiesen, neben Erstattungsfällen vorrangig die Veranlagung bedeutender Einkommensteuerfälle durchzuführen. Es ist jedoch immer wieder festzustellen, daß die Veranlagungssachbearbeiter im Hinblick auf die statistischen Anschreibungen über den Arbeitsstand dazu neigen, zunächst einmal die leichteren Fälle zu veranlagern, ehe die bedeutenderen, damit aber in der Regel auch schwierigeren und zeitaufwendigen Veranlagungen erfolgen.

Die Änderung dieser Praxis ist ebenfalls nur durch gezielte Dienstaufsichtsmaßnahmen der Sachgebietsleiter zu erreichen. Die Liste der bedeutenden Einkommensteuerfälle ist hierfür ein geeignetes Hilfsmittel. Die Oberfinanzdirektion wurde gebeten, die Finanzämter entsprechend anzuweisen.

werden. Dies gilt sogar für solche, bei denen die Finanzämter wegen vermuteter hoher Abschlußzahlungen eine besonders frühe Abgabe der Steuererklärungen durchgesetzt hatten.

Um zu ermitteln, welche Zeit für die Veranlagung bedeutender Steuerfälle (= veranlagte Steuerschuld von 100 000 DM und darüber) verbraucht worden war, hat der Rechnungshof in den Jahren 1982 und 1983 254 bedeutende Fälle – und zwar nur solche, die sich dadurch auszeichneten, daß Abschlußzahlungen von 20 000 DM oder mehr festgesetzt worden waren – untersucht. Er hat dabei ermittelt, welche Zeiträume jeweils vom Eingang der Steuererklärung bis zur abschließenden Zeichnung der Verfügung auf dem Eingabebogen verstrichen waren. Dabei ergab es sich, daß insgesamt 101 dieser Fälle (= rd. 39,8 v. H.) vom Finanzamt nicht innerhalb von drei Monaten – einer Frist, die angesichts der Gewichtigkeit der Fälle als gerade noch vertretbar erscheint – bearbeitet worden waren. Die Veranlagungen in den genannten 101 Fällen erfolgten im Durchschnitt erst rd. sieben Monate nach Eingang der Steuererklärungen beim Finanzamt, was bedeutet, daß die Abschlußzahlungen vier oder mehr Monate später fällig wurden als dies bei zeitgerechter Bearbeitung der Fall gewesen wäre.

Der verspätete Eingang beträchtlicher Geldbeträge – allein schon vorstehendenfalls handelte es sich um nicht weniger als 15,4 Mio DM – muß in Anbetracht der Tatsache, daß seit Jahren der Ausgleich der öffentlichen Haushalte nur noch mittels hoher Kreditaufnahmen möglich ist, betroffen machen. Zur Betroffenheit besteht um so mehr Anlaß, als die verzögerte Veranlagung von Steuerfällen mit hohen Abschlußzahlungen auch zu einer nicht gerechtfertigten Bevorzugung der in Betracht stehenden Steuerschuldner führt, deren übermäßige zeitliche Verschonung im Hinblick auf die Vielzahl der zu rascher Begleichung ihrer Steuerschulden genötigten Steuerzahler als nicht hinnehmbar angesehen werden muß.

Steuerliche Erfassung von Vermögensteuerpflichtigen

- 64 Der Vermögensteuer unterliegt u.a. das Gesamtvermögen natürlicher Personen, soweit es bestimmte Freibeträge übersteigt (vgl. §§ 1, 4, 6 Vermögensteuergesetz – VStG). Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von Finanzämtern festgestellt, daß vielfach die Vermögensteuer nicht festgesetzt und nicht erhoben worden war, obgleich aus dem Inhalt der beim gleichen Veranlagungsbezirk für andere Steuerarten geführten Akten auf das Vorhandensein steuerpflichtigen Vermögens hätte geschlossen werden

Zu Tz. 64

Die Feststellungen des Rechnungshofs entsprechen den Erfahrungen, die auch die Verwaltung bei der Prüfung der Finanzämter gemacht hat.

Die Vermögensteuer nimmt im Bewußtsein der Verwaltungsangehörigen – entsprechend ihrem Anteil am Steueraufkommen – einen untergeordneten Stellenwert ein. Gerade in den Grenzfällen der Steuerpflicht wird der Arbeitsaufwand für die Festsetzung der Vermögensteuer wegen der persönlichen Freibeträge, des Steuersatzes und damit des möglichen Steuerer-

müssen, z. B. wegen der Höhe des Einheitswerts des Betriebsvermögens. Er hat aufgrund von stichprobenweise durchgeführten Erhebungen bei acht Finanzämtern insgesamt 1 126 Steuerfälle untersucht, bei denen eine Vermögensteuerpflicht denkbar erschien. In 734 davon ergab es sich, daß es offenbar keiner Vermögensteuerveranlagung bedurfte. Bei den übrigen 392 Fällen lagen ausreichende Anhaltspunkte für das Erfordernis einer (erstmaligen) Vermögensteuerveranlagung oder einer Vermögensteuerneuveranlagung vor. Sie wurden den Finanzämtern für eine genauere Überprüfung genannt. Die Finanzämter haben die Überprüfungen inzwischen in 325 Fällen vorgenommen (Stand: 1. Juli 1984). Dabei ergab sich in 93 Fällen kein steuerliches Ergebnis; in den übrigen 232 Fällen wurde von den Finanzämtern dagegen Vermögensteuer entweder zum 1. Januar 1977 bzw. 1. Januar 1980 erstmals oder zu anderen Stichtagen in veränderter Höhe festgesetzt. Die daraus resultierenden Steuerbeträge beliefen sich für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 1982 bisher auf insgesamt 665 020 DM.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß bei den Finanzämtern mehr als bisher auf die vermögenssteuerliche Erfassung der Steuerpflichtigen, deren Gesamtvermögen die Freibeträge übersteigt, zu achten ist.

Überwachung des Eingangs von Lohnsteueranmeldungen

- 65 Der Rechnungshof hat bei zwölf Finanzämtern untersucht, ob der pünktliche Eingang von Lohnsteueranmeldungen überwacht wurde und ob damit zur zügigen und vollständigen Realisierung der Lohnsteueransprüche beigetragen worden ist. Die Überwachung obliegt den Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen der Finanzämter.

Die vorzunehmenden Überwachungsmaßnahmen bestehen im wesentlichen in

- der Registrierung der eingegangenen Lohnsteueranmeldungen;
- der Festsetzung von Verspätungszuschlägen bei verspätetem Eingang von Lohnsteueranmeldungen;
- der ggf. vorzunehmenden Erinnerung an die Verpflichtung zur Abgabe von Lohnsteueranmeldungen;
- der Festsetzung von geschätzten Steuerbeträgen bei Nichtabgabe von Lohnsteueranmeldungen sowie in
- der Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern, um Steuerpflichtige ggf. zur Abgabe von Lohnsteueranmeldungen anzuhalten.

Zuständig für die in Rede stehenden Tätigkeiten innerhalb der Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle, de-

trages im Einzelfall als unverhältnismäßig hoch empfunden. Wie auch die Feststellungen des Rechnungshofs erkennen lassen, ergibt sich in der überwiegenden Zahl dieser Grenzfälle nach aufwendiger Ermittlungstätigkeit schließlich doch keine Vermögensteuerpflicht. Die verbleibenden Fälle sind meist von geringem Gewicht. Der Grund liegt darin, daß z. B. bei Eheleuten im allgemeinen persönliche und sachliche Freibeträge von zusammen rd. 160 000 DM in Betracht kommen (ohne Altersfreibeträge). Bei einem Gesamtvermögen von rd. 200 000 DM fällt dann eine Vermögensteuer von jährlich 200 DM an.

Im übrigen wird die Zahl der Vermögensteuerfälle künftig noch weiter zurückgehen, nachdem das Steuerentlastungsgesetz 1984 weitere personenbezogene Freibeträge von je 125 000 DM beim Betriebsvermögen vorgesehen hat.

Das ändert jedoch nichts daran, daß die Verwaltung auch weiterhin mit Nachdruck auf eine ordnungsgemäße Festsetzung der Vermögensteuer achten wird.

Zu Tz. 65 bis 67

Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf Prüfungen in den Jahren 1981 ff. Die Verwaltung hat im Jahre 1981 bei neun Finanzämtern im Rhein-Main-Gebiet ebenfalls die Arbeitsrückstände und die Personalausstattung der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen (LStAG-Stellen) überprüft; sie ist dabei im wesentlichen zu den gleichen Feststellungen gekommen.

Inzwischen sind verschiedene Maßnahmen getroffen worden, die die Situation verbessert haben: Die Aktualisierung des Grundinformationsdienstes ist deutlich beschleunigt worden; Änderungen werden heute durchschnittlich innerhalb von ein bis zwei Wochen bearbeitet; die LStAG-Stelle überwacht dies und erinnert ggf. den Veranlagungsbezirk. Auch wird nunmehr bei Nichtabgabe der Anmeldung die Lohnsteuer wesentlich schneller festgesetzt, nämlich im Regelfall innerhalb eines Monats nach der Anmahnung der Anmeldung. Schließlich wurde auch die Festsetzung der Verspätungszuschläge intensiviert; dies hat zu der anhaltenden Steigerung des Aufkommens an Verspätungszuschlägen (z. B. von 10,4 Mio DM in 1982 auf 17,4 Mio DM in 1984) nicht unwesentlich beigetragen.

Unabhängig von diesen Maßnahmen steht eine weitere, nachhaltige Verbesserung der Arbeitslage in den

ren Personalausstattung seit 1. August 1983 im Bezirk der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main aus insgesamt 20,5 Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes und 67 Mitarbeitern sowie aus 225 Lohnsteuer-Außenprüfern besteht, sind im wesentlichen die genannten 67 Mitarbeiter.

Unterstützt wird die Arbeit der Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle von der Verwaltung u. a. dadurch, daß ihnen nach Ablauf eines jeden Anmelungszeitraums von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung für jeden Einzelfall, bei dem kein Lohnsteuerbetrag gebucht wurde, vorgedruckte Schreiben zur Verfügung gestellt werden, mit denen ggf. an die Abgabe ausstehender Lohnsteueranmeldungen erinnert werden kann. Ferner erhalten sie nach Ablauf eines jeden Jahres von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung eine Auflistung der Fälle, bei denen, obwohl dies aufgrund der bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung gespeicherten Daten zu erwarten gewesen wäre, für einen oder mehrere Anmelungszeiträume keine Lohnsteuerbeträge gebucht worden sind. Diese Leistungen der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung erfordern den Aufbau und die Pflege entsprechender Speicherkonten, was voraussetzt, daß ihr die Neuaufnahme von Steuerfällen, die Abmeldung von Arbeitgebern und etwaige sonstige Veränderungen der gespeicherten Daten der Steuerpflichtigen mitgeteilt werden. Zuständig für die in Rede stehenden Mitteilungen sind nicht die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen, sondern die Veranlagungsbezirke beim jeweiligen Finanzamt.

66 Bei den Untersuchungen hat sich folgendes ergeben:

- Der Informationsaustausch zwischen den für die Überwachung des Eingangs von Lohnsteueranmeldungen zuständigen Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen und den für den Aufbau und die Pflege der bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung geführten Speicherkonten — der wesentlichen Grundlage der Überwachung — verantwortlichen Veranlagungsbezirken ist mangelhaft. Nicht selten lag zwischen dem Zeitpunkt des Eingangs der An- oder Abmeldung eines Lohnsteuer-Arbeitgeberfalls und der danach von dem zuständigen Veranlagungsbezirk veranlaßten Speicherkontenneuaufnahme oder -löschung ein Zeitraum von vier bis sechs Wochen. Derartige Verzögerungen haben, soweit es um die Neuaufnahme von Steuerfällen geht, zur Folge, daß von den Steuerpflichtigen angemeldete und auch bezahlte Lohnsteuerbeträge mangels Vorhandenseins eines Speicherkontos zunächst auf ein allgemeines Verwahrungskonto gebucht und später auf das betreffende Speicherkonto umge-

LStAG-Stellen mit Einführung des maschinellen Lohnsteueranmeldeverfahrens zum 1. Januar 1986 bevor. Als wesentliche Vorteile dieses Verfahrens sind zu nennen:

- *weitgehende Entlastung der LStAG-Stelle von bisher manuellen Tätigkeiten durch maschinelle Führung der Überwachungsbögen mit Speicherung der angemeldeten sowie der vom Finanzamt festgesetzten Lohnsteuerbeträge und Abschluß der Überwachungsbögen am Jahresende, maschinelle statistische Auswertungen und maschinelle Anmahnung ausstehender Anmeldungen*
- *maschinelle Erstellung von Vorschlägen für die Festsetzung der Lohnsteuer und ggf. des Verspätungszuschlags einschließlich der notwendigen Bescheide.*

bucht werden müssen, so daß vermeidbare Mehrarbeit anfällt, oder aber, daß säumige Steuerpflichtige nicht rechtzeitig an die Abgabe fälliger Lohnsteueranmeldungen erinnert werden können, was zu Verspätungen beim Eingang der Steuer zu führen pflegt. Bei nicht rechtzeitiger Löschung von Konten dagegen werden u. U. Lohnsteueranmeldungen mittels der von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung ausgedruckten Erinnerungsschreiben für Zeiträume angemahnt, während deren die betreffenden Steuerpflichtigen keine Arbeitnehmer mehr beschäftigten und für die sie damit keine Lohnsteueranmeldungen abzugeben hatten. Der sich daraus häufig mit den Steuerpflichtigen entwickelnde Schriftwechsel wäre bei ordnungsmäßiger Zusammenarbeit zwischen den in Betracht stehenden Stellen der Finanzämter ebenso vermeidbar wie die durch unberechtigt ergangene Mahnungen hervorgerufene Verärgerung der betroffenen Steuerpflichtigen.

- Die Lohnsteuerfestsetzung durch Schätzung, die gegen Steuerpflichtige zulässig ist, die trotz Erinnerung keine Lohnsteueranmeldung abgeben (§ 162 AO), wird häufig nicht – wie es erforderlich wäre – unverzüglich, sondern erst längere Zeit nach Ablauf der Anmeldefrist vorgenommen, und zwar vielfach erst dann, wenn von einem Steuerpflichtigen für mehrere Anmeldezeiträume keine Lohnsteueranmeldungen abgegeben worden sind. Infolge einer solchen Verfahrensweise wird zum einen die Erhebung der Steuern verzögert und werden zum anderen bei gleichzeitiger Festsetzung der Steuern für mehrere Anmeldezeiträume u. U. derart hohe Steuerforderungen fällig, daß ihre Einziehung und ggf. Beitreibung schwierig wird. Im übrigen wird aufgrund dieser Handhabung auch die Wirkung der den säumigen Steuerpflichtigen übersandten Erinnerungsschreiben abgeschwächt, in denen zwar jeweils auf die Möglichkeit einer Steuerfestsetzung unter Zugrundelegung geschätzter Besteuerungsgrundlagen hingewiesen, auf welche hin aber häufig nicht alsbald mit einer Festsetzung reagiert wird. Eine solche inkonsequente Verfahrensweise ist nicht geeignet, die Steuerpflichtigen zu künftig fristgerechter Abgabe von Lohnsteueranmeldungen zu veranlassen.
- Verspätungszuschläge (§ 152 AO) werden wegen verspäteter Abgabe von Lohnsteueranmeldungen von den Finanzämtern häufig überhaupt nicht oder erst bei ganz erheblichen Fristüberschreitungen festgesetzt. Die dahin gehende Beobachtung steht im Zusammenhang mit der weiteren, daß in schätzungs-

weise 60 v. H. aller in Hessen zu überwachenden Fälligkeiten, d. h. in 60 v. H. der Summe der von allen Steuerpflichtigen in einem Jahr zu bestimmten Terminen abzugebenden Lohnsteueranmeldungen beim Eingang überhaupt nicht geprüft wird, ob sie fristgerecht eingereicht worden sind. Hierdurch werden vielen Steuerpflichtigen zu Lasten des Fiskus ungerechtfertigte Zinsvorteile belassen, die durch die Festsetzung von Verspätungszuschlägen wenigstens teilweise zugunsten des Landeshaushalts abgeschöpft werden könnten. Aufgrund einer vom Rechnungshof wegen der relativ geringen Zahl überprüfter Fälle sehr vorsichtig vorgenommenen Schätzung kann davon ausgegangen werden, daß gegenwärtig mindestens 3 Mio DM einschlägige Verspätungszuschläge nicht erhoben werden. Es gibt Gründe für die Vermutung, daß der Ausfall tatsächlich noch höher ist. Hierfür spricht, daß das Gesamtaufkommen in Hessen an Verspätungszuschlägen, in dem freilich u. a. auch diejenigen aus dem Umsatzsteuerbereich enthalten sind, von 6,3 Mio DM im Jahr 1980 auf 14,7 Mio DM im Jahr 1983 angewachsen ist, was nach Ansicht der Verwaltung seine Ursache im wesentlichen in der seit Einführung des maschinellen Umsatzsteuervoranmeldungs- und Vorauszahlungsverfahrens („UVV-Verfahren“) vorhandenen maschinellen Unterstützung der Festsetzung von Umsatzsteuer-verspätungszuschlägen hat, mit deren Hilfe den zuvor zu verzeichnen gewesenen ähnlichen Problemen der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen abgeholfen worden sei.

Angeichts dessen erscheint die Erwartung berechtigt, daß sich die Einnahmen aus Verspätungszuschlägen steigern, wenn es der Verwaltung gelänge, die Überwachung des Eingangs der Lohnsteueranmeldungen so zu intensivieren, daß in allen in Frage kommenden Fällen auch Verspätungszuschläge festgesetzt würden.

- 67 Der Rechnungshof ist aufgrund seiner Feststellungen der Auffassung, daß eine wesentliche Ursache für die vielfach unzulängliche Arbeitsweise der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen in deren nicht ausreichender Besetzung mit Arbeitskräften zu finden ist. Die Unterbesetzung ist um deswillen unverständlich, weil sich schon aufgrund der Höhe der von den hessischen Finanzämtern vereinnahmten Lohnsteuern – das waren z. B. im Jahre 1983 rd. 13,5 Milliarden DM – erkennen läßt, welche Bedeutung einem reibungslosen Funktionieren dieser Dienststellen zukommt.

Infolge der knappen Personalausstattung führen Fehlzeiten der Bediensteten wie Urlaub und

Krankheit zwangsläufig zu Arbeitsrückständen, die ihrerseits zusätzliche Arbeiten wie die Beantwortung von mit der Verzögerung zusammenhängenden Rückfragen von Steuerpflichtigen und anderer Stellen des Finanzamts sowie Sucharbeiten zur Folge haben. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen sind in der Regel verhängnisvoll, weil sie zu Leistungsausfällen bei der Überwachung der Lohnsteueranmeldungen und zu den bereits behandelten Folgen zu führen pflegen. Denn einmal aufgetretene Rückstände können von den Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen zumeist nur mittels einer zumindest zeitweisen personellen Verstärkung, die den Finanzämtern aber kaum zur Verfügung steht, oder durch eine zeitweise Verringerung der Überwachungsmaßnahmen bewältigt werden. Der Rechnungshof hat eine als hinlänglich oder besser zu bezeichnende Überwachung nur bei solchen Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen vorgefunden, bei denen die personelle Besetzung – aus welchen Gründen auch immer – besser war als im Landesdurchschnitt. Er ist der Auffassung, daß – solange die Bearbeitung nicht automatisiert ist – erwogen werden sollte, die Personalausstattung zu verbessern.

Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter

- 68 Den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter obliegt die Durchführung von Außenprüfungen vornehmlich bei Steuerpflichtigen, die einen gewerblichen oder land- und forstwirtschaftlichen Betrieb unterhalten oder die freiberuflich tätig sind. Dabei sind die für die Steuerpflicht und für die Bemessung der Steuer maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse (Besteuerungsgrundlagen) zugunsten wie zuungunsten der Steuerpflichtigen zu prüfen. Außenprüfungen stellen somit eine wichtige Maßnahme zur Ermittlung der steuerlichen Verhältnisse von Steuerpflichtigen dar. Welche Bedeutung derartige Betriebsprüfungen für das Steueraufkommen und damit auch für die Einnahmen des Landes haben, ergibt sich daraus, daß in Hessen im Jahr 1983 aufgrund von Betriebsprüfungen Steuernachforderungen von nicht weniger als rd. 744 Mio DM rechtskräftig festgesetzt wurden.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von Finanzämtern festgestellt, daß die Betriebsprüfungsstellen vielfach ihren Aufgaben nur unzulänglich nachkommen können, insbesondere, daß die zeitlichen Abstände zwischen zwei Prüfungen bei demselben Steuerpflichtigen entschieden zu lang sind und daß sogar eine Vielzahl von Betrieben noch nie oder seit langer Zeit nicht mehr geprüft werden konnte.

- 69 Aufgabe der in Hessen eingerichteten sechs Großbetriebsprüfungsstellen ist es, Großbetrie-

Zu Tz. 68 bis 77

Der Rechnungshof führt die unzureichenden Prüfungsaktivitäten der hessischen Steuerverwaltung im Bund-/Ländervergleich auf die zu geringe personelle Ausstattung der Betriebsprüfung zurück. Dabei stützt er sich im wesentlichen auf die letzte Personalbedarfsberechnung (PersBB) zum 1. Januar 1978.

Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden. Die PersBB zum 1. Januar 1978 ist kein geeigneter Vergleichsmaßstab, weil sie nicht nach bundeseinheitlich gleichen Kriterien durchgeführt wurde und ihrer Systematik nach von einer lückenlosen Prüfung aller vorhandenen Betriebe ausgeht. Diese Idealvorstellung entspricht jedoch nicht den tatsächlichen Erfordernissen. Denn die Abgabenordnung enthält keine Vorschrift, nach der jeder Betrieb geprüft werden muß. Die Prüfung steht vielmehr im pflichtgemäßen Ermessen des Finanzamtes. Sie erübrigt sich, wenn bereits im Innendienst alle Feststellungen getroffen werden können, die eine gesetzmäßige Besteuerung gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, daß in Hessen seit 1970 und bundesweit seit 1980 Anweisungen für einen möglichst ökonomischen Ablauf von Betriebsprüfungen bestehen, um den Aufwand für die betroffenen Steuerpflichtigen und auch die Verwaltung selbst in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen zu halten. Nach diesen Grundsätzen ist es zulässig und im Einzelfall auch geboten, selbst bei Großbetrieben auf die Prüfung einiger Jahre zu verzichten und von Anschlußprüfungen abzusehen, wenn daraus gewichtige Ergebnisse

be zu prüfen. Nach den ab 1. Januar 1982 geltenden Abgrenzungsmerkmalen zählen hierzu:

weder für den Fiskus noch für den Steuerpflichtigen erwartet werden können. Das bedeutet, daß insoweit Verjährung eintritt, auch wenn der Betrieb sonst

Betriebsart		Bemessungsgrundlagen
Handelsbetriebe	über 8,0 Mio DM	Gesamtumsatz oder über 280 000 DM steuerlicher Gewinn
freie Berufe	über 4,5 Mio DM	Gesamtumsatz oder über 680 000 DM steuerlicher Gewinn
andere Leistungs- betriebe	über 4,5 Mio DM	Gesamtumsatz oder über 280 000 DM steuerlicher Gewinn
Fertigungs- und sonstige Betriebe	über 4,0 Mio DM	Gesamtumsatz oder über 180 000 DM steuerlicher Gewinn
Kreditinstitute	über 80,0 Mio DM	Aktivvermögen oder über 500 000 DM steuerlicher Gewinn
Versicherungs- unternehmen	über 12,0 Mio DM	Jahresprämieeinnahmen
Übrige Steuer- pflichtige	über 1,0 Mio DM	Summe der Einkünfte gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 EStG

Den insgesamt 38 Amtsbetriebsprüfungsstellen in Hessen obliegt die Prüfung der übrigen Betriebe.

Die Zahl der Betriebe hat sich - ohne land- und forstwirtschaftliche Betriebe - im ganzen wie folgt entwickelt:

Stichtag	Groß- betriebe	Mittel- betriebe	Klein- betriebe	Kleinst- betriebe
1.1.1978	9 873	59 166	62 798	127 429
1.1.1982	<u>12 667</u>	<u>62 417</u>	<u>65 336</u>	<u>149 791</u>

Veränderung:

- absolut -	+ 2 794	+ 3 251	+ 2 538	+ 22 362
- in v.H. -	+ 28,3	+ 5,5	+ 4,0	+ 17,5

Wie die Aufstellung zeigt, ist die Zahl der am 1. Januar 1982, dem letzten für die Fortschreibung der Betriebskartei maßgeblichen Stichtag, vorhanden gewesenen Betriebe gegenüber dem Stichtag 1. Januar 1978 erheblich gestiegen. Dies gilt insbesondere für die steuerlich bedeutsamen Großbetriebe, bei denen der relativ größte Zuwachs zu verzeichnen war.

regelmäßig geprüft wird. Selbstverständlich ist es auch zulässig und geboten, bei einzelnen Steuerpflichtigen überhaupt von einer Prüfung abzusehen, wenn hieraus keine neuen Erkenntnisse bedeutsamer Art für die Besteuerung gewonnen werden können.

Unabhängig von der PersBB hat sich die Verwaltung im Rahmen ihrer Möglichkeiten stets um eine zumin-

70 Die für die Betriebsprüfungsstellen erforderliche Personalausstattung wird auf der Grundlage einer Personalbedarfsberechnung (PersBB) nach bundeseinheitlichem Muster ermittelt. Eine solche Personalbedarfsberechnung wurde in Hessen letztmals zum 1. Januar 1978 unter Zugrundelegung der damaligen Fallzahlen durchgeführt. Da die Zahl der im Haushalt festgestellten und damit verfügbaren Personalstellen seit Jahren unter dem damals für die Steuerverwaltung errechneten Personalbedarf liegt, richtet sich die tatsächliche personelle Besetzung der Finanzämter und dabei auch der Betriebsprüfungsstellen nach einem von der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main errechneten „Personallenkungssoll“ (PLS). Dieses wird in der Weise ermittelt, daß auf der Grundlage der im Haushalt ausgebrachten Personalstellen unter Setzung von Prioritäten eine nach Arbeitsgebieten differenzierte personelle Mindestausstattung festgelegt wird; der so gewonnene jeweilige „Ausstattungsfaktor“ wird annähernd einheitlich für alle Finanzämter angewendet.

Die Stellenzuweisungen durch die Oberfinanzdirektion können sich also nicht am eigentlichen Personalbedarf orientieren; sie resultieren vielmehr aus der Zahl der im Haushalt vorhandenen Personalstellen. Die Oberfinanzdirektion ist somit gehalten, die vorhandenen Stellen gleichmäßig auf alle Finanzämter zu verteilen.

Ein Vergleich der aufgrund der Personalbedarfsberechnung zum 1. Januar 1978 als erforderlich erachteten Zahl von Betriebsprüfern (ohne solche für land- und forstwirtschaftliche Betriebe) mit der den Ämtern durch das jeweilige Personallenkungssoll zugewiesenen zeigt auf, in welchem Umfang sich die Tatsache fehlender Personalstellen auf die Besetzung der Betriebsprüfungsstellen ausgewirkt hat.

	PersBB-Soll 1.1.1978	PLS 1.1.1978	PLS 1.8.1983	Unterschied zwischen PersBB-Soll und PLS per 1.8.1983	
				absolut	in v.H.
Großbetriebsprüfer	588	208	223	./.. 365	./.. 62,1
Amtsbetriebsprüfer	1 201	593	648	./.. 553	./.. 46,0

Den Großbetriebsprüfungsstellen waren danach mit Stand vom 1. August 1983 nur 37,9 v. H. und den Amtsbetriebsprüfungsstellen nur 54 v. H. des bereits zum 1. Januar 1978 errechnet gewesenen Personalbedarfs an Betriebsprüfern zugeteilt. Dies bedeutet, da die für den Personalbe-

dest schrittweise Verstärkung der Betriebsprüfung bemüht. So konnte die Zahl der Prüfer von 1978 bis einschließlich 1984 von 754 um 107 auf 861 aufgestockt werden. Außerdem sollen in 1985 – vorbehaltlich der Verabschiedung des Haushalts – 40 zusätzliche Planstellen für die Betriebsprüfung durch Umsetzung aus einem anderen Ressort bereitgestellt werden.

Ferner werden im Interesse einer personellen Verstärkung der Prüfungsdienste in erhöhtem Umfang Nachwuchsbeamte eingestellt. So ist beispielsweise für 1985 die Einstellung von 230 Finanz-Anwärtern vorgesehen. Es ist beabsichtigt, die Einstellungsquote auch in den nächsten Jahren auf hohem Niveau zu halten, um die notwendige schrittweise Verstärkung der Prüfungsdienste zu ermöglichen. Allerdings wird sich die Verstärkung im Prüfungsgeschäft erst nach einer Vorlaufzeit von fünf bis sechs Jahren (Ausbildung = 3 Jahre, Veranlagungsdienst = 2 Jahre, Einarbeitung in der Betriebsprüfung = 1 Jahr) voll auswirken.

Hinsichtlich der Bankenprüfung ist die Vermutung des Rechnungshofs, auch künftig stünden nur zehn einsetzbare Bankenprüfer zur Verfügung, unzutreffend. Die Zahl dieser Dienstposten wurde bereits um neun auf 20 aufgestockt, die bis zum Jahresende 1985 voll besetzt sein werden.

Bei der Prüfung von Körperschaften ist von Bedeutung, daß sich ihre Zahl im wesentlichen aufgrund der Körperschaftsteuer-Reform bis Anfang 1982 auf rd. 33 000 annähernd verdoppelt hat. Für einen großen Teil der Anfang 1982 vorhandenen Körperschaften bestand jedoch noch kein Prüfungsbedarf, da es sich um Neugründungen der letzten Jahre handelte. In sehr vielen Gründungsfällen entstehen sog. Anlaufverluste, so daß eine Prüfung keine nennenswerten steuerlichen Ergebnisse erwarten läßt. So führten z. B. mehr als die Hälfte der für die Jahre 1978 bis 1980 durchgeführten

Veranlagungen nicht zur Festsetzung von Körperschaftsteuer. Unter Berücksichtigung der großen Zahl von Neugründungen, die für die Prüfung kurzfristig nicht anstehen, und der überaus hohe Anzahl sog. Null-Fälle, in denen Mehrsteuern bei einer Prüfung nicht zu erwarten sind, erscheint demnach insgesamt

darf maßgebliche Zahl von Betrieben seit dem 1. Januar 1978 nicht unerheblich gestiegen ist (vgl. Tz. 69), daß die derzeitige Personalausstattung tatsächlich noch ungünstiger ist als oben dargestellt. Das gilt insbesondere für die Großbetriebsprüfungsstellen; diese hatten schon am 1. Januar 1982 um 28,3 v. H. mehr an Betrieben zu prüfen als am 1. Januar 1978 (vgl. Tz. 69), die Zahl der Betriebsprüfer stieg jedoch bis heute nur um rd. 7,2 v. H.

Es ist damit festzustellen, daß nicht nur auf der Grundlage der Personalbedarfsberechnung, sondern auch in Anbetracht der Zunahme der zu prüfenden Betriebe und damit der Zunahme der den Betriebsprüfungsstellen obliegenden Aufgaben deren Personalausstattung durch den Mangel gekennzeichnet ist.

- 71 Die personelle Unterbesetzung der Betriebsprüfungsstellen hat u. a. negative Auswirkungen auf den Prüfungsturnus, d. h. auf den Zeitabstand, der jeweils durchschnittlich zwischen zwei Betriebsprüfungen bei demselben Betrieb liegt. Ein Vergleich der Turnuszahlen in Hessen mit denjenigen des Bundesdurchschnitts zeigt, daß in Hessen die Betriebe durchschnittlich wesentlich seltener geprüft werden als im Bundesdurchschnitt. Dies ergibt sich aus nachfolgender Übersicht:

Prüfungsturnus (in Jahren):

	Großbetriebe			Mittelbetriebe			Kleinbetriebe		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Hessen	5,9	6,9	6,0	13,0	13,5	13,4	26,6	27,4	26,3
Bundes- durch- schnitt	3,9	4,7	4,3	8,0	9,0	9,4	17,6	19,9	20,3

Bei Großbetrieben soll der Prüfungszeitraum an den vorangegangenen Prüfungszeitraum anschließen (§ 4 Abs. 1 Betriebsprüfungsordnung (Steuer) – BpO (St)). Die Aufgabe, Anschlußprüfungen durchzuführen, konnte zwar trotz des relativ langen Prüfungsturnus weitgehend erfüllt werden; möglich war dies aber nur dadurch, daß eine von Jahr zu Jahr gewachsene Zahl von Großbetrieben nicht von den an sich dafür zuständigen Großbetriebsprüfungsstellen, sondern von den Amtsbetriebsprüfungsstellen geprüft worden ist. So wurden im Jahr 1982 erstmals mehr Großbetriebe durch die Amtsbetriebsprüfungsstellen (951) als durch die Großbetriebsprüfungsstellen (874) einer Betriebsprüfung unterzogen; im Jahr 1983 betrug das Verhältnis bereits 1 243 zu 854 Betriebe. Im Jahr 1983 wurden rechnerisch nicht weniger als 138 Amtsbetriebsprüfer oder 30,6 v. H. der durch-

gesehen die Lage bei der Prüfung von Körperschaften im Bereich der Mittel- und Kleinbetriebe weit weniger dramatisch als die rein rechnerische Betrachtung des Rechnungshofs ergibt.

Im übrigen zeigt die Steigerung der Zahl der tatsächlich geprüften Fälle von 1979 mit rd. 200 auf mehr als 500 in 1982, also um mehr als 100 v. H. in vier Jahren, daß die Betriebsprüfung dieses Gebiet nicht vernachlässigt. Vielmehr hat sie sich bemüht, den prüfungsmäßigen Anschluß an die ungewöhnlich starke Entwicklung der Arbeitsfall-Zahlen nicht zu verlieren.

Soweit der Rechnungshof einen theoretisch errechneten Steuerausfall durch unterbliebene oder verspätete Betriebsprüfungen in Höhe von 1,086 Mrd. DM (ohne Strafen und Bußgelder) nennt, liegen hierüber in keiner Weise gefestigte und nachprüfbare Erkenntnisse vor. Er hat diesen Betrag lediglich durch Hochrechnungen der durchschnittlichen Mehrsteuern aus den bisherigen Prüfungen ermittelt. Derartige Schätzungen, bei denen die bei anderen Betrieben nachgeforderten Mehrsteuern schematisch hochgerechnet werden, können nicht als hinreichend gesichert angesehen und bestätigt werden.

Erfahrungsgemäß ist davon auszugehen, daß die Finanzämter bei der Auswahl der zu prüfenden Betriebe sorgfältig vorgehen und nur solche Betriebe zurückstellen, bei denen nennenswerte Mehrsteuern

kaum zu erwarten sind (z. B. Verlustfälle, Fälle ohne Unstimmigkeiten oder widersprüchliche Angaben, Versorgungsbetriebe der öffentlichen Hand oder Betriebe notleidender Branchen). Im übrigen enthalten die bisher nachgeforderten Mehrsteuerbeträge vor allem auch solche von sehr großen Betrieben, während Betriebe mit einem vergleichbaren steuerlichen Volumen in den ungeprüften Fällen nicht enthalten sind, so daß auch aus diesem Grunde das bisher durchschnittlich erzielte Mehrergebnis mit dem in den Restfällen erzielbaren Mehrbetrag nicht gleichgesetzt werden kann.

schnittlich eingesetzt gewesen rd. 450 Amtsbetriebsprüfer wegen der Betrauung mit Großbetriebsprüfungen ihrer eigentlichen Aufgabe, der Prüfung von Mittelbetrieben und Kleinbetrieben, entzogen. Dies mußte sich dahin auswirken, daß die Prüfungsrückstände bei den von den Amtsbetriebsprüfungsstellen zu prüfenden Betrieben noch deutlich höher sind als bei den Großbetrieben.

Wie ausgeführt, ist es bisher zumeist gelungen, bei Großbetrieben Anschlußprüfungen zustande zu bringen. Der ungünstige Prüfungsturnus in Hessen hat jedoch zur Folge, daß die Zahl der dabei durchschnittlich geprüften Besteuerungszeiträume größer ist als in anderen Bundesländern. Das bedeutet, daß zwischen dem am weitesten zurückliegenden prüfungsbetroffenen Veranlagungszeitraum und dem Zeitpunkt der Festsetzung der sich aus der Prüfung ergebenden Steuern eine längere Zeitspanne liegt als im Bundesdurchschnitt. Nach unseren Feststellungen bei einer Großbetriebsprüfungsstelle dürfte, wenn durchschnittlich fünf bis sechs Besteuerungszeiträume geprüft werden, diese Zeitspanne mindestens acht Jahre ausmachen. Damit werden den Unternehmern im Falle von Steuernachforderungen über eine unvertretbar lange Zeit hinweg zinslose Kredite eingeräumt; für die öffentliche Hand ergeben sich entsprechende Geldnutzungsnachteile.

Besonders begünstigt von dem in Hessen überdurchschnittlich langen Prüfungsturnus sind die Mittel- und Kleinbetriebe. Bei diesen werden in der Regel nur die drei letzten Besteuerungszeiträume in die Prüfung einbezogen (vgl. § 4 Abs. 2 BpO (St)). Angesichts des beträchtlich längeren zeitlichen Abstandes als drei Jahre zwischen neuer Prüfung und vorausgegangener Prüfung kann es nicht ausbleiben, daß zahlreiche Veranlagungszeiträume ungeprüft bleiben. Während es sich bei den Mittelbetrieben im Jahre 1983 im Bundesdurchschnitt um einen Prüfungsausfall von etwas mehr als 6 Jahren handelte (Turnus von 9,4 Jahren minus 3 prüfbare Jahre), beläuft sich die Ausfallzeit in Hessen angesichts des sich auf 13,4 Jahre belaufenden Turnus auf $13,4 - 3 = 10,4$ Jahre.

Die Erfahrung, daß sich nur in rd. 7,5 v. H. der Prüfungen von Mittelbetrieben in den letzten Jahren keine Steuernachforderungen ergeben haben, legt die Annahme nahe, daß infolge der hohen Zahl nicht geprüfter Besteuerungszeiträume allenthalben in der Bundesrepublik, ganz besonders aber in Hessen, Steuerausfälle von erheblichem Ausmaß eintreten. Die Frage drängt sich auf, ob dies angesichts der Haushaltsdefizite der öffentlichen Hände zu vertreten ist und ob die durch die Verschonung zahlreicher Betriebe entstehenden Wettbewerbsvorteile mit

dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung noch zu vereinbaren sind.

- 72 In einer besonders auffälligen Weise stellt sich in Hessen die Vernachlässigung der Prüfung von Banken dar.

In Frankfurt, dem größten Bankenplatz der Bundesrepublik, sind insgesamt 124 als Großbetriebe eingestufte Kreditinstitute ansässig. Von diesen sind in den Jahren 1980 bis 1983 lediglich 29 geprüft worden, so daß insoweit von einem Prüfungsturnus von rd. 17 Jahren auszugehen ist. Damit ist der Turnus bei größeren Banken nicht nur erheblich schlechter als bei den Großbetrieben insgesamt (z. B. 1983 — 6 Jahre), sondern auch wesentlich ungünstiger als bei den Banken, die ihren Sitz an den anderen großen Bankenplätzen Hamburg, München und Düsseldorf haben und die nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs in einem Turnus zwischen 3,7 und 5,4 Jahren geprüft wurden.

Es kann angesichts dieser Gegebenheiten nicht überraschen, daß bei den in Frankfurt ansässigen Banken wegen des Eintritts von Verjährung eine Vielzahl von Besteuerungszeiträumen nicht mehr der Betriebsprüfung unterfällt. Der Rechnungshof hat festgestellt, daß allein bei den in Frankfurt steuerlich geführten 18 Großbanken — das sind solche mit einer Bilanzsumme von mehr als 3,5 Milliarden DM — insgesamt 29 Besteuerungszeiträume verjährt sind. Daß dadurch erhebliche Steueransprüche verloren gegangen sind, liegt auf der Hand, zumal erfahrungsgemäß gerade bei Banken im Anschluß an Betriebsprüfungen Steuernachforderungen in beträchtlicher Höhe anzufallen pflegen. Ursächlich für diese äußerst bedenkliche Entwicklung ist die Tatsache, daß der zuständigen Großbetriebsprüfstelle seit Jahren nicht die erforderliche Zahl an Bankenprüfern zur Verfügung steht. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren im Jahr 1983 insgesamt acht Bankenprüfer im Einsatz; einer von diesen ist inzwischen in den Ruhestand eingetreten, das Ausscheiden von je einem weiteren in den Jahren 1985 und 1986 steht zu erwarten. Zwar werden derzeit bei der in Rede stehenden Stelle fünf Betriebsprüfer für ihre künftige Verwendung als Bankenprüfer ausgebildet; aber auch hiermit werden ihr nicht mehr als zehn einsetzbare Bankenprüfer zur Verfügung stehen. Die erforderliche Personalausstattung des erwähnten Finanzamts mit Bankenprüfern war jedoch bereits in der Personalbedarfsberechnung 1978 mit 19,34 Prüfern ermittelt worden. Auch diese Zahl ist im übrigen inzwischen überholt, nachdem sich schon bis 1982 die zu prüfenden Bankengroßbetriebe um fast ein Viertel (24,2 v. H.) und die Bankenmittelbetriebe um 7,9 v. H. vermehrt hatten.

Der Rechnungshof hält die aufgezeigten Zustände für mit einer ordnungsgemäßen Besteuerung nicht mehr vereinbar. Eine seit Jahren gebotene Abhilfe darf nicht weiter verzögert werden.

- 73 Als besorgniserregend muß auch die Unterbesetzung der Amtsbetriebsprüfungsstellen mit Prüfern für Körperschaftsrechtlich organisierte Mittel- und Kleinbetriebe (Rechtsform von juristischen Personen des privaten Rechts) angesehen werden. Die Erhebungen bei zwei für die Prüfung derartiger Körperschaften zuständigen Amtsbetriebsprüfungsstellen haben ergeben, daß der durch den Mangel an geeigneten Prüfern veranlaßte Prüfungsabstand bei solchen Mittelbetrieben sich bei dem einen Finanzamt auf 44, bei dem anderen sogar auf 59 Jahre und bei den Kleinbetrieben auf 112 bzw. auf 153 Jahre errechnet. Das bedeutet, daß die Zeitabstände, die rechnerisch zwischen zwei Prüfungen liegen, um ein Vielfaches länger sind als beim Durchschnitt aller Mittel- (13,4 Jahre) und Kleinbetriebe (26,3 Jahre). Es ist davon auszugehen, daß bei anderen Finanzämtern sich die Verhältnisse hinsichtlich der Betriebsprüfung von körperchaftlich organisierten Mittel- und Kleinbetrieben ähnlich darstellen.

Der Rechnungshof hält die in Rede stehenden Gegebenheiten für unerträglich. Ihr Zustandekommen ist im übrigen kaum zu verstehen. Zwar ist einzuräumen, daß sich die Zahl der Kapitalgesellschaften seit der Reform des Körperschaftsteuerrechts zum 1. Januar 1977 erheblich erhöht hat. Die Verwaltung hat daraus aber lediglich Folgerungen dahin gezogen, daß sie die Zahl der für Kapitalgesellschaften zuständigen Veranlagungsbezirke aufstockte; sie hat es versäumt, parallel hierzu auch für die Ausbildung einer entsprechenden Zahl von Amtsbetriebsprüfern zu Körperschaftsprüfern zu sorgen. Die hieraus resultierenden Abstände zwischen den Prüfungen sind bereits beleuchtet worden. Unter diesen Umständen sind nicht nur erhebliche Steuerausfälle zu folgern, es kommt vielmehr als Konsequenz hieraus zu einer nicht hinnehmbaren Ungleichbehandlung der steuerpflichtigen Betriebe. Denn die Prüfungshäufigkeit und die Wahrscheinlichkeit einer steuerlichen Nachzahlungsverpflichtung sind bei Mittel- und Kleinbetrieben mit natürlichen Unternehmerpersonen weitaus höher als bei Mittel- und Kleinbetrieben in der Rechtsform von juristischen Personen (Körperschaften).

Der Rechnungshof betrachtet es als unerläßlich, auch hier für vertretbare Prüfungsturnusse zu sorgen.

- 74 Die schlechte Personallage bei den Betriebsprüfungsstellen hat zur Entstehung erheblicher Prüfungsrückstände geführt. Erhebungen der Ober-

finanzdirektion Frankfurt am Main bei allen hessischen Finanzämtern haben ergeben, daß ein ansehnlicher Teil der am 1. Januar 1984 bereits mehr als 10 Jahre vorhanden gewesenen Betriebe noch nie oder letztmals für den Besteuerungszeitraum 1973 oder einen früheren geprüft worden ist. Im einzelnen zeigt sich folgendes Bild:

	Groß- betriebe	Mittel- betriebe	Klein- betriebe
Noch nie geprüft	947	12 609	19 552
letzter geprüfter Besteuerungszeit- raum 1973 oder früher	<u>621</u>	<u>7 303</u>	<u>5 374</u>
	1 568	19 912	24 926

Die Zahl der mehr als 10 Jahre vorhanden gewesenen, aber noch nie oder letztmals für einen mindestens 10 Jahre zurückliegenden Besteuerungszeitraum geprüften Betriebe muß damit als beträchtlich bezeichnet werden. Sie wird noch eindrucksvoller, wenn man sie ins Verhältnis zur Anzahl aller in Hessen vorhandenen Betriebe setzt; es handelt sich um rd. 12 v. H. der insgesamt 13 040 Großbetriebe, um rd. 31,4 v. H. der 63 461 Mittelbetriebe und um rd. 35,4 v. H. der 70 408 Kleinbetriebe. Dabei muß aber gesehen werden, daß in den Zahlen der einzelnen Betriebsgrößengruppen auch Betriebe enthalten sind, die erst weniger als 10 Jahre bestehen. Bei Berücksichtigung dieses Umstandes ist die v. H.-Angabe (z. B. 12 v. H. der Großbetriebe) in einer unbekannten Größenordnung nach oben zu berichtigen, so daß das Gesamtbild sich noch nachteiliger darstellt.

- 75 Um eine Vorstellung davon zu vermitteln, um welche Größenordnungen es sich bei den Steuer- ausfällen handeln dürfte, die unterlassenen Betriebsprüfungen bei seit mindestens 10 Jahren existierenden Unternehmen zuzuschreiben sind, hat der Rechnungshof eine Berechnung an- gestellt, bei der davon ausgegangen wurde, daß bei ausreichender Personalausstattung der Betriebs- prüfungsstellen wenigstens einmal geprüft wor- den wäre, und zwar für Besteuerungszeiträume, die jetzt infolge eingetretener Verjährung nicht mehr der Betriebsprüfung unterworfen werden können.

In den Jahren 1981 bis 1983 sind aufgrund von Betriebsprüfungen bei insgesamt 5 577 Großbe- trieben, 13 931 Mittelbetrieben und 6 706 Klein- betrieben Mehrsteuern von insgesamt rd. 1,9 Milliarden DM rechtskräftig geworden. Davon entfielen auf jeden geprüften Betrieb durch- schnittlich

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

263 000 DM je Großbetrieb,
23 000 DM je Mittelbetrieb und
13 000 DM je Kleinbetrieb.

Berücksichtigt man, daß Betriebsprüfungen teilweise auch ohne steuerliches Mehrergebnis abgeschlossen werden, und zwar im Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1983 bei Großbetrieben in 8,4 v. H., bei den Mittelbetrieben in 7,5 v. H. und bei den Kleinbetrieben in 12 v. H. der Prüfungen, so errechnet sich der mögliche Steuerausfall in den o. a. Fällen wie folgt:

	insgesamt	Zahl der Fälle		Durchschnitt	möglicher
		ohne Ergebnis	mit Ergebnis	je Betrieb (DM)	Steuerausfall (DM)
Großbetriebe	1 568 ./.	132 (= 8,4 v.H.)	= 1 436	x 263 000	= 377 668 000
Mittelbetriebe	19 912 ./.	1 493 (= 7,5 v.H.)	= 18 419	x 23 000	= 423 637 000
Kleinbetriebe	24 926 ./.	2 991 (= 12 v.H.)	= 21 935	x 13 000	= 285 155 000
			Insgesamt		1 086 460 000
					=====

Der Rechnungshof ist sich bewußt, daß dieses Rechenergebnis nur als Anhaltspunkt dienen kann; die tatsächlich entstandenen Steuerausfälle lassen sich auch nicht annähernd ermitteln. Die Berechnung weist gleichwohl aus, daß dem Fiskus infolge der personellen Unterbesetzung der Betriebsprüfungsstellen Einnahmen in beträchtlicher Höhe entgangen sein müssen.

- 76 In der öffentlichen Diskussion wird häufig die Meinung vertreten, bei den Mehrsteuern aufgrund von Betriebsprüfungen handele es sich nicht um „echte“ Mehrergebnisse; diese seien nur durch die vorgezogene Besteuerung von Gewinnen (Gewinnverlagerungen) zustande gekommen; die von den Betriebsprüfern aufgedeckten gewinnerhöhenden Sachverhalte wären auch ohne Betriebsprüfung in späteren Jahren versteuert worden.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung in dieser Allgemeinheit nicht. Seine Erhebungen bei einem Finanzamt haben ergeben, daß die aufgrund von Betriebsprüfungen dort erzielten Mehrergebnisse bei Großbetrieben zu etwa 60 v. H., bei Mittelbetrieben zu ca. 70 v. H. und bei Kleinbetrieben zu rd. 95 v. H. nicht durch Gewinnverlagerungen veranlaßt waren, sondern „echte“ Mehrsteuern darstellen, die ohne den Einsatz von Betriebsprüfern endgültig verloren gewesen wären. Ähnliche Feststellungen hatte schon die Oberfinanzdirektion im Jahr 1981 nach entsprechenden Erhebungen bei fünf Großbetriebsprüfungs- und acht Amtsbetriebsprüfungsstellen getroffen. Der durchschnittliche Anteil

der echten Mehrsteuern bei Großbetrieben hatte dort rd. 72 v. H., bei Mittelbetrieben rd. 92 v. H. und bei Kleinbetrieben rd. 97 v. H. der insgesamt erfaßten Mehrsteuern betragen.

Aber auch soweit die Mehrsteuern auf der vorgezogenen Besteuerung verlagerter Gewinne beruhen, handelt es sich um staatliche Ansprüche. Es darf nicht verkannt werden, daß dem Fiskus ohne die Betriebsprüfungen die in Betracht stehenden Steuern zunächst vorenthalten würden und daß ihm damit Nachteile durch den ihm entgehenden Geldnutzen entstünden, was in Zeiten defizitärer Haushalte identisch ist mit unnötigem Zinsaufwand für Kreditaufnahmen.

77 Zusammenfassend ist festzustellen:

Die personelle Unterbesetzung der Betriebsprüfungsstellen hat dazu geführt, daß der Prüfungsturnus zu lang und die Prüfungsrückstände hoch sind. Die Auswirkungen für das Steueraufkommen und damit für den Haushalt sind erheblich. Prüfungsturnus und Prüfungsrückstände sind dabei wesentlich größer als im Bundesdurchschnitt. Selbst innerhalb Hessens bestehen Unterschiede in der Prüfungshäufigkeit; so weichen, wie schon erörtert (Tz. 73), bei Mittelbetrieben und Kleinbetrieben je nach der rechtlichen Konstruktion – natürliche Person oder juristische Person – die Zeitabstände zwischen zwei Prüfungen stark voneinander ab.

Die Arbeitssituation des Betriebsprüfungsdienstes kann nach Auffassung des Rechnungshofs nur mittels Zuführung von Personal verbessert werden.

**Beteiligung des Landes
an einem Energieversorgungsunternehmen
(Kap. 17 04 – 121 31)**

- 78** Das Land hat im Jahre 1977 Aktien eines in Hessen ansässigen Energieversorgungsunternehmens (im folgenden: AG) im Nominalwert von 13 550 400 DM erworben. Die damit eingegangene Beteiligung entsprach einem Anteil von 15,056 v. H. am damaligen Grundkapital der AG von insgesamt 90 Mio DM. Eigentümerin der übrigen Aktien blieb eine Stadt in Hessen, in deren Gebiet die AG im wesentlichen tätig ist.

Im Jahre 1982 fusionierte die AG mit einer ebenfalls auf dem Energiesektor arbeitenden Aktiengesellschaft. Dadurch und infolge einer Kapitalerhöhung, an der das Land nicht teilnahm, verminderte sich der Anteil des Landes auf 13,43 v. H. des nunmehr 100,872 Mio DM betragenden Grundkapitals der AG. Einen weiteren Anteil von 10,8 v. H. hält seitdem – neben der mit mehr als 75 v. H. Grundkapitalanteil als

Zu Tz. 78

Die Feststellung, die seinerzeit beim Erwerb der Landesanteile gehegte Erwartung hinsichtlich eines mäßigen Einflusses auf die Preisgestaltung der AG und deren Vorlieferanten habe sich nicht erfüllt, vielmehr würden die Energiepreise im wesentlichen von den Eigeninteressen der Hauptaktionäre (Stadt) bestimmt, wobei auf die im Konzessionsvertrag getroffenen Regelungen abgehoben wird; wird von der Landesregierung nicht geteilt. Die AG nimmt unter den bundesdeutschen Großstädten bei den Haushaltstarifen einen Mittelplatz ein, der den unbestreitbaren Nachweis einer angemessenen und verantwortungsbewußten Preispolitik des Unternehmens liefert. Auf wessen mäßigen Einfluß diese Politik zurückzuführen ist, mag dahingestellt bleiben. Tatsache ist jedoch, daß jedenfalls die Realität der Gaspreise keinen Anlaß zur Kritik am angeblich unzureichenden Landeseinfluß zu liefern vermag.

Hauptaktionärin verbliebenen o. a. Stadt – eine weitere Aktiengesellschaft.

Der Rechnungshof hat anlässlich einer Prüfung der Betätigung des Landes bei der AG (§ 92 LHO) dem Minister der Finanzen mit Schreiben vom 2. Februar 1983 u. a. mitgeteilt, daß das zur Aufrechterhaltung der Beteiligung notwendige „wichtige Interesse des Landes“ (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO) seines Erachtens nicht gegeben sei, und hat angeregt, die Aktien zu veräußern.

Der Rechnungshof führte hierzu aus, es sei nicht ersichtlich, daß die als Rechtfertigung für den Erwerb der Anteile an der AG s. Z. ausgesprochene Erwartung, einen mäßigenden Einfluß des Landes auf die Preisgestaltung der AG und insbesondere auf die Preisgestaltung von deren Vorlieferanten gewinnen zu können, sich erfüllt hätte. Was die Preisgestaltung der AG angehe, so würden die Energiepreise im wesentlichen von den Eigeninteressen der o. a. Hauptaktionärin bestimmt, die als Gemeinde nach den mit ihr im Konzessionsvertrag getroffenen Regelungen wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der Gasabgabepreise besitze und dank ihrer bestimmenden Rolle einer Einflußnahme des Landes Grenzen setze. Im übrigen sei die vom Land s. Z. des weiteren angeführte Rechtfertigung für den Erwerb der Aktien, nämlich die Besorgnis, die damals von der Voreigentümerin zum Verkauf angebotenen Aktien könnten, falls das Land nicht zugreife, von einem erwerbswirtschaftlich geführten und mithin auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Unternehmen übernommen werden, inzwischen gegenstandslos geworden; denn infolge der Verschmelzung der AG mit einem anderen Unternehmen habe jetzt gerade eine solche erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Gesellschaft Anteile an der AG erworben.

In seiner Stellungnahme vom 14. Juli 1983 räumte der Minister der Finanzen ein, daß allein schon von der geringen Höhe der Beteiligung des Landes her ein entscheidender Einfluß auf die Unternehmenspolitik der AG nicht möglich sei. Richtig sei es des weiteren, daß aufgrund der neuerdings zu verzeichnenden Beteiligung eines erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmens an der AG einer der Gründe für die Übernahme der Aktien durch das Land weggefallen ist. Dennoch gelte das Interesse des Landes an der Beteiligung fort; die mit dem ursprünglichen Aktienerwerb verbundenen Erwartungen hätten sich erfüllt. Es habe sich gezeigt, daß nicht so sehr die Höhe der Beteiligung von Bedeutung sei, als vielmehr „die frühzeitige Information und Einwirkungsmöglichkeit von Vertretern des Landes in den Aufsichtsgremien“. Insbesondere die Tatsache, daß das Land Hessen dank der Verflechtung der AG mit ihrem Vorlieferanten Einfluß auf dessen

Dieser Gestaltungsbereich des Unternehmens ist von der Zielsetzung her nicht zur Darstellung vermeintlicher Interessenkollisionen und Durchsetzungsprobleme der beiden Beteiligungspartner Land und Stadt geeignet, weil beide Interessen gleichgelagert sind. Beide Partner sind nämlich sowohl unter kommunalpolitischen als auch unter landespolitischen Gesichtspunkten an einer preisgünstigen Energieversorgung der Bürger im Versorgungsgebiet der AG gleichermaßen interessiert. Der als angeblicher Nachweis des übermächtigen Einflusses der Stadt herangezogene Zustimmungsvorbehalt der Stadtverordnetenversammlung zu den vom Unternehmen geplanten Gaspreisfestsetzungen gemäß den Vereinbarungen des Konzessionsvertrages beweist im Gegenteil das Vorhandensein einer mäßigenden kommunalpolitischen Bremswirkung gegenüber eventuell überzogenen, d. h. kommunalpolitisch nicht mehr verantwortbaren Preisvorstellungen des Unternehmens.

Die Ergebnisse als auch das Verfahren der Gaspreisbildung der AG haben in der Vergangenheit bewiesen, daß hier von allen Beschluß- und Beratungsgremien maßvoll und verantwortungsbewußt gehandelt wurde, wie es dem von Land und Stadt gemeinsam verfolgten Ziel einer preisgünstigen und gleichzeitig sicheren Energieversorgung entspricht.

Im übrigen sind Einflußmöglichkeiten auf unternehmenspolitische Entscheidungen und Entwicklungen nicht alleine von Beteiligungsprozentsätzen abhängig. Überzeugende Sachargumente eines kompetenten Minderheitsaktionärs üben auch ihre meinungsbildende Wirkung auf Mehrheitsaktionäre aus.

Zur Kritik an einer unzureichenden Verzinsung des eingesetzten Kapitals ist festzustellen, daß die Dividendenentwicklung bei der AG sich seit dem Zeitpunkt der Landesbeteiligung im Jahre 1977 mit Stetigkeit auf den Ertrag hin entwickelt hat, den der Rechnungshof als akzeptablen Mindestwert bezeichnet, wie nachstehende Darstellung zeigt:

1977 =	3,3 v. H.
1978 =	4,0 v. H.
1979 =	6,0 v. H.
1980 =	6,0 v. H.
1981 =	7,0 v. H.
1982 =	8,0 v. H.
1983 =	10,0 v. H.
1984 =	10,0 v. H. (erwartet).

Diese Entwicklung ist deshalb so beachtlich, weil sie zustande gekommen ist, obwohl die Gaspreise des Unternehmens seit 1981, also inzwischen nahezu 4 Jahre, stabil geblieben sind. Die zum Zeitpunkt des Eintritts (1977) in das Unternehmen vergleichsweise niedrige Dividende von 3,3 v. H. ist der Ausdruck der hohen finanziellen Anstrengungen zur Bewältigung der umfangreichen technischen Umstellungen auf das hochkalorige ausländische Erdgas (H-Gas), die in dieser Zeit wie von allen Unternehmen der deutschen Gaswirtschaft natürlich auch von der AG geleistet

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Beschlußgremien besitze, habe zu einer besonders günstigen Einkaufssituation beigetragen. Die AG liege im übrigen mit ihren Preisen für Haushaltskunden im Vergleich zu anderen Großstädten sehr günstig. Damit sei bewiesen, daß sich die Preisgestaltung der AG – nicht zuletzt durch die Mitwirkung der Landesvertreter – maßvoll entwickelt habe. Davon abgesehen sei es vorrangiges Ziel der Landesbeteiligung, durch Teilnahme an den Informationen über die Entwicklung in der Energiewirtschaft und durch Mitwirkung an den unternehmerischen Entscheidungen rechtzeitig wertvolle Hinweise und Anregungen für die energiepolitischen Überlegungen und Entscheidungen der Landesregierung zu gewinnen. Das Interesse des Landes an der Aufrechterhaltung der Beteiligung sei daher „nach wie vor begründet“.

Die Ausführungen des Ministers der Finanzen überzeugen nicht. Wie er selbst einräumt, ist es dem Land aufgrund seiner geringen Beteiligung nur begrenzt möglich, auf die Unternehmenspolitik der AG einzuwirken. Als noch wesentlich geringer sind die Möglichkeiten einer Einflußnahme auf die Preisgestaltung der Vorlieferanten der AG einzuschätzen. Soweit der AG bei ihrer Preispolitik ein Spielraum verbleibt, dürfte der Grad von dessen Ausnutzung vornehmlich von den Eigeninteressen der mit mehr als 75 v. H. Kapitalanteil als Hauptaktionärin an der AG beteiligten Stadt bestimmt werden. An dieser Betrachtung der Gegebenheiten ändert es nichts, daß die Gasverkaufspreise des Unternehmens in den letzten Jahren relativ günstig gewesen sein mögen. Sie sind jedenfalls als solche für sich keineswegs ein Indiz für das Vorhandensein eines mäßigen Einflusses der Landesvertreter auf die Preishöhe. Es steht außer Frage, daß sie, die im Aufsichtsrat in der Minderheit sind, im Falle abweichender Ansichten keine Möglichkeit zur Durchsetzung von Landesinteressen gegenüber den Interessen des Hauptaktionärs besitzen, und zwar sogar auch dann nicht, wenn ein Abstimmungsverband mit dem dritten Gesellschafter (10,8 v. H., zusammen mit Land Hessen 24,23 v. H.) eingegangen würde. Der Kapitalanteil des Landes von ursprünglich 15,056 v. H. und von jetzt 13,43 v. H. erlaubt auch in der Hauptversammlung keine erfolgversprechende Handhabung von eigenständigen Anliegen des Landes.

Im übrigen vermag es auch nicht zu überzeugen, daß die Landesregierung für ihre energiepolitischen Überlegungen und Entscheidungen der Beschaffung von Informationen durch die Vertreter des Landes in den Aufsichtsräten der AG – einem Energieversorgungsunternehmen von nur regionaler Bedeutung – und dessen Lieferanten bedürfen soll. Dazu dürften ihr andere

werden müssen. Es handelte sich also hier nicht um ein unternehmensspezifisches, sondern um ein branchenspezifisches, d. h. grundsätzliches, energiewirtschaftliches Umstellungsproblem. Derart umfassende und finanziell erhebliche Umstrukturierungsprobleme sind jedoch für die absehbare Zukunft nicht zu erwarten, so daß davon ausgegangen werden kann, daß das Unternehmen in seiner wirtschaftlichen Entwicklung den oben dargestellten Trend insoweit fortsetzen kann, als die vom Rechnungshof errechneten Renditekriterien (ca. 12,0 v. H. Dividende) bereits in nächster Zukunft erreichbar erscheinen.

Unabhängig von den beteiligungspolitischen Erwartungen sind auch weitere Gesichtspunkte einer Landesbeteiligung zu bedenken, so z. B. die frühzeitige Information und Einwirkungsmöglichkeit des Landes hinsichtlich energiepolitischer und energiewirtschaftlicher Entwicklungen in einem so komplexen und dynamischen Wirtschaftsraum, wie ihn der Ballungsraum Rhein-Main, mit dem das Versorgungsgebiet der AG zum großen Teil identisch ist, darstellt. Unter Einwirkungsmöglichkeit ist hier weniger die durchaus auch gegebene unternehmenspolitische Einflußmöglichkeit gemeint, obwohl diese, wie oben dargelegt, sehr wohl auch vorhanden ist, sondern vielmehr das landespolitische Aktionsfeld. Bereits die Erfahrungen bei der Durchführung der Untersuchungen zur Erstellung eines Energieversorgungskonzeptes Rhein-Main haben gezeigt, wie wichtig die intime Kenntnis der jeweiligen unternehmensspezifischen Meinungsbildung und Interessenlagen ist; um so mehr ist man für die Umsetzung der aus dem Energiekonzept Rhein-Main gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsbedürfnisse in praktische energiepolitische Aktivitäten auf die Kooperation sowohl mit den Kommunen als auch mit den Versorgungsunternehmen auf der regionalen und kommunalen Ebene angewiesen. Bei einem in der Region Rhein-Main so bedeutsamen Energieversorgungsunternehmen wie der AG sind beide notwendigen Kooperationspartner, nämlich Versorgungswirtschaft und Kommune, durch die Unternehmensbeteiligung dem Land gegenüber wesentlich mehr verpflichtet und unter Kontrolle als ohne eine derartige unternehmerische Verknüpfung. Dies ist im vorliegenden Falle deshalb so bedeutsam, weil in der Kernzone des Versorgungsgebietes der AG, nämlich im Stadtgebiet Frankfurt eine Konkurrenzsituation auf dem Wärmemarkt mit den Stadtwerken Frankfurt, einem Eigenbetrieb der Stadt, sich seit Jahren entwickelt hat, die insbesondere hinsichtlich der Ausschöpfung der noch vorhandenen Fernwärmeabsatzpotentiale eine kritische Aufmerksamkeit und Beobachtung verdienen. Wenn das Land sich in einem der wenigen fernwärmepolitischen Entwicklungsräume in Hessen energiepolitischen Handlungsspielraum erhalten will, dann sollte es dieses Feld nicht der Stadt Frankfurt und erwerbswirtschaftlich orientierten Beteiligungsunternehmen allein überlassen, sondern die Entwicklung in diesem Raum über seine

Erkenntnismöglichkeiten zur Verfügung stehen. Es erscheint jedenfalls nicht angängig, um der genannten Einblickmöglichkeiten willen einen finanziellen Aufwand des Umfangs zu betreiben, wie ihn die Beteiligung an der AG allein schon mit dem Erwerb der Aktien verursacht hat (20 651 040 DM) und darüber hinaus alljährlich weiter kostet. Unterstellt man für das zur Finanzierung des Kaufpreises aufgewandte Geld auch nur einen Zinssatz von 8 v. H., so bedürfte es bei einem durchschnittlichen Ankauferkurswert von ca. 152,4 v. H. einer jährlichen Dividende von rd. 12,2 v. H. auf den Grundkapitalanteil des Landes von 13 550 400 DM, um auch nur den jährlichen Zinsaufwand des Landes abzudecken. Die Kapitalertragsteuerlast (12,5 v. H.) ist dabei noch nicht berücksichtigt. Tatsächlich beliefen sich die Dividenden im Jahre 1977 auf lediglich 3,3 v. H., im Jahre 1978 auf lediglich 4 v. H., in den Jahren 1979 und 1980 auf je 6 v. H., im Jahre 1981 auf 7 v. H. und im Jahre 1982 auf 8 v. H. Das Land ist gezwungen, die Differenz zwischen dem Vomhundertsatz an Dividende, der tatsächlich gezahlt wird, und jenem, der zur Aufwanddeckung erforderlich wäre (12,2 v. H.), alljährlich zuzuschießen. Die sich hieraus ergebende Belastung des Landeshaushalts ist für die Jahre 1977 bis 1982 auf rd. 5,2 Mio DM zu beziffern.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, daß der Aufwand für die Beteiligung in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Wert der mit der Beteiligung verbundenen energiewirtschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten steht. Ein wichtiges Interesse des Landes, das auf andere Weise nicht wirtschaftlicher wahrnehmbar wäre (§ 65 Abs. 1 Ziff. 1 LHO), ist zu verneinen. Angesichts dessen ist der Rechnungshof der Auffassung, daß die Veräußerung der Beteiligung angezeigt wäre; es könnte dabei ein über dem Erwerbspreis liegender Verkaufspreis erzielt werden.

Förderung des kommunalen Straßenbaues (Kap. 17 30 und 17 52)

- 79 Zur Beseitigung von Verkehrsnotständen bzw. zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und Landkreisen sehen der § 38 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der für das jeweilige Haushaltsjahr geltenden Fassung so wie das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 13. März 1972 die Gewährung von Zuwendungen vor.

Danach können gefördert werden u. a. nach dem FAG

- der Neu- und Ausbau der Ortsdurchfahrten einschließlich der Gehwege und Parkstreifen

Beteiligung an der AG mitgestalten und mitkontrollieren.

Zu Tz. 79

Der Landesregierung ist die Anzahl der vom Rechnungshof insgesamt geprüften Maßnahmen nicht bekannt. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß in dem Prüfungszeitraum zwischen 1981 und 1983 allein 1853 Einzelvorhaben mit einem Zuwendungsvolumen in Höhe von 457,3 Mio DM bezuschußt wurden. Da sich unter den vom Rechnungshof als beispielhaft angegebenen Beanstandungen auch Vorhaben der Rechnungen 1980/1981 befinden, müßten die in 1980 erteilten Bewilligungen ebenfalls berücksichtigt werden. Die Anzahl der geförderten Einzelvorhaben würde sich hierdurch auf 2517, das Zuwendungsvolumen auf 582,9 Mio DM erhöhen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

im Zuge von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen,

- der Neu- und Ausbau anderer vom Bund geförderter kommunaler Straßen,
- Vorhaben nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz,
- innerörtliche Verkehrsbauten einschließlich des Ausbaus von Verkehrswegen schienengebundener Bahnen

und nach dem GVFG der Bau und Ausbau von

- innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen,
- besonderen Fahrspuren für Omnibusse,
- verkehrswichtigen Zubringerstraßen zu überörtlichen Verkehrsnetzen,
- verkehrswichtigen zwischenörtlichen Straßen in zurückgebliebenen Gebieten und im Zonenrandgebiet,
- Straßen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahnstrecken in der Baulast von Gemeinden, Landkreisen oder kommunalen Zusammenschlüssen, die an Stelle von Gemeinden oder Landkreisen Träger der Baulast sind,
- Kreuzungen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz oder dem Bundeswasserstraßengesetz, soweit Gemeinden, Landkreise oder kommunale Zusammenschlüsse als Baulastträger der kreuzenden Straße Kostenanteile zu tragen haben.

Die Bewilligung und Zahlung der Zuwendungen sowie der Nachweis der Verwendung der Mittel und die Prüfung ihrer Verwendung regeln sich nach

- den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Abs. 1 LHO mit ihren Anlagen 2 und 3,
- den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des GVFG sowie
- den Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zu Straßenbaumaßnahmen von Gemeinden und Landkreisen zur Beseitigung von Verkehrsnotständen.

Der Rechnungshof hat sich durch eine stichprobenweise in den Jahren 1981 bis 1983 durchgeführte Prüfung bei verschiedenen Straßenbauämtern als den mittelbewirtschaftenden Stellen und bei Städten, Gemeinden und Landkreisen als den Zuwendungsempfängern einen Überblick über die Einhaltung der Vorschriften durch die vorgenannten Stellen verschafft. Dabei zeigten sich erhebliche Mängel. In mehr als 140 Fällen waren die geprüften Stellen zu rügen, die Hälfte der Beanstandungen führte zu Rückfor-

Bei der vom Rechnungshof genannten Rückzahlungssumme ist zu berücksichtigen, daß ein Teil auf wenige Maßnahmen entfällt.

Bedeutungsvolle oder durch ihre Wiederholung ins Gewicht fallende Beanstandungen waren für die Landesregierung Anlaß, die nachgeordneten Straßenbaubehörden durch Einzel- oder Runderlaß auf die Mängel hinzuweisen und auf deren Abstellung zu drängen.

Im übrigen ist die Landesregierung bemüht, die Qualifikation der Zuwendungssachbearbeiter zu verbessern. Zu diesem Zwecke wurden Schulungen durchgeführt, in denen z. B. die einheitliche Anwendung der Förderrichtlinien, aber auch von der Rechnungsprüfung aufgedeckte Probleme behandelt wurden. Es ist vorgesehen, diese Schulungen auch weiterhin durchzuführen.

derungen. Die Gesamtsumme der Rückzahlungen einschließlich Zinsen beläuft sich bisher auf rd. 6,2 Mio DM. Weitere Rückzahlungen in Höhe von 2,2 Mio DM werden noch erwartet.

Bedeutungsvolle und insbesondere auch durch ihre Wiederholung ins Gewicht fallende Feststellungen werden nachfolgend anhand einiger Beispiele dargestellt.

Verspätete Vorlage der Verwendungsnachweise durch die Zuwendungsempfänger

- 80 Gemäß Nr. 9 der ZBau-Land hat der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis spätestens sechs Monate nach Abschluß der Baumaßnahme dem Straßenbauamt zuzuleiten.

Die Straßenbaumaßnahme einer Gemeinde war im September 1976 begonnen und im Oktober 1977 zum Abschluß gebracht worden. Erst nach mehr als drei Jahren, im Dezember 1980, erstellte der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis. Das Straßenbauamt rechnete die Zuwendung im Jahre 1981 ab. Die Prüfung durch den Rechnungshof erfolgte im Jahre 1982. Hierbei wurden erhebliche Unklarheiten in der Abrechnung sowie nicht begründete Abweichungen von Vertragsbedingungen zum Nachteil des Zuwendungsempfängers und – im Hinblick auf die Förderquote von 65 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten – auch zum Nachteil des Landes festgestellt.

Auf Beanstandung des Rechnungshofs wies der Zuwendungsempfänger auf den Zeitablauf seit Eintritt der Ereignisse hin und erklärte sich außerstande, die seinerzeitigen Vorgänge überzeugend zu begründen. Erschwerend kam hinzu, daß die ursprünglich für die Durchführung der Baumaßnahme zuständig gewesene Gemeinde zwischenzeitlich ihre Selbständigkeit verloren und die benachbarte Stadt als Rechtsnachfolger des Zuwendungsempfängers den Verwendungsnachweis erstellt hatte.

An diesem Beispiel, das für eine Reihe aus welchen Gründen auch immer verzögerter Fälle steht, wird deutlich, daß eine wirksame Prüfung der geförderten Baumaßnahmen nur dann gewährleistet ist, wenn von den Zuwendungsempfängern die vorgeschriebenen Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise auch eingehalten werden. Die Bewilligungsbehörde sollte bei derartigen Abweichungen von den nach Nr. 4.3.1 der Anlage 2 – Allgemeine Bewirtschaftungsgrundsätze-Gebietskörperschaften – zu § 44 LHO gegebenen Möglichkeiten Gebrauch machen, die den Widerruf der Bewilligung oder die Kürzung der Zuwendung vorsehen, wenn der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnach-

Zu Tz. 80

Zu der vom Rechnungshof genannten Frist von 6 Monaten für die Vorläge des Verwendungsnachweises weist die Landesregierung darauf hin, daß gemäß den Ziffern 11 und 13 der VV-GVFG/Richtl. zu § 38 FAG – Strabau vom 12. 12. 1979 (StAnz. 53/79) für Fördervorhaben des kommunalen Straßenbaues eine von Ziffer 9 der ZBau-Land abweichende Regelung gilt.

Nach den v. g. Bestimmungen hat die Vorlage der Abrechnungsunterlagen innerhalb von 6 Monaten nach der Schlußabnahme des Vorhabens zu erfolgen. In begründeten Fällen kann eine Verlängerung dieser Frist bis zu weiteren 6 Monaten zugelassen werden.

Von dem zuständigen Straßenbauamt werden die Abrechnungsunterlagen geprüft, die zuwendungsfähigen Kosten festgesetzt und die Schlußzahlung getätigt. Danach werden die Unterlagen an die Kommune zurückgegeben, die auf der Grundlage der geprüften Abrechnungsunterlagen den Verwendungsnachweis aufstellt.

Gemäß Ziffer 13 der VV-GVFG/Richtl. zu § 38 FAG – Strabau muß der Verwendungsnachweis innerhalb von 2 Monaten nach der Schlußzahlung dem Straßenbauamt vorliegen.

Die Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises beträgt daher im Rahmen der Förderung des kommunalen Straßenbaues mindestens 8 Monate. Unabhängig hiervon wird die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, wonach der Verwendungsnachweis kurzfristig dem zuständigen Straßenbauamt zuzuleiten ist. Die Landesregierung ist intensiv bemüht, die Beachtung und Einhaltung der Abrechnungsfrist zu gewährleisten. Zu diesem Zwecke werden z. B. regelmäßig Gespräche mit Zuwendungsempfängern geführt, in denen die jährlich abzurechnenden Zuwendungsmaßnahmen festgelegt werden. Dabei konnten allein bei einer Kommune die Anzahl der noch nicht abgerechneten Maßnahmen von 96 auf 14 verringert werden.

Darüber hinaus wurden die Straßenbauämter und die Zuwendungsempfänger vielfach auf die Einhaltung der Abrechnungsfrist hingewiesen. Zuletzt mit Rundverfügung 5/1984 des Landesamtes für Straßenbau,

weis nicht ordnungsgemäß geführt hat oder nicht rechtzeitig vorlegt.

mit der die Straßenbauämter angewiesen wurden, ältere Maßnahmen bis zum Jahresende abzurechnen und bei fehlenden Abrechnungsunterlagen die Zuwendungsempfänger schriftlich auf die Konsequenzen gem. Ziffer 4.3.1 der – ABewGr.-GebietsK – hinzuweisen.

Die Landesregierung wird weiterhin durch geeignete Maßnahmen auf die Zuwendungsempfänger einwirken, damit die Fristen zur Vorlage der Abrechnungsunterlagen eingehalten werden. Es muß in diesem Zusammenhang aber darauf hingewiesen werden, daß speziell im Straßenbau Erschwernisse auftreten können, die einer beschleunigten Abrechnung entgegenstehen. Als beispielhaft sind anzuführen:

- Gemeinschaftsmaßnahmen mit der Deutschen Bundesbahn. In diesen Fällen können die Verwendungsnachweise erst erstellt werden, wenn die Deutsche Bundesbahn die Schlußrechnung übersandt hat. Oft geschieht dies mit erheblichen Verzögerungen.
- Pflanz- und Pflegearbeiten, die nach Verkehrsfreigabe der Straße durchgeführt werden. Im Extremfall können hierdurch Verzögerungen bei der Abrechnung von zwei bis drei Jahren entstehen. Die Landesregierung untersucht zur Zeit daher Möglichkeiten, um diese Aufwendungen im Rahmen einer Pauschale abgelten zu können.

Andere Hemmnisse, die eine fristgemäße Abrechnung verzögern könnten, wurden bereits beseitigt. Hierzu gehört, daß die Abrechnung von geförderten Straßenbaumaßnahmen auch dann vorgenommen werden kann, wenn die Schlußvermessung noch nicht erfolgt ist bzw. wenn Anlieger- und Erschließungsbeiträge noch ausstehen.

Soweit die v. g. Fristen zur Vorlage der Abrechnungsunterlagen trotzdem nicht eingehalten werden, wird die Landesregierung von den nach § 44 LHO gegebenen Möglichkeiten Gebrauch machen.

Abweichung von den Vergabegrundsätzen durch die Zuwendungsempfänger

- 81 Gemäß Nr. 7.1.1 der ZBau-Land sind Bauleistungen nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen – VOB – zu vergeben und auszuführen. Dabei stehen die nach der VOB/A zu unterscheidenden Vergabearten – die Öffentliche Ausschreibung, die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe – nicht wahlweise und gleichberechtigt nebeneinander. Entsprechend der die VOB beherrschenden Grundregel, daß bei der Vergabe von Bauleistungen der Wettbewerb gelten soll, ist in ihren Vorschriften diejenige Vergabeart vorangestellt worden, bei der sich der Wettbewerb aufgrund einer größtmöglichen Zahl von Bewerbern am besten verwirklichen läßt, nämlich die Öffentliche Ausschreibung. Diese hat eindeutigen Vorrang vor der Beschränkten Ausschreibung und um so mehr vor der Freihändigen Vergabe.

Zu Tz. 81

Die verbindliche Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen – VOB – bei der Bauvergabe wurde für die Gemeinden und Gemeindeverbände zuletzt mit der 17. Bekanntmachung nach § 30 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsordnung vom 6. April 1981 (StAnz. S. 944) angeordnet. In den hierzu bekanntgegebenen Grundsätzen zum Bauvergabeverfahren sind u. a. die Möglichkeiten und Grenzen der Vergabearten (Ausschreibungen), die Wertung der Angebote, das Verbot der Bevorzugung ortsansässiger Bieter sowie Möglichkeiten und Grenzen der Verhandlungen mit Bietern im einzelnen in Ergänzung zu den einschlägigen Bestimmungen der VOB/A dargestellt und geregelt. Der Landesregierung sind die Bemühungen der verschiedenen Kommunen zur Vergabe von Bauaufträgen an orts- bzw. kreisansässige Unternehmen bekannt.

Die Vorrangstellung ergibt sich gleichermaßen aus § 55 LHO und, für die Städte und Gemeinden bedeutsam, aus § 30 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), wonach dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorauszugehen hat, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dieser Ausnahmetatbestand wird oft vorgeschoben.

- a) Verschiedene Städte und Gemeinden vergaben die Bauleistungen nach Beschränkter Ausschreibung, wobei lediglich jeweils fünf regional ansässige Unternehmer zur Angebotsabgabe aufgefordert worden waren. Diese Vergabep Praxis wurde von den Zuwendungsempfängern mit besonderer Rücksichtnahme auf die heimischen Betriebe begründet.

Hierzu stellt der Rechnungshof fest, daß bei der Vergabe von Bauleistungen vergabefremde Aspekte, wie zum Beispiel das Interesse an der Beauftragung eines ortsansässigen Bieters aus gewerbesteuerlichen oder regionalen beschäftigungspolitischen Gründen, keine Berücksichtigung finden dürfen.

Die Zuwendungsempfänger sind vom zuständigen Straßenbauamt auf die Unzulässigkeit ihrer Handlungsweise hingewiesen worden; sie haben künftige Beachtung der Vergabegrundsätze zugesichert.

- b) In einem anderen Fall vergab der Zuwendungsempfänger die Bauleistungen für eine Straßenbaumaßnahme freihändig an einen ortsansässigen Unternehmer. Als Grundlage für die Vergabe wurden die Ergebnisse Beschränkter Ausschreibungen der Stadt zu anderen Straßenbaumaßnahmen herangezogen, deren Zustandekommen bereits einige Jahre zurücklag. Der gleiche ortsansässige Bieter erhielt den Auftrag für eine zweite Baumaßnahme freihändig aufgrund einer Angebotseinholung und einen dritten Auftrag freihändig ohne Wettbewerb, d. h. ohne daß ein Gegenangebot eingeholt wurde.

Die Belegprüfung ergab, daß die von dem Unternehmer in Rechnung gestellten, von der Stadt anerkannten und der Zuwendungsbeurteilung zugrunde gelegten Preise zu einem nicht unwesentlichen Teil erheblich höher lagen als die vereinbarten Preise. Auf Nachfrage räumte der Zuwendungsempfänger ein, daß die Preise in freier Übereinkunft – den Wünschen des Unternehmers folgend – aufgebessert worden waren.

Angesichts der vom Rechnungshof festgestellten gravierenden Verstöße gegen die Vergabegrundsätze hat der Minister für Wirtschaft

Soweit hierbei die Richtlinien für die bevorzugte Berücksichtigung von Personen und Unternehmen aus dem Zonenrandgebiet und aus Berlin (West) bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 25. Mai 1976 (StAnz. 26, S. 1198) und die Richtlinien für die Berücksichtigung bevorzugter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 25. Mai 1976 (StAnz. 26, S. 1183) beachtet werden, besteht kein Grund zum Eingreifen. In allen übrigen Fällen hat die Landesregierung strikt auf die Einhaltung der VOB geachtet und den Widerruf der Zuwendungsbescheide angedroht.

Aufgrund dieser Erfahrungen wurde in der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Förderung des kommunalen Straßenbaues in Ziffer 10 der Richtlinien zu § 38 FAG-Strabau vom 12. Dezember 1979 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Zuwendungsmaßnahmen nach den Grundsätzen der VOB auszuschreiben und zu vergeben sind. Das Ausschreibungsergebnis ist dem zuständigen Straßenbauamt rechtzeitig zu übersenden. Dabei ist die Vergabeabsicht mitzuteilen. Zusätzlich wurden die Besonderen Bewilligungsbedingungen um den Hinweis ergänzt, daß die Regelungen der VOB bei der Auftragsvergabe von Fördermaßnahmen zu beachten sind. Der Zuwendungsempfänger hat im Verwendungsnachweis die Einhaltung der Vergabegrundsätze zu bestätigen.

Die Landesregierung geht davon aus, daß die vom Rechnungshof beanstandeten Regelverstöße gegen die VOB vor Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinien erfolgt sind. Sie wird aber nochmals die Gemeinde auf die rechtzeitige Einschaltung der Straßenbauverwaltung vor der Auftragsvergabe hinweisen.

und Technik eine nachträgliche Kürzung der Zuwendungsbeträge um 5 000 DM vorgenommen, die von der Stadt zwischenzeitlich zurückgezahlt wurden.

- c) Bei einer weiteren Stadt wurde festgestellt, daß die nach Öffentlicher Ausschreibung eingegangenen Angebote zu Straßenbaumaßnahmen angesichts der Preisgestaltung durchweg für eine Vergabe in Frage gekommen wären. Trotzdem wurden bei der Zuschlagserteilung die preisgünstigsten Angebote nicht berücksichtigt. Im einen Falle war dem an dritter Stelle, im anderen Falle dem an zweiter Stelle in der Bieterfolge liegenden Unternehmer der Auftrag erteilt worden. Bei diesen Entscheidungen hatte sich der Zuwendungsempfänger nicht an objektive Sachverhalte gehalten; vielmehr führten bloße Vermutungen über unzureichende Leistungsfähigkeit bzw. über bereits vorhandene Auslastung der Leistungsfähigkeit des preisgünstigsten Bieters mit anderen Bauaufträgen zur Vergabeentscheidung. Auf die Beanstandung des Rechnungshofs hin erklärte die zuständige technische Dienststelle des Zuwendungsempfängers, daß unter anderem „auch politische Einflußnahme nicht in jedem Falle auszuschließen ist“. Wenn auch abschließend zugesichert wurde, daß man sich künftig „noch mehr als in der Vergangenheit möglicherweise geschehen“ um die Einhaltung der Vergabevorschriften bemühen werde, hielt der Rechnungshof die Äußerung des Zuwendungsempfängers für außerordentlich bedenklich und holte daher zu diesem Sachverhalt die Stellungnahme des Ministers für Wirtschaft und Technik ein.

Der Minister schloß sich der Auffassung des Rechnungshofs an und wies die Stadt nachdrücklich auf die einschlägigen Vergabevorschriften hin. Für den Fall erneuter Verstöße drohte er die Kürzung oder den Widerruf erteilter Zuwendungen an.

Anerkennung nichtzuwendungsfähiger Kosten

- 82 Die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zu Straßenbaumaßnahmen von Gemeinden und Landkreisen zur Beseitigung von Verkehrsnotständen enthalten sehr ausführliche Regelungen über die Abgrenzung der zuwendungsfähigen von den nichtzuwendungsfähigen Kosten. Auch hier hat der Rechnungshof erhebliche Fehler festgestellt. So war z. B. bei der Straßenbaumaßnahme einer Großstadt das Aufstellen, das Vorhalten und das Abbauen des Baubüros mit insgesamt 15 820 DM bei den

Zu Tz. 82

Die in den Verwaltungsvorschriften zur Förderung des kommunalen Straßenbaues neu enthaltenen detaillierten Abgrenzungen der zuwendungsfähigen von den nichtzuwendungsfähigen Kosten wurden hauptsächlich vorgenommen, um den Antragstellern einen genauen Überblick über den förderfähigen Umfang der Bauvorhaben zu geben. Ziel war, künftig Anfragen zu vermeiden und somit die Straßenbauämter zu entlasten.

Maßgebend für den Umfang der Prüfung des Verwendungsnachweises ist Ziffer 9.1 der ZBau-Land, derzufolge die zuständige technische Dienststelle

zuwendungsfähigen Kosten nicht in Abzug gebracht worden, obwohl diese Kosten zum Block der Verwaltungsleistungen – für Entwurfsbearbeitung und Bauüberwachung – gehören und daher nicht zuwendungsfähig sind.

Bei derselben Maßnahme waren auch Beiträge, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu leisten hatte und die daher beim Zuwendungsempfänger als Einnahmen erscheinen, nicht von den zuwendungsfähigen Kosten abgezogen worden. Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs beim Erschließungsamt der Stadt waren so 262 700 DM Erschließungsbeiträge bereits vereinnahmt bzw. bei den beitragspflichtigen Anliegern geltend gemacht worden. Außerdem war von einer Bank ein verlorener Baukostenzuschuß in Höhe von 750 000 DM gezahlt worden. Der Baukostenzuschuß war entsprechend einer Vereinbarung zwischen der Stadt und der Bank nicht als freiwillige Zuwendung, sondern ebenfalls als Erschließungsbeitrag geleistet worden; er war damit wie alle übrigen Erschließungsbeiträge von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

In den Verwaltungsvorschriften zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ist die Förderung des Baues von Parkstreifen begrenzt auf Längsparkstreifen bis zu 2,50 m Breite. Bei der vorgenannten Zuwendungsmaßnahme sind jedoch Schrägparkstreifen mit einer Regelbreite von 5,0 m hergestellt und entgegen der Bestimmung in die zuwendungsfähigen Kosten einbezogen worden. Ihre Herstellung verursachte Kosten in Höhe von 52 706 DM, die wegen der Abweichung in der Bauausführung nicht hätten berücksichtigt werden dürfen; die Kosten wurden jedoch als zuwendungsfähig anerkannt.

Vor der Durchführung dieser Baumaßnahme lag in der Straße eine Wasserleitung mit 100 mm Durchmesser. Wie ein Vergleich der ursprünglichen mit den neuen Bestandsplänen bei den Stadtwerken ergab, wurde die Wasserleitung durch eine neue mit 200 mm Durchmesser ersetzt, die überdies auf eine größere Länge als zuvor verlegt wurde. Ein Vorteilsausgleich – in den neueren Verwaltungsvorschriften Wertausgleich genannt – wurde bei der Abrechnung nicht berücksichtigt.

Da sich die Baukosten der Maßnahme von den ursprünglich veranschlagten Kosten in Höhe von 5,5 Mio DM auf tatsächlich 3,1 Mio DM verringert haben, wurden die GVFG-Zuwendungen entsprechend gekürzt. Zusätzlich zu den Bundeszuwendungen wurden der Stadt für die geprüfte Baumaßnahme FAG-Zuwendungen im Rahmen der Anteilfinanzierung bewilligt; eine entsprechende Kürzung auch dieser Zuwendung wurde jedoch unterlassen.

(zust. Hessisches Straßenbauamt) den Verwendungsnachweis in baufachlicher Hinsicht prüft. Dabei überprüft sie die Übereinstimmung der Angaben im Verwendungsnachweis mit der Baurechnung und der Örtlichkeit stichprobenweise.

Eine stichprobenweise Überprüfung hat zur Folge, daß nicht alle fehlerhaft in Ansatz gebrachten Positionen aufgedeckt werden können. Angesichts der 2517 Förderfälle zwischen 1980 und 1983, was einer jährlichen Anzahl von mehr als 600 Bewilligungen entspricht, kann nicht jede Maßnahme bei der Abrechnung vollständig überprüft werden. In Anbetracht der Höhe der vom Rechnungshof festgestellten Rückflüsse wird die Landesregierung, soweit dies noch nicht geschehen ist, prüfen, inwieweit eine Intensivierung der Prüfung der Abrechnungsunterlagen möglich ist.

In einem Bauamtsbereich wurde z. B. vorübergehend von der stichprobenweisen Prüfung auf die Prüfung jedes Einzelbeleges übergegangen. Die Einzelbelegprüfung ist jedoch besonders bei größeren Baumaßnahmen sehr umfangreich und zeitaufwendig, so daß diese Abrechnungsprüfung gegenüber der stichprobenweisen Prüfung zeit- und personalaufwendiger ist.

Die baufachliche Prüfung der Abrechnungsunterlagen beschränkt sich in der Regel auf die in Ziffer 7.3 der ZBau-Land aufgeführten Unterlagen. Dies sind:

- die Bauausgabebücher
- die Rechnungsbelege, bezeichnet und geordnet nach den Buchungen im Bauausgabebuch
- die Abrechnungszeichnungen und Bestandspläne
- die Verträge über Leistungen und Lieferungen mit Schriftverkehr
- die bauaufsichtlichen Genehmigungen, die Prüf- und Abnahmebescheinigungen
- der Zuwendungsbescheid und die Schreiben über die Bereitstellung der Mittel
- die geprüften, dem Zuwendungsbescheid zugrunde gelegten Bauunterlagen
- das Bautagebuch.

Ergänzend zu diesem Katalog gehören gemäß Ziffer 12 der VV-GVFG/Richtlinien zu § 38 FAG-Strabau zur Baurechnung auch:

- die Unterlagen, die dem Zuwendungsantrag und etwaigen Änderungsanträgen zugrunde liegen
- die Nachweise über erbrachte Eigenleistungen
- die Urschrift der Niederschrift über die Angebotsöffnung mit einer Zusammenstellung der Einzelpreise einer Auswahl von Bieter (Preisispiele)
- der Schriftwechsel mit der Preisbehörde über die preisrechtliche Prüfung öffentlicher oder mit

Aus all den genannten Beanstandungen ergab sich allein bei dieser Straßenbaumaßnahme eine Rückzahlungspflicht von über 1 Mio DM. Hinzu kommen noch 250 000 DM an Zinsforderungen für die überzahlten GVFG-Zuwendungen.

öffentlichen Mitteln finanzierter Bauaufträge nach der Verordnung PR Nr. 1/72 (BGBl. I S. 293 ff).

Die verwaltungsmäßige, berufliche Prüfung seitens der Straßenbauämter hat sich auf diesen durch die Richtlinien vorgegebenen Rahmen zu beschränken. Die Straßenbauämter sind nicht berechtigt, Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu prüfen. Sie können daher nicht überprüfen, ob der im Verwendungsnachweis aufgeführte Finanzierungsplan der Maßnahme mit der tatsächlichen Finanzierung übereinstimmt. Sind Finanzierungsbeiträge Dritter nicht im Verwendungsnachweis angegeben, muß die Landesregierung von der Richtigkeit dieser Angaben ausgehen.

Die Landesregierung macht darauf aufmerksam, daß die Zuwendungsempfänger durch die bestehende Regelung gehalten sind, alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen.

Bezüglich des angeführten Baukostenzuschusses in Höhe von 750 000 DM teilt die Landesregierung mit, daß die zuwendungsfähigen Kosten inzwischen um diesen Betrag gekürzt und die überzahlten Zuwendungsmittel zurückgefordert wurden.

Folgerungen aus dem Prüfungsergebnis

- 83 Die hohe Beanstandungsquote, die sich bei den Stichprobenweisen Prüfungen ergeben hat, zeigt deutlich, daß die Überwachung und Prüfung der Zuwendungsmaßnahmen durch die mittelbewirtschaftenden Stellen, die Straßenbauämter, nicht ausreichend ist. In Anbetracht der zurückgehenden staatlichen Investitionen beim Straßenbau und der damit verbundenen Arbeitsentlastung der Straßenbauämter erwartet der Rechnungshof, daß von Seiten der Verwaltung verstärkte Anstrengungen zur Vermeidung derartiger Fehler unternommen werden.

Im übrigen sieht sich der Rechnungshof dazu veranlaßt, darauf hinzuweisen, daß anstelle von gelegentlichen Stichprobenweisen Prüfungen regelmäßige und umfassende Prüfungen dringend geboten wären. Die Personallage beim Rechnungshof läßt aber eine Ausweitung der Prüfungstätigkeit in dem angesprochenen Bereich nicht zu.

Zu Tz. 83

Die vom Rechnungshof festgestellten 140 Beanstandungen – die sich im wesentlichen auf bestimmte Fehlergruppen konzentrieren – müssen im Verhältnis zu den insgesamt ausgesprochenen Bewilligungen gesehen werden. Von daher ist die Landesregierung nicht der Auffassung, daß es sich um eine „hohe Beanstandungsquote“ handelt.

Auch die hergestellten Zusammenhänge zwischen „zurückgehenden staatlichen Investitionen beim Straßenbau und der damit verbundenen Arbeitsentlastung der Straßenbauämter“ müssen differenziert gesehen werden:

Das jährliche Bauvolumen im Bereich der Bundesfernstraßen ist von 1981–1984 von rd. 480 Mio DM auf rd. 415 Mio DM zurückgegangen und im Bereich des Landesstraßenbaus hat sich das Investitionsvolumen im gleichen Zeitraum von rd. 170 Mio. DM auf rd. 140 Mio DM verringert. Diese Erscheinung könnte zunächst zu dem Schluß führen, daß weniger Personal für Planung und Bauausführung benötigt wird. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß sich aufgrund geänderter Vorgaben der Planungsprozeß grundlegend verändert hat:

- Die Planung für Straßenbauvorhaben ist in den letzten Jahren immer aufwendiger und umfassender geworden, da sie neben den herkömmlichen Anforderungen an die Sicherheit, die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit auch u. a. den Immissionsschutz, den Biotopschutz, den Denk-

malschutz, die landschaftsgerechte Linienführung und notwendige Ausgleichsvorhaben umfaßt.

- Für alle Vorhaben im Bereich von Neubau und Unterhaltung sind alternative Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und zu bewerten, als Voraussetzung für eine sachbezogene Entscheidungsfindung.
- Umfassende Planungen erfordern Umweltverträglichkeitsuntersuchungen zur Beurteilung der Wirkungen von Straßenbauvorhaben auf Natur und Landschaft.
- Die Beteiligung der Bürger muß rechtzeitig auch bei kleineren und weniger bedeutsamen Projekten erfolgen.
- Die Errichtung von Alleen und Grünanlagen an vorhandenen Straßen erfordert umfassende landschaftsplanerische Erhebungen und sachgerechte Planungen sowie häufig die Durchführung von planungsrechtlichen Verfahren.
- Die verlangten Qualitätsverbesserungen wie z. B. der Lärmschutz machen umfassende Erhebungen und Untersuchungen erforderlich, die dann aber teilweise noch nicht einmal zu einer baulichen Maßnahme führen.
- Die Zahl der landesplanerischen Abweichungsverfahren zur Abstimmung der Straßenbauvorhaben mit der Raumordnung und die Zahl der Planfeststellungsverfahren ist in den letzten Jahren erheblich angewachsen, was zu einer wesentlichen Aufgabenvermehrung geführt hat.

Dieser Aufgabenwandel hat dazu geführt, daß sich die Bediensteten mit Problembereichen auseinandersetzen müssen, die früher bei der Planung von Straßen nicht zu bewältigen waren. Die Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Städtebaus und des Verkehrs sind rechtzeitig und umfassend aufzuzeigen und, soweit möglich, zu berücksichtigen. Diese umfassende, Alternativen einschließende, bürgernahe Planung macht es erforderlich, daß hochqualifizierte Bedienstete in ausreichender Zahl beschäftigt werden müssen. Ansonsten kann nicht erwartet werden, daß die von der Landesregierung verfolgten Zielvorstellungen tatsächlich erfüllt werden.

Des weiteren muß darauf hingewiesen werden, daß nicht nur beim Neubau von Straßen, sondern auch beim Ausbau, d. h. bei der Durchführung von Qualitätsverbesserungen im Zusammenhang mit der Erhaltung unseres Straßennetzes, ein komplexer Planungsprozeß abläuft, der sehr intensive vielseitige Projektdiskussionen auslöst. Die Bürger vor Ort sollen auch bei Ausbaumaßnahmen die Gelegenheit haben, das Pro und Kontra verschiedener Lösungsalternativen zu erfahren, um danach ein Vorhaben mittragen zu können. Dies verlangt eine intensive Planungs- und Bauvorbereitung und bewirkt einen langwierigen, erheblichen Verwaltungsaufwand.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Auch kleinere Bauvorhaben, wie z. B. die Radwege mit relativ geringem Investitionsvolumen erfordern aufwendige Planungsarbeiten: 1 km Radweg verursacht zwar wesentlich geringere Kosten als 1 km Landstraße, demgegenüber ist aber der Personalaufwand für Planung und Entwurf sowie die Durchführung der baurechtlichen Verfahren bezogen auf 1 Mio DM für Radwegebau wesentlich größer als für 1 Mio DM Straßenbau.

Die Ende letzten Jahres angeordnete Bürgerbeteiligung auch in den Fällen, in denen das Unterbleiben der Planfeststellung angestrebt wird, trägt ebenfalls dazu bei, daß der Planungsprozeß wesentlich aufwendiger und komplexer wird.

Zusammenfassend ist danach festzustellen, daß eine Arbeitsentlastung der Hessischen Straßenbauämter – auch im Hinblick auf den in früheren Jahren vorgenommenen Personalabbau – nicht zu erkennen ist.

Darmstadt, 20. November 1984

Pulch
Dr. Rost
Johann
Dr. Holzmann

Lehmann
Fuchs
Dr. Teller
Klass

Wiesbaden, den 1. März 1985

Der Hessische Ministerpräsident
Börner

Der Hessische Minister der Finanzen
Krollmann

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage zu den Bemerkungen 1984

Der Präsident
des Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, 20. November 1984

**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