

**HESSISCHER LANDTAG**

28. 04. 86

**Antrag  
der Landesregierung****betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1983**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 17. Dezember 1984 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1983 (Drucksache 11/2901) übermittelt die Landesregierung gemäß Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Bemerkungen 1985 des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1983**

**und**

**die Stellungnahme der Landesregierung dazu**

und beantragt,

die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1983 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 28. April 1986 · Ausgegeben am 23. Mai 1986

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

**HESSISCHER RECHNUNGSHOF**

**Bemerkungen 1985**

**des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1983**

**Stellungnahme der Landesregierung  
zu den Bemerkungen 1985  
des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1983**

**Abürzungen**

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ATG	Ausgabeteilgruppe
BMF	Bundesminister der Finanzen
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
ETG	Einnahmetitelgruppe
GG	Grundgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HHA	Haushaltsausschuß
Hj.	Haushaltsjahr(e)
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
VV	Verwaltungsvorschriften
z. B.	zum Beispiel

## INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	<b>BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART</b>	
1	Einleitung .....	11
2	Haushaltsrechnung 1981 .....	11
3	Haushaltsrechnung 1982 .....	11
4	Haushaltsplan 1983 .....	11
5	Haushaltsrechnung 1983 .....	12
7	Abschlußbericht 1983 .....	12
10	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1983 ...	13
13	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landes- schuld .....	15
18	Verpflichtungsermächtigungen .....	21
20	Sondervermögen und Rücklagen .....	21
21	Liegenschaftsvermögen .....	21
22	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren .....	22
25	Rechnungsprüfung 1983 .....	24
26	Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftlicher Rahmen .....	24
27	Hessische Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftliche Vorgaben .....	25
28	Die hessische Haushaltsplanung 1983 .....	25
29	Haushaltsplanung und Planverwirklichung im Hj. 1983 .....	31
30	Konjunkturpolitische Auswirkung der Haushaltswirtschaft 1982 .....	36
31	Entwicklung von Umfang und Struktur der Haushaltsreste .....	39
32	Kreditermächtigungen .....	45
33	Verpflichtungsermächtigungen .....	47
34	Entwicklung der Einnahme- und Ausgabearten .....	49
35	Entwicklung der Aufgabenbereiche .....	52
36	Veränderung ausgewählter Strukturdaten .....	54
37	Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben im Ländervergleich .....	57
38	Einnahme- und Ausgabeanteile im Ländervergleich .....	60
39	Strukturquoten im Ländervergleich .....	63
41	Vorläufige Haushaltsführung 1983 nach Artikel 140 HV .....	78
	<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04</b>	
55	Universitätsklinika (Kap. 04 06, 04 08, 04 11) .....	99
57	Kunst- und Fachhochschulen (Kap. 04 15 bis 04 22) .....	101
58	Hessisches Staatstheater Wiesbaden, Staatstheater Darmstadt, Staatstheater Kassel (Kap. 04 41 bis 04 43) .....	104
63	Schulaufsicht bei den Regierungspräsidenten, Staatliche Schulämter (Kap. 04 51, 04 52) .....	111
64	Gesamtschulen (Kap. 04 58) .....	113
65	Studienseminare für die Lehrämter (Kap. 04 70) .....	116
66	Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) (Kap. 04 80) .....	120
	<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06</b>	
68	Staatliche Hochbauverwaltung (Kap. 06 08) .....	123

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**

76	Ausbau der Fernwärmeversorgung in städtischen Schwerpunktbereichen (Kap. 07 95 – ATG 84) .....	138
----	---	-----

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08**

82	Zuwendungen an eine Bildungs- und Familienerholungsstätte (Kap. 08 24) .....	143
----	---	-----

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**

86	Allgemeine Landesvermögensverwaltung (Kap. 17 04) .....	149
99	Beteiligung des Landes an einer Lotteriegesellschaft (Kap. 17 04 – 121 23) .....	155
100	Begleitende Prüfung von Großmaßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) (Kap. 17 30 und 17 52) .....	157

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18**

106	Ehemalige Forstliegenschaft „Gaststätte Fohlenweide beim Hessischen Forstamt Hofbieber, Kreis Fulda“ (Kap. 18 09–743 01) .....	163
-----	---	-----

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19**

107	Außerplanmäßige Ausgaben für besetzte Wohngebäude (Kap. 19 03) .....	167
108	Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) (Kap. 19 04 und 19 95) .....	170

## **BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1985**

### **BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART**

#### **Einleitung**

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1983 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1983 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 (LHO)).

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

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand von 1985.

#### **Haushaltsrechnung 1981**

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1984 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1982 ist folgendes festzuhalten:  
Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seinen Sitzungen am 24. Oktober 1984 und 16. Januar 1985 die Beratungen über die Bemerkungen 1981 fortgesetzt. In seiner Sitzung am 17. April 1985 hat er empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1981 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 24. Sitzung am 22. Mai 1985 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 55. Sitzung am 10. September 1985 (TOP 32) angenommen.

#### **Haushaltsrechnung 1982**

- 3 Die Bemerkungen 1984 vom 20. November 1984 sind dem Landtag von der Landesregierung mit ihrer Stellungnahme vom 1. März 1985 zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 29. April 1985 als LT-Drucksache 11/3368 Neu ausgegeben worden.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 17. April 1985 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 26. September 1985 erfolgte eine weitere Beratung. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

#### **Haushaltsplan 1983**

- 4 Der Haushaltsplan für das Hj. 1983 wurde nach Ablauf des Haushaltsjahres mit dem Haushaltsgesetz vom 26. Januar 1984 festgestellt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Haushaltsplan 1983 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1983 betrug im Soll

20 639 587 000 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 7,5 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1982. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4 691 313 500 DM festgesetzt. Sie lagen damit um rd. 8,3 v. H. höher als im Hj. 1982.

**Haushaltsrechnung 1983**

- 5 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1983 vom 28. August 1984 dem Landtag mit Schreiben vom 20. Dezember 1984 (LT-Drucksache 11/2901) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	1983 DM
überplanmäßige Ausgaben	159 866 735,83
außerplanmäßige Ausgaben	15 927 780,03
Haushaltsvorgriffe	2 676,00
Gesamtüberschreitung	175 797 191,86

In dieser „Gesamtüberschreitung“ sind nach Angaben der Landesregierung „Mehrausgaben“ in Höhe von 162 782 608,63 DM enthalten, die im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung nach Artikel 140 HV geleistet worden sind.

Die verbleibende Differenz zur „Gesamtüberschreitung“ in Höhe von 13 014 583,23 DM hat die Landesregierung ihren Angaben zufolge über- oder außerplanmäßig nach Artikel 143 HV im Rahmen der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 1983 geleistet und dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 11/2901).

Damit hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 17. April 1985 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt der endgültigen Entlastung vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 24. Sitzung am 22. Mai 1985 entsprechend. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in seiner 55. Sitzung (TOP 33) am 10. September 1985 angenommen.

- 6 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 20. November 1984 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 11/2394). Sie wurde am 16. Januar 1985 in der 6. Sitzung (TOP 2) des Unterausschusses zur Nachprüfung der 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 20. Sitzung am 6. Februar 1985 (TOP 7) dementsprechend beschlossen. Dem ist das Plenum in seiner 42. Sitzung am 27. Februar 1985 (TOP 14) gefolgt.

**Abschlußbericht 1983**

- 7 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) und der Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) finden sich auf den Seiten XVI und XVII der Haushaltsrechnung 1983. Die Abschlüsse zeigen folgendes Bild:



## Bemerkungen des Rechnungshofs

In Tz. 29 ff wird die zeitliche Entwicklung näher beschrieben. Zunächst erfolgt nur eine Darstellung wichtiger Einzelergebnisse, wobei ein Vergleich der Hj. 1983 und 1982 vorgenommen wird.

	1 9 8 2		1 9 8 3	
	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1981	in Mio DM	Veränd. in v.H. zu 1982
<b>Einnahmen</b>				
0 Steuern und steuerähnli. Abgaben	12 501,8	+ 1	13 090,0	+ 5
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 251,7	+ 14	1 282,0	+ 2
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 046,8	- 2	1 025,8	- 2
Laufende Einnahmen	14 800,3	+ 2	15 397,8	+ 4
3 Schuldenaufnahmen	3 715,0	+ 24	3 852,0	+ 4
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 031,9	- 3	981,2	- 5
Einmalige Einnahmen	4 746,9	+ 17	4 833,2	+ 2
Summe der Einnahmen	19 547,2	+ 5	20 231,0	+ 3
<b>Ausgaben</b>				
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	7 639,6	+ 2	7 876,2	+ 3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben (ohne Ausgaben für Schuldendienst)	935,0	+ 1	981,5	+ 5
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	4 621,7	-	4 437,3	- 4
Laufende Ausgaben (ohne Schuldendienst)	13 196,3	+ 1	13 295,0	+ 1
Tilgungen	1 928,7	+ 34	2 381,2	+ 23
Zinsen	1 281,4	+ 29	1 389,5	+ 8
Schuldendienst zusammen	3 210,1	+ 32	3 770,7	+ 17
Laufende Ausgaben (mit Schuldendienst)	16 406,4	+ 6	17 065,7	+ 4
7 Baumaßnahmen	644,9	+ 3	608,6	- 6
8 Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	2 315,0	-	2 354,9	+ 2
9 Besondere Finanzierungsausgaben	179,3	+ 12	201,6	+ 12
Einmalige Ausgaben	3 140,0	+ 1	3 165,1	+ 1
Summe der Ausgaben	19 546,4	+ 5	20 230,8	+ 4
Überschuß +/Fehlbetrag -	+ 0,8	-	+ 0,2	-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 11 Wie sich aus der Finanzierungsübersicht und der Finanzierungsrechnung (Anlage X und S. XVI der Haushaltsrechnung 1983) ergibt, wurde der veranschlagte Finanzierungssaldo von 1 889,7 Mio DM um 505,0 Mio DM unterschritten. In Verbindung mit anderen Finanzierungsquellen resultierte hieraus eine Verminderung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von 1 793,4 Mio DM auf 1 390,1 Mio DM.
- 12 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1983 erreichte demnach ein Gesamtvolumen von 20,23 Milliarden DM. Es liegt um 0,68 Milliarden DM (= +3,5 v. H.) über dem Gesamtvolumen des Vorjahres. Vor allem bei den Tilgungen (rd. 453 Mio DM), Zinsen (rd. 108 Mio DM) und Personalausgaben (rd. 237 Mio DM) fielen höhere Ausgaben als 1982 an. Geringere Ausgaben als 1982 fielen bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke (rd. 184 Mio DM) und Bauausgaben (rd. 36 Mio DM) an.

Eine eingehende Analyse der Ausgaben und Einnahmen sowie ihrer Entwicklung erfolgt in Tz. 29 ff.

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

- 13 Wie aus der nachfolgenden Aufstellung zu ersehen ist, ergaben die im HG 1983 erteilten Kreditermächtigungen von rd. 4 361,7 Mio DM zusammen mit Ermächtigungsresten aus den Hj. 1981 und 1982 in Höhe von rd. 1 596,5 Mio DM für 1983 einen Ermächtigungsrahmen von rd. 5 958,2 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von rd. 3 972,2 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von rd. 66,7 v. H. entspricht (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen rd. 5 448,4 Mio DM/Inanspruchnahme rd. 3 844,0 Mio DM = rd. 70,6 v. H.).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1983	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj.	Kredit- aufnahme
Kreditmarktmittel für Investitionen	17 16 ETG 81 u. 83			
§ 16 Abs. 1 HG 1983		4 118,7		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1981			26,3	
Ermächtigungsrest aus Hj. 1982			1 517,7	
Kreditmarktmittel für Umschuldungen	17 16 ETG 81			
§ 16 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 7 HG 1983		30,0		3 745,0
Darlehen des Bundes (sozialer Wohnungs- bau; Städtebau; Modernisierung und Instandsetzung; Ersatzwohnungsbau, Aus- und Umbau im Rahmen des Programms für Zukunftsin- vestitionen)	19 03 19 04 19 05 19 95			
§ 16 Abs. 1 HG 1983		116,1		102,1
zu übertragen:		4 264,8	1 544,0	3 847,1

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1983 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kreditaufnahme Mio DM
Übertrag:		4 264,8	1 544,0	3 847,1
Kredite nach § 3 Investitionsfonds- gesetz	Wirtschafts- plan Abt.A			
§ 16 Abs. 2 HG 1983		81,0		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1982			50,0	110,0
Staatabäder	Finanzplan			
§ 16 Abs. 3 HG 1983		10,5		7,7
Burgen und Schlösser	Finanzplan			
§ 16 Abs. 3 HG 1983		0,5		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1981			1,0	
Ermächtigungsrest aus Hj. 1982			1,5	2,5
Weitere Darlehen des Bundes (Sozialer Wohnungs- bau; Ersatzwohnungsbau, Aus- und Umbau sowie Be- triebsverlagerungen im Rahmen des Pro- gramms für Zukunfts- investitionen)	19 03, 19 95			
§ 16 Abs. 4 HG 1983		4,9		4,9
zusammen		4 361,7	1 596,5	3 972,2

## Bemerkungen des Rechnungshofs

	Mio DM
14 Nach der der Haushaltsrechnung 1983 als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen	2 963,5
Nach Abzug der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von	- 916,4
und des Landesanteils an den Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von	<u>- 435,1</u>
ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. LHO der Betrag von	1 612,0
Die Schuldenaufnahmen des Landes am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit ausgewiesen. Nach Abzug der im Hj. 1983 auf Kreditmarktschulden geleisteten Tilgungen in Höhe von	3 745,0
beträgt die Nettokreditaufnahme	<u>-2 354,9</u> <u>1 390,1</u>

Die Nettokreditaufnahme von 1 390,1 Mio DM lag danach um 221,9 Mio DM unter der formell errechneten Grenze der Kreditfinanzierung von 1 612,0 Mio DM.

- 15 Der Minister der Finanzen ist durch das HG 1983 nachträglich ermächtigt worden, im Hj. 1983 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 646,5 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 150,4 Mio DM oder rd. 23,3 v. H. in Anspruch genommen (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 645,8 Mio DM bzw. Inanspruchnahme 154,9 Mio DM = rd. 24,0 v. H.).

Im Rahmen des Kredit- und Bürgschaftsgesetzes 1983 vom 20. Dezember 1982 wurden Ermächtigungen zum Eingehen von Bürgschaften im Umfang von insgesamt 360 Mio DM erteilt. Die im Hj. 1983 belegten Bürgschaften betragen somit rd. 41,8 v. H. dieses vorläufigen Ermächtigungsrahmens.

Nach der Zweckbestimmung stellen sich die Bürgschafts- und Garantiermächtigungen und ihre Inanspruchnahmen wie folgt dar:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Bürgschaften - Rechtsgrundlage -	Ermächtigung	Bürgschafts- übernahmen	Garantie- übernahmen
	Mio DM	Mio DM	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 1983	120,0	31,2	-
2. Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben			
§ 18 Abs. 1 HG 1983	500,0	119,2	-
3. Förderung dringender Neu- und Umbaumaßnahmen genehmigter, nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz beihilfeberechtigter Privatschulen			
§ 18 Abs. 2 HG 1983	20,0	-	-
4. Garantien für Schadenersatzansprüche nach dem Atomgesetz			
§ 18 Abs. 3 HG 1983	6,5	-	-
<b>zusammen</b>	<b>646,5</b> =====	<b>150,4</b> =====	<b>-</b>

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 16 In der Übersicht der Staatsschulden nach Artikel 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO (Anlage IX der Haushaltsrechnung 1983) sind die Gesamtverbindlichkeiten des Landes zum Jahresultimo mit rd. 22 886,0 Mio DM ausgewiesen. Die in diesem Betrag enthaltenen Eventualverbindlichkeiten des Landes aus Bürgschafts- und Garantieübernahmen belaufen sich auf rd. 2 712,2 Mio DM. Von den übrigen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 20 173,8 Mio DM entfallen auf:

	zum Vergleich				
	1983 Mio DM	1982 Mio DM	1981 Mio DM	1980 Mio DM	1979 Mio DM
- vor der Währungsreform und im Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden (Stand der Altschulden)	434,0	452,6	470,6	488,1	505,3
- nach der Währungsreform aufgenommene Schulden (Stand der Neuschulden)	19 589,8	18 041,3	16 157,7	14 530,0	13 157,4
- Kassenverstärkungskredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	150,0	236,1	232,1	156,2	-
	20 173,8	18 730,0	16 860,4	15 174,3	13 662,7
	=====	=====	=====	=====	=====

Der bereits genannte Betrag der Eventualverbindlichkeiten von rd. 2 712,2 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 des Obligos durch Teiltilgungen außer Betrachtung gelassen. In dem Gesamtbetrag der Eventualverbindlichkeiten sind Bürgschaften im Rahmen der Wohnungsbauförderung sowie der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit rd. 2 063,6 Mio DM enthalten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Bei den restlichen rd. 648,6 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

- 17 Über die im Auftrag des Landesschuldenausschusses durchgeführte Prüfung der Verwaltung der Landesschulden, der Einhaltung der Kredit- bzw. Bürgschaftsermächtigungen, der Schuldbuchführung im Hj. 1983 sowie des Schuldenstandes am 31. Dezember 1983 wird der Rechnungshof dem Landtag gesondert berichten.

**Verpflichtungsermächtigungen**

- 18 In den Epl. 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 17 und 18 waren Verpflichtungsermächtigungen von zusammen rd. 3 215,8 Mio DM veranschlagt. Die 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) – sind mit rd. 4,7 Mio DM (1982: 20,3 Mio DM) angegeben. Die Verpflichtungsermächtigungen aus dem Hj. 1982, über die gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 LHO bis zur Verkündung des HG 1983 verfügt werden konnte, betragen rd. 1,3 Mio DM.

Somit standen laut Haushaltsrechnung für Zusagen aus Mittelzuweisungen, Auftragserteilungen u. a. m. zu Lasten nachfolgender Haushaltsjahre insgesamt 3 221,8 Mio DM bereit.

- 19 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 Bezugsfähigkeit oder vom Zeitpunkt der Vorlage des Kostennachweises abhängig ist. Diese Verpflichtungsermächtigungen beliefen sich am Ende des Hj. 1983 auf insgesamt rd. 1 883,7 Mio DM. Davon sind 430,6 Mio DM auf die Kontingente 1982/83 verausgabt worden, für 1984 und Folgejahre wurden Zusagen über 1 453,1 Mio DM gegeben (vgl. Anlage VIII und S. 1886 der Haushaltsrechnung 1983).

**Sondervermögen und Rücklagen**

- 20 Die in den Hj. 1976 und 1978 gebildete Ausgleichsrücklage wurde im Hj. 1983 nicht in Anspruch genommen. Der Bestand von 97 Mio DM war unverändert in das Hj. 1984 zu übertragen. Die 1982 vollständig aufgelöste Waldrücklage nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz wurde im Laufe des Hj. 1983 erneut dotiert. Am Schluß des Haushaltsjahres wies sie einen Bestand von 4 Mio DM auf. Ebenfalls neu gebildet wurde eine Rücklage von rd. 4 Mio DM aus dem Überschuß des Spiels 77. Diese Vermögensbewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1983 dargestellt.

**Liegenschaftsvermögen**

- 21 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1983 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

Bestand Anfang 1983	3 585 768 222,5 m <sup>2</sup>
Zugänge	6 504 920,0 m <sup>2</sup>
	<u>3 592 273 142,5 m<sup>2</sup></u>
Abgänge	4 339 248,0 m <sup>2</sup>
Bestand Ende 1983	<u>3 587 933 894,5 m<sup>2</sup></u>

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der neue Bestand setzt sich wie folgt zusammen:

Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	18 950 550,5 m <sup>2</sup>
Liegenschaften in Betriebs- verwaltungen	3 554 911 923,0 m <sup>2</sup>
Allgemeines Liegenschafts- vermögen, Schlösser und Gärten	10 015 424,0 m <sup>2</sup>
Liegenschaften der Sonder- vermögen (z. B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,0 m <sup>2</sup>
<b>insgesamt</b>	<b><u>3 587 933 894,5 m<sup>2</sup></u></b>

Die am Ende des Hj. 1982 vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 175 000 m<sup>2</sup> hat sich im Laufe des Hj. 1983 auf 44 051 000 m<sup>2</sup> verringert. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 6 067 159 m<sup>2</sup>, von den Abgängen 4 213 369 m<sup>2</sup> allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

Die Abgänge betrafen im einzelnen folgende Vermögensgruppen:

Ressortvermögen	44 841 m <sup>2</sup>
Hochschulen	39 491 m <sup>2</sup>
Domänenverwaltung	2 244 110 m <sup>2</sup>
Forstverwaltung	1 969 259 m <sup>2</sup>
Andere Betriebsverwaltungen	11 808 m <sup>2</sup>
Allgemeines Grundvermögen	29 739 m <sup>2</sup>
<b>zusammen</b>	<b><u>4 339 248 m<sup>2</sup></u></b>

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 1983 wurden sie am 25. März 1985 dem Landtag in zusammengefaßter Form, dem Rechnungshof zugleich nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

#### **Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren**

- 22 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1983 insgesamt 8 593 756 108,13 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 8 150 766 385,59 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert. In dem Nachweis über den Stand der vom Land Hessen gewährten Darlehen, der Beteiligungen und der Wertpapiere war dieses Vermögen am 31. Dezember 1982 durch fehlerhafte Übermittlung mit 8 150 558 735,59 DM ausgewiesen und mußte nachträglich um 207 650 DM auf 8 150 766 385,59 DM berichtigt werden).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Verlauf des Hj. 1983 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

	Stand 31.12.1982	Zugang	Abgang	Stand 31.12.1983	Veränderungen gegenüber 1982 in v.H.
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
Darlehen	7 337,2	567,7	124,7	7 780,2	+ 6,0
<u>davon ent-</u>					
<u>fallen auf:</u>					
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohn- ungsbaus für Landes- bedienstete	4 820,8	530,9	2,7	5 349,0	+ 11,0
Landwirt- schaftsfor- derung	502,7	8,8	12,7	498,8	- 0,8
Wirtschafts- förderungs-, Struktur- verbesse- rungs- und Entwick- lungshilfe- maßnahmen	282,7	-	108,8	173,9	- 38,5
Schulbau- darlehen und Darle- hen für sonstige kulturelle Zwecke	1 725,1	28,0	-	1 753,1	+ 1,6
Darlehen für sonstige Zwecke	5,9	-	0,5	5,4	- 8,5
Beteiligungen	810,8	0,1	-	810,9	-
	+ 50 000 sfr.	-	-	50 000 sfr.	-
Wertpapiere	2,8	-	0,1	2,7	- 3,6
	+ 420 000 US \$	-	-	420 000 US \$	-
insgesamt	8 150,8	567,8	124,8	8 593,8	+ 5,4
	+ 420 000 US \$	-	-	420 000 US \$	-
	+ 50 000 sfr.	-	-	50 000 sfr.	-

=====

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

- 23 Daraus ergibt sich, daß Bestandsverminderungen von rd. 124,8 Mio DM ein Bruttozuwachs von rd. 567,8 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 810,9 Mio DM und auf 50 000 sfr.

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

- 24 Die Nachweise über das Kapital-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1983 sind dem Rechnungshof ebenfalls zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

**Rechnungsprüfung 1983**

- 25 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1983 ist bis auf die Istaussagen 1983 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 Informationswesens – vorgenommen und über den Abschluß des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

**Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftlicher Rahmen**

- 26 Die Haushaltsplanung vollzieht sich im allgemeinen auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung. Für das Jahr 1983 war insoweit bedeutsam, daß im Jahr 1982 ein starker wirtschaftlicher Abschwung zu verzeichnen war. Allerdings setzte im Spätherbst 1982 dann eine Phase der Erholung ein (Finanzbericht 1984, S. 9).

Eine positive Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung war damit durch diese Rahmenerkenntnisse für das Hj. 1983 ausgelöst. Die Bundesregierung ging demgemäß von einer Wachstumsrate des nominalen Brutto sozialprodukts in Höhe von 3 bis 4 v. H. aus und schätzte die Erhöhung des realen Produkts auf 0 v. H. (Jahreswirtschaftsbericht 1983). Zu Beginn des Jahres 1983 verbesserten sich die gesamtwirtschaftlichen Erwartungen. Es wurde mit einem Wachstum von 4 (nominales) bzw. 0,5 v. H. (reales Sozialprodukt) gerechnet (Finanzbericht 1984, Bonn 1983, S. 9).

Am Arbeitsmarkt setzte sich allerdings die pessimistische Einschätzung fort. Es wurde ein weiterer Anstieg der Arbeitslosenquote angenommen, und zwar um 2 Prozentpunkte auf bundesweit

## Bemerkungen des Rechnungshofs

9,5 v. H., nachdem schon 1981 auf 1982 ein Anwachsen dieser Quote um etwa 2 Prozentpunkte erfolgt war (Jahresgutachten 1982/83 des Sachverständigenrates, Anlage IV, Tz. 33).

Was das Steueraufkommen angeht, so prognostizierte der Arbeitskreis Steuerschätzungen für 1983 ein verbessertes Steueraufkommen für die Bundesländer in Höhe von 141,1 Milliarden DM (Finanzbericht 1983, S. 27). Bezogen auf das für 1982 angenommene Steueraufkommen, errechnete sich eine Steigerung von annähernd 6 v. H. (Finanzbericht 1983, S. 23, 25).

### Hessische Haushaltsplanung und gesamtwirtschaftliche Vorgaben

27 Die Landesregierung hatte die Absicht, die Haushaltsplanung des Landes für 1983 an den Empfehlungen des Finanzplanungsrates auszurichten. Entsprechend sah sie für 1983 vor,

- die nachfragewirksamen Ausgaben nur geringfügig anzuheben (3,8 v. H.),
- die Neuverschuldung auf ca. 1,8 Milliarden DM zu begrenzen,
- die investiven Ausgaben zu steigern (9,2 v. H.) und
- die konsumtiven Ausgaben einzuschränken

(vgl. Mittelfristige Finanzplanung 1982–86, LT-Drucksache 10/401 von 23. Februar 1983).

Zugleich wollte die Landesregierung ihre Haushaltswirtschaft weiterhin im Sinne ihres 1981 formulierten mittelfristigen Zielrahmens gestalten (Mittelfristige Finanzplanung 1982–86, Abschnitt II/3 und Mittelfristige Finanzplanung 1981–85, LT-Drucksache 9/5431 vom 19. November 1981):

- deutliche Begrenzung der künftigen Ausgabensteigerung als gleitender Prozeß,
- Umschichtung des Landesetats, um
  - den wirtschaftlichen Strukturwandel zu fördern,
  - die Beschäftigungslage zu verbessern,
- Abbau künftiger Sachzwänge für die Haushaltswirtschaft.

Die Landesregierung schätzte die Entwicklung 1983 weniger günstig ein als die Bundesregierung. Sie ging im Rahmen ihrer mittelfristigen Vorausschau 1983–87 von einem realen Wachstum von 1,3 v. H. (Bundesregierung 2 bis 2,5 v. H.) und einem nominalen von 4,5 v. H. (Bundesregierung 5,5 v. H.; siehe Finanzbericht 1984, Bonn 1983, S. 107) aus. Zugleich rechnete sie mit einer Arbeitslosenquote von 6,2 v. H. für Hessen.

### Die hessische Haushaltsplanung 1983

28 Zur Verabschiedung eines Landeshaushalts für das Jahr 1983 kam es weder im Jahr 1982 noch im laufenden Hj. 1983. Am 27. Januar 1983 wurde ein Teilhaushaltsplan festgestellt, der durch zwei Gesetze, nämlich am 28. Juni sowie 21. Dezember 1983, jeweils Modifizierungen erfuhr. Danach sind folgende Abschnitte der Haushaltsplanung 1983 festzustellen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1Stufen der Haushaltsplanung 1983

	Teilhaushaltspäne				Haushaltsplan		
	27. Januar 1983 Mio DM	28. Juni 1983 v.H. a)	21. Dezember 1983 Mio DM	21. Dezember 1983 v.H. a)	26. Januar 1984 Mio DM	26. Januar 1984	
Personalausgaben (4) b)	2,4	0,03	4,3	0,05	4,3	0,06	7 842,5
Sächliche Verwaltungsausgaben (5)	24,9	0,52	26,0	0,55	26,0	0,55	4 743,6
Zuweisungen (6)	17,0	0,37	26,0	0,57	29,6	0,65	4 583,1
Bauinvestitionen (7)	-	0,00	-	0,00	-	0,00	700,2
Sonstige investive Ausgaben (8)	147,2	5,73	147,2	5,73	175,5	6,83	2 569,2
Besondere Finanzierungsausgaben (9)	49,0	24,37	49,0	24,37	49,0	24,37	201,1
Gesamtausgaben	240,5	1,17	252,5	1,22	284,3	1,38	20 639,6
Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge	195,5	0,96	207,5	1,02	239,3	1,17	20 438,5
Bruttokredite	145,5	3,44	145,5	3,44	152,3	3,60	4 234,7
Sonstige Einnahmen	50,0	0,31	62,0	0,38	87,0	0,54	16 107,5

a) in v.H. der Ansätze des Haushaltsplans 1983

b) Hauptgruppen gemäß Gruppierungsplan

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Obige Übersicht zeigt auf, daß Mitte 1983 ein Teilhaushaltsplan für 1983 vorlag, der erst ca. 1,2 v. H. der vorgesehenen Gesamtausgaben einbezog und lediglich 5,4 v. H. des gesamten geplanten Investitionsvolumens offenlegte. Was die konjunkturell so bedeutsamen Landesaktivitäten im Baubereich anbelangt, so kann auch der letzten Modifizierung am 21. Dezember 1983 nichts entnommen werden.

Informationen bezüglich der in 1983 beabsichtigten haushaltswirtschaftlichen Aktivitäten der Landesregierung – global sowie im Detail – konnten somit lediglich dem Entwurf des Haushalts der Landesregierung vom 18. Januar 1983 entnommen werden.

Am 26. Januar 1984 wurde das Haushaltsgesetz 1983 verabschiedet und damit das vollständige Zahlenwerk für das bereits abgelaufene Haushaltsjahr festgestellt.

Infolge Nicht-Beachtung des Grundsatzes der Vorherigkeit und der dadurch bedingten Einschränkung der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten, konnte die in der ökonomisch besonders sensiblen Aufschwungphase bedeutsame Aufgabe, über das Budget volkswirtschaftlich lenkend zu wirken, auch nicht vollzogen werden. Diese Folge als schlichte Feststellung aufzuzeigen, sieht sich der Rechnungshof verpflichtet.

Nachstehende Übersicht 2 zeigt auf, daß die Ansätze für Steuern 1983 gegenüber 1982 relativ geringer (0,4 anstatt 4,6 v. H.), bei den Krediteinnahmen dagegen relativ stärker (40,2 anstatt 8,1 v. H.) ausgeweitet wurden als 1982 gegenüber 1981. Diese Planansätze erfolgten, obwohl die Erwartungen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung im Hj. 1983 positiver ausfielen als die für das Hj. 1982. Hier zeigt sich, daß die Steuereinnahmen – und damit zusammenhängend die Kreditnahme – im Hj. 1982 zu optimistisch geschätzt wurden, was vom Rechnungshof in seinen Bemerkungen zum Hj. 1982 (Tz. 33) festgestellt worden war.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2Veränderung von Haushaltsansätzen  
bei gruppierungsmäßiger Gliederung

	Veränderungen 1982-83		Veränderungen 1981-82
	in Mio DM	in v.H.	in v.H.
Steuern	54,7	0,4	4,6
Laufende Einnahmen	82,1	0,5	4,6
Kreditnahme brutto am Kreditmarkt	1 180,4	40,2	8,1
Kreditnahme netto am Kreditmarkt	319,6	21,7	- 1,6
Bundesmittel	13,0	0,9	- 3,0
Sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung <sup>a)</sup>	62,1	6,3	- 2,5
Gesamteinnahmen bereinigt <sup>b)</sup>	1 349,7	7,1	4,7
Gesamteinnahmen modifiziert <sup>c)</sup>	488,9	2,8	- 3,6
Personalausgaben	212,6	2,8	4,7
Zinsen	74,8	5,7	- 30,0
Zuweisungen	- 192,2	- 4,0	- 2,9
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	104,3	11,7	- 0,4
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	33,1	1,0	- 4,3
Schuldendienst	920,8	32,6	24,1
Bauinvestitionen	39,2	5,9	6,3
Gesamte Investitionen	355,8	12,2	- 4,1
Gesamtausgaben bereinigt <sup>b)</sup>	1 430,8	7,5	4,8
Gesamtausgaben modifiziert <sup>c)</sup>	570,1	3,3	3,7

a) VOE Nr. 21 bis 24 der Finanzstatistik

b) ohne besondere Finanzierungsvorgänge (ausschließlich Tilgungen), bei den Einnahmen ist somit die Bruttokreditnahme einbezogen

c) ohne besondere Finanzierungsvorgänge (inklusive Tilgungen); bei den Einnahmen ist somit die Nettokreditnahme einbezogen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Was die Verwirklichung der auf die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zurückgehenden Absichten der Landesregierung anbelangt (vgl. Tz. 27), so stellt der Rechnungshof folgendes fest:

- Die gegenüber dem Vorjahresetat beabsichtigte Ausgabensteigerung fiel mit 3,3 v. H. geringer aus als 1982 im Vergleich zu 1981, wo sie 3,7 v. H. betrug. (Es werden hier „modifizierte“ Ausgaben\*) betrachtet, um Verzerrungen infolge von Umschuldungstilgungen zu vermeiden.)
- Die vorgesehene Übergrenze der Neuverschuldung (ca. 1,8 Milliarden DM) wurde nicht überschritten.
- Die planmäßigen Investitionen verzeichneten ein Wachstum von 12,2 v. H., nachdem hier allerdings 1982 im Vergleich zu 1981 eine Abnahme (4,1 v. H.) vorgesehen war.
- Damit wurden die konsumtiven Ausgaben lt. Planansatz insgesamt zurückgeführt, nicht aber in Teilbereichen. Hier sind teilweise beachtliche Zuwachsraten festzustellen:

Zinsen	+ 5,7 v. H.
Sächliche Verwaltungsausgaben	+ 11,7 v. H.
Schuldendienst	+ 32,6 v. H.

Was die Struktur des Landesetats anbelangt, so stellt der Rechnungshof fest, daß dem vorgesehenen Zuwachs an laufenden Einnahmen in Höhe von ca. 82 Mio DM ein Mehr bei den nicht-investiven Ausgaben (ohne Tilgungen) in der Höhe von etwa 200 Mio DM gegenübersteht.

Nachstehende Übersicht 3 verdeutlicht die Veränderungen der Haushaltswirtschaft im Hinblick auf die angestrebte Aufgabenerfüllung. Die relativ stärksten Veränderungen waren (ohne Berücksichtigung der „Allgemeinen Finanzwirtschaft“, wo die Tilgungen für die Differenzen verantwortlich sind) bei den Aufgaben „Wohnungswesen, Raumordnung etc.“ (+ 31,4 v. H.), „Energie- und Wasserwirtschaft etc.“ (+ 9,3 v. H.) sowie „Gesundheit, Sport und Erholung“ (+ 8,5 v. H.) vorgesehen. Außerdem war eine weitere Rückführung des Landesengagements im Bereich „Soziale Sicherung etc.“ (-3,3 v. H.) geplant. Eine weitere Ausdehnung sollten die „Allgemeinen Dienste“ (+ 7,2 v. H.) erfahren.

\*) Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge im Sinne der Finanzstatistik

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3Veränderung von Haushaltsansätzen  
bei funktionaler Gliederung

	Veränderungen 1982-83		Veränderungen 1981-82
	in Mio DM	in v.H.	in v.H.
Allgemeine Dienste (0) <sup>a)</sup>	193,5	7,2	4,1
Bildungswesen, Wissen- schaft etc. (1)	163,7	3,0	4,1
Soziale Sicherung etc. (2)	- 37,1	- 3,3	- 4,6
Gesundheit, Sport und Erholung (3)	39,1	8,5	8,5
Wohnungswesen, Raumord- nung etc. (4)	229,9	31,4	- 10,0
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (5)	22,0	7,1	0,4
Energie- und Wasserwirt- schaft etc. (6)	30,9	9,3	5,0
Verkehrs- und Nachrichten- wesen (7)	- 15,8	- 1,6	0,6
Wirtschaftsunter- nehmen etc. (8)	26,5	7,9	7,8
Allgemeine Finanzwirt- schaft (9)	792,0	11,8	10,6

a) Gemäß Hauptgruppen des Funktionenplans

### Haushaltsplanung und Planungsverwirklichung im Hj. 1983

- 29 Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung verlief 1983 günstiger als im Rahmen der Haushaltsplanung erwartet. Das reale Bruttozialprodukt stieg um 1,2 v. H., das nominale um 4,5 v. H. an (Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates, Tz 36). Die vorhergesehene ungünstige Entwicklung am Arbeitsmarkt ist allerdings im wesentlichen eingetreten (Jahresgutachten 1984/85, Tz 104).

In Hessen stieg das reale (nominale) Bruttoinlandsprodukt 1983 um 1,4 v. H. (5,2 v. H.) gegenüber dem Vorjahr an. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich von 6,2 v. H. auf 7,6 v. H. Die im Bundesdurchschnitt festzustellende Tendenz setzte sich somit auch in Hessen durch.

Die Haushaltswirtschaft des Landes ist im Jahre 1983 von diesem wirtschaftlichen Verlauf geprägt, daneben aber auch von den haushaltspolitischen Vorgaben und in erster Linie vom Tatbestand einer nicht vorhandenen, gesetzlich festgestellten und damit verbindlichen Haushaltsplanung. Den nachfolgenden Übersichten 4 und 5 kann der Einfluß dieser drei Faktoren entnommen werden.

Der Soll-Ist-Vergleich ist hier unter Mitberücksichtigung der Reste erfolgt. Ein Aufbau (Abbau) der übertragenen Reste erhöht (vermindert) die Differenz zwischen Ist-Ausgaben und Planvorgaben. Auf die Entwicklung der Reste, ein herausragendes Ergebnis der vorläufigen Haushaltsführung, wird an späterer Stelle (vgl. Tz. 31) näher eingegangen werden.

Ein Vergleich der Spalten 3 (Ist-Plan-Differenz) und 7 (korrigierte Ist-Plan-Differenz) der folgenden Übersicht 4 zeigt auf, daß durch die Reste-Entwicklung Mehrausgaben\*) zumeist noch erhöht werden und Minderausgaben\*) geringer ausfallen.

### Zu Tz. 29

*Die Landesregierung weist darauf hin, daß die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer nach neuem Recht (Besteuerung von Erwerbsvorgängen nach dem 31. Dezember 1982) ab dem Haushaltsjahr 1984 „brutto“ veranschlagt sind.*

\*) Jeweiliges Ausgabe-Ist gegenüber dem jeweiligen Etatansatz

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 4

## Plan und Planverwirklichung 1983 - gruppierungsmäßige Gliederung -

	Ist Mio DM	Plan Mio DM	Ist-Plan- Differenz Mio DM <sup>c)</sup>	Reste 1982 Mio DM	Reste 1983 Mio DM	Reste- Differenz <sup>d)</sup> Mio DM	Korrigierte Ist-Plan-Differenz Mio DM <sup>e)</sup>	in v.H. <sup>f)</sup>
Steuern <sup>a)</sup>	13 090,0	13 092,6	- 2,6	-	-	-	- 2,6	- 0,0
Steuern <sup>b)</sup>	13 246,8	13 228,6	18,2	-	-	-	18,2	0,1
Laufende Einnahmen	15 305,2	15 052,0	253,2	-	-	-	253,2	1,7
Kreditnahme am Kredit- markt brutto	3 745,0	4 118,7	- 373,7	-	-	-	- 373,7	- 9,1
Kreditnahme am Kredit- markt netto	1 390,1	1 793,4	- 403,3	-	-	-	- 403,3	- 22,5
Bundemittel gesamt	1 456,0	1 494,6	- 38,6	-	-	-	- 38,6	- 2,6
Bundemittel investiv	634,0	686,8	- 52,8	-	-	-	- 52,8	- 7,7
Sonstige Einnahmen der Kapital-Rechnung	1 047,9	1 055,5	- 7,6	-	-	-	- 7,6	- 0,7
Personalausgaben	7 876,2	7 842,5	33,7	16,1	16,8	0,7	34,4	0,4
Zinsen	1 389,5	1 396,3	- 6,8	-	-	-	- 6,8	- 0,5
Zuweisungen	4 437,3	4 583,1	- 145,8	34,8	107,3	72,5	- 73,3	- 1,6
Sächlicher Verwaltungs- aufwand	981,5	995,1	- 13,6	17,0	23,1	6,1	- 7,5	- 0,8
Laufende Zuweisungen an Gemeinden	2 512,0	2 451,7	60,3	10,5	61,5	51,0	111,3	4,5
Investive Zuweisungen an Gemeinden	895,6	1 026,2	- 130,6	514,8	567,7	52,9	- 77,7	- 7,6
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	3 407,6	3 477,9	- 70,3	525,3	629,2	103,9	33,6	1,0
Tilgungen am Kreditmarkt	2 354,9	2 325,3	29,6	-	-	-	29,6	1,3
Schuldendienst	3 770,9	3 748,5	22,4	-	-	-	22,4	0,6
Bausausgaben	608,6	700,2	- 91,6	41,8	130,8	89,0	- 2,6	- 0,4
Sonstige Investitionen	2 354,9	2 569,2	- 214,3	622,9	767,4	144,5	- 69,8	- 2,7
Gesamte Investitionen	2 963,5	3 269,4	- 305,9	664,7	898,2	233,5	- 72,4	- 2,2
Konsumtive Ausgaben	17 065,7	17 169,2	- 103,5	67,9	147,2	79,3	- 24,2	- 0,1
Investive Ausgaben	2 963,5	3 269,4	- 305,9	664,7	898,2	233,5	- 72,4	- 2,2

a) lt. Haushaltsrechnung des Landes Hessen (Anlage III, S. 1810)

b) lt. "Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1983" des Statistischen Bundesamts (S. 41)

c) Istwerte abzüglich Planwerte

d) Reste 1983 abzüglich Reste 1982

e) Ist-Plan-Differenz zuzüglich Reste-Differenz

f) obige Größe in v.H. Planwerte

Die konjunkturelle Entwicklung prägt die laufenden Einnahmen. Sie nahmen ein um ca. 2 v. H. (253,2 Mio DM) höheres Ausmaß an als im Anfang 1984 verabschiedeten Etat veranschlagt war. Die Verschuldung am Kreditmarkt wurde in verringertem Umfang ausgedehnt, brutto um 373,7 Mio DM und netto um 403,3 Mio DM unter dem jeweiligen Planansatz. Bei den investiven Bundeszu-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

weisungen gingen etwa 53 Mio DM (ca. 8 v.H.) an im Haushaltsplan 1983 angesetzten Mitteln nicht ein. Die erwähnten Bundesmittel dienen im wesentlichen der Mitfinanzierung von Landesprojekten. Damit dürfte die festgestellte Ist-Plan-Differenz auch in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung stehen.

Die Haushaltsrechnung des Landes Hessen weist bei den Steuern (Gruppe 0) Ist-Einnahmen in Höhe von 13 089,96 Mio DM auf (vgl. Anlage III, S. 1810). In der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamts (Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1983, S. 41) sind dagegen 13 246,78 Mio DM an Einnahmen für das Land ausgewiesen. Die Differenz rührt daher, daß den Empfehlungen, das Aufkommen aus dieser Abgabe auch nach neuem Recht (Grunderwerbsteuergesetz 1983 vom 17. Dezember 1982) brutto zu etatisieren, nicht gefolgt worden ist. Insoweit wurde bei Kap. 01 im Epl. 17 die Grunderwerbsteuer netto (Titel 053 01) veranschlagt. Die den Kreisen und kreisfreien Städten gemäß § 1 des Grunderwerbsteuer-Zerlegungsgesetzes vom 24. März 1983 zugestandenen vier Siebtel des Landesaufkommens wurden direkt in Abzug gebracht. In der Haushaltsrechnung wird somit eine Mindereinnahme in Höhe von 2,66 Mio DM nachgewiesen. Im Falle der von anderen Ländern praktizierten Brutto-Etatisierung hätte sich folgendes ergeben:

Korrektur des Planansatzes

Planansatz für die Grunderwerbsteuer bei Brutto-Etatisierung (7/7)	238,00 Mio DM	
Netto-Ansatz im Plan 1983 (3/7)	<u>102,00 Mio DM</u>	
Korrekturposten (4/7)	136,00 Mio DM	
Haushaltsansatz Gruppe 0 lt. Haushaltsplan 1983	13 092,62 Mio DM	
Korrektur für Grunderwerbsteuer	<u>136,00 Mio DM</u>	
Haushaltsansatz bei Brutto-Etatisierung		13 228,62 Mio DM

Korrektur des Ist-Aufkommens

Ist-Aufkommen Gewerbesteuer insgesamt (7/7)	274,43 Mio DM	
Ist-Aufkommen lt. Haushaltsrechnung 1983 (3/7)	<u>117,61 Mio DM</u>	
Korrekturposten (4/7)	156,82 Mio DM	
Ist-Aufkommen bei Gruppe 0 lt. Haushaltsrechnung 1983	13 089,96 Mio DM	
Korrektur für Grunderwerbsteuer	<u>156,82 Mio DM</u>	
Ist-Aufkommen insgesamt		<u>13 246,78 Mio DM</u>

Somit ergibt sich eine Mehreinnahme von 18,16 Mio DM

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof bemerkt dazu folgendes:

Die Grunderwerbsteuer zählt zu den Verkehrsteuern. Gemäß Artikel 106 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 GG besitzen die Länder die Ertragshoheit über diese Abgabe. Die Reform der gesetzlichen Grundlage der Grunderwerbsbesteuerung hat an diesem Sachverhalt nichts verändert. Die Beteiligung der kommunalen Ebene vollzieht sich aufgrund eines Landesgesetzes. Der Rechnungshof hält daher eine Brutto-Etatisierung für geboten.

Wie aus Übersicht 4 hervorgeht, stellen sich insgesamt, also unter Berücksichtigung der Reste, konsumtive Minderausgaben in Höhe von 24,2 Mio DM und investive in Höhe von 72,4 Mio DM ein. Letztere betrafen vor allem den kommunalen Sektor, wo trotz der hohen Reste eine Minderausgabe von annähernd 78 Mio DM (-7,6 v. H.) zu verzeichnen ist. Die Abweichungen beim Schuldendienst sind vor allem auf höhere Tilgungen zurückzuführen.

Unter Außerachtlassung der Tatsache, daß der Haushaltsplan 1983 erst am 26. Januar 1984 verabschiedet wurde, stellt der Rechnungshof – mit Ausnahme bei den zuvor erwähnten investiven Leistungen (-7,6 v. H.) sowie den laufenden Zuweisungen an die Gemeinden (4,5 v. H.) – keine bedeutsamen relativen Planabweichungen bei den Ausgaben fest.

Auch für den funktional-orientierten Soll-Ist-Vergleich (s. Übersicht 5) wurde die Reste-Entwicklung mit einbezogen. Die stärksten relativen und auch absoluten Abweichungen von der Planung sind bei den Aufgabengebieten „Soziale Sicherung etc.“ (-8,4 v. H.) sowie „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ (-6,5 v. H.) zu erkennen. Die Auswirkungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft treten besonders bezüglich der Bereiche „Bildungswesen, Wissenschaft etc.“, „Gesundheit, Sport und Erholung“ sowie „Allgemeine Finanzwirtschaft“ zutage, wo sich die Reste um ca. 54, 58 bzw. 70 Mio DM erhöhten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 5

## Planverwirklichung 1983 bei funktionaler Betrachtung

	Ist		Plan		Ist-Plan-Differenz <sup>a)</sup>		Reste 1982		Reste 1983		Reste-Differenz <sup>b)</sup>		Korrigierte Ist-Plan-Differenz <sup>d)</sup> in v.H.	
	Mio DM		Mio DM		Mio DM		Mio DM		Mio DM		Mio DM		Mio DM	
Allgemeine Dienste (0)	2 833,9		2 892,4		- 58,5		41,8		90,5		48,7		- 9,8	- 0,3
Bildungswesen, Wissenschaft etc. (1)	5 609,7		5 644,0		- 34,3		108,4		162,2		53,8		19,5	0,3
Soziale Sicherung etc. (2)	1 005,3		1 095,7		- 90,4		72,9		71,6		- 1,3		- 91,7	- 8,4
Gesundheit, Sport und Erholung (3)	453,5		497,9		- 44,4		110,2		168,1		57,9		13,5	2,7
Wohnungswesen, Raumordnung etc. (4)	965,1		962,9		2,2		8,0		8,7		0,7		2,9	0,3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (5)	317,6		332,0		- 14,4		6,0		6,2		0,2		- 14,2	- 4,3
Energie- und Wasserwirtschaft etc. (6)	309,4		363,2		- 53,8		151,9		200,6		48,7		- 5,1	- 1,4
Verkehrs- und Nachrichtenwesen (7)	944,4		997,2		- 52,8		207,3		195,0		- 12,3		- 65,1	- 6,5
Wirtschaftsunternehmen etc. (8)	337,0		363,6		- 26,6		17,7		66,4		48,7		22,1	6,1
Allgemeine Finanzwirtschaft (9)	7 454,9		7 490,7		- 35,8		13,8		83,7		69,9		34,1	0,5
Gesamtausgaben	20 230,8		20 639,6		- 408,8		738,0		1 053,0		315,0		- 93,8	- 0,5

a) Istwerte abzüglich Planwerte c) Ist-Plan-Differenz zuzüglich Reste-Differenz

b) Reste 1983 abzüglich Reste 1982 d) obige Größe in v.H. Planwerte

### Konjunkturpolitische Auswirkung der Haushaltswirtschaft 1982

30 Der Rechnungshof hat auch die Haushaltswirtschaft 1983 gemäß den in den Bemerkungen 1984 zum Hj. 1982 (Tz. 34) dargelegten Kriterien im Hinblick auf konjunkturelle Wirkungen untersucht. Letztere sind wiederum auf das beschränkt worden, was im vorigen Bericht als „konjunktureller Impuls“ bezeichnet wurde. Es geht also lediglich um den gesamtwirtschaftlichen Einfluß einer veränderten Höhe und Struktur der 1983 tatsächlich erhaltenen Einnahmen sowie geleisteten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr.

Unter Berücksichtigung der im Hj. 1983 gegenüber dem Vorjahr erfolgten Veränderungen der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben stellt der Rechnungshof folgendes fest (vgl. Übersicht 6):

1. Der die Wirtschaft belebenden Ausgabenausdehnung von ca. 394 Mio DM (expansiver Effekt) steht ein entgegengerichteter (kontraktiver) Effekt durch die gleichzeitige Ausdehnung von bestimmten Einnahmen um etwa 710 Mio DM gegenüber.
2. Damit läßt sich im Ergebnis ein kontraktiv wirkender potentieller Impuls von 316 Mio DM ermitteln, wobei für diesen die zuvor erläuterte Eingrenzung gilt.
3. Im Hinblick auf die konjunkturelle Lage, in der sich die gesamte Volkswirtschaft, damit auch die hessische, im Jahre 1983 befand, wird man dieses Ergebnis skeptisch würdigen.

Im Hinblick auf die angestrebte Haushaltskonsolidierung fällt die Wertung dagegen positiv aus.

4. Der belebende, von der Ausgabenänderung hervorgerufene Effekt beruht überwiegend auf Ausgabensteigerungen im nicht-investiven Sektor (ca. 89 v. H.).
5. Die konjunkturell wirksame Steigerung der investiven Ausgaben fällt mit ca. 45 Mio DM gering aus. Die vom Landesetat ausgehenden direkten Impulse belaufen sich gemäß nachfolgender Rechnung (Übersicht 6) auf ca. 434 Mio DM. Ihnen stehen kontraktive indirekte in Höhe von ca. 390 Mio DM gegenüber. Die mit Landesmitteln bedachten dritten Stellen haben in diesem Umfang weniger an für investive Zwecke bestimmten Mitteln erhalten. Die hier festgestellte ungünstige konjunkturelle Wirkung ist in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung 1983 zu sehen. Dies dürfte vor allem für die auf der Ausgabenseite insgesamt festzustellenden hohen kontraktiven indirekten Wirkungen (ca. 0,5 Milliarden DM) gelten.

### Zu Tz. 30

*Den Feststellungen des Rechnungshofs zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltswirtschaft 1983 liegen Berechnungen zugrunde, die im einzelnen nicht nachvollziehbar und deren Ergebnisse problematisch sind. Zweifel an der Aussagekraft der angestellten Untersuchungen sind angezeigt, da diese lediglich global auf die Entwicklung bestimmter Einnahmen- und Ausgabenblöcke im Vorjahresvergleich abstellen und notwendige stärkere Differenzierungen unterbleiben. Außerdem sind alle Aktivitäten des Landes vernachlässigt, soweit sie sich noch nicht in Kassenzahlen niedergeschlagen haben. Dies gilt vor allem für Bewilligungen und Auftragsvergaben auf Grund von Verpflichtungsermächtigungen.*

*Weitere wichtige Konjunkturimpulse gingen 1983 von steuerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere von zusätzlichen Investitionszulagen zur Förderung privater Investitionen aus, zu deren Finanzierung das Land in erheblichem Umfang beigetragen hat.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof kommt insgesamt zu dem Ergebnis, daß die konjunkturelle Effizienz der hessischen Haushaltsführung im Jahr 1983 durch das Fehlen rechtzeitig verabschiedeter Planvorgaben negativ tangiert wurde.

Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß der nach der gleichen Methode berechnete konjunkturelle Impuls (um den ländermäßigen Vergleich durchführen zu können, wurden jeweils Pro-Kopf-Größen für den konjunkturellen Impuls herangezogen) in einigen Bundesländern geringer ausgefallen ist. So liegen Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern deutlich hinter Hessen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 6

## Konjunkturelle Wirkungen des Landesetats 1983

	1 9 8 3		1 9 8 2		Summe Mio DM
	direkte Mio DM	indirekte Mio DM	direkte Mio DM	indirekte Mio DM	
Laufende Einnahmen	14 375,2	930,0	13 570,1	960,3	14 530,4
Einnahmen der Kapitalrechnung	257,0	898,0	285,3	934,9	1 220,2
Einnahmen ohne bes. Finanzierungsvorgänge	14 632,2	1 828,0	13 855,4	1 895,2	15 750,6
Investive Ausgaben	2 250,3	713,2	1 816,8	1 101,8	2 918,6
Nicht-investive Ausgaben	11 827,5	3 053,3	11 373,2	3 158,9	14 532,1
Ausgaben ohne bes. Finanzierungsvorgänge	14 077,8	3 766,5	13 190,0	4 260,7	17 450,7

## Konjunkturelle Impulse

	Summe		Quelle der verwendeten Daten:	
	direkte Mio DM	indirekte Mio DM	Statistisches Bundesamt, FS 14 "Finanzen und Steuern", Reihe 3.2 "Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1983", Wiesbaden 1984	
Laufende Einnahmen	- 805,1	+ 30,3	- 774,8	
Einnahmen der Kap.Rechnung	+ 28,3	+ 36,9	+ 65,2	
Einnahmen ohne bes. Finanzierungsvorgänge	- 776,8	+ 67,2	- 709,6	
Investive Ausgaben	+ 433,5	- 388,6	+ 44,9	
Nicht-investive Ausgaben	+ 454,3	- 105,6	+ 348,7	
Ausgaben ohne bes. Finanzierungsvorgänge	+ 887,8	- 494,2	+ 393,6	
Differenz	+ 111,0	- 427,0	- 316,0	

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Entwicklung von Umfang und Struktur der Haushaltsreste**

- 31 Wie bereits mehrfach hervorgehoben, betrachtet der Rechnungshof die Entwicklung bei den Haushaltsresten als ein ins Auge fallendes Ergebnis der Besonderheiten der Landeshaushaltsführung im Jahr 1983. Diese Reste sind gegenüber dem Vorjahr um ca. 315 Mio DM bzw. 42,7 v. H. angewachsen. In das Hj. 1984 wurden 1,053 Milliarden DM übertragen.

Übersicht 7Übersicht über die Reste nach Einzelplänen und Ausgabearten

Einzelplan	Reste		davon		investive Ausgaben lt. Plan Mio DM	Investive Reste in v.H. des Planansatzes für investive Ausgaben
	Mio DM	investive Reste Mio DM	v.H.	investive Reste v.H.		
03	30,5	24,9	81,6	64,0	38,9	
04	32,4	6,0	18,5	139,6	4,3	
05	7,9	6,3	79,7	19,5	32,3	
06	7,7	2,7	35,1	33,7	8,0	
07	124,7	114,1	91,5	381,4	29,9	
08	51,7	32,0	61,9	53,2	60,2	
09	33,1	22,3	67,4	179,5	12,4	
17	653,2	575,3	88,1	1 018,0	56,5	
18	108,5	108,5	100,0	407,7 <sup>a)</sup>	26,6	
19	1,8	1,5	83,3	971,6	0,2	
Sonstige	1,5	-,-	-,-	1,2	-,-	
<b>Gesamt</b>	<b>1 053,0</b>	<b>893,6</b>	<b>84,9</b>	<b>3 269,4</b>	<b>27,3</b>	

- a) Die in der "Haushaltsübersicht" aufgeführten Bauausgaben (386,6 Mio DM) sind offensichtlich aus dem Einzelplan 18 (368,6 Mio DM) falsch übernommen worden.

Übersicht 7 zeigt auf, daß nahezu 85 v. H. aller Ausgaberreste den investiven Bereich betreffen. Diese Reste entsprechen über 27 v. H. der gesamten investiven Aktivitäten, die im Etat für das Hj. 1983 – verabschiedet Anfang 1984 – vorgesehen waren. Besonders bedeutsam sind die Verhältnisse im Epl. 17. Hier betragen die Reste bei den für die kommunale Ebene veranschlagten investiven Zuweisungen ca. 57 v. H. des Planansatzes. Absolut bedeutsame Reste entstanden des weiteren im Epl. 07 (ca. 114 Mio DM) und im Epl. 18 (ca. 109 Mio DM).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 8Übersicht über die Entwicklung der Reste nach ökonomischen Gruppen<sup>a)</sup>

	1982		1983		Veränderung <sup>c)</sup>	
	Mio DM	v.H. b)	Mio DM	v.H. b)	Mio DM	v.H.
Sächliche Verwaltungsausgaben (51 - 54) <sup>d)</sup>	17,0	1,9	23,1	2,3	6,1	35,9
Allgemeine Finanzausweisungen an Gemeinden (613)	5,6	0,3	15,9	1,0	10,3	183,9
Sonstige Zuwendungen an Gemeinden (653)	2,6	0,4	30,9	4,6	28,3	1 088,5
Sonstige Zuschüsse an sonstige Bereiche (68)	20,5	1,2	44,1	2,7	23,6	115,1
Erwerb von beweglichen Sachen (81)	7,6	6,7	21,0	16,5	13,4	176,3
Erwerb von unbeweglichen Sachen (82)	10,5	76,6	12,5	45,1	2,0	19,0
Darlehen (86)	0,6	0,1	36,1	4,4	35,5	5 857,1
Investive Zuschüsse an gemeindliche Ebene (883, 887, 899)	514,7	50,4	567,6	55,3	52,9	10,3
Investive Zuschüsse an inländische Unternehmen (891, 892)	58,5	54,7	80,1	50,9	21,6	36,9
Investive Zuschüsse an Sonstige im Inland (893)	32,1	8,3	47,9	12,2	15,8	49,2

a) ohne Reste der Hauptgruppe 7 (Bauausgaben)

b) Reste in v.H. des jeweiligen Planansatzes

c) Resteänderung in Mio DM und v.H. der Reste 1982

d) Ziffern in Klammern: siehe Gruppierungsplan

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Neben dem bereits erwähnten konjunkturellen Effekt ist noch ein weiterer herausragender Aspekt der Landeshaushaltsführung im Hj. 1983 zu verzeichnen, nämlich die Auswirkungen auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft. Wie aus den Übersichten 4, 8 und 9 ersichtlich, ist die gemeindliche Ebene besonders von der Entwicklung der Ausgabereste 1982 im Vergleich zu 1983 betroffen. Gemäß Übersicht 4 entfallen ca. 630 Mio DM, das sind etwa 60 v. H. aller Reste des Hj. 1983, auf nicht geleistete Zuweisungen an die gemeindliche Ebene. Die Kommunen mußten auf ein Fünftel der ihnen im nachträglich verabschiedeten Etat zugesagten Mittel verzichten. Die gemeindliche Ebene wurde überdies von etwa 30 v. H. der in 1983 zusätzlich angefallenen Ausgabereste betroffen.

Aus Übersicht 8 geht hervor, daß bei den für den kommunalen Bereich vorgesehenen investiven Zuweisungen im Hj. 1983 – wie schon 1982 – die betragsmäßig größten Reste angefallen sind. In das Hj. 1984 wurden ca. 568 Mio DM, das sind etwa 53 Mio DM (ca. 10,3 v. H.) mehr als im Vorjahr, übertragen. Diese Entwicklung der Mitfinanzierung gemeindlicher Investitionsvorhaben durch das Land könnte nicht ohne Einfluß auf die kommunale Investitionsaktivität in diesem Haushaltsjahr bleiben.

Übersicht 9, die etwa die Hälfte aller nach 1984 übertragenen Reste einbezieht, liefert einen Anhaltspunkt dafür, welche investiven Bereiche betroffen waren. Dieser Übersicht ist auch zu entnehmen, daß – mit wenigen Ausnahmen – die betragsmäßig umfangreichen Ausgabereste die gemeindliche Ebene tangieren.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 9Übersicht über die betragsmäßig größten Reste

<u>HH-Stelle</u>	<u>Betrag</u>	<u>Zweck der Ausgabe</u>
17 42 887	70,1 Mio DM	Zuweisung an Zweckverbände für Trink- und Abwassermaßnahmen
17 52 883	65,7 Mio DM	Zuweisung an Gemeinden für Straßenbau
17 36 899	63,6 Mio DM	Zuschuß an nicht-kommunale Krankenhäuser
17 36 899	42,8 Mio DM	Zuschuß an kommunale Krankenhäuser
17 42 883	37,2 Mio DM	Zuweisung an Gemeinden für Trink- und Abwassermaßnahmen
17 20 883	31,3 Mio DM	Abführung an Hessischen Investitionsfonds
17 04 861	30,0 Mio DM	Darlehen an Messe GmbH
07 02 892	28,7 Mio DM	Zuschuß an private Unternehmen für Investitionen im Bereich regionale Wirtschaftsstruktur
17 30 883	26,4 Mio DM	Zuweisung an Gemeinden für kommunalen Straßenbau
07 04 761	23,3 Mio DM	Neu-, Um-, Ausbau der Landesstraßen
03 19 883	22,2 Mio DM	Zuweisung an Gemeinden für Investitionen im Bereich Brandschutz
17 24 613	15,9 Mio DM	Zuweisung an Landesausgleichsstock
17 17 891	14,8 Mio DM	Zuweisung an öffentliche Unternehmen für Investitionen im Bereich Rauchgasentschwefelung
18 25 812	14,5 Mio DM	Zuweisung an Kliniken Marburg für Erstausrüstung
17 30 653	13,2 Mio DM	Zuweisung an Gemeinden für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Ausbildungsverkehr
	<u>499,7 Mio DM</u>	

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Ganz besonders betroffen von der Haushaltsführung 1983 wurde die Bauwirtschaft. Auf indirektem Wege war sie tangiert durch die nicht erfolgte Verausgabung von im Bausektor wirksam werden den Landesausgaben an Dritte. Die Bauwirtschaft war aber auch von folgenden Fakten betroffen:

Fast 131 Mio DM der ihr über den Landesetat direkt zugedachten Mittel – das entspricht ca. 19 v. H. des Ansatzes für 1983 (etwa 700 Mio DM) – wurden 1983 nicht zu Einnahmen des Bausektors. Daß es sich bei dieser Entwicklung um eine außergewöhnliche handelt, zeigt der Vergleich mit früheren Jahren auf (vgl. folgende Übersicht 10). Die Reste 1983 sind um 356 v. H. größer als die 1980 gebildeten. Selbst gegenüber dem Hj. 1982, wo ebenfalls große Reste (41,8 Mio DM) anfielen, ist eine Steigerung von ca. 213 v. H. zu verzeichnen. Ende 1982 betragen die Reste außerdem lediglich 6,3 v. H. der Planausgaben.

Wie aus Übersicht 10 hervorgeht, ist vor allem der Hochbau betroffen, wo etwa 90 Mio DM an Resten anfielen, was 22,4 v. H. der in 1983 geplanten Ausgaben entspricht. Der am zweitstärksten im Baubereich dotierte Straßenbau verzeichnet mit über 36 Mio DM (13 v. H. der geplanten Ausgaben im Hj. 1983) den zweitgrößten Haushaltsrest. Im Vorjahr waren es dagegen 35,9 Mio DM (9,8 v. H.) bzw. 2,2 Mio DM (0,8 v. H.). Allein für „Neu-, Um-, Ausbau der Landesstraßen . . .“ (Kap. 04 – 761 01) wurden 1983 23,3 Mio DM an Resten im Bereich des Ministers für Wirtschaft und Technik (Epl. 07) gebildet (Gesamtreste: 114 Mio DM; siehe Übersicht 7).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 10Entwicklung der Haushaltsreste im Baubereich a)

	1 9 8 0 Mio DM	v.H. b)	1 9 8 1 Mio DM	v.H. b)	1 9 8 2 Mio DM	v.H. b)	1 9 8 3 Mio DM	v.H. b)	Veränderungen 1980-83 Mio DM
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (711)	2,0	14,8	1,6	9,9	3,4	24,0	4,2	23,6	2,2
Hochbaumaßnahmen (712 - 759)	19,2	6,0	8,3	2,6	35,9	9,8	89,9	22,4	70,7
Straßen- und Brückenbau- maßnahmen (761 - 779)	7,4	2,4	2,8	1,0	2,2	0,8	36,3	13,1	28,9
Sonstige Tiefbaumaß- nahmen (781 - 799)	0,1	1,9	0,0	0,0	0,2	2,3	0,5	10,2	0,4
Summe	28,7	4,5	12,7	2,0	41,8 <sup>c)</sup>	6,3	130,8 <sup>c)</sup>	18,7	102,2

a) Ausgaben der Hauptgruppe 7 des Gruppierungsplans

b) in v.H. des jeweiligen Planansatzes

c) Differenzen durch Runden

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Kreditermächtigungen**

- 32 Auch die im Zeitraum 1982-83 bei den für die Beanspruchung des Kreditmarkts vorgesehenen Kreditermächtigungen feststellbare Entwicklung steht in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung. In den Jahren 1980 bis 1982 ist stets eine Abnahme der Ermächtigungsreste festzustellen. Im Hj. 1983 dagegen sind sie um über 400 Mio DM auf nahezu 2 Milliarden DM angewachsen.

Diesen Ermächtigungsresten stehen Ausgabereste von mehr als 1 Milliarde DM gegenüber, die im Vergleich zum Vorjahr um 315 Mio DM zugenommen haben.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 11Entwicklung der Kreditermächtigungen a)

	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 3
Kreditermächtigungen in Mio DM	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 3
Ermächtigungsreste aus Vorjahren	2 345,5 <sup>b)</sup>	1 850,7 <sup>c)</sup>	1 792,7	1 544,0
Ermächtigungsreste am 31. Dezember				
- aus Vorjahren	-,-	-,-	26,3	-,-
- aus lfd. Haushaltsjahr	1 850,7	1 792,7	1 517,7	1 947,7
Entwicklung der Ermächtigungsreste	- 494,8	- 58,0	- 248,7	+ 403,7
Neubewilligung im Haushaltsjahr	2 180,2	2 953,0	3 363,3	4 148,7
Kreditnahme im Haushaltsjahr	2 544,0	2 899,0	3 612,0	3 745,0
Beanspruchungsquote in v.H.	15,1	39,3	54,9	53,1
Ermächtigungsbedarfsquote in v.H.	13,0	40,0	51,1	58,8
Übertragungsquote in v.H.	84,9	60,7	45,1	46,9

a) Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt

b) verfallen am 31. Dezember 1980: 131,1 Mio DM

c) verfallen am 31. Dezember 1981: 112,0 Mio DM

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Unter Berücksichtigung der im Hj. 1983 ausgeschöpften Ermächtigungsreste sind lediglich 53,1 v. H. des im nachträglich verabschiedeten Plan bewilligten Kreditrahmens in Anspruch genommen worden. Diese „Beanspruchungsquote“ ist gegenüber 1982 geringfügig gefallen, nachdem sie 1981 und 1982 stark zugenommen hat. Angenommen, es wäre in 1983 zu keinem Anstieg der Ausgabereste gekommen, statt dessen wären diese beseitigt und der dadurch entstandene Finanzbedarf wäre voll durch Neuverschuldung auf dem Kreditmarkt gedeckt worden, so hätte sich dennoch eine Beanspruchungsquote von lediglich 78,4 v. H. ergeben.

Entsprechend gegenläufig verlief die Entwicklung des nicht benötigten Teils an Neu-Ermächtigungen. Diese „Übertragungsquote“ ist 1981 und 1982 jeweils gefallen. Im Hj. 1983 hat sie dagegen wieder etwa zugenommen. Sie betrug 46,9 v. H. Unter Gültigkeit der zuvor gemachten Annahmen wäre sie auf 21,6 v. H. gefallen.

Im Hj. 1983 brauchten nur 58,8 v. H. der Kreditnahme am Kreditmarkt durch Rückgriff auf neue Ermächtigungen getätigt zu werden. Diese „Ermächtigungsbedarfsquote“ ist gegenüber dem Vorjahr um 7,7 Prozent-Punkte angestiegen. Damit setzt sich die 1981 und 1982 beobachtete Tendenz fort, wenn auch in abgeschwächtem Maße. Die Neubewilligungen haben 1983 absolut (785,4 anstatt 410,3 Mio DM) und relativ (23,4 anstatt 13,9 v. H.) weitaus stärker zugenommen als im Vorjahr. Bei der Kreditnahme war die Entwicklung genau umgekehrt. Sie ist absolut (133 anstatt 713 Mio DM) und relativ (3,7 anstatt 24,6 v. H.) schwächer angewachsen als im Vorjahr. Somit mußte sich zwangsläufig ein deutlicher Zuwachs bei den Ermächtigungsresten einstellen (+403,7 Mio DM).

Der Rechnungshof verfolgt die Entwicklung bei den Kreditermächtigungen mit großer Skepsis. Aus seiner Sicht sind die Beanspruchungs- sowie Ermächtigungsbedarfsquote zu niedrig, die Übertragungsquote dagegen überhöht. Er vermag nicht einzusehen, warum die erwähnten drei Quoten selbst bei Annahme des völligen Abbaus der Ausgabereste mit Hilfe kreditärer Finanzierung immer noch lediglich 78,4 v. H. und 86,9 v. H. bzw. trotzdem noch 21,6 v. H. betragen würden.

### Verpflichtungsermächtigungen

- 33 Mit wachsender Besorgnis nimmt der Rechnungshof die Entwicklung bei den Verpflichtungsermächtigungen in den Jahren seit 1980 (vgl. Übersicht 12) zur Kenntnis. Zwar verkennt er einerseits nicht die Wichtigkeit der Signalwirkungen, die von solchen Ansätzen ausgehen. Andererseits aber sieht er die Problematik derartiger Zukunftsbindungen.

Die Verpflichtungsermächtigungen sind stärker gewachsen als das Haushaltsvolumen. So beläuft sich der Index des Haushaltsvolumens (Basis 1978) auf ca. 129, der der Verpflichtungsermächtigungen dagegen auf etwa 190. Die investiven Ermächtigungen haben längst die investiven Ausgaben übertroffen, auch bezüglich ihres Wachstums. Hier betragen die Indexwerte 192,5 bzw. 108,6.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 12Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen

	1 9 8 0 Mio DM v.H. a)	1 9 8 1 Mio DM v.H. a,b)	1 9 8 2 Mio DM v.H. a)	1 9 8 3 Mio DM v.H. a)
Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	2 970,4	3 592,4	4 332,2	4 691,3
investive Ausgaben lt. Haus- haltsplan	3 327,5	3 038,9	2 913,6	3 269,4
investive Verpflichtungsermächtigt- ungen lt. Haushaltsplan	2 823,3	3 433,1	4 185,4	4 505,1

1978 = 100

Index der Gesamtausgaben <sup>b)</sup>	113,8	114,4	120,1	129,1
Index der Verpflichtungsermächtigungen	120,1	145,3	175,2	189,7
Index der investiven Ausgaben lt. Haushaltsplan	110,5	100,9	96,8	108,6
Index der investiven Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	120,6	146,7	178,8	192,5

a) in v.H. der Gesamtausgaben des jeweiligen Haushaltsplans

b) Die Anteilswerte 1981 sowie die Indexänderung bei den Gesamtausgaben sind mitbeeinflusst von der veränderten etatmäßigen Behandlung der Universitätskassen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Von den annähernd 4,7 Milliarden DM an Verpflichtungsermächtigungen in 1983 (ca. 23 v. H. der Ausgabensumme), erteilt für die Haushaltsjahre ab 1984, entfielen ca. 4,5 Milliarden DM auf den investiven Bereich. Die investiven Ausgaben beliefen sich dagegen lt. Etatansatz auf etwa 3,3 Milliarden DM. Gemäß Haushaltsplan 1982 sollten ca. 1,6 Milliarden DM der gesamten Verpflichtungsermächtigungen in 1983 und etwa 1,2 Milliarden DM in 1984 fällig werden. Der Haushaltsplan 1983 sieht hier für 1984 ca. 1,8 Milliarden DM und für 1985 etwa 1,3 Milliarden DM vor.

Der Rechnungshof hält die durch Verpflichtungsermächtigungen gegenwärtig eingegangenen potentiellen Beschränkungen des zukünftigen Handlungsspielraums für zu hoch.

Er ist, wie die Landesregierung, der Auffassung, daß Sachzwänge für die Haushaltswirtschaft der Zukunft mittelfristig abgebaut werden sollten (Mittelfristige Finanzplanung 1981 — 1985, LT-Drucksache 9/5431 vom 19. November 1981). Daher spricht er sich dafür aus, die Verpflichtungsermächtigungen sowohl absolut als auch relativ (im Verhältnis zur Ausgabensumme sowie zu den Investitionen) zu senken.

### **Entwicklung der Einnahme- und Ausgabearten**

- 34 Um die Entwicklung einzelner Haushaltsgrößen darstellen und interpretieren zu können, sind ihr jeweiliger Anteil an den modifizierten Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben sowie die Veränderung dieser Anteile im Zeitraum 1982—83 ermittelt worden. Für einen veränderten Anteil sind zwei Faktoren maßgeblich: die absolute Veränderung der Basisgröße (Struktureffekt) und die der jeweiligen Haushaltsposition (Sacheffekt). Da beide Veränderungen zusammentreffen, ist versucht worden, sie getrennt zu berechnen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 13

Anteile von Einnahme- und Ausgabearten<sup>a)</sup>  
im zeitlichen Vergleich - in v.H. -

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Steuern	72,6	71,6	74,9
Laufende Einnahmen	84,2	83,2	86,6
Kredite netto am Kreditmarkt	8,9	9,9	7,9
Bundesmitten	9,0	8,7	8,2
Sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung	5,9	6,4	5,9
Personalausgaben	43,9	43,7	44,6
Zinsen	5,8	7,3	7,9
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	5,4	5,3	5,6
Laufende Zuweisungen an Gemeinden	15,0	14,5	14,2
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	21,1	20,7	19,3
Bauausgaben	3,7	3,7	3,4
Gesamte investive Ausgaben	17,3	16,9	16,7

a) Als Basisgrößen wurden jeweils die modifizierten Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben gewählt.

Alle Werte sind der Finanzstatistik entnommen. Die gesamten Zuweisungen an die Gemeinden wurden zur besseren zeitlichen Vergleichbarkeit um die bei Kap. 17 36 - 899 in der Rechnungsstatistik des Landes ausgewiesenen 183,5 Mio DM erhöht.

Aus Übersicht 13 geht hervor, daß 1983 nahezu drei Viertel aller (modifizierten) Gesamteinnahmen aus Steuern stammten. Die Nettokreditnahme am Kreditmarkt hatte mit 7,9 v.H. eine geringere Bedeutung als die zugeflossenen Bundesmittel. Gegenüber dem Vorjahr ist der erwähnte Anteil um 2 Punkte zurückgegangen. Dies ist in erster Linie der absolut gesunkenen Netto-Neuaufnahme an Krediten zuzuschreiben (Sacheffekt: -1,9 Punkte; vgl. Übersicht 14). Das Wachstum der Steuerquote (3,3 Punkte) ist vor allem auf das stark gestiegene Aufkommen zurückzuführen (Sacheffekt: +4,3 Punkte; vgl. Übersicht 14). Diese Veränderung hat zugleich im wesentlichen die bei den laufenden Einnahmen festzustellende Änderung (+3,4 Punkte) bewirkt (Sacheffekt: +4,4 Punkte).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 14Veränderung der Einnahme- und Ausgabeanteile 1982-83

	Gesamtver- änderung	davon	
		Struktur- effekt	Sach- effekt
in Prozentpunkten			
Steuern	3,3	- 1,0	4,3
Laufende Einnahmen	3,4	- 1,0	4,4
Kredite netto am Kreditmarkt	- 2,0	- 0,1	- 1,9
Bundesmittel	- 0,5	- 0,1	- 0,4
Sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung	- 0,5	- 0,1	- 0,4
Personalausgaben	0,9	- 0,5	1,4
Zinsen	0,6	0	0,6
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	0,3	0	0,3
Laufende Zuweisungen an Gemeinden	- 0,3	- 0,2	- 0,1
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	- 1,4	- 0,1	- 1,3
Bauausgaben	- 0,3	- 0,1	- 0,2
Gesamte investive Ausgaben	- 0,2	- 0,2	0

Dabei ist der Struktureffekt stets negativ (jeweils 1 Punkt), weil beide Basisgrößen von 1982 auf 1983 angewachsen sind.

Die größte absolute sowie relative Position auf der Ausgabenseite sind nach wie vor die Personalausgaben. Sie umfaßten 1983 44,6 v. H. der Gesamtausgaben und haben um fast einen Punkt zugenommen. Ein beachtliches Wachstum verzeichnen auch die Zinsen. Sie entsprechen in ihrer absoluten und relativen Bedeutung inzwischen der Netto-Kreditnahme am Kreditmarkt. Die gesamte Bruttoverschuldung in Höhe von 3,85 Milliarden DM wurde 1983 durch den gesamten Schuldendienst (3,77 Milliarden DM) nahezu voll (97,9 v. H.) aufgezehrt.

In ihrer Bedeutung abgenommen haben die Zuweisungen an die Gemeinden. Sie beliefen sich auf 19,3 v. H. der Ausgaben, lagen damit anteilmäßig 1,4 Punkte unter dem Vorjahresergebnis. Hier treten die bereits mehrfach erwähnten Auswirkungen der vorläufigen Haushaltsführung deutlich zutage. Auf die besondere Bedeutung der Veränderung der Ausgabereste 1982-83 für die gemeindliche Ebene ist an früherer Stelle (Tz. 31) ausführlich eingegangen worden.

Der Anteil der investiven Ausgaben ist 1983 weiter abgesunken. Die noch in der Planung vorgesehene strukturelle Veränderung zugunsten dieser Ausgaben wurde somit nicht realisiert. Auch dies

## Bemerkungen des Rechnungshofs

muß als negatives Ergebnis der vorläufigen Haushaltsführung 1983 festgestellt werden; wie bereits erwähnt, sind die investiven Haushaltsreste um 230 Mio DM angewachsen (Übersichten 8 und 10).

**Entwicklung der Aufgabenbereiche**

- 35 In Übersicht 15 sind die nach Aufgabenbereichen (funktional) gegliederten Pro-Kopf-Ausgaben für die Jahre 1981–83 dargestellt. Für deren Veränderungen (siehe Übersicht 16) sind zwei Einflußfaktoren maßgeblich: die Veränderung der zur Aufgabenerledigung eingesetzten Etatmittel (Sacheffekt) und die Abnahme der Landesbevölkerung im Zeitraum 1982–83. Letzteres führt – für sich betrachtet – stets zum Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben (Struktureffekt).

Übersicht 15

Pro-Kopf<sup>a)</sup>-Ausgaben im zeitlichen Vergleich - DM -

	1981	1982	1983
Allgemeine Dienste (0) <sup>b)</sup>	471	492	507
Bildungswesen, Wissenschaft etc. (1)	974	988	1 004
Soziale Sicherung etc. (2)	196	204	182
Gesundheit, Sport und Erholung (3)	84	91	81
Wohnungswesen, Raumordnung etc. (4)	136	121	173
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (5)	51	55	57
Energie- und Wasserwirtschaft etc. (6)	55	63	55
Verkehrs- und Nachrichtewesen (7)	167	172	169
Wirtschaftsunternehmen etc. (8)	66	65	60
Allgemeine Finanzwirtschaft (9)	1 090	1 241	1 335

a) Einwohner aus:  
Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Hessen unter den Bundesländern

b) Hauptgruppen gemäß Funktionenplan

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die höchsten Ausgaben pro Kopf fallen für die Aufgabe „Allgemeine Finanzwirtschaft (9)“ an. Hier ist die absolut stärkste Ausweitung (94 DM) gegenüber dem Vorjahr zu erkennen. Dieses Ausgabenwachstum dürfte in erster Linie mit dem starken Anstieg der Tilgungen am Kreditmarkt (ca. 470 Mio DM) zusammenhängen, die in diese Ausgabenkategorie einbezogen werden.

Übersicht 16Veränderung der Pro-Kopf-Ausgaben

	Gesamtver- änderung in DM	d a v o n	
		Struktur- effekt in DM	Sach- effekt in DM
Allgemeine Dienste (0)	15,--	1,--	14,--
Bildungswesen, Wissen- schaft etc. (1)	16,--	2,50	13,50
Soziale Sicherung etc. (2)	- 22,--	0	- 22,--
Gesundheit, Sport und Erholung (3)	- 10,--	0	- 10,--
Wohnungswesen, Raumord- nung etc. (4)	52,--	0,50	51,50
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (5)	2,--	0,50	1,50
Energie- und Wasserwirt- schaft etc. (6)	- 8,--	0	- 8,--
Verkehrs- und Nachrich- tenwesen (7)	- 3,--	0,50	- 3,50
Wirtschaftsunter- nehmen etc. (8)	- 5,--	0,50	- 5,50
Allgemeine Finanzwirt- schaft (9)	94,--	4,--	90,--

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Sehr stark nahmen die Pro-Kopf-Leistungen für „Wohnungswesen, Raumordnung etc. (4)“ zu, die im Zeitraum 1981–82 eine umgekehrte Entwicklung nahmen (–15 DM).

Die Veränderung bei den „Allgemeinen Diensten (0)“ steht in Zusammenhang mit der gleichlaufenden Entwicklung beim Personal- und Sachaufwand. Der Anteil dieser Ausgaben an den gesamten beträgt bei den „Allgemeinen Diensten“ über 85 v. H. Durch einen hohen Personalausgaben-Anteil (über 60 v. H.) ist auch die Aufgabe „Bildungswesen, Wissenschaft etc. (1)“ gekennzeichnet, wo ebenfalls eine Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben festzustellen ist.

Im Bereich „Soziale Sicherung etc. (2)“ ist die umgekehrte Tendenz festzustellen. Hier war die absolut stärkste Abnahme (22 DM) zu verzeichnen. Diese Erscheinung und auch die gleichgerichteten Ergebnisse bei den Aufgaben „Gesundheit, Sport und Erholung (3)“ sowie „Energie- und Wasserwirtschaft etc. (6)“ dürften in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltswirtschaft im Jahr 1983 stehen. Annähernd 90 v. H. aller Ausgaben für „Soziale Sicherung etc. (2)“ entfallen auf Zuweisungen sowie Investitionen. Einen sehr hohen Anteil investiver Ausgaben (etwa 80 v. H.), darunter vornehmlich in Form von Zuweisungen an die Gemeinden, weist die Aufgabe „Energie- und Wasserwirtschaft etc. (6)“ auf. Letzteres gilt auch für den Bereich „Gesundheit, Sport und Erholung (3)“.

### Veränderung ausgewählter Strukturdaten

- 36 Aus der nachfolgenden Übersicht 17 ist ersichtlich, daß, wie schon im Vorjahr, 244 Landesbedienstete auf 10 000 Einwohner entfallen. In Anbetracht der gesunkenen Einwohnerzahl (Struktureffekt: +1,5 Bedienstete/10 000 Einwohner, vgl. Übersicht 18) ist somit ein Rückgang der Landesbediensteten für die Stabilität der Quote verantwortlich. Die amtliche Statistik weist einen Rückgang im Zeitraum 30. Juni 1982 bis 30. Juni 1983 in Höhe von 734 Bediensteten aus\*). Damit hat der bereits im vorigen Jahresbericht festgestellte Personalabbau seine Fortsetzung erfahren.

\*) Hessisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, Hessen unter den Bundesländern

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 17Strukturquoten im zeitlichen Vergleich a)

	1981	1982	1983
Landesbedienstete je 10 000 Einwohner	248	244	244
Personalausgaben je Bediensteten in DM	53 723	55 736	57 772
Schulden in v.H. des Bruttoinlandsprodukts	10,8	11,6	11,9
Personalausgaben in v.H. der Steuern	60,9	61,1	59,5
Personalausgaben in v.H. der lfd. Einnahmen	52,4	52,6	51,5
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der Steuern	69,0	71,4	70,0
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der lfd. Einnahmen	59,4	61,4	60,5
Nettokreditnahme in v.H. der investiven Ausgaben	52,5	60,3	49,6
Schuldenwachstum Basis 1980 = 100	11,8	24,9	34,3

a) Die verwendeten Haushaltsdaten und Schuldenstände sind der Haushaltsrechnung des Landes entnommen. Die Steuereinnahmen sowie laufenden Einnahmen der Finanzstatistik (FS 14, Reihe 3.2). Die Werte für das Bruttoinlandsprodukt sind entnommen: Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung 1970 bis 1984

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Durchschnittspersonalausgaben je Bediensteten haben sich um über 2000 DM (3,7 v. H.) erhöht. Ein Teil dieser Erhöhung (über 300 DM) entfällt auf den Rückgang der Bediensteten (Struktureffekt), der Rest, über 1700 DM (etwa 3 v. H.), auf den Sacheffekt.

Übersicht 18Veränderung der Strukturquoten

	Gesamtver- änderung	d a v o n	
		Struktur- effekt	Sach- effekt
Landesbedienstete je 10 000 Einwohner	0	1,5	- 1,5
Personalausgaben je Bediensteten in DM	2 036	305	1 731
Schulden in v.H. des Bruttoinlandsprodukts	0,3	- 0,6	0,9
Personalausgaben in v.H. der Steuern	- 1,6	- 3,5	1,9
Personalausgaben in v.H. der lfd. Einnahmen	- 1,1	- 1,4	0,3
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der Steuern	- 1,4	- 4,1	2,7
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der lfd. Einnahmen	- 0,9	- 3,2	2,3
Nettokreditnahme in v.H. der investiven Ausgaben	- 10,7	- 0,1	- 10,6

Die Schuldenquote, hier bezogen auf das hessische Bruttoinlandsprodukt, hat sich von 11,6 auf 11,9 v. H. erhöht. Im Jahr 1981 standen jeder Deutschen Mark an Landesschuld noch 9,26 DM an in Hessen erwirtschaftetem Produkt gegenüber; im Jahr 1983 waren es nur noch 8,40 DM. Der Schuldenstand ist Ende 1981/Ende 1983 mehr als doppelt so stark gewachsen wie das Inlandsprodukt im Zeitraum 1981-83.

Aufgrund der positiven Entwicklung bei den Steuern sowie laufenden Einnahmen (negativer Struktureffekt) mußte trotz

## Bemerkungen des Rechnungshofs

gestiegener Personal- bzw. Zinsausgaben (positiver Sacheffekt) relativ weniger von den erwähnten Einnahmen für die Finanzierung von Personalausgaben bzw. diesen und Zinsen aufgewendet werden als im Vorjahr.

Das Verhältnis Nettokreditnahme zu investiven Ausgaben hat sich ebenfalls verbessert. Standen 1982 einer DM Nettoverschuldung lediglich 1,66 DM an investiven Ausgaben gegenüber, so waren es 1983 2,03 DM. Für diese Verbesserung ist im wesentlichen der Rückgang der Netto-Neuverschuldung maßgeblich (Sacheffekt: -10,6 Punkte). Entsprechend hat sich das Schuldenwachstum verlangsamt. Der Index (Basis 1980) ist nur noch um 9,4 (Vorjahr 13,1) Punkte angestiegen.

Unter Berücksichtigung der Veränderungen bei den hier herangezogenen Strukturdaten stellt der Rechnungshof insgesamt eine Verbesserung der Struktur des Landeshaushalts fest, wobei allerdings nicht übersehen werden darf, daß die eine oder andere in diesem Zusammenhang berücksichtigte günstige Veränderung auch als Ergebnis der vorläufigen Haushaltsführung eingeordnet werden muß.

### 37 Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgabe im Ländervergleich\*)

Nachfolgend wird die Struktur des Landeshaushalts 1983 im Rahmen eines Ländervergleichs beurteilt. Dazu wird zunächst die Position Hessens innerhalb der Bundesländer bezüglich verschiedener Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben untersucht.

Für den gesamten Ländervergleich wurde auf eine Bereinigung der hier verwendeten Daten, entnommen der bundeseinheitlichen Finanzstatistik<sup>1)</sup>, um strukturbedingte Unterschiede verzichtet. Der Rechnungshof betrachtet die auf politische Entscheidungen zurückgehenden Differenzen der Aufgabenverteilung und -abgrenzung zwischen den einzelnen Bundesländern als für ihn vorgegebene Rahmenbedingung.

Nachstehende Übersicht 19 zeigt auf, daß Hessen überdurchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern erzielt. Es liegt mit 135 DM (6 v. H.) über dem Bundesdurchschnitt und wird nur noch von Baden-Württemberg übertroffen, das 218 DM höhere Einnahmen und damit 83 DM mehr als Hessen pro Kopf erzielt. Beide Länder müssen einen Teil ihrer Steuereinnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an andere Länder abgeben. Auch danach ändert sich ihre relative Position nicht. Hessen erzielt 425 DM mehr an Steuern pro Kopf der Landesbevölkerung als beispielsweise das steueraufkommensschwache Saarland.

Werden anstelle der Ergebnisse der Finanzstatistik die Ergebnisse der Haushaltsrechnung des Landes für 1983 berücksichtigt, so würde Hessen mit 2344 DM Steuern pro Kopf ebenfalls über dem Länderdurchschnitt liegen, und zwar um 4,9 v. H. Gegenüber dem Saarland wären es immer noch 397 DM pro Kopf mehr, Baden-Württemberg hätte dann ein um 111 DM höheres Pro-Kopf-Aufkommen als Hessen.

\*) Es werden für den nachfolgenden Ländervergleich nur die acht Flächenstaaten berücksichtigt. Die hier verwendeten Daten sind entnommen: Statistisches Bundesamt, FS 14, „Finanzen und Steuern“, Reihe 3.2 „Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1983“

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 19

Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben<sup>a)</sup> 1983  
im Ländervergleich in DM

	Land Hessen	Länder- durch- schnitt	Hessen in v.H. des Länder- durchschnitts	niedrig- ster Wert	höchster Wert
Steuern	2 372 2 344 <sup>b)</sup>	2 235 2 237	106,0 104,8	1 947 1 947	2 455 2 455
Kreditnahme gesamt brutto <sup>c)</sup>	690	664	103,9	318	1 979
Kreditnahme gesamt netto	263	331	79,5	200	933
Bundesmittel	261	303	86,1	234	454
Personalausgaben	1 411	1 373	102,8	1 299	1 509
Zinsen	249	242	102,9	144	404
Zinsen und Schulden- diensthilfen	253	251	100,8	218	418
Sächliche Verwal- tungsausgaben	176	174	101,1	161	198
Zuweisungen an Gemeinden	577 622 <sup>d)</sup>	716 719	80,6 86,5	575 575	757 757
Bauausgaben	109	83	131,3	51	127
Gesamte investive Ausgaben	531	562	94,5	473	647

a) Bevölkerungsdaten aus: Hessisches Statistisches Landesamt:  
Statistische Berichte, Hessen unter den Bundesländern; Haus-  
haltsdaten aus der Finanzstatistik: Statistisches Bundesamt:  
FS 14, Reihe 3.2

b) Steuereinnahmen gemäß Haushaltsrechnung des Landes Hessen

c) Inklusive Umschuldungskredite

d) Gemäß Haushaltsrechnung des Landes, inklusive 183,5 Mio DM,  
gebucht unter Kap. 17 36 - 899; vgl. Übersicht 13, Fußnote a)

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Um den Landesetat auszugleichen, mußten in Hessen 1983 690 DM pro Kopf an Krediten neu aufgenommen werden<sup>2)</sup>. Hier bewegt sich Hessen ca. 4 v. H. über dem Länderdurchschnitt. Es hat sich einerseits um 372 DM je Einwohner höher verschuldet als Bayern, wo allerdings eine stärkere indirekte Verschuldung als im übrigen Bundesgebiet erfolgt (Schuldendiensthilfe für Zinslasten 1983: ca. 290 Mio DM, in Hessen ca. 25 Mio DM). Andererseits beträgt die Bruttokreditnahme in Hessen lediglich gut ein Drittel von derjenigen des Saarlandes, Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein weisen eine um über ein Drittel bzw. um die Hälfte höhere Pro-Kopf-Kreditaufnahme auf als Hessen.

Infolge sehr hoher Tilgungen hat Hessen 1983 lediglich 263 DM pro Kopf an Kreditmitteln zur Finanzierung von Landesaufgaben eingesetzt. Es liegt hier mehr als 20 v. H. unter dem Länderdurchschnitt. Lediglich in Bayern (210 DM) und Baden-Württemberg (200 DM) war die Pro-Kopf-Netto-Neuverschuldung geringer. Ansonsten wird das hessische Ergebnis teilweise beachtlich (Schleswig-Holstein +92 v. H., Saarland: +254 v. H.) übertroffen.

Was die Personalausgaben<sup>3)</sup> – bezogen auf die Landesbevölkerung – angeht, so betragen diese Pro-Kopf-Ausgaben in Hessen etwa 3 v. H. mehr als im Länderdurchschnitt. Sie waren um etwa 100 DM höher als in Nordrhein-Westfalen, wo die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben zu verzeichnen waren.

Bei den Zinsen ist der Abstand zum Länderdurchschnitt geringer geworden (+2,9 v. H.; 1982: +11,7 v. H.). Die Ausgaben sind im Länderdurchschnitt um 37 DM pro Kopf gewachsen, in Hessen um lediglich 20 DM. Hessen gab pro Kopf seiner Bevölkerung nur etwa 62 v. H. von dem aus, was das Saarland für Zinszahlungen verwenden mußte, wenn auch die Zinsen in Hessen inzwischen fast die Hälfte der investiven Ausgaben (1981: ca. 34 v. H.) betragen.

Bezüglich seiner investiven Pro-Kopf-Ausgaben bewegt sich das Land mit 531 DM unterhalb des Länderdurchschnitts (562 DM). Die hier festzustellende Verringerung des Abstands (-5,5 v. H.) gegenüber 1982 (-10,6 v. H.) ist im wesentlichen das Ergebnis der stark gesunkenen Pro-Kopf-Investitionen aller Flächenstaaten. Bis auf Niedersachsen – geringster Pro-Kopf-Aufwand – sowie Bayern – höchster Pro-Kopf-Aufwand – streuen die Pro-Kopf-Ausgaben der Flächenländer nur gering (von 513 DM bis 590 DM). Bayern hat um ca. 22 v. H. mehr, Niedersachsen um über 10 v. H. weniger aufgewendet als Hessen.

Obwohl die Pro-Kopf-Ausgaben im Bausektor von 115 DM auf 109 DM gegenüber 1982 gesunken sind, ist der Abstand vom Länderdurchschnitt nahezu gleich geblieben. Dies gilt auch für den

1) Es werden für den nachfolgenden Ländervergleich nur die acht Flächenstaaten berücksichtigt. Die hier verwendeten Daten sind entnommen: Statistisches Bundesamt, FS 14, „Finanzen und Steuern“, Reihe 3.2 „Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1983“

2) Bei den nachfolgenden Daten zur Bruttokreditnahme erfolgte keine Bereinigung um Umschuldungskredite. In Hessen waren 1983 hier 30 Mio DM zu verzeichnen. Ohne diese betrug die Pro-Kopf-Kreditnahme 685 DM.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Abstand von den Bundesländern mit dem höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Aufwand. 1983 hat das Land um ca. 114 v. H. mehr als Nordrhein-Westfalen (niedrigster Pro-Kopf-Aufwand) und um etwa 16 v. H. weniger als Schleswig-Holstein (höchster Pro-Kopf-Aufwand) ausgegeben.

Es kann davon ausgegangen werden, daß die Position des Landes Hessen innerhalb der Flächenstaaten bezüglich der investiven Leistungen wesentlich besser ausgefallen wäre, wenn die bereits mehrfach erwähnten Folgen der vorläufigen Haushaltsführung nicht eingetreten wären.

### **Einnahme- und Ausgabeanteile im Ländervergleich**

- 38 Nachstehende Übersicht 20 sowie die an späterer Stelle aufgeführte Tabelle über „Hessens finanzwirtschaftliche Stellung innerhalb der Bundesländer“ zeigen auf, daß Hessen zu den steuerkräftigsten Ländern zählt. Es erzielte mit 74,90 DM je 100 DM Einnahmen 11,0 v. H. mehr an steuerlichen Einnahmen als der Länderdurchschnitt (67,50 DM). Es übertraf Bayern (69,90 DM) und auch Baden-Württemberg (71,30 DM).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 20

Einnahme- und Ausgabeanteile in v.H. im Ländervergleich<sup>a)</sup>

	Land Hessen	Länder- durch- schnitt	Hessen in v.H. des Länder- durchschnitts	niedrig- ster Wert	höchster Wert
1) Anteile einzelner Einnahmen an den modifizierten Gesamteinnahmen <sup>b)</sup>					
Steuern	74,9	67,5	111,0	50,7	74,9
Laufende Einnahmen	86,6	82,6	104,8	70,6	87,6
Kreditnahme netto am Kreditmarkt	7,9	10,0	79,0	5,5	24,6
Bundesmittel	8,2	9,1	90,1	6,8	13,3
Sonstige Einnahmen der Kapitalrechnung	5,9	5,7	103,5	4,5	6,6
2) Anteile einzelner Ausgaben an den modifizierten Gesamtausgaben <sup>c)</sup>					
Personalausgaben	44,6	41,5	107,5	39,1	44,6
Zinsen	7,9	7,3	108,2	4,5	10,5
Sächliche Verwaltungsausgaben	5,6	5,2	107,7	4,5	6,2
Laufende Zuweisungen an Gemeinden	14,2	15,5	91,6	12,0	19,0
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden <sup>d)</sup>	19,3	21,6	89,4	14,9	23,3
Bausausgaben	3,4	2,5	136,0	1,6	3,7
Gesamte investive Ausgaben	16,7	17,0	98,2	14,0	20,3

a) Die verwendeten Haushaltsdaten entstammen der Finanzstatistik: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.2

b) jeweils mit Nettokreditnahme und ohne sonstige besondere Finanzierungsvorgänge

c) jeweils ohne besondere Finanzierungsvorgänge i.S. der Finanzstatistik

d) inklusive 183,5 Mio DM, gebucht unter Kap. 17 36 - 899; vgl. Übersicht 13 Fußnote a)

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Mit einem Anteil von 86,6 v. H. der laufenden Einnahmen an den modifizierten Gesamteinnahmen liegt Hessen deutlich über dem Länderdurchschnitt (82,6 v. H.). Der Großteil seiner laufenden Einnahmen resultiert aus Steuern (ca. 87 v. H.). Einen höheren Anteil an laufenden Einnahmen weisen Bayern (86,7 v. H.) und Baden-Württemberg (87,6 v. H.) aus. In Bayern ist die Quote der Steuern an den laufenden Einnahmen niedriger (ca. 81 v. H.) als in Hessen. Dieses Bundesland erzielt Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (etwa 138 Mio DM). Zudem flossen ihm um über 1 Milliarde DM mehr an nicht-investiven Bundesmitteln zu als Hessen. Baden-Württemberg hat ebenfalls eine niedrigere Steuerquote als Hessen (ca. 81 v. H.). Es ist wie Hessen Leistungspflichtiger im Länderfinanzausgleich. Es hat aber ungleich höhere (+421 Mio DM) nicht-investive Zuweisungen des Bundes zu verzeichnen als Hessen und erzielt zugleich als einziger Flächenstaat Einnahmen in Form von laufenden Zuweisungen seiner Gemeinden<sup>1)</sup>.

Der Anteil der Nettokredite, aufgenommen am Kreditmarkt, an den modifizierten Gesamteinnahmen ist von 9,9 v. H. im Hj. 1982 auf 7,9 v. H. im Hj. 1983 gefallen. Hessen liegt hier wiederum – deutlicher als 1982 – unter dem Länderdurchschnitt (1982: 11,3 v. H.; 1983: 21 v. H.). Geringere Kreditquoten als Hessen weisen Bayern (6 v. H.) und Baden-Württemberg (5,5 v. H.) auf. Dabei muß mit berücksichtigt werden, daß Bayern zum einen Empfänger im Länderfinanzausgleich ist und zum anderen fast 1,8 Milliarden DM mehr an Bundesmitteln als Hessen erhalten hat. Außerdem wählt es – wie bereits erwähnt – in besonderem Ausmaß den Weg der „indirekten“ Verschuldung. Baden-Württembergs Position dürfte nicht unbeeinflußt von den zuvor erwähnten kommunalen Leistungen an die Landeskasse (1,735 Milliarden DM Finanzausgleichsumlage der Gemeinden und Landkreise) geblieben sein.

Die Mittel, welche im Hj. 1983 von der Bundes- in die Landeskasse gelangten, hatten für Hessen vergleichsweise geringe Bedeutung. Der Anteil dieser Mittel an den gesamten Einnahmen betrug in Hessen 8,2 v. H., in Rheinland-Pfalz 13,3 v. H., Schleswig-Holstein 12,6 v. H. und in Niedersachsen 11,6 v. H. Nordrhein-Westfalen (8,1 v. H.) und Baden-Württemberg (6,8 v. H.) wiesen geringere Quoten als Hessen auf. Es ist davon auszugehen, daß die hessische Position (Rang 3) auch in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung 1983 steht. Insoweit mit Bundesbeteiligung zu vollziehende Projekte nicht realisiert wurden, konnten auch die entsprechenden Bundesmittel nicht abgerufen werden.

Der hessische Haushalt ist nach wie vor überdurchschnittlich personalkostenintensiv<sup>2)</sup> (44,6 v. H.). Das Land hat hier – wie

1) Es handelt sich um eine Finanzausgleichsumlage, die von den Landkreisen und Gemeinden zu erbringen ist und in die Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs einfließt. Im Hj. 1983 fielen hier 1,735 Milliarden DM an. (Kap. 12 05 – 213 01 Landeshaushalt Baden-Württemberg; sowie: Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1983, S. 41)

2) Inwieweit die festgestellten Unterschiede der Personalausgaben-Quote auf die unterschiedliche Aufgabenstruktur der Bundesländer zurückzuführen ist, wurde vom Rechnungshof – wie zuvor (Tz. 37) begründet – nicht untersucht.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

schon 1982 – die höchste Quote aufzuweisen. Es folgen Bayern (43,1 v. H.), Niedersachsen (41,9 v. H.) und Baden-Württemberg (41,6 v. H.). Am unteren Ende der Skala befinden sich das Saarland (39,1 v. H.) sowie Schleswig-Holstein (39,6 v. H.).

Was die Zinsen anbelangt, so liegt die Quote für Hessen (7,9 v. H.) deutlich über der für Bayern (4,5 v. H.) sowie für Baden-Württemberg (6,3 v. H.), allerdings ebenso deutlich unter dem Anteil für das Saarland (10,5 v. H.) sowie dem für Schleswig-Holstein (9,9 v. H.). Die Quote für Bayern muß wieder in Zusammenhang mit der Besonderheit der bayerischen Verschuldung gesehen werden.

Die vom Rechnungshof im letzten Jahr (vgl. Bemerkungen zum Hj. 1982, Tz. 38) befürchtete Verschlechterung der hessischen Position ist trotz der 1982 erfolgten enormen Ausweitung der Verschuldung in 1983 nicht eingetreten. Dies dürfte vor allem der seit Oktober 1981 vorzufindenden günstigen Kreditzinsentwicklung zuzuschreiben sein (vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1983, S. 46).

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den modifizierten Gesamtausgaben hat in Hessen von 5,3 v. H. im Hj. 1982 auf 5,6 v. H. im Hj. 1983 zugenommen. Die höchste Quote (6,2 v. H.) ergibt sich für Bayern, die niedrigste (4,5 v. H.) für das Saarland.

Werden die drei zuvor erwähnten konsumtiven Ausgabearten – Personal-, Zins- sowie sächliche Verwaltungsausgaben – ins Verhältnis zu den modifizierten Ausgaben gesetzt, so ergibt sich für Hessen eine Quote von 59,1 v. H. (Bundesdurchschnitt: 54 v. H.). Die Quoten der übrigen Flächenländer bewegen sich zwischen 52,9 v. H. (Baden-Württemberg) und 54,6 v. H. (Niedersachsen).

Was die investiven Ausgaben, insbesondere die Bauausgaben anbelangt, ist Hessen im vorderen Feld zu finden. Lediglich Schleswig-Holstein hat einen höheren Anteil seiner Ausgaben in den Bausektor fließen lassen. Ansonsten liegen die Länderquoten deutlich unter dem hessischen Anteil.

Hessen hat 16,70 DM von je 100 DM Landesausgaben investiv verwendet. Das ist etwas unterhalb des Länderdurchschnitts (17,00 DM). Bayern steht mit 20,30 DM hier deutlich an der Spitze. Es folgen Nordrhein-Westfalen (17,60 DM) und Schleswig-Holstein (17,30 DM). Den am stärksten konsumtiven Haushalt weisen Niedersachsen (14,00 DM) sowie Baden-Württemberg (14,90 DM) vor.

Die Partizipation der kommunalen Ebene am Landesetat fällt in Hessen mit 19,3 v. H. relativ gering aus. Lediglich im strukturschwachen Saarland (14,9 v. H.) sowie in Rheinland-Pfalz (18,9 v. H.) ist sie noch geringer. Die Unterschiede in den Positionen bei den gesamten Zuwendungen einerseits, den laufenden andererseits stehen in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung. Wie festgestellt, betraf ein Großteil der investiven Haushaltsreste die gemeindliche Ebene.

### Strukturquoten im Ländervergleich

- 39 Im Durchschnitt waren 1982 in allen Flächenländern 224 Beschäftigte je 10 000 Einwohner bei den Landesbehörden tätig. Hessen beschäftigte 244 Personen und lag damit um 8,9 v. H. über dem Bundesdurchschnitt. Eine höhere Beschäftigungsquote hatte lediglich noch das Saarland aufzuweisen (271). Geringer waren die

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Quoten in Nordrhein-Westfalen (202), Schleswig-Holstein (224) sowie in Bayern (226), wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß der hier angestellte Quotenvergleich aufgabenstrukturelle Variationen innerhalb der Länder unberücksichtigt läßt.

Wie die nachfolgenden Übersichten 21 und 22 aufzeigen, hat das hessische Landespersonal im Jahr 1983 im Durchschnitt die zweitniedrigsten Ausgaben je Bediensteten in allen Flächenländern verursacht. Nur im Saarland war der Aufwand niedriger, und zwar um über 2000 DM je Bediensteten. Ansonsten sind z. T. erheblich höhere Personalausgaben je Bediensteten festzustellen. In Bayern war das Personal im Durchschnitt um 5,3 v. H., in Niedersachsen um 5,6 v. H. und in Nordrhein-Westfalen um 11,6 v. H. (fast 6700 DM) teurer als in Hessen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 21Strukturquoten im Ländervergleich<sup>a)</sup>

	Land Hessen	Länder- durch- schnitt	Hessen in v.H. des Länder- durchschnitts	niedrig- ster Wert	höchster Wert
Landesbedienstete je <sup>b)</sup> 10 000 Einwohner	244	224	108,9	202	271
Personalausgaben je Bediensteten in DM	57 772	61 206	94,4	55 610	64 468
Schulden <sup>c)</sup> in v.H. des Bruttoinlandsprodukts <sup>d)</sup>	11,9	13,3	89,5	8,6	26,2
Personalausgaben in v.H. der Steuern	59,5	61,4	96,9	57,3	77,5
Personalausgaben in v.H. der lfd. Einnahmen	51,5	50,2	102,6	47,4	55,7
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der Steuern	70,0	72,2	97,0	67,0	98,3
Personalausgaben und Zinsen in v.H. der lfd. Einnahmen	60,5	59,0	102,5	54,6	70,6
Kreditnahme in v.H. der investiven Ausgaben	49,6	61,1	81,2	32,5	155,3
Schuldenwachstum 1980-83 <sup>e)</sup>	34,3	52,1	65,8	34,3	85,6
Nettoausgaben in v.H. <sup>f)</sup> der modifizierten Gesamtausgaben	89,8	88,0	102,0	78,8	90,6
Umittelbare Ausgaben in v.H. <sup>f)</sup> der modifizierten Gesamtaus- gaben	79,5	77,4	102,7	73,7	82,4

<sup>a)</sup> Die verwendeten Haushaltsdaten entstammen der Finanzstatistik: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.2 "Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 1983"

<sup>b)</sup> Vgl.: Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Hessen unter den Bundesländern

<sup>c)</sup> Aus: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 5 "Schulden der öffentlichen Haushalte 1983"

<sup>d)</sup> Siehe: Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung 1970 bis 1984

<sup>e)</sup> Siehe: Fußnote c)

<sup>f)</sup> Nettoausgaben und unmittelbare Ausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Bezieht man den Schuldenstand des Landes Hessen auf seine Wirtschaftskraft, so nimmt es bezüglich dieser Quote ebenfalls eine sehr günstige Position (Rang 3) ein. Einem Bruttoinlandsprodukt von je 100 DM standen 1983 ca. 12 DM Schulden gegenüber. Im Länderdurchschnitt waren hier 13,30 DM zu verzeichnen. Lediglich Baden-Württemberg (10,70 DM) und Bayern (8,60 DM) hatten hier günstigere Relationen vorzuweisen. Dabei ist bei Bayern wiederum der Tatbestand hoher „indirekter“ Verschuldung zu berücksichtigen. Daneben sind zwei Bundesländer zu erwähnen, in denen der Schuldenstand in 1983 mehr als 20 v. H. der erwirtschafteten Produktionsleistung des gleichen Jahres betrug, nämlich Schleswig-Holstein (über 21 v. H.) sowie das Saarland (über 26 v. H.). Die günstige Position Hessens relativiert sich allerdings, wenn berücksichtigt wird, daß das Land einen Rest an Ermächtigungen zur Kreditnahme in Höhe von fast 2 Milliarden DM in das Hj. 1983 übertragen hat.

Die Personalausgaben beanspruchten 1983 in Hessen 59,5 v. H. der Steuereinnahmen. Nur noch in Baden-Württemberg (58,2 v. H.) und Nordrhein-Westfalen (57,3 v. H.) war diese Quote geringer. Im Saarland mußten dagegen weit mehr als drei Viertel der Steuereinnahmen für das Landespersonal aufgewendet werden. Da Hessen die höchste Personalausgabenquote (Anteil an den modifizierten Gesamtausgaben) aller Flächenländer aufweist (Rang 8), 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 (55,7 v. H.) – mit 51,5 v. H. der zweithöchste Anteil an laufenden Einnahmen für die Bestreitung der Personalausgaben eingesetzt werden. Am unteren Ende der Länderskala sind Baden-Württemberg (47,4 v. H.), Nordrhein-Westfalen (49,3 v. H.) und Niedersachsen (49,3 v. H.) ausgewiesen. Für die niedrige Quote Baden-Württembergs ist allerdings der zuvor erwähnte Tatbestand\*) mit von Einfluß.

Hessen verblieben nach Leistung von Personalausgaben und Zinsen noch 30,00 DM von je 100 DM seiner Steuern und 39,50 DM von je 100 DM seiner gesamten laufenden Einnahmen für die Bestreitung weiterer Ausgaben. Im Länderdurchschnitt waren es 27,80 DM bzw. 41,00 DM. Hier verdeutlicht sich erneut die im Rahmen des Ländervergleichs festzustellende überdurchschnittlich hohe Bedeutung der Steuern für den Landesetat. Im Vergleich dazu hatte das besonders steuerschwache Saarland von je 100 DM Steuern bzw. laufenden Einnahmen 1,70 DM bzw. 29,40 DM für die Leistung von über den Zins- und Personalaufwand hinausgehenden Ausgaben übrig.

In Hessen standen je 100 DM an investiven Ausgaben 49,60 DM an Netto-Neuverschuldung gegenüber, 11,50 DM weniger als im Länderdurchschnitt. In Bayern und Baden-Württemberg fielen hier 32,50 DM bzw. 38,90 DM an. In Schleswig-Holstein bzw. im Saarland ergaben sich dagegen 85,80 DM bzw. 155,30 DM.

Zieht man das vom Finanzplanungsrat für die Haushaltskonsolidierung zum Basisjahr erklärte Jahr 1980 heran, so hatte Hessen im Zeitraum 1980–83 mit 34,3 v. H. den geringsten Schuldenzuwachs

\*) 1,735 Milliarden DM an laufenden Einnahmen aus einer Finanzierungsausgleichsumlage, die von den Gemeinden und Landkreisen aufgebracht wurde.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

aller Bundesländer zu verzeichnen. Es wurde hier von Niedersachsen (1982 niedrigster Zuwachs) übertroffen, das 35,6 v. H. aufwies. In Nordrhein-Westfalen war der Zuwachs mehr als doppelt und im Saarland fast 2,5mal so hoch wie in Hessen. In Bayern war der Schuldenzuwachs um fast die Hälfte höher als in Hessen.

Im Jahr 1983 machten die vom Land selbst, also ohne Mithilfe anderer öffentlicher Gebietskörperschaften finanzierten Ausgaben („Netto-Ausgaben“), 89,8 v. H. der modifizierten Gesamtausgaben aus. Mit dieser „Eigenfinanzierungsquote“ lag das Land über dem Länderdurchschnitt. Eine höhere Quote hatte hier lediglich Nordrhein-Westfalen (90,6 v. H.) aufzuweisen. Im unteren Feld lagen das Saarland (82,3 v. H.), Rheinland-Pfalz (80,5 v. H.) und Schleswig-Holstein (78,8 v. H.), alles Empfängerländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und zugleich Länder mit einem hohen Anteil der Bundesmittel an den Gesamteinnahmen (Saarland = Rang 5; Rheinland-Pfalz = Rang 8; Schleswig-Holstein = Rang 7). Die Eigenfinanzierungsquote des Landes Hessen hat sich gegenüber dem Vorjahr leicht erhöht (0,6 Prozentpunkte). Dies könnte mit dem zurückgegangenen Anteil der Bundesmittel an den Gesamteinnahmen (von 8,7 auf 8,2 v. H.) zusammenhängen, sicherlich mitverursacht durch die vorläufige Haushaltsführung; wengleich der Trend rückläufiger Bundesmittel auch schon im vorigen Jahr festzustellen war (vgl. Übersicht 13).

Die vom Land Hessen direkt, also ohne Umweg über andere öffentliche Bereiche in den wirtschaftlichen Kreislauf geleiteten Ausgaben („unmittelbare Ausgaben“) betragen 1983 79,5 v. H. der gesamten modifizierten Ausgaben. Bezüglich dieser Quote lag Hessen um 2,7 v. H. über dem Länderdurchschnitt. Höhere Anteile wiesen Rheinland-Pfalz und das Saarland auf. Am unteren Ende der Länderskala befanden sich Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg\*). Die hier erörterten Anteile stehen in engem Zusammenhang mit dem Umfang der Dotierung der kommunalen Ebene. Das Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen weisen die geringste, Bayern und Nordrhein-Westfalen die relativ bedeutendste Dotierung der gemeindlichen Ebene auf.

Die Veränderung der hessischen Quote gegenüber 1982 (von 76,3 v. H. auf 79,5 v. H.) und damit der veränderte Rang des Landes innerhalb der Bundesländer (von Rang 3 auf Rang 6) ist somit in erster Linie das Ergebnis von Veränderungen bei den Zuweisungen an die gemeindliche Ebene. Hier fiel der Anteil an den modifizierten Gesamtausgaben von 20,7 v. H. auf 19,3 v. H., was im wesentlichen wiederum der vorläufigen Haushaltsführung 1983 zuzuschreiben ist.

Faßt man die oben erörterte Quote (unmittelbare Ausgaben an den Gesamtausgaben) sowie die zuvor erwähnte Eigenfinanzierungsquote als Maßstäbe für die Verflechtung der hessischen Haushaltswirtschaft mit dem gesamten öffentlichen Sektor auf, so hat diese Verflechtung – sowohl von der Einnahmen- (Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote) als auch von der Ausgabenseite (Erhöhung der unmittelbaren Ausgabenquote) her betrachtet – gegenüber dem Vorjahr zugenommen.

\*) Zu den nicht als „unmittelbar“ geltenden Ausgaben Baden-Württembergs zählen auch die mit Hilfe der zuvor erwähnten 1,735 Milliarden DM finanzierten Ausgaben im kommunalen Finanzausgleich.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 22Hessens finanzwirtschaftliche Stellung innerhalb der Bundesländer

1) <u>Einnahmeanteile</u> <sup>a)</sup>		4) <u>Pro-Kopf-Ausgaben</u> <sup>b)</sup>	
	Rang *)		Rang *)
Steuern	8 (8)	Personalausgaben	5 (4)
Laufende Einnahmen	6 (6)	Zinsen	3 (4)
Kreditnahme netto am Kreditmarkt	3 (3)	Zinsen und Schulden- diensthilfen	2 (4)
Bundesmittel	3 (3)	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	7 (5)
Sonstige Einnahmen der Kapital-Rechnung	5 (5)	Zuweisungen an Gemeinden	2 (3)
		Bauausgaben	5 (6)
		Gesamte investive Ausgaben	4 (4)
2) <u>Ausgabeanteile</u> <sup>a)</sup>		Gesamtausgaben	2 (2)
Personalausgaben	8 (8)		
Zinsen	4 (5)	5) <u>Strukturquoten</u> <sup>c)</sup>	
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	7 (7)	Landesbedienstete je 10 000 Einwohner	7 (7)
Laufende Zuweisungen an Gemeinden	3 (4)	Personalausgaben je Bediensteten	2 (2)
Gesamte Zuweisungen an Gemeinden	3 (3)	Schulden in v.H. des Bruttoinlandsprodukts	3 (3)
Bauausgaben	7 (7)	Personalausgaben in v.H. der Steuern	3 (3)
Gesamte investive Ausgaben	5 (5)	Personalausgaben und Zin- sen in v.H. der Steuern	4 (4)
		Personalausgaben und Zinsen in v.H. der laufenden Einnahmen	6 (6)
3) <u>Pro-Kopf-Einnahmen</u> <sup>b)</sup>		Nettokredite in v.H. der investiven Ausgaben	3 (3)
Steuern	7 (7)	Schuldenwachstum	1 (2)
Kreditnahme brutto	5 (5)	Unmittelbare Ausgaben in v.H. der Gesamtausgaben	6 (3)
Kreditnahme netto	3 (3)	Nettoaussgaben in v.H. der Gesamtausgaben	7 (7)
Bundesmittel	2 (2)		

\*) Der Rang gibt die Position an, die Hessen bezüglich der jeweils angegebenen Größe innerhalb der Bundesländer (ohne Stadtstaaten) einnimmt. Rang 1: niedrigster Wert; Rang 8: höchster Wert; Vergleichszahlen in Klammern: Rang im Jahr 1982

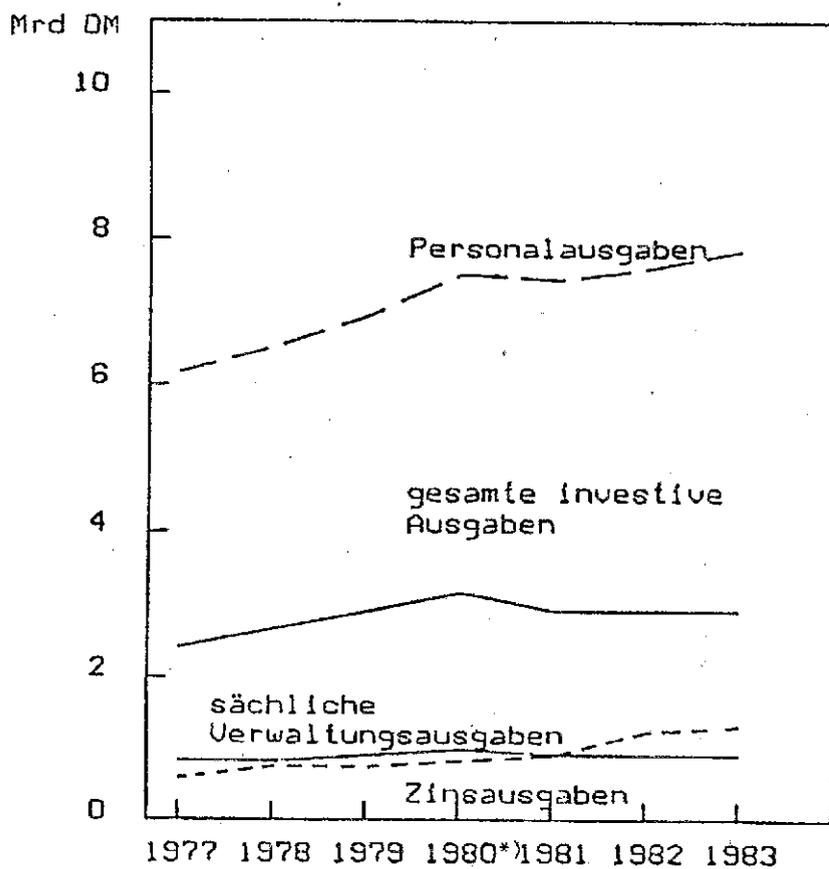
a) siehe Übersicht 20    b) siehe Übersicht 19    c) siehe Übersicht 21

## Bemerkungen des Rechnungshofs

40 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof folgendes fest:

1. Das Land hat – wie die vorangegangene Übersicht 22 verdeutlicht – seine finanzwirtschaftliche Stellung innerhalb der Flächenländer gegenüber dem Vorjahr insgesamt kaum verändert.
2. Positiv ist die Verbesserung im Bereich der Verschuldung anzumerken. Allerdings darf hierbei die aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung 1983 erfolgte Veränderung der Ermächtigungsreste (+ 403,7 Mio DM) nicht übersehen werden.
3. Auch bezüglich der Bedeutung der Zinsausgaben hat sich die Position des Landes verbessert.
4. Nach wie vor gilt aber, daß der Anteil der konsumtiven Ausgaben (Personal-, Sächliche Verwaltungs-, Zinsausgaben) an den gesamten Ausgaben überdurchschnittlich hoch und gegenüber 1982 noch einmal angestiegen ist.
5. Werden der landesvergleichenden Betrachtung Pro-Kopf-Werte für die unter 3 und 4 aufgeführten Ausgaben zugrunde gelegt, so verbessert sich Hessens Position bedeutend. Dies gilt insbesondere, wenn eine Korrektur der Zinsen um die Aufwendungen für „indirekte“ Verschuldung versucht wird.
6. Das Land muß nicht nur seine Ausgaben in überdurchschnittlichem Maß „selbst finanzieren“, es nimmt darüber hinaus im Länderfinanzausgleich eine „Geberposition“ ein.
7. Das Land zählt zu den steuerstärksten Bundesländern.
8. Bezüglich des Anteils der investiven an den gesamten Ausgaben sowie der investiven Ausgaben pro Kopf nimmt das Land nach wie vor eine mittlere Stellung ein.
9. Das Land hat trotz des erfolgten Abbaus im Personalbereich einen – auf die Bevölkerung bezogen – unverändert hohen Personalbestand, liegt aber bezüglich des Pro-Kopf-Aufwands für Personal deutlich am unteren Ende der Länderskala.
10. Aufgrund seiner überdurchschnittlich hohen Wirtschaftskraft ist die relative Bedeutung seiner Schulden weit unter dem Bundesdurchschnitt.
11. Viele der erwähnten Tatbestände sind in Zusammenhang mit der im Jahr 1983 erfolgten vorläufigen Haushaltsführung zu sehen, wobei allerdings auch gesehen werden muß, daß diese nicht nur einen die finanzwirtschaftliche Position des Landes positiv tangierenden Einfluß ausgeübt hat.

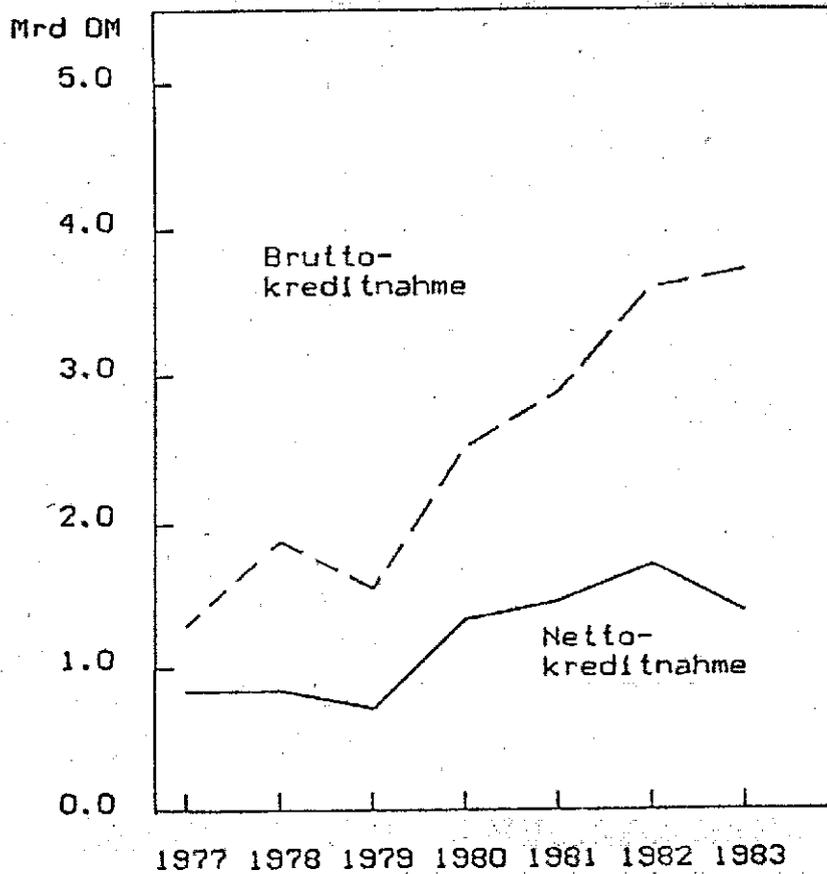
## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 1Entwicklung einzelner Ausgabearten

\*) Die Veränderungen 1980/81 sind auch auf die veränderte haushaltsmäßige Behandlung der Universitätskliniken zurückzuführen

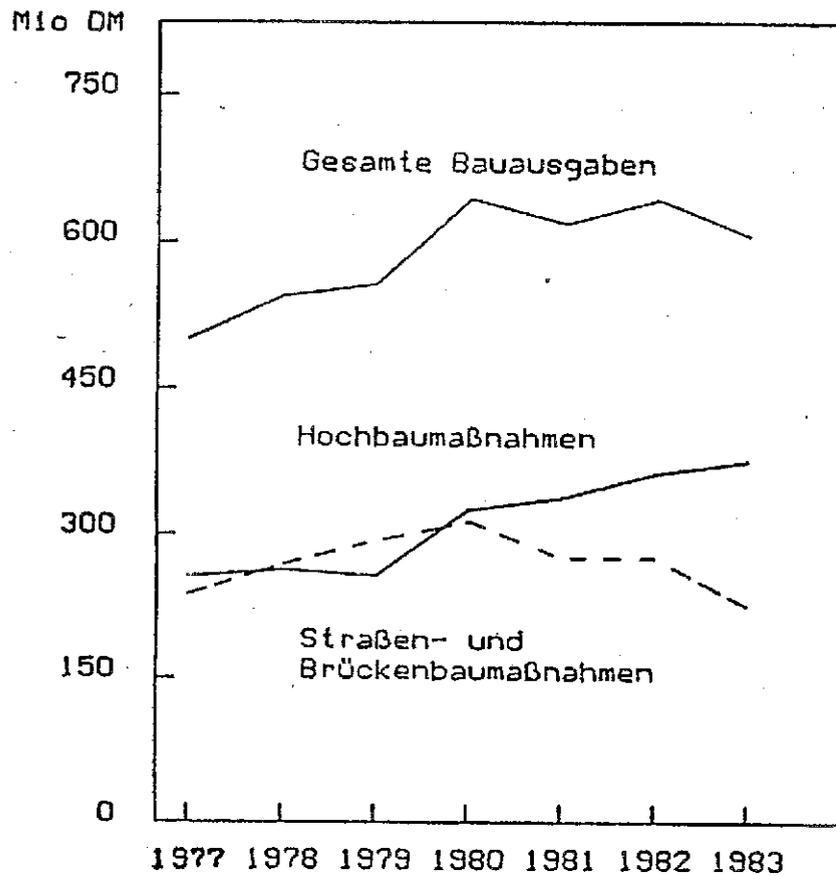
Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1977-83  
siehe auch: Übersicht 4 und Tz. 29

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 2Entwicklung der Verschuldung  
am Kreditmarkt

Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1977-83  
siehe auch: Übersicht 4 und Tz. 29

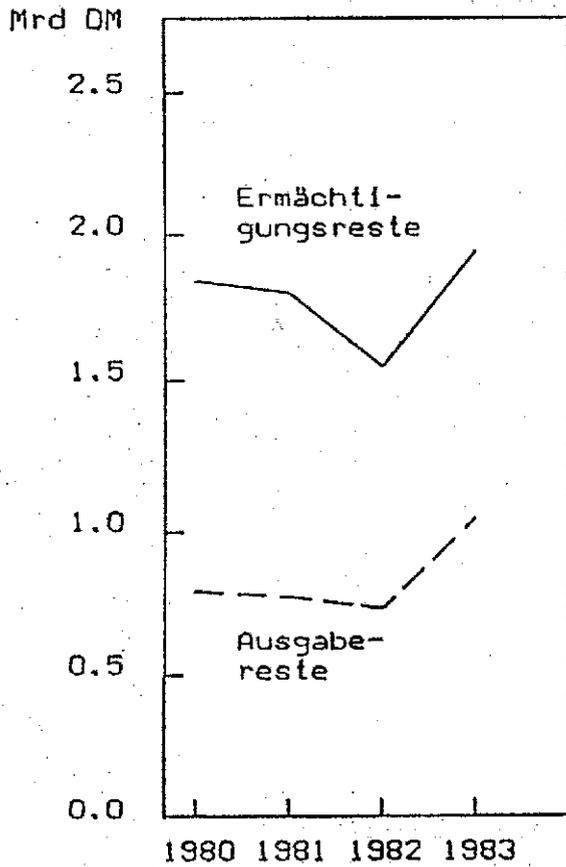
## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 3Entwicklung von Ausgaben im Baubereich \*)

\*) Ausgaben gemäß Hauptgruppe 7 Gruppierungsplan

Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1977-83  
siehe auch: Übersicht 4 und Tz. 29

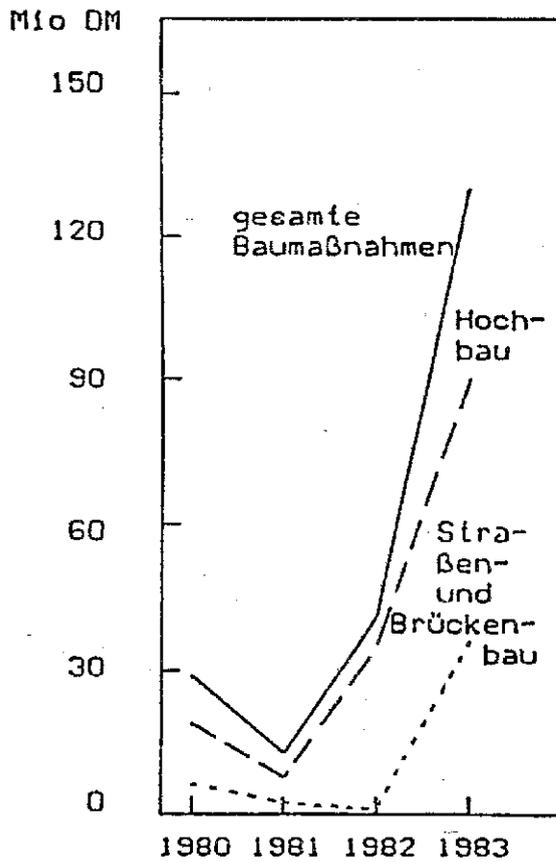
## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 4Entwicklung der Ausgabereste und der Ermächtigungsreste für Verschuldung

\*) Im jeweiligen Haushaltsjahr verfügbare Ermächtigungsreste zur Kreditnahme bzw. in das jeweilige Haushaltsjahr übertragene Ausgabereste

Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1980-83  
siehe auch: Übersichten 4, 7 und 11  
sowie Tz. 31, 32

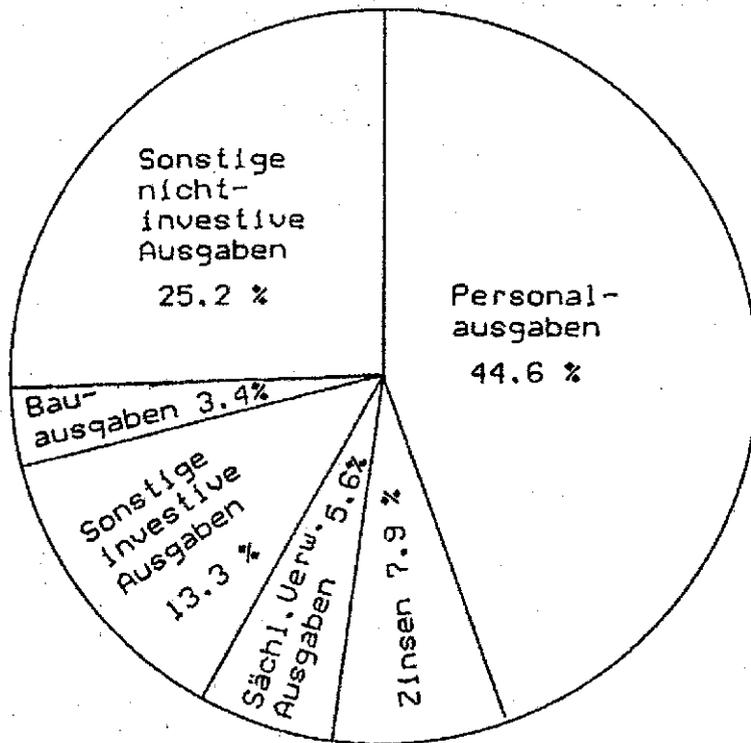
## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 5Entwicklung von Ausgaberesten  
im Baubereich<sup>\*)</sup>

<sup>\*)</sup> Ausgabereste von Positionen der Hauptgruppe 7 Gruppierungsplan

Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1980-83

siehe auch: Übersicht 10 und Tz. 31

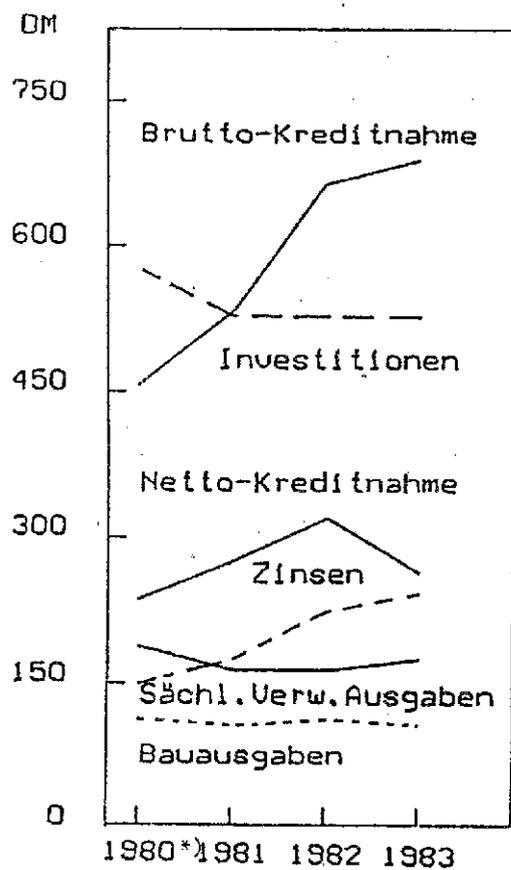
Anlage 6Die Ausgabenstruktur \*)  
des Landeshaushalts 1983

\*) Ausgaben in v.H. der Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge). Die "sonstigen nicht-investiven Ausgaben" umfassen vor allem Zuweisungen und Zuschüsse (Hauptgruppe 6 Gruppierungsplan)

Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1983

siehe auch: Übersicht 13 und Tz. 34

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 7Entwicklung einzelner Einnahmen und Ausgaben pro Kopf der Landesbevölkerung

\*) Die Veränderungen 1980/81 sind auch auf die veränderte haushaltmäßige Behandlung der Universitätskliniken zurückzuführen

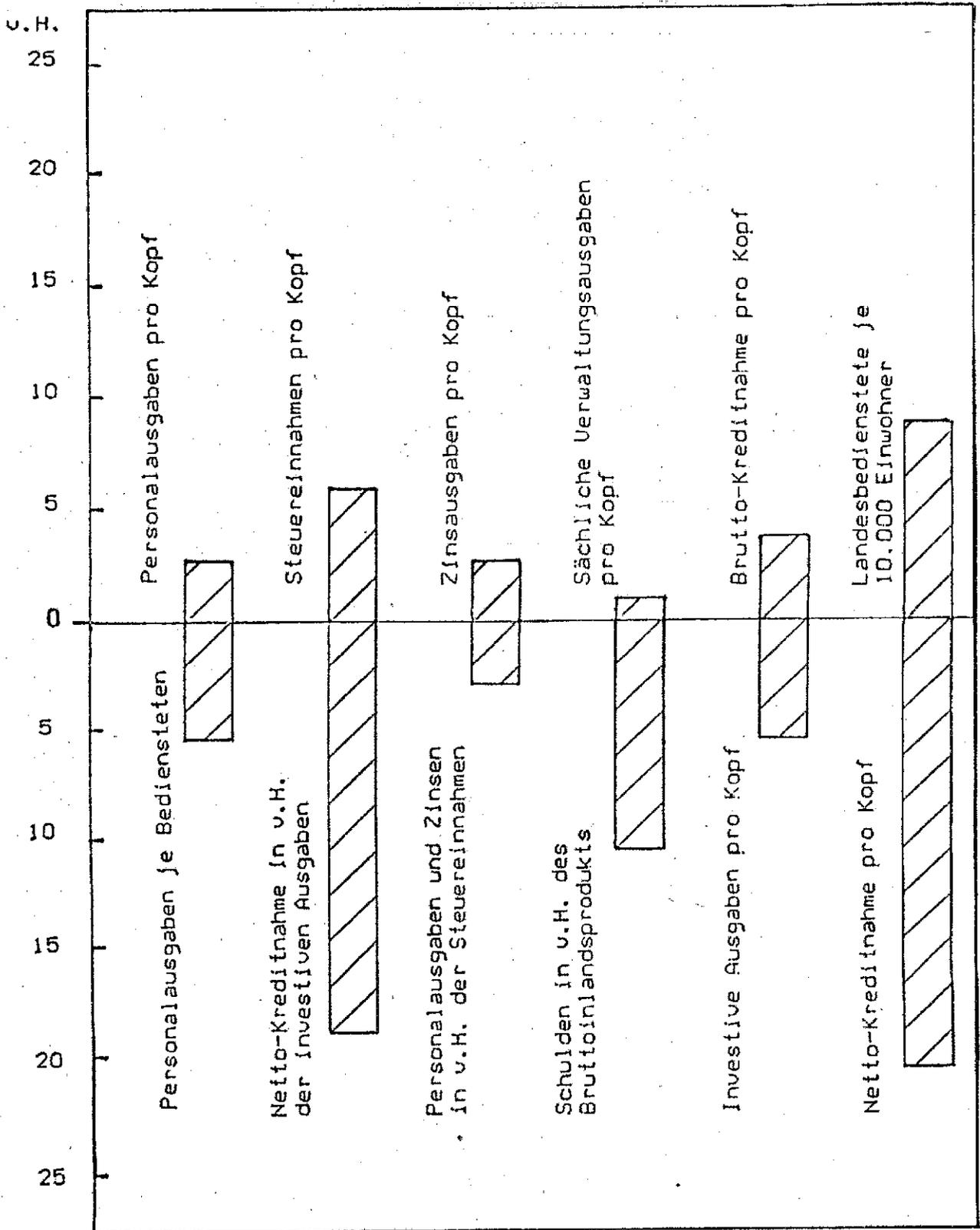
Zahlenmaterial: Rechnungsergebnisse 1977-83

siehe auch: Übersicht 19 und Tz. 37

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 8

Hessens finanzwirtschaftliche Position,  
innerhalb der Bundesländer im Hj. 1983\*)



\*) Abweichungen der Werte des Landes Hessen vom jeweiligen Durchschnitt der Flächenländer  
 Zählermaterial: Rechnungsergebnisse 1983 der Bundes-Finanzstatistik  
 siehe auch: Überichten 19 und 21 sowie Iz. 37 bis 41

### Vorläufige Haushaltsführung 1983 nach Artikel 140 HV

#### Haushaltsaufstellung 1983

- 41 Nach der Landtagswahl am 26. September 1982 konnte die gemäß Artikel 113 Abs. 3 HV zunächst geschäftsführend im Amt gebliebene Landesregierung keine Mehrheit im Landtag auf sich vereinigen. Die rechtzeitige, das heißt nach Artikel 139 Abs. 2 HV vorherige Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1983 unterblieb. Am 1. Januar 1983 trat somit die vorläufige Haushaltsführung nach Artikel 140 HV in Kraft.

Artikel 140 HV lautet:

„Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Landesregierung ermächtigt:

1. alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,
  - a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
  - b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen,
  - c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits bewilligte Beträge noch verfügbar sind;
2. Schatzanweisungen bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes für je drei Monate auszugeben, soweit nicht auf besonderen Gesetzen beruhende Einnahmen aus Steuern und Abgaben und Einnahmen aus sonstigen Quellen die Ausgaben unter Ziffer 1 decken.“

In diesem Rahmen durften im Investitionsbereich zwar Ausgaben für die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen getätigt werden (Artikel 140 Nr. 1 Buchst. c HV), sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits bewilligte Beträge noch verfügbar waren. Von der Landesregierung für eine Orientierung der Haushaltswirtschaft am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht als notwendig angesehene zusätzliche beschäftigungswirksame Maßnahmen, die insbesondere auch mit der Inanspruchnahme von Bundesmitteln verbunden waren, konnten jedoch erst nach Feststellung eines Haushaltsplans für 1983 getroffen werden. Da die Landesregierung diese Maßnahmen als zeitlich unaufschiebbar ansah, wartete sie die Verabschiedung des Entwurfs des Haus-

#### Vorbemerkung zu den Tz. 41 bis 54

*Die Ausführungen des Rechnungshofs über die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Kredit- und Bürgschaftsgesetzes 1983 und der Teilhaushaltsgesetze 1983 geben Veranlassung, erneut auf die fachlichen Grenzen des Prüfungsauftrags des Rechnungshofs aufmerksam zu machen (vgl. hierzu zuletzt die Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen des Rechnungshofs 1984 – Tz. 1 ff. – Landtagsdrucksache 11/3368). Auch für den Rechnungshof als eine der Landesregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde (§ 1 Satz 1 RHG) hat seine eigene, zutreffende Feststellung, daß „auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommene Gesetze so lange als geltendes Recht zu betrachten sind, bis ihre Verfassungswidrigkeit vom Staatsgerichtshof festgestellt worden ist“ (Tz. 42 – S. 105), uneingeschränkt Gültigkeit. Seine Ausführungen zum Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 und zu den Teilhaushaltsgesetzen 1983 lassen sich hiermit nicht vereinbaren. Auch für einen Rechnungshof ist Zurückhaltung in den Fällen geboten, in denen es sich nicht um die Prüfung des Geschehens in der Verwaltung, sondern um das Verhalten des Gesetzgebers handelt (vgl. Heuer/Dommach, Handbuch der Finanzkontrolle – Komm. zum Bundeshaushaltsrecht, Tz. 11 zu § 88 BHO).*

*Die Landesregierung ist der Auffassung, daß sowohl die o. g. Gesetze als auch die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 1983 im Einklang mit der Verfassung des Landes Hessen stehen.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

haushaltsgesetzes 1983, der zum damaligen Zeitpunkt noch nicht eingebracht war, nicht ab, sondern legte am 3. Dezember 1982 den Entwurf eines Teilhaushaltsplans (Vorschaltgesetz 1983) vor. Durch diesen Teilhaushaltsplan sollte die Landesregierung während der nach Artikel 140 HV vorläufigen Haushaltsführung zur Leistung bestimmter Ausgaben und zum Eingehen bestimmter Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre in den Schwerpunktbereichen Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, sozialer Wohnungsbau und Wohnungsmodernisierung, Stadtsanierung und Dorferneuerung, Energieeinsparung, Förderung von Abwasseranlagen sowie Umwelt- und Naturschutz ermächtigt werden. Das Vorschaltgesetz 1983 wurde am 27. Januar 1983, zwei weitere Teilhaushaltsgesetze, das Gesetz zur Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen und das Gesetz zur Sicherung der kommunalen Investitionen und sonstigen Leistungen, wurden am 28. Juni 1983 bzw. am 21. Dezember 1983 verabschiedet. Bereits am 20. Dezember 1982 hatte der Landtag das Gesetz über die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten, die Übernahme von Garantien und Bürgschaften und die Rückforderung von Zuwendungen im Rahmen der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 1983 (Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983) beschlossen, welches den Finanzminister ermächtigte, bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1983 durch Kredit insgesamt 1 569,3 Mio DM zur Deckung der Ausgaben im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung zu beschaffen. Das Haushaltsgesetz 1983 brachte die Landesregierung am 20. Januar 1983 ein. Es wurde am 2. März 1983 in erster Lesung beraten und am 23. März 1983 in zweiter Lesung abgelehnt. Das Haushaltsgesetz 1983 wurde am 29. Oktober 1983 neu eingebracht, am 24. November 1983 in erster sowie am 25. Januar 1984 in zweiter und dritter Lesung beraten und verabschiedet. Das Haushaltsgesetz wurde am 26. Januar 1984 verkündet, somit nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das es gelten sollte.

- 42 Wegen des Fehlens des Haushaltsgesetzes 1983 konnte der Rechnungshof seinem festgeschriebenen gesetzlichen Auftrag nicht nachkommen, u. a. die Prüfung darauf zu erstrecken, ob das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind. Da der Rechnungsprüfung nach § 88 Abs. 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung unterliegt, hat der Rechnungshof sein Augenmerk auch darauf gerichtet, ob die verfassungsrechtlichen Regeln, insbesondere die engen Regeln des Nothaushaltsrechts nach Artikel 140 HV, eingehalten worden sind. Der Rechnungshof nimmt insoweit auch dazu Stellung, ob die Ermächtigungen im Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 und in den Teilhaushaltsgesetzen in gesetzlicher Form hätten erteilt werden dürfen oder ob die aufgrund dieser Ermächtigungen vorgenommenen Einnahmen und Ausgaben nicht vielmehr den Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 140 HV zu unterwerfen gewesen wären. Der Rechnungshof betrachtet auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommene Gesetze so lange als geltendes Recht, bis ihre Verfassungswidrigkeit vom Staatsgerichtshof festgestellt worden ist. Eine höchstrichterliche Klärung der mit dem Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 und mit den Teilhaushaltsgesetzen verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen ist jedoch unterblieben. Angesichts dieser Gegebenheiten hält es der Rechnungshof für angezeigt, im Rahmen seiner Bemerkungen Landtag und Landesregierung über die finanzverfassungsrechtlichen Zweifel zu informieren, die er gegenüber einfachgesetzlichen Regelungen hat, welche den Inhalt und den Umfang der ihm obliegenden Finanzkontrolle für 1983 unmittelbar berührten.

**Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983**

- 43 Das in wesentlichen Passagen mit dem Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 inhaltlich übereinstimmende entsprechende Gesetz für das Hj. 1984 wurde von 44 Mitgliedern des Landtags dem Staatsgerichtshof zur Überprüfung vorgelegt. Der Staatsgerichtshof hat am 29. Juni 1984 indessen lediglich eine prozessuale Entscheidung getroffen und sich mit den der Vorlage zugrunde liegenden Rechtsfragen ausdrücklich nicht auseinandergesetzt. Die mit der gesetzlichen Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten in der haushaltslosen Zeit verbundene verfassungsrechtliche Problematik ist somit höchststrichterlich unentschieden geblieben.

Zweifelsfragen im Bereich der Kreditermächtigungen während der vorläufigen Haushaltsführung pflegen im wissenschaftlichen Schrifttum als akademisch abgetan zu werden, weil die zur Aufrechterhaltung der vorläufigen Haushaltsführung erforderlichen Mittel die laufenden Einnahmen bisher niemals überstiegen hätten, von der Ermächtigung zur Kreditaufnahme deshalb praktisch noch kein Gebrauch gemacht worden sei. Die Befassung mit dieser Thematik ist dennoch angezeigt, denn die gemeinhin als unwahrscheinlich angesehene Situation ist 1983 in Hessen wegen der langen Dauer der vorläufigen Haushaltsführung eingetreten. Es kam zu einer Inanspruchnahme von Krediten auf der Grundlage des Kredit- und Bürgschaftsgesetzes in Höhe von 2 132,626 Mio DM, wie der nachfolgenden Aufstellung zu entnehmen ist.

**Zu Tz. 43**

*Die Bemerkung des Rechnungshofs, daß die Landesregierung den gesetzlichen Rahmen zur Aufnahme von Krediten überzogen habe, trifft nicht zu. Die Zusammenstellung auf Seite 107 enthält nicht die Ermächtigung, die sich aus § 4 Abs. 2 des Vorschaltgesetzes 1983 ergibt. Aufgrund dieser Ermächtigung wurden im Haushaltsvollzug Kredite in Höhe von 522,46 Mio DM realisiert. Sämtliche Kreditmarktmittel wurden hiernach im Rahmen bestehender Ermächtigungen aufgenommen.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Kreditaufnahme und Ermächtigung 1983

- in Mio DM -

	Kreditmarkt	öffentliche Stellen	Gesamt
Kreditaufnahme <sup>a)</sup> insgesamt	3 865,200	106,985	3 972,185
aufgrund von Ermächtigungs- <sup>b)</sup> resten 1981 und 1982	1 596,503	-	1 596,503
aufgrund von Ermächtigungen <sup>c)</sup> des Kredit- und Bürgschafts- gesetzes 1983	1 599,300	-	1 599,300
aufgrund von Ermächtigungen <sup>d)</sup> der Teilhaushaltsgesetze 1983	152,300	-	152,300
aufgrund von Ermächtigungen <sup>e)</sup> des Haushaltsgesetzes 1983	68,000	104,347	172,347
aufgrund von Ermächtigungen insgesamt	3 416,103	104,347	3 520,450
mithin ohne Ermächtigung	449,097	2,638	451,735

a) Vgl. Schreiben des Ministers der Finanzen vom 29. April 1985,  
H 1118 - IV A 11, Seite 5

b) Vgl. Schreiben wie a), Seiten 4 und 5

c) Gemäß § 1 Abs. 1, 3, 4 und 5

d) Vgl. Teilhaushaltsplan des Landes Hessen für das Hj. 1983 u.a.,  
Der Hessische Minister der Finanzen, Seite 76

e) Nach dem 26. Januar 1984 getätigte Kreditnahme;  
vgl. hierzu Schreiben des Ministers der Finanzen vom 29. April 1985,  
H 1118 - IV A 11, Anlagen 1 und 2

Unter Berücksichtigung der Ermächtigung des Kredit- und Bürgschaftsgesetzes von 1 566,300 Mio DM und einer Erhöhung der Ermächtigung um 30 Mio DM wegen vorzeitiger Darlehens-tilgung gemäß § 1 Abs. 3 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 hat die Landesregierung somit den ihr durch das Kredit- und Bürgschaftsgesetz gezogenen und von ihr als verbindlich anerkannten Rahmen der Kreditaufnahme um 536,326 Mio DM überzogen.

- 44 Die Hessische Verfassung geht in Artikel 139 von dem Regelfall aus, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Rechnungsjahr (= Haushaltsjahr) veranschlagt und auf den Haushaltsplan gebracht werden; dieser ist vor Beginn des Haushaltsjahres durch förmliches Gesetz festzustellen. Artikel 140 Nr. 1 HV ermächtigt die Landesregierung, näher gekennzeichnete Arten von Ausgaben zu leisten, wenn bis zum Schluß des Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr noch nicht durch Gesetz festgestellt worden ist. Artikel 141 HV bestimmt, für die Bestreitung welcher Ausgaben Geldmittel im Wege des Kredits ausschließlich durch förmliches Gesetz beschafft werden dürfen; Artikel 140 Nr. 2 HV gibt der Landesregierung die Ermächtigung, im Rahmen vorläufiger Haushaltsführung ohne Gesetz bestimmte Kreditbeschaffungsgeschäfte (Schatzanweisungen für drei Monate) bis zu einer bestimmten Höchstgrenze ( $\frac{1}{4}$  der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsjahres) für die Deckung der Ausgaben nach Nr. 1 des Artikels 140 HV subsidiär, das heißt nach Ausschöpfung der in Artikel 140 Nr. 2 HV genannten anderen Einnahmequellen zu tätigen.

Die den Wortsinn und den Gesetzesaufbau berücksichtigende Auslegung führt nach Auffassung des Rechnungshofs zum einen zu dem Ergebnis, daß Artikel 139 HV und Artikel 140 HV im Verhältnis von Regel und Ausnahme stehen; zum anderen ist zu schließen, daß die Kreditaufnahme durch Gesetz nach Artikel 141 HV jedenfalls dem Regelfall des verabschiedeten Haushalts zuzuordnen ist, während Artikel 140 Nr. 2 HV eine eigenständige – administrative – Kreditermächtigung an die Landesregierung für den Zeitraum der vorläufigen Haushaltsführung einräumt. Eine Kreditermächtigung durch Gesetz in haushaltsloser Zeit wäre deshalb nur möglich, wenn Artikel 141 HV entweder anstatt oder im Rahmen des Artikels 140 Nr. 2 anwendbar wäre.

In erstgenanntem Sinne wurde zum Beispiel das Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1979 begründet: „Nach Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen dürfen Geldmittel im Wege des Kredits nur durch förmliches Gesetz beschafft werden. Dies gilt auch für den Zeitraum der vorläufigen

#### Zu Tz. 44

*Der Rechtsauffassung des Rechnungshofs, daß Art. 140 Nr. 2 HV als zwingende Verfassungsnorm einer gesetzlichen Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten in der haushaltslosen Zeit entgegenstehe, vermag sich die Landesregierung nicht anzuschließen.*

*In dem Verfahren über die Normenkontrollklage und den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung der Mitglieder der CDU-Fraktion des Hessischen Landtags gegen das Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984, das hinsichtlich der generellen Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten (§ 1) mit dem Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 übereinstimmt, hat sich die Landesregierung ausführlich zu dem Verhältnis der Art. 139 bis 141 HV geäußert und die Verfassungsmäßigkeit aus folgenden Überlegungen bejaht:*

*Kredit- und Bürgschaftsgesetze als Instrument der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung haben sich seit 1955 stets im Anschluß an eine Landtagswahl als notwendig erwiesen. Bis zur Landtagswahl 1982 war es von allen im Landtag vertretenen politischen Kräften getragene Staatspraxis – die auch vom Rechnungshof bisher nicht beanstandet worden ist –, die in Art. 140 HV getroffene Regelung über Umfang und Form der Kreditaufnahme durch besonderes Gesetz nach Art. 141 HV zu ergänzen. Nach Auffassung der Landesregierung steht Art. 141 HV als Grundlage des Kredit- und Bürgschaftsgesetzes 1983 selbständig und unabhängig neben Art. 139 und Art. 140 HV. Er sichert den Vorbehalt des Gesetzes für die Zulassung von Kreditaufnahmen bei der ordentlichen wie auch der vorläufigen Haushaltsführung, soweit die Landesregierung nicht die verfassungsunmittelbare Ermächtigung aus Art. 140 Nr. 2 HV in Anspruch nimmt.*

*Daß Art. 141 HV gegenüber beiden Formen der Haushaltsführung, die voneinander unabhängig sind, weil sie für zwei verschiedene, sich ausschließende Situationen gelten, als selbständige Verfassungsnorm besteht, zeigt auch seine systematische Stellung in der HV. Er steht in der Reihenfolge hinter den Art. 139 und 140 und ist also auf beide Artikel bezogen.*

*Art. 140 HV regelt nur das Mindestmaß der Befugnisse, die der Landesregierung für die Haushaltsführung in Zeiten ohne Haushaltsgesetz zustehen. Diese Befugnisse kann der einfache Gesetzgeber zwar nicht einschränken. Er kann sie aber in einer dem Zweck*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Haushalts- und Wirtschaftsführung.“ Diese Auffassung hält der Rechnungshof im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut des Artikels 140 Nr. 2 HV für unrichtig, weil Artikel 141 HV eine Kreditaufnahme nur durch Gesetz zuläßt, während Artikel 140 Nr. 2 HV gerade eine – wenn auch eingeschränkte – Kreditermächtigung ohne Gesetz ermöglichen soll. Beide Vorschriften sind somit schon nach ihren Tatbestandsvoraussetzungen nicht miteinander vereinbar.

Denkbar wäre allerdings, daß die Einnahmen aufgrund des Kredit- und Bürgschaftsgesetzes 1983 „Einnahmen aus sonstigen Quellen“ im Sinne des zweiten Halbsatzes des Artikels 140 Nr. 2 HV darstellten. Sie wären dann zunächst auszuschöpfen, bevor eine administrative Kreditermächtigung an die Landesregierung überhaupt zum Tragen käme. „Um die Einnahmen braucht sich der Verfassungsgesetzgeber nicht zu kümmern, sie laufen unentwegt weiter.“<sup>1)</sup> Dieses einprägsame Zitat kennzeichnet, daß die Verfassung von Einnahmen ausgeht, die unabhängig von dem Erlaß eines Haushaltsgesetzes dem Staat aufgrund besonderer (Dauer-)Gesetze oder Verträge (Fiskaleinnahmen) zufließen. Dieser auf Artikel 111 Abs. 2 GG zugeschnittene Satz gilt ebenso für den insoweit nicht abweichenden Artikel 140 Nr. 2 HV wie für die entsprechenden Bestimmungen in den anderen Länderverfassungen. Diesem Typus von Einnahmegesetzen kann das Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zugeordnet werden, weil es kein auf Dauer ausgerichtetes, sondern ausdrücklich auf den haushaltslosen Zeitraum beschränktes staatliches Krediteinnahmerecht konstituiert; diesen Sachverhalt allerdings regelt ausdrücklich, ausschließlich und abschließend der erste Halbsatz des Artikels 140 Nr. 2 HV mit einer Kreditermächtigung an die Administrative.

Das dieser verfassungsrechtlichen Sicht widersprechende Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 wurde vom Finanzminister in seiner Einbringungsrede damit begründet, „auch zu Beginn früherer Legislaturperioden“ sei „die Landesregierung regelmäßig ohne besonderes Gesetz ermächtigt worden, während der vorläufigen Haushaltsführung in bestimmten Fällen über den durch Art. 140 hessische Verfassung festgelegten Rahmen hinauszugehen“<sup>2)</sup>.

der vorläufigen Haushaltsführung, die Zeit bis zur Verabschiedung eines Haushalts zu überbrücken, ohne den ordentlichen Haushalt zu ersetzen, entsprechender Weise ergänzen oder erweitern. Dies ist für den Erlaß von Teilhaushaltsgesetzen zur Bewältigung bestimmter Probleme vom Bundesverfassungsgericht und der überwiegenden Meinung im Schrifttum anerkannt (vgl. die Stellungnahme zu Tz. 45). Die Zulässigkeit der angegriffenen Regelung, die keinen Teilhaushalt feststellt, sondern sich auf eine Kreditermächtigung beschränkt, ohne Ausgaben oder Einnahmen zu veranschlagen, kann noch weniger als die Zulässigkeit von Teilhaushaltsgesetzen angezweifelt werden.

Die Regelung ist auch aus anderem Grunde gerechtfertigt. § 1 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 erweitert den Spielraum der Landesregierung nur in einer Richtung. Er gibt ihr die Möglichkeit, bei der Aufnahme von Krediten ohne Beschränkung auf die Ausgabe von Schatzanweisungen mit vierteljährlicher Laufzeit, die jeweils für das Land günstigste Form zu wählen, flexibel die sich ständig verändernden Chancen des Kapitalmarktes zu nutzen und so dem Land unnötige Belastungen zu ersparen. Diese Regelung entspricht damit dem die Haushaltsführung beherrschenden Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das durch § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsatzgesetz und § 7 Abs. 1 LHO vorgegeben ist.

Die vom Rechnungshof behauptete Unzulässigkeit von Ergänzungen zu Art. 140 HV kann nach der Überzeugung der Landesregierung auch nicht mit der Überlegung begründet werden, die vorläufige Haushaltsführung dürfe nicht erleichtert werden, weil dies den Druck auf den Landtag, sich auf einen ordentlichen Haushalt zu einigen, mildere. Eine solche Zweckbestimmung des Artikel 140 HV ist nicht zweifelsfrei zu belegen. Die verfassungsrechtliche Pflicht des Parlaments, dem Lande einen Haushalt zu geben, folgt schon aus Art. 139 Abs. 1 HV. Art. 140 HV greift ein, wenn dieser Pflicht zu spät genügt wird. Er ist aber kein zusätzliches Instrument, um den Landtag an seine Pflichten zu erinnern.

Der Verzicht auf das Kredit- und Bürgschaftsgesetz wäre überdies völlig ungeeignet, solchen „Druck“ zu erzeugen oder aufrechtzuerhalten. Die eigentliche Beschränkung auf der Einnahmeseite des Nothaushaltsrechts aus Art. 140 Nr. 2 HV liegt in der kurzen Laufzeit der Schatzanweisungen. Finanzpolitisch bedeutsam und für den Spielraum der Landesregierung bei vorläufiger Haushaltsführung ausschlaggebend ist aber nicht die Laufzeit der Kredite. Entscheidend ist vielmehr das Kreditvolumen und die durch dessen Umfang vorgegebenen Möglichkeiten haushaltsplanloser Finanzwirtschaft durch die Landesregierung. Das in Art. 140 Nr. 2 HV zugelassene Kreditvolumen von einem Viertel der Endsumme des vorausgehenden Haushalts geht erheblich über die übliche Kreditfinanzierungsquote des Staatshaushalts hinaus. Eine Konstellation, in der die Landesregie-

1) Vialon, Haushaltsrecht, 2. Auflage 1959, S. 211

2) Plenarprotokoll 10/2 vom 15. Dezember 1982, S. 114

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Tatsächlich besteht zwischen den Jahren 1950 und 1979 eine von keiner im Landtag vertretenen Partei beanstandete Staatspraxis, bei vorläufiger Haushaltsführung Kreditermächtigungen durch Gesetz vorzusehen. Für die Hj. 1950, 1951, 1952, 1955, 1957, 1959 und 1967 erfolgte eine derartige Festlegung im Rahmen eines Einnahmen und Ausgaben gleichermaßen ansprechenden Gesetzes über die vorläufige Haushaltsführung, für die Hj. 1953, 1954, 1971 und 1979 in Form von gesonderten Gesetzen über die Aufnahme von Krediten (häufig verbunden mit der Übernahme von Bürgschaften) bei vorläufiger Haushaltsführung.

Die Motivation für die ständige Abweichung von der durch Artikel 140 Nr. 2 HV vorgegebenen Ermächtigung an die Landesregierung, Schatzanweisungskredite mit einer Laufzeit von drei Monaten aufzunehmen, ist unschwer aus den sich im Tenor gleichenden Gesetzesbegründungen zu erkennen. Zum Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1983 wurde ausgeführt, daß die Ermächtigungen nach Artikel 140 Nr. 2 HV und § 18 Abs. 3 LHO der Höhe nach ausreichend seien, um den während der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung auftretenden Kreditbedarf des Landes durch die Begebung von Schatzanweisungen für je drei Monate, das heißt durch Geldmarktpapiere, zu decken. Eine stärkere Inanspruchnahme des Geldmarktes durch das Land könne jedoch auf diesem sehr empfindlich reagierenden Markt zu temporären Anspannungen und stärkeren Zinsauschlägen führen, die geldpolitisch höchst unerwünscht wären. Außerdem wäre eine überwiegend kurzfristige Verschuldung des Landes bei der Zinssenkungstendenz am Markt für längerfristige Finanzierungsmittel (Kapitalmarkt) auch finanzwirtschaftlich wenig empfehlenswert. Dem Finanzminister solle daher die Möglichkeit gegeben werden, die Kreditaufnahme auch an die jeweilige Geld- und Kapitalmarktsituation anzupassen.

In diesem Zusammenhang muß kurz auf den geschichtlichen Hintergrund des Artikels 140 Nr. 2 HV verwiesen werden. Die Bestimmung entspricht, mit Ausnahme zweier unbedeutender redaktioneller Änderungen, wörtlich Artikel 64 Nr. 2 der Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920. Ausweislich des Kommentars von Giese-Volkman zur Preußischen Verfassung wurde Artikel 64 Nr. 2 wie folgt gehandhabt:

Der Kredit war nur als Ergänzungskredit zulässig, das heißt soweit die eigenen Staatseinnahmen nicht zur Deckung der zulässigen Ausgaben reichten. Die Höhe der Kreditermächtigung betrug also für je drei Monate ein Viertel der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans abzüglich anderer Einnahmen gleichen Zeit-

*rung massive Ausgabenrestriktionen verfügen müßte, um die Kreditgrenze des Art. 140 Nr. 2 HV im Rahmen des Nothaushaltsrechts einhalten zu können, wäre daher nur bei einer schweren Finanzkrise denkbar. Da die Kreditgrenze des Art. 140 Nr. 2 HV derzeit etwa den vierfachen Betrag der jährlichen Neuverschuldung erreicht, beruht die Auffassung des Rechnungshofs, aus Art. 140 Nr. 2 HV ergebe sich eine aktuell wirksame Beschränkung des Handlungsspielraumes der Landesregierung, auf realitätsfernen Annahmen.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

raums. Der Kredit durfte nur als dreimonatiger Schatzanweisungskredit, nicht aber als dauernde Schuld und nicht in irgend einer anderen Kreditform beansprucht werden.

War nach Ablauf der ersten drei Monate der Haushaltsplan noch immer nicht festgestellt, so durften die für das erste Vierteljahr begebenen Schatzanweisungen erneuert und weitere Schatzanweisungen wie das erste Mal begeben werden.

Die Worte „für je drei Monate“ wurden in Verbindung mit dem „Viertel der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans“ zu verschiedenen Aussagen herangezogen: Über die zulässige Höhe des Kredits und über die Laufzeit des Kredits. Zwischen der Höhe und dem Ablauf des neuen Haushaltsjahres bestand ein klarer Zusammenhang. Bei Ablauf des ganzen Jahres war eine Kreditaufnahme in voller Höhe der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans abzüglich der anderen Einnahmen im gleichen Zeitraum zugelassen.

Die Regelung erklärt sich daraus, daß das Land Preußen nach dem Übergang der wichtigsten Steuereinnahmen auf das Reich auf einen sofort bei Beginn des Rechnungsjahres fälligen Anteil an deren Erträgen beschränkt worden war. Von daher war das Land Preußen gerade zu Beginn eines Jahres auf kurzfristige Kredite angewiesen.

Eine derartige Motivierung wie in Preußen hatte der hessische Verfassungsgesetzgeber im Jahre 1946 nicht. In dieser Zeit, in der nach dem Zusammenbruch versucht wurde, durch Erlaß von Verfassungen ein Rechtssystem wieder aufzubauen, wurde gerade im Finanzverfassungsrecht weitgehend auf traditionelle Sätze des deutschen Budgetrechts zurückgegangen. Der sich durch die entsprechenden Verfassungsbestimmungen in Bund und den anderen Ländern, durch den Aufbau von Landesfinanzverwaltungen, durch die Verfeinerung von Haushaltsrecht und Haushaltswesen erst allmählich ergebende Jahresrhythmus von Einnahmen und Ausgaben, der den Ländern in den ersten Monaten eines Jahres in der Regel Kassenüberschüsse gewährt und der Artikel 140 Nr. 2 HV heute als eine mit verantwortungsbewußter Finanzpolitik schwerlich zu vereinbarende Vorschrift erscheinen läßt, war 1946 noch nicht vorhersehbar. Bei derartiger verfassungsrechtlicher Konstellation kommt im Falle einer vorläufigen Haushaltsführung von so langer Dauer, daß die Notwendigkeit von Krediteinnahmen entsteht, ein Finanzminister bzw. eine Regierung deshalb in den Konflikt, einerseits verantwortbare Kreditpolitik machen zu sollen, andererseits eine Verfassungsbestimmung einhalten zu müssen, die einer Zinsausweitung bei Kreditaufnahme tendenziell Vorschub leistet.

Für den Bund ist nach dem zeitlich deutlich nach der hessischen Verfassung verabschiedeten Grundgesetz ein derartiger Konflikt vermieden worden, indem auf Vorschlag des Rechnungshofs des Deutschen Reiches für die britische Zone Artikel 64 Nr. 2 der Preußischen Verfassung nicht wörtlich übernommen, sondern – unter im übrigen gleichen Voraussetzungen wie bei Artikel 140 Nr. 2 HV – Einnahmenfinanzierung im Wege des Kredits (und nicht im Wege nur einer bestimmten Kreditform) erlaubt wurde.

Es bleibt festzustellen, daß Artikel 140 Nr. 2 HV der Landesregierung grundsätzlich nicht die Möglichkeit gibt, zinsgünstige Kredite aufzunehmen, sondern vielmehr geeignet ist, einer Zinsausweitung Vorschub zu leisten. Unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung ist dies eine durchaus zwiespältige Erkenntnis. Es muß jedoch darauf

hingewiesen werden, daß es nicht Sinn des Artikels 140 HV ist, der Landesregierung einen optimalen haushaltswirtschaftlichen Bewegungsrahmen einzuräumen, wie dies beim verabschiedeten Haushalt der Fall ist. Die Landesregierung soll vielmehr nur in den Stand gesetzt werden, während eines von der Hessischen Verfassung als kurzfristig vorausgesetzten Zeitraums die notwendigen Ausgaben zu tätigen und diese, wenn die laufenden Einnahmen nicht ausreichen, ggf. über kurzfristige Kredite zu finanzieren. Die Restriktionen des Artikels 140 HV im Ausgabenbereich, über die noch zu reden sein wird, und im Bereich der kreditfinanzierten Einnahmen unterstützen vielmehr nachdrücklich die vom Bundesverfassungsgericht apostrophierte Verpflichtung aller an der Aufstellung des Haushalts beteiligter Verfassungsorgane, die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung möglichst kurz zu halten. Nach alledem ist der Rechnungshof der Auffassung, daß Artikel 140 Nr. 2 HV als zwingende Verfassungsnorm anzuwenden ist; die entgegenstehende Staatspraxis ist mit dem Verfassungstext nicht zu vereinbaren.

Die Teilhaushaltsgesetze vom 27. Januar 1983, vom 28. Juni 1983 und vom 21. Dezember 1983

- 45 Erstmals in der deutschen Budgetgeschichte wurde mit dem Gesetz über die Feststellung eines Teilhaushaltsplans des Landes Hessen für das Hj. 1983 (Vorschaltgesetz 1983) vom 27. Januar 1983 ein sogenanntes Teilhaushaltsgesetz von einem Parlament verabschiedet. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines derartigen Teilhaushaltsgesetzes berief sich die Landesregierung in der Begründung zum Vorschaltgesetz auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977. Zwar gehe, so wurde argumentiert, Artikel 139 Abs. 2 HV davon aus, daß im Regelfall sämtliche Einnahmen und Ausgaben für das Rechnungsjahr in einem Haushaltsplan eingestellt würden. So wie dieser Haushaltsplan aber durch einen selbständigen und getrennt verabschiedeten Nachtragshaushaltsplan ergänzt und geändert werden könne, sei es auch zulässig, die Mittel zur Erfüllung besonders dringlicher Aufgaben schon vor der Verabschiedung des Jahreshaushalts in einem Teilhaushalt zu bewilligen. Das Bundesverfassungsgericht habe hervorgehoben, daß ein Teilhaushaltsplan wegen Dringlichkeit durch Gesetz vorab festgestellt werden könne und daß dies auch im entschiedenen Fall vor Verabschiedung des Bundeshaushalts 1974 möglich gewesen wäre. Da nach Auffassung der Landesregierung insoweit die Rechtslage nach dem Grundgesetz und nach der Hessischen Verfassung übereinstimme, könne die Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts über die Zulässigkeit

#### Zu Tz. 45

*Die Landesregierung hält die Interpretation des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977 durch den Rechnungshof für unzutreffend. Sie bleibt bei der Auffassung, daß das Bundesverfassungsgericht seinerzeit Teilhaushaltspläne für zulässig gehalten hat und daß diese damit auch nach dem Haushaltsverfassungsrecht des Landes, das von den gleichen Grundsätzen wie das des Bundes beherrscht wird, als zulässig anzusehen sind. Die Bestätigung für die Richtigkeit ihrer Rechtsauffassung sieht die Landesregierung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum. Sie verweist insbesondere auf die sich mit dem Rechtsinstitut „Teilhaushaltsplan“ und dem darauf eingehenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts auseinandersetzen- den Abhandlungen von Borrmann, Verwaltungsrundschau 1983 S. 370; Fricke DÖV 1978 S. 486, Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG Rdnr. 66 zu Art. 110 und Heuer/Dommach, Handbuch der Finanzkontrolle – Komm. zum Bundeshaushaltsrecht, Tz. 3, 7 und 8 zu Art. 111 GG.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

eines Teilhaushaltsplans, das heißt eines nach Ablauf des Rechnungsjahres während der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung durch ein spezielles (gezieltes) Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplans für bestimmte Ausgaben, auch für das hessische Haushaltsrecht übernommen werden.

Diese Ansicht überrascht angesichts der bestehenden Formenstrenge des Haushaltsrechts. Verfassung und Landeshaushaltsordnung haben nämlich Modelle geschaffen, die darauf ausgerichtet sind, sämtliche Möglichkeiten abzudecken, die während der Verabschiedung oder des Vollzugs des Haushaltsplans auftreten können. Diese Typologie umfaßt außer dem Jahreshaushaltsplan des Artikels 139 HV den Ergänzungshaushalt nach § 32 LHO und den Nachtragshaushalt nach § 33 LHO. Bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf können ferner nach Maßgabe des Artikels 143 HV/§ 37 LHO über- und außerplanmäßige Ausgaben geleistet werden, für den Fall der nicht rechtzeitigen Verabschiedung des Haushalts bietet schließlich Artikel 140 HV Vorsorge. Diese Aufzählung verfassungs- und einfachgesetzlicher Haushaltstypik galt bisher als abschließend und einer Erweiterung auch durch Richterspruch nicht zugänglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat indessen in der in Band 45 der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Entscheidung an zwei Stellen den Terminus „Teilhaushalt(splan)“ verwendet. Auf Seite 34 wird ausgeführt:

„Hat der Gesetzgeber den Haushaltsplan durch Haushaltsgesetz festgestellt, so darf die Bundesregierung bei der Ausgabe von Haushaltsmitteln die Haushaltsansätze nicht überschreiten. Erweisen sie sich als zu gering oder ergeben sich sachliche Bedürfnisse, die das Haushaltsgesetz überhaupt nicht berücksichtigt hat, dann besteht für die Bundesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht, eine Änderungsvorlage zum Haushaltsplan nach Maßgabe des Artikels 110 Abs. 3 GG einzubringen. So wie der Nachtragshaushaltsplan selbständig und getrennt vom Haushaltsplan verabschiedet wird, kann auch ein Ergänzungshaushaltsplan (Teilhaushaltsplan) wegen Dringlichkeit durch Gesetz vorab festgestellt werden.“

Auf den Seiten 41/42 dieser Entscheidung heißt es weiter:

„Zur Deckung eines erhöhten Finanzbedarfs der Deutschen Bundesbahn hätte die Bundesregierung einen Ergänzungshaushaltsplan zum Haushalt 1974 vorlegen können und damit eine Entscheidung des Gesetzgebers herbeiführen müssen. Vor Verabschiedung des Haushalts 1974 – oder eines Teilhaushalts – hätte die Bundesregierung der Deutschen Bundesbahn gegebenenfalls unter Anwendung von Artikel 111 GG Mittel zuführen können.“

Um die Bedeutung der Wortwahl „Teilhaushalt(splan)“ sachgerecht würdigen zu können, muß ergänzt werden, daß sich das Bundesverfassungsgericht in der angeführten Entscheidung mit der Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu befassen hatte, die der Bundesminister der Finanzen Ende 1973 bzw. Anfang 1974 getätigt hatte. Das Gericht hat festgestellt, daß diese Ausgaben unzulässig waren; die überplanmäßigen Ausgaben von 1973 hätten durch einen Nachtragshaushalt zum Haushaltsplan 1973 bereitgestellt und die überplanmäßigen Ausgaben von 1974 durch einen Ergänzungshaushalt zu dem bereits eingebrachten Haushaltsplan 1974, dessen erste Lesung im Oktober 1973 erfolgt war, festgestellt werden müssen. Hieraus wird nach Auffassung des Rechnungshofs deutlich, daß für das Bundesverfassungsgericht

kein Anlaß bestand einen neuen Haushaltstyp aufzuzeigen, weil bereits mit den gesetzlich-normierten Haushaltstypen (Ergänzungs- bzw. Nachtragshaushalt) die streitige Rechtsfrage entschieden werden konnte. Da an beiden zitierten Stellen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts der Begriff Teilhaushalt(splan) jeweils im engen Zusammenhang, einmal gar als Klammerzusatz, mit dem Begriff des Ergänzungshaushaltsplans gebraucht wird, hält der Rechnungshof dafür, daß der Terminus „Teilhaushalt(splan)“ nicht als eigenständiger neuer Haushaltstyp, sondern vielmehr nur als Synonym zum Ergänzungshaushaltsplan aufgefaßt werden kann.

Damit steht zur Überzeugung des Rechnungshofs fest, daß Teilhaushaltsgesetze (Ergänzungshaushaltsgesetze) unter den Voraussetzungen des § 32 LHO vor Erlass des Haushaltsgesetzes vorab verabschiedet werden dürfen. Erforderlich ist jedoch nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, daß bereits ein Haushaltsentwurf im Parlament eingebracht bzw. in erster Lesung beraten worden ist. An dieser formellen Voraussetzung fehlte es beim Gesetz vom 27. Januar 1983. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 1983 lag am 3. Dezember 1982, dem Tag des Einbringens des Entwurfs des Vorschaltgesetzes 1983, dem Landtag noch nicht vor. Ähnlich verhält es sich mit dem Gesetz zur Beschaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen vom 28. Juni 1983, welches zu einem Zeitpunkt erlassen wurde, als der am 20. Januar 1983 eingebrachte Entwurf eines Haushaltsgesetzes 1983 in zweiter Lesung am 23. März 1983 abgelehnt und ein neuer Haushaltsgesetzesentwurf 1983 noch nicht eingebracht worden war. Unter Zugrundelegung der genannten Voraussetzungen hätte allerdings das Gesetz zur Sicherstellung von kommunalen Investitionen und sonstigen Leistungen vom 21. Dezember 1983 als Teilhaushaltsgesetz (Ergänzungshaushaltsgesetz) vorab beschlossen werden können. Es hätte dann jedoch als Ergänzung des Haushaltsplanentwurfs 1983, nicht aber als Ergänzung der beiden zuvor beschlossenen Teilhaushaltsgesetze konzipiert sein müssen.

- 46 Augenfällige Erkenntnis einer rückschauenden Betrachtung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1983 ist, daß gravierende Unterschiede zum Vollzug eines ordnungsgemäß verabschiedeten Haushalts nicht festzustellen sind. Dieser Eindruck ist zum einen darauf zurückzuführen, daß auch bei Bewältigung einer haushaltslosen Zeit von dem auf die Aufstellung und den Vollzug eines Haushaltsplans zugeschnittenen haushaltstechnischen Instrumentarium wie Einzelplänen, Kapiteln, Titeln, Titelgruppen etc. offenbar nicht abgesehen werden kann; zum anderen haben die vom Minister der Finanzen gemäß § 5

#### **Zu Tz. 46 bis 48**

*Den Bemerkungen des Rechnungshofs zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 1983 kann nicht beigetreten werden.*

*Ausgehend von der richtigen Erkenntnis, daß eine vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht auf das auf die Aufstellung und den Vollzug eines Haushaltsplans zugeschnittene haushaltstechnische, in § 13 LHO vorgeschriebene Instrumentarium verzichten darf, um jederzeit einen reibungslosen Übergang zur Ausführung des zu erwartenden Haushaltsplans sicherzustellen, kann die Erklärung des Rechnungshofs nicht überraschen, daß gravierende Unterschiede zum Vollzug eines ordnungsgemäß verabschiedeten*

LHO insbesondere in seinen Rundschreiben vom 9. Dezember 1982, 15. April 1983 und 25. Mai 1983 niedergelegten Grundsätze für die Durchführung der vorläufigen Haushaltsführung dazu beigetragen, die Unterschiede zu verwischen, die sich auch für den Vollzug aus der gegenüber Artikel 139 Abs. 2 HV unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Situation des Artikels 140 HV hätten ergeben müssen. Kernpunkt des Rundschreibens vom 9. Dezember 1982 war der allgemeine Hinweis in Nr. 2.1, wonach die Ansätze des Haushaltsplans 1982 die obere Grenze der im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung zu leistenden Ausgaben darzustellen hatten. Bei einem Vergleich der Ansätze des Haushaltsplans 1982 mit denen des Haushaltsplanentwurfs 1983 sollten die niedrigeren Ansätze gelten, wobei bei den Hauptgruppen 5 und 6 die Ausgaben nochmals auf 70 v. H. und bei den Hauptgruppen 7 und 8 auf jeweils 60 v. H. der Ansätze vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Finanzministers begrenzt wurden. Die Ausgabenobergrenze wurde mit Rundschreiben vom 25. Mai 1983 zugunsten der Ansätze des inzwischen beschlossenen und vom Landtag am 23. März 1983 in zweiter Lesung abgelehnten Haushaltsplanentwurfs 1983 geändert. Die generellen prozentualen Ausgabebeschränkungen in einzelnen Hauptgruppen entfielen.

Mit der Festlegung derartiger Ausgabenobergrenzen in der haushaltslosen Zeit konnte eine mit Artikel 140 HV zu vereinbarende vorläufige Haushaltsführung nicht erreicht werden:

Aus der Budgetgeschichte der deutschen Länder vor und nach 1945 sind vier Verfassungsprinzipien der Überbrückung einer haushaltslosen Zeit abzuleiten:

1. Die Verfassung schweigt und überläßt die Lösung der Praxis. In diesen Fällen, und wenn die Verfassung es ausdrücklich bestimmt, gilt das Gebot, zunächst ein Nothaushaltsgesetz anzustreben.
2. Die Verfassung ermächtigt die Regierung zur Weiterführung des Haushalts nach dem Plan des Vorjahres.
3. Die Verfassung enthält eine befristete Ermächtigung jeweils entsprechend einem bestimmten Teil der Endsumme des vergangenen Haushaltsplans, z. B. eine Ermächtigung, in jedem Monat ein Zwölftel des Vorjahresansatzes auszugeben.
4. Die Verfassung erteilt eine unbefristete und quantitativ unbegrenzte Ermächtigung nach der zwingenden Notwendigkeit.

Diese Prinzipien können variiert auch in der Weise gemischt auftreten, daß für die Einnah-

Haushalts nicht festzustellen sind. Dieses gilt jedoch nur hinsichtlich der äußeren Darstellung der Ausgaben und der Einnahmen, nicht hingegen bezüglich der Ausgabeermächtigung.

*Kernaussage des Rundschreibens des Ministers der Finanzen vom 9. Dezember 1982 (StAnz. S. 2425), der nach § 5 LHO „die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung erläßt“, ist nicht, wie der Rechnungshof meint, „der allgemeine Hinweis in Nr. 2.1, wonach die Ansätze im Haushaltsplan 1982 die obere Grenze der im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung zu leistenden Ausgaben darzustellen hatten“. In den Mittelpunkt seiner Richtlinien (Nr. 1.1) hat der Finanzminister die der Landesregierung erteilte verfassungsrechtliche Ermächtigung des Art. 140 HV gestellt. Diese ist in den folgenden Vorschriften näher erläutert, um den die vorläufige Haushaltsführung praktizierenden Ressorts und den ihnen nachgeordneten Behörden und Dienststellen über den bloßen Ermächtigungswortlaut des Art. 140 HV hinaus Hinweise für ihre eigenverantwortlich zu treffenden Einzelentscheidungen zu geben. Das ist in Nr. 3 ff. der Richtlinien zu den Ausgaben der einzelnen Hauptgruppen (5–8) geschehen. Es versteht sich von selbst, daß diese abstrakten Richtlinien keine auf alle konkreten Ausgaben schablonenhaft anwendbaren Maßstäbe bieten und die zur Auszahlungsanordnung befugten Bediensteten nicht der Verpflichtung entheben können, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 140 Nr. 1 HV erfüllt sind.*

*Die in Tz. 47 geäußerte Auffassung entspricht nicht der Sach- und Rechtslage und wäre auch praktisch nicht umzusetzen. Es steht dem Finanzminister nicht zu und ist auch praktisch unmöglich, die in eigener Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach Art. 140 Nr. 1 HV handelnden Minister bei jeder Entscheidung zu kontrollieren und in jedem Einzelfall zu einer vom Rechnungshof gewünschten restriktiven Auslegung des Tatbestandsmerkmals „nötig“ zu veranlassen.*

*Aufgabe des Ministers der Finanzen in Zeiten vorläufiger Haushaltsführung war es stets und wird es auch künftig sein, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß das Budgetrecht des Parlaments nicht präjudiziert wird. Dazu ist es unverzichtbar, daß für die während der etatlosen Zeit zu leistenden Ausgaben ein Rahmen vorgegeben wird, der jede vermeidbare Einengung des Entscheidungsspielraums des Parlaments ausschließt. Die vom Rechnungshof kritisierte Festlegung von Ausgabenobergrenzen, innerhalb derer die Ressorts nach Maßgabe des Art. 140 Nr. 1 HV Ausgaben leisten dürfen, ist für die Praxis der vorläufigen Haushaltsführung besser als jede unvermeidbar dehnbare Definition des Begriffes „nötig“ dazu geeignet, die Ausgaben in ihrem Gesamtvolumen und in ihrer Struktur dem zu erwartenden Haushaltsplan anzupassen. Die Landesregierung sieht in der mit*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

men dieses und für die Ausgaben jenes Prinzip gilt. So verhält es sich auch nach Artikel 140 HV: Für die kreditfinanzierten Einnahmen gilt das Prinzip Nr. 3, für die Ausgaben das Prinzip Nr. 4.

Die unbefristete und quantitativ unbegrenzte Ermächtigung der Landesregierung zu Ausgaben nach Artikel 140 Nr. 1 HV läßt sich mit der generellen Festlegung von Ausgabenobergrenzen nach Hauptgruppen schlechterdings nicht vereinbaren. Nach Artikel 140 HV muß vor jeder Ausgabe u. a. geprüft werden, ob sie nötig ist. Die insoweit eng gefaßte Verfassungsnorm ließe sich unterlaufen, wenn das Tatbestandsmerkmal „nötig“ extensiv ausgelegt würde. Einer extensiven Auslegung stünde aber der Zweck des Artikels 140 HV entgegen, Einigungsdruck zur alsbaldigen Verabschiedung eines Haushalts zu erzeugen. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang in seiner Entscheidung zum insoweit mit Artikel 140 HV übereinstimmenden Artikel 111 GG (BVerfGE 45, S. 1 ff) auf folgendes hingewiesen:

„Diese enge Begrenzung des Spielraums der Bundesregierung während des etatlosen Zustandes korrespondiert mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aller beteiligten Verfassungsorgane, daran mitzuwirken, daß der Haushaltsplan regelmäßig vor Ablauf des vorjährigen Rechnungsjahres verabschiedet werden kann; der Artikel 111 GG soll nicht das Haushaltsbewilligungsrecht des Gesetzgebers vorübergehend ersetzen, sondern lediglich für den – vom Grundgesetz als kurzfristige Ausnahmesituation gedachte – etatlosen Zustand eine vorläufige Haushaltsführung ermöglichen.“

Auch der Große Senat des Bundesrechnungshofs hat sich im Sinne einer restriktiven Auslegung geäußert: „Artikel 111 GG ist nicht extensiv auszulegen. Es kann nicht allein vom Wortlaut ausgegangen werden, vielmehr sind auch Sinn und Zweck zu berücksichtigen. Sie bestehen darin, der Regierung die Leistung von Ausgaben zu ermöglichen, die zur Weiterführung wichtiger und dringender Staatsgeschäfte unerläßlich sind. Sie geben der Regierung aber nicht die Befugnis zu Ausgaben, die das Budgetrecht des Parlaments präjudizieren können.“

Danach ist eine Auslegung geboten, die eine Ausgabe als „nötig“ ansieht, wenn sie sachlich notwendig und zeitlich unaufschiebbar ist. Sachlich notwendig ist eine Maßnahme dann, wenn andernfalls eine Verpflichtung verletzt oder ein unverhältnismäßiger Schaden eintreten würde; zeitlich unaufschiebbar ist sie, wenn die Vornahme zu einem späteren Zeitpunkt keinen oder nur einen unverhältnismäßig geringen Erfolg erzielen würde.

dieser Zielsetzung verbundenen Konzeption des Finanzministers keinen systematischen Fehler, sondern eine am – im Vorjahreshaushalt zum Ausdruck kommenden – Willen des Parlaments orientierte Bemessung des Ausgaberahmens, innerhalb dessen sich die Ausgaben i. S. des Art. 140 Nr. 1 HV bewegen dürfen. Hierbei konnte nicht ausgeschlossen werden, daß sich nach Art. 140 Nr. 1 HV als nötig erweisende Ausgaben – gemessen am Haushaltsplanentwurf 1983 – als über- bzw. außerplanmäßig bezeichnet worden sind. Die in Tz. 48 unter Hinweis auf Nr. 2.6 des Rundschreibens des Finanzministers vom 9. Dezember 1982 vom Rechnungshof dargelegte Auffassung, daß Art. 143 HV im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung keine unmittelbare Geltung beanspruchen könne, macht sich die Landesregierung nicht zu eigen. Die Regelung, daß der Finanzminister vom Notbewilligungsrecht nach Art. 143 HV z. Z. des Budgetnotrechts nach Art. 140 HV Gebrauch machen kann, stimmt mit der nahezu einhelligen Auffassung im Schrifttum und in der Praxis überein (vgl. insb. Maunz in Maunz-Dürig, Komm. zum Grundgesetz, Rdnr. 3 zu Art 111; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Rdnr. 16 zu Art. 112 GG; Beschluß des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 30. November und 7. Dezember 1972). Dabei ist es selbstverständlich, daß die Anwendung des Notbewilligungsrechts während der vorläufigen Haushaltsführung einem besonders strengen Maßstab unterliegt.

Zur praktischen Anwendung dieses Grundsatzes hat der Finanzminister aufgrund § 5 LHO mit Rundschreiben vom 15. April 1983 (CStAnz. S. 963) den Ressorts eine Fallgruppensystematik zur Hand gegeben. Die hiergegen seitens des Rechnungshofs geltend gemachten Bedenken werden von der Landesregierung nicht geteilt.

Das Rundschreiben macht zu den der Fallgruppe 1 zuzuordnenden Ausgaben, das sind nach Art. 140 Nr. 1 HV zulässige Ausgaben, die im Haushaltsplanentwurf nicht oder nicht in voller Höhe veranschlagt waren, deutlich, daß sie nicht als über- oder außerplanmäßige Ausgaben behandelt worden sind. Die mit der Fallgruppe 1 verfolgte Zielsetzung bestand ausschließlich darin, die nach Art. 140 HV erforderlichen Ausgaben der Ressorts an den mit dem zwischenzeitlich von der Landesregierung beschlossenen Ausgaberahmen des Haushaltsplanentwurfs 1983 anzupassen. Der Finanzminister hat deshalb folgerichtig für den Fall einer den Ansatz des Haushaltsplanentwurfs 1983 überschreitenden Ausgabe, Ausgleich an anderer Stelle verlangt. Die auf diese Weise zustande gekommenen „Mehrausgaben“ sind dem Landtag vor der dritten Lesung des Haushaltsplanentwurfs 1983 in einer Ergänzungsvorlage zugeleitet worden. Die entsprechenden Ausgaben wurden nach Beschlußfassung durch das Parlament planmäßig.

Die Bildung der Fallgruppen 2 und 3, bei denen es sich um Ausgaben handelt, die über den Rahmen des Art. 140 HV hinausgehen, erwies sich für die Anwen-

47 Es hätte dem Finanzminister im Rahmen seiner Regelungsverpflichtung nach § 5 LHO obliegen, einer restriktiven Auslegung Geltung zu verschaffen und die Einhaltung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen. Der Finanzminister hat dies weder im Rundschreiben vom 9. Dezember 1982 noch im Rundschreiben vom 25. Mai 1983 getan, sondern über den allgemeinen Hinweis auf die Ausgabenobergrenze hinaus zu den einzelnen Hauptgruppen im wesentlichen lediglich den Inhalt der jeweils in Frage kommenden Modalitäten des Artikels 140 Nr. 1 HV wiedergegeben. Damit war zwar generell klargestellt, daß der Beginn von Baumaßnahmen und neue Beschaffungen unzulässig waren; die im Detail schwierigen Auslegungsfragen hinsichtlich der Fortführung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen sowie auch hinsichtlich der sonstigen Tatbestandsmerkmale des Artikels 140 Nr. 1 HV blieben – vom Finanzminister unkontrolliert – bis zur angegebenen Obergrenze den einzelnen Ressorts und mittelbewirtschaftenden Stellen zur alleinigen Entscheidung überlassen. Da der Finanzminister insoweit keine Entscheidungsparameter vorgab, lag es nahe, daß die Ressorts die angeordneten Ausgabenobergrenzen wie beglaubigte Abschriften eines Haushaltsplans (VV Nr. 1.1 zu § 34 LHO) behandelten und im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung nicht vorhandene Haushaltsmittel entsprechend den Verteilungsregeln der VV Nr. 1.2.1 und 1.2.2 zu § 34 LHO ihren nachgeordneten Dienststellen weitergaben. Dies bedeutete letztlich eine Gleichstellung der nach Artikel 140 HV nötigen Ausgaben mit den Ausgaben, die im Haushaltsplan 1982 (Rundschreiben vom 9. Dezember 1982) veranschlagt waren bzw. im Haushaltsplanentwurf 1983 (Rundschreiben vom 25. Mai 1983) veranschlagt werden sollten.

Der Begriff der Notwendigkeit oder Erforderlichkeit von Ausgaben taucht – ebenfalls im Sinne sachlicher Notwendigkeit und zeitlicher Unaufschiebbarkeit – auch im Rahmen der Haushaltsaufstellung (§§ 2 Satz 1, 6 LHO) sowie im Rahmen des Vollzugs eines verabschiedeten Haushalts (§ 34 Abs. 2 Satz 1 LHO) auf. Dieser Begriff ist indessen mit dem Tatbestandsmerkmal „nötig“ in Artikel 140 Nr. 1 HV nicht identisch. Letzteres bezieht sich allein auf den eingeschränkten Ausgabenspielraum der Buchstaben a bis c der Nr. 1 dieser Vorschrift, der Begriff der „Notwendigkeit“ hingegen bezieht sich auf das gesamte Spektrum einer „normalen“ Ausgabenwirtschaft. In diesem Sinne „notwendige“ Ausgaben gehen qualitativ und im einzelnen auch häufig quantitativ über den Rahmen des nach Artikel 140 HV „Nötigen“ hinaus.

Ergebnis einer derartigen Handhabung war, daß in einem nicht mehr überprüfbar Ausmaß

ding von Art. 143 HV in der haushaltsplanlosen Zeit als eine für die anderen Ressorts hilfreiche Vorgabe. Die sich hierauf erstreckenden Richtlinien weisen auf die Anlegung eines besonders strengen Maßstabs bei Prüfung der Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts durch den Finanzminister hin und dienen dazu, die die Ansätze im Haushaltsplanentwurf 1983 überschreitenden Ausgaben durch Minderausgaben auszugleichen.

Die im Zusammenhang mit den Fallgruppen 2 und 3 vom Rechnungshof gezogene Schlußfolgerung, der Finanzminister habe den ihm selbst auferlegten strengen Maßstab nicht eingehalten (Tz. 48, vorletzter Absatz), trifft nicht zu. Der Hinweis auf ca. 160 Mio DM überplanmäßige und ca. 16 Mio DM außerplanmäßige Ausgaben geht fehl. Tatsächlich stimmte der Finanzminister auf der Grundlage von Art. 143 HV lediglich Ausgaben von rd. 13 Mio DM zu. In Höhe von rd. 162 Mio DM sind Mehrausgaben geleistet worden, die sich in dem durch Art. 140 HV gezogenen Rahmen bewegen. Insoweit wird auf die Ausführungen zur Fallgruppe 1 sowie auf Nr. 4.3.2 des Abschlußberichts zur Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1983 hingewiesen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

während der vorläufigen Haushaltsführung 1983 Ausgaben getätigt wurden, die im Sinne des Artikels 140 HV nicht nötig waren.

Durch die Festlegung von Ausgabenobergrenzen durch den Finanzminister und die beschriebene Ausfüllung dieser Verwaltungsanordnung durch die Ressorts und mittelbewirtschaftenden Stellen war die Regierung in der Lage, in wesentlichen Teilen den Haushaltsplan 1982 (Rundschreiben vom 9. Dezember 1982) bzw. den Haushaltsplanentwurf 1983 (Rundschreiben vom 25. Mai 1983) zur Grundlage der vorläufigen Haushaltsführung zu machen. Zur Obergrenze vom 25. Mai 1983 ist anzumerken, daß der Haushaltsplanentwurf 1983 bereits zwei Monate zuvor, nämlich am 23. März 1983, vom Landtag mehrheitlich abgelehnt worden war. Der Rechnungshof hält es mit den Grundsätzen des Artikels 140 HV nicht für vereinbar, daß eine Regierung befugt sein soll, ihre haushaltspolitischen Vorstellungen entgegen dem ausdrücklichen Mehrheitsvotum des Parlaments im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung durch Erlaß dennoch durchzusetzen.

Die Festlegung von Ausgabenobergrenzen führte auch zu Schwierigkeiten, wenn nach Artikel 140 HV nötige Ausgaben im Haushaltsplan 1982 bzw. im Haushaltsplanentwurf 1983 nicht oder nicht in ausreichender Höhe veranschlagt waren, denn die Leistung dieser Ausgaben war zum einen nach Artikel 140 Nr. 1 HV geboten, zum anderen paßte sie nicht in das vorgegebene Schema fester Ausgabenobergrenzen. Der Minister der Finanzen hat im Erlaß vom 15. April 1983 unter Fallgruppe 1 eine Lösung dahingehend bestimmt, daß diese Ausgaben wie überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Ausgaben behandelt wurden. Für sie war Deckung durch Einsparung an anderer Haushaltsstelle zu erbringen. An dieser Folge der Festlegung fester Ausgabenobergrenzen bei der vorläufigen Haushaltsführung zeigt sich der systematische Fehler in der Konzeption des Finanzministers mit besonderer Deutlichkeit. Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben nach Artikel 143 HV, § 37 LHO markieren im Vollzug eines parlamentarisch beschlossenen Haushalts ein Nothaushaltsrecht der Exekutive für vom Haushaltsgesetzgeber nicht vorhergesehene unabweisbare staatliche Aufgaben. Artikel 140 Nr. 1 HV hingegen markiert, weil und solange ein Haushaltsplan nicht verabschiedet ist, ein Nothaushaltsrecht der Exekutive bezüglich aller nötigen Ausgaben. Eine Unterteilung der Ausgaben nach Artikel 140 Nr. 1 HV in über- und außerplanmäßige einerseits, planmäßige Ausgaben andererseits scheidet schon begrifflich im Hinblick auf das Fehlen eines Haushaltsplans als Tatbestandsvoraussetzung der vorläufigen Haushaltsführung. Der Rückbezug auf einen vorherigen Haushaltsplan oder einen Haushaltsplanentwurf muß ebenfalls unterbleiben, weil Artikel 140 HV weder den vorherigen Haushaltsplan noch einen Haushaltsplanentwurf als Maßstab anerkennt, sondern vielmehr auf eine quantitativ unbegrenzte Ermächtigung nach der zwingenden Notwendigkeit abstellt. Zudem sind auch Einsparungen bei anderen Haushaltsstellen zur Deckung solchermaßen als über- und außerplanmäßig bezeichneten Ausgaben begrifflich nicht denkbar. Zwar werden auch im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung aus technischen Gründen Ausgaben nach Artikel 140 Nr. 1 HV bei den Haushaltsstellen des nicht verabschiedeten Haushalts gebucht. Es stehen aber keine Ansätze zur Verfügung. Ausgaben, die im Rahmen des Artikels 140 Nr. 1 HV eingespart werden können, sind in diesem Sinne nicht nötig; sie unterfallen deshalb der vorläufigen Haushaltsführung nicht und können zur Deckung anderer — nötiger — Ausgaben nicht beitragen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Finanzminister hat in einem praktisch nicht mehr nachprüf-  
baren Ausmaß Ausgaben, die nach Artikel 140 Nr. 1 HV geboten  
waren, unzulässigerweise als überplanmäßige bzw. außerplan-  
mäßige Ausgaben behandelt.

- 48 Außer den zuvor dargestellten Ausgaben nach Artikel 140 Nr. 1  
HV, die wie überplanmäßige und außerplanmäßige behandelt  
wurden, hat die Landesregierung im Hj. 1983 auch auf Artikel 143  
HV gestützte über- und außerplanmäßige Ausgaben getätigt. Das  
Gesamtvolumen aller über- und außerplanmäßigen Ausgaben im  
Laufe des Jahres 1983 ist in der Haushaltsrechnung mit ca. 160 Mio  
DM (überplanmäßige Ausgaben) und ca. 16 Mio DM (außer-  
planmäßige Ausgaben) angegeben.

Nach Artikel 143 HV – und inhaltsgleich nach § 37 Abs. 1 LHO –  
dürfen im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren  
Bedürfnisses Haushaltsüberschreitungen (= überplanmäßige Aus-  
gaben) und außerplanmäßige Ausgaben mit Zustimmung des  
Ministers der Finanzen vorgenommen werden. Unvorhergesehen  
in diesem Sinn ist nicht nur ein objektiv unvorhersehbares  
Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus  
welchen Gründen, vom Minister der Finanzen oder der Landes-  
regierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder vom  
Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorher-  
gesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch  
Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht  
vorhergesehen worden ist. Unabweisbar ist eine derartige Ausgabe  
dann, wenn eine Verschiebung bis zur Ermächtigung durch den  
Budgetgesetzgeber bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen  
Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann. Im  
einzelnen hat hierzu das Bundesverfassungsgericht in seiner  
mehrfach zitierten Entscheidung im 45. Band folgendes ausge-  
führt:

„Dieses Tatbestandsmerkmal verlangt, daß die vorgesehene  
Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich  
unaufschiebbar ist. Unabweisbarkeit ist demnach mehr als die  
ohnehin aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsam-  
keit folgende, sachlich zu verstehende Notwendigkeit; hinzu  
kommen muß, um die Inanspruchnahme einer im Gesamtsystem  
der Verfassung nur subsidiären „Notkompetenz“ rechtfertigen zu  
können, das Moment des Zeitdrucks. Nur wenn eine Ausgabe  
ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftli-  
cher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgescho-  
ben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürf-  
nis.“

Überwiegend gehen wissenschaftliches Schrifttum und Praxis ohne  
weiteres davon aus, daß Ausgaben nach Artikel 143 HV auch im  
Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung im gleichen Umfang  
zulässig seien wie im Fall des Vollzugs eines verabschiedeten  
Haushalts. Die Kombination der Vorschriften der Artikel 143 HV  
und Artikel 140 HV wird weitgehend für selbstverständlich  
gehalten oder, wenn überhaupt, höchstens lapidar damit begrün-  
det, daß unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse in  
Zeiten der Nothaushaltsführung wie in Zeiten der Haushaltsfüh-  
rung aufgrund eines festgestellten Haushaltsplans gleichermaßen  
entstehen könnten. Eine derartige Betrachtungsweise läßt aller-  
dings außer acht, daß die Tatbestandsmerkmale „Haushaltsüber-  
schreitung“ sowie „außerplanmäßige Ausgabe“ in Artikel 143 HV  
eindeutig darauf abstellen, daß es sich insoweit um Mehrausgaben  
gegenüber bewilligten Haushaltsansätzen handelt; da die wesent-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

liche Tatbestandsvoraussetzung des Artikels 140 HV das Nichtvorhandensein eines festgestellten Haushaltsplans ist, kann nach dem unzweifelhaften Wortlauf der Vorschrift Artikel 143 HV im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung keine unmittelbare Geltung beanspruchen.

Eine analoge Anwendung des Artikels 143 HV in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung setzt eine Regelungslücke und eine gleichartige Interessenlage zwischen geregelter und ungeregelter Fall voraus. Artikel 140 HV stellt keine abschließende Regelung der Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung dar; so gelten z. B. im Einnahmenbereich die Kreditermächtigungen nach § 18 Abs. 3 LHO fort, im Ausgabenbereich bleiben die nach § 45 Abs. 2 LHO gebildeten Ausgabereste als weiter geltende Ausgabeermächtigungen auch in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung verfügbar. Artikel 140 Nr. 1 HV ist deshalb einer Erweiterung durch Analogie grundsätzlich zugänglich. Eine Regelungslücke kann einerseits nur in den Fällen bestehen, die durch Artikel 140 Nr. 1 HV nicht erfaßt werden; andererseits schließt Artikel 140 Nr. 1 HV das Spektrum einer „normalen“ Ausgabenwirtschaft von der vorläufigen Haushaltsführung erkennbar aus. In Frage für eine analoge Anwendung des Artikels 143 HV kommen deshalb nur wenige Einzelfälle, bei denen sich die Regierung derartigen Ausgaben nicht entziehen kann. Als Beispielfälle werden in der Literatur etwa Ausgaben als Hilfeleistungen bei Naturkatastrophen, Staatsbegräbnisse sowie Lösegeldzahlungen an Terroristen aufgeführt. Auch in derartigen Fällen wird stets zunächst zu fragen sein, ob nicht die Vorabverabschiedung eines Ergänzungshaushalts möglich ist oder ob tatsächlich über Artikel 143 HV analog eine administrative Ermächtigungsbefugnis notwendig ist, wenn nämlich solche Bewilligungen durch das Parlament nicht mehr zeitgerecht ausgesprochen werden können, insbesondere also, wenn eine Notstandslage gegeben ist, die sofortiges Handeln zur Gefahren- und/oder Schadensabwehr erfordert.

Einer solchermaßen gebotenen zurückhaltenden Handhabung des Instruments der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung hat die Landesregierung im Hj. 1983 jedoch nicht entsprochen. Vielmehr hat der Minister der Finanzen in seinem Rundschreiben vom 15. April 1983 für die von ihm für zulässig angesehenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben die Fallgruppen 2 und 3 aufgestellt. Fallgruppe 2 umfaßte Ausgaben, die über den Rahmen des Artikels 140 HV hinausgingen, für die jedoch im Haushaltsplanentwurf 1983 Haushaltsansätze veranschlagt waren.

Ausgaben, die dieser Fallgruppe zugeordnet werden können, fehlte das Tatbestandsmerkmal „unvorhergesehen“. Derartige Ausgaben waren vor der Entstehung des jeweiligen Bedürfnisses im Gegenteil gerade vorhergesehen worden, nämlich im Haushaltsplanentwurf 1983 ausgebracht. Es handelt sich hierbei in Wirklichkeit um Ausgaben aus dem Spektrum „normaler“ Ausgabenwirtschaft, wie sie im jährlichen Haushaltsplan veranschlagt zu werden pflegen, mithin um Ausgaben, die Artikel 140 Nr. 1 HV für die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung ausdrücklich als unzulässig ansieht. Gerechtfertigt waren derartige Ausgaben weder nach Artikel 140 Nr. 1 HV noch nach Artikel 143 HV analog.

Die Fallgruppe 3 des Rundschreibens des Ministers der Finanzen vom 15. April 1983 umfaßte Ausgaben, die über den Rahmen des Artikels 140 HV hinausgingen, für die Ansätze jedoch im Haushaltsplanentwurf 1983 nicht oder nicht in voller Höhe

veranschlagt worden waren. Diese Fallgruppe allein war geeignet, Fälle aufzunehmen, die den eingangs geschilderten Voraussetzungen über- bzw. außerplanmäßiger Ausgaben in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung gerecht werden konnten.

Der Finanzminister hat sich selbst im Rundschreiben vom 15. April 1983 - für die Fallgruppen 2 und 3 - einen besonders strengen Maßstab auferlegt. Diesem Bemühen stand indessen, wie bereits ausgeführt, eine Summe von ca. 160 Mio DM an überplanmäßigen und ca. 16 Mio DM an außerplanmäßigen Ausgaben im Hj. 1983 gegenüber.

Der Rechnungshof hat ganz überwiegend Vorgänge von überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Ausgaben im Hj. 1983 gefunden, die bei der gebotenen Zurückhaltung in der Anwendung dieser Verfahrensregeln in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung den zuvor geforderten Kriterien nicht entsprochen haben.

49 Der Rechnungshof hat in seine Prüfungen schwerpunktmäßig auch die Frage einbezogen, ob die im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung geleisteten Ausgaben einer der Fallgruppen des Artikels 140 Nr. 1a bis c HV zugeordnet werden konnten und ist hierbei vielfach auf eine zu großzügige Auslegung der Tatbestandsmerkmale dieser Vorschrift gestoßen. Diese Feststellung soll im folgenden anhand einiger typischer Einzelfälle exemplarisch belegt werden:

50 Mit Schreiben vom 14. Januar 1983 hat der Minister der Finanzen, gestützt auf Artikel 140 Nr. 1a HV, dem Minister für Wirtschaft und Technik mitgeteilt, er habe keine Einwendungen gegen monatliche Abschlagszahlungen auf eine im Haushaltsplanentwurf 1983 vorgesehene institutionelle Förderung in Höhe von insgesamt 950 000 DM für eine als eingetragener Verein organisierte Verbraucherberatungsstelle.

In Übereinstimmung mit der Entscheidung des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 30. November/7. Dezember 1972, der einschlägigen Kommentarliteratur und dem wesentlichen Schrifttum ist davon auszugehen, daß Zuwendungen zur institutionellen und auch zur Projektförderung dem Tatbestandsmerkmal des Artikels 140 Nr. 1c HV - Beihilfen zu sonstigen Leistungen - zu subsumieren sind. Nach Artikel 140 Nr. 1c HV ist die Weitergewährung solcher Förderungen, anders als nach Artikel 111 Abs. 1 c GG, der diese Ausgaben schon dann zuläßt, wenn durch den Haushaltsplan eines Vorjahres derartige Beträge bewilligt worden sind, auf Haushaltsreste beschränkt. Bei der in Frage kommenden Haushaltsstelle (Kap. 07 02 - 685 08) war allerdings nur ein Betrag von

#### Zu Tz. 49 bis 54

*Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, wonach der als beispielhaft dargestellte Musterfall der Förderung der Verbraucherzentrale Hessen e.V. auf der Grundlage von Art. 140 Nr. 1a HV unzulässig gewesen sei.*

*Die Landesregierung folgt der Auslegung des Art. 140 Nr. 1a durch den Finanzminister, daß unter gesetzlich bestehenden Einrichtungen nicht nur Einrichtungen zu verstehen sind, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geschaffen sind. Sie vertritt die Auffassung, daß Einrichtungen in diesem Sinne auch auf einer gesetzlich fundierten Verwaltungsnorm beruhen und daß auch die Zulassung im vorangegangenen Haushaltsplan für den Begriff gesetzlich bestehend genügt (so Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Stand: 1981, RdNr. 17 zu Art. 111; s. a. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 1982, Anm. 11 zu Art. 111; Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 272, Berlin 1975, S. 47 ff.).*

*Ausgehend von dieser Auslegung, die dem in den zurückliegenden Haushaltsplänen zum Ausdruck kommenden Parlamentswillen entspricht, ist die im Musterfall genannte Verbraucherberatungsstelle als gesetzlich bestehende Einrichtung i. S. von Art. 140 Nr. 1a HV anerkannt worden.*

*Die Entscheidungen der Staatskanzlei und des Kultusministers, die Zahlungen an kommunalpolitische Schulumrichtungen, an das Büro für staatsbürgerliche Frauenarbeit e.V. und an den Hessischen Volkshochschulverband zum Inhalt haben, stehen in Einklang mit der von der Landesregierung gebilligten Interpretation von Art. 140 Nr. 1a HV durch den Finanzminister.*

*Entsprechendes gilt für die in Tz. 53 erwähnten Beispiele der Projektförderung.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

15 400 DM an Haushaltsresten übertragen worden, so daß die Förderung der Verbraucherberatungsstelle in der vorgesehenen Höhe nicht auf Artikel 140 Nr. 1c HV zu stützen war.

Der Minister der Finanzen hat indessen in seinem Schreiben vom 14. Januar 1983 die Verbraucherberatungsstelle als gesetzlich bestehende Einrichtung im Sinne des Artikels 140 Nr. 1a HV qualifiziert. Nach allgemeinen Ausführungen über den Begriff der gesetzlich bestehenden Einrichtung hat er unter Berufung auf den Grundgesetz-Kommentar von Maunz-Dürig-Herzog-Scholz die Ansicht vertreten, eine Einrichtung könne bereits dann als gesetzlich bestehend im Sinne dieser Verfassungsbestimmung angesehen werden, wenn sie im vorausgegangenen Haushaltsplan zugelassen worden sei. Die Verbraucherberatungsstelle sei bereits im Hj. 1982 institutionell gefördert worden. In den Erläuterungen zum Titel 07 02 - 685 08, die nach § 17 Abs. 1 Satz 2 LHO verbindlich seien, heiße es: „Die wirtschaftliche Entwicklung macht es notwendig, die Verbraucher und insbesondere die Hausfrauen über die Marktvorgänge zu unterrichten und zu einem marktgerechten Verhalten anzuregen. Hierzu sollen die Verbraucher von privaten Organisationen (Beratungsstellen usw.) unterstützt werden . . .“. Dementsprechend könne davon ausgegangen werden, daß private Organisationen zur Verbraucherberatung zu den im Haushaltsplan 1982 zugelassenen Einrichtungen gehörten.

Dem Minister der Finanzen ist insoweit zuzustimmen, als auch er unter gesetzlich bestehenden Einrichtungen alle Einrichtungen versteht, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geschaffen sind, wobei hinzuzufügen ist, daß es sich um Einrichtungen handeln muß, die Aufgaben der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung erfüllen. Deshalb gehören zu Einrichtungen der angesprochenen Art alle Behörden einschließlich ihrer Untergliederungen, alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen aufgrund Landes- oder Bundesrechts, ohne Rücksicht auf die öffentlich- oder privatrechtliche Organisationsstruktur. Der Entstehungsbestand der Einrichtung muß nicht zwingend in einem Gesetz formuliert sein, ausreichend ist ein Organisationsakt aufgrund Gesetzes oder - bei gesetzesfreier Verwaltung - ein autonomer Regierungs- oder Verwaltungsakt. Der Rechnungshof vermag der Feststellung des Ministers der Finanzen nicht zu folgen, bereits die „Zulassung“ im vorangegangenen Haushaltsplan genüge für die Erfüllung des Begriffs „gesetzlich bestehend“; er hält eine derartige Auslegung für zu weitgehend. Das Tatbestandsmerkmal „gesetzlich bestehend“ stellt eindeutig auf den Entstehungsgrund der Einrichtung ab. Es kommt darauf an, daß die Einrichtung gesetzlich besteht, nicht aber darauf, daß eine aus anderem Rechtsgrund bestehende Einrichtung als Zuwendungsempfänger im Haushaltsplan steht.

Der Minister der Finanzen hat das angeführte Schreiben vom 14. Januar 1983 wegen der von ihm angenommenen grundsätzlichen Bedeutung für die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung durch Rundschreiben allen Ressorts mit der Bitte um Kenntnisnahme übersandt. Damit mußte der im Schreiben als beispielhaft herausgestellte „Musterfall“ dazu führen, daß in anderen Geschäftsbereichen der Landesregierung in ähnlich gelagerten Fällen ebenfalls gegen Artikel 140 Nr. 1a HV verstoßen wurde. So hat die Staatskanzlei unter Berufung auf das vorgenannte Rundschreiben mit dem Hinweis, daß „eine Einrichtung bereits dann als gesetzlich bestehend im Sinne dieser Verfassungs-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

bestimmung angesehen werden (kann), wenn sie im vorausgegangenen Haushaltsplan zugelassen worden ist“, aus Verfügungsmitteln Zahlungen an kommunalpolitische Schuleinrichtungen und an das Büro für Staatsbürgerliche Frauenarbeit e. V. geleistet. Die Voraussetzungen des Artikels 140 Nr. 1a HV lagen ebenso wenig vor wie im Fall der Verbraucherberatungsstelle.

- 51 Der Kultusminister hat mit Bescheiden vom 2. August 1983, 22. Juli 1983 und 11. Oktober 1983 dem Hessischen Volkshochschulverband und zwei mit ihm verbundenen Landesarbeitsgemeinschaften als institutionelle Förderung einen Betrag von insgesamt 1 917 700 DM gewährt und ausgezahlt (Kap. 04 50 – 684 75). Nach § 8 des Gesetzes über Volkshochschulen vom 21. Mai 1981 besteht zwar ein Rechtsanspruch der Landesarbeitsgemeinschaft der Träger der Volkshochschulen und Heimvolkshochschulen gegen das Land auf die anerkannten Sach- und Personalkosten der Einrichtung. Die Förderung war im Jahr 1983 dennoch weder unter dem Gesichtspunkt einer gesetzlich beschlossenen Maßnahme (Artikel 140 Nr. 1a HV) noch einer rechtlich begründeten Verpflichtung (Artikel 140 Nr. 1b HV) gestattet. Ungeachtet der Abgrenzungsschwierigkeiten dieser beiden Modalitäten innerhalb des Artikels 140 HV ist festzustellen, daß der Rechtsanspruch aus § 8 VHG ausdrücklich unter dem Vorbehalt vom Landtag bewilligter Mittel steht. Diese Voraussetzung lag nicht vor.
- 52 Die angeführten Beispiele stehen stellvertretend für eine Anzahl auch im Jahr 1983 durchgeführter institutioneller Förderungen von Vereinen und Verbänden in Millionenhöhe. Der Rechnungshof verkennt nicht, daß das Land an der Erfüllung derartiger Zwecke ein nicht unerhebliches Interesse haben mag und dieses Interesse durch die Leistung regelmäßiger Zuwendungen zu dokumentieren sucht. In der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung muß dieser Gesichtspunkt aber hinter den eng auszulegenden Voraussetzungen des Artikels 140 Nr. 1 HV zurücktreten. Insbesondere kann im Hinblick auf eine einmal oder auch über mehrere Jahre hinweg gewährte Förderung beim Zuwendungsempfänger kein Vertrauensschutz auf Weiterförderung begründet werden. Einer solchen Annahme stände entgegen, daß die parlamentarische Bewilligung derartiger Förderungen nur für ein Haushaltsjahr erfolgt und daß die Entscheidung, ob der bisherige Zweck weiterhin gefördert werden soll dem Haushaltsgesetzgeber des nachfolgenden Haushaltsjahres überlassen bleiben muß. Im übrigen würde dem auch entgegenstehen, daß auf Zuwendungen nach der Systematik der §§ 23, 44 LHO ein Rechtsanspruch nicht besteht.
- 53 Auch Ausgaben, die als Projektförderung getätigt wurden, sind nicht unter Berufung auf Artikel 140 Nr. 1a bis c HV zu begründen. So wurden im Hj. 1983 zum Beispiel im Sozialbereich Zuschüsse an Gemeindefrankenkassen zur (Ersatz)beschaffung von Kraftfahrzeugen in Höhe von 106 000 DM (Kap. 08 30 – 893 01) sowie im Rahmen der Sportförderung (Kap. 08 35 – 684 71) Zuschüsse an Vereine und Verbände von insgesamt fast 3 950 000 DM gewährt und ausgezahlt.
- Fälle der Projektförderung sind ebenso wie die Fälle der institutionellen Förderung den „Beihilfen zu sonstigen Leistungen“ des Artikels 140 Nr. 1c HV zuzuordnen. Da aber insoweit keine Haushaltsreste nach 1983 übertragbar waren, hatten die Zuwendungen keine rechtliche Stütze.

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

- 54 Die Mittel für die Ausgaben in den dargestellten Beispielen sowie in einer nicht unbeträchtlichen Anzahl weiterer Fälle sind zwar im Haushaltsplan 1983 entsprechend veranschlagt worden, der dann im Januar 1984 verabschiedet wurde. Diese Entwicklung ändert jedoch nichts an dem Umstand, daß derartige Ausgaben zum Zeitpunkt, als sie getätigt wurden, nicht ordnungsgemäß gewesen sind.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

**Universitätsklinik**

(Kap. 04 06, 04 08, 04 11)

- 55 Die Frage, welche Entgelte dem Land für die Behandlung von Kassenpatienten in den poliklinischen Einrichtungen der Hochschulen nach § 368 n Abs. 3 Reichsversicherungsordnung zustehen, ist zum finanziellen Nachteil des Landes bisher ohne Klärung geblieben.

In Tz. 28 der Bemerkungen 1983 zur Haushaltsrechnung 1981 hatte der Rechnungshof beanstandet, daß die Vergütungen für die Behandlung von Patienten der gesetzlichen (RVO-)Krankenkassen in den Polikliniken der Universitätsklinik in Marburg (19 DM), in Gießen (28 DM) und in Frankfurt am Main (20 DM) pro Fall und Quartal die Aufwendungen, die den Polikliniken durch die Behandlung dieses Personenkreises entstehen, nicht annähernd deckten.

Inzwischen wurden zwar diese Pauschalsätze aufgrund einer Schiedsentscheidung (§ 368 n Abs. 3 S. 7) des Sozialministers vom 6. Dezember 1983 für die Zeit vom 1. Juli 1982 bis 31. Dezember 1983 auf 50,06 DM zuzüglich eines Betrags von 5 DM für Sprechstundenbedarf und eines weiteren Betrags von 5 DM zur Abgeltung besonders kostenintensiver Leistungen angehoben. Aber auch diese angehobenen Vergütungssätze reichen nicht aus, die entstehenden Defizite – allein in Marburg rd. 14 Mio DM im Hj. 1983 – abzubauen.

Da bereits in anderen Bundesländern für gleiche Leistungen erhöhte Vergütungen zu zahlen sind (80 DM in Baden-Württemberg; 68 DM in Nordrhein-Westfalen), ist es unverständlich, weshalb nach Ablauf der zeitlichen Befristung der ministeriellen Schiedsentscheidung seit Anfang 1984 ein vertragsloser Zustand herrscht. Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, daß nunmehr auch in Hessen die Fallpauschalen angemessen erhöht werden.

Im einzelnen weist der Rechnungshof auf folgendes hin:

Über die in den Polikliniken zu regelnde Vergütung ist durch das Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz vom 22. Dezember 1981 mit Wirkung vom 1. Juli 1982 Näheres bestimmt worden. Die dazu dem § 368 n Abs. 3 RVO neu angefügten Sätze 5 bis 7 lauten:

„Die Höhe der Vergütung für die von den poliklinischen Einrichtungen erbrachten Leistungen beträgt 80 v. H. der für gleiche Leistungen in der kassenärztlichen Versorgung im

**Zu Tz. 55**

Nach der ersten Schiedsentscheidung vom 6. Dezember 1983, durch die für die Zeit vom 1. Juli 1982 bis zum 31. Dezember 1983 die poliklinischen Vergütungen auf insgesamt 60,06 DM/Fall festgesetzt wurden (50,06 DM/Fall zuzüglich von je 5 DM für Sprechstundenpauschale und zur Abgeltung besonders kostenintensiver Leistungen), erging eine weitere Schiedsentscheidung durch Bescheid des Ministers für Arbeit, Umwelt und Soziales vom 21. Oktober 1985. Darin werden die poliklinischen Vergütungen für das Jahr 1984 auf 73 DM/Fall, für 1985 auf 75,19 DM/Fall und für 1986 auf 77,45 DM/Fall festgesetzt. Gegen diese Schiedsentscheidung erhob die Kassenärztliche Vereinigung Hessen Klage, nahm diese aber kürzlich wieder zurück. Das Anliegen des Rechnungshofs hat sich somit zwischenzeitlich dadurch erfüllt,

- daß es nun eine Regelung der poliklinischen Vergütungen im Anschluß an die zum Jahresende 1983 ausgelaufene Regelung gibt,
- daß die poliklinischen Leistungen jetzt um ca. 25 v. H. höher als vorher vergütet werden (von 60,06 DM/Fall auf – im Schnitt der drei Jahre – 75,21 DM/Fall).

Es trifft zu, daß der Streit über die Auslegung von § 368 n Abs. 3 RVO die Verhandlungen der Vertragspartner und das Schiedsverfahren belasten. Eine Klärung wird möglicherweise durch eine Änderung der Bestimmung erreicht, wozu es eine Gesetzesinitiative des Bundesrats gibt.

Bereich der beteiligten Kassenärztlichen Vereinigung maßgeblichen Einzelfallvergütung. Die Vergütung kann auch als pauschaler Betrag für den einzelnen Behandlungsfall vereinbart werden. Kann eine Einigung über den Umfang der Untersuchungen und Behandlungen oder über die Vergütung nicht erzielt werden, entscheidet auf Antrag eines der Vertragspartner die für die Sozialversicherung zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit der für die Hochschule zuständigen obersten Landesbehörde“.

Danach ist Grundlage der Vergütung die in § 368 n Abs. 3 S. 5 RVO vorgesehene Einzelfallrechnung, auf die sich zu einigen auch der Sozialminister die Vertragspartner in seiner Schiedsentscheidung – wenn auch bisher verblich – aufgefordert hatte.

Der Rechnungshof ist darüber hinaus der Auffassung, daß eine pauschale Abgeltung nach § 368 n Abs. 3 S. 6 RVO nur dann in Betracht kommen kann, wenn sie den tatsächlichen Leistungen der Polikliniken, nach Abzug des vorgesehenen Anteils für Lehre und Forschung, entspreche. Über die Auslegung dieser Bestimmung konnte bisher eine Einigung zwischen den Vertragspartnern nicht erzielt werden.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst teilt zwar die Auffassung des Rechnungshofs, sieht sich indessen nach eigenem Bekunden nicht in der Lage, eine angemessene Erhöhung der Kassenärztlichen Vereinigung gegenüber durchzusetzen. Der Rechnungshof hält daher eine klärende Änderung des § 368 n Abs. 3 RVO für notwendig.

- 56 Eine Verminderung des Defizits bei den Polikliniken ließe sich nach Auffassung des Rechnungshofs auch dadurch erreichen, daß für Untersuchung und Behandlung von Ersatzkassenpatienten in den Polikliniken der Universitätsklinik eine merkliche Erhöhung der derzeit geltenden Vergütungssätze erfolgt. Auch für diesen Patientenkreis hat in der Vergangenheit eine Anhebung der Vergütungen stattgefunden, und zwar von 32 DM (1974 bis 30. Juni 1982) auf 64,25 DM (1. Juli 1982 bis 31. Dezember 1982) und seit 1. Januar 1983 auf 66,25 DM pro Fall und Quartal. Aber auch die jetzigen Pauschalätze decken bei weitem nicht die durch die Behandlung entstehenden Aufwendungen.

Legte man bei den Ersatzkassenpatienten die durchschnittliche Vergütung von 137 DM zugrunde, die im Jahre 1983 sogenannte Selbstzahler für poliklinische Leistungen im Universitätsklinikum Marburg zu zahlen hatten, hätten allein bei im Jahr 1983 in Marburg abgerechneten 26 548 Ersatzkassen-Fällen statt einer tatsächlichen Einnahme von rd. 1,7 Mio DM Einnahmen von rd. 3,6 Mio DM, also Mehreinnah-

#### Zu Tz. 56

*Nach der Kündigung der Ersatzkassenverträge haben die Vertragspartner – Hochschulkliniken einerseits, Kassenärztliche Vereinigung Hessen und Verband der Angestellten-Krankenkassen e.V. (VdAK) andererseits – Verhandlungen aufgenommen, sich aber bis jetzt noch nicht einigen können.*

*Für die Verhandlungen sind die Ergebnisse des poliklinischen Schiedsverfahrens gemäß § 368 Abs. 3 Satz 7 RVO (vgl. Tz. 55) Orientierungsdaten. Daraus erklärt sich, weshalb es bis jetzt noch keine Einigung über neue Ersatzkassenverträge gibt; die poliklinische Schiedsentscheidung, auf die es ankommt, datiert vom 21. Oktober 1985 und gilt erst nach der Klagerücknahme der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen im laufenden Jahr (1986) als akzeptiert. Nach der Klagerücknahme gehen die Partner der Ersatzkassenverträge in eine neue Verhandlungsrunde. Sie müssen die Vergütungen der ambulanten Krankenversorgung der Hochschulkliniken für Ersatzkassenpatienten ab 1. Januar 1984 neu regeln, vergleichbar der letzten Schiedsentscheidung, die nur zwischen Hochschulkliniken und Kassenärztlicher Vereinigung Hessen/RVO-Kassen gilt. Die Meinung des Rechnungshofs, die Vergütungssätze für die ambulante Behand-*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

men von fast 2,0 Mio DM erzielt werden können.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst, der hierauf und auf ähnliche Verhältnisse bei den Universitätsklinik in Gießen und Frankfurt am Main hingewiesen wurde, hat zwar mitgeteilt, die Universitätsklinik hätten die Ersatzkassenverträge gekündigt. Eine Folgerung hieraus ist bislang indessen nicht gezogen worden.

Vielmehr erfolgt wegen der sich aus der Kündigung ergebenden Konsequenzen „zur Zeit eine Abstimmung der Klinik. Der Entscheidungsprozeß sei noch nicht abgeschlossen“.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß wegen der beträchtlichen finanziellen Auswirkung die Angelegenheit einer raschen Entscheidung zugeführt werden muß. Eine spürbare Anhebung der Vergütungssätze für die Behandlung von Ersatzkassenpatienten in den Polikliniken der Universitätsklinik hält er für unaufschiebbar.

**Kunst- und Fachhochschulen**

(Kap. 04 15 bis 04 22)

- 57 Nach § 29 Abs. 7 Satz 1 Hessisches Hochschulgesetz – HHG – vom 6. Juni 1978 regelt der Kultusminister durch Rechtsverordnung den Umfang der Lehrverpflichtung, die dem wissenschaftlichen und künstlerischen Personal kraft seines Dienstverhältnisses obliegt. Verordnungen aufgrund dieser Ermächtigungsgrundlage sind bisher nicht ergangen. Neben einer älteren Verordnung vom 29. September 1976 über den Umfang der Lehrverpflichtungen der Hochschullehrer und über die Arbeitszeit der Beamten mit Lehraufgaben an einer Universität oder einer Gesamthochschule liegt lediglich eine Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtungen der Fachhochschullehrer und der sonstigen Lehrer an Fachhochschulen vom 18. Dezember 1975 vor. Für Kunsthochschulen fehlt eine derartige Regelung ganz.

Während die Lehrverpflichtungsverordnung für die Lehrenden an den Universitäten und der Gesamthochschule, wenn auch ohne Bezug auf eine aktuelle Ermächtigungsgrundlage, wegen ihres detaillierten Regelungsgehalts hinsichtlich der Regellehrverpflichtung, Ermäßigungsstunden, Berücksichtigung sonstiger Tätigkeiten (Betreuung von Diplom- und Studienabschlußarbeiten, fachgebiets- und fachbereichsübergreifende Veranstaltungen und dergleichen) einstweilen aussagekräftig genug für die Bemessung und Überprüfung der Arbeitszeit der Lehrenden erscheinen mag, bestehen gegen die entsprechende Verordnung für den Fachhochschulbereich wegen ihrer allgemein gehaltenen Fassung Bedenken.

lung von Ersatzkassenpatienten in den Hochschulkliniken müßten spürbar angehoben werden, wird geteilt.

**Zu Tz. 57**

1. § 29 Abs. 7 HHG vom 6. Juni 1978 (GVBl. I S. 319) schreibt die Ermächtigung fort, die aufgrund anderer Bestimmungen bereits bisher bestanden.

In der Vergangenheit gab es folgende Vorschriften:

- a) § 85 HBG 1970
- b) § 199 Abs. 1 Satz 3 HBG 1970
- c) § 33 Abs. 4 FHG 1970
- d) § 53 Abs. 1 FHG 1970

Aufgrund dieser Ermächtigungen wurden gemäß a) und b) die Verordnung vom 29. September 1976 (GVBl. S. 400) und gemäß c) und d) die Verordnung vom 18. Dezember 1975 (GVBl. S. 335) erlassen, die die Lehrverpflichtungen des Lehrpersonals an Universitäten und Fachhochschulen bis heute regeln. Diese Verordnungen sind unbeschadet der geänderten Rechtsgrundlage weiterhin in Kraft.

§ 29 Abs. 7 HHG regelt also keinen neuen Sachverhalt, sondern präzisiert verschiedene dienstrechtliche Regelungen zur Arbeitszeit der Beamten und faßt sie für die Beamten mit Lehraufgaben an den hessischen Hochschulen im Hinblick auf zukünftige Regelungen zu einer Vorschrift zusammen.

2. Die Kultusministerkonferenz (KMK) versucht seit Jahren, die aus dem Jahre 1977 stammende „Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen)“ neu zu fassen und zu dieser Neufassung die Zustimmung der Finanz- und Innenministerkonferenzen zu erreichen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Ganz abgesehen davon, daß dem gesetzgeberischen Auftrag trotz Ablaufs von sieben Jahren noch immer nicht entsprochen worden ist, erscheint der Inhalt der mittlerweile zehn Jahre alten Regelung wegen seiner geringen Aussagefähigkeit und fehlenden Aktualität überholungsbedürftig. Zwar ist in § 1 a.a.O. die Regellehrverpflichtung für die Fachhochschullehrer mit 18 und für die sonstigen Lehrer mit 27 Wochenstunden festgeschrieben. Ausnahmeregelungen – § 2 a.a.O. – sind indessen lediglich für Zwecke der Fachbereichsleitung, die sich auf nicht mehr zeitgemäße Studentenzahlen beziehen, vorgesehen. Dies hat in der Folge dazu geführt, daß etwa die Einräumung von Ermäßigungsstunden, z. B. wegen Schwerbehinderung, Teilnahme an der Studienfachberatung u. ä., verstärkt durch Erlasse verfügt wurde.

Auf wiederholten Vorhalt des Rechnungshofs teilte der Kultusminister zunächst mit, eine aus dem Jahre 1977 stammende Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Lehrverpflichtung an Hochschulen sei neu gefaßt, aber noch nicht beschlossen worden. Die Beschlußfassung sei abzuwarten; erst dann könne die Verordnung ergehen. Entsprechend werde von den anderen Bundesländern verfahren, jedoch mit Ausnahme Bayerns, das eine entsprechende Regelung bereits getroffen habe. Der Freistaat Bayern verfügt bereits seit Oktober 1977 über eine umfassende Regellehrverpflichtungsverordnung, die außer zur üblichen Lehrverpflichtung Anordnungen über Möglichkeiten der Ermäßigung – auch für Fachhochschulen – wegen der Wahrnehmung anderer dienstlicher Aufgaben, wegen Schwerbehinderung usw. trifft.

Letztmals mit Schreiben vom 20. April 1983 gab der Kultusminister zu erkennen, er beabsichtige „nunmehr“ die entsprechende Verordnung zu erlassen, nachdem eine Entscheidung der Kultusministerkonferenz zur Zeit nicht abzusehen sei. Dieser Absicht ist jedoch – nach Ablauf von zwei Jahren – noch immer nicht entsprochen worden. Entsprechendes gilt für den Bereich der Kunsthochschulen.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, daß die Verordnung unverzüglich erlassen werden sollte. Regelungen über Abweichungen von der Regellehrverpflichtung lösen personelle Folgen mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen aus, indem die den in Betracht kommenden Lehrkräften eingeräumten Ermäßigungsstunden z. B. durch vergütete Lehraufträge ausgeglichen werden müssen.

Nachdem trotz intensivster Bemühungen – z. B. Bildung einer Ministerkommission und einer Amtschefkommission „Hochschulzulassungen“ – kein Einvernehmen zwischen Kultusministerkonferenz einerseits und Finanz- und Innenministerkonferenzen andererseits über den Umfang der Lehrverpflichtung erzielt werden konnte, wurden die Beratungen 1984 eingestellt (Beschluss der Amtschefkonferenz der KMK vom 18. Mai 1984).

Aus diesen Gründen erschien es zunächst nicht opportun, im Rahmen eines hessischen „Alleinganges“ eine Lehrverpflichtungsverordnung neu zu erlassen, die auf Grundlagen beruht, die zwischen den Bundesländern und einzelnen Ressorts innerhalb der Länder umstritten sind.

3. Dies galt um so mehr, als es in der Praxis durch die o. g. Lehrverpflichtungsverordnungen keine Zweifel über den Umfang der Lehrverpflichtungen der einzelnen Personalkategorien an Universitäten und Fachhochschulen gibt. Entsprechende Regelungen fehlen zwar für die Kunsthochschulen, aber auch insoweit gibt es in Hessen keine Schwierigkeiten, da in analoger Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung für die Universitäten verfahren wird.

Soweit für spezielle Sachverhalte Ermäßigungen beantragt werden, die nach den genannten Lehrverpflichtungsverordnungen nicht ausdrücklich geregelt sind, kann auf entsprechende Regelungen des allgemeinen Dienstrechts zurückgegriffen werden, z. B. Genesungsurlaub zur Wiederherstellung der Gesundheit § 12 der Urlaubsverordnung), zusätzliche Übertragung neuer Aufgaben im Hauptamt bei gleichzeitiger Entlastung in der Lehre.

Derartige Ermäßigungen werden jedoch nur gewährt, wenn das Lehrprogramm nicht gefährdet ist und ein besonderes Interesse an der Übernahme derartiger Tätigkeiten besteht. Sie sind auf wenige Einzelfälle beschränkt.

Da andererseits auch Ermäßigungen nach den bestehenden Verordnungen grundsätzlich nur vom zuständigen Minister gewährt werden können, kann aus den Entscheidungen durch Erlaß nicht auf einen besonderen Regelungsbedarf geschlossen werden, wie dies in den Bemerkungen des Rechnungshofs geschieht.

4. Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat dennoch Anfang 1984 den Entwurf einer auf § 29 Abs. 7 HHG gestützten Lehrverpflichtungsverordnung vorbereitet, der alle Hochschulen umfaßt. Während der Abstimmungsarbeiten erforderten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Zulassungsverfahren neue Überlegungen, wie insbesondere die Lehrverpflichtung der Akademischen Räte und der wissenschaftlichen

Mitarbeiter zu definieren und in der Verordnung darzustellen sind. Da hierzu die Anfrage eines Obergerichtes an alle Bundesländer ging, bedurfte es erneuter Abstimmung zwischen den Ländern über einen auch in der Vergangenheit kontrovers diskutierten Regelungsbereich, so daß die Bearbeitung des Entwurfs über längere Zeit nicht fortgeführt werden konnte.

Inzwischen wurde das Hochschulrahmengesetz novelliert mit der Folge, daß die Personalstruktur an den Hochschulen sich wesentlich verändern wird.

Die zuständigen Gremien der KMK haben deshalb beschlossen, die Beratungen über eine Vereinbarung über die Lehrverpflichtungen an Hochschulen wieder aufzunehmen.

Unabhängig davon, ob es gelingt, einen konsensfähigen Entwurf einer solchen Vereinbarung zu erarbeiten, wäre es inopportun, zum jetzigen Zeitpunkt die Arbeit an der hessischen Lehrverpflichtungsverordnung fortzusetzen.

Die erforderliche Anhörung der Hochschulen und die Beteiligung der zuständigen Ressorts würde kaum schneller zu bewerkstelligen sein, als mit Beratungsergebnissen auf KMK-Ebene zu rechnen ist, die eine Berücksichtigung der neuen Personalkategorien auf hinreichend gesicherter Basis ermöglichen.

Zum anderen wäre es nicht wünschenswert, wenn gleich nach dem Inkrafttreten die erste Überarbeitung und Anpassung an die neue Rechtslage erforderlich wird.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst wird deshalb nach Abschluß der Beratungen in der KMK eine Lehrverpflichtungsverordnung für alle Hochschularten gemäß der Ermächtigungsgrundlage des § 29 Abs. 7 HHG erlassen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Hessisches Staatstheater Wiesbaden**  
**Staatstheater Darmstadt**  
**Staatstheater Kassel**  
 (Kap. 04 41 bis 04 43)

58 Das Land hat sich durch Verträge vom 26. Juli 1963 mit der Stadt Wiesbaden, vom 9./24. November 1971 mit der Stadt Darmstadt und vom 30. November 1959 mit der Stadt Kassel jeweils verpflichtet, 52 v. H. der durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zu tragen. Die Beträge der erforderlichen Landeszuschüsse (gerundet) entwickelten sich in der jüngsten Vergangenheit wie folgt:

Jahr Staats- theater	1981	1982	1983	1984
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Wiesbaden	14,9	15,6	16,2	16,4
Darmstadt	13,7	14,5	15,5	15,6
Kassel	15,4	14,8	15,4	15,7

Für das Hj. 1985 sind Zuschüsse in Höhe von rd.

16,4 Mio DM für Wiesbaden,

15,5 Mio DM für Darmstadt,

15,8 Mio DM für Kassel,

insgesamt also ca. 47,7 Mio DM, veranschlagt.

Der Zuschuß des Landes je zahlendem Besucher betrug (in Klammern Zuschuß insgesamt):

beim Staats- theater	im Hj.	1981 DM	1982 DM	1983 DM
	Wiesbaden		56,35 (108,37)	52,09 (100,18)
Darmstadt		43,65 (83,94)	45,95 (88,36)	45,31 (87,14)
Kassel		55,96 (107,62)	52,80 (101,54)	53,-- (101,92)

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

59 Wegen dieser laufenden, nicht unerheblichen Zahlungen aus Landesmitteln hat der Rechnungshof bei seinen regelmäßigen Prüfungen der Staatstheater nicht nur Wert auf sparsame Ausgabenwirtschaft gelegt – hier sind die Staatstheater freilich in starkem Maße von tariflichen Erhöhungen im Personalbereich abhängig –, sondern in gleichem Maße sein Augenmerk auf die Entwicklung der Einspielergebnisse und damit auf die Erhöhung der Einnahmen gerichtet. Zwar sind die Staatstheater, wie sich aus der zuletzt erkennbaren, vergleichsweise geringen Steigerung des vom Land zu leistenden Zuschusses ergibt, bemüht, durch regelmäßige Anhebungen der Eintrittspreise, im allgemeinen allerdings nur alle zwei Jahre, die Einnahmesituation der Entwicklung der Ausgaben anzupassen. Die Einspielergebnisse könnten jedoch durch Erhöhung der Eintrittspreise in kürzeren Abständen noch verbessert werden. Nach aller Erfahrung dürfte hierdurch ein merklicher Rückgang des Zuschauerinteresses kaum zu erwarten sein, da die Staatstheater aufgrund der beobachteten Entwicklung der Besucherzahlen auf Dauer mit einem bestimmten und etwa gleichbleibenden Publikumsinteresse rechnen können. Dies ergibt sich u. a. auch daraus, daß beispielsweise die Anhebung der Eintrittspreise beim Staatstheater Darmstadt zum 1. Januar 1979 um 14,7 v. H., zum 1. Januar 1982 um 15 v. H. und zum 1. Januar 1984 um 10,5 v. H. zu keinen Zuschauerseinbußen geführt hat. Die Zuschauerzahlen sind vielmehr von 303 364 (1979) über 309 711 (1982) auf 322 246 im Jahre 1984 gestiegen. Zuschauersteigerungen gab es auch beim Hessischen Staatstheater Wiesbaden (1979: 250 692; 1982: 289 128; 1984: 311 108) sowie beim Staatstheater Kassel (1979: 281 176; 1982: 284 711; 1984: 336 733), obwohl auch hier Preissteigerungen zu verzeichnen waren.

Damit ist auch die Auffassung des Ministers für Wissenschaft und Kunst, dem der Rechnungshof seine diesbezüglichen Vorstellungen unterbreitet hatte, widerlegt, die Erhöhung der Eintrittspreise sei nur noch – und hierin befindet er sich in Einklang mit der Interessenvertretung der deutschen Bühnen, dem Deutschen Bühnenverein – in eingeschränktem Umfange möglich, um einer „Verweigerungshaltung im Publikum“ und einer „Kaufverweigerung hinsichtlich der Eintrittskarten“ entgegenzuwirken. In jedem Falle müsse es bei der bisher geübten Praxis, Eintrittspreise nur alle zwei Jahre zu erhöhen, verbleiben.

Der Rechnungshof sieht in seiner Meinung zur Eintrittspreispolitik und jener des Ministers für Wissenschaft und Kunst keine unüberbrückbaren Gegensätzlichkeiten. Auch er scheint Preissteigerungen, wie der Rechnungshof, trotz allem dem Grunde nach für unverzichtbar zu halten.

**Zu Tz. 59**

*Das Problem der Eintrittspreise insgesamt, besonders aber auch die Frage nach dem jeweiligen Zeitraum einer durchzuführenden Erhöhung wird regelmäßig von den nach den Theaterverträgen zuständigen Verwaltungsausschüssen eingehend erörtert.*

*In diesen Beratungen wurden in der Vergangenheit und werden auch in Zukunft die vom Rechnungshof vorgetragenen Gesichtspunkte ebenso einbezogen wie die mit den Theaterpreisen verfolgten kulturpolitischen und sozialen Zielvorstellungen. Gleichermassen werden in den Beratungen die Erfahrungswerte und Prognosen der Theaterleitungen im Hinblick auf die finanzielle Belastbarkeit der jeweiligen Besucher beachtet, da nur bei realistischer Abschätzung von wünschenswertem und erzielbarem Eintrittspreis vermieden wird, daß die Höhe eines festgelegten Eintrittspreises zu einer Verweigerungshaltung im Publikum und zu einer Kaufverweigerung hinsichtlich der Eintrittskarten führt. Denn Erhöhungen der Eintrittspreise sind durch die künstlerische Gesamtstruktur eines Theaters begrenzt. Im Hinblick auf die durch Schallplatte, Rundfunk und insbesondere Fernsehen gegebenen Vergleichsmöglichkeiten künstlerischer Produktionen ist Theatern in der Größenordnung der hessischen Staatstheater ein künstlerischer Rahmen gesetzt, der sich letztlich auch in der Höhe der Eintrittspreise niederschlägt. Dieser Auffassung steht die Feststellung des Rechnungshofs, daß in den vergangenen Jahren die Platzausnutzung und somit die Besucherzahl sich positiv entwickelt hat, nicht entgegen. Grund für diese Entwicklungen sind eine Mehrzahl von angebotenen Veranstaltungen der Theater bei vertretbaren Eintrittspreiserhöhungen. Es bestehen Zweifel, ob diese positive Entwicklung der Besucherzahlen eingesetzt bzw. sich fortgesetzt hätte, wenn die Preise in den vergangenen Jahren in stärkerem Umfange angehoben worden wären.*

*Die Kostendeckung der drei hessischen Staatstheater, Wiesbaden mit 12,12 v. H., Darmstadt mit 13,58 v. H. und Kassel mit 12,14 v. H., übertrifft jedenfalls die der Städtischen Bühnen Frankfurt mit 10,12 v. H. Die Auffassung des Rechnungshofs, Preiserhöhungen zeitnäher durchzuführen, wird in Erwägung gezogen.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof vermag indessen nicht einzusehen, weshalb diese nur in zweijährigem Rhythmus erfolgen sollen. Dieses bisher gezeigte Verfahren hat nicht nur den Nachteil, daß die Steigerungsraten naturgemäß höher als bei einer Anhebung nach nur einem Jahr ausfallen müssen, sondern verhindert außerdem, daß die Staatstheater zeitnäher zu höheren Einnahmen kommen; dies gilt umso mehr, als auch das interessierte Theaterpublikum Steigerungsraten in kürzeren Abständen, da sie geringer ausfielen, eher akzeptieren dürfte.

- 60 Eine weitere Einnahmesteigerung ließe sich bei den Eintrittspreisen für Premieren erzielen. Derzeit stellt sich die Situation in den einzelnen Staatstheatern wie folgt dar:

**Zu Tz. 60**

*Kulturpolitische Aufgabe der Landesregierung ist es, möglichst allen Theaterinteressenten auch die Möglichkeit zum Besuch von Premierenveranstaltungen zu geben.*

*Der Besonderheit eines Premierenbesuches wird bereits dadurch Rechnung getragen, daß Ermäßigungen auf Premierenabonnements entfallen. Ob darüber hinaus in Darmstadt und Wiesbaden eine Anhebung der Tageskassenpreise für Premieren analog der Regelung in Kassel sinnvoll ist, wird mit den für die Festlegung von Eintrittspreisen zuständigen Verwaltungsausschüssen erörtert werden.*

Bemerkungen des Rechnungshofs

	G r o ß e s H a u s		K l e i n e s H a u s	
	Tageskassen- preise von DM	Premieren- preise von bis DM	Tageskassen- preise von bis DM	Premieren- preise von bis DM
Hessisches Staatstheater Wiesbaden	6,50 - 35,--	7,50 - 38,-- (auch für Premieren- mieten)	6,80 - 23,--	7,50 - 25,-- (auch für Premieren- mieten)
		15,4 - 8,6 in v.H. höher gegenüber Tageskassen- preisen		10,3 - 8,7 in v.H. höher gegenüber Tageskassen- preisen
Staatstheater Darmstadt	8,50 - 32,--	19,-- - 32,-- (nur Premieren- mieten)	7,50 - 26,--	15,50 - 26,-- (nur Premieren- mieten)
		nur in Platz- gruppe V = 40,7		nur in Platz- gruppe V = 24,0

	G r o ß e s H a u s		K l e i n e s H a u s	
	Tages- kassen- preise von bis DM	Premieren- preise (Einzel- karten) von bis DM	Tages- kassen- preise von bis DM	Premieren- preise (Einzel- karten) von bis DM
Staats- theater Kassel	9,50 bis 33,--	15,-- bis 43,--	7,-- bis 23,--	9,75 bis 17,25
		68,4 bis 30,3		
		nur in Platzgruppe II = 10,6, ansonsten 0,0 bis ./.. 2,1		
				./.. 25,0

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Danach liegen die Premierenpreise

- in den niedrigen Preisklassen nicht unerheblich,
- in den oberen Preisklassen dagegen (wenn man vom Premierenpreis beim Staatstheater Kassel absieht, dessen Gestaltung im Vergleich zum Premierenmietpreis gesehen werden muß) nur unerheblich oder gar nicht über den Tageskassenpreisen.

Ein Teil der Theaterbesucher ist erfahrungsgemäß daran interessiert, an Premierenaufführungen teilzunehmen. Die in den letzten Jahren verkauften Premierenabonnements belegen dies:

	Wiesbaden		Darmstadt		Kassel	
	Großes Haus	Kleines Haus	Großes Haus	Kleines Haus	Großes Haus	Kleines Haus
1980	631	120	620	267	576	117
1981	627	119	626	272	696	126
1982	625	92	629	280	691	119
1983	632	84	639	289	689	129
1984	634	74	633	286	730	156

Für diese Abonnements (jedenfalls für die Aufführungen in den Großen Häusern) besteht offensichtlich eine so große Nachfrage, daß seit Jahren ein erheblicher Teil der Interessenten nicht berücksichtigt werden kann. Bei allen drei Staatstheatern werden nämlich sogenannte „Wartelisten“ geführt, mit der Folge, daß zahlreiche Interessenten, wenn überhaupt, erst nach Jahren in den Genuß von Premierenabonnements kommen.

Darüber hinaus besteht für einen Teil der Premierenbesucher der Wunsch, Abonnements der niedrigen Preisklassen in Abonnements höherer Preisklassen umzutauschen.

Da der Verkauf der Premierenabonnements – obwohl nach den Sitzplatzangeboten denkbar – nicht ausgeweitet werden kann, um einen Teil der Karten für den Tageskartenverkauf sowie für bestimmte Besucher (Presse, Ehrengäste usw.) vorzuhalten, hat der Rechnungshof angeregt, die Preise für Premierenkarten und für Premierenmieten, insbesondere in den oberen Preisklassen, erheblich anzuheben. Er hat darauf hingewiesen, daß die Premierenpreise bei den Städtischen Bühnen in Frankfurt am Main gegenüber den Tageskartenpreisen in der Oper um 30 bis 50 v. H. und beim Schauspiel um 13 bis 63 v. H. höher liegen. Bei einer Anhebung der Preise um 30 v. H. bei den Staatstheatern ließen sich pro Spielzeit bei unterstellten jeweils zehn Premieren Mehreinnahmen von rd. 150 000 DM erzielen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat es abgelehnt, diesen Vorschlägen zu folgen. Er meint, eine Absetzung des Premierenpublikums nach dem Unterscheidungskriterium lediglich der Finanzkraft leite eine kulturpolitisch bedenkliche und unerwünschte Entwicklung ein. Für ihn sei auch ein Vergleich mit einer Metropole wie Frankfurt wegen des gesellschaftlich anders strukturierten Publikums der Sitzstädte der Staatstheater nicht möglich.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Für den Rechnungshof steht die Verbesserung der Einnahmenseite und damit die Minderung staatlicher Zuschüsse im Mittelpunkt seiner Betrachtung. Für eine Verbesserung der Einnahmen dürfte bei den Premierenpreisen noch Raum sein, weil hier eine erhebliche Nachfrage besteht. Im übrigen ist festzustellen, daß das Staatstheater Kassel zumindest bei den Tageskartenpreisen der Premieren im Großen Haus den Überlegungen des Rechnungshofs bereits Rechnung getragen hat.

- 61 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs gewähren die Staatstheater in Wiesbaden und Darmstadt den Beziehern von Theatermieten bzw. -abonnements allgemein einen Nachlaß in Höhe von 30 v. H. der Tageskassenpreise. Das Staatstheater Kassel kommt seinen Besuchern insoweit sogar um 50 v. H. entgegen. Der Rechnungshof räumt zwar ein, daß ein Preisnachlaß beim Erwerb von Theaterabonnements aus naheliegenden Erwägungen gerechtfertigt ist, hält aber eine Beschränkung auf 25 v. H. der Tageskassenpreise für ausreichend. Allein hierdurch ergäben sich jährliche Mehreinnahmen für die Staatstheater insgesamt von überschlägig 250 000 DM.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst sieht bei einem geringeren Preisnachlaß die Gefahr, das Abonnementpublikum könne „Abonnemententhaltung“ in einem Umfange üben, daß die geschätzte Einnahmenerhöhung „mehr als neutralisiert würde“.

Dem vermag sich der Rechnungshof aus verschiedenen Gründen nicht anzuschließen. Zum einen würden die Abonnementvergünstigungen bei den Staatstheatern Wiesbaden und Darmstadt mit nur etwa 5 v. H. geringfügig gesenkt. Beim Staatstheater Kassel, wo die Minderung der Vergünstigung einschneidender ausfiele, muß freilich zum anderen berücksichtigt werden, daß die bisherige Praxis als recht großzügig zu bezeichnen ist. Allein aus dem Gebot der Gleichbehandlung aller Theaterbesucher wäre hier eine Anpassung an die Verhältnisse bei den beiden anderen Staatstheatern geboten. Außerdem erscheint im Bereich des Staatstheaters Kassel angesichts zuletzt festgestellter erheblicher Zunahme der Besucherzahlen (1983: 287 399, 1984: 336 733, Steigerung 17,2 v. H.) der Hinweis auf die Gefahr einer Abonnemententhaltung nicht überzeugend.

**Zu Tz. 61**

*Aufgrund der künstlerischen Struktur der drei hessischen Staatstheater gibt es in der Tat aus theaterbetrieblichen Gründen keine Notwendigkeit zu einer unterschiedlichen Rabattgestaltung bei der Abgabe von Abonnements. Die festgelegten Preisnachlässe basieren vielmehr auf langjährigen Erfahrungen und Beobachtungen des Publikums durch die jeweiligen Theaterleitungen in Verbindung mit den Besucherorganisationen. Den wesentlichen Anteil aller Einnahmen der hessischen Staatstheater erbringt ein konstanter Abonnementkreis.*

*Die Preisgestaltung muß daher mit besonderem Augenmaß durchgeführt werden, um Einnahmeeinbrüche zu vermeiden.*

*Weiterhin bestehen gerade im Raum Kassel besondere soziale Spannungen durch die hohe Zahl der Arbeitslosen. Ob und in welchem Umfange hier ein Abbau der bisher gewährten Begünstigungen möglich ist, wird in den nächsten Sitzungen des zuständigen Verwaltungsausschusses erörtert werden.*

- 62 Entsprechend der für die Hessischen Staatstheater gültigen Dienst- und Freikartenordnung können u. a. Bedienstete für Familienangehörige sogenannte „Vorzugskarten“ erhalten, die zum Besuch von Theateraufführungen zu ermäßigten Preisen berechtigen. Ihr Preis beträgt seit 1977 unverändert 2,50 DM (ohne Altersversorgungsabgabe) für die Großen Häuser und 1,50 DM (ohne Altersversorgungsabgabe) für die Kleinen Häuser. Die Einnahmen aus der Abgabe von Vorzugskarten betragen für das Hj. 1984 im Staatstheater

– Wiesbaden

bei 6 416 Empfängern 14 289 DM,

– Darmstadt

bei 9 403 Empfängern 20 943 DM,

– Kassel

bei 5 538 Empfängern 12 082 DM.

Die Preise für die Ausgabe dieser Karten bedürfen nach Auffassung des Rechnungshofs in Anbetracht der geringen und seit Jahren unveränderten Höhe einer Anpassung. Ihre Festlegung auf 8 bis 10 DM je Karte würde bei gleichbleibenden Besucherzahlen zu jährlichen Mieteinnahmen von rd. 140 000 DM führen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst sieht in den Ausführungen des Rechnungshofs keinen Grund, eine traditionelle Theaterpraxis aufzugeben. Darüber hinaus führt er aus: „Diese Praxis wird an allen deutschen Bühnen gehandhabt und es besteht kein Grund, für eine lediglich fiktive Einnahmeerhöhung von 140 000,- DM eine traditionelle Theaterpraxis aufzuheben, die an allen Bühnen geübt wird und für die Theaterbeschäftigten von grundlegender Bedeutung ist. Das von allen Bediensteten erwartete Engagement ist weit überdurchschnittlich und mit üblichen Berufen kaum vergleichbar. Dies ist auch seit altersher der Grund, warum alle deutschen und ausländischen Theater ihren Bediensteten und deren engsten Angehörigen einen Theaterbesuch – vor allem natürlich im eigenen Haus – zu besonders günstigen Konditionen gewähren“.

Ohne auf diese Begründung näher einzugehen, stellt der Rechnungshof fest, daß es nicht sein Anliegen ist, eine langjährige Theatertradition aufzuheben. Er meint indessen, daß die seit einer Reihe von Jahren unveränderten Preise dieser Vorzugskarten angehoben werden müßten. Da auch in anderen Theatern höhere Preise für derartige Vorzugskarten verlangt werden (z. B. in Frankfurt am Main für Opernvorstellungen 9 DM und für Schauspielaufführungen 6,50 DM) hält es der Rechnungshof für geboten, mit der Anhebung der Preise für Vorzugskarten die Einnahmeseite der Staatstheater zu verbessern.

#### Zu Tz. 62

*Im Zusammenhang mit der anstehenden Erhöhung der Tantiemeabgabe, die eine Erhöhung der Vorzugskartenpreise nach sich ziehen muß, ist zu prüfen, in welchem Umfang den Vorschlägen des Rechnungshofs zu Preiserhöhungen bei Vorzugskarten gefolgt wird.*

### Schulaufsicht bei den Regierungspräsidenten, Staatliche Schulämter

(Kap. 04 51, 04 52)

- 63 Durch das Eingliederungsgesetz vom 14. Juli 1977 i. V. m. dem Schulverwaltungsgesetz in der Fassung vom 4. April 1978 wurden die Staatlichen Schulämter geschaffen und zum 1. Januar 1980 in die staatliche Verwaltung der Landkreise und kreisfreien Städte eingegliedert. Sie nehmen als untere Schulaufsichtsbehörde anstatt der bis dahin im wesentlichen zuständig gewesen Schulabteilungen bei den Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel die Fach- und Dienstaufsicht über die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen sowie die Gymnasien einschließlich der beruflichen Schulen wahr. Außerdem erledigen sie schulfachliche Aufgaben in allen Schulformen und werden in Haushaltsangelegenheiten sowie Angelegenheiten des Schulpsychologischen Dienstes tätig.

Mit der Verlagerung dieser Aufgaben von den Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel auf die Staatlichen Schulämter ging seinerzeit die Schaffung einer erheblichen Zahl (185) neuer (Plan-)Stellen einher, dem der Wegfall nur weniger (Plan-)Stellen (24) in den Schulabteilungen der Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel gegenüberstand.

Der Rechnungshof hatte das in seinen Bemerkungen zum Hj. 1980 (Tz. 75) beanstandet und u. a. gerügt, daß mit den Mehrausgaben durch die Zurverfügungstellung neuer (Plan-)Stellen nur geringe Einsparungen bei den Mittelbehörden einhergegangen seien.

Durch Gesetz über die Grenzen der Regierungsbezirke und den Dienstsitz der Regierungspräsidenten vom 15. Oktober 1980 wurde zum 1. Januar 1981 neben den bereits bestehenden beiden Regierungsbezirken der Regierungsbezirk Gießen geschaffen, der vom Regierungspräsidenten in Darmstadt die Zuständigkeit für den Landkreis Gießen, den Lahn-Dill-Kreis, den Kreis Limburg-Weilburg sowie den Vogelsberg-Kreis und vom Regierungspräsidenten in Kassel die Zuständigkeit für den Landkreis Marburg-Biedenkopf übernahm. Im Zuge des Aufbaus der Behörde wurde die Schulabteilung mit insgesamt 57,5 (Plan-)Stellen für Beamte und Angestellte ausgestattet (9 Planstellen für schulfachliche Beamte – höherer Dienst –, 5 Planstellen für verwaltungsfachliche Beamte – höherer Dienst –, 26 Planstellen für Beamte des gehobenen Dienstes, 17,5 Stellen für Angestellte), ohne daß wegen der Umverteilung schulischer Aufgaben bei den Schulabteilungen der Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel Stellen abgebaut wurden. Infolgedessen hat die damalige Bereitstellung 185 neuer (Plan-)Stellen

### Zu Tz. 63

*Die vom Rechnungshof vertretene Auffassung, wegen des deutlich verringerten Aufgabenvolumens sei ein Personalabbau in den Abteilungen Kultus der Regierungspräsidenten erforderlich und solle alsbald vollzogen werden, kann nicht geteilt werden.*

*Ausgangspunkt der hessischen Reform der Schulaufsicht war die Feststellung, daß die Schulaufsichtsbehörden mit ihren alten Organisationsstrukturen und dem seinerzeitigen Personalbestand den Anforderungen nicht mehr voll gewachsen waren. Seit 1960 waren die Schüler- und Lehrerzahlen rapide angestiegen, ohne daß ein entsprechender Personalzuwachs in der Schulaufsicht erfolgte. Zugleich wurde Schulaufsicht permanent mit neuen Herausforderungen in der Schulentwicklung, veränderten pädagogischen Aufgaben, Problemen der Personallenkung, tiefgreifenden Veränderungen im Schulrecht sowie im Personalvertretungs- und im Elternrecht und einem gewandelten Verständnis der Funktion von Schulverwaltung konfrontiert.*

*Diesem erweiterten Aufgabenvolumen war in erster Linie mit Stellenmehrungen insbesondere im Bereich der schulfachlichen Aufsichtsbeamten zu begegnen, um die Funktionsfähigkeit der Schulaufsicht und damit letztlich die notwendige Qualität schulischer Bildungs- und Erziehungsarbeit zu gewährleisten.*

*In zweiter Linie war die Struktur von Schulaufsicht den schulorganisatorischen Entwicklungen anzupassen. Die Schulentwicklung, in der bisher getrennte Schulformen und Bildungswege pädagogisch verbunden oder stärker aufeinander bezogen wurden, machte eine enge Kooperation der Schulen verschiedener Formen und Stufen erforderlich, die sinnvollerweise nur von ein und derselben Schulaufsichtsbehörde initiiert, koordiniert und überwacht werden konnte. Entsprechend wurde den Staatlichen Schulämtern neben der bisher bereits von den Schulräten wahrgenommenen Aufsicht über die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen zusätzlich die Aufsicht über die Gesamtschulen, die Gymnasien und die beruflichen Schulen übertragen, für die bis dahin die Regierungspräsidenten zuständig waren.*

*Die Entlastung der schulfachlichen Aufsichtsbeamten der Regierungspräsidenten durch die Aufgabenverlagerung auf die Staatlichen Schulämter ging einher mit der Entwicklung eines neuen Arbeitsschwerpunktes für die Regierungspräsidenten, nämlich der Wahrnehmung überregionaler Koordinations- und Lenkungsarbeiten in schul- und verwaltungsfachlichen Fragen durch das Erfordernis, als Korrektiv für eine schulnah und dezentral konzipierte untere Schulaufsicht die notwendige Einheitlichkeit der Verfahrensweisen und Entscheidungen zu sichern.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

für die Staatlichen Schulämter im Ergebnis nicht nur keinen Stellenabbau bewirkt, sondern sogar einen Zuwachs von insgesamt mehr als 30 (Plan-)Stellen bei den Schulabteilungen der Mittelbehörden mit sich gebracht. Inzwischen sind durch Gesetz zur Ausgliederung der Staatlichen Schulämter vom 6. März 1985 die Hauptabteilungen „Staatliches Schulamt“ bei den Landräten und Oberbürgermeistern kreisfreier Städte als Behörden der Landesverwaltung mit Wirkung vom 1. April 1985 ausgegliedert und als selbständige untere Schulaufsichtsbehörden errichtet worden.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß aus diesem Anlaß Aufgaben und Zuständigkeiten sowohl der Staatlichen Schulämter als auch der Schulabteilungen bei den Regierungspräsidenten überdacht und neu festgelegt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Rückgang der Arbeiten in den Schulabteilungen der Regierungspräsidenten dadurch eingetreten ist, daß – wie nachfolgende Übersicht zeigt – die Zahlen insbesondere von Schülern und Referendaren mit Auswirkungen auf die Tätigkeiten in den Schulabteilungen gesunken sind:

Zahlenentwicklungen im Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Schulen (ohne berufliche Schulen)	2 043	2 040	2 024	1 995	1 994	1 979
Schüler insgesamt	818 841	796 811	764 542	730 269	693 331	655 757
Lehrerstellen	43 931	43 564	44 221	43 796	43 236	43 188
Referendare	3 769	3 040	2 796	2 640	2 450	2 310

Der Rechnungshof erneuert daher in diesem Zusammenhang seine seinerzeitige Forderung in den Bemerkungen zum Hj. 1980 nach verstärkten Einsparungen im personellen Bereich und erwartet, daß wegen des deutlich verringerten Aufgabenvolumens der erforderliche Personalabbau in den Schulabteilungen der Mittelbehörden alsbald vollzogen wird.

*In Verbindung mit der durch bildungspolitische Entwicklungen und gesellschaftliche Zusammenhänge gesteigerten Arbeitsintensität in den Bereichen Personalverwaltung, Personalvertretung und Aufsicht über die Verwaltung und Unterhaltung der Schulen durch die Schulträger hat sich das Gesamtvolumen der beratenden, koordinierenden und lenkenden Aufgaben der Mittelinstanz nicht verringert. Die derzeitige im Landeshaushaltsplan bewilligte personelle Ausstattung mit schul- und verwaltungsfachlichen Aufsichtsbeamten ermöglicht eine effektive Aufgabenwahrnehmung.*

*Das Aufgabenvolumen in der oberen Schulaufsicht verringert sich nicht analog der Entwicklung der Schüler-, Lehrer- und Referendarzahlen.*

*Der Sachbearbeiterbereich, dem im Arbeitsschwerpunkt die Personalverwaltung obliegt, ist durch die Errichtung der Staatlichen Schulämter kaum entlastet worden, da bisher nur kleinere Aufgabengebiete, wie Abordnungen und Versetzungen innerhalb eines Schulamtsbezirks oder wie die „kleine Disziplinar Gewalt“, verlagert wurden.*

*Mit dem Rückgang der Schülerzahlen – dem eine nur relativ geringe Lehrerstellenreduzierung gegenübersteht – verbinden sich insbesondere im schulorgani-*

*satorischen Bereich vielfältige Probleme, an deren Lösung die Regierungspräsidenten mit ihrer Fachkompetenz in Schulentwicklungs- und Schulorganisationsangelegenheiten auf Bezirksebene intensiv mitarbeiten müssen.*

*Die Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung im Lehrerbereich – ausgelöst durch das große Lehrerangebot – bewirken erhebliche Mehrbelastungen der personalverwaltenden Schulaufsichtsbehörde, insbesondere durch die aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen abgeschlossenen Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnisse. Hieraus ergeben sich zahlreiche arbeits- und personalrechtlich zu klärende Fälle.*

*Auch die Aufgabenbereiche Entwicklung neuer Unterrichtsgebiete (Ethik, Informatik, Rechtsunterricht, Naturschutz/Umwelterziehung, Suchtprävention) sowie die Erprobung und Umsetzung der Rahmenpläne sind grundsätzlich von demographischen Entwicklungen unabhängig.*

*Darüber hinaus bedeuten Veränderungen in der Schulorganisation, z. B. die Umsetzung des Förderstufenabschlußgesetzes, eine nicht zu unterschätzende Mehrbelastung der mittleren und oberen Schulaufsichtsbehörden.*

*Ungeachtet dessen, daß z. Z. ein Personalabbau nicht beabsichtigt ist, wird sorgfältig geprüft werden, ob künftig mit der beabsichtigten Verlagerung von weiteren Aufgaben auf die Staatlichen Schulämter und bei einem anhaltenden Rückgang der Schüler- und Lehrerzahlen ein Personalabbau der Abteilungen Kultus der Regierungspräsidenten einzuleiten ist.*

*Im übrigen kann die Feststellung des Rechnungshofs, daß die Regierungspräsidenten im Rahmen der Errichtung der Staatlichen Schulämter und des Regierungspräsidenten in Gießen einen Zuwachs von mehr als 30 Stellen erfahren haben, nicht unwidersprochen bleiben.*

*Die für die Schulabteilung des Regierungspräsidenten in Gießen benötigten Stellen sind nur etwa zur Hälfte (30 Stellen) zusätzlich im Landeshaushalt neu geschaffen worden. Weitere 31 Stellen sind hierfür von den Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel abgezogen worden. Bei Berücksichtigung der Stellen, die von den Mittelbehörden für die Errichtung der Staatlichen Schulämter zur Verfügung gestellt worden sind, ist die Stellensituation der Mittelbehörden in etwa gleich geblieben.*

#### **Gesamtschulen** (Kap. 04 58)

- 64 In schulformunabhängigen (integrierten) Gesamtschulen wird das Bildungsangebot der in ihnen zusammengefaßten Schulformen integriert und der Unterricht in den Jahrgangsstufen in gemeinsamen Kerngruppen sowie in nach Leistung, Begabung und Neigung differenzierten Kursgruppen erteilt (§ 11 Abs. 3 SchVG). Wegen der strukturellen Besonderheiten integrierter Gesamtschulen ist innerhalb der einzelnen Jahrgangsstufen die laufende Koordination der Unterrichtsplanung, der Differenzierung des Unterrichts sowie der Lernerfolgskontrollen erforderlich. Zu diesem Zweck steht das Lehrpersonal in ständigem Meinungs-austausch über Leistungen sowie über Fähigkeiten der Schüler in den jeweiligen Kern- und Kursgruppen. Es stimmt sich sowohl über Unterrichtsinhalte als auch -methoden ab.

Nach § 10 Abs. 1 der "Verordnung über die Pflichtstunden der Lehrer, über die Anrechnung dienstlicher Tätigkeiten und über Pflichtstundenermäßigungen aus sozialen Gründen" vom 15. Juli 1976 in der Fassung vom 3. August 1982 werden "für die Koordination des Unterrichts in Förderstufen und integrierten Gesamtschulen in Fächern, die in der Studentafel mit mindestens

#### **Zu Tz. 64**

*Organisation, Inhalte und Strukturen der Integrierten Gesamtschulen sind gemäß § 11 (3) SchVG mit der „Verordnung über Organisation, Differenzierungen und Abschlüsse, Berechtigungen der schulformunabhängigen (integrierten) Gesamtschule“ vom 15. Mai 1985 (ABl. 85 S. 255 ff. 408) geregelt.*

*Die darin enthaltene Bestimmung, daß der Unterricht auch in der Integrierten Gesamtschule als Regelschule aufgrund ihrer pädagogischen Zielsetzungen in gemeinsamen Kerngruppen und in nach Leistung sowie nach Begabung und Neigung differenzierten Kursgruppen erteilt wird (§ 4 BezugsVO), erfordert konsequenterweise eine Koordination der Unterrichts- und Erziehungsarbeit durch die an Integrierten Gesamtschulen unterrichtenden Lehrer (§ 8 BezugsVO) in regelmäßigen Konferenzen. Neben Arbeitsplänen sollen auch mindestens eine schriftliche Arbeit oder aber Bewertungsmaßstäbe gemeinsam für einen Jahrgang festgelegt werden. Darüber hinaus wird eine Zusammenarbeit mit den zugeordneten Grundschulen und weiterführenden Schulen organisiert sowie mit besonderer Intensität eine gemeinsame Beratung von Erziehungsberechtigten und Lehrern über die Gestaltung des Schullebens sowie der Unterrichts- und Erziehungsarbeit an Integrierten Gesamtschulen durchgeführt. (§ 8 BezugsVO).*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

vier Wochenstunden ausgewiesen sind, auf die Pflichtstundenzahl angerechnet:

- Eine Wochenstunde je Stufe (als Stufe gelten
- die Förderstufe,
  - die Klassen 7 bis 10)
- höchstens jedoch zwei Wochenstunden je Lehrer.

Voraussetzung für die Anrechnung ist, daß eine ständige inhaltliche und didaktische Koordination des Unterrichts notwendig ist und daß dazu regelmäßig Koordinationskonferenzen stattfinden.“

Anläßlich einer örtlichen Prüfung der zehn integrierten Gesamtschulen des Lahn-Dill-Kreises ging der Rechnungshof auch der Frage nach, ob und in welchem Umfang von den dort unterrichtenden Lehrern sogenannte "Koordinationsstunden" in Anspruch genommen wurden. Dabei stellte er für das Schuljahr 1984/85 fest, daß in den einzelnen integrierten Gesamtschulen insoweit folgende Ermäßigungsstunden angefallen waren:

Integrierte Gesamtschule Aßlar	79
integrierte Gesamtschule Atzbach (Lahntalschule)	84
integrierte Gesamtschule Braunfels	67
integrierte Gesamtschule Ehringshausen	75
integrierte Gesamtschule Schwingbach	77
integrierte Gesamtschule Solms	81
August Bebel-Schule, Wetzlar	78
Eichendorff-Schule, Wetzlar	75
Freiherr vom Stein-Schule, Wetzlar	60
Kestner-Schule, Wetzlar	60
	<u>107</u>
	<u>783</u>

299 Lehrer erhielten, je nach Unterrichtsfach und Anzahl der in den einzelnen Jahrgangsstufen abgehaltenen Kurse, je zwei und 185 Lehrer je eine Ermäßigungsstunde.

In Anbetracht dieser erheblichen Zahl trat der Rechnungshof an den Kultusminister heran und bat zu prüfen, ob die Anrechnung von Koordinationsaufgaben auf die Pflichtstundenzahl der Lehrer eingeschränkt werden könne. In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, daß die integrierten Gesamtschulen seit über einem Jahrzehnt beständen und inzwischen zu Regelschulen erhoben seien. Eine etwaige Versuchphase müsse als abgeschlossen gelten, so daß von einem erhöhten Koordinationsaufwand kaum noch die Rede sein könne. Hierfür spreche auch, daß einschlägige Rahmenrichtlinien Eingang in die Schulbücher gefunden hätten, die dadurch den besonderen Erfordernissen der integrierten Gesamtschulen entsprächen.

§ 10 Abs. 1 der „Verordnung über die Pflichtstunden der Lehrer, über die Anrechnung dienstlicher Tätigkeiten und über Pflichtstundenermäßigungen aus sozialen Gründen“ vom 15. Juli 1976 i.d.F. vom 1. August 1982 sieht entsprechende Kontingente für Koordinationsstunden, die auf die Pflichtstunden angerechnet werden, vor.

Die Schulform „Integrierte Gesamtschule“ umfaßt lediglich die Jahrgangsstufen 7 bis 10. Die vom Rechnungshof ermittelte Zahl der Koordinationsstunden für die 10 Integrierten Gesamtschulen des Lahn-Dill-Kreises muß daher dahin gehend korrigiert werden, daß etwa ein Viertel davon auf die Koordinationsarbeit in der Förderstufe gemäß deren Richtlinien entfallen.

Die Berechtigung der Anrechnung von Stunden auf die Pflichtstundenzahl ergibt sich aus den Bestimmungen der Rechtsverordnung für die Integrierten Gesamtschulen. Der Koordinationsaufwand an sich ist dabei unabhängig von der Zahl der Parallelkurse; es macht keinen wesentlichen Unterschied, ob zwei, drei oder fünf Parallelkurse zu koordinieren sind. Allerdings

verringert sich bei abnehmender Zahl der Parallelkurse auch die Zahl der unterrichtenden Lehrer, damit aber auch die Zahl der für sie erforderlichen Anrechnungsstunden. Ähnliches gilt für den Unterricht in gemeinsamen Kerngruppen.

Dieser Trend wird durch die in den nächsten Jahren weiterhin rückläufigen Schülerzahlen verstärkt und zu einer Reduzierung der zustehenden Koordinationsstunden führen.

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß die Niederschriften über die nach § 8 der Verordnung über Organisation, Differenzierungen und Abschlüsse, Berechtigungen der schulformunabhängigen (integrierten) Gesamtschule (a.a.O.) vorgeschriebenen Koordinationskonferenzen z. T. nicht vorlagen, geben Anlaß, durch entsprechende Auflagen sicherzustellen, daß in allen Integrierten Gesamtschulen Niederschriften angefertigt werden, denen zu entnehmen ist, in welcher Zeit, zu welchen Themen und unter Beteiligung welcher Lehrer Koordinationskonferenzen stattfanden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Kultusminister hielt dem entgegen, daß die laufende Absprache über Unterrichtsinhalte und -formen in regelmäßigen Koordinierungskonferenzen weiterhin notwendig sei und betrieben werde. Hieran habe auch die Beendigung der Versuchs- und Erprobungsphase in den integrierten Gesamtschulen nichts geändert.

Dies nahm der Rechnungshof zum Anlaß, der tatsächlichen Belastung der Lehrer durch die Unterrichtskoordinierung gezielt nachzugehen. Er stellte dabei fest, daß als Fächer, die mit mindestens vier Wochenstunden in der Stundentafel ausgewiesen sind,

- Deutsch,
- Englisch,
- 2. Fremdsprache,
- Mathematik,
- Gesellschaftslehre,
- Polytechnik

in Betracht kommen. Hiervon wird eine Differenzierung nur für die vier erstgenannten Fächer ab der 6. bzw. 8. Jahrgangsstufe vorgenommen. Die Unterrichtung der Fächer Gesellschaftslehre und Polytechnik erfolgt im Klassenverband. Einer Koordination bedarf es insoweit nicht.

Den Koordinationsaufwand in Form des Abstimmens der Unterrichtseinheiten, des gemeinsamen Ausarbeitens schriftlicher Arbeiten und gemeinsamer Richtlinien für die Leistungsbewertung für die danach noch verbleibenden Fächer Deutsch, Englisch, 2. Fremdsprache sowie Mathematik unterzog der Rechnungshof insoweit einer Untersuchung, als er davon ausging, daß hierfür die Zahl der angebotenen Parallelkurse für den in A-, B- und C-Kurse differenzierten Unterricht maßgeblich sei. Erfahrungsgemäß wird der Koordinationsbedarf um so geringer sein, je weniger Lehrer ihre Erkenntnisse und Vorstellungen abzustimmen haben. Für die Fächer Englisch und Mathematik der Jahrgangsstufen 7 bis 10 stellte er dabei beispielsweise fest, daß in der weitaus größten Zahl der Fälle - 70 v. H. - der Unterrichtsinhalt und die damit einhergehenden Aufgaben jeweils nur für zwei Parallelkurse von zwei Lehrern zu koordinieren waren.

Eine besondere zeitliche Belastung der Lehrer scheint dem Rechnungshof von daher nicht gegeben zu sein. Zumindest müßte sie von der den Lehrern allgemein bei Bemessung der wöchentlichen Unterrichtsstunden eingeräumten Vor- und Nachbearbeitungszeit des Unterrichts abgedeckt werden können. Eine zusätzliche Belastung der geschilderten Art käme allenfalls bei der Koordinierung von jeweils drei und mehr Parallelkursen, also in 30 v. H. der Fälle, zum Tragen.

Etwas Gegenteiliges konnte auch nicht den - allerdings nur in Einzelfällen vorhandenen - Niederschriften über die vorgeschriebenen regelmäßigen besonderen Koordinationskonferenzen entnommen werden. Ganz abgesehen davon, daß für derartige Konferenzen angesichts der geringen Teilnehmerzahl kaum Bedarf bestehen dürfte, konnte im wesentlichen nur Einblick in Protokolle über Fach- und Fachbereichskonferenzen genommen werden. Zwar wird auch hier über die Koordinierung der Lernziele und Inhalte, der Prüfungsanforderungen, der Leistungsbewertung im Rahmen der geltenden Bestimmungen beraten und beschlossen (§ 29 Abs. 5 Nrn. 2, 4 und 5 der "Allgemeinen Konferenzordnung" vom 22. Juni 1983). Zur Teilnahme an diesen Konferenzen sind die

Lehrer jedoch ohnehin verpflichtet (vgl. § 29 Abs. 3 a.a.O.), so daß sich von daher ein Anspruch auf besondere Ermäßigungsstunden nicht begründen ließe.

Der Rechnungshof hält danach an seiner Auffassung fest, daß zumindest eine Verringerung der gewährten "Koordinationsstunden" angezeigt erscheint. Würde zukünftig grundsätzlich nur noch eine Ermäßigungsstunde gewährt, so hätte das nach den im Lahn-Dill-Kreis gemachten Erfahrungen zur Folge, daß allein hier 299 Ermäßigungsstunden je Woche entfielen. Bei einer durchschnittlichen Unterrichtsbelastung pro Woche und Lehrer von 26 bis 27 Stunden käme dies der Arbeitskraft von über 10 Lehrern (Personalkosten laut Personalkostentabelle vom 17. Mai 1985 - Bes.Gr. A 13 h. D. - = rd. 760000 DM) gleich. Dieses Ergebnis würde sich bei landesweit 72 integrierten Gesamtschulen auf ein Mehrfaches erhöhen lassen. Unter Zugrundelegung der Erkenntnisse, wie sie im Lahn-Dill-Kreis gesammelt wurden, ergäbe sich ein zusätzliches Unterrichtsangebot, das - bezogen auf das gesamte Land - der Arbeitskraft von etwa 70 Lehrkräften (Personalkosten von 5 Mio DM) entspräche.

Sollte dennoch weiterhin an den Ermäßigungsstunden für Koordination im bisherigen Umfang festgehalten werden, hält es der Rechnungshof für erforderlich, daß von den Schulen Niederschriften gefertigt werden, aus denen sich einwandfrei ergibt,

- an welchen Tagen und in welcher Zeit Koordinierungsgespräche stattfanden,
- welche Themen behandelt wurden,
- welche Lehrer teilnahmen.

#### Studienseminare für die Lehrämter

(Kap. 04 70)

65 In den Studienseminaren für die Lehrämter (im folgenden kurz Studienseminare genannt) erfolgt die eineinhalbjährige schulpraktische Ausbildung der Lehrer für die Lehrämter an hessischen Schulen. Derzeit bestehen in Hessen, unterteilt nach Studienseminaren für Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen, Gymnasien sowie Berufsschulen, an 25 Standorten insgesamt 48 Studienseminare. Sie gliedern sich wie folgt auf:

- 12 Studienseminare für das Lehramt an Gymnasien,
- 27 Studienseminare für die Lehrämter an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen,
- 7 Studienseminare für das Lehramt an beruflichen Schulen,
- 2 Berufspädagogische Fachseminare.

#### Zu Tz. 65

*Die Landesregierung wird dem Rückgang der Referendarzahlen in der Zweiten Phase der Lehrerausbildung durch entsprechende kostensenkende Maßnahmen auf der Grundlage eines mittelfristig zu realisierenden Konzepts zur Neuorganisation der Studienseminare Rechnung tragen. Bis zum Frühsommer dieses Jahres wird ein Konzept zur Neuorganisation der Studienseminare erarbeitet sein.*

*Von den im Haushaltsplan 1985 bei Kap. 04 70-422 01 und 422 11 ausgebrachten ku-Vermerken sind inzwischen bereits wirksam geworden:*

*6 Direktoren (A 15)  
von Studienseminaren für das Lehramt an Grundschulen, das Lehramt an Hauptschulen und Realschulen und das Lehramt an Sonderschulen.*

*7 Direktoren (A 14)  
als Ausbildungsleiter und Ständige Vertreter der*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Für die Leitung der Studienseminare sind zuletzt bei Kap. 04 70 im Haushaltsplan 1985 – ebenso wie im Haushaltsplan 1984 veranschlagt – folgende Planstellen vorgesehen:

*Direktoren von Studienseminaren für das Lehramt an Grundschulen, das Lehramt an Hauptschulen und Realschulen und das Lehramt an Sonderschulen.*

*9 Direktoren als Ausbildungsleiter (A 14).*

*Ein darüber hinausgehender Abbau von (Plan-)Stellen im Kapitel 04 70 ist durch weitere ku-Vermerke vorgesehen.*

*Über die Anregungen und Vorschläge des Rechnungshofs zur Schließung und Zusammenlegung von Studienseminaren wird bei der Erarbeitung der Konzeption beraten werden.*

Bes.Gr.	Stellen	
A 16	21	Oberstudiendirektoren, davon 12 als Leiter von Studienseminaren für das Lehramt an Gymnasien 7 als Leiter von Studienseminaren für das Lehramt an beruflichen Schulen 2 als Leiter von Berufspädagogischen Fachseminaren
A 15	48	Studiendirektoren/Direktoren davon 26 Direktoren von Studienseminaren für das Lehramt an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen 12 Studiendirektoren als ständige Vertre- ter der Leiter von Studienseminaren für das Lehramt an Gymnasien 8 Studiendirektoren als ständige Vertre- ter der Leiter von Studienseminaren für das Lehramt an beruflichen Schu- len 2 als ständige Vertreter des Leiters von Berufspädagogischen Fachseminaren
A 14	27	Rektoren als Ausbildungsleiter und ständige Vertre- ter der Direktoren von Studienseminaren für das Lehramt an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen
Insgesamt		96

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Zusammen mit im Haushaltsplan 1985 vorgesehenen 1039 Planstellen für weitere Ausbilder (Bes. Gr. A 14 und A 15) sind mithin für die Studienseminare 1135 Planstellen der Bes. Gr. A 14 bis A 16 ausgebracht. Verglichen mit dem Jahr 1979, als die Studienseminare die Höchstzahl an Planstellen (1172) erreicht hatten, hat sich ihre Zahl um 37 Planstellen (3,3 v. H.) verringert. Demgegenüber ging die Anzahl der im Haushaltsplan für Bewerber zum Vorbereitungsdienst bereitgestellten Stellen während dieses Zeitraums von ursprünglich 6010 (Hj. 1979) auf 4000 (Haushaltsplan 1985), mithin um über 2000 Stellen (33,3 v. H.) zurück.

Der Rechnungshof nahm dies im September 1983 zum Anlaß, den Kultusminister zu bitten, in Anbetracht der gesunkenen Bewerberzahlen auf eine merkliche Verringerung auch der Planstellen im Ausbilderbereich hinzuwirken. Er schlug ihm in diesem Zusammenhang insbesondere vor, an eine Reduzierung der Zahl der Studienseminar-Standorte, etwa durch Zusammenlegung benachbarter Studienseminare, zu denken. Allein durch eine solche Maßnahme ließen sich vor allem Planstellen der Leitungsebene einsparen. Der Kultusminister erwiderte im November 1983, er bereite die Neuordnung der zweiten Phase der Lehrerausbildung vor, deren Kern eine deutlich verminderte Gesamtzahl an Studienseminaren sein werde.

Bislang sind keine Studienseminare aufgelöst worden. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Anzahl der

- Studienseminare bei dem erheblichen Rückgang der Auszubildenden zusammenzulegen sind,
- Stellen für Ausbildungspersonal abzubauen ist.

Eine Zusammenlegung käme für folgende Studienseminare in Frage:

Studienseminar	Zusammenlegung mit Studienseminar
Groß Gerau	
Reinheim	Darmstadt
Heusenstamm	Offenbach
Heppenheim	Bensheim
Usingen	Friedberg
Linsengericht	Hanau
Marburg	Gießen
Dillenburg	Wetzlar
Bad Hersfeld	Fulda
Borken	Korbach

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Hierdurch könnten folgende Planstellen allein für Stelleninhaber der Leitungsebene mit folgenden kostenmäßigen Auswirkungen entfallen:

Studienseminar	Leiter BesGr		Stellvertreter BesGr		jährl. Per- sonalkosten *) (gerundet) IDM
	A 16	A 15	A 15	A 14	
Groß-Gerau		1		1	192
Reinheim		1		1	192
Heusenstamm		1		1	192
Heppenheim		1		1	192
Usingen		1		1	192
Linsengericht		1		1	192
Marburg	1	1	1	1	415
Dillenburg		1		1	192
Bad Hersfeld		1		1	192
Borken		1		1	192
Insgesamt	1	10	1	10	2,14 Mio DM

\*) Personalkostentabelle vom 17. Mai 1985 mit Arbeitsplatzkostenanteil

In Anbetracht der Tatsache, daß schon durch diese Maßnahme die Entlastung im Personalkostenbereich, abgesehen von außerdem noch einzusparenden Sachaufwendungen, beträchtlich ist, die auch durch möglicherweise anfallende zusätzliche Reisekosten, Tagelöhner u. ä. nur unwesentlich geschmälert werden dürfte, sollte der Kultusminister seine Überlegungen zur Neuorganisation der Studienseminare nunmehr unverzüglich in die Tat umsetzen. Diese Forderung erhebt der Rechnungshof auch deswegen mit Nachdruck, weil er befürchtet, daß das Vorhaben ohnehin nur über einen längeren Zeitraum zu verwirklichen sein wird, Einsparungen infolgedessen erst nach und nach werden eintreten können. Darüber hinaus ließen sich Einsparungen auch dadurch bewirken, daß die an den verbleibenden Standorten bestehenden einzelnen Studienseminare für Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen sowie für Gymnasien und Berufsschulen einschließlich der Berufspädagogischen Fachseminare jeweils unter einheitlicher Leitung zusammengefaßt werden. Hierdurch könnten nach Ermittlungen des Rechnungshofs weitere rd. 36 Planstellen, überwiegend der Bes.Gr. A 15 und A 16, mit einem jährlichen Personalkostenaufwand von knapp 4 Mio DM in Wegfall kommen.

**Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)**  
(Kap. 04 80)

- 66 Für Auszubildende, die eine im Geltungsbereich des BAföG gelegene Hochschule besuchen, haben die Länder „Ämter für Ausbildungsförderung“ bei staatlichen Hochschulen oder bei Studentenwerken zu errichten (§ 40 Abs. 2 Satz 1 BAföG). Nach § 1 der Verordnung über die Ämter für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich vom 25. Juni 1979 in der Fassung vom 5. Oktober 1981 ist das Amt für Ausbildungsförderung der Technischen Hochschule Darmstadt zuständig für die Förderung von Studenten der Technischen Hochschule Darmstadt, der Fachhochschule Darmstadt, der Evangelischen Fachhochschule Darmstadt, der Fachhochschule der Deutschen Bundespost in Dieburg und der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Post- und Fernmeldewesen in Dieburg. Zur Durchführung seiner Aufgaben zieht das Amt für Ausbildungsförderung der Technischen Hochschule das Studentenwerk Darmstadt heran.

Während bei den Studentenwerken Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Marburg aufgrund der oben angegebenen Verordnung jeweils ein Amt für Ausbildungsförderung zu errichten war, verblieb die Aufgabe des Amtes für Ausbildungsförderung in Darmstadt jedoch bei der Technischen Hochschule, weil das Studentenwerk Darmstadt die nach § 40 Abs. 2 Satz 2 BAföG geforderte Bedingung, daß einer der Bediensteten die Befähigung zum Richteramt oder für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst hat, nicht erfüllte; das Studentenwerk leistet durch die bei ihm eingerichtete Förderungsabteilung Erfüllungshilfe. Seit Januar 1983 wird diese Förderungsabteilung von einer Juristin geleitet.

Damit sind nach Ansicht des Rechnungshofs die Voraussetzungen geschaffen, die Verantwortung für Entscheidungen auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung von der Hochschule auf das Studentenwerk zu verlagern. Hierdurch würde ein erheblicher Verwaltungsaufwand entfallen, der bisher durch ausführliche schriftliche Stellungnahmen seitens des Studentenwerks zu Widersprüchen und Klagen an das Amt für Ausbildungsförderung entstanden ist. Die Förderungsabteilung des Studentenwerks ist durch die personelle Veränderung nunmehr in der Lage, eigenverantwortlich Widerspruchsbescheide zu erstellen und strittige Rechtsfälle vor Gericht zu vertreten. Der Rechnungshof hat beim Kultusminister angeregt, die Verordnung entsprechend zu ändern.

**Zu Tz. 66**

*Durch die zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Ämter für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich vom 30. Oktober 1985, GVBl. I S. 194/1985, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1986 beim Studentenwerk Darmstadt ein Amt für Ausbildungsförderung eingerichtet.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

67 Nach § 24 Abs. 2 und 3 BAföG wird Ausbildungsförderung unter dem Vorbehalt der Rückforderung geleistet, wenn der Steuerbescheid noch nicht vorliegt oder wenn auf besonderen Antrag des Auszubildenden von den Einkommensverhältnissen im Bewilligungszeitraum auszugehen ist. Sobald sich das anzurechnende Einkommen endgültig feststellen läßt, ist über den Antrag abschließend zu entscheiden. Bei dieser Entscheidung ergibt sich häufig, daß gewährte Leistungen zurückzufordern sind.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung erstellt den Ämtern für Ausbildungsförderung zweimal jährlich eine Liste über Förderungsfälle, in denen Leistungen unter dem Vorbehalt der Rückforderung gewährt wurden (Liste der Vorbehaltsfälle). Beim Studentenwerk Darmstadt stellt sich die Zahl der im maschinellen Verfahren noch nicht endgültig berechneten bzw. noch nicht für endgültig erklärten Bewilligungsbescheide wie folgt dar:

Amts-Nr.	Liste der Vorbehaltsfälle vom		
	16. Juli 1982	18. Jan. 1983	17. Nov. 1983
311 (TH Darmstadt)	655	674	685
511 (FH Dieburg)	74	60	49
512 (Evangelische FH Darmstadt)	238	211	237
Summe	967	945	971

In den 967 Vorbehaltsfällen der Liste vom 16. Juli 1982 sind über 100 Fälle enthalten, die ausschließlich den Bewilligungszeitraum 1977/78 betreffen und die aufgrund Zeitablaufs (48 Monate) aus dem Datenbestand herausgenommen und nicht mehr in den Vorbehaltslisten vom 18. Januar und 17. November 1983 ausgewiesen wurden. Der Rechnungshof prüfte daraufhin, ob die gelöschten Fälle inzwischen endgültig berechnet bzw. für endgültig erklärt wurden. Dies war nicht der Fall.

Aufgrund seiner stichprobenweisen Prüfung stellte der Rechnungshof darüber hinaus fest, daß im Jahre 1984 noch Vorbehaltsbescheide für Bewilligungszeiträume bis zurück in das Jahr 1973 vorhanden sind. Bei diesen ist die Entscheidung über den Vorbehalt überfällig. In zahlreichen Fällen ergingen Vorbehaltsbescheide an Studenten, die inzwischen ihre Ausbildung regulär oder vorzeitig beendet haben, ohne daß die für eine abschließende Entscheidung erforderlichen Einkommensnachweise bisher angefordert worden sind. In einigen Fällen wurde die Förderungsakte bereits abgeschlossen und archiviert, ohne über den Vorbehalt zu befinden.

**Zu Tz. 67**

Der Rechnungshof greift hier ein Problem auf, das er gegenüber dem Studentenwerk Darmstadt mit Schreiben vom 4. Februar 1985 – VI 0480.83 – für erledigt erklärt hatte.

Das Studentenwerk hatte aufgrund der Prüfungsmitteilungen vom 16. Oktober 1984 Maßnahmen ergriffen, um die noch bestehenden Vorbehaltsfälle, soweit möglich, zügig aufzulösen. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, eine Abschlußverfügung in die Förderungsakten aufzunehmen, die verhindern sollte, daß Akten vor Auflösung des Vorbehaltes archiviert werden, folgte das Studentenwerk durch eine formularmäßige Aktenübersicht, die auch die ausgesprochenen Vorbehalte enthält.

Die Notwendigkeit der zeitnahen Auflösung von Vorbehaltsfällen wird gesehen. Es ist jedoch davon auszugehen, daß es sich bei der verspäteten Aufarbeitung i.d.R. um Fälle handelt, in denen das Finanzamt u. a. aufgrund nicht abgeschlossener

Geschäftsprüfungen noch keinen endgültigen Einkommensteuerbescheid erstellt hat.

Um zukünftig vermeidbare Verzögerungen so weit wie möglich auszuschließen, ist ein Erlaß in Vorbereitung, der die Abwicklung der Vorbehaltsfälle innerhalb von drei Jahren (durch die Sachbearbeiter) vorschreibt. Fälle, die nach drei Jahren noch nicht entschieden sind, werden bei den Studentenwerken als Ämter für Ausbildungsförderung im 4. Jahr dem Gruppenleiter und im 5. Jahr dem Abteilungsleiter vorgelegt. Im kommunalen Bereich sind als Instanzen die Amtsleiter und der zuständige Regierungspräsident vorgesehen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Auf Vorschlag des Rechnungshofs wird – neben den erwähnten, jährlich zweimal ausgegebenen Listen der Vorbehaltsfälle – vom Zahlungsmonat Oktober 1983 an monatlich von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung eine Überwachungsliste jener nicht abgewickelten Vorbehaltsfälle gedruckt, die zwei Monate nach Erscheinen der Liste aus dem Datenbestand entfernt werden. Der Kultusminister ordnete durch Erlaß vom 5. September 1983 an, daß diese Fälle wegen der Kürze der noch verbleibenden Speicherdauer vordringlich zu bearbeiten sind.

Trotz der zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sind nach Feststellungen des Rechnungshofs bei den Ämtern für Ausbildungsförderung dennoch ständig beachtliche Rückstände bei der Bearbeitung alter Vorbehaltsfälle zu verzeichnen. Da die endgültige Berechnung dieser Fälle häufig zu Rückforderungen führt, hat der Rechnungshof wiederholt weitere Maßnahmen für erforderlich gehalten, um die Zahl der Vorbehaltsfälle auf ein vertretbares Maß zu reduzieren; es sollte erreicht werden, daß über Vorbehalte in der Regel spätestens nach drei Jahren entschieden ist.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06****Staatliche Hochbauverwaltung**

(Kap. 06 08)

- 68 Der Rechnungshof hat im Jahr 1982 Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit bei der staatlichen Hochbauverwaltung geprüft.

Oberste Ebene der staatlichen Hochbauverwaltung ist der Finanzminister, mittlere Ebene die Oberfinanzdirektion (OFD). Auf der unteren Ebene bestanden im Prüfungszeitraum 12 Staatsbauämter und 5 Staatliche Hochschulbauämter.

Der Aufgabenkatalog der staatlichen Hochbauverwaltung umfaßt im wesentlichen die Errichtung und Unterhaltung von Hochbauten des Landes, des Bundes und Dritter (z. B. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts). Darüber hinaus ist sie u. a. für die Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken, für die baufachliche Beratung und Prüfung bei Bauten mit staatlichen Zuwendungen und Mietwertermittlungen zuständig.

Für Hochbaumaßnahmen wurden 1981 rd. 355 Mio DM, 1982 rd. 371 Mio DM, 1983 rd. 358 Mio DM und 1984 rd. 356 Mio DM für Landesmaßnahmen einschließlich Bundeszuschüssen und Beiträgen Dritter aufgewendet; für Bundesmaßnahmen betragen die Aufwendungen im Hochbaubereich 1981 rd. 331 Mio DM, 1982 rd. 386 Mio DM, 1983 rd. 520 Mio DM und 1984 rd. 500 Mio DM.

Für die Unterhaltung aller Gebäude des Landes wurden 1981 rd. 102 Mio DM, 1982 rd. 84 Mio DM, 1983 rd. 115 Mio DM und 1984 rd. 117 Mio DM ausgegeben, für die des Bundes 1981 rd. 49 Mio DM, 1982 rd. 56 Mio DM, 1983 rd. 70 Mio DM und 1984 rd. 78 Mio DM.

- 69 Für die Beurteilung der Gliederung und der Organisation der für die staatliche Hochbauverwaltung zuständigen Abteilung des Finanzministers sind die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder im Jahre 1971 erarbeiteten Grundsätze für die Organisation von Ministerien zugrunde gelegt worden.

Hiernach sollten Ministerien nur ministerielle Aufgaben wahrnehmen. Ministerielle Aufgaben stellen sich vornehmlich dar als Konzeptionsplanung, Ausführungsplanung und die Steuerung der Ausführung im Wege der Dienst- und Fachaufsicht. Ministerien sollten regieren (leiten und lenken) und beaufsichtigen, nicht aber selbst verwalten.

Im Sachzusammenhang stehende Aufgabengebiete sollten ungeteilt einer Organisationseinheit zugeordnet werden. Das Gebot des Sachzusammenhangs

**Zu Tz. 69**

Die „Zentrale Bauberatungsstelle beim Minister der Finanzen – Staatsbauverwaltung“ wurde in ihrer heutigen Form aufgrund des Kabinettsbeschlusses vom 14. Juli 1970 eingerichtet, nachdem bei der Abteilung V bereits seit 1950 ein Referat für die Bearbeitung von Hochbauten und Sportstätten, die vom Land Hessen durch Zuschüsse (§ 64 a RHO) gefördert wurden, bestand und sich bewährt hatte.

Durch Kabinettsbeschluß werden der Bauberatungsstelle im wesentlichen folgende Aufgaben zugewiesen:

- baufachliche Mitwirkung beim Erlaß von Förderungsrichtlinien einschließlich Festlegung von Richtwerten für zuwendungsfähige Kosten durch die Fachminister,
- baufachliche Beratung der Fachminister bei der Aufstellung von Investitions-, Raum- und Funktionsprogrammen,

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

menhangs sollte gewahrt werden. Personenbezogene Konstruktionen sollten vermieden werden.

Organisationsstufen und Organisationseinheiten sollten so gering wie möglich gehalten werden. Das Gebot des organisatorischen Minimums sollte beachtet werden. Dies bedeutet Arbeits- teilung nur in dem unbedingt nötigen Umfang, mithin die Bildung von möglichst großen Organisationseinheiten. Es sollte angestrebt werden, daß möglichst viel von einer Stelle überblickt, geleitet und entschieden werden kann. Solche Organisationseinheiten ermöglichen einen Ausgleich bei Arbeitsspitzen, vermeiden ein übermäßiges Spezialistentum, erleichtern die Koordination und Kooperation sowie die Vertretung und die Kontrolle der sachgerechten Auslastung der Bediensteten.

Unter Beachtung dieser Grundsätze sind Ministerien in Abteilungen, die Abteilungen in Referate zu gliedern. Die Notwendigkeit der Bildung von Abteilungen richtet sich nach der Anzahl der zusammenzufassenden Referate.

Die Referate sind die tragenden Einheiten im organisatorischen Aufbau der Ministerien. Wesentliche Kriterien für die Referatsbildung sind die Aufgabenstellung, die Aufgabenbündelung und die Anzahl der Bediensteten des jeweiligen Referats.

In einem Referat sollten nach Möglichkeit so viele zusammenhängende oder sonst in einer Beziehung zueinander stehende Aufgaben zusammengefaßt werden, um zu gewährleisten, daß die Bediensteten ausgelastet sind. Dabei sollte die Zahl der sachbearbeitenden Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes in einem Referat vier nicht unter- und zehn nicht überschreiten. Von der Errichtung von Ein-Mann- und Zwei-Mann-Referaten sollte abgesehen werden.

Es sollte vermieden werden, Referatsleiter und sachbearbeitende Mitarbeiter verschiedenen Vorgesetzten zu unterstellen.

Das Referat ist die kleinste Organisationseinheit eines Ministeriums. Eine organisatorische Zwischenstufe — die Unterabteilung oder die Referatsgruppe — kann geboten sein, wenn die Zusammenfassung von im Sachzusammenhang stehenden Aufgaben die unmittelbare Leitungsspanne einer Abteilung übersteigt oder die im Sachzusammenhang stehenden Aufgaben bzw. Aufgabengruppen die Bildung einer Abteilung nicht rechtfertigen.

Eine Abteilung sollte so bemessen sein, daß die Arbeitskraft eines Abteilungsleiters durch Leitungsaufgaben (Konzipieren von Arbeitszielen und Programmen, Planen, Organisieren, Koor-

- Erarbeitung von Planungs- und Kostenorientierungswerten unter Berücksichtigung funktionaler, technischer und wirtschaftlicher Erfordernisse,
- Beratung der Bauträger bei der Aufstellung von Plan- und Kostenunterlagen sowie nach Bedarf bei der Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung,
- fachliche Prüfung der Bewilligungsanträge einschließlich Feststellung der zuwendungsfähigen Kosten,
- Auswertung der Verwendungsnachweise (Formblatt-Analyse) für eine zentrale Datenerfassung und Fortschreibung der Planungs- und Kostenorientierungswerte.

Die Referate VB3 und VB4 (Zentrale Bauberatungsstelle) haben hiernach Leitungs-, Lenkungs- und Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Soweit sie verwaltend tätig werden, stehen die Grundsatzfragen im Vordergrund.

Diese Tätigkeit erfordert ständige Kooperation mit den zuwendungsgebenden Ressorts, der Haushaltsabteilung im Hause und den anderen Referaten der Abteilung V.

Die vorgeschlagene Verlagerung der Zentralen Bauberatungsstelle zur Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main würde das Ministerium von Verwaltungsaufgaben nur in geringem Umfang entlasten; dagegen würde die Effektivität der Bauberatungsstelle ganz erheblich beeinträchtigt. Als Ministerialinstanz kann die Bauberatungsstelle fachliche Erfordernisse gegenüber anderen Ressorts wesentlich besser durchsetzen als eine Mittelinstanz. Außerdem ist die Abstimmung und Koordination mit den zuwendungsgebenden Ressorts auf Ministerialebene aufgrund der engen und unmittelbaren Kontakte deutlich schneller und weniger arbeitsaufwendig.

Bei der derzeitigen Organisationsform stehen der Bauberatungsstelle alle notwendigen aktuellen fachspezifischen Informationen auch der anderen Bau-fachreferate laufend und zeitnah zur Verfügung. Hierdurch wird sichergestellt, daß Beratungen und Prüfungen von Zubauwerken nach den neuesten Erkenntnissen erfolgen.

Auch hinsichtlich der Mischfinanzierung ist die Bearbeitung durch die Zentrale Bauberatungsstelle beim Minister der Finanzen — Staatsbauverwaltung — sachlich gerechtfertigt. Denn die Mischfinanzierungen machen nur rd. ein Viertel aller Zubauwerken aus.

Die Gliederung der Bauabteilung in acht Referate ist sachlich begründet und entspricht den in allen Ministerien geltenden Organisationsgrundsätzen. Das Gebot des „organisatorischen Minimums auf horizontaler Ebene“, wonach möglichst wenige und große Organisationseinheiten gebildet werden sollen, kann kein Selbstzweck sein. Es fordert nur dort die Zusammenfassung mehrerer Referate, wo die Refe-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

dinieren, Impulse geben, Kontrollieren) voll in Anspruch genommen wird.

Bei einer Gliederung der Abteilungsaufgaben nach dem Grundsatz des organisatorischen Minimums sollte die untere Grenze für die Leitungsspanne bei fünf und die oberste Grenze bei elf Referaten liegen.

Die Bauabteilung (Abteilung V) des Finanzministers gliedert sich in zwei Referatsgruppen mit jeweils vier Referaten. Die Referate sind mit je einem Referatsleiter und zwischen 0,5 und 2,5 sachbearbeitenden Mitarbeitern besetzt. In zwei Fällen ist ein Mitarbeiter jeweils zwei Referatsleitern unterstellt. Dies zeigt die nachfolgende Übersicht:

renten als Leiter von kleinen Referaten überwiegend sachbearbeitende Funktionen übernehmen müssen. Dies ist aber gerade bei den acht Baureferaten nicht der Fall.

Die Tätigkeit dieser Referate wird weitgehend durch ministerielle Stabs-, Querschnitts- und Fachaufgaben bestimmt. Die Arbeitsteilung zwischen den Referaten entspricht der differenzierten Aufgabenstellung der staatlichen Hochbauverwaltung. Sie trägt dem Umfang der Aufgaben ebenso wie einer teilweise notwendigen Spezialisierung Rechnung und ermöglicht auch die Bewältigung temporärer Arbeitsspitzen. Eine Zusammenlegung von Referaten ist daher wegen der besonderen Aufgabenstellung und wegen des Aufgabenumfanges nicht zweckmäßig.

Ref. V A 1	Grundsatzfragen, Fachaufsicht, Justitiariat der Bauverwaltung	1	Referatsleiter
		1	Hilfsreferent
		0,5	Sachbearbeiter
V A 2	Wirtschaftliches Bauen	1	Referatsleiter
		1	Sachbearbeiter
V A 3	Bau- und Betriebstechnik, Datenverarbeitung im Hochbau	1	Referatsleiter
		1	Sachbearbeiter
V A 4	Baumaßnahmen des Bundes, Verdingung und Vergabe	1	Referatsleiter
		0,5	Sachbearbeiter
V B 1	Baumaßnahmen Land im Bereich des Kultusministers und des Ministers für Wissenschaft und Kunst	1	Referatsleiter
		1	Hilfsreferent
		1	Sachbearbeiter
V B 2	Baumaßnahmen Land ohne den Bereich des Kultusministers und des Ministers für Wissenschaft und Kunst	1	Referatsleiter
		2	Sachbearbeiter
V B 3	Schulbauten, Sport- und Freizeitanlagen (Zentrale Bauberatungsstelle)	1	Referatsleiter
		2,5	Sachbearbeiter
V B 4	Soziale Gemeinschaftseinrichtungen (Zentrale Bauberatungsstelle)	1	Referatsleiter
		1	Hilfsreferent
		1,5	Sachbearbeiter

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Diese Organisationsstruktur entspricht im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung und die institutionelle Organisation nicht den vorstehenden Organisationsgrundsätzen.

Die Referate V B 3 und V B 4 sind als Bauberatungsreferate bzw. als sogenannte Zentrale Bauberatungsstelle tätig. Den Referaten obliegt die Mitwirkung bei Bauten, die mit staatlichen Zuwendungen (Landes- und Bundeszuwendungen) errichtet (gefördert) werden. Insoweit beraten sie die Bauträger für Schulen, für Studentenwohnheime, für Krankenhäuser, für überbetriebliche Ausbildungsstätten, für Einrichtungen des Fremdenverkehrs und für soziale Gemeinschaftseinrichtungen (Kinder-, Jugend- und Familieneinrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen, Alten-, Behinderten- und Gesundheitseinrichtungen, Gemeinschaftshäuser), prüfen baufachlich die Pläne und Kostenberechnungen und ermitteln die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten. Die Bauberatungsreferate wirken auch bei der Aufstellung von Programmen und bei dem Erlaß von Richtlinien mit. Diese Tätigkeiten fallen jedoch gegenüber den bauberatenden Aufgaben weniger ins Gewicht.

Die Tätigkeit im Rahmen der Bauberatung erstreckt sich von ersten Hinweisen an potentielle Zuwendungsempfänger über Art, Umfang und Höhe der möglichen Zuwendungen, über die Beratung zu Inhalt und Vollständigkeit der Anträge, über die Planung selbst auf der Grundlage von Planungs- und Kostenrichtwerten, über die Aufstellung der Planungs- und Kostenunterlagen bis hin zu gelegentlicher Beratung über die Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung für das einzelne Objekt.

Die Aufgaben der Bauberatungsreferate sind überwiegend ausgesprochene Verwaltungsaufgaben. Sie sind gekennzeichnet durch die Häufung einer Vielzahl von Einzelfällen und durch die detaillierte Bearbeitung des jeweiligen Einzelfalles. Es handelt sich mithin nicht um ministerielle Aufgaben im Sinne der Leitung, Lenkung und Beaufsichtigung. Die Zuordnung zum Ministerium begegnet daher erheblichen Bedenken. Der Rechnungshof hat angeregt, die Bauberatungsreferate der Mittelinstanz zuzuordnen.

Nach Ansicht des Finanzministers wäre eine Verlagerung dieser Aufgaben vom Ministerium zur OFD nur dann sinnvoll, wenn diese die Aufgaben selbständig wahrnehmen könnte. Davon könne aber im Hinblick auf die von den beiden Bauberatungsreferaten durchzuführende Koordination von Maßnahmen mit den anderen Ministerien und der Haushaltsabteilung des Finanzministers nicht die Rede sein. Somit würde die Effektivität nicht verbessert, sondern der Verwaltungsaufwand größer.

Diesen Argumenten kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Bei der OFD sind ohnehin technische Bereiche der Bauberatung (z. B. Heizung, Lüftung) organisatorisch angesiedelt. Darüber hinaus wird nach den Feststellungen des Rechnungshofs in den übrigen Bundesländern die baufachliche Prüfung der teilweise aus Bundeszuwendungen zu fördernden Baumaßnahmen auf Landesebene von der jeweiligen Mittelinstanz wahrgenommen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bei Mischfinanzierungen oberste technische Instanz ist. Hieraus ergibt sich, daß die Bauberatungsreferate bei dieser Finanzierungsart als Mittelinstanz tätig werden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Nach alledem hält der Rechnungshof an seiner Auffassung fest, daß die Aufgaben der Bauberatungsreferate (V B 3 und V B 4) beim Ministerium auszugliedern und der Mittelinstanz zuzuordnen sind. Etwa verbleibende Aufgaben mit ministeriellem Charakter wie die Mitwirkung bei der Aufstellung von Programmen und beim Erlaß von Richtlinien sollten einem anderen Referat übertragen werden.

Auch im übrigen entsprechen die Referate der Bauabteilung nicht den Mindestanforderungen der vorangestellten Organisationsgrundsätze. Die Aufgaben der Referate haben zwar ministeriellen Charakter, sie sollten jedoch zu im Sachzusammenhang stehenden Aufgabengruppen zusammengefaßt werden, um die Referatsbildung im Sinne des organisatorischen Minimums zu straffen.

Wie vorstehend dargestellt, sind in den verbleibenden sechs Referaten neben den jeweiligen Referatsleitern in

- einem Referat 0,5 sachbearbeitende Mitarbeiter,
  - zwei Referaten 1 sachbearbeitender Mitarbeiter,
  - einem Referat 1,5 sachbearbeitende Mitarbeiter,
  - zwei Referaten 2 sachbearbeitende Mitarbeiter
- tätig.

Die Organisation liegt mithin deutlich unter dem Mindestanforderung nach den vorangestellten Organisationsgrundsätzen, nach denen die Zahl der sachbearbeitenden Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes in einem Referat vier nicht unter- und zehn nicht überschreiten soll. Eine solche Organisationsstruktur ist unwirtschaftlich; sie leistet einem übermäßigen Spezialistentum Vorschub und führt zwangsläufig dazu, daß die Referatsleiter sachbearbeitend tätig werden.

Der Finanzminister sieht die Gliederung der Bauabteilung in acht Referate als sachlich begründet an. Die Tätigkeit dieser Referate werde weitgehend durch ministerielle Stabs-, Querschnitts- und Fachaufgaben bestimmt. Die Arbeitsteilung zwischen den Referaten entspreche der differenzierten Aufgabenstellung der staatlichen Hochbauverwaltung. Sie trage dem Umfang der Aufgaben ebenso wie einer teilweise notwendigen Spezialisierung Rechnung und ermögliche auch die Bewältigung von Arbeitsspitzen. Eine Zusammenlegung von Referaten sei daher wegen der besonderen Aufgabenstellung und wegen des Aufgabenumfanges nicht sinnvoll.

Nach Auffassung des Rechnungshofs läßt die Aufgabenstellung der Bauabteilung eine beliebige Zusammenfassung der Einzelaufgaben zu Aufgabengruppen zu, weil die Mehrzahl der Aufgaben, mit Ausnahme derjenigen des Justitiariats und der Betriebstechnik, derselben Fachrichtung zuzuordnen sind. Die Bildung von Referaten hat sich deshalb überwiegend an dem Gebot des organisatorischen Minimums zu orientieren. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die verbleibenden sechs Referate zu vier Referaten zusammenzufassen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 70 Die Aufgaben der staatlichen Hochbauverwaltung werden auf der Ortsebene durch die Staatsbauämter und die Staatlichen Hochschulbauämter wahrgenommen.

Die Bautätigkeit für den Hochschulbereich ist gegenüber den früheren Jahren zurückgegangen. Den Hochschulbauämtern wurden deshalb bereits in den vergangenen Jahren Bauaufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich der Staatsbauämter zur Erledigung übertragen. So oblag dem Hochschulbauamt Gießen z. B. die Planung und die Vorbereitung von Baumaßnahmen außerhalb des Hochschulbaus in Gießen, aber auch in Frankfurt am Main. Durch das Hochschulbauamt Darmstadt wurden z. B. die Ausschreibung und Überwachung der Bauausführung für den Neubau des Arbeitsamts Darmstadt und die Planung des Neubaus der Finanzämter in Offenbach bearbeitet.

Bei den Hochschulbauämtern Kassel und Marburg hatte zum Zeitpunkt der Prüfung die Bautätigkeit noch nicht abgenommen. Es zeichnete sich nach Abschluß der dort schwerpunktmäßig zu bearbeitenden Aufgaben – Neubau des Klinikums auf den Lahnbergen in Marburg bzw. Neu- und Umbauten auf dem Gelände Holländischer Platz in Kassel – jedoch auch bei diesen Hochschulbauämtern ein Rückgang der Bautätigkeit ab.

Nach dem Rahmenplan für den Hochschulbau und in Anbetracht der nach 1990 zu erwartenden Abnahme der Studentenzahlen ist mittel- und langfristig für die Hochschulbauämter im Neubaubereich ein weiterer Rückgang der Aufgaben abzusehen. Der Rechnungshof vertritt bei dieser Sachlage die Auffassung, daß bei einem anhaltenden Rückgang der Baumaßnahmen der Fortbestand der Hochschulbauämter nicht mehr gerechtfertigt ist, wobei allerdings die Aufgabenstellung und der Aufgabenumfang der Hochschulbauämter in Marburg und Kassel es vorläufig nicht vordringlich erscheinen lassen, auch hier eine Zusammenlegung mit den ortsansässigen Staatsbauämtern anzustreben.

Der Finanzminister hat schon während der laufenden Prüfung die Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen und Maßnahmen zur Zusammenlegung von Staatsbauämtern und Staatlichen Hochschulbauämtern eingeleitet. So ist das Staatliche Hochschulbauamt Frankfurt am Main in ein Staatsbauamt Frankfurt am Main II umgewandelt worden; die Zuständigkeitsbereiche zwischen den Staatsbauämtern Frankfurt am Main I und Frankfurt am Main II sind neu geregelt worden. Die beiden Bauämter in Darmstadt sollen mit dem Ziel einer möglichst gleichen Auslastung neu geordnet werden. Mit Wirkung vom 1. Januar 1984 ist das Staatliche

**Zu Tz. 70**

*Durch die Umsetzung einzelner bei Neugliederungsmaßnahmen freigewordener Planstellen zu anderen Bauämtern wird der Grundsatz der Haushaltsklarheit nicht beeinträchtigt. Die bei Kap. 06 08 vorhandenen Stellen verbleiben bei einer solchen Maßnahme in diesem Kapitel und werden dort nach wie vor offen ausgewiesen.*

*Auch der Grundsatz der Sparsamkeit steht dem nicht entgegen. Mit Hilfe der Stellenumsetzung wird der bei einem anderen Bauamt vorhandene Personalbedarf zumindest in begrenztem Umfang abgedeckt. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß das Aufgabenvolumen der Staatsbauverwaltung gerade im Bereich der Hochbaumaßnahmen und – als Folgemaßnahme – auch bei der Bauunterhaltung in den letzten Jahren ganz erheblich zugenommen hat (von 1981 bis 1985 ca. 47 v. H. allein bei den Hochbaumaßnahmen).*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Hochschulbauamt Gießen mit dem Staatsbauamt Gießen vereinigt worden. Nach Mitteilung des Finanzministers hat diese Umorganisation zur Einsparung der Dienstposten eines Dienststellenleiters, eines Sachgebietsleiters und eines Geschäftsstellenleiters geführt. Die diesen Dienstposten zugrunde liegenden Planstellen sind zur Deckung eines Personalmehrbedarfs an anderer Stelle der staatlichen Hochbauverwaltung verwendet worden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs steht diese Inanspruchnahme von freiwerdenden Planstellen bei Aufgabenwegfall nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit, der allgemeinen Forderung auf Stelleneinsparung und damit dem Gebot der Sparsamkeit.

- 71 Eine wesentliche Aufgabe der staatlichen Hochbauverwaltung ist die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Bauunterhaltung). Die Ausgaben für die Bauunterhaltung und für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, die ebenfalls im Sachgebiet Bauunterhaltung bearbeitet werden, sind in den Jahren 1977 bis 1981 von 142 Mio DM auf 193 Mio DM gestiegen. 1982 betragen diese Ausgaben rd. 190 Mio DM, 1983 rd. 227 Mio DM und 1984 rd. 238 Mio DM.

Die Bauunterhaltungsmittel werden im jeweiligen Kapitel der Verwaltung veranschlagt, die zur Bauunterhaltung verpflichtet ist. Die für die bauliche Unterhaltung der Liegenschaften maßgebenden Bestimmungen der DABau schreiben vor, daß die Bauunterhaltungsmittel den Bauämtern am Anfang des Jahres zugewiesen werden sollen. Die Ressorts können für bestimmte im Laufe eines Haushaltsjahres erfahrungsgemäß eintretende unabwendbare bauliche Maßnahmen Rücklagen bilden. Diese Mittel sollen gemäß DABau nur so lange zur Verfügung der Ressorts gehalten werden, bis absehbar ist, daß sie für den gedachten Zweck nicht mehr in Anspruch genommen werden. Danach soll der größte Teil dieser von den Rücklagen verbliebenen Mittel den Bauämtern bis zum 1. September jeden Jahres zugewiesen werden.

In der Praxis erfolgte die Zuweisung der Mittel oftmals nicht nach diesen Bestimmungen. In vielen Fällen bleibt für die Bauämter die Gesamthöhe der Zuweisungen in der ersten Hälfte des jeweiligen Haushaltsjahres unklar, wodurch die Planungen für größere Unterhaltungsmaßnahmen erheblich erschwert werden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof ganz allgemein festgestellt, daß erhebliche Bauunterhaltungsmittel erst kurz vor Ende des jeweiligen Haushaltsjahres zugewiesen werden mit der Folge, daß notwendige Bauunterhaltungsarbeiten nicht ordnungsgemäß oder überhaupt nicht mehr durchgeführt werden können.

Nach dem Ergebnis seiner Prüfungsfeststellungen hält der Rechnungshof es für geboten, das Verfahren zur Bewirtschaftung der Bauunterhaltungsmittel zu verbessern. Der Finanzminister sollte sicherstellen, daß die Bauunterhaltungsmittel – nach Abzug der Mittel, die von den hausverwaltenden Stellen für kleinere Reparaturen benötigt werden – den Bauämtern zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres in einem Betrag zugewiesen werden.

In diesem Zusammenhang sollte der Finanzminister darauf hinwirken, daß die Verwaltungen des Landes in größerem Umfang von der Möglichkeit der DABau Gebrauch machen, zum Jahresende Aufträge für Bauunterhaltungsarbeiten zu Lasten der Haushaltsmittel des kommenden Haushaltsjahres zu erteilen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Finanzminister räumt ein, daß die Ausgabemittel den Ämtern teilweise zu spät zugewiesen werden. Er ist aber der Meinung, daß es neuer und ergänzender Regelungen nicht bedarf. Vielmehr sei sicherzustellen, daß die vorhandenen Regelungen von den Beteiligten beachtet werden. Er habe aber die Ressorts in einem Rundschreiben – als Voraussetzung für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Ausgabemittel – um die Einhaltung der Regelungen gebeten.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

- 72 Eine wesentliche Teilaufgabe der staatlichen Hochbauverwaltung ist die Vorbereitung, Planung, Überwachung der Ausführung und die Abrechnung Großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Solche Bauten sind Baumaßnahmen mit Baukosten über 500 000 DM im Einzelfall.

Die Bauausgaben für Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten betragen beispielsweise im Hj. 1981\*) 644 Mio DM, das waren rd. 77 v. H. der gesamten Bauausgaben in diesem Haushaltsjahr. Dieser Prozentsatz hat sich in den folgenden Haushaltsjahren nicht verändert. So lagen die entsprechenden Bauausgaben 1984 bei 813 Mio DM, was ebenfalls einem Anteil von rd. 77 v. H. der gesamten Bauausgaben entsprach. In personeller Hinsicht binden die Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten etwa 60 v. H. der Bediensteten der Staatsbauämter bzw. der Staatlichen Hochschulbauämter.

Der Rechnungshof hat wegen der Bedeutung und wegen des Umfangs dieser Teilaufgabe der staatlichen Hochbauverwaltung den Verfahrensablauf und die zeitliche Dauer der einzelnen Phasen der Durchführung Großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten anhand von 32 ausgewählten Baumaßnahmen untersucht. Die 32 Baumaßnahmen entsprachen etwa 12 v. H. der nach statistischen Unterlagen der OFD im Durchschnitt der Jahre 1973 bis 1981 jährlich von den Bauämtern bearbeiteten Baumaßnahmen des Landes.

Die Bausummen der untersuchten Maßnahmen lagen zwischen 1 Mio DM und 30 Mio DM im Einzelfall.

Die untersuchten Baumaßnahmen wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- es mußte sich um Landesmaßnahmen handeln,
- sie mußten weitgehend nach den Bestimmungen der DABau bearbeitet worden sein,
- sie mußten im wesentlichen abgeschlossen sein,
- sie mußten eine breite Streuung der Baukosten aufweisen,
- jedes Bauamt mußte mit zwei Baumaßnahmen vertreten sein, wovon eine Maßnahme das jeweilige Amt und eine Maßnahme der Rechnungshof auszuwählen hatte.

Das Auswahlverfahren hat nach Auffassung des Rechnungshofs zur Untersuchung eines weitgehend repräsentativen Querschnitts der von den Bauämtern in einem bestimmten Zeitraum (1972 bis 1982) bearbeiteten Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten geführt.

- 73 Maßgebend für die formelle Bearbeitung Großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sind die Vorschriften der Abschnitte G bis J der DABau. Hiernach hat die staatliche Hochbauverwaltung folgende Leistungen zu erbringen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Leistungsgruppen	Leistungen
Vorplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorlaufmaßnahmen</li> <li>- Bauantrag</li> <li>- Kostenvoranmeldung-Bau-</li> </ul>
Planung und Ausführung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Haushaltsunterlage-Bau-</li> <li>- Nachtragshaushaltsunterlage-Bau-</li> <li>- Ausführungsunterlage-Bau-</li> <li>- Vorbereitung der Bauausführung</li> <li>- Überwachung der Bauausführung</li> <li>- Bauübergabe</li> </ul>
Begleitende Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geschäftsmäßige Begleitmaßnahmen zur Bauausführung,</li> <li>- Unterstützung der Kasse,</li> <li>- Führung der Bücher, Überwachungslisten usw.,</li> <li>- Baubestandszeichnungen,</li> <li>- Überwachung der Gewährleistungsfristen,</li> <li>- Vorprüfung</li> </ul>

Der Rechnungshof hat erhoben, welche Leistungen in welchem Zeitraum von den an der jeweiligen Baumaßnahme beteiligten Stellen (hausverwaltende Dienststelle, Bauverwaltung, Architekt, Ingenieurbüro) erbracht wurden. Dabei kam es ihm weniger auf eine kritische Betrachtung des Einzelfalles, als vielmehr auf das Aufzeigen von Tendenzen an.

## Vorlaufmaßnahmen

Bereits bei den Vorlaufmaßnahmen kommt es entscheidend zur Minderung der Bauleitungskosten, der Baukosten insgesamt, aber auch zur Vermeidung von Fehlinvestitionen überhaupt, darauf an, daß Vorstellungen und Ermittlungen über die wirtschaftlichste Lösung der Bauaufgabe erarbeitet sowie mögliche Entwicklungen abgeschätzt und auch berücksichtigt werden. Es sollte vermieden werden, daß alle Phasen der Planung nacheinander durchgeführt und die Planungen teilweise sogar beendet werden, aber erst danach die Unwirtschaftlichkeit der Baumaßnahme oder ihre nicht mehr gegebene Notwendigkeit festgestellt werden.

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für die zügige Abwicklung geplanter Baumaßnahmen ist auch die rechtzeitige und hinreichende Prüfung der Eignung vorgesehener Baugrundstücke. Planungen sollten erst dann begonnen werden, wenn feststeht, daß das in Anspruch zu nehmende Grundstück tatsächlich zur Verfügung steht und von seiner Bebaubarkeit her auch für den zu planenden Baukörper, unter Berücksichtigung der zu erwartenden Auflagen im Zuge des bauaufsichtlichen Zustimmungsverfahrens, ausreicht.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Bauantrag

Die ordnungsgemäße Erarbeitung des Bauantrags und seine formelle Behandlung im Planungsablauf ist nach Auffassung des Rechnungshofs von grundlegender Bedeutung für eine zügige Planung. Nur unter der Voraussetzung einer wirtschaftlichen und sparsamen sowie umfassenden und verbindlichen quantitativen und qualitativen Bedarfsanforderung an den Baukörper ist von vornherein eine wirtschaftliche Planung möglich.

Der Bauantrag muß das Fundament der Planung sein, von dem nicht mehr abgewichen werden sollte. Die Erarbeitung eines ordnungsgemäßen Bauantrags erfordert zwangsläufig die Mitwirkung des zuständigen Bauamts. Es ist daher bemerkenswert, daß der Rechnungshof feststellen mußte, daß von den 32 Maßnahmen nur für 21 überhaupt ein Bauantrag erarbeitet wurde und die zuständigen Bauämter nur bei 13 Maßnahmen, mithin noch nicht einmal in der Hälfte aller untersuchten Baumaßnahmen, mitgewirkt haben.

## Haushaltsunterlage-Bau-

Die HU-Bau- soll die Art der Ausführung der Baumaßnahme und die erforderlichen Ausgaben dafür darstellen. Sie bildet die Grundlage für die Einstellung der Baumaßnahme in den Haushaltsplan. Die HU-Bau- besteht im wesentlichen aus

- Übersichtsplan, Katasterplan, Lageplan,
- Bauplänen (Grundrisse, Schnitte, Ansichten usw.),
- Erläuterungsbericht,
- Kostenberechnungen,
- ggf. einem baufachlichen Gutachten.

Die HU-Bau- ist vom Bauamt zu erarbeiten. Die nutzende Verwaltung hat mitzuwirken. Im Verlaufe der Erarbeitung der HU-Bau- hat das Bauamt die Bauaufsichtsbehörde und alle sonst noch zu beteiligenden Stellen rechtzeitig zu hören, damit zeitraubende und kostspielige Planungsänderungen im Zuge des späteren bauaufsichtlichen Zustimmungsverfahrens vermieden werden.

Die HU-Bau- und die Stellungnahmen der zu beteiligenden Stellen sind der OFD vorzulegen. Die OFD prüft die HU-Bau- und leitet gleichzeitig das formelle bauaufsichtliche Zustimmungsverfahren ein. Nach Prüfung der HU-Bau- ist diese dem Minister der Finanzen zur Genehmigung vorzulegen.

Der Rechnungshof hat bei den untersuchten 32 Maßnahmen festgestellt, daß der Zeitaufwand vom Zeitpunkt des Auftrags zur Aufstellung bis zu dem der Genehmigung der HU-Bau- durch den Finanzminister (Planungszeit) bei einer Anzahl von Baumaßnahmen erheblich größer war, als nach der Größenordnung des Bauvorhabens hätte erwartet werden können.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die nachfolgenden Beispiele belegen dies:

Maßnahme	Baukosten in Mio DM	Planungszeit in Monaten
Forstliche Versuchsanstalt Hannoversch-Münden	1,004	27
Kraftfahrzeugprüfanlage Borken	1,936	25
Zeichenakademie, Hanau	1,960	26
Aus- und Fortbildungsstätte, Rotenburg	14,018	20
Hochschulrechenzentrum, Kassel	14,709	28
Solebad, Bad Salzhausen	16,176	16

Auch wenn man berücksichtigt, daß diese Planungszeiten nicht identisch sind mit dem tatsächlichen Bearbeitungsaufwand, da der Zeitaufwand für die Planung auch Leerzeiten enthält, sollte der Finanzminister sicherstellen, daß ein einmal festgestellter Baubedarf zügig realisiert wird.

#### Nachtragshaushaltsunterlage-Bau-

Die Aufstellung einer Nachtragshaushaltsunterlage-Bau- ist erforderlich, wenn zusätzliche Ausgaben zu veranschlagen sind oder erheblich von der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau- abgewichen werden soll.

Die Erhebungen des Rechnungshofs zu diesem Komplex haben ergeben, daß von den betrachteten 32 Baumaßnahmen für 24 Maßnahmen insgesamt 40 Nachtragshaushaltsunterlagen erarbeitet werden mußten.

Die Prüfungsfeststellungen zu den Nachtragshaushaltsunterlagen spiegeln Unzulänglichkeiten im Planungsablauf und zum Teil ungenügende Vorbereitungen der Baumaßnahmen wider. In 75 v. H. der betrachteten Bauvorhaben wurden die bei der Bewilligung der Baumaßnahmen zugrunde gelegenen Baukosten überschritten; sie waren im Verhältnis zu den tatsächlich entstandenen Kosten zu niedrig kalkuliert.

Soweit die Nachtragshaushaltsunterlagen auf Kostensteigerungen zurückzuführen waren, war dafür in der Mehrzahl der Fälle die erhebliche Zeitspanne zwischen der Erarbeitung der Haushaltsunterlagen und der Vergabe der Bauleistungen ursächlich.

Die Prüfung hat ferner ergeben, daß der Zeitraum für die Durchführung der untersuchten Maßnahmen, beginnend mit der Erarbeitung des Bauantrags oder der folgenden formellen Leistung (wenn kein Bauantrag erarbeitet wurde) bis zur Übergabe des Baukörpers an den jeweiligen Nutznießer, zwischen 2,5 Jahren und 8,5 Jahren betrug. Die Mehrzahl der untersuchten Baumaßnahmen hat den Rechnungshof in seiner Überzeugung bestärkt, daß die Planung und die Ausführung von Baumaßnahmen des Landes grundsätzlich zu lange dauern.

Die Zeitdauer der Verwirklichung von Baumaßnahmen ist nach Auffassung des Rechnungshofs mitbestimmend für die Höhe der Baukosten- und damit für die Wirtschaftlichkeit der Baudurchführung. Entscheidend ist dabei die zügige Durchführung aller Leistungsphasen. Möglichkeiten hierfür sieht der Rechnungshof insbesondere in einer straffen Bearbeitung der Vorplanung und der Planung bis zur Vorbereitung der Bauausführung. Bevor die Planung in Angriff genommen wird, sollten in jedem Einzelfall

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Vorstellungen und Ermittlungen über die wirtschaftlichste Lösung der Bauaufgabe erarbeitet werden. Es sollte sichergestellt werden, daß die Haushaltsunterlage-Bau- zügiger bearbeitet und die Prüfungs- und Genehmigungszeiten für diese Haushaltsunterlagen abgekürzt werden. Die Erarbeitung von Nachtragshaushaltsunterlagen sollte durch eine Verkürzung des Planungsablaufs und durch Beachtung der Bestimmung des § 24 Abs. 1 LHO weitgehend ausgeschlossen werden.

- 74 Der Finanzminister hat zu den Prüfungsempfehlungen dargelegt, die Bauverwaltung bemühe sich aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen um möglichst kurze Bauausführungszeiten. Wesentliche Voraussetzung für eine zügige Planung und für kurze Bauzeiten sei aber die vollständige und rechtzeitige Klärung von Programm- und Grundstücksfragen durch die zuständigen Fachminister. Diese Voraussetzung liege häufig nicht vor. Im übrigen sei durch eine Ergänzung der DABau die Mitwirkung der Bauämter bei der Erarbeitung der Bauanträge nunmehr zwingend vorgeschrieben. Die Prüfung und Genehmigung der Bauunterlagen werde durch die zwischenzeitlich eingeführten Prüflisten beschleunigt.

Zu den Prüfungsempfehlungen des Rechnungshofs, die Kosten der Baumaßnahmen von vornherein überschaubar zu halten durch eine zügige Bearbeitung, Prüfung und Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau- und den weitgehenden Wegfall von Nachtragshaushaltsunterlagen-Bau-, weist der Finanzminister darauf hin, daß zwischen der Aufstellung der Haushaltsunterlage und der Fertigstellung einer größeren Baumaßnahme zwangsläufig mehrere Jahre vergehen und der Bauindex in dieser Zeit steige. Die Analyse einer repräsentativen Auswahl fertiggestellter Bauten habe ergeben, daß nach Berücksichtigung der Baupreissteigerung bei den meisten Baumaßnahmen nur vergleichsweise geringe Steigerungen zwischen den in den Haushaltsunterlagen ermittelten und den tatsächlich abgerechneten Kosten bestünden. Bei einer großen Anzahl von Baumaßnahmen lägen — nach Berücksichtigung der Baupreissteigerung — die abgerechneten Kosten sogar unter den ursprünglich ermittelten.

Zur Begründung seiner Darlegungen hat der Finanzminister in einer ergänzenden Stellungnahme 95 Baumaßnahmen aufgelistet. Dabei hat er die nach der HU-Bau- zum Zeitpunkt ihrer Aufstellung ermittelten Baukosten je Baumaßnahme mit Hilfe der mittleren Indexsteigerung zwischen dem Zeitpunkt der Aufstellung der jeweiligen HU-Bau- und der Fertigstellung der entsprechenden Baumaßnahme zu einer fiktiven

**Zu Tz. 74**

*Aus haushaltsrechtlichen Gründen dürfen die Haushaltsunterlagen-Bau nur den zum Zeitpunkt der Aufstellung maßgebenden Preisstand berücksichtigen. Sie dürfen nicht die bis zur Baubeendigung vermutlich eintretenden Preissteigerungen enthalten. Da zwischen dem Zeitpunkt der Aufstellung der Haushaltsunterlage und der Fertigstellung einer größeren Baumaßnahme zwangsläufig mehrere Jahre vergehen und der Bauindex in dieser Zeit steigt (z. B. von 1976 bis 1981 um rd. 42 v. H.), lassen sich Nachtragshaushaltsunterlagen schon allein aufgrund der Preissteigerungen nicht vermeiden. Bei kürzeren Planungs- und Bauzeiten und geringer Indexerhöhung können Preissteigerungen in vielen Fällen im Rahmen der genehmigten Kosten aufgefangen werden. Insoweit ist die Anzahl von 55 Baumaßnahmen mit Nachtragshaushaltsunterlagen bezogen auf 95 insgesamt untersuchte Baumaßnahmen nicht außergewöhnlich. Bei 40 der 95 Baumaßnahmen war kein Nachtrag erforderlich. Mehrkosten ausschließlich aufgrund von Preissteigerungen werden im übrigen mit einem stark vereinfachten Verfahren veranschlagt und genehmigt.*

*Kostenermittlungen für geplante Hochbaumaßnahmen sind Kalkulationen, deren Treffsicherheit mit Risiken verbunden ist. Die tatsächlich abgerechneten Kosten für eine Baumaßnahme werden immer eine Differenz zu den ursprünglich in der Haushaltsunterlage veranschlagten Kosten aufweisen. Die Forderung nach einer nahezu absoluten Treffgenauigkeit von Kostenberechnungen ist nicht realisierbar und daher haushaltsrechtlich auch nicht geboten.*

*Bei der Bewertung der Höhe der Abweichung der abgerechneten von den ursprünglich veranschlagten Kosten — natürlich unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen Indexentwicklung — muß daher eine Toleranzbreite angesetzt werden, innerhalb derer eine ursprüngliche Kostenveranschlagung als zutreffend anzusehen ist.*

*Die bei der Beurteilung der Treffgenauigkeit der ursprünglichen Veranschlagung angenommene Toleranzbreite von  $\pm 15$  v. H. ist aus der Sache heraus notwendig und daher aus haushaltsrechtlicher Sicht unbedenklich. Die Richtigkeit dieser Bandbreite findet auch ihre Bestätigung in der Literatur, in der ein Toleranzrahmen der abgerechneten zu den ermittelten Kosten in Höhe von 10 v. H. bis 25 v. H. angegeben ist.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Baukostensumme hochgerechnet und diese fiktive Summe der jeweiligen tatsächlichen Abrechnungssumme gegenübergestellt. Als Ergebnis stellt der Finanzminister fest, daß unter der Voraussetzung, daß eine Abweichung von  $\pm 15$  v. H. (Toleranzbreite) zugestanden werde, eine ordnungsgemäße Veranschlagung vorläge. Insofern sei nur in 13 v. H. der Fälle eine Überschreitung der ursprünglichen Veranschlagungssumme zu verzeichnen. Die Auflistung würde verdeutlichen, daß die Treffsicherheit der Veranschlagung von Baumaßnahmen weit überwiegend zufriedenstellend sei.

Den Ausführungen des Finanzministers vermag der Rechnungshof nicht zu folgen. Von einer Treffsicherheit der Veranschlagung kann nach Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich nicht gesprochen werden, wenn nach der Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau- Nachtrags- haushaltsunterlagen-Bau- erforderlich werden. In 55 Fällen der vom Finanzminister aufgelisteten 95 Baumaßnahmen mußten Nachtragshaushaltsunterlagen-Bau- aufgestellt werden.

Der Hinweis des Finanzministers, daß nur in 13 v. H. der Fälle eine Überschreitung der ursprünglichen Veranschlagungssumme zu verzeichnen gewesen sei, ist erst dann eine qualitativ ausreichende Aussage, wenn die Überschreitung in diesen Fällen in die Beurteilung einbezogen wird. Bei Einbeziehung ist festzustellen, daß von den 13 v. H. der Fälle einer Überschreitung (= 12 Baumaßnahmen), diese

in 4 Fällen zwischen 15 bis 20 v. H.,  
in 3 Fällen zwischen 20 bis 25 v. H.,  
in 2 Fällen zwischen 25 bis 30 v. H. und  
in 3 Fällen zwischen 30 bis 55 v. H.

absolut betrug.

Der Rechnungshof vermag auch nicht zu erkennen, worin die Toleranzbreite, die der Finanzminister bei der Bewertung der Abrechnung von Baumaßnahmen in Anspruch nehmen möchte, ihre haushaltsrechtliche Stütze findet. Dem Rechnungshof kommt es darauf an, den Finanzminister zu veranlassen, das Planungs- und Genehmigungsverfahren für große Baumaßnahmen – insbesondere auch den Zeitaufwand des Übergangs einer Leistungsphase zur nächstfolgenden bis hin zur Bauausführung – so zu straffen, daß die für die erstmalige Etatisierung ermittelten Baukosten nicht überschritten werden, mithin die Nachbewilligung von Haushaltsmitteln weitgehend entfällt. Nur so kann der Haushaltsgesetzgeber davor bewahrt werden, immer wieder zusätzliche Mittel zu bewilligen, um das nun einmal begonnene Bauwerk zu Ende zu führen. Und auch nur so wird dem Sinngehalt des § 24 LHO Rechnung getragen.

Von 95 untersuchten Baumaßnahmen sind nur in 12 Fällen (= 13 v. H.) Kostenüberschreitungen von über 15 v. H. eingetreten und hiervon wiederum sind in lediglich 8 Fällen (= 8,4 v. H.) die Mehrkosten auf Fehleinschätzung durch die Bauverwaltung selbst zurückzuführen; hierbei darf nicht übersehen werden, daß die Mehrkosten z. T. auf nicht von der Bauverwaltung zu vertretende Gründe wie z. B. nachträgliche Forderungen der Nutznießer, unvorhersehbare Bauleistungen usw. zurückzuführen sind. Insgesamt kann festgestellt werden, daß die Bauverwaltung die Kosten von Baumaßnahmen grundsätzlich zutreffend veranschlagt.

Diese Aussage wird auch dadurch bestätigt, daß von den 95 untersuchten Baumaßnahmen in 40 Fällen (= 42 v. H.) überhaupt keine Mehrkosten entstanden sind und in weiteren 43 Fällen (= 45 v. H.) die Mehrkosten innerhalb der Toleranzgrenze liegen. Mithin sind die Baukosten bei insgesamt 87 v. H. der Maßnahmen zutreffend veranschlagt worden.

Es ist unbestritten, daß möglichst kurze Planungs- und Bauausführungszeiten Mehrkosten infolge Indexsteigerungen verringern. Die Bauverwaltung bemüht sich daher selbst um möglichst kurze Planungs- und Bauausführungszeiten.

Zu bedenken ist jedoch, daß zwischen der Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau und der Verabschiedung des Landeshaushaltes, in dem die Maßnahme erstmalig etatisiert wird, in der Regel ein Zeitraum von mindestens einem Jahr liegt, in dem die weitere Planung der Baumaßnahme nahezu ruhen muß:

Da bis zur Verabschiedung des Haushaltes nicht sicher ist, ob das Parlament die Durchführung einer Baumaßnahme beschließt, darf die Bauverwaltung vor Beschlussfassung durch das Parlament mit der Ausführungsplanung und mit den für den Baubeginn notwendigen Bauvorbereitungsarbeiten aus haushaltsrechtlichen Gründen i. d. R. nicht beginnen. Ein vorzeitiger Beginn dieser Arbeiten würde im Falle der Ablehnung der Baumaßnahme oder bei Änderungswünschen durch das Parlament verlorene Planungskosten in z. T. erheblichem Umfang bedeuten, die wiederum gegenüber dem Parlament und dem Rechnungshof verantwortet werden müßten. Im übrigen würde das Personal der Bauverwaltung mehrfach mit den gleichen Aufgaben für dieselbe Baumaßnahme belastet, was weder ökonomisch noch hinsichtlich der Personalführung auf die Dauer verantwortbar ist.

Trotzdem hat die Verwaltung in der Vergangenheit in zahlreichen als dringend bezeichneten Fällen zur Beschleunigung weitere Planungsarbeiten vorzeitig, d. h. vor Verabschiedung des Haushaltsplans durchführen lassen, die dann durch Beschlüsse des Parlaments ganz oder teilweise gegenstandslos wurden.

Nach Beschlussfassung des Parlaments über den Haushalt ist je nach Größe der Baumaßnahme in der Regel ein weiteres Jahr zur Vorbereitung des Baube-

gynns erforderlich. Dieser Zeitraum wird im wesentlichen bestimmt durch die zeitaufwendigen baurechtlichen Verfahren, die in der Regel erst nach Verabschiedung des Haushaltsplanes endgültig eingeleitet werden können. Vom Ergebnis der baurechtlichen Verfahren ist wiederum die endgültige Ausführungsplanung abhängig.

In dem vorbeschriebenen Zeitraum von ein bis zwei Jahren kann die Bauverwaltung hinsichtlich der Ausführungsplanung und der Bauvorbereitung nicht oder nur bedingt tätig werden. Diese haushaltsrechtlich und verfahrenstechnisch bedingte Zeitspanne belastet den rein baufachlich notwendigen Zeitaufwand für die Planung bis Baubeginn von vornherein. Möglichkeiten einer grundsätzlichen Änderung werden hier aus rechtlichen Gründen nicht gesehen.

Die Bauverwaltung bleibt aber trotzdem bemüht, die baurechtlichen Verfahren, die allerdings nicht in ihrem unmittelbaren Einflußbereich liegen, zu beschleunigen sowie den Zeitaufwand für die Ausführungsplanung, für die Bauvorbereitung und die Bauausführung soweit wie möglich zu straffen, um Nachbewilligungen von Haushaltsmitteln aufgrund von Indexsteigerungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Für die Bauverwaltung besteht hierbei allerdings die besondere Schwierigkeit, ihre Bemühungen auch über ihren eigenen Kompetenzbereich hinaus ausdehnen zu müssen: Nachträge werden nämlich nicht nur aufgrund von Preissteigerungen erforderlich, sondern u. a. auch aufgrund von Änderungen der Programme seitens der Nutznießer, durch Forderungen aus baurechtlichen Verfahren sowie durch verfrühte Etablierung und durch Änderungswünsche aus dem parlamentarischen Raum. Solche Änderungen während der Planungs- bzw. Bauzeit bedingen neben den ohnehin durch sie entstehenden Mehrkosten meist eine erhebliche Verlängerung der Planungs- bzw. Bauzeiten und damit einen über das normale Maß hinausgehenden Einfluß der Indexsteigerungen auf die Baukosten. Die Bauverwaltung hat von sich aus nahezu keine Möglichkeiten, solche Zeitverluste und Mehrkosten verursachenden Änderungen zu verhindern.

Die für die Durchführung von Baumaßnahmen vorgegebenen Regelungen sind — auf das Notwendigste beschränkt — bereits im Hinblick auf eine möglichst rasche Abwicklung der Baumaßnahmen unter Berücksichtigung gesetzlicher Regelungen wie §§ 24 und 54 LHO abgefaßt. Eine weitere Vereinfachung der Verfahren ist nicht möglich. Sie gewährleisten eine geordnete und zügige Planung und Ausführung. Eine — auch von der Bauverwaltung gewünschte — Beschleunigung der Durchführung von Baumaßnahmen ist somit am ehesten dadurch zu erreichen, daß die gegebenen Regelungen von allen Beteiligten beachtet werden. Die Bauverwaltung kann — soweit es sich um Beteiligte außerhalb ihrer eigenen Verwaltung handelt — allerdings lediglich auf die Einhaltung dieser Regelungen hinwirken.

75 Gemäß § 24 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß beispielsweise im Hj. 1981 rd. 30 v. H. aller im Haushaltsplan ausgewiesenen Baumaßnahmen ohne die nach § 24 Abs. 1 LHO vorgeschriebenen Unterlagen, d. h. lediglich aufgrund von meist völlig unzutreffenden Kostenschätzungen und ohne Pläne und Erläuterungen, etatisiert wurden. Ähnlich war der Sachverhalt in früheren Jahren und ebenso im Hj. 1982.

Die Veranschlagung ohne ausreichende Unterlagen widerspricht den gesetzlichen Vorschriften. Es fehlt damit an Entscheidungsgrundlagen.

Der Finanzminister hat dazu mitgeteilt, daß die Fälle verfrühter Etatisierung seit 1981 abnehmen. Allerdings ließen sich Fälle, in denen § 24 LHO nicht entsprochen werden könne, auch künftig nicht vermeiden. Ursache hierfür seien neben der Veranschlagung dringlicher Maßnahmen durch die Landesregierung auch parlamentarische Änderungsanträge zum Regierungsentwurf des Haushaltsplans.

Nach § 24 Abs. 3 LHO sind Ausnahmen von Abs. 1 a.a.O. nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung dem Land ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen (zum Haushaltsplan) zu begründen.

Der Rechnungshof konnte nicht ein einziges Mal feststellen, daß in den Fällen, in denen ohne Unterlagen Baumaßnahmen in den Haushaltsplan eingestellt wurden, die vorzeitige Etatisierung begründet worden wäre.

#### Zu Tz. 75

*Es trifft zu, daß im Epl. 18 einzelne Baumaßnahmen veranschlagt werden, ohne daß die Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 und 2 LHO vorliegen. Fälle, in denen § 24 LHO nicht entsprochen wird, werden sich auch künftig nicht völlig vermeiden lassen, die Anzahl ist jedoch seit 1981 rückläufig.*

*Es trifft auch zu, daß die in diesen Fällen erforderliche Begründung für die ausnahmsweise Veranschlagung in den Erläuterungen nicht gegeben worden ist (§ 24 Abs. 3 Satz 2 LHO). Dies liegt zum einen daran, daß erst aufgrund parlamentarischer Initiativen Baumaßnahmen ohne Vorliegen von Unterlagen nach § 24 LHO etatisiert worden sind; zum anderen ist nach Auffassung der Landesregierung eine gesonderte Begründung dann nicht erforderlich, wenn sich bereits aus der Zweckbestimmung oder der Erläuterung (z. B. „Umbau freierwerdender Gebäude“) die besondere Dringlichkeit der Veranschlagung der Maßnahme eindeutig ergibt.*

*Eine verfrühte Etatisierung wird vermutlich künftig auch durch die Neufassung des § 2 Abs. 4 der Haushaltsgesetze ab 1984 vermindert: Danach ist die bisher uneingeschränkt mögliche gegenseitige Dekkungsfähigkeit der Ansätze im Epl. 18 nunmehr beschränkt worden auf Maßnahmen, für die bereits Ansätze ausgebracht sind und für die Haushaltsunterlagen vorgelegen haben; zu Leertiteln und Maßnahmen ohne Haushaltsunterlage dürfen nur Mittel für Planungskosten umgesetzt werden.*

*Die für eine ordnungsgemäße Etatisierung gemäß § 24 LHO notwendigen Verfahrensregelungen sind getroffen. Neuer oder ergänzender Regelungen bedarf es nicht. Vielmehr ist sicherzustellen, daß die vorhandenen Regelungen von allen Beteiligten beachtet werden.*

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

**Ausbau der Fernwärmeversorgung in städtischen Schwerpunktbereichen**

(Kap. 07 95 – ATG 84)

- 76 Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuwendungen, die im Rahmen des zeitlich begrenzten Programms für Zukunftsinvestitionen zum Ausbau der Fernwärmeversorgung in städtischen Schwerpunktbereichen (ZIP-Fernwärme) gewährt wurden, stichprobenweise begleitend geprüft. Zum Ergebnis dieser Prüfung ist folgendes zu bemerken:

**Durchführung des Programms**

- 77 Die Investitionen zum Ausbau der Fernwärmeversorgung wurden mit Zuwendungen des Bundes und des Landes gefördert. Diese Förderung erfolgte nach der „Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder gemäß Artikel 104 a Abs. 4 GG im Rahmen des mehrjährigen Investitionsprogramms zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge (Programm für Zukunftsinvestitionen)“ – ZIP – vom 3. Mai/16. Juni 1977.

Der Zielsetzung des ZIP entsprechend sollte in den Jahren 1977 bis 1980 durch zusätzliche Investitionsmaßnahmen eine Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur erreicht werden. Aus beschäftigungspolitischen Gründen sollte darüber hinaus ein Teil der Maßnahmen möglichst schnell zu Aufträgen führen. In der Protokollnotiz zu Artikel 1 der vorgenannten Verwaltungsvereinbarung wird hierzu u. a. ausgeführt:

„Es besteht Einmütigkeit darüber, daß die Anwendung der Rechtsgrundlage des Artikel 104 a Abs. 4 GG auf das wachstumspolitische Ziel abhebt, insofern die umweltpolitische Vorsorge nur als Nebenaspekt betrachtet werden kann“.

Die Finanzhilfen des Bundes durften nach Artikel 1 § 1(2) der Verwaltungsvereinbarung nur für solche Vorhaben eingesetzt werden, die am 23. März 1977 weder veranschlagt noch begonnen waren und ohne das ZIP aus finanziellen Gründen nicht oder erst später in Angriff genommen worden wären (zusätzliche Investitionen). Vorhaben, für die Aufträge noch nach dem 31. Dezember 1980 erteilt werden sollten, konnten nicht gefördert werden; diese Frist für die Auftragsvergabe wurde mit Verwaltungsvereinbarung vom 9. Mai/29. Juli 1980 bis zum 31. Dezember 1981 verlängert. Anschlußaufträge

**Zu Tz. 76 bis 79**

Die hohe Anzahl der im Jahr 1981 bewilligten Zuwendungen ist auch darauf zurückzuführen, daß einige Investoren geplante Baumaßnahmen nicht realisierten und deshalb auf die vom Minister für Wirtschaft und Technik zugesagten Investitionszuschüsse verzichteten. Bei dieser Sachlage wies der Minister für Wirtschaft und Technik in Gesprächen mit potentiellen Investoren auf die Möglichkeit der Anteilsfinanzierung durch das ZIP-FW hin.

Der Minister für Wirtschaft und Technik hat sich bei den Zuwendungsempfängern immer wieder für einen raschen kassenwirksamen Mittelabfluß eingesetzt. Die Mittelabrufe konnten u. a. wegen langer Planungszeiten bei Fernwärme-Rohrverlegungsarbeiten in Stadtzentren nicht in gewünschter Kürze erfolgen.

Zu der Übertragung eines Ausgaberestes in das Haushaltsjahr 1985 in Höhe von 5,362 Mio DM ist zu bemerken, daß von diesem Betrag mehr als 4,6 Mio DM auf das Kraftwerk West in Frankfurt am Main entfielen. Hier konnten wegen des noch nicht abgeschlossenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens keine Mittelabrufe erfolgen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

waren von dieser Terminbeschränkung ausgenommen, d. h. es reichte aus, wenn wesentliche Teile der zu fördernden Anlagen vor dem 31. Dezember 1981 beauftragt waren.

In Artikel 3 der Verwaltungsvereinbarung zum ZIP ist der Ausbau der Fernwärmeversorgung in städtischen Schwerpunktbereichen geregelt. Danach betragen die Finanzhilfen des Bundes für das Land Hessen 16,5 Mio DM; das Land hatte den gleichen Betrag aus eigenen Mitteln zur Verfügung zu stellen. Somit konnten in Form von Zuwendungen Investitionszuschüsse in Höhe von insgesamt 33 Mio DM gewährt werden.

Die einzelnen Zuwendungen sollten nach der Bund-Länder-Vereinbarung bis zu 35 v. H. der jeweiligen Investitionskosten betragen. Nach der Protokollnotiz zu Artikel 3 § 4 (2) und (3) wurde der Zuschuß des Bundes auf 17,5 v. H. begrenzt. Den Ländern blieb in Ausnahmefällen ein höherer Förderungssatz als 17,5 v. H. vorbehalten; das Land Hessen hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Die Förderungsgegenstände und die Förderungsmodalitäten sind in Artikel 3 (ZIP-Fernwärme) beschrieben; weitere Richtlinien zur Durchführung wurden hierzu vom Land nicht veröffentlicht.

- 78 Nach den beim Rechnungshof vorliegenden Unterlagen ergibt sich für die Durchführung des ZIP - Fernwärme - folgender Sachstand (Stand 31. März 1985):

Zeitraum	Erteilte Zuwendungsbescheide			Anteil der Förderung in v.H.
	Anzahl	Zuwendungen (DM)	Investitionskosten (DM)	
1977	3 <sup>*)</sup>	8 749 000	25 000 000	35,00
1978	5	754 750	2 206 000	34,21
1979	3	612 650	1 756 000	34,89
1980	5	4 055 000	12 448 000	32,58
1981	14	18 825 000	75 909 000	24,79
	30 <sup>*)</sup>	32 996 400	117 319 000	

i.M. 28,12

\*) Es wurden tatsächlich 31 Maßnahmen gefördert, weil in einem Zuwendungsbescheid 2 Maßnahmen erfaßt wurden. In der Aufstellung sind die bewilligten Zuwendungen, auf die von den Zuwendungsempfängern vor dem 31. Dezember 1981 verzichtet wurde, nicht enthalten.

Der Mittelabfluß ergibt sich aus den Haushaltsrechnungen wie folgt:

Hj. 1978	747 400 DM
Hj. 1979	1 562 300 DM
Hj. 1980	4 512 200 DM
Hj. 1981	4 745 800 DM
Hj. 1982	6 975 275 DM
Hj. 1983	2 375 000 DM
Hj. 1984	<u>1 617 500 DM</u>
	<u>22 535 475 DM</u>

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Aus dem Hj. 1984 ist die Übertragung eines Ausgaberesstes in Höhe von 5 362 000 DM in das Hj. 1985 erfolgt.

Begleitende Prüfung durch den Rechnungshof

- 79 Der Rechnungshof hatte bereits bei den ersten Prüfungen des ZIP im Hinblick auf den bis dahin geringen Mittelabfluß in den Hj. 1978 und 1979 die Erreichung der beschäftigungspolitischen Zielsetzung dieses Programms in Frage gestellt. Dabei wurde insbesondere auf die in einem Zielkonflikt zu einem frühestmöglichen Investitionsbeginn stehenden Förderbeschränkungen des Art. 1 § 1 (2) des ZIP hingewiesen, nach denen nur Maßnahmen gefördert werden konnten, die am 23. März 1977 weder veranschlagt noch begonnen waren.

Der Minister für Wirtschaft und Technik hatte seinerzeit hierzu ausgeführt, daß mögliche Investoren vor und nach Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarungen wiederholt durch Presseveröffentlichungen, Bekanntmachungen in Fachzeitschriften und Fachpublikationen sowie durch Einzelberatungen auf das ZIP hingewiesen worden seien; eine weitergehende Einflußnahme auf potentielle Antragsteller sei nicht möglich gewesen. Bei den Maßnahmen, die in das Förderprogramm aufgenommen worden seien, handele es sich um längerfristige Projekte mit entsprechendem Planungsvorlauf. Es sei deshalb erwartet worden, daß gewisse Verzögerungen bei der Abwicklung der Baumaßnahmen und beim Mittelabruf eintreten würden. Sie seien auch bei Maßnahmen in anderen Förderbereichen des ZIP aufgetreten und nicht nur in Hessen festzustellen gewesen.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechnung des Hj. 1979 ließ der Rechnungshof die Angelegenheit zunächst auf sich beruhen. Die Anzahl der in den Jahren 1980 und 1981 erteilten Zuwendungsbescheide, die Höhe der damit bewilligten Zuwendungen und der erst in den Hj. 1980 bis 1984 verstärkte Mittelabfluß sowie die Übertragung des Ausgaberesstes von 5 362 000 DM vom Hj. 1984 in das Hj. 1985 haben seine seinerzeitigen Bedenken bestätigt.

- 80 Von den 31 Maßnahmen, die im Rahmen des ZIP – Fernwärme – in die Förderung aufgenommen wurden, hat der Minister von sich aus die Zuwendungsbescheide zu zwei Maßnahmen aufgehoben, weil die Zuwendungsempfänger die Zuwendungen in Höhe von insgesamt 1 593 000 DM nicht in Anspruch nahmen. Die Aufhebung erfolgte nach dem 31. Dezember 1981, eine Bewilligung für andere Maßnahmen war deshalb nicht mehr möglich.

Von den verbleibenden 29 Maßnahmen überprüfte der Rechnungshof in den Jahren 1980 bis

**Zu Tz. 80 und 81**

*Die verzögerten Beschäftigungseffekte des Programmes sind auf die langen Vorlaufzeiten (Gesamtkonzept, Planung und Genehmigung) für die Realisierung von Fernwärmemaßnahmen zurückzuführen.*

*Die Beschränkung auf zusätzliche Maßnahmen war richtig, da durch die Förderung eines bereits veranschlagten Projektes keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen worden wären.*

*Bezüglich der Frage der Baukostenzuschüsse Dritter hatte sich der Minister für Wirtschaft und Technik bereits der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

1982 bei 6 Zuwendungsempfängern die Verwendung der Zuwendungen zu 12 Maßnahmen mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt 17 406 000 DM. Aufgrund dieser Prüfungen hat der Minister bisher

- einen Zuwendungsbescheid über 875 000 DM aufgehoben und die Zuwendung, soweit sie bereits ausgezahlt war, zurückgefordert (s. Tz. 49 der Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1981).
- einen weiteren Zuwendungsbescheid über 1 365 000 DM aufgehoben. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren wesentliche Voraussetzungen des ZIP nicht erfüllt; diese Zuwendung war noch nicht ausgezahlt.
- grundsätzliche Regelungen zur Berücksichtigung von Baukostenzuschüssen Dritter bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten getroffen. Diese Regelungen führten bisher bei vier Maßnahmen eines Versorgungsunternehmens zur Neufestsetzung der Zuwendungen unter Reduzierung der Zuschüsse um insgesamt 1 811 150 DM.

Die für diese sechs Maßnahmen insgesamt bewilligten Zuwendungen in Höhe von 10 586 000 DM haben sich hierdurch um 4 051 150 DM auf 6 534 850 DM verringert; die infolge der Rückforderungen erhobenen Zinsen betragen rd. 167 000 DM. Zusammen mit den vom Minister zurückgezogenen Bescheiden verminderte sich die Zuwendungssumme um 5 644 150 DM.

Von den nunmehr verbliebenen 27 Maßnahmen, die mit Zuwendungen gefördert wurden, lagen dem Rechnungshof erst die Verwendungsnachweise zu sechs Maßnahmen vor.

## Wertung des Programmerfolgs

- 81 Der Rechnungshof verkennt nicht die Probleme, die sich bei der Durchführung eines auf wachstums- und beschäftigungspolitische Ziele ausgerichteten Investitionsprogramms ergeben. Gleichwohl ist in der Nachbetrachtung zu diesem Programm und im Hinblick auf künftige Investitionsprogramme folgendes zu bemerken:

- ein wesentliches Ziel des ZIP – Fernwärme –, nämlich aus beschäftigungspolitischen Gründen zu einer möglichst frühzeitigen Auftragsvergabe zu gelangen, ist nicht erreicht worden, weil die vorerwähnten Förderungsbeschränkungen des Artikel 1 § 1 (2) (keine Veranschlagung) dieser Zielsetzung entgegenstanden.

Die schließlich vereinbarte Verlängerung des Programmzeitraums um ein Jahr muß als notwendige Folge der beim Abschluß der

## Stellungnahme der Landesregierung

*Behandlung der Baukostenzuschüsse Dritter in den einzelnen Bundesländern (bis zum Abschluß dieses Programmes) unterschiedlich erfolgte.*

*Der letzte im ZIP erteilte Zuwendungsbetrag wurde so bemessen, daß die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von 33 Mio DM voll ausgeschöpft waren; d. h. es wurden Zuwendungsbescheide über 99,98 v. H. der ZIP-Mittel erteilt. Die nach Ablauf des Programmes erfolgten Korrekturen in der Höhe der Zuwendungen (z. B. wegen Rückzahlungen von Baukostenzuschüssen) führten zu der vom Rechnungshof festgestellten Ausschöpfung der Mittel in Höhe von 83 v. H.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- Verwaltungsvereinbarung nicht ausreichend vorhergesehenen Hemmnisse bewertet werden. Die Verzögerungen beim Anlauf dieses Programms sind aus der Übersicht über die erteilten Zuwendungsbescheide ersichtlich: fast die Hälfte aller Bescheide ist erst im Verlängerungsjahr 1981 erteilt worden.
- Investitionsmaßnahmen der Fernwärmeversorgung erfordern in der Regel einen längerfristigen geschäftlichen technischen und - wegen der nur 35prozentigen Förderung - auch finanziellen Planungs- und Genehmigungsvorlauf. Sie müssen im übrigen aus versorgungstechnischen und wirtschaftlichen Gründen in ein Gesamtkonzept eingebunden werden, aus welchem sich die Prioritäten für die durchzuführenden Maßnahmen - Reihenfolge der Einzelmaßnahmen und zeitlicher Ablauf - mehr oder weniger zwangsläufig ergeben.
  - Schließlich haben Unklarheiten in den Förderungsbedingungen, vor allem in der Frage der Berücksichtigung von Baukostenzuschüssen Dritter, zu erheblichen Rückzahlungen geführt. Diese Mängel sind nach Auffassung des Rechnungshofs auf eine zeitbedingte ungenügende Vorbereitung der Verwaltungsvereinbarung zurückzuführen.
  - Die im Rahmen des ZIP - Fernwärme - insgesamt vorgesehenen Haushaltsmittel in Höhe von 33 Mio DM wurden nur zu 83 v. H. genutzt. Bezogen auf das Investitionsvolumen bedeutet dies, daß bei einer vollen Ausschöpfung der Regelförderung von 35 v. H. der jeweils zuwendungsfähigen Kosten Investitionen in Höhe von rd. 16 Mio DM nicht vorgenommen wurden.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08****Zuwendungen an eine Bildungs- und Familien-  
erholungsstätte**

(Kap. 08 24)

- 82 Ein eingetragener Verein betreibt im Taunus eine Bildungs- und Familienerholungsstätte. In den Jahren 1978 bis 1983 erhielt der Verein aus Landesmitteln Zuwendungen nach § 44 LHO, die sich auf insgesamt 7 716 290,40 DM belaufen.

Der Rechnungshof hat die zweckentsprechende Verwendung dieser Zuwendungsmittel örtlich geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Zur Vergrößerung seiner Kapazität von 34 auf 104 Plätze plante der Verein einen Um- und Erweiterungsbau seiner Anlage. Hierzu beantragte er am 29. März 1977 beim damaligen Sozialminister (jetzt Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales) die Gewährung einer Zuwendung in Höhe von rd. 1,8 Mio DM, der folgender Finanzierungsplan zugrundelag:

Finanzierungsmittel	Betrag
Eigenmittel	812 033 DM
Stiftung Deutsche Jugendmarke e. V.	850 000 DM
Land Hessen	1 840 000 DM
Darlehen	800 000 DM
Spenden	740 000 DM
<b>zusammen:</b>	<b>5 042 033 DM</b>

Im Antragsverfahren schaltete der Sozialminister bestimmungsgemäß die Bauberatungsstelle des Finanzministers ein, die in ihrer Stellungnahme vom Juni 1977 die veranschlagten Kosten als „weit unterhalb der hier vorliegenden Werte vergleichbarer Bauten“ bezeichnete. Sie riet deshalb an, die Bewilligung einer Zuwendung nur dann auszusprechen, wenn die Finanzierung der Baumaßnahme auch bei den sich abzeichnenden höheren Baukosten sichergestellt werden könne. Im übrigen enthalte nach ihrer Einschätzung der Ansatz der Eigenmittel im Finanzierungsplan (812 033 DM) den Gegenwert des vereinseigenen Grundstücks in Höhe von 753 590 DM. Nach zwischenzeitlich vorgenommenen Umplanungen brachte die Bauberatungsstelle in einer weiteren Stellungnahme vom Januar 1978 ihre Feststellungen und Bedenken erneut vor.

**Zu Tz. 82**

Die Darstellungen des Rechnungshofs zur Textzahl 82 sind zutreffend.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Unter Übernahme des oben wiedergegebenen Finanzierungsplans und ohne schriftliche Anerkennung eines Raumprogramms bewilligte der Sozialminister mit Bescheid vom 30. Januar 1978 die beantragte Landeszuwendung von 1 840 000 DM.

Zu Beginn der Baumaßnahme im Januar 1978 standen die im Finanzierungsplan mit 740 000 DM ausgewiesenen Spenden nicht rechtzeitig und nicht in voller Höhe zur Verfügung. Den ungedeckten Teil in Höhe von rd. 390 000 DM sicherte die Hausbank des Vereins mit einem „Bauzwischenkredit zur Vorfinanzierung einer Spende“ ab.

Im Verlauf der Bauausführung ergaben sich von der Bauberatungsstelle befürchtete Mehrkosten, die fast ausschließlich auf die unzureichende Ermittlung der Neubaukosten und des Umfangs der notwendigen Arbeiten im Altbau zurückzuführen waren.

Auf Antrag des Vereins vom 29. März 1979 bewilligte der Sozialminister mit (zweitem) Bescheid vom 18. Juli 1979 eine weitere Zuwendung in Höhe von 2 200 000 DM. Hierzu wurde nunmehr folgender Finanzierungsplan für verbindlich erklärt:

Finanzierungsmittel	Betrag
Eigenmittel	2 432 370 DM
Stiftung Deutsche Jugendmarke e. V.	850 000 DM
Land Hessen	4 040 000 DM
Spenden	379 980 DM
zusammen	7 702 350 DM

Die Nachförderung des Projekts mit weiteren 2,2 Mio DM minderte nur vorübergehend die inzwischen eingetretenen Zahlungsschwierigkeiten des Vereins. Deshalb förderte der Sozialminister die bereits im Juni 1980 beendete Baumaßnahme mit einem (dritten) Bescheid vom 6. Juli 1983 in Höhe von 3 676 290,40 DM. Diese weitere Zuwendung war für die Ablösung eines Baufinanzierungskredits der Hausbank des Vereins bestimmt, nachdem in der Zeit von Oktober 1979 bis Juli 1982 u. a. Zinsbelastungen in Höhe von rd. 820 000 DM aus den inzwischen auf annähernd 8,5 Mio DM angestiegenen Baukosten entstanden waren.

Wegen aufgetretener Baumängel (starke Rißerscheinungen im Südflügel des Erweiterungsbaus, Nässeschäden in den Schwimmbadnebenräumen und in dem unter dem Schwimmbad liegenden Saunaraum, schadhafter Bodenanstich auf den Balkonen) laufen gerichtliche Beweissicherungsverfahren.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 83 Der Rechnungshof nahm diese Feststellungen zum Anlaß, dem Sozialminister u. a. folgendes mitzuteilen:
- Er habe es als Fachminister unterlassen, das vom Antragsteller vorgelegte Raumprogramm ausdrücklich anzuerkennen.
  - Er habe Bedenken der Bauberatungsstelle nicht in dem erforderlichen Maße beachtet, und er sei damit - zumindest indirekt - für die späterhin aufgetretenen finanziellen Schwierigkeiten des Vereins mit verantwortlich.
  - Er habe die von ihm selbst für seinen Geschäftsbereich erlassenen Investitionsförderungsrichtlinien (IFR) bei der Planung dieser Einrichtung nicht eingehalten und sei z. B. von Orientierungswerten erheblich abgewichen. In Erwartung hoher Bau- und Folgekosten seien nämlich Einschränkungen des Raumprogramms in den Bereichen Hallenbad, Sauna, Kegelbahn, Kellerschänke, erweiterter Gaststättenbetrieb u. ä. vor Bewilligung der Zuwendung angezeigt gewesen.
  - Er habe Finanzierungspläne für die Bewilligungen als verbindlich erklärt, obwohl die Einzelansätze nicht richtig ausgewiesen waren. Beispielsweise könne der Wert des bereits vorhandenen Grundstücks nicht als Eigenmittel angegeben werden. Es gehe nicht an, Vermögenswerte, die schon seit Jahren im Eigentum des Vereins stehen, zur Finanzierung im Zuwendungsverfahren heranzuziehen, weil insoweit (z. B. für den Ankauf) keine Ausgaben entstünden.
- Desgleichen könnten die vom Verein aufgenommenen Kreditmittel nur als Fremdmittel und nicht als Eigenmittel aufgeführt werden. Die mit Kenntnis des Ministers vorgenommene Darstellung der Finanzierungsmittel lasse eine notwendige klare Trennung vermissen.
- In den drei Zuwendungsbescheiden sei die Förderung als Projektförderung ausgewiesen. Diese Zuwendungsart sei zumindest für die (dritte) Förderung im Juli 1983 mit 3 676 290,40 DM zweifelhaft, weil mit der Nachförderung im Ergebnis eine institutionelle Förderung des Vereins ausgesprochen worden sei. Im übrigen stelle sich hier die Frage, ob diese Nachförderung zum Zeitpunkt der vorläufigen Haushaltsführung nach Artikel 140 HV verfassungsrechtlichen Bestand haben könne.
  - Die Zuwendungsakten des Sozialministers enthielten keinen Hinweis, inwieweit andere Vereine als Träger des geförderten Vereins veranlaßt worden seien, ihn selbst zu sanieren.

**Zu Tz. 83 und 84**

*Bildungs- und Familienerholungsstätten sind mit 34 Betten - das war die Kapazität der Einrichtung vor der Landesförderung - erfahrungsgemäß nicht wirtschaftlich zu betreiben. Im vorliegenden Fall war deshalb durch 2 Gutachten der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH (HLT) eine Erweiterung auf 104 Betten als die wirtschaftlichste Lösung ermittelt worden. Die HLT-Gutachten bildeten die Basis für das vom Sozialminister gemeinsam mit dem Zuwendungsempfänger entwickelte Raumprogramm.*

*An der Erarbeitung des Raumprogrammes war der Minister der Finanzen - Bauberatungsstelle - beteiligt. Die Begleitung des Trägers bei der Erarbeitung des Raumprogrammes durch den Sozialminister und die Bauberatungsstelle geht weit über den formalen Genehmigungsakt, dessen Fehlen vom Rechnungshof beanstandet wird, hinaus.*

*In außerordentlich intensiven Gesprächen, in die die Bauberatungsstelle zeitweilig einbezogen war, hatte der Sozialminister mit dem Architekten des Zuwendungsempfängers die Baukosten erörtert. Der Architekt hatte seine Kostenrechnung substantiiert mit einer kostensparenden Bauweise. Zusätzlich konnte er Ausschreibungsergebnisse aus ähnlichen Bauvorhaben als Grundlage seiner Kalkulation vorweisen. Die wirtschaftliche Rezessionsphase zu Baubeginn ließ die Annahme weiter sinkender Baupreise zu. Aufträge sollten so vergeben werden, daß Preisnachlässe unmittelbar dem Bauherrn zugute kommen würden. In der zusammenfassenden Betrachtung aller detailliert vorgebrachten Argumente des Architekten für seine Kostenrechnung vermochte auch die Bauberatungsstelle die Herstellung des Bauwerkes zu den im Antrag genannten Kosten nicht auszuschließen.*

*Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs ist der Sozialminister weiterhin davon überzeugt, daß er seine Investitionsförderungsrichtlinien eingehalten hat. Von den Kostenorientierungswerten darf in begründeten Einzelfällen abgewichen werden. Im vorliegenden Fall war die Abweichung durch den vorgesehenen Standard und die vom Architekten versicherte kostengünstige Bauweise begründet.*

*Zu der vom Rechnungshof angestellten Überlegung, das Raumprogramm zu reduzieren, bestand bei Bewilligung weder aus Kostengründen ein Anlaß, noch wäre eine solche Reduzierung dem besonderen Charakter der Einrichtung als Jugend- und Erwachsenenbildungs- und -erholungsstätte fachlich gerecht geworden.*

*Der Sozialminister bleibt weiterhin bei seiner Auffassung, daß zu den Gesamtkosten einer Baumaßnahme auch der Wert des Baugrundstücks gehört, und zwar unabhängig davon, ob das Grundstück für die Baumaßnahmen noch erworben werden muß oder sich bereits im Eigentum des Zuwendungsempfängers befindet. Auch die von der Bauberatungsstelle für*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- Der Verein solle überprüfen lassen, ob es erfolgversprechend sei, den Architekten wegen Unterveranschlagung der Baumaßnahme schadenersatzpflichtig zu machen.
- 84 Auf die Vorhaltungen des Rechnungshofs hat der Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales u. a. geantwortet:
  - Die fehlende ausdrückliche Anerkennung des Raumprogramms stelle nur einen formalen Verstoß dar und sei insoweit ein Einzelfall gewesen.
  - Die Hinweise der Bauberatungsstelle seien im Hinblick auf die Kostenermittlung (Unterveranschlagung) zwar deutlich gewesen, hätten allerdings die Möglichkeit der Herstellung des Bauwerks zu dem vom Architekten des Vereins ermittelten Preis nicht gänzlich ausgeschlossen. Im übrigen werde er nach den hier gewonnenen Erfahrungen den Stellungnahmen der Bauberatungsstelle künftig einen höheren Stellenwert beimessen.
  - Im Hinblick auf die Doppelfunktion der Einrichtung als Bildungsstätte für junge Erwachsene und als Familienferienstätte habe er eine Einschränkung des Raumprogramms nicht für gerechtfertigt gehalten.
  - Im Finanzierungsplan sei die Darstellung der Erlöse aus der Aufnahme von Darlehen eine Unterform der Eigenmittel. Von den übrigen Eigenmitteln unterscheide sie sich nur dadurch, daß sie im Zeitpunkt der Darlehensaufnahme dem Träger der Maßnahme noch nicht selbst erwirtschaftet zur Verfügung stünden, sondern erst zukünftig erwirtschaftet werden sollen. Es bestehe nunmehr jedoch Einvernehmen mit dem Rechnungshof, Erlöse aus der Aufnahme von Darlehen in der Finanzierung gesondert auszuweisen, um die Auswirkungen des daraus resultierenden Kapitaldienstes auf die Wirtschaftlichkeit erkennen zu können.
  - Mit der sofortigen Auszahlung einer (weiteren) Zuwendung in Höhe von rd. 3,6 Mio DM im Juli 1983 habe man den drohenden Konkurs des Vereins verhindern und zugleich finanziellen Schaden vom Land abwenden können, weil dies sonst die Inanspruchnahme des Landes aus einer übernommenen Landesbürgschaft bis zu 1,1 Mio DM bedeutet hätte. Daneben wären mit Sicherheit die gewährten Zuwendungsmittel verlorengegangen. Deshalb habe eine rechtliche Verpflichtung des Landes im Sinne von Artikel 140 HV bestanden, um vom Land Schaden abzuwenden.
  - Die Trägervereine als Mitglieder des eingetragenen Vereins seien aufgrund ihrer eigenen finanziellen Situation nicht in der Lage, dem Verein entscheidend zu helfen.

angemessen ermittelten Gesamtkosten für diese Einrichtung enthalten den Wert des Baugrundstücks. Folglich muß der darauf aufbauende Finanzierungsplan auf der Einnahmeseite diesen Wert in den Eigenmitteln nachweisen.

Es trifft zu, daß in dem Zuwendungsbescheid zugrunde gelegten Finanzierungsplan eine Aufteilung nach bereits angesparten Eigenmitteln und Darlehen, die später mit Eigenmitteln getilgt werden, nicht vorgenommen wurde. Dies war damals Förderungspraxis im Bereich des Sozialministers, die auf Anregung des Rechnungshofs zwischenzeitlich aufgegeben wurde. Dem Sozialminister war jedoch der Anteil der Fremdmittel zum Zeitpunkt der Bewilligung bekannt.

Auch beim dritten Zuwendungsbescheid handelt es sich zweifelsfrei um eine Projektförderung. Die Zuwendung war zweckgebunden für die Ablösung eines Baufinanzierungskredites bestimmt.

Es handelt sich ausdrücklich nicht um eine Zuwendung zum Haushalt des Zuwendungsempfängers. Nur im letztgenannten Fall könnte von einer institutionellen Förderung gesprochen werden.

Die dritte Förderung war noch vor Verabschiedung des Landeshaushalts 1983 auszuführen, um Schaden vom Land abzuwenden. Nur durch die sofortige Auszahlung war der Konkurs des Zuwendungsempfängers und damit die Inanspruchnahme einer Landesbürgschaft in Höhe von 1,1 Mio DM sowie der Verlust früher gewährter Bundes- und Landesmittel zu verhindern. Für die Landesregierung bestand die rechtliche Verpflichtung zum Handeln. Die Landesregierung bleibt bei ihrer Auffassung, die ihr verfassungsmäßig gezogenen Grenzen dabei nicht überschritten zu haben.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung selbst festgestellt, daß die Mitglieder des Trägervereins ebenfalls Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhalten. Dem Sozialminister war deshalb deren Haushaltstage und auch deren Unvermögen bekannt, über die Gewährung von zinslosen Darlehen und Belegungsvorauszahlungen hinaus zur Sanierung des Trägervereins beizutragen. Dieses Unvermögen war so offensichtlich, daß darauf verzichtet werden konnte, es förmlich aktenmäßig festzuhalten.

Hinsichtlich einer gerichtlichen Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen gegenüber dem Architekten konnte dem Träger, der durch seinen Anwalt die Rechtslage eingehend hatte prüfen lassen, auch vom Sozialminister nicht zur Einklagung seiner Forderung geraten werden, weil das Risiko nicht unerheblich war. Die ungewisse Rechtslage und die Schwierigkeiten der Schadensermittlung (Schadensberechnung) ließen nur mit einem Teilerfolg rechnen. Doch bereits für diesen Fall wären erhebliche Kosten der Rechtsverfolgung entstanden; Kosten, die den Teilerfolg geschmälert oder zunichte gemacht hätten. Es war auch zweifelhaft, ob ein gerichtlich festgestellter Anspruch im Falle des Obsiegens hätte realisiert werden können. Die

- Eine Prüfung, ob die Rechtslage des Vereins wegen Fehleinschätzung seines Architekten so günstig beurteilt werden könne, daß die gerichtliche Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen geboten erscheine, sei negativ verlaufen. Der Verein habe jedoch den Architekten für seine Fehleinschätzung haftbar gemacht und verfolge seine Ansprüche außergerichtlich.

In den eingeleiteten Beweissicherungsverfahren wegen verschiedener Baumängel stünden die gerichtlichen bzw. außergerichtlichen Entscheidungen noch aus; für die eingetretenen Nassetzschäden im Schwimmbadbereich habe kein dafür Verantwortlicher festgestellt werden können.

- 85 Unter Würdigung aller Umstände stellt der Rechnungshof zu dem geschilderten Verfahrensablauf zusammenfassend fest:

- Die Baumaßnahme war ursprünglich mit rd. 1,8 Mio DM Landeszuwendung in das Förderprogramm des Sozialministers eingestellt worden.

Nach Abschluß der Baumaßnahme belief sich die Landeszuwendung jedoch auf 7 716 290,40 DM; das ist mehr als das Vierfache des ursprünglichen Ansatzes. Es ist zu beanstanden, daß in Kenntnis der Unterveranschlagung und der wirtschaftlichen Verhältnisse des Vereins ein Zuwendungsbescheid erging, weil spätestens zu diesem Zeitpunkt damit gerechnet werden mußte, daß ohne die Gewährung weiterer Landeszuwendungen eine Realisierung des Bauvorhabens nicht möglich war. Vorliegender Fall ist ein Beispiel dafür, wie Baumaßnahmen, die bei einer sachgerechten Kostenermittlung nicht ohne weiteres finanzierbar sind, infolge Unterveranschlagung Eingang in Förderprogramme finden.

- Die Einsicht des Ministers für Arbeit, Umwelt und Soziales nach zahlreichen Hinweisen des Rechnungshofs zu anderen Fördermaßnahmen, künftig Darlehen in der Finanzierung

*Vermögensverhältnisse des Architekten lassen den Schluß zu, daß er den Anspruch des Klägers – wenn überhaupt – nur zu einem unwesentlichen Teil hätte befriedigen können. Der Träger war schließlich nicht in der Lage, die finanzielle und die personelle Belastung eines mit Sicherheit langwährenden Prozesses zu tragen. In dieser Situation war eine Streitbeilegung, in der auch der Architekt seinerseits auf Forderungen gegen den Träger verzichten mußte, vernünftig und vertretbar.*

*Der Träger hat alles in seiner Macht Stehende getan, um seiner Pflicht zur Schadensminderung nachzukommen. Für den Sozialminister war die Nichteinhaltung der veranschlagten Baukosten durch den Architekten – an der den Träger kein Mitverschulden trifft – nicht aufgreifbar.*

*Ursprünglich als Baumängel angesehene Rissebildungen können aufgrund gutachterlicher Feststellungen nicht als Schaden gewertet werden. Die Risse beeinträchtigen nicht die Standsicherheit des Gebäudes und waren lediglich zu verputzen. Schadhafte Balkonstriche mußten erneuert werden. Vermutlich durch einen vom Architekten zu vertretenden Planungsfehler kann das Schwimmbecken nur bis wenige Zentimeter unterhalb des vorgesehenen Höchstwasserstandes aufgefüllt werden. Nachteile haben sich im Betrieb dadurch nicht ergeben.*

#### **Zu Tz. 85**

*Zum Zeitpunkt der Veranschlagung war von einer Fertigstellung des Gebäudes zu den veranschlagten Kosten auszugehen. Die später tatsächlich eingetretenen Mehrkosten sind dementsprechend nicht auf eine Unterveranschlagung, sondern auf Fehlleistungen des Architekten zurückzuführen (mangelnde Bauüberwachung, ohne Einwilligung des Bauherrn geänderte Bauausführung, unzureichende Koordinierung der Gewerke, Verwirkung von Garantie- und Konventionalansprüchen, Verzögerung der Fertigstellung, Hineinwachsen der Bauausführung in Preissteigerungszeiträume, Freigabe mangelnder Bauleistungen zur Bezahlung usw.). Gegen Ende der Bauzeit hatte der Bauherr, der seiner Pflicht zur Schadensminderung in anzuerkennender Weise nachgekommen ist, die Bauüberwachung fast vollständig in eigene Hände übernehmen müssen. Das Versagen des Architekten war vor Beginn der Baumaßnahme weder für den Bauherrn noch für den prüfenden Minister der Finanzen und den bewilligenden Sozialminister erkennbar.*

*Die Fehler eines Architekten treten in diesem Einzelfall in seltener Weise kumuliert auf. Die Landesregierung ist der Meinung, daß es ihrer Pflicht zur kostendämpfenden Einwirkung auf die Baupreise entspricht, den Zuwendungsempfängern, die sich in besonderer Weise um preiswertes und kostensparendes Bauen bemühen, zur Realisierung ihrer Bemühungen zu verhelfen. Unterhalb der Kostenorientierungswerte*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

gesondert auszuweisen, kommt für diese Maßnahme zu spät. Es hätte seiner Aufmerksamkeit nicht entgehen dürfen, daß der Verein den Erweiterungsbau praktisch ohne Eigenmittel begonnen hatte und den hierfür zu leistenden jährlichen Schuldendienst von rd. 200 000 bis 300 000 DM unter den gegebenen Umständen kaum aus den laufenden Betriebsmitteln erwirtschaften konnte. Die Nachförderung des Projekts konnte deshalb – wenn überhaupt – nur vorübergehend die Zahlungsschwierigkeiten des Vereins mindern.

- Es ist nach Ansicht des Rechnungshofs nicht zu vertreten, wenn die Mitglieder des Vereins keinen finanziellen Beitrag leisten; eine Feststellung, die um so schwerer wiegt, als ein Teil dieser Träger des Vereins ohnehin Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhält.

Das Zuwendungsverfahren ist unter Außerachtlassung wesentlicher Bestimmungen des Zuwendungsrechts durchgeführt worden. Im übrigen stellt der Rechnungshof fest, daß die Baumaßnahme der vereinseigenen Bildungs- und Familienerholungsstätte fast ausschließlich mit öffentlichen Mitteln finanziert wurde.

*liegende Kostenanschläge bieten die Chance einer Baupreisstabilisierung mit Hilfe des Landes. Gerade diese Chance bestand in der Rezessionsphase des Jahres 1978.*

*Bei dem vom Rechnungshof genannten Betrag für den jährlichen Schuldendienst wird offensichtlich als geliehenes Kapital die gesamte Höhe der im Finanzierungsplan enthaltenen Eigenmittel von 2 432 370 DM unterstellt. In dieser Summe sind jedoch der – auch bei den Kosten angesetzte und insoweit nicht zu finanzierende – Wert des eigenen Grundstückes und die während der Bauzeit eingehenden Spenden enthalten. In der Rentabilitätsberechnung (Kostengruppe 20) waren deshalb vom Träger veranschlagt und vom Sozialminister geprüft jährlich 113 500 DM vorgesehen. Der laufende Betrieb der Einrichtung erwirtschaftet jährlich vor Abschreibung eine höhere Summe.*

*Die Landesregierung ist der Auffassung, das Zuwendungsrecht beachtet zu haben. Sie hat diesen vom Rechnungshof geprüften Zuwendungsfall unter sachgemäßer Anwendung des Zuwendungsrechts und unter Vermeidung formalen Aufwandes zufriedenstellend abgewickelt.*

*Mit der Hilfe des Landes ist eine hervorragende Jugend- und Familienbildungs- und -erholungsstätte entstanden. Das Gebäude ist trotz der Fehlleistungen des Architekten und dank des ganz erheblichen Arbeitseinsatzes des Trägers zu einem insgesamt sehr günstigen Preis von 7,7 Mio DM entstanden. Die Erstellung eines gleichen Bauwerkes zu den Kostenorientierungswerten vom vergangenen Jahr würde bereits mehr als 9 Mio DM benötigen. Seit ihrer Fertigstellung wird die Einrichtung in überaus erfreulichem Maße genutzt und erfüllt ihren satzungsgemäßen Auftrag, Jugendlichen und Familien zur Bildung und zur Erholung zur Verfügung zu stehen. Es liegt im Interesse des Landes, daß die Bürger hierfür Einrichtungen vorfinden. Erst solche Bildungs- und Erholungsstätten erlauben es den Bürgern, ihre in Hessen auf Gesetz beruhenden Ansprüche auf Bildung und Freizeit wahrnehmen zu können.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17****Allgemeine Landesvermögensverwaltung**

(Kap. 17 04)

- 86 Das Land ist Eigentümer oder Mieter bzw. Pächter zahlreicher Grundstücke (Liegenschaften), die der Erfüllung der Verwaltungs- und sonstigen Aufgaben des Landes dienen. Es handelt sich dabei um land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, Straßen und sonstige öffentlich genutzte Flächen und um sonstige bebaute und unbebaute Grundstücke (Dienstgebäude, Hochschulen, Wohngebäude, Baudenkmäler usw.). Der Rechnungshof hat sich wegen der allgemeinen und vor allem der haushaltswirtschaftlichen Bedeutung dieses Aufgabenbereichs mit dessen Verwaltung und damit zusammenhängenden Fragen der Wirtschaftlichkeit und Organisation befaßt. Die Prüfung, die im Jahre 1983 durchgeführt wurde, beschränkte sich auf landeseigene Liegenschaften, die im Geschäftsbereich des Finanzministers von den Liegenschaftsstellen der Finanzämter Darmstadt, Fulda, Gießen, Kassel-Spohrstraße und Wiesbaden II verwaltet werden. Das dabei vom Rechnungshof ermittelte Zahlenmaterial bezieht sich insbesondere auf das Jahr 1982.

**Regionale Abgrenzung der Amtsbezirke**

- 87 Die Amtsbezirke der Liegenschaftsstellen erstrecken sich jeweils über mehrere Landkreise. Für den Landkreis Hersfeld-Rotenburg, für den Main-Kinzig-Kreis und den Hochtaunuskreis sind jedoch jeweils zwei Liegenschaftsstellen zuständig. So liegt die Zuständigkeit für den nördlichen Teil des Landkreises Hersfeld-Rotenburg bei der Liegenschaftsstelle Kassel-Spohrstraße, während der südliche Teil von der Liegenschaftsstelle Fulda betreut wird. Weiterhin verwaltet die Liegenschaftsstelle Fulda nur die im östlichen Teil des Main-Kinzig-Kreises gelegenen landeseigenen Grundstücke. Der westliche Teil dieses Landkreises ist dem Amtsbezirk der Liegenschaftsstelle Wiesbaden zugeordnet. Die landeseigenen Liegenschaften des Hochtaunuskreises werden teilweise von der Liegenschaftsstelle Wiesbaden (südlicher Bereich) und teilweise von der Liegenschaftsstelle Gießen (nördlicher Bereich) verwaltet.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs ist außerdem die Aufgabenbelastung der Liegenschaftsstellen und als Folge davon deren personelle Ausstattung derzeit sehr unterschiedlich.

Zur gleichmäßigeren Auslastung der Liegenschaftsstellen und um die Einräumigkeit der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften zu gewährleisten, hat der Rechnungshof eine Neuabgrenzung der räumlichen Zuständigkeiten der einzelnen Liegenschaftsstellen vorgeschlagen.

**Wirtschaftlichkeit der Landesmietwohnungen**

88 Im Bereich der landeseigenen Liegenschaften ist wegen der finanziellen Bedeutung die Verwaltung der Mietwohnungen von besonderem Interesse. Die Bedeutung ergibt sich aus den Größenordnungen der in den jeweiligen Haushaltsjahren getätigten Einnahmen und Ausgaben. Nach den vom Finanzminister jährlich für den inneren Dienstgebrauch erstellten „Übersichten über die Wirtschaftlichkeit der Landesmietwohnungen“ betragen die durchschnittlichen Mieteinnahmen (Mieten aus Allgemeinem Grundvermögen – Kap. 17 04 – 124 02) in den Jahren 1975 bis 1982 ca. 3,8 Mio DM pro Jahr. Diesen Einnahmen standen im gleichen Zeitraum durchschnittliche Ausgaben von ca. 5,2 Mio DM pro Jahr gegenüber. Dieser Betrag umfaßt Ausgaben für Unterhaltung des Allgemeinen Grundvermögens (Kap. 17 04 – 519 02), Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (Kap. 17 04 – 711 02) und Bewirtschaftung des Allgemeinen Grundvermögens (Kap. 17 04 – ATG 72). Bei Gegenüberstellung der Mieteinnahmen und der Ausgaben wurden in den Jahren 1975 bis 1981 „Ausgabeüberschüsse“ zwischen 1,39 Mio DM und 1,86 Mio DM ermittelt. Für das Jahr 1982 wurde vom Finanzminister erstmals infolge geringerer Ausgaben für die Bauunterhaltung und gesteigerter Mieteinnahmen ein „Einnahmeüberschuß“ von ca. 90 000 DM errechnet. Für 1983 ergab sich ein „Einnahmeüberschuß“ von ca. 310 000 DM und für 1984 von ca. 600 000 DM, der ebenfalls auf die genannten Gründe zurückzuführen ist.

89 Diese „Übersichten“ des Finanzministers stellen einen auf kameralistischer Basis ermittelten Vergleich dar.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Landesmietwohnungen wäre aber eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise erforderlich, die z. B. Abschreibungen, Verzinsung des eingesetzten Kapitals und sämtliche Verwaltungskosten, also auch entsprechende Gehalts- und Lohnanteile berücksichtigt. Der Rechnungshof hat deshalb zu den vom Finanzminister ermittelten Kosten noch die bei der Verwaltung der Landesmietwohnungen anfallenden Personalkosten bzw. -anteile in seine Betrachtungen einbezogen. Von einer sehr zeitaufwendigen Ermittlung der Daten für die Berechnung des eingesetzten Kapitals und einer danach möglichen Berücksichtigung von Abschreibungen und Verzinsungen hat er jedoch abgesehen.

Der Rechnungshof ermittelte für das Jahr 1982 für die mit der Verwaltung von Landesmietwohnungen betrauten Beschäftigten in den Liegenschaftsstellen, den Bauämtern und der Oberfinanzdirektion einen Personalaufwand in Höhe

**Zu Tz. 88 bis 95**

*Die Auffassung, der finanzielle Aufwand für die Landesmietwohnungen der Liegenschaftsverwaltung sei zu hoch und ließe sich durch Fremdverwaltung bzw. Veräußerung mindern, wird nicht geteilt.*

*Die Gegenüberstellung der durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben von 1975 bis 1982 läßt die positive Entwicklung beider Positionen in diesem Zeitraum außer Betracht. Die Mieteinnahmen des Jahres 1982 waren um 2,3 Mio DM höher als 1975, was eine Steigerung von rd. 77 v. H. in acht Jahren bedeutet. Dagegen sind die Ausgaben im gleichen Zeitraum nur um rd. 0,5 Mio DM (= rd. 10 v. H.) gestiegen. Von 1982 bis 1985 konnten die Mieteinnahmen noch um weitere 353 000 DM (= 6,5 v. H.) gesteigert werden. Durch ständige Anpassung der Mieten an den ortsüblichen Mietwert ist auch künftig mit einer Verbesserung der Einnahmen zu rechnen.*

*Wenn in den vergangenen Jahren die Kosten der Bauunterhaltung so hoch waren, lag dies in erster Linie an der alten, vielfach sehr schlechten Bausubstanz. Hinzu kommt, daß die dringend erforderlichen Sanierungen nicht zeitnah durchgeführt werden konnten, weil die Haushaltsmittel aus übergeordneten Gründen über Jahre hinaus gestreckt werden mußten. Außerdem müssen aus dem Ansatz für Bauunterhaltung z. Z. zusätzlich Energiesparmaßnahmen finanziert werden. Es ist jedoch abzusehen, daß die Sanierung der Wohngebäude mittelfristig abgeschlossen werden kann.*

*Das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben wird sich auch dadurch günstiger gestalten, daß Mietwohngebäude mit besonders hohem Reparaturbedarf, insbesondere Einfamilienhäuser, nach strengeren Maßstäben hinsichtlich ihres Nutzens überprüft und ggf. veräußert werden.*

*Die vom Rechnungshof für die Verwaltung der Mietwohnungen errechneten Personalkosten sind zu hoch angesetzt. Der Anteil, den die Verwaltung der Mietwohnungen gegenüber den anderen Aufgaben der Liegenschaftsstellen ausmacht, beträgt zwischen 20 und 25 v. H. und ist daher mit durchschnittlich 23 v. H. als realistisch anzusehen. Auch die bei den Staatsbauämtern im Zusammenhang mit der Verwaltung von Mietwohnungen errechneten Kostenanteile sind vom Rechnungshof ebenfalls zu hoch angenommen. Denn gerade bei größeren Bauunterhaltungsmaßnahmen (ab 50 000 DM) sind die Personalkosten bereits in Form von Baunebenkosten in den Bauausgaben enthalten. Hinsichtlich der Mietwertermittlungen bleibt unberücksichtigt, daß sie einen kleineren Anteil an den Aufgaben der Staatsbauverwaltung ausmachen als vom Rechnungshof angenommen wird. Außerdem entfällt nur etwa ein Drittel aller aufzustellenden Mietwertermittlungen auf den Bereich der Liegenschaftsverwaltung.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

von ca. 1,35 Mio DM. Bei Einbeziehung dieses Aufwands in eine vergleichende Betrachtung hätte sich beispielsweise für 1982 statt des vom Finanzminister ausgewiesenen Einnahmeüberschusses von ca. 90 000 DM ein Verlust von ca. 1,26 Mio DM ergeben. Bei der Berücksichtigung von Abschreibungen und Verzinsung des eingesetzten Kapitals würde sich zwangsläufig ein noch höherer Verlust ergeben.

- 90 Aus den vom Rechnungshof ermittelten Personalkosten für die Verwaltung der Landesmietwohnungen in Höhe von ca. 1,35 Mio DM ergeben sich bei einem Bestand von ca. 1 180 Landesmietwohnungen durchschnittliche Personalkosten von 1 145 DM je Wohnung und Jahr. Verglichen mit den in der Wohnungswirtschaft üblichen Verwaltungskosten ist dieser Aufwand nach Auffassung des Rechnungshofs außerordentlich hoch. Als Anhaltspunkt für die Angemessenheit des Verwaltungsaufwands könnten die entsprechenden Sätze der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BVO) dienen. Der dort genannte Höchstsatz der Verwaltungskosten liegt bei 240 DM je Jahr und Wohnung. In der wohnungswirtschaftlichen Praxis ist jedoch unbestritten, daß die tatsächlichen Kosten diesen Satz in der Regel überschreiten. Nach Auskunft des Verbands südwestdeutscher Wohnungsunternehmen bewegen sich die Verwaltungskosten in den letzten zwei bis drei Jahren bei Wohnungsunternehmen mit einem Bestand von einigen Tausend Wohnungen und regionaler Konzentration dieses Bestands zwischen 285 und 430 DM. Der Rechnungshof verkennt nicht, daß der Wohnungsbestand des Landes demgegenüber zahlenmäßig geringer und größtenteils über ganz Hessen verstreut ist, und daher die Verwaltungskosten höher anzusetzen sind. Dennoch ist der dem Land tatsächlich entstehende Kostensatz von 1 145 DM pro Jahr und Wohnung sehr stark überhöht und wirtschaftlich nicht vertretbar.
- 91 Die Erhebungen des Rechnungshofs zeigen deutlich, daß die Bereitstellung von Landesmietwohnungen dem Land in der Vergangenheit finanzielle Belastungen gebracht hat, die erheblich über den vom Finanzminister für die Jahre 1975 bis 1981 ermittelten „Ausgabeüberschüssen“ in der Größenordnung von 1,39 Mio DM bis 1,86 Mio DM liegen. Der Rechnungshof hat Überlegungen angestellt, wie der finanzielle Aufwand für die Verwaltung und Bereitstellung von Landesmietwohnungen vermindert werden könnte. Er hat deshalb vorgeschlagen, die Landesmietwohnungen zu veräußern oder die Verwaltung der Landesmietwohnungen an geeignete Wohnungsverwaltungsgesellschaften zu übertragen.
- 92 Eine Veräußerung der Landesmietwohnungen würde am ehesten zu einer finanziellen Entla-

*Es wird angestrebt, die Verwaltungskosten pro Mietwohnung erheblich zu senken. Diese Kosten werden zwangsläufig über den Verwaltungskosten von gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften liegen müssen. Die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften verfügen nämlich in der Regel über einen Gebäudebestand von einigen tausend Wohnungen meist neuerem Datums, die in zusammenhängenden Einheiten errichtet und weitgehend regional konzentriert sind. Der z. Z. nur 1 140 Wohnungen umfassende Bestand der Liegenschaftsstellen ist dagegen überaltert, unzusammenhängend und regional verstreut.*

*Die als Alternative aufgezeigte Fremdverwaltung bietet sich nicht als kostengünstiger an, weil über die tatsächlichen Verwaltungskosten hinaus der Wohnungsgesellschaft noch eine Gewinnmarge vergütet werden müßte. Außerdem wäre mit einer nennenswerten Personaleinsparung bei den Liegenschaftsstellen nicht zu rechnen, weil die Gesellschaften Ansprechpartner bei den Liegenschaftsstellen benötigen würden; diese hätten die Durchführung der Verwaltung und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (z. B. Landesmietwohnungsbestimmungen, MdF-Erlasse und OFD-Verfügungen) zu überwachen. Hinzu kommt, daß auch im Fall der Fremdverwaltung dem Land weiterhin die gesamte Bauunterhaltung mit dem entsprechenden Personal- und Sachaufwand obliegen würde. Im übrigen wäre durch Fremdverwaltung bei einem so kleinen Verwaltungszweig, wie es die Liegenschaftsstellen sind, eine nennenswerte Personaleinsparung auch deshalb nicht zu erreichen, weil für die Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben eine personelle Mindestausstattung erforderlich ist.*

*Abgesehen davon, daß — wie dargelegt — die Verwaltung der Mietwohnungen durch die Liegenschaftsstellen durchaus nicht unwirtschaftlich ist, sprechen gegen eine allgemeine Veräußerung der Wohngebäude noch andere Gesichtspunkte. Der Gesetzgeber macht die Veräußerung von Landesvermögen nicht nur von wirtschaftlichen Erwägungen (§ 7 Abs. 1 LHO), sondern auch von der Entbehrlichkeit (§ 63 Abs. 2 LHO) abhängig. Die Mietwohnungen der Liegenschaftsstellen werden überwiegend von Verwaltungsangehörigen bewohnt. Der Finanzminister sieht es als eine Aufgabe des Landes an, diese Wohnungen, die wegen ihres Alters, ihrer schlichten Ausstattung und oft ungünstigen Lage meist preiswert sind, für kinderreiche, schwerbehinderte und einkommensschwache Verwaltungsangehörige zu erhalten. Das ist besonders in den Ballungsgebieten erforderlich. Hier sei angemerkt, daß auch der Bund Wohnungen nicht veräußert, die zur Unterbringung seiner Bediensteten geeignet sind, obwohl er im übrigen die Privatisierung seiner sonstigen Mietwohnungen betreibt.*

*Wie bereits erwähnt, werden extrem reparaturanfällige Gebäude mit sehr niedrigem Mietwert von den Liegenschaftsstellen einer strengen Prüfung mit der*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

stung des Landes führen; es entfielen der hohe Verwaltungsaufwand. Ein weiterer Gesichtspunkt wäre hierbei, daß es sich bei einem größeren Teil des Wohnungsbestands um ältere Objekte handelt, für die im Rahmen der Bauunterhaltung auch in den nächsten Jahren noch erhebliche Mittel aufgebracht werden müßten.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß sich eine Veräußerung schwierig gestalten kann und Liegenschaften, die aufgrund ihrer Lage als Tausch- oder Vorratsgebäude für Verwaltungszwecke in Frage kommen, ggf. vom Verkauf auszunehmen sein werden. Er ist jedoch bei einer Erörterung der Frage, ob eine Veräußerung von Landesmietwohnungen geboten ist, grundsätzlich der Auffassung, daß ausschlaggebend für eine Beantwortung dieser Frage der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sein sollte. Der Aspekt der Wohnungsfürsorge für Landesbedienstete und Ruhestandsbeamte durch Bereitstellung landeseigener Wohnungen wird gegenüber den wirtschaftlichen Überlegungen zurücktreten müssen.

- 93 Für die Landesmietwohnungen, die kurzfristig nicht veräußert werden können bzw. aus den genannten Gründen im Eigentum des Landes verbleiben sollten, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Verwaltung auf Wohnungsverwaltungsgesellschaften zu übertragen. Nach Kenntnis des Rechnungshofs bestehen zwischen Kommunen und gemeinnützigen Gesellschaften bereits Vereinbarungen über die Verwaltung von Mietwohnungen. Eine Übertragung der Verwaltung würde zu einer erheblichen Entlastung des Haushalts führen, da das Entgelt hierfür, das sich an den in Tz. 87 genannten Sätzen orientiert, wesentlich unter den vom Rechnungshof nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ermittelten Kosten für die Verwaltung durch das Land liegen wird.

- 94 Der Finanzminister hat in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmittlungen erklärt, daß der Rechnungshof für die Verwaltung der Landesmietwohnungen zu hohe Kosten ermittelt habe. Der bei der Ermittlung der Personalkosten angesetzte Anteil der in den Liegenschaftsstellen mit der Verwaltung von Landesmietwohnungen betrauten Beschäftigten sei mit 30 v. H. zu hoch. Vielmehr sei ein Ansatz von 23 v. H. angemessen.

Im übrigen ließen sich die Personalkosten im Zusammenhang mit der geplanten Straffung des Mietwertermittlungsverfahrens noch spürbar reduzieren. Unabhängig davon sei vorgesehen, die Arbeitsabläufe in den Liegenschaftsstellen durch eine Projektgruppe auf weitere Rationalisierungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

*Zielsetzung Verkauf unterzogen. Bei diesen Gelegenheiten und auch bei der Veräußerung entbehrlicher Häuser zeigt es sich jedoch immer wieder, daß es vielfach keine Käufer für diese Objekte gibt. Kaufinteresse besteht meistens nur für Gebäude, die sich in teure Eigentumswohnungen umwandeln lassen, wodurch weiter preisgünstiger Mietwohnungsraum verlorengeht. Das aber würde nicht der allgemeinen Zielsetzung der Landesregierung entsprechen, auf den Erhalt eines preiswerten Altwohnungsbestands für am Wohnungsmarkt benachteiligte Bevölkerungsgruppen hinzuwirken.*

*Im übrigen ist festzustellen, daß ein Bestand von rd. 2 000 landeseigenen Mietwohnungen (1 140 der Liegenschaftsverwaltung zuzüglich der in den anderen Ressorts) im Verhältnis zu rd. 140 000 Landesbediensteten als durchaus angemessen und vertretbar angesehen werden kann.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Ganz allgemein vertritt der Finanzminister die Auffassung, daß die Landeshaushaltsordnung vom Erhalt des Landesvermögens ausgehe. Dies ergebe sich aus § 63 Abs. 2 LHO, wonach landeseigenes Vermögen nur veräußert werden dürfe, wenn es für das Land entbehrlich sei. Die landeseigenen Mietwohnungen würden überwiegend zur Unterbringung von Landesbediensteten, insbesondere solchen mit Kindern, benötigt. Mietwohngebäude, die nicht zur Unterbringung von Landesbediensteten benötigt würden, seien bereits bisher zur Veräußerung freigegeben worden. Allerdings seien diese Mietwohngebäude nicht oder nur sehr schwer zu veräußern.

95 Der Rechnungshof vermag sich den Argumenten des Finanzministers nicht anzuschließen. Er ist der Meinung, daß die errechneten Personalkosten zutreffen. Der Anteil von 30 v. H. der gesamten Personalkosten in den Liegenschaftsstellen wurde nach den Angaben der vom Finanzminister erstellten Personalbedarfsberechnungen für die Finanzämter ermittelt. Wie der vom Finanzminister für zutreffend gehaltene Anteil von 23 v. H. errechnet wurde, ist aus dessen Stellungnahme nicht ersichtlich. Im übrigen ergäben sich selbst bei Berücksichtigung des vom Finanzminister genannten Anteils für 1982 gegenüber den vom Rechnungshof ermittelten Personalkosten in Höhe von 1,35 Mio DM immer noch Kosten in Höhe von 1,18 Mio DM. Damit würde sich das Ergebnis nur unwesentlich verändern.

96 Die vorstehenden Betrachtungen zur Wirtschaftlichkeit der Landesmietwohnungen geben im übrigen zu folgenden Hinweisen Anlaß:

Gemäß § 7 LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Auch erfordert die angespannte Haushaltssituation des Landes in ganz besonderem Maße die strikte Einhaltung dieser Grundsätze.

Die derzeitige kameralistische Darstellung der Haushaltsmittel stellt keine geeignete Grundlage für Wirtschaftlichkeitsberechnungen unter Anlegung betriebswirtschaftlicher Maßstäbe dar.

Der Rechnungshof hat anlässlich von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen wiederholt auf diese Problematik hingewiesen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Methoden angeregt. Er hat dies in einer Querschnittsprüfung des Kraftfahrzeugwesens dargestellt und zum Gegenstand seiner Bemerkungen über das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Hj. 1980 gemacht.

Der Rechnungshof regt neuerlich an, innerhalb der dafür in Frage kommenden Verwaltungsbereiche in vermehrtem Umfang für Wirtschaftlichkeitsberechnungen geeignetes Zahlenmaterial zu ermitteln und darzustellen, um Aussagen über die Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen und damit dem Ziel eines kostenbewußteren Handelns in der Verwaltung näherzukommen.

## Aufbauorganisation beim Finanzminister

- 97 Der Finanzminister ist oberste Dienstbehörde für die Verwaltung von landeseigenen Liegenschaften. Die damit verbundenen Aufgaben werden von zwei Referaten, den Referaten IV A 2 und IV A 3, wahrgenommen.

In beiden Referaten werden im wesentlichen Liegenschaftsangelegenheiten aller Ressorts und der Staatsvermögensverwaltung sowie Unterbringungsangelegenheiten von Landesdienststellen bearbeitet.

Der Rechnungshof hat sich mit der Zweckmäßigkeit der Aufbauorganisation der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften im Ministerium befaßt und dabei die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder im Jahre 1971 erarbeiteten Grundsätze für die Organisation von Ministerien zugrunde gelegt. Danach sollten u. a. in einem Referat nach Möglichkeit so viele zusammenhängende oder sonst in Beziehung zueinander stehende Aufgaben zusammengefaßt werden, daß mit ihrer Erledigung eine Mehrzahl von Personen ausgelastet ist. Die Zahl der sachbearbeitenden Mitarbeiter sollte vier nicht unter- und zehn nicht überschreiten. Von der Errichtung von Kleinstreferaten sollte gänzlich abgesehen werden.

Der Rechnungshof ist bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Aufbauorganisation zu dem Ergebnis gelangt, daß der Aufbau der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften beim Finanzminister diesen Grundsätzen nicht entspricht. So umfassen die Referate IV A 2 und IV A 3 jeweils nur zwei sachbearbeitende Mitarbeiter, so daß sie von der personellen Ausstattung her als Kleinstreferate anzusehen sind. Er hat daher angeregt, diese beiden Referate zu einer Organisationseinheit zusammenzufassen und die dadurch entfallende Stelle eines Referenten (Besoldungsgruppe A 16) einzusparen.

Der Finanzminister hält demgegenüber die Einrichtung von zwei Liegenschaftsreferaten für sachlich begründet. Die Tätigkeit dieser Referate sei weitgehend durch ministerielle Stabs-, Querschnitts- und Fachaufgaben bestimmt. Die Arbeitsteilung zwischen den Referaten entspreche der differenzierten Aufgabenstellung der Liegenschaftsverwaltung. Eine Zusammenlegung der Referate sei wegen der besonderen Aufgabenstellung und wegen des Aufgabenumfanges nicht sinnvoll.

In der Zwischenzeit hat der Finanzminister die rd. zwei Jahre – auch während der Prüfung durch den Rechnungshof und zur Zeit der abschließenden Besprechung über das Prüfungsergebnis – unbesetzt gewesene Referentenstelle wiederbesetzt.

**Zu Tz. 97**

*Auch nach erneuter Prüfung wird an der Auffassung festgehalten, daß die Einrichtung von zwei Liegenschaftsreferaten in der Abteilung IV sachlich begründet ist. Das Gebot des „organisatorischen Minimums auf horizontaler Ebene“, wonach möglichst wenige und große Organisationseinheiten gebildet werden sollen, ist kein Selbstzweck. Es fordert nur dort die Zusammenfassung mehrerer Referate, wo die Referenten als Leiter von kleinen Referaten überwiegend sachbearbeitende Funktionen übernehmen müssen. Dies ist aber gerade bei den angesprochenen Referaten nicht der Fall.*

*Die Tätigkeit dieser Referate wird weitgehend durch ministerielle Stabs-, Querschnitts- und Fachaufgaben bestimmt. Die Arbeitsteilung zwischen den Referaten entspricht der differenzierten Aufgabenstellung der Liegenschaftsverwaltung. Sie trägt dem Umfang der Aufgaben ebenso wie einer teilweise notwendigen Spezialisierung Rechnung und ermöglicht auch die Bewältigung temporärer Arbeitsspitzen. Eine Zusammenlegung der Referate ist daher wegen der besonderen Aufgabenstellung und wegen des Aufgabenumfanges nicht sinnvoll.*

Der Rechnungshof hält die Zusammenfassung der beiden Referate aus den genannten Gründen sachlich für geboten, zumal sich von der Art der anfallenden Aufgaben dabei keine Schwierigkeiten ergeben dürften.

Aufbauorganisation bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main

- 98 Die Aufgaben der Mittelinstanz bei der Verwaltung der Liegenschaften im Geschäftsbereich des Finanzministers werden in der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main ebenfalls von zwei Referaten, den Referaten Lv I 4 und Lv I 5, wahrgenommen. In beiden Referaten sind jeweils zwei sachbearbeitende Mitarbeiter eingesetzt.

Während im Referat Lv I 4 nahezu ausschließlich Liegenschaftsangelegenheiten bearbeitet werden, ist das Referat Lv I 5 auch noch für die Festsetzung von Dienstwohnungsvergütungen und die Aussonderung des beweglichen Landesvermögens zuständig.

In Anlehnung an die genannten Organisationsgrundsätze hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die beiden Referate zusammenzufassen und die Stelle eines Referenten (Besoldungsgruppe A 15) ebenfalls einzusparen.

Auch in diesem Fall hält der Minister der Finanzen die Gliederung der Referate in zwei selbständige Organisationseinheiten für sachlich begründet, da sich ihre Tätigkeit vornehmlich auf leitende und lenkende Funktionen und auf die Ausübung der Fachaufsicht erstreckt.

Der Rechnungshof hält die Zusammenfassung der beiden Referate aus den genannten Gründen sachlich für geboten.

#### **Beteiligung des Landes an einer Lotteriegesellschaft**

(Kap. 17 04-121 23)

- 99 Das Land Hessen ist alleiniger Gesellschafter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die in Hessen Lotterien veranstaltet. Von den insgesamt sechs Mitgliedern des Aufsichtsrats dieses Unternehmens sind vier Beamte des Landes Hessen; bei den zwei übrigen Aufsichtsratsmitgliedern handelt es sich um Arbeitnehmervertreter. Durch Beschluß der Gesellschafterversammlung vom 22. März 1985 wurden die seit dem Jahr 1977 an die Aufsichtsratsmitglieder gezahlten Jahresvergütungen von einheitlich 1000 DM mit Wirkung ab 1. Januar 1985 auf 5000 DM für den Vorsitzenden und auf 3000 DM für die anderen Mitglieder erhöht. Dabeneben erhält jedes Aufsichtsratsmitglied pro Sitzung ein Sitzungsgeld von (unverändert) 100 DM.

#### **Zu Tz. 98**

*Ferner wird auch an der Gliederung der Referate Lv I 4 und Lv I 5 der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main in zwei selbständige Organisationseinheiten aus sachlichen Gründen festgehalten. Ihre Tätigkeit erstreckt sich vornehmlich auf leitende und lenkende Funktionen und auf die Ausübung der Fachaufsicht. Beispielhaft sei erwähnt, daß die wiederholt geänderten Mietgesetze und die damit verbundene sehr unterschiedliche Rechtsprechung sowie die sich ständig ändernden Verhältnisse auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt einen nicht unerheblichen Koordinierungsaufwand verursachen. Hinzu kommen neben rechtlich komplizierten Arbeitsgebieten (z. B. Erbschaften des Fiskus, herrenlose Grundstücke) und schwierigen Einzelfällen noch Entscheidungen als Träger öffentlicher Belange nach dem Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz und Bundesfernstraßengesetz sowie in der Eigenschaft als Denkmalschutzbehörde für Kulturdenkmäler des Landes Hessen.*

*Die Vielzahl und der Umfang der Aufgaben lassen eine Zusammenfassung der vorhandenen zwei Referate nicht zu.*

#### **Zu Tz. 99**

*Der Minister der Finanzen hält die Zahlung der Vergütung an die Mitglieder des Aufsichtsrates für angemessen.*

*Es trifft nicht zu, daß die Aufsichtsratsvergütung für Tätigkeiten gewährt wird, die zu den dienstlichen Obliegenheiten der Aufsichtsratsmitglieder gehören. Vielmehr handelt es sich um eine zusätzliche Tätigkeit, bei der von den in den Aufsichtsrat entsandten Beamten ein erhebliches Maß an Eigeninitiative und Eigenverantwortung erwartet wird. Vergütungen für diese Tätigkeit sind sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Bereich daher allgemein üblich. Es gibt keinen Grund, bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes hiervon abzuweichen. Ein Prinzip der ehrenamtlichen Mitgliedschaft in Aufsichtsräten von Gesellschaften mit wesentlicher Landesbeteiligung gibt*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Mit Schreiben vom 7. Oktober 1985 an den Minister der Finanzen hat der Rechnungshof unter Hinweis auf seine bereits früher eingebrachten Einwände gegen die Einführung einer festen Jahresvergütung Bedenken gegen die Anhebung der Aufsichtsratsvergütungen erhoben. Anlaß für die seinerzeit, d. h. unter dem 23. Oktober 1978 und 7. Juni 1979 geäußerten Bedenken war die damalige Neuerung gewesen, daß mit Wirkung ab 1. Januar 1977 vom Prinzip der ehrenamtlichen Mitgliedschaft im Aufsichtsrat abgewichen und neben einem Sitzungsgeld die bereits erwähnte feste Jahresvergütung eingeführt worden ist.

In seiner Stellungnahme vom 8. November 1985 führte der Minister der Finanzen aus, die bis zum Ende des Jahres 1984 gezahlte Aufsichtsratsvergütung von 1000 DM habe im Vergleich zu den bei den Lotteriegesellschaften anderer Bundesländer üblichen Vergütungen im unteren Bereich gelegen; man habe in Hessen mit der Erhöhung dem Beispiel anderer Lotteriegesellschaften, die bereits Jahre vorher Anhebungen vorgenommen hätten, Folge geleistet. Die Obergrenzen der bei anderen einschlägigen Gesellschaften gezahlten Aufsichtsratsvergütungen lägen zwischen 12 000 DM und 15 000 DM für den Vorsitzenden des Aufsichtsrats und bei 11 000 DM für die übrigen Mitglieder. Hieraus ergebe sich, daß mit der Erhöhung der Vergütungen bei der hessischen Lotteriegesellschaft auf 5000 DM bzw. 3000 DM die Grenze billigen Ermessens nicht überschritten worden sei. Im übrigen verweise er auf seine Ausführungen vom 25. Juni 1979 zu den Beanstandungen des Rechnungshofs aus den Jahren 1978 und 1979. In diesen Ausführungen hatte der Minister der Finanzen u. a. vom Erfordernis einer Abgeltung der mit der Zugehörigkeit zum Aufsichtsrat verknüpften Arbeitslast, Verantwortlichkeit und Schadenshaftung gesprochen.

Die Ausführungen des Ministers der Finanzen überzeugen nicht. Es mag zutreffen, daß die von der hessischen Lotteriegesellschaft gezahlten Aufsichtsratsvergütungen auch jetzt noch immer unter denen liegen, die bei einigen anderen einschlägigen Gesellschaften üblich sind. Hierzu ist jedoch zu bemerken, daß es auch Unternehmen der hier in Betracht stehenden Art gibt, die an ihre Aufsichtsratsmitglieder überhaupt keine festen Vergütungen, sondern lediglich Sitzungsgelder zahlen. Es bestand mithin kein Anlaß, sich im Gegensatz zu diesen und entgegen den Vorhaltungen des Rechnungshofs von 1979 an der aufwendigen Verfahrensweise eines Teils der vergleichbaren Unternehmen zu orientieren.

Im übrigen kann es auf derartige Vergleiche gar nicht ankommen. Ausschlaggebend muß die Beantwortung der Frage sein, ob sich die

*es daher nicht. Vielmehr wird von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der jeweiligen Gesellschaft zu entscheiden sein, welche Vergütung angemessen ist. Für Beamte ist durch Rechtsverordnung (Nebentätigkeitsverordnung) zudem geregelt, daß Vergütungen für solche und andere genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten keinen unverhältnismäßigen Umfang annehmen.*

Zahlung der Vergütungen als solche rechtfertigen läßt. Hierbei ist zu bedenken, daß sich eine nennenswerte außerdienstliche Inanspruchnahme der Mitglieder des Aufsichtsrats durch deren mit ihrer Zugehörigkeit verbundene Tätigkeit nahezu ausschließen läßt. Die Sitzungen des Aufsichtsrats finden nach Kenntnis des Rechnungshofs großenteils während der normalen Dienstzeiten statt; auch die vom Minister der Finanzen angeführte, mit der Vorbereitung auf die Sitzungen verbundene Arbeitsbelastung dürfte erfahrungsgemäß innerhalb der üblichen Dienstzeit bewältigt werden können. Auch eine Tätigkeit außerhalb der üblichen Dienstzeit kann keine andere Beurteilung herbeiführen. Es erscheint nicht gerechtfertigt, Beamte für Tätigkeiten, für die sie ohnehin besoldet werden, geldlich zusätzlich zu bedenken.

Der vom Minister der Finanzen des weiteren vorgebrachte Hinweis auf die persönliche Verantwortung und Haftung der Aufsichtsratsmitglieder ist – zumindest soweit es sich um die beteiligten Beamten handelt – nicht stichhaltig. Nach § 82 Hessisches Beamtengesetz kann ein Beamter, der wegen einer auf Veranlassung des Landes ausgeübten Aufsichtsrats-tätigkeit haftbar gemacht wird, regelmäßig von seinem Dienstherrn Ersatz des ihm entstandenen Schadens verlangen.

Nach all dem mußte es bereits vor Jahren im Zweifel stehen, ob neben einem Sitzungsgeld von jeweils 100 DM, mit dem die etwaigen Belastungen usw. der Aufsichtsratsmitglieder als ausreichend abgegolten angesehen werden dürfen, eine Vergütung von 1 000 DM angebracht war. Dies muß um so mehr hinsichtlich der am 22. März 1985 von der Gesellschafterversammlung, d. h. vom Land Hessen als Alleingesellschafter des Unternehmens, beschlossenen Anhebung der Aufsichtsratsvergütungen auf 5 000 DM für den Vorsitzenden und auf 3 000 DM für die übrigen Mitglieder gelten.

Der Rechnungshof hält es für geboten, den in Betracht stehenden Beschluß korrigieren zu lassen.

#### **Begleitende Prüfung von Großmaßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)**

(Kap. 17 30 und 17 52)

- 100 Das Land fördert mit erheblichen Zuwendungen den Ausbau der öffentlichen Nahverkehrsnetze für U-Bahn, S-Bahn, Straßenbahn und Bus und den Ausbau der für den Betrieb dieser Verkehrsmittel notwendigen Infrastruktur wie Betriebshöfe, zentrale Werkstätten, zentrale Omnibusbahnhöfe und sogenannte Park-and-ride-Anlagen. Die Fördermittel werden zum überwiegenden Teil aus Bundesfinanzhilfen nach

#### **Zu Tz. 100**

*Die Darstellung des Rechnungshofs hinsichtlich des Entscheidungsablaufes bei Kleinmaßnahmen trifft nur auf den kommunalen Straßenbau der Länder zu, nicht jedoch auf den ÖPNV. Für diesen Förderbereich stellt der Bundesminister für Verkehr die Programme für Groß- und Kleinmaßnahmen aufgrund von Vorschlägen der Länder und im Benehmen mit diesen auf. Insofern besteht kein Unterschied zwischen Groß- und Kleinmaßnahmen.*

dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und aus Komplementärmitteln des Landes nach § 38 Finanzausgleichsgesetz (FAG) bereitgestellt; die Bewilligung der Zuwendungen erfolgt durch den Minister für Wirtschaft und Technik nach den Vorschriften der genannten beiden Gesetze sowie nach den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften und Richtlinien.

Die Fördermaßnahmen werden unterschieden in sogenannte

- Großmaßnahmen, deren zuwendungsfähige Kosten über 5 Mio DM liegen und deren Förderung von der Zustimmung des Bundesministers für Verkehr abhängig ist, sowie
- Kleinmaßnahmen, deren zuwendungsfähiger Kostenaufwand weniger als 5 Mio DM beträgt und bei denen die Entscheidung über eine mögliche Förderung und Rangfolge ausschließlich beim Minister für Wirtschaft und Technik liegt.

Bei den Kleinmaßnahmen wird der Bundesminister für Verkehr vom Hessischen Minister für Wirtschaft und Technik über die im Rahmen eines Haushaltsjahres getroffenen Entscheidungen hinsichtlich Art und Anzahl der zu fördernden Maßnahmen anhand des nach § 6 (2) GVFG aufzustellenden Förderprogramms unterrichtet.

Die Bereitstellung der Bundesfinanzhilfen nach dem GVFG erfolgt im Landeshaushalt bei Kap. 17 52 - 883 02, die der Landesmittel nach dem FAG bei Kap. 17 30 ATG 71. Im Zeitraum von 1967 bis 1984 wurden Mittel aus Bundesfinanzhilfen in Höhe von rd. 1,38 Milliarden DM und Landesmittel aus dem kommunalen Finanzausgleich in Höhe von rd. 0,77 Milliarden DM, insgesamt also rd. 2,15 Milliarden DM zur Verfügung gestellt. Diese Zuwendungsmittel verteilen sich bisher zu rd. 90 v. H. auf 24 Großmaßnahmen und zu rd. 10 v. H. auf 170 Kleinmaßnahmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf Prüfungsfeststellungen bei Großmaßnahmen des ÖPNV.

- 101 Der Rechnungshof hatte bereits in Tz. 25 seiner Bemerkungen 1976 dargelegt, daß die mit Zuwendungen des Landes nach dem GVFG und dem FAG geförderten Großmaßnahmen vom Zeitpunkt des Baubeginns bis zur Fertigstellung und damit bis zur Erzielung der mit der Förderung bezweckten Verkehrsverbesserung zum Teil sehr lange Bauzeiten erfordern. Darüber hinaus hatte er darauf hingewiesen, daß die Abrechnung der komplexen und technisch schwierigen Baumaßnahmen und die - mangels rechtzeitig vorhanden gewesener Richtlinien - erschwerte verwaltungsmäßige Abwicklung zusätzlich einen erheblichen Zeitaufwand bedin-

#### Zu Tz. 101

*Von den vom Rechnungshof genannten 13 Großmaßnahmen des U-Bahn-Baus in Frankfurt am Main befinden sich 12 Maßnahmen noch im Bau, so daß hier eine endgültige Abrechnung bzw. der Nachweis der Schlußverwendung noch nicht geführt werden konnte. Auch für die vom Rechnungshof aufgeführte Maßnahme mit Gesamtkosten von 350 Mio DM konnte noch kein Schlußverwendungsnachweis vorgelegt werden, da auch dieses Vorhaben baulich noch nicht abgeschlossen ist. Die einzige fertiggestellte Maßnahme mit Gesamtkosten von 9,0 Mio DM wurde 1980 abgerechnet.*

*Die Landesregierung stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, daß die Schwierigkeiten und Nachteile*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

gen. Diese Feststellungen treffen auch heute noch zu.

Beispielsweise wurde von den derzeit im Bau befindlichen oder bereits fertiggestellten 13 Großmaßnahmen des Frankfurter Stadtbahnbaus mit einer Gesamtbausumme von voraussichtlich rd. drei Milliarden DM bisher erst für eine Maßnahme mit 0,35 Milliarden DM Gesamtkosten ein endgültiger Nachweis über die Verwendung der Zuwendungen geführt.

Auf hieraus erwachsende Nachteile – unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand wegen mangelnder Rückkopplung zum Baugeschehen, keine zeitnahe Umsetzung der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse, langzeitige Bindung von zu Unrecht erhaltenen Zuwendungen – hatte der Rechnungshof schon damals hingewiesen; an dieser Sachlage hat sich im wesentlichen nichts geändert.

- 102 Um diesen Nachteilen zu begegnen, prüft der Rechnungshof nicht erst nach Abschluß der Maßnahmen und nach Vorlage eines endgültigen Verwendungsnachweises, sondern führt begleitende Maßnahmenprüfungen nach § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO bereits während der Bauausführung durch. Die erste, damals gemeinsam mit dem Bundesrechnungshof erfolgte örtliche begleitende Prüfung fand im Jahr 1970 statt. Sie umfaßte die bis einschließlich 1969 erbrachten Aufwendungen für die bis dahin nur im Rahmen des Stadtbahnbaus in Frankfurt am Main angefallenen Großmaßnahmen des ÖPNV. Seit dem Inkrafttreten des GVFG im Jahre 1971, durch welches die Bundesfinanzhilfen den Ländern zur Erfüllung ihrer Aufgaben in eigener Zuständigkeit zugewiesen wurden, obliegt die Prüfung der Zuwendungen nach dem GVFG aufgrund der haushaltsrechtlichen Gegebenheiten ausschließlich dem jeweiligen Landesrechnungshof.

Ab Hj. 1970 fanden von den bisher 24 Großmaßnahmen des ÖPNV in Hessen vorrangig sechs begleitende Prüfungen der kostenintensiven Großmaßnahmen in Frankfurt am Main mit bewilligten Fördermitteln von rd. zwei Milliarden DM statt. Eine im Hinblick auf Größenordnung und Schwierigkeitsgrad der betreffenden Maßnahmen an sich wünschenswerte regelmäßige jährliche Prüfung wäre nur bei personeller Verstärkung des Rechnungshofs möglich.

Anläßlich der vorgenannten örtlichen Erhebungen wurden bei stichprobenweise erfolgten Belegprüfungen zahlreiche fehlerhafte Zuordnungen von Ausgaben unterschiedlicher Art zu den zuwendungsfähigen Kosten festgestellt. Diese Abweichungen von den Förderungsrichtlinien führten in der Regel zu einer entsprechenden Kürzung des vom Zuwendungsempfänger für jedes Haushaltsjahr nachzuweisenden zuwen-

bei weit zurückliegenden Prüfungen der Schlußverwendungsnachweise überproportional zunehmen. Eine – wie vom Rechnungshof vorgeschlagene – begleitende ständige Prüfung der Belege durch die Fachbehörde wird insbesondere wegen des Umfangs des zu prüfenden Belegmaterials im U-Bahn-Bau für wünschenswert gehalten. Sie findet jedoch wegen des erheblichen Verwaltungsaufwandes ihre Grenzen in der knappen Personalausstattung.

**Zu Tz. 102**

Es trifft zu, daß vom Zuwendungsempfänger fehlerhafte Zuordnungen von Ausgaben zu den zuwendungsfähigen Kosten vorgenommen wurden. Die Korrekturen, d. h. die Umbuchungen auf den nicht zuwendungsfähigen Ausgabenteil des Zuwendungsempfängers wurden zwischenzeitlich – wie der Rechnungshof eingangs bestätigt – durchgeführt.

Die durch diese Feststellungen des Rechnungshofs ermittelten Einsparungen an Fördermitteln betragen aufgrund einer von der bewirtschaftenden Stelle für den Rechnungshof aufgestellten Auflistung vom 19. Oktober 1984 rd. 4,09 Mio DM; sie beziehen sich auf ein Gesamtkostenvolumen von 1,3 Milliarden DM und zuwendungsfähige Kosten von 0,972 Milliarden DM.

dungsfähigen Kostenaufwands und somit zu einer Einsparung von Zuwendungsmitteln nach dem GVFG und dem FAG. Ein Teil dieser Prüfungsfeststellungen ist mittlerweile zuwendungsrechtlich und buchungsmäßig erledigt; danach sind bisher Zuwendungsmittel in Höhe von rd. 5,35 Mio DM eingespart worden.

- 103 Bei dem in den Bemerkungen 1976 angeführten Beispiel einer Baumaßnahme des ÖPNV hatte der Rechnungshof auf die Notwendigkeit der begleitenden Prüfung von Zuwendungsmaßnahmen, die über eine größere Anzahl von Jahren geplant und ausgeführt werden, hingewiesen. Nur durch zeitnahe Prüfung des Rechnungshofs war die Unwirtschaftlichkeit einer Teilmaßnahme rechtzeitig erkannt, eine entsprechende Überprüfung durch die Bewilligungsbehörde veranlaßt, der Einsatz der Fördermittel auf den unbedingt notwendigen Umfang begrenzt und der Verzicht der Stadt auf die Durchführung der Teilmaßnahme erreicht worden. Die Feststellungen des Rechnungshofs hatten im Ergebnis zur Einsparung von rd. 5,2 Mio DM an Zuwendungsmitteln geführt.

Der Rechnungshof hat dem Minister für Wirtschaft und Technik inzwischen empfohlen, weitere Maßnahmen (Verkehrslenkungs- und Kanalverlegungsmaßnahmen) mit einer Gesamtkostenhöhe von rd. 7,8 Mio DM aus der Förderung auszuschließen, weil diese nach Auffassung des Rechnungshofs entweder nicht durch die ÖPNV-Maßnahme verursacht wurden oder nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vertretbar sind.

Der Minister hat sich dem angeschlossen, so daß im Rahmen der bisherigen sechs begleitenden Prüfungen des Frankfurter Stadtbahnbaus – über die bei den vorgenannten Belegprüfungen eingesparten 5,35 Mio DM hinaus – allein durch die Verhinderung bzw. Nichtanerkennung von unwirtschaftlichen Maßnahmen Zuwendungskürzungen von rd. 13 Mio DM erzielt und in voller Höhe für die Förderung an anderer Stelle freigemacht werden konnten.

- 104 Bei der fachtechnischen Prüfung der Notwendigkeit und des Umfangs von Baumaßnahmen haben zeitnahe begleitende Prüfungen Auswirkungen auf das für den Haushalt maßgebende finanzielle Ergebnis der jeweiligen Maßnahme. Bei der Prüfung der mit der Vergabe von Bauaufträgen vereinbarten Baupreise ergeben sich darüber hinaus auch Auswirkungen auf den wettbewerblichen und volkswirtschaftlichen Bereich.

So hatte der Rechnungshof im Juli 1980 der Bewilligungsbehörde, dem Minister für Wirtschaft und Technik, das Ergebnis seiner Überprüfung der Vergabe eines U-Bahnbauloses

#### Zu Tz. 103

*Der Rechnungshof bezieht sich in seinen Ausführungen auf seine Zwischenprüfung der Maßnahmen für das Hj. 1976 vom 8. Mai 1978 (Ziffer 4). Der Antrag der Stadt Frankfurt am Main für den Umbau der Gallusstraße als Folge der Entfernung der provisorischen Stadtbahnrampe wurde vom Minister für Wirtschaft und Technik mit Schreiben vom 25. Juli 1979 abgelehnt. Die eingesparten zuwendungsfähigen Kosten der betreffenden Maßnahme beliefen sich nach Feststellung des Ministers für Wirtschaft und Technik auf ca. 5,5 Mio DM.*

*Den vom Rechnungshof unterbreiteten weiteren Empfehlungen zur Einsparung von Fördermitteln wurde vom Minister für Wirtschaft und Technik gefolgt.*

#### Zu Tz. 104

*Der vom Rechnungshof angesprochene Sachverhalt hinsichtlich von Preisabsprachen im U-Bahn-Bau muß bestätigt werden. Die Stadt Frankfurt am Main wurde vom Minister für Wirtschaft und Technik mit Schreiben vom 14. Oktober 1985 aufgefordert, mit Nachdruck die Geltendmachung der Schadensersatzansprüche zu verfolgen. Der Stadt wurde ebenso mitgeteilt, daß sich realisierte Schadensersatzansprüche zuwendungsrechtlich, d. h. als Kürzung der Fördermittel, auswirken.*

*Unabhängig davon hat die Stadt Frankfurt am Main ihre Vergabebedingungen im Oktober 1982 dahingehend geändert, daß eine Schadensersatzpflicht des Auftragnehmers in Höhe von 3 v. H. der Auftrags-*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

mitgeteilt und dabei auf Umstände hingewiesen, die auf Preisabsprachen der beteiligten Bieter schließen ließen. Die Angebotspreise dieser Ausschreibungen lagen so deutlich über den zur damaligen Zeit ortsüblichen Baupreisen, daß auch nach anschließender Preisverhandlung der Stadt mit den Bietern und nach einer bemerkenswerten Reduzierung der Angebotspreise sich immer noch erhebliche finanzielle Nachteile für die Stadt und – da die Bauaufwendungen fast in voller Höhe gefördert wurden – vor allem auch für das Land ergaben. Nachdem die kartellrechtliche Prüfung dieser Vergabe und einer größeren Anzahl weiterer Vergabefälle anderer Auftraggeber den Verdacht auf Preisabsprachen erhärtet hatte, schaltete der Minister die Staatsanwaltschaft ein. Diese gab jedoch mangels der Möglichkeit, die vorliegenden Sachverhalte nach dem geltenden Strafrecht zu erfassen, alle anstehenden Fälle an die Kartellbehörde zur weiteren Verfolgung als Ordnungswidrigkeit zurück. Die fehlenden Rechtsgrundlagen bewogen die Hessische Landesregierung zu einer Gesetzesinitiative im Bundesrat, welche das Ziel verfolgte, den Straftatbestand des Ausschreibungsbetrugs in das Strafgesetzbuch einzufügen. Der Antrag fand keine Mehrheit (vgl. zum gesamten Vorgang: LT-Drucksachen Nr. 10/822 betreffend Preisabsprache im Baugewerbe, Nr. 10/844 betreffend Preisabsprache von Baufirmen bei Großprojekten und Nr. 11/281 betreffend Ausschreibungsbetrug).

Der Minister für Wirtschaft und Technik seinerseits hat aus dieser Angelegenheit organisatorische und personelle Konsequenzen gezogen. So ist dem Hinweis des Rechnungshofs, entsprechend große Ausschreibungen künftig im EG-Raum öffentlich auszuschreiben, um somit Preisabsprachen zu erschweren, Rechnung getragen worden. Außerdem sind in dem für die Antragsprüfung und Mittelbewirtschaftung zuständigen Landesamt für Straßenbau Personalverstärkungen mit dem Ziel vorgenommen worden, Vergaben bei den Großmaßnahmen künftig eingehender überprüfen zu können.

Später durchgeführte Prüfungen des Rechnungshofs haben im übrigen ergeben, daß die kartellrechtlichen Untersuchungen offensichtliche Auswirkungen auf Angebotspreise bei den nachfolgenden Bauvergaben hatten. So lagen – auch unter Berücksichtigung der Baupreisentwicklung – die Einheitspreise vergleichbarer Schlüsselpositionen bei den danach beauftragten sechs Baulosen deutlich unter denen des vom Rechnungshof im Juli 1980 beanstandeten Bauloses.

*summe automatisch eintritt, wenn Baupreisabsprachen vorliegen.*

*Es trifft zu, daß organisatorische und personelle Maßnahmen im ÖPNV-Bereich der Fachbehörde mit dem Ziel vorgenommen wurden, Vergaben bei Großmaßnahmen künftig eingehender zu überprüfen, was auch zu dem vom Rechnungshof dargestellten Erfolg geführt hat. Der Minister für Wirtschaft und Technik ist bemüht, hier über die bereits erfolgte Personalverstärkung hinaus im Rahmen der vorhandenen (Plan-)Stellen Abhilfe zu schaffen.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 105 Der Rechnungshof ist bemüht, künftig verstärkt begleitende Maßnahmeprüfungen durchzuführen, weil nur durch eine rechtzeitige Einflußnahme auf die Vorbereitung sowie auf die bauliche und finanzielle Abwicklung einer Baumaßnahme die Gefahren von Fehlinvestitionen vermindert und somit die ohnehin nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Förderungsmittel zielgerichtet und zweckentsprechend eingesetzt werden können. Zu späte Prüfungen sind meist wirkungslos, weil einmal der aktuelle Bezug zum Baugeschehen fehlt und zum anderen etwaige Rückforderungsansprüche des Landes im Hinblick auf die Verjährungsfristen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz nur sehr schwer oder überhaupt nicht mehr durchsetzbar sind.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

**Ehemalige Forstliegenschaft „Gaststätte Fohlenweide beim Hessischen Forstamt Hofbieber, Kreis Fulda“**

(Kap. 18 09 – 743 01)

106 Die ehemalige landeseigene Forstliegenschaft „Gaststätte Fohlenweide beim Hessischen Forstamt Hofbieber, Kreis Fulda“ besteht aus je einem zweigeschossigen Süd- und Nordpavillon mit quadratischem Grundriß und Mansarddach sowie aus einem dazugehörenden Grundstück von rd. 10 000 m<sup>2</sup>. Beide Pavillons wurden um 1720/1730 als Marstallgebäude des im übrigen nicht mehr vorhandenen Jagdschlusses Thiergarten errichtet. Später hinzugefügte unbedeutende Zwischenbauten, in denen Stallungen und Nebenräume untergebracht waren, sind in jüngster Zeit abgebrochen worden. Die im Nordpavillon ehemals eingerichtete „Gaststätte Fohlenweide“ war ein beliebtes Ausflugsziel und wurde von einem Pächter bewirtschaftet.

1974 stellte der Landrat des Landkreises Fulda gravierende gewerberechtliche Mängel fest, zu denen noch bauliche und bauaufsichtliche Beanstandungen des zuständigen Staatsbauamts hinzukamen. Ein ordnungsgemäßer Gaststättenbetrieb war daher ohne eine durchgreifende Sanierung nicht mehr möglich.

Mit Schreiben vom 24. November 1977 unterbreitete der Landkreis Fulda dem Land Vorschläge zur Weiterführung der Gaststätte, und zwar

- a) Übergabe an den Landkreis oder
- b) Sanierung und Fortführung in einem Zweckverband von Land, Landkreis und Gemeinde.

Das Land nahm seinerzeit die Vorschläge nicht auf.

Aufgrund einer parlamentarischen Initiative wurden vielmehr die Instandsetzung sowie der Um- und Ausbau der Gaststätte Fohlenweide als „Große Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme“ mit einem Leertitel in den Landeshaushaltsplan für das Hj. 1979 eingestellt. Als Grundlage diente nach den Erläuterungen zur Haushaltsstelle die Kostenvoranmeldung-Bau vom 26. April 1978 mit einer Summe von 800 000 DM.

Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan für das Hj. 1980 wurden die Kosten bei einem Haushaltsansatz von 500 000 DM bereits auf

**Zu Tz. 106**

Die Feststellungen, daß die Bauunterlagen nicht ausreichend vorbereitet und die beteiligten Ministerien ihrer Aufklärungspflicht bei der Veranschlagung der Baumaßnahmen nicht nachgekommen seien, verkennen den tatsächlichen Verlauf. Zutreffend ist, daß durch den sich über mehrere Jahre erstreckenden Entscheidungsprozeß Investitionen in einer Größenordnung von mindestens 2,5 Mio DM vermieden worden sind.

Im einzelnen ist festzustellen:

- Es trifft zu, daß seitens des Landkreises Fulda „Vorschläge“ für Übergabe und Sanierung der Liegenschaft im November 1977 unterbreitet worden sind. Zu jener Zeit wurde die Sanierung mit vertretbarem Aufwand (800 000 DM nach überschlägiger Grobkostenschätzung für den 1. Bauabschnitt) mit Pächterbeteiligung in Höhe von 200 000 DM erwartet. Der Vorschlag des Landrats ging davon aus, daß im wesentlichen nur die Mängel an der Bausubstanz und die Auflagen des Landkreises zur Fortführung des Gaststättenbetriebes zu finanzieren waren. Ein verbindliches Angebot ist seitens des Landkreises zu keiner Zeit unterbreitet worden. Nach Kenntnis des später erkennbaren Sanierungsaufwandes hat der Landrat des Landkreises Fulda mit Schreiben vom 10. August 1981 eine Übernahme ausdrücklich abgelehnt.
- Nach der ersten Konzeption (1978) waren die Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Abstimmung mit dem Pächter auf die Fortführung des Betriebs als „Ausflugsgaststätte“ mit einem geringfügigen Übernachtungsteil im Südpavillon ausgerichtet. Nach einem Gutachten der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft von 1979 wurde zur Sicherstellung einer dauerhaften Rentabilität eine Ausweitung von Ausflugsgaststätte auf „Gaststätte mit Hotelbetrieb“ für notwendig erachtet. In Verbindung mit zusätzlichen Auflagen der Baudenkmalpflege führte diese Änderung der Konzeption zu einer erheblichen Erhöhung der zu erwartenden Baukosten auf rd. 4,8 Mio DM (HU-Bau vom 2. Juli 1980). Dieser Aufwand – auch nach Reduzierung auf 2,5 Mio DM – wurde seitens der Landesregierung nicht mehr für vertretbar erachtet. Diese Überlegungen führten dann zum Verkauf der Liegenschaft.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

2 500 000 DM geschätzt. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan für das Hj. 1981 wurden bei einem Haushaltsansatz von 800 000 DM Gesamtkosten von 2 744 000 DM genannt. Diese setzten sich zusammen aus den Kosten für die Sanierung der Abwasseranlagen (1. Teilhaushaltsunterlage-Bau- vom 9. August 1979, genehmigte Baukosten 263 000 DM, Baubeginn August 1980), den Kosten für die Sanierung der Wasserversorgung (2. THU-Bau- vom 19. März 1980, genehmigte Baukosten 328 000 DM, Baubeginn Frühjahr 1981) und den Kosten für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau der Gaststätte (3. THU-Bau- vom 30. Oktober 1980, Baukosten – ungeprüft – 2 153 000 DM).

Die zuletzt genannte 3. THU-Bau- war vom zuständigen Staatsbauamt schon einmal mit Datum vom 2. Juli 1980 und Baukosten in Höhe von 4 952 036 DM zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt worden. Mit diesem Betrag wäre gegenüber den erstmals 1979 genannten 800 000 DM mit Gesamtbaukosten in Höhe von 5 543 036 DM zu rechnen gewesen. Bei dieser enormen Kostensteigerung hatte der Finanzminister am 2. Oktober 1980 die Weisung zur Umplanung mit verringertem Raumprogramm gegeben.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1981 setzte sich bei den beteiligten Ministerien die Erkenntnis durch, daß die Sanierung der Gaststätte Fohlenweide auch bei vermindertem Raumprogramm und damit reduzierten Baukosten wirtschaftlich nicht mehr vertretbar sei. Als das Land daraufhin Verkaufsverhandlungen mit dem Landkreis Fulda aufnahm, war dieser an einer Übernahme der Liegenschaft nicht mehr interessiert. Noch vor Fertigstellung der Sanierung der Wasserversorgungs- und Abwasseranlage wurde die Gaststätte Ende September 1981 geschlossen und die Liegenschaft anschließend geräumt.

Die Erläuterungen zum Haushaltsplan 1982 wiesen für die Baumaßnahme zwar noch Gesamtkosten in Höhe von 3 124 000 DM aus. Die gegenüber dem Haushaltsplan 1981 gestiegenen Baukosten ergaben sich aus der 3. THU-Bau- vom 30. Oktober 1980, die nunmehr geprüft, mit 2 533 000 DM abschloß. Der Haushaltsplan wies jedoch keinen Ansatz mehr aus, da auf die weitere Realisierung der Baumaßnahme zwischenzeitlich verzichtet worden war.

Im Antrag der Landesregierung vom 18. März 1982 zum Verkauf der Ausflugsgaststätte „Fohlenweide“ (LT-Drucksache 9/6239) wurde mitgeteilt, daß von den dringend erforderlichen Maßnahmen die rechtlich unverzichtbare Erneuerung der Abwasserbeseitigung und Trinkwasserversorgung als Voraussetzung für die weitere Nutzung der Liegenschaft fertiggestellt

– Der Betrieb der Ausflugsgaststätte war von 1953 bis 1979 an den für die Betreuung der Jungviehweide zuständigen Weidewärter verpachtet und anschließend von 1979 bis Ende September 1981 an dessen Sohn. Unter Berücksichtigung der gravierenden Beanstandungen des Landrats zur Wasserqualität und der nicht zulässigen Abwasserentsorgung der Liegenschaft (Versorgung aus eigener Quelle mit Einzugsbereich nicht ausreichend entfernt von den im Gelände versickernden Abwässern) war es nicht vertretbar, die Wasserversorgung und die Abwasseranlagen zurückzustellen, bis ein abschließendes Nutzungs- und Baukonzept mit den zu erwartenden Gesamtkosten bekannt waren. Den gegenteiligen Feststellungen des Rechnungshofs kann keinesfalls beigetreten werden. Selbst dann, wenn eine Veranschlagung im Haushaltsplan zu jener Zeit noch nicht erfolgt wäre, hätte die Finanzierung erfolgen müssen, und zwar im Rahmen einer außerplanmäßigen Ausgabe. Die Landesregierung war – zu jener Zeit wurde der Gaststättenbetrieb noch geführt – aus gewerberechtlichen und wasserrechtlichen Gründen zum Handeln verpflichtet. Im Frühjahr/Sommer 1980 wurden die Aufträge für die Wasserversorgungs- und Abwassermaßnahmen erteilt. Die Investitionen in Höhe von 589 000 DM sind nicht nutzlos vertan, sondern bilden vielmehr eine Grundvoraussetzung für die weitere Nutzung der Liegenschaft. Ohne diese Sanierungsmaßnahmen hätte ein Verkauf der Liegenschaft nicht erfolgen können. Die Bauunterlagen für diese beiden Teilmaßnahmen waren ordnungsgemäß und vollständig erstellt. Der Einsatz der Haushaltsmittel zur Beseitigung eines gesetzwidrigen Zustandes kann nicht, wie der Rechnungshof zum Ausdruck bringt, als Verstoß gegen § 54 LHO gewertet werden.

– Das Verfahren der Vorbereitung der baulichen Maßnahmen war einerseits begleitet von zahlreichen Aktivitäten aus der Öffentlichkeit und dem politischen Raum mit dem Ziel, die Fortführung der beliebten Ausflugsgaststätte sicherzustellen, andererseits dem Bemühen der Landesregierung nach einer den Erfordernissen des § 7 LHO Rechnung tragenden wirtschaftlichen Lösung. Die Entscheidung der Landesregierung und die Beschlußfassung des Landtags im Rahmen der Absetzung der Maßnahme haben letztlich zu einer Ersparnis von Investitionen in einer Größenordnung von mindestens 2,5 Mio DM und zur Vermeidung laufender Wirtschaftsverluste geführt.

Den weiteren Feststellungen des Rechnungshofs, daß dem Land Ausgaben in Höhe von 665 000 DM erspart geblieben wären, wenn die Liegenschaft im Jahre 1978 ohne Wertausgleich an den Landkreis Fulda übergeben worden wäre, kann nicht gefolgt werden. Zu jener Zeit war lediglich die Finanzierung einer Minimallösung

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

und die Durchführung weiterer Baumaßnahmen durch das Land wegen der vordringlichen Finanzierung anderer Vorhaben aufgegeben werden mußten. Außerdem wurde darauf hingewiesen, daß es nicht Aufgabe der Forstverwaltung sein könne, einen Gaststättenbetrieb zu führen.

Der Verkauf der Liegenschaft an private Interessenten erbrachte einen Verkaufserlös von 30 000 DM, obwohl das zuständige Staatsbauamt in seiner überschlägigen Wertermittlung einen Verkehrswert der Liegenschaft in Höhe von 200 000 DM ermittelt und den davon wegen denkmalpflegerischer Auflagen erheblich abweichenden Kaufpreis von 60 000 DM vorgeschlagen hatte. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits rd. 590 000 DM für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung und rd. 105 000 DM für die Planung der Baumaßnahme, somit rd. 695 000 DM an Haushaltsmitteln ausgegeben worden.

Der Rechnungshof hielt dem Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten vor, daß dem Land unter Berücksichtigung des Verkaufserlöses Ausgaben in Höhe von rd. 665 000 DM erspart geblieben wären, wenn die Liegenschaft im Jahre 1978 ohne Wertausgleich an den Landkreis Fulda übergeben worden wäre unter der Bedingung, die Instandsetzung in eigener Regie durchzuführen.

Der Minister erwiderte: „Entscheidend für die ablehnende Haltung des Landes war die damalige Erwartung, mit vertretbarem Kostenaufwand (800 000 DM) ... die Voraussetzungen für eine Fortführung der Gaststätte zu schaffen“. Der Minister der Finanzen – zu dem vom Ressortminister genehmigten Raumprogramm um Auskunft gebeten – äußerte sich zu den erwarteten Baukosten dahin, es sei von Instandsetzungen von „vorerst mindestens 800 000 DM“ auszugehen gewesen, und verwies im übrigen darauf, daß „das Bauvorhaben dann aufgrund einer parlamentarischen Initiative noch kurzfristig im Landeshaushaltsplan 1979 aufgenommen“ worden sei.

Hierzu stellt der Rechnungshof fest:

Aus den Erläuterungen zum Haushaltsplan 1979 ist zu entnehmen, daß bei der seinerzeitigen Aufnahme der Baumaßnahme in den Hochbauhaushalt von Gesamtkosten in Höhe von 800 000 DM ausgegangen worden ist. Dies wird durch die Antwort des Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten auf die Anfrage des Rechnungshofs bestätigt.

bekannt. Nach Kenntnis des aufwendigen Finanzierungskonzepts hat der Landkreis eine Übernahme ausdrücklich abgelehnt.

- Die Liegenschaft ist unter Geltendmachung des Wiederkaufrechts vom Ersterwerber im Januar 1986 an einen leistungsfähigen in der Rhön ansässigen Hotel- und Gaststättenbetrieb veräußert worden. Es ist nunmehr zu erwarten, daß die bis 1981 wahrgenommene Funktion als Ausflugs-gaststätte in absehbarer Zeit in zeitgemäßer Ausstattung zur Verfügung stehen wird.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Tatsächlich war aber der gemeinsam von Staatsbauamt und Forstamt mit Datum vom 26. April 1978 für den Um- und Erweiterungsbau Gaststätte „Fohlenweide“ in Langenbieber aufgestellte Bauantrag in drei Bauabschnitte gegliedert. Die Grobkostenschätzung des Staatsbauamts gleichen Datums schloß dabei mit 771 084 DM ab und bezog sich eindeutig nur auf den „I. Bauabschnitt“ der Baumaßnahme. Ebenso wie die Kosten für den II. und III. Bauabschnitt waren auch die Kosten für die Sanierung der Wasser- und Abwasseranlage nicht in den Kosten der „Grobkostenschätzung“ enthalten, die offenbar aufgerundet auf 800 000 DM als „KVM-Bau- vom 26. April 1978“ Eingang in den Haushaltsplan 1979 fand.

Der Rechnungshof beanstandet, daß die Bauunterlagen nicht ausreichend vorbereitet worden (§ 24 Abs. 1 LHO) und die beteiligten Ministerien ihrer Aufklärungspflicht bei der Veranschlagung der Baumaßnahme offensichtlich nicht nachgekommen sind. Damit lagen die erforderlichen Unterlagen nicht vor, so daß die Ausgaben gesetzlich gesperrt waren (§ 24 Abs. 3 LHO).

Diese Sachlage dauerte auch noch fort, als mit der Bauausführung begonnen wurde. Der Baubeginn ohne vollständige Bauunterlagen stellt somit einen Verstoß gegen § 54 LHO dar.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19

**Außerplanmäßige Ausgabe für besetzte Wohngebäude**

(Kap. 19 03)

- 107 Der Minister der Finanzen stimmte am 12. November 1984 auf Antrag des Ministers des Innern vom selben Tag einer außerplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 140 000 DM für Instandsetzungsarbeiten an den Grundstücken Südanlage 20 und Alicenstraße 18 in Gießen zu. Eigentümerin dieser Grundstücke, die seit 1980 „besetzt“ sind, ist die Bundesrepublik Deutschland.

Zur Begründung des Antrags erklärte der Minister des Innern, das Land beabsichtige die Grundstücke zu erwerben; zur Sicherung der Bausubstanz der Gebäude und damit der Bewohnbarkeit seien unabdingbar sofortige Instandsetzungsmaßnahmen erforderlich.

Durch den Erwerb der Grundstücke will das Land den Besetzern ein dauerhaftes Wohnrecht verschaffen (vgl. „Vereinbarung zwischen SPD und Grünen für die 11. Legislaturperiode“ vom 4. Juni 1984, Abschnitt XII, Vorwort). Der Erwerb ist bisher nicht erfolgt, weil zwischen dem Land und der Bundesrepublik noch keine Einigung über die Kaufbedingungen erzielt worden ist (vgl. Bericht des Ministers der Finanzen vom 10. Januar 1985 an den Präsidenten des Hessischen Landtags – Ausschußvorlage HHA 11/109 –); die Verhandlungen dauern noch an.

Die erteilte Zustimmung des Ministers der Finanzen ist nach Ansicht des Rechnungshofs mit dem Verfassungsrecht des Landes nicht vereinbar, weil die nach Artikel 143 HV für die Bewilligung einer außerplanmäßigen Ausgabe erforderlichen Voraussetzungen nicht vorgelegen haben. Nach dieser Bestimmung darf der Minister der Finanzen seine Zustimmung zu einer außerplanmäßigen Ausgabe nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen.

Ein Bedürfnis des Landes, die Wohngebäude instandzusetzen, ist nicht ersichtlich. Das Land ist weder Eigentümer der Grundstücke noch besitzt es an diesen eine sonstige Rechtsposition, die eine Verpflichtung zur Instandsetzung oder ein Interesse an der Erhaltung der Bausubstanz der Gebäude begründen könnte. Der Hinweis des Ministers des Innern auf die Notwendigkeit der Instandsetzung der Wohnhäuser drückt nicht mehr aus als der allgemeine und selbstverständliche Erfahrungssatz, daß schadhafte Gebäude

**Zu Tz. 107**

*Der Rechnungshof ist der Ansicht, daß es für die außerplanmäßige Ausgabe an einem Bedürfnis fehle, und daß die Ausgabe darüber hinaus weder unvorhergesehen noch unabweisbar gewesen sei.*

*Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht.*

*Es trifft zunächst nicht zu, daß der Antrag des Ministers des Innern vom 12. November 1984 zu der Frage des Bedürfnisses keine Angaben enthalte, bzw. das Bedürfnis lediglich mit der Notwendigkeit der Instandsetzung begründe. In der zusätzlichen Begründung auf der Antragsrückseite ist vielmehr aufgeführt, daß das Land beabsichtige, die Gebäude zu erwerben und daß Ankaufsverhandlungen konkret eingeleitet seien; dabei seien zur Sicherung der Bausubstanz und damit der Bewohnbarkeit sofortige Instandsetzungsmaßnahmen erforderlich. Die in den Vereinbarungen zwischen den Fraktionen der SPD und der Grünen ausdrücklich enthaltene Kaufabsicht für die Gebäude stellt nach Auffassung der Landesregierung eine ausreichende Grundlage dar, für Substanzerhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden ein Bedürfnis i. S. des § 37 Abs. 1 LHO zu bejahen. Der Rechnungshof selbst zieht diese Vereinbarungen heran, um zu begründen, daß die Ausgaben nach seiner Auffassung nicht unvorhergesehen waren.*

*In gleicher Weise muß dann aber auch eine Heranziehung der Vereinbarung zur Begründung eines Bedürfnisses des Landes zugelassen werden. Vor dem Hintergrund des fest ins Auge gefaßten Ankaufs war die Instandsetzung, die nur die notwendigen Maßnahmen zur Substanzerhaltung umfaßte, erforderlich; die Auffassung des Rechnungshofs, die Ausgabe habe „einer Personengruppe ihren widerrechtlich erlangten Besitz an den Wohngebäuden attraktiver gestalten“ sollen, ist unzutreffend, da die Substanzerhaltung vorrangiges Ziel war, wie sich aus den Kostenunterlagen ergibt.*

*Auch den hilfsweise zusätzlich vorgebrachten Einwänden des Rechnungshofs, die Ausgaben seien nicht unvorhergesehen und nicht unabweisbar gewesen, vermag die Landesregierung nicht beizutreten.*

*Rein theoretisch hätte es der zeitliche Ablauf der Verabschiedung des Haushalts 1984 erlaubt, einen Änderungsantrag zu beschließen. Dies zu veranlassen, war jedoch im fraglichen Stadium des Verfahrens nicht mehr Sache der Verwaltung, sondern der im Landtag vertretenen Fraktionen. Wenn trotz der Vereinbarungen SPD/Grüne ein solcher Antrag nicht gestellt*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

grundsätzlich einer Reparatur bedürfen, gegebenenfalls auch dringendst; auf die primär bedeutsame Frage, warum überhaupt ein Erwerb der reperaturbedürftigen Grundstücke für das Land notwendig sei, ist der Minister jedoch nicht eingegangen. Die überzeugende Darlegung eines Bedürfnisses des Landes für den Erwerb der Grundstücke wäre aber unerläßliche Voraussetzung gewesen für die danach erst beantwortbare weitere Frage, ob für die Instandsetzung der Gebäude ebenfalls ein Bedürfnis im Sinne des Artikels 143 HV besteht. Die ausschließlich auf die Notwendigkeit der Instandsetzung zielende Bedürfnis-Begründung des Ministers des Innern entbehrt wegen der ihr innewohnenden Ausklammerung des Zentralproblems daher zwangsläufig der Schlüssigkeit. Der Minister der Finanzen hätte dies bei seiner Entscheidung über den Antrag berücksichtigen müssen.

Die schlüssige Begründung des Bedürfnisses für die außerplanmäßige Ausgabe hätte allenfalls dann unterbleiben dürfen, wenn die Notwendigkeit der Ausgabe jedem unbefangenen sachkundigen Dritten ohne weiteres als unzweifelhaft erschienen wäre. Dies war jedoch nicht der Fall. Die Ausgabe diene vielmehr dem ungewöhnlichen Zweck, einer Personengruppe ihren widerrechtlich erlangten Besitz an den Wohngebäuden attraktiver zu gestalten als zuvor.

Wenngleich der Minister der Finanzen bei Ausübung seiner Kompetenz, außerplanmäßigen Ausgaben zuzustimmen, über einen weiten Spielraum bei der Entscheidung der Frage verfügt, ob für eine Ausgabe ein Bedürfnis im Sinne des Artikels 143 HV besteht, so ist seine Entscheidungsfreiheit doch nicht unbegrenzt. Sie endet dort, wo die Bejahung eines Bedürfnisses offensichtlich unvertretbar wäre (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977 - 2 BvE 1/74 -; veröffentlicht in „Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts“, Band 45 Seiten 1 ff, besonders Seite 39). Mit der Instandsetzung der Häuser war eine Verbesserung der Wohnsituation der Hausbesetzer beabsichtigt. Die darin liegende Honorierung des fortgesetzt widerrechtlichen Verhaltens der Besetzer ist mit dem Wesen unserer Rechtsordnung unvereinbar; sie kann daher auch keinesfalls als staatliches Bedürfnis ausgegeben werden. Andere als „staatliche“ Bedürfnisse (Bundesverfassungsgericht a.a.O. Seite 34) darf der Minister der Finanzen bei seiner Entscheidung im Rahmen des Artikels 143 HV nicht berücksichtigen, mögen diese ihm noch so gewichtig erscheinen.

Nach alledem kommt der weiteren Ansicht des Rechnungshofs, daß die Instandsetzungsausgaben weder „unvorhergesehen“ noch „unabweisbar“ im Sinne des Artikels 143 HV waren, nur ergänzende Bedeutung zu.

wurde, so wird daraus nicht der Schluß gezogen werden dürfen, daß die entsprechende Vereinbarung hinfällig war, vielmehr wird man von einem Versehen ausgehen können. Für die **Verwaltung**, die über eine außerplanmäßige Ausgabe zu entscheiden hat, war die Ausgabe jedenfalls unvorhergesehen, da sie auf den Ablauf der Verabschiedung des Haushalts, wie dargelegt, keinen Einfluß mehr hatte.

Die Unabweisbarkeit der Ausgabe ergibt sich allein aus der Tatsache, daß vor dem hereinbrechenden Winter insbesondere an dem Gebäude Südanlage 20 die Bausubstanz zu sichern war (z. B. Dacheindeckung, Abdichtungen etc.). Aufgrund der eingeleiteten Kaufverhandlungen war davon auszugehen, daß die Gebäude kurzfristig in das Eigentum des Landes übergehen würden. Daß die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen werden konnten, darf für die Beurteilung im Zeitpunkt der Entscheidung im November 1984 keine Rolle spielen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- a) In der erwähnten „Vereinbarung zwischen SPD und Grünen“ wird in Abschnitt XII Nr. 1.6 (Seite 93) erklärt:

„Die finanziellen Mittel zum Ankauf der betroffenen Häuser und Grundstücke (Südanlage 10, Südanlage 20, Alicenstraße 18, . . .) und zur Durchführung der anstehenden Instandsetzungsarbeiten sind im Haushalt 1984 im Einzelplan 19 bereitzustellen. . . . In Kap. 19 03 ATG 71 ist ein entsprechender Titel neu zu schaffen und mit den notwendigen Mitteln zu versehen“.

Ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung war dem Minister der Finanzen die abschließende Willensbildung der Vereinbarungspartner hinsichtlich der Instandsetzungskosten bekannt; dies wird vom Minister der Finanzen nicht in Frage gestellt. Die bis zur Verabschiedung des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Jahr 1984 vorhanden gewesene Zeitspanne von drei Arbeitstagen hätte für die Durchführung einer entsprechenden Änderung des Haushaltsplans genügt; das zeigt allein schon die Tatsache, daß sogar noch in den frühen Morgenstunden des 7. Juni 1984 im Haushaltsausschuß (10. Sitzung) Beschlüsse gefaßt wurden (z. B. zu Kap. 09 04) und in dem am selben Tag verabschiedeten Haushaltsplan 1984 ihren Niederschlag fanden. In derselben Sitzung stellte der Abgeordnete Wilke fest, „daß der Haushalt, der verabschiedet werden soll, nicht mit dem übereinstimme, was zwischen den genannten Partnern politisch vereinbart worden sei“ (vgl. Kurzbericht über die 10. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 7. Juni 1984 – HHA/11/10 –). Der Abgeordnete Kerschgens bemerkte hierzu, „es gebe die Möglichkeit eines Nachtragshaushalts“ (vgl. Kurzbericht).

Damit steht fest, daß die Instandsetzungsausgaben nicht unvorhergesehen waren, so daß der Minister der Finanzen entsprechend der verfassungsrechtlichen Festlegungen dem Antrag des Ministers des Innern nicht hätte zustimmen dürfen.

- b) Diese Ausgaben waren auch nicht unabweisbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (a.a.O. Seite 36) ist Unabweisbarkeit „mehr als die ohnehin aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgende, sachlich zu verstehende Notwendigkeit; hinzukommen muß, um die Inanspruchnahme einer im Gesamtsystem der Verfassung nur subsidiären Notkompetenz rechtfertigen zu können, das Moment des Zeitdrucks. Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis“. Inwiefern die Instandsetzung der bundeseigenen Wohngebäude aus schwerwiegenden hessischen Staatsinteressen dringendst geboten gewesen sein soll, hat der Minister des Innern in seinem Antrag vom 12. November 1984 nicht dargelegt und kann auch im übrigen nicht den Gegebenheiten des Sachverhalts entnommen werden.

Der Minister der Finanzen hätte daher dem Antrag des Ministers des Innern auch wegen der nicht gegebenen Unabweisbarkeit nicht zustimmen dürfen.

**Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)**

(Kap. 19 04 und 19 95)

108 Zur Deckung der Kosten, die den Gemeinden bei der Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen entstehen, bewilligt der Innenminister Förderungsmittel im wesentlichen in Form von Vorauszahlungen zu Zuschüssen oder Darlehen.

Für den Mitteleinsatz gelten die Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze-Gebietskörperschaften- und die von der Bundesregierung bekanntgegebenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFVwV) in der Fassung vom 14. März 1979, die vom Minister des Innern mit Erlaß vom 21. Mai 1979 im Lande Hessen eingeführt wurden.

Der Rechnungshof hat, wie bereits in früheren Jahren, die Verwendung dieser Förderungsmittel bei weiteren Gemeinden örtlich geprüft und dabei u. a. folgende Feststellungen getroffen:

Förderungsfähige Kosten der Erschließungsanlagen

109 Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 StBauFG zählt die Erschließung in Sanierungsgebieten zu den Ordnungsmaßnahmen. Die in § 5 der Verordnung über die Kosten der Ordnungsmaßnahmen nach § 41 Abs. 2 Städtebauförderungsgesetz (OrdnungsmaßnahmenV) genannten Erschließungsanlagen entsprechen den in § 127 Abs. 2 und 4 BBauG aufgeführten Anlagen.

Nach Nr. 18a.4.5 StBauFVwV ist die staatliche Förderung auf den Teil der Kosten zu beschränken, der nicht durch Einnahmen oder angemessenen Einsatz von Eigenleistungen und Fremdmitteln unter Berücksichtigung nachhaltig erzielter Erträge gedeckt werden kann.

Nach § 6 Abs. 7 StBauFG sind in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten die Vorschriften über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für Anlagen im Sinne von § 127 Abs. 2 BBauG nicht anzuwenden. Damit können hier Erschließungsbeiträge für öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Parkflächen, Grünanlagen, Kinderspielflächen und Anlagen gegen schädliche Umwelteinwirkungen nicht erhoben werden. Das Recht der Gemeinde, Abgaben für Erschließungsanlagen zu verlangen, die keine Anlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 BBauG sind, bleibt daher vom Städtebauförderungsgesetz unberührt. Folglich sind Abgaben für die Errichtung von Anlagen zur Ableitung von Abwasser sowie

**Zu Tz. 109**

*Nach § 1 der Verordnung über die Kosten der Ordnungsmaßnahmen nach § 41 Abs. 2 des Städtebauförderungsgesetzes (OrdnungsmaßnahmenV) i. d. F. vom 27. November 1978 (BGBl. I S. 1833) umfassen die Kosten der Ordnungsmaßnahmen auch die Erschließung. Die Erschließung ist nach Maßgabe der Nr. 18a.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz (Erlaß des Ministers des Innern vom 21. Mai 1979 – StAnz. S. 1384) förderungsfähig.*

*Zur Erschließung gehören die in § 5 OrdnungsmaßnahmenV aufgeführten Anlagen, insbesondere die Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 des Bundesbaugesetzes und die Anlagen, für die Beiträge und Gebühren nach Landesrecht von den Gemeinden erhoben werden können (§ 127 Abs. 4 Bundesbaugesetz).*

*Für die erstmalige Herstellung, Erweiterung und Verbesserung der Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Abs. 2 Bundesbaugesetz können nach § 6 Abs. 7 des Städtebauförderungsgesetzes keine Beiträge erhoben werden. Dies gilt auch für den Um- und Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen nach § 11 Abs. 3 des Gesetzes über kommunale Abgaben.*

*In den übrigen Fällen, in denen Beiträge, Gebühren oder sonstige Entgelte erhoben werden können (z. B. Ver- und Entsorgungsanlagen), ist die Förderung auf den Teil der Kosten beschränkt, der nicht durch*

zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser (Anlagen nach § 127 Abs. 4 BBauG) als „erzielbare Erträge“ zu erheben; sie entlasten den Gemeindehaushalt und verringern damit die förderungsfähigen Kosten der Erschließung.

Der Rechnungshof stellte bei seinen örtlichen Prüfungen regelmäßig – bis auf eine Ausnahme – fest, daß von den Gemeinden die Meinung vertreten wurde, zu den Kosten der Erschließung könnten im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet keinerlei Beiträge erhoben werden. Die Gemeinden stützten ihre Auffassung in der Regel auf § 5 der Ordnungsmaßnahmen-Verordnung i.V.m. § 41 Abs. 1 StBauFG, wonach die Gemeinden die Kosten der Ordnungsmaßnahme tragen, und auf § 11 des Gesetzes über Kommunale Abgaben (KAG), wonach die Gemeinden Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben können, dies aber nicht müssen.

In dem oben genannten Ausnahmefall hatte die Gemeinde zwar Beiträge für Ver- und Entsorgungsanlagen erhoben, diese aber nicht den Förderungsmitteln zugeführt. Diese Feststellungen ließen erkennen, daß die Gemeinden die Rechtslage hinsichtlich der Förderfähigkeit der Kosten von Erschließungsmaßnahmen verkannnten. Es war daher nicht auszuschließen, daß den Zuwendungsgebern auch weiterhin finanzielle Nachteile entstehen und Zuwendungsempfänger ungleich behandelt werden.

Der Rechnungshof äußerte gegenüber dem Innenminister seine Bedenken gegen die von den Gemeinden geübte Praxis.

Der Minister schloß sich der Rechtsauffassung des Rechnungshofs an. Die Gemeinden wurden angewiesen, im Verwendungsnachweis/Zwischennachweis künftig rechtsverbindlich zu bestätigen, daß Nr. 18a.4.5 der StBauFVV nach Maßgabe dieser Rechtsauffassung eingehalten ist.

#### **Fälschliche Angabe einer bewilligungsgemäßen Verwendung von Fördermitteln**

- 110 Einer Gemeinde wurde ein Zuschuß in Höhe von 272 000 DM für die Durchführung von Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten an einem im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen gemeindeeigenen Gebäude gewährt. Die zuwendungsfähigen Kosten waren mit 340 000 DM ermittelt worden.

Dem Verwendungsnachweis – er schließt ab mit Gesamtkosten von 339 588,18 DM – waren ausschließlich Rechnungen beigelegt, die auf die geförderte Maßnahme ausgestellt waren. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel hatte die Gemeinde bestätigt. Der Verwendungsnachweis war vom Rechnungsprüfungsamt

*Einnahmen oder angemessenen Einsatz von Eigenleistungen und Fremdmittel unter Berücksichtigung nachhaltig erzielter Erträge gedeckt werden kann (Nr. 18a.4.5 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz).*

*Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs wurde der Sachverhalt durch Erlaß des Ministers des Innern vom 27. Mai 1983 (StAnz. S. 1279) eindeutig klargestellt. Gleichzeitig wurden die Gemeinden verpflichtet, in den Verwendungsnachweisen/Zwischennachweisen rechtsverbindlich zu bestätigen, daß die vorgenannten Fördervorschriften eingehalten wurden.*

#### **Zu Tz. 110**

*Mit Zuwendungsbescheid vom 28. Oktober 1975 wurden einer Gemeinde im Rahmen des „Sonderprogramms Stadtsanierung 1975“ für den Um- und Ausbau eines historischen Gebäudes Fördermittel von 272 000 DM bewilligt. Der Bewilligung lagen förderungsfähige Kosten von 340 000 DM zugrunde.*

*Der Verwendungsnachweis der Gemeinde vom 23. Mai 1977, der ohne Beanstandungen vom Rechnungsprüfungsamt des Landkreises und vom zuständigen Staatsbauamt geprüft wurde, wies zuwendungsfähige Kosten von 339 996,18 DM nach.*

*Bei der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof wurde festgestellt, daß bei 20 im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Einzelrechnungen Bauleistungen*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

des Landkreises und von dem für die baufachliche Prüfung nach ZBau-Land zuständigen Staatsbauamt geprüft worden. Beanstandungen hatten sich dabei nicht ergeben.

Ein Vergleich der Angaben in den Rechnungen mit der Örtlichkeit durch den Rechnungshof führte jedoch zu dem Ergebnis, daß in 20 Einzelrechnungen Kosten von rd. 144 000 DM enthalten waren, die nicht bei dieser Maßnahme entstanden sein konnten. Auskunftsgemäß soll der überwiegende Teil dieser Kosten beim Umbau des außerhalb des Sanierungsgebiets gelegenen Rathauses entstanden sein. Nach den Rechnungen mußte außerdem noch das Dach eines weiteren Gebäudes gedeckt worden sein. Es konnte nicht geklärt werden, um welche Dachfläche es sich dabei handelte und wohin eine größere Menge noch darüber hinaus bezahlter Biberschwanzziegel geliefert worden war.

Der Rechnungshof beanstandete, daß die Angaben in den Rechnungen irreführend waren und im Verwendungsnachweis für diesen Sachverhalt fälschlich eine bewilligungsgemäße Verwendung der Mittel angegeben worden war.

Der Minister bestätigte die Feststellungen des Rechnungshofs. Von einer unmittelbaren Rückforderung des Betrags sah er nach Anhörung des RH ausnahmsweise ab. Er gab vielmehr der Gemeinde auf, zusätzliche förderungsfähige Ausgaben bei derselben Maßnahme in Höhe des Betrags von 144 000 DM aus städtischen Mitteln zu finanzieren und in einem gesonderten Verwendungsnachweis zu führen. Gegen dieses Verfahren erhob der RH keine Einwände.

**Zweckfremde Nutzung eines Gebäudes**

- 111 Dem Zuschußantrag einer Gemeinde war anhand der beigelegten Bauzeichnungen und Nutzflächenberechnungen zu entnehmen, daß ein zur Sanierung anstehender Altbau nach Abschluß der Umbau- und Modernisierungsarbeiten uneingeschränkt den Zwecken der Gemeindeverwaltung dienen sollte (Gemeinbedarfseinrichtung im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes). Unter diesem Aspekt bemaß der Innenminister die Zuwendung.

Anläßlich der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof wurde festgestellt, daß sich im Erd- und Kellergeschoß des Hauptflügels der Gebäudeanlage ein Bankinstitut befindet. Die Baukosten hierfür – bankspezifische Einbauten ausgenommen – gingen zu Lasten der Fördermittel. Die Mieteinnahmen von jährlich rd. 43 000 DM wurden nicht den Fördermitteln, sondern dem städtischen Haushalt zugeführt.

mit Gesamtkosten von rd. 144 000 DM aufgeführt waren, die nicht bei der bezuschußten Baumaßnahme erbracht wurden. In dieser Höhe waren Bauleistungen bei dem Ausbau des geförderten Gebäudes unterblieben.

Da die seinerzeit verantwortlichen Personen nicht mehr im Amt waren, wurde vom Minister des Innern nach Abstimmung mit dem Rechnungshof dem Antrag der Gemeinde stattgegeben, den Bewilligungsbescheid nicht zu widerrufen und der Gemeinde die Fördermittel unter der Voraussetzung zu belassen, daß sie aus eigenen Mitteln das Gebäude fertigstellt und dies durch Vorlage eines Verwendungsnachweises über förderungsfähige Kosten von mindestens 144 000 DM nachweist.

Inzwischen ist das Gebäude fertiggestellt, und der entsprechende Verwendungsnachweis wurde vorgelegt.

Für die Zeit der zweckfremden Verwendung der staatlichen Fördermittel hat die Gemeinde Zinsen nach Nr. 4 der Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze Gebietskörperschaften zu zahlen.

**Zu Tr. 111**

Im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen wurde der Umbau und die Modernisierung eines historischen Gebäudes gefördert. Aus den von der Stadt vorgelegten Antragsunterlagen ging eindeutig hervor, daß das Gebäude nach der Modernisierung uneingeschränkt als Verwaltungsgebäude der Stadtverwaltung genutzt werden sollte. Der Umbau und die Modernisierung erfolgten in zwei Bauabschnitten. Die Gesamtkosten waren mit 5 998 000 DM veranschlagt, wozu ein Investitionszuschuß von 3 898 000 DM bewilligt wurde. Der baufachlich geprüfte Verwendungsnachweis wies nach Fertigstellung der Maßnahme zuwendungsfähige Kosten von 5 725 756,93 DM nach. Infolge der Kostenunterschreitung wurde der Investitionszuschuß auf 3 721 750 DM gekürzt.

Bei der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof wurde festgestellt, daß sich im Erd- und Kellergeschoß des Hauptflügels die Städtische Sparkasse befindet. Die Baukosten für die Modernisierung der von der

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Vorstehender Sachverhalt wurde beanstandet, weil die Bank nicht als Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung im Sinne von § 39 Abs. 1 StBauFG (Zuwendungszweck) angesehen werden kann. Daher waren die aus der Vermietung an das Bankinstitut erzielten Einnahmen gemäß Nr. 27.2.5 StBauFVwV in eine Wirtschaftlichkeitsberechnung einzubeziehen. Das Ergebnis dieser Berechnung führte zu einer Reduzierung der förderungsfähigen Kosten um 454 000 DM und zur Rückforderung der zu Unrecht in Anspruch genommenen staatlichen Fördermittel in Höhe von 295 000 DM.

### Verstoß gegen die Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A)

- 112 a) Mit Zuwendungsbescheid des Innenministers für Umbau- und Modernisierungsarbeiten an einem gemeindeeigenen Verwaltungsgebäude war der Gemeinde u. a. zur Auflage gemacht worden, beim Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks die VOB zu beachten (Nr. 5.1.1 der VV zu Anlage 2 zu § 44 LHO).

Die Gemeinde hatte die Abbruch-, Erd-, Mauer-, Beton- und Stahlbetonarbeiten für den ersten Bauabschnitt öffentlich nach § 3 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A ausgeschrieben. Nach Prüfung und Wertung der Angebote hatte sie entschieden, die Ausschreibung aufzuheben, weil beim Vergleich der Einheitspreise verschiedener Bieter aufgefallen war, daß einige dieser Preise stark voneinander abwichen. Der mindestfordernde Bieter hatte mit einer Angebotsendsumme in Höhe von 635 000 DM rd. 23 000 DM unter der Angebotsendsumme des Zweitmindestfordernden gelegen. Die Auskömmlichkeit des Gesamtangebots war von der Gemeinde nicht bezweifelt worden.

Eine erneut durchgeführte Öffentliche Ausschreibung über den nahezu gleichen Leistungsumfang hatte ein weitaus ungünstigeres Angebotsergebnis gebracht.

Der Rechnungshof beanstandete, daß die Aufhebung der ersten Ausschreibung ohne Vorliegen der Voraussetzungen des § 26 VOB/A erfolgte. Der Zuschlag hätte vielmehr auf das Angebot des mindestfordernden Bieters der ersten Ausschreibung erteilt werden müssen; es war unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte das annehmbarste. Ausscheidungsgründe wegen Unauskömmlichkeit des Angebots lagen nicht vor. Durch diese nicht bestimmungsgemäße Vergabe entstanden

Sparkasse genutzten Räume wurden zu Lasten der Fördermittel abgerechnet. Die Sparkasse zahlt Miete für die von der Stadt angemieteten Räume.

Die jährlichen Mieteinnahmen von rd. 43 000 DM wurden nicht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, sondern dem städtischen Haushalt zugeführt.

Aufgrund des festgestellten Sachverhalts wurden vom Minister des Innern die Mieteinnahmen der Sparkasse in eine Wirtschaftlichkeitsberechnung einbezogen und die zuwendungsfähigen Kosten um 454 000 DM gekürzt, was zu einer Minderung der staatlichen Fördermittel in Höhe von 295 000 DM führte.

### Zu Tz. 112

- a) Bei dem im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen geförderten Umbau und Modernisierung eines historischen Gebäudes war der Gemeinde u. a. zur Bedingung gemacht worden, bei Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu beachten (Nr. 5.1.1 Allgemeine Bewirtschaftungsgrundsätze-Gebietskörperschaften - Anlage 2 zu VV zu § 44 LHO).

Die Abbruch-, Erd-, Maurer-, Beton- und Stahlbetonarbeiten für den ersten Bauabschnitt wurden öffentlich ausgeschrieben. Nach Prüfung und Wertung der Angebote hob die Gemeinde die Ausschreibung auf, weil die Einheitspreise verschiedener Bieter stark voneinander abwichen. Das mindestfordernde Gebot lag mit 635 217,58 DM rd. 23 000 DM oder 4 v. H. unter der Angebotssumme des zweitgünstigsten Bieters. An der Auskömmlichkeit des Gesamtangebots wurde von der Gemeinde nicht gezweifelt. Eine erneute öffentliche Ausschreibung der vorgenannten Gewerke über den nahezu gleichen Leistungsumfang erbrachte ein wesentlich schlechteres Ergebnis.

Bei der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof wurde dieser Sachverhalt festgestellt. Voraussetzungen für die Aufhebung der ersten Ausschreibung lagen nicht vor. Der Zuschlag hätte somit dem Mindestfordernden der ersten Ausschreibung erteilt werden müssen.

Vom Minister des Innern wurde die Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs aufgegriffen und festgestellt, daß durch die widerrechtliche Aufhebung der ersten Ausschreibung Mehrkosten von 87 784,16 DM entstanden sind. Die nachgewiesenen Kosten wurden um diesen Betrag gekürzt und die Fördermittel anteilig (rd. 57 000 DM) herabgesetzt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

vermeidbare Mehrkosten in Höhe von 88 000 DM, die der Minister als förderungsfähig anerkannt hatte.

**Der Innenminister ist nach eigener Prüfung der Auffassung des Rechnungshofs beigetreten.**

b) Bei derselben Zuwendungsmaßnahme hatte die Gemeinde bei den Aufträgen für die Zimmer-, Fliesen-, Innenputz- und Heizungsarbeiten eine gemeindeeigene Geschäftsanweisung angewendet, die eine der VOB widersprechende Bevorzugung ortsansässiger Betriebe zuließ. Diese Dienstanweisung war zwar vor Beginn der örtlichen Prüfung des Rechnungshofs bereits aufgehoben worden, doch waren durch die genannten Vergaben ebenfalls vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rd. 7 000 DM entstanden

**Zu a) und b)**

Der Innenminister wies die Gemeinde auf die geltenden Vergabebestimmungen hin, kürzte die förderungsfähigen Kosten um 95 000 DM und forderte die zu Unrecht in Anspruch genommenen staatlichen Fördermittel in Höhe von 61 000 DM zurück.

b) *Bei derselben geförderten Maßnahme wurde von der Gemeinde für die Gewerke Zimmer-, Fliesen-, Innenputz- und Heizungsarbeiten eine der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) widersprechende Begünstigungsklausel für ortsansässige Betriebe angewandt. Die Begünstigungsklausel war in einer Geschäftsanweisung an die Gemeindeverwaltung enthalten. Inzwischen wurde die Begünstigungsklausel aufgehoben, und das beanstandete Verfahren wird von der Gemeinde nicht mehr praktiziert.*

*Durch die vom Rechnungshof festgestellte Anwendung der Begünstigungsklausel sind Mehrkosten von 6 915 DM entstanden.*

*Vom Minister des Innern wurden die zuwendungsfähigen Kosten um diesen Betrag gekürzt und die Fördermittel anteilig verringert.*

**Zu a) und b)**

*Insgesamt sind durch die beiden vorbezeichneten Vergabeverstöße Mehrkosten bei der geförderten Maßnahme von 94 699,16 DM entstanden. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs wurden vom Minister des Innern diese Kosten aus dem förderungsfähigen Aufwand der Maßnahme nachträglich ausgeschieden und die Fördermittel um 61 513 DM gekürzt.*

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

113 In vorstehend nur beispielhaft aufgeführten Fällen hat der Innenminister zwar den vom Rechnungshof erhobenen Beanstandungen entsprochen und die erforderlichen Maßnahmen gegenüber den Zuwendungsempfängern ergriffen. Dennoch zeigt sich, daß die verwaltungsmäßige — insbesondere die baufachliche — Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung von Zuwendungen unbefriedigend ist. Die Landesregierung wird daher Überlegungen anstellen müssen, in welcher Weise derartige Beanstandungen künftig vermieden werden können.

**Zu Tz. 113**

Die Überprüfung der Bauausführung sowie die baufachliche Prüfung der Verwendungsnachweise nehmen die Staatsbauämter gemäß Nrn. 8 und 9 ZBau-Land in der Art einer **stichprobenweisen** Prüfung wahr. Es liegt in der Natur dieser — für die Aufgabe angemessenen — Prüfungsart, daß in Einzelfällen Unrichtigkeiten bei der Bauausführung oder in den vom Zuwendungsempfänger aufgestellten Verwendungsnachweisen unerkannt bleiben.

Darüber hinaus hat jedoch die Hochbauverwaltung — auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung — Möglichkeiten der Arbeitsentlastung geprüft und durch folgende Maßnahmen die Zahl der Fälle, in denen sie einzuschalten ist, reduziert:

1. Gemäß Erlaß des Ministers der Finanzen vom 29. Oktober 1982 werden mit Zustimmung des Rechnungshofs Baumaßnahmen kommunaler Träger mit Zuwendungen unter 500 000 DM baufachlich in der Regel nicht mehr geprüft. Diese Möglichkeit besteht im Einzelfall auch gegenüber freien Trägern.
2. Die Bauverwaltung wird im Sinne von Nr. 1.3 Abs. 2 ZBau-Land ihre Prüfungstätigkeit zunehmend auf **hochbau**-fachliche Fragen beschränken, d. h. die Prüfung von Baumaßnahmen mit ausschließlichem oder überwiegendem betriebstechnischen oder ingenieurtechnischen Anteil künftig nicht mehr übernehmen.

Die Bauverwaltung erwartet hieraus, die stichprobenweise Prüfung der verbleibenden Fälle intensivieren und somit qualitativ verbessern und auf diese Weise dem Petitum des Rechnungshofs entsprechen zu können.

Darmstadt, 19. Dezember 1985

**Pulch  
Johann  
Dr. Rost  
Dr. Holzmann**

**Lehmann  
Dr. Teller  
Fuchs  
Klass**

Wiesbaden, den 25. April 1986

*Der Hessische Ministerpräsident*  
**Börner**

*Der Hessische Minister der Finanzen*  
**Krollmann**

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Anlage zu den Bemerkungen 1985**

Der Präsident  
des Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, 19. Dezember 1985

**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**