



HESSISCHER LANDTAG

22. 04. 87

Antrag der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1984

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 18. Dezember 1985 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1984 (Drucksache 11/5150) übermittelt die Landesregierung gemäß Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1986
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1984**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1984 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 22. April 1987 · Ausgegeben am 26. Mai 1987

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1986

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

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1986
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1984**

Abkürzungen

ATG	Ausgabetitelgruppe
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
DVO zu § 56 HKO	Verordnung über die Heranziehung von Bediensteten und die Bereitstellung von Einrichtungen des Landkreises für die Aufgaben des Landrats als Behörde der Landesverwaltung
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
HG	Haushaltsgesetz
HKO	Hessische Landkreisordnung
Hpl.	Haushaltsplan
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HV	Verfassung des Landes Hessen
i. d. F.	in der Fassung
i. S.	im Sinne
Kap.	Kapitel
ku	künftig umzuwandeln
kw	künftig wegfallend
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
lt.	laut
LT	Landtag
SGG	Sozialgerichtsgesetz
TG	Teilnehmergemeinschaft
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1982	11
3	Haushaltsrechnung 1983	11
4	Haushaltsplan 1984	11
5	Haushaltsrechnung 1984	12
7	Abschlußbericht 1984	13
10	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1983 ...	15
18	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landes- schuld	23
23	Verpflichtungsermächtigungen	32
27	Sondervermögen und Rücklagen	35
28	Liegenschaftsvermögen	35
29	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	36
32	Rechnungsprüfung 1984	38
33	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	38
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
34	Landräte als Behörden der Landesverwaltung (Kap. 03 13)	39
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04	
40	Wissenschaftliche Prüfungsämter (Kap. 04 75)	44
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08	
41	Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit (Kap. 08 12)	50
53	Zuwendungen an ein Landesleistungszentrum für den Reitsport (Kap. 08 35)	64
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09	
56	Förderung der Flurbereinigung (Kap. 09 04 ATG 72)	70
61	Förderung der Dorferneuerung (Kap. 09 04 ATG 73 und 74)	80
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15	
83	Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main (Kap. 15 10)	103
84	Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (Kap. 15 34)	106
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18	
85	Ausbau des Museums Fridericianum in Kassel (Kap. 18 04 Titel 726 02 ab Hj. 1985 Kap. 18 15 Titel 726 02)	108

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1986

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1984 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1984 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 31. Dezember 1986.

Haushaltsrechnung 1982

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1985 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1983 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seiner Sitzung am 5. März 1986 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1982 fortgesetzt und empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1982 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 40. Sitzung am 16. April 1986 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 90. Sitzung am 24. September 1986 (TOP 10) angenommen.

Haushaltsrechnung 1983

- 3 Die Bemerkungen 1985 vom 19. Dezember 1985 sind dem Landtag von der Landesregierung mit ihrer Stellungnahme vom 25. April 1986 zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 28. April 1986 als LT-Drucksache 11/5722 ausgegeben worden.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 4. Juni 1986 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 18. September 1986, 22. Oktober 1986 und 3. Dezember 1986 erfolgten weitere Beratungen. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

Haushaltsplan 1984

- 4 Der Haushaltsplan für das Hj. 1984 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 7. Juni 1984 sowie den Nachtragshaushaltsgesetzen vom 6. November und 18. Dezember 1984 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1984 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1984 betrug im Soll

21 898 279 600 DM.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 6,1 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1983. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4 971 524 700 DM festgesetzt. Sie lagen damit um rd. 6 v. H. höher als im Hj. 1983.

Haushaltsrechnung 1984

- 5 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1984 vom 8. November 1985 dem Landtag mit Schreiben vom 18. Dezember 1985 (LT-Drucksache 11/5150) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	1984 DM
überplanmäßige Ausgaben	511 233 318,06
außerplanmäßige Ausgaben	892 392,82
Haushaltsvorgriffe	52 366,55
Gesamtüberschreitung	512 178 077,43

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 249 764 066,49 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 11/5150).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit folgenden Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 14 Abs. 1 HG 1984 von 10 Mio DM:

- 17 02–446 01 Beihilfen an Versorgungsempfänger 11 810 633,42 DM
- 17 16–911 01 Zuführung an Ausgleichsrücklage 150 000 000,00 DM.

Während es sich im ersten Fall um die Erfüllung von Rechtsansprüchen im Sinne des § 14 Abs. 1 HG 1984 handelte, kann die überplanmäßige Ausgabe bei 17 16–911 01 auf § 25 Abs. 1 und 2 LHO gestützt werden. In beiden Fällen war daher kein Nachtragshaushalt erforderlich.

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. In 12 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 241 296,78 DM liegt allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1984). Der Rechnungshof nimmt diese Verstöße gegen zwingende haushaltsrechtliche Bestimmungen zum Anlaß, die betroffenen Ressorts

Zu Tz. 5 (vorletzter Absatz)

Die Landesregierung unterstützt den vom Rechnungshof an die betroffenen Ressorts gerichteten Hinweis, daß im Fall von über- und außerplanmäßigen Ausgaben die vorherige Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO einzuholen ist. Die Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) zu § 37 LHO lassen keinen Zweifel darüber aufkommen, daß der Zustimmungsantrag beim Minister der Finanzen zu stellen ist, bevor eine Maßnahme eingeleitet oder eine Zusage gemacht wird, die zu einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe führt (VV Nr. 3.2 zu § 37 LHO). Ein ausdrücklicher Hinweis darauf ist in den jährlichen Rundschreiben des Ministers der Finanzen betr. Ausführung des Haushaltsplans des Landes enthalten, so zuletzt im Ausführungsrundschreiben für das Haushaltsjahr 1987 vom 18. Dezember 1986 (Abschnitt B V 1 – StAnz. 1987 S. 4)

Bemerkungen des Rechnungshofs

nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO der vorherigen Zustimmung des Ministers der Finanzen bedürfen.

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1984 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner 10. Sitzung am 22. Januar 1986 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt der endgültigen Entlastung vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 39. Sitzung am 5. März 1986 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 73. Sitzung am 18. März 1986 angenommen.

- 6 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 16. Mai 1986 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 11/6092). Sie wurde am 18. September 1986 in der 13. 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 47. Sitzung am 22. Oktober 1986 (TOP 3) dementsprechend beschlossen. Dem ist das Plenum in seiner 92. Sitzung am 4. November 1986 (TOP 14) gefolgt.

Abschlußbericht 1984

- 7 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) und der Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) finden sich auf den Seiten XVI und XVII der Haushaltsrechnung 1984. Die Abschlüsse zeigen folgendes Bild:

Kassenmäßiger Abschluß

Ist-Einnahmen	21 890 120 083,46 DM
- Ist-Ausgaben	<u>21 890 063 531,09 DM</u>
kassenmäßiges Jahresergebnis	56 552,37 DM
Noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse früherer Jahre	<u>- ,-- DM</u>
kassenmäßiges Gesamtergebnis	<u>56 552,37 DM</u> =====

Haushaltsabschluß

Ausgabereste übernommen aus 1983	1 053 010 615,60 DM
- Ausgabereste übertragen nach 1985	<u>1 246 899 523,50 DM</u>
Differenz	- 193 888 907,90 DM
+ kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>56 552,37 DM</u>
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	<u>- 193 832 355,53 DM</u> =====
kassenmäßiges Gesamtergebnis	56 552,37 DM
- Ausgabereste übertragen nach 1985	<u>1 246 899 523,50 DM</u>
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<u>- 1 246 842 971,13 DM</u> =====

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 8 Das kassenmäßige Jahresergebnis und das gleich hohe kassenmäßige Gesamtergebnis lagen um rd. 74 v. H. unter dem Ergebnis des Vorjahres. Allerdings kommt dem Überschuß von ca. 0,057 Mio DM keine wesentliche Bedeutung zu, wenn er den Kassenbewegungen bei den Einnahmen bzw. Ausgaben (ca. 21,9 Milliarden DM) gegenübergestellt wird. Ebenso gering ist seine Bedeutung im Hinblick auf die ins Hj. 1985 übertragene Ausgabereiste. Entsprechend fällt das rechnungsmäßige Gesamtergebnis aus. Der Haushalt 1984 schließt mit einem Negativ-Saldo von rd. 1 247 Mio DM.
- 9 Die angefallenen Ausgabereiste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 194 Mio DM (ca. 19 v. H.). Unter Berücksichtigung des nur geringen Kassenüberschusses liegt folglich auch das rechnungsmäßige Jahresergebnis bei rd. -194 Mio DM gegenüber -314,8 Mio DM im Vorjahr.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß der erneute Anstieg der Ausgabereiste auf den bisherigen Höchstbetrag von rd. 1 246,9 Mio DM maßgeblich dadurch beeinflußt wurde, daß die erst im Juni 1984 erfolgte Verabschiedung des Haushaltsplans durch den Hessischen Landtag in vielen Bereichen eine planmäßige Umsetzung der haushaltspolitischen Ziele der Landesregierung nicht mehr zuließ. Angesichts des inzwischen erreichten Umfangs der Restebildung – auch am Ende des Haushaltsjahres 1985 lag sie mit 1 082,8 Mio DM immer noch weit über dem Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1982, der sich auf rd. 770,6 Mio DM belaufen hatte – sieht er sich jedoch veranlaßt, auf folgendes hinzuweisen:

Ausgabereiste dürfen nach § 45 Abs. 3 LHO grundsätzlich nur gebildet werden, „wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereiste veranschlagt worden sind“. Ausgabemittel zur Deckung von Ausgabereisten sind in den letzten Haushaltsjahren nicht veranschlagt worden. Mit Ausnahme der Haushaltsreste, die bei den Kapiteln 17 20 bis 17 43 (Kommunaler Finanzausgleich) gebildet wurden, hat daher der Minister der Finanzen seine Zustimmung zur Bildung und Inanspruchnahme der jeweils übertragenen Ausgabereiste an die Bedingung geknüpft, daß die betroffenen Ressorts Ausgaben in Höhe der gebildeten Ausgabereiste in ihren Einzelplänen nicht leisten.

Dieses haushaltsrechtlich an sich nicht zu beanstandende Verfahren hat nicht nur zur Konsequenz, daß Ausgabereiste nur in dem Umfang abgebaut werden können, in dem Mittel aus

Zu Tz. 9

Nach § 45 Abs. 3 LHO dürfen Ausgabereiste grundsätzlich nur dann gebildet werden, „wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereiste veranschlagt worden sind“.

Auf dieser Rechtsgrundlage hat der Finanzminister seine Zustimmung zur Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereiste – mit Ausnahme der für den Kommunalen Finanzausgleich geltenden Besonderheiten – an die Bedingung geknüpft, daß die betroffenen Ressorts Ausgaben in Höhe der gebildeten Ausgabereiste in ihren Einzelplänen nicht leisten.

Der Rechnungshof weist zutreffend darauf hin, daß dieses Verfahren nicht zu beanstanden ist. Gleichwohl meint er, daß das Verfahren mit den „Absichten des Haushaltsgesetzgebers, der mit der Bewilligung von Haushaltsmitteln grundsätzlich nicht nur über die Höhe der bei den einzelnen Maßnahmen einzusetzenden Mittel, sondern auch über den Zeitrahmen entscheide, in dem diese Maßnahmen durchgeführt werden sollen“, nicht in Einklang stehe.

Gegen diese Aussage bestehen Bedenken. Ausgaben i. S. von Ausgabeermächtigungen (§ 3 LHO) sind an das Haushaltsjahr nur grundsätzlich, nicht jedoch insoweit gebunden, wie von Rechts wegen Ausnahmen zugelassen sind. Die zeitliche Bindung von Ausgaben gilt nicht, wenn diese übertragbar sind und Ausgabereiste gebildet werden können (§ 45 Abs. 2 i.V.m. § 19 LHO). Bei übertragbaren Ausgaben kann also das für den jährlichen Haushalt geltende Fälligkeitsprinzip nach § 11 LHO durchbrochen werden, so daß Ausgabeermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus Geltung haben. Wenn der Auffassung des Rechnungshofs, daß insoweit den Absichten des Haushaltsgesetzgebers nicht entsprochen würde, gefolgt würde, müßte auf das haushaltsrechtliche Instrument des Ausgabereistes generell verzichtet werden. Dies widerspräche jedoch der in §§ 15 Abs. 1 und 27 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz vorgesehenen für Bund und Länder einheitlich geltenden Regelungen für Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplans.

Ungeachtet dessen ist die Landesregierung erfolgreich darum bemüht, die Ausgabereiste zu vermindern.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

kassenmäßigen Minderausgaben des laufenden Haushaltsjahres zur Verfügung stehen (vgl. § 19 Abs. 2 LHO). Es führt auch dazu, daß im Umfang der übertragenen Ausgabereste Mittel, die der Haushaltsgesetzgeber für das laufende Haushaltsjahr bewilligt hat, nicht wie vorgesehen abfließen. Den Absichten des Haushaltsgesetzgebers, der mit der Bewilligung von Haushaltsmitteln grundsätzlich nicht nur über die Höhe der bei den einzelnen Maßnahmen einzusetzenden Mittel, sondern auch über den Zeitrahmen entscheidet, in dem diese Maßnahmen durchgeführt werden sollen, wird also insoweit nicht entsprochen. Bei dem Ausmaß, daß die Ausgabereste inzwischen angenommen haben, hält das der Rechnungshof nicht für unbedenklich.

Gegenüber dem Haushaltsjahr 1984 konnten die Ausgabereste von 1 246 Mio DM um 166 Mio DM auf 1 080 Mio DM vermindert werden.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1984

- 10 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1984 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1984 sowie die Istergebnisse bzw. das Haushaltssoll der Jahre 1983 und 1985 bis 1987 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1

	1983			1984			1985			nachrichtl. 1986			nachrichtl. 1987		
	Ist	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll ²⁾	Ist	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll ²⁾	Ist	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll ²⁾	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll ²⁾	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Ist	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll ²⁾
Einnahmen/Ausgaben	Mio DM		Mio DM	Mio DM		Mio DM	Mio DM		Mio DM		Mio DM		Mio DM		Mio DM
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	13 030,0	+ 4,7	14 180,6	14 118,1	+ 6,9*	15 235,8	15 235,8	+ 7,9	15 405,5	+ 1,7	16 649,5	+ 7,4	16 649,5	+ 7,4	16 649,5
dar.: Stuererinnahmen	13 013,1	+ 4,7	14 087,0	14 019,7	+ 6,8*	15 116,9	15 116,9	+ 7,8	15 400,0	+ 1,9	16 546,0	+ 7,4	16 546,0	+ 7,4	16 546,0
1. Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 282,0	+ 2,4	1 226,3	1 345,8	+ 5,0	1 521,6	1 521,6	+ 13,1	1 421,6	- 6,6	1 470,2	+ 3,4	1 470,2	+ 3,4	1 470,2
2. Zins- und Zinsüberschüsse	1 025,8	- 2,0	893,0	931,4	- 9,2	1 002,3	1 002,3	+ 8,7	939,0	- 7,2	989,2	+ 3,2	989,2	+ 3,2	989,2
3. Schuldenerinnahmen	3 832,0	+ 3,7	4 430,3	4 531,2	+ 17,6	3 850,2	3 850,2	- 14,8	4 821,6	+ 24,9	4 767,6	- 1,1	4 767,6	- 1,1	4 767,6
dar.: Kreditmarktkredit brutto	3 745,0	+ 3,7	4 312,1	4 430,0	+ 28,3	3 750,0	3 750,0	- 15,3	4 888,0	+ 25,3	4 846,0	- 1,1	4 846,0	- 1,1	4 846,0
netto	1 380,1	- 15,4	1 504,9	1 463,4	+ 5,3	1 109,7	1 109,7	- 24,2	1 620,2	+ 46,0	1 200,1	- 25,9	1 200,1	- 25,9	1 200,1
Bundesdarlehen	107,0	+ 3,9	118,2	101,2	- 5,4	110,2	110,2	+ 8,9	122,6	+ 12,2	121,6	- 1,6	121,6	- 1,6	121,6
Zinsüberschüsse und Zinsüberschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungsmaßnahmen	961,2	- 4,9	1 138,1	963,6	- 1,8	1 045,8	1 045,8	+ 8,5	1 144,2	+ 9,4**	1 050,5	- 8,2	1 050,5	- 8,2	1 050,5
Einnahmen insgesamt	20 231,0	+ 3,5	21 838,3	21 890,1	+ 7,6*	22 675,7	22 675,7	- 3,6	23 821,8	+ 5,1**	24 936,9	+ 4,6	24 936,9	+ 4,6	24 936,9
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	16 230,1	+ 3,5	17 288,7	17 255,3	+ 5,2*	19 614,6	19 614,6	+ 7,3	18 704,5	+ 0,9**	19 971,0	+ 6,8	19 971,0	+ 6,8	19 971,0
4. Persönliche Verwaltungsausgaben	7 876,2	+ 3,1	7 935,5	8 011,4	+ 1,7	8 230,6	8 230,6	+ 3,5	8 558,3	+ 3,2	8 916,5	+ 4,2	8 916,5	+ 4,2	8 916,5
5. Sächliche Verwaltungsausgaben; Ausgaben für Schuldendienst, dar.: Zinsen	921,5	+ 5,0	1 024,9	1 051,8	+ 7,2	1 135,9	1 135,9	+ 8,0	1 168,1	+ 2,9	1 215,8	+ 4,2	1 215,8	+ 4,2	1 215,8
Tilgungen	3 770,7	+ 17,5	4 217,7	4 376,7	+ 16,1	4 137,3	4 137,3	- 5,5	4 685,8	+ 13,5	5 082,6	+ 8,5	5 082,6	+ 8,5	5 082,6
6. Zinsüberschüsse und Zinsüberschüsse für laufende Zwecke	1 369,5	+ 8,4	1 390,9	1 381,6	- 0,6	1 455,2	1 455,2	+ 5,7	1 574,4	+ 8,1	1 601,2	+ 1,7	1 601,2	+ 1,7	1 601,2
Investitionsausgaben insgesamt	2 361,2	+ 23,5	2 826,8	2 985,1	+ 25,8	2 631,1	2 631,1	- 10,5	3 121,4	+ 16,4	3 481,4	+ 11,9	3 481,4	+ 11,9	3 481,4
dar.: Baumaßnahmen	4 427,3	- 4,0	4 933,1	4 883,1	+ 6,8*	5 466,7	5 466,7	+ 12,4	5 441,1	- 0,5	5 883,9	+ 8,1	5 883,9	+ 8,1	5 883,9
Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2 983,5	+ 0,1	3 995,7	3 235,5	+ 9,2	3 188,1	3 188,1	- 2,1	3 637,7	+ 15,5**	3 913,1	- 4,7	3 913,1	- 4,7	3 913,1
8. Sonstige Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen	608,6	- 5,6	723,6	619,4	+ 1,8	610,8	610,8	- 1,4	734,8	+ 20,3	780,3	+ 8,0	780,3	+ 8,0	780,3
9. Besondere Finanzierungsausgaben	2 354,9	+ 1,7	2 873,1	2 617,1	+ 11,1	2 557,3	2 557,3	- 2,3	2 982,9	+ 15,5**	2 719,8	- 7,9	2 719,8	- 7,9	2 719,8
Ausgaben insgesamt	20 200,8	+ 3,5	21 838,3	21 890,1	+ 7,6*	22 675,7	22 675,7	+ 3,6	23 821,8	+ 5,1**	24 936,9	+ 4,6	24 936,9	+ 4,6	24 936,9
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	17 674,3	+ 1,1	18 883,8	18 572,9	+ 4,4*	19 558,3	19 558,3	+ 5,3	20 473,3	+ 5,1**	21 176,9	+ 3,4	21 176,9	+ 3,4	21 176,9
Überschuß +/Fehlbetrag - Nettofinanzierungssaldo	+ 0,2		-	+ 0,05		+ 0,05	+ 0,05		-		-		-		-
	- 1 384,2		- 1 615,1	- 1 317,7		- 943,7	- 943,7		- 1 768,8		- 1 268,9		- 1 268,9		- 1 268,9
Strukturdaten (v.H.) ¹⁾															
Steuendeckungsquote (Steuern nach LFA)	73,2		73,9	74,7		76,4	76,4		74,6		77,4		77,4		77,4
Kreditfinanzierungsquote	7,9		8,1	7,9		5,7	5,7		7,9		5,7		5,7		5,7
Personalausgabenquote	44,6		42,3	43,4		42,4	42,4		41,8		42,1		42,1		42,1
Zins-Ausgaben-Quote	7,9		7,4	7,5		7,4	7,4		7,7		7,6		7,6		7,6
Investitionsquote	16,8		19,2	17,4		16,2	16,2		18,0		16,6		16,6		16,6

1) Formales Haushaltsvolumen abzüglich Aufnahme bzw. Tilgung von Kreditmarktkrediten, Entnahme bzw. Zuführung an Rücklagen, Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeiträgen aus Vorjahren, Haushaltsüberschüsse Verrechnungen.

2) Einschließlich Netttragshaushalte

*) Aus Vergleichsgründen in 1984 ohne Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer (Einnahmen und Zuweisungen je 122,6 Mio DM).

**) Gegenüber vergleichbarem Ist 1985 (ohne Einnahmen und Ausgaben für Leistungsleistungen, die ab 1986 im Landeshaushalt nicht mehr veranschlagt sind).

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 11 Wie sich aus der Finanzierungsübersicht und der Finanzierungsrechnung (Anlage X und S. XVI der Haushaltsrechnung 1984) ergibt, wurde der veranschlagte Finanzierungssaldo von 1 615,1 Mio DM um 297,5 Mio DM unterschritten. Neben insbesondere einer Aufstockung der Rücklagen um 150 Mio DM auf 247 Mio DM ermöglichte dies eine Verminderung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt um 51,5 Mio DM. Mit 1 463,4 Mio DM blieb die Netto-Neuverschuldung gleichzeitig um rd. 332 Mio DM hinter der von Art. 141 HV gezogenen Kredithöchstgrenze zurück.
- 12 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1984 erreichte ein Gesamtvolumen von 21 890,1 Mio DM. Es liegt damit um 8,2 v. H. über dem Vorjahresergebnis und bleibt nur um rd. 8 Mio DM hinter dem veranschlagten Soll zurück.
- 13 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) lagen mit 17 255,3 Mio DM ebenfalls nahe beim Haushaltssoll (17 268,7 Mio DM). Gegenüber 1983 bedeutet dies einen Zuwachs von 5,9 v. H., wobei sich auch die 1984 vorgenommene Bruttostellung der Grunderwerbsteuer auswirkt, mit der einem Petitum des Rechnungshofs entsprochen wurde (vgl. Tz. 29 der Bemerkungen 1985). Rechnet man diese Veränderung in der Veranschlagung aus Vergleichsgründen heraus, so ergibt sich für 1984 ein Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen um 5,2 v. H.
- 14 Annähernd planmäßig entwickelten sich auch die Steuereinnahmen, die sich 1984 nach Eliminierung der Vergleichsstörung durch die veränderte Veranschlagung der Grunderwerbssteuer um 6,8 v. H. erhöhten und den Betrag von 14 019,7 Mio DM (Haushaltssoll: 14 087,0 Mio DM) erreichten. Wie die nachfolgende Übersicht 2 erkennen läßt, ist damit die Steuerkraft Hessens im Vergleich zu anderen Bundesländern überdurchschnittlich gewachsen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

Steuerkraft der Länder

Land	Steuereinnahmen je Einwohner (vor LFA)		Steuereinnahmen in v.H. des Länderdurchschnitts	Länderfinanzausgleich (LFA)*		Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		Steuereinnahmen je Einwohner nach LFA und BEZ		Steuereinnahmen 1984 in v.H. des Länderdurchschnitts
	1983	1984		1983	1984	1983	1984	1983	1984	
	DM	DM		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	DM	DM	
Schleswig-Holstein	1 980	2 095	88,7	+ 466,9	+ 491,2	+ 230,3	+ 256,9	2 247	2 372	99,8
Niedersachsen	1 967	2 071	86,1	+ 724,9	+ 735,3	+ 568,5	+ 569,8	2 145	2 252	94,7
Nordrhein-Westfalen	2 228	2 335	99,3	+ 25,6	-	-	-	2 229	2 335	98,2
Hessen	2 337	2 533	107,7	- 313,8	- 466,1	-	-	2 281	2 449	103,0
Rheinland-Pfalz	2 039	2 148	91,3	+ 292,9	+ 250,5	+ 317,6	+ 327,1	2 207	2 308	97,1
Baden-Württemberg	2 454	2 568	109,2	- 1 463,4	- 1 452,5	-	-	2 296	2 410	101,4
Bayern	2 217	2 363	100,5	+ 138,0	+ 66,3	+ 336,7	+ 345,4	2 260	2 400	101,0
Saarland	1 946	2 047	87,0	+ 283,4	+ 334,6	+ 135,0	+ 160,5	2 343	2 517	105,9
Flächenländer	2 211	2 335	99,2	+ 1 931,7	+ 1 878,9	+ 1 588,1	+ 1 659,7	2 242	2 364	99,5
				- 1 777,2	- 1 918,6					
Hamburg	3 260	3 348	142,4	- 334,7	- 414,2	-	-	3 053	3 089	130,0
Bremen	2 407	2 459	104,6	+ 249,9	+ 324,7	-	-	2 773	2 943	123,8
Berlin	1 872	1 961	83,4	-	-	-	-	1 872	1 961	82,5
Länder insgesamt	2 231	2 352	100	+ 2 181,6	+ 2 203,6	+ 1 588,1	+ 1 659,7	2 258	2 377	100
				- 2 111,9	- 2 332,8					

*) Abführungen: -

Quelle: Statistisches Bundesamt FS 14 Reihe 2.4 und R 4

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dementsprechend wurde das Land 1984 zu wesentlich höheren Leistungen im Länderfinanzausgleich herangezogen. Sie beliefen sich auf 466,1 Mio DM; das waren rd. 152 Mio DM oder 48,5 v. H. mehr als 1983 und rd. 86 Mio DM mehr als das Haushaltssoll 1984.

Trotz der stark gestiegenen Abführungen im Länderfinanzausgleich verblieben dem Land mit 13 553,6 Mio DM immer noch um 5,8 v. H. höhere Steuereinnahmen als im Vorjahr. Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) stieg daher von 73,2 v. H. im Jahre 1983 auf 74,7 v. H. im Jahre 1984. Wie sich aus der Übersicht 1 entnehmen läßt, setzte sich diese positive Entwicklung auch 1985 mit einer erneuten Verbesserung der Steuerdeckungsquote auf 76,4 v. H. fort. Bedingt durch den kreditfinanzierten Erwerb der Neuen Heimat Südwest, dem der Landtag am 26. November 1986 mit der Verabschiedung eines Nachtragshaushalts für 1986 seine Zustimmung erteilte, ist dagegen 1986 wieder mit einem Rückgang der Steuerdeckungsquote zu rechnen, der nach dem Haushaltsplan für 1987 im darauf folgenden Jahr wieder aufgefangen werden soll.

- 15 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Schuldentilgungen und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) beliefen sich 1984 auf 18 572,9 Mio DM (Haushaltssoll: 18 883,8 Mio DM). Ihr Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug ohne Eliminierung der Vergleichsstörung durch die 1984 vorgenommene Bruttostellung der Grunderwerbssteuer 5,1 v. H. und nach entsprechender Bereinigung 4,4 v. H. Damit fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen wesentlich höher aus als im Durchschnitt der Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 2,2 v. H. ergab.
- 16 Mit 1,7 v. H. stiegen 1984 die Personalkosten deutlich unterproportional auf 8 011,4 Mio DM. Im Vergleich zum Haushaltssoll wurden damit knapp 76 Mio DM mehr benötigt, was im wesentlichen auf eine im Zusammenhang mit den Tarifabschlüssen für 1985 für das Jahr 1984 vereinbarte und noch im Dezember 1984 ausgezahlte einmalige Nachzahlung an alle Landesbedienstete und auf überwiegend vom Bund getragene Mehrkosten für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zurückzuführen war.

Zu der im Hinblick auf die anhaltend angespannte Haushaltslage positiv zu beurteilenden Eindämmung des Personalkostenanstiegs haben neben bundesweiten Sparmaßnahmen (sog. „Nullrunde“ im öffentlichen Dienst und Absenkung der Eingangsbezüge bzw. -vergütungen für die ab 1. Januar 1984 neu eingestellten Beamten des höheren und gehobenen Dienstes sowie für Angestellte vergleichbarer Vergütungsgruppen) die Fortführung der auf sechs Monate befristeten Stellenbesetzungssperre und eine zurückhaltende Stellenpolitik beigetragen.

Nach dem Haushaltsplan 1984 wurden neu geschaffen: 31 kostenwirksame Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 220 Referendarstellen, 131,5 kostenneutrale Stellen sowie 5 Leerstellen. Außerdem wurden 360 Stellen für Auszubildende neu veranschlagt, die bereits aufgrund einer entsprechenden Ermächtigung durch das Vorschaltgesetz 1983 im Haushaltsvollzug 1983 geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 747,5 Stellen standen 623 Stellenabgänge gegenüber (darunter 414,5 Stellen, die im Hj. 1982 im Rahmen der Stellenbesetzungssperre dauernd gesperrt und die gem. § 8 Abs. 2 HG 1983 in Abgang

Bemerkungen des Rechnungshofs

gestellt worden waren), so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1984 lediglich um 124,4 Stellen erhöhte. Zusätzlich wurde die Personalsituation in der Landesverwaltung dadurch verbessert, daß 343 Stellen, die im Hj. 1983 im Rahmen der bis Ende 1983 geltenden Dauersperrre angesammelt worden waren, im Hj. 1984 zur Wiederbesetzung freigegeben wurden. Darüber hinaus wurden im Haushaltsvollzug 1984 weitere 662 Leerstellen (nach § 5 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984 sowie nach § 13 Abs. 6 und 7 HG 1984) und 266 Stellen für Auszubildende (nach § 4 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984) geschaffen.

Die außergewöhnlich hohe Zahl der im Haushaltsvollzug geschaffenen Leerstellen hängt im wesentlichen mit arbeitsmarktpolitischen Gründen zusammen: Gestützt auf die Ermächtigung durch § 13 Abs. 7 HG 1984 hat die Landesregierung in einer Sonderaktion zur Verbesserung der Einstellungsbedingungen von bisher beschäftigungslosen Bewerbern für den öffentlichen Dienst 575 Leerstellen für Landesbedienstete bereitgestellt, die sich im Rahmen der aus arbeitsmarktpolitischen Gründen erweiterten beamten- und tarifrechtlichen Bestimmungen ohne Dienstbezüge beurlauben lassen. Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß dadurch Mehrbelastungen für den Landeshaushalt nicht entstehen sollen, weil die Landesregierung durch entsprechende Stellenbewirtschaftung sicherstellen will, „daß für jeden beurlaubten Bediensteten am Ende seiner Beurlaubung eine besetzbare Stelle vorhanden ist . . .“ (Begründung zu § 13 Abs. 6 und 7 des Haushaltsgesetzentwurfs der Landesregierung für das Hj. 1984).

Bedingt durch den unterproportionalen Anstieg der Personalkosten ging die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) von 44,6 v. H. im Jahre 1983 auf 43,4 v. H. im Jahre 1984 zurück. Wie der Übersicht 1 zu entnehmen ist, läßt sich inzwischen ein weiterer Rückgang der Personalausgabenquote verzeichnen: Sie fiel 1985 auf 42,4 v. H. und soll sich nach den Haushaltsplänen für 1986 und 1987 mit etwa 42 v. H. auf einem Niveau einpendeln, wie es zuletzt Anfang der 70er Jahre festzustellen war.

Der Rechnungshof weist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Veränderung der Personalausgabenquote allein nur verhältnismäßig wenig darüber aussagt, ob die Landesregierung dem von ihr angestrebten Ziel einer schrittweisen Konsolidierung der Landesfinanzen näher gekommen ist. Wie bei jedem Quotienten spiegelt sich darin lediglich die relative Veränderung der beiden Bezugsgrößen wider. So sinkt zum Beispiel die Personalausgabenquote auch dann, wenn die übrigen Ausgaben des Landes unter Inkaufnahme einer hohen Verschuldung überproportional gesteigert werden. Umgekehrt nimmt sie tendenziell zu, wenn sich etwa die Zinsausgaben infolge rückläufiger Kapitalmarktzinsen in größerem Umfang verringern.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann daher die erreichte Absenkung der Personalausgabenquote auch nicht als Indiz dafür angesehen werden, daß künftig bei der Bewilligung neuer Stellen ein großzügigerer Maßstab angelegt werden kann. Vor allem im Hinblick auf die derzeitige Höhe der Netto-Neuverschuldung und die daraus resultierenden Belastungen des Landeshaushalts (vgl. Tz. 20) hält vielmehr der Rechnungshof die Absicht der Landesregierung folgerichtig, den Personalausgabenanstieg auch weiterhin durch eine zurückhaltende Stellenpolitik und durch Stellen-

Bemerkungen des Rechnungshofs

bewirtschaftungsmaßnahmen zu begrenzen (vgl. Finanzbericht des Landes Hessen für die Jahre 1986 bis 1990, LT-Drucksache 11/6820). Der gute Stand, den Hessen mit der Personalausstattung seiner Landesverwaltung im Ländervergleich einnimmt, sollte es dabei der Landesregierung erleichtern, ihre Absicht zu realisieren (vgl. Übersicht 3).

Übersicht 3

Vollbeschäftigtes Personal der Flächenländer

- Verwaltung einschl. Krankenhäuser -

Land	1984*		1985*	
	Anzahl	je 10 000 Einwohner	Anzahl	je 10 000 Einwohner
Saarland	27 620	263	27 070	259
Hessen	129 655	234	129 686	235
Baden-Württemberg	212 054	229	210 140	228
Rheinland-Pfalz	82 324	227	81 346	225
Niedersachsen	162 506	225	163 452	227
Schleswig-Holstein	57 824	221	57 217	219
Bayern	235 773	215	234 202	214
Nordrhein-Westfalen	336 028	201	334 389	201
Flächenländer zus.	1 243 784	218	1 237 502	217

Teilzeitbeschäftigtes Personal der Flächenländer

- Verwaltung einschl. Krankenhäuser -

Land	1984*		1985*	
	Anzahl	je 10 000 Einwohner	Anzahl	je 10 000 Einwohner
Niedersachsen	40 124	56	44 201	62
Schleswig-Holstein	12 361	47	14 528	56
Saarland	4 864	46	5 086	49
Nordrhein-Westfalen	75 027	45	79 606	48
Baden-Württemberg	40 284	44	46 423	51
Rheinland-Pfalz	14 661	40	16 082	45
Bayern	43 151	39	45 861	42
Hessen	21 489	39	22 507	41
Flächenländer zus.	251 961	44	274 294	48

* jeweils Stand am 30. Juni

Quelle: Statistisches Bundesamt FS14R6

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 17 Die Investitionsausgaben erhöhten sich überdurchschnittlich um 9,2 v. H. von 2 963,5 Mio DM im Jahre 1983 auf 3 236,5 Mio DM im Jahre 1984. Trotzdem wurde das Haushaltssoll 1984 nicht erreicht: Für Investitionen bereitgestellte Mittel in Höhe von 360,2 Mio DM flossen nicht ab, was im wesentlichen damit zusammenhängt, daß der Vollzug des Investitionshaushalts durch das bis Anfang Juni 1984 anzuwendende Nothaushaltsrecht besonders beeinträchtigt wurde. Vor allem im Staatlichen Hochbau sowie im Wohnungs- und Städtebau ergaben sich Sollunterschreitungen von 120,1 bzw. 148,6 Mio DM.

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 1984 auf 17,4 v. H. Unter den Flächenländern nahm damit das Land Hessen nach Bayern den zweiten Platz ein, nachdem es 1983 im Ländervergleich noch an vierter Stelle gelegen hatte (vgl. Übersicht 4). Allerdings muß hierzu angemerkt werden, daß die hessische Haushaltswirtschaft während des gesamten Jahres 1983 unter der Einschränkung durch das Nothaushaltsrecht gestanden hatte.

Übersicht 4Investitionsquoten*) der Länder

Land	1983	1984
Schleswig-Holstein	17,3	16,5
Niedersachsen	13,8	13,4
Nordrhein-Westfalen	17,7	16,9
Hessen	16,8	17,4
Rheinland-Pfalz	15,5	15,6
Baden-Württemberg	14,7	16,4**)
Bayern	19,9	20,0
Saarland	15,2	15,9

*) Anteil (v.H.) der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben (bereinigt)

**) Einschließlich Auswirkungen von Buchungen wegen Veränderungen im Vermögensbestand

Quelle: Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 1987
(Übersicht 12)

Bemerkungen des Rechnungshofs

Wie sich aus der Übersicht 1 ergibt, gingen die Investitionen im Jahre 1985 wieder absolut und relativ zurück. Bei Investitionsausgaben von insgesamt 3 168,1 Mio DM betrug die Investitionsquote nur noch 16,2 v. H. Erneute größere Abweichungen gegenüber dem Haushaltssoll (3 364,4 Mio DM) legen dabei den Rückschluß nahe, daß die abermals verspätete Verabschiedung des Landeshaushalts – sie erfolgte erst am 3. Juli 1985 – wie in den Vorjahren den Vollzug des Investitionshaushalts beeinträchtigt hat. Ein leichter Rückgang der Investitionsquote hätte sich aber auch bei einem planmäßigen Haushaltsvollzug ergeben, weil bereits im Haushaltsplan für 1985 ein unterproportionaler Anstieg der Investitionsausgaben (4,0 v. H. gegenüber einem Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben um 4,4 v. H.) vorgesehen war.

Ebenfalls unterdurchschnittlich sollen die Investitionen nach dem Haushaltsplan für 1987 wachsen (um 3,7 v. H. gegenüber einem Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben um 5,0 v. H.*), während sie sich nach dem Haushaltssoll für 1986 auch ohne Berücksichtigung der für den Ankauf der Neuen Heimat Südwest bereitgestellten Mittel prozentual wesentlich stärker als die bereinigten Gesamtausgaben erhöhen (um 9,8 v. H. gegenüber 3,6 v. H.). Bei planmäßigem Haushaltsvollzug sind daher auch 1986 und 1987 deutliche Schwankungen der Investitionsquote zu erwarten.

Die festzustellenden oder zu erwartenden Veränderungen der Investitionsquote lassen jedoch nicht ohne weiteres die Schlußfolgerung zu, daß die vom hessischen Investitionshaushalt ausgehenden Konjunktur- und Beschäftigungseffekte ebenso starken jährlichen Schwankungen unterworfen sind. Um diese Effekte hinreichend quantifizieren zu können, müßten einerseits die jeweils neu ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen (vgl. Tz. 23 bis 26) zu den jährlichen Haushaltsansätzen hinzugerechnet werden, während andererseits die Verbindungen aus in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen früherer Jahre in Abzug zu bringen wären. Vollständige Angaben über die jeweilige jährliche Inanspruchnahme aller im Haushaltsplan ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen sind jedoch zur Zeit der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung noch nicht zu entnehmen (vgl. Tz. 25). Sie wären aber nach Auffassung des Rechnungshofs in Zukunft wünschenswert.

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 18 Wie aus der nachfolgenden Aufstellung zu ersehen ist, ergaben die im HG 1984 erteilten Kreditermächtigungen von rd. 4 668,1 Mio DM zusammen mit Ermächtigungsresten aus dem Hj. 1983 in Höhe von rd. 1 972,0 Mio DM für 1984 einen Ermächtigungsrahmen von rd. 6 640,1 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von rd. 4 579,9 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von rd. 69,0 v. H. entspricht (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen rd. 5 958,2 Mio DM/Inanspruchnahme rd. 3 972,2 Mio DM = rd. 66,7 v. H.).

*) Im Unterschied zu den Zahlenangaben in Übersicht 1 ist hierbei die mit 300 Mio DM zu Buche schlagende Vergleichsstörung durch den 1986 vorgenommenen und durch Ausweitung der ursprünglich geplanten Netto-Neuverschuldung finanzierten Erwerb der Geschäftsanteile der Neuen Heimat Südwest eliminiert.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1984 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kredit- aufnahme Mio DM
Kreditmarktmittel für Investitionen	17 16 ETG 81			
§ 16 Abs. 1 HG 1984 Ermächtigungsrest aus Hj. 1983		4 312,1	1 947,7	4 260,0
Kreditmarktmittel für Umschuldungen	17 16 ETG 81			
§ 16 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 7 HG 1984		170,0		170,0
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 1984		118,2		99,4
zu übertragen:		4 600,3	1 947,7	4 529,4

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle im Hpl. oder andere Ver- anschl.stelle	Ermächtigung gem. HG 1984 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kreditaufnahme Mio DM
Obertrag:		4 600,3	1 947,7	4 529,4
Kredite nach § 3 Investitionsfonds- gesetz	Wirtschafts- plan Abt.A			
§ 16 Abs. 2 HG 1984		63,0		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1983			21,0	45,0
Staatsbäder § 16 Abs. 3 HG 1984	Finanzplan	2,5		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1984			2,8	2,5
Burgen und Schlösser § 16 Abs. 3 HG 1983	Finanzplan	0,5		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1983			0,5	1,0
Weitere Darlehen des Bundes (Sozialer Wohnungsbau; Ersatzwohnungsbau, Aus- und Umbau sowie Be- triebsverlagerungen im Rahmen des Pro- gramms für Zukunfts- investitionen)	19 03, 19 95			
§ 16 Abs. 4 HG 1984		1,8		1,8
zusammen		4 668,1	1 972,0	4 579,7
=====				

Bemerkungen des Rechnungshofs

Mio DM

- 19 Nach der der Haushaltsrechnung 1984 als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen 3 236,5

Nach Abzug der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von — 894,2
und des Landesanteils an den Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von — 546,9
ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. LHO der Betrag von 1 795,4

Die Schuldenaufnahmen des Landes am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit 4 430,0
ausgewiesen. Nach Abzug der im Hj. 1983 auf Kreditmarktschulden geleisteten Tilgungen in Höhe von —2 966,6
beträgt die Nettokreditaufnahme 1 463,4

Die Nettokreditaufnahme von 1 463,4 Mio DM lag danach um 332,0 Mio DM unter der formell errechneten Grenze der Kreditfinanzierung von 1 795,4 Mio DM.

- 20 Unter Einbeziehung der Haushaltsergebnisse 1985 und der Haushaltsansätze für 1986 und 1987 haben sich die Kreditmarktschulden seit 1980 wie folgt entwickelt:

Übersicht 5

Entwicklung der Kreditmarktschulden
und des Schuldendienstes

Haushalts- jahr	Brutto- kredit- aufnahme	Tilgungen **)	Netto- kredit- aufnahme	Zinsaus- gaben	verbleibende Einnahme	Schulden- stand am 31.12.
Mio DM						
1980	2 524,0	1 189,5	1 334,5	845,6	488,6	13 261,1
1981	2 899,0	1 401,4	1 497,6	991,2	506,4	14 758,9
1982	3 612,0	1 886,6	1 725,4	1 281,4	444,0	16 484,3
1983	3 745,0	2 354,9	1 390,1	1 389,5	0,6	17 874,5
1984	4 430,0	2 966,6	1 463,4	1 381,6	81,8	19 338,1
1985	3 750,0	2 640,3	1 109,7	1 456,5	- 346,8	20 447,9
1986*	4 698,0	3 077,8	1 620,2	1 574,4	45,8	22 068,1
1987*	4 646,0	3 445,9	1 200,1	1 601,2	- 401,1	23 268,2

* Haushaltssoll

** Abweichungen gegenüber den Zahlenangaben in Übersicht 1 wegen nicht berücksichtigten Tilgungen im öffentlichen Bereich

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dem Ziel einer schrittweisen Rückführung der jährlichen Neuverschuldung ist danach die Landesregierung in den letzten Jahren nur begrenzt näher gekommen: Während sich die Nettokreditaufnahme in den Jahren 1980 bis 1983 auf insgesamt 5 947,6 Mio DM belief, soll sie in den darauf folgenden vier Jahren bis Ende 1987 nur um 554,2 Mio DM auf insgesamt 5 393,4 Mio DM vermindert werden. Allerdings ist in den letzten Jahren die tatsächliche Kreditaufnahme jeweils hinter den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen zurückgeblieben, so daß sich nach Vorliegen der Ist-Zahlen für 1986 und 1987 noch eine etwas deutlichere Eindämmung des Schuldenabstiegs ergeben kann.

Wie aus der Übersicht 5 weiter hervorgeht, haben die Schuldendienstverpflichtungen des Landes inzwischen einen Stand erreicht, bei dem durch die tatsächliche oder veranschlagte Kreditaufnahme kein zusätzlicher Spielraum für die Finanzierung von Investitionen mehr gewonnen wird. In dem Zeitraum von 1984 bis 1987 überwiegen vielmehr die Schuldendienstleistungen die Einnahmen aus Krediten, während die Kreditaufnahme in den vorangegangenen vier Jahren noch erhebliche zusätzliche Mittel für die Finanzierung von Investitionen erbrachte.

Diese Entwicklung ist um so bemerkenswerter, als sie sich bei stark rückläufigen Kapitalmarktzinsen vollzog. So sank die Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere von 10,6 v. H. im Jahresdurchschnitt 1981 auf 6,1 v. H. im November 1986 (vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für Dezember 1986), was den Anstieg der Zinsausgaben dämpfte und dazu beitrug, daß sich die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) gegenüber dem 1983 erreichten bisherigen Höchststand von 7,9 v. H. wieder leicht ermäßigte (vgl. Übersicht 1). Allein eine Umkehr des gegenwärtigen Zinstrends wäre dementsprechend mit erheblichen Mehrausgaben für den Landeshaushalt verbunden: Bei einer geplanten Bruttokreditaufnahme von derzeit 4,6 Mrd. DM im Jahr würde sich bereits bei einem Zinsanstieg um 0,5 v. H. im darauf folgenden Jahr eine Erhöhung der Zinsausgaben um 23 Mio DM ergeben.

Bei einer Bewertung der in Übersicht 5 dargestellten Entwicklung ist allerdings zu beachten, daß sich die Schere zwischen Einnahmen aus Krediten und Schuldendienstverpflichtungen bei einem kontinuierlichen Abbau der jährlichen Neuverschuldung über einen längeren Zeitraum hinweg immer weiter öffnet. Insofern kann eine Entwicklung, bei der in steigendem Umfang Mittel aus Steuern und anderen laufenden Einnahmen des Landes zur Bedienung aufgenommener Schulden eingesetzt werden, durchaus das verstärkte Bemühen um eine Konsolidierung widerspiegeln.

Im Vergleich zu den übrigen Flächenstaaten schneidet Hessen mit der Entwicklung seiner Kreditmarktschulden weiterhin günstig ab. Wie aus der Übersicht 6 hervorgeht, liegt das Land sowohl mit der absoluten Höhe als auch mit der Veränderung seiner Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 1980 und 1985 nach Bayern und Baden-Württemberg auf dem dritten Platz. Die Übersicht zeigt aber auch, daß sein bisheriger Konsolidierungsvorsprung gegenüber den anderen fünf Flächenstaaten zu schrumpfen beginnt: Gemessen am Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 1983 und 1985 erreichte Hessen nur noch die viertgünstigste Position.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 6Kreditmarktschulden der Flächenländer

	Pro-Kopf-Verschuldung am				Zunahme	
	31.12.1980	31.12.1983	31.12.1984	31.12.1985	1980-1985	1983-1985
	DM					
Schleswig-Holstein	3 012	4 356	4 796	5 132	2 120	776
Niedersachsen	2 410	3 397	3 681	3 912	1 502	515
Nordrhein-Westfalen	1 764	3 514	3 970	4 424	2 660	910
Hessen	2 289	3 168	3 438	3 717	1 428	549
Rheinland-Pfalz	2 366	3 631	3 935	4 255	1 889	624
Baden-Württemberg	1 855	2 660	2 803	2 959	1 104	299
Bayern	1 168	1 861	1 980	2 073	905	212
Saarland	3 163	5 574	6 320	7 032	3 869	1 458
Flächenländer insgesamt	1 916	3 094	3 389	3 669	1 763	575

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 21 Der Minister der Finanzen ist durch das Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984 und durch das HG 1984 ermächtigt worden, im Hj. 1984 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 646,5 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 121,7 Mio DM oder rd. 18,8 v. H. in Anspruch genommen (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 646,5 Mio DM bzw. Inanspruchnahme 150,4 Mio DM = rd. 23,3 v. H.).

Bürgschaften und Garantien bis zu 250 Mio DM, die ausschließlich der Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben vorbehalten waren, durften gemäß § 3 Abs. 1 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984 nur mit Zustimmung des Haushaltsausschusses oder – wenn dessen Einberufung aus Gründen der Dringlichkeit nicht mehr möglich war – bei unverzüglicher Unterrichtung des Haushaltsausschusses in Anspruch genommen werden. Dieses bis zum Inkrafttreten des HG 1984 vorgeschriebene Verfahren wurde eingehalten. Der Haushaltsausschuß hat in seiner Sitzung am 15. Mai 1984 von der Übernahme derartiger Garantien und Bürgschaften Kenntnis genommen.

Nach der Zweckbestimmung stellen sich die Bürgschafts- und Garantieermächtigungen 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 1984	120,0	51,5	-
2. Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben § 18 Abs. 1 HG 1984	500,0	70,2	-
3. Förderung dringender Neu- und Umbaumaßnahmen genehmigter, nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz beihilfeberechtigter Privatschulen § 18 Abs. 2 HG 1984	20,0	-	-
4. Garantien für Schadenersatzansprüche nach dem Atomgesetz § 18 Abs. 3 HG 1984	6,5	-	-
zusammen	646,5	121,7	-

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 22 Unter der Einbeziehung der Eventualverpflichtungen aus Bürgschafts- und Garantieübernahmen sowie bestehender Grundstückslasten sind die Gesamtverbindlichkeiten des Landes in der Übersicht der Staatsschulden nach Artikel 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO (Anlage IX der Haushaltsrechnung 1984) jeweils am Ende des Haushaltsjahres wie folgt ausgewiesen:

	1984 Mio DM	1983 Mio DM	1982 Mio DM
A. Altschulden (vor der Währungsreform und im Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden)	414,7	434,0	452,6
B. Neuschulden (nach der Währungsreform aufgenommene Schulden)	21 144,0	19 738,8	18 276,4
darunter: Kassenverstärkungskredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	(13,9)	(150,0)	(236,1)
(nachrichtlich: Summe der fundierten Schulden (A + B ./. Kassenverstärkungskredite))	(21 544,8)	(20 022,8)	(18 492,9)
C. Grundstückslasten	1,0	1,0	1,0
D. Eventualverbindlichkeiten	2 536,7	2 712,2	2 918,8
	24 096,4	22 886,0	21 648,8
	=====	=====	=====

Bemerkungen des Rechnungshofs

In den Neuschulden waren am 31. Dezember 1984 neben den bis dahin aufgelaufenen Kreditmarktschulden Darlehen des Bundes in Höhe von 1 622,6 Mio DM, Darlehen des Hessischen Investitionsfonds in Höhe von 553,9 Mio DM sowie Darlehen für die Hessischen Staatsbäder und den Betrieb Burgen und Schlösser in Höhe von 30,2 Mio DM enthalten. Die mit insgesamt 18 923,4 Mio DM ausgewiesenen Kreditmarktschulden (einschließlich Anleihen, Schatzbriefe und Schatzanweisungen; ohne Kassenverstärkungskredite) weichen von den Zahlenangaben in Übersicht 5 ab, weil sie die Ausgleichsforderungen (Altschulden) nicht mit einschließen, die in der Übersicht 5 entsprechend der bundeseinheitlichen Abgrenzung der Kreditmarktverschuldung in den Schuldenstand eingerechnet sind.

Die Eventualverbindlichkeiten sind in der vorstehenden Aufstellung 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 Betracht gelassen. In dem Gesamtbetrag der Eventualverbindlichkeiten sind Bürgschaften im Rahmen der Wohnungsbauförderung sowie der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit rd. 1 910,5 Mio DM enthalten. Bei den restlichen 626,3 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

Verpflichtungsermächtigungen

- 23 Der Haushaltsplan 1984 weist folgende Verpflichtungsermächtigungen aus:

	Mio DM
Epl. 02 bis Epl. 18	3 661,3
Epl. 19	<u>1 310,2</u>
zusammen	<u>4 971,5</u>

- 24 Aufgrund der in den Einzelplänen 02 bis 18 erteilten Ermächtigungen wurden lt. Haushaltsrechnung 1984 (Anlage VIII) folgende Zusagen erteilt:

	Mio DM
– für das Hj. 1985	915,5
– für das Hj. 1986	336,7
– für das Hj. 1987	192,4
– für das Hj. 1988	160,4
– für spätere Hje.	<u>30,5</u>
zusammen	<u>1 635,5</u>

Darin enthalten sind Bewilligungen des Ministers der Finanzen nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO – in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) – in Höhe von 31,4 Mio DM.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 25 Die bisherige Veranschlagungspraxis (vgl. Tz. 17) läßt im Bereich des Epl. 19 eine entsprechende Darstellung in der Haushaltsrechnung nicht zu. Zusagen aus den jeweiligen Kontingenten werden hier nicht zu Lasten einzelner Jahre eingegangen, weil die Inanspruchnahme der Mittel nach Bautenstand, nach der mittleren Bezugsfertigkeit und nach Vorlage der Kostenachweise erfolgt. Aus der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung können daher nur die Gesamtzusagen entnommen werden. Sie beliefen sich auf 772,8 Mio DM.
- 26 Gegenüber 1983 sind die im Haushaltsplan 1984 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen nochmals um rd. 280 Mio DM gestiegen. Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 1985 auf die Gefahr einer ständigen Ausweitung der Verpflichtungsermächtigungen hingewiesen. Er begrüßt es deshalb, daß sie nach dem erneuten Anstieg im Hj. 1984 seit dem Hj. 1985 sowohl relativ (d. h. im Verhältnis zu den veranschlagten Gesamtausgaben) als auch absolut rückläufig sind (vgl. Übersicht 7).

Zu TZ. 25

Die gegenwärtige Praxis der Rechnungslegung im Einzelplan 19 ist zwischen dem Minister der Finanzen und dem Minister des Innern abgestimmt. Sie entspricht der bisherigen Veranschlagungsweise der Verpflichtungsermächtigungen in Form des Gesamtbetrages ohne Jahresaufteilung.

Ab dem Haushaltsplan 1988 ist vorgesehen, die Verpflichtungsermächtigungen im Dispositivteil des Einzelplans 19 jahresbetragsweise darzustellen. In diesem Zusammenhang wird zur Zeit geprüft, ob und in welcher Weise es möglich ist, im Hinblick auf eine sachgerechte Förderung eine entsprechende Darstellung über die jährliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen in der Haushaltsrechnung (Anlage VIII) vorzunehmen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 7

Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen (VE)

Haushaltsjahr	VE lt. Haushaltsplan	Investive Ausgaben lt. Haushaltsplan	Investive VE lt. Haushaltsplan
1980	Mio DM 2 970,4	3 327,5	2 823,3
	v.H.1) 16,3	18,3	15,5
1981	Mio DM 3 592,4	3 038,9	3 433,1
	v.H.1) 19,6	16,6	18,7
1982	Mio DM 4 332,2	2 913,6	4 185,4
	v.H.1) 22,6	15,2	21,8
1983	Mio DM 4 691,3	3 269,4	4 505,1
	v.H.1) 22,7	15,8	21,8
1984	Mio DM 4 971,5	3 596,4	4 797,5
	v.H.1) 22,7	16,4	21,9
1985	Mio DM 4 590,6	3 364,4	4 418,8
	v.H.1) 20,6	15,1	19,8
1986	Mio DM 3 764,9	3 387,7	3 594,7
	v.H.1) 16,0	14,4	15,3
1987	Mio DM 3 627,6	3 513,0	3 436,0
	v.H.1) 14,6	14,1	13,8

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Wie die Übersicht 7 erkennen läßt, sind die im Haushaltsplan 1987 ausgewiesenen Verpflichtungsermächtigungen im Verhältnis zum Haushaltsvolumen unter den Stand des Hj. 1980 zurückgefallen; außerdem sind die investiven Verpflichtungsermächtigungen erstmals seit dem Hj. 1980 wieder niedriger als die investiven Ausgaben.

Sondervermögen und Rücklagen

- 27 Die in den Hj. 1976 und 1978 gebildete Ausgleichsrücklage wurde im Hj. 1984 nicht in Anspruch genommen. Sie wurde vielmehr um 150 Mio DM auf nunmehr 247 Mio DM aufgestockt. Die 1982 vollständig aufgelöste und 1983 um 4 Mio DM erneut dotierte Waldrücklage nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz wurde im Laufe des Hj. 1984 wieder geräumt. Der Bestand der Rücklage aus dem Überschuß des Spiels 77 blieb mit rd. 4 Mio DM unverändert. Diese Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1984 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

- 28 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1984 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

Bestand Anfang 1984	3 587 933 894,50 m ²
Zugänge	2 553 210,75 m ²
Abgänge	3 229 398,00 m ²
Bestand Ende 1984	<u>3 587 257 707,25 m²</u>

Der neue Bestand setzt sich wie folgt zusammen:

Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	18 973 974,25 m ²
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 554 203 205,0 m ²
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	10 024 531,0 m ²
Liegenschaften der Sondervermögen (z. B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,0 m ²
insgesamt	<u>3 587 257 707,25 m²</u>

Die am Ende des Hj. 1983 vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 051 000 m² hat sich im Laufe des Hj. 1984 auf 44 038 600 m² verringert. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 2 094 892 m², von den Abgängen 2 888 050 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Abgänge betrafen im einzelnen folgende Vermögensgruppen:

Ressortvermögen	293 166 m ²
Hochschulen	5 295 m ²
Domänenverwaltung	940 333 m ²
Forstverwaltung	1 947 717 m ²
Andere Betriebsverwaltungen	15 018 m ²
Allgemeines Grundvermögen	<u>27 869 m²</u>
zusammen	<u>3 229 398 m²</u>

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 1984 wurden sie am 31. Januar 1986 dem Landtag in zusammengefaßter Form (LT-Drucksache 11/5275), dem Rechnungshof am 14. Januar 1986 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 29 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1984 insgesamt 9 009 829 795,14 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 8 593 756 108,13 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1984 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Bemerkungen des Rechnungshofs

	Stand 31.12.1983 Mio DM	Stand 31.12.1984 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1983 in v.H.
Darlehen	7 780,2	8 180,6	+ 5,1
davon ent- fallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes- bedienstete	5 349,0	5 807,5	+ 8,6
Landwirtschaftsför- derung	498,8	488,5	- 2,1
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwick- lungshilfe	173,9	114,1	- 34,4
Schulbaudarlehen und Darlehen für sonstige kulturelle Zwecke	1 753,0	1 765,1	+ 0,7
Darlehen für sonstige Zwecke	5,5	5,4	- 1,8
Beteiligungen	810,9	826,7	+ 2,0
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-
Wertpapiere	2,7	2,5	- 7,4
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	8 593,8	9 009,8	+ 4,8
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-
=====			

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 30 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um rd. 15,8 Mio DM höher als 1983 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 826,7 Mio DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen beruhten im wesentlichen auf Erhöhung der Beteiligungen an der Deutschen Pfandbriefanstalt in Wiesbaden (+ 3 Mio DM auf nunmehr 5 Mio DM), der Hessischen Landesbahn GmbH in Wiesbaden (+ 1,83 Mio DM auf 2,53 Mio DM), der Kurhessen Wohnungsbaugesellschaft mbH in Kassel (+ 8 Mio DM auf 13,902 Mio DM) sowie dem Nass. Heim, Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen Frankfurt (+ 3 Mio DM auf 20,5 Mio DM). Weggefallen sind die Beteiligungen an der Ausstellungsgesellschaft „Elisabeth von Thüringen“ in Marburg (20 000 DM) und an dem Verband der Zuckerrübenanbauer in Kassel (dafür entsprechende Erhöhung der Beteiligung an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft). Hinzuge treten ist die Beteiligung an der „200 Jahre Brüder Grimm“ Veranstaltungsgesellschaft in Kassel.

Die im Landesbesitz befindlichen Wertpapiere lagen um rd. 0,2 Mio DM niedriger als 1983 und hatten einen Steuerkurswert von zusammen 2,5 Mio DM und 420 000 US \$. Ursächlich dafür war im wesentlichen der von 178 DM auf 165,20 DM gefallene Kurs der RWE-Stammaktien. Dies bewirkte einen Kursverlust von rd. 157 000 DM.

- 31 Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1984 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1984

- 32 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1984 ist bis auf die Istaussgaben 1984 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 beigelegte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

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

- 33 Die in der Haushaltsrechnung 1984 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst und die Vorprüfungsstellen bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei ihrer Tätigkeit haben die Rechnungsprüfungsbehörden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03**Landräte als Behörden der Landesverwaltung
(Kap. 03 13)**

- 34 Im Rahmen der Funktionalreform in Hessen erfolgte 1977 eine Neuordnung der Zuständigkeiten im Bereich der unteren Behörde der allgemeinen Landesverwaltung. Durch das Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen (Eingliederungsgesetz) wurden die zuvor selbstständigen Staatlichen Veterinärämter, die Katasterämter und die Schulaufsicht in den Landrat als Behörde der Landesverwaltung eingegliedert. Ab 1. April 1985 wurde die Schulaufsicht beim Landrat (Hauptabteilung Staatliches Schulamt) wieder ausgegliedert und als selbständige untere Schulaufsichtsbehörde mit der Bezeichnung „Staatliches Schulamt“ errichtet.

Der Landrat als Behörde der Landesverwaltung besteht nun aus den Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung, Katasteramt, Staatliches Veterinäramt und, soweit ihm Aufgaben der Vollzugspolizei übertragen wurden, aus der Hauptabteilung Vollzugspolizei.

- 35 Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren bei 7 von 21 Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung neben der Prüfung der Jahresrechnungen u. a. auch Erhebungen zur Organisation und zur Personalausstattung durchgeführt.

Nachstehend werden Prüfungsergebnisse wiedergegeben, die im Rahmen der gegenwärtigen parlamentarischen Überlegungen zur Frage der Neuordnung des Personalwesens bei den genannten Hauptabteilungen in organisatorischer und finanzieller Hinsicht von Bedeutung sein könnten.

Feststellungen zur Organisation

- 36 Nach dem 1977 erlassenen Vorläufigen Rahmenorganisationsplan für den Landrat als Behörde der Landesverwaltung gliedert sich die Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung in folgende Abteilungen:

- Abteilung 1 – Zentralabteilung,
- Abteilung 2 – Kommunalaufsicht,
- Abteilung 3 – Öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- Abteilung 4 – Sozialversicherung, Gewerbe, Umwelt,
- Abteilung 5 – Verkehr.

Innerhalb dieser Hauptabteilung werden bis auf wenige Ausnahmen die Aufgaben der vor

Zu Tz. 34 bis 36

Der Rechnungshof hat den Sachverhalt zutreffend wiedergegeben.

Bereits in der Amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen (Eingliederungsgesetz) ist als Ziel der angestrebten Integration auch die Zusammenfassung von Querschnittsaufgaben der eingegliederten Sonderverwaltungen in der Hauptabteilung „Allgemeine Landesverwaltung“ angesprochen worden (LT-Drucks. 8/3500 S. 55). Ferner ist richtig, daß die Realisierung dieses Ziels und damit die Bedeutung der Zentralabteilung in starkem Maße von dem Grad der räumlichen Zusammenfassung der einzelnen Hauptabteilungen abhängt. Mit der angestrebten stärkeren räumlichen Konzentration wird auch die Rolle der Zentralabteilung wachsen. Sie wird ferner dann erheblich an Bedeutung gewinnen, wenn auch die Angestellten-Stellen für die Landräte im Landeshaushalt veranschlagt werden. Die Betreuung dieses Personenkreises wird dann in wesentlich stärkerem Maße in der Zentralabteilung der Landräte erfolgen müssen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Inkrafttreten des Eingliederungsgesetzes beim Landrat bestandenen „Staatlichen Abteilungen“ bearbeitet.

Während bei den Abteilungen 2 bis 5 eine wirksame Aufgabenerfüllung nach den z. Z. gültigen Geschäftsordnungsregelungen und Organisationsplänen im wesentlichen gewährleistet erscheint, kann dies von der – mit einer Ausnahme – bei allen Landräten eingerichteten Zentralabteilung nicht gesagt werden, die folgende Aufgaben wahrzunehmen hat:

- Organisation
- Personalangelegenheiten,
- Haushaltsangelegenheiten,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Anhörungsausschuß, Widerspruchsbehörde.

Daneben sollen nach der Vorläufigen Geschäftsordnung für den Landrat als Behörde der Landesverwaltung in der Zentralabteilung auch möglichst viele Querschnittaufgaben, d. h. Aufgaben der zentralen Dienste (Hausverwaltung, Kanzleidienst etc.) sowie Organisations-, Personal- und Haushaltsangelegenheiten für alle Hauptabteilungen erledigt werden.

Demgegenüber hat der Rechnungshof festgestellt, daß Aufgaben der Zentralabteilung jeweils mehr oder weniger von Verwaltungskräften des Kreises (Kreisausschuß) wahrgenommen werden (z. B. Organisations- und Personalangelegenheiten, Öffentlichkeitsarbeit und zentrale Dienste). Diese Regelung wird durch § 56 Abs. 1 Satz 4 HKO ermöglicht, wonach Kreisbedienstete mit Zustimmung des Landrats und der zuständigen staatlichen Dienstaufsichtsbehörde auch beim Landrat als Behörde der Landesverwaltung beschäftigt werden können.

Die Zentralabteilung besteht – ohne die dort eingesetzten Kreisbediensteten – häufig nur aus zwei Landesbeamten: dem Abteilungsleiter – der oft zugleich Hauptabteilungsleiter ist – und einem mit Haushaltsangelegenheiten befaßten Bediensteten, der überwiegend die Funktion des Beauftragten für den Haushalt nach § 9 LHO für die Behörde des Landrats ausübt.

Bei den Aufgaben, die in der Zentralabteilung tatsächlich erledigt werden, handelt es sich in der Regel nur um Aufgaben der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung. Mit Ausnahme des Erfahrungsaustauschs in Einzelfällen und der zentralen Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten bei einer Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung wirkt die Zentralabteilung nur durch den bei ihr eingesetzten Beauftragten für den Haushalt bei den übrigen Hauptabteilungen mit. Dagegen werden Querschnittaufgaben für die übrigen Hauptabteilungen von diesen selbst vor allem wegen der anderen Etatisierung der Haushaltsmittel, der häufig noch bestehenden räumlichen Trennung zur Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung und wegen der ressortverschiedenen Aufsicht selbständig und somit dezentral wahrgenommen.

Insgesamt gesehen erscheint die zentrale Wahrnehmung von Querschnittaufgaben für alle Hauptabteilungen durch die Zentralabteilung nach Auffassung des Rechnungshofs nur zweckmäßig, wenn der Landrat als Behörde der Landesverwaltung weitgehend in einem Dienstgebäude, zumindest aber vollständig an einem Dienort untergebracht wäre. Bei der derzeit überwiegend getrennten räumlichen Unterbringung der Hauptabteilungen wird eine Zentralabteilung i. S. von § 17 der Vorläufigen Geschäftsordnung bei den Landräten als Behörden der Landesverwaltung nicht für realisierbar gehalten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Innenminister teilt die Ansicht des Rechnungshofs, daß die Bedeutung der Zentralabteilung in starkem Maße vom Grad der räumlichen Zusammenfassung der einzelnen Hauptabteilungen abhängt. Mit der angestrebten stärkeren räumlichen Konzentration werde auch die Rolle der Zentralabteilung wachsen und erheblich an Bedeutung gewinnen, wenn insbesondere auch die Angestelltenstellen für die Landräte im Landeshaushalt veranschlagt werden.

Feststellungen zur Bereitstellung von Personal und Einrichtungen durch die Landkreise

- 37 Grundsätzlich hat das Land nach § 56 Abs. 1 HKO für die Dienstkräfte der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung aufzukommen. Gleichwohl eröffnet das Gesetz die Möglichkeit, daß die Landräte auch Bedienstete des Kreises zur Arbeit heranziehen können (§ 56 Abs. 1 Satz 2 HKO i. V. m. der DVO zu § 56 HKO).

Aufgrund dieser gesetzlichen Regelung, die historisch an einen Vereinfachungserlaß vom 15. März 1944 anknüpft, werden im Landeshaushalt (Kap. 03 13) grundsätzlich keine Stellen und Haushaltsmittel für die bei den Landräten als Behörden der Landesverwaltung beschäftigten Angestellten ausgewiesen sowie dort entstehende Sachausgaben nicht in vollem Umfang veranschlagt. Vielmehr werden die Personalkosten für die bei den Landräten eingesetzten Kreisbediensteten sowie ein Teil der sächlichen Verwaltungsausgaben von den Landkreisen getragen. Ausgenommen hiervon sind im wesentlichen die persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben der den Landräten zugeordneten Polizeidienststellen (Hauptabteilung Vollzugspolizei) und die entsprechenden Ausgaben der 1977/1978 in den Landrat als Behörde der Landesverwaltung eingegliederten Sonderverwaltungen (Hauptabteilungen Katasteramt und Staatliches Veterinäramt), die in vollem Umfang vom Land zu tragen und in den Haushaltskapiteln 03 20, 03 24, 07 12 und 08 33 veranschlagt sind.

Die Erstattung der den Kreisen durch die Bereitstellung von Personal und Einrichtungen entstehenden Kosten soll nach § 57 Satz 3 HKO durch ein Gesetz geregelt werden.

1954 wurde mit § 14 a Abs 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) eine besondere gesetzliche Regelung zur Berücksichtigung der Aufwendungen der Landkreise für die Landesverwaltung bei der Festsetzung der Schlüsselmasse getroffen. Diese Bestimmung wurde im Finanzausgleichsgesetz 1956 mit der Begründung gestrichen, sie sei überholt, weil diese Aufwendungen bereits bei der Bemessung der Kreisschlüsselmasse berücksichtigt würden. Nach Ansicht des Rechnungshofs besteht erneut ein Regelungsbedarf.

Zu Tz. 37 und 39

Der Rechnungshof hat die Situation zutreffend dargestellt. Richtig ist ferner, daß die Landesregierung grundsätzlich bereit ist, für das Haushaltsjahr 1988 eine Lösung mit dem Ziel einer vollständigen Übernahme der Personalkosten herbeizuführen; die Sachkosten sollen demgegenüber bei den Landkreisen verbleiben.

Unter den Personalkosten sind die Personalkosten für alle kommunalen Bediensteten gemeint, die in der Hauptabteilung „Allgemeine Landesverwaltung“ eingesetzt sind. Eine Beschränkung auf einen Teil der von den Landkreisen zur Verfügung gestellten Angestellten wird von der Landesregierung wie auch vom Rechnungshof für wenig sinnvoll erachtet. Im Hinblick auf die auf das Land zukommende finanzielle Belastung kann eine Lösung daher nur im Zusammenhang mit einer Bereinigung anderer gegenseitiger Verpflichtungen zwischen den Landkreisen und dem Land gefunden werden. Alle vom Rechnungshof angesprochenen Kompensierungsvorschläge könnten dabei in die Überlegungen einfließen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Für eine abschließende Regelung sollte erwogen werden, für die Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung im Landeshaushalt Stellen für Angestellte zu schaffen sowie die dort entstehenden sachlichen Verwaltungsausgaben in ausreichendem Umfang in Kap. 03 13 zu etatisieren. Hierdurch würde u. a. auch dem in § 56 Abs. 1 HKO enthaltenen Grundsatz, daß das Land für die notwendigen Dienstkräfte beim Landrat aufzukommen hat, Rechnung getragen. Damit ließe sich der ungewöhnliche Zustand ändern, daß bei einem abgegrenzten Teil einer Landesbehörde überwiegend kommunales Personal beschäftigt wird (Gesamtpersonal bei den 21 Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung z. Z. 1 518 Bedienstete, davon 645 Landesbeamte und 873 Kreisbedienstete, überwiegend Angestellte). Bei der empfohlenen Lösung würden künftig erstmals alle Einnahmen und Ausgaben des Landrats als Behörde der Landesverwaltung (einschließlich der eingegliederten Sonderverwaltungen) im Landeshaushalt veranschlagt und damit dem Prinzip der sachlichen Vollständigkeit Rechnung getragen werden. Das Heranziehen von Kreispersonal für Tätigkeiten bei der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung könnte dann auf notwendige Ausnahmen beschränkt bleiben.

Zur Finanzierung der Stellen für Landesangestellte (rd. 43 Mio DM) und zusätzlicher sachlicher Verwaltungsaufgaben (rd. 17 Mio DM) hat der Rechnungshof angeregt, die für Amtshandlungen der Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung erhobenen Verwaltungskosten nicht mehr – wie seit 1969 – nach § 45 Abs. 2 FAG den Landkreisen zu überlassen, sondern sie wieder dem Landeshaushalt zuzuführen (Ist 1985: 43,8 Mio DM). Hierdurch würde aber keine volle Kostendeckung erreicht werden. Der Rechnungshof hat es daher für überlegenswert gehalten, eine ausgewogene und abschließende gesetzliche Regelung zur Erstattung der Personal- und Sachkosten der Landkreise herbeizuführen, zumal die Erstattungsfrage offenbar ein zentrales Problem der unteren Behörden der allgemeinen Verwaltung in Hessen darstellt. In die Überlegungen sollte auch der Wegfall der anteiligen Zuweisung des Aufkommens an Geldbußen aus Verkehrsordnungswidrigkeiten an die Landkreise mit Wirkung vom 1. Januar 1982 durch das Haushaltsstrukturgesetz 1981 einbezogen werden.

- 38 Die Landesregierung hat ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, sich ab 1988 um eine Regelung mit dem Ziel einer vollständigen Übernahme der Personalkosten bei den Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung zu bemühen. Einer Übernahme der Sachkosten wolle sie hingegen nicht nähertreten. Eine Belastung des Landeshaushalts in der genannten Größenordnung (Personalkosten rd. 43 Mio DM pro Jahr und etwa 17 Mio DM jährlich an Sachkosten) sei nicht möglich.

Eine Lösung könne daher nur im Zusammenhang mit einer Bereinigung anderer gegenseitiger Verpflichtungen zwischen den Landkreisen und dem Land Hessen gefunden werden. Hierbei wäre insbesondere an die Gebühreneinnahmen der staatlichen Abteilungen zu denken, die das Land nach § 45 Abs. 2 FAG den Landkreisen (ursprünglich zur Erleichterung der Übernahme der Schulträgerschaft) überlasse.

- 39 Sofern unter der vollständigen Übernahme der Personalkosten, neben den Personalkosten der Landesbeamten, nur die Übernahme der Personalkosten für die von den Landkreisen zur Verfügung gestellten Hilfskräfte gemeint ist – eine eindeutige Aussage hierzu

Bemerkungen des Rechnungshofs

ist seitens des Innenministers noch nicht erfolgt –, hält der Rechnungshof dies für wenig sinnvoll. Denn bei dieser Lösung würde das Land weiterhin für die Mehrzahl der Mitarbeiter in den Hauptabteilungen Allgemeine Landesverwaltung keine personellen Entscheidungen treffen können, sondern hierfür wären nach wie vor die Landkreise zuständig. Grundsätzlich sollte das Personalwesen (Personalpolitik, Personalführung und Personalverwaltung) für die Behörde des Landrats allein Aufgabe des Landes sein, insbesondere dann, wenn es die Personalkosten einschließlich der für künftige Landesangestellte in vollem Umfang übernehmen würde.

Trotz möglicher Abgrenzungsschwierigkeiten sollte nach Ansicht des Rechnungshofs auch eine Regelung für die Übernahme der Sachkosten durch das Land gefunden werden, die im Gegensatz zur Personalkostentragung u. U. in einer stufenweisen Überleitung bestehen könnte. Der Gesetzesauftrag in § 57 Satz 3 HKO zur Kostenerstattung an die Kreise für die Bereitstellung von Personal und Einrichtungen könnte dann entfallen.

Insgesamt sollte eine Finanzierungslösung angestrebt werden, die sich annähernd kostenneutral für die Landkreise und für das Land darstellt. Die Rückführung des staatlichen Gebührenaufkommens der Landräte in den Landeshaushalt dürfte sich als nicht unwesentliche Teillösung anbieten. Außerdem wäre noch ein Betrag hinzuzurechnen, der den Landkreisen vom Land für auf staatlichen Stellen geführten Kreisbedienstete an Personalkosten erstattet wird (Ist 1985: 1,5 Mio DM). Eine Lösungsmöglichkeit im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs scheint z. Z. dagegen weder dem Grunde noch der Höhe nach realisierbar. Ob außerhalb des Finanzausgleichs, z. B. bei Zuweisungen an Kommunalverbände nach § 23 LHO ein weiterer Ausgleich möglich sein wird, kann im einzelnen nicht beurteilt werden, wenn auch dieser Finanzierungsblock eher einer Überprüfung zugänglich sein dürfte, weil ihm – im Gegensatz zu den gesetzlichen Vorgaben im Finanzausgleich – keine verfassungsrechtlichen bzw. finanzgesetzlichen Verpflichtungen entgegenstehen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

Wissenschaftliche Prüfungsämter

(Kap. 04 75)

40 Die Befähigung zum

- Lehramt an Grundschulen,
- Lehramt an Hauptschulen und Realschulen,
- Lehramt an Gymnasien,
- Lehramt an beruflichen Schulen

wird durch ein Studium an wissenschaftlichen oder künstlerischen Hochschulen sowie einen Vorbereitungsdienst erworben und in zwei Staatsprüfungen nachgewiesen (§ 1 Abs. 2 des Gesetzes über das Lehramt an öffentlichen Schulen i. d. F. vom 30. Mai 1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 1983). Die erste Staatsprüfung wird an den wissenschaftlichen und künstlerischen Hochschulen abgelegt (§ 13 Abs. 1 a. a. O.). Zu diesem Zweck sind an der Technischen Hochschule Darmstadt, den Universitäten Frankfurt a. M., Gießen, Marburg sowie der Gesamthochschule Kassel jeweils Wissenschaftliche Prüfungsämter für die einzelnen Lehrämter eingerichtet. Aus Gründen der Rationalisierung sind die Verwaltungen der Wissenschaftlichen Prüfungsämter für die verschiedenen Lehrämter am selben Ort zusammengefaßt worden.

Den Wissenschaftlichen Prüfungsämtern steht jeweils ein „Leitender Direktor eines Wissenschaftlichen Prüfungsamtes für die Lehrämter“ (BesGr. A 16 BBesG) vor. In Frankfurt und Gießen sind weiter insgesamt drei „Direktoren eines Wissenschaftlichen Prüfungsamtes für die Lehrämter an einer Universität oder Gesamthochschule“ (BesGr. A 15 BBesG) eingesetzt. Außerdem werden Beamte und Beamtinnen des gehobenen bzw. mittleren Dienstes sowie Angestellte beschäftigt. Die Personalentwicklung der Wissenschaftlichen Prüfungsämter von 1978 bis 1986 ergibt sich im einzelnen aus nachfolgender Aufstellung:

Zu Tz. 40

Der vom Rechnungshof für notwendig erachteten Umorientierung bei der Organisation des Prüfungswesens für die Lehrämter steht die Landesregierung aufgeschlossen gegenüber. Zur Entwicklung eines dafür langfristig tragfähigen Konzepts ist zunächst eine Untersuchung über den Personal- und Sachkostenaufwand bei der Organisation der Prüfungsämter für Lehrer in den anderen Bundesländern eingeleitet worden. Die Landesregierung ist bestrebt, bis Mitte 1988 den Entwurf eines entsprechenden Konzepts zu erstellen.

Bis dahin ist vorgesehen:

- a) *bei nebenamtlich tätigen Vorsitzenden im Falle ihrer Wiederberufung die Zahl der Entlastungsstunden zu verringern;*
- b) *bei Freiwerden eines bisher nebenamtlich wahrgenommenen Vorsizes eines schulformbezogenen wissenschaftlichen Prüfungsamtes diesen Vorsitz einem der hauptamtlich tätigen Direktoren, der über das entsprechende Lehramt verfügt, zusätzlich zu übertragen.*

Soweit in den Bemerkungen des Rechnungshofs von einem „Zuschußbedarf der Wissenschaftlichen Prüfungsämter unter Berücksichtigung erhobener Prüfungsgebühren“ die Rede ist, wird der Deutlichkeit halber darauf aufmerksam gemacht, daß seit der Änderungsverordnung vom 3. Dezember 1970 (GVBl. I S. 747) für die Ersten Staatsprüfungen und die Erweiterungsprüfungen der Lehrer keine Gebühren mehr erhoben werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Tabelle 1

Bes.Gr./ Verg.Gr.	Darmstadt 19..				Frankfurt 19..				Gießen 19..				Marburg 19..				Kassel 19..				Zusammen 19..				
	78	84	85	86	78	84	85	86	78	84	85	86	78	84	85	86	78	84	85	86	78	84	85	86	
A 16	-	1	1	1	-	1	1	1	-	1	1	1	-	1	1	1	-	1	1	1	-	5	5	5	5
A 15	1	-	-	-	2	1	1	2	1	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-	6	1	1	3	
A 11	-	-	-	-	-	1	1	1	-	1	1	1	-	-	-	-	1	1	1	1	1	3	3	3	
A 9/10	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	2	1	1	1	
A 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	
V b	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	1	1	1	
V c	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	3	3	
VI b	-	1	1	1	2,5	2,5	2,5	2,5	1	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1,5	1,5	1,5	1,5	6	7,5	7,5	7,5	
VII	2	1,5	1,5	1,5	3,5	3,5	3,5	3,5	2,5	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5	10,5	8	7,5	7,5	
Zus.	4	4,5	4,5	4,5	10	10	10	11	6,5	6,5	6	7	4	4,5	4,5	4,5	5	5	5	5	29,5	30,5	30,5	32	
Anteil der (Plan-) Stellen in v.H.	14	15	15	14	34	33	33	34	21	21	20	22	14	15	15	14	17	16	17	17	100	100	100	100	

Bemerkungen des Rechnungshofs

Einschließlich weiterer Personalkosten (hier insbesondere Entschädigung nebenamtlicher Prüfer) sowie Sachausgaben beläuft sich der Zuschußbedarf der Wissenschaftlichen Prüfungsämter unter Berücksichtigung erhobener Prüfungsgebühren auf rd. 2,3 Mio DM im Hj. 1986.

In Anbetracht der bekanntermaßen schlechten Berufsaussichten für Lehrer und daraus resultierender rückläufiger Studentenzahlen in den Lehramtsstudiengängen ging der Rechnungshof anläßlich zuletzt durchgeführter örtlicher Erhebungen bei den Wissenschaftlichen Prüfungsämtern auch der Frage nach, ob und inwieweit diese Gegebenheiten Auswirkungen auf die Auslastung der Wissenschaftlichen Prüfungsämter hätten. Er stellte dabei fest, daß die Zahl der Prüfungen seit 1978 bis 1985 – wie aus nachfolgender Aufstellung ersichtlich – nicht unerheblich abgenommen hat:

Tabelle 2

	Darmstadt	Frankfurt	Gießen	Marburg	Kassel
1978	419	1 498	1 358	991	342
1981	342	1 225	760	539	239
1982	255	1 218	764	433	332
1983	206	1 074	742	379	381
1984	169	919	688	337	414
1985	150	762	606	321	345

Welche Auswirkungen dieser Rückgang für den einzelnen Bediensteten eines jeden Wissenschaftlichen Prüfungsamtes rein rechnerisch hat, zeigt die folgende Gegenüberstellung des Verhältnisses zwischen Dienstposten zur Zahl der Prüfungen (Zahlen Tabelle 2) zu Tabelle 1)):

	Darmstadt	Frankfurt	Gießen	Marburg	Kassel
1978	1 : 105	1 : 150	1 : 209	1 : 247	1 : 68
1981	1 : 86	1 : 123	1 : 117	1 : 135	1 : 48
1982	1 : 64	1 : 122	1 : 117	1 : 108	1 : 66
1983	1 : 51	1 : 107	1 : 113	1 : 95	1 : 76
1984	1 : 38	1 : 92	1 : 106	1 : 75	1 : 83
1985	1 : 33	1 : 76	1 : 101	1 : 71	1 : 69

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dieses Verhältnis veränderte sich noch zugunsten der Bediensteten, wenn die Arbeitskraft jener Lehrer, die üblicherweise teilweise zu Lasten ihres Hauptamtes an die Wissenschaftlichen Prüfungsämter abgeordnet sind, in die jeweiligen Berechnungen einbezogen würde.

Da für den Rechnungshof eine Anpassung der Wissenschaftlichen Prüfungsämter an die geänderte Situation weder in personeller noch in organisatorischer Hinsicht, vielmehr sogar eine leichte Steigerung der Bedienstetenzahlen (vgl. Tabelle 1), erkennbar war, trug er den Sachverhalt an den Kultusminister heran und bat zu prüfen, wie eine Personalverminderung, gegebenenfalls auch durch organisatorische Änderungen, zu verwirklichen sei. In diesem Zusammenhang regte der Rechnungshof an, beispielsweise die Zahl der Wissenschaftlichen Prüfungsämter von fünf auf zwei (Wissenschaftliches Prüfungsamt Nord- und Südhessen) oder gar auf eines (Zentrales Landesprüfungsamt) zu reduzieren.

Dem hat der Kultusminister entgegengehalten, zwar sei ein Rückgang der Zahl der Prüfungen festzustellen, dies habe aber lediglich dazu geführt, daß die Wissenschaftlichen Prüfungsämter nunmehr unter normalen Bedingungen arbeiten könnten. In früheren Jahren hätten sie unter einer „Überlast von Prüfungen“ gelitten, die einer wünschenswerten Betreuung und Beratung der Studierenden im Vorfeld der Prüfungen über Zulassungsvoraussetzungen, Ablauf der Prüfungen, Folgen etwaiger Studienfachwechsel einschließlich der Anrechnung von Studienzeiten, Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise usw. weitgehend im Wege gestanden habe. Erst jetzt seien entsprechende Gespräche, die übrigens stark zugenommen hätten, möglich. Außerdem sei die Zahl von Widersprüchen gegen Entscheidungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens, gegen die Bestellung von Prüfern sowie gegen Festsetzungen von Noten gestiegen. Alles in allem sei von daher infolgedessen eine ausreichende Auslastung des vorhandenen Personals gewährleistet.

Überdies sei fraglich, ob das Verhältnis der Zahl von durchgeführten Prüfungen zur Zahl der Mitarbeiter ein Maßstab für die arbeitsmäßige Belastung der einzelnen Dienststelle sei. Wegen laufend, unabhängig von der Zahl der Bewerber, anfallender regelmäßiger Arbeiten (Konferenzen mit den Mitgliedern der Prüfungsämter, Abstimmungen mit den Fachbereichen der Universitäten über zu erstellende Studienordnungen, Auskunftserteilung an Pensionsregelungsbehörden, Zusammenarbeit mit Bundesverwaltungsamt usw.) sei eine Mindestausstattung – bestehend aus etwa fünf Dienstposten einschließlich Direktor und büroleitendem Beamten – erforderlich. Dem sei bei der Ausstattung der Wissenschaftlichen Prüfungsämter in Darmstadt, Marburg und Kassel annähernd entsprochen.

Auch für organisatorische Änderungen als Grundlage für Personalverminderungen sieht der Kultusminister einstweilen keine Veranlassung. Er will die vom Rechnungshof insoweit vorgeschlagenen „Möglichkeiten für eine Verwirklichung dieser Organisationsform“ lediglich „untersuchen“ und stellt „zu gegebener Zeit“ entsprechende Unterrichtung in Aussicht. Immerhin sei durch die verwaltungsmäßige Zusammenlegung der einzelnen Wissenschaftlichen Prüfungsämter an der jeweiligen Hochschule zu je einer Dienststelle bereits eine weitgehende Straffung der Arbeiten erfolgt. Zusätzliche organisatorische Maßnahmen bedürften nicht nur umfangreicher Änderungen geltender Rechtsvorschriften,

Bemerkungen des Rechnungshofs

sondern auch der Abstimmung mit dem Minister für Wissenschaft und Kunst sowie den Präsidenten der Universitäten.

Die Verringerung der Zahl der Wissenschaftlichen Prüfungsämter auf zwei Dienststellen oder ein Zentrales Prüfungsamt bringe zusätzliche Erschwernisse für die Bewerber mit sich, da für sie längere Wege im Falle der Beratung und bei Auskunftersuchen entstünden. Außerdem sei die direkte Zusammenarbeit zwischen Universität und Prüfungsamt in Frage gestellt. Dies zu verhindern, sei bei einer Zentralisierung in jedem Fall mit der Beibehaltung von Außenstellen an der jeweiligen Hochschule zu rechnen, die die erhoffte Personalverminderung von vornherein begrenzten.

Der Rechnungshof räumt zwar ein, daß es schwerfallen mag, der Änderung einer über Jahre hinweg gewachsenen, durch Rechtsvorschriften verankerten Organisationsform des hier in Betracht kommenden Prüfungswesens für die Lehrämter näherzutreten. Er sieht indessen kaum andere Möglichkeiten, den tatsächlichen Gegebenheiten in diesem Bereich, die sich in den drastisch gesunkenen Zahlen durchgeführter Prüfungen mit aller Deutlichkeit niederschlagen, unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Geltung zu verschaffen. Das gilt um so mehr, als auch in Zukunft mit einem Ansteigen der Studentenzahlen in den Lehramtsstudiengängen und damit einer Zunahme von Prüfungen nicht zu rechnen sein wird. Auch die vom Kultusminister u. a. behauptete zahlenmäßige Zunahme der Widersprüche gegen Entscheidungen im Rahmen des Prüfungsverfahrens vermag dies nicht aufzuwiegen. Dies könnte allenfalls für das prozentuale Verhältnis zwischen der Zahl durchgeführter Prüfungen und im gegebenen Fall dagegen eingelegter Rechtsbehelfe zutreffen. Die absolute Zahl der Widersprüche hat hingegen, das haben stichprobenweise Erhebungen ergeben, kaum oder nicht zugenommen. In den jeweiligen Wissenschaftlichen Prüfungsämtern sind vielmehr in letzter Zeit, wenn überhaupt, jährlich entweder nur vereinzelt (Kassel, Marburg) oder vergleichsweise wenige (Frankfurt: durchschnittlich etwa 10; Darmstadt: durchschnittlich etwa 5) Widersprüche angefallen. Im übrigen beschränkt sich die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Prüfungsamts hinsichtlich der Widerspruchsbearbeitung auf mündliche Verhandlungen. Der eigentliche Widerspruchsbescheid wird im Kultusministerium bearbeitet.

Eine grundlegende Umorientierung erscheint folglich geboten. Hierbei sollte auch vor der Existenz der derzeit bestehenden fünf Wissenschaftlichen Prüfungsämter nicht Halt gemacht werden, da anderenfalls dem auf der Hand liegenden Erfordernis einer merklichen Personalverminderung nicht in ausreichendem Maße Genüge getan werden könnte. Hinzuweisen bliebe in diesem Zusammenhang auf das Justizprüfungsamt, das zentral (Minister der Justiz mit Außenstelle beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main für die 1. juristische Staatsprüfung) für die Durchführung der juristischen Staatsprüfungen (1978: 1 179; 1984: 1 287; 1985: 1 336) zuständig ist. Wenn schon diese Dienststelle imstande ist, die mit der Abwicklung beider juristischer Staatsprüfungen einhergehenden Arbeiten allein zu bewältigen, sollte es erst recht möglich sein, ein Wissenschaftliches Prüfungsamt – gegebenenfalls zwei Wissenschaftliche Prüfungsämter – mit den Aufgaben der Durchführung lediglich der ersten Lehramtsprüfung erfolgreich betrauen zu können.

Da sich der Rechnungshof bewußt ist, daß entsprechende Maßnahmen nicht kurzfristig realisiert werden können, sollten

Bemerkungen des Rechnungshofs

entsprechende Schritte alsbald in die Wege geleitet werden, um in überschaubarem Zeitraum zu angemessenen Ergebnissen zu gelangen. In der Zwischenzeit sollte angestrebt werden, sämtliche Wissenschaftlichen Prüfungsämter allmählich auf einen Personalbesatz zurückzuführen, der unter Beachtung der Zahl abgelegter Prüfungen einerseits zwar eine gewisse Mindestausstattung berücksichtigt, andererseits aber auch eine angemessene und gleichmäßige Auslastung der einzelnen Bediensteten zum Ziel haben müßte.

Bemerkungen des Rechnungshofs

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08**Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit**

(Kap. 08 12)

- 41 Die in die Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit fallenden öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nehmen seit 1976 stetig zu. Ursächlich hierfür dürften vor allem die Rechtsstreitigkeiten aus dem Bereich des Schwerbehindertenrechts und die durch die Arbeitsmarktsituation bedingten Klagen nach dem Arbeitsförderungsgesetz sein. Mit dem verstärkten Klageaufkommen ist auch der Aufwand für die Gerichtshaltung gewachsen. Während der Zuschußbedarf zum Haushaltskapitel 08 12 in 1976 noch bei 11,2 Mio DM lag, betrug er in 1985 nahezu 19 Mio DM.

Diese Entwicklung veranlaßte den Rechnungshof, beim Hessischen Landessozialgericht und bei den sieben Sozialgerichten Erhebungen durchzuführen, die sich insbesondere auf die Organisation und die personelle Ausstattung sowie auf das Haushalts- und Kassenwesen erstreckten. Die im Mai 1985 vom Rechnungshof unterbreiteten Anregungen und Vorschläge sollen eine wirksame Aufgabenerfüllung ermöglichen, als Entscheidungshilfen für ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln dienen sowie vorgefundene Umständlichkeiten und personalaufwendige Arbeitsweisen vermeiden helfen.

Als wesentliches Prüfungsergebnis hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Struktur und die Ablauforganisation der Geschäftsstellen sowie der Schreibdienste zu verbessern und die Aufgaben unter Wahrung der Besonderheiten sozialgerichtlicher Tätigkeit weitgehend ähnlich wie bei den ordentlichen Gerichten zu verteilen. Damit würde ein Teil der Geschäftsstellenaufgaben vom gehobenen auf den mittleren Dienst verlagert und die Arbeitsweise vereinfacht werden können. Zum Personalbedarf wurde insbesondere die Stellenausstattung im Richterdienst aufgezeigt. Weitere Vorschläge zur Aufgabendelegation vom gehobenen auf den mittleren Dienst und zur Verbesserung des Arbeitsablaufs sollen zu Personaleinsparungen im nichtrichterlichen Dienst führen.

Im einzelnen hat der Rechnungshof folgende Feststellungen getroffen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Geschäftsstelle

- 42 Zur Unterstützung richterlicher Tätigkeit ist bei jedem Gericht eine Geschäftsstelle eingerichtet, die durch interne Geschäftsverteilung in mehrere Senats- bzw. Kammergeschäftsstellen gegliedert ist. Das vorhandene Personal war auf folgende Funktionen verteilt:

Zu Tz. 42

Die Anmerkungen des Rechnungshofs bezüglich der gegebenen Delegationsmöglichkeiten wurden aufgenommen und sind bereits teilweise verwirklicht worden. Insbesondere hinsichtlich der Vollziehung des Schriftguts werden verstärkt Kräfte aus dem Schreibdienst herangezogen, die nach und nach auch die

Funktion	Beamte des gehobenen Dienstes	Beamte des mittleren Dienstes Angestellte	Beamte des einfachen Dienstes
Kostenfestsetzung für Verfahrensbeteiligte und Prozeßvertreter	2,85	-	-
Rechtsantragsstelle	9,30	-	-
Kostenansatz (Gebühren, Auslagen, Vorschüsse)	2,15	-	-
Senats-/Kammergeschäftsstelle (Register- und Kalenderfüh- rung, Schriftgutverwaltung, Ladung ehrenamtlicher Richter, Vollziehung des Schriftguts, Rechtskraftbescheinigungen, Erteilung vollstreckbarer Ausfertigungen)	10,70	14,95	3,30
insgesamt	25,00	14,95	3,30

Die Verwaltungsanordnungen über die Geschäftsstellenorganisation der Sozialgerichtsbarkeit sehen – außer bei Feststellungsbefugnis in Prozeßangelegenheiten – keine Aufteilung der wahrzunehmenden Aufgaben zwischen Beamten des gehobenen und des mittleren Dienstes sowie vergleichbaren Angestellten vor. Funktionell unterschieden wird nur zwischen Zuständigkeiten der Urkundsbeamten, der Protokollführer und der Schreibkräfte.

Nach Ansicht des Rechnungshofs wurde von den vielfältig gegebenen Delegationsmöglichkeiten bisher kein Gebrauch gemacht. Der gesamte Geschäftsgang ist bis zur Vollziehung des Schriftguts weitestgehend auf die Mitwirkung von Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes zugeschnitten. Insgesamt sind rd. zehn Beamte des gehobenen Dienstes mit Aufgaben befaßt, die Beamten des mittleren Dienstes oder vergleichbaren Angestellten übertragen werden könnten.

Aufgaben von Geschäftsstellenverwaltern wahrnehmen sollen. Die hierzu erforderlichen organisatorischen Maßnahmen sind in Vorbereitung.

Hinsichtlich einer möglichen Übertragung von Tätigkeiten des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle auf Beamte des mittleren Dienstes ist der Sozialminister nach wie vor der Auffassung, daß der wesentliche Teil der Aufgaben auch weiterhin von Beamten des gehobenen Dienstes wahrgenommen werden muß.

Wohl in keiner anderen Gerichtsbarkeit fällt im Verhältnis zu den anhängigen Verfahren aus der Materie der Rechtsgebiete heraus eine derart hohe Anzahl von Gutachten an, die – von geringen Ausnahmen abgesehen – von Sachverständigen fast aller medizinischen Fachrichtungen erstattet werden. Für die 1. Instanz ist hier eine steigende Tendenz zu beobachten (zur Zeit in jedem 2. bis 3. anhängigen Verfahren).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Hierfür kämen hauptsächlich in Betracht:

- Ansatz und Anforderung der Gebühren nach §§ 184 ff. SGG,
- Anforderung des Kostenvorschusses nach § 109 SGG,
- Anforderung von Schreibgebühren,
- Berechnung und Anweisung von Entschädigungen in Rechtssachen (Sachverständige, Zeugen, ehrenamtliche Richter, Beteiligte),
- Rechtskraftbescheinigungen,
- Führen der Prozeßregister,
- Vollziehung des Schriftguts,
- Schriftgutverwaltung und
- sachliche und rechnerische Feststellungsbefugnis in Verwaltungsangelegenheiten.

Insoweit liegt unterwertige Beschäftigung vor. In diesem Zusammenhang erscheint es bemerkenswert, daß der Bund und die Länder bei der Neuregelung des Rechts des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle für die ordentliche Gerichtsbarkeit und für die Arbeitsgerichte vom Beamten des mittleren Dienstes als Leitbild ausgegangen sind und die Übertragung auf Angestellte gestattet haben (vgl. Landtagsdrucksache 9/3794).

Entsprechend den Erfahrungen in anderen Gerichtsbarkeiten und aufgrund getroffener Feststellungen sah der Rechnungshof keine Gründe, an das Geschäftsstellenpersonal der Sozialgerichtsbarkeit höhere laufbahnrechtliche Anforderungen zu stellen. Er hat daher dem Sozialminister empfohlen, für eine ökonomische Personalverwendung und Straffung im Geschäftsablauf ähnliche Voraussetzungen zu schaffen, wie sie der Minister bereits 1982 für die Gerichte für Arbeitssachen angeordnet hat und wie sie für die ordentliche Gerichtsbarkeit sowie für die Verwaltungs- und Finanzgerichte schon seit langem bestehen.

Der Sozialminister bestätigt das Fehlen einer Regelung über die Aufteilung von Geschäftsaufgaben zwischen Beamten des gehobenen und des mittleren Dienstes. Er verweist darauf, daß die Länder bei der Einrichtung der Sozialgerichtsbarkeit Ende 1953 allgemein vom Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes ausgegangen seien. Auch er erachtet die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für den gehobenen Dienst als gegeben und begründet seine ablehnende Haltung im wesentlichen damit, daß sich diese Regelung in der Vergangenheit bewährt habe und daß bei der Dienstpostenbewertung 1965 die Urkundsbeamten den Besoldungsgruppen des gehobenen Dienstes zugeordnet worden seien. Allerdings räumt er ein, daß in den

Die Berechnung und Feststellung der Sachverständigenentschädigungen für medizinische Gutachten verlangen genaue Kenntnisse über den Ablauf der Begutachtungen, über die Art und Durchführung von Laboruntersuchungen und über den notwendigen Umfang von Röntgenuntersuchungen. Sie bereiten nicht selten auch erfahrenen Beamten des gehobenen Dienstes erhebliche Schwierigkeiten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ländern über den Einsatz von Urkundsbeamten der Sozialgerichtsbarkeit keine Einheitlichkeit bestehe und die Geschäftsstellenaufgaben Beamten beider Laufbahngruppen zugeordnet seien.

Trotz seiner grundsätzlichen Ablehnung pflichtet der Minister der Auffassung des Rechnungshofs bei, daß Delegationsmöglichkeiten bestünden. Allerdings sei er entschieden dagegen, die Entschädigung von Sachverständigen dem mittleren Dienstbereich zuzuordnen, weil die Schwierigkeit der zu erbringenden Leistungen den Einsatz von Beamten des gehobenen Dienstes ohne weiteres rechtfertige. Auch die Höhe der Ausgaben für die Entschädigung von Sachverständigen, Dolmetschern und Übersetzern mit über 4,1 Mio DM in 1985 spreche für die Beibehaltung der gegebenen Zuständigkeit.

- 43 Der Rechnungshof hat weiterhin die Meinung vertreten, daß neben der Aufgabendelegation die Einrichtung von Gruppengeschäftsstellen für einen ökonomischen Personaleinsatz und zur Vermeidung unnötiger Arbeitsstufen unerlässlich sei. Hierzu sollten die einzelnen Kammer-/Senatsgeschäftsstellen so zusammengefaßt werden, daß bei den Gerichten nur noch eine, bei dem größeren Sozialgericht Frankfurt am Main allenfalls zwei Gruppengeschäftsstellen vorhanden wären. Innerhalb dieser Geschäftsstelleneinheit wären die einzelnen Aufgaben speziellen Arbeitsplätzen zuzuordnen, so daß Funktionsplätze für Registerführung, Statistik, Verhandlungstermine mit Kalenderführung, Kostenberechnung, Auskunftserteilung, Postbeilage, Fristüberwachung usw. entstünden. Diese Geschäftsstellenart habe sich bereits in anderen Gerichtsbarkeiten als die zweckmäßigste Organisationsform bewährt. Ihr liege die Erfahrung zugrunde, daß die Geschäftsstellentätigkeit keineswegs aus einem einheitlichen Arbeitsablauf, sondern aus mehreren in sich geschlossenen Arbeitsvorgängen bestehe. Sie gewährleiste einen überschaubaren Geschäftsgang, bringe klare Zuständigkeiten, vermeide Fehlerquellen und erleichtere die Dienstaufsicht. Mit ihr entfielen weitgehend zusätzliche Anlaufstellen im Geschäftsgang. Als weitere Vorzüge wären zu nennen:

- gerechtere und gleichmäßigere Verteilung der Arbeitsmengen,
- Personalaustausch innerhalb der Gruppen ohne Einarbeitung,
- Vertretungsregelung innerhalb der Gruppe,
- erleichterte Einarbeitung neuer Kräfte,
- weniger Arbeitseinheiten für den Zu- und Abtrag,

Zu Tz. 43

Mit den beabsichtigten Aufgabendelegationen, die in ihrem möglichen Umfang derzeit noch geprüft werden, wird auch eine Umorganisation der Geschäftsstellen einhergehen, bei der die Bemerkungen des Rechnungshofs Berücksichtigung finden werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- zentrale Ladung der ehrenamtlichen Richter sowie Überwachung von Terminen und Fristen usw.,
- Konzentration der Statistik.

Mit der empfohlenen Organisationsänderung sollte u. a. auch die Ausstattung der Arbeitsplätze des Geschäftsstellenpersonals mit funktionsgerechtem Gerät und Organisationsmitteln verbunden werden.

Zusammenfassend hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Planung und Neuordnung des Geschäftsgangs sowie das Erarbeiten der nötigen Vorschriften mit Arbeitsanweisungen einer Arbeitsgruppe organisationserfahrener Praktiker zu übertragen.

Nach der Erwiderung des Sozialministers seien die vorgeschlagenen Organisationsänderungen seit langem vorgesehen. Zu der empfohlenen Einrichtung von Gruppengeschäftsstellen unterstellt der Minister, der Rechnungshof sei davon ausgegangen, daß für jede Kammer und für jeden Senat eine besondere Geschäftsstelle bestehe. Der Rechnungshof stellt dazu fest, daß er nicht nur eine weitere Zusammenlegung bereits vorhandener Geschäftsstelleneinheiten empfohlen hat, sondern insbesondere die Einrichtung zentraler Funktionsarbeitsplätze.

Schreibdienst

- 44 Die Schreibebeiten und der Protokolldienst werden in der Sozialgerichtsbarkeit von Angestellten erledigt. Während der örtlichen Erhebungen waren bei den Sozialgerichten in den einzelnen Bereichen eingesetzt:

Schreibdienst	
– Rechtssachen	45,20
– Verwaltung	2,20
Protokolldienst	11,80
Vorzimmer	0,90

Schreibkräfte insgesamt: 60,10

Die Mitarbeiter sind den jeweiligen Senaten/Kammern zugeordnet; zentrale Schreibdienste bestehen nicht. Die Arbeitsmengen erhalten sie über den Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes. Ihm obliegt die Vollziehung des Schriftguts, in aller Regel vollzieht er auch das sogenannte kleine Schreibwerk. Bei keinem Gericht waren Arbeitsrückstände festzustellen.

Von den in Rechtssachen und im Protokolldienst eingesetzten 57 Schreibkräften entfielen, bezogen auf die 49,5 zum Jahresende 1984 tätigen Richter, ein Arbeitskraftanteil von 1,15 je Richter.

Zu Tz. 44 und 45

Zu den vom Rechnungshof vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen ist zu bemerken:

Beim Landessozialgericht wird das sogenannte große Schreibwerk in Rechtssachen (Voten, Urteile, Beschlüsse) über Textverarbeitungsanlage (PTV) ausgeführt. Um einerseits die vollschichtige Auslastung der PTV-Anlage sicherzustellen, andererseits aber die Einhaltung personalrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten, ist beim Landessozialgericht nach Abschluß einer Dienstvereinbarung mit der Personalvertretung zum Betrieb der PTV-Anlage ein zentral organisierter Schreibdienst eingerichtet worden. Der Anregung des Rechnungshofs wurde insoweit gefolgt.

Zur Fertigung des übrigen Schreibwerkes wurde der dezentralisierte Schreibdienst bei den Senatsgeschäftsstellen beibehalten. Bei den Senatsgeschäftsstellen handelt es sich um Gruppengeschäftsstellen. Jede Gruppengeschäftsstelle führt die Geschäftsstellentätigkeiten – u. a. die Schreibebeiten – für mindestens drei Senate und somit für etwa acht verschiedene Richter aus. Die einzelnen Schreibkräfte sind mithin nicht bestimmten Richtern oder Senaten zugeteilt. Die dezentralisierte Organisationsform der Geschäftsstelle hat sich in der Praxis bewährt. Insbesondere beim Ausführen der häufig nicht gut lesbaren, handschrift-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Auffassung des Sozialministers, bei den Sozialgerichten müsse auf jeden Richter ein Anteil von 1,5 Kräften für Schreib- und Protokolldienst entfallen, kann der Rechnungshof nach seinen Feststellungen nicht teilen, zumal weitere Leistungskapazitäten entstünden, wenn organisierte Schreibdienste eingerichtet würden (Tz. 45).

Die Abweichungen in der Inanspruchnahme der Schreibkräfte durch die „arbeitsverursachenden Richter“, die sich bei dem für die Sozialgerichte festgestellten Mittel von 1,15 zwischen 0,87 und 1,95 bewegten, gaben Anlaß, das Schreibpersonal auch mit der Anzahl der 1984 erledigten Klagen in Beziehung zu setzen. Von den 12 819 erledigten Klagen entfielen durchschnittlich 225 Sachen auf eine Schreibkraft. Die bei den einzelnen Gerichten ermittelten Abweichungen lagen zwischen 185 und 270 Verfahren und waren mit den Abweichungen, die sich aus der Relation Richter zu Schreibkräften ergaben, nicht in Einklang zu bringen. Bei einem ausgewogenen Personaleinsatz hätte, wenn der auf einen Richter entfallende Schreibdienstanteil unter dem Durchschnitt lag, die auf eine Schreibkraft bezogene Erledigungszahl entsprechend überdurchschnittlich hoch sein müssen. Das war aber nur teilweise der Fall. Die Ursachen hierfür dürften in den unterschiedlich organisierten Abläufen und in der nicht immer ausgewogenen Personalaufteilung für die anderen Funktionsbereiche liegen.

Unabhängig von diesen Überlegungen erscheint der durchschnittlich auf einen Richter entfallende Schreibkraftanteil mit 1,15 überhöht. Bei den vergleichbaren Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt der Anteil nach Feststellungen des Rechnungshofs bei 0,60 Schreibkräften pro Richter und bei 379 jährlichen Erledigungen.

Der Minister widerspricht den Ausführungen des Rechnungshofs. Er meint, die durch den Verfahrensgrundsatz der Offizialmaxime erforderliche Ermittlungsarbeit, insbesondere durch die Einholung umfangreicher Gutachten, belaste den Schreibdienst besonders hoch. Ein Vergleich mit den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit besitze daher keine ausreichende Aussagekraft. Darüber hinaus seien durch die umfangreichen Aufklärungsbemühungen nicht nur die Schreibdienste gefordert, auch die Geschäftsstellen seien durch den erhöhten Geschäftsbetrieb zusätzlich belastet. Das erfordere die Mithilfe der Schreibkräfte in der Schriftgutverwaltung nach Anweisung der Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes. Deshalb sei eine Besetzung mit 1,5 Schreib- und Protokollführerkräften je Richter angemessen und keinesfalls überzogen.

lich mit nicht vollständig ausformuliertem Text niedergeschriebenen richterlichen Verfügungen können immer wieder auftretende Schwierigkeiten zügig überwunden werden. Die Gerichtsakten bleiben beim Ausführen der Verfügungen in unmittelbarer räumlicher Nähe des Geschäftszimmers, so daß sie stets greifbar bleiben. Dieses System der Gruppengeschäftsstelle fördert in der Praxis die flexible Handhabung, d. h., bei Arbeitsspitzen oder ungewöhnlichen Personalausfällen kann ein Teil des Schreibwerks durch eine andere Gruppengeschäftsstelle erledigt werden. Überdies bietet der Schreibarbeitsplatz in der Gruppengeschäftsstelle eine im Grunde mitarbeiterfreundliche Mischttätigkeit, die letztlich auch zu besseren Arbeitsergebnissen führt.

Auf Empfehlung des Rechnungshofs hin hat der Präsident des Landessozialgerichts mit Hausverfügung vom 27. Januar 1986 eine weitere, den Schreibdienst betreffende Organisationsmaßnahme getroffen. Den Angestellten des Schreibdienstes (BAT VII) ist u. a. die Befugnis zur Beglaubigung (Unterschriftsleistung) des sogenannten kleinen Schreibwerks und von Formularverfügungen erteilt worden. Ein beträchtlicher Teil der richterlichen Verfügungen kann damit ohne Mitwirkung des Urkundsbeamten ausgefertigt werden. Es wird abzuwarten sein, ob sich diese zunächst probeweise getroffene Maßnahme in der Praxis bewährt.

Eine weitergehende Änderung in der Organisation des Schreibdienstes der Gruppengeschäftsstelle wird eintreten, wenn das Anwendungsgebiet der PTV auf die Ausfertigung formularmäßigen Schriftwechsels unter Verwendung von Formularmasken und Textbausteinen ausgeweitet wird. Die Entwicklungsarbeiten sind hier noch nicht abgeschlossen. Mit der Erweiterung des Anwendungsgebietes der PTV sind kurzfristig bis mittelfristig weitere Mitarbeiter des Schreibdienstes in den zentral organisierten PTV-Schreibdienst einzubinden. Hierfür sind jedoch noch die technischen Voraussetzungen (Erweiterung der Bildschirmplätze) zu schaffen.

Bei den Sozialgerichten Darmstadt und (seit 1. Januar 1985) Wiesbaden bestehen die vom Rechnungshof angeregten zentral organisierten Schreibdienste. Bei den Sozialgerichten Fulda und Marburg ergibt sich aus der jeweils geringen Personalstärke, daß eine starre Zuteilung des Schreibdienstes auf bestimmte Kammern nicht durchführbar ist, sondern eine flexible Arbeitsgestaltung und Verteilung der Schreibaufträge vorgenommen werden muß. Bei den Sozialgerichten Frankfurt am Main, Gießen und Kassel ist ein zentral organisierter Schreibdienst noch nicht eingerichtet. Die Verteilung der Schreibaufträge erfolgt hier — ähnlich wie beim Landessozialgericht — innerhalb der Gruppengeschäftsstellen (Kammergeschäftsstellen). Jede Gruppengeschäftsstelle betreut grundsätzlich zwei bis drei Kammern. Das System wird auch dort bei Arbeitsspitzen oder Personalausfällen flexibel gehandhabt. Im übrigen wird die schrittweise Einfüh-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Dieser Darstellung ist entgegenzuhalten, daß ein Vergleich mit den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit durchaus angebracht ist, weil das Verwaltungsgerichtsverfahren ebenfalls von dem Grundsatz der Officialmaxime beherrscht wird. Darüber hinaus verfolgt der Rechnungshof mit dem Vorschlag zur Einrichtung von Gruppengeschäftsstellen und organisierten Schreibdiensten das Ziel, durch die Aufteilung zwischen Büro- und Schreibarbeiten eine wirksame Aufgabenerfüllung mit den geringsten personellen Mitteln zu ermöglichen. Ein Heranziehen von Angestellten aus dem Schreibdienst als Hilfskräfte zu den schriftgutverwaltenden Arbeiten, noch dazu nach Anweisung von Beamten des gehobenen Dienstes, ist zu personalintensiv und damit unwirtschaftlich. Diese Kräfte sollten in den zu schaffenden Organisationseinheiten selbständig tätig werden.

- 45 Der Rechnungshof hat weiter empfohlen, mit der Neuordnung der Geschäftsstelle die Einrichtung zentral organisierter Schreibdienste zu verknüpfen, in denen alle Schreibkräfte und Protokollführer unter fachkundiger Leitung einer Schreibdienstleiterin zusammenzufassen wären. Hierzu seien, wie auch im übrigen für die Gruppengeschäftsstellen, keine Großräume erforderlich. Die Unterbringung in mehreren, möglichst nebeneinander liegenden Räumen könne vorteilhafter und leistungsfördernder sein.

Zum Geschäftsgang wurde vorgeschlagen, die Schreibaufträge künftig ohne Einschaltung des Urkundsbeamten der Schreibdienstleiterin zugehen zu lassen, die sie dann an ihre Mitarbeiterinnen verteilt; ihnen sollte auch die Vollziehung des Schriftgutes in Rechtsachen entsprechend der Regelung in anderen Gerichtsbarkeiten übertragen werden. Es ist nicht einzusehen, daß die Sozialgerichtsbarkeit bei der Übertragung dieser Aufgaben wesentlich zurückhaltender verfährt und die Arbeiten unnötig umständlich ausführen läßt.

Die organisatorische Zusammenfassung der Schreibkräfte böte nach Auffassung des Rechnungshofs u. a. folgende Vorteile:

- gleichmäßige und gerechte Auslastung,
- kontinuierlicher Arbeitsfluß,
- Ausgleich der Arbeitsspitzen,
- jederzeitiger Überblick über die zu erledigenden Schreibaufträge.

Darüber hinaus ist es für die Nutzung und Auslastung leistungsfähiger Schreibautomaten Voraussetzung, daß die Gerichte davon abgehen, ihr Schreibpersonal einzelnen Senaten bzw. Kammern zuzuordnen.

Die Einrichtung der PTV bei diesen Sozialgerichten die Einrichtung zentral organisierter Schreibdienste für den PTV-Bereich nach dem Vorbild des Landessozialgerichts erforderlich machen.

Auch hier müssen noch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Soweit zum Vergleich wiederum die Verhältnisse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit herangezogen werden, wird nochmals betont, daß die Sozialgerichtsbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit schon allein deshalb nicht vergleichbar erscheint, weil die hohe Anzahl von Massenverfahren, die bei den Verwaltungsgerichten anhängig sind, sich bei weiten nicht so personalintensiv auswirken. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch auf die nach § 135 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) bestehende besondere gesetzliche Pflicht zur beschleunigten Fertigung und Zustellung der Urteile (Zustellung binnen zwei Wochen nach Verkündung) hingewiesen.

Im übrigen fallen, wie bereits angeführt, im Vergleich zu anderen Gerichtsbarkeiten in überdurchschnittlich hohem Maße Gutachten an. Die dadurch – in einem Verfahren oft mehrmals – vor Gericht in meist sehr umfangreicher und unterschiedlich detaillierter Fragestellung (für die Sachverständigen) erlassenen Beweisbeschlüsse hinsichtlich der Ausfertigung und der notwendigen Folgearbeiten (Verpacken der Akten, Versandfertigtmachen etc.) verursachen einen erheblichen Arbeitsaufwand. Mindestens in jedem 2. bis 3. anhängigen Verfahren müssen umfangreiche Gutachten eingeholt werden. Der Einholung von Sachverständigengutachten gehen – besonders in Rentenstreitsachen – regelmäßig zielgerichtete Anfragen der Gerichte bei Arbeitgebern, Krankenkassen, Behörden, behandelnden Ärzten und dergleichen voraus. Die Ermittlungen des Gerichts erstrecken sich dabei häufig auf eine zeitliche Tiefe von Jahrzehnten, so daß die Anzahl der um Auskunft ersuchenden Personen oder Stellen grundsätzlich groß ist. Die Ausfertigung des mit der Sachverhaltsaufklärung verbundenen Schreibwerks sowie der mit Eingang der Auskünfte, Behördenakten oder Befundberichte stets erneut in Gang gesetzte Geschäftsbetrieb belasten die Gerichtsgeschäftsstellen und den Schreibdienst in der Sozialgerichtsbarkeit erheblich.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Personalausstattung, Personalbedarf

- 46 Zur Ermittlung des Personalbedarfs in der Sozialgerichtsbarkeit bestehen weder für das richterliche noch für das nichtrichterliche Personal verbindliche Bemessungswerte.

Richter

- 47 Zur Frage einer angemessenen richterlichen Personalausstattung konnte der Rechnungshof auf keine allgemein anerkannten Bewertungsmerkmale zurückgreifen. Die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung hatte erstmals 1979 Grundsätze für den richterlichen Dienst in der Sozialgerichtsbarkeit zur Erprobung entwickelt, die sie 1983 einer Überprüfung unterzogen hat.

Die erarbeiteten Bemessungswerte sind von den Landesjustizverwaltungen noch nicht für verbindlich erklärt. Sie werden lediglich probeweise angewendet und dienen der Gerichtsverwaltung in erster Linie als Orientierungshilfe für Personallenkungsmaßnahmen sowie als Anhaltspunkt für haushaltsrechtliche Überlegungen. Keinesfalls sind diese Bemessungsmerkmale geeignet, die zumutbare Arbeitsbelastung des einzelnen Richters oder eines Spruchkörpers zu bestimmen. Auch für das einzelne Gericht liefert die Berechnung allenfalls einen Anhaltspunkt für den Personalbedarf, weil die örtliche Verfahrens- und Personalstruktur von den fiktiven durchschnittlichen Verhältnissen des Berechnungssystems erheblich abweichen kann. Der Rechnungshof sah deshalb davon ab, das Ergebnis seiner Erhebungen unter dem Gesichtspunkt des sogenannten „Pensenschlüssels“ zu werten oder hierzu eigene, davon abweichende Aussagen zu machen.

Gleichwohl hat der Rechnungshof anhand der Statistik zum Geschäftsanfall und zur Verfahrensdauer Feststellungen getroffen, an die er folgende Überlegungen geknüpft hat:

Die Bestände an unerledigten Klagen bzw. Berufungen beliefen sich in den Jahren 1980 bis 1984 im jährlichen Mittel auf rd. 16 700 bzw. rd. 2 150. An Klage- bzw. Berufungseingängen kamen jährlich rd. 13 300 bzw. rd. 1 520 hinzu. Demgegenüber zeigten die durchschnittlichen Erledigungszahlen mit rd. 12 000 bzw. rd. 1 400, daß die Arbeitskraft der 49,5 Richter bei den Sozialgerichten und die der 24 Richter beim Landessozialgericht nicht ausreichte, um – bei gleichbleibendem Geschäftsanfall – die laufenden Eingänge zu erledigen. Vielmehr war zu befürchten, daß die seit 1976 steigenden Geschäftszahlen bei gleichbleibenden Erledigungsquoten weiter zur Erhöhung der Bestände führen dürften.

Schon im Hinblick auf den wachsenden sozialpolitischen Stellenwert der Sozialgerichtsbarkeit und die Bedeutung der Gewährung eines zeitgerechten Rechtsschutzes erscheint es nach Ansicht des Rechnungshofs, für die nächsten Jahre gesehen, geboten, den Personalbedarf an Richtern in dieser Gerichtsbarkeit den Gegebenheiten anzupassen. Dabei wird nicht verkannt, daß weder kurz- noch mittelfristig der Bestand an unerledigten Klagen bzw. Berufungen völlig abgebaut werden kann. Es sollte jedoch angestrebt werden, ihn so zu verringern, daß sich der Abbau in einem angemessenen Verhältnis zu den Neuzugängen vollzieht. Legt man hierzu vergleichsweise die in 1984 gegebene Verfahrensdauer bis zu 12 Monaten mit 47,2 v. H. bei Klagen und mit 46,8 v. H. bei Berufungen zugrunde, so könnte dies mit rd. 50 v. H. der unerledigten Sachen ein Verhältnis sein, um den durchschnittli-

Bemerkungen des Rechnungshofs

chen Bestand pro Jahr ebenfalls zumindest zur Hälfte aufzuarbeiten.

Der Rechnungshof hat den Fachminister zur Frage des richterlichen Personalbedarfs um Stellungnahme gebeten, in welcher Weise dem festgestellten Zustand abgeholfen werden soll und welche Maßnahmen hierzu beabsichtigt sind.

- 48 In seiner Antwort bestätigt der Sozialminister, daß die Richterausstattung bei den Gerichten des Sozialgerichtsbarkeit in der Vergangenheit nicht mit den wachsenden Eingangszahlen Schritt gehalten habe. Dies hätte ganz allgemein zur Verlängerung der Verfahrensdauer und zur Erhöhung unerledigt gebliebener Verfahren geführt. Bezogen auf den einzelnen Richter hätten die hessischen Gerichte die höchsten Rückstände aufzuweisen. Auch bei der Verfahrenslänge liege Hessen an der Spitze. Die erheblichen Verfahrensüberhänge seien aber keineswegs auf unterdurchschnittliche Erledigungszahlen der Richter zurückzuführen. Im Vergleich mit den anderen Bundesländern entspreche die Erledigungsquote erstinstanzlich dem bundesweiten Durchschnitt; beim Landessozialgericht liege sie an vorderster Stelle.

Um für die zumeist sozial schwachen Rechtsuchenden zu einem zeitgerechten Rechtsschutz zu kommen, wären nach Meinung des Ministers die richterlichen Dezernate so zu bemessen, daß die Durchschnittserledigungen zahlenmäßig den jährlichen Zugängen entsprechen. Damit würde die anzustrebende rechnerische Verfahrensdauer von zwölf Monaten erreicht. Ein aus den Erledigungszahlen der Jahre 1975 bis 1984 errechnetes Mittel ergebe, daß durchschnittlich ein Richter erstinstanzlich 244,8 Verfahren und ein Berichterstatter in der 2. Instanz 83,8 Verfahren erledigen könne. Ausgehend von diesen Durchschnittswerten und den Eingangszahlen des Jahres 1984 wären die Sozialgerichte mit 59,5 und das Landessozialgericht mit 20,3 Berichterstattern, zuzüglich einer nicht bezifferten Zahl von Vorsitzenden Richtern, auszustatten. Mit dieser Richterbesetzung ließen sich allerdings nur die Verfahren in Höhe der jährlichen Zugänge in angemessener Zeit erledigen, dagegen nicht die vorhandenen Verfahrensüberhänge. Für einen auf fünf Jahre angelegten Abbau dieser Überhänge wären bei den Gerichten erster Instanz weitere 5,8 Richter und bei dem Landessozialgericht weitere drei Berichterstatter erforderlich.

Diesen Vorgaben entsprechend müßten die Sozialgerichte insgesamt mit 65 (z. Z. 55) Richtern und das Landessozialgericht unter Einschluß der Vorsitzenden Richter mit 31 Planstellen für Richter (z. Z. 25, 1987: 28) ausgestattet werden.

Der Rechnungshof wertet die Darlegungen des Sozialministers zum Personalmehrbedarf im richterlichen Dienst in Verbindung mit seinen Feststellungen zur Personalsituation im gehobenen und im mittleren Dienst am Ende dieses Bemerkungsbeitrags (Tz. 52).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Beamte des gehobenen Dienstes

- 49 Für die Beurteilung des Bedarfs an Beamten im gehobenen Dienst ging der Rechnungshof zunächst vom Stellengefüge 1984 aus, das sich ohne Leerstellen wie folgt darstellte:

Planstellen

der Bes.Gruppe:

A 13	= 1
A 12	= 5
A 11	= 12
A 10	= 14
A 9	= 2

insgesamt = 34

Im Haushalt 1986 hat sich die Zahl der Planstellen der Bes.Gr. A 10 von 14 auf 15 erhöht, so daß gegenwärtig 35 Planstellen zur Verfügung stehen.

Zur Würdigung der Gesamtsituation in dieser Laufbahngruppe erscheint eine Darstellung informativ, wie sich die während der örtlichen Erhebungen besetzten 33 Beamtenstellen auf die einzelnen Funktionen verteilt haben:

Funktion	Landes- sozial- gericht	Sozial- gerichte	Sozial- gerichts- barkeit
1) Geschäftsstellenleitung	0,30	3,10	3,40
2) Rechtsantragsstelle	0,50	8,80	9,30
3) Kostenfestsetzung	0,30	2,55	2,85
4) Verwaltungs- und Per- sonalsachbearbeitung	2,20	—	2,20
5) Bezirksrevisor	0,60	—	0,60
6) Kostenansatz	0,40	1,75	2,15
7) Örtliche Prüfung	0,20	1,45	1,65
8) Justizverwaltung	—	0,15	0,15
9) Schriftgutverwaltung	0,10	0,65	0,75
10) Urkundsbeamtentätigkeit	2,40	7,55	9,95
insgesamt	7,00	26,00	33,00

Hiervon können nach Ansicht des Rechnungshofs nur die ersten fünf Funktionen als laufbahngerechte Aufgaben für den gehobenen Dienst angesehen werden. Die übrigen von Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes erledigten Geschäfte sollten Beamten des mittleren Dienstes oder Angestellten übertragen werden.

Der Rechnungshof hat bei seinen Vorschlägen zur künftigen Stellenausstattung im gehobenen Dienst bedacht, daß eine ordnungsgemäße Vertretung gewährleistet sein muß. Deshalb wurden jedem Gericht mindestens zwei Beamte zugestanden, selbst wenn sich dadurch bei den kleinen Gerichten eine teilweise unterwertige Beschäftigung auch künftig nicht vermeiden lassen wird.

Zu Tz. 49

Wie bereits eingeräumt, fallen bei den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu einem Teil Aufgaben an, die Beamten des mittleren Dienstes übertragen werden können. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die gegenwärtig zur Verfügung stehenden 35 Planstellen des gehobenen Dienstes sich auf insgesamt acht Gerichte — einschließlich der zentralen Personal- und Verwaltungsabteilung bei dem Landessozialgericht — aufteilen. Der Sozialminister hält es derzeit organisatorisch nicht für sinnvoll, die Aufgabengebiete der Urkundsbeamten der Geschäftsstelle aufzugliedern. Vielmehr muß erst noch die Möglichkeit einer Umstrukturierung entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs im Zusammenhang mit der in Aussicht genommenen weitergehenden Übertragung von Aufgaben auf qualifizierte Schreibkräfte eingehend geprüft werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Für einen reibungslosen Arbeitsablauf ist es von erheblicher Bedeutung, daß die Geschäftsstellenleiter ihren Leitungs- und Überwachungsfunktionen nachkommen. Bei der Verteilung der Urkundsbeamtengeschäfte wird daher ihre Gesamtbelastung so zu regeln sein, daß sie in die Lage versetzt werden, Organisationsabläufe in den Geschäftsstellen und Schreibdiensten sowie den Geschäftsgang innerhalb der Gerichtsverwaltung rationell mitzugestalten und jederzeit ordnend einzugreifen. Die für diese Aufgaben festgestellten Arbeitskraftanteile machen deutlich, daß der verantwortungsvollen Tätigkeit der Geschäftsstellenleiter nicht immer der erforderliche Stellenwert eingeräumt wurde. Bei der Personalbemessung für den gehobenen Dienst hat der Rechnungshof deshalb angeraten, bei den meisten Gerichten die auf die Geschäftsstellenleiterfunktionen entfallenden Arbeitskraftanteile anzuheben. Dies wird auch schon dadurch notwendig, weil festgestellte Umständlichkeiten in den Abläufen und personalaufwendige Arbeitsweisen nur durch engagiertes Eingreifen der Geschäftsstellenleiter beseitigt werden können. Es wurde folgende Besetzung im gehobenen Dienst empfohlen:

Funktion	Arbeitskraftanteil
Landessozialgericht	
– Geschäftsstellenleiter	0,50
– Rechtsantragsstelle	0,50
– Kostenfestsetzung	0,30
– Verwaltungs- und Personalsachbearbeitung	2,20
– Bezirksrevisor	1,00
– Zuschlag für zentrale Aufgaben als Mittelbehörde	0,50
insgesamt	5,00

Funktion	Arbeitskraftanteil
Sozialgerichte	
– Geschäftsstellenleiter	3,80
– Rechtsantragsstelle	8,70
– Kostenfestsetzung	2,30
– Zuschlag zur Aufrundung für die einzelnen Gerichte	5,20
insgesamt	20,00

Für den gehobenen Dienst wurde somit für die Sozialgerichtsbarkeit ein Gesamtbedarf von 25 Kräften für ausreichend erachtet. Von den im Haushalt 1986 ausgebrachten 35 Planstellen wären dann zehn Planstellen mit ku-Vermerken zu versehen (§ 21 Abs. 1 LHO).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Beamte des mittleren Dienstes, Angestellte

- 50 Für die Ermittlung des Personalbedarfs im mittleren Dienst bestehen ebenfalls keine Berechnungsgrundsätze. Der Rechnungshof ist deshalb hier von erprobten, von der Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung entwickelten Schlüsselzahlen für die ordentliche Gerichtsbarkeit ausgegangen. Dabei erschienen die entsprechenden Werte für den Bedarf an Folgepersonal in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor dem Oberlandesgericht bzw. vor den Landgerichten vergleichbar, zumal sie auch bei der Personalbedarfsberechnung für die Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit herangezogen werden.

Das danach erforderliche Personal errechnet sich aus dem Richterbedarf anhand festgelegter Multiplikatoren (für das Landessozialgericht Richterbedarf $\times$ 0,65 Kräfte, und für die Sozialgerichte Richterbedarf $\times$ 1,00 Kräfte). Diesen für den Bereich der Rechtssachen gewonnenen Ergebnissen sind die Arbeitskraftanteile der mit Verwaltungssachen befaßten Bediensteten (tatsächlicher Einsatz) hinzuzurechnen.

Nachdem – wie oben ausgeführt – für den richterlichen Personalbedarf verbindliche Bemessungswerte nicht vorliegen, wurde hilfsweise anhand der 1984 bestandenen Stellenausstattung für alle Gerichte insgesamt ein Bedarf von 88 Kräften errechnet, zu dem eine Stelle für eine beim Landessozialgericht beschäftigte Vorlesekraft für einen blinden Richter kam, so daß ein Gesamtbedarf von 89 Kräften anzunehmen war. Außerdem wurde einzelnen Gerichten zugestanden, diejenigen Angestellten, die dort noch Aufgaben aus dem Bereich des einfachen Dienstes wahrnahmen (z. B. Fernsprechzentrale, Poststelle, Pforte) mit 4 Stellen dem Bedarf des mittleren Dienstes hinzuzurechnen, so daß sich der rechnerische Gesamtbedarf auf 93 Kräfte erhöht.

Darüber hinaus standen in 1984 für Geschäftstellenaufgaben nur zwei Planstellen für Beamte des mittleren Dienstes zur Verfügung. Während der Erhebungen war augenfällig geworden, daß der Mangel an ausgebildeten Fachkräften einen erhöhten Personaleinsatz erfordert, weil der geringere Überblick in verfahrens- und kassentechnischen Abläufen zu Umständlichkeiten und zu Geschäfterschwernissen führt. Dieser, nicht genau meßbare Anteil sollte nicht zu gering geschätzt werden. Deshalb wurde vom Rechnungshof empfohlen, die Personalstruktur dahingehend zu ändern, daß das Geschäftsstellenpersonal etwa zu einem Drittel aus ausgebildeten beamteten Kräften besteht. Da dies nicht kurzfristig erreichbar ist und auch die Vorschläge zur

Zu Tz. 50 und 51

Der Sozialminister bleibt bei seiner Auffassung, daß es organisationsmethodisch bedenklich ist, Personalbedarfsberechnungen anderer Gerichtsbarkeiten auf die Sozialgerichtsbarkeit zu übertragen. Nur der Vergleich mit der Sozialgerichtsbarkeit in anderen Bundesländern kann als aussagefähig angesehen werden. Danach entspricht die Personalausstattung in der Hessischen Sozialgerichtsbarkeit dem Bundesdurchschnitt aller Sozialgerichtsbarkeiten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Straffung des Geschäftsgangs erst noch umgesetzt werden müssen, wurden den Gerichten weitere fünf Kräfte zugebilligt. Somit ergab sich ein Stellensoll von 98 für die Beamten des mittleren Dienstes und die Angestellten.

Im Haushaltsplan 1984 waren folgende Planstellen und Stellen ausgebracht:

Besoldungsgruppe		Vergütungsgruppe BAT				
A 9	A 8	V b	V c	VI b	VII	VIII
1	1	1	2	4	101,5	1 = 111,5

Um den nach der Berechnung gegebenen Überhang von 13,5 Kräften abbauen zu können, hat der Rechnungshof empfohlen:

- entsprechende kw-Vermerke (§ 21 Abs. 1 und 3 LHO) anzubringen,
- Ausbildungsmöglichkeiten für Beamte des mittleren Dienstes zu schaffen und
- anzustreben, daß die eigentlichen Bürokräfte mit etwa einem Drittel des Gesamtpersonals dem mittleren Dienst angehören.

Seit diesen Feststellungen für das Jahr 1984 hat sich das Stellengefüge der Richter, der Beamten des mittleren Dienstes und der Angestellten verändert. Der verabschiedete Haushalt 1987 weist im Richterdienst für das Landessozialgericht 28 (+3) und für die Sozialgerichte 55 (+5) Planstellen aus. Für die Beamten des mittleren Dienstes sind nunmehr 6 (+4) Planstellen und für die Angestellten 117,5 (+8) Stellen ausgebracht. Somit dürfte sich für das Jahr 1987 der Bedarf an mittleren Beamten und Angestellten beim Landessozialgericht um rd. zwei ($3 \times 0,65$) und bei den Sozialgerichten um fünf ($5 \times 1,00$) Kräfte erhöhen. Dem danach auf insgesamt 105 Kräfte anwachsenden Personalsoll würde dann ein Stellenaufkommen von 123,5 gegenüberstehen, so daß ein Überhang von insgesamt 18,5 Stellen gegeben wäre.

- 51 Der Sozialminister widerspricht den Vorstellungen des Rechnungshofs zur Besetzung im gehobenen und mittleren Dienstbereich. Er hält es für organisationsmethodisch unzulässig, Personalbedarfsberechnungen anderer Gerichtsbarkeiten auf die Sozialgerichte zu übertragen und die Übertragung mit vergleichbaren Arbeitsabläufen zu begründen. Ein Vergleich sei nur innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit mit Gerichten anderer Bundesländer möglich. Danach bestehe auch im richterlichen Dienst eine Überlastung, die nur durch den Einsatz von Textverarbeitungsanlagen und durch Organisationsablaufänderungen aufzufangen sei. Ein Personalabbau komme auch schon wegen des erheblichen Mehrbedarfs im richterlichen Dienst nicht in Betracht.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 52 Der Rechnungshof sieht sich durch die Antworten des Ministers zur Personalausstattung im richterlichen Dienst in seiner tendenziellen Wertung und in seinen Feststellungen und Empfehlungen zur Personalausstattung im gehobenen und mittleren Dienst bestätigt. Selbst wenn man der Ansicht des Sozialministers folgen wollte, für das nichtrichterliche Personal sei ein Vergleich nur mit der Sozialgerichtsbarkeit anderer Länder möglich, so darf in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß der Niedersächsische Landesrechnungshof – unabhängig von den vorliegenden Feststellungen – in seinem Jahresbericht für 1986 zum gleichen Sachverhalt in ähnlicher Einschätzung Stellung bezogen hat. Darin zeigt er auf, daß die Beamten des gehobenen Dienstes, die entweder die Ausbildung für die Laufbahn des Rechtspflegers oder des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes abgeleistet hatten und in erheblichem Umfang Aufgaben wahrnahmen, die keine diesen Ausbildungen oder sonst ihren Laufbahnen entsprechende Anforderungen stellen, sondern dem typischen Tätigkeitsbereich des mittleren Dienstes zuzurechnen waren. Das gelte z. B. für die Berechnung und Anweisung von Entschädigungen in Rechtssachen (Sachverständige, Zeugen, ehrenamtliche Richter, Beteiligte) sowie für die Erteilung von vollstreckbaren Ausfertigungen. Der genannte Landesrechnungshof hält es für geboten, alsbald den Aufgabenzuschnitt des gehobenen Dienstes zu überprüfen und die danach notwendige Verlagerung von Aufgaben auf den mittleren Dienst zu veranlassen.

Im Ergebnis sieht der Rechnungshof die Möglichkeit, die unterschiedliche Stellenausstattung innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit auszugleichen, ohne daß es letztlich zu zusätzlichen persönlichen Verwaltungsausgaben kommen müßte. Bei entsprechender Verringerung des Stellenbedarfs im gehobenen Dienst (bis zu 10 Stellen) und im mittleren Dienst (bis zu rd. 18 Stellen) könnten durch Umwandlung weitere Richterstellen geschaffen werden. Auf der Grundlage neuester Geschäftszahlen wäre zu prüfen, ob die vom Sozialminister errechneten drei Richterstellen für das Landessozialgericht und die zehn Richterstellen für die Sozialgerichte in vollem Umfang erforderlich wären. Dabei sollte auch Berücksichtigung finden, daß Verbesserungen im organisatorischen Bereich, wie sie der Rechnungshof z. B. zur automatisierten Textverarbeitung oder zur verstärkten Anwendung des JURIS-Anschlusses vorgeschlagen hat, weitere Entlastungen auch für den Richterdienst bringen könnten.

Zu Tz. 52

Die Landesregierung prüft, inwieweit die Vorschläge des Rechnungshofs zur Organisations- und Personalstruktur der Sozialgerichtsbarkeit verwirklicht werden können. Dies wird bei der Aufstellung künftiger Landeshaushalte zu berücksichtigen sein, insbesondere ob und inwieweit durch Umwandlungen von Planstellen des mittleren und gehobenen Dienstes weiter Richterstellen geschaffen werden können.

Zuwendungen an ein Landesleistungszentrum für den Reitsport

(Kap. 08 35)

- 53 Bis Ende 1984 unterhielt ein eingetragener Reit- und Fahrverein in Nordhessen eine vereinseigene Anlage für den Reitsport als Landesleistungszentrum im Rahmen des Aktionsprogramms zur Förderung des Sports in Schulen und Vereinen.

Der Verein erhielt im November und Dezember 1976 aus Bundes- und Landesmitteln Zuwendungen in Höhe von insgesamt 360 000 DM, die u. a. aus dem Förderprogramm zur Spitzenfinanzierung des Baues von Turn- und Sportstätten – Zonenrandförderung – stammten.

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

Im August 1976 hatte der Verein bereits begonnen, in einem 1. Bauabschnitt ohne finanzielle Beteiligung des Bundes und des Landes folgende Einzelanlagen zu errichten:

- Umbau der vorhandenen Scheune zum Pferstall,
- Neubau einer Reithalle (20 m × 40 m),
- Bau von 43 Pferdeboxen,
- Außenanlagen (Straßenbau, Parkplatz).

Die Gesamtkosten hierfür waren auf 770 000 DM veranschlagt.

Noch vor Beendigung dieses 1. Bauabschnitts beantragte der Verein im Oktober 1976 beim Sozialminister eine Zuwendung für einen 2. Bauabschnitt, der folgende Einzelanlagen umfassen sollte:

- Neubau einer Reithalle 20 m × 60 m,
- Ausbau des Internatsgebäudes,
- Ausbau der vorhandenen zwei Gebäude (ehemalige Schweineställe) zu Pferdeställen mit weiteren 22 Boxen
- Einbau einer Schmiede,
- Neuanlage von Außenreitplätzen, Springplatz, Dressurplatz, Abreiteplatz, Übungsplatz und Rennbahn.

Die Bauberatungsstelle beim Minister der Finanzen stellte in ihrer fachtechnischen Stellungnahme vom Oktober 1976 fest, der Entwurf für den 2. Bauabschnitt sei das Ergebnis einer Abstimmung zwischen Verein, Architekt und Reitsportverbänden und „erfülle die Belange der künftigen Nutzung als Landesleistungszentrum für den Reitsport“. Von den veranschlagten Gesamtkosten von 1 122 000 DM wurden 600 000 DM für zuwendungsfähig erklärt.

Nach dem Erläuterungsbericht zum Verwendungsnachweis soll die Aufteilung des Projekts in zwei Bauabschnitte auf Empfehlung des

Zu Tz. 53

Die Darstellungen des Rechnungshofs entsprechen dem Sachverhalt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Sozialministers zustande gekommen sein, weil bei Baubeginn Mitte 1976 eine definitive Zusage der staatlichen Förderung nicht gegeben werden konnte.

Im August 1978 ergaben sich bei dem Verein erstmals erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten. Um die drohende Zwangsversteigerung abzuwenden, änderte der Sozialminister den Zuwendungszweck, indem er mit Zustimmung des Bundesinnenministers und des Hessischen Ministers der Finanzen die im 1. Bauabschnitt errichteten Sportanlagen nachträglich in die staatliche Förderung einbezog und dafür die im 2. Bauabschnitt vorgesehenen Außen-sportanlagen von der Förderung ausschloß.

Die Bauberatungsstelle wurde erneut eingeschaltet und ermittelte im Oktober 1978 die Gesamtkosten mit rd. 1 555 600 DM (zuvor 1 122 000 DM) und die zuwendungsfähigen Kosten

für den 1. Bauabschnitt	280 000 DM
für den 2. Bauabschnitt	510 000 DM
zusammen mit	790 000 DM
(zuvor	600 000 DM).

Nachdem die Anlage im Sommer 1978 der Hessischen Landesregierung vorgestellt worden war, gewährte der Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten wegen der angespannten Finanzlage des Vereins aufgrund einer Kabinettvorlage im Einvernehmen mit dem Sozialminister am 6. November 1978 für die Erweiterung der Stallanlage weitere 30 000 DM aus dem Überschuß 1978 des Spiels 77. Diesem geänderten Verfahren wurde in Übereinstimmung aller Beteiligten nachträglich folgender Finanzierungsplan zugrunde gelegt:

Eigenmittel	37 480 DM
Bundesmittel	180 000 DM
Landesmittel (SM)	180 000 DM
Landesmittel (MLULF)	30 000 DM
Kreismittel	100 000 DM
Landessportbund	8 200 DM
Kurh. Reit- und Fahrverein	20 000 DM
Darlehen	942 500 DM
	1 498 180 DM
Gegenwert von Eigenleistungen	57 420 DM
Summe	1 555 600 DM

In diese Investitionsförderung sind ferner im Februar 1982 nach den Maßnahmeförderungsrichtlinien des Sozialministers weitere 9000 DM zur „Weiterführung der Vereinsarbeit“ eingeflossen. Sie wurden für die Beseitigung von Brandschutzaufgaben gewährt, damit „die Endabnahme des Landesleistungszentrums für den Reitsport durchgeführt werden konnte“. Diese Zuwendung konnte aus zeitlichen Gründen – die Baumaßnahme war bereits abgeschlossen – im genannten Finanzierungsplan nicht berücksichtigt werden.

Damit wurde das Bauvorhaben des Vereins mit insgesamt 399 000 DM staatlich gefördert.

Die bauaufsichtliche Schlußabnahme des Projekts erfolgte am 11. November 1980 unter Auflagen. Der Verwendungsnachweis wurde am 10. November 1981 mit Unterstützung der Hessischen Landgesellschaft aufgestellt, jedoch nach fachtechnischer und verwaltungsmäßiger Prüfung erst am 1. Februar 1983 dem Rechnungshof übersandt. Danach wurden die veranschlagten Kosten in Höhe von rd. 1 550 600 DM nach den ausgewiesenen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

tatsächlichen Ausgaben von 1 586 674,28 DM nur unwesentlich (2 v. H.) überschritten.

In den Jahren 1983/1984 kam der Verein erneut in erhebliche Zahlungsschwierigkeiten. Nachdem der Ende 1984 gestellte Konkursantrag mangels Masse eingestellt worden war, wurde im März 1985 auf Betreiben einer Sparkasse als Hauptgläubigerin die Zwangsverwaltung für die Erbbaugrundstücke des Vereins angeordnet und für den 15. Oktober 1986 die Zwangsversteigerung des Erbbaurechts anberaumt.

- 54 Der Rechnungshof nahm diese Entwicklung und die weiterhin angespannte Finanzsituation des Vereins zum Anlaß, dem Sozialminister u. a. folgendes mitzuteilen:

- Er habe es als zuständiger Minister versäumt, für die Mehrfachförderungen das Einvernehmen nach den geltenden Zuwendungsvorschriften herzustellen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen nicht beachtet. (Tatsächlich ist die Zuwendung des Landwirtschaftsministers in Höhe von 30 000 DM für den Ausbau des Scheunengebäudes bereits im Zwischennachweis 1978 für die Gesamtbaumaßnahme aufgenommen und bei dessen Prüfung durch den Sozialminister nicht ausgrenzt worden.)
- Er habe im Februar 1982 weitere 9000 DM für die Erfüllung von Brandschutzaufgaben bei der selben Maßnahme nach nichtinvestiven Förderungsrichtlinien gewährt. Danach können Sportvereinen beim Nachweis einer besonderen finanziellen Belastung lediglich eine einmalige Zuwendung zur „Weiterführung der Vereinsarbeit“ bewilligt werden.
- Er habe als Fachminister die Errichtung einer zweiten Reithalle im Rahmen des 2. Bauabschnitts zugelassen, obwohl ihm nicht überzeugend dargelegt worden sei, daß diese zweite Halle für die künftige Benutzung als Landesleistungszentrum für den Reitsport unabdingbar sei. In diesem Zusammenhang werde der vom Verein für erforderlich gehaltene Mehrbedarf für eine Fehleinschätzung gehalten.
- Nachdem der Zuwendungsempfänger in Zahlungsschwierigkeiten geraten sei, habe der Sozialminister den Zuwendungszweck geändert, indem er den bereits begonnenen 1. Bauabschnitt in die Förderung einbezogen habe. Dadurch seien die Empfehlungen der Bauberatungsstelle über die Mindestanforderung für ein Landesleistungszentrum umgangen worden bzw. durch das Ausschließen der Außenreitanlagen aus der Förderung nicht mehr gewährleistet gewesen.

Zu Tz. 54 und 55

Das vom Rechnungshof angesprochene erforderliche Einvernehmen ist gemäß VV Nr. 1.5 zu § 44 LHO nur dann herzustellen, wenn für den selben Zweck von mehreren Stellen des Landes Zuwendungen gewährt werden.

Die am 6. November 1978 durch den Minister für Landwirtschaft und Umwelt dem Trägerverein bewilligte Zuwendung von 30 000 DM aus Mitteln des Spiels 77 war für den Ausbau eines weiteren Scheunengebäudes zu einem Stallgebäude bestimmt. Die hierfür als zuwendungsfähig anerkannten Gesamtkosten von 174 096 DM waren nicht Bestandteil des vom Sozialminister geförderten Bauprogramms.

Auch die gemäß Kabinettsbeschluß vom 24. November 1981 aus Überschufmitteln des Zahlenlottos gewährte Zuwendung zur Weiterführung der Vereinsarbeit in Höhe von 9 000 DM wurde für zusätzliche Aufwendungen zur Erfüllung von Brandschutzaufgaben gewährt, die ebenfalls nicht Bestandteil der Zuwendungsbescheide des Sozialministers vom 10. November und 27. Dezember 1976 waren.

Sowohl die Zuwendung des Ministers für Landwirtschaft und Umwelt als auch die Zuwendung zur Erfüllung der Brandschutzaufgaben wurden nur der Klarheit wegen im Verwendungsnachweis mit aufgeführt. Dies kommt auch im Prüfungsvermerk zum Verwendungsnachweis zum Ausdruck. Unbeschadet dessen wurde die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel jeweils getrennt nachgewiesen.

Zur Aussage des Rechnungshofs, dem Sozialminister sei nicht überzeugend dargelegt worden, daß die zweite Reitsportanlage unabdingbar sei, ist auf folgendes hinzuweisen:

Wie in allen Förderungsfällen wurde auch hier bei der Antragsprüfung von den Bewilligungsbehörden insbesondere der Bedarf an der zu fördernden Einrichtung geprüft. Mit der Gewährung ihrer Zuwendung haben sowohl der Bundesinnenminister als auch der Sozialminister zum Ausdruck gebracht, daß sie den Bau der zweiten Reitsporthalle für erforderlich halten. Gerade in einem Landesleistungszentrum müssen für seine Benutzer zu jeder Jahreszeit optimale Bedingungen vorhanden sein. Besonders im Winter können solche Bedingungen nur in Hallen angetroffen werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Er habe den Finanzierungsplan für verbindlich erklärt, obwohl die Relation der veranschlagten Gesamtkosten (1 555 600 DM) zu den zuwendungsfähigen Kosten (790 000 DM) mit rd. 50 v. H. von vornherein eine erhebliche finanzielle Belastung des Projekts durch die Aufnahme von Fremdmitteln erwarten ließ. Ferner sei die Frage zu stellen, wozu die „zuwendungsfähigen Kosten“ als Richtzahl überhaupt dienen sollen, wenn der Zuwendungsempfänger nicht aufgefordert werde, die Planung so zu reduzieren, daß sein Projekt insgesamt mit den unabweisbaren Kosten als zuwendungsfähig und damit als förderbar erklärt werden kann.
- Die Minderung der Eigenleistungen im Finanzierungsplan von ursprünglich 172 000 DM auf 57 420 DM würden nicht für eine solide Finanzierung dieses Projekts sprechen.
- Die Abrechnung der tatsächlichen Einnahmen zeige ein äußerst ungünstiges Verhältnis von rd. 1150 DM Eigenmitteln (0,1 v. H.) zu rd. 1 470 000 DM Fremdmitteln.

Der Rechnungshof kam zu der Schlußfolgerung, der Sozialminister habe es versäumt, dem Verein wegen des Umfangs der Umbaumaßnahmen rechtzeitig einschränkende Auflagen zu machen. Dieses Versäumnis habe zu den erneut aufgetretenen Zahlungsschwierigkeiten des Vereins geführt. Sollte es zu einer Zwangsversteigerung kommen, so sei der Verlust von 219 000 DM Landes- und 180 000 DM ursprüngliche Bundesmitteln zu befürchten.

55 Auf die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs hat der Sozialminister u. a. erwidert:

- Bei der Zuwendung des Landwirtschaftsministers von 30 000 DM für den Ausbau eines vorhandenen Scheunengebäudes zu einem weiteren Stallgebäude seien die als zuwendungsfähig anerkannten Gesamtkosten in Höhe von 174 096 DM nicht Bestandteil des vom Sozialminister geförderten Bauprogramms gewesen. Es sei deshalb weder erforderlich noch möglich gewesen, das notwendige Einvernehmen zwischen den Zuwendungsgebern herzustellen.
- Er vermöge die Auffassung des Rechnungshofs, die Gewährung einer Zuwendung für die zusätzlichen Brandschutzmaßnahmen nach den Maßnahmenförderungsrichtlinien sei unzulässig, nicht zu teilen.
- Nachdem die Fehleinschätzungen des Vereins hinsichtlich der Bau- und Folgekosten im Verhältnis zu den durch den Reitbetrieb erzielbaren Einnahmen inzwischen zur Ein-

Ein weiterer Aspekt für die Förderung dieser zweiten Reithalle durch den Sozialminister war die glaubhafte Versicherung des Trägervereins, daß durch diese zweite Halle und die damit verbundene intensivere Nutzung das Wirtschaftsergebnis positiv beeinflusst würde. Der derzeitige Betrieb unter dem neuen Eigentümer stellt dies unter Beweis. Die vom Sozialminister dem Rechnungshof gegenüber zugestandene Fehleinschätzung bezog sich nicht auf den Mehrbedarf, sondern — im Hinblick auf die seinerzeit eingetretene Zahlungsunfähigkeit des Zuwendungsempfängers — auf dessen Fähigkeit, die Folgekosten zu tragen. Zum Zeitpunkt der Bewilligung gab es jedoch für den Sozialminister keine Veranlassung, daran zu zweifeln. In dem dem Zuwendungsbescheid zugrunde gelegten Finanzierungsplan war ein äußerst günstiges Privatdarlehen des damaligen 1. Vorsitzenden enthalten. Im November 1977 kam es innerhalb des Vereins zu Differenzen mit dem Vorstand, die zur Abwahl dieses Vorsitzenden führten. Als Konsequenz zog dieser seine Darlehenszusage zurück. Dies war ausschlaggebend für die dann eingetretene Zahlungsunfähigkeit des Vereins. Durch die Reduzierung des Bauprogramms bei der Einbeziehung des 1. Bauabschnitts in die Förderung hat der Sozialminister erreicht, daß die vorgesehenen Gesamtausgaben des 2. Bauabschnitts sich um 336 000 DM auf 786 000 DM verringert haben. Nach Auffassung aller Beteiligten blieb das Bauprogramm für ein Landesleistungszentrum dennoch angemessen. Die Kombination der beiden Hallen war wesentlich wichtiger als die Außenplätze, zumal der Hauptbetrieb durch den Hessischen Reit- und Fahrverband e. V. in Winter-Lehrgängen durchgeführt wird.

Für den Sozialminister war dies zu diesem Zeitpunkt die einzige Möglichkeit — ohne die Landeszuwendung zu erhöhen — auf die Folgekosten positiv einzuwirken.

Das Verhältnis der Gesamtkosten zu den zuwendungsfähigen Kosten läßt nicht den Schluß zu, daß die Planung übersetzt war. Vielmehr waren nicht unerhebliche Beträge für Erschließung, Pkw-Abstellplätze und Zuschaueranlagen in den Gesamtkosten enthalten, die nach den Investitionsförderungsrichtlinien des Sozialministers zwar nicht förderungsfähig aber dennoch unverzichtbar sind.

Durch die während der Bauzeit herrschende Hochzinsphase und den Ausfall des Privatdarlehens des damaligen 1. Vorsitzenden wurden die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers durch die laufenden Zinsbelastungen weitgehend verbraucht. Hierdurch erklärt sich die Differenz zwischen vorgesehenen und tatsächlich eingesetzten Eigenmitteln.

Zusammenfassend ist zu bemerken:

Ziel der Förderung war die Schaffung eines Landesleistungszentrums für den Reitsport, das sowohl die baulichen Voraussetzungen zur Durchführung des Reitsportes als auch die Grundlagen für die Betreuung

Bemerkungen des Rechnungshofs

leitung der Zwangsversteigerung führten, schließe er sich nunmehr den Ausführungen des Rechnungshofs wegen der Fehleinschätzungen bezüglich des Baues einer zweiten Reithalle an.

- Er habe zum damaligen Zeitpunkt in der Zusammenlegung der beiden Bauabschnitte die einzige Möglichkeit gesehen, die Zwangsversteigerung der mit erheblichen öffentlichen Mitteln erstellten Reitsportanlage zu verhindern.
- Die Einschätzungen des Rechnungshofs zum Verhältnis der Gesamtkosten zu den zuwendungsfähigen Kosten seien zwar zutreffend, sie ließen aber nicht den Schluß zu, die Planung sei übersetzt gewesen. Im übrigen hätten mehrere Einzelanlagen wegen der Hereinnahme des 1. Bauabschnitts in die Förderung unberücksichtigt bleiben müssen. Eine weitere Einflußnahme auf die Planung sei zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich gewesen.
- Die den Finanzierungsplänen in den Zuwendungsbescheiden zugrunde liegenden Eigenleistungen seien zwar sowohl im Umfang als auch im Wert nachgewiesen gewesen. Gleichwohl werde er künftig bei der Veranschlagung von Eigenleistungen strengere Maßstäbe anlegen und detaillierte Einzelangaben des planenden Architekten nach Gewerken verlangen.
- Der Verein habe Darlehensmittel in Höhe von 942 500 DM in Anspruch genommen. Infolge der zu dieser Zeit herrschenden Hochzinsphase seien die Eigenmittel durch die Zinsbelastung während der Bauzeit weitgehend aufgezehrt worden. Da diese Zinsen als nicht zuwendungsfähig über die allgemeine Haushaltsführung des Vereins abgerechnet wurden, seien diese auch nicht im Verwendungsnachweis enthalten.
- Eine Sparkasse als Hauptgläubigerin habe die Sportanlage vorläufig an zwei Privatpersonen (Reitlehrer) verpachtet, die die Anlage betreiben und die zwischenzeitlich weitere Investitionen — die aus der Förderung ausgrenzten Außenreitanlagen — getätigt haben sollen.
- Der bisherige Trägerverein habe sich zwischenzeitlich aufgelöst. Gleichzeitig habe sich ein neuer Verein konstituiert, dessen Mitglieder die Anlage gegen entsprechende Gebühren nutzten. Zwischen dem Reit- und Fahrverband und den Pächtern bestehe ein entsprechender Vertrag, um die Anlage weiterhin als Landesleistungszentrum betreiben zu können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Die gewährten Bundes- und Landeszuwendungen seien dinglich gesichert. Der Anspruch auf Weitausgleich sei in noch nicht zu beziffernder Höhe für Bund und Land beim Amtsgericht angemeldet worden. Die Oberfinanzdirektion sei gebeten worden, eine Wertermittlung des Landesleistungszentrums durchzuführen.

Die Außerachtlassung wesentlicher Bestimmungen des Zuwendungsrechts – insbesondere der Bewilligungsvoraussetzung, wonach der Zuwendungsempfänger auch in finanzieller Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung und Unterhaltung der Anlagen bieten muß –, die Fehleinschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Vereins und das Versäumnis des Fachministers, rechtzeitig den Umfang der Baumaßnahme einschränken zu lassen, hat mit zu den Zahlungsschwierigkeiten des Vereins und mit zu dessen Auflösung geführt.

der Kader-Angehörigen sowie der Ausbildung von Trainern und Übungsleitern bildet. Mit Schreiben vom 26. März 1984 hat der Hessische Reit- und Fahrverband e. V. bestätigt, daß sowohl die planerische Konzeption als auch die Bauausführung mustergültig sind.

Auch unter den jetzigen Besitzern wird die Anlage durch den Hessischen Reit- und Fahrverband e. V. sowie durch den Regionalverband Kurhessen-Waldeck als Landesleistungszentrum genutzt. Wie der Hessische Reit- und Fahrverband e. V. mit Schreiben vom 28. Januar 1987 bestätigte, funktionierte die Zusammenarbeit mit den neuen Betreibern auf der Grundlage eines langfristigen Nutzungsvertrages reibungslos. Der Zuwendungszweck wird somit auch nach der Versteigerung weiter erfüllt.

Zum Zeitpunkt der Bewilligung hat der Zuwendungsempfänger die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung und Unterhaltung der Anlage geboten. Allerdings läßt sich bei diesem besonderen Trägerkreis, bei dem ehrenamtliches Engagement unabdingbare Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit ist, keine langfristige Prognose im voraus abgeben. Schließlich hat der Zuwendungsgeber keine Einflußmöglichkeit auf die weitere Entwicklung des Vereins, wie z. B. auf Wechsel im Vereinsvorstand sowie auf die Aktivierung der Einsatzbereitschaft der Vereinsmitglieder.

Daß die Gesamtkonzeption der geschaffenen Anlage sowohl bautechnisch als auch sportfachlich richtig war, beweist nicht nur die Aussage des Hessischen Reit- und Fahrverbandes e. V., sondern auch die Tatsache, daß das Reitsportzentrum unter der neuen Leitung intensiv genutzt wird.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09**Förderung der Flurbereinigung**

(Kap. 09 04 ATG 72)

- 56 Den Teilnehmergeinschaften in Flurbereinigungsverfahren werden vom Land Zuschüsse und Darlehen gewährt, die auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der Fassung vom 23. Dezember 1971 zu 60 v. H. vom Bund erstattet werden. Außer aus diesen Flurbereinigungsmitteln aus Kap. 09 04 wird in zahlreichen Verfahren die Finanzierung der Flurbereinigung durch weitere öffentliche Mittel anderer Verwaltungen für Maßnahmen gespeist, die im laufenden Flurbereinigungsverfahren mit durchgeführt werden. Es handelt sich insoweit um zweckgebundene Mittel, über die beispielsweise die Straßenbauverwaltung und die Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz (Bezirksdirektionen) vornehmlich für Landankäufe bezüglich Straßenbaumaßnahmen bzw. zu Zwecken des Naturschutzes verfügen. Die Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung – im folgenden Ämter genannt – führen als untere Flurbereinigungsbehörden die Verfahren durch und wickeln im Namen der Teilnehmergeinschaften auch sämtliche Kassengeschäfte ab, wobei sie gehalten sind, Konten ausschließlich bei der Hessischen Landesbank – Girozentrale – Landes-treuhandstelle zu führen.

Der Rechnungshof hat die Verwendung dieser Fördermittel bei drei Ämtern stichprobenweise geprüft. Er hat dabei vor allem beanstanden müssen, daß

- beim Abruf und bei der Auszahlung der Zuwendungen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen nur unzureichend beachtet worden sind und
- bei der Vergabe von Baumaßnahmen die Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) häufig unbeachtet blieben.

Zu den festgestellten erheblichen Bearbeitungsmängeln hätte es nach Auffassung des Rechnungshofs nicht kommen dürfen, weil die Ämter selbst, und zwar durch Bedienstete, die mit den Flurbereinigungsverfahren nicht befaßt sind, und das Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung (Landesamt) als obere Flurbereinigungsbehörde verpflichtet sind, die Kassengeschäfte in der Flurbereinigung regelmäßig verwaltungsmäßig zu prüfen. Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat ausgeführt,

Zu Tz. 56

Die Verwaltung hat die erforderlichen Konsequenzen gezogen und in den Monaten Januar und Februar 1987 für alle anhängigen Flurbereinigungsverfahren die in der Kassenanweisung 1985 vorgeschriebenen Vorprüfungen durchgeführt; es handelt sich hierbei um insgesamt 249 Verfahren. Die Prüfungsergebnisse wurden der oberen Flurbereinigungsbehörde zum 1. März 1987 vorgelegt mit dem Ziel, Bearbeitungsmängeln zu begegnen. Darüber hinaus hat der Minister für Landwirtschaft und Forsten mit Erlaß vom 8. Dezember 1986 angeordnet, daß von der oberen Flurbereinigungsbehörde bis Mai 1987 die nach der Kassenanweisung 1985 vorgesehenen Prüfungen durchgeführt werden, und zwar schwerpunktmäßig ausgerichtet auf die in den Prüfungsmitteilungen erfaßten Beanstandungsbereiche.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

daß Mängel der vom Rechnungshof festgestellten Art in den vergangenen Jahren im Rahmen der verwaltungsinternen Prüfungen behandelt worden seien. Derartige Prüfungen sind – unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs – in der Vergangenheit aber offensichtlich nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt vorgenommen worden. Der Fachminister hat zugesichert, daß die erforderliche verwaltungsmäßige Kontrolle seitens des Landesamtes zukünftig sichergestellt werde.

- 57 Die untere Flurbereinigungsbehörde hat häufig – insbesondere zum Jahresende – zweckgebundene Mittel vorzeitig bei den Bezirksdirektionen und der Straßenbauverwaltung abgerufen mit der Folge, daß diese Verwaltungen die Mittel im ablaufenden Haushaltsjahr als verwendet nachweisen konnten und eine ansonsten notwendige Übertragung dieser Mittel in das nächste Haushaltsjahr vermieden wurde. Von der unteren Flurbereinigungsbehörde werden diese vor Bedarf angeforderten Mittel bis zu ihrer zweckbestimmten Verwendung – die oftmals erst nach Jahren möglich ist – auf besonderen Festgeldkonten bei der Hessischen Landesbank zinsbringend zugunsten der Teilnehmergeinschaften angelegt. In den Fällen, in denen die festgelegten Mittel früher als erwartet für fällige Zahlungen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung benötigt werden, setzt die untere Flurbereinigungsbehörde aus Kap. 09 04 bewilligte Förderungsmittel so lange zur Zwischenfinanzierung ein, bis die Termingelder wieder verfügbar sind.

- 58 Die folgenden Beispiele mögen diese Verfahrensweise verdeutlichen:

- bei einem Flurbereinigungsverfahren in Mittelhessen wurde innerhalb eines Naturschutzgebiets ein Feuchtbiotop ausgebaut. Die Mittel hierfür wurden von der Bezirksdirektion aus für den Naturschutz verfügbaren Landesmitteln aufgebracht. Am 30. November 1983 wurde der Auftrag für den 1. Bauabschnitt erteilt. Bereits zu dieser Zeit stand fest, daß die Arbeiten witterungsbedingt nicht mehr ausgeführt werden konnten. Dennoch wurden die der Bezirksdirektion verfügbaren Landesmittel von 80 000 DM am 9. Dezember 1983 auf das Konto der Teilnehmergeinschaft übernommen. Davon wurde bis zum Jahreschluß an den beauftragten Unternehmer ein erster Abschlag von 14 000 DM geleistet. Von dem Restbetrag von 66 000 DM legte das Amt am 19. Dezember 1983 65 000 DM als Termingeld fest, und zwar

10 000 DM bis zum 26. April 1984
 30 000 DM bis zum 3. Mai 1984 und
 25 000 DM bis zum 5. Dezember 1984.

Zu Tz. 57

Die Inanspruchnahme von zweckgebundenen Zuweisungen, und zwar insbesondere für Grundstücksankäufe für Straßenbaumaßnahmen, kann nicht in allen Fällen als verfrüht angesehen werden, wenn zwischen Zuweisung an die Teilnehmergeinschaft und Zahlung an den Letztempfänger ein zeitlicher Abstand besteht. Für die Straßenbauverwaltung stellt sich die Besitzeinweisung als Zeitpunkt für die Mittelzuweisung dar. Bereits zu diesem Zeitpunkt wird mit der Besitzeinweisung dem Grundstückseigentümer die Nutzung entzogen. Die Voraussetzungen für die Zahlung der Geldabfindung hingegen sind erst nach Vermessung und Bekanntsein der genauen Grundstücksgröße gegeben. Den Bewirtschaftern der Grundstücke steht eine Nutzungsentschädigung zu; sie wird entweder aus den Erträgen von Festgeldanlagen gezahlt, oder – sofern der Geldausgleich von der Straßenbauverwaltung nicht rechtzeitig eingeht – durch eine gesondert zu entrichtende Nutzungsentschädigung.

Zu Tz. 58

- *Die Baumaßnahmen wurden mit Absicht in die Wintermonate verlegt, weil die Flächen in diesem Naturschutzgebiet sehr feucht sind und die Baumaschinen bei gefrorenem Boden günstiger eingesetzt werden können. Entgegen den Erwartungen konnte im Monat Dezember nur ein geringfügiger Teil der Arbeiten ausgeführt werden. Das gewählte Verfahren einer Termingeldanlage und einer daraus resultierenden Zwischenfinanzierung aus Flurbereinigungsmitteln ist abgestellt.*
- *Die erzielten Guthabenzinsen in Höhe von rd. 6 300 DM sind im November 1983 an die zuständige Staatskasse abgeführt worden.*
- *Mit der Erteilung des Zuschlags für die Baumaßnahme entstand zwischen der Teilnehmergeinschaft und dem Unternehmer ein Vertrag, der eine Absicherung der Gesamtfinanzierung erforderte. Dies führte zu einer Vereinbarung mit der Straßenbauverwaltung bei gleichzeitiger Festlegung von Zahlungsterminen. Bei den Ausbauarbeiten kam es ständig zu neuen Problemen. Es handelt sich um einen Bachlauf in einer Flußaue, der ständige Probleme der Wasserführung, die nicht vorhersehbar waren, verursachte. Darüber*

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die gewählten Festlegungsfristen führten dazu, daß zwei weitere Abschlagszahlungen an den Unternehmer in Höhe von 36 000 DM und 29 870 DM am 24. Februar bzw. am 27. März 1984 zunächst unzulässigerweise aus Flurbereinigungsmitteln bezahlt werden mußten.

- In einem weiteren Verfahren rief das gleiche Amt nach vorangegangener telefonischer Absprache am 1. November 1982 beim Straßenbauamt für den Grunderwerb einer Ortsumgehung einen ersten Abschlag von 90 000 DM ab. Diesen Betrag legte das Amt ab 30. November 1982 als Termingeld fest. Am 18. Januar 1983 rief das Amt nach Absprache mit dem Straßenbauamt einen weiteren Betrag von 60 000 DM für den Grunderwerb einer anderen Ortsumgehung ab. Auch dieser Betrag wurde dem Termingeldkonto der Teilnehmergemeinschaft gutgebracht. Bis zur Verwendung der Mittel konnte die Teilnehmergesellschaft Guthabenzinsen von über 6 300 DM vereinnahmen.

- In einem Verfahren in Südhessen hatte die Straßenbauverwaltung von den Gesamtkosten für den Ausbau eines Baches einen Anteil von 1 002 000 DM zu übernehmen. Vereinbarungsgemäß sollte dieser Betrag in drei Raten ausgezahlt werden, und zwar

im Hj. 1982 = 200 000 DM
 im Hj. 1983 = 400 000 DM und
 im Hj. 1984 = 402 000 DM.

Der Stand der Ausbaumaßnahme machte zum Jahresende 1982 den vereinbarten Mittelabruf nicht erforderlich. Trotzdem rief das Amt am 19. November 1982 500 000 DM beim Straßenbauamt ab und legte den Betrag auf einem Festgeldkonto der Teilnehmergemeinschaft an. Davon wurden erstmals am 15. Juli 1983 160 000 DM zur Bezahlung fälliger Rechnungen in Anspruch genommen. Am 31. Dezember 1983 betrug das Guthaben des Termingeldkontos noch immer 110 000 DM. Dessenungeachtet rief das Amt am 22. September 1983 vereinbarungsgemäß weitere 300 000 DM beim Straßenbauamt ab, die am 2. November 1983 ebenfalls einem Termingeldkonto zugeführt wurden. Hiervon wurde am 13. April 1984 ein erster Teilbetrag von 110 000 DM in Anspruch genommen. Die Restbeträge auf den vorgenannten Konten wurden erst am 24. Mai bzw. am 12. Juni 1984 verwendet. Die letzte Rate der Straßenbaumittel von 202 000 DM rief das Amt schließlich am 12. November 1984 bei der Straßenbauverwaltung ab. Auch diesen Betrag führte es am 30. November 1984 einem Termingeldkonto zu, auf dem die Mittel teilweise noch

hinaus ergaben sich Verzögerungen im Baufortschritt beim Ausbau einer Umgehungsstraße, deren Verlauf für den Bachausbau maßgeblich war. Um die Begleichung von Abschlagsrechnungen stets erfüllen zu können, sah das Amt als treuhänderischer Verwalter der Kasse der Teilnehmergemeinschaft von einer Rückzahlung ab.

Ungeachtet des Vorgehens in diesem Verfahren werden künftig Zuweisungen von der Straßenbauverwaltung erst dann von der Teilnehmergemeinschaft in Anspruch genommen, wenn der Verwendungszweck der Mittel alsbald für fällige Zahlungen gewährleistet ist.

- Die Straßenbauverwaltung und ein Wasserverband wurden durch vorläufige Anordnung vom 23. Januar 1979 nach § 36 FlurbG in den Besitz der benötigten Flächen eingewiesen. Den Grundstückseigentümern wurde nach Eintragung eines Verfügungsverbotes im Grundbuch (gemäß § 52 Abs. 3 FlurbG) die Geldentschädigung ausgezahlt; dies war ein kontinuierlich fließender Prozeß, der sich je nach Ermittlung der Abfindungsansprüche leider über einen längeren Zeitraum hingezogen hat.
- Im Jahre 1982 wurde festgelegt, daß eine Fläche für eine Umgehungsstraße nach § 40 FlurbG bereitzustellen ist. Da mit dem Ausbau der Umgehungsstraße bereits zum gleichen Zeitpunkt begonnen werden sollte, wurde die Straßenbauverwaltung am 17. März 1982 nach § 36 FlurbG in den Besitz der benötigten Flächen eingewiesen. Straßenbau- und Flurbereinigungsverwaltung haben sodann vereinbart, die Entschädigungssumme auszuzahlen und die entstehenden Guthabenzinsen dem Träger der Maßnahme (Straßenbauverwaltung) zuzurechnen. Die Guthabenzinsen wurden dementsprechend in der jeweils aufgelaufenen Höhe diesem Verfahrensabschnitt gutgeschrieben. In dem genannten Verfahren wurde zum Zeitpunkt der getroffenen Vereinbarung ein wesentlich zügigerer Ablauf und ein kürzerer Abschnitt bis zur Inanspruchnahme der Leistungen der Straßenbauverwaltung erwartet. Vereinbarungen dieser Art lassen sich mit den Grundsätzen für den Mitteleinsatz nicht in Einklang bringen und werden sich nicht wiederholen.

- Mit Beginn des Haushaltsjahres 1986 ist das Verfahren für Ankäufe von Grundstücken für Naturschutzzwecke im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren geändert worden. Die Ankäufe werden nach § 52 FlurbG vom Amt vorgenommen. Die Mittel für die Ankäufe werden jedoch nicht mehr den Teilnehmergemeinschaften zur Verfügung gestellt, sondern die Anweisungen an die Grundstückseigentümer erfolgen unmittelbar durch die zuständige Bezirksdirektion. Damit ist sichergestellt, daß Beanstandungen der erhobenen Art sich nicht wiederholen können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

über den 31. Dezember 1985 hinaus gehalten wurden.

- In einem anderen Verfahren in Mittelhessen wurden Grundstücke für eine Ortsumgehung und für die Errichtung eines Hochwasserrückhaltebeckens bereitgestellt. Zur Bezahlung der Geldentschädigung nach § 52 Flurbereinigungs-gesetz gingen im Hj. 1980 auf Anforderung des Amtes auf dem Konto der Teilnehmergemeinschaft folgende Beträge ein:

- von der Straßenbauverwaltung
 - am 24. Juli 1980 = 400 000 DM
 - am 11. Dezember 1980 = 200 000 DM
 - von einem Wasserverband
 - am 28. Juli 1980 = 30 000 DM
 - am 13. Oktober 1980 = 10 000 DM
- insgesamt 640 000 DM

Davon wurden bis Dezember 1980 442 094,24 DM verausgabt. Die restlichen Mittel wurden auf einem Termingeldkonto festgelegt. Der Bestand dieses Kontos betrug am 31. Dezember 1981 105 000 DM und am 31. Dezember 1982 immer noch 20 000 DM. Aus einem vom Amt am 2. Dezember 1982 beim Wasserverband angeforderten weiteren Abschlag von 100 000 DM wurde der Termingeldbestand am 5. Januar 1983 auf 115 000 DM erhöht. Die Verwendung dieses Betrages erfolgte erst im Februar 1984. Die vom Wasserverband im Oktober 1984 gezahlte Geldentschädigung von 209 181,20 DM und der von der Straßenbauverwaltung im April 1985 geleistete weitere Abschlag von 100 000 DM wurden wiederum einem Termingeldkonto zugeführt, das zum 31. Dezember 1985 noch einen Bestand von 100 000 DM auswies.

- In einem anderen Verfahren desselben Amtes sollten für den Ausbau einer Bundesstraße benötigte Flächen im Flurbereinigungsverfahren gemäß § 40 Flurbereinigungs-gesetz bereitgestellt werden. Das Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung rief dafür am 22. November 1982 einen Abschlag in Höhe von 250 000 DM ab, obwohl feststand, daß die Straßenbauverwaltung erst 1987 in den Besitz der Grundstücke eingewiesen werden konnte und erst dann gemäß § 67 Flurbereinigungs-gesetz der entsprechende Geldausgleich zu leisten war. Für eine Sicherheitsleistung der Straßenbauverwaltung, wie der Minister für Landwirtschaft und Forsten diesen Betrag bezeichnet, fehlt es an den Voraussetzungen des § 56 LHO. Der am 30. November 1982 eingegangene Betrag wurde sofort in voller Höhe als Termingeld festgelegt. Daraus sind der Teilnehmergemeinschaft allein bis Okto-

- Das gewählte Verfahren läßt sich mit Grundsätzen für den Mitteleinsatz nicht in Einklang bringen. Durch die inzwischen getroffenen Anordnungen sind Wiederholungsfälle ausgeschlossen.

Soweit zu den in Tz. 58 getroffenen Feststellungen dem Land oder dem Träger der Maßnahme Zinsen zustehen, sind sie zwischenzeitlich gezahlt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

ber 1985 Guthabenzinsen von über 33 000 DM zugeflossen.

- In einem Verfahren eines Amtes in Südhessen sollte das Gelände für ein Naturschutzgebiet bereitgestellt werden. Für den Grunderwerb wurde von der Bezirksdirektion am 4. Dezember 1984 ein erster Abschlag von 150 000 DM auf das Konto der Teilnehmergeinschaft überwiesen. Da diese Mittel noch nicht benötigt wurden, legte das Amt sie sofort auf einem Termingeldkonto bis Oktober 1985 fest. Die bis dahin getätigten Landankäufe mit Kosten von 144 609 DM wurden vom Amt demgegenüber bestimmungswidrig zunächst aus Flurbereinigungsmitteln vorfinanziert.

- Die Ausweisung eines Naturschutzgebiets war Veranlassung, in der betroffenen Gemarkung ein Flurbereinigungsverfahren einzuleiten. Die wege- und wasserbaulichen Maßnahmen waren mit 330 000 DM veranschlagt und sollten entsprechend dem vom Amt aufgestellten Finanzierungsplan vom 2. August 1983 wie folgt gedeckt werden:

- Kostenanteil der Bezirksdirektion
174 200 DM
- Zuschüsse aus Flurbereinigungsmitteln
129 300 DM
- Darlehen aus Flurbereinigungsmitteln
26 500 DM
insgesamt 330 000 DM.

Das genannte Darlehen aus Flurbereinigungsmitteln hätte von vornherein nicht eingesetzt werden dürfen, weil die Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz dem Amt bereits am 12. Juni 1981 erklärt hatte, einen Kostenanteil von 26 486 DM zu übernehmen, um die Grundstückseigentümer von allen finanziellen Verpflichtungen freizustellen. Ungeachtet dessen wurden Flurbereinigungsmittel von insgesamt 155 800 DM im Hj. 1983 bewilligt und ausgezahlt. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Amt bereits die Kostenanteile der Bezirksdirektion und der Hessischen Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz abgerufen. Sie wurden aber vom Amt zunächst auf einem Termingeldkonto der Teilnehmergeinschaft festgelegt. Am 17. Dezember 1985 schließlich wurde der Kostenanteil der Hessischen Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz zur Rückzahlung des Flurbereinigungsdarlehens verwendet.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten ist mit dem Rechnungshof der Ansicht, daß das beanstandete Verfahren insgesamt sowie die

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Vorgehensweise der Ämter in den dargelegten Einzelbeispielen sich mit den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nicht in Einklang bringen lassen. Auch er billigt die geschilderte Zwischen- bzw. Vorfinanzierung aus Flurbereinigungsmitteln bei gleichzeitigem Vorhandensein von Termingeldern nicht. Er hat zugesichert zu veranlassen, daß die Guthabenzinsen aus den auf Festgeldkonten angelegten öffentlichen Mitteln nachträglich an die Staatskassen abgeführt werden. Im übrigen hat der Minister mitgeteilt, daß er die obere Flurbereinigungsbehörde beauftragt habe, bis April 1987 bei allen Ämtern Geschäftsprüfungen durchzuführen und dabei den vom Rechnungshof getroffenen Beanstandungen schwerpunktmäßig nachzugehen.

- 59 Die neben öffentlichen Mitteln zur Finanzierung der Flurbereinigungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Eigenmittel der Teilnehmergeinschaften, z. B. aus Geldentschädigungen für Manöverschäden, Kostenanteilen Dritter u. ä., sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität vor dem Einsatz öffentlicher Mittel zu verwenden. Der Rechnungshof mußte jedoch feststellen, daß dem vielfach zuwidergehandelt worden ist. Eigenmittel wurden häufig ebenfalls auf Festgeldkonten der Teilnehmergeinschaften übertragen, um damit zunächst die Verwendung der in diesen Verfahren bewilligten öffentlichen Mittel zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nachweisen zu können. In Einzelfällen wurde die Verwendung der Flurbereinigungsmittel durch Gefälligkeitsrechnungen von Bauunternehmern oder dadurch nachgewiesen, daß eine Teilnehmergeinschaft „irrtümlich“ die Rechnungen einer anderen Teilnehmergeinschaft bezahlte. Diese groben Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen werden durch folgende Einzelbeispiele verdeutlicht:

- In einem Flurbereinigungsverfahren standen im Dezember 1983 noch öffentliche Mittel von 54 700 DM auf dem Konto der Teilnehmergeinschaft. Die Verwendung dieses Betrages wurde u. a. durch einen am 13. Dezember 1983 geleisteten ersten Abschlag von 41 460,43 DM an das mit dem Bau der Wirtschaftswege beauftragte Unternehmen nachgewiesen. Der Zahlung lag eine Abschlagsrechnung des Unternehmers vom 12. Dezember 1983 zugrunde. Hierbei handelte es sich offensichtlich um eine vom Amt angeforderte Gefälligkeitsrechnung. Nach dem zur Schlußrechnung des Unternehmens vom 31. Juli 1984 gehörenden Stundennachweis wurden nämlich alle Wegebauarbeiten erst im Juni/Juli 1984 ausgeführt.
- In einem anderen Verfahren lag der am 3. Dezember 1982 geleisteten Abschlagszahlung

Zu Tz. 59

Geldentschädigungen für Manöverschäden gehen den Teilnehmergeinschaften als zweckgebundene Mittel zu. Ein Amt hat den Standpunkt vertreten, daß diese zweckgebundenen Mittel nicht ohne weiteres im Rahmen der Gesamtfinanzierung der Flurbereinigungsverfahren eingesetzt werden können, sondern erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Finanzierung der Manöverschäden ansteht. Dieses Verfahren kann in Einzelfällen der Situation angemessen sein, nämlich dann, wenn von der Teilnehmergeinschaft fertiggestellte Wege beschädigt worden sind und erneuert werden müssen. Sofern allerdings Entschädigungen für Manöverschäden zum regulären Wegebau eingesetzt werden, ist es nicht vertretbar, Beträge auf Festgeldkonten anzulegen. Diese differenzierte Betrachtung wird künftig beachtet.

- *Das gewählte Verfahren stellt einen groben Verstoß gegen die Grundsätze zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln dar. Aufgrund Anordnung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten ist das Verhalten mißbilligt worden. Von dem Unternehmer sind für den Zeitabschnitt der vorzeitigen Inanspruchnahme der Zahlungen Zinsen abgeführt worden, und zwar in Höhe von 1 554,77 DM im Januar 1987.*
- *Das zuständige Amt hat erklärt, daß wegen der ungünstigen Witterungsverhältnisse nicht die in der Abschlagsrechnung aufgeführten Dränmaßnahmen ausgeführt worden sind, sondern Grabeninstandsetzungen, einschließlich Befestigungsarbeiten und Durchlaßverlegungen.*
- *Zinsen wurden nicht abgeführt, weil die Entschädigungszahlungen für die Instandsetzung von bereits ausgebauten Wegen verwendet worden sind. Eine Vorfinanzierung aus Flurbereinigungsmitteln ist abgestellt.*
- *Das gewählte Verfahren einer eigenmächtigen Zwischenfinanzierung läßt sich mit den Bewilligungsgrundsätzen nicht in Einklang bringen. Um den erstrebten Finanzierungszweck zu erreichen,*

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

von 42 426,98 DM ebenfalls eine vom Amt geforderte Abschlagsrechnung zugrunde. Ausweislich der Schlußrechnung vom 28. Juni 1983 wurden die Arbeiten erst nach der Zahlung, und zwar bis zum 15. Juni 1983, ausgeführt.

- Für entstandene Manöverschäden, die im laufenden Flurbereinigungsverfahren beseitigt werden sollten, wurden am 7. Dezember 1983 89 000 DM und am 15. Februar 1984 22 233,04 DM als Entschädigungszahlungen auf das Konto einer Teilnehmergemeinschaft überwiesen. Diese Beträge wurden so lange als Termingeld festgelegt, bis die für 1984 bereitgestellten öffentlichen Mittel verbraucht waren.
- Der Restbetrag aus öffentlichen Mitteln von 17 700 DM bei einer Teilnehmergemeinschaft wurde am 11. Oktober 1984 abgebaut, indem das Amt hiervon einen Abschlag von 12 000 DM für eine zu Lasten einer anderen Teilnehmergemeinschaft ausgestellte Rechnung über 85 000 DM zahlte. Der Betrag von 12 000 DM wurde kurze Zeit später der Teilnehmergemeinschaft wieder erstattet. Auf dem Auszahlungsbeleg des Amtes war begründend vermerkt, daß es sich um eine irrtümliche Zahlung gehandelt habe. Tatsächlich war aber dieser Weg bewußt gewählt worden. Der zurückgeflossene Betrag von 12 000 DM war nämlich nach dem Kassensystem der Teilnehmergemeinschaft als Kosten-erstattung und als Eigengeld der Teilnehmergemeinschaft zu behandeln. Der Betrag wurde deshalb am 9. November 1984 einem Festgeldkonto der Teilnehmergemeinschaft zugeführt.
- Auch in einem weiteren Flurbereinigungsverfahren desselben Amtes wurden in der zuvor geschilderten Weise restliche öffentliche Mittel des Jahres 1983 in Höhe von 12 300 DM dadurch verwendet, daß am 7. Dezember 1983 eine an eine andere Teilnehmergemeinschaft gerichtete Rechnung teilweise bezahlt wurde. Dieser „irrtümlich“ gezahlte Betrag wurde am 11. Januar 1984 von der ersteren Teilnehmergemeinschaft wieder erstattet und konnte nunmehr im Kassenbestand als Eigenmittel der Teilnehmergemeinschaft nachgewiesen werden.

wäre es notwendig gewesen, die Bewilligungen gegenüber den beiden Teilnehmergemeinschaften zu ändern. Dies wäre, da sachliche Gründe gegeben waren, auch ohne weiteres möglich gewesen.

- *Die Inanspruchnahme von Restmitteln eines Flurbereinigungsverfahrens für ein anderes Verfahren ist nach den Bewilligungsgrundsätzen nicht zulässig. Es ist sichergestellt, daß solche Umsetzungen künftig ordnungsgemäß durch Änderung der Bewilligungen erfolgen.*

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß sich die gewählte Verfahrensweise nicht mit den Bewilligungsgrundsätzen in Einklang bringen läßt. Der Minister sieht in der Anforderung von Scheinrechnungen als Grundlage für die Auszahlung öffentlicher Mittel einen groben Verstoß gegen die Grundsätze zur Bewirtschaftung von

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Haushaltsmitteln und mißbilligt das Verhalten der Verwaltung. Er ist bemüht sicherzustellen, daß vor allem die Eigenmittel der Teilnehmergemeinschaften nach dem Grundsatz der Subsidiarität vor den öffentlichen Mitteln eingesetzt werden. Soweit dies bisher nicht erfolgt ist, hat er die Ämter zwischenzeitlich angewiesen, daß entstandene Guthabenzinsen aus der nicht statthaften Festlegung von Eigenmitteln der Teilnehmergemeinschaften an die Staatskassen abgeführt werden.

- 60 Die im Rahmen der Flurbereinigung anfallenden umfangreichen Tiefbauarbeiten sind nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) grundsätzlich im Wege der Öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Der Rechnungshof mußte feststellen, daß die Ämter trotz wiederholter Beanstandungen in früheren Jahren diesem Erfordernis nicht immer die notwendige Bedeutung beimaßen. Vielfach wurden zunächst Teile einer Baumaßnahme nach vorausgegangener Öffentlicher Ausschreibung zwar ordnungsgemäß vergeben, den beauftragten Unternehmern dann ohne erneute Ausschreibung erhebliche Anschlußaufträge, und zwar in der Regel mündlich, erteilt, die in Einzelfällen das Drei- bis Vierfache des ursprünglichen Auftragsvolumens betrug. Derartige unzulässige Freihändige Vergaben wurden dem Rechnungshof gegenüber vielfach damit begründet, daß bei ordnungsgemäßer Ausschreibung und Vergabe die bewilligten öffentlichen Mittel nicht mehr bis zum Jahresende hätten verwendet werden können. Dieser Umstand hätte aber nicht zu einer unsachgemäßen Vergabe großer Bauaufträge, sondern dazu führen müssen, erforderlichenfalls die haushaltsmäßige Übertragung der bewilligten öffentlichen Mittel in die Wege zu leiten.

Beispiele:

– **Fall 1**

Nach Öffentlicher Ausschreibung wurden 1982 in einer Leistungsbeschreibung detailliert bestimmte Wegebauarbeiten zum Angebotspreis von 154 122,96 DM vergeben. Der Auftrag wurde später mit 188 535,55 DM abgerechnet, ohne daß in den Bauakten die Mehrkosten von ca. 22 v.H. begründet waren.

Die nach Öffentlicher Ausschreibung zum Angebotspreis von 113 917,56 DM in diesem Verfahren vergebenen Meliorationsarbeiten wurden schließlich mit 292 522,16 DM zuzüglich 26 575,37 DM für Restarbeiten abgerechnet. Auch für diese Mehrkosten fehlte es in den Bauakten an jeglicher Begründung.

Zu Tz. 60

Den Feststellungen des Rechnungshofs wird beigetreten. Die öffentliche Ausschreibung muß der Regelfall sein, beschränkte Ausschreibung und freihändige Vergabe sind auf Ausnahmefälle, die ausreichend zu begründen sind, zu beschränken. Die Erteilung von Anschlußaufträgen ist bisweilen unvermeidlich; allerdings wird hierbei eine angemessene und vertretbare Relation zwischen Auftrag und Anschlußauftrag stets gegeben sein müssen. Anschlußaufträge können nicht zu einer Umgehung der bindenden Vergabevorschriften führen. Im übrigen ist inzwischen abgestellt, daß mündliche Anschlußaufträge erteilt werden. Außerdem ist festgelegt, daß Mittelzuweisungen nach Ende September nur noch dann erfolgen, wenn seitens des betreffenden Amtes erklärt wird, daß ein ordnungsgemäßer Mitteleinsatz gewährleistet ist. Dies schließt die Beachtung der Vergabevorschriften und die Verwendung für alsbald fällige Zahlungen im laufenden Haushaltsjahr ein. Eine einheitliche Verfahrensweise und die Beachtung der Vergabevorschriften ist sichergestellt und wird bei den jährlich durchzuführenden Überprüfungen der Flurbereinigungsfinanzierung überwacht.

– **Fall 1**

Die Begründungen für die Mehrkosten wurden inzwischen nachgeholt und den Bauakten beigelegt. Hiernach muß festgestellt werden, daß das Vergabeverfahren nicht gebilligt werden kann, die Notwendigkeiten zur Ausweitung von Bauaufträgen hingegen aus den verschiedensten Gründen zu akzeptieren sind. So handelt es sich bei den unter Abs. 2 angesprochenen Meliorationen um eine Maßnahme, die aufgrund von Hochwassern im Herbst 1981 und Frühjahr 1982 durch Grabeninstandsetzungen erweitert werden mußte. Bei den in Abs. 3 angesprochenen Maßnahmen erforderten die bei den Erdarbeiten vorgefundenen, nicht vorhersehbaren schwierigen Untergrundverhältnisse ein sofortiges Handeln, weil nur dadurch Schäden bei der Befahrung der Wege vermieden und zusätzliche Kosten der Teilnehmergemeinschaft erspart werden konnten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Schließlich wurden 1984 in diesem Verfahren auf der Grundlage einer detaillierten Leistungsbeschreibung nach Öffentlicher Ausschreibung Tiefbauarbeiten für 223 250,19 DM in Auftrag gegeben. Abgerechnet wurde die Maßnahme mit 305 540,03 DM. Eine weitere Wegebaumaßnahme wurde nach Öffentlicher Ausschreibung für 144 135,90 DM in Auftrag gegeben, später indessen mit 315 519,02 DM abgerechnet. Eine Begründung der Mehrkosten war auch hier den Bauakten des Amtes nicht zu entnehmen.

— Fall 2

Im Hj. 1983 wurden ordnungsgemäß ausgeschriebene Wege- und Grabenbaumaßnahmen für 131 834,16 DM vergeben. Abgerechnet wurden später Arbeiten im Werte von 170 849,40 DM. Im Hj. 1984 wurden nach Öffentlicher Ausschreibung weitere Wegebaumaßnahmen für 172 957,30 DM vergeben. Ausweislich der Bauakten war dieser Auftrag in der Folgezeit nicht schriftlich erweitert worden. In einem Schreiben vom 23. Mai 1985 erklärte sich aber der Auftragnehmer, bezugnehmend auf eine Besprechung mit Vertretern des Amtes bereit, weitere Bauarbeiten zu den Einheitspreisen seines dem vorgenannten Auftrag zugrunde liegenden Angebots durchzuführen. Er rechnete in den Hj. 1984 und 1985 Wegebauarbeiten von insgesamt 394 653,34 DM ab.

— Fall 3

Im Jahr 1982 wurden zwei Wege ausgebaut. Auf eine Ausschreibung dieser Arbeiten wurde verzichtet. Der Auftrag wurde zu Einheitspreisen einer im Fall 1 ausgeführten Ausschreibung mündlich erteilt und mit 46 655,82 DM abgerechnet.

Drei weitere Wege wurden 1983 ausgebaut. Auch hier ging dem Auftrag keine Ausschreibung voraus. Vielmehr wurden die Einheitspreise des Unternehmens aus einer Ausschreibung zu einem anderen Verfahren zugrunde gelegt. Die Baumaßnahme wurde mit 179 794,85 DM abgerechnet.

Die 1984 nach Öffentlicher Ausschreibung für 70 135,65 DM in Auftrag gegebenen Wegebaumaßnahmen wurden 1985 mündlich erweitert. Insgesamt wurden hier spätere Bauleistungen für 225 708,29 DM abgerechnet.

— Fall 2

Von den im Wege- und Gewässerplan vorgesehenen Wegeausbaumaßnahmen sollte zunächst ein Weg in der Flußniederung ausgebaut werden. Die Arbeiten wurden begonnen, mußten jedoch durch die im September und Oktober 1984 eingetretene zeitweise Überschwemmung abgebrochen werden. Die Ausbauarbeiten wurden sodann auf Wege in höheren Feldlagen ausgedehnt. Eine Ausschreibung für die im Frühjahr 1985 ausgeführten Wegebauarbeiten ist unterblieben, weil der Unternehmer bereit war, den Auftrag zu den vorjährigen Einheitspreisen abzuwickeln.

— Fall 3

Wenngleich seitens des betreffenden Amtes eine überzeugende Begründung für ein sinnvolles Handeln und einen rationellen Mitteleinsatz gegeben werden konnte, so ist andererseits der gewählte Verfahrensweg zu beanstanden. Auftragsvergaben der hier dargestellten Art werden sich nicht wiederholen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

— Fall 4

Im Hj. 1983 wurden nach vorausgegangener Öffentlicher Ausschreibung Wegebauarbeiten für 132 729,80 DM und kulturbautechnische Arbeiten für 134 067,83 DM vergeben. Abgerechnet wurden aber Wegebauarbeiten für 302 932,21 DM und kulturbautechnische Arbeiten für 366 804,88 DM.

Im Hj. 1984 wurden die nach Öffentlicher Ausschreibung für 130 017 DM vergebenen Wegebauarbeiten mit 180 000,30 DM abgerechnet. Weitere kulturbautechnische Arbeiten wurden nicht ausgeschrieben, aber dem Unternehmen, das bereits 1983 im Verfahren tätig gewesen war, mündlich auf Stundenlohnbasis in Auftrag gegeben und mit 325 192 47 DM abgerechnet.

Bei den 1985 mit insgesamt 399 821,62 DM abgerechneten Ausbaumaßnahmen war ebenfalls auf eine Ausschreibung verzichtet worden.

— Fall 5

Nach Öffentlicher Ausschreibung wurde 1982 der Ausbau landwirtschaftlicher Wirtschaftswege für 249 170,65 DM in Auftrag gegeben. Die im Dezember 1982 abgeschlossenen Arbeiten wurden mit 291 103,86 DM abgerechnet. Ohne Ausschreibung wurden dann dem gleichen Unternehmen 1983 und 1984 weitere Wege- und Gewässerbauarbeiten übertragen. Diese mit 105 833,16 DM und 160 430,27 DM abgerechneten Aufträge waren nicht schriftlich erteilt worden.

Ebenfalls in 1982 wurden in diesem Verfahren nach Öffentlicher Ausschreibung wasserwirtschaftliche Arbeiten für 191 540,65 DM vergeben und schließlich 1984 mit insgesamt 456 139,42 DM abgerechnet.

Weitere wasserwirtschaftliche Maßnahmen wurden nach Öffentlicher Ausschreibung 1983 mit 571 120,57 DM in Auftrag gegeben. Die Abrechnung dieses Auftrags lautete auf 793 698,12 DM. Eine Begründung für diese erheblich von den Auftragssummen abweichenden Abrechnungen enthalten die Bauunterlagen des Amtes auch in diesen Fällen nicht.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat die Forderungen des Rechnungshofs zur Beachtung der verbindlichen Regelungen der VOB/A sowie der für die Durchführung von Baumaßnahmen im Bereich der Flurbereinigung festgelegten Grundsätze als gerechtfertigt anerkannt. Auch er ist der Auffassung, daß die Öffentliche Ausschreibung in der Flurbereinigung die Regel sei und Beschränkte Ausschreibung und Frei-

— Fall 4

Die ausgeführten Wegebauarbeiten waren im Rahmen des Wege- und Gewässerplanes und auch im Gesamtfinanzierungsrahmen genehmigt. Die Änderungen gegenüber den ursprünglichen Ausschreibungen haben vielfältige Ursachen, so u. a. Rücksichtnahme auf Bestellungs- und Erntearbeiten, auf stark wechselnde Bodenverhältnisse, auf anstehende Holzabfuhr in einem Gemarkungsteil.

— Fall 5

Das Amt hat Anschlußaufträge unter den gleichen Bedingungen erteilt, weil bei erneuter Ausschreibung höhere Gesamtkosten entstanden wären. In dem gleichen Verfahren wurden für Ausbauarbeiten am Bachlauf Aufträge nach vorausgegangener öffentlicher Ausschreibung in Höhe von rd. 192 000 DM vergeben. Die Fortführungsmaßnahme am gleichen Bachlauf im zweiten Bauabschnitt wurde 1983 ausgeführt, und zwar von der gleichen Firma auf der Grundlage der Ausschreibungsergebnisse 1982. Für den Anschlußauftrag wurde dieser Weg gewählt, weil die ausführende Firma im Rahmen des 1. Bauabschnittes mit den speziellen örtlichen Verhältnissen bereits vertraut war. Im übrigen ist hierdurch gegenüber einer erneuten öffentlichen Ausschreibung für die Teilnehmergemeinschaft eine Kostenersparnis eingetreten durch gegenüber dem Preisspiegel niedrigere Einheitspreise und Wegfall der Baustelleneinrichtung.

Bei den wasserwirtschaftlichen Arbeiten beruhen die erheblichen Mehrkosten auf ingenieurmäßig nicht erfaßte unvorhersehbare Schwierigkeiten bei der Bauausführung im Bereich Wasserhaltung und nicht standsichere Bodenschichten. Hierdurch waren im wesentlichen folgende zusätzliche Maßnahmen notwendig: Errichtung einer Spundwand zur Gebäudesicherung, Anlage einer Umfahrungsstraße, Umlegung von Kanal- und Wasserleitung, zusätzliche Drainagearbeiten zur Sicherung von Bauwerken.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

händige Vergabe auf ausreichend begründete Ausnahmefälle beschränkt bleiben müsse. Soweit dabei Anschlußaufträge unvermeidbar seien, müßte eine vertretbare Relation zwischen Auftrag und Anschlußauftrag gegeben sein, die Notwendigkeit aktenkundig begründet und die Anschlußaufträge in jedem Fall schriftlich erteilt werden. Des weiteren ist er der Auffassung, daß die Frage der Verwendung der Haushaltsmittel zum Jahresende auf die Form der Ausschreibung und Auftragsvergabe keinerlei Einfluß haben dürfte.

Zu den vom Rechnungshof genannten Einzelbeispielen ist der Minister ebenfalls der Auffassung, daß die dargestellte Verfahrensweise vom Grundsatz her nicht akzeptiert werden könne. Soweit er zu den Einzelfällen dargestellt hat, aus welchen spezifischen, wie auch immer begründeten Erwägungen ein haushaltsrechtlich nicht zu billigendes Verwaltungshandeln entstanden ist, hat der Rechnungshof diese Ausführungen zur Kenntnis genommen, geht aber davon aus, daß entsprechend den gegenüber den Ämtern zwischenzeitlich getroffenen Anordnungen künftig einheitlich ordnungsgemäß verfahren wird.

Förderung der Dorferneuerung

(Kap. 09 04 ATG 73 und 74)

- 61 Dorferneuerungsmaßnahmen werden in Hessen seit 1969 gefördert. Zunächst wurden allein Landesmittel für Vorhaben eingesetzt, die im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der Flurneuordnung standen. Von 1977 bis 1979/80 war dann eine Finanzierung aus dem Investitionsprogramm des Bundes und der Länder zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge (Programm für Zukunftsinvestitionen – ZIP) und ab 1981 im Rahmen des § 37 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ möglich. Seit 1982 wird die Dorferneuerung im Rahmen des Landesprogramms zur Erneuerung der hessischen Dörfer wieder verstärkt aus Landesmitteln gefördert. Da ab 1984 die Dorferneuerung erneut in den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen wurde, können seitdem Dorferneuerungsmaßnahmen aus dem Landesprogramm, als Gemeinschaftsaufgabe und als Maßnahme nach § 37 FlurbG finanziert werden.

Bis einschließlich Hj. 1985 sind Zuwendungen an Kommunen und an Private in Höhe von ca. 150 Mio DM bewilligt worden. Davon entfallen ca. 60 Mio DM auf Mittel der Gemeinschaftsaufgabe, die zu 60 v. H. vom Bund und 40 v. H. vom Land getragen worden sind.

Zu Tz. 61

Die aufgezeigten Beanstandungen haben vielfältige Ursachen, und zwar:

- *vorrangig den erheblichen Zeitdruck, der bei der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsprogramms vorgegeben war und*
- *eine nicht angemessene personelle Ausstattung der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung, insbesondere mit Verwaltungssachbearbeitern und Bauberatern. Im einzelnen ist festzustellen:*
- *Die Abwicklung der Finanzierungen aus dem Programm für Zukunftsinvestitionen in den Jahren 1977 bis 1980 – diese Bewilligungen sind in den Prüfungszeitraum einbezogen – war durch eine ganz besondere Eilbedürftigkeit geprägt. Seitens des Bundes wurde unter dem 7. Juni 1977 der Bescheid für die vom Sonderrahmenplan erfaßten Maßnahmen erteilt. Bereits unter dem 15. Juni 1977 ist ein Fernschreiben ergangen, das u. a. folgenden Wortlaut hat:*

„Die an dem Programm für Zukunftsinvestitionen beteiligten Ressorts sind durch Kabinettsbeschluß beauftragt worden, im Juni einen ersten Zwischenbericht über den Stand und die Entwicklung des Investitionsprogramms zu erstellen. Ich darf Sie daher bitten, mir einen Sachstandsbericht, aufgegliedert nach den einzelnen Maßnahmen, zu übermitteln . . . bis 20. Juni 1977, 14.00 Uhr.“

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hat bei 8 der insgesamt 17 mit der Durchführung der Dorferneuerungsmaßnahmen beauftragten Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung – im folgenden Ämter genannt – stichprobenweise Verfahrensunterlagen ausgewählt. Der zeitliche, inhaltliche, vielfach auch bauliche bzw. gestalterische Zusammenhang des ab Hj. 1982 laufenden Länderprogramms mit den Dorferneuerungsmaßnahmen des ZIP erforderte es, auch Maßnahmen, die im Zeitraum 1977 bis 1980 bewilligt, aber größtenteils verwendungsmäßig noch nicht abgeschlossen waren, in die Prüfung mit einzubeziehen.

Der Rechnungshof hat zusammengefaßt im wesentlichen beanstandet:

- Unzulänglichkeiten organisatorischer und personeller Art bei den mit der Dorferneuerung befaßten Arbeitsgruppen der Bewilligungsbehörden und hierdurch mitverursachte Mängel beim Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie bei der Verwendungsführung,
- die zu frühe Auszahlung der Zuwendungen – vielfach als Folge zu kurz bemessener zeitlicher Vorgaben für die Durchführung der Programme – die Belassung von Zuwendungen trotz Nichtvorliegens bzw. Wegfalls der Förderungsvoraussetzungen und die nicht oder verspätet vorgenommene Berechnung von Zinsen wegen verfrühten Mittelabrufs,
- die Nichtbeachtung von Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A),
- Manipulationen bei der Antragstellung und der Verwendungsführung, wobei in Einzelfällen Bewilligungsbehörden und kommunale Zuwendungsempfänger durch Praktiken an der Grenze strafrechtlich relevanten Verhaltens zusammenwirkten, damit Zuwendungen zu Unrecht gezahlt wurden oder erhalten blieben.

Im einzelnen hat der Rechnungshof folgendes festgestellt:

Außerdem war in Ziff. 4 der Einleitung zum Sonderrahmenplan 1977 festgelegt, daß die im Anlauffahr zu bewilligenden Projekte bis zum 1. August 1977 dem Bund mitzuteilen sind. Ergänzend muß bemerkt werden, daß erst nach der Beschlußfassung des Planungsausschusses die Förderungsgrundsätze den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung unter dem 7. Juni 1977 mitgeteilt werden konnten. Bei dieser Situation wurde dem konjunktur- und beschäftigungspolitischen Aspekt des Programms Vorrang eingeräumt, wobei von vornherein auftretende formelle Verfahrensmängel durch die zu kurz bemessenen Termine nicht auszuschließen waren.

- Der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes Hessen hat mit Schreiben vom 14. Dezember 1981 die Landesregierung auf die besonders kritische Situation in der Bauindustrie in Ost- und Nordhessen aufmerksam gemacht und eindringlich gebeten, vergabereife Projekte unverzüglich freizugeben und die verfügbaren Finanzmittel des Bundes und des Landes in den strukturschwachen Zonenrandraum zu lenken. Die Landesregierung hat sich sodann in zwei Sitzungen im Januar 1982 mit dieser Problematik befaßt und die Ressorts aufgefordert, durch eine bevorzugte Vergabe der im Landeshaushaltsplan 1982 veranschlagten Zuwendungen die Möglichkeiten zur Konjunkturstützung und Beschäftigungssicherung unverzüglich auszuschöpfen. Das Kabinett hat im Vollzug seiner Anordnung einen Überblick über den jeweiligen Stand der Bewilligungen für die bedeutsamsten Investitionsbereiche erbeten, und zwar zum 1. und 15. eines jeden Monats, erstmals zum 15. Februar 1982. Bei dieser Situation war das Ressort gehalten – wie in einer Dienstbesprechung am 11. Februar 1982 geschehen – die Bewilligungsstellen zu ersuchen, die möglichen Bewilligungen zu den ehestmöglichen Terminen auszusprechen. Bei dieser Aufforderung wurde von bewilligungsreifen Zuwendungsanträgen ausgegangen. Leider hatte jedoch ein hoher Anteil der Anträge noch nicht die erforderliche Entscheidungsreife, so daß bei einer Vielzahl von Bewilligungen die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten aufgetreten sind.
- Gegenüber den gewählten Verfahrensschritten, nämlich Bewilligungen unter erheblichem Zeitdruck und Einsatz von Kräften, die mit Bewilligungen bisher nicht konfrontiert waren, werden auch bei nachträglicher Beurteilung Alternativen kaum aufzuzeigen sein. Bei der Gesamtbeurteilung wird festzustellen sein, daß durch das beschleunigte Handeln der Bewilligungsstellen der konjunktur- und beschäftigungspolitische Effekt der Programme im wesentlichen erreicht wurde. Selbst verfrüht ausgesprochene Bewilligungen haben dazu beigetragen, noch nicht abgeschlossene Planungen und die Auftragsver-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gabe im Sinne der Zielsetzungen der konjunkturpolitischen Programme zu beschleunigen. Die bewilligten und durchgeführten Maßnahmen wurden — abgesehen von verschiedenen Grundstücksankäufen — auch nicht beanstandet, sondern die Nichtbeachtung der bindenden haushaltsrechtlichen Vorschriften (VV zu § 44 LHO) für Antragsstellung, Bewilligung, insbesondere Auszahlung und Verwendungsführung.

- Den zu bewältigenden Problemen stand, wie auch vom Rechnungshof bestätigt, eine angemessene Personalausstattung* in der rückliegenden Zeit leider nicht gegenüber. Unter Berücksichtigung der von der Landesregierung beschlossenen Ausführungsregelung zu der durch Haushaltsgesetz festgelegten Stellenbesetzungssperre war es trotz größten Bemühens nicht möglich, im Rahmen des Freiwerdens von anderen Stellen einen notwendigen Ausgleich, insbesondere mit qualifizierten Verwaltungssachbearbeitern, herbeizuführen. Die aufgezeigten organisatorischen und personellen Unzulänglichkeiten sind inzwischen abgebaut. Für die beiden seither noch fehlenden Verwaltungssachbearbeiter konnten zum 1. April 1987 die erforderlichen Stellen durch Umsetzung bereitgestellt werden.

Darüber hinaus soll die Fachaufsicht bei der Abteilung Landentwicklung des Landesamtes im Sachbearbeiterbereich um eine Stelle verstärkt werden. Außerdem ist zum 1. Mai 1987 eine Stelle für einen Sachbearbeiter umgesetzt worden, der bei allen Ämtern die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Antragstellungen, Bewilligungen und Abwicklung der Verfahren zu überwachen hat. Durch eine solche zeitnahe Prüfung werden Beanstandungen, wie sie in den jetzt vorliegenden Bemerkungen Niederschlag gefunden haben, künftig ausgeschlossen sein.

- Die vom Rechnungshof aufgezeigten Bearbeitungsmängel wegen Nichtbeachtung von bindenden haushaltsrechtlichen Vorgaben können, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nachträglich nicht korrigiert werden. Zinsen für Zeitabschnitte eines verfrühten Mittelabrufs sind grundsätzlich entrichtet worden. Die Rückforderung von Zuwendungen hingegen läßt sich unter Berücksichtigung rechtlicher Vorgaben, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht realisieren. Hierzu fehlt, wie vom Minister für Landwirtschaft und Forsten ausdrücklich dargelegt wird, auch — abgesehen von der Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vergabevorschriften — in der Regel eine Berechtigung, weil der mit der Zuwendung vorgesehene Verwendungszweck erreicht worden ist. Zutreffend wird vom Rechnungshof beanstandet, daß in einer größeren Zahl von Fällen nachträglich „Umwidmungen“ erfolgt sind, die in

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

jedem Einzelfall eine Rückforderung für bereits bewilligte Maßnahmen und eine Neubewilligung für neuanstehende Vorhaben erfordert hätte. Auch insoweit sind Rückforderungen nicht möglich, weil auch bei Beachtung der Vergabevorschriften eine Förderung zulässig gewesen wäre.

Zu allen aufgezeigten Unzulänglichkeiten im Rahmen der Bewilligung und Abwicklung der Dorferneuerungsmaßnahmen muß abschließend festgestellt werden, daß durch Vorkehrungen der verschiedensten Art sichergestellt ist, daß die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO künftig ordnungsgemäß beachtet werden.

- 62 Bei der Übertragung der Bewilligungszuständigkeit im Bereich der Dorfentwicklung bzw. Dorferneuerung auf die Ämter ab 1977 wurden die mit der Durchführung betrauten Arbeitsgruppen nicht mit dem erforderlichen Personal ausgestattet. Zum Teil verfügten die Arbeitsgruppen nicht einmal über Verwaltungskräfte mit Mindestkenntnissen im Zuwendungsrecht; vielmehr mußte verschiedentlich vermessungstechnisches Personal die Bearbeitung der Anträge, die Bewilligung und Überwachung der Maßnahmen bis hin zur Kontrolle der Verwendungsführung übernehmen. Auch die baufachliche Betreuung der Dorferneuerungsmaßnahmen war vielfach unzulänglich. Die wenigen vorhandenen Bauberater waren nicht nur für mehrere Ämter gleichzeitig tätig, sondern auch organisatorisch jeweils anderen als den mit der Dorferneuerung befaßten Arbeitsgruppen zugeordnet. Für die bei allen geprüften Ämtern festgestellten Bearbeitungsmängel waren diese negativen organisatorischen und personellen Umstände wesentlich mit ursächlich. Darüber hinaus fiel für die Qualität der Bearbeitung die durch Übernahme verwaltungsfremder Arbeiten gebundene Arbeitszeit entscheidend ins Gewicht. Obwohl für den Zuwendungsbereich Dorferneuerung besonders leicht verständliche Vordrucke entwickelt worden sind, entwarfen Sachbearbeiter bzw. Bauberater der Ämter in zahlreichen Fällen handschriftlich Anträge sowie Verwendungsnachweise und ließen sie von den Arbeitskräften der Verwaltung maschinenschriftlich fertigen, so daß die Zuwendungsempfänger lediglich die ihnen zugeleiteten Vordrucke noch zu unterschreiben hatten. Eine derartige Handhabung wurde nicht nur bei privaten, sondern gelegentlich auch bei kommunalen Zuwendungsempfängern festgestellt. In einzelnen Zuwendungsakten wurden sogar Auszahlungsanträge mit Verwendungsnachweisen vorgefunden, die der Zuwendungsempfänger bereits vor der Bewilligung blanko unterschrieben hatte. Der Rechnungshof hat

Zu Tz. 62

Die Mithilfe der Bediensteten der Bewilligungsstellen bei der Vorbereitung der Zuwendungsanträge war in der Anfangsphase geboten, weil auf andere Weise die erforderlichen Zuwendungsanträge kurzfristig nicht zu mobilisieren waren. Die bürgernahe Einstellung der Verwaltung sollte insoweit nicht als die Übernahme verwaltungsfremder Arbeiten angesehen werden. Ungeachtet dessen besteht Einvernehmen, daß nach Maßgabe der VV zu § 44 LHO die Vorbereitung der Antragsunterlagen und der Verwendungsnachweise nach Überwindung der Anlaufphase nicht mehr zu den Aufgaben der Verwaltung gehört. Eine beratende Unterstützung wird allerdings auch weiterhin bisweilen erforderlich sein, nicht hingegen eine Vorbereitung von Unterlagen, die die Antragsteller beizubringen haben. Ein anderes Verfahren läßt sich mit den VV zu § 44 LHO nicht in Einklang bringen und würde im Ergebnis eine objektive Prüfung der Zuwendungsanträge und der Verwendungsnachweise gefährden. Aufgrund der vom Rechnungshof geäußerten Skepsis hat der Minister für Landwirtschaft und Forsten durch Runderlaß erneut darauf hingewiesen, daß die Vorbereitung von Antragsunterlagen und die Erstellung der Verwendungsnachweise im Rahmen der Förderung der Dorferneuerung nicht zu den Aufgaben der Verwaltung gehört. Etwaige Unterstützung von Antragstellern, die hierzu allein nicht in der Lage sind, muß durch die in den Dorferneuerungsmaßnahmen teilweise eingesetzten Ingenieurbüros oder die Gemeinden erfolgen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

„Dienstleistungen“ dieser Art bereits bei früheren Zuwendungsprüfungen anderer landwirtschaftlicher Förderungsbereiche beanstanden müssen. Er hält sie im Hinblick auf eine objektive Verfahrensbearbeitung für unzulässig. Statt einer derart weitgehenden Übernahme zeitaufwendiger verwaltungsfremder Arbeiten hätte es den Arbeitsgruppen der Ämter trotz ihrer schwachen personellen Ausstattung wenigstens gelingen müssen, in allen Fällen die zur Beurteilung der Zuwendungsanträge notwendigen Angaben aktienkundig zu erfassen, die Verwendungsnachweise zu prüfen und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen in angemessener Zeit zu ziehen. In den geprüften Verfahrensakten fehlt es indessen regelmäßig an begründenden Unterlagen wie Bauplänen, zeitnahen Kostenvoranschlägen bzw. Kostenberechnungen und Vermerken über die Ergebnisse der Antragsprüfung. Auch Festlegungen zur Durchführung der Vorhaben mit den Zuwendungsempfängern sowie Feststellungen zu örtlichen Verfahrensüberprüfungen wurden selten schriftlich festgehalten. Darüber hinaus wurden bei einer Vielzahl von Maßnahmen Zuwendungen nicht oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zurückgefordert, obwohl dies geboten gewesen wäre, oder Zinsen für verfrühten Mittelabruf nicht festgesetzt. Dies lag häufig daran, daß der fristgemäßen Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise nicht immer die erforderliche Bedeutung beigemessen wurde. Bei einer Bewilligungsbehörde z. B. mußte der Rechnungshof feststellen, daß die Verwendungsführung längst abgeschlossener Maßnahmen bis 7 Jahre nach der Bewilligung noch immer nicht vollständig nachgewiesen war. Dieses Amt hat auch Verwendungsnachweise zum Teil erst drei Jahre nach Vorlage geprüft und erst dann Zinsen für verfrühten Mittelabruf geltend gemacht, wobei finanzielle Nachteile für das Land nur deshalb nicht eintraten, weil die Zuwendungsempfänger trotz der nach §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz bestehenden einjährigen Ausschußfrist die Rückforderungen anstandslos beglichen.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat die festgestellten Mängel im wesentlichen anerkannt und versichert, durch bereits realisierte organisatorische Maßnahmen und entsprechende personelle Ausstattung der Arbeitsgruppen seien zwischenzeitlich Verbesserungen in der Abwicklung der Maßnahmen erreicht worden. Bis zum 1. Quartal 1987 hätten alle Ämter einen Verwaltungssachbearbeiter, so daß dann die personellen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Bearbeitung erfüllt sein würden. Die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO solle künftig durch personelle Verstärkung der Fachaufsicht besser überwacht werden. Im übrigen teile er die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Vorbereitung der Antragsunterlagen und der Verwendungsnachweise nicht Aufgabe der Verwaltung sei. Diese Mängel habe er in der Zwischenzeit abgestellt.

Der Rechnungshof begegnet allerdings der letzteren Versicherung mit Skepsis, denn er hat bei zwischenzeitlichen Prüfungen anderer landwirtschaftlicher Förderbereiche, nämlich des Agrarkreditprogramms und des Existenzsicherungsprogramms, wiederum eine ähnliche Bearbeitungsweise bei den Ämtern feststellen müssen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 63 Der Fachminister hatte den Ämtern für die Abwicklung der einzelnen jährlichen Förderungsprogramme mitunter äußerst kurze Fristen vorgegeben. Dies führte dazu, daß in einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen Mittel auf Veranlassung der Bewilligungsbehörden ausgezahlt wurden, obwohl die Zuwendungsempfänger dies selbst nicht einmal beantragt hatten, geschweige denn die Auszahlungsvoraussetzungen tatsächlich vorgelegen hätten. Zuwendungen dürfen nämlich nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Beispielsweise waren die Ämter im Anlaufjahr des ZIP-Programms 1977 angewiesen worden, die erst im letzten Quartal des Jahres zur Verfügung gestellten Mittelkontingente bis zum Jahresende zu verausgaben. Insbesondere bei der Förderung kommunaler Vorhaben war abzusehen, daß wegen des Zeitbedarfs für die Bereitstellung der Eigenmittel (in der Regel mittels Nachtragshaushalts), die erforderlichen Genehmigungsverfahren sowie die Ausschreibung und Vergabe der Arbeiten die öffentlichen Mittel nur bei Nichtbeachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen fristgerecht verwendet werden konnten.

So wurde z. B. von einer Gemeinde in Nordhessen für Maßnahmen mit veranschlagten Gesamtkosten von 189 220 DM am 8. September 1977 ein Zuschuß von 139 500 DM bewilligt. Davon sind für einen Grundstücksankauf am 25. Oktober 1977 50 000 DM ausgezahlt worden. Um die restlichen Mittel ebenfalls vor Jahresende auszahlen zu können, forderte das Amt am 5. Oktober 1977 die Gemeinde auf, „entsprechende Unterlagen“ vorzulegen. Die Gemeinde reichte Rechnungen über 188 209 DM ein. Daraufhin wurde am 8. Dezember 1977 der Restbetrag der Zuwendungen von 89 500 DM ausgezahlt.

Der Verwendungsnachweis vom 26. Oktober 1978 weist aus, daß im Jahre 1977 einschließlich des Grunderwerbs lediglich Zahlungen von 61 511,19 DM tatsächlich geleistet worden waren. Hierdurch wurde offenkundig, daß es sich bei dem 1977 mit dem Ziel der Mittelauszahlung vorgelegten Rechnungen um Gefälligkeitsrechnungen handelte. Obwohl dies dem Amt nicht unbekannt geblieben sein konnte, wurden die zuviel geleisteten Mittel keineswegs zurückgefordert; vielmehr wurde die Gemeinde nur und erst am 1. Juli 1980 aufgefordert, Zinsen wegen des verfrühten Mittelabrufs zu zahlen.

Dieselbe Gemeinde rief am 27. November 1979 einen Betrag von 60 000 DM ab und bestätigte, daß bis zum 31. Dezember 1979 Arbeiten im Werte von 96 500 DM ausgeführt würden und somit die Beihilfe für fällige Zahlungen benötigt

Zu Tz. 63

Das gewählte Verfahren kann unter keinem Gesichtspunkt gebilligt werden. Das Verschulden liegt allerdings nicht allein bei der Bewilligungs- und Auszahlungsstelle. Auch der Gemeinde mußte bekannt sein, daß sie Zuwendungen erst dann abrufen durfte, wenn sie für fällige Zahlungen benötigt wurden. Dem Abruf sind Originalabrechnungen beigelegt worden. Dies mag ursächlich gewesen sein, daß seitens des Amtes sodann ohne weitere Prüfung hinsichtlich der Ausführung der bewilligten Projekte die Auszahlungen vorgenommen worden sind. Die verspätete Vorlage des Verwendungsnachweises in Verbindung mit Arbeitsüberlastung des Amtes haben dann dazu geführt, daß Zinsen für einen verfrühten Abruf erst am 1. Juli 1980 angefordert wurden. Eine Rückforderung der Zuwendung ist nicht vertretbar, weil die beantragten Maßnahmen unter Inanspruchnahme der Finanzierungshilfe des Landes ordnungsgemäß ausgeführt worden sind.

Für den Mittelabruf im Dezember 1979 und die Auszahlung über den Abruf hinausgehend, gibt es keine Entschuldigungsgründe. Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat angeordnet, daß das Verfahren mißbilligt wird. Zinsen für die Zeit der verfrühten Mittelinanspruchnahme wurden gezahlt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

werde. Das Amt zahlte am 10. Dezember 1979 nicht nur den abgerufenen Betrag, sondern insgesamt 87 800 DM an die Gemeinde aus. Bis zum Jahresende 1979 ist mit den finanzierten Maßnahmen nicht einmal begonnen worden. Nach den später vorgelegten Verwendungsnachweisen wurden die Arbeiten im wesentlichen in der 2. Jahreshälfte 1980 bzw. in der 1. Jahreshälfte 1981 ausgeführt.

- 64 Bei der Durchführung des Dorferneuerungsprogramms 1982 hatten die Ämter gemäß den Weisungen des Ministers für Landwirtschaft und Forsten über die ihnen bis zum 8. März 1982 zugeteilten Mittelkontingente bis zum 15. März 1982 Bewilligungsbescheide zu erteilen. Die 1983 aufgrund des Vorschaltgesetzes verfügbaren Mittelkontingente von insgesamt 20 Mio DM waren auf der Grundlage der Richtlinien vom 14. März 1983 weisungsgemäß bis zum 15. April 1983 durch Bewilligungen zu belegen.

Bei diesen zeitlichen Vorgaben hat der Fachminister nach Auffassung des Rechnungshofs mindestens billigend eine dem Zuwendungsrecht zuwiderlaufende Verfahrensabwicklung in Kauf genommen. Auch der konjunktur- und beschäftigungspolitischen Zielsetzung dieser Programme wurde auf diese Weise nicht immer gedient, denn öffentliche Mittel wurden zwar im Eiltempo bewilligt und gegen Jahresende auch ausgezahlt, obwohl zum Teil noch nicht einmal ausführungsreife Planungen vorlagen, geschweige denn Aufträge erteilt werden konnten; in diesen Fällen ruhten die Mittel bis zu ihrer erheblich späteren Verwendung aber auf Konten der Zuwendungsempfänger bzw. wurden dort zinsbringend angelegt.

Zum Beispiel wurde einer Gemeinde im Odenwaldkreis am 16. August/19. November 1982 für die „Straßenraumgestaltung Darmstädter Straße 1. Bauabschnitt“ mit förderungsfähigen Kosten von 95 400 DM ein Zuschuß von 62 000 DM bewilligt (1982: 47 000 DM, 1983: 15 000 DM). Zu diesem Zeitpunkt waren noch nicht einmal detaillierte Planungsunterlagen vorhanden. Dennoch wurden die Mittel für 1982 am 9. Dezember 1982 aufgrund eines vom Amt vorbereiteten und am 26. Oktober 1982 von der Gemeinde unterschriebenen Antrags ausgezahlt. Das Amt verlangte am 2. März 1983 die Vorlage des Verwendungsnachweises. Daraufhin teilte die Gemeinde am 29. April 1983 u. a. mit, der Ausbau der Darmstädter Straße habe im vergangenen Jahr nicht durchgeführt werden können, weil für diesen Bereich die Dorferneuerungsplanung nicht vorgelegen habe und somit eine endgültige Beschlußfassung durch das Parlament nicht möglich gewesen sei. Es könne jedoch davon ausgegangen werden, daß die Zuschußmittel bis

Zu Tz. 64 und 65

Die Bewilligung, Auszahlung und Prüfung des Verwendungsnachweises für die Zuwendungen an eine Gemeinde im Odenwaldkreis ist geprägt durch eine absolut unzureichende personelle Besetzung der Bewilligungsbehörde. Die verwaltungsmäßige Zuständigkeit oblag einem als Büroleiter eingesetzten Nachwuchsbeamten, der vom zeitlichen Einsatz und von der Qualifikation überfordert war; er hat inzwischen günstigere Arbeitsbedingungen gefunden und ist zu einer anderen Verwaltung übergetreten. Andere, mit der Bewilligung von Zuwendungen erfahrene Fachkräfte standen bei diesem personell unterbesetzten Landwirtschaftsamt mit Landwirtschaftsschule nicht zur Verfügung. Der Amtsleiter – inzwischen in den Ruhestand getreten – und ein Gruppenleiter haben im Rahmen ihrer Möglichkeiten gehandelt; erst Mitte 1986 konnte eine Stelle zugewiesen und ein qualifizierter Gruppenleiter eingestellt werden. Dieser Hintergrund ist ursächlich für die vom Rechnungshof aufgezeigten Beanstandungen, die, soweit die haushaltsrechtliche Seite betroffen ist, nicht entkräftet werden können. Die bei der Verfahrensabwicklung gewählten „Umwidmungen“ sind nach den VV zu § 44 LHO nicht zulässig, es hätte vielmehr in den genannten Fällen einer Aufhebung der Bewilligungsbescheides und, soweit ausgezahlt, einer Rückforderung der Zuwendungen bedurft, mit anschließender Neubewilligung für Ersatzmaßnahmen. Die sachlichen Voraussetzungen nach Maßgabe der Dorferneuerungsrichtlinien hinsichtlich der Förderungsfähigkeit waren gegeben. Der Minister für Landwirtschaft und Forsten erachtet deshalb auch nach erneuter Prüfung eine teilweise Rückforderung der bewilligten Zuwendungen nicht für gerechtfertigt, weil die Mittel trotz gravierender Verstöße gegen bindende Vorschriften des Bewilligungsrechts dennoch in vollem Umfang zweckentsprechend für förderungsfähige Maßnahmen im Rahmen der Dorferneuerung dieser Gemeinde eingesetzt worden sind. Eine Rückforderung ist letztlich auch rechtlich nicht mehr durchsetzbar. Für den verfrühten Mittelabruf sind Zinsen entrichtet. Ein vorsätzliches Fehlverhalten der mit dieser Maßnahme befaßten Bediensteten der Bewilligungsstelle liegt nicht vor. Disziplinarische Maßnahmen sind nicht vertretbar, zumal zwei mit der Bearbeitung befaßte Bedienstete (Amtsleitung und Verwaltungssachbearbeiter) bereits ausgeschieden sind und ein weiterer Bediensteter von dieser Aufgabe zwischenzeitlich entbunden worden ist, nachdem seit Mitte 1986 ein ordnungsgemäß ausgebildeter und qualifizierter Gruppenleiter

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ende August 1983 verausgabt seien. Die Gemeinde bat unter Bezugnahme auf die ihr mündlich gegebene Zusage, für die 1982 ausgezahlten Mittel keine Zinsen wegen zu früher Inanspruchnahme zu berechnen und diese für den Ausbau der Darmstädter Straße bewilligten und ausgezahlten Mittel für Mehrkosten im Bereich der Bahnhof- und Rodensteiner Straße verwenden zu dürfen. Diesem Antrag gab das Amt am 30. Juni 1983 statt, obwohl die Ausbaukosten der Bahnhof- und Rodensteiner Straße bereits Gegenstand eines Bewilligungsbescheids vom 12. März/24. März 1982 gewesen waren. Bei förderungsfähigen Kosten von 55 000 DM, die sich auch hier nicht auf detaillierte Planungsunterlagen gestützt hatten, war für den Ausbau dieser Straßen ein Zuschuß von 35 700 DM (1982: 20 700 DM, 1983: 15 000 DM) bewilligt und am 9. Dezember 1982 bzw. 12. Oktober 1983 ausgezahlt worden.

Zur Deckung der beim Ausbau der Bahnhof- und Rodensteiner Straße entstandenen Mehrkosten von 23 000 DM wurde schließlich am 4. August 1983 nochmals ein Zuschuß von 15 000 DM bereitgestellt und am 12. Oktober 1983 ausgezahlt. Für diese Maßnahme waren nunmehr – ausgehend von zuwendungsfähigen Kosten von 153 000 DM – Zuwendungen von insgesamt 97 000 DM bewilligt worden. Mit Verwendungsnachweis vom 5. Juli 1984 konnten aber nur zuwendungsfähige Kosten von 127 606,84 DM nachgewiesen werden.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat in seiner Stellungnahme zwar eingeräumt, daß die verwaltungsmäßige Abwicklung dieses Verfahrens „unter Beachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze nicht akzeptiert werden“ könne, sieht aber keine Veranlassung, Mittel zurückzufordern. Er beschränkte sich auf die Berechnung von Zinsen wegen verfrühten Mittelabrufs. Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hält dies für gerechtfertigt und meint, „die ausgebauten Straßen liegen in örtlichem Zusammenhang und können bei nachträglicher Betrachtung als eine Baumaßnahme angesehen werden“.

Diese Auffassung vermag der Rechnungshof nicht zu teilen. Ihr steht die projektbezogene Bindung bewilligter öffentlicher Mittel entgegen. Eine Übertragung von Zuwendungen zur Finanzierung anderer Bauabschnitte bzw. anderer Projekte ist zwar möglich, muß allerdings vor Beginn der Maßnahme erfolgen. Eine nachträgliche „Umwidmung“ der für ein bestimmtes Projekt bewilligten, dafür gezielt abgerufenen und bereits ausgezahlten Mittel ist ausgeschlossen. Sie würde der Bewilligungsstelle die Steuerung des Mitteleinsatzes nehmen und stattdessen in die Hände der Zuwendungsempfänger legen.

eingesetzt werden konnte. Eine bestimmungsgemäße Abwicklung der Finanzierung der Dorferneuerungsmaßnahmen bei diesem Amt ist inzwischen gewährleistet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Für derartige Fälle eröffnet indessen § 45 LHO die Möglichkeit zu beantragen, Haushaltsmittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen.

Gegenüber der Ansicht des Ministers für Landwirtschaft und Forsten, in dem genannten Beispiel sei die Rückforderung der Mittel sachlich nicht gerechtfertigt, räumt der Rechnungshof ein, daß eine Rückforderung der Mittel in diesem und in vielen anderen beanstandeten Verfahren vielfach äußerst schwierig sein dürfte, weil die Ämter an der zu frühen Auszahlung bzw. dem zweckwidrigen Einsatz ein erhebliches Mitverschulden tragen. Trotz des vergleichsweise geringen Schadens, der dem Land durch die geschilderten Praktiken entstanden ist, geht der Rechnungshof gerade auf diesen Beispielsfall ausführlich ein, weil er symptomatisch ist für die vom Rechnungshof während seiner örtlichen Prüfung weithin vorgefundene Sorglosigkeit, mit der Bewilligungsstellen im Zusammenspiel mit kommunalen Zuwendungsempfängern meinten, staatliche Förderungsprogramme durchführen zu sollen.

- 65 Bei den Dorferneuerungsmaßnahmen der hier in Rede stehenden Gemeinde wurde z. B. ein am 23. Februar 1983 bewilligter weiterer Zuschuß von 87 000 DM vom Amt am 2. Dezember 1983 ausgezahlt, obwohl ein Auszahlungsantrag der Gemeinde zu diesem Zeitpunkt nicht vorlag. An der Auszahlung der Mittel war die Gemeinde auch nicht interessiert, weil für sie feststand, daß in 1983 mit keiner Maßnahme mehr begonnen werden konnte. Am 16. Januar 1984 schließlich bot das Amt der Gemeinde schriftlich an, ihr die Mittel zu belassen, wenn sie bereit sei, 6 v. H. Zinsen für den Zeitraum der zu frühen Inanspruchnahme zu zahlen. Bei einer sofortigen Zurückzahlung der Mittel sei nämlich nicht vor Juni/Juli 1984 mit der Neubewilligung von Dorferneuerungsmitteln zu rechnen.

Dieser mit den Pflichten einer Bewilligungsbehörde nicht zu vereinbarende Vorschlag, Zuwendungsempfänger mögen gegen Haushaltsrecht verstoßen, wurde ausweislich einer Notiz des Bürgermeisters von der Gemeinde dankbar angenommen, weil die Gemeindekasse bei einer Rückerstattung des Zuwendungsbetrags einen Kassenkredit zum teureren Zinssatz von 9 v. H. hätte in Anspruch nehmen müssen.

Angesichts der eindeutigen vorsätzlichen Verstöße von Landesbediensteten gegen elementare Erfordernisse des Haushaltsrechts in diesem Beispielsfall und in einer Vielzahl weiterer vom Rechnungshof festgestellter Fälle ist nach Auffassung des Rechnungshofs die Frage nach disziplinarischen oder dienstrechtlichen Maßnahmen aufzuwerfen. Dem hierzu dargelegten Standpunkt des Ministers für Landwirtschaft und

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Forsten, derartige Maßnahmen erachte er im Hinblick auf die in jeder Hinsicht unzureichende personelle Ausstattung in den rückliegenden Jahren nicht für vertretbar, vermag sich der Rechnungshof nicht ohne weiteres anzuschließen. Er ist vielmehr der Auffassung, daß auch eine allgemeine Personalnot in einem Arbeitsbereich nicht dazu herhalten darf, vorsätzliches individuelles Fehlverhalten zu entschuldigen.

- 66 Aus Mitteln der Dorferneuerung dürfen Grunderwerbskosten nur bezuschußt werden, wenn sie unmittelbar mit einer Maßnahme der Dorferneuerung in Zusammenhang stehen. Dennoch sind verschiedenen Gemeinden Mittel dieser Art auch zum Ankauf von Grundstücken gewährt worden, die von vornherein oder im Laufe der Zeit anderen Zwecken zu dienen bestimmt waren.

Beispiele:

- Bei einer Gemeinde im Rheingau ist der Ankauf eines Grundstücks für 240 595 DM bei den zuwendungsfähigen Kosten berücksichtigt worden. Auf diesem Grundstück wurde außerhalb der Dorferneuerung das Bürgerhaus errichtet (vgl. Tz. 73).
- Eine Gemeinde in Nordhessen erhielt für den Ankauf von zwei bebauten Grundstücken einen Zuschuß von 134 250 DM. In diesen Objekten sollten bereits nach den damaligen Planungen Mietwohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues ausgebaut werden. Eine abschließende Entscheidung hierüber liegt bis heute nicht vor.
- Einer Gemeinde in Mittelhessen wurde der Ankauf eines bebauten Grundstücks mit 75 700 DM bezuschußt, das von vornherein zum Dorfgemeinschaftshaus und Gemeindezentrum um- bzw. ausgebaut werden sollte. Bei dem derzeitigen Stand der Planungen kann mit einem Baubeginn im Jahre 1987 gerechnet werden.

Abgesehen davon, daß hier die Grundstückskosten unzulässigerweise zu Lasten des Dorferneuerungsprogramms bezuschußt wurden, bleibt zu beanstanden, daß zum Zeitpunkt der Bewilligung dieser Mittel die Finanzierung der eigentlichen Maßnahmen überhaupt noch nicht sichergestellt war. Den Gemeinden fehlte es nicht nur an einer klaren Konzeption und der entsprechenden Kostenplanung für die jeweilige Gesamtmaßnahme, sondern sie übersahen zu dieser Zeit noch nicht einmal, wie sie den von ihnen zu erbringenden Kostenanteil finanzieren könnten. Folglich wurden hier haushaltsrechtlich unzulässige Anfinanzierungen vorgenommen.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten teilt diese Bedenken nicht. Er ist zwar der Auffas-

Zu Tz. 66

Es besteht Einvernehmen, daß Grunderwerbskosten nur in die Förderung einbezogen werden können, wenn sie mit der Dorferneuerungsmaßnahme in Verbindung stehen. Für die Realisierung der im Dorferneuerungsplan erfaßten Vorhaben ist ein Zeitabschnitt von fünf Jahren zulässig. Es wird deshalb nicht immer auszuschließen sein, daß zwischen dem Erwerb der Grundstücke und der Verwendung für Zwecke der Dorferneuerung ein zeitlicher Abstand besteht. Bei dieser Situation können geförderte Grunderwerbskosten, wenn sie nach dem Dorferneuerungsplan wesentliche Teilmaßnahmen des Gesamtprojekts sind, nicht als unzulässige Anfinanzierung angesehen werden. Auch seitens der Verwaltung wird es nicht für zulässig erachtet, Grundstücksankäufe zu fördern, wenn sie nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit Maßnahmen der Dorferneuerung stehen. Voraussetzung ist allerdings, daß sich in angemessenem Zeitabschnitt die Folgemaßnahmen anschließen.

Zu den beanstandeten Fällen ist folgendes festzustellen:

- *Die ausgesprochene Bewilligung für den Erwerb eines Grundstücks, auf dem außerhalb der Dorferneuerung ein Bürgerhaus errichtet wurde, ist nicht zum Tragen gekommen. Die Bewilligung wurde für den Erwerb eines Malerateliers mit nachgewiesenen Kosten von 257 500 DM in Anspruch genommen; dieser Verwendungszweck liegt im Rahmen der zulässigen Dorferneuerungsmaßnahmen. Allerdings wurde seitens der Bewilligungsstelle nicht die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Form mit Aufhebung des Bewilligungsbescheides und Neubewilligung gewählt, sondern die vom Rechnungshof in anderen Verfahren mit Recht beanstandete „Umwidmung“. Es ist sichergestellt, daß sich Verstöße dieser Art nicht wiederholen.*
- *Der Bewilligungsbescheid gegenüber einer Gemeinde in Nordhessen wurde inzwischen widerrufen, weil die Gemeinde nicht konkret zusagte, unter Inanspruchnahme der erworbenen Grundstücke Dorferneuerungsmaßnahmen durchzuführen. Die Gemeinde hat gegen den Widerruf der Bewilligung Widerspruch eingelegt, über den unter Beachtung der Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes noch zu entscheiden ist. Für den gesamten Zeitraum der zweckwidrigen Inanspruchnahme öffentlicher Mittel sind Zinsen angefordert und zu entrichten.*

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

sung, daß der Ankauf von Grundstücken grundsätzlich Teil eines finanziell gesicherten Gesamtprojekts sein muß, hält es aber auch für zulässig, den Grunderwerb vorweg zu fördern. Er will allerdings in Fällen dieser Art künftig im Bewilligungsbescheid die Durchführung der Gesamtmaßnahme zeitlich begrenzen.

Diese Meinung findet im Haushaltsrecht keine Stütze. Deshalb ist der Rechnungshof der Ansicht, daß, wenn der Ankauf eines Grundstücks Teil einer Maßnahme ist, die dafür aufzuwendenden Kosten auch Gegenstand der Finanzierung dieser Maßnahme sein müssen. Bei mehrjährigen Vorhaben kann der Förderungszeitraum dem voraussichtlichen Durchführungszeitraum angepaßt werden (u.a. VV Nr. 4.3 zu § 44 LHO). Eine Förderung aus verschiedenen Titeln wäre zudem nur unter den in § 35 Abs. 2 LHO genannten Voraussetzungen möglich gewesen.

Nach den Richtlinien zu den Landesprogrammen ab 1982 ist für die Höhe der Förderquote bei der Finanzierung von Dorferneuerungsmaßnahmen privater Zuwendungsempfänger deren finanzielle Leistungsfähigkeit maßgebend. Die Richtlinien sehen eine Förderquote bis zu 40 v. H. der förderungsfähigen Kosten, in besonders gelagerten Ausnahmefällen (z. B. Bauten von kulturhistorischem Wert, besondere Bedürftigkeit des Zuwendungsempfängers) bis zu 75 v. H. der förderungsfähigen Kosten vor. Soweit der Rechnungshof feststellen konnte, haben die Ämter die wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller bei der Bemessung der individuellen Förderquoten außer acht gelassen. In den Fällen, in denen die Höchstförderquote von 75 v. H. zugebilligt wurde, wurden z. B. die Einkommensverhältnisse zum Nachweis der besonderen Bedürftigkeit zumeist nicht dargelegt. Die höhere Förderquote von 75 v. H. wurde schließlich selbst als Anreiz zur Wahl ortstypischer bzw. besserer Baumaterialien eingesetzt, obwohl eine Förderung im Rahmen der Dorferneuerung gerade auf ortstypische Gestaltungskriterien und damit auf die Wahl entsprechender Materialien abstellt.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs neue Grundsätze für die Bezuschussung von Dorferneuerungsmaßnahmen privater Zuwendungsempfänger erlassen. Danach ist künftig insbesondere bei einer Überschreitung des Regelfördersatzes von privaten Trägern die Bedürftigkeit nachzuweisen. Die Bewilligung erhöhter Förderquoten zur Finanzierung besserer Materialien ist ebenfalls ausgeschlossen worden.

- Zum Zeitpunkt der Bewilligung einer Zuwendung für den Ankauf eines Grundstücks in einer Gemeinde in Mittelhessen hat ein Dorferneuerungsplan bereits bestanden. Im Rahmen einer Zwangsversteigerung hat sich kurzfristig die Gelegenheit zum Erwerb eines Grundstücks im Zentrum der Gemeinde ergeben. Die Liegenschaft ist in besonderem Maße für die Anlage eines Dorfgemeinschaftshauses und eines Gemeindezentrums geeignet. Nachdem die Planungen abgeschlossen sind und die sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Genehmigungen vorliegen, wird, wie die Gemeinde ausdrücklich bestätigt hat, mit den Baumaßnahmen, für die in Kürze aus Mitteln der Dorferneuerung ein Bewilligungsbescheid erteilt wird, in 1987 begonnen. Trotz der zeitlichen Distanz zwischen Förderung des Grunderwerbs und Beginn der Baumaßnahme ist dieser Mitteleinsatz als ordnungsgemäß anzusehen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 67 Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, Bauleistungen unter Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) zu vergeben. Bei der Durchführung dorferneuernder Baumaßnahmen durch private Zuwendungsempfänger wird auf eine Öffentliche Ausschreibung immer verzichtet werden können; es dürfte allenfalls beschränkt auszuschreiben sein. In den meisten Fällen aber erscheint die Freihändige Vergabe (§ 3 Nr. 1 und 3 VOB/A) gerechtfertigt und zweckmäßig. Jedoch auch bei der Freihändigen Vergabe müssen mit Ausnahme der Fälle des § 3 Nr. 6 VOB/A, die in der VOB/A festgelegten Vergabegrundsätze gelten, wonach der Wettbewerb die Regel sein soll. Auf die Einholung von Vergleichsangeboten, die erst eine Beurteilung der Angemessenheit von Angebotspreisen ermöglichen, kann folglich grundsätzlich nicht verzichtet werden. Der Rechnungshof stellte aber fest, daß die Freihändige Vergabe fast ausschließlich auf der Grundlage nur eines gezielt eingeholten Kostenvoranschlags eines ortsansässigen Unternehmens erfolgte.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hält dies für ausreichend. Er verweist u. a. auf die Sozialstruktur der Dörfer und vertritt die Meinung, geringfügige Preisunterschiede bei vergleichbaren Leistungen müßten in Kauf genommen werden, weil sich z. B. der Auftraggeber (Zuwendungsempfänger) dem Handwerker verpflichtet fühle oder dessen Entgegenkommen bei Reparatur- und Folgeaufträgen erwarte.

Der Rechnungshof vermag sich der Auffassung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten nicht anzuschließen, weil die öffentliche Förderung von Baumaßnahmen keine Wettbewerbsverzerrung im Baugewerbe hervorrufen darf.

- 68 Bei den Dorferneuerungsmaßnahmen dreier Gemeinden trafen über mehrere Jahre formelle und materielle Haushaltsverstöße und tatsächliche Manipulationen in einem derart hohen Maße zusammen, daß der Rechnungshof sie zur Illustration seiner zuvor geschilderten Beanstandungen zusammenhängend nochmals darstellt.

Verfahren 1:

- 69 Einer Stadt im Rheingau wurde am 20. Oktober 1981 zum Ankauf eines bestimmten Grundstückes zum Kaufpreis von 47 750 DM ein Zuschuß von 35 800 DM bewilligt. Der Betrag wurde am 8. Dezember 1981 ausgezahlt. Nach dem erst am 6. April 1983 vorgelegten Verwendungsnachweis kostete das Grundstück aber nur 37 500 DM. Um eine Teilrückzahlung der Zuwendung zu umgehen, wurden im Verwendungsnachweis kurzerhand Kosten aus zwei anderen Grundstückskäufen mit berücksichtigt.

Zu Tz. 67

Der Auffassung, daß auch bei freihändiger Vergabe Vergleichsangebote vorliegen müssen, kann nicht uneingeschränkt beigetreten werden. Eine solche Verpflichtung läßt sich aus der VOB nicht ableiten; sie würde der ausdrücklich vorgesehenen Befreiung von den Wettbewerbskriterien entgegenstehen. Dem Rechnungshof wird jedoch insoweit gefolgt, daß eine nahezu ausnahmslose Zulassung der freihändigen Vergabe nicht gewollt und nach einem Erlaß des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 23. Juni 1983 auch nicht statthaft ist. Die Bewilligungsstellen sind erneut darauf hingewiesen worden, daß eine freihändige Vergabe nach § 3 Abs. 5a, b, und d VOB nur bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen möglich ist. Es sind dies Arbeiten, die nach der Definition der VOB von den Kriterien des Wettbewerbs befreit sind und deshalb ohne Vergleichsangebote vergeben werden können. Für andere infrage kommende Arbeiten ist im Einzelfall zu prüfen, ob die freihändige Vergabe aus sonstigen Gründen in Betracht kommt, weil eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung unzweckmäßig ist. Für einen Teil der Baumaßnahmen, die von ortsansässigen Handwerksbetrieben durchgeführt werden, ist dies von vornherein gegeben, weil Wettbewerb vor allem in der Qualität der Leistung ausgetragen wird. Geringfügige Preisunterschiede in vergleichbaren Leistungen werden von den Auftraggebern in Kauf genommen. In solchen Fällen, in denen vorab bekannt ist, welcher Unternehmer den Auftrag erhalten soll, ist die Einholung von Vergleichsangeboten sogar unzulässig. Bei dieser Situation kann auch keine Wettbewerbsverzerrung im Baugewerbe gesehen werden.

Zu Tz. 68 und 69

(Verfahren 1: Tz. 69 bis 72)

Das gewählte Verfahren läßt sich mit den Bewilligungsgrundsätzen nicht in Einklang bringen. Die im Rahmen des bewilligten Grunderwerbs bei korrekter Beurteilung überzahlten knapp 10 000 DM wurden allerdings von der Gemeinde bei einem Grunderwerb in der gleichen Straße, der ebenfalls für Zwecke der Dorferneuerung geboten war, eingesetzt. Formell hätte es hierzu einer Änderung des ersten Bewilligungsbescheides und einer Neubewilligung bedurft. Die hieraus resultierenden Vorgänge stehen in Verbindung mit Tz. 70.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

70 Der Stadt wurde am 16. November 1982 für Abbruchmaßnahmen und für vier Grundstücksankäufe mit förderungsfähigen Gesamtkosten von 65 000 DM ein weiterer Zuschuß von 52 000 DM bewilligt. Ein schriftlicher Antrag lag dieser Förderung nicht zugrunde. In den bezuschußten Grundstückskosten waren u. a. auch die Kosten für die drei bereits aus der oben genannten Zuwendung von 35 800 DM bezahlten Grundstücke enthalten. Aufgrund eines am 20. Oktober 1982 mündlich gestellten Antrags wurde die Zuwendung am 7. Dezember 1982 ausgezahlt. Am 24. März, 22. April und 6. Mai 1983 forderte die Bewilligungsbehörde die Stadt schriftlich auf, für den seinerzeit mündlich gestellten Auszahlungsantrag den entsprechenden Vordruck nachzureichen. In dem daraufhin vorgelegten, auf den 29. Oktober 1982 rückdatierten Abrufschreiben versicherte die Stadt u. a., daß für die Förderungsmaßnahme (Grunderwerb) bereits Kosten von 19 831 DM entstanden seien. Der Verwendungsnachweis vom 11. Mai 1983 bezieht hingegen die förderungsfähigen Kosten mit nur 13 581 DM.

Die Stadt führte dazu am 16. Mai 1983 begründend aus, daß eine vom Dorfentwicklungsplan abweichende veränderte Trassenführung mit entsprechender Neuplanung dazu geführt habe, daß sich die für den Straßenbau notwendigen Flächen wesentlich verringerten und dadurch geringere Grunderwerbskosten entstanden seien. Dies ist unrichtig. Ursächlich für die geringeren Kosten war allein, daß die dem Bewilligungsbescheid u. a. zugrundegelegten Kosten für drei Grundstücksankäufe bereits Gegenstand der Verwendungsführung für die erstgenannte Zuwendung waren.

Die Bewilligungsbehörde hat lt. Prüfungsvermerk zum Verwendungsnachweis vom 1. Juni 1983 die nur teilweise Verwendung zunächst nicht beanstandet. Erst mit Bescheid vom 29. August 1983 hat sie den nicht verwendeten Teil der Zuwendung von 41 200 DM zurückgezogen. Ausweislich ihrer Akten will sie davon sowohl die Staatskasse Wiesbaden als auch die Bundeskasse Frankfurt am Main — es handelte sich um eine Maßnahme der Gemeinschaftsaufgabe — verständigt haben. Tatsächlich ist dies aber nicht geschehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hatten Bewilligungsbehörde und Stadt gleichzeitig den Zurückziehungsbescheid jeweils kurzerhand zu den Akten genommen. Zu einer Rückzahlung des Zuwendungsteilbetrags von 41 200 DM zuzüglich Zinsen kam es erst aufgrund der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs.

Zu Tz. 70

Im Dorferneuerungsplan der angesprochenen Gemeinde im Rheingau waren Grundstücksankäufe als Voraussetzung für die Durchführung von Dorferneuerungsmaßnahmen vorgesehen. Durch kommunalpolitische Kontroversen im Rahmen der Genehmigung der Bauleitplanung, verbunden mit mehrfacher Änderung der Trassenführung, gestalteten sich die Grundstücksankäufe schwierig. Gemeinde und Bewilligungsstelle sind seinerzeit davon ausgegangen, daß es eines gesonderten Zuwendungsantrages für weitere Grundstücksankäufe — ergänzend zu den in Tz. 69 behandelten Fällen — nicht bedurfte. Auf dieser irrtümlichen und durch die Bewilligungsgrundsätze nicht gedeckten Annahme ist eine Bewilligungsbescheid über 52 000 DM ergangen. Wegen fehlender präziser Antragsunterlagen kam es zu einer Verwechslung hinsichtlich der Bezeichnung der zum Erwerb anstehenden Grundstücke und somit im Ergebnis zu einer zumindest teilweisen Doppelbewilligung. Dies führte zur Rückforderung von 41 200 DM. Das sich daran anschließende Fehlverhalten, nämlich, daß aus dem Rückforderungsbescheid zunächst keine Konsequenzen gezogen worden sind durch Erteilung einer Annahmearrangement, ist wegen mehrfachen Sachbearbeiterwechsels nicht mehr erklärbar. Unzulänglichkeiten dieser Art werden sich, nachdem in zahlreichen Erlassen und verschiedenen Dienstbesprechungen auf einen ordnungsgemäßen Verfahrensweg hingewiesen worden ist, nicht wiederholen. Der Rückforderungsbetrag nebst Zinsen ist in der Zwischenzeit bei der Staatskasse eingegangen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Für den Minister für Landwirtschaft und Forsten „sind Gründe für die fehlende Erteilung einer Annahmeanordnung nicht erklärbar“. Er hat versichert, daß sich Fehler dieser Art nicht mehr wiederholen würden, nachdem in zahlreichen Erlassen und verschiedenen Dienstbesprechungen auf einen ordnungsgemäßen Verfahrensweg hingewiesen worden sei.

- 71 Zum Ankauf eines weiteren Grundstücks wurde der Stadt am 11. November 1982 ein Zuschuß von 120 000 DM bewilligt. Dem Verwendungsnachweis vom 11. Juli 1983 war begründend ein vom 30. Juni 1983 datierender, mit einer bestimmten Urkundenrollen-Nr. von 1983 eines Notars bezeichneter Kaufvertragsentwurf beigelegt. Dieser Vertragsentwurf war lediglich von einem Bediensteten der Gemeinde handschriftlich unterzeichnet und mit einem Namensstempel des Notars versehen. Ein mit dem Vertragsentwurf wortgleicher Grundstückskaufvertrag war bereits am 24. August 1982 vom selben Notar beurkundet worden. Am 20. Oktober 1982 hatte die Stadt dem zuständigen Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung mit einem Anschreiben eine Kopie des beurkundeten Vertrags übersandt. Das Original des Anschreibens nebst Vertragskopie befand sich – mit dem Eingangsstempel des Amtes für Landwirtschaft und Landentwicklung vom 25. Oktober 1982 versehen, bei der örtlichen Prüfung des Rechnungshofs wieder in den Akten der Stadt. In den Akten der Stadt befand sich weiterhin eine Kopie des Grundstückskaufvertrags vom 24. August 1982, bei der das Datum der Beurkundung handschriftlich auf den 30. Juni 1983 geändert worden ist. Der Bürgermeister der Stadt nahm zu diesen Vorgängen dahingehend Stellung, daß bei Führung des Verwendungsnachweises das Amt die Stadt darauf aufmerksam gemacht habe, daß der zeitliche Bezug zwischen Bewilligung und Verwendungsnachweis nicht gegeben sei und deshalb die Unterlagen mit der Bitte um Stellungnahme zurückgegeben habe. „Um Heilung des ‚Fehlers‘ bemüht, haben wir daraufhin versucht, den Vertrag aufzuheben und einen neuen zu schließen. Dieser neue Vertrag wurde dann zwar vom Notar beurkundet, die Beurkundung wurde jedoch von den Vertragspartnern nicht genehmigt.“

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat aufgrund der vom Rechnungshof festgestellten Manipulationen die Bewilligung widerrufen und den Zuwendungsbetrag von 120 000 DM zuzüglich Zinsen zurückgefordert.

Zu Tz. 71

Der Gemeinde mußte bei Antragstellung bekannt sein, daß für bereits vollzogene Maßnahmen unter Beachtung von VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO eine Zuwendung nicht mehr beantragt werden kann. Erst mit der Vorlage des Verwendungsnachweises wurde die Bewilligungsstelle darauf aufmerksam, daß der Grundstückskauf bereits vor der Bewilligung abgeschlossen war. Mit Rücksicht darauf, daß das Grundstück für Dorferneuerungsmaßnahmen tatsächlich aber in Anspruch genommen worden ist, haben sich Bewilligungsstelle und Gemeinde bemüht, einen Weg zu finden, der den Bewilligungsvoraussetzungen noch Rechnung tragen sollte. Dies ist, da es Ausnahmen von VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO jedoch nicht gibt, eindeutig nicht zulässig. Die dann nachträglich noch erfolgte Rückforderung war die einzig zulässige Konsequenz.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

72 Am 20. Oktober 1981 wurde der Stadt für die „Freiflächen-gestaltung am Sportplatz“ mit förderungsfähigen Kosten von 300 300 DM ein Zuschuß von 225 200 DM bewilligt. Der Betrag wurde am 8. Dezember 1981 abgerufen und am 22. Dezember 1981 ausgezahlt. Dies geschah, obwohl lt. Prüfungsvermerk vom 20. November 1981 dem Amt bekannt war, daß gegenüber der Kostenschätzung Einsparungen eintreten würden, weil die Maßnahme vom Bau-trupp der Flurbereinigungsbehörde durchgeführt werde. Nach dem Prüfungsvermerk sollten die Einsparungen zur Finanzierung einer anderen Maßnahme dienen.

Wie zu erwarten war, konnten die Mittel nicht innerhalb der vorgegebenen Frist verwendet werden. Obwohl sich die Verwendungsführung bis zum März 1983 hinzog, konnten im Verwendungsnachweis vom 30. März 1983 lediglich Kosten von 238 421 DM nachgewiesen werden. Bei der Prüfung dieses Verwendungsnachweises am 1. Juli 1983 hatte die Bewilligungsbehörde wohl eine Überzahlung von 49 200 DM festgestellt, von einer Rückforderung aber wegen der vorgesehenen Verrechnung mit Mehrkosten anderer Maßnahmen abgesehen.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten räumt ein, daß die Verrechnung nicht zulässig sei, möchte aber die Sache auf sich beruhen lassen, weil dem Land hierdurch keine Nachteile und andererseits der Stadt auch keine unrechtmäßigen Vorteile entstanden seien.

Der Rechnungshof kann sich der Argumentation des Fachministers nicht anschließen. Er sieht die finanziellen Nachteile des Landes darin, daß die Mittel zu früh abgerufen, ausgezahlt und schließlich für andere Maßnahmen verwendet worden sind (vgl. Tz. 64).

Verfahren 2:

73 Einer weiteren Gemeinde im Rheingau wurden am 9. September 1977 und am 24. November 1977 Zuschüsse von 207 800 DM aus Haushaltsmitteln 1977 und von weiteren 225 000 DM aus Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten des Jahres 1978 bewilligt. Planungs- und Kostenunterlagen lagen zu dieser Zeit noch nicht vor.

Nach der im Rahmen der Bewilligung genehmigten Kosten- und Finanzierungsübersicht waren die insgesamt bewilligten Mittel für acht der jeweiligen Höhe nach angegebene Einzelzwecke zu verwenden.

Obwohl nicht zweifelhaft sein konnte, daß die umfangreichen Baumaßnahmen – schon witterungsbedingt – nicht innerhalb der Frist für die Verwendung der öffentlichen Mittel durchgeführt werden konnten, hat die Verwaltung am 8. Dezember 1977 den Zuschuß von 207 800 DM

Zu Tz. 72

Die Verrechnung von Mehrkosten für Teilmaßnahmen der angesprochenen Dorferneuerungsmaßnahme unter Inanspruchnahme von Minderkosten für Maßnahmen des gleichen Zuwendungsempfängers wurde seitens der Bewilligungsstelle unter Berücksichtigung der engen projekt- und objektbezogenen Bindungen vorgenommen. Den Minderkosten im Bereich Frei-flächengestaltung am Sportplatz standen Mehrkosten für den Ausbau eines Fußweges, für den eine Bewilligung ohnehin auch ausgesprochen war, gegenüber. Unter Beachtung der Vergabevorschriften ist ein solcher Verfahrensweg nicht zulässig, wohl aber wäre es möglich gewesen, durch Änderung der beiden Bewilligungsbescheide die Finanzierung auf diese Weise ordnungsgemäß im Einklang mit den VV zu § 44 LHO sicherzustellen. Dabei wäre dann auch erreicht worden, daß für die erste Teilmaßnahme eine anteilige Rückzahlung hätte erfolgen müssen, die später für fällige Zahlungen für die zweite Maßnahme hätte eingesetzt werden müssen.

Zu Tz. 73 (Verfahren 2: Tz. 73 bis 77)

Das hier gewählte Verfahren einer übereilten Bewilligung, nämlich bevor abschließende Planungs- und Kostenunterlagen vorlagen – und einer teilweisen vorzeitigen Auszahlung noch im Dezember 1977 – läßt sich nur mit der Hektik entschuldigen, die bei der Durchführung des Zukunftsinvestitionsprogrammes aus übergeordneter Sicht praktiziert worden ist. Es kann hierbei nicht außer Betracht bleiben, daß hinsichtlich des Bundesanteiles die Übertragung eines Ausgaberestes – was im vorliegenden Fall die haushaltsrechtlich korrekte Art gewesen wäre – zwangsläufig zu einer Minderung des Mitteleinsatzes im Folgejahr geführt hätte. Bei dieser Sachlage ist es auch verständlich, daß seitens der Bewilligungsstelle über die Zinsforderungen hinaus Beanstandungen gegenüber der Gemeinde nicht erhoben worden sind.

Zu dem Grundstücksankauf wird auf die Stellungnahme zu Tz. 66, Beispiel 1, Bezug genommen. Es

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

ausgezahlt. Mit Zwischennachweis vom 22. Februar 1978 konnte die Gemeinde dann auch nur Ausgaben von 17 121,48 DM und mit Teilverwendungsnachweis vom 14. April 1978 nur Ausgaben von 26 606,20 DM belegen. Ungeachtet dessen hat die Bewilligungsbehörde auch den Zuschuß für 1978 von 225 000 DM in drei Raten zwischen dem 25. Oktober 1978 und dem 7. Dezember 1978 ausgezahlt. Aus dem Verwendungsnachweis vom 5. Juli 1979 ist zu erkennen, daß die Mittel in allen Fällen wesentlich zu früh ausgezahlt worden sind. Zinsen wegen der zu frühen Inanspruchnahme der Zuwendungen wurden aber erst ca. vier Jahre später, am 14. April 1983, gefordert. Über die Zinsforderung hinausgehende Beanstandungen hat das Amt bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht getroffen.

Der Rechnungshof stellte zur Teilmaßnahme „Parkplatz und Grünanlage Sonnenlandstraße“ fest, daß dieser Kostenposition der Kauf des Grundstückes für den Bau des Bürgerhauses zugrunde lag, der nach den Richtlinien überhaupt nicht hätte finanziert werden dürfen. Im Verwendungsnachweis waren dieser Teilmaßnahme darüber hinaus die gesamten Grunderwerbskosten in Höhe von 233 480 DM zugeordnet. Der Kaufpreis war allerdings vertragsgemäß auf Rentenbasis, und zwar in vierteljährlichen Raten von 4 796 DM, erstmals am 1. Januar 1979, zu entrichten. Ein weiterer dieser Teilmaßnahme zugeordneter Betrag von 7 115,60 DM betrifft nach den Feststellungen des Rechnungshofs Erschließungskosten, mit denen die Verkäuferin des Grundstücks seit 1976 im Rückstand war. Der genannte Verwendungsnachweis enthielt schließlich einen Betrag von 153 750 DM als zweite Rate „Erwerb Atelier“. Dieser Grunderwerb war nicht Gegenstand der Bewilligung. Die Kosten durften demzufolge auch nicht aus der Zuwendung gezahlt und im Verwendungsnachweis abgerechnet werden.

- 74 Weiter wurde der Gemeinde am 26. Juni 1978 unter Berücksichtigung des Änderungsbescheids vom 4. Dezember 1978 und des Zurückziehungsbescheids vom 25. Juli 1980 schließlich ein Zuschuß von 112 200 DM bewilligt. Dem Bescheid lag ein Finanzierungsantrag zugrunde, der fünf Positionen in unterschiedlicher Höhe umfaßte. Dazu gehörte auch die Position „Erwerb von Grundstücken (Atelierplatz)“ mit einem Teilbetrag von 80 000 DM sowie eine Position „Restaurierung der Außenfassade des ehemaligen Adelshofes H.“ mit einem Teilbetrag von 40 000 DM.

Von der Zuwendung wurden am 7. Dezember 1978 82 200 DM und am 17. Dezember 1979 sowie am 13. Oktober 1980 je 15 000 DM

trifft zu, daß in die Bewilligung der Grunderwerb für das Bürgerhaus einbezogen war, was jedoch später korrigiert wurde. Die Bewilligung für den Grunderwerb Bürgerhaus hat Verwendung gefunden für den Erwerb eines Malerateliers, das zum Bestandteil der Dorferneuerungsmaßnahmen gehört, sowie mit einem weiteren Anteil für innerörtliche Straßenraumgestaltung.

Zu Tz. 74

Die hier erhobenen Beanstandungen, denen aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht widersprochen werden kann, stellen die eigentliche Problematik des gesamten Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahrens in der Dorferneuerung dar. Im Dorferneuerungsplan, der eine Umsetzungszeit von mindestens fünf Jahren umfaßt, werden die zum Zeitpunkt der Aufstellung erkennbaren Vorhaben erfaßt und von der Gemeinde beschlossen. Dieser Plan bildet sodann die fachliche Grundlage für Antragstellungen und Bewilligungen von projektbezogenen Vorhaben. Die Umsetzung der Planungskonzeption, die stets projektbezogene Bewilligungen voraussetzt, führt in der Praxis häufig dazu, daß bewilligte Projekte aus planungstechnischen oder anderen Gründen nicht zügig abgewickelt werden können, dafür andere Vorhaben hingegen zügiger als

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

ausgezahlt. Der Abrechnung dieser Zuwendungen lag der Teilverwendungsnachweis vom 5. Juli 1979 zugrunde. Der dazugehörige, von der Gemeinde erstellte „zahlenmäßige Nachweis“ wurde bei der Überprüfung durch das Amt gestrichen und nachträglich durch die Ausgabe-positionen

- Grunderwerb Atelier
(1. Rate) 153 750,00 DM
sowie
- Firma Sch. – Hof H. 65 982,46 DM
ersetzt.

Diese mit dem Zuwendungsantrag* und dem Bewilligungsbescheid nicht übereinstimmende Verwendungsführung wurde bei der verwaltungsmäßigen Prüfung des Verwendungsnachweises im April bzw. Juni 1983 nicht beanstandet. Am 14. April 1983 wurden lediglich für einen Teilbetrag von 15 000 DM für die Zeit vom 13. Oktober 1980 bis 17. November 1981 Zinsen in Rechnung gestellt.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten sieht in diesen elementaren Verstößen gegen das Haushaltsrecht nur formelle Mängel. Er vertritt die Auffassung, die am 9. September 1977 und am 26. Juni 1978 bewilligten Maßnahmen seien im Zusammenhang zu bewerten. Bei Herausnahme des nicht förderungsfähigen Grunderwerbs „Sonnenlandstraße“ und bei voller Zuordnung des mit 307 500 DM abgeschlossenen Grunderwerbs „Atelier“ seien sogar rechnerisch Mehrkosten für die Gemeinde von 63 333 DM entstanden. Er habe aber sichergestellt, daß sich derartige Mängel nicht wiederholen.

Für den Rechnungshof ist diese Rechenoperation nicht nachvollziehbar. Aus den bereits dargelegten Gründen ist er im übrigen nicht der Auffassung, daß damit die haushaltsrechtlichen Verstöße ausgeräumt sind (Tz. 64). Der Rechnungshof hält auch hier eine anteilige Rückforderung der öffentlichen Mittel und die Berechnung von Zinsen wegen des verfrühten Mittelabrufs für unumgänglich.

- 75 Mit Bewilligungsbescheid vom 14. Mai 1979/Änderungsbescheid vom 6. Dezember 1979 wurde der Gemeinde für die Gestaltung des Schulplatzes und des Brunnenplatzes am Ortsrand ein Zuschuß von 124 000 DM bewilligt. Die Zuwendung wurde am 16. November/14. Dezember 1979 mit 36 680 DM und am 13. Oktober/10. November 1980 mit 87 620 DM ausgezahlt. Die für 1980 bereitgestellten Mittel hatte die Gemeinde am 26. September 1980 abgerufen und dabei ausgeführt, daß die Aufträge für beide Maßnahmen längst vergeben und die Arbeiten im Gange seien. Tatsächlich rechnete aber die Gemeinde erst für April 1981 mit dem Beginn

ursprünglich angenommen zur Durchführung anstehen. Dies führt zwangsläufig zu Änderungsbescheiden großer Anzahl, für die die Verwaltungskapazität zum Zeitpunkt der beanstandeten Maßnahmen nicht zur Verfügung stand.

Auch nach erneuter Überprüfung muß der Minister für Landwirtschaft und Forsten die Auffassung vertreten, daß die finanzierten Maßnahmen nur im Zusammenhang gesehen werden können, weil sie den Zielen der Dorferneuerung der angesprochenen Gemeinde in vollem Umfang entsprachen. Die Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Bindungen durch Erteilung von Rückziehungsbescheiden und Erteilung von neuen Bescheiden können nachträglich nicht korrigiert werden. Bei dieser Situation erscheinen Rückforderungen nicht vertretbar und sind im übrigen auch nicht mehr durchsetzbar.

Zu Tz. 75

Die hier angesprochene Bewilligung erfolgt zu Lasten des Zukunftsinvestitionsprogramms, das auf die Jahre 1977 bis 1980 befristet war; unter diesem Gesichtspunkt ist die Auszahlung der Zuwendungsraten vom Oktober und November 1980 zu sehen. Eine Rückforderung der nicht zeitgerecht verwendeten Mittel hätte zwangsläufig zu einem Ausschuß von der Förderung geführt, weil das Landesprogramm mit hinreichender finanzieller Ausstattung erst zwei Jahre später eingeführt wurde.

Die verfrühte Auszahlung ist auf die Erklärung des Bürgermeisters zurückzuführen. Bei Prüfung des Verwendungsnachweises wurde festgestellt, daß die Gesamtkosten gegenüber der Antragstellung sich um

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

der Baumaßnahme. Dies ergibt sich aus einem Schreiben des Amtes an den Bürgermeister der Gemeinde vom 11. Februar 1981, in dem die Erklärung des Bürgermeisters für die Verzögerung akzeptiert, die nicht fristgerechte Verwendung der Förderungsmittel für ausreichend begründet angesehen und auf eine sofortige Rückzahlung verzichtet wurde, wenn die Verwendung bis spätestens zum 1. Juni 1981 erfolge. Die Verwendungsführung erfolgte aber erst am 6. Dezember 1982. Die zugrundeliegenden Rechnungen datieren aus dem Zeitraum vom 9. Juni 1981 bis 24. März 1982. Folgerungen aus dieser Verwendungsführung zog das Amt erst am 12. Oktober 1983, und zwar lediglich in Form der Anforderung von Zinsen für zu früh abgerufene Mittel. Die Tatsache, daß zur Finanzierung der Maßnahme neben den Landesmitteln auch eine Zuwendung des Rheingau-Taunus-Kreises von 10 000 DM bewilligt worden war, blieb unberücksichtigt.

Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs hält dies der Minister für Landwirtschaft und Forsten u. a. mit der Begründung für gerechtfertigt, daß sich auch die Gesamtkosten erhöht hätten.

- 76 Mit Bescheiden vom 25. September 1979, 9. November 1979 und 29. November 1979 wurde der Gemeinde eine Zuwendung von 6000 DM für die Restaurierung eines Wegkreuzes bewilligt. Der Betrag wurde am 14. Dezember 1979 ausgezahlt. Den Verwendungsnachweis hatte die Gemeinde bereits am 28. November 1979 aufgestellt. Dem Verwendungsnachweis waren zur Begründung der einzelnen Kostenpositionen Rechnungskopien beigelegt. Der Rechnungshof stellte fest, daß die Ausstellungsdaten auf diesen Kopien nicht mit den Daten auf den Originalrechnungen übereinstimmen. Die Rechnungen waren sämtlich im Zeitraum Juni/Juli 1979, d. h. vor der Bewilligung, angefallen. In den die Verwendungsführung begründenden Kopien sind die Ausstellungsdaten jedoch auf September/Oktober 1979 geändert worden. Der im Original einer Rechnung über die Restaurierung des Wegkreuzes angegebene Ausführungszeitraum (Mai/Juni 1979) wurde auf der Kopie ebenfalls unkenntlich gemacht. Diese Veränderungen wurden offensichtlich vorgenommen, um nachzuweisen, daß kein zu früher Baubeginn vorlag und somit eine Bewilligung möglich war.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten hat selbst in diesem Falle die Mittel nicht zurückgezogen. Auf die Beanstandung des Rechnungshofs hin hat er lediglich mitgeteilt, daß künftig die Originalrechnungen vorzulegen seien und sich somit Unregelmäßigkeiten dieser Art nicht wiederholen könnten.

rund 23 000 DM erhöht haben. Hiernach erscheint es nicht vertretbar, wegen der gewährten Kreisbeihilfe von 10 000 DM die Landeszuwendung entsprechend zu reduzieren.

Zu Tz. 76

Die Gemeinde hat zur Restaurierung eines Wegkreuzes mit Schreiben vom 24. Januar 1979 eine Zustimmung zu vorzeitigem Baubeginn beantragt; seitens der Bewilligungsstelle wurde Bereitschaft zur Einbeziehung dieses Vorhabens in die Dorferneuerung bekundet. Der Zuwendungsantrag wurde allerdings erst mit Schreiben vom 6. September 1979 vorgelegt, und sodann der Bewilligungsbescheid unter dem 25. September 1979 erteilt. Die Arbeiten sind vor der Antragstellung durchgeführt worden. Unter Hinweis auf VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO, und insbesondere die vorgenommenen Manipulationen bezüglich der Rechnungsdaten, hat der Minister für Landwirtschaft und Forsten zwischenzeitlich Anweisung zur Rückforderung der Zuwendung erteilt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

77 Für die Rathausrenovierung (Außenfassade) hatte die Gemeinde unter Berufung auf eine Zusage aus dem Ministerium, nach der sie aus dem Dorferneuerungsprogramm 1981 70 000 DM erhalten sollte, eine Zuwendung beantragt. Das Amt hatte zunächst wegen der Überschreitung der in den Richtlinien festgelegten Höchstbeträge Bedenken, eine Zuwendung in der beantragten Höhe zu bewilligen. Daraufhin wurde die geplante Maßnahme als Vorhaben mit Modellcharakter deklariert und am 10. März 1982 der Zuschuß von 70 000 DM bewilligt.

Obwohl es nach wie vor an einem Gesamtfinanzierungsplan fehlte und die Gemeinde nur 40 000 DM abgerufen hatte, zahlte die Bewilligungsbehörde den Zuschuß am 7. Dezember 1982 in voller Höhe aus. Wie voraussehbar, verzögerte sich durch die winterliche Witterung die Fertigstellung der Arbeiten bis Mai 1983. Die verwaltungsmäßige Prüfung des im Juli 1983 vorgelegten Verwendungsnachweises führte zu keinen Beanstandungen. Es fiel dem Amt auch nicht auf, daß das Landesamt für Denkmalpflege im Wege der Anteilfinanzierung Zuschüsse von 72 000 DM und der Kreisausschuß des Rheingau-Taunus-Kreises eine Kreisbeihilfe von 1750 DM für das Projekt „Restaurierung der Rathausfassade“ zur Verfügung gestellt hatten und somit die Landeszuwendung entsprechend zu kürzen gewesen wäre.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten sieht den Modellcharakter dieser Maßnahme darin, daß unter der Regie und laufender Projektbetreuung des Landesamtes für Denkmalpflege die Belange von Denkmalschutz und Dorferneuerung koordiniert werden sollten, was auch geschehen sei. Die Förderung der Rathausrenovierung in dieser Gemeinde hätte unter Beachtung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO als ein förderungsfähiges Projekt angesehen werden müssen mit den daraus resultierenden Konsequenzen eines Gesamtfinanzierungsplans, was ursprünglich auch beabsichtigt gewesen sei. Eine getrennte Finanzierungsform sei von den Bewilligungsstellen im Bereich Dorferneuerung und Denkmalpflege gewählt worden, weil zwei voneinander unabhängige Renovierungsmaßnahmen, nämlich „die Restaurierung der Rathausfassade“ und Maßnahmen an der Rückfront des Hauses, an der Durchfahrt und am Dach durchgeführt worden seien. Der Minister hat schließlich zugesichert, daß für den vorzeitigen Mittelabruf Zinsen berechnet würden. Zu einer weitergehenden Verfahrensüberprüfung sieht er indessen keine Veranlassung. Er hat dem Rechnungshof mitgeteilt, die Zuwendungen des Landesamtes für Denkmalpflege seien nicht für die Gewerke gegeben worden, die aus der Dorferneuerung bezuschußt wurden.

Zu Tz. 77

Die Renovierung der Außenfassade des Rathauses in einer Gemeinde im Rheingau wurde in zwei selbständige Finanzierungsabschnitte zwischen Dorferneuerung und Denkmalpflege aufgeteilt. Maßgebend hierfür war im wesentlichen, daß durch die Gewährung von Zuwendungen aus nur einem Förderungsbereich das Vorhaben nicht realisiert werden konnte. Bei nachträglicher Wertung muß festgestellt werden, daß die Behandlung sowohl unter Berücksichtigung der Bewilligungsgrundsätze (VV Nr. 1.5 zu § 44 LHO) als auch unter Berücksichtigung des Sachzusammenhanges (Vorder- und Rückseite der Fassadensanierung) als ein Gesamtprojekt hätte erfolgen müssen. Dies hätte dann auch von Anbeginn an zu gegenseitiger Einsichtnahme in die getrennten Finanzierungspläne und einer Abstimmung der Bewilligungsbescheide führen müssen. Erst nach nachträglicher Einsichtnahme in die Bewilligungsunterlagen des Landesamtes für Denkmalpflege schließt sich der Minister für Landwirtschaft und Forsten nunmehr der Auffassung des Rechnungshofs voll an.

Die Gemeinde hat zu Gesamtkosten von rund 200 000 DM eine Zuwendung aus Mitteln Denkmalpflege in Höhe von 72 000 DM und aus Mitteln Dorferneuerung in Höhe von 70 000 DM erhalten. Die Gesamtfinanzierungshilfe beträgt hiernach 71 v. H. Diese Finanzierungsform baut darauf auf, daß die Rathausanierung als Maßnahme mit Modellcharakter erklärt worden ist. Hierdurch sollte in Zusammenarbeit mit der Denkmalpflege eine dem besonders bedeutungsvollen Projekt angemessene Förderung erreicht werden. Aufgrund der Erfahrungen sind vom Folgejahr an die Finanzierungsrichtlinien in der Weise geändert worden, daß für Projekte dieser Art auch der erhöhte Zuschuß nach den Grundsätzen des kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt werden konnte. Der Minister für Landwirtschaft und Forsten sieht auch nach erneuter Prüfung keine mißbräuchliche Ermessensentscheidung hinsichtlich der Anerkennung dieses Vorhabens mit Modellcharakter. Die ursprünglichen Erklärungen hinsichtlich des Nachweises müssen dahingehend korrigiert werden, daß im Bereich Denkmalpflege die Gesamtkosten, im Bereich Dorferneuerung hingegen nur die Kosten für die Vorderfront dargestellt worden sind; den diesbezüglichen Ausführungen des Rechnungshofs wird beigetreten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Ansicht des Ministers zum behaupteten Modellcharakter der Maßnahme kann sich der Rechnungshof nicht anschließen, weil andere vergleichbare Projekte ebenfalls unter Mitwirkung des Landesamts für Denkmalpflege durchgeführt, aber stets nur mit dem Regelfördersatz bezuschußt wurden. Die Ausführungen des Fachministers zur Zuwendung des Landesamts für Denkmalpflege sind unrichtig. Im Verwendungsnachweis über die Förderungsmittel Dorferneuerung sind nämlich teilweise dieselben Rechnungen aufgeführt wie im Verwendungsnachweis gegenüber dem Landesamt für Denkmalpflege.

Verfahren 3:

- 78 Die Dorferneuerungsmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung in einer nordhessischen Gemeinde wurden zunächst aus Mitteln der Dorferneuerung (ZIP) finanziert. Träger der Maßnahmen und Zuwendungsempfänger war die Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung. Die Auszahlung der Zuwendung und die Abwicklung der Zahlungen erfolgte indessen nicht über ein Konto der Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung, sondern über ein Konto der Gemeinde. Die Verwaltung begründet diese „Sonderregelung“ mit der Notwendigkeit zur Klarheit der Abwicklung der Geldbewegungen der Dorferneuerung. Sie beruft sich dabei auf die ihr von der Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung im Rahmen der Flurbereinigung erteilte Ermächtigung, die notwendigen Konten zu führen. Nach der „Anweisung über das Kassen- und Rechnungswesen der Teilnehmergeinschaften“ dürfen derartige Konten allerdings allein bei der Hessischen Landesbank – Girozentrale – Landestreuhandstelle geführt werden. Der gewählte unzulässige Weg diene nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem dazu, den nachfolgend dargestellten verfrühten Mittelabruf zu erleichtern.
- 79 Am 7. September 1978 wurde der Teilnehmergeinschaft zur Erstellung eines Dorferneuerungsplans ein Zuschuß von 15 000 DM bewilligt. Davon wurden 5450 DM am 8. Dezember 1978 abgerufen und am 15. Dezember 1978 ausgezahlt. Der für das Flurbereinigungsverfahren zuständige Bedienstete des Amtes unterzeichnete dabei im Auftrag des Trägers der Maßnahme den Mittelabruf, stellte für das Amt die „sachliche und rechnerische Richtigkeit“ fest und bescheinigte auch noch die Richtigkeit der Angaben zum Stand der Arbeiten. Der Restbetrag wurde am 14. November 1979 ohne Mittelabruf ausgezahlt. Der Verwendungsnachweis wurde erst am 17. Januar 1983, und zwar von dem vorgenannten Bediensteten des Amtes erstellt und für die Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung unterschrieben.

Zu Tz. 78 (Verfahren 3: Tz. 78 bis 82)

Die Auszahlung der Zuwendungen und die Abwicklung aller übrigen Zahlungen wurde bewußt nicht über das reguläre Konto der Teilnehmergeinschaft vorgenommen, sondern über ein Sonderkonto. Es wurde nicht für vertretbar erachtet, die in der Teilnehmergeinschaft zusammengeschlossenen Grundstückseigentümer mit Zahlungsverpflichtungen zu belasten, die im Rahmen der Dorferneuerung der Gemeinde obliegen.

Zu Tz. 79

Für die Bearbeitung der Dorferneuerungsmaßnahmen ist inzwischen eine Arbeitsteilung festgelegt worden. Hiernach sind für die verschiedenen Arbeitsgänge unterschiedliche Bearbeiter zuständig, und zwar wie folgt:

- *Die Zuwendungsanträge werden geprüft von dem Sachbearbeiter Dorferneuerung und dem Baubereiter.*
- *Die verwaltungsmäßige Prüfung der Antragsunterlagen, die Erteilung der Bewilligungsbescheide, die Veranlassung der Auszahlung der Zuwendungen und die Prüfung der Verwendungsnachweise obliegt dem Verwaltungssachbearbeiter.*

Hiernit ist sichergestellt, daß sich die beanstandeten Vorgänge nicht wiederholen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Fachminister hält dies wegen der Zuständigkeit des Gruppenleiters als bestellter Verfahrensleiter für die Planung und Durchführung der Flurbereinigung für begründet.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß aus Gründen der Sicherheit und der Kontrolle ein und derselbe Bedienstete bei einer Fördermaßnahme nicht in allen Stadien des Verfahrens für das Amt und gleichzeitig für den Zuwendungsempfänger tätig sein darf.

- 80 Der am 30. Oktober 1978 der Teilnehmergemeinschaft zur Finanzierung von Brücken für Anliegerzufahrten bewilligte Zuschuß von 68 750 DM wurde bereits am 1. November 1978 abgerufen und am 15. Dezember 1978 ausgezahlt, obwohl für die Gemeinde und das Amt zu dieser Zeit nicht zweifelhaft sein konnte, daß die Mittel nicht fristgerecht verwendbar waren. In dem erst am 19. Januar 1983 aufgestellten und wiederum allein vom vorgenannten Bediensteten unterschriftlich vollzogenen Verwendungsnachweis sind Kosten von 82 229,85 DM nachgewiesen, die in der Zeit vom 22. Dezember 1978 bis zum 14. Juli 1981 entstanden sein sollen. Das Amt bestätigte die sachliche Richtigkeit und damit die ordnungsgemäße Mittelverwendung. Von der Berechnung von Zinsen sah es mit der Begründung ab, der Zuwendungsempfänger habe die zeitlichen Verzögerungen nicht zu vertreten. Der Rechnungshof stellte aber fest, daß innerhalb der richtliniengemäßen Verwendungsfrist nur projektbezogene Ausgaben von 16 027,20 DM entstanden waren. Von den sonstigen im Verwendungsnachweis aufgeführten Kosten stehen 66 202,65 DM nicht in erkennbarem Zusammenhang mit dem geförderten Projekt. Hier wurden willkürlich Rechnungsbeträge zusammengefaßt, die dem Auszahlungsdatum des Zuschusses am nächsten lagen. Die erste tatsächlich den Brückenbau betreffende Rechnung war nicht Gegenstand dieses Verwendungsnachweises. Sie diente mit zum Nachweis der Verwendung eines am 12. Oktober 1978 bewilligten Zuschusses von 347 740 DM. Dieser Zuschuß wurde am 18. Dezember 1979 mit 107 740 DM und am 19. Dezember 1980 mit 240 000 DM ausgezahlt, obwohl ein Abruf des Zuwendungsempfängers nicht vorlag. Der hierzu am 17. Januar 1983 vorgelegte Verwendungsnachweis umfaßt Kosten von 397 757 DM, die sämtlich erst in der Zeit vom 23. Juni 1981 bis zum 31. Dezember 1982 entstanden sind. Zinsen wegen der verfrühten Inanspruchnahme der Mittel sind auch hier nicht gefordert worden.

Ähnlich wurde ein am 9. Oktober 1979 bewilligter Zuschuß von 146 250 DM verwendet. Der Verwendungsnachweis für die am 18. Dezember 1979 und am 19. Dezember 1980 ausgezahlten

Zu Tz. 80

Für die hier angesprochene Dorferneuerungsmaßnahme sind drei Bewilligungsbescheide erteilt worden. Bei der Ausführung der Maßnahmen haben sich sachliche Änderungen ergeben, die unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben jeweils zu einer Änderung der bisherigen Bewilligung und Neuerteilung eines Bewilligungsbescheides hätten führen müssen. Den Feststellungen des Rechnungshofs, daß die Bewilligungen jeweils projektbezogen zu sehen und auch dementsprechend abzurechnen sind, wird beigetreten; es ist sichergestellt, daß Verfahrensabwicklungen dieser Art nicht mehr erfolgen.

Die Behandlung der drei Bewilligungen als Gesamtmaßnahme führte im Verwendungsnachweis zu einer zeitlichen Einordnung anstelle einer projektbezogenen sachlichen Zuordnung. Trotz dieser, aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht zu billigenden Verfahrensweise ist festzustellen, daß die eingesetzten Finanzierungshilfen des Landes zweckentsprechend verwendet worden sind. Hinsichtlich des verfrühten Mittelabrufes kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß die hier angesprochene Bewilligung zu Lasten des Zukunftsinvestitionsprogrammes erfolgte, das auf die Jahre 1977 bis 1980 beschränkt war. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Auszahlung der Zuwendungsraten vom Dezember 1980 zu sehen. Eine Nichtauszahlung oder eine Rückforderung der nicht zeitgerecht verwendeten Mittel hätte zwangsläufig zu einem Abbruch des Verfahrens führen müssen, weil das Landesprogramm mit hinreichender finanzieller Ausstattung erst zwei Jahre später eingeführt wurde.

Nach dem bisherigen Stand des Prüfungsverfahrens wurde davon ausgegangen, daß die an die Teilnehmergemeinschaft bewilligten Zuwendungen auf einem „Sonderkonto“ der Gemeinde verwaltet worden sind. Nach den inzwischen getroffenen Feststellungen sind die Finanzierungshilfen der Gemeinde auf ein reguläres Konto unmittelbar ausgezahlt worden. Unter Berücksichtigung dieser bisher nicht genannten Gesichtspunkte hat der Minister für Landwirtschaft und Forsten angeordnet, daß Zinsen berechnet und von der Gemeinde angefordert werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Teilbeträge ist erst am 17. Januar 1983 erbracht worden. Er umfaßt Kosten von 176 177 DM aus der Zeit vom 22. Dezember 1981 bis zum 22. April 1982. Von einer Zinsberechnung wurde auch hier abgesehen.

Der Rechnungshof stellte fest, daß durch die dargelegte Verfahrensweise Ende 1980 auf dem „Sonderkonto“ der Gemeinde den Einnahmen aus öffentlichen Mitteln der Dorferneuerung von 580 740 DM nur Ausgaben von 56 051 DM gegenüberstanden (vgl. auch Tz. 64).

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten sieht auch in diesem Verfahren in der vorzeitigen Mittelinanspruchnahme „keine Grundlage“ zu Erhebung von Zinsen, weil nach seiner Auffassung weder Teilnehmergeinschaft noch Gemeinde die Verzögerungen zu vertreten und aus der vorzeitigen Auszahlung der Zuwendungen keinen finanziellen Vorteil erlangt hätten. Weiter ist er auch hier der Auffassung, der der Rechnungshof bereits an mehreren Stellen entgegengetreten mußte, nämlich, daß die drei vorgenannten Projekte als eine Gesamtmaßnahme zu sehen seien. Der Rechnungshof betont nochmals, daß die Bewilligung öffentlicher Mittel jeweils projektbezogen erfolgt und auch dementsprechend abzurechnen ist.

- 81 Das Amt bezuschußte aus dem Landesprogramm 1982 zwei weitere Teilprojekte im Rahmen der Dorferneuerung, obwohl in keinem vorher finanzierten Projekt der Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung bis dahin geführt worden war. Die Bewilligungsbescheide wurden am 9. März 1982 nunmehr unmittelbar der Gemeinde als Träger der Maßnahmen erteilt. Der erste Teilbetrag von 75 000 DM wurde im Oktober 1982 ohne Auszahlungsantrag ausgezahlt. Die Verwendung war Ende 1983 noch nicht nachgewiesen. Gleiches gilt für den am 5. August 1982/29. Dezember 1982 bewilligten und im November 1982 ausgezahlten weiteren Zuschuß von 31 500 DM. In beiden Fällen wurden nach Mitteilung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten nunmehr Zinsen wegen der zu frühen Inanspruchnahme der Mittel berechnet und abgeführt.

- 82 Bereits am 28. November 1980 bewilligte das Amt der Gemeinde zur Renovierung eines gemeindlichen Fachwerkhauses einen Zuschuß von 10 000 DM. Lt. Verwendungsnachweis vom 30. Dezember 1980 waren dafür Kosten von 17 753 DM entstanden. Am 12. Januar 1981 bescheinigte das Amt die sachliche Richtigkeit dieses Verwendungsnachweises.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren die bezuschußten Arbeiten zum Zeitpunkt der Bewilligung überwiegend abgeschlossen.

Zu Tz. 81

Maßnahmen der Dorferneuerung können, soweit ein Flurbereinigungsverfahren anhängig ist, auch über die Teilnehmergeinschaft abgewickelt werden; dieser Finanzierungsweg wurde im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen gewählt. Nach Einführung des Landesprogramms 1982 erschien es zweckdienlich, die noch anstehenden restlichen Maßnahmen, die sich schwerpunktmäßig auf den Ortskern erstrecken, in der Trägerschaft der Gemeinde abzuwickeln.

Zu Tz. 82

Das hier angesprochene Bewilligungsverfahren stellt sich wie folgt dar:

Für die Renovierung eines ehemaligen Fachwerk-Schulgebäudes wurde der Gemeinde zu Kosten von 17 000 DM ein Zuschuß in Höhe von 10 000 DM durch die Bewilligungsstelle im „September 1980“ in Aussicht gestellt. Die von der Gemeinde eingeholten Kostenvoranschläge als Grundlage für die Bewilligung sind bei der Bewilligungsstelle am 2. Oktober 1980 eingegangen; daraufhin wurde unter dem 28. November 1980 ein Bewilligungsbescheid erteilt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Eine Bezuschussung der Arbeiten wäre demzufolge gar nicht erst möglich gewesen. Zur Heilung dieses Mangels wurde bei einem Teil der dem Verwendungsnachweis zugrundeliegenden Rechnungen mit Filzstift das Rechnungsdatum auf einen nach der Bewilligung liegenden Zeitpunkt geändert. Die Übereinstimmung der Rechnungskopien mit den Originalen hat der Bürgermeister der Gemeinde bescheinigt.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten begründet die zu späte Erteilung des Bewilligungsbescheides mit personellen Engpässen der Verwaltung und sieht deshalb keine Grundlage für die Rückforderung der öffentlichen Mittel. Auch die Manipulationen an den Rechnungsdaten sind für ihn nicht Veranlassung, entsprechende Konsequenzen zu ziehen.

Dem Verwendungsnachweis über 17 753 DM waren drei Rechnungen über rund 555 DM beigelegt, die vom Oktober datieren; die übrigen hingegen erst nach dem 28. November 1980. Seitens der Gemeinde wurden in den drei Rechnungsbelegen vom Oktober die Daten geändert. Hierzu bestand keine Veranlassung, weil diese drei Rechnungen zur Führung des ordnungsgemäßen Nachweises ohnehin nicht mehr erforderlich waren. Im übrigen wird bestätigt, daß die Maßnahme erst nach der Zusage im September 1980 durchgeführt worden ist.

Bei der Beantwortung der Prüfungsmitteilungen war dem Minister für Landwirtschaft und Forsten dieser differenziert zu beurteilende Sachverhalt nicht bekannt; die bisherige Stellungnahme — wiedergegeben im letzten Absatz der Bemerkungen — ist damit überholt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**Johann Wolfgang Goethe-Universität,
Frankfurt am Main
(Kap. 15 10)**

- 83 Anlässlich zuletzt durchgeführter örtlicher Erhebungen bei der Johann Wolfgang Goethe-Universität stellte der Rechnungshof u. a. folgenden Sachverhalt fest:

Die Universität bestellte zugunsten des Fachbereichs 20 (Informatik) Mitte Dezember 1982 zum Wert von knapp 415 000 DM bei drei Firmen

- a) einen Fachbereichsrechner bzw.
- b) ein für den Anschluß an diesen Fachbereichsrechner vorgesehenes Magnetbandsystem sowie
- c) ein Micro-Computer-Entwicklungssystem.

Die Firmen nahmen die entsprechenden Aufträge an, sahen sich allerdings – im Gegensatz zum Wunsch der Universität – außerstande, die Lieferungen angesichts des Umfangs der Bestellungen noch im Jahr 1982 vorzunehmen. Gleichwohl fertigte die Universität unter dem 16. Dezember 1982 aufgrund der eingegangenen Rechnungen über die angebliche Lieferung der bestellten Geräte Auszahlungsanordnungen in Höhe von knapp 204 000 DM, rund 180 000 DM und etwa 30 000 DM. Im Einverständnis mit den beteiligten Unternehmen wurden die Beträge nicht an sie unmittelbar, sondern am 20. Dezember 1982 auf drei unterdessen eigens für diesen Zweck bei einem Frankfurter Bankinstitut eingerichtete Festgeldkonten überwiesen und verzinslich angelegt. Nachdem die vereinbarten Lieferungen im Verlaufe des Jahres 1983 (April bzw. August) erfolgt waren, wurden die fälligen Beträge nunmehr an die Firmen überwiesen und die Festgeldkonten aufgelöst. Die aufgelaufenen Zinsen in Höhe von knapp 11 000 DM vereinbarte die Universität zugunsten ihres Haushalts 1983.

Die Handlungsweise der Universität, die sie damit begründet, die erforderliche ministerielle Genehmigung zur Übertragung der Mittel in das nächste Haushaltsjahr sei in der Kürze der Zeit nicht mehr zu erhalten gewesen, läßt nicht nur die Voraussetzungen zur Übertragung von Haushaltsmitteln von einem in das andere Jahr außer acht, sondern die Einrichtung von sogenannten „Sonderkonten“ ist auch als Bildung „schwarzer Fonds“ zu werten. Die betreffenden Bediensteten müssen u. U. mit Konsequenzen, insbesondere auch mit der Haftbarmachung für den dem Land entstandenen Schaden, rechnen.

Zu Tz. 83

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat erst durch die Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs Kenntnis davon erhalten, daß die Universität Frankfurt am Main im Haushaltsjahr 1982 mit den zunächst gesperrten und aufgrund der gegebenen Finanzsituation im Dezember 1982 freigegebenen Lehr- und Forschungsmitteln entsprechende Aufträge für Gerätebeschaffungen erteilt hat, die im zu Ende gehenden Haushaltsjahr nicht mehr abgewickelt werden konnten, und – zur Vermeidung des Verfalls dieser Mittel – über Festgeldkonten bei einem Frankfurter Bankinstitut abgerechnet worden sind.

Die Verfahrensweise verstößt eindeutig gegen mehrere Haushaltsgrundsätze und ist der Universität gegenüber gerügt worden. Die Universität hat versichert, daß zukünftig die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung strikt beachtet werden.

Wegen der Regreßforderung gegen die verantwortlichen Landesbediensteten wird derzeit noch mit der Universität korrespondiert, da hinsichtlich der rechtlichen Würdigung des Falles unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Präsidenten der Johann Wolfgang Goethe-Universität und dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst bestehen.

Insbesondere ist nach Auffassung des Präsidenten ein Schaden nicht entstanden bzw. durch vermiedene Preissteigerungen bei den Geräten wieder ausgeglichen worden.

Zuletzt hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst weitere Unterlagen vom Universitätspräsidenten angefordert, nach deren Eingang zu entscheiden sein wird, wie in der Sache weiter verfahren werden soll.

Zu Tz. 83 (hier: S. 130, 4. Absatz)

Um die museumspädagogische Arbeit und die Einbeziehung von Museumsbeständen in unterrichtliche Vorhaben aller Schulformen zu unterstützen, wurde im Laufe des Jahres 1984 ein „Museumsführer für den Regierungsbezirk Gießen“ erarbeitet, der Mitte November 1984 druckreif vorlag. Im Zusammenhang mit der Preisbescheinigung wurde von der Landesbeschaffungsstelle die später beauftragte Firma als preisgünstigstes Unternehmen für die Auftragsvergabe benannt. Daraufhin wurde am 7. Dezember 1984 der Druckauftrag durch die Landesbeschaffungsstelle erteilt; die Lieferung der Broschüre war für Ende Dezember 1984 verbindlich zugesagt worden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Hieran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Beträge verzinslich angelegt waren und die aufgelaufenen Zinsen dem Haushalt wieder zugeführt wurden. In jedem Fall hat das Land für seinerseits selbst aufzunehmende Kredite höhere Zinsen zu zahlen, so daß durchweg von finanziellen Nachteilen zu seinen Lasten auszugehen ist.

Dem scheint auch der Minister für Wissenschaft und Kunst, an den die Angelegenheit herangetragen wurde, beizupflichten, indem er u. a. mitteilt, er habe inzwischen eine Berechnung angestellt, in welcher Höhe dem Land durch das Verhalten von Landesbediensteten an der Universität Frankfurt am Main ein Schaden entstanden sei. Das Verfahren gegenüber den Landesbediensteten „einschließlich der erhobenen Regressforderungen“ sei noch nicht abgeschlossen.

Nicht auszuschließen ist — entsprechende Feststellungen anlässlich örtlicher Erhebungen bei den Universitäten Gießen und Marburg deuten darauf hin —, daß ähnliche Vorgänge, wenn auch nicht in dieser Form, in anderen Hochschulen ebenfalls vorkommen mögen. Zwar wurden entsprechenden Vorhaltungen des Rechnungshofs seitens der Universitäten die Besonderheiten des jeweiligen Sachverhalts entgegengehalten und im übrigen vorgebracht, die Fachbereiche und sonstigen Universitätseinrichtungen würden auf die Notwendigkeit „kontinuierlicher Bewirtschaftung der Mittel über das Jahr hinweg“ und auf das Erfordernis des Vermeidens der „Verlagerung von Ausgabeaktivitäten erst in das letzte Quartal“ aufmerksam gemacht.

Der Rechnungshof bezweifelt freilich, daß derartigen Weisungen stets Folge geleistet wird.

Zu diesen Überlegungen kommt er vor allem auch deshalb, weil selbst Bund und Land vielfach erst gegen Ende eines Haushaltsjahres noch Mittel zuweisen und die Empfänger in diesen Fällen nachgerade zu — aus haushaltsrechtlicher Sicht — unkorrektem Verhalten ermuntern. Nicht anders jedenfalls kann der Vorgang beurteilt werden, daß beispielsweise vom Kultusministerium nach entsprechender Mittelzuweisung durch den Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen noch im Dezember eine Zuwendung zum Bau eines Internats für körperbehinderte Schüler in Höhe von 250 000 DM bewilligt und dem Zuwendungsnehmer mit der Aufforderung ausgezahlt wurde, ihm für den Fall, daß die Mittel nicht im laufenden Haushaltsjahr verwendet würden, umgehend Mitteilung zu machen, damit über anderweitige Verwendung entschieden werden könne. Dabei war im Zeitpunkt der Zahlung weder mit dem Bau begonnen, noch die Bauberatungsstelle beim Minister der Finanzen eingeschaltet noch die Baugenehmigung erteilt worden.

Wegen des bevorstehenden Kassenschlusses und in Erwartung auf Einhaltung der zugesagten Lieferfrist wurde am 14. Dezember 1984 der Rechnungsbetrag an die Firma überwiesen. Erst nach Auszahlung wurde die Auslieferungsverzögerung bekannt, die Lieferung jedoch bis spätestens Mitte Januar 1985 zugesichert. Weder bei der Auftragsvergabe noch zum Zeitpunkt der Zahlungsanweisung waren der Dienststelle die Liquidationsschwierigkeiten der Firma bekannt.

Die bei dieser Maßnahme gesammelten Erfahrungen werden zum Anlaß genommen, die Tatbestandsmerkmale des § 56 LHO künftig eingehender zu prüfen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Ähnlich gelagert ist auch ein Fall, in welchem das Kultusministerium Ende November 1984 einen Betrag von 7500 DM dem Regierungspräsidenten in Gießen für den Druck eines Museumsführers in einer Auflage von rd. 4000 Exemplaren zuwies. Obwohl keine Vorauszahlung vereinbart worden und auch zu diesem Zeitpunkt weder ein Exemplar gedruckt geschweige denn in 1984 geliefert worden war, erstellte die vom Regierungspräsidenten beauftragte Firma am 14. Dezember 1984 eine Rechnung über diesen Betrag, der vom Regierungspräsidenten unter dem 18. Dezember beglichen wurde. Der Vorgang wiegt um so schwerer, als es zu einer Lieferung seitens dieser Firma auch im Folgejahr nicht kam, da sie in Konkurs fiel und der bereits gezahlte Betrag nur dank glücklicher Umstände erfolgreich zurückgefordert werden konnte.

Der Kultusminister, dem die Angelegenheit vorgehalten wurde, teilt mit, er sei erst am 19. Dezember davon unterrichtet worden, daß eine Auslieferung erst im Januar 1985 erfolgen könne. Er habe sich daher „unter Abwägung des Aufwandes eines Antrages an den Finanzminister auf Übertragung der relativ geringen Summe und der geringen Auslieferungsverzögerung ausnahmsweise mit einer Vorauszahlung einverstanden erklärt.“ Dies lasse auch § 56 LHO zu. Die Tatsache, daß die beauftragte Firma in Konkurs gehen werde, sei ihm im Entscheidungszeitpunkt nicht bekannt gewesen.

Der Hinweis auf die Ausnahmeregelung des § 56 Abs. 1 LHO überzeugt wenig. Sie gilt für Fälle, die etwa wegen ihres finanziellen Umfangs (Bauprojekte größeren Ausmaßes, bei denen eine Vorfinanzierung durch den Auftragnehmer nicht zumutbar erscheint) ein Abgehen von der Regel rechtfertigen. Hiervon kann im vorliegenden Fall wohl schwerlich gesprochen werden. Der Rechnungshof geht demzufolge vielmehr davon aus, daß es die Beteiligten angesichts der zeitlichen Verhältnisse zumindest in Kauf genommen haben, ein haushaltsrechtlich einwandfreier Abfluß der Mittel werde nicht mehr rechtzeitig erfolgen können.

Der Rechnungshof hat diese sich für die Bewilligung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln bei den Universitäten ergebenden Fragen aufgegriffen und sie zum Gegenstand eines Schriftwechsels mit dem Finanzminister gemacht.

Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten

(Kap. 15 34)

- 84 Zur Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten zählt u. a. ein Teil des Schlosses Kassel-Wilhelmshöhe einschließlich seines Parks. In dem Park findet alljährlich am ersten Samstag des Monats September — früher am ersten Wochenende im September — ein „Lichterfest“ statt, das von einem in Kassel ansässigen Verein veranstaltet wird. Die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten überläßt dem Verein zu diesem Zweck für eine auf der Allgemeinen Verwaltungskostenordnung (ursprünglich vom 22. Januar 1976, neuerdings vom 17. Dezember 1985, in Kraft seit 1. Januar 1986) beruhende Gebühr von zuletzt 2000 DM die allgemeine Nutzung von Teilen des Parks. Für das Recht, durch gewerbetreibende Dritte bis zu sechs Verkaufsstände aufzustellen, zahlt der Verein an die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten eine weitere Gebühr von derzeit 300 DM je Stand.

Der veranstaltende Verein seinerseits erhebt für das Betreten des Schloßparks am Tag des Lichterfestes einen Eintrittspreis von zuletzt 5 DM für Erwachsene und 2,50 DM für Kinder. Im Jahr 1986 sollen rd. 10 000 Besucher die Gelegenheit, das Lichterfest zu besuchen, wahrgenommen haben. Die Vergabe der Berechtigung zum Betrieb eines Verkaufsstandes an interessierte Dritte geschieht gegen Entgelt. Aus einschlägigen Unterlagen, die dem Rechnungshof bei letzten örtlichen Erhebungen bei der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten aus anderem Anlaß zugänglich waren, ist zu entnehmen, daß beispielsweise in den Jahren 1980 und 1982 den Gewerbetreibenden rd. 15 000 DM pro Stand — allerdings während des damals noch zwei Tage dauernden Festes — abverlangt und gezahlt wurden, während die Betreiber selbst mit Gewinnen in Höhe von rd. 20 000 rechneten.

Der Rechnungshof vermutete angesichts dieser Erkenntnisse, daß hier offensichtlich durch die Nutzung zu einer vergleichsweise geringen Gebühr einer staatlichen Einrichtung in Form des Kulturdenkmals Schloßpark Kassel-Wilhelmshöhe private Dritte zu nicht unerheblichen Einnahmen kämen. Er regte infolgedessen beim Minister für Wissenschaft und Kunst an, die Nutzung des Schloßparks aus Anlaß des „Lichterfestes“ nicht mehr zu Gebühren nach der Verwaltungskostenordnung zu vergeben, sondern durch entsprechende Vereinbarungen dafür Sorge zu tragen, daß die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten zukünftig an den Umsätzen des Veranstalters bzw. mittelbar der

Zu Tz. 84

Die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten wird künftig mit dem jeweiligen Veranstalter des Lichterfestes eine dem Privatrecht zuzuordnende Nutzungsvereinbarung abschließen und dabei als Entgelt den ortsüblichen Miet- und Pachtzins nach VV Nr. 6.2 zu § 64 LHO zugrunde legen.

Eine entsprechende Vereinbarung wird vorbereitet. Darin, kann allerdings nur eine Festpacht vorgesehen werden.

Die Erhebung einer Umsatzpacht scheidet aus, weil sie nicht von der Verwaltung überwacht werden könnte. Die Schlösserverwaltung müßte sich nämlich gegenüber dem Veranstalter die Berechtigung ausbedingen, die Umsatzsteuerzahlen des Veranstalters einzusehen und die Vorlage der Ergebnisse eventueller steuerlicher Sonderprüfungen zu verlangen. Dieses ist jedoch aus personellen Gründen nicht durchführbar.

Die Nutzungsvereinbarung wird eine Schlechtwetterklausel enthalten, da die nunmehr beabsichtigte Anhebung des Entgelts, die an die Grenzen des Verwaltungskostenrechts nicht gebunden ist, im Falle von Schlechtwetter für den Veranstalter eine unzumutbare Härte darstellen würde. Insofern bleibt das wetterbedingte Risiko weiterhin von erheblicher Bedeutung, weil es potentielle Bewerber vom Vertragsabschluß abhalten könnte.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Standinhaber angemessen beteiligt werde. Für eine Vergabe der Nutzungsrechte aufgrund der Allgemeinen Verwaltungskostenordnung sei kein Raum, weil keine „Amtshandlung“ i. S. des § 1 Verwaltungskostengesetz vom 11. Juli 1972 in Verbindung mit Nr. 122 des allgemeinen Verwaltungskostenverzeichnisses (Anlage zur Allgemeinen Verwaltungskostenordnung a.F.) bzw. Nr. 111 des allgemeinen Verwaltungskostenverzeichnisses (Anlage zur Allgemeinen Verwaltungskostenordnung n.F.) vorliege. Die Dienststelle des Landes dürfte vielmehr gleichsam als Vertragspartner des veranstaltenden Vereins gehandelt haben. Daher seien die entsprechenden Bestimmungen des bürgerlichen Rechts in Verbindung mit § 64 LHO und der dazu ergangenen VV anzuwenden. Insofern bestimme VV Nr. 6.2 zu § 64 LHO, daß die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten als grundbesitzverwaltende Stelle den ortsüblichen Miet- und Pachtzins zugrunde zu legen habe.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst erwiderte, die angegebenen Summen seien „problematisch“. In den Jahren 1981 und 1983 hätten die Veranstalter Verluste erlitten. Die Durchführung einer derartigen Veranstaltung bedeute, bedingt durch Wetterlage, Besuchszuspruch und Programmqualität, ein finanzielles Risiko.

Die Überlassung von Teilen des Schloßparks Wilhelmshöhe für das „Lichterfest“ sei „nicht zweifelsfrei ausschließlich dem bürgerlichen Recht zuzuordnen“. Zwar habe der Veranstalter die Möglichkeit, über die Nutzung landeseigener Grundstücke Gewinne zu erzielen. Das Fest sei aber „von einem erheblichen gemeinsamen kulturpolitischen Interesse gegenüber der Öffentlichkeit gekennzeichnet, das die verwaltungsrechtliche Abwicklung der Kostenfrage“ rechtfertige. Außerdem diene die derzeitige Handhabung einer „durchschaubaren, leicht abwickelbaren Verwaltungspraxis“, weil keine Möglichkeit bestehe, im Falle einer „Umsatzpacht“ die Umsätze an den Verkaufsständen zu erfassen.

Der Rechnungshof hält das vom Minister für Wissenschaft und Kunst erwähnte wetterbedingte Risiko angesichts der Jahreszeit, zu der das „Lichterfest“ stattzufinden pflegt, und wegen des starken Interesses der Öffentlichkeit, welches sich in dem auch in diesem Jahr trotz Eintrittspreis wieder festgestellten Besucherstrom niederschlägt, für denkbar gering. Überdies dürften sich etwaige Umsatzeinbußen im Verlauf der Jahre mehr als ausgleichen.

Eine „kulturpolitische“ Bedeutung der Veranstaltung vermag der Rechnungshof allenfalls im weiteren Sinne des Wortes zu entdecken. Jedenfalls dürfte sie nicht geeignet sein, die Vergabe der Nutzungsberechtigung von Teilen des Schloßparks nebst der Berechtigung zum Aufstellen von Verkaufsständen seitens der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten an den veranstaltenden Verein als „Amtshandlung“ i. S. der gegebenen Vorschriften zu werten. Schließlich erscheint auch der Hinweis auf die fehlende Möglichkeit, die Umsätze an den Verkaufsständen zu erfassen, nicht zwingend. Durch entsprechende, genau bestimmte vertragliche Regelungen könnte dem Veranstalter die Verpflichtung auferlegt werden, insoweit für einwandfreie und leicht nachprüfbare Unterlagen Sorge zu tragen.

Der Rechnungshof bleibt nach alledem bei seiner Auffassung, daß das Land an den Erträgen des „Lichterfestes“ angemessen beteiligt werden muß. Mit einer Gebühr von derzeit maximal insgesamt 3800 DM sollte es sich zukünftig nicht mehr begnügen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18**Ausbau des Museums Fridericianum in Kassel**

(Kap. 18 04 Titel 726 02, ab Hj. 1985 Kap. 18 15 Titel 726 02)

85. Das Museum Fridericianum, in den Jahren 1769 bis 1776 von Simon Louis du Ry für die Kunstsammlungen und die Bibliothek Landgraf Friedrichs I. erbaut, wurde im 2. Weltkrieg schwer beschädigt und in den Jahren 1945 bis 1953 im Rohbau wiederhergestellt mit der Absicht, es später als Landesbibliothek zu nutzen. Nachdem dieser Nutzungszweck wieder aufgegeben worden war, stand das Bauwerk für Kunstausstellungen der documenta zur Verfügung. Der Innenausbau blieb dabei zunächst unvollendet.

Ab Oktober 1979 wurde das Gebäude dann in zwei Bauabschnitten für eine intensivere Nutzung ausgebaut. Das damalige Nutzungskonzept sah eine vertikale Teilung des Gebäudes dergestalt vor, daß der linke Flügel zur Unteren Karlsstraße hin den Staatlichen Kunstsammlungen und der rechte Flügel zum Steinweg hin der Stadt Kassel für Wechselausstellungen bzw. der documenta-GmbH für den Zeitraum ihrer Kunstausstellungen (alle 4 bis 5 Jahre 100 Tage Ausstellung) zur Verfügung gestellt werden sollten. Während der documenta-Ausstellungen hätten die Staatlichen Kunstsammlungen im Erdgeschoß den Raum zum Friedrichsplatz und den von ihnen genutzten Teil des 2. Obergeschosses für die Zwecke der documenta-GmbH freimachen müssen.

Im linken Flügel des Kellergeschosses war der Einbau einer Gaststätte vorgesehen, in der Tiefhalle (Unterkellerung im Hofbereich) sollten die Großgeräte des Astronomisch-Physikalischen Kabinetts ausgestellt werden. Das Nutzungskonzept sah darüber hinaus die Aufhebung der Gerhart-Hauptmann-Schule vor und deren Angliederung an das Museum Fridericianum zum Zwecke der Nutzung für Werkstätten, Bibliothek, Verwaltung sowie Lager-, Magazin- und Archivräume.

Die Ausführung des 1. Bauabschnitts umfaßte die Herstellung eines „veredelten Rohbaus“ (Treppen und Aufzüge benutzbar, Fußböden begehbare, weiße Wände, alle Räume staubfrei, ausreichende Elektroversorgung, benutzbare Lüftung) sowie den Einbau der Gaststätte im Kellergeschoß. Dieser Teil der Maßnahme wurde bis zum Frühjahr 1982 zur Nutzung des Gebäudes für die Ausstellung der documenta 7 abgeschlossen. Mit dem 2. Bauabschnitt (Fertigstellung) ist dann Anfang Januar 1983 begonnen worden.

Der nachhaltig von der Stadt Kassel vorgetragene Wunsch, das Land Hessen möge sein Nutzungskonzept für das Museum Fridericianum überprüfen mit dem Ziel, der documenta-GmbH die Nutzung des gesamten Gebäudes – und nicht nur $\frac{2}{3}$ davon – auch für künftige Ausstellungen zu ermöglichen, führte schließlich zu einem Umdenken auf seiten des Landes.

Die im Februar 1984 bekanntgegebene neue Konzeption für das Museum Fridericianum sieht nunmehr eine multifunktionale Nutzung für unterschiedliche Kunstausstellungen von unterschiedlicher Größe und Dauer vor. Während der documenta-Ausstellung soll nunmehr das gesamte Museumsgebäude für diese Veranstaltungen genutzt werden. Außerhalb der documenta-Perioden soll

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

der linke Flügel themenbezogenen Ausstellungen längerer Dauer der Staatlichen Kunstsammlungen dienen und der rechte Flügel für Wechselausstellungen anderer Träger genutzt werden.

Der Innenausbau nach dem neuen Konzept begann im September 1984. Die Tiefhalle mit Nebenräumen ist inzwischen entsprechend dieser Konzeption als ständige dritte Spielstätte (Studiotheater, Theater im Fridericianum – tif –) für das Staatstheater Kassel eingerichtet worden.

Die späte Konzeptänderung machte folgende Umbauten erforderlich:

- Umbau der beiden Treppenhäuser nördlich und südlich der Rotunde
- Änderung der Zugänge zu diesen Treppenhäusern und zur Rotunde
- Änderung der Führung von Lüftungsschächten vom Keller zum Dach
- Änderung der Lüftungsanlagen für Gaststätte und Tiefhalle
- Schließen der Geschoßdecke über dem Untergeschoß der Rotunde.

In Anbetracht der besonderen Schwierigkeiten der Entscheidung zwischen den verschiedenen künftigen Nutzern des Museums und unter Berücksichtigung des letztlich positiven Ergebnisses hat der Rechnungshof den Sachverhalt der verspäteten Konzeptfindung trotz der damit verbundenen Umbaukosten von rd. 0,4 Mio DM nicht beanstandet.

- 86 Mit der Ausstellung documenta 7 konnte Mitte 1982 auch das Restaurant, das im Kellergeschoß des Fridericianums zur Unteren Karlsstraße hin eingerichtet worden war, dem Pächter übergeben und eröffnet werden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs verfolgte diese Teilbaumaßnahme das Ziel, ein Restaurant für gehobene Ansprüche und für über 100 Plätze einzurichten. Der finanzielle Aufwand für den betreffenden Innenausbau belief sich nach den Ermittlungen des Rechnungshofs auf mindestens 2,6 Mio DM.

Zu dieser Zeit stand die Entscheidung über den endgültigen Zugang zur Gaststätte noch aus. Für die Dauer der Ausstellung diente die Wirtschaftstreppe im Innenhof des Gebäudes als provisorische Zugangslösung. Als die Bauarbeiten nach Beendigung der documenta-Ausstellung Anfang 1983 fortgeführt wurden, mußte die Gaststätte wieder geschlossen werden, weil unter anderem der endgültige Zugang hergestellt werden sollte und die oben bereits erwähnte Nutzungsänderung des Gebäudes eine Neuinstallation der Lüftungsschächte für Küche und Sani-

Zu Tz. 86

Im Einvernehmen mit der Stadt Kassel haben sich 1979 das damalige Kultusministerium und das Finanzministerium entschlossen, im Keller des Museums Fridericianum ein Restaurant einzurichten, das sowohl während der Öffnungszeiten von Ausstellungen wie auch in den übrigen Zeiten als Anziehungspunkt für die interessierte Bevölkerung und als Stätte der Begegnung bei kulturellen Veranstaltungen dienen sollte. Die Stadt und das Land erwarteten mit dieser Entscheidung eine Steigerung der Attraktivität des bisher wenig belebten Bereichs des Friedrichsplatzes zwischen Königstraße und Staatstheater.

Nicht nur diese Ziele jedoch verboten es, einem Verein die Räume kostenlos zum Ausbau zu überlassen, vielmehr ließen es eine Reihe schwerwiegender Gründe zweckmäßig erscheinen, das Land nicht nur als Gebäudeeigentümer, sondern auch als Bauherrn dieses Projektteils auftreten zu lassen. Es waren die u. a.:

- *Die Forderungen und berechtigten Anliegen der Denkmalpflege auf eine denkmalgerechte bauliche und technische Sanierung und Ausstattung der Räume,*

Bemerkungen des Rechnungshofs

täranlagen des Restaurants erforderte. Der Zugang wurde im Sommer 1984 in Form einer unter Terrain des Friedrichsplatzes frei vor der Hauptfassade liegenden Treppenanlage fertiggestellt.

Der Rechnungshof hat dem Finanzminister gegenüber die Notwendigkeit der Investitionen in der genannten Höhe in Frage gestellt. Er hat dabei die Auffassung vertreten, daß die Einrichtung einer Cafeteria, die nur während der Öffnungszeiten von Ausstellungen und in den Theaterpausen den Besuchern zur Verfügung steht, ausgereicht hätte. Er bat den Finanzminister um Auskunft, auf welchen Grundlagen der Bedarf für ein Restaurant mit über 100 Plätzen in der Kasseler Innenstadt ermittelt wurde und warum das Land als Bauherr dieses Restaurants aufgetreten ist.

Der Finanzminister erwiderte, daß sich besonders der Oberbürgermeister der Stadt Kassel für die Einrichtung der Gaststätte eingesetzt und deren Notwendigkeit als einen ausdrücklichen Wunsch der Stadt dargestellt habe. Die Größe der Gaststätte habe sich aus der Überlegung ergeben, den Betrieb bei Kulturveranstaltungen auch als Stätte der Begegnung zu nutzen. Aus der Diskussion mit der Stadt, die durch örtliche Kenntnisse die Bedürfnisse ihrer Bürger am besten einschätzen könne, habe sich die Betriebsgröße und daraus der Flächenaufwand für Küche und Nebenräume ergeben. Zusätzliche Wünsche des Oberbürgermeisters, z. B. einen Jazzkeller einzurichten, seien abgelehnt worden. Dem Vorschlag des Vereins zur Förderung der Kunst e. V. in Kassel, das Land solle einem Pächter kostenlos Kellerräume zum Ausbau auf eigene Kosten überlassen — so der Finanzminister — habe aus Gründen der Denkmalpflege, wegen der Installationen, Führung der Lüftungskanäle, Beheizung, Bau einer Wirtschaftsandienung nicht zugestimmt werden können. Der Kultusminister habe schließlich am 2. April 1979 mit der Genehmigung des Bauantrags der Staatlichen Kunstsammlungen auch der Gaststätte als Landesmaßnahme zugestimmt.

Hierzu stellt der Rechnungshof fest, daß nach der Dienstanweisung der staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen der Ressortminister den Bauantrag für Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten nur im Einvernehmen mit dem Finanzminister genehmigen kann. Ein solches Einvernehmen des Finanzministers hat jedoch nur dann einen Sinn, wenn es von der Prüfung der Notwendigkeit des Baubedarfs und der erwarteten Bau- und Folgekosten gestützt wird. Da es sich hier um eine Gaststätte gehobener Ansprüche handelt, für die das Land Hessen üblicherweise — mit Ausnahme bestimmter Bereiche für Kur und Fremdenverkehr

Stellungnahme der Landesregierung

- die enge Verzahnung der Umbau- und Ausbaumaßnahmen in den Museums geschossen mit den technischen und konstruktiven Anforderungen bei der Einrichtung des Restaurants,
- Klärung der Ursachen für Setzungsrisse im Außenmauerwerk, die sich auch auf den Restaurationsbereich erstreckten,
- Klärung der Kellerisolierung für das gesamte Gebäude,
- Abstimmung der Installationen in den Ausstellungsräumen auf den Ausbau im Keller, insbesondere die Führung der Abluftkanäle und Verbindung mit der Museumsnutzung,
- Planung und Abstimmung der Wirtschaftsandienung mit Abstellflächen und Zugang zum Restaurant in sinnvollem Zusammenhang mit der Gesamtbaumaßnahme.

Diese Grundsatzüberlegungen waren bei der Programmfindung und -genehmigung durch den Minister der Finanzen ausschlaggebend, um solche Lösungen positiv zu bewirken.

Bei Baubeginn stand fest, daß zunächst nur für die Zeit der documenta 7 das Restaurant genutzt werden kann und daß in der Folgezeit wegen der erforderlichen Fortführung der Bau- und Sanierungsmaßnahmen ein Betrieb nicht möglich sein wird.

In der an die documenta 7 anschließenden Bauphase wurde auf der Suche nach einer geeigneten Zugangslösung zum Restaurant ein Kompromiß zwischen Stadt, Land und Denkmalpflege gefunden, der sich in die Gestaltung der Umgebung einfügt und den Denkmalschutzvorstellungen in jeder Beziehung entspricht.

Die ermittelten Investitionen für den Ausbau des Gewölbekellers, für den Anbau eines Küchentraktes unter dem Innenhof und für die Ablösung der auf dem Grundstück nicht schaffbaren Pkw-Einstellplätze für das Restaurant beliefen sich auf rund 2,6 Mio DM. Berücksichtigt man u. a. die auch bei einer „kleinen Lösung“ erforderlichen Ablösebeträge in Höhe von rund 500 000 DM für Einstellplätze, liegen die Kosten für den Ausbau zu einem Restaurant für gehobene Ansprüche etwa 1 Mio DM höher als für eine Cafeteria mit Künstlertreff mit einfacher Innenausstattung.

Das als Mangel dargestellte Absanden bei den Gewölbedecken ist eine auch bei anderen gleichartigen Gebäuden feststellbare Erscheinung. Sie ließe sich nur dann völlig verhindern, wenn die gewölbten Deckenflächen insgesamt verputzt würden. Dies hätte jedoch optische Nachteile zur Folge, gegen die sich auch die Denkmalpflege mit Nachdruck gewandt hat. Es kann davon ausgegangen werden, daß dieser nur vom Pächter beanstandete Nachteil im Laufe der Nutzung weitgehend an Bedeutung verliert.

Das Restaurant wurde am 29. Januar 1987 vom Staatsbauamt Kassel an die Staatlichen Kunstsamm-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

– nicht als Bauherr auftritt, hätte geprüft werden müssen, ob in vorliegendem Falle ein besonderes Interesse des Landes zum Einsatz von Landesmitteln vorlag oder ob das verfolgte Ziel auch auf andere Weise zu erreichen gewesen wäre.

Die Antwort des Finanzministers auf die diesbezügliche Anfrage des Rechnungshofs enthält einerseits – wie oben bereits dargestellt – nur Angaben, die auf das besondere Interesse der Stadt schließen lassen. Andererseits überzeugen die vom Finanzminister genannten Gründe nicht, die zu einer Ablehnung des Vorschlags des Vereins zur Förderung der Kunst e. V. geführt haben. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte nämlich die realisierte Gaststättenlösung bei entsprechender Ausgestaltung des Pachtvertrags in technisch und architektonisch vergleichbarer Weise wohl auch auf privater Basis erreicht werden können.

Die Prüfung der Notwendigkeit des Baubedarfs und der erwarteten Bau- und Folgekosten durch den Finanzminister hätte sich insbesondere aber auch darauf konzentrieren müssen, ob die Einrichtung einer Gaststätte für gehobene Ansprüche in dieser Größe vertretbar ist. Der Finanzminister vertraute bei dieser Frage offensichtlich den positiven Aussagen der Stadt, ohne das mit dem Betreiben einer Gaststätte verbundene Geschäftsrisiko durch ein Wirtschaftsgutachten untersucht zu haben.

In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, daß Stadt und Pächter der Auffassung sind, die Gaststätte im Fridericianum bedürfe in den Sommermonaten der Außenbewirtschaftung. Der Finanzminister verschließt sich diesen Wünschen zwar nicht, er war bisher jedoch nicht bereit, auch noch eine Außentheke zu finanzieren. Lediglich die Anschlußmöglichkeit für eine vom Pächter zu beschaffende Theke hat er bisher installieren lassen.

Nachdem nun das Ende der Bauarbeiten abzu- sehen ist, zeichnen sich weitere Schwierigkeiten insofern ab, als über den längeren Zeitraum der Nutzungsunterbrechung hinweg, ein Absanden von den unverputzten Natursteinmauern und -gewölben festgestellt wurde. Fachleute der Bauchemie sind der Auffassung, daß das nicht gegen Bodenfeuchtigkeit abgedichtete und damit unter hydrostatischem Druck stehende Mauerwerk in der Oberfläche nicht dauerhaft verfestigt werden kann. Zu einem Verputzen der Gewölbe, das sich als einzig brauchbare Lösung anbietet, aber eine völlige Änderung des Charakters der Gaststätte zur Folge hätte, konnte sich der Finanzminister noch nicht entschließen. Das Bauamt vertritt hierzu die Auffassung, daß keine Beeinträchtigung des Gaststättenbetriebs

lungen übergeben; der Pächter hat es am 1. März 1987 übernommen und wird den Betrieb im April 1987 eröffnen. Ihm ist bei der Übergabe auferlegt worden, die Frage der Außenbewirtschaftung in direktem Kontakt mit der Stadt Kassel zu klären. Das Land hat es abgelehnt, die Kosten einer Außentheke zu übernehmen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

vorliegt, wenn das Mobiliar, wie sonst üblich, täglich abgewischt und darüber hinaus eine wöchentliche Grundreinigung vorgenommen wird.

Wie dem Rechnungshof bekannt geworden ist, lehnen die Staatlichen Kunstsammlungen als Hausherr bisher die Übernahme des Restaurants ab, weil die Voraussetzungen für eine Außenbewirtschaftung nicht geschaffen und noch keine Maßnahmen gegen das Absanden der Natursteinoberflächen unternommen worden sind.

Darmstadt, den 20. Januar 1987

Dr. Maaß	Lehmann	Johann
Dr. Teller	Dr. Rost	Fuchs
Dr. Holzmann	Klass	Kühne

Wiesbaden, den 21. April 1987

Der Hessische Ministerpräsident
Börner

Der Hessische Minister der Finanzen
Krollmann

Bemerkungen des Rechnungshofs**Anlage zu den Bemerkungen 1986**

Darmstadt, den 20. Januar 1987

Der Präsident
des Hessischen Rechnungshofs

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.

Dr. Maaß