



HESSISCHER LANDTAG

08. 03. 88

Antrag der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1985

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 15. Dezember 1986 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1985 (Drucksache 11/7060) 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 1987
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1985**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1985 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 8. März 1988 · Ausgegeben am 19. April 1988

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1987

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

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1987
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1985**

Abkürzungen

ATG	Ausgabetitelgruppe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
ETG	Einnahmetitelgruppe
fm	Festmeter
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HG	Haushaltsgesetz
Hpl.	Haushaltsplan
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HV	Verfassung des Landes Hessen
i. d. F.	in der Fassung
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
kw	künftig wegfallend
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1983	11
3	Haushaltsrechnung 1984	11
4	Haushaltsplan 1985	11
5	Haushaltsrechnung 1985	12
7	Abschlußbericht 1985	13
13	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1985	17
20	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld ..	23
25	Verpflichtungsermächtigungen	30
29	Sondervermögen und Rücklagen	31
30	Liegenschaftsvermögen	31
31	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	32
34	Rechnungsprüfung 1985	34
35	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	34
	BEMERKUNGEN ZUM GESAMTHAUSHALT	
36	Ermächtigungen zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln	35
47	Bemerkungen zu den persönlichen Verwaltungsausgaben	40
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
50	Zuwendungen im Bereich des Brandschutzes (Kap. 03 19)	44
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05	
51	Vordruckwesen in der Justizverwaltung (Justizvollzugsanstalt Darmstadt) (Kap. 05 05)	47
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
57	Straßenbauverwaltung (Kap. 07 04)	50
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08	
63	Zuwendungen an einen Verein für die Anmietung einer Liegenschaft als Langzeittherapieeinrichtung für ehemalige Drogenabhängige (Kap. 08 29)	58
64	Zuwendungen an einen Verband für die Anlauffinanzierung eines Selbsthilfeprojekts für Rauschmittelgefährdete (Kap. 08 29)	60
65	Zur Verfügung des Ministers für allgemeine Zwecke des öffentlichen Gesundheitswesens (Kap. 08 30 – 529 01)	61
66	Aufbau eines Informations- und Kommunikationssystems mit ADV-Unterstützung in der Veterinärverwaltung (Kap. 08 33 und 34)	62

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

67	Erhebung der Abwasserabgabe (Kap. 09 21 – 099 01 – bis 1985 Kap. 10 07 – 099 01 – ab 1986)	66
73	Zuweisungen für den Bau von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen (Kap. 09 21 ATG 74 und 75 – bis 1985 –, Kap. 10 07 ATG 74 und 75 – ab 1986 – sowie Kap. 17 42)	70
78	Landesforstschule – Aus- und Fortbildungsstätte in Schotten – (Kap. 09 54)	74
81	Ankauf und Anpachtung von Grundstücken für Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes, Pflege von Naturschutzgebieten sowie Investitionen zur Schaffung und Sicherung naturnaher Lebensräume (Kap. 09 56 – 821 01, 518 73, 521 73 und 781 01 – Hj. 1985 – Kap. 10 05 – 821 71, 521 73, 781 01 sowie ATG 76 – Hj. 1986 – Kap. 09 21 – 821 71, 521 73, 781 01 sowie ATG 76 – Hj. 1987 –)	77
92	Wirtschaftlichkeit der Konservierung von Rundhölzern mit Hilfe künstlicher Beregnung (Kap. 09 62 – 125 11, 129 71 und ATG 71)	86

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

103	Philipps-Universität Marburg (Kap. 15 05)	94
104	Klinika der Philipps-Universität Marburg, der Justus Liebig-Universität Gießen, der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main (Kap. 15 06, Kap. 15 08, Kap. 15 11)	95
105	Klinikum der Justus Liebig-Universität Gießen (Kap. 15 08)	97

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

106	Steuerfestsetzung (Kap. 17 01)	99
112	Landesbetrieb Hessische Staatsbäder (Kap. 17 04)	103
118	Zuweisungen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) (Kap. 17 30 und 17 52)	113
127	Förderung von Omnibusbetriebshöfen und Zentralen Werkstätten (Kap. 17 30 und 17 52)	118

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1987

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1985 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1985 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 30. November 1987.

Haushaltsrechnung 1983

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1984 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seinen Sitzungen am 4. Februar 1987 und 19. August 1987 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1983 fortgesetzt und empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1983 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 4. Sitzung am 16. September 1987 entsprechend. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in der 19. Sitzung am 28. Oktober 1987 (TOP 18) angenommen.

Haushaltsrechnung 1984

- 3 Die Bemerkungen 1986 vom 20. Januar 1987 sind dem Landtag und der Landesregierung am 9. Februar 1987 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 21. April 1987 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 26. Mai 1987 zusammen mit den Bemerkungen 1986 als LT-Drucksache 12/30 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 19. August 1987 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 21. Oktober 1987 erfolgte eine weitere Beratung. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

Haushaltsplan 1985

- 4 Der Haushaltsplan für das Hj. 1985 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 3. Juli 1985 sowie dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 17. Dezember 1985 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1985 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1985 betrug im Soll
22 336 331 500 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 2 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1984. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4 590 587 000 DM festgesetzt. Sie lagen damit um rd. 7,7 v. H. niedriger als im Hj. 1984.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Haushaltsrechnung 1985

- 5 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1985 vom 3. September 1986 dem Landtag mit Schreiben vom 15. Dezember 1986 (LT-Drucksache 11/7060) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	1985 DM
Überplanmäßige Ausgaben	732 456 725,93
außerplanmäßige Ausgaben	8 943 324,23
Haushaltsvorgriffe	102 394,39
Gesamtüberschreitung	741 502 444,55

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 455 890 211,14 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 11/7060).

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:

- 04 53–425 11 Vergütungen der nichtbeamteten Lehrkräfte an Grundschulen und Hauptschulen –
Laufende Zahlungen 26 616 281,48 DM.
- 17 16 – 911 01 Zuführung an
Ausgleichsrücklage 160 000 000,00 DM.

Während es sich im ersten Fall um überplanmäßige Ausgaben nach § 20 Abs. 1 Nr. 2a LHO (innerhalb eines Kapitels sind die Ausgaben für Bezüge der Beamten einseitig zugunsten der Ausgaben für Vergütungen der Angestellten deckungsfähig) 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 17 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 849 594,25 liegt allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1985). Dabei entfallen allein 15 Fälle mit einem Gesamtbetrag von 845 475,91 DM auf den Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst. Der Rechnungshof erwartet, daß diese, schon im Vorjahr beanstandeten Verstöße gegen zwingende haushaltsrechtliche Vorschriften in Zukunft unterbunden werden.

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1985 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seinen Sitzungen am 4. Februar 1987 und 19. August 1987 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt der endgültigen Entlastung vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 4. Sitzung am 16. September 1987 entsprechend. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in seiner 19. Sitzung am 28. Oktober 1987 angenommen.

- 6 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 16. Mai 1986 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 11/6093). Sie wurde am 18. September 1986 in der 13. Sitzung (TOP 3) 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 4) entsprechend beschlossen. Dem ist das

Zu Tz. 5

Obwohl das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die nachgeordneten Dienststellen seines Geschäftsbereichs mit dem jährlichen Erlaß zur Ausführung des Haushaltsplans auf die notwendige Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zu über-/außerplanmäßigen Ausgaben hinweist, sind bei Aufstellung der Haushaltsrechnung Mehrausgaben festgestellt worden, für die diese Zustimmung nicht eingeholt wurde.

Für die Nichtbeteiligung des Ministeriums der Finanzen gibt es unterschiedliche Ursachen, wobei sich folgende wiederholen:

- Durch die falsche Auslegung des Vermerks 7 hinter Kap. 15 24 entstanden bei zwei Universitäten bei der Ausgabetitelgruppe 71 – Lehre und Forschung – Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 500 207,13 DM.
- Darüber hinaus waren in vier weiteren Fällen Haushaltsvermerke falsch ausgelegt worden.
- In drei Fällen wurde für die Mehrausgabe bei 427 08 – Für die Beschäftigung von Arbeitslosen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – eine Zustimmung nicht für erforderlich gehalten.
- Dreimal wurde die 25 v. H.-Grenze für die Deckungsfähigkeit der Mehrausgaben mit Einsparungen bei anderen Titeln nicht beachtet.

Nach Bekanntwerden der nicht bewilligten Haushaltsüberschreitungen bei Aufstellung der Haushaltsrechnung wurden die Haushaltssachbearbeiter der einzelnen Dienststellen vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst auf den Verstoß gegen die Vorschrift des § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO hingewiesen.

Die ohne Zustimmung des Ministeriums der Finanzen geleisteten Mehrausgaben, die alle durch Einsparungen an anderer Stelle des Einzelplans 15 gedeckt wurden, sind trotz einer den nachgeordneten Dienststellen allgemein zu bescheinigenden sorgfältigen Haushaltsführung und Mittelüberwachung entstanden. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst wird verstärkt auf eine strenge Beachtung des § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO durch die Dienststellen seines Geschäftsbereichs hinwirken.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Plenum in seiner 92. Sitzung am 4. November 1986 (TOP 15) gefolgt.

Abschlußbericht 1985

- 7 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1985
- | | |
|--|----------------------|
| bei Ist-Einnahmen von | 22 675 708 358,31 DM |
| und Ist-Ausgaben von | 22 675 662 217,69 DM |
| als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von | 46 140,62 DM |
- aus.

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre waren nicht vorhanden, so daß sich das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls auf

46 140,62 DM

beläuft.

Die zum kassenmäßigen Abschluß gehörende Finanzierungsrechnung, bei der die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre und die Ist-Ausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführung an Rücklagen und die Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages früherer Jahre gekürzt werden, ergibt nach Ausschaltung von haushaltstechnischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von 943 545 973,32 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 474,5 Mio DM unter dem im Haushaltsplan veranschlagten Betrag von rd. 1 418 Mio DM. Neben insbesondere einer Aufstockung der Rücklagen um 160 Mio DM auf 407 Mio DM ermöglichte dies eine Verminderung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt um 309,1 Mio DM. Mit 1 109,7 Mio DM blieb die Netto-Neuverschuldung gleichzeitig um rd. 574 Mio DM hinter der von Art. 141 HV gezogenen Kredithöchstgrenze zurück (vgl. hierzu auch Tz. 20).

- 8 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein
- | | |
|---------------|-------------------|
| Überschuß von | 164 096 323,15 DM |
|---------------|-------------------|
- ausgewiesen.

Da in Hessen Einnahmereste zur Deckung von Ausgaberesten im Hinblick auf § 45 Abs. 3 LHO nicht veranschlagt werden, resultiert dieser Überschuß ausschließlich aus dem unter Tz. 7 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einer deutlichen Abnahme der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um

164 050 182,53 DM

auf

1 082 849 340,37 DM

verminderten.

Den nach 1986 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 46 140,62 DM gegenüber, so daß sich für 1985 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein

Fehlbetrag von	1 082 803 199,75 DM
----------------	---------------------

ergibt.

Diesen Fehlbetrag kommt allerdings insofern keine wesentliche Bedeutung zu, als er am Ende des Haushaltsjahres 1985 durch unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 2 289,6 Mio DM weit überkompensiert worden ist.

- 9 Der 1985 festzustellende Abbau der Ausgabereste hat sich im Haushaltsjahr 1986 nicht weiter fortgesetzt. Mit rd. 1 081 Mio DM lagen daher die nach 1987 übertragenen Ausgabereste auf dem Niveau des Vorjahres und damit immer noch um mehr als 300 Mio DM über dem Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1982, der sich auf 770,6 Mio DM belaufen hatte.
- 10 Der Rechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen darauf hingewiesen (vgl. Tz. 9 der Bemerkungen 1986 und Tz. 31 der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 11 Angesichts des nach wie vor hohen Umfangs der Restbildung ist der Rechnungshof der Frage nachgegangen, inwieweit hierfür neben dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Haushaltsgesetzes auch eine zu hohe Veranschlagung von Haushaltsmitteln infolge einer Fehleinschätzung der kassenmäßig zu leistenden Ausgaben ursächlich gewesen sein könnte.

Im Sinne des Fälligkeitsprinzips nach § 11 Abs. 2 LHO liegt eine zu hohe Veranschlagung von Haushaltsmitteln nach Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich dann vor, wenn die Ausgabeermächtigungen eines Haushaltsjahres, die aus dem Haushaltsansatz zuzüglich eines aus dem Vorjahr übertragenen Ausgaberestes bestehen, durch die tatsächlich entstandenen Ist-Ausgaben zu einem wesentlichen Teil nicht ausgeschöpft werden. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, daß die Veranschlagung insofern Unsicherheiten unterliegt, als die kassenmäßig voraussichtlich zu leistenden Ausgaben in der Regel in größerem zeitlichen Abstand zu dem Haushaltsjahr geschätzt werden müssen, für das sie veranschlagt werden. Damit zusammenhängende Schätzungenauigkeiten lassen sich wegen der vielfältigen Ursachen, die den späteren Haushaltsvollzug beeinflussen können, praktisch nicht vermeiden. Um gleichwohl zu einer sachgerechten Beurteilung zu gelangen, hat sich der Rechnungshof bei der von ihm vorgenommenen Auswertung der Daten des Haushaltsjahres 1986 auf die Haushaltsstellen beschränkt, bei denen jeweils weniger als die Hälfte des Rechnungssolls (Haushaltsbetrag plus Haushaltsreste aus dem Vorjahr) zur Deckung der Ist-Ausgaben benötigt wurde. Außerdem wurden Fälle von weniger ins Gewicht fallender finanzieller Bedeutung (aus 1985 übertragene Ausgabereste unter 500 000 DM) sowie diejenigen Haushaltsstellen ausgeklammert, bei denen für 1986 nur noch Leertitel zur Abwicklung ausgelaufener Programme ausgebracht worden waren.

Von den insgesamt 601 Haushaltsstellen, bei denen sich das Rechnungssoll 1986 durch Übertragung von Ausgaberesten aus 1985 erhöhte, wurden nach Eliminierung der finanziell weniger bedeutenden Fälle und auslaufender Programme 189 Haushaltsstellen mit übertragenen Ausgaberesten von insgesamt rd. 940 Mio DM in die weitere Betrachtung einbezogen. Dabei ergaben sich 59 Titel oder Titelgruppen mit einem Gesamtrestevolumen von rd. 441 Mio DM, bei denen für die geleisteten Ist-Ausgaben weniger als die Hälfte des Rechnungssolls in Anspruch genommen werden mußte.

Bei der Bewertung dieses Ergebnisses muß allerdings berücksichtigt werden, daß das Rechnungssoll für die mittelbewirtschaftenden Stellen gegenwärtig nur in Höhe des jeweiligen Haushaltsbetrags uneingeschränkt verfügbar ist. Dies hängt damit zusammen, daß Ausgabemittel für die Deckung von Ausgaberesten bisher nicht veranschlagt werden. In Übereinstimmung mit § 45 Abs. 3 LHO wird deshalb die Zustimmung des Ministers der Finanzen zur Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten grundsätzlich an die Bedingung geknüpft, daß die betroffenen Ressorts Ausgaben in Höhe der gebildeten Ausgabereste in ihren Einzelplänen nicht leisten. Über den Haushaltsbetrag hinaus kann daher das Rechnungssoll nur in Anspruch genommen werden, wenn an anderer Stelle des gleichen Einzelplans entsprechende Einsparungen zu erzielen sind.

Bei dem gegenwärtig von der Landesregierung praktizierten Verfahren läßt sich infolgedessen auch bei größeren Abweichungen zwischen dem Rechnungssoll und den Ist-Ausgaben noch nicht ohne weiteres auf eine zu hohe Veranschlagung von Haushaltsmitteln schließen. Im Rahmen einer summarischen Betrachtung – wie sie der Rechnungshof unter Verzicht auf die Überprüfung einzelner Titel vorgenommen hat – ist dieser Rückschluß erst zulässig, wenn bei Unterschreitungen des Rechnungssolls die Ist-Ausgaben nicht nur hinter den übertra-

Zu Tz. 11

Zu der grundsätzlichen Bemerkung des Rechnungshofs, daß „dem Fälligkeitsprinzip nach § 11 Abs. 2 LHO bei der Veranschlagung übertragbarer Ausgaben nicht immer entschieden genug Rechnung getragen wird“, nimmt die Landesregierung wie folgt Stellung:

Im Rahmen der Stellungnahme zu den Tz. 36 bis 46 hat die Landesregierung die Zielsetzung zum Ausdruck gebracht, „dem Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts durch größtmögliche Vermeidung von Ausgaberesten mehr Geltung zu verschaffen, und zwar mittels einer stärker als bisher am kassenmäßigen Bedarf orientierten Veranschlagung und restriktiver Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten“.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist die deutliche Reduzierung der Ausgabereste 1987. So konnte die Summe der gebildeten Ausgabereste 1987 im Vergleich zu 1986 von rd. 1080 Mio DM um rd. 300 Mio DM zurückgeführt werden.

Die Landesregierung geht aber zugleich davon aus, daß sich nicht in allen Fällen – entsprechend den Feststellungen des Rechnungshofs – Schätzungenauigkeiten wegen der vielfältigen Ursachen, die den späteren Haushaltsvollzug beeinflussen können, vermeiden lassen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

genen Resten, sondern auch in beträchtlichem Umfang hinter dem entsprechenden Haushaltsbetrag zurückgeblieben sind.

Im Hj. 1986 war dies wiederholt der Fall. So hat der Rechnungshof festgestellt, daß bei 48 Haushaltsstellen übertragene Ausgabereste im Gesamtbetrag von 278 Mio DM in voller Höhe nicht benötigt und zusätzlich mehr als 20 v. H. des Haushaltsbetrags nicht ausgeschöpft wurden. Darunter waren allein 22 Fälle mit einem Restevolumen von insgesamt 69 Mio DM, bei denen weniger als 50 v. H. des Haushaltsbetrags zur Deckung der Ist-Ausgaben in Anspruch genommen wurden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs lassen sich diese hohen Abweichungen nicht nur durch die unvermeidbaren Schätzungenauigkeiten bei der Haushaltsaufstellung erklären. Sie belegen vielmehr, daß dem Fälligkeitsprinzip nach § 11 Abs. 2 LHO bei der Veranschlagung übertragbarer Ausgaben nicht immer entschieden genug Rechnung getragen wird.

- 12 Bei der vergleichenden Überprüfung der von den Ressorts aufgestellten „Pläne über die Verwendung der in das Haushaltsjahr 1986 übertragenen Ausgabereste“ stellte der Rechnungshof im Zuwendungsbereich fest, daß ein Fachminister bei mehreren Haushaltsstellen die Notwendigkeit der Übertragung von Ausgaberesten gegenüber dem Minister der Finanzen damit begründet hatte, die angemeldeten Beträge seien „durch Bewilligungen gebunden“. Dies traf nach den Feststellungen des Rechnungshofs jedoch nicht in allen Fällen zu.

Hierauf angesprochen erwiderte der Ressortminister, die bei den betreffenden Haushaltsstellen veranschlagten Haushaltsmittel würden ausschließlich zur Finanzierung seiner jährlichen Investitionsförderungsprogramme eingesetzt. Nach Aufnahme der Einzelprojekte in die Förderungsplanung würden die Träger der Maßnahmen zur unverzüglichen Planung und Antragstellung aufgefordert. Mit dieser Aufforderung betrachte er – der Minister – „die Haushaltsmittel als gebunden, auch wenn die Träger damit noch keinen formellen Rechtsanspruch auf eine Förderung hätten“. Im Vertrauen auf zu erwartende Landeszuwendungen würden Zahlungsverpflichtungen eingegangen, die bei späterer Ablehnung des Förderantrags mangels ausreichender Haushaltsmittel möglicherweise zu Schadenersatzansprüchen gegen das Land führen könnten. Die Störung des Vertrauensverhältnisses zum Ressortminister hätte letztlich unüberschaubare Auswirkungen auf die hessische Landespolitik.

Der Rechnungshof konnte diese Auffassung nicht teilen, zumal der Fachminister in seiner standardisierten Aufforderung zur Antragstellung ausdrücklich darauf hinweist, daß damit „eine verbindliche Zusage für die Förderung ... nicht verbunden ist“. Er hat deshalb den Minister der Finanzen von dieser haushaltsrechtlich ungewöhnlichen Betrachtung unterrichtet, der daraufhin dem Fachminister gegenüber feststellte, daß insoweit dessen Angaben im Restepan 1985/86 unrichtig gewesen seien. Der Ressortminister möge dafür Sorge tragen, daß in künftigen Resteplänen unterschieden werde, welche Mittel durch Zuwendungsbescheide gebunden und bezüglich welcher Mittel potentielle Zuwendungsempfänger lediglich zur Planung und Antragstellung aufgefordert worden seien. Im übrigen gehe er – der Finanzminister – davon aus, daß diese Aufforderungen so formuliert seien, daß sich im Falle der Nichtbewilligung daraus keine Schadenersatzansprüche gegen das Land herleiten ließen.

Der Rechnungshof begrüßt diese Grundsatzentscheidung des Ministers der Finanzen und erwartet für die Zukunft eine den jeweiligen Verfahrensstand wiedergebende Begründung des Fachministers bei seiner Anmeldung zur Übertragung von Ausgaberesten.

Zu Tz. 12

Der zuständige Fachminister hat sichergestellt, daß künftig die Begründung zur Übertragung von Ausgaberesten im Sinne der Ausführungen des Rechnungshofs und der Erwartung des Finanzministers erfolgt.

Die Aufforderung potentieller Zuwendungsempfänger zur Beantragung von Landeszuwendungen enthält weiterhin den Hinweis, daß damit eine verbindliche Förderzusage nicht verbunden ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs**Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen
der Haushaltsrechnung 1985**

- 13 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1985 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1985 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1984 und 1986 bzw. das Haushaltssoll 1987 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

Einnahmen/Ausgaben	1984			1985			1986			Reduziert 1987	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll 1.2) Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll 1.2) Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll 1.2) Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben dar.: Stuerertrahmen	14 118,1	+ 6,9 ¹⁾	14 748,4	15 235,8	+ 7,9	16 814,5	15 912,0	+ 4,4	16 814,5	+ 5,7	
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	14 019,7	+ 6,8 ¹⁾	14 660,0	15 116,9	+ 7,8	16 705,0	15 760,1	+ 4,3	16 705,0	+ 6,0	
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 345,8	+ 5,0	1 355,8	1 521,6	+ 13,1		1 600,6	+ 5,2	1 488,6	- 7,0	
3 Schuldenerlöse	531,4	- 9,2	913,7	1 021,3	+ 8,7		1 053,9	+ 4,1	970,9	- 7,9	
dar.: Krediterlöse	4 531,2	+ 17,6	4 198,5	3 880,2	- 14,8		4 702,7	+ 21,8	4 767,6	+ 1,4	
dar.: Krediterlöse netto	4 430,0	+ 18,3	4 060,7	3 750,0	- 15,3		4 587,0	+ 22,3	4 646,0	+ 1,3	
Betriebserlöse	1 453,4	+ 5,3	1 418,8	1 109,7	- 24,2		1 400,5	+ 26,2	1 200,1	- 14,3	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	101,2	- 5,4	137,8	110,2	+ 8,9		115,7	+ 5,0	121,6	+ 5,1	
Einnahmen insgesamt	32,6	- 1,9	1 120,0	1 05,8	+ 8,5		1 041,7	- 0,4 ^{**}	1 062,8	+ 2,0	
Gesamtertrahmen (berichtigt) ¹⁾	21 830,1	+ 7,6 ¹⁾	22 336,3	22 675,7	+ 3,6		24 311,0	+ 7,6 ^{**}	25 104,3	+ 3,3	
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	8 021,4	+ 1,7	8 224,7	8 230,6	+ 3,5		8 669,3	+ 4,6	8 976,7	+ 3,5	
5 Sachliche Verwaltungsausgaben; Ausgaben für Schuldendienst dar.: Zinsen	1 031,8	+ 7,2	1 086,9	1 135,9	+ 8,0		1 163,6	+ 2,4	1 237,1	+ 6,3	
Tilgungen	4 376,7	+ 16,1	4 146,4	4 137,3	- 5,5		4 765,6	+ 15,2	5 025,4	+ 5,5	
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 320,6	- 0,6	1 463,3	1 455,2	+ 5,4		1 543,1	+ 6,0	1 522,9	- 1,3	
Investitionsausgaben insgesamt	2 951,1	+ 25,8	2 683,1	2 621,1	- 10,5		3 222,5	+ 20,2	3 502,6	+ 8,7	
dar.: Baumaßnahmen	4 831,1	+ 6,8 ¹⁾	5 218,3	5 455,7	+ 12,4		5 932,9	+ 8,5	6 206,8	+ 4,6	
Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	3 235,5	+ 9,2	3 364,4	3 183,1	- 2,1		3 477,5	+ 12,7 ^{**}	3 534,1	+ 1,6	
Besondere Finanzierungsausgaben	619,4	+ 1,8	678,5	610,8	- 1,4		674,8	+ 10,5	818,3	+ 21,3	
Ausgaben insgesamt	2 617,1	+ 11,1	2 686,0	2 557,3	- 2,3		2 802,7	+ 9,6 ^{**}	2 715,8	- 3,1	
Gesamtausgaben (berichtigt) ¹⁾	350,6	+ 73,9	295,6	477,1	+ 36,1		302,1	- 36,7	124,2	- 58,9	
Überschuß +/- Fehlbetrag - Nettofinanzierungssaldo	21 830,1	+ 7,6 ¹⁾	22 336,3	22 675,7	+ 3,6		24 311,0	+ 7,6 ^{**}	25 104,3	+ 3,3	
Strukturfaktoren (v.H.) ¹⁾	18 572,9	+ 4,4 ¹⁾	19 398,8	19 553,3	+ 5,3		20 822,4	+ 6,9 ^{**}	21 360,9	+ 2,6	
Steuendeckungsquote (Steuern nach Uff)	+ 0,06		1 418,0	+ 0,05			1 547,9		-1 205,9		
Kreditfinanzierungsquote	74,9		75,0	76,4	(76,7)		74,6		77,3		
Personalausgabenquote	7,9		7,3	5,7	(5,7)		6,7		5,6		
Zins-Ausgaben-Quote	43,1		42,4	42,4	(42,6)		41,6		42,0		
Investitionsquote	7,5		7,5	7,4	(7,5)		7,4		7,1		
	17,4		17,3	16,2	(15,8)		16,7		16,5		

1) Formales Haushaltsvolumen einschließlich Aufnahme bzw. Tilgung von Kreditkонтракten, Einnahme bzw. Zuführung an Rücklagen, Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen aus Verjahren, haushaltsnotwendige Verrechnungen.

2) Einschließlich Kreditvertragsausgaben

*) Aus Vergleichsgrößen in 1984 ohne Bruttoabstellung der Bundessteuer (Einnahmen und Ausgaben je 12,6 Mio DM).

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

***) (Mit 1986 vergleichbares Ist, d.h. ohne die v.g. Einnahmen und Ausgaben für Wohnungsbaumaßnahmen)

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 14 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1985 erreichte ein Gesamtvolumen von 22 675,7 Mio DM. Es liegt damit um 3,6 v. H. über dem Vorjahresergebnis und um rd. 339 Mio DM über dem veranschlagten Soll.
- 15 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 18 614,6 Mio DM und überschritten das Haushaltssoll (17 980,8 Mio DM) um 633,8 Mio DM. Im Vergleich zum Vorjahr sind damit die Gesamteinnahmen in Hessen um 7,9 v. H. gestiegen, während sie sich im Durchschnitt aller Bundesländer nur um 5,2 v. H. erhöhten. Diese günstige Entwicklung war nicht nur auf ein relativ gutes Steuerergebnis, sondern auch auf größere Verbesserungen bei den sogenannten Eigenen Einnahmen zurückzuführen, die sich gegenüber 1984 um 13,1 v. H. auf rd. 1 521,6 Mio DM erhöhten. Zu dem ungewöhnlich hohen Anstieg trugen unter anderem Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen mit 78,9 Mio DM, forstwirtschaftliche Mehrerträge mit 26,5 Mio DM, Sondererlöse aus einem Aktientausch in Höhe von 21,5 Mio DM und höhere Lotterieüberschüsse von 18,9 Mio DM bei.
- 16 Die Steuereinnahmen lagen mit 15 116,9 Mio DM um 7,8 v. H. über dem Ergebnis des Vorjahres und um 456,9 Mio DM über dem Haushaltssoll. Wie die nachfolgende Übersicht 3 erkennen läßt, ist damit die Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen Bundesländern erneut überdurchschnittlich gewachsen (vgl. hierzu Tz. 14 der Bemerkungen 1986).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3

Land	Steuereinnahmen je Einwohner (vor LFA) 1984		Steuereinnahmen je Einwohner (vor LFA) 1985		Steuereinnahmen 1985 in v.H. des Länderdurchschnitts	Länderfinanzausgleich (LFA)* 1985		Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) 1984		Steuereinnahmen je Einwohner nach LFA und BEZ 1984		Steuereinnahmen je Einwohner nach LFA und BEZ 1985		Steuereinnahmen 1985 in v.H. des Länderdurchschnitts
	DM	DM	DM	DM		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	DM	DM	DM	DM	
Schleswig-Holstein	2 086	2 214	128		88,6	+ 491,2	+ 703,1	+ 256,9	+ 253,2	2 372	2 580	208		102,1
Niedersachsen	2 071	2 205	134		88,2	+ 736,3	+ 898,6	+ 569,8	+ 560,4	2 252	2 407	155		95,2
Nordrhein-Westfalen	2 335	2 464	129		98,6	-	+ 73,2	-	-	2 335	2 489	134		97,7
Hessen	2 533	2 735	202		109,5	- 466,1	- 749,4	-	-	2 449	2 600	151		102,8
Rheinland-Pfalz	2 148	2 258	110		90,4	+ 250,5	+ 381,4	+ 327,1	+ 321,8	2 308	2 452	144		97,0
Baden-Württemberg	2 568	2 718	150		108,8	- 1 452,5	- 1 530,9	-	-	2 410	2 553	143		101,0
Bayern	2 363	2 504	141		100,2	+ 66,3	+ 23,0	+ 345,4	+ 339,8	2 400	2 537	137		100,4
Saarland	2 047	2 182	135		87,3	+ 334,6	+ 345,5	+ 160,5	+ 158,5	2 517	2 662	145		105,3
Flächenländer	2 335	2 477	142		99,1	+ 1 878,8	+ 2 424,8	+ 1 659,7	+ 1 633,8	2 364	2 508	144		99,2
						- 1 918,6	- 2 280,3				3 406			
Hamburg	3 348	3 622	274		144,9	- 414,2	- 344,1	-	-	3 089	3 406	317		134,7
Bremen	2 459	2 654	195		106,2	+ 324,7	+ 324,8	-	-	2 943	2 141	198		124,2
Berlin	1 961	2 172	211		86,9	-	-	-	-	1 961	2 172	211		85,9
Länder insgesamt	2 352	2 499	147		100	+ 2 203,6	+ 2 749,2	+ 1 659,7	+ 1 633,8	2 377	2 528	151		100
						- 2 332,8	- 2 624,5							

*) Abführungen: -

Quelle: Statistisches Bundesamt FS 14 Reihe 2.4 und R 4

Abweichungen in den Summen durch Runden

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der gegenüber den meisten anderen Bundesländern nochmals vergrößerte Abstand in der Steuerkraft hatte zur Folge, daß die Leistungen Hessens im Länderfinanzausgleich 1985 ihren bisherigen Höchststand erreichten. Sie beliefen sich auf 749,4 Mio DM; das waren rd. 283 Mio DM oder 60,8 v. H. mehr als 1984 und rd. 279 Mio DM mehr als das Haushaltssoll 1985.

Trotz der stark gestiegenen Abführungen im Länderfinanzausgleich verblieben dem Land mit 14 367,4 Mio DM immer noch um 6 v. H. höhere Steuereinnahmen als im Vorjahr. Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) stieg daher von 74,9 v. H. im Jahre 1984 auf 76,4 v. H. im Jahre 1985.

- 17 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) beliefen sich 1985 auf 19 558,3 Mio DM (Haushaltssoll: 19 398,8 Mio DM). Ihr Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 5,3 v. H. Damit fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen wiederum höher aus als im Durchschnitt der Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 4,2 v. H. ergab.

- 18 Im wesentlichen bedingt durch lineare Tarif- und Besoldungserhöhungen stiegen die Personalkosten 1985 um 3,5 v. H. auf 8 290,6 Mio DM. Im Vergleich zum Haushaltssoll wurden damit knapp 66 Mio DM mehr benötigt, was vor allem auf überwiegend vom Bund getragene Mehrkosten für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, einen höheren Bedarf für Beihilfen und Versorgungsbezüge sowie Mehraufwendungen für Vertretungs- und Aushilfskräfte zurückzuführen war.

Die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ging von 43,1 v. H. im Jahre 1984 auf 42,4 v. H. im Jahre 1985 zurück. Hessen lag damit aber immer noch über dem 40,8 v. H. betragenden Durchschnitt der Bundesländer. Wie der Übersicht 2 zu entnehmen ist, fiel die Personalausgabenquote 1986 weiter auf 41,6 v. H., während sie nach dem Haushaltsplan für 1987 42 v. H. betragen soll.

Nach dem Haushaltsplan 1985 wurden neu geschaffen:

416 kostenwirksame Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 70 Referendarstellen, 34,5 kostenneutrale Stellen sowie 2 Leerstellen. Außerdem wurden 662 Leerstellen und 266 Stellen für Auszubildende neu veranschlagt, die bereits nach § 5 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984 sowie nach § 13 Abs. 6 und 7 HG 1984 und nach § 4 Kredit- und Bürgschaftsgesetz 1984 im Haushaltsvollzug 1984 geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 1 450,5 Stellen standen zunächst nur 723,5 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1985 um 727 Stellen erhöhte.

Darüber hinaus wurden im Haushaltsvollzug 1985 weitere 118 Leerstellen (nach § 13 Abs. 6 und 7 HG 1985) und 276 Stellen für Auszubildende (nach § 2 Vorschaltgesetz 1985) geschaffen. Auf der anderen Seite wurden aber auch 244 kw-Vermerke wirksam, die bei den Schulkapiteln des Einzelplans 04 mit Wirkung vom 1. August 1985 ausgebracht worden waren und die zum Teilausgleich der mit dem Haushaltsplan 1985 neu geschaffenen 416 kostenwirksamen Stellen für Beamte, Arbeiter und Angestellte dienen sollten.

- 19 Die Investitionsausgaben erreichten mit 3 168,1 Mio DM weder das Vorjahresergebnis (3 236,5 Mio DM) noch das Haushaltssoll 1985. Insgesamt flossen von den für 1985 veranschlagten Mitteln 196,3 Mio DM nicht ab. Von den Minderausgaben gegenüber dem Soll entfielen 86,0 Mio DM auf den staatlichen Hochbau, 75,0 Mio DM auf den Wohnungs- und Städtebau, 65,6 Mio DM auf Zuweisungen an die Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, 23,7 Mio DM auf das Energieprogramm, 18,6 Mio DM auf Wohnungsbauprämien und 16,4 Mio DM auf das Fernwärmeprogramm.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Diese beträchtlichen Sollunterschreitungen hängen offenbar nicht nur damit zusammen, daß der Vollzug des Investitions- haushalts durch das bis Anfang Juli 1985 anzuwendende Nothaushaltsrecht beeinträchtigt wurde. Die Tatsache, daß auch Gemeinschaftsfinanzierungen mit dem Bund betroffen sind, für die durch das Vorschaltgesetz 1985 Ausgabeermächtigungen schon kurz nach Beginn des Haushaltsjahres 1985 erteilt worden waren, deutet vielmehr darauf hin, daß es auch bei der Abwicklung vorgesehener Investitionsmaßnahmen zu unvorher- gesehenen Verzögerungen kam oder daß bereitgestellte Mittel nicht angenommen wurden.

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ging 1985 von 17,4 v. H. auf 16,2 v. H. zurück. Unter den Flächenländern nahm damit Hessen nach Bayern und Schleswig-Holstein den dritten Platz ein, nachdem es 1984 im Ländervergleich noch an zweiter Stelle gelegen hatte (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1984	1985
Schleswig-Holstein	16,5	16,3
Niedersachsen	13,4	14,0
Nordrhein-Westfalen	16,9	16,0
Hessen	17,4	16,2
Rheinland-Pfalz	15,6	16,1
Baden-Württemberg	16,4**)	14,2**)
Bayern	20,0	20,7
Saarland	15,9	14,3

*) 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

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 20 Wie aus der nachfolgenden Aufstellung zu ersehen ist, ergaben die im HG 1985 erteilten Kreditermächtigungen von rd. 4 255,2 Mio DM zusammen mit Ermächtigungsresten aus den Haushaltsjahren 1983 und 1984 in Höhe von rd. 2 041,6 Mio DM für 1985 einen Ermächtigungsrahmen von rd. 6 296,8 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von rd. 4 007,2 Mio DM*) gegenüber, was einer Inanspruchnahme von rd. 63,6 v. H. entspricht (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen rd. 6 640,1 Mio DM/Inanspruchnahme rd. 4 579,9 Mio DM = rd. 69,0 v. H.).

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1985 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kredit- aufnahme Mio DM
Kreditmarktmittel für Investitionen	17 16 ETG 81			
§ 16 Abs. 1 HG 1985 Ermächtigungsrest aus Hj. 1984		4 060,7	1 999,8	3 855,8
Darlehen des Bundes (sozialer Wohnungs- bau; Modernisierung und Instandsetzung; Ersatzwohnungsbau, Aus- und Umbau im Rahmen des Programms für Zukunftsin- vestitionen)	19 03 19 05 19 95			
§ 16 Abs. 1 HG 1985		137,8		104,7
zu übertragen:		4 198,5	1 999,8	3 960,5

*) Einschließlich 100 Mio DM aus 500 Mio DM – Anleihe 1985, die erst 1986 haushaltswirksam wurde und einschließlich 5,8 Mio DM Hypothekenschulden, die zwar im Landesschuldbuch enthalten sind, bis zum 31. Dezember 1985 aber nicht in der Haushaltsrechnung ausgewiesen waren.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle im Hpl. oder andere Ver- anschl.stelle	Ermächtigung gem. HG 1985 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kredit- aufnahme Mio DM
Übertrag:		4 198,5	1 999,8	3 960,5
Kredite nach § 3 Investitionsfonds- gesetz	Wirtschafts- plan Abt.A			
§ 16 Abs. 2 HG 1985		49,0		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1984			39,0	39,0
Staatsbäder § 16 Abs. 3 HG 1985	Finanzplan	2,2		
Ermächtigungsrest aus Hj. 1984			2,5	2,2
aus Hj. 1983			0,3	
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 1985		5,5		5,5
zusammen		4 255,2	2 041,6	4 007,2
=====				

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

	Mio DM
21 Nach der der Haushaltsrechnung 1985 als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen	3 168,1
Nach Abzug der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von	– 902,9
und des Landesanteils an den Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von	– 581,2
ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. LHO der Betrag von	<u>1 684,0</u>
Die Schuldenaufnahmen des Landes am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit ausgewiesen. Nach Abzug der im Hj. 1984 auf Kreditmarktschulden geleisteten Tilgungen in Höhe von	3 750,0
– 2 640,3	
beträgt die Nettokreditsumme	<u>1 109,7</u>

Dabei handelt es sich um die 1985 haushaltswirksam gewordene Nettokreditaufnahme. Nicht eingerechnet ist ein Teilbetrag von 100 Mio DM der nominell auf 500 Mio DM lautenden Hessenanleihe 1985. Diese 100 Mio DM wurden nicht vom Anleihekonsortium übernommen, sondern als Dispositionsreserve zurückbehalten und erst 1986 am Kapitalmarkt untergebracht. Der als Dispositionsreserve zurückgehaltene Betrag von 100 Mio DM wurde jedoch 1985 in das Landesschuldbuch eingetragen. Die Schulden des Landes zum 31. Dezember 1985 wurden insoweit im Landesschuldbuch unzutreffend dargestellt. Das gleiche gilt für die als Anlage IX zur Haushaltsrechnung veröffentlichte Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 HV (§ 86 Nr. 2 LHO), in der die Hessenanleihe mit 500 Mio DM aufgeführt wurde. Demgegenüber ist die Dispositionsreserve – weil nicht haushaltswirksam geworden – bei den unter Kap. 17 16 gebuchten Kreditaufnahmen nicht enthalten. Das Landesschuldbuch und die Haushaltsrechnung differierten dadurch 1985 und 1986 jeweils um 100 Mio DM.

- 22 Unter Einbeziehung der Haushaltsergebnisse 1985 und 1986 sowie des Haushaltsansatzes für 1987 haben sich die Kreditmarktschulden seit 1890 wie folgt entwickelt:

Zu Tz. 21

Die Bewertung des Rechnungshofs, die Schulden des Landes seien zum 31. Dezember 1985 unzutreffend dargestellt worden, ist unbegründet. Grundsätzlich kann die Eintragung in das Schuldbuch als solche keine Rechte begründen. Sie setzt den materiell-rechtlichen Bestand einer Forderung voraus. Anknüpfungspunkt für die Eintragung einer Schuld ist das Landesschuldbuch ist jeweils ein vorausgehender Rechtsakt, der das Land materiell-rechtlich wirksam verpflichtet. Aus dieser Verpflichtung müssen dem Land Zahlungspflichten erwachsen. Nach dem Anleihevertrag hat sich das Land Hessen verpflichtet, eine Anleihe von 500 Mio DM zu begeben, wobei 100 Mio DM eine sog. Dispositionsreserve darstellen. Diese Verpflichtung korrespondiert mit dem Verkaufsangebot.

Insoweit hat der Anleihevertrag eine Verpflichtung des Landes begründet, 500 Mio DM zu begeben. Dabei war das „Ob“ der Verpflichtung konkretisiert; lediglich das „Wie“ – wann und an welche Gläubiger zu leisten sein wird – war noch offen.

Somit mußte der gesamte Anleihebetrag von 500 Mio DM in das Landesschuldbuch eingetragen werden, da sich in dieser Höhe das Land zur Eingehung einer Schuld verpflichtet hat. Wäre von der Dispositionsreserve kein Gebrauch gemacht worden, hätte es später vertraglicher Abreden bedurft, die dann zu einer Berichtigung des Landesschuldbuchs geführt hätten.

Konsequenz dieser Handhabung ist allerdings das Erfordernis einer Buchung der Dispositionsreserve in Einnahmen aus Kreditmarktmitteln und Ausgaben für den Wertpapiererwerb. Sofern in der Zukunft das nominale Anleihevolumen wiederum zugunsten einer Dispositionsreserve aufgesplittet werden sollte, wird so verfahren. Eine Inkongruenz zwischen Landesschuldbuch und Haushalt kann dadurch nicht mehr entstehen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 5

Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- aufnahme	Tilgungen *)	Netto- kredit- aufnahme	Zinsaus- gaben	verblei- bende Ein- nahme	Schulden- stand am 31.12.
Mio DM						
1980	2 524,0	1 189,5	1 334,5	845,6	488,6	13 262,3
1981	2 899,0	1 401,4	1 497,6	991,2	506,4	14 760,0
1982	3 612,0	1 886,6	1 725,4	1 281,4	444,0	16 485,4
1983	3 745,0	2 354,9	1 390,1	1 389,5	0,6	17 875,5
1984	4 430,0	2 966,6	1 463,4	1 381,6	81,8	19 339,1
1985**)	3 750,0	2 640,3	1 109,7	1 456,5	- 346,8	20 454,6
1986	4 587,0	3 186,5	1 400,5	1 543,1	- 142,6	21 855,2
1987***)	4 646,0	3 445,9	1 200,1	1 522,9	- 322,8	23 055,2

*) Abweichungen gegenüber den Zahlenangaben in Übersicht 2 wegen nicht berücksichtigter Tilgungen im öffentlichen Bereich.

**) Ohne 100 Mio DM aus 500 Mio DM - Anleihe 1985, die erst 1986 haushaltswirksam wurde und ohne 5,8 Mio DM Hypothekenschulden, die zwar im Landesschuldbuch enthalten sind, bis zum 31. Dezember 1985 aber nicht in der Haushaltsrechnung ausgewiesen waren.

***) Haushaltssoll

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

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, wurde sie unter Berücksichtigung der Haushaltsplanungen für 1987 in den darauf folgenden vier Jahren bis Ende 1987 nur um 773,9 Mio DM auf insgesamt 5 173,7 Mio DM vermindert.

Wie aus der Übersicht 5 hervorgeht, haben sich die aus der Kreditmarktverschuldung resultierenden Zinsbelastungen von 1980 bis 1987 mit einer Zunahme um 80 v. H. fast verdoppelt, und zwar von 845,6 Mio DM auf 1 522,9 Mio DM. Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben hat sich dementsprechend von 5,0 v. H. im Jahre 1980 auf 7,1 v. H. im Jahre 1987 erhöht.

Die Entwicklung wäre noch ungünstiger verlaufen, wenn sich die Kreditaufnahme in den letzten Jahren nicht bei stark rückläufigen Kapitalmarktzinsen vollzogen hätte. So sank die Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere von 10,6 v. H. im Jahresdurchschnitt 1981 auf 6,0 v. H. im Jahresdurchschnitt

Bemerkungen des Rechnungshofs

1986 (vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für Februar 1987), was den Anstieg der Zinsausgaben merklich dämpfte.

Kehrseite dieser für den Landeshaushalt erfreulichen Entwicklung ist, daß damit für die Zukunft ein beträchtliches Zinsrisiko entstanden ist. Sobald sich der Zinstrend wieder umkehrt – wofür es erste Anzeichen zu geben scheint – werden sich schon aus einem relativ geringen Zinsanstieg erhebliche Mehrbelastungen für den Landeshaushalt ergeben (vgl. hierzu Tz. 20 der Bemerkungen 1986).

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 1986 nach Bayern und Baden-Württemberg unverändert auf dem dritten Platz. Die Übersicht zeigt aber auch, daß der Abstand zu Bayern und Baden-Württemberg seit 1983 wächst, während der in den Jahren 1980 bis 1983 erreichte Konsolidierungsvorsprung gegenüber den anderen fünf Flächenstaaten immer stärker schrumpft.

Übersicht 6

Kreditmarktschulden der Flächenländer

	Pro-Kopf-Verschuldung*) jeweils am Jahresende				Zunahme	
	1980	1983	1985	1986	1980-1986	1983-1986
	DM					
Schleswig-Holstein	3 012	4 356	5 132	5 468	2 456	1 112
Niedersachsen	2 410	3 397	3 912	4 214	1 804	817
Nordrhein-Westfalen	1 764	3 514	4 424	4 784	3 020	1 270
Hessen	2 289	3 168	3 717	3 949	1 660	781
Rheinland-Pfalz	2 366	3 631	4 255	4 561	2 195	930
Baden-Württemberg	1 855	2 660	2 959	3 048	1 193	388
Bayern	1 168	1 861	2 073	2 173	1 005	312
Saarland	3 163	5 574	7 032	7 691	4 528	2 117
Flächenländer insgesamt	1 916	3 094	3 669	3 912	1 996	818

*) Diese Daten lassen staats- und verwaltungsrechtliche Besonderheiten einzelner Bundesländer, wie z.B. die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen, außer Betracht.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 23 Der Minister der Finanzen ist durch das Vorschaltgesetz 1985 und durch das HG 1985 ermächtigt worden, im Hj. 1985 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 626,5 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 69,1 Mio DM oder rd. 11,0 v. H. in Anspruch genommen (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 646,5 Mio DM bzw. Inanspruchnahme 121,7 Mio DM = rd. 18,8 v. H.).

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

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 1985	100,0	29,9	-
2. Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben § 18 Abs. 1 HG 1985	500,0	39,2	-
3. Förderung dringender Neu- und Umbaumaßnahmen genehmigter, nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz beihilfeberechtigter Privatschulen § 17 Abs. 3 HG 1985	20,0	-	-
4. Garantien für Schadenersatzansprüche nach dem Atomgesetz § 17 Abs. 4 HG 1985	6,5	-	-
zusammen	626,5	69,1	-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 24 Unter Einbeziehung der Eventualverpflichtungen aus Bürgschafts- und Garantieübernahmen sowie bestehender Grundstückslasten waren die Gesamtverbindlichkeiten des Landes in der Übersicht der Staatsschulden nach Artikel 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO (Anlage IX der Haushaltsrechnung 1985) jeweils am Ende des Haushaltsjahres wie folgt auszuweisen:

Zu Tz. 24 (letzter Absatz)

Der Obligostand bei Bürgschaften und Garantien ist nur zum 1. Januar eines Jahres verfügbar. Er wird von der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH, Wiesbaden, aufgrund der von den Kreditinstituten eingereichten Salden-

	1985 Mio DM	1984 Mio DM	1983 Mio DM	1982 Mio DM
A. Altschulden (vor der Währungsreform und im Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden)	394,8	414,7	434,0	452,6
B. Neuschulden (nach der Währungsreform aufgenommene Schulden)	22 411,7	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))	(22 806,5)	(21 544,8)	(20 022,8)	(18 492,9)
C. Grundstückslasten	6,8	1,0	1,0	1,0
D. Eventualverbindlichkeiten	2 391,3	2 536,7	2 712,2	2 918,8
	<u>25 204,6</u>	<u>24 096,4</u>	<u>22 886,0</u>	<u>21 648,8</u>
	=====	=====	=====	=====

In den Neuschulden waren am 31. Dezember 1985 neben den bis dahin aufgelaufenen Kreditmarktschulden Darlehen des Bundes in Höhe von 1 692,0 Mio DM, Darlehen des Hessischen Investitionsfonds dem Landesschuldbuch entsprechend aber abweichend von der Drucklegung in Höhe von 539,4 Mio DM sowie Darlehen für die Hessischen Staatsbäder und den Betrieb Burgen und Schlösser in Höhe von 27,4 Mio DM enthalten. Die mit insgesamt 20 153,0 Mio DM ausgewiesenen Kreditmarktschulden (einschließlich Anleihen, Schatzanweisungen und Kassenverstärkungskredite) weichen von den Zahlenangaben in Übersicht 6 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.

bestätigungen ermittelt, die jeweils bis März des folgenden Jahres vorliegen.

Rückständige Zinsen werden in die Saldenbestätigungen der Kreditinstitute mit aufgenommen. Kosten, die erst im Zeitpunkt der Rechtsverfolgung bzw. bei Verwertung des Sicherungsgutes entstehen, sind nicht im voraus bestimmbar und können mithin bei der Feststellung des Obligostandes nicht berücksichtigt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

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. 1 825,2 Mio DM enthalten. Bei den restlichen rd. 566,1 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

Verpflichtungsermächtigungen

- 25 Der Haushaltsplan 1985 weist folgende Verpflichtungsermächtigungen aus:

	Mio DM
Epl. 02 bis Epl. 18	3 383,8
Epl. 19	<u>1 206,8</u>
zusammen	<u>4 590,6</u>

- 26 Aufgrund der in den Einzelplänen 02 bis 18 erteilten Ermächtigungen wurden lt. Haushaltsrechnung 1985 (Anlage VIII) folgende Zusagen erteilt:

	Mio DM
– für das Hj. 1986	897,5
– für das Hj. 1987	347,6
– für das Hj. 1988	201,5
– für das Hj. 1989	92,3
– für spätere Hje.	<u>505,1</u>
zusammen	<u>2 044,0</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 1,9 Mio DM.

- 27 Die bisherige Veranschlagungspraxis (vgl. Tz. 25 der Bemerkungen 1986) läßt im Bereich des Epl. 19 eine entsprechende Darstellung in der Haushaltsrechnung noch 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 Kostennachweise erfolgt. Aus der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung können daher nur die Gesamtzusagen entnommen werden. Sie beliefen sich auf 687,6 Mio DM.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 1986 zugesagt, zu prüfen, ob und in welcher Weise eine den übrigen Einzelplänen entsprechende Darstellung auch für Verpflichtungsermächtigungen des Epl. 19 möglich ist.

- 28 Gegenüber 1984 sind die im Haushaltsplan 1985 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen nochmals um rd. 380 Mio DM auf 4 590,6 Mio DM gesunken. Ein weiterer Rückgang um rd. 796 Mio DM war im Hj. 1986 zu verzeichnen. Mit 3 764,9 Mio DM lagen daher die im Haushaltsplan 1986 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen um 1,2 Mrd. DM unter dem bisherigen Höchststand des Jahres 1984.

Auch relativ gingen die Verpflichtungsermächtigungen deutlich zurück. Während sie 1984 noch einen Umfang von 22,7 v. H. der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben erreichten, sank diese Quote über 20,6 v. H. im Jahre 1985 auf 15,8 v. H. im Jahre 1986. Gemessen an ihrem Verhältnis zu den Gesamtausgaben sind damit die im Haushaltsplan 1986 ausgewiesenen Verpflichtungsermächtigungen unter den Stand des Hj. 1980 zurückgefallen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Sondervermögen und Rücklagen

- 29 Die in den Hj. 1976, 1978 und 1984 gebildete Ausgleichsrücklage wurde im Hj. 1985 nicht in Anspruch genommen. Sie wurde vielmehr um 160 Mio DM auf nunmehr 407 Mio DM aufgestockt. Der Bestand der Rücklage aus dem Überschuß des Spiels 77 sank um rd. 3 Mio DM auf rd. 1 Mio DM. Neu gebildet wurde eine Rücklage „Losbrieflotterie“, die am 31. Dezember 1985 mit 7,2 Mio DM dotiert war. Diese Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1985 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

- 30 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1985 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

Bestand Anfang 1985	3 587 257 707,25 m ²
Zugänge	40 853 928,00 m ²
Abgänge	30 002 732,00 m ²
Bestand Ende 1985	3 598 108 903,25 m ²

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1984 wie folgt zusammen:

	<u>31.12.1984</u>	<u>31.12.1985</u>
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	18 973 974,25 m ²	19 023 092,25 m ²
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 554 203 205,00 m ²	3 564 949 338,00 m ²
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	10 024 531,00 m ²	10 080 476,00 m ²
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,00 m ²	4 055 997,00 m ²
insgesamt	3 587 257 707,25 m ²	3 598 108 903,25 m ²

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die am Ende des Hj. 1984 vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 038 600 m² hat sich im Laufe des Hj. 1985 auf 44 939 400 m² erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 34 832 187 m², von den Abgängen 24 126 720 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung. Innerhalb des Ressortvermögens kam es insbesondere durch Änderung der Zuständigkeit der Minister zu Bewegungen, wobei sich Zu- und Abgänge insgesamt nahezu ausglich.

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 Landesgrundbesitzerverzeichnisses erstellt. Für 1985 wurden sie am 29. Januar 1987 dem Landtag in zusammengefaßter Form (LT-Drucksache 11/7199), dem Rechnungshof am 30. Dezember 1986 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 31 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1985 insgesamt 9 548 164 189,74 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 9 009 829 795,14 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1985 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Bemerkungen des Rechnungshofs

	Stand 31.12.1984 Mio DM	Stand 31.12.1985 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1984 in v.H.
Darlehen	8 180,6	8 452,9	+ 3,3
davon ent- fallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes- bedienstete	5 807,5	6 065,4	+ 4,5
Landwirtschaftsförderung	488,5	453,8	- 7,1
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	114,1	79,7	- 30,1
Darlehen für kulturelle Zwecke	1 765,1	1 848,9	+ 4,8
Darlehen für sonstige Zwecke	5,4	5,0	- 7,4
Beteiligungen	826,7	938,1	+ 13,5
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-
Wertpapiere	2,5	157,2	+ 6 188,0
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	9 009,8	9 548,1	+ 6,0
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-
=====			

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 32 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um rd. 111,4 Mio DM höher als 1984 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 938,1 Mio DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen beruhten im wesentlichen auf Kapitalerhöhungen bei der Hessischen Landesbank – Girozentrale – in Frankfurt am Main sowie bei der Messe- und Ausstellungs GmbH in Frankfurt am Main, an denen sich das Land mit 12,5 bzw. 120 Mio DM ohne Veränderung seiner bisherigen Beteiligungsquote von 50 bzw. 40 v. H. beteiligte. Weggefallen ist insbesondere die Beteiligung an der Preußischen-Elektrizitäts AG in Hannover, die zuletzt 21 133 500 DM betrug.

Die im Landesbesitz befindlichen Wertpapiere hatten einen Steuerkurswert von zusammen 157,2 Mio DM und 420 000 US \$ gegenüber 2,5 Mio DM und 420 000 US \$ in 1984. Ursächlich für den Anstieg der inländischen Wertpapiere war im wesentlichen der Erwerb von 520 210 Veba AG Aktien (Bestand 1984 47 Stück), die bei einem Kurs von 296 DM am Jahresende 1985 mit insgesamt rd. 154 Mio DM zu Buche standen.

- 33 Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1985 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1985

- 34 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1985 ist bis auf die Istaussgaben 1985 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und bis auf Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen nach seinen Prüfungen der abgeschlossenen Maßnahmen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

- 35 Die in der Haushaltsrechnung 1985 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 GESAMTHAUSHALT

Ermächtigungen zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln

- 36 In den vergangenen Haushaltsjahren hat der Minister der Finanzen die ihm zur Deckung von Ausgaben zur Verfügung stehenden Ermächtigungen zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt in Anspruch genommen:

Zu Tz. 36 bis 46

1. Zu den Ausführungen des Rechnungshofs und seinen sich daran anknüpfenden Empfehlungen, daß Einnahmen aus nach § 18 Abs. 3 Satz LHO fortgeltenden Kreditermächtigungen auf

Hj.	Ermächtigung aufgrund § 16 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 7 bzw. Abs. 8 HG	Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO fortgel- tende Ermäch- tigungen früherer Hj.	Ermächti- gungen ins- gesamt	Kredit- aufnahme	Restlicher Ermächtigungs- betrag
Mio DM					
1980	2 180,2	2 325,5	4 505,7	2 524,0	1 981,7 ¹⁾
1981	2 953,0	1 850,7 ¹⁾	4 803,7	2 899,0	1 904,7 ²⁾
1982	3 363,3	1 792,7 ²⁾	5 156,0	3 612,0	1 544,0
1983	4 148,7	1 544,0	5 692,7	3 745,0	1 947,7
1984	4 482,1	1 947,7	6 429,8	4 430,0	1 999,8
1985	4 060,7	1 999,8	6 060,5	3 750,0	2 310,5
1986	4 398,0	2 310,5	6 708,5	4 587,0	2 121,5

1) Am Ende des Hj. 1980 verfallen: 131 Mio DM

2) Am Ende des Hj. 1981 verfallen: 112 Mio DM

Wie die vorstehende Übersicht erkennen läßt, blieb die jährliche Kreditaufnahme regelmäßig hinter den haushaltsgesetzlich und haushaltsrechtlich erteilten Ermächtigungen zurück. Es ergaben sich Ermächtigungsreste von durchschnittlich rund 2 Mrd. DM, die unter Berufung auf § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO uneingeschränkt in das nächste Haushaltsjahr übernommen wurden und den durch das Haushaltsgesetz festgelegten Kreditspielraum des Ministers der Finanzen entsprechend erhöhten.

Angesichts der Höhe der in den vergangenen Jahren entstandenen Ermächtigungsreste hält es der Rechnungshof für bedenklich, daß die nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO fortgeltenden Kreditermächtigungen bislang weder aus der Haushaltsrechnung noch aus der Haushaltsvorlage der Landesregierung zu entnehmen sind und daß sie bei der Festlegung der Kreditermächtigung im jährlichen Haushaltsgesetz keine Berücksichtigung finden. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan gaben daher in den letzten Jahren die tatsächlich verfügbaren Kreditermächtigungen nicht einmal annähernd wieder.

die durch das jeweils geltende Haushaltsgesetz (§ 16 Abs. 1 HG 1988) erteilte Kreditermächtigung angerechnet werden sollten, soweit sie die Ausgabereste übersteigen oder nicht zum Ausgleich von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben herangezogen werden müssen, für die es nach den jeweils geltenden haushaltsgesetzlichen Bestimmungen (§ 14 Abs. 1 HG 1988) keines Nachtragshaushalts bedarf, nimmt die Landesregierung wie folgt Stellung:

Die zeitliche Geltung der im jährlichen Haushaltsgesetz festgelegten Kreditaufnahmeermächtigung ist in § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO ausdrücklich geregelt. Diese Vorschrift ist inhaltsgleich mit § 13 Abs. 2 Satz 1 Haushalts-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Auf der anderen Seite ist festzustellen, daß Kreditermächtigungen in der Höhe, wie sie sich in den letzten sieben Jahren aufgrund des jährlichen Haushaltsgesetzes und der Vorschrift des § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO insgesamt ergeben hatten, offensichtlich nicht benötigt werden. Der Rechnungshof hat sich deshalb mit der Frage befaßt, wie die dem Minister der Finanzen zur Verfügung stehenden Gesamtkreditermächtigungen auf einen realistischen Umfang zurückgeführt werden können.

37 Die im Zuge der Haushaltsrechtsform in die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder aufgenommene Vorschrift des § 18 Abs. 3 LHO dient „einer kontinuierlichen Kreditwirtschaft“ (vgl. Amtliche Begründung zu § 18 des Entwurfs für eine Hessische Landeshaushaltsordnung, LT-Drucksache VI/2959). Sie soll dem Minister der Finanzen – vor allem bei einer nicht rechtzeitigen Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes – die Möglichkeit eröffnen, die Kreditaufnahme zeitlich flexibel zu gestalten und Kreditmittel zu möglichst günstigen Konditionen zu verschaffen.

Der Gesetzgeber ist dabei von der Erwägung ausgegangen, daß sich eine „kontinuierliche Kreditwirtschaft“ nicht ausschließlich an der jeweiligen Kassenlage des Landes orientieren kann. Im gesamtwirtschaftlichen Interesse und um die zur Deckung von Ausgaben benötigten Kreditmittel möglichst zinsgünstig zu beschaffen, muß sie auch die sich ständig ändernden Bedingungen am Geld- und Kapitalmarkt Rücksicht nehmen (vgl. § 16 Abs. 5 des jährlichen Haushaltsgesetzes). Dies gilt insbesondere gegen Jahresende, weil die Konditionen am Kapitalmarkt in den letzten Wochen des Jahres wegen seiner stärkeren Anspannung im allgemeinen wesentlich ungünstiger sind als zu Beginn des darauf folgenden Jahres. Es ist deshalb eine durch die hessische Haushaltswirtschaft seit längerem geübte und auf § 18 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 72 Abs. 6 LHO gestützte Praxis, einen Teil der Kreditaufnahme für das abzuschließende Haushaltsjahr auf den Januar oder Februar des nächsten Jahres zu verschieben.

38 Notwendige Voraussetzungen für diese Praxis war die ebenfalls mit der Haushaltsrechtsreform verbundene Abkehr von dem traditionellen objektgebundenen Deckungsgrundsatz. Solange nicht im Haushaltsplan von der nach § 18 Abs. 4 LHO zulässigen Zuordnung von Krediten zu bestimmten Ausgabeansätzen Gebrauch gemacht wird, gilt seitdem auch für Einnahmen aus Krediten der Grundsatz der Gesamtdruckung nach § 8 Satz 1 LHO. Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 141 Satz 1 HV, der die Kreditaufnahme in der Regel auf „Ausgaben zu verbenden Zwecken“, d. h. auf investive Staatsausgaben begrenzt. Eine strenge Objektbindung kann hieraus nicht abgeleitet werden; sicherzustellen ist lediglich, daß im jeweiligen Haushaltsjahr die Summe der Kreditaufnahme die Gesamtheit der investiven Staatsausgaben nicht übersteigt.

39 Weder aus dem Wortlaut von § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO noch aus der mit der Haushaltsrechtsreform verbundenen Abkehr von dem traditionellen objektbezogenen Deckungsgrundsatz kann jedoch gefolgt werden, daß die Inanspruchnahme weitergeltender Kreditermächtigungen uneingeschränkt im Ermessen des Finanzministers steht. Eine Beschränkung ergibt sich vielmehr aus § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO i.V.m. § 16 Abs. 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes, wonach die durch das Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigungen nur zur Deckung von Ausgaben eines festgestellten Haushaltsplans zur Verfügung stehen. Daraus folgt, daß weitergeltende Kreditermächtigungen grundsätzlich nur in dem Umfang ausgeschöpft werden dürfen, in dem für frühere Jahre bewilligte, aber noch nicht geleistete Ausgaben als Haushaltsreste übertragen worden sind (siehe aber auch Tz. 43 f.).

40 Ein Bezug zwischen fortgeltenden Kreditermächtigungen und Ausgaberesten ist wiederholt auch vom Hessischen Minister der Finanzen hergestellt worden. So hat er beispielsweise in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags am

grundsatzgesetz (HGrG). § 1 HGrG hat die Bundesländer verpflichtet, im Rahmen der Haushaltsrechtsreform der Jahre 1969/70 ihr Haushaltsrecht auch unter Beachtung dieses Grundsatzes zu regeln. Das Land Hessen ist damit in der rechtlichen Gestaltung nicht völlig frei, sondern muß sich an bundesrechtlichen Vorgaben orientieren. Die Begründung des Entwurfs dieser Vorschrift des HGrG beschränkt sich im wesentlichen darauf, daß die Regelung einer kontinuierlichen Kreditaufnahme dient (vgl. BT-Drucksache V/3040 Tz. 177). Eine entsprechende Formulierung findet sich auch in der amtlichen Begründung zu § 18 des Entwurfs einer Hessischen Landeshaushaltsordnung.

Die vom Rechnungshof unter Tz. 43 der Bemerkungen vertretene Auffassung, daß die Weitergeltung unausgenutzter Kreditermächtigungen „einschränkenden Voraussetzungen oder Bedingungen“ unterliege, sie also nicht – wie Piduch in Bundeshaushaltsrecht, Stand 1983 Rdnr. 15 zu § 18 BHO meint – uneingeschränkt „zum Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben oder aus kapitalmarktpolitischen oder sonstigen Gründen“ in Anspruch genommen werden dürfen, wird nicht geteilt. Sinn und Zweck dieser in das reformierte Haushaltsrecht aufgenommenen Regelung besteht in einer größeren Flexibilität und einer verbesserten Konjunkturereagibilität der Kreditfinanzierung. Diese Zielsetzung wird durch die Abkehr von dem traditionellen objektbezogenen Deckungsgrundsatz einerseits und durch die verlängerte Geltungsdauer der dem Finanzminister vom Haushaltsgesetzgeber erteilten Kreditermächtigung andererseits erreicht.

Die Kreditermächtigung des jeweiligen Haushaltsgesetzes, die der Höhe nach festgelegt ist, gilt nach dem in § 8 LHO verankerten Gesamtdruckungsprinzip, das auch in § 18 Abs. 2 und 4 LHO zum Ausdruck kommt, nicht nur zur Deckung im einzelnen bezeichneter, sondern aller Ausgaben, die der Landtag bewilligt hat. Die Fortdauerungsregelung des § 18 Abs. 3 LHO hat dieses Prinzip nicht aufgehoben. Die fortdauernde Kreditermächtigung darf daher nicht nur in Beziehung gesetzt werden zu vom Landtag bewilligten, aber noch nicht geleisteten Ausgaben (Ausgaberesten). Nach dem Gesamtdruckungsprinzip muß die Kreditermächtigung auch dem Ausgleich von Mindereinnahmen, z. B. bei den Steuern, dienen, zumal die Verfügbarkeit von Restkreditermächtigungen nach § 18 Abs. 3 LHO nicht stets mit dem Zeitraum übereinstimmt, der nach § 45 Abs. 2 LHO für die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten zulässig ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

8. Februar 1984 in einem Bericht über die Haushaltslage und die Haushaltsführung darauf verwiesen, daß von der durch das Haushaltsgesetz 1983 eingeräumten Kreditermächtigung 1,96 Milliarden DM noch nicht verbraucht seien, „die insbesondere für die Restabwicklung im Jahr 1984 zur Verfügung stünden.“ (Beschlufsprotokoll der 4. Sitzung des Haushaltsausschusses am 8. Februar 1984, HHA/11/4, S. 6).

Diese Äußerung begegnet jedoch insofern Bedenken, als davon ausgegangen wird, daß der Finanzminister bei der Abwicklung von Haushaltsresten ohne weiteres auf unausgenutzte Kreditermächtigungen zurückgreifen könne. Dies würde der Rechnungshof sachlich zwar für begründet halten (vgl. Tz. 39), nach den gegenwärtig geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften wäre aber eine solche Praxis nicht zulässig.

Nach § 45 Abs. 3 LHO dürfen Ausgabereste 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 Ausgabereste veranschlagt worden sind“. Die Regelung des § 45 Abs. 3 LHO folgt insoweit der Deckungsvorschrift des § 19 Abs. 2 LHO. Danach müssen für Ausgabereste, deren Verausgabung im nächsten Haushaltsjahr erforderlich ist, Mittel entweder veranschlagt oder aus kassenmäßigen Minderausgaben des nächsten Haushaltsjahres bereitgestellt werden.

Gebildete Ausgabereste bedeuten demnach zusätzliche Ausgabeermächtigungen nur insoweit, als nach § 19 Abs. 2 LHO Mittel zu ihrer Deckung zur Verfügung stehen. Auch die Ausnahmevorschrift im letzten Halbsatz von § 45 Abs. 3 LHO vermag daran nichts zu ändern, weil sie sich nur auf die Bildung (und nicht auf die Inanspruchnahme) von Ausgaberesten bezieht.

Diese nach Auffassung des Rechnungshofs eindeutige Rechtslage läßt für eine Restedeckung durch nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen gegenwärtig keinen Raum. Hierzu würde es entweder einer Änderung der LHO oder einer besonderen haushaltsgesetzlichen Ermächtigung bedürfen.

- 41 Ähnlich restriktive Vorschriften über die Restdeckung enthält nur die BHO, der die LHO insoweit nachgebildet ist (§ 45 Abs. 3) oder wörtlich folgt (§ 19 Abs. 2). Dagegen sind in die Landeshaushaltsordnungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein keine Regelungen über die Restedeckung aufgenommen worden, während die Landeshaushaltsordnung des Saarlandes über § 19 Abs. 2 letzter Satz BHO/LHO-Hessen hinaus den Zusatz enthält: „... oder für die weitergeltende Kreditermächtigungen bestehen.“ In Übereinstimmung damit weicht auch § 45 Abs. 3 in den Haushaltsordnungen der vorgenannten Länder inhaltlich von § 45 Abs. 3 BHO/LHO-Hessen ab.

Diese Abweichungen hängen unter anderem damit zusammen, daß die meisten Bundesländer an dem traditionellen Soll-Abschluß festgehalten haben. Hierbei werden der Überschuß oder der nach § 17 HGrG abzuwickelnde Fehlbetrag als „Unterschied zwischen den tatsächlich eingegangenen Einnahmen (Ist-Einnahmen) und den tatsächlich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgaben) zuzüglich des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und den in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten“ ermittelt (vgl. § 25 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg und Niedersachsen). Da bei einer solchen Ermittlung des Jahresergebnisses nicht nur die Ausgabereste, sondern auch die für sie bereitgestellten Deckungsmittel in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden, ist eine besondere Regelung zur Restedeckung nicht erforderlich.

Die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung – auch zum Ausgleich sich im Lauf eines Haushaltsjahres abzeichnender oder am Jahresende feststehender Mindereinnahmen – kann oft erst zu Beginn des folgenden Haushaltsjahres getroffen werden. Die Kapitalmarktsituation läßt möglicherweise gegen Jahresende eine weitere Kreditaufnahme entweder überhaupt nicht oder nur zu sehr ungünstigen Konditionen zu. Es entspricht den Grundsätzen eines modernen „debt management“ und den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO), den Bedarf in diesem Fall zunächst durch Kassenkredite zu decken, die dann im folgenden Haushaltsjahr durch „normale“ Kredite abgelöst sind (§ 18 Abs. 2 LHO). Dies führt dazu, daß von der fortgeltenden Kreditermächtigung zum Ausgleich von Mindereinnahmen erst im nächsten Jahr Gebrauch gemacht wird. Die in diesem Zusammenhang vom Rechnungshof geäußerte Befürchtung einer Beeinträchtigung der Budgethoheit des Landtags erscheint unbegründet. Der Landtag beschließt nicht nur die Ausgabe- sondern auch die Einnahmenseite eines Haushaltsplans, er befindet sich auch über die Einnahmen, einschließlich der auf Kreditermächtigungen beruhenden, die nach dem Gesamtdeckungsprinzip zur Deckung aller Ausgaben dienen.

Mit der Inanspruchnahme der fortdauernden Kreditermächtigung auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen wird eine Gesetzesanwendung praktiziert, die – bei gleicher Gesetzeslage – der des Bundes entspricht, ohne daß ihre Rechtmäßigkeit bisher vom Rechnungshof in Frage gestellt worden ist.

Ungeachtet ihrer unveränderten Rechtsauffassung zur Auslegung von § 18 Abs. 3 LHO beabsichtigt die Landesregierung, dem Vorschlag des Rechnungshofs zu folgen, „die verfügbaren Gesamtkreditermächtigungen auf einen realistischen Umfang zu begrenzen“. Sie wird in den Haushaltsgesetzentwurf 1989 eine Regelung aufnehmen, wonach die nach Ablauf des Haushaltsjahres 1988 sich ergebende Restkreditermächtigung nur bis zu einer deutlich unter 1 Mrd. DM liegenden Größenordnung in Anspruch genommen werden darf. Die Restkreditermächtigung verfällt somit Ende 1989, soweit sie die noch genau zu beziffernde Größenordnung übersteigt.

2. Zu dem vom Rechnungshof ferner unterbreiteten Vorschlag einer – neben § 45 Abs. 3 und § 19 Abs. 2 LHO – zusätzlichen landeshaushaltsrechtlichen oder haushaltsgesetzlichen Absicherung des Rückgriffs auf unausgenutzte Kreditermächtigungen bei der Finanzierung von Ausgaberesten wird folgendes bemerkt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Umgekehrt ist es jedoch nicht zwingend, daß bei einer kassenmäßigen Definition des Jahresergebnisses (Ist-Abschluß), wie sie in der BHO und den Haushaltsordnungen der Länder Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein vorgeschrieben ist, die Restdeckung so restriktiv wie in der BHO oder in der LHO-Hessen geregelt wird. Dementsprechend lassen die Haushaltsordnungen des Saarlandes und Schleswig-Holsteins auch den Rückgriff auf unausgenutzte Kreditermächtigungen zu, was im Falle des Saarlandes durch den oben erwähnten Zusatz zu § 19 Abs. 2 LHO und in Schleswig-Holstein durch den vollständigen Verzicht auf eine besondere Deckungsvorschrift ermöglicht wird.

- 42 Der Rechnungshof verkennt allerdings nicht, daß es wegen der damit verbundenen Ausweitung der Netto-Neuverschuldung nicht ganz bedenkenfrei erscheinen mag, wenn zur Restdeckung im Bedarfsfall auf nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen zurückgegriffen werden kann. Einer finanzwirtschaftlich nicht vertretbaren Erhöhung der Kreditaufnahme könnte indessen der Finanzminister auch weiterhin entgegenwirken, solange die Inanspruchnahme von Ausgaberesten an seine Einwilligung gebunden bleibt (§ 45 Abs. 3 1. Halbsatz LHO). Zwar stünde eine entsprechende Entscheidung grundsätzlich unter dem Vorbehalt des § 116 Abs. 1 LHO, der dem zuständigen Minister die Möglichkeit eröffnet, wegen einer Maßnahme des Finanzministers nach § 45 Abs. 3 LHO eine Kabinettsentscheidung herbeizuführen. Das dem Finanzminister nach § 116 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 LHO eingeräumte Widerspruchsrecht bietet jedoch auch bei einer Letztentscheidung des Kabinetts eine ausreichende Gewähr dafür, daß das finanzielle Gesamtinteresse angemessen berücksichtigt wird.
- 43 Im Gegensatz zu der unter Tz. 39 geäußerten Ansicht des Rechnungshofs wird gelegentlich die Rechtsauffassung vertreten, daß die Weitergeltung unausgenutzter Kreditermächtigungen keinen „einschränkenden Voraussetzungen oder Bedingungen“ unterliege und daß die fortgeltenden Kreditermächtigungen in voller Höhe in Anspruch genommen werden dürften, „sofern Kreditaufnahmen zum Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben oder aus kapitalmarktpolitischen oder sonstigen Gründen nötig sind“ (so Piduch in: Bundeshaushaltsrecht, Stand 1983, Rdnr 15 zu § 18 BHO). Dieser sehr weitgehenden Auslegung des § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO kann sich jedoch der Rechnungshof nicht anschließen, weil sie zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Budgethoheit des Landtags führen würde. Eine auf fortgeltende Kreditermächtigungen gestützte Kreditaufnahme, der keine vom Landtag bewilligte Ausgaben gegenüberstehen, hält er deshalb nur in den Ausnahmefällen von Art. 140 und Art. 143 HV für zulässig.
- 44 Bei einer nicht rechtzeitigen Verkündung des Haushaltsgesetzes sind für die Deckung der nach Art. 140 Nr. 1 HV zugelassenen Ausgaben zunächst die Einnahmen heranzuziehen, die wie Steuern oder sonstige Abgaben nicht auf dem Haushaltsgesetz, sondern auf dauergesetzlichen Regelungen beruhen (Art. 140 Nr. 2 HV). Auch die Vorschrift des § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO stellt eine solche dauergesetzliche Regelung dar. Von der eingeschränkten Kreditermächtigung des Art. 140 Nr. 2 HV, wonach der während der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung auftretende Kreditbedarf bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans durch die Begebung von Schatzwechseln mit einer Laufzeit von drei Monaten gedeckt werden kann, muß daher erst Gebrauch gemacht werden, wenn neben allen anderen, unabhängig von der Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes zur Verfügung stehenden Einnahmequellen auch die fortgeltenden Kreditermächtigungen aus früheren Haushaltsjahren ausgeschöpft worden sind.
- 45 Das Notbewilligungsrecht nach Art. 143 HV hebt die in der Verfassung verankerte Pflicht zum Haushaltsausgleich nicht auf.

Zielsetzung der Landesregierung ist es, dem Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts durch größtmögliche Vermeidung von Ausgaberesten mehr Geltung zu verschaffen, und zwar mittels einer stärker als bisher am kassenmäßigen Bedarf orientierten Veranschlagung und restriktiver Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten. Die danach noch abzudeckenden Ausgabereste werden weitestgehend entsprechend § 45 Abs. 3 LHO durch kassenmäßige Minderausgaben im laufenden Haushaltsjahr gedeckt werden können. Diese Praxis, die bei gleicher Rechtslage derjenigen des Bundes entspricht, trägt dazu bei, daß zur Finanzierung von Ausgaberesten eine wachsende Verschuldung durch Inanspruchnahme der fortdauernden Kreditermächtigung vermieden wird. Für eine zusätzliche rechtliche Grundlage zur Finanzierung speziell von Ausgaberesten wird daher ein Handlungsbedarf nicht gesehen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bei der Bewilligung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben muß sich daher der Finanzminister im Rahmen der verfügbaren Finanzmasse bewegen. Die Sollvorschrift des § 37 Abs. 3 LHO sieht dementsprechend vor, daß Mehrausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden. Falls Einsparungen bei anderen Haushaltsstellen nicht zu erreichen sind, können allerdings auch „Mehreinnahmen aus zu niedrig vorausgeschätzten Steuereinnahmen oder aus sonstigen Einnahmen“ zur Deckung herangezogen werden (so von Zezschwitz in: Zinn-Stein, Verfassung des Landes Hessen, Erl. III 3 e zu Art. 143 HV). Dabei kommen nach Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich auch Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre in Betracht.

Einschränkungen ergeben sich jedoch aus dem Umstand, daß Art. 143 HV dem Finanzminister lediglich eine subsidiäre Notkompetenz einräumt. Diese Subsidiarität gegenüber dem parlamentarischen Budgetrecht wird dadurch gesichert, daß Ausgaben, die im Rahmen des Notbewilligungsrechts geleistet werden sollen, nicht nur sachlich, sondern auch zeitlich unaufschiebbar sein müssen. Wie das Bundesverfassungsgericht in der Begründung seines Urteils vom 25. Mai 1977 zur Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben durch den Bundesminister der Finanzen im Haushaltsjahr 1973 hervorgehoben hat, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen. „Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, daß die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor“ (BVerfGE 45, 37).

Ergeben sich bei der Beurteilung der zeitlichen Zwangslage Zweifel, so ist der Finanzminister nach der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts gehalten, sich vor der Ausübung seiner Notbewilligungskompetenz mit dem Gesetzgeber in Verbindung zu setzen und zu klären, ob dieser sich in der Lage sieht, rechtzeitig eine Bewilligung zu erteilen. Allerdings bleibe es dem Haushaltsgesetzgeber überlassen, „ob er bei Fällen unterhalb einer bestimmten Größenordnung, die eine gesonderte Haushaltsvorlage ernsthaft impraktikabel erscheinen läßt, den Bundesminister der Finanzen allgemein von dieser verfassungsrechtlichen Kommunikations- und Konsultationspflicht freistellt“ (BVerfGE 45, 39).

Eine derartige, wegen der unterschiedlichen Rechtslage nach Art. 112 GG und Art. 143 HV verfassungsrechtlich nicht unumstrittene Freistellungsregelung stellt § 14 Abs. 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes dar (zur Frage der Verfassungsmäßigkeit vgl. von Zezschwitz, a.a.O., Erl. VI 3 c zu Art. 143 HV). Danach bedarf es eines Nachtragshaushalts nicht, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe „im Einzelfall einen Betrag von 10 Millionen Deutsche Mark nicht überschreitet oder rechtliche Verpflichtungen, Rechtsansprüche aus Gesetz oder Tarifvertrag zu erfüllen sind oder soweit Ausgabemittel von anderer Seite zur Verfügung gestellt werden“.

Solange und soweit der Landtag auf die Vorlage eines Nachtragshaushalts verzichtet, können aber auch seine Rechte nicht verletzt werden, wenn im Bedarfsfall Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen zur Deckung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben herangezogen werden. Der Rechnungshof würde daher keine Bedenken erheben, wenn sich der Finanzminister bei Ausübung seiner Notbewilligungskompetenz nach Art. 143 HV nach Ausschöpfung aller Einsparungsmöglichkeiten bei anderen Haushaltsstellen veranlaßt sehen sollte, im Rahmen der „Freigrenzen“ des § 14 Abs. 1 HG auf fortgeltende Kreditermächtigungen zurückzugreifen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

16 Ausgehend von seiner unter den Tz. 37 bis 45 dargestellten Beurteilung der Sach- und Rechtslage gelangt der Rechnungshof zu folgenden Empfehlungen:

1. Durch entsprechende Ergänzung der §§ 45 Abs. 3 und 19 Abs. 2 LHO im Wege einer jeweils in das Haushaltsgesetz aufzunehmenden Vorschrift sollte die bisher fehlende haushaltsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen werden, daß zur Restdeckung im Bedarfsfall auch auf nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen zurückgegriffen werden kann. Die Gefahr einer unkontrollierten Ausweitung der Netto-Neuverschuldung wäre damit nach Auffassung des Rechnungshofs nicht verbunden, wenn die Inanspruchnahme von Ausgaberesten auch weiterhin an die Einwilligung des Ministers der Finanzen gebunden wird (§ 45 Abs. 3 1. Halbsatz LHO).
2. Um die verfügbaren Gesamtkreditermächtigungen auf einen realistischen Umfang zu begrenzen, der den Bedürfnissen einer kontinuierlichen Haushalts- und Kreditwirtschaft ausreichend Rechnung trägt, sollte jeweils im Haushaltsgesetz festgelegt werden, daß Einnahmen aus nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO fortgeltenden Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre auf die Kreditermächtigungen nach § 16 Abs. 1 HG anzurechnen sind, soweit sie die Ausgabereste übersteigen oder nicht zum Ausgleich von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben herangezogen werden müssen, für die es nach § 14 Abs. 1 HG keines Nachtragshaushalts bedarf.

Eine zum Teil noch weitergehende Regelung, als sie der Rechnungshof unter Nr. 2 vorschlägt, enthält schon seit längerem das Haushaltsgesetz des Landes Schleswig-Holstein. Nach § 2 Abs. 1 HG 1987 (Schleswig-Holstein) kann die Anrechnung fortgeltender Kreditermächtigungen auf die Kreditermächtigungen des jährlichen Haushaltsgesetzes auch insoweit unterbleiben, als Steuermindereinnahmen auszugleichen sind und diese Mindereinnahmen 5 v. H. des entsprechenden Haushaltssolls nicht übersteigen.

Der Rechnungshof hält diese Regelung jedoch aus folgenden Gründen für nicht unproblematisch: Für den Fall, daß die Steuereinnahmen im Laufe des Haushaltsjahres wesentlich hinter ihrer Veranschlagung zurückbleiben, stellt die Landeshaushaltsordnung dem Finanzminister ausdrücklich das Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre nach § 41 LHO zur Verfügung. Reichen die hiernach angeordneten Sperren nicht aus, um Einnahmen und Ausgaben wenigstens annähernd im Gleichgewicht zu halten, so erscheint es dem Rechnungshof im Hinblick auf die Budgethoheit des Landtags angemessen, eine parlamentarische Entscheidung durch die Einbringung eines Nachtragshaushalts herbeizuführen, die sowohl weitere Ausgabenkürzungen als auch zusätzliche Kreditermächtigungen vorsehen könnte. Bis zu dieser Entscheidung hätte der Finanzminister die Möglichkeit, sich mit Kassenkrediten zu behelfen, wofür ihm nach § 19 des jährlichen Haushaltsgesetzes eine ausreichend bemessene Ermächtigung zur Verfügung steht.

Der Rechnungshof hat den Minister der Finanzen mit Schreiben vom 2. September 1987 über seine Rechtsauffassung und die von ihm beabsichtigten Empfehlungen unterrichtet. In der Zwischenzeit ist außerdem die Frage einer realistischen Begrenzung der verfügbaren Gesamtkreditermächtigungen mit Vertretern des Ministers ausführlich erörtert worden. Eine abschließende Stellungnahme des Ministers der Finanzen steht noch aus.

Bemerkungen zu den persönlichen Verwaltungsausgaben

Der Rechnungshof hat in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung die persönlichen Verwaltungsausgaben geprüft. Dabei wurden sowohl die zahlungsbegründenden Unterlagen im Personalabrechnungsverfahren bei der Zentralen Besoldungsstelle Wiesbaden und der Zentralen Vergütungsstelle in Kassel

Zu Tz. 47 (Abs. 1, 2 und 6)

Der allgemeinen Forderung des Rechnungshofs soll entsprochen werden. Es ist beabsichtigt, seine Bemerkungen durch ein Rundschreiben in der Landesverwaltung bekanntzugeben. Weiterge-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

als auch die für eine ordnungsgemäße Erledigung der Personalarbeit notwendigen Unterlagen anhand der Personalakten bei den jeweiligen personalaktenführenden Stellen geprüft.

Im Bereich des Tarifpersonals stellte der Rechnungshof hierbei fest, daß in einer Vielzahl der geprüften Fälle die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung der Arbeitnehmer in Frage gestellt werden mußte, weil keine oder nur unzureichende Unterlagen vorhanden waren. Die Eingruppierungen der Angestellten und die Einreihung der Arbeiter richtet sich grundsätzlich nach Merkmalen, die in Tarifverträgen festgelegt sind. Voraussetzung für die tarifgerechte Eingruppierung oder Einreihung der Arbeitnehmer ist die richtige Einordnung der auszuübenden Tätigkeit unter die Tätigkeitsmerkmale einer Vergütungs- bzw. Lohngruppe und Fallgruppen der Vergütungsordnung des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) oder des Lohngruppenverzeichnisses zum Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder (MTL II). In allen Fällen, in denen sich die tarifrechtliche Bewertung nicht bereits aus der Funktionsbezeichnung des Bediensteten ergibt, bedarf es einer Tätigkeits- bzw. Arbeitsvorgangsbeschreibung, die die vom Bediensteten auszuübenden Arbeitsvorgänge bzw. Tätigkeiten mit dem zeitlichen Anteil an der Gesamttätigkeit und mit den zu erfüllenden Anforderungen zutreffend und vollständig enthält. Ohne Beschreibung des Arbeitsinhalts und dessen Zuordnung zu den Tätigkeitsmerkmalen einer Vergütungs- oder Lohngruppe ist nicht nachprüfbar, ob die tariflichen Anforderungen erfüllt sind.

Bei einer Prüfung der persönlichen Verwaltungsausgaben eines nach § 26 LHO rechtlich unselbständig geführten Landesbetriebs stellte der Rechnungshof fest, daß den bereits vor mehreren Jahren erhobenen Beanstandungen mangelhafter Bearbeitung von Personalsachen nur unzureichend Rechnung getragen wurde. Die Führung der Personalakten entsprach in der überwiegenden Anzahl der geprüften Akten nicht den Bestimmungen des § 107 HBG und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Für die Eingruppierung fehlten in den meisten Fällen die erforderlichen Tätigkeits- bzw. Arbeitsvorgangsbeschreibungen. Eine Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung war deshalb nicht oder nur unvollkommen möglich. Es wurde ferner festgestellt, daß in einzelnen Fällen Bediensteten höherwertige Tätigkeiten ohne verfügbare Stellen übertragen wurden, in anderen Fällen bei Änderung der Tätigkeit, die eine niedrigere Vergütung zur Folge gehabt hätte, keine tarifrechtlichen Konsequenzen gezogen wurden. Auch im Bereich der Höhergruppierungen im Wege des Bewährungsaufstiegs nach § 23 a BAT wurde nicht in allen Fällen ordnungsgemäß und zeitgerecht verfahren.

Die Verwaltung des Landesbetriebs hat die vom Rechnungshof festgestellten Mängel im wesentlichen eingeräumt, aber geltend gemacht, daß das verfügbare Personal für eine ordnungsgemäße Bewältigung der genannten Aufgaben nicht ausreiche und es angesichts der schwierigen Ertragslage auch nicht auf absehbare Zeit verstärkt werden könne.

Die Ausführungen der Verwaltung des Landesbetriebs sind nicht geeignet, die unzureichende Bearbeitung von Personalsachen zu entschuldigen. Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht die Personalausstattung zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben aus. Der Hinweis auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten geht deshalb fehl.

Der Rechnungshof hält es über diese Feststellungen bei dem Landesbetrieb hinaus generell für geboten, auf die ordnungsgemäße Führung der Personalunterlagen mit zeitgerechten Tätigkeitsbeschreibungen bzw. Beschreibungen der Arbeitsvorgänge als unverzichtbare Grundlage für eine tarifgerechte Eingruppierung hinzuweisen.

hende Maßnahmen kommen in Betracht, wenn der Rechnungshof „die Vielzahl der geprüften Fälle“, in denen die „tarifliche Eingruppierung und Einreihung der Arbeitnehmer in Frage gestellt werden mußte“, näher bezeichnet.

Zu Tz. 47 (Abs. 3 bis 5)

Die Verwaltung des Landesbetriebs ist derzeit bemüht, die einschlägigen Personalakten zu überprüfen und neu zu ordnen; § 107 HBG und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften werden hierbei künftig beachtet. Im Rahmen der Überprüfungsarbeiten, die wegen der beim Landesbetrieb aus Kostengründen gering gehaltenen Mitarbeiterzahl noch andauern, werden die vom Rechnungshof aufgezeigten Beanstandungen beseitigt werden. Die Verwaltung ist angehalten, die Arbeiten zu koordinieren und von sich aus zu überwachen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Stellenübersichten bei Landesbetrieben

- 18 Bei der Prüfung der Personalausgaben von Landesbetrieben ergab sich die grundsätzliche Frage nach der Darstellung des Personalbestands dieser Landesbetriebe im Haushaltsplan.

Für die Beamten der Landesverwaltung bestimmt § 17 Abs. 5 LHO, daß Planstellen im Haushaltsplan mit Angaben über Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen aufzubringen sind. Diese Regelung gilt gemäß § 26 Abs. 1 Satz 4 LHO auch für die bei Landesbetrieben tätigen Beamten.

Andere Stellen als Planstellen, d. h. Stellen für Angestellte und Arbeiter, sind nach § 17 Abs. 6 LHO in den Erläuterungen auszuweisen. Eine entsprechende gesetzliche Bestimmung für die bei Landesbetrieben beschäftigten Angestellten und Arbeiter fehlt. Auch in den vorläufigen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 26 LHO fehlt – abweichend von den VV zu § 26 Bundeshaushaltsordnung, nach denen derartige Stellen bei Bundesbetrieben in den Erläuterungen anzugeben sind – eine solche Regelung.

Der Rechnungshof hat seit dem Jahre 1980 mehrfach dem Minister der Finanzen gegenüber zum Ausdruck gebracht, daß im Hinblick auf die nicht unbeträchtliche Zahl der Bediensteten der Landesbetriebe und die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen ein entsprechender haushaltsmäßiger Ausweis der Stellen erfolgen sollte. Er hat deshalb gefordert, daß bei den Landesbetrieben außer den entsprechend VV Nr. 1.3 zu § 26 LHO als Anlagen in die Haushaltspläne aufgenommenen Erfolgs- und Finanzplänen auch Stellenübersichten für Angestellte und Arbeiter ausgebracht werden sollten.

Der Finanzminister hat dem bisher nicht entsprochen. Er hat dies damit begründet, daß bindende Stellenübersichten die Flexibilität der Wirtschaftsführung der Landesbetriebe beeinträchtigten. Zuletzt hat er zwar erklärt, er sei bereit, die Frage der Ausbringung von Stellenübersichten erneut zu prüfen, „ggf. seine Auffassung zu ändern“ und „evtl.“ in den Entwurf eines der nächsten Haushaltspläne Stellenübersichten aufzunehmen. Eine verbindliche Zusage, wie sie vom Rechnungshof aufgrund vorangegangener Erörterungen mit dem Minister der Finanzen erwartet werden durfte, ist darin jedoch nicht zu erblicken; in dem eingebrachten Entwurf des Haushaltsplans für 1988 sind wiederum keine Stellenübersichten ausgebracht.

Der Rechnungshof teilt die vom Minister der Finanzen ursprünglich geäußerten Bedenken nicht. Er vermag auch das erneute Aufschieben einer Entscheidung nicht zu akzeptieren. Mit dem Ausweis der fraglichen Stellen in Stellenübersichten ist nicht zwangsläufig eine Einschränkung der Flexibilität verbunden. Diese hängt vielmehr von der Gestaltung der Stellenübersichten ab, bei der den wirtschaftlichen Notwendigkeiten bei dem Einsatz von Personal Rechnung getragen werden kann.

Der Rechnungshof hält es in Anbetracht der nicht unbeträchtlichen Zahl solcher Stellen und der Höhe der Personalaufwendungen der Landesbetriebe für nicht hinnehmbar, daß derartige Stellen im Landeshaushalt weiterhin unberücksichtigt bleiben. So waren z. B. allein bei den Landesbetrieben Hessische Staatsbäder und Technische Überwachung Hessen im Jahr 1986 rd. 1 900 Angestellte und Arbeiter beschäftigt; die Personalaufwendungen dieser Betriebe beliefen sich im selben Zeitraum auf nicht weniger als insgesamt rd. 108 Mio DM.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß diese Stellen dem Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit entsprechend für die parlamentarischen Beratungen und die Beschlußfassung offen ausgewiesen werden sollten und deshalb die Anlagen im Haushaltsplan um Stellenübersichten zu ergänzen sind.

Zu Tz. 48

Dem Anliegen des Rechnungshofs soll beginnend mit dem Haushaltsplan 1989 Rechnung getragen werden.

Dazu sehen die mit dem Rundschreiben über die Aufstellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1989 vom 23. Dezember 1987 (StAnz. 1988, S. 259) herausgegebenen Haushaltsaufstellungsrichtlinien in Abschnitt A. 11 vor, daß von den gemäß § 26 LHO eingerichteten Landesbetrieben auch eine Stellenübersicht dem Haushaltsvoranschlag beizufügen ist, die die Zahl der Stellen der Angestellten und Arbeiter, aufgeteilt nach Vergütungsgruppen und Funktionen, und die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr ausweist.

Zur Wahrung der bei den Landesbetrieben notwendigen Flexibilität beim Personal soll durch Vermerk zugelassen werden, daß Abweichungen von der Stellenübersicht der Einwilligung des Ministers der Finanzen bedürfen.

Die Stellenübersicht soll zusammen mit dem Erfolgs- und Finanzplan als Anlage in den Haushaltsplan aufgenommen werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung 1

Beschäftigungsentgelte für Vertretungs- und Aushilfskräfte

- 49 Im Rahmen der persönlichen Verwaltungsausgaben können bei Titel 427 01 Mittel für Beschäftigungsentgelte für Vertretungs- und Aushilfskräfte veranschlagt werden. Diese Mittel sind für Vergütungen oder Löhne der nur vorübergehend zu Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen oder zur Personalverstärkung aushilfsweise Tätigen vorgesehen.

Im Geschäftsbereich des Justizministers sind im Kap. 05 04 – Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften – seit Jahren bei Titel 427 01 nicht unbeträchtliche Ansätze ausgebracht worden. Diese Mittel wurden überwiegend für Bedienstete in Dauerarbeitsverhältnissen in Anspruch genommen. Der Rechnungshof hat gegenüber der Justizverwaltung seit langem diese haushaltsrechtlich unzulässige Verfahrensweise beanstandet.

Die Mittel für Vertretungs- und Aushilfskräfte bei Titel 427 01 wurden auch im Jahr 1986 weiterhin für die Finanzierung von Dauerarbeitskräften in Anspruch genommen. Nach den letzten Feststellungen des Rechnungshofs werden bei einer Veranschlagung von 4,8 Mio DM bei Kap. 05 04 – 427 01 im Haushaltsplan 1987 ca. 83 Vollzeit- und 36 Teilzeitkräfte in einer Größenordnung von ca. 4 Mio DM im Rahmen unbefristeter Arbeitsverhältnisse beschäftigt.

Bemühungen des Justizministers, eine Änderung der Veranschlagung durch – kostenneutrale – Kürzung der Mittel bei Titel 427 01 bei gleichzeitiger Ausbringung entsprechender Mittel und Stellen bei Titel 425 01 zu erreichen, blieben ohne Erfolg.

Der Rechnungshof hält seine Beanstandung der nicht ordnungsgemäßen Veranschlagung der Haushaltsmittel für Dauerbeschäftigte bei Titel 427 01 aufrecht.

Zu Tz. 49

Die Landesregierung ist mit dem Rechnungshof der Auffassung, daß die Veranschlagung der Haushaltsmittel für Dauerbeschäftigte bei Kap. 05 04 – 427 01 haushaltsrechtlich nicht zulässig ist. Sie wird sicherstellen, daß die betreffenden Bediensteten zukünftig auf entsprechenden Stellen geführt werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Zuwendungen im Bereich der Brandschutzes
(Kap. 03 19)

50 Fördermaßnahmen des Landes im Bereich des Brandschutzes umfassen im wesentlichen

- den Neu- und Umbau sowie die Erweiterung von Feuerwehrhäusern,
- die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen,
- die Beschaffung von feuerwehrtechnischem Gerät und persönlicher Ausrüstung,
- die Beschaffung von Fernmeldeanlagen und fernmeldetechnischem Gerät,
- Die Errichtung von Löschwasserversorgungsanlagen.

Im Hj. 1986 wurden allein für Feuerwehrhäuser und -fahrzeuge 76,8 v. H. aller ausgezahlten Landeszuwendungen im Brandschutz (rd. 16,9 Mio DM von 22,0 Mio DM) verausgabt.

Für Fördermaßnahmen mit zuwendungsfähigen Kosten bis zu 200 000 DM je Projekt sind die drei öffentlich-rechtlichen Brandversicherungen (Brandkassen) zuständig, während sich der Minister des Innern die Bewilligung der übrigen Maßnahmen vorbehalten hat. Im Hj. 1986 hat er in 77 Fällen Zuwendungen für Feuerwehrhäuser von insgesamt rd. 9,4 Mio DM zur Zahlung angewiesen.

Soweit der Innenminister bei Maßnahmen im Bereich des Brandschutzes Bewilligungsbehörde ist, fällt auch die fachtechnische und verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise in seine unmittelbare Zuständigkeit. Nur beim Bau von Gemeinschaftshäusern mit Gebäudeteilen oder Räumen für die Feuerwehr erfolgt die fachtechnische Prüfung durch das örtlich zuständige Staatsbauamt sowie die verwaltungsmäßige Prüfung durch den Regierungspräsidenten.

Nach einer Arbeitsabsprache zwischen dem Innenminister und dem Rechnungshof werden die Zwischen- und Verwendungsnachweise über die vom Fachminister bewilligten Zuwendungen – vor allem bei Baumaßnahmen – mit dem Prüfungsvermerk dem Rechnungshof zugeleitet. Er erhält außerdem Ablichtungen der beim Minister geführten Nachweise zur Überwachung der Verwendung der Zuwendungen (seit 1. Juli 1987 „Übersichten“ genannt).

Diese Übersichten nach VV Nr. 9 zu § 44 LHO ermöglichen der Verwaltung auf einfache Weise die Kontrolle des termingerechten Eingangs der Zwischen- und der Verwendungsnachweise. Dem Rechnungshof dienen sie zur Unterrichtung über alle erteilten Zuwendungsbescheide und zugleich als Unterlage für die Prüfung, ob die Übersichten bestimmungsgemäß geführt und Einträge bei mehrjährigen Fördermaßnahmen fortgeschrieben worden sind, sowie zum Vergleich mit dem Rechnungsergebnis. Die Ablichtungen dieser Übersichten werden dem Rechnungshof nunmehr auch vollständig und rechtzeitig jeweils zum 1. Februar des auf das Haushaltsjahr der Bewilligung/Auszahlung folgenden Jahres zugeleitet.

Der Rechnungshof hat die bestimmungsgemäße Abwicklung von Fördermaßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Ministers des Innern zum Stichtag 1. Mai 1987 geprüft und dabei u. a. folgendes festgestellt:

- Dem Minister lagen noch in größerem Umfang Verwendungsnachweise – vor allem für fertiggestellte Baumaßnahmen – zur fachlichen und zur verwaltungsmäßigen Prüfung vor, die bereits vor mehr als einem Jahr bei ihm

Zu Tz. 50

Der Rechnungshof hat den Stand der Verwendungsnachweisprüfung zutreffend dargestellt. Die Rückstände sind entstanden

- aufgrund erhöhten Arbeitsaufwandes im Zusammenhang mit der vom gleichen Sachgebiet zu bewilligenden neuen Zuwendungen
- wegen der häufig unvollständig vorgelegten Verwendungsnachweise; die Vervollständigung der Unterlagen nimmt mitunter mehr Zeit in Anspruch als die eigentliche Prüfung
- weil in vielen Fällen die abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise nur nach zeitraubenden Ortsbesichtigungen und Prüfungen der Einzelbelege möglich ist.

Um die Rückstände abzubauen, wurde das Fachreferat im Ministerium abteilungsintern entlastet und um einen abgeordneten Beamten aus dem nachgeordneten Bereich verstärkt. Außerdem wird dem Fachreferat kurzfristig ein weiterer Sachbearbeiter zugewiesen.

Die eingeleiteten Maßnahmen haben dazu geführt, daß inzwischen etwa 10 v. H. der vorliegenden Verwendungsnachweise abschließend geprüft werden konnten. Weitere 60 v. H. der Fälle sind so weit vorgeklärt, daß die Prüfung kurzfristig abgeschlossen werden kann. Es ist zu erwarten, daß die Rückstände insgesamt alsbald abgebaut sein werden.

Durch die personelle Verstärkung des Fachreferats wird eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitssituation erwartet. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, daß die Verwendungsnachweise künftig zeitnah geprüft und dem Rechnungshof übersandt sowie Prüfungsmitteilungen zeitgerecht beantwortet werden.

Dem Hinweis des Rechnungshofs, bei der Auszahlung der Zuwendung auf die Einhaltung einer Schlußrate von 10 v. H. zu verzichten, wird künftig entsprochen, soweit aus den Mittelabrufen oder dem Verwendungsnachweis erkennbar ist, daß die zuwendungsfähigen Ausgaben erreicht wurden.

Die vom Rechnungshof angeregte eventuelle Finanzierung von Personalkosten für mit Brandschutzaufgaben betraute Beschäftigte des Landes aus dem Feuerschutzsteueraufkommen würde zu erheblichen Einschränkungen der Bewilligungsmöglichkeiten für Feuerwehrinvestitionen führen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

eingegangen waren; der älteste im November 1983. Es handelte sich insbesondere um 62 Maßnahmen der Hj. 1981 bis 1985, bei denen in 46 Fällen die bewilligte Landeszuwendung bis zum 31. Dezember 1986 noch nicht vollständig ausgezahlt war.

- In sieben weiteren Zuwendungsfällen der Hj. 1982 bis 1984 war eine Abrechnung des jeweiligen Projekts noch nicht erfolgt, weil der Verwendungsnachweis dem Ministerium noch nicht vorlag.
- In diesen insgesamt 69 Zuwendungsfällen, die wegen der zum 1. Mai 1987 beim Rechnungshof noch ausstehenden Verwendungsnachweise als nicht ordnungsgemäß belegt anzusehen sind, waren Landeszuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 25,5 Mio DM ausgezahlt worden; der Rechnungshof hebt dies wegen § 97 (2) Nr. 1 LHO hervor.
- Nach den dem Rechnungshof vorliegenden Verwendungsnachweisen zum Hj. 1986 betrug die durchschnittliche Bearbeitungszeit für die Prüfung der Verwendungsnachweise bei Baumaßnahmen ca. 14 Monate. In einem Fall vergingen zwischen der Aufstellung des Verwendungsnachweises durch den Zuwendungsempfänger und der verwaltungsmäßigen Prüfung beim Minister des Innern sogar 3 Jahre und 2 Monate.

Auf frühere Sachstandfragen des Rechnungshofs wegen der verzögerlichen Behandlung von Verwendungsnachweisen hatte der Innenminister wiederholt geäußert, daß eine Prüfung wegen der Vielzahl der vorliegenden Abrechnungen von Zuwendungen bzw. wegen fehlender Unterlagen der Zuwendungsempfänger noch nicht habe vorgenommen werden können. Ferner beeinträchtigte die Arbeitssituation im zuständigen Referat eine zeitgerechte Bearbeitung.

Für die Bearbeitung der Zuwendungsanträge und für die fachtechnische sowie verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise im Bereich des Brandschutzes sind im zuständigen Referat des Ministeriums des Innern nur zwei Sachbearbeiter eingesetzt. Die festgestellten zeitlichen Verzögerungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise dürften im wesentlichen auf die Überlastung dieser Bediensteten zurückzuführen sein.

Insgesamt wurde der Eindruck gewonnen, daß eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise im Ministerium nicht mehr gewährleistet ist, denn der Rechnungshof stellte bei seinen anschließenden Verwendungsprüfungen zahlreiche – teils gravierende – Mängel fest.

Die Bewilligungsbehörde hat u. a. „unverzüglich“ nach Eingang des Verwendungsnachweises zu prüfen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist (VV Nr. 11 zu § 44 LHO). Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es unverträglich, einerseits von den Zuwendungsempfängern die strikte Einhaltung der Bewilligungsbedingungen und damit termingerechte Abrechnung durch Verwendungsnachweise zu fordern, andererseits aber für sich eine lange Bearbeitungszeit bei der baufachlichen und bei der verwaltungsmäßigen Prüfung in Anspruch zu nehmen. Die schleppende Bearbeitung im Ministerium hatte zur Folge, daß

- bei Einbehaltung einer Schlußrate von 10 v. H. bis zum Abschluß der verwaltungsmäßigen Prüfung Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern häufig in erheblichem Umfang zwischenfinanziert werden mußten und
- sich die anschließende Prüfung von Verwendungsnachweisen durch den Rechnungshof beträchtlich verzögert hat.

Die Arbeitssituation im genannten Referat dürfte auch mit einer der Ursachen für die bisherige verzögerliche Behandlung von Anfragen und Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs zu

Stellungnahme der Landesregierung

Durch die mit immer neuen Risiken verbundene fortschreitende Technik fallen den Feuerwehren ständig neue Aufgaben bei der technischen Hilfeleistung und vor allem auch im Umweltschutz zu, z. B. bei Herstellung, Lagerung und dem Transport gefährlicher Stoffe. Die Feuerwehren können diesen Anforderungen nur durch verbesserte Ausrüstung und Ausbildung gerecht werden. Dafür sind von den Trägern des Brandschutzes, den Kommunen, erhebliche investive Mittel aufzuwenden, zu denen das Land aufgrund seiner gesetzlichen Verpflichtung nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 BrSHG finanzielle Unterstützung zu gewähren hat. Eine Reduzierung des Zuwendungsvolumens des Landes durch die Finanzierung von Personalkosten würde daher dem wachsenden Investitionsbedarf der Kommunen nicht mehr entsprechen und mittelfristig die Sicherstellung des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung in Hessen gefährden. Die ständig steigenden Anforderungen an die Feuerwehren im Bereich des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung konnten bisher finanziell nur dadurch aufgefangen werden, daß das Feuerschutzsteueraufkommen ausschließlich für Zwecke des Brandschutzes zur Verfügung stand. Alleine seit 1986 ist das Antragsvolumen der kommunalen Gebietskörperschaften für Vorhaben aus dem Feuerwehrbereich von 62,5 Mio DM auf ca. 80 Mio DM gestiegen. Im Jahre 1987 standen jedoch nur ca. 31 Mio DM für Bewilligungen und Investitionen zur Verfügung.

Die Überlegungen des Innenministeriums, die Prüfung der Verwendungsnachweise künftig den Regierungspräsidenten zu übertragen sowie das Bewilligungsverfahren zu vereinfachen, sind noch nicht abgeschlossen. Hierzu sind noch Abstimmungen mit dem Ministerium der Finanzen und dem Rechnungshof erforderlich.

Bemerkungen des Rechnungshofs

einzelnen Zuwendungsbaumaßnahmen sein; z. B. ging in einem Fall die Stellungnahme des Ministers zu Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs erst nach einem Jahr und 10 Monaten ein. Der Rechnungshof sah sich deshalb veranlaßt, den Minister des Innern auf den Plenarbeschluß vom 21. August 1975 (LT-Drucksache 8/1276) hinzuweisen, durch den die Landesregierung ersucht wurde, nachdrücklich darum bemüht zu sein, daß Stellungnahmen zu Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs nach § 96 LHO unverzüglich bearbeitet werden.

Der Rechnungshof hat schriftlich und in ergänzenden Gesprächen angeregt, Überlegungen anzustellen, in welcher Weise künftig Verzögerungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise vermieden werden können, z. B. durch innerorganisatorische Maßnahmen im zuständigen Referat des Ministeriums oder durch Übertragung von Prüfungsaufgaben auf die Staatsbauämter und/oder auf die Regierungspräsidenten. Er hat hierzu auf entsprechende Verfahrensregelungen im Sozialbereich hingewiesen.

Eine personelle Verstärkung seines Brandschutzreferats war nach Angaben des Innenministers wegen der Haushaltssituation nicht zu realisieren; auch die Aufarbeitung der Rückstände durch eine Übertragung von Prüfungsaufgaben auf die Regierungspräsidenten könne nicht ohne Personalverstärkung erreicht werden. Deshalb versuche er, die aufgelaufenen Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch vorübergehende oder zeitweise Abordnungen von Bediensteten aus dem nachgeordneten Bereich abzubauen. Im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Brandschutzes beabsichtige er u. a. zu prüfen, ob den Regierungspräsidenten künftig die Verwendungsnachweisprüfung übertragen werden kann.

Daneben sei vorgesehen, das Bewilligungsverfahren dahingehend zu vereinfachen, daß anstatt der zum 1. April 1986 von ihm in Abstimmung mit dem Minister der Finanzen eingeführten Planungs- und Kosten-Orientierungswerte für Feuerwehrhäuser künftig wieder Bewilligungen nur nach „anteiliger Nutzfläche“ bzw. nach „umbautem Raum“ vorgenommen werden. Dies hätte nach seiner Ansicht zur Folge, daß das Bewilligungsverfahren weniger aufwendig und hierdurch weitere Verwaltungskraft für die Verwendungsnachweisprüfung freigesetzt würde.

Die vom Innenminister vorgesehene Verfahrensänderung bedarf weiterer Aufklärung, weil das vom Minister der Finanzen entwickelte System von Planungs- und Kostenorientierungswerten in allen übrigen Bereichen des staatlichen und mit staatlichen Mitteln geförderten Hochbaus erfolgreich angewendet wird.

Sofern eine Übertragung von Aufgaben auf die Regierungspräsidenten nicht möglich erscheint, sollte das Brandschutzreferat nach Auffassung des Rechnungshofs personell so ausgestattet werden, daß künftig eine zeitnahe und ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise sichergestellt wird.

Weiter hat der Rechnungshof angeregt zu prüfen, ob und inwieweit Personalkosten für mit Brandschutzaufgaben betraute Bedienstete des Landes aus dem Feuerschutzsteueraufkommen finanziert werden könnten (§ 41 Abs. 1 Brandschutzhilfleistungsgesetz).

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

**Vordruckwesen in der Justizverwaltung
(Justizvollzugsanstalt Darmstadt)
(Kap. 05 05)**

- 51 Der Rechnungshof hat bei einem Landgericht und bei den zu diesem Bezirk gehörenden Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit örtliche Erhebungen nach § 94 Abs. 1 LHO durchgeführt, die sich auch auf das Vordruckwesen erstreckt haben. Dabei wurde bei einigen Gerichten festgestellt, daß bei der Bestellung, Lagerung und Verwaltung von Vordrucken eine Reihe von Unzulänglichkeiten auftraten. Das wiederum hat den Rechnungshof veranlaßt, im Rahmen örtlicher Erhebungen bei der Arbeitsverwaltung der Justizvollzugsanstalt Darmstadt das gesamte Vordruckwesen für die hessische Justiz einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Dort werden in der anstalts-eigenen Druckerei mit 50 Gefangenenarbeitsplätzen über 1500 amtliche Vordruckarten für die Justizverwaltung gesetzt, gedruckt, gelagert und verteilt.

Im einzelnen hat der Rechnungshof folgende Feststellungen getroffen:

Entwurf, Gestaltung und Inhalt der Vordrucke für die ordentlichen Gerichte, die Strafverfolgungsbehörden und die Verwaltungsgerichte liegen im Verantwortungsbereich des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main. Insoweit wird die Druckerei der Justizvollzugsanstalt Darmstadt nur auf Weisung tätig. Ihr obliegt die technische Ausführung und die kaufmännische Abwicklung der Aufträge.

Die Druckerei ist in einem dreigeschossigen Gebäude auf dem Anstaltsgelände ausreichend untergebracht. Die für die Vordrucke zur Verfügung stehende Lagerfläche ist demgegenüber nicht hinreichend dimensioniert. Zu einer wirtschaftlichen Lagerhaltung gehört, daß die für die Justizbehörden vorzuhaltenden Vordrucke dem tatsächlichen Bedarf entsprechen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, daß die ohnehin knappe Lagerkapazität dadurch weiter eingeschränkt wird, weil beispielsweise

- von etwa 100 Vordruckarten, die nicht mehr im aktuellen amtlichen Vordruckverzeichnis der Justizverwaltung aufgeführt sind und demzufolge auch nicht mehr verwendet werden dürfen, noch ca. 200 000 Stück gelagert werden,
- Vordrucke vorhanden sind, die durch Änderung gesetzlicher Vorschriften keine Geltung mehr haben, aber in den letzten Jahren dennoch bestellt worden sind,
- justizeigene Vordrucke gelagert werden, obwohl sie durch landeseinheitliche, von der Landesbeschaffungsstelle zu beziehende Vordrucke ersetzt worden sind,
- Vordrucke lagern, die zwar im amtlichen Vordruckverzeichnis noch aufgeführt, aber über längere Zeiträume hinweg, z. T. seit über 10 Jahren, nicht mehr bestellt worden sind,
- von einzelnen gängigen Vordrucken derart hohe Bestände vorhanden sind, daß sie über den Jahresbedarf hinaus einen weitaus längeren Zeitraum abdecken können.

Aufgrund dieser Feststellungen hat der Minister der Justiz inzwischen eine Überprüfung der weiteren Verwendbarkeit derjenigen Vordrucke eingeleitet, die nicht im amtlichen Vordruckverzeichnis aufgeführt oder über längere Zeiträume nicht mehr bestellt worden sind. Sie sollen ausgesondert werden. Desweiteren hat der Fachminister eingeräumt, daß von einzelnen Vordrucken zu hohe Bestände gelagert waren.

Zu Tz. 51 und 52

Um einen ordnungsgemäßen Arbeitsablauf in der Druckerei der Justizvollzugsanstalt künftig zu gewährleisten, sind im Kellergeschoß der geplanten neuen Werkhalle weitere Lagerräume von insgesamt 623,09 qm vorgesehen.

Mit der Baumaßnahme wurde noch nicht begonnen. Zur Zeit läuft das bauaufsichtliche Zustimmungsverfahren.

Die Überprüfung der weiteren Verwendbarkeit derjenigen Vordrucke, die nicht im amtlichen Vordruckverzeichnis aufgeführt oder über längere Zeiträume nicht mehr bestellt worden sind, ist abgeschlossen. Die Vordrucke sind bereits insgesamt ausgesondert. Die Streichungen im Vordruckverzeichnis sind erfolgt.

Die vom Rechnungshof festgestellten hohen Bestände bei einzelnen Vordrucken werden künftig nicht mehr auftreten, da durch die Einführung der Datenverarbeitung in der Vordrucklagerbuchhaltung ab 1. Januar 1988 die größtmögliche Steuerung des Lagerbestandes gewährleistet ist. Dies betrifft auch die Folgeauflage von Vordrucken.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

52 Lagerkapazität geht auch durch vorzeitige Folgeauflagen von Vordrucken verloren,

- die über Jahre hinaus nicht bestellt worden sind,
- die nicht mehr im Vordruckverzeichnis aufgeführt, aber irrtümlich bestellt worden sind; die falsche Bestellung wurde dann zum Anlaß genommen, die Bestände aufzufüllen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind weggefallene, durch andere ersetzte oder gegenstandslos gewordene Vordrucke im amtlichen Vordruckverzeichnis zu streichen und noch vorhandene Bestände unverzüglich auszusondern, damit irrtümliche Bestellungen nicht mehr ausgeführt werden und es zu keiner Fehlsteuerung von Folgeauflagen kommt. Alle vorhandenen Vordrucke müssen deshalb in regelmäßigen Abständen mit dem jeweils gültigen amtlichen Vordruckverzeichnis verglichen werden.

Der Justizminister hat diese Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen.

53 Aufgrund des Runderlasses des Ministers der Justiz vom 1. Februar 1982 (JMBL S. 337) sind die Justizbehörden gehalten, zu bestimmten Terminen zweimal jährlich ihren Bedarf an amtlichen Vordrucken zu bestellen.

Auf Dauer sollte nicht hingenommen werden, daß einzelne Behörden bis zu 22 Bestellungen – oftmals nur für einen Vordruck – im Jahr tätigen. Vornehmlich bei größeren Behörden wird deutlich, daß die Vordruckbestellungen nicht in der erforderlichen Weise koordiniert sind. So zeichnen z. B. bei einem Landgericht vier Mitarbeiter für die Bestellungen verantwortlich. Alle Bestellungen außerhalb des vorgegebenen Zeitraums verursachen nicht unerhebliche Mehrkosten. Neben dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand entstehen in der Druckerei vermeidbare Maschineneinrichtkosten für individuelle Behördeneindrücke. Darüber hinaus schlagen zusätzliche Versandkosten zu Buche, weil entweder weitere Dienstfahrzeuge eingesetzt werden müssen, oder Post- oder Bahnversand unnötige Auslagen verursachen.

Die Justizbehörden sind weiterhin gehalten, ihre Bestellungen auf den voraussichtlichen Halbjahresbedarf abzustellen, damit deren Vorräte an Vordrucken nicht derart anwachsen, wie der Rechnungshof dies bei einem Amtsgericht vorgefunden hat. Dort lagerten 445 000 Grundbuchvordrucke, eine Menge, die erfahrungsgemäß bei einem Gericht dieser Größe für Jahrzehnte ausreichen dürfte.

Als weiteres Beispiel sei angeführt, daß ein anderes Amtsgericht zu Beginn dieses Jahres 8000 Vordrucke „Widerspruch im Mahnverfahren“ zum Preis von 1200,- DM erhalten hat. Auch dies stellt eine Größenordnung dar, die bei jährlich rd. 800 Mahnsachen einem Zehnjahresbedarf entspricht. Bei dem Vordruck handelt es sich noch dazu um einen Satz mit zwei Blättern Einwegkohlepapier, deren Haltbarkeit ohnehin zeitlich begrenzt ist.

Dem Justizminister ist seit Jahren bekannt, daß sich bestimmte Besteller weder in der Höhe des zu bestellenden Vorrats noch bei dem Bestellrhythmus an den genannten Erlaß halten. Das Planungs- und Organisationsreferat des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main versucht, diese Mißstände dadurch zu beheben, daß bei den Tagungen der Geschäftsleiter, anlässlich der Geschäftsprüfungen und bei Besuchen der Behörden ständig auf die geltenden Bestimmungen hingewiesen wird.

4 Durch die Nutzung technischer Bürohilfsmittel werden vielfach Vordrucke entbehrlich. So können alle Vordrucke für Auszüge und beglaubigte Abschriften aus öffentlichen Registern entfallen, weil Registerauszüge im Wege der Ablichtung wesentlich kostengünstiger gefertigt werden können als durch das arbeitsaufwendige und zeitintensive Ausfüllen von Vordrucken. Darüber hinaus könnten weiterhin alle Vordrucke entfallen, die

Zu Tz. 53

Es ist richtig, daß zu einer wirtschaftlichen Lagerhaltung gehört, daß die für die Justizbehörden vorzuhaltenden Vordrucke dem tatsächlichen Bedarf entsprechen. Diesen Bedarf anhand von Verkaufszahlen zu ermitteln, die Aktualität der Vordrucke aufgrund der Veröffentlichungen im Justiz-Ministerial-Blatt für Hessen oder in amtlichen Vordruckverzeichnissen und den dazu periodisch erscheinenden Ergänzungslieferungen zu überprüfen und die Karteien der Lagerbestände möglichst in regelmäßigen Abständen kontrollieren zu lassen, ist Aufgabe der Arbeitsverwaltung der Justizvollzugsanstalt Darmstadt. Auf die ordnungsgemäße Erledigung dieser Aufgabe wird die JVA Darmstadt künftig insbesondere in der Form achten, daß bei Neueinführung von Vordrucken die Altbestände der Vorläufer dieser Vordrucke ohne weiteres ausgesondert werden, falls keine gegenteilige Nachricht des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vorliegt.

Darüber hinaus wurde das Oberlandesgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, seine Aufsicht in diesem Bereich zu intensivieren.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

lediglich aus einer Empfängeranschrift bestehen; als weitaus praktischer und wirtschaftlicher sollten statt dessen Stempel verwendet werden.

Der Fachminister hat den Vorschlag des Rechnungshofs aufgegriffen und unter Einbeziehung der Praxis zugesagt, die Streichung von Vordrucken sowie die Verwendung von Stempeln zu prüfen.

- 55 Der bei der örtlichen Prüfung der Druckerei festgestellte tatsächliche Vordruckbestand war vielfach wesentlich höher als der auf den Karteikarten verzeichnete. Es ist daher notwendig, zumindest bei den jährlich vorzunehmenden Inventurarbeiten eine Abgleichung herbeizuführen, damit nicht durch einen fälschlicherweise geringeren karteimäßig erfaßten Vordruckbestand unnötige Folgeauflagen veranlaßt werden.

Der Justizminister will eine Abgleichung und Überwachung veranlassen.

- 56 Der Rechnungshof hat Verständnis dafür, daß bei der Einrichtung der Familiengerichte seit dem 1. Juli 1977 den Richtern Entscheidungs- und Formulierungshilfen an die Hand gegeben worden sind. Es muß jedoch bezweifelt werden, ob der Aufwand für einen 18 Seiten umfassenden Urteilsvordruck in Familiensachen gerechtfertigt war, zumal vielfach nur einzelne Blätter davon und darüber hinaus auch nur von wenigen Gerichten bestellt wurden.

Der Justizminister führt dazu aus, daß in Familiensachen den Familienrichtern eine größtmögliche Hilfestellung für die Einarbeitung in die neue Materie gegeben werden sollte. Gleichwohl sei eine Überarbeitung des Vordrucks mit dem Ziel der Kürzung und möglicherweise mit dem Ergebnis des Wegfalls vorgesehen.

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, daß durch überhöhte Bestellungen und infolgedessen durch das Lagern zu großer Vordruckbestände Haushaltsmittel nicht nur für die Vordrucke selbst, sondern auch für deren Aufbewahrung in Vordruckschränken und Räumlichkeiten gebunden werden.

Im Haushaltsjahr 1985 mußte die Justizverwaltung allein für die von der Justizvollzugsanstalt Darmstadt an die Gerichte und Staatsanwaltschaften in Hessen gelieferten amtlichen Vordrucke Mittel in Höhe von 1,5 Mio DM aufwenden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte ein wesentlicher Teil dieser Haushaltsmittel eingespart werden, wenn ein maßvolles Vorhalten notwendiger Vordrucke organisatorisch sichergestellt werden könnte.

Zu Tz. 55

Eine Abgleichung und Überwachung der tatsächlichen Vordruckbestände mit den auf den Karteikarten verzeichneten ist künftig ebenfalls durch die Datenverarbeitung gewährleistet. Nach dem Inventur-Endergebnis für das Haushaltsjahr 1987 wurde der festgestellte Istbestand als Sollbestand für das Haushaltsjahr 1988 vorgetragen.

Es besteht nunmehr Übereinstimmung.

Zu Tz. 56

Ein maßvolles Vorhalten notwendiger Vordrucke ist künftig durch den Einsatz der Datenverarbeitung organisatorisch sichergestellt. Wegen der aufgetretenen Erweiterung der Aufgabenstellung der Druckerei der JVA Darmstadt ist beabsichtigt, die vorhandene Computer-Anlage noch entsprechend zu erweitern.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07.

Straßenbauverwaltung

(Kap. 07 04)

17 Nach § 41 Abs. 5 Hessisches Straßengesetz (HStrG) vom 9. Oktober 1962 bestimmen die Landkreise als Baulastträger der Kreisstraßen über die Planung sowie über die Bereitstellung und Verwendung der Mittel für den Straßenbau. Die Verwaltung und technische Betreuung dieser Kreisstraßen – die technische Betreuung umfaßt auch den Straßenwärterdienst – ist jedoch Sache des Landes. Eine Erstattung der Verwaltungskosten und sonstiger Aufwendungen des Landes findet nicht statt. Dem für den Straßenbau zuständigen Minister obliegt es, die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Land und den Landkreisen zu regeln.

Eine umfassende Regelung im Verfolg des Hessischen Straßengesetzes ist bisher unterblieben. Die Abgrenzung erfolgt noch heute im wesentlichen nach einem vom damaligen Minister für Wirtschaft und Verkehr bekanntgegebenen Runderlaß „Richtlinien für die Verwaltung und die technische Betreuung der Landstraßen II. Ordnung“ aus dem Jahre 1959. Diese überalterten Richtlinien können den heutigen Erfordernissen nicht mehr gerecht werden. Auf Feststellungen des Rechnungshofs über Unklarheiten bei der Durchführung des Grunderwerbs und bei der Übernahme der Kosten für die Kontrollprüfung bei Maßnahmen auf Kreisstraßen sowie bei der Abrechnung des Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufwands teilte der Minister für Wirtschaft und Technik mit, daß eine Neufassung der Richtlinien nach Inkrafttreten der Novellierung zum Hessischen Straßengesetz vorgesehen sei.

So hatte der Rechnungshof bereits in seinen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1975 auf die unterschiedliche Behandlung der Grunderwerbsfälle durch die Straßenbauämter hingewiesen. Einige Ämter führten sämtliche Grunderwerbsverhandlungen für die Kreise durch, andere Ämter überließen diese Arbeiten den Kreisen selbst. In der Stellungnahme der Landesregierung war damals schon die Neufassung der Richtlinien für die Verwaltung und technische Betreuung der Kreisstraßen nach Inkrafttreten der beabsichtigten Novellierung des Hessischen Straßengesetzes angekündigt worden. An der Sachlage hat sich bis heute nichts geändert.

Ebenso war bezüglich der Zuordnung der Kosten für die im Rahmen der Baudurchführung auf Kreisstraßen notwendigen Kontrollprüfungen unterschiedliche Auffassung zwischen dem Minister für Wirtschaft und Technik und dem Rechnungshof aufgetreten. In Erwartung der angekündigten Novellierung des Gesetzes und der Neufassung der Richtlinien und der damit erhofften klaren und vereinfachenden Regelung hatte der Rechnungshof die Angelegenheit beruhen lassen.

Bei der Frage nach der Vereinfachung der Abrechnung der Kosten für die Unterhaltung und Instandsetzung von Kreisstraßen hatte das Landesamt für Straßenbau aufgrund von Feststellungen des Rechnungshofs eingeräumt, daß die Abgrenzung all der Tätigkeiten, die zur technischen Betreuung der Kreisstraßen rechnen und damit vom Land zu bezahlen sind, erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Zur Vereinfachung war vorgeschlagen worden, der Straßenbauverwaltung künftig die laufenden Zuweisungen nach § 30 Finanzausgleichsgesetz (FAG) direkt zuzuweisen, damit diese die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung voll übernehmen könne. Das umständliche Abrechnungsverfahren mit den Landkreisen würde damit entfallen.

Aufgrund weiterer Überlegungen des Ministers für Wirtschaft und Technik und des Ministers der Finanzen wurde der

Zu Tz. 57

Vorab ist festzustellen, daß eine Novellierung des Hessischen Straßengesetzes von der Landesregierung zur Zeit nicht beabsichtigt ist.

Zur Frage der Neufassung der Richtlinien für die Verwaltung und technische Betreuung der Kreisstraßen wird zunächst auf folgendes hingewiesen:

Mit der in § 41 Abs. 5 Satz 2 bis 4 HStrG 1962 getroffenen Regelung sollte die bis dahin geltende Rechtslage beibehalten werden. Es ist deshalb durchaus möglich, die inzwischen außer Kraft getretenen Richtlinien für die Verwaltung und technische Betreuung der Landesstraßen II. Ordnung vom 4. Januar 1959, eingeführt durch Runderlaß StB 6/59 vom 9. Februar 1959, auch weiterhin entsprechend anzuwenden. Gleichwohl wird derzeit geprüft, inwieweit die im Jahre 1986 mit dem Bund getroffene Regelung zur Abgrenzung der Bau-/Unterhaltungskosten und Verwaltungskosten auf das Verhältnis zwischen Land und Kreisen übertragen werden kann.

Zu der vom Rechnungshof in diesem Zusammenhang angesprochenen Frage des Grunderwerbs ist festzustellen, daß seitens des Ministeriums für Wirtschaft und Technik keine Zweifel bestehen, daß diese Tätigkeit unter den Begriff „Verwaltung“ einzuordnen ist und somit vom Land (Straßenbauverwaltung) durchzuführen ist. Wenn einige Landkreise es dennoch vorziehen, den Grunderwerb selbst auf freiwilliger Basis durchzuführen, so bleibt dies ihnen unbenommen. Dies hat jedoch nichts mit der grundsätzlichen Aufgabenverteilung nach § 41 Abs. 5 HStrG zu tun.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Vorschlag jedoch nicht weiter verfolgt, weil eine dementsprechende Verwaltungsvereinfachung eine Novellierung des Hessischen Straßengesetzes voraussetzt.

- 58 Die Abgrenzung der Zuständigkeiten in den Ortsdurchfahrten zwischen den Baulasträgern der Fahrbahn und den Gemeinden richtete sich bis zum Jahre 1976 übereinstimmend sowohl für die Bundes- als auch für die Landes- und Kreisstraßen nach den im Jahr 1962 eingeführten und im Jahre 1970 geänderten „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten und Ortsumgehungen der Bundesstraßen“.

Das änderte sich allerdings im Jahre 1977. Mit Erlaß vom 22. Dezember 1976 führte der Minister für Wirtschaft und Technik die „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen“ ein. Für die Landes- und Kreisstraßen gelten bis zur Novellierung des Hessischen Straßengesetzes jedoch noch die Richtlinien der Fassung des Jahres 1970 weiter.

Die Ortsdurchfahrten-Richtlinien sind eine wesentliche Arbeitsgrundlage für die Straßenbaubehörden bei der Verwaltung und der technischen Betreuung der Ortsdurchfahrten. Eine einheitliche Regelung für alle in der Zuständigkeit der Bauämter liegenden Straßengattungen kommt einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zugute. Dieser Vorteil ist derzeit nicht mehr gegeben.

Ähnliche Differenzen bestehen auch bei den weiteren Richtlinien, die aufgrund des im Jahre 1974 neu gefaßten Bundesfernstraßengesetzes erlassen wurden.

Bis heute ist die Absicht einer Novellierung des Hessischen Straßengesetzes sowie der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verwaltungsvorschriften noch nicht realisiert worden.

Aus der Sicht des Rechnungshofs ergibt sich ein Handlungsbedarf aus der Notwendigkeit für die Herbeiführung übersichtlicher Zuständigkeitsabgrenzungen und Kostenregelungen zwischen den Baulasträgern sowie der Anpassung an Regelungen des Bundesfernstraßengesetzes und der daraus resultierenden Richtlinien.

- 59 Ausgehend von der Längenstatistik der Straßenbauämter hat der Rechnungshof die Anteile der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Hessen mit denen der anderen Flächenstellen in der Bundesrepublik verglichen. Danach ist festzustellen, daß Hessen den höchsten Landesstraßenanteil und den niedrigsten Kreisstraßenanteil aller Länder hat. Im Bundesdurchschnitt liegt der Anteil der Bundesstraßen (ohne Bundesautobahnen) bei 19,1 v. H., der Anteil der Landesstraßen bei 38,4 v. H. und der der Kreisstraßen bei 42,5 v. H. Die Gesamtlänge der von der hessischen Straßenbauverwaltung zu betreuenden Straßen beträgt 15 478 km. Davon entfallen 21,8 v. H. auf Bundesstraßen, 45,9 v. H. auf Landstraßen und 32,3 v. H. auf Kreisstraßen (vgl. „Der Elsner“, — Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, Ausgabe 1986).

Vom Rechnungshof vorgenommene Erhebungen haben ergeben, daß zahlreiche hessische Landesstraßen nicht die Qualifikation von Landesstraßen besitzen und somit abzustufen wären. Nach § 3 HStrG werden die öffentlichen Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung in folgenden Straßengruppen eingeteilt:

1. Landesstraßen; das sind Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesstraßen ein Verkehrsnetz bilden und vorwiegend einem über das Gebiet eines Kreises hinausgehenden Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sind;
2. Kreisstraßen; das sind Straßen, die vorwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen oder dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem Anschluß von Gemeinden an Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Eisen-

Zu Tz. 58

Von einer Einführung der Ortsdurchfahrten-Richtlinien (ODR) für Landes- und Kreisstraßen wurde im Jahre 1976 abgesehen, weil im Unterschied zum Bundesfernstraßengesetz das Hessische Straßengesetz keinen Verknüpfungsbereich kennt. Es bestehen jedoch keine Bedenken, die Regelungen der Nr. 11 ff ODR auch auf die Landes- und Kreisstraßen anzuwenden. Das Ministerium für Wirtschaft und Technik beabsichtigt, diese Bestimmungen der ODR deshalb für den Bereich der Landesstraßen einzuführen und ihre Anwendung für den Bereich der Kreisstraßen zu empfehlen.

Zu Tz. 59

Anfang der 60er Jahre ist eine durchgreifende Aufstufungsaktion von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen erfolgt. Grundlage hierfür war ein Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Lande Hessen. Ziel dieser Aktion war es, die Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der Straßenbaulast finanziell zu entlasten. Der Bund hat in diesem Zusammenhang mehrere 100 km Landesstraßen als Bundesstraßen übernommen.

Soweit sich nach dieser Aufstufungsaktion z. B. durch den Bau von Ortsumgehungsstraßen die Verkehrsbedeutung einer Straße geändert hat, ist eine entsprechende Umstufung entsprechend § 5 des Hessischen Straßengesetzes vorgenommen worden. Insoweit trifft die Feststellung des Rechnungshofs nicht zu, viele Landesstraßen hätten aufgrund der Verkehrsentwicklung der letzten Jahre nicht mehr die ihnen nach dem Hessischen Straßengesetz zugedachte Funktion.

Es ist zutreffend, daß das Land Baden-Württemberg eine Neuordnung seines Straßennetzes vorgenommen hat. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, daß der große Flächenstaat Nordrhein-Westfalen, in dem das Verhältnis der Straßengattungen zuein-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

bahnhaltestellen, Schiffslandeplätze oder ähnliche Einrichtungen zu dienen bestimmt sind;

3. Gemeindestraßen; das sind Straßen, die

- a) vorwiegend dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde zu dienen bestimmt sind (Orts- und Gemarkungsstraßen);
- b) vorwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Gemeinden zu dienen bestimmt sind (Gemeindeverbindungsstraßen);

4. Sonstige öffentliche Straßen.

Für viele Landesstraßen treffen diese Festlegungen nicht mehr zu. Dies hat seinen Grund in der Verkehrsentwicklung der letzten Jahre. Die Zunahme der Mobilität hat zu einer Erhöhung der Verkehrsbelastung insgesamt geführt, die Verkehrsbedeutung hat sich indes für viele Straßen verringert, weil sich der überörtliche Durchgangsverkehr auf die höherwertigen Straßen verlagert hat. Hinzu kommen zahlreiche Straßenneubauten, die den Verkehr auf dem vorhandenen Netz abgezogen haben sowie auch Verkehrsverlagerungen infolge der Entwicklung der Städte und Gemeinden zu neuen Zentren im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform.

Viele Landesstraßen dienen heute nur noch einem örtlich begrenzten Verkehr. Oft beginnen und enden sie innerhalb eines Landkreises. Sie haben nur noch die Funktion einer Verbindungsstraße zwischen den Orten eines Kreisgebietes und müßten zu Kreisstraßen bzw. Gemeindestraßen abgestuft werden. Im Einzelfall wurde dieser Entwicklung durch entsprechende Umstufungen Rechnung getragen. Eine generelle Bereinigung des Straßennetzes in Hessen ist bisher jedoch noch nicht durchgeführt worden.

Ein ähnlich hoher Anteil von Landesstraßen wie in Hessen bestand früher auch im Land Baden-Württemberg. Hier wurde jedoch 1984 eine Neuordnung des überörtlichen Straßennetzes durchgeführt mit dem Ergebnis, daß rd. 2920 km Landesstraßen zu Kreisstraßen abgestuft und rd. 440 km Kreisstraßen zu Landesstraßen aufgestuft wurden. Den Kreisen wurde für die zusätzliche finanzielle Belastung ein Ausgleich über das Finanzausgleichsgesetz gewährt. Der Anteil der Landesstraßen am klassifizierten Netz hat sich mit dieser Aktion in Baden-Württemberg von rd. 46 v. H. auf rd. 36 v. H. verringert und damit dem Bundesdurchschnitt angepaßt.

50 Neben der Anpassung der Klassifizierung an die gesetzlichen Vorgaben wären bei einer Neuordnung des Straßennetzes auch die finanziellen Auswirkungen für die Baulastträger zu berücksichtigen. Bei einer Verringerung des Anteils der Landesstraßen auf den Wert des Bundesdurchschnittes würde das Land die Baulastträgerschaft für eine Straßenlänge von etwa 1 160 km abgeben. Die dementsprechende Entlastung des Landesetats und Mehrbelastung der kommunalen Haushalte müßte bei der Gestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Land und Kommunen Berücksichtigung finden. Insofern wären dann auch die in einem Schreiben des Ministers für Wirtschaft und Technik vom 10. November 1987 geäußerte Befürchtung, die Kommunen würden durch die Umstufung unverantwortbar zusätzlich belastet werden, gegenstandslos.

Angesichts der Förderfähigkeit des zusätzlich entstehenden Kreisstraßennetzes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und nach § 5a Bundesfernstraßengesetz aus Bundesmitteln könnte sich aus der Umstufung auch nach Ausgleich der Mehrbelastungen in den kommunalen Haushalten eine Entlastung des Landeshaushalts insgesamt ergeben, weil diese Mittel verstärkt in Anspruch genommen werden könnten.

Das Land Hessen hat in den vergangenen Jahren die ihm zustehenden Kontingente aus diesen Fördermitteln nicht in vollem Umfang abgerufen. Wie der Minister für Wirtschaft und Technik in einer Antwort vom 14. Juli 1986 auf eine kleine

ander ähnlich wie in Hessen ist, nach einer umfangreichen Untersuchung, die auf eine Bestandsanalyse aufbaut und mit Ordnungsvorschlägen abschließt, auf eine Neuordnung seines Straßennetzes bewußt verzichtet hat.

Eine ähnliche Untersuchung liegt für Hessen nicht vor. Die Anregung des Rechnungshofs soll aber aufgegriffen werden. Die Straßenbauverwaltung wird zunächst in einem abgegrenzten Verkehrsraum eine Überprüfung der Einstufung der Landesstraßen vornehmen. Anhand des Ergebnisses wird dann zu entscheiden sein, ob die vom Rechnungshof vermutete Verringerung der Länge des Landesstraßennetzes erreicht werden könnte und ob von daher eine Überprüfung des gesamten Landesstraßennetzes in Hessen vorgenommen werden soll.

Dabei muß auch bedacht werden, daß die Problematik der Abstufung von Landesstraßen zu Kreis- und Gemeindestraßen im Zusammenhang mit der vom Bund bereits angekündigten Abstufung von Bundesstraßen zu Landesstraßen beurteilt werden muß. Derartigen Bestrebungen des Bundes war bisher von den Ländern erfolgreich entgegengetreten worden. Die hier vom Land Hessen vertretene Position würde durch eine vorweggenommene Abstufungsaktion von Landesstraßen zu Kreis- und Gemeindestraßen geschwächt. Es wäre somit nicht auszuschließen, daß nach einer möglichen umfangreichen Abstufungsaktion im Bereich aller überörtlichen Straßen ein gleichgroßer Bestand an Landesstraßen verbleibt.

Nicht zu verkennen ist auch, daß die Abstufung zu einer erheblichen Mehrbelastung von Kreisen und Gemeinden führen kann.

Zu Tz. 60

Wie weit das Land die Baulastträgerschaft für Landesstraßen in dem vom Rechnungshof angegebenen Umfang auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen kann, hängt vom Ergebnis der oben erwähnten Überprüfung ab. Die Landesregierung hält es deshalb für vertretbar, daß eine Aussage, ob und in welcher Form die mit Umwidmungen verbundenen finanziellen Auswirkungen bei der Gestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Land und Kommunen zu berücksichtigen sind, erst getroffen wird, wenn erkennbar wird, in welchem Umfang Abstufungen vorgenommen werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Anfrage im Hessischen Landtag mitteilte, wurden in den Hj. 1983 bis 1985 insgesamt Fördermittel im Volumen von über 178 Mio DM nicht abgerufen, von denen allein auf das Jahr 1985 rd. 58 Mio DM entfielen (Landtagsdrucksache 11/6331). Ähnliche Außenstände sind aus anderen Bundesländern nicht bekannt geworden. Der Rechnungshof geht davon aus, daß der in Hessen deutlich unterdurchschnittliche Anteil des aus Bundesmitteln förderbaren kommunalen Straßennetzes einer der Gründe für die unbefriedigende Nutzung der auf Hessen entfallenen Bundesmitteln gewesen ist.

- 61 Hat sich die Verkehrsbedeutung einer öffentlichen Straße geändert, so ist sie gemäß § 5 HStrG in die entsprechende Straßengruppe umzustufen.

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß dies in Einzelfällen nicht immer sachgerecht erfolgt ist.

Mit der Fertigstellung der Umgehungsstraßen im Zuge zweier Bundesstraßen ist die Ortsdurchfahrt einer Stadt vom überörtlichen Verkehr entlastet worden. Die alten Bundesstraßen hatten mit dem Neubau die Bedeutung und damit auch die Eigenschaft von Bundesstraßen verloren. Sie wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1981 auf eine Länge von ca. sechs Kilometern in die Gruppe der Landesstraßen abgestuft. Die Straßenbaulast für die abgestuften Strecken ging zum selben Zeitpunkt auf das Land über. Als Kosten für die Unterhaltung einer Landesstraße sind seinerzeit ca. 10 700 DM pro Kilometer und Jahr veranschlagt worden, so daß dem Land aus der Übernahme der Baulast zusätzliche jährliche Kosten von rd. 64 000 DM erwachsen sind.

Nachdem für den überörtlichen Durchgangsverkehr im Zuge der Bundesstraßen Umgehungsstraßen geschaffen worden waren, verblieben die alten Ortsdurchfahrten als Ortsanschlüsse. Sie dienten damit vorwiegend zur Aufnahme des Ziel- und Quellverkehrs sowie des innerörtlichen Verkehrs und haben damit jegliche überörtliche Bedeutung verloren. Die alten Ortsdurchfahrten waren angesichts dieser Verkehrsbedeutung zu Gemeindestraßen abzustufen. Die vorgenommene Eingruppierung dieser Straßen in Landesstraßen war angesichts der gesetzlichen Vorgaben durch nichts gerechtfertigt.

Der Minister für Wirtschaft und Technik stimmte den Feststellungen des Rechnungshofs zu, wonach das von den Bundesstraßen zur Landesstraße abgestufte Teilstück heute und auch in absehbarer Zeit nicht die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße besitzen wird und daher abzustufen sei. Bezüglich der Abstufung seien jedoch noch Fragen zu klären und Verhandlungen mit den zukünftigen Straßenbaulastträgern zu führen.

Die Verfahren sind noch nicht abgeschlossen. Nach wie vor ist das Land mit den aus der Baulast resultierenden Aufwendungen belastet, was der Rechnungshof dem Minister gegenüber beanstandet hat.

In seinem Schreiben vom Januar 1987 teilte der Minister mit, daß vor der Abstufung zur Gemeindestraße noch eine Instandsetzungsmaßnahme zu Lasten des Landes durchgeführt werden solle. Der Rechnungshof konnte sich dieser Absicht nicht anschließen. Er hat darauf hingewiesen, daß eine Straße bei veränderter Verkehrsbedeutung in jedem Falle umzustufen ist. Der Bauzustand der Straße ist dabei unbedeutend. Der zukünftige Baulastträger kann die Übernahme nicht von Leistungen des vorherigen Baulastträgers für Instandsetzungsmaßnahmen abhängig machen. Hierfür gibt es keine rechtliche Verpflichtung.

Zu Tz. 61

Bei dem hier angesprochenen Fall einer Straße im Bereich der Stadt Bürstadt muß die Gesamtentwicklung mitbetrachtet werden. Das im November 1979 festgelegte Konzept der künftigen Klassifizierung der B 47 alt zwischen Bensheim und der Landesgrenze bei Worms sah vor, daß die gesamte B 47 alt von der Landesgrenze bis östlich Lorsch mit Weiterführung über die städtische Robert-Bosch-Straße in Bensheim als Landesstraße umgestuft werden sollte. Dies war begründet in der Tatsache, daß zumindest zwischen Bürstadt und Worms eine die Landesgrenze überschreitende Funktion dieser Straße gegeben war. Auf dieser Grundlage erfolgte nach Fertigstellung der Umgehung Bürstadt B 47 die Umstufung der alten Ortsdurchfahrt Bürstadt im Zuge der B 47 alt zur Landesstraße zum 1. Januar 1981.

Im Rahmen der Entwurfsbearbeitung zum Ausbau der B 47 zwischen Lorsch (westlich der A 67) und Bürstadt mußte wegen massiver Einwendungen der Städte Lorsch und Bürstadt sowie von Naturschutzverbänden zugunsten geringerer Waldinanspruchnahme die Konzeption dahingehend geändert werden, daß die vorhandene B 47 in der künftig 4streifigen Ausbau einbezogen wird. Der zwischenörtliche Verkehr soll über eine nördlich der Bahngleise verlaufende Parallelstraße geführt werden.

Damit hatten sich die Voraussetzungen für die Einstufung der alten Bundesstraße geändert, was bei der Abstufung zur Landesstraße nicht voraussehbar war. Deshalb kam es bei dieser neuen Situation zu der Feststellung des Ministeriums für Wirtschaft und Technik gegenüber dem Rechnungshof, daß das von der Bundesstraße zur Landesstraße abgestufte Teilstück heute und auch in absehbarer Zeit nicht die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße besitzt und daher abzustufen sei. Die Abstufung zur Landesstraße erfolgte somit aufgrund der seinerzeitigen Netzkonzeption zu Recht.

Die im weiteren Verlauf eingetretene Verzögerung bei der Abstufung der Bundesstraße zur Kreisstraße bzw. Gemeindestraße hat sich aus dem Widerstand des Kreises Bergstraße und der Stadt Bürstadt ergeben. Für eine einwandfreie und gerichtsfeste Entscheidung wurde eine Verkehrsuntersuchung vorgenommen, die als Voraussetzung für die Bestimmung der Verkehrsbedeu-

12 Die Straßenbauämter vergeben die Bauleistungen zum Neu-, Um- und Ausbau der Landesstraßen entsprechend der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) in der Regel nach Öffentlicher Ausschreibung an den preisgünstigsten Bieter. Dieses Vorgehen entspricht den Vergabevorschriften nach den VV zu § 55 LHO. Die Einhaltung dieser Vorschriften bietet jedoch allein noch keine Gewähr für einen funktionierenden Wettbewerb sowie für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der verfügbaren Haushaltsmittel. Der Rechnungshof hat bei stichprobenweiser Prüfung der Baubelege wiederholt festgestellt, daß eine Reihe von Straßenbauunternehmen dazu übergegangen ist, die mit denn haushaltsrechtlichen Vorschriften beabsichtigten Ziele durch Spekulationsangebote zu unterlaufen.

Um ein Spekulationsangebot handelt es sich, wenn der Bieter seine Preise nicht nach den voraussichtlichen Kosten der ausgeschriebenen Teilleistungen kalkuliert, sondern versucht, aus vermuteten Abweichungen und Änderungen von Bauleistungen oder deren Mengenansätzen während der Bauausführung sich einen finanziellen Vorteil zu verschaffen. Die Struktur des Spekulationsangebots ist meist so, daß einigen auffallend niedrigen Einzelpreisen entsprechend höhere Einzelpreise anderer Positionen gegenüberstehen. Der spekulierende Bieter sieht einen höheren Preis für die Teilleistungen vor, bei denen er aufgrund seiner Ortskenntnis davon ausgeht, daß sie auf jeden Fall, ggf. auch noch mit Mehrmengen, zur Ausführung kommen werden. Teilleistungen, bei denen er aufgrund eigener Erhebungen und praktischer Erfahrungen jedoch erwartet, daß sie nicht benötigt oder hinsichtlich ihrer Menge sich verringern werden, bietet er bewußt niedriger an (sog. „10 Pfennig-Positionen“). Insgesamt erscheint das Angebot angemessen, weil sich hohe und niedrige Einzelpreise gegenseitig ausgleichen.

Nach § 25 Nr. 2 Abs. 2 VOB/A sind Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zur Leistung stehen, bei der Vergabe nicht zu berücksichtigen. Da aber die Angemessenheit der im Leistungsverzeichnis ausgewiesenen Einzelpreise für Teilleistungen in der Regel nicht jeweils isoliert, sondern nur im Rahmen des Angebotsendpreises beurteilt werden, ergibt sich im Endpreis ein zu akzeptierendes Angebot.

Unter diesen Aspekten stehen die Straßenbauämter den Spekulationsangeboten mit einer gewissen Unsicherheit gegenüber. Spekulative Einzelpreise sind zwar erkannt und in Preisspiegeln dokumentiert worden. Die Vergabe orientiert sich jedoch – unbeachtet dieser Besonderheiten – an der Angemessenheit und der Höhe der Angebotsendpreise. Dabei nimmt man das Risiko in Kauf, daß sich das Spekulationsangebot in der Abrechnung nach Abschluß der Ausführung infolge der Leistungsänderungen als ungünstiger erweisen kann als das anderer Bieter.

Die Möglichkeit für Spekulationsangebote ist regelmäßig dann gegeben, wenn ein unzulängliches Leistungsverzeichnis vom Straßenbauamt erstellt wurde. Dies ist sehr häufig der Fall,

tung angesehen wurde. Mittlerweile sind die Vorbereitungen soweit fortgeschritten, daß die Abstufung in Kürze erfolgen kann.

Bei der Übergabe einer Straße kann der künftige Baulastträger verlangen, daß eine ordnungsgemäße Unterhaltung der Straße durchgeführt wurde. Die in den Bemerkungen des Rechnungshofs angeführte Instandsetzungsmaßnahme dient ausschließlich der ordnungsgemäßen Unterhaltung und muß deshalb vor Übergabe der Straße vollzogen sein.

Zu Tz. 62

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von Baubelegen der Straßenbauverwaltung verschiedentlich festgestellt, daß Bieter versuchen, die mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften gebotene wirtschaftliche und sparsame Verwendung der verfügbaren Haushaltsmittel durch Spekulationsangebote zu unterlaufen.

Der Rechnungshof erwartet, daß die Straßenbauverwaltung durch erhöhte Sorgfalt im Vorfeld der Ausschreibung die Bedingungsunterlagen so exakt aufstellt, daß sich ein Spekulieren für die Bieter von selbst ausschließt.

Die Ursache für Spekulationsangebote kann in unzutreffenden Leistungsbeschreibungen gesehen werden. Hierzu ist auszuführen, daß der Auftraggeber bei der Ausschreibung und der Vergabe von Bauleistungen nach der „Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A)“ verfährt, die unter § 25 vorsieht, daß der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden soll, das unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte als das annehmbarste erscheint. Der niedrigste Angebotspreis ist nicht ausschlaggebend.

Zur einheitlichen Anwendung der VOB/A hat der „Arbeitsausschuß Verdingungswesen im Straßen- und Brückenbau“ als Bund-/Länderzusammenarbeit Vorschriften aufgestellt, die bei der Hessischen Straßenbauverwaltung verbindlich eingeführt wurden:

- Richtlinien für das Aufstellen von Unterlagen zur Vergabe von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (RU-StB 80) – StAnz. 48/1980 S. 2190. –
- Richtlinien für das Behandeln der Bewerbungen und Angebote für Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (RA-StB 82) – StAnz. 10/1983 S. 649. –

Die Ru-StB enthält Anweisungen und Muster für den Teil des Vergabeverfahrens von der Aufstellung der öffentlichen Bekanntmachung einer beabsichtigten Vergabe bis zur Gestaltung der Vergabeunterlagen. Die RA-StB enthalten An-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung :

Wie Prüfungen des Rechnungshofs ergeben haben, ist oft nur ein untergeordneter Teil der ausgeschriebenen Teilleistungen tatsächlich ausgeführt worden. Die Abrechnungsmengen wichen dabei häufig noch über die in § 2 VOB/B vorgesehenen Toleranzen von 10 v. H. der Mengenansätze des Leistungsverzeichnisses ab.

Nach § 9 Nr. 1 VOB/A ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, daß alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Als ein Verstoß gegen diese Regel ist es zu werten, wenn der Auftraggeber eine Fülle von Einzelleistungen in die Ausschreibung aufnimmt, deren Notwendigkeit sehr fraglich ist oder Mengenansätze vorgibt, die mehr oder weniger oberflächlich geschätzt sind.

Es steht außer Frage, daß bei weitgehender Übereinstimmung zwischen der Leistungsbeschreibung und der späteren Bauausführung die oben beschriebenen Spekulationen ins Leere gehen. Ein Erfolg ist dem Bieter bei Spekulationsangeboten nur dann beschieden, wenn die von ihm erkundeten Schwachstellen in der Leistungsbeschreibung bei der Ausführung der Bauleistungen ihre Bestätigung finden.

Wie sich bei einem Spekulationsangebot die Wirtschaftlichkeit für den Auftraggeber allzuleicht ins Gegenteil verkehrt, zeigt sich beim nachstehenden, vom Rechnungshof beanstandeten Beispielfall. Der Ausbau einer Ortsdurchfahrt ist als Gemeinschaftsmaßnahme des Landes (Fahrbahnausbau) und der Gemeinde (Gehwegherstellung) ausgeführt worden, wobei der gemeindliche Aufwand mit Landeszuwendungen nach § 38 FAG gefördert worden ist. Zur Verdingungsverhandlung der öffentlich ausgeschriebenen Arbeiten haben fünf Angebote vorgelegen.

weisungen und Muster für den Teil des Vergabeverfahrens von der Entgegennahme der Bewerbungen bis zum Abschluß der jeweiligen Vergabeverfahrens.

Bei genauer Beachtung dieser Vorgaben erscheint es für die Bieter nur schwerlich möglich, sich durch sog. „Spekulationsangebote“ Wettbewerbsvorteile zu schaffen.

In regelmäßigen Dienstbesprechungen wurden die Bediensteten der Straßenbauverwaltung wiederholt darauf hingewiesen, daß die Qualität der Ausschreibung für eine ordnungsgemäße Vergabe der Bauleistungen, für die sachgerechte Abwicklung des Bauvertrages und für mögliche Nachträge entscheidend ist. Von daher sind die Bediensteten der Straßenbauverwaltung gehalten, die Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben und die Massen exakt zu ermitteln. In diesem Zusammenhang muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die Massenangaben insbesondere im Bereich des Erdbaues trotz umfangreicher Ermittlung der Bodenverhältnisse nicht immer exakt festgelegt werden können.

Es wird davon ausgegangen, daß durch die korrekte Einhaltung der Vorschriften und die darauf basierenden Ausschreibungen zum einen dem Auftragnehmer keine ungewöhnlichen Wagnisse aufgebürdet werden und zum anderen möglichen Spekulationsangeboten die Grundlage entzogen wird.

Bieter	Land und Gemeinde	
	DM	v.H.
1	2	3
A	697 296,10	100,0
B	705 809,27	101,2
C	708 988,61	101,7
D	733 796,91	105,2
E	786 067,08	112,7

Bemerkungen des Rechnungshofs

Das Straßenbauamt hat im Einvernehmen mit der Gemeinde den Bieter B mit der Ausführung der Bauleistungen beauftragt.

Der Rechnungshof beanstandete zunächst die Vergabe der Arbeit an den nicht preisgünstigsten Bieter. Im übrigen wies er darauf hin, daß es sich bei dem Angebot des Bieters B um ein Spekulationsangebot gehandelt hat. Bei Gegenüberstellung der an den Bieter B gezahlten Abrechnungsbeträge und den Summen, die sich aus den Angeboten der Bieter A und C bis E ergeben hätten, wenn die tatsächlich ausgeführten Mengen mit deren Einheitspreisen abgerechnet worden wären, ergaben sich folgende Werte:

Bieter	Land und Gemeinde	
	DM	v.H.
1	2	3
A	637 192,26	100,0
B	855 093,73	134,2
C	653 212,14	102,5
D	679 452,98	106,6
E	759 111,25	119,1

Es zeigte sich dabei, daß alle sonstigen am Wettbewerb beteiligten Firmen die Bauarbeiten erheblich kostengünstiger ausgeführt hätten, als der mit dem Auftrag betraute Bieter B. Während sich bei den Bieter A und C bis E das Angebotsniveau mit angemessenen Abweichungen auch in den potentiellen Abrechnungsbeträgen widerspiegelte, stellten die an den Auftragnehmer B gezahlten Abrechnungsbeträge geradezu einen Höchstpreis dar. Die Mehrkosten gegenüber dem preisgünstigsten Bieter betrugen nun rd. 218 000 DM (34 v. H.).

Eine genauere Untersuchung der Einheitspreise zeigte, daß von den 40 vom Bieter B zu Niedrigstpreisen angebotenen Einzelleistungen nur acht Positionen zur Ausführung kamen. Umgekehrt verhielt es sich dagegen bei den Höchstpreisen. Unter der Position „Boden verdichten“ war eine voraussichtliche Menge von 1420 m² ausgeschrieben. Die Angebotspreise der Bieter A und C bis E lagen hier zwischen 0,16 und 1,10 DM pro m². Der Bieter B aber forderte für diese Leistung den in jeder Hinsicht völlig übersetzten Preis von 27,90 DM pro m². Nachdem die Einzelleistung mit rd. 252 v. H. der Ausschreibungsmengen zur Ausführung gekommen war, ergaben sich Mehrkosten gegenüber den Mitbieter zwischen 95 000 und 99 000 DM, wobei allein die Mehrmengen mit etwa 58 000 DM daran beteiligt waren. Es muß angenommen werden, daß der Bieter B über die tatsächlichen Erfordernisse bezüglich der ausbedungenen Einzelleistungen besser Bescheid gewußt hat, als die ausschreibende Baubehörde, und seine Kalkulation von vornherein auf diesem Wissen aufgebaut hat.

Der Rechnungshof hat bereits wiederholt die mangelnde Bauvorbereitung, die sich in unzutreffenden Leistungsbeschreibungen und -verzeichnissen niederschlägt, bei der Straßenbauverwaltung beanstandet. Er beobachtet mit Sorge die hierdurch geförderte Zunahme von Spekulationsangeboten. Dies führt nicht nur zu Mehrkosten, sondern damit wird der marktwirtschaftlich wichtige Wettbewerb in Frage gestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof spricht daher die Erwartung aus, daß von seiten der Straßenbauverwaltung die aufgezeigte Entwicklung zum Anlaß genommen wird, durch verstärkte Sorgfalt im Vorfeld der Ausschreibung eine größere Sicherheit in die Verdingungsunterlagen einzubringen, so daß sich ein Spekulieren für die Bieter nicht mehr auszahlt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

Zuwendungen an einen Verein für die Anmietung einer Liegenschaft als Langzeittherapie für ehemalige Drogenabhängige
(Kap. 08 29)

3 Ein Verein für Jugendberatung und Jugendhilfe hatte sich 1981 angeboten, in einem von einem anderen freigemeinnützigen Träger aufgegebenen Erholungsheim eine Langzeittherapieeinrichtung für ehemalige Drogenabhängige zu betreiben. Der Verein legte dem Sozialminister einen mit der Eigentümerin ab 1. Juni 1981 auf fünf Jahre mit jährlicher Verlängerungsmöglichkeit abgeschlossenen „Pachtvertrag“ vom 17. März/7. August 1981 vor, verbunden mit dem Antrag, ihm für die darin vereinbarte zinslose „Mietvorauszahlung“ von 600 000 DM (40 Monate x 15 000 DM) eine Zuwendung nach § 44 LHO zu gewähren.

Der Sozialminister bewilligte mit Bescheid vom 28. April 1981 eine rückzahlbare Zuwendung in Höhe von 600 000 DM. Die Zustimmung des Ministers der Finanzen zu dieser außerplanmäßigen Ausgabe lag mit der Maßgabe vor, der Verein solle ab 1. Juni 1981 monatliche Raten in Höhe der Miete von 15 000 DM an das Land zugunsten der neu eingerichteten Haushaltsstelle 08 29 – 182 01 zurückerzahlen.

In dem „Pachtvertrag“ ist über die Rückzahlung der Mietvorauszahlung vereinbart: „Rückzahlung erfolgt durch Aufrechnung bei Mietbeendigung und/oder Rückzahlung unverbrauchter Mietvorauszahlung.“ Im Zuwendungsbescheid ist ausbedungen: „Die Zuwendung ist spätestens bei Mietbeendigung in voller Höhe und/oder ab dem Zeitpunkt der Aufrechnung in Höhe des fiktiven monatlichen Mietzinses an das Land zurückzuzahlen.“ Der Rückzahlungsanspruch des Landes wurde durch eine Grundschuld über 600 000 DM gesichert.

Die 1985 durchgeführte Prüfung der im Sozialministerium geführten Nachweise nach VV Nr. 11 zu § 44 LHO, inwieweit die Mietvorauszahlung zurückgezahlt worden war, ergab, daß nach einer Mitteilung des Sozialministers vom 22. Oktober 1981 an den Minister der Finanzen die Einnahme im Hj. 1981 nicht mehr zu erwarten sei, weil die ratenweise Rückzahlung des Darlehens zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen werde. Nach einem weiteren Antrag des Sozialministers vom 23. Oktober 1981 erklärte sich der Minister der Finanzen am 5. November 1981 damit einverstanden, daß die außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 600 000 DM nunmehr durch Einsparung bei den Ausgaben anderer Kapitel des Epl. 08 ausgeglichen werde.

Im Haushaltsplan 1982 wurde bei den Einnahmen die Haushaltsstelle 08 29 – 182 01 für die Darlehensrückzahlungen des Vereins antragsgemäß neu geschaffen und in Höhe einer Jahresmiete mit 180 000 DM ausgewiesen. Auch in den Haushaltsplänen 1983 und 1984 ist die genannte Einnahme-Haushaltsstelle eingestellt, jedoch als Leertitel. Im Haushaltsplan 1985 ist sie ohne nähere Begründung weggefallen, nachdem die Verwaltung offensichtlich nicht mehr damit rechnete, daß der Verein das Darlehen in absehbarer Zeit ratenweise tilgen werde.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist davon auszugehen, daß der Verein zusätzlich zu der gewährten beträchtlichen Mietvorauszahlung monatlich 15 000 DM Miete an die Vermieterin gezahlt hat. Aus den Zuwendungsakten geht die Absicht hervor, mit der letztlich vom Land finanzierten Mietvorauszahlung zur Entspannung der Finanzsituation der Vermieterin wegen eines anderen Erholungsheims beizutragen. Diese Liegenschaft wurde jedoch inzwischen für rd. 10 Mio DM an die Deutsche Bundespost verkauft.

Zu Tz. 63

Der vom Rechnungshof geschilderte Sachverhalt trifft zu; den daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen wird seitens des Sozialministers widersprochen.

Ziel der im Jahre 1981 gewährten Landeszuwendung war es, zur Deckung des damals stark steigenden Bedarfs an Langzeittherapieplätzen für Drogenabhängige beizutragen. Das Angebot des späteren Zuwendungsempfängers, ein aufgegebenes Erholungsheim in eine Langzeittherapieeinrichtung umzuwandeln, wurde daher vom Sozialminister dankbar angenommen. Der Eigentümer des Heimes bot zunächst an, das Objekt im Wege des Kaufs zu erwerben. Der Kaufpreis sollte 4,5 Mio DM betragen. Der Ankauf hätte nur mit der Gewährung einer weit über dem Regelfördersatz von 50 v. H. des Kaufpreises liegenden Landeszuwendung verwirklicht werden können. Es wurde daher die sowohl für das Land als auch für den Zuwendungsempfänger wirtschaftlichere Lösung, nämlich die Anmietung der Liegenschaft angestrebt. Für den Eigentümer, der sich in der Tat in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befand, war unabdingbare Voraussetzung für den Abschluß eines entsprechenden Miet-/Pachtvertrages die Gewährung einer unverzinslichen Mietvorauszahlung in Höhe von 600 000 DM. Bei der Vertragsgestaltung mußte dem Vermieter darüber hinaus noch zugestanden werden, daß die Rückzahlung erst nach Beendigung des Mietverhältnisses erfolgen muß. Der Sozialminister hat diesem Vertrag im Hinblick auf den im Gegensatz zum Ankauf wesentlich geringeren Einsatz von Landesmitteln zugestimmt. Dabei war auch die relativ günstige Miete und die sich daraus ergebende positive Auswirkung auf die Pflegesätze mit ausschlaggebend. Der damit verbundene Effekt, daß die Landesmittel auch einen verdeckten Betriebsmittelzuschuß darstellen, ist als „Nebenprodukt“ zu sehen. Zu beachten ist dabei, daß es sich bei dem so Begünstigten ebenfalls um einen freigemeinnützigen Träger handelt.

Die vom Rechnungshof beanstandete Umwandlung „der in monatlichen Teilbeträgen rückzahlbaren Zuwendung in ein erst bei Vertragsauflösung zu tilgendes Darlehen“ bezieht sich auf den Zeitraum der Verhandlungen mit dem Vermieter. Sowohl im abgeschlossenen Pachtvertrag als auch im erteilten Zuwendungsbescheid des Sozialministers ist jedoch klar geregelt, daß die Rückzahlung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hielt es daher für geboten, von der Vermieterin alsbald die Summe von 600 000 DM zurückzufordern. Auf die Vorhaltungen des Rechnungshofs hat der Sozialminister u. a. geantwortet:

Wegen der schwierigen Finanzsituation der Vermieterin sei entschieden worden, die Rückzahlung erst nach Beendigung des Mietverhältnisses zu fordern. Dabei sei auch ausschlaggebend gewesen, daß die vereinbarte monatliche Miete weit unter der verkehrsüblichen Miete liege. Es hätte der Klarheit gedient – so der Minister –, wenn im Zuwendungsbescheid der Begriff „Mietvorauszahlung“ durch den Begriff „Mietkaution“ ersetzt worden wäre. Da inzwischen der Verein als Mieter und die Vermieterin Einvernehmen darüber erzielt hätten, den ursprünglich auf fünf Jahre begrenzten „Pachtvertrag“ auf unbestimmte Zeit fortzusetzen, sehe die Verwaltung im Hinblick auf ihren Zuwendungsbescheid keine Möglichkeit, die vorzeitige Rückzahlung der Zuwendung zu fordern. Es bedürfe insoweit keiner Vertragsergänzung für die Verlängerung des Mietverhältnisses, zumal aus sozialpolitischen Gründen unverändert ein Landesinteresse an der Weiterführung der Einrichtung bestehe.

Der Rechnungshof stellt unter Würdigung aller Umstände zusammenfassend fest:

Die mit dem Zuwendungsbescheid des Sozialministers an den Verein für eine „Mietvorauszahlung“ gewährte Zuwendung stellt einen verdeckten Betriebsmittelzuschuß in Form eines zinslosen Darlehens an die Vermieterin dar. Hierfür sprechen die sofortige Weitergabe der 600 000 DM vom Mieter an die Vermieterin und deren Einverständnis, den Betrag für das Land grundbuchlich abzusichern; ferner die Tatsache, daß nach Ablauf des 5-Jahres-Vertrags eine Anpassung der Mietzahlung bisher nicht vorgenommen wurde.

Es ist zu beanstanden, daß auf diese Weise die Förderung eines in finanzielle Schwierigkeiten geratenen freigemeinnützigen Trägers durch eine Projektförderung eines anderen Zuwendungsempfängers erfolgte. Eine klare Trennung hält der Rechnungshof auch deshalb für unabdingbar, weil dem Verein für Jugendberatung und Jugendhilfe über die Anrechnung von Mietzahlungen auf die mit der Landesversicherungsanstalt vereinbarten Pflegesätze die Jahresmiete von 180 000 DM ersetzt wird. Ein einwandfreier Nachweis der tatsächlichen Kosten für die Ermittlung des Pflegesatzes ist ohne diese Trennung nicht mehr gegeben.

Der vom Sozialminister vorgeschlagene Austausch der Begriffe Kautions anstatt Mietvorauszahlung kann nicht ohne förmliche Vertragsänderung geschehen. Der Rechnungshof gibt außerdem zu bedenken, daß eine Kautions in Höhe von 40 Monatsmieten selbst für Anmietung von Projekten dieser Größenordnung unüblich ist.

Durch die letztlich erfolgte Umwandlung der in monatlichen Teilbeträgen rückzahlbaren Zuwendung in ein erst bei Vertragsauflösung zu tilgendes Darlehen wurde die Fälligkeit des Rückzahlungsanspruchs hinausgeschoben. Dies ist haushaltsrechtlich als Stundung im Sinne des § 59 LHO zu werten. Die hierzu erforderliche Entscheidung des Fachministers bei Veränderung von Ansprüchen hätte wegen der erheblichen finanziellen Bedeutung des Falles nach VV Nr. 4 zu § 59 LHO der Einwilligung des Ministers der Finanzen bedurft. Soweit feststellbar, ist dies nicht geschehen. Die Umwandlung ist auch sachlich nicht vertretbar, weil nach dem Verkauf der anderen Liegenschaft durch die Vermieterin der Grund für das seinerzeit für gerechtfertigt gehaltene Entgegenkommen entfallen war.

Da die Vermieterin neben der Mietvorauszahlung monatliche Mietzahlungen von 15 000 DM erhalten hat, ist in Erfüllung der im Zuwendungsbescheid ausbedungenen Aufrechnung die Rückzahlung der Mietvorauszahlung fällig.

der Zuwendung erst bei Mietbeendigung erfolgen soll.

Unabhängig davon hat der Sozialminister mit dem Vermieter Verhandlungen aufgenommen mit dem Ziel, die Mietvorauszahlung nunmehr in einem Zeitraum von maximal 40 Monaten zurückzuzahlen. Es wurde von dort Bereitschaft gezeigt – abweichend vom Pachtvertrag –, der Forderung des Sozialministers entgegenzukommen. Den weiteren Verhandlungen bleibt es vorbehalten, innerhalb welchen Zeitraums die Landeszuwendung zurückgezahlt wird. Allerdings hat der Vermieter bereits jetzt darauf hingewiesen, daß die Rückzahlung der Landeszuwendung zu einer Erhöhung des Mietpreises führen wird, was sich dann negativ auf den Pflegesatz auswirken wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Zuwendungen an einen Verband für die Anlauffinanzierung eines Selbsthilfeprojekts für Rauschmittelgefährdete
(Kap. 08 29)

54 Ein südhessischer Kreisverband der freien Wohlfahrtspflege hatte ab 1. Juni 1984 eine Gärtnerei angepachtet, um für die Mitglieder einer bereits seit 1983 in der selben Gemeinde untergebrachten „Nachsorgewohngemeinschaft für Drogenabhängige nach der Therapie“ Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen.

Erst nach der Anpachtung, am 10. Juli 1984, beantragte der Verband eine Zuwendung für die Schaffung von 15 Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen im Rahmen der Nachsorge für ehemalige Drogenabhängige. Nach Aktenlage bestand unter den damaligen Ministern für Wirtschaft und Technik, für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz sowie für Arbeit, Umwelt und Soziales hinsichtlich der Zuständigkeit für dieses Projekt ein negativer Kompetenzkonflikt. Da die für die Führung der Gärtnerei beabsichtigte GmbH-Gründung nicht verwirklicht wurde, konnte der Minister für Wirtschaft und Technik das Projekt nicht als Alternativbetrieb fördern. Auch der Landwirtschaftsminister sah keine Möglichkeit, den Gärtnereibetrieb nach den Richtlinien des „Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms“ bei der Anschaffung von landwirtschaftlichem Kleingerät, Saatgut und Düngemittel zu unterstützen. Schließlich hatte es der Sozialminister übernommen, dieses Projekt im Rahmen des hessischen Programms zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs zu fördern, wobei er sich darauf stützte, daß nach „seriösen Begutachtungen“ die bereits in der Gärtnerei tätigen 8 ehemaligen Drogenabhängigen weiterbeschäftigt werden könnten.

Die Zuwendung zur Anlauffinanzierung für das Hj. 1984 in Höhe von 70 000 DM wurde am 29. September 1984 vom Sozialminister – mit Zustimmung des Ministers der Finanzen – überplanmäßig bewilligt. Im Rahmen des Haushaltsplans 1985 gewährte der Minister am 22. März 1985 für die Anlauffinanzierung des Selbsthilfeprojekts weitere 127 800 DM. Daneben förderte der Landeswohlfahrtsverband die bestehende Wohngemeinschaft in den Jahren 1984 und 1985 mit insgesamt 37 000 DM.

Die Verwendungsnachweise für die Anlauffinanzierung des Selbsthilfeprojekts wurden erst nach mehrmaliger Aufforderung und erst nach Androhung der Rückforderung der Zuwendungen vom Zuwendungsempfänger erbracht. Im Verwendungsnachweis für das Hj. 1985 führt der Zuwendungsempfänger aus, das Vorhaben sei „im Laufe des Jahres hauptsächlich mit den im Projekt entstandenen internen Schwierigkeiten und dementsprechend durchgeführten Arbeiten zu einem großen wirtschaftlichen und ideellen Mißerfolg“ geworden. Der Sozialminister ergänzte hierzu, das Projekt werde ab Hj. 1986 nicht mehr gefördert; es sei eine Folgeeinrichtung für die Klientel gefunden worden.

Der Rechnungshof hat dem Sozialminister nach Prüfung der beiden Verwendungsnachweise 1984 und 1985 vorgehalten, das Arbeitsprojekt (Gärtnerei) ungenügend vorbereitet in die Förderung aufgenommen zu haben. Außerdem sei weder vom Zuwendungsempfänger noch vom Fachminister überwacht worden, ob die Auslastung dieses Projekts gewährleistet war, denn die ursprünglich für 15 Personen geplante Einrichtung war zu keinem Zeitpunkt – auch nicht annähernd – in diesem Umfang genutzt worden. Ferner stehe eine Entscheidung des Sozialministers über die Rückerstattung des Restwerts der aus Zuwendungsmitteln angeschafften Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände (auch Werkzeuge) sowie Saatgut und Düngemittel aus. Hinsichtlich der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen habe der Rechnungshof Bedenken.

Zu Tz. 64

Bei den Bedenken des Rechnungshofs ist zu berücksichtigen, daß zum Zeitpunkt der Bescheiderteilungen – September 1984 und Mai 1985 – bundesweit noch keine Arbeitsprojekte vorhanden waren und daher keinerlei Erfahrungen mit ihnen vorlagen. Hier wurde im Rahmen des Hessischen Programms zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs erstmals der Versuch unternommen, für ehemals Drogenabhängige Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen, um so einen weiteren Schritt zur Integration und Selbstfindung zu ermöglichen, und das Leben in „Drogenfreiheit“ zu stabilisieren.

Mit dem Kreisverband Bergstraße der Arbeiterwohlfahrt wurde ein Träger gefunden, der aufgrund seiner Erfahrungen in der freien Wohlfahrtspflege das Projekt „Gärtnerei in den Waldäckern“ übernehmen konnte. Zielgruppe für das Arbeitsprojekt waren ehemals Drogenabhängige, die eine Langzeittherapie erfolgreich abgeschlossen hatten. Daneben sollte der Versuch unternommen werden, einzelne akut Drogenabhängige in das Projekt zu integrieren, um sie auf diesem Weg für eine Entwöhnungsbehandlung zu motivieren. Wie sich später herausstellte, war das Projekt mit dem Klientel der akut Drogenabhängigen überfordert, was schließlich zum Scheitern dieses Erprobungsprojektes führte. Genaue wirtschaftliche Überlegungen für ein Vorhaben, für das noch keine praktischen Erfahrungen vorlagen, anzustellen bzw. abzuwägen, war im Anfangsstadium nicht möglich, bzw. wäre der Sache sicherlich abträglich gewesen.

Eine umfangreiche Überwachung und Betreuung des Projektes durch das Sozialministerium war aus personellen Gründen einerseits nicht möglich, andererseits sollte das erste Arbeits- und Ausbildungsprojekt im Bundesgebiet die Gelegenheit haben, sich zu entwickeln und zu stabilisieren, um daraus Erfahrungen für evtl. weitere Projekte dieser Art zu sammeln.

Allein die Tatsache, daß die ehemaligen und akuten Drogenabhängigen, wenn auch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Anzahl, einer Beschäftigung zugeführt und so zum Teil aus ihrer bisherigen Umgebung herausgelöst wurden, war als ein positiver Versuch zu werten. Wenn dieses erste Arbeitsprojekt auf Dauer zwar nicht den gewünschten Erfolg brachte, so doch die Erkenntnis und Erfahrung, wie weitere Projekte auf diesem Gebiet anzugehen und zu behandeln sind. So existieren zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Reihe von Arbeitsprojekten, die erfolgreich arbeiten, bundesweit Anerkennung finden und aus dem Modellprogramm des Bundes gefördert werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Auf die Vorhaltungen des Rechnungshofs hat der Sozialminister u. a. geantwortet, bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1984 sei nicht voraussehbar gewesen, daß dieses Projekt zur Förderung anstehen werde; deshalb sei eine überplanmäßige Ausgabe erforderlich geworden. Zu der beabsichtigten Gründung einer GmbH bzw. eines Vereins zur Förderung der Selbsthilfe ehemaliger Suchtkranker und Drogenabhängiger als Voraussetzung für die verantwortliche Führung der Gärtnerei sei es nicht gekommen.

Trotzdem habe er – ausgehend von Betriebsgröße und Ertragsanalyse – die betrieblichen Dauerarbeits- bzw. Ausbildungsplätze im Gärtnerberuf für 15 Wohngruppenmitglieder als realistisch betrachtet. Dabei sei jedoch nicht angenommen worden, daß alle 15 Arbeitsplätze auch ständig besetzt werden könnten. Unabhängig von der Beschäftigtenzahl sei die Einrichtung mit der Gewährung von Landesmitteln während der Anlaufphase aufrechtzuerhalten gewesen, weil „Pflanzen erst wachsen müssen, bevor sie vermarktet werden können“. Ferner müsse bei der Betreuung Drogenabhängiger aus Erfahrung mit einer gewissen Fluktuation gerechnet werden. Der Zuwendungsempfänger habe die Verpflichtung, ein Inventarverzeichnis zu führen, erfüllt.

Wegen der unbrauchbar gewordenen und in Verlust geratenen Gegenstände verwies der Sozialminister auf Erklärungen des Zuwendungsempfängers, der hierzu ausführte: Der Restwert der nach den Verwendungsnachweisen 1984 und 1985 für 86 866 DM angeschafften Ausstattungsgegenstände, Büroeinrichtungen und unverbrauchtes Saatgut betrage zum 31. Dezember 1985 noch 5000 DM. Die niedrige Bewertung sei begründet, weil vieles nach Beendigung des Projekts nicht mehr vorhanden gewesen bzw. demoliert vorgefunden worden sei. Noch gravierender sei der Verlust im Bereich der Pflanzenkulturen (mit rd. 69 000 DM), weil durch falsche Behandlung mit Schädlingsbekämpfungsmitteln alle vorhandenen Kulturen fast völlig vernichtet worden seien. Im übrigen bat der Sozialminister zu bedenken, daß eine „wirtschaftliche Verwendung“ von Landesmitteln bei Erprobungsprogrammen gerade im Suchthilfebereich nicht immer voll gewährleistet sei.

Mit dieser Argumentation sind die Bedenken des Rechnungshofs nicht ausgeräumt. Der Sozialminister hat wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts bei diesem Projekt nicht beachtet, weil er es förderte, obwohl es nach den Antragsunterlagen bereits begonnen war (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO). Die Bedenken bezüglich einer übereilten Förderung ergeben sich aus einem weiteren Umstand: Der Verband, der die Zuwendung erhielt, ist Mitglied der Liga der freien Wohlfahrtspflege. Die von ihm angepachtete Gärtnerei wäre nur dann nach den üblichen Förderungsgrundsätzen förderfähig gewesen, wenn sich die ausführenden Mitglieder der Wohngemeinschaft zu einer juristischen Person des privaten Rechts zusammenschlossen hätten. Da sie das nicht getan haben, war das Projekt von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Die Ausführungen des Sozialministers enthalten darüber hinaus keine Angaben zur Überwachung des Projekts. Sowohl er als auch der Zuwendungsempfänger sind ihrer Aufsichts- und Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen, die für die Durchführung eines solchen Projekts erforderlich gewesen wäre. Die Ausführungen des Zuwendungsempfängers über den Zustand des Projekts bei der Betriebsaufgabe sprechen für sich.

**Zur Verfügung des Ministers für allgemeine Zwecke
des öffentlichen Gesundheitswesens**
(Kap. 08 30 – 529 01)

- 65 Der Sozialminister hat dem Präsidenten der Hessischen Landesanstalt für Umwelt (HLfU) für Repräsentationsaufwendungen einen Teil der im Hj. 1985 bei Kap. 08 30 – 529 01 veranschlagten Verfügungsmittel überlassen und ihm auf ent-

Nachdem nun in der Gärtnerei seit dem 1. September 1986 ein Projekt überbetrieblicher Berufsbildung Behinderter betrieben wird und der Großteil der noch vorhandenen Gegenstände nicht ohne hohen Wertverlust aus der Gärtnerei entfernt werden kann, ist beabsichtigt, diese auf das jetzige Projekt zu übertragen.

Zu Tz. 65

Bei der „Personalversammlung mit Einweihungscharakter“ handelt es sich nach Auffassung des Sozialministers um einen Grenzfall von Repräsen-

sprechenden Antrag zunächst 2000 DM bewilligt. Dieser Betrag wurde auf 1000 DM gekürzt, als sich nach den Haushaltsberatungen 1986 abzeichnete, daß erstmals auch für den Präsidenten der HLFU bei Kap. 10 06 – 529 01 Verfügungsmittel vorgesehen waren, die mit 500 DM dem Haushaltsansatz vergleichbarer Dienststellenleiter entsprechen sollten. Dennoch sind dem Präsidenten im Laufe des Haushaltsjahres 1985 Repräsentationsausgaben von insgesamt 1 933,03 DM ersetzt worden.

Zur Begründung der entstandenen Mehrausgaben teilte der Sozialminister mit, daß sie im Zusammenhang mit dem Bezug der neuen Diensträume der HLFU in der Liegenschaft „Unter den Eichen“ angefallen seien. Die Anstalt, die bis dahin in verschiedenen, auf das Stadtgebiet von Wiesbaden verteilten Gebäuden untergebracht gewesen sei, habe damit erstmals seit ihrer Gründung vor rund 20 Jahren gemeinsame Diensträume beziehen können. Dies habe es gerechtfertigt, eine Personalversammlung mit dem Charakter einer Einweihungsfeier abzuhalten, an der auch ca. 50 auswärtige Gäste teilgenommen hätten. Zu den Aufwendungen für diese Veranstaltung hätten auch 700 DM für eine Jazzband gehört, die wegen des besonderen Anlasses engagiert worden sei.

Der Rechnungshof hat daraufhin folgendes beanstandet:

- Die im Haushaltsplan 1985 bei Kap. 08 30 – 529 01 ausgewiesenen Mittel waren nach der Zweckbestimmung dieses Titels für „allgemeine Zwecke des öffentlichen Gesundheitswesens“ zu verwenden. Die aus Anlaß des Bezugs der neuen Diensträume der HLFU geleisteten Ausgaben stehen mit dieser gegenüber dem Titel 08 01 – 529 01 deutlich eingeschränkten Zweckbestimmung nicht in Einklang. Dem Grunde nach handelte es sich vielmehr um Repräsentationsausgaben, die allenfalls aus dem letztgenannten Titel hätten bestritten werden dürfen.
- Auch Verfügungsmittel, die zur Bestreitung von Repräsentationsaufgaben eingesetzt werden können, sind sparsam und wirtschaftlich zu verwenden (§ 34 Abs. 2 LHO). Dabei gilt grundsätzlich, daß Repräsentationspflichten nur gegenüber außerhalb der eigenen Behörde stehenden Personen oder Stellen entstehen können und daß nach Nr. 1.2 der Richtlinien des Ministers der Finanzen zur Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsansätze für Repräsentationsausgaben und für andere Verfügungszwecke vom 5. August 1975 Bewirtungen oder andere Einladungen nach Zahl und Aufwand zu beschränken sind. Mit diesen Grundsätzen ist es nach Auffassung des Rechnungshofs auch unter Berücksichtigung der vom Sozialminister angeführten besonderen Umstände nicht vereinbar, daß Verfügungsmittel für eine „Personalversammlung mit Einweihungscharakter“ eingesetzt und unter anderem für die Verpflichtung einer Jazzband verwendet worden sind.

Der Rechnungshof nimmt seine Prüfungsfeststellungen zum Anlaß, noch einmal generell darauf hinzuweisen, daß bei der Bewirtschaftung von Verfügungsmitteln die oben angeführten Richtlinien des Ministers der Finanzen zu beachten sind.

Aufbau eines Informations- und Kommunikationssystems mit ADV-Unterstützung in der Veterinärverwaltung (Kap. 08 33 und 34)

Im Landeshaushaltsplan 1985 waren 320 700 DM bei der Haushaltsstelle 08 33–812 02 und 53 800 DM bei der Haushaltsstelle 08 34–812 02 mit der Erläuterung „Anschluß an das Bildschirmtextsystem des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ (Beschaffung von 36 und 6 = 42 Bildschirmtext(BTX)-Anlagen vorgesehen. Außerdem wurden 116 000 DM bei der Haushaltsstelle 08 33–513 01 und 7200 DM

tationsverpflichtungen. Neben den Bediensteten haben immerhin rd. 50 außenstehende Personen teilgenommen. Von den rd. 300 Bediensteten der Landesanstalt waren rd. 250 Personen anwesend. Im Hinblick auf die hohe Zahl der Teilnehmer scheint der Aufwand von 1500 DM nicht unangemessen hoch zu sein. Gleichwohl wird der Sozialminister in Zukunft bei der Bewirtschaftung des Verfügungsfonds den Überlegungen des Rechnungshofs folgen.

Zu Tz. 66

Der Sozialminister bleibt bei seiner Auffassung, daß für die Beschaffung der 6 PC-Geräte die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt und die wissenschaftliche Beratung und Betreuung der Einführungsphase durch die Gesamthochschule Kassel erforderlich waren.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

bei der Haushaltsstelle 08 34–513 01 zur Deckung der laufenden Betriebskosten veranschlagt.

Da die Anschaffung der Geräte im Hj. 1985 nicht mehr verwirklicht werden konnte, wurden mit Zustimmung des Ministers der Finanzen die Haushaltsmittel in das Hj. 1986 übertragen. Außerdem wurde vom Sozialminister statt der beabsichtigten BTX-Anlagen nunmehr die Beschaffung von 33 Personal-Computer(PC)-Systemen für die Veterinärverwaltung vorgeschlagen.

Der Landesautomationsausschuß stimmte am 29. Oktober 1986 der Einführung des Verfahrens zu, ließ dabei aber die Frage der konkreten Geräte- und Softwareauswahl offen. Die vom Sozialminister im Rahmen der Projektentwicklung eingesetzte Arbeitsgruppe entschied sich dafür, daß Hard- und Softwareangebot einer bestimmten Firma anzunehmen. Deren Nachfolgerin erhielt vom Sozialminister am 25. November 1986 unter Beteiligung der Landesbeschaffungsstelle den Zuschlag für die ausgewählten Personalcomputer und die Software sowie zur Lieferung von zunächst sechs PC-Geräten. An eine weitere Firma wurde am 28. November 1986 Auftrag für die Datenfernübertragungssoftware in Höhe von insgesamt 54 011,13 DM für 33 Modems einschließlich Softwarelizenz erteilt, die noch im Dezember 1986 ausgeliefert wurden.

Mit der wissenschaftlichen Beratung und Betreuung der Einführungsphase I wurden zwei Mitarbeiter der Gesamthochschule Kassel für eine Honorarsumme von 43 200 DM beauftragt.

Als Ergebnis seiner Prüfung hat der Rechnungshof dem Sozialminister u. a. folgendes mitgeteilt:

- Der Lieferfirma sei am 19. Dezember 1986 für sechs Datenverarbeitungsgeräte und Zubehör der volle Rechnungsbetrag von 58 115,10 DM gezahlt worden, obwohl diese tatsächlich noch nicht ausgeliefert waren. Mit der Auslieferung sei erst Anfang 1987 begonnen worden. Hierin liege ein Verstoß gegen die Bestimmung des § 56 LHO. Danach dürfen Leistungen des Landes nicht vor Empfang der Gegenleistung bewirkt werden (Verbot von Vorleistungen). Zudem übernehme der Feststeller der sachlichen Richtigkeit mit seiner Unterschrift auf der Auszahlungsanordnung die Verantwortung dafür, daß die Lieferung entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist (§ 70 LHO). Ferner dürfen Ausgaben entsprechend § 34 Abs. 2 LHO nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.
- Die weitere Übertragung der unverwendeten Haushaltsmittel 1986 als Ausgabereste in das Hj. 1987 sei nach § 45 Abs. 2 LHO grundsätzlich möglich. Der Minister der Finanzen habe auch dieser Übertragung zugestimmt. Deshalb seien die Zahlungen im Dezember 1986 um so weniger gerechtfertigt gewesen.
- Aus einem Schreiben der Gesamthochschule Kassel vom 14. Januar 1987 sowie aus dem Situationsbericht des zuständigen Abteilungsleiters im Fachministerium ergebe sich, daß eine Verzögerung im Rahmen der Einführungsphase I eingetreten sei. In dem vorerwähnten Situationsbericht werde ausgeführt: „Eine ordnungsgemäße Einführungsphase ist nicht gewährleistet, damit wird ein Großteil der Honorarsumme nicht zweckdienlich angewendet, was nicht im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung sein kann.“
- In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, warum überhaupt die Gesamthochschule Kassel eingeschaltet wurde und ob die Einführungsphase I nicht auch im Sozialministerium hätte erarbeitet werden können.

Am 25. November 1986 (Datum des Lieferauftrags) stand fest, daß für die Einführungsphase 6 PC-Geräte benötigt werden. Die Zustimmung hierfür war im Beschluß des Hauptpersonalrates vom 20. November 1986 enthalten. Der Auftrag für die Lieferung der Geräte konnte daher nach dieser Beschlußfassung erteilt werden.

Die erforderliche Beteiligung der örtlichen Personalräte bezog sich nur noch auf die personelle und sachliche Ausgestaltung dieser Bildschirmarbeitsplätze. Den hierfür benötigten Zeitraum von zwei Monaten hält der Sozialminister für vertretbar. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Einführung neuer Arbeitstechniken ein besonders sensibler Bereich für Personalvertretungen darstellt, was ein entsprechendes Entgegenkommen der Verwaltung notwendig macht.

Für den Forschungsauftrag an die Gesamthochschule Kassel (GHK) stand weniger die Umsetzung des technischen Konzeptes im Vordergrund, sondern vielmehr die wissenschaftliche Vorbereitung und Einführung einer neuen DV-Technik in einem Verwaltungsbereich, der bisher ohne jede DV-Unterstützung ausgekommen ist. Es ging insbesondere darum, die im Vorfeld von Personalräten und einzelnen Beschäftigten vorgetragenen Bedenken glaubhaft aufzunehmen und evtl. aufkommenden Akzeptanzproblemen offensiv zu begegnen. Dies vor dem technischen Hintergrund, daß der Einstieg in die Datenverarbeitung nicht von innen heraus, wie etwa durch den Einsatz der Textverarbeitung, erfolgte, sondern die flächendeckende Kommunikation zwischen allen Dienststellen im Mittelpunkt stand. Die Angst vor einem „möglichen Durchgriff“ des Ministeriums auf alle vor Ort gespeicherten Daten und die daraus befürchtete „totale Überwachung“ sei hier nur exemplarisch erwähnt. Die GHK nahm hier die Rolle eines neutralen Vermittlers wahr. Sie hat in ihrem Erfahrungsbericht die Möglichkeiten und Grenzen der zum Einsatz kommenden Hard- und Software sehr deutlich aufgezeigt und mit der Durchführung der ersten Einführungsphase wertvolle Hinweise und Hilfen für die flächendeckende DV-Einführung gegeben. Die Kompetenz der GHK begründet sich nicht zuletzt aus ihrer Federführung im bundesweiten Projekt „Humanisierung der Arbeit (HdA)“.

Abschließend kann gesagt werden, daß die Betreuung durch die GHK maßgeblich mit dazu beigetragen hat, daß der Hauptpersonalrat nunmehr dem Gesamtkonzept zugestimmt hat.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Sozialminister hat auf die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs u. a. geantwortet:

- Ein Verstoß gegen § 56 LHO liege nicht vor. Zunächst sei geplant gewesen, einen Pilotversuch in sechs ausgewählten Ämtern durchzuführen. Dieser Pilotversuch sollte – auch auf Wunsch des Hauptpersonalrats – von der Gesamthochschule Kassel durchgeführt werden, die dazu ab Dezember 1986 bereit gewesen sei. Deshalb habe sichergestellt werden müssen, daß die Geräte zu diesem Zeitpunkt installiert werden konnten. Folglich seien entsprechende Lieferaufträge erteilt worden.

Da der Hauptpersonalrat – für die Verwaltung unerwartet – andere Ämter als bisher vorgesehen für das Pilotprojekt vorgeschlagen habe, die im Interesse des Projekts akzeptiert werden mußten, sei es erforderlich gewesen, zunächst die Zustimmung der örtlichen Personalräte einzuholen. Dies habe dazu geführt, daß der vorgesehene Termin für den Beginn des Pilotprojekts nicht eingehalten werden konnte. Da die beauftragte Firma termingerecht liefern wollte und das Land zur Abnahme verpflichtet gewesen sei, die Standorte für die Geräte zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht festlagen, sei eine Abnahme im Dezember 1986 noch nicht möglich gewesen. Zur Vertragserfüllung sei jedoch die Zahlung des Kaufpreises erforderlich gewesen, wodurch das Eigentum auf das Land übergegangen sei. Zur Sicherung einer späteren ordnungsgemäßen Herausgabe der Geräte habe auf Anraten der Landesbeschaffungsstelle ein Bankinstitut eine selbstschuldnerische Bankbürgschaft zugunsten des Landes übernommen. Die Lieferfirma habe die Geräte ab diesem Zeitpunkt lediglich für das Land verwahrt.

- Mit Schreiben vom 28. Oktober 1986 habe der Finanzminister sein Einverständnis zur Beschaffung eines Informations- und Kommunikationssystems in der Veterinärverwaltung mit 33 PC-Systemen aus den Übertragungsmitteln die für BTX-Anlagen bestimmt waren, mit der Maßgabe erteilt, daß die Haushaltsmittel im Haushaltsjahr 1987 für die Beschaffung ausreichen und überplanmäßige Mittel nicht mehr erforderlich werden. Es sei also davon auszugehen gewesen, daß die Ausgabereise auch in das Haushaltsjahr 1987 übertragen werden. Dies sei mit ein Indiz dafür, daß der in VV Nr. 2 letzter Satz zu § 56 LHO aufgeführte besondere Umstand des Verbots einer Vorleistung nicht Entscheidungsgrundlage für die Zahlung noch nicht im alten Haushaltsjahr war.

- Zum Zeitpunkt der Erstellung des Situationsberichts (Januar 1987) habe man mit einer erheblichen Kürzung der Einführungsphase von weniger als vier Monaten gerechnet. Diese Planung habe sich nicht realisiert, weil die Gesamthochschule Kassel die Einführungsphase erst im Juni 1987 abgeschlossen habe. Somit sei die Honorarsumme für eine fünfmonatige Tätigkeit voll gerechtfertigt. Die Gesamthochschule sei auf Wunsch des Hauptpersonalrats bereits in der Arbeitsgruppe beratend tätig geworden. Ein Sonderhonorar für diese Vorarbeit sei nicht vereinbart worden. Die Forschungsgruppe „Verwaltungsautomation“ der Gesamthochschule Kassel verfüge über ein breites Spektrum von wissenschaftlichem Sachverstand, das von der Ergometrie des Arbeitsplatzes über die Arbeitsweise der verschiedensten Personal-Computer, Bildschirme, Tastaturen und Drucker bis hin zur Beurteilung der entsprechenden Software der verschiedensten Anbieter reiche. Diese weitgesteckte wissenschaftliche Fachorientierung sei im Sozialministerium bisher nicht vorhanden; somit habe die Einführungsphase I auch nicht selbst erarbeitet werden können.

Dieser Betrachtungsweise vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Verwaltung hielt in ihrem Schreiben vom 17. November 1986 an den Hauptpersonalrat die Durchführung des personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsverfahrens in mehreren Schritten für vorteilhaft, um einerseits auf den Zeitdruck im Rahmen der notwendigen Beschaffungsmaßnahmen reagieren und um andererseits das Gesamtprojekt in mehreren überschaubaren Einzelschritten verwirklichen zu können. Dadurch bestand für beide Seiten die Möglichkeit, die einzelnen Schritte zu überprüfen und eventuelle Korrekturen anzubringen. Dennoch sah die Verwaltung bereits zu diesem Zeitpunkt alle haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die beabsichtigten Beschaffungen als erfüllt an, um die Arbeiten zur flächendeckenden Verfahrenseinführung aufzunehmen.

Nach dem Schreiben des Hauptpersonalrats beim Sozialminister vom 21. November 1986 hat dieser davon Kenntnis genommen, daß in der Veterinärverwaltung ein Informations- und Kommunikationssystem mit 33 PCs beschafft werden soll, und beschlossen, der ersten Phase mit einem Zeitraum bis zu sechs Wochen (Einführungsphase), in der das Gesamtsystem getestet werden sollte, zuzustimmen. Während dieses Zeitraums behielt er sich das Recht auf Unterrichtung vor sowie darauf, ggf. weitere Anträge zu stellen oder Sachverständige beizuziehen. Dies geschah auch aufgrund späterer Sitzungen im Dezember 1986 und Februar 1987.

Vom Sozialminister wurden demnach Beschaffungen vorgenommen, für die wegen fehlender Beschlüsse seines Hauptpersonalrats die notwendigen Voraussetzungen noch nicht gegeben waren.

Für das geplante ADV-Verfahren wurde beim Sozialminister eine Arbeitsgruppe „Bürokommunikation Veterinärverwaltung“ gebildet, die den Abschlußbericht zur Aufgabenuntersuchung nach den formatisierten Vorgaben der DV-Leitsätze erarbeitete. Einer Federführung in der Ausbildung und Verfahrenseinführung durch die Gesamthochschule Kassel als eigenen Forschungsauftrag hätte es nicht bedurft, zumal dies nur mit der besonderen und wissenschaftlich interessanten Fragestellung begründet wird, was jedoch eine beratende Tätigkeit der Gesamthochschule Kassel ohne gesondertes Honorar nicht ausgeschlossen hätte. Im übrigen lagen Arbeitsunterlagen der Landesbeschaffungsstelle (wie „Testverfahren für die subjektive ergonomische Beurteilung von Bildschirmgeräten durch den Benutzer“ und „Checkliste für Bildschirmarbeitsplätze“) bereits vor.

Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, der Sozialminister hätte selbst die Einführungsphase erarbeiten und damit die Beschaffung der Hard- und Software zeitgerecht veranlassen können.

BEMERKUNGEN ZUM EINZEPLAN 09

Erhebung der Abwasserabgabe

(Kap. 09 21 – 099 01 – bis 1985

Kap. 10 07 – 099 01 – ab 1986)

- 7 Aufgrund des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) vom 13. September 1976 und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (HABwAG) vom 17. Dezember 1980 i. V. m. der Verwaltungsvorschrift zum Hessischen Ausführungsgesetz vom 27. Juli 1981 i. d. F. vom 29. April 1982 ist das einer Genehmigung unterliegende Einleiten von Abwasser (Schmutz- und Niederschlagswasser) in ein Gewässer ab 1. Januar 1981 abgabepflichtig. Die Abwasserabgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers, die unter Zugrundelegung bestimmter Parameter in sogenannten Schadeinheiten ermittelt wird. Die Abgabenhöhe je Schadeinheit hat sich aufgrund gesetzlicher Vorschrift von 12 DM in 1981 gleichmäßig ansteigend auf 40 DM ab 1986 entwickelt. Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe betrug in Hessen

1981	10,8 Mio DM
1982	22,0 Mio DM
1983	24,0 Mio DM
1984	34,2 Mio DM
1985	55,8 Mio DM
1986	83,9 Mio DM.

Die Abwasserabgabe wird in der Regel nicht aufgrund des die Abwassereinleitung zulassenden Bescheides ermittelt; vielmehr hat der Abgabepflichtige nach § 10 HABwAG selbst die Schadeinheiten des Abwassers zu berechnen und der zuständigen Wasserbehörde (Landrat, Magistrat – bei kreisfreien Städten – bzw. Regierungspräsident) spätestens drei Monate nach Ablauf des Veranlagungsjahres vorzulegen. Die Abgabeklarung wird zunächst dem Wasserwirtschaftsamt zur fachtechnischen Prüfung, in Einzelfällen darüber hinaus noch dem technischen Fachdezernat der oberen Wasserbehörde (Regierungspräsident) zu einer weiteren Prüfung zugeleitet, danach wird die Abgabe von der Wasserbehörde festgesetzt. Die Abgabe ist jeweils am 10. Januar des dem Veranlagungsjahr folgenden Jahres, frühestens jedoch drei Monate nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheides fällig.

- 8 Der Rechnungshof hat im Jahr 1986 das Verfahren zur Erhebung der Abwasserabgabe insbesondere für die Veranlagungsjahre 1983 und 1984 landesweit geprüft und dabei erhebliche Verfahrensmängel festgestellt. Bei verschiedenen Wasserbehörden waren Festsetzungsbescheide erst zwei oder mehr Jahre nach Ablauf des Veranlagungsjahres erteilt worden oder standen zum Zeitpunkt der Erhebung des Rechnungshofs noch aus. In Einzelfällen war selbst für das Jahre 1981 noch keine Festsetzung erfolgt. Soweit der Ablauf der in § 13 Abs. 4 HABwAG aufgeführten Festsetzungsfristen drohte, wurden die infrage kommenden Wasserbehörden im Verlauf der örtlichen Erhebungen gebeten, sofort das Notwendige zu veranlassen. Hierdurch wurde der Verlust nicht unbedeutender Beträge verhindert.

Soweit Veranlagungen erfolgt waren, stellte der Rechnungshof erhebliche Unterschiede in der Bearbeitungszeit zwischen den einzelnen Wasserbehörden fest. Dies gilt sowohl für den Zeitraum zwischen dem Ablauf des Veranlagungsjahres und der Bescheiderteilung insgesamt (durchschnittlich zwischen 112 und 474 Tagen) als auch für die Bearbeitungszeit in den dazwischenliegenden einzelnen Phasen des Festsetzungsverfahrens.

Zu Tz. 67

Zu der dargestellten Entwicklung des Abgabenaufkommens ist ergänzend festzustellen, daß die Einnahmen 1987 53,5 Mio DM betragen haben. Da sich die verstärkten Reinigungsbemühungen auf dem Abwassersektor deutlich auf das Abgabenaufkommen auswirken, ist für 1988 nur noch mit rd. 40 Mio DM und 1989 mit einer weiteren Reduzierung des Aufkommens um mindestens 10 v. H. auf rd. 35 Mio DM zu rechnen.

Weiterhin bleibt anzumerken, daß die außergewöhnlich hohen Einnahmen 1986 auf Nachzahlungen der Abgabepflichtigen beruhen, die sich in dieser Höhe nicht wiederholen werden.

Zu Tz. 68

Die dargelegten Verfahrensmängel sind u. a. darauf zurückzuführen, daß mit der Durchführung des Abwasserabgabengesetzes – wie auch bei anderen gesetzlichen Neuregelungen – von den betroffenen Dienststellen erst Erfahrungen gesammelt werden mußten. Die insbesondere auf die Veranlagungsjahre 1983 und 1984 bezogene Prüfung fiel noch überwiegend in die Anfangsphase der 1981 erstmals fälligen Abwasserabgabe.

Das Fachministerium hat mit im Anschluß an die Prüfung des Rechnungshofs ergangenen Erlassen sichergestellt, daß die beanstandeten Mängel auf Dauer ausgeräumt sind.

Die ergänzenden Regelungen werden zum Teil Eingang in die Verwaltungsvorschriften zum Abwasserabgabengesetz und in einen Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz finden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die beanstandeten langen Bearbeitungszeiten sind weiterhin damit begründet, daß von den Abgabepflichtigen in einer Vielzahl von Fällen unzureichende Unterlagen vorgelegt worden sind, die eine umgehende Bearbeitung unmöglich machten. Bescheide konnten in diesen Fällen erst nach zum Teil zeitaufwendigen Ermittlungen und Erörterungen mit den Beteiligten sowie der Überarbeitung der Unterlagen ergehen.

Hinsichtlich der angesprochenen Gefährdung der fristgerechten Abgabenerhebung ist festzustellen, daß auch seitens der Verwaltung Initiativen zum Ausschluß einer möglichen Verjährung ergriffen wurden. Beispielhaft wird auf einen Vorfall bei einer Unteren Wasserbehörde verwiesen: Dort wurde der neue Leiter der Hauptabteilung „Allgemeine Landesverwaltung“ unmittelbar nach seinem Dienstantritt am 3. März 1986 von den Schwierigkeiten bzw. Versäumnissen im Aufgabenbereich des entsprechenden Sachbearbeiters unterrichtet. Er ordnete Sofortmaßnahmen zur Durchsicht und Erfassung von Rückständen an. Diese Arbeit wurde am 7. März 1986 begonnen und war, als die Beauftragten des Rechnungshofs eintrafen, fast beendet. Dem Landrat war insbesondere auch die Gefahr der Verjährung bekannt, deren Eintreten durch die Sofortmaßnahmen verhindert wurde.

Im übrigen hat der Landrat mitgeteilt, daß gegen den vorstehend genannten Sachbearbeiter bereits seit mehreren Monaten die Vorermittlungen zu einem Disziplinarverfahren liefen, als der Rechnungshof seine Prüfungsmittelungen formulierte.

Unmittelbar nach Bekanntwerden der Beanstandungen des Rechnungshofs hat der Fachminister veranlaßt, daß alle noch nicht abschließend bearbeiteten Festsetzungsbescheide kurzfristig ergehen.

Ein finanzieller Schaden ist dem Land nicht entstanden.

Zu Tz. 69

Dem Vorschlag des Rechnungshofs, Abgabeerklärungen generell im Dezember des Veranlagungsjahres anzufordern, schließt sich die Landesregierung an. Zum Teil wurde bereits in der Vergangenheit entsprechend verfahren. Das Fachministerium hat mit Erlaß vom 16. September 1987 die Regierungspräsidenten erneut auf die strikte Einhaltung dieses Verfahrens hingewiesen.

Das in der Vergangenheit teilweise praktizierte Verfahren, die Abgabeerklärungen über die Wasserwirtschaftsämter den zuständigen Wasserbehörden zuzuleiten, sollte der Verminderung des Verwaltungsaufwandes dienen. Dabei wurde vorausgesetzt, daß eine Kontrolle über die rechtzeiti-

- 69 Der durchschnittliche Zeitraum vom Ende des Festsetzungsjahres bis zur Abgabe der Erklärungen schwankte von Amt zu Amt zwischen 43 und 209 Tagen. Der Grund für derartige Diskrepanzen lag darin, daß viele Wasserbehörden die Abgabeerklärungsvordrucke zu spät, in Einzelfällen erst im Juni des auf das Veranlagungsjahr folgenden Jahres zusandten und dabei den Erklärungspflichtigen entgegen § 10 HAbwAG eine weitere dreimonatige Vorlagefrist setzten. In einem Regierungsbezirk wurden die Erklärungen von den Pflichtigen nicht immer den zuständigen Wasserbehörden, sondern den mit der fachtechnischen Prüfung betrauten Wasserwirtschaftsämtern zugesandt, so daß eine Kontrolle der Vollständigkeit und rechtzeitigen Vorlage bei den Festsetzungsbehörden nicht möglich war. Des weiteren hat der Rechnungshof beanstandet, daß mit Ausnahme eines Amtes von der Möglichkeit, Verspätungszuschläge festzusetzen, kein Gebrauch gemacht wurde.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Minister für Umwelt und Reaktorsicherheit ist den Beanstandungen des Rechnungshofs beigetreten und hat die Wasserbehörden angewiesen, die Abgabeerklärungen generell im Dezember des Veranlagungsjahres anzufordern sowie dafür zu sorgen, daß die Erklärungen bei den Wasserbehörden eingereicht, die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit geprüft und die Vorlagetermine überwacht werden. Zur Erhebung von Verspätungszuschlägen hat er den Festsetzungsbehörden einheitliche Kriterien im Erlaßweg vorgegeben.

Die Bearbeitungszeiten der Wasserwirtschaftsämter beliefen sich durchschnittlich auf 31 bis 213 Tage. Die unteren Wasserbehörden haben auf eine beschleunigte Bearbeitung der Wasserwirtschaftsämter keinen Einfluß. Maßnahmen insbesondere eines Regierungspräsidenten im Rahmen der Dienstaufsicht haben nicht dazu geführt, die Wasserwirtschaftsämter zur beschleunigten Bearbeitung anzuhalten. Der Rechnungshof hält die teilweise extrem langen Bearbeitungszeiten (in nicht wenigen Einzelfällen gar annähernd zwei Jahre) nicht für hinnehmbar. Er führt sie im wesentlichen auf eine hohe Fluktuation im Sachbearbeiterbereich sowie auf eine unterschiedliche Prüfungsintensität der Wasserwirtschaftsämter zurück. Während in einzelnen Wasserwirtschaftsämtern lediglich stichprobenweise mit entsprechenden Plausibilitätskontrollen geprüft wird, nehmen andere Wasserwirtschaftsämter in jedem Falle eine umfassende Prüfung der Erklärung vor. Eine unterschiedliche Qualität der Ergebnisse bei beiden Prüfungsmethoden hat der Rechnungshof nicht feststellen können und hat angeregt, daß die fachtechnische Prüfung nach einheitlichen Kriterien sichergestellt werden soll.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus darauf aufmerksam gemacht, daß es nur in wenigen Fällen geboten ist, die Abgabeerklärung nach der fachtechnischen Prüfung durch das Wasserwirtschaftsamt nochmals einer weiteren Prüfung durch das technische Fachdezernat der oberen Wasserbehörde zu unterziehen. Im Bereich einer oberen Wasserbehörde, in der bei allen Abgabeerklärungen ausnahmslos dergestalt verfahren worden war, verlängerte sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit der fachtechnischen Prüfung hierdurch um 20 Tage (1983) bzw. um 24 Tage (1984).

Der Fachminister teilt die Forderung, fachtechnische Prüfungen nach einheitlichen Kriterien zu treffen, uneingeschränkt. Er warnt jedoch vor einer allgemeinen Reduzierung auf Stichproben und hält eine umfassende Prüfung grundsätzlich für notwendig. Der Prüfungsaufwand im Einzelfall, so meint der Minister, hänge davon ab, ob sich die Einleitungsverhältnisse gegenüber dem Vorjahr maßgeblich geändert hätten. Er hat zugesagt, die Wasserwirtschaftsämter darauf hinzuweisen, daß bei der Prüfung kein unangemessener Aufwand betrieben werden solle.

Der Fachminister ist mit dem Rechnungshof der Auffassung, daß die Wasserwirtschaftsdezernate bei den oberen Wasserbehörden nur bei fachtechnischen Zweifelsfragen einzuschalten

ge Vorlage der Erklärungen beim Wasserwirtschaftsamt erfolgt. Das Fachministerium hat durch Erlaß vom 16. September 1987 angeordnet, daß die Erklärungen stets bei der zuständigen Wasserbehörde einzureichen sind. Dort werden die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit geprüft und die Vorlagetermine überwacht.

Bereits mit Erlaß vom 19. Dezember 1985 hat das Fachministerium Kriterien für die Festsetzung von Verspätungszuschlägen festgelegt. Damit ist sichergestellt, daß die vom Rechnungshof für die Jahre 1983/84 festgestellten Verfahrensmängel sich nicht wiederholen. Gleichzeitig wird eine einheitliche Vorgehensweise gewährleistet.

Im übrigen werden die Wasserbehörden angewiesen, grundsätzlich im 1. Quartal eines jeden Jahres die Abwasserabgabe für das vergangene Jahr festzusetzen.

Zu Tz. 70

Hinsichtlich der Bemerkungen des Rechnungshofs zur Länge der Bearbeitungszeit wird auf die Stellungnahme zu Tz. 68 verwiesen.

Der Fachminister hat sichergestellt, daß die fachtechnische Prüfung nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Inhalt und Umfang der Prüfungen müssen jedoch die besonderen Umstände des Einzelfalles berücksichtigen. Grundsätzlich muß die Prüfung nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes vom 29. April 1982 und dem Hessischen Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz umfassend ausgeführt werden. Zu beachten ist hierbei auch § 24 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, der eine umfassende Aufklärung der für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalte gebietet. Bei einer Reduzierung auf Stichproben, wie sie der Rechnungshof anregt, sind Einnahmeverluste für das Land nicht auszuschließen. Zum Beispiel ist bei der Prüfung von Niederschlagswassereinleitungen darauf zu achten, daß für alle Benutzer oberhalb einer nicht nach § 7 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz betriebenen Entlastungsanlage Abgabepflicht besteht.

Der Prüfungsaufwand im jeweiligen Einzelfall hängt davon ab, ob sich die Einleitungsverhältnisse gegenüber dem Vorjahr maßgeblich geändert haben.

Das Fachministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß bei der Prüfung kein unangemessener Aufwand betrieben werden darf und hat die Regierungspräsidenten mit Erlaß vom 16. September 1987 entsprechend angewiesen.

Auch nach Auffassung des Fachministeriums sind fachtechnische Prüfungen nur von einer Stelle durchzuführen. In den ersten Jahren der Abgabeerhebung war es jedoch geboten, zum Teil

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

sind. Er versichert, daß inzwischen die zweite fachtechnische Prüfung in der Regel auf begründete Einzelfälle beschränkt worden sei.

umfangreiche Prüfungen auch durch die Regierungspräsidenten vorzunehmen, um aufgetretene Probleme bei der Abgabenermittlung zur einheitlichen Anwendung der Rechtsvorschriften abzuklären. Inzwischen wird eine ergänzende fachtechnische Prüfung bei den Regierungspräsidenten auf begründete Einzelfälle beschränkt.

- 71 Die Zeit, die die Wasserbehörden durchschnittlich benötigten, um die Abgabeerklärungen an die Wasserwirtschaftsämter weiterzuleiten, und der Zeitraum, der verging, bis sie nach Eingang der fachtechnischen Stellungnahme die Festsetzungsbescheide herausgaben, differierte durchschnittlich zwischen 18 und 119 Tagen. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang beanstandet, daß die meisten Wasserbehörden vor dem Erlaß von Bescheiden die Abgabepflichtigen generell anhören. Er hat darauf hingewiesen, daß für die Mehrzahl der Abgabefälle § 28 Abs. 2 Nr. 3 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz die Möglichkeit eröffnet, von der Anhörung abzusehen, wenn von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die dieser in einem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll. Der Rechnungshof hat gebeten sicherzustellen, daß in diesem Bereich einheitlich verfahren und nicht, wie bisher, unvertretbarer Verwaltungsaufwand betrieben wird.

Der Fachminister hat zugesagt, bei der anstehenden Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zum HABwAG diesen Punkt klarzustellen, und hat die Festsetzungsbehörden von dieser Absicht bereits vorab unterrichtet.

- 72 Bei der späten Festsetzung der Abwasserabgabe gewinnt die Möglichkeit, Vorauszahlungen bis zur Höhe des zuletzt festgesetzten oder des zu erwartenden Jahresbetrages zu erheben, an Bedeutung. Der Rechnungshof hat in Einzelfällen beanstanden müssen, daß seit Beginn der Abgabeerhöhung in 1981 überhaupt keine Vorauszahlungen, in einem Großteil der Fälle, daß Vorauszahlungen zu spät festgesetzt wurden. Die Praxis, bei im übrigen gleichen Voraussetzungen die Abgabepflichtigen zu unterschiedlichen Zeitpunkten finanziell zu belasten, begegnet zum einen unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit Bedenken; sie führt zum anderen zu praktischen Schwierigkeiten bei der Verwendung des Aufkommens der Abgabe. Dieses Aufkommen wird unter Abzug des Verwaltungsaufwandes vorrangig dazu verwendet, Zuschüsse für den Bau von Abwasseranlagen zu gewähren. Der Zeitpunkt der Erteilung entsprechender Bewilligungsbescheide hängt weitgehend vom willkürlichen Eingang der Abgabenzahlungen bei den Staatskassen ab. Derartige Voraussetzungen sind einer vorausschauenden Planung sowohl des Zuwendungsgebers als auch des Zuwendungsempfängers beim Bau der Anlagen in hohem Maße abträglich. Der Rechnungshof hat daher vorgeschlagen, ein Verfahren zu entwickeln, welches den Zeitpunkt des Eingangs der Abgabe voraussehbarer macht. Er hat angeregt, wenn schon eine gleichmäßige Veranlagung der Abgabe bei den Wasserbehörden nicht erreichbar sein wird, so doch Vorauszahlungen zu einem landesweit einheitlich zu bestimmenden Fälligkeitstermin festzusetzen, soweit sichergestellt werden kann, daß die Vorauszahlungsbescheide mindestens drei Monate zuvor zugestellt werden.

Der Fachminister verpflichtet diesem Vorschlag des Rechnungshofs bei, weil das Aufkommen der Abwasserabgabe dadurch überschaubarer werde und durch die berechenbare Disposition eine zügigere Verwendung der Mittel, besonders für Investitionen, zugelassen würden. Im Entwurf des § 14 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des HABwAG habe er eine entsprechende Regelung vorgesehen. Die Vorauszahlungen sollen

Zu Tz. 71

Die Anhörung nach § 28 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes wird auf die Fälle beschränkt, in denen von den Angaben des Abgabepflichtigen zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll. Das Fachministerium hat die Regierungspräsidenten mit Erlaß vom 16. September 1987 entsprechend angewiesen und wird dieser Sachverhalt auch bei der anstehenden Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zum Abwasserabgabengesetz berücksichtigen.

Zu Tz. 72

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, für die Abwasserabgabe einer einheitlichen Zahlungstermin festzulegen. Da Aufkommen wird dadurch überschaubarer und läßt eine zuverlässige frühzeitige Disposition zur Verwendung der Mittel, insbesondere zur Investitionsförderung zu. Eine entsprechende Regelung wird in § 14 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vorgesehen. Damit wird landeseinheitlich festgelegt, daß die Vorauszahlung jeweils am 1. Juli des Veranlagungsjahres fällig ist. Bei dieser Terminsetzung ist berücksichtigt, daß die Vorauszahlungsbescheide mindestens 3 Monate früher erteilt werden. Diese Regelung wird vom Regierungspräsidenten in Darmstadt, in dessen Zuständigkeitsbereich mehr als 70 v. H. der Abgabe erhoben werden, bereits seit 1981 praktiziert.

Festzustellen bleibt, daß in allen zurückliegender Haushaltsjahren das Abgabeaufkommen bis einschließlich November noch im laufenden Jahr insbesondere für Zuwendungen zur Investitionsförderung verwendet wurde.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

danach künftig jeweils am 1. Juli des Veranlagungsjahres fällig werden.

Zuweisungen für den Bau von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen

(Kap. 09 21 ATG 74 und 75 – bis 1985 –, Kap. 10 07 ATG 74 und 75 – ab 1986 – sowie Kap. 17 42)

Land und Kommunen haben nach geltendem Haushaltsrecht (§ 55 Abs. 1 LHO, § 30 Abs. 1 GemHVO) dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen bzw. der Vergabe von Aufträgen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen zu lassen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dieser Grundsatz gilt auch für Gemeinden und kommunale Verbände als Empfänger von Zuwendungen oder Zuweisungen des Landes; Nach Nr. 5.1 der von ihnen bei Bewilligung anzuerkennenden Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze – Gebietskörperschaften (ABewGrGebietsK) – jetzt Nr. 3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-Gk) – sind sie gehalten, die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) zu beachten. § 3 Nr. 3 VOB und § 3 Nr. 2 VOL bestimmen sinn- und teilweise wortgleich mit § 55 Abs. 1 LHO, § 30 Abs. 1 GemHVO den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung vor den beiden anderen möglichen Vergabearten, der Beschränkten Ausschreibung und der Freihändigen Vergabe.

Im Rahmen einer Prüfung der Zuweisungen für den Bau von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen hat der Rechnungshof in zahlreichen Verfahren bei der Ausschreibung und Vergabe erhebliche Mängel festgestellt. Er hat vor allem beanstanden müssen, daß

- Lieferungen und Leistungen, die zumindest beschränkt auszuschreiben waren, freihändig vergeben wurden,
- Leistungen nur unvollständig ausgeschrieben wurden,
- der Zuschlag beschränkt ausgeschriebener Leistungen nicht dem Bieter mit dem annehmbarsten Angebot erteilt wurde.

Bei den in den Jahren ab 1980 errichteten Teichkläranlagen im jetzigen Regierungsbezirk Gießen wurde die maschinen- und belüftungstechnische Ausrüstung überwiegend beschränkt ausgeschrieben und in 9 Fällen sogar freihändig vergeben. Eine Öffentliche Ausschreibung fand in keinem der geprüften Fälle statt. In keinem Fall wurde auch aktenkundig gemacht, wie es

Zu Tz. 73

Der Grundsatz, alle Bauleistungen und Leistungen gemäß der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) auszuschreiben und zu vergeben, ist stets als Auflage in allen Zuwendungsbescheiden enthalten. Die Richtlinien für die Gewährung von Finanzierungshilfen zum Bau von Trink- und Abwasseranlagen enthalten ebenfalls entsprechende Hinweise.

Die Wasserwirtschaftsämter sind als technische Fachbehörden gehalten, die Ausschreibung und die Zuschlagserteilung bei geförderten Bauvorhaben zu überwachen. Entsprechend wird im Verwaltungsvollzug gehandelt. Ungeachtet dessen lassen sich bei der Komplexität der Ausschreibungsvorgänge Abweichungen der Zuwendungsempfänger von dem vorgegebenen Verfahren nicht vollständig ausschließen. Sie beschränken sich jedoch im Hinblick auf die jährlich geförderten rd. 300 Investitionsmaßnahmen auf wenige Einzelfälle.

Bei den vom Rechnungshof unter Tz. 74 festgestellten Mängeln handelt es sich ausnahmslos um Beanstandungen bezüglich der maschinen- und belüftungstechnischen Ausrüstung von Teichkläranlagen. Entsprechend den Erläuterungen zu Kap. 17 42 – 883 01 und 887 01 im Landeshaushaltsplan 1983 war es der Wille des Landtags, überwiegend natürliche Klärsysteme (belüftete Klärteiche) im ländlichen Raum zu fördern. Es war Aufgabe der Landesregierung, dieser Vorgabe entsprechend kurzfristig zu handeln.

Unter Tz. 75 und 76 wird eine Kanalbaumaßnahme beanstandet, bei der die Ausschreibung der Bauleistung nicht aufgehoben wurde, obwohl die veranschlagte Bausumme deutlich überschritten worden ist. Die Vergabe der Materiallieferung erfolgte ferner nicht an den günstigsten Bieter. Bei dieser Ausschreibung hat die Gemeinde das zuständige Wasserwirtschaftsamt nicht beteiligt. Dies vorausgeschickt, wird zu den weiteren Bemerkungen des Rechnungshofs wie folgt Stellung genommen:

Zu Tz. 74

Der Bau naturnaher dezentraler Abwasseranlagen in Form von belüfteten Teichkläranlagen anstelle von Kompaktkläranlagen wurde erst in den letzten Jahren verstärkt durchgeführt. Für diese bis 1980 kaum angewandte Technik mußten daher in den vom Rechnungshof geprüften Haushaltsjahren

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

nach § 3 Nr. 5 VOL geboten gewesen wäre, weshalb von einer Öffentlichen bzw. Beschränkten Ausschreibung abgesehen worden war.

Bei Freihändiger Vergabe erhielt mit einer Ausnahme stets eine bestimmte Firma den Zuschlag. Soweit beschränkt ausgeschrieben worden war, kamen gelegentlich auch andere Bieter zum Zug. Dabei war auffällig, daß die bei Freihändiger Vergabe erfolgreiche Firma, soweit sie sich einem, wenn auch beschränkten Wettbewerb stellen mußte, teilweise erheblich teurer als ihre Konkurrenten anbot. In einem Fall lag ihr Angebot um 50 000 DM über dem des annehmbarsten Angebots in Höhe von 94 412,95 DM, in einem weiteren Fall um ca. 135 000 DM über dem Angebot einer anderen Firma, die bei 149 340 DM den Zuschlag erhielt.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß erhebliche Fördermittel hätten gespart oder für andere Förderungsberechtigte verwendet werden können, wenn in allen weiteren Fällen wenigstens beschränkt ausgeschrieben worden wäre.

Die belüftungstechnische Ausrüstung mit einem finanziellen Volumen in der Größenordnung zwischen 70 000 und 270 000 DM in den geprüften Fällen stellt zwar nur einen verhältnismäßig geringen Anteil an den gesamten Kosten einer Teichkläranlage dar. Da aber bei der Aufstellung eines baureifen Entwurfs für die Genehmigung nach § 44 Hessisches Wassergesetz sowie für die Leistungsbeschreibung bereits jeweils ein Belüftungssystem zugrunde gelegt werden muß, beeinflußt dessen Wahl auch die weiteren Teile der Anlage. Ein Wettbewerb ist dennoch möglich, weil durch die Aufforderung weiterer Bieter im Rahmen der Ausschreibung auch weitere Angebote über andere Systeme eingeholt werden können. Die optimale Lösung kann allerdings nur gefunden werden, wenn bei der Wertung der Angebote neben den Baukosten auch die Betriebskosten berücksichtigt werden.

Der Minister für Umwelt und Reaktorsicherheit hat die vom Rechnungshof beanstandete Vergabepaxis im wesentlichen damit begründet, daß vor 1980 nur die belüftungstechnische Kläranlagenausrüstung einer einzigen Firma zur Verfügung gestanden und für das Belüftungssystem dieser Firma ein patentrechtlicher Schutz bestanden habe, andere Systeme keine Erfahrung hätten vorweisen können und der Bau der im Rahmen des Sonderprogramms 1983 geförderten Anlagen besonders dringlich gewesen sei. Von einer Rückforderung der zurückliegenden Zuwendungen habe man trotz Abweichungen von den Grundsätzen der VOB und VOL Abstand genommen, weil es sich in den genannten Fällen im wesentlichen um finanzschwache Gemeinden in ländlich strukturierten Gebieten handele, für die Rückzahlungen eine besondere Härte bedeuteten.

Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, daß die vom Rechnungshof aufgeführten 8 Teichkläranlagen, bei denen die maschinen- und lüftungstechnische Ausrüstung an die genannte Firma frei vergeben worden sei, bis auf eine Ausnahme ausschließlich 1983 und später errichtet wurden. Es ist zwar richtig, daß für das Belüftungssystem der genannten Firma patentrechtlicher Schutz bestand und daß die VOL für Leistungen, für die gewerbliche Schutzrechte zugunsten eines bestimmten Unternehmens bestehen, die Freihändige Vergabe vorsieht, wenn keine anderen Lieferungsberechtigten vorhanden sind. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden ab 1980 aber bereits andere Systeme von entsprechend leistungsfähigen Firmen angeboten und bei Vergaben hinsichtlich vergleichbarer Maßnahmen nach vorausgegangener Beschränkter Ausschreibung auch berücksichtigt. Die Darstellung des Ministers, wonach bei den durch das Sonderprogramm 1983 geförderten Anlagen eine besondere Eile geboten gewesen und somit gemäß § 3 Nr. 4f VOL eine Freihändige Vergabe der belüftungstechnischen Einrichtung gerechtfertigt gewesen sei,

1983/84 von allen Beteiligten – den planenden Ingenieurbüros, den technischen Fachbehörden und den Kommunen als Bauherren – hinsichtlich technischer Realisierbarkeit, der Wirtschaftlichkeit, der technischen Eignung und Betriebssicherheit sowie der Nutzungsdauer erstmals Erfahrungen gesammelt werden.

Für die belüftungstechnische Ausrüstung stand damals im wesentlichen nur ein erprobtes und technisch überzeugendes System zur Verfügung. Soweit auch andere Systeme angeboten wurden, lagen für diese keine ausreichenden Erfahrungen vor.

Für eine Bewertung der belüftungstechnischen Ausrüstung waren neben den Herstellungskosten Aussagen zu den Betriebskosten – insbesondere Stromkosten –, zur Lebensdauer, zur Reinigungsleistung und Betriebssicherheit von entscheidender Bedeutung. Diese Sachverhalte wurden von den Beteiligten unterschiedlich gewichtet und beurteilt. Die vom Rechnungshof aufgezeigten unterschiedlichen Investitionskosten, die bei beschränkten Ausschreibungen festgestellt wurden, konnten nicht allein als Entscheidungsgrundlage für die Vergabe angehalten werden.

Dem Fachminister vorliegende, von Ingenieurbüros durchgeführte Wirtschaftlichkeitsvergleiche bestätigen die Preiswürdigkeit des vom Rechnungshof bezüglich seiner Investitionskosten beanstandeten Systems.

Eine vom Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein im Oktober 1985 durchgeführte Preisprüfung kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, daß das Angebot dieser Firma nicht zu beanstanden ist. Außerdem wird in diesem Zusammenhang auf den Patentschutz der technischen Einrichtung hingewiesen, der nach § 3 Nr. 5a VOB/§ 3 Nr. 4c VOL ausdrücklich als eine Voraussetzung für die freihändige Vergabe der Leistung genannt wird.

Das Fachministerium hat mit Erlassen vom 23. August 1982, 9. Juli 1984 und 20. Februar 1986, klärend auf die Ausschreibungs- und Vergabepaxis im Zusammenhang mit dem Bau von Teichkläranlagen eingewirkt. Über die vorgenannten Erlasse hinaus wurden Einzelfragen der neuen Technologie mit der Wasserwirtschaftsverwaltung erörtert. Ein Erfahrungsaustausch erfolgte vor allem anlässlich von Dienstbeprehungen am 26. November 1982 und 14. März 1984.

Vor diesem Hintergrund ist die damalige Entscheidung der auftraggebenden Gemeinden und der Wasserwirtschaftsämter zu bewerten, überwiegend ein in der Praxis erprobtes zuverlässiges System zu verwenden und nur bei einem Teil der Teichkläranlagen nach beschränkter Ausschreibung auch andere, bisher nicht ausreichend erprobte Systeme zuzulassen und zu testen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

wird durch die Tatsache widerlegt, daß die übrigen Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit diesen Teichkläranlagen öffentlich bzw. beschränkt ausgeschrieben worden sind. Der Rechnungshof kann sich auch der Ansicht des Fachministers nicht anschließen, daß von der Rückforderung der vom ihm beanstandeten Zuweisungen abgesehen werden solle, weil sie für die betroffenen Gemeinden eine Härte darstelle. Der Rechnungshof ist vielmehr der Auffassung, daß es den Gleichheitsgrundsatz verletzt, Verstöße gegen die VOL nur deshalb zu privilegieren, weil sie im Zuständigkeitsbereich finanzschwacher Gemeinden begangen worden sind.

Der Rechnungshof hält deshalb weiter dafür, daß die nicht gerechtfertigte Freihändige Vergabe einen groben Verstoß gegen elementare Bewirtschaftungsgrundsätze darstellt, die nach Nr. 4.3 ABewGr-GebietsK dazu hätte führen müssen, die Auszahlung weiterer Beträge zu sperren oder bereits ausgezahlte Beträge zurückzufordern.

Die Voraussetzungen für eine öffentliche Ausschreibung waren wegen der begrenzten Zahl von Spezialfirmen nicht gegeben.

Selbst bei regelmäßig beschränkter Ausschreibung wären in der damaligen technischen Entwicklungsphase keine anderen Entscheidungen der Bauträger und Wasserwirtschaftsämter zu erwarten gewesen.

Die Landesregierung geht deshalb davon aus, daß durch die Vergabepaxis bei Gesamtbetrachtung aller Fakten finanzielle Nachteile nicht entstanden sind. Sie ist ferner nach erneuter Überprüfung des Sachverhalts und dessen haushaltsrechtlichen Konsequenzen der Meinung, daß die im Wege der freihändigen Vergabe erteilten Aufträge mit dem Haushaltsrecht in Einklang standen.

Daraus folgt, daß ein Rechtsanspruch für die Rückforderung von Zuwendungen nicht gegeben ist.

Abschließend ist festzustellen, daß inzwischen ausreichende Erfahrungen mit verschiedenen Systemen maschinen- und belüftungstechnischer Ausrüstung von Teichkläranlagen vorliegen und damit die Voraussetzungen gegeben sind, alle Vorhaben öffentlich bzw. beschränkt auszuschreiben.

Sofern der Auftrag nach der VOL vergeben wurde, ist seitens der Wasserwirtschaftsämter irrtümlich darauf verzichtet worden, gemäß § 3 Nr. 5 VOL aktenkundig zu machen, weshalb von einer Ausschreibung abgesehen wurde. Dies erfolgte, da durch die Festlegungen in den Genehmigungsunterlagen und in den vorangegangenen Besprechungsvermerken die Gründe für die Systemwahl wiederholt aktenkundig gemacht waren und es sich jeweils um gleichgelagerte Fälle handelte.

Es ist sichergestellt, daß § 3 Nr. 5 VOL künftig beachtet wird.

Zu Tz. 75 und 76

Das Fachministerium stimmt den Ausführungen des Rechnungshofs insoweit zu, als bei rechtzeitiger Beteiligung des Wasserwirtschaftsamtes auf einer Neuausschreibung hätte bestanden werden müssen. Nach den Feststellungen des Wasserwirtschaftsamtes hätte jedoch bei einer Neuausschreibung kein günstigeres Ergebnis erreicht werden können.

Ein Antrag der Gemeinde vom 22. Dezember 1983, die festgestellten Mehrkosten zu fördern, liegt weder dem Fachminister noch dem Wasserwirtschaftsamt vor.

Bei derselben geförderten Maßnahme wurde das Vergabeverfahren für die Materiallieferung unkorrekt durchgeführt. Die Nichtberücksichtigung des preisgünstigsten Bieters stellt auch aus der Sicht der Landesregierung einen Verstoß der

75 Einer Gemeinde im Raum Gießen wurden im Jahr 1983 zum Bau von Kanalstrecken (VII. Bauabschnitt) bei förderungsfähigen Kosten von 1,2 Mio DM Fördermittel in Höhe von 400 000 DM bewilligt. Die öffentliche Ausschreibung, an der entgegen der Finanzierungsrichtlinien das zuständige Wasserwirtschaftsamt nicht beteiligt, sondern erst im April des folgenden Jahres vom Ergebnis benachrichtigt wurde, erbrachte 8 Angebote zwischen 1 615 820,83 DM und 1 769 361,69 DM. Bereits bei der Angebotseröffnung war somit für die Gemeinde erkennbar, daß sich bei Realisierung des Bauvorhabens gegenüber dem ursprünglich vorgelegten Finanzierungsplan eine nicht unerhebliche Finanzierungslücke auftun würde. Dies hätte für die Gemeinde Anlaß sein müssen, die Ausschreibung aufzuheben. Dies geschah jedoch nicht; vielmehr vergab die Gemeinde die Bauarbeiten an den mindestfordernden Bieter bis zur Höhe von 1,2 Mio DM (abzüglich der Materiallieferungen, vgl. folgende Tz. 76). Ein Antrag der Gemeinde vom 22. Dezember 1983, die festgestellten Mehrkosten durch Gewährung einer weiteren Landeszuweisung zu fördern, wurde nicht beschieden. Die Gemeinde stellte im VII. Bauabschnitt zunächst vorgesehene

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Arbeiten, die ein Kostenvolumen von ca. 530 000 DM erfordert hätten, zurück. Sie wurden zum Teil, d. h. in einer Größenordnung von 315 000 DM, in den Finanzierungsplan für eine Förderung des VIII. Bauabschnitts eingestellt und mit Bescheid vom 28. Februar 1985 (förderungsfähige Kosten insgesamt 1 Mio DM) mit einer Quote von 40 v. H. mit Landesmitteln gefördert. Das Öffentliche Ausschreibungsverfahren des VIII. und auch des sich daran anschließenden IX. Bauabschnitts, bei denen dasselbe Unternehmen zum Zuge kam, das auch schon im VII. Bauabschnitt den Zuschlag erhalten hatte, ist formell nicht zu beanstanden. Ob die Fördermittel des Landes korrekt verwendet worden sind, wird eine Prüfung der noch ausstehenden Verwendungsnachweise ergeben.

Der Minister für Umwelt und Reaktorsicherheit pflichtet dem Rechnungshof insoweit bei, daß bei rechtzeitiger Beteiligung des Wasserwirtschaftsamtes auf einer Neuausschreibung bestanden worden wäre. Von einer Rückforderung der Landesmittel habe er deshalb abgesehen, weil seines Erachtens ein günstigeres Ergebnis bei einer Neuausschreibung nicht zu erwarten gewesen wäre.

- 76 Die Gemeinde hat im Rahmen derselben geförderten Maßnahme bei der Öffentlichen Ausschreibung der Materiallieferungen die eingegangenen Angebote nicht korrekt gewertet. Beim preisgünstigsten Bieter wurde der eingeräumte Skontoabzug ebenso zu seinem Nachteil unberücksichtigt gelassen wie der Umstand, daß er als Unternehmen des Zonenrandgebiets zu dem bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt zu berücksichtigenden Personenkreis gehörte. Hingegen wurde der Skontoabzug der Firma, die letztlich den Zuschlag erhielt, nach dem Submissionstermin um 1 v. H. heraufgesetzt, was einer nach VOB unzulässigen Preisverhandlung gleichkam.

Der Minister hat die durch unkorrekte Bewertung des Angebotsergebnisses verursachten Mehrkosten bei der Prüfung des Verwendungsnachweises zwar als nicht beihilfefähige Kosten in Abzug gebracht, aber auch insoweit von der Möglichkeit, die Auszahlung weiterer Beträge zu sperren oder bereits ausgezahlte Beträge zurückzufordern, keinen Gebrauch gemacht.

- 77 Der Rechnungshof vermag sich nicht damit abzufinden, daß bei den ihm geschilderten Verstößen gegen VOB und VOL, die das Land als Zuwendungsgeber belasten, ein finanzieller Ausgleich durch nachträgliche Kürzung der bewilligten Fördermittel scheitern soll. Die sich aus der Begründung des Fachministers ergebende Folge, daß zum Zeitpunkt der Entdeckung des Verstoßes – zumeist lange nach Durchführung bzw. Beendigung der Maßnahme durch die Verwendungs- oder die Rechnungsprüfung – die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse bei dem Verstoß nicht mehr genau rekonstruierbar sind, kann angesichts der Schwere der Verstöße nicht recht befriedigen. Der Rechnungshof hat deshalb den Fachminister auf einen Erlaß des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 20. August 1987 aufmerksam gemacht, wonach bei spezifiziert aufgeführten schweren Verstößen gegen die VOB staatliche Zuwendungen generell um 20 bis 25 v. H. der Gesamtzuwendung zuzüglich des Zuwendungsanteils der durch den VOB-Verstoß bedingten Verteuerung gekürzt werden.

Der Fachminister hat diesen Hinweis lediglich zum Anlaß genommen zu versichern, auf dem Erlaßweg die nachgeordneten Dienststellen anzuweisen, daß sie künftig verstärkt auf die Einhaltung der Vorschriften der VOB und der VOL achten, und hiermit die Forderung zu verbinden, über evtl. erneute Verstöße unverzüglich zu berichten. Der Rechnungshof hat daher inzwischen den Finanzminister um Stellung gebeten, ob er neben dem bisher praktizierten Abzug vermeidbarer Mehrkosten auch eine pauschale Kürzung der bewilligten Zuwendung bei schweren Verstößen gegen VOB und VOL auch in Hessen für sinnvoll halte. Die Antwort hierzu steht noch aus.

Gemeinde gegen die VOB und die Richtlinien über die Berücksichtigung von Unternehmen des Zonenrandgebietes dar. Die Mehrkosten gegenüber dem preisgünstigsten Angebot in Höhe von 1 648,72 DM wurden bei der Prüfung des Verwendungsnachweises als nicht beihilfefähige Kosten in Abzug gebracht, so daß dem Land kein finanzieller Schaden entstanden ist.

Zu Tz. 77

Das Fachministerium hat mit besonderem Erlaß die Regierungspräsidenten und Wasserwirtschaftsämter erneut aufgefordert, Verstöße unverzüglich zu melden.

Außerdem wurde darauf hingewiesen, daß etwaige Verstöße zu Sperrungen oder Rückforderungen von Zuwendungen führen werden.

Der Finanzminister hat die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlaß genommen, die Ressorts nochmals auf die Einhaltung bzw. Überwachung der Zuwendungsvorschriften hinzuweisen. Von einer Übernahme des in den Bemerkungen erwähnten Erlasses des Bayerischen Staatsministeriums wurde abgesehen, da in VV Nr. 8 zu § 44 LHO bereits eindeutig geregelt ist, wie bei Verstößen gegen Bewilligungsbedingungen zu verfahren ist. Die Zweckmäßigkeit einer Regelung, durch zusätzlich Vorschriften „schwere“ Verstöße gegen Vergabevorschriften besonders hervorzuheben, wurden gegenüber dem Rechnungshof verneint, da jeder Verstoß gegen bestehende Auflagen aus grundsätzlichen Erwägungen nicht hingenommen werden kann. Im übrigen würde eine derartige Regelung nur zu neuen Auslegungsschwierigkeiten führen.

**Landesforstschule -- Aus- und Fortbildungsstätte
in Schotten --**
(Kap. 09 54)

Nach § 20 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz ist das Land verpflichtet, die Aus- und Fortbildung einer ausreichenden Zahl von forstlichen Fachkräften aller Waldeigentumsarten zu ermöglichen und die hierfür notwendigen Einrichtungen bereitzustellen. Nachdem seit dem 1. April 1982 die Ausbildung der Beamten des gehobenen Forstdienstes nicht mehr an der Landesforstschule durchgeführt wird, sondern im wesentlichen der Fachhochschule Hildesheim, Fachbereich Forstwirtschaft in Göttingen, übertragen worden ist, mußte der Aufgabenbereich der Landesforstschule neu zugeschnitten werden. Im Bereich der Ausbildung sind von ihr neben der Vorbereitung und Organisation von Prüfungen oder Prüfungsteilen für die Laufbahnen des gehobenen und höheren Forstdienstes im wesentlichen folgende Ausbildungslehrgänge durchzuführen:

- jährlich zwei Einführungslehrgänge für Forstpraktikanten,
- jährlich zwei Einführungslehrgänge für Forstinspektoranwärter,
- jährlich drei Ausbildungslehrgänge für Forstreferendare,
- Ausbildungslehrgänge für Inspektorenanwärter, Auszubildende für Verwaltungsfachangestellte u. a.

Im Fortbildungsbereich hat die Landesforstschule die Aufgabe, die verwaltungsinterne Fortbildung der Beschäftigten der Staatsforstverwaltung in den Schwerpunktthemen Verwaltung, Personal, Betriebswirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Rechtsangelegenheiten durchzuführen.

Darüber hinaus sollen in Seminaren und Lehrgängen Beschäftigte des kommunalen und privaten Waldbesitzes sowie Privatwaldbesitzer fortgebildet werden.

Diese im Februar 1984 bekanntgegebene neue Konzeption war für den Rechnungshof Anlaß, u. a. die Auslastung der räumlichen Kapazitäten der Schule und die Auslastung der Lehrkräfte in den Hj. 1984 und 1985 zu prüfen.

Im Jahresbericht 1984 der Staatsforstverwaltung wird die Auslastung der Landesforstschule an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen mit 331 Belegtagen angegeben. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage betreffend Ausbau der Landesforstschule Schotten (Landtagsdrucksache 11/5005) wird hingegen die Zahl von 358 Belegtagen genannt und die Auslastung der Schule „mit Ausnahme des Monats Januar als gut“ bezeichnet.

Die hohe Zahl der Belegtage beruht darauf, daß parallel laufende Lehrgänge und Veranstaltungen so behandelt wurden, als wären sie nacheinander an verschiedenen Tagen durchgeführt worden. In diesen Belegtagen sind ferner auch Zeiten berücksichtigt, in denen lediglich Räumlichkeiten der Landesforstschule für Tagungen von Berufsvertretungen oder Seminare anderer Landesdienststellen bereitgehalten wurden. Selbst Veranstaltungen der Sportgemeinschaft Hessen der Landesforstverwaltung, die im Bereich des Forstamts Schotten stattfanden, sind bei der Ermittlung der Belegtage berücksichtigt worden.

Der Rechnungshof hielt diese Angaben für die Beurteilung der Auslastung der Landesforstschule für ungeeignet und stellte den Umfang der Belegtage durch eigene Erhebungen fest. Er berücksichtigte dabei nur die Veranstaltungen der Jahre 1984 und 1985, die nach dem Erlaß des Fachministers vom 28. Februar 1984 dem vorstehend beschriebenen von der Landes-

Die Landesregierung geht davon aus, daß die vom Rechnungshof festgestellten Verstöße im Vergabebereich durch den erneuten Hinweis an die Ressorts zur Einhaltung der maßgebenden Bestimmungen künftig vermieden werden.

Zu Tz. 78

Die Darstellung der Aufgaben entspricht im wesentlichen der bisherigen Aufgabenwahrnehmung der Landesforstschule. Der Vollständigkeit halber ist sie jedoch zu ergänzen um die sonstigen, der Landesforstschule obliegenden Aufgaben:

- Mitwirkung bei der Betreuung des Naturschutzinformationszentrums Hoherodskopf
- Unterhaltung von Unterrichtssammlungen und einer forstlichen Fachbibliothek mit der Möglichkeit der Fernleihe
- Beteiligung an der Vorbereitung und Organisation überregionaler Veranstaltungen der Landesforstverwaltung
- Betreuung ausländischer Stipendiaten und ausländischer forstlicher Delegationen in Hessen.

Seit 1987 ist die Landesforstschule in die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Einführung der dezentralen Datenverarbeitung bei den Forstämtern einbezogen; bereits im Anlaufjahr wurden 20 Einführungskurse bei Forstämtern durchgeführt. Für 1988 sind 25 Schulungen mit je 2 Tagen vorgesehen.

Zu Tz. 79 und 80

Die vom Hessischen Rechnungshof getroffenen Feststellungen beziehen sich auf die Erhebungsjahre 1984 und 1985. Bereits zu jener Zeit waren die unter Tz. 78 zusätzlich genannten Aufgaben (ohne Datenverarbeitung) wahrzunehmen. Die hieraus resultierende Belastung hat allerdings bei der Ermittlung der Lehrgangstage keine Berücksichtigung gefunden. Der durch die Darstellung des Rechnungshofs erweckte Eindruck erheblicher Differenzen bei der Herleitung der „Belegtage“ als Maßstab zur Beurteilung der Auslastung der Landesforstschule ist auf eine unterschiedliche Definition dieses Begriffes zurückzuführen. Im übrigen ist die räumliche Kapazität neben der personellen als Maßstab für eine Auslastung zugrunde gelegt worden. Ungenutzte Räumlichkeiten können hingegen kein Beurteilungsmaßstab für eine ausreichende personelle Auslastung einer Institution sein.

Ungeachtet dessen sind die Erhebungen zur Auslastung der Landesforstschule insofern nicht mehr zeitgemäß, weil vom Beginn des Haushaltsjahres

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung:

forstschule wahrzunehmenden Aufgabenbereich der Aus- und Fortbildung zugerechnet werden können. Für die Berechnung der Belegtage unterschied der Rechnungshof schließlich nicht, ob an einem Tag nur eine oder mehrere Veranstaltungen stattfanden.

Die auf diese Weise bereinigten Zahlen zeigen, daß 1984 nur insgesamt 151 und 1985 nur insgesamt 147 Belegtage erreicht worden sind. Davon entfielen auf den Bereich der ergänzenden praxisbezogenen Ausbildung im Jahre 1984 131 Tage und 1985 124 Tage. Auf den Bereich der verwaltungsinternen und der verwaltungsexternen Fortbildung entfielen 1984 lediglich 20 Tage und 1985 lediglich 23 Tage. Die wenigen Fortbildungsveranstaltungen beschränken sich im wesentlichen auf Seminare der Waldjugend zu Fragen der Ökologie und des Naturschutzes und auf einzelne Lehrgänge für Forstbeamte und Angestellte z. B. zu Fragen des Dienstwohnungsrechts, der Unfallverhütung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Verlohnung.

Der Fachminister hat den Feststellungen des Rechnungshofs nicht widersprochen, sondern vielmehr eingeräumt, daß die Landesforstschule als Aus- und Fortbildungsstätte in den zurückliegenden Jahren nicht im theoretisch möglichen Maße genutzt und ausgelastet gewesen sei. Er hat dies insbesondere auf den vom Haushaltsplan eng abgesteckten finanziellen Rahmen für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Landesforstverwaltung zurückgeführt. Nachdem 1986 technische Mängel durch Umbaumaßnahmen behoben und 1987 die Haushaltsmittel um ca. 60 000 DM aufgestockt worden seien, hat er eine mit dem Jahr 1987 beginnende Neukonzeption aufgezeigt, die bei einer Intensivierung des Fortbildungsbereichs eine verbesserte Auslastung der Schule insgesamt ermöglichen soll.

Der Rechnungshof wird die Zweckmäßigkeit der nunmehr eingeleiteten Maßnahmen zur besseren Auslastung der Schule zu gegebener Zeit prüfen. Er weist schon jetzt darauf hin, daß die Verwirklichung der vom Minister geplanten Angliederung der Hessischen Fischereischule an die Landesforstschule deren Kapazität nur marginal beeinflussen dürfte, wenn der bisher für sachgerecht erachtete Umfang des Betriebs der Fischereischule (2 Kurzlehrgänge für 25 bis 30 Personen durch einen Dezenten der Oberen Fischereibehörde und durch Gastdozenten) nicht nennenswert erweitert wird.

- 80 An der Landesforstschule sind der Leiter, zwei hauptamtliche Lehrkräfte und eine weitere Lehrkraft, die zugleich Büroleiter ist, im Lehrbetrieb eingesetzt. Ausgehend von 151 bzw. 147 Beleg- bzw. Veranstaltungstagen – das sind jeweils 30 Wochen pro Jahr – hat der Rechnungshof folgende durchschnittliche Unterrichtsstunden für die Lehrkräfte errechnet.

1987 an das Aus- und Fortbildungsprogramm unter Berücksichtigung verschiedener Notwendigkeiten erheblich ausgeweitet werden mußte, nachdem auch die finanziellen Voraussetzungen hierfür durch den Haushaltsplan 1987 gegeben waren. So sind u. a. allein die internen Fortbildungsveranstaltungen für akute Probleme (Entschädigungsregelungen nach § 39 HENatG, Eisbruchschäden, Verbesserung der Prüfungsverfahren) von 25 in 1986 auf 42 in 1987 erhöht worden. Das Lehrgangsprogramm für diesen Teilbereich hat für 1988 eine weitere Ausweitung auf 50 Lehrgänge und damit eine Verdoppelung gegenüber dem Prüfungszeitraum erfahren. Hierdurch tritt eine wesentlich veränderte Auslastung der beiden hauptberuflichen Lehrkräfte ein. Zur Auslastung des Leiters der Landesforstschule muß festgestellt werden, daß die Stundenzahl für lehrgangsmäßige Unterweisung kein Bemessungsmaßstab für die Funktion sein kann. Der Inhaber ist zugleich Leiter des Forstamts Schotten und ist auch hier – wenn auch unter Berücksichtigung des Einsatzes eines Funktionsbeamten – für den Betriebsvollzug und die sonstigen dem Forstamt obliegenden Aufgaben gesamtverantwortlich. Bei den Erhebungen des Rechnungshofs wird der Büroleiter der Forstschule als Lehrkraft mit eingestuft. Dies ist vom Grundsatz zutreffend, in der Arbeitsbemessung hingegen so darzustellen, daß dieser Funktionsinhaber mit einer Unterrichtserteilung von bis zu 10 Stunden durch seine übrigen Funktionen, die mit der organisatorischen und verwaltungsmäßigen Abwicklung der Lehrgänge verbunden sind, voll ausgelastet ist.

Gegen Ende 1988, spätestens Frühjahr 1989 wird mit der Inbetriebnahme des Jugendwaldheimes Petershainer Hof zu rechnen sein. Von diesem Zeitpunkt an werden die Bediensteten der Landesforstschule zur lehrgangsmäßigen Unterweisung, zumindest in Teilbereichen, zur Verfügung stehen müssen. Nach dem Ergebnis einer sorgfältig durchgeführten erneuten Überprüfung muß festgestellt werden, daß das verfügbare Personal bei der Landesforstschule der inzwischen veränderten Aufgabenstellung angepaßt ist. Der in den Prüfungsmittelungen erweckte Eindruck des Vorhandenseins erheblicher freier personeller Kapazitäten läßt sich bei dieser Situation nicht aufrecht erhalten, wobei nicht unberücksichtigt bleiben kann, daß die Gesamtbesetzung für die Durchführung von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen ohnehin nur aus 2 Lehrkräften und dem teilweise zur Verfügung stehenden Leiter wie in beschränktem Umfange dem Büroleiter besteht.

Zu den gesondert angesprochenen Tätigkeiten, die nach Auffassung des Rechnungshofs den Funktionen der Landesforstschule nicht zuzurechnen sind, ist folgendes festzustellen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Funktion	Stunden je Woche (ohne Vor- und Nachbereitung)	
	1984	1985
Leiter der Forstschule (A 15 - zgl. Forstamtsleiter)	10	11
hauptamtl. Lehrkraft (A 14)	16	13
hauptamtl. Lehrkraft (A 13)	12	13
Lehrkraft (A 12 - zgl. Büroleiter der Forstschule)	8	9
Gastreferenten insges.	20	24

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Stundenbelastung einer hauptamtlichen Lehrkraft an in etwa vergleichbaren beruflichen Fachschulen bei 25 Wochenstunden, ebenfalls ohne Vor- und Nachbereitung, liegt. Er hat deshalb die äußerst niedrige Stundenbelastung der Lehrkräfte an der Landesforstschule beanstandet und darüber hinaus zu bedenken gegeben, daß die Pflichtstundenzahlen der Lehrer an beruflichen Fachschulen auf der Grundlage von 40 Arbeitswochen pro Jahr, die Stundenbelastung der Lehrkräfte an der Landesforstschule hingegen auf der Grundlage von lediglich 30 Arbeitswochen pro Jahr ermittelt werden.

Der Landwirtschaftsminister hält den Vergleich der Stundenbelastung von Lehrern an beruflichen Fachschulen mit der des Lehrkörpers der Landesforstschule für problematisch und verweist auf mannigfache zusätzliche Funktionen, die die Mitarbeiter der Landesforstschule neben der eigentlichen Lehrtätigkeit wahrzunehmen hätten und die zu einer vollen Auslastung führten.

Der Rechnungshof hat hierzu zu bedenken gegeben, daß sich unter Berücksichtigung der vorerwähnten unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen im Vergleich zur Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte an beruflichen Fachschulen für die Lehrkräfte an der Forstschule eine pauschale Stundenermäßigung von 25 v. H. ergibt.

Der Rechnungshof hat es als weiteres Indiz für das Vorhandensein erheblicher freier personeller Kapazitäten beim Lehrkörper der Landesforstschule angesehen, daß im Rahmen der vom Fachminister aufgezeigten zusätzlichen Funktionen Tätigkeiten genannt wurden, die mit dem Betrieb der Landesforstschule schwerlich in Einklang zu bringen sind:

- Die Ausleihe von Filmmaterial der Forstverwaltung an Dritte, insbesondere die insoweit anfallenden Routineverwaltungsvorgänge, dürften dem Aufgabenbereich einer Lehrkraft nicht zuzuordnen sein.
- Die Erledigung von Stellungnahmen für das örtliche Forstamt und die Abwesenheitsvertretung benachbarter Forstamtsleiter durch eine Lehrkraft haben auch bei großzügiger Betrachtungsweise keinen Bezug zum Betrieb der Landesforstschule.
- Die zentrale Stipendienbetreuung ausländischer Forstleute für das Land Hessen dürfte in der Landesforstschule funktionell nicht richtig untergebracht sein.

- Die Ausleihung von Filmmaterial wird, da dies der Fortbildung dient, als Aufgabe der Landesforstschule angesehen. Es gibt keine andere Institution im Bereich der Forstverwaltung, der diese Aufgabe zur zentralen Erledigung übertragen werden könnte.
- Gelegentliche Heranziehung einer Lehrkraft zur Vertretung eines benachbarten Forstamtsleiters dient der Sicherstellung eines dauerhaften Praxisbezuges.
- Die Betreuung von ausländischen Forstleuten ist in rückliegenden Jahren von der Hessischen Forstlichen Versuchsanstalt vorübergehend wahrgenommen worden. Dies hat sich infolge der peripheren Lage als unzweckmäßig erwiesen. Die Stipendiatenbetreuung hat Fortbildungscharakter, so daß die Aufgabenzuordnung als sachgerecht anzusehen sein wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ankauf und Anpachtung von Grundstücken für Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes, Pflege von Naturschutzgebieten sowie Investitionen zur Schaffung und Sicherung naturnaher Lebensräume

(Kap. 09 56 – 821 01, 518 73, 521 73 und 781 01 – Hj. 1985 – Kap. 10 05 – 821 71, 521 73, 781 01 sowie ATG 76 – Hj. 1986 – Kap. 09 21 – 821 71, 521 73, 781 01 sowie ATG 76 – Hj. 1987 –)

- 81 Seit 1983 sind die Ausgabenansätze für Maßnahmen des Naturschutzes merklich erhöht worden. Durch das Gesetz über die Feststellung eines Teilhaushaltsplans des Landes Hessen für das Hj. 1983 (Vorschaltgesetz 1983) vom 27. Januar 1983 wurden zur Schaffung und Sicherung naturnaher Lebensräume erstmals Investitionsmittel von 5 Mio DM bereitgestellt. Damit erhöhten sich im Jahre 1983 die für Anpachtung und Ankauf von Grundstücken sowie für Pflege- und Investitionsmaßnahmen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes insgesamt vorgesehenen Mittel auf 5 765 000 DM. Im Hj. 1984 standen dafür Beträge von 6 220 000 DM und in den Hjn. 1985 und 1986 von 7 935 000 DM bzw. 9 755 000 DM zur Verfügung. 1987 wurden für diese Zwecke insgesamt 11 248 000 DM veranschlagt.
- 82 Der Rechnungshof hat die Verwendung dieser Mittel in zahlreichen bis zum Jahre 1986 durchgeführten Einzelverfahren geprüft. Er hat dabei im wesentlichen beanstanden müssen, daß
- Ausgaben in beträchtlicher Höhe haushaltsmäßig falsch zugeordnet worden sind,
 - für die überwiegende Zahl der Naturschutzgebiete keine Pflegepläne nach § 17 Abs. 2 Hessisches Naturschutzgesetz (HeNatG) vorliegen und die Verwaltung somit keine zutreffenden Aussagen über die entstehenden Folgekosten treffen kann und es ferner an einer wirksamen nachgängigen Kontrolle in Naturschutzgebieten durchgeführter Maßnahmen fehlt,
 - bei der Anpachtung von Grundstücken durch das Land zu großzügig verfahren worden ist und teils überhöhte Pachten gezahlt worden sind,
 - bei der Anpachtung von Grundstücken durch Dritte (Naturschutzverbände) auf eine vernünftige Steuerung und Kontrolle des Verfahrens mit der Folge verzichtet worden ist, daß überhöhte Pachterstattungen geleistet worden sind,
 - Grundstücke für Naturschutzmaßnahmen angekauft worden sind, obwohl dies aus Gesichtspunkten des Naturschutzes nicht notwendig gewesen wäre,
 - überhöhte Grundstückspreise bezahlt worden sind und
 - bei der Durchführung von Naturschutzmaßnahmen gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) verstoßen worden ist.

Zu Tz. 81 und 82

Den Belangen des Naturschutzes wird besondere Priorität eingeräumt; dementsprechend sind die Haushaltsmittel für Investitionen zur Schaffung und Sicherung naturnaher Lebensräume sowie für die Pflege von Naturschutzgebieten und auch andere Bereiche deutlich erhöht worden. Zugleich wurden in erheblichem Umfange zusätzliche Naturschutzgebiete ausgewiesen. Die festgestellten Defizite bei Planung und Vollzugskontrolle sowie in der haushaltsmäßigen Abwicklung beruhen weitgehend auf einer nicht ausreichenden personellen Besetzung im Bereich der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Darmstadt. Dem ständigen Bemühen der Verwaltung und auch seitens der Personalvertretung wegen Zuweisung von zusätzlichen Stellen konnte nicht entsprochen werden. Dies führte zur Erarbeitung eines „Notprogramms“ durch die Bezirksdirektion in Darmstadt, mit dem eine Verminderung der Intensität der Aufgabenwahrnehmung erreicht werden sollte. Solchen Überlegungen konnte unter Berücksichtigung rechtlicher Vorgaben nicht gefolgt werden, ohne andererseits für Abhilfe sorgen zu können, wie in einer eigens einberufenen Personalversammlung von den Herren Staatssekretären der beiden zuständigen Ministerien seinerzeit zu erklären war. Aus alledem folgt, daß die Naturschutzaufgaben in den rückliegenden Jahren mit einer nicht ausreichenden personellen Besetzung zu erfüllen waren und weitgehend die zuständigen Bediensteten fachlich qualifiziert, nicht hingegen mit der haushaltsmäßigen Abwicklung vertraut waren. Diese Verhältnisse führten zwangsläufig zu Verfahrensmängeln. Seitens der zuständigen Ressortminister sind alle sich bietenden Möglichkeiten zu einer Verbesserung dieser Situation ergriffen worden, und zwar insbesondere durch Hinweise und Erläuterungen in Dienstbesprechungen sowie Weisungen durch verbindliche Erlasse. Den aus dieser prekären Personalsituation resultierenden Erfordernissen wird durch den Haushaltsplan 1988 teilweise Rechnung getragen durch Bereitstellung von Sachmitteln für die Aufstellung von Pflegeplänen und sonstige Werkvertragsleistungen sowie durch 6 neue Stellen.

Zu den schwerpunktmäßig genannten Beanstandungen wird bei den jeweiligen in Betracht kommenden Textzahlen Stellung genommen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

3 Die unvollständige Etatisierung der Naturschutzausgaben, insbesondere das Fehlen von Haushaltsstellen für persönliche und sächliche Ausgaben führte dazu, daß derartige Ausgaben zu Lasten der Haushaltsmittel der Dienststellen gingen, die die Aufgaben des Naturschutzes wahrnehmen, nämlich der Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz (BFN) und der Forstämter (Kap. 09 51 und Kap. 09 61). Im Hj. 1986, in dem die Aufgaben des Naturschutzes dem Geschäftsbereich des Ministers für Umwelt und Energie zugewiesen waren, führte dies dazu, daß Ausgaben für den Naturschutz nur teilweise auf dem Einzelplan 10, im übrigen aber aus dem Einzelplan des Ministers für Landwirtschaft und Forsten getätigt wurden. Im Interesse einer besseren Transparenz und Aussagefähigkeit des Haushalts hat der nunmehr zuständige Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, einer Anregung des Rechnungshofs entsprechend, im Entwurf des Haushaltsplans 1988 die entsprechenden sächlichen Mittel weitgehend einem eigenen Kapitel 09 21 zugeordnet und die auf den Bereich Naturschutz entfallenden Planstellen und Stellen in den Erläuterungen zu Kap. 09 51 – 422 01 und 425 02 nachrichtlich ausgewiesen.

4 Im Rahmen der Ausgaben für den Naturschutz wurde vielfach die im Haushaltsplan vorgesehene Zweckbestimmung außer acht gelassen. Beispielsweise hat die BFN in Darmstadt 1985 aus Mitteln des Titels 09 56 – 781 01 (Investitionsmaßnahmen) insgesamt 279 993,44 DM für die Pflege von Naturschutzgebieten verausgabt, obwohl diese Ausgaben aus Mitteln des Titels 521 73 hätten geleistet werden müssen. Dies wäre auch möglich gewesen, zumal der Ansatz bei Titel 521 73 im Hj. 1985 gegenüber 1984 um 1 Mio DM erhöht worden war. Durch die Bezahlung der Pflegearbeiten aus dem unzutreffenden Titel 781 01 hat sich die BFN zusätzliche Ausgabemöglichkeiten in der ATG 73 verschafft und überplanmäßige Ausgaben nach § 37 LHO vermieden.

Einen weiteren Verstoß gegen die haushaltsrechtlich gebotene Zuordnung sah der Rechnungshof darin, daß bei der BFN in Darmstadt von den 1985 bei Titel 521 73 nachgewiesenen Ausgaben von insgesamt 74 626 DM für die Pflege von Naturschutzgebieten 31 058 DM nicht der Zweckbestimmung entsprachen. Dieser Betrag wurde für Büromaterial, Karten, Fotos und hauptsächlich für Kopien ausgegeben.

Schließlich gewährte die BFN in Kassel auf Weisung des Ministeriums im Jahr 1985 einem Naturpark in Nordhessen aus Mitteln des Titels 09 56 – 685 73 – Zuschüsse für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege – eine Zuwendung von 65 000 DM zur Ersatzbeschaffung eines Loipenspurgeräts. Bei der eindeutigen Zweckbestimmung des Titels und den im Haushaltsplan zusätzlich ausgebrachten Erläuterungen konnte es nicht zweifelhaft sein, daß die hier verfügbaren Mittel nicht zur Finanzierung eines Loipenspurgeräts verwendet werden durften. Hier wurde offenkundig gegen das Gebot der sachlichen Bindung (§ 45 LHO) verstoßen.

Zur Frage der falschen Zuordnung führte der Fachminister aus, daß die eindeutige Abgrenzung zwischen Investitionen und Pflegemaßnahmen bisweilen auf Schwierigkeiten stoße. Insbesondere in der Anfangsphase der eingeleiteten Investitionsprogramme sei es notwendig gewesen, eine Reihe bereits geschützter Objekte erst in einen Zustand zu versetzen, der dem Schutzziel entsprach. Aufwendungen dafür habe man nicht als Pflegemaßnahmen, sondern als Investitionen angesehen. Unter Berücksichtigung der Gesamtsituation könne nicht davon ausgegangen werden, daß bei der Ausführung der Maßnahmen bewußt falsch zugeordnet worden sei. Es werde allerdings eingeräumt, daß aus Mitteln des Titels 521 73 Ausgaben für Büromaterial und dergl. nicht hätten finanziert werden dürfen. Zur Finanzierung des Loipenspurgeräts habe man unter Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes die Gewährung einer Zuwendung von 65 000 DM für sachlich vertretbar gehalten. Da

Zu Tz. 83

Den Feststellungen des Rechnungshofs wird weitgehend Rechnung getragen. Notwendige Änderungen und Verbesserungen haben im Haushaltsplan 1988 Berücksichtigung gefunden.

Zu Tz. 84

In der Phase der verstärkten Ausweisung von Naturschutzgebieten sind teilweise Projekte in die Investitionsplanung einbezogen worden, die erst in einen Zustand versetzt werden mußten, der dem Schutzziel Rechnung trägt. Diese Aufwendungen sind seitens der Verwaltung nicht als Pflegemaßnahmen, sondern als Investitionen zur Sicherung der entsprechenden naturnahen Lebensräume angesehen worden. Diese Abgrenzungsschwierigkeiten sind inzwischen abgebaut. Im übrigen ist sichergestellt, daß bei der Inanspruchnahme der Haushaltsmittel die Zuordnung zu den jeweiligen Haushaltsstellen und die Bindungswirkung der Erläuterungen stets Beachtung finden.

Der reguläre Geschäftsbedarf zur Durchführung der Naturschutzaufgaben kann nicht zu Lasten der Naturschutzmittel finanziert werden; die in der Anfangsphase aufgetretenen Probleme sind inzwischen durch eine klare haushaltsrechtliche Zuordnung gelöst. Andererseits ergibt sich bei Planung und Ausführung flächenbezogener Maßnahmen ein Bedarf an Sachaufwand für Ausschreibungsunterlagen, Kartenmaterial, Fotokopien u. ä., der abhängig ist von dem Umfang der Neuausweisung von Schutzgebieten. Dieser Sachaufwand ist den Projekten zuzuordnen und wird nach der Veranschlagung im Haushaltsplan für 1988 zu Lasten von Kap. 09 21 – 547 73 finanziert. Die vom Rechnungshof aufgezeigten Beanstandungen sind behoben.

In dem angesprochenen Naturpark befinden sich Hochheideflächen, die einen besonderen Schutzes bedürfen. Die schutzbedürftigen Gebiete decken sich weitgehend mit attraktiven Wintersportplätzen. Zur Lenkung der Besucherströme und der Wintersportler auf bestimmte Bahnen, auch zum Schutz der Hochheideflächen, ist in diesem Naturpark der Einsatz eines Loipenspurgerätes notwendig. Eine überwiegende Interessenquote zugunsten des Naturschutzes gegenüber den Belangen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

dem Naturpark nach mehrfachen Anträgen und Verhandlungen eine Unterstützung in Aussicht gestellt worden sei, die später eine Erwartungshaltung ausgelöst habe, sei es schließlich unter Zurückstellung haushaltsrechtlicher Bedenken zur Bewilligung gekommen. Der Minister sagte zu, daß sich Bewilligungen dieser Art nicht mehr wiederholen würden.

des Wintersportes und des Fremdenverkehrs ergibt sich daraus, daß das Loipenspurgerät nicht von einer Kommunalverwaltung eingesetzt wird, sondern unter der Trägerschaft des Naturparks. Der Naturpark war nicht in der Lage, für ein verbrauchtes Gerät eine Ersatzbeschaffung zum Preis von rd. 139 000 DM zu finanzieren. Unter Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes wurde eine Zuwendung von 65 000 DM gewährt, die erforderlich war und nicht bis zu einem späteren Haushaltsjahr zurückgestellt werden konnte. Dies führte zu einer Bewilligung aus Mitteln des Naturschutzes bei einer Haushaltsstelle, die eine entsprechende Ermächtigung nicht vorsah. Der Beanstandung des Rechnungshofs wird gefolgt. Es ist sichergestellt, daß sich solche Bewilligungen unter Zurückstellung haushaltsrechtlicher Bedenken nicht wiederholen.

- 85 Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung erhebliche Defizite bei der Planung im Bereich des Naturschutzes fest. Für eine Vielzahl ausgewiesener Naturschutzgebiete fehlt es noch heute an den gemäß § 17 Abs. 2 Hess. Naturschutzgesetz vorgeschriebenen Pflegeplänen. Auch für andere Maßnahmen des Naturschutzes (z. B. Artenschutz, Trockenrasenpflege, Entwicklung von Regenerationsgebieten) liegen bisher keine typischen Kostendaten vor. Es steht deshalb weder fest, welche Pflegemaßnahmen in den Naturschutzgebieten und auf den anderen Flächen durchgeführt werden müssen, noch wie und von wem diese ausgeführt werden sollen und welche Kosten im Einzelfall und insgesamt zu erwarten sind. Darüber hinaus ist auch der Verwaltung nicht bekannt, welche Folgekosten sich aus den durchgeführten Investitionsprogrammen ergeben werden.

Die gleiche Problematik stellt sich auch im Bereich der Vollzugskontrolle. Aufgrund fehlender Daten ist ein Soll-Ist-Vergleich und damit eine Kontrolle durchgeführter Maßnahmen kaum möglich. Damit werden nicht nur die finanziellen Auswirkungen von Naturschutzmaßnahmen jeglicher kritischen Würdigung entzogen. Auch Biotopveränderungen, die durch Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen eintreten, werden dadurch kaum oder gar nicht beobachtet, kontrolliert oder gar korrigiert. Der Rechnungshof meint, daß dies nicht hingenommen werden kann. Wenn im Bereich des Naturschutzes Maßnahmen mit erheblichem finanziellen Aufwand ausgeführt werden, muß auch in den Folgejahren die fortlaufende Beobachtung der Biotopentwicklung durch Fachkräfte sichergestellt sein.

Der Minister hat auf die Beanstandung des Rechnungshofs hin zugesichert, daß den aufgezeigten Schwachstellen bei Planung und Vollzugskontrolle künftig besondere Aufmerksamkeit gewidmet werde. Die aufgezeigten Defizite beruhten einerseits auf einer nicht ausreichenden Personalausstattung und andererseits auf einer erheblich gesteigerten Ausweisung von Naturschutzgebieten. Künftig werde die fortlaufende Beobachtung und Kontrolle der Biotopentwicklung durch Fachkräfte sichergestellt werden. Dies werde unter Berücksichtigung der bekannten Personalsituation mit einer gewissen Veränderung der Prioritätensetzung hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung der vorhandenen Fachkräfte einhergehen müssen. Ansatzpunkte hierfür böten sich voraussichtlich nur durch Herbeiführen eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Neuausweisung von Naturschutzgebieten und der Sicherung von bereits geschaffenen Anlagen.

Zu Tz. 85

Die festgestellten Defizite bei Planung und Vollzugskontrolle beruhen auf einer nicht ausreichenden personellen Besetzung sowie gleichzeitig auf einer erheblich gesteigerten Ausweisung von zusätzlichen Naturschutzgebieten in den rückliegenden Jahren. Es besteht Einvernehmen mit dem Rechnungshof, daß Investitionen problematisch sind, wenn ihre Sicherung durch nachfolgenden Pflegeaufwand nicht gewährleistet werden kann. Mit Rücksicht darauf, daß personelle Verstärkungen in ausreichendem Umfange zunächst nicht zu erwarten sind, ist im Haushaltsplan für 1988 für die Erstellung von Pflegeplänen der Ansatz von 500 000 DM auf 1 Mio DM erhöht worden.

Den Feststellungen hinsichtlich einer nicht ausreichenden Vollzugskontrolle kann nicht widersprochen werden. Es wird angestrebt, dieser Aufgabe Vorrang einzuräumen vor neuen Investitionen zur Schaffung und Sicherung naturnaher Lebensräume, zumal durch den Mitteleinsatz in den rückliegenden Jahren ein Investitionsstau abgebaut werden konnte. Im Haushaltsplan für 1988 ist bereits eine rückläufige Entwicklung vorgegeben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

6 Bisher wurden die Anpachtungen von Grundstücken zu Zwecken des Naturschutzes entweder durch die Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz, die Forstämter oder Dritte (Naturschutzverbände) vorgenommen. In den Fällen, in denen Naturschutzverbände als Pächter auftraten, wurde diesen der Pachtzins aus Landesmitteln erstattet. Ab dem Jahr 1986 ist auch die Hessische Landgesellschaft (HLG) bei der Anpachtung von Grundstücken für Zwecke des Naturschutzes eingeschaltet worden.

Vor jeder Anpachtung, auch durch Dritte, hat die Verwaltung zu prüfen, ob und inwieweit die Fläche aus Gründen des Naturschutzes schutzwürdig und im Hinblick auf mögliche Gefährdungen schutzbedürftig ist. Im übrigen ist die Angemessenheit des Pachtzinses durch ein Gutachten des zuständigen Amtes für Landwirtschaft und Landentwicklung zu belegen. Diese Voraussetzungen sind vorwiegend bei der Anpachtung von Grundstücken durch Naturschutzverbände unbeachtet geblieben. Die Verbände haben in zahlreichen Fällen einen zu hohen Pachtzins vereinbart und dann aus Landesmitteln erstattet bekommen. Die Verwaltung erfuhr von der Anpachtung von Grundstücken durch Naturschutzverbände regelmäßig erst durch ihren Antrag auf Erstattung des Pachtzinses. Es fehlte ihr jegliche Steuerungsmöglichkeit.

Den Vorschlägen des Rechnungshofs entsprechend, hat der Minister inzwischen das Anpachtungsverfahren eindeutig geregelt. Anpachtungen innerhalb von Naturschutzgebieten werden künftig nur noch durch die Forstämter und außerhalb von Naturschutzgebieten durch die HLG vorgenommen. Bei eigenmächtigem Handeln der Verbände kommt eine Erstattung von Pachtzahlungen nicht mehr in Betracht. Dadurch ist beispielsweise künftig auch ausgeschlossen, daß, wie geschehen, ein Verband bei der BFN eine Pächterstattung von 7405,72 DM beantragt, dabei aber die aus der Unterverpachtung der Fläche und einer Pachtrückerstattung durch den Verpächter erzielten Einnahmen von 6139,20 DM verschweigt. Dieser Betrag ist aufgrund von Prüfungshinweisen des Rechnungshofs wieder an die Staatskasse abgeführt worden.

7 In einigen Fällen wurde festgestellt, daß die auf den gepachteten Flächen durchgeführten Maßnahmen so geartet sind, daß die Flächen nach Ablauf der Pachtzeit nicht mehr (land-)wirtschaftlich genutzt werden können. Dies ist z. B. immer dann der Fall, wenn auf angepachteten Grundstücken Amphibientümpel angelegt werden. Durch die Schaffung solcher Tümpel entsteht regelmäßig ein nach § 23 HeNatG geschützter Lebensraum. Der Ablauf der Pachtzeit ändert an diesem Status nichts. Eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands, insbesondere eine landwirtschaftliche Nutzung, ist auf einem solchen Gelände nicht mehr möglich. Bei Pachtverhältnissen dieser Art werden deshalb laufend Entschädigungen nach § 39 NeNatG geleistet werden müssen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, in derartigen Fällen von vornherein von der Anpachtung abzusehen und einen Ankauf anzustreben. Der Minister will dieser Anregung folgen; er ist im übrigen bemüht, die dem Naturschutz dauerhaft zuzuordnenden Pachtflächen nach Pachtlauf anzukaufen.

8 Wenn die Ausweisung von Naturschutzgebieten mit unzumutbaren Einschränkungen für den Grundstückseigentümer verbunden bzw. eine Anpachtung nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, strebt die Verwaltung an, Grundstücke privater Eigentümer in das Eigentum der öffentlichen Hand zu überführen. Nach § 39 HeNatG kann auch der private Grundstückseigentümer selbst die Übernahme des Grundstücks gegen angemessene Entschädigung verlangen, wenn er infolge der Naturschutzmaßnahmen sein Eigentum nicht mehr wirtschaftlich zumutbar nutzen kann. Bund, Länder und Gemeinden hingegen sind nach § 20 HeNatG i. V. m. § 28 Bundesnaturschutzgesetz verpflichtet, Grundstücke für Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes zur Verfügung

Zu Tz. 86

Der Anpachtung von Grundstücken für Naturschutzzwecke soll künftig weitgehend Vorrang vor dem Ankauf eingeräumt werden, weil hierdurch das Ziel der Ausweitung der zu schützenden Gebiete mit erheblich geringerem Mitteleinsatz in kürzerer Zeit zu erreichen ist. Diese Gesichtspunkte haben im Haushaltsplan für 1988 Berücksichtigung gefunden durch ein Anpachtungsprogramm mit einem Finanzierungsrahmen von rd. 1,2 Mio DM zur Anpachtung von rd. 500 ha mit einer Pachtzeit von 12 Jahren. Eine Beachtung der formellen Erfordernisse im Anpachtungsverfahren ist sichergestellt.

Zu Tz. 87

Soweit bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten die einbezogenen Grundstücke durch die Anlage von Teichen oder sonstigen Einrichtungen erheblich verändert werden, wird Ankauf anstelle von Anpachtung angestrebt.

Zu Tz. 88

Es ist zutreffend, daß § 39 des Hessischen Naturschutzgesetzes (sonstige entschädigungspflichtige Maßnahmen) auf Gemeinden grundsätzlich nicht anzuwenden ist, da deren Eigentümerposition von Artikel 14 des Grundgesetzes und dem insoweit akzessorischen § 39 des Hessischen Naturschutzgesetzes nicht geschützt ist. Diese Position des Landes wird allerdings von den Gemeinden bestritten.

§ 20 des Hessischen Naturschutzgesetzes befähigt

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

zu stellen. Der Grunderwerb für Zwecke des Naturschutzes hat sich deshalb auf Flächen zu beschränken, die nicht im Eigentum der vorgenannten Gebietskörperschaften stehen.

Entgegen dieser eindeutigen gesetzlichen Regelung hatte der Fachminister im Jahr 1984 die BFN in Kassel angewiesen, von einer Gemeinde in der Rhön ein bestimmtes Wiesengelände aus Gründen des Naturschutzes anzukaufen. Dieser Vorgang ist nicht allein deshalb erwähnenswert, weil hier im Eigentum der öffentlichen Hand befindliches Gelände für Zwecke des Naturschutzes angekauft werden sollte. Vielmehr zeigt der umfangreiche Schriftwechsel zwischen den Beteiligten, Gemeinde, Forstamt, Bezirksdirektion und Ministerium, andere Gründe auf, die für die Landesforstverwaltung maßgebend waren, den Ankauf zu betreiben. Der Sachverhalt stellt sich wie folgt dar:

- Zunächst war das zuständige Forstamt angewiesen worden, ein Grundstück aus Privatbesitz von 1,91 ha sowie ein angrenzendes gemeindeeigenes Grundstück von 1,28 ha zum amtlichen Verkehrswert anzukaufen. Dieses Vorhaben scheiterte an der Weigerung des Privatbesitzers, sein Grundstück zum Schätzwert von 0,45 DM bis 0,55 DM je m² zu veräußern.
- Einem Schreiben des zuständigen Forstamts an den Gemeindevorstand vom 29. Juni 1984 ist zu entnehmen, daß die Forstverwaltung nach dem gescheiterten Ankauf des Privatgrundstücks nunmehr den Wunsch hatte, ersatzweise weiteres Gelände aus Gemeindebesitz in einer Größe von 11,14 ha, mindestens jedoch 3,2 ha, anzukaufen.
- Anfang 1985 hat dann die Forstverwaltung von der Gemeinde eine Wiesenfläche von 4,1370 ha zum Preis von 41 370 DM angekauft. Zur Preisfindung bleibt anzumerken, daß das zuständige Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung den in seinem ersten Gutachten gesetzten Verkehrswertrahmen dem Wunsch des Forstamts entsprechend von 0,45 bis 0,55 DM je m² auf 0,65 bis 0,75 DM je m² erhöht hat, obwohl die Bewertungskriterien unverändert waren. Die BFN hat sich aber bei der Kaufpreisbildung auch über dieses zweite Gutachten des Amtes hinweggesetzt und 1 DM je m² gezahlt.

Der Minister hat die erhebliche Überschreitung des vom Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung ermittelten Verkehrswerts damit begründet, daß selbst die im zweiten Gutachten genannte Verkehrswertspanne von 0,65 bis 0,75 DM je m² den aktuellen Grundstücksmarkt nur unzureichend widerspiegeln. Landwirtschaftliche Flächen im Gemarkungsbereich der Gemeinde seien beispielsweise in den letzten Jahren nicht unter 1 DM je m² veräußert worden.

Hierzu bleibt festzustellen, daß das Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung als Genehmigungsbehörde bei seinen Wertfestsetzungen stets die aktuellen Daten verfügbar hat. Im übrigen geht die Argumentation des Ministers deshalb an der Sache vorbei, weil es wegen § 20 HeNatG in diesem Falle überhaupt nicht zu einem Ankauf hätte kommen dürfen.

Zu den Gründen, die einen Ankauf aus Gemeindebesitz für das Land unerläßlich erscheinen ließen, hat sich der Minister bisher im wesentlichen insoweit geäußert, als die konzentrierten Bemühungen zum Ankauf der 4,1 ha Wiesenfläche aus Gemeindebesitz in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der nunmehr möglichen Bildung eines staatlichen Eigenjagdbezirkes an dieser Stelle zu bringen seien.

Der Rechnungshof stellt hierzu fest:

Ausweislich der Vermessungstabelle der Forsteinrichtung besaß die Forstverwaltung in der fraglichen Gemarkung vier Staatswaldabteilungen mit 71,89 ha in isolierter Lage. Durch den Ankauf von 4,13 ha Gemeindegelände erhöhte sich die staatliche Fläche auf 76,03 ha, mithin gerade über die für die Bildung

sich nicht mit der Eigentumsüberlassung, sondern enthält eine über Naturschutzgebiete hinausgehende Verpflichtung, Grundstücke zu Zwecken des Naturschutzes bereitzustellen. Dies bedeutet, daß die Gemeinden, soweit dies mit der öffentlichen Zweckbestimmung des Grundstücks vereinbar ist, dem Land zur Erfüllung der Naturschutzaufgaben – im Regelfall – Mitbesitz einzuräumen haben. Auch dies wird von den Gemeinden bestritten.

Beide Vorschriften schließen grundsätzlich einen Ankauf von Grundstücken, die im Eigentum der Gemeinde stehen, nicht aus, wenn sie ihn auch im Regelfall entbehrlich machen sollen. Insbesondere beim Vorliegen besonderer Schutzinteressen oder zur Verwirklichung bestimmter Maßnahmen, die eine Eigentümerposition voraussetzen, war es deshalb in der rückliegenden Zeit notwendig, Grundstücke von Gemeinden zu erwerben. Auch in 1988 wird aufgrund früher gegebener Zusagen ein Grundstückserwerb in Nordhessen durchzuführen sein. Diese Verfahrensweise wird allerdings aufgegeben mit dem Ziel einer pachtweisen Übernahme, soweit auf anderem Wege die Einbeziehung von Grundstücken von Gebietskörperschaften nicht möglich ist.

Hinsichtlich des Grundstücksankaufs von einer Gemeinde in der Rhön bestehen unterschiedliche Auffassungen zwischen Rechnungshof und Fachminister. Es trifft zwar zu, daß durch den Ankauf die Bildung eines Eigenjagdbezirks möglich war. Diese Gründe waren jedoch nicht maßgeblich für den Erwerb eines Grundstückes im Rahmen eines bereits ausgewiesenen Naturschutzgebietes. Bei der erworbenen Fläche handelt es sich um ein wertvolles Feuchtgebiet, das aufgrund seiner Höhenlage im Naturraum Vordere- und Kuppenrhön ausweislich der Biotopkartierung Hessen Seltenheitswert genießt. Das Verfahren der Preisbildung weist Besonderheiten auf, die grundsätzlich nicht akzeptiert werden können. Nur durch das besondere Interesse an der Erhaltung dieses seltenen Biotopgebietes ist ein Grundstückspreis von 1 DM/qm genehmigt worden. Durch inzwischen ergangene Weisungen ist sichergestellt, daß von den Wertgutachten der landwirtschaftlichen Fachdienststellen nicht abgewichen werden darf.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

eines staatlichen Eigenjagdbezirks notwendige Mindestgröße von 75 ha.

- 89 Der damalige Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz wies die BFN in Darmstadt im September 1984 an, in einem Forstamt ihres Zuständigkeitsbereichs eine ehemalige Fischteichanlage für 65 000 DM anzukaufen. Obwohl die BFN Bedenken gegen die Höhe des Kaufpreises vorbrachte und nach ihrer Auffassung die alten Anlagen aus wasserrechtlichen Gründen ohnehin vom Voreigentümer hätten beseitigt werden müssen, bestand der Minister auf dem Ankauf.

Das der Kaufpreisbildung zugrunde liegende Wertgutachten des Landesamts für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung geht von einer funktionsfähigen Fischteichanlage und einer möglichen Wochenendnutzung des Geländes aus. Beides war unzutreffend. Die Teichanlage war nie fertiggestellt worden. Die für möglich gehaltene Wochenendnutzung wäre innerhalb des dortigen Landschaftsschutzgebietes nicht genehmigungsfähig gewesen. Die Höhe des gezahlten Kaufpreises ist somit unter falschen Voraussetzungen ermittelt und zu hoch angesetzt worden.

Auf die Beanstandung des Rechnungshofs hin hat der Fachminister eingeräumt, daß Bedenken gegen die Höhe des Kaufpreises und die Bewertungskriterien nicht unberechtigt seien. Er verwies jedoch darauf, daß die Naturschutzverbände erhebliches Interesse an der Verwirklichung praktischer Naturschutzarbeit für Jugendliche in unmittelbarer Großstadtnähe gehabt hätten und er aus diesem Grunde den Ankauf nach wie vor für vertretbar halte. Der Minister hat gleichzeitig zugesagt, die mit der Ermittlung von Wertgutachten betrauten Behörden erneut auf ihre Sorgfaltspflichten und darauf hinzuweisen, daß unrichtige Unterstellungen künftig bei eklatanten Verstößen zu Regreßforderungen führen werden.

Der Rechnungshof begrüßt diese generelle Weisung, hält aber seine Bedenken in dem hier vorliegenden Einzelfall aufrecht.

Zu Tz. 89

An dem Erwerb der genannten Fischteichanlage bestand ein erhebliches Interesse der Naturschutzverbände. Seitens des Bundes für Umwelt und Naturschutz ist eigens für die Renaturierung dieses Gebietes ein Arbeitskreis gebildet worden mit dem Auftrag, eine Einrichtung für die praktische Naturschutzarbeit von Jugendgruppen zu planen und den Ausbau zu fördern. Bei der Planung und Ausführung von Maßnahmen des Naturschutzes werden Initiativen von Naturschutzverbänden begrüßt. Diese Gesichtspunkte wurden bei der Entscheidung über den Ankauf eines Grundstückes für die genannten Zwecke in die Überlegungen einbezogen, weil der unbedingte Wille der Verbände auf Schaffung eines Projektes für die Jugendarbeit bestand. Dies führte so weit, daß zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung seitens des Landes der Grundstücksankauf finanziert und seitens der Stiftung Naturschutz eine Zuwendung in Höhe von 10 000 DM für den Ausbau gewährt wurde. Die Gesamtkosten wurden deutlich dadurch reduziert, daß die Jugendgruppen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Eigenleistungen im Rahmen des Ausbaues erbracht haben.

Es trifft zu, daß die Teichanlage nicht fertiggestellt war, dennoch wird die Kaufpreisbildung auch nach dem Ergebnis einer nochmaligen Überprüfung nach zwei verschiedenen Beurteilungskriterien für zutreffend erachtet.

- Das erstellte Wertgutachten konnte unter Berücksichtigung der rechtskräftigen wasserrechtlichen Erlaubnis und der bereits erfolgten Erdarbeiten sowie der untersuchten biologischen Verhältnisse davon ausgehen, daß bei weiteren Investitionen von rd. 7000 DM eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Teichanlage möglich gewesen wäre. Für die fischereiliche Bewertung wurde kein überhöhter, sondern nur ein durchschnittlicher Ertrag zugrunde gelegt. Eine mögliche Wochenendnutzung wurde bei der Kaufpreisbildung berücksichtigt und dabei die untere Grenze für einen Sonderwertfaktor angehalten. Für den auf dieser Basis ermittelten Kaufpreis wurde ein Abschlag in Höhe von 7000 DM für Investitionen, die zur Nutzbarkeit der Fischteichanlage noch notwendig gewesen wären, vorgenommen.
- Aber auch auf anderem Berechnungsweg ergibt sich ein Gesamtwert von rd. 58 000 DM, nämlich unter Berücksichtigung der Grundstücks- und der Baukosten. Bei einem Bodenwert mit 1,32 DM und einer Grundstücksgröße von 5575 qm ergibt sich ein Grundstückswert von 7359 DM. Die Kosten der erbrachten Bauleistungen für eine Teich-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

fläche von 2900 qm, mit einer durchschnittlichen Wassertiefe von 1,5 m und einer Freibordhöhe von 0,5 m ergibt ein Volumen von 5800 cbm. Bei Erdbewegungen für 80 v. H. des Volumens mit rd. 4640 cbm und einem Einbau von 350 cbm in den Damm, von durchschnittlich 2,5 m Höhe und rd. 35 m Länge, ergeben sich auf der Grundlage von 8,80 DM/cbm für Erdbewegungen und für 12 DM/cbm für Einbau in die Dämme Kosten von rd. 42 000 DM. Unter Einbeziehen von Architektenkosten sowie der Gebühren für den Grunderwerb und das Genehmigungsverfahren ergibt sich auf diese Berechnungsweise ebenfalls eine Kaufpreisbildung von rd. 58 000 DM.

Unter Berücksichtigung dieses Alternativnachweises, der dem Rechnungshof bisher noch nicht gegeben werden konnte, können zur Kaufpreisbildung Einwendungen nicht erhoben werden.

Zu Tz. 90

Die Fällung von Pappeln in einem Naturschutzgebiet im Bereich der Stadt Frankfurt war im Frühjahr 1985, und zwar vor Beginn des Laubausbruchs und der Vogelbrut, dringend geboten, weil für den Herbst des gleichen Jahres Ufergestaltungsmaßnahmen in diesem Naturschutzgebiet vorgesehen waren. Sowohl die Stadt Frankfurt, der Ortsbeirat des zuständigen Ortsbezirks sowie die örtlichen Naturschutzverbände haben sich nachhaltig um diese Arbeitserledigung, die bereits aus verschiedenen anderen Gründen mehrfach zurückgestellt worden ist, bemüht. Unter Berücksichtigung personeller Engpässe hat eine ordnungsgemäße Ausschreibung nicht stattgefunden, sondern anstatt dessen wurden, wie von den in Betracht kommenden Bediensteten erneut glaubhaft versichert worden ist, fernmündlich mehrere Firmen zur schriftlichen Angebotsabgabe aufgefordert. Das nächstgelegene Forstamt wurde mit diesen Arbeiten nicht betraut, weil ein schwerpunktmäßiger Einsatz zur Aufarbeitung von Sturmholz notwendig war. Nur eine Firma hat ein Angebot abgegeben, und zwar mit Auftragserledigung im Stundenlohn. Unter Beachtung der Vergabevorschriften hätte hiernach im März 1985 keine Auftragsvergabe erfolgen können; insoweit wird den Feststellungen des Rechnungshofs begetreten. Es ist richtig, daß bei rechtzeitiger Bearbeitung zu Beginn des Jahres 1985 ein ordnungsgemäßes Ausschreibungsverfahren hätte durchgeführt werden können. Hierzu ist es in Anbetracht der erheblichen personellen Engpässe in dem zuständigen Dezernat nicht gekommen.

Bei der nun anstehenden kritischen Bewertung der seinerzeitigen Vorgänge muß man sich in die Situation vom Frühjahr 1985 zurückversetzen, zu einer Zeit, als von den Naturschutzverbänden die

- 90 Die BFN in Darmstadt hat im Rahmen der Pflege eines Naturschutzgebiets hiebsreife Pappeln am Ufer eines Teichs entnehmen lassen. Dieser Maßnahme lag keine ordnungsgemäße Ausschreibung zugrunde. Der BFN lag ausschließlich das Angebot einer Firma vor, das lediglich ihre Bereitschaft erkennen ließ, die Arbeiten im Stundenlohn auszuführen und dabei die detailliert angegebenen Stundensätze für Facharbeiter und Maschinen zu berechnen. Aus diesem Angebot war auch nicht annähernd erkennbar, wie teuer letztendlich die Arbeiten kommen würden. Dennoch wurde die Firma aufgrund dieses Angebots am 1. März 1985 kurzerhand mit der Durchführung der Arbeiten beauftragt. In einem Vermerk begründete die BFN diese Handlungsweise damit, daß die Maßnahme bis zum Beginn der Vegetationsperiode habe abgeschlossen werden müssen und somit aus zeitlichen Gründen eine Ausschreibung nicht möglich gewesen sei. Der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat sich in seiner Stellungnahme dieser Argumentation angeschlossen und ergänzend ausgeführt: „Da es dem zuständigen Dezernat an Verwaltungskraft mangelte, wurde auf eine schriftliche Angebotseinholung verzichtet, statt dessen wurden fernmündlich mehrere Firmen zur schriftlichen Gebotsabgabe aufgefordert.“ Die beauftragte Firma habe aber als einzige überhaupt ein Angebot abgegeben.

Diese Begründung hält der Rechnungshof nicht für stichhaltig. Aus den Unterlagen der BFN ließ sich zum Zeitpunkt der Prüfung nicht entnehmen, daß andere Firmen fernmündlich zur schriftlichen Abgabe eines Angebots aufgefordert worden sind. Angesichts der Tatsache, daß über die Pappelfällung bereits seit Jahren diskutiert wurde (bereits 1979 hatte das zuständige städtische Gartenamt ein Beseitigungsangebot unterbreitet), kann von einer besonderen Dringlichkeit nicht ausgegangen werden. Im übrigen hätte bei einer rechtzeitigen Bearbeitung der Angelegenheit zu Beginn des Jahres 1985 ein Ausschreibungsverfahren dem zeitgerechten Abschluß der Arbeiten vor Beginn der Vegetationsperiode nicht entgegengestanden.

Am 13., 20. und 26. März 1985 stellte die Firma der BFN Teilleistungen für insgesamt 81 923,04 DM in Rechnung. Dieser Betrag wurde am 26. März 1985 von der Staatskasse bar an die Firma als „erste Abschlagszahlung“ ausgezahlt. Zum damaligen Zeitpunkt bestanden bereits erhebliche Zweifel, ob die in Rechnung gestellten Kosten auch nur annähernd vertretbar und angemessen waren, weil den Rechnungen begründende Unter-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

lagen (Aufmaße, Lohnzettel) nicht beigelegt waren. Deshalb war am 25. März 1985 ein anderes Dezernat der BFN in die Angelegenheit eingeschaltet worden. Dieses Dezernat überprüfte gemeinsam mit einem Versuchs- und Lehrbetrieb für Waldarbeit und Forsttechnik die genannten Rechnungen und bezog in diese Prüfung auch die am 28. Mai 1985 vorgelegte Schlußrechnung über einen weiteren Betrag von 21 860 DM ein. Die Überprüfung führte zu dem Ergebnis, daß die Firma durch unfachmännische Arbeit, insbesondere beim Maschineneinsatz, starke Schäden im Naturschutzgebiet verursacht hatte und zudem die von ihr berechneten Kosten bei weitem überzogen waren. Für die erbrachten Leistungen, die die Firma mit insgesamt 103 783,04 DM in Rechnung gestellt hatte, wurde ein Entgelt von nur 27 143,69 DM für angemessen gehalten. In Gesprächen zwischen der BFN und der Firma wurde schließlich vergleichsweise vereinbart, daß die Schlußrechnung über 21 860 DM nicht beglichen, im übrigen aber die Angelegenheit als erledigt betrachtet werde.

Unter Berücksichtigung der erwähnten verwaltungsinternen Stellungnahme bedeutet dies, daß die Firma mit 54 779,35 DM überzahlt worden ist. Für den Fall, daß die Rückforderung dieses Betrages nicht weiter verfolgt werden solle, hielt es der Rechnungshof in Anbetracht der geschilderten Verfahrensweise für geboten, die Regreßfrage zu prüfen und disziplinarische Maßnahmen gegen die verantwortlichen Bediensteten einzuleiten.

Der Minister schloß sich dieser Auffassung nicht an. Er geht von einer ordnungsgemäßen Durchführung der Arbeiten aus und ist aufgrund eines erst nach Abschluß der Arbeiten auf Veranlassung der BFN erstellten Kostenvergleichs eines Landschaftsarchitekten der Auffassung, daß die von der Firma eingesetzten Preise angemessen seien. Im übrigen weist der Minister darauf hin, daß die Firma in Gesprächen mit der BFN Schwachstellen im verwaltungsinternen Gutachten aufgezeigt habe, die vom verantwortlichen Dezernatsleiter nicht hätten ausgeräumt werden können. Die Firma habe zudem mit einem Rechtsstreit gedroht. Unter Berücksichtigung der Gesamtumstände halte er es für rechtlich unzulässig, eine Rückforderung zu betreiben und disziplinarische Maßnahmen zu ergreifen.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest; er bezweifelt, daß nach Durchführung der Arbeiten ein Gutachten den Umfang der seinerzeit notwendig gewesen Leistungen noch seriös ermessen kann.

verschiedensten Aktivitäten zur Schaffung und Sicherung naturnaher Lebensräume gefordert worden sind.

Die zuständige Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz hat sich in Anbetracht erhobener Kritik und auf Drängen der bereits genannten Institutionen für eine Durchführung dieser Arbeiten vor Beginn der Vogelbrut und der Vegetationsperiode entschieden und am 1. März 1985 den Auftrag erteilt.

Hinsichtlich der Angemessenheit der geleisteten Zahlungen für die erbrachten Leistungen bestehen erhebliche unterschiedliche Auffassungen. Das gewählte Verfahren, nämlich die vorgelegten Rechnungen ohne nachprüfbare Stundennachweise in Höhe von rd. 82 000 DM ohne weiteres auszuzahlen, ist zu beanstanden. Ungeachtet dessen besteht nach dem Ergebnis einer abschließenden, und zwar unabhängig voneinander an verschiedenen Stellen durchgeführten Überprüfung keine Überzahlung in Höhe von rd. 55 000 DM. Die Prüfungsergebnisse stellen sich wie folgt dar:

- Nach der schriftlichen gutachtlichen Stellungnahme eines Garten- und Landschaftsarchitekten vom 6. Mai 1985 wird für das Fällen einer Pappel mit einer Stärke zwischen 76 und 85 cm ein Betrag von 1050 DM als angemessen angesehen. Die ausführende Firma hat für das Fällen von 57 Pappeln 38 862,94 DM in Rechnung gestellt, das sind 681,79 DM je Pappel.
- Die Leistungen des Unternehmers umfassen weiterhin das Ausästen und Köpfen von 72 Weiden und den Abbau eines Zaunes mit zusammen rd. 43 000 DM im Stundenlohnneinsatz.
- Die Kostenkalkulation mit rd. 27 000 DM stützt sich auf ein Gutachten eines Versuchs- und Lehrbetriebes für Waldarbeit und Forsttechnik. In dieser Untersuchung wird eine Leistung für Holzfällen durch Waldarbeiter des Landes zugrunde gelegt. In diesem Gutachten sind die Kosten nicht vollständig erfaßt; so fehlt insbesondere ein Ansatz für den aufwendigen Abtransport von Reisig und des nicht verwertbaren Holzes in eine Deponie in Wiesbaden. Auch Unternehmerzuschlag und Mehrwertsteuer sind unberücksichtigt geblieben. Diese Kostenkalkulation stellt eindeutig keinen vergleichbaren Bewertungsmaßstab dar.
- Die Rechnung mit rd. 104 000 DM war überhöht; die zuständige Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz hat deshalb eine Abschlußzahlung in Höhe von rd. 22 000 DM verweigert. Der Zahlung von rd. 82 000 DM stehen angemessene Leistungen gegenüber.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Die Geltendmachung von Regreßansprüchen wird, da eine Überzahlung der erbrachten Leistungen nicht vorliegt und somit dem Land kein nachvollziehbarer Schaden entstanden ist, nicht für berechtigt erachtet.
- Auch zu disziplinarischen Maßnahmen wird keine Berechtigung gesehen, weil die Verfahrensmängel im Rahmen der Ausschreibung und der Abrechnung der Maßnahme nicht als so schwerwiegend angesehen werden können und im übrigen mit der erheblichen personellen Unterbesetzung ursächlich im Zusammenhang stehen.

- 91 Die BFN in Darmstadt hat in den Jahren 1984 und 1985 die in Naturschutzgebieten ihres Dienstbezirks anfallenden Mäharbeiten überwiegend an zwei Unternehmen freihändig vergeben. Aufgrund eines Hinweises des Rechnungshofs, daß Aufträge für Mäharbeiten nach den Vorschriften der VOB/A zu vergeben seien, hat die BFN am 4. Juni 1986 ihr bekannte Firmen, die sich in den letzten Jahren für Arbeiten dieser Art interessierten, zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Die Angebote wurden am 24. Juni 1986 eröffnet. Entgegen der gem. § 17 Nr. 4 Abs. 1h VOB/A bestehenden Verpflichtung hatte die BFN den Bietern den Eröffnungstermin nicht bekanntgegeben. Ausweislich der anlässlich des Eröffnungstermins erstellten Übersichten lagen sieben Angebote vor; die Angebotssummen bewegten sich zwischen 110 443,20 DM und 374 091 DM. Das Angebot der Firma, die den Zuschlag erhielt – es handelte sich um eine der Firmen, die bei Freihändiger Vergabe früher zum Zuge gekommen waren – war das zweitgünstigste mit einer Angebotssumme von 241 167 DM. Fünf günstigere Angebote wurden im wesentlichen wegen Formfehlern nicht berücksichtigt. Angebotsfehler waren durch die Form der Ausschreibungsunterlagen nahezu vorprogrammiert. Das von den Unternehmern auszufüllende und zurückzugebende Leistungsverzeichnis war nämlich Teil eines an sie gerichteten Anschreibens der BFN, bei dem u. a. Raum für Firmenstempel und Unterschrift fehlte. Günstigster Bieter war die andere, bei früheren Freihändigen Vergaben berücksichtigte Firma, bei deren Angebot die rechtsverbindliche Unterschrift ebenso wie bei einem weiteren Angebot fehlte. Ein anderer Bieter legte die Angebotsunterlagen in Fotokopie vor, weil er offenbar der Auffassung war, das Original des Anschreibens mit Leistungsverzeichnis sei für seine Unterlagen bestimmt. Dieses Angebot blieb ebenso unberücksichtigt wie ein weiteres Angebot, in dem die Angebotspreise mit Bleistift eingetragen worden waren. Das Angebot des zweitgünstigsten Bieters mit 185 409,60 DM wurde schließlich nicht berücksichtigt, weil es (nicht entscheidend ins Gewicht fallende) Deponiekosten nicht enthielt.

In Anbetracht der niedrigen Angebotssumme der mindestbietenden Firma, deren Angebot allein wegen der fehlenden Unterschrift nicht berücksichtigt worden war, hätten nach Auffassung des Rechnungshofs zumindest Zweifel aufkommen müssen, ob die mehr als doppelt so hohen Preise der Firma, die den Zuschlag erhielt, noch vertreten werden konnten. Selbst wenn man hier „kein offenkundiges Mißverhältnis zur Leistung“ und damit keine Verpflichtung sah, auch das Angebot dieser Firma auszuschließen (§ 25 Nr. 2 Abs. 2 VOB/A), hätten die geschilderten Gesamtumstände zur Aufhebung der Ausschreibung führen müssen. Dies ist aber nicht geschehen. Vielmehr wurden in einem verwaltungsinternen Vermerk nachträglich Zweifel daran geäußert, ob die mindestbietende Firma für bei ihr beschäftigte Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung besit-

Zu Tz. 91

Das Verfahren der Ausschreibung und die Auswahl des Unternehmers für die Ausführung der Arbeiten ist ungewöhnlich. Unter Berücksichtigung der personellen Engpässe wurde unter Zeitdruck gehandelt und Wert darauf gelegt, einen Unternehmer einzusetzen, der für die Pflege von ökologisch sensiblen Flächen entsprechende Erfahrungen und Nachweise erbringen konnte. Rückstände bei den Pflegemaßnahmen und zeitliche Vorgaben für das Mähen waren Veranlassung, auf eine Aufhebung der Ausschreibung zu verzichten. Die fehlerhaften und unvollständigen Angebotsunterlagen sind zu einem nicht unerheblichen Teil auch auf die Unerfahrenheit der Anbieter zurückzuführen. Die Vergabestelle hat sich nach Abwägung dafür entschieden, einen bewährten Unternehmer zu berücksichtigen, um damit die aus ökologischen Gesichtspunkten termingerechte Pflege sicherzustellen. Wenngleich das gewählte Verfahren sich mit den Vergabevorschriften nicht in Einklang bringen läßt, so kann andererseits der Auffassung nicht beigetreten werden, daß dem Land durch die Auftragsvergabe finanzielle Nachteile in erheblichem Umfang entstanden sind. Die eingereichten Angebote waren z. T. unvollständig und somit nicht vergleichbar.

Nach den Festlegungen im Haushaltsplan 1988 sollen Mäh- und Pflegearbeiten an Landwirte vergeben werden, soweit nicht Unternehmerein-satz mit Spezialmaschinen geboten ist. Ein hierzu notwendiges vereinfachtes Vergabeverfahren wird mit dem Rechnungshof noch abgestimmt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

ze und ob für diese Arbeiter Sozial- und Krankenkassenbeiträge abgeführt würden.

Bei der hier gewählten Vergabeart der Beschränkten Ausschreibung war die BFN verpflichtet, nur fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu beteiligen. Bewerber, die z. B. ihre Verpflichtung zur Zahlung von Steuern und Abgaben sowie der Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung nicht ordnungsgemäß erfüllt haben, können gemäß § 8 Nr. 4 VOB/A vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Zum Beweis dessen kann der Auftraggeber von den Bewerbern oder Bietern entsprechende Bescheinigungen der zuständigen Stellen verlangen. Dies ist aber nicht geschehen. Im übrigen ist auffällig, daß eine Firma, an deren Zuverlässigkeit derartige Zweifel geäußert werden, bei früheren Freihändigen Vergaben ohne weiteres berücksichtigt worden ist. Der Rechnungshof hielt es angesichts der undurchsichtigen Gesamtumstände für angemessen, die Frage der Verantwortlichkeit der für das Ausschreibungsverfahren zuständigen Bediensteten zu überprüfen.

Der Fachminister räumt zwar ein, daß das 1986 durchgeführte Ausschreibungsverfahren fehlerhaft gewesen sei; er vermag sich aber der Auffassung nicht anzuschließen, daß dem Land durch die Auftragsvergabe an die genannte Firma finanzielle Nachteile in erheblichem Umfang entstanden seien. Er betont, eine Aufhebung der Ausschreibung habe nicht in Frage kommen können, weil dadurch die aus ökologischen Gründen fixierten Mähterminale nicht hätten eingehalten werden können.

Der Rechnungshof hält diese Begründung nicht für stichhaltig. Er ist der Auffassung, daß eine rechtzeitige Inanspruchnahme des Ausschreibungsverfahrens eine Kollision mit den Mähterminen auch dann verhindert hätte, wenn eine Neuausschreibung notwendig war.

Wirtschaftlichkeit der Konservierung von Rundhölzern mit Hilfe künstlicher Beregnung

(Kap. 09 62 – 125 11, 129 71 und ATG 71)

- 2) Als Folge der Sturmkatastrophe im November 1984 fielen im Staatswald 2,1 Mio fm Windwurfholz an. Diese Menge übertraf den Durchschnitt des planmäßigen Einschlags an verwertbarem Holz der Jahre 1981 bis 1984 von 1,6 Mio fm um ca. 30 v. H. und mußte über das Winterhalbjahr 1984/1985 aufgearbeitet und verwertet werden. Rund 80 v. H. des Windwurfholzes war Nadelholz. Der Nadelholzanteil lag damit um 17 v. H. über dem durchschnittlichen Anteil am Einschlag der Forstwirtschaftsjahre 1981 bis 1984. Auf die Hauptholzart Fichte entfielen etwa 70 v. H. des Nadelholzanteils am Windwurfholz.

Im Interesse einer Schadensbegrenzung hat der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz die Forstämter in einer Reihe von Erlassen zwischen Dezember 1984 und Februar 1985 angewiesen, unverzüglich den Normaleinschlag einzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, mit deren Hilfe Rundholz konserviert werden könne. Es war beabsichtigt, „große Mengen Stammholz mittels Naßkonservierung einzulagern“, um

- „– Wertverluste des Holzes über Jahre hinweg weitestgehend zu verhindern,
- zu einer Stabilisierung des Holzmarktes beizutragen sowie
- den Einsatz von chemischen Mitteln (Insektiziden) zu vermeiden.“

Um dieses Ziel zu erreichen, sind 13 Holzlagerplätze neu eingerichtet und 6 bereits vorhanden gewesene Beregnungsplätze wieder hergerichtet worden. Die Kosten der Neueinrichtung der 13 Beregnungsplätze wurden vom Minister für Landwirtschaft und Forsten am 13. Mai 1986 in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage betr. Holzlagerplätze der Windwurfkatastrophe (Landtags-Drucksache 11/6055) mit 1,97 Mio DM ohne Wege-

Zu Tz. 92

Der durch die Sturmkatastrophe im November 1984 entstandene Kalamitätsholzanfall kann, wenn man die Verkaufsmöglichkeiten beurteilen will, nicht für den Staatswald Hessens isoliert betrachtet werden.

Im Forstwirtschaftsjahr 1985 entstanden in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der Sturmschäden im November 1984 Kalamitätsholzanfälle von rd. 13 Mio fm. Bezieht man die Schäden im benachbarten Ausland, besonders in Belgien und der CSSR, mit ein, betrug der durch Kalamitäten erzwungene Holzeinschlag des Forstwirtschaftsjahres 1985 schätzungsweise 35 bis 40 Mio fm. das Land Hessen war hierbei mit einem Gesamtkalamitätsholzanfall von 4,8 Mio fm und 70 v. H. Fichtenanteil am stärksten betroffen. Aus dem Staatswald waren trotz eines umgehend veranlaßten Einschlagstopps für normales Holz 1985 mit 2873 Mio fm Rundholz 167 v. H. der Jahreseinschlagsplanung zu vermarkten, beim Hauptschadenssortiment Fichtenstammholz sogar 307 v. H. des Jahresplanes. Vergleichbare Belastungen waren bisher, auch in den anderen Bundesländern, nicht zu verzeichnen.

Als zusätzliches Erschwernis für den Fichtenstammholzmarkt kam eine tiefgreifende Rezession in der Bauholznachfrage, so daß das inländi-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

bau beziffert. Die jährlichen Folgekosten für alle 19 Lagerplätze – ohne Personalkosten der Forstämter für Überwachung und Kontrolle – wurden mit 2 bis 3 DM/fm angegeben. Des weiteren führte der Minister in seiner vorerwähnten Antwort aus, daß 218 300 fm Stammholz, davon 203 300 fm aus dem Staatswald (ca. 9,7 v. H. des im Staatswald durch die Sturmkatastrophe angefallenen Holzes), eingelagert worden seien. Als Wert der eingelagerten Holzmenge werde der Marktpreis für nach seiner Meinung vergleichbares Fichtenstammholz der Güteklasse B unentrindet aus frischem Einschlag mit 330 bis 350 v. H. der Meßzahlen zuzüglich 9 DM/fm für Rücken zugrunde gelegt. Das entspreche bei der Schwerpunkt-Stärkeklasse 2 b etwa 145 DM/fm (gerückt) und stelle, auf die aus dem Staatswald eingelagerte Gesamtmenge bezogen, einen Wert von ca. 32 Mio DM dar.

sche Kaufinteresse an Fichtenstammholz aus Sturmwurf nur sehr gering war. Nachfrage aus dem Ausland und aus dem entfernten Bundesgebiet erfolgte nur zu schockierend niedrigen Preisen und oft unannahmbaren Konditionen. Marktentlastende Maßnahmen auf Bundesebene (Anwendung des Forstschadensausgleichsgesetzes u. a.) führten bei der hohen Gesamtkalamitäts-holzmenge zu keinem spürbaren Erfolg.

In Hessen wurde daher veranlaßt:

- eine Einschlagssperre für jeglichen regulären Holzeinschlag im Staatswald und eine dringende Empfehlung an Körperschafts- und Privatwald, entsprechend zu verfahren,
- eine möglichst rasche Aufarbeitung des Schadholzes und die Beschleunigung des Abflusses des Kalamitätsholzes aus dem Wald, um Folgeschäden durch Käfer und Pilze zu minimieren.
- ein möglichst rascher Verkauf des Kalamitäts-holzes zu noch vertretbar erscheinenden, erzwungenermaßen jedoch stark herabgesetzten Preisen,
- Einlagerung unentrindeten, nicht rechtzeitig zu vertretbaren Preisen verkaufbaren Holzes auf Naßkonservierungsplätzen.

Für das aus dem Staatswald eingelagerte Holz (203 300 fm) war seinerzeit ein Verkauf zu vertretbaren Preisen nicht möglich. Nur ein Preiszugeständnis von lediglich 72 DM/fm zuzüglich Mehrwertsteuer hätte nach den seinerzeitigen umfangreichen Verhandlungen zu einem Absatz des Holzes geführt. Aufgrund der vorliegenden Erfahrungen konnten demgegenüber nach einer Normalisierung der Marktlage nach ca. 2 bis 3 Jahren sehr wohl mit Verkaufserlösen von ca. 145 DM/fm gerechnet werden. Unter diesen Voraussetzungen, ja selbst bei Preisen, die noch bis zu 30 DM/fm niedriger lagen, (siehe Wirtschaftlichkeitsberechnung) schien daher die Naßlagerung des Holzes ratsam.

Zu Tz. 93

Das Nichterreichen des seinerzeit unterstellten Kaufpreises von 145 DM/fm binnen 3 Jahren ist durch weiteren, nicht zu erwartenden, erheblichen Kalamitätsholzanfall in den Folgejahren bedingt. Tatsächlich verkauft wurde zum Preis von rd. 116 DM/fm einschließlich Mehrwertsteuer. Das naßgelagerte Holz ist inzwischen bis auf einen Rest von 1800 fm verkauft.

- 93 Zu dieser Berechnung ist zunächst anzumerken, daß der angenommene „Marktpreis“ von 145 DM/fm (gerückt) bzw. 136 DM/fm (ungerückt) für Windwurfholz der angegebenen Qualitätsstufe weder in den Monaten nach der Entscheidung für die Naßkonservierung (November 1984) noch zum Zeitpunkt der Berichterstattung an den Landtag (Mai 1986) zu erzielen war. Dies belegt die „Holzpreisstatistik Staatswald Land Hessen“. Sowohl im Jahre 1985 als auch im Jahre 1986 konnte danach für vergleichbares ungerücktes Fichtenstammholz der Güteklasse B und der Schwerpunkt-Stärkeklasse 2 b nur ein Durchschnittspreis von 111 DM/fm erreicht werden.

Auch wenn man unterstellt, daß der Minister mit dem angenommenen „Marktpreis“ von 145 DM/fm (gerückt) bzw. 136 DM/fm (ungerückt) nicht den zum Zeitpunkt seiner Berichterstattung an den Landtag erzielbaren tatsächlichen Verkaufspreis zugrundegelegt hat, sondern seine Preiserwar-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

tung nach einer – wie lange auch immer dauernden – Einlagerung des Schadholzes zum Ausdruck bringen wollte, muß seine Preisvorstellung aus heutiger Sicht als unrealistisch bezeichnet werden. Wie der Rechnungshof anlässlich seiner im Juni 1987 vorgenommenen Prüfung festgestellt hat, sind von der ursprünglich aus dem Staatswald eingelagerten Menge von rd. 200 000 fm Stammholz bis zur Jahresmitte 1987 Partien von insgesamt 50 000 fm verkauft worden, wobei lediglich ein Durchschnittspreis von 108 DM/fm erreicht worden ist. Selbst dieser erheblich niedrigere Preis wird aber in Zukunft kaum noch zu halten sein, wenn das bisher nicht verkaufte Holz noch für einen längeren Zeitraum naß konserviert werden muß. Die schon zum Zeitpunkt seiner Erhebungen vom Rechnungshof festgestellten Qualitätsverluste durch Rotschimmigkeit, Rotfäule und Farbfehler sowie die derzeit absehbare Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf dem Holzmarkt lassen vielmehr einen weiteren Preisrückgang erwarten. Auch unter Berücksichtigung des bereits aus der Verwertung von 50 000 fm erzielten Durchschnittspreises von 108 DM/fm kann daher der Rechnungshof den zu erwartenden Durchschnittspreis für die eingelagerte Gesamtmenge nach einem weiteren Jahr der Naßkonservierung des bisher nicht verkauften Holzes (also etwa bis Mitte/Ende 1988) höchstens noch mit 100 DM/fm ansetzen.

94 Angesichts dieser Entwicklung hat sich der Rechnungshof veranlaßt gesehen, der Frage der Wirtschaftlichkeit der Naßkonservierung mit einer nach Art der Investitionsrechnung aufgebauten Wirtschaftlichkeitsrechnung nachzugehen und auf diese Weise zu überprüfen, ob es nicht wirtschaftlicher gewesen wäre, das gesamte durch das Schadensereignis vom November 1984 angefallene Holz schnellstmöglich zu verkaufen.

Einen Anhaltspunkt für den bei sofortigem Verkauf zu erzielen gewesenen Erlös liefert der in Tz. 93 für 1985 genannte, aus der „Holzpreisstatistik Staatswald Land Hessen“ nachträglich ermittelte durchschnittliche Verkaufspreis von 111 DM/fm. Obwohl dieser Preis nach Einschätzung des Rechnungshofs auch bei einem zusätzlichen Angebot von 200 000 fm Windwurfholz kaum nennenswert hätte beeinflußt werden dürfen (vgl. hierzu Tz. 101), ist der Rechnungshof bei der Ermittlung des Erlöses im Falle eines sofortigen Verkaufs der später eingelagerten Gesamtmenge vorsichtig kalkulierend nur von einem Durchschnittspreis von 90 DM/fm ausgegangen. Zu diesem Preis wären nach seinen Feststellungen die Forstämter 1985 in der Lage gewesen, das Windwurfholz zu exportieren. So hätte beispielsweise ein nordhessisches Forstamt allein einen Posten von 20 525 fm an ausländische Interessenten absetzen können. Auf Weisung des Ministers mußte es jedoch vom Export absehen und die gesamte Menge naß einlagern.

Als Gesamterlös im Falle eines sofortigen Verkaufs der mittels Naßkonservierung eingelagerten Holzmenge von rd. 200 000 fm hätte sich demnach ein Betrag von 18 Mio DM ergeben. Diesem 1985 mit hinreichender Sicherheit erzielbar gewesenen Betrag hat der Rechnungshof bei seinen nachfolgenden Berechnungen die Erlöse gegenübergestellt, die nach seiner Auffassung nach einer unterschiedlichen Einlagerungsdauer von zwei, drei und vier Jahren zu erreichen waren oder noch zu erreichen sind. Für die beiden erstgenannten Einlagerungszeiten hat er dabei einen Verkaufserlös von jeweils 108 DM/fm zugrundegelegt, was dem in Tz. 93 genannten Durchschnittspreis entspricht, der bei den bis Jahresmitte 1987 verkauften Partien von insgesamt 50 000 fm tatsächlich erzielt worden ist. Den nach einer vierjährigen Einlagerungszeit zu erwartenden Durchschnittspreis konnte dagegen der Rechnungshof aus den unter Tz. 93 aufgeführten Gründen nur noch mit 100 DM/fm ansetzen.

Zu Tz. 94

Wie unter Tz. 92 vermerkt, wäre ein seinerzeitiger Verkauf nur zum Preis von 72 DM/fm (76,50 DM/fm einschl. Mehrwertsteuer) möglich gewesen. Hätten Forstämter, die Holz eingelagert haben, seinerzeit zum Preis von 90 DM/fm, wie vom Rechnungshof angenommen, verkauft, wäre eine entsprechende Holzmenge andernorts unverkauft geblieben.

Der seinerzeitige Verkauf von 200 000 fm Fichtenstammholz hätte daher nicht 18 Mio DM erbracht, sondern allenfalls $76,50 \text{ DM} \times 200\,000 = 15,3 \text{ Mio DM}$, verbunden mit weiteren negativen Auswirkungen auf die Preisentwicklung.

Als tatsächlicher Verkaufserlös sind einzusetzen $116 \text{ DM} \times 200\,000 = 23,2 \text{ Mio DM}$.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 95 Bei der nachstehend in zusammengefaßter Form wiedergegebenen Wirtschaftlichkeitsberechnung nach einer auch von der Niedersächsischen Landesforstverwaltung angewandten Methode (veröffentlicht in Heft 25 der Schriftenreihe „Aus dem Wald“), sind den so ermittelten Erlösen die für die Naßkonservierung angefallenen Kosten gegenübergestellt worden. Diese wurden vom Rechnungshof für 17 Berechnungsplätze mit einer Einlagerungsmenge von insgesamt 187 006 fm Windwurfholz den Ergebnissen der Betriebsvollzugsbuchung der betreffenden Forstämter für die Jahre 1985 und 1986 entnommen. Dagegen sind die mit der Holzeinlagerung auf einem Platz in Nordrhein-Westfalen verbundenen Kosten wegen der besonders gelagerten Verhältnisse nicht einzeln erhoben worden. Auch die Kosten eines weiteren Platzes, dessen Existenz dem Rechnungshof erst nach Abschluß seiner örtlichen Prüfung bekannt wurde, konnten nicht mehr einzeln ermittelt werden. Die Kosten für die eingelagerte Gesamtmenge von rd. 200 000 fm Windwurfholz wurden deshalb aus den für die vorgenannten 17 Berechnungsplätze mit einer Einlagerungsmenge von 187 006 fm festgestellten Kosten abgeleitet.

Im einzelnen gingen folgende Kosten in die vom Rechnungshof vorgenommene Wirtschaftlichkeitsberechnung ein:

- Einrichtungskosten der Berechnungsanlagen einschließlich Anfuhr des Windwurfholzes,
- Verzinsung des für die Einrichtung der Berechnungsplätze und die Anfuhr des Windwurfholzes aufgewendeten Kapitals,
- laufende Betriebskosten,
- Zinsbelastung für das Land Hessen durch Verzicht auf mögliche Einnahmen aus Holzverkäufen.

96 Einrichtungs- und Anfuhrkosten

Nach den vom Rechnungshof zugrundegelegten Betriebsvollzugsbuchungen sind für die Einrichtung bzw. Wiederherstellung der untersuchten 17 Berechnungsanlagen sowie für die Anfuhr des dort eingelagerten Windwurfholzes in den Jahren 1985 und 1986 folgende Kosten entstanden:

	1985 DM	1986 DM	Ingesamt DM
Für die Neuanlage von 12 Berechnungsplätzen mit Kreislaufbetrieb	2 216 360,03	508 285,04	2 724 645,07
Für die Neuanlage bzw. Wiederherstellung von 5 Berechnungsplätzen mit Gefällbetrieb	204 983,69	32 625,75	237 609,44
Für die Anfuhr des Windwurfholzes	2 208 777,01	-	2 208 777,01
Mithin Gesamtaufwen- dungen für 187 006 fm eingelagertes Wind- wurfholz	4 630 120,73	540 910,79	5 171 031,52

Zu Tz. 95

In die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Rechnungshofs gehen zwei gewichtige Posten nicht ein, die das Ergebnis verbessern:

- die hohen Restwerte der bei zukünftigen Kalamitäten wieder verwendbaren Anlagen, die nicht, wie unterstellt, durch Vernachlässigung weiterer Kosten in der Berechnung des Rechnungshofs (s. Tz. 96 und 98) aufgewogen werden, sowie
- die im Forstbetrieb eingesparten Kosten für die sonst notwendige Entrindung des gelagerten Holzes und für die Minderung der Holzbringungskosten durch Freimachung naher Holzlagerplätze, die mit insgesamt mindestens 14 DM/fm gelagerten Holzes zu veranschlagen sind.

Zu Tz. 96 bis 99

Bei den Berechnungen spielen die Zinsbelastungen eine wesentliche Rolle. Die Höhe der vom Rechnungshof verwendeten Zinssätze haben daher in der Berechnung eine besondere Bedeu-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Wird dieser Betrag auf die Einlagerung von 200 000 fm hochgerechnet, ergeben sich Gesamtkosten von 5 530 000 DM.

Diese Gesamtkosten sind allerdings insofern unvollständig, als sie nicht diejenigen Aufwendungen enthalten, die schon vor 1985 für die Einrichtung und Wiederherstellung der Beregnungsanlagen entstanden. Da die vor 1985 entstandenen Aufwendungen jedoch nicht mehr exakt zu ermitteln sind, mußten sie bei der hier vorgenommenen Betrachtung vernachlässigt werden. Die Vernachlässigung dieser Kosten ist im übrigen auch deshalb gerechtfertigt, weil der Rechnungshof auf der anderen Seite davon abgesehen hat, Restwerte der technischen Anlagen, die nach Beendigung der Einlagerung evtl. noch vorhanden sind, in seine Berechnung einzubeziehen.

97 Verzinsung des aufgewendeten Kapitals

Auf die insgesamt aufgewendeten Herstellungskosten – Kosten der Neuanlage bzw. Wiederherstellung und Anfuhrkosten – entfallen Zinskosten, die nicht auf die Hälfte des investierten Kapitals, sondern auf seine gesamte Höhe berechnet werden mußten, weil keine jährlichen Abschreibungen vorgenommen wurden.

Dabei sind die Zinsen getrennt für das in den Jahren 1985 und 1986 aufgewendete Kapital für den jeweils unterstellten Einlagerungszeitraum ermittelt worden. Zugrundegelegt wurde ein Zinssatz von 7,25 v. H., weil im Dezember 1984/Januar 1985 der Zinssatz für vom Land aufgenommene Kredite durchschnittlich 7,25 v. H. betrug (s. StAnz. 1985 S. 197).

Die so berechneten Zinsen betragen bei einer 2-jährigen Einlagerung 786 000 DM, bei einer 3-jährigen Einlagerung 1 244 000 DM und bei einer 4-jährigen Einlagerung 1 735 000 DM.

98 Laufende Betriebskosten

Wie die zur Herstellung der Anlagen aufgewendeten Kosten wurden auch die laufenden Betriebskosten für 17 Plätze mit einer Einlagerungsmenge von 187 006 fm Windwurfholz exakt berechnet und dann auf die Gesamteinlagerung von rd. 200 000 fm hochgerechnet. Auf diese Weise ergaben sich laufende Betriebskosten von 268 000 DM pro Jahr. Dieser Betrag ist insofern ungenau, als darin keine Personalkostenanteile für die Beamten enthalten sind, die sich mit Kontroll- und Instandsetzungsarbeiten an den technischen Einrichtungen befassen.

Darüber hinaus mußten auch andere Kosten außer Betracht bleiben, die, wie z. B. Pachtzinsen für Beregnungsplätze und Stromkosten, in der Betriebsvollzugsbuchung unvollständig erfaßt oder, wie Material und Löhne, bei anderen Kostenstellen nicht mehr aufschlüsselbar nachgewiesen worden sind.

99 Zinsbelastung für das Land Hessen durch Verzicht auf mögliche Einnahmen aus Holzverkäufen

Um den Landeshaushalt auszugleichen, mußte der Minister der Finanzen im Hj. 1985 Kapitalmarktkredite in Höhe von 1 109,7 Mio DM (netto) aufnehmen. Dieser Betrag hätte um 18 Mio DM verringert werden können, wenn das eingelagerte Windwurfholz sofort verkauft worden wäre (vgl. Tz. 94). Dementsprechend sind dem Land durch Verzicht auf mögliche Einnahmen aus Holzverkäufen zusätzliche Zinsaufwendungen entstanden, die in der Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigt werden müssen.

Bei der Ermittlung dieser Zinsbelastung hat der Rechnungshof einen Zinssatz von 6,9 v. H. zugrundegelegt. Dieser Satz entspricht der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere im Jahresdurchschnitt 1985 (vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für August 1987).

tung. Die vom Rechnungshof angestellten Überlegungen und Beratungen unterstellen einen möglichen zusätzlichen Holzverkauf alsbald nach den Sturmeinwirkungen. Hierbei wird übersehen, daß dies zu marktüblichen Konditionen nicht möglich war, ohne an anderer Stelle negative Auswirkungen auszulösen. Den Herleitungen kann deshalb nicht nur theoretische Bedeutung beigemessen werden. Dies gilt auch für die unterstellte zusätzliche Zinsbelastung; hierbei kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß durch die aus dem Verkauf des gelagerten Holzes erzielten Einnahmen zu einer Verminderung der Kreditaufnahme in späteren Haushaltsjahren geführt hat.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

100 Insgesamt ergibt damit die Wirtschaftlichkeitsberechnung folgendes Bild:

Zu Tz. 100

Die vorstehenden Berichtigungen zu den für das eingelagerte Holz tatsächlich erzielten Erlösen

		Nach einer Einlagerung von		
		2 Jahren	3 Jahren	4 Jahren
I	Eingelagerte Holzmenge in Tsd. Festmeter	200	200	200
II	Wert auf der Grundlage des 1985 erzielbaren Exportpreises von 90 DM/fm in Mio DM	18,0	18,0	18,0
III	Wert in Mio DM bei einem unterstellten Erlös von 108 DM/fm 100 DM/fm	21,6	21,6	20,0
IV	Mehrerlöse nach Einlagerung in Mio DM	3,6	3,6	2,0
V	abzüglich Gesamtkosten der Einlagerung in Mio DM	6,86	7,57	8,34
	davon			
	- Einrichtungs- und Anfuhrkosten	(5,53)	(5,53)	(5,53)
	- Verzinsung des aufgewendeten Kapitals	(0,79)	(1,24)	(1,74)
	- Laufende Betriebskosten	(0,54)	(0,80)	(1,07)
VI	Betriebsverlust in Mio DM	3,26	3,97	6,34
	= DM pro fm	16,30	19,85	31,70
VII	zuzüglich Zinsbelastung für das Land Hessen durch Verzicht auf mögliche Einnahmen aus Holzverkäufen	2,57	3,99	5,51
VIII	Verlust insgesamt in Mio DM	5,83	7,96	11,85
	= DM pro fm	29,15	39,80	59,25

(116 DM/fm) und den 1985 hierfür allenfalls erzielbaren Erlösen (76,40 DM/fm) führen neben der Berücksichtigung der im Staatsforstbetrieb eingesparten Kosten (mindestens 14 DM/fm), selbst ohne Anrechnung der Restwerte der Anlagen und bei einer Verzinsung auf volle 3 Jahre (tatsächliche Lagerzeit geringer) nach dem Schema des Rechnungshofs zu folgendem positiven Abschluß der Wirtschaftlichkeitsberechnung:

		DM je fm	DM insg. in Mio
II	Wert der 200 000 fm Kalamitätsholz auf der Grundlage des 1985 erzielbaren Preises und	75,60	15,12
III	Tatsächlicher Verkaufserlös ergibt:	<u>116,00</u>	<u>23,20</u>

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

IV	Mehrerlös nach Einlagerung	40,40	8,08
	abzüglich:		
V	Gesamtkosten der Einlagerung (s. 2. Spalte der Rechnungshofsbe- rechnung)		
	– Einrichtungs- und Ausfuhrkosten	27,65	5,53
	– Verzinsung des auf- gewendeten Kapitals	6,20	1,24
	– Laufende Betriebs- kosten	4,00	0,80
		37,85	7,57
	ergibt:		
VI	Betriebsgewinn ohne Zinsbelastung aus zurückgestelltem Holzverkauf		
	– Differenz IV/V	2,55	0,51
	– eingesparte Betriebs- kosten (14 DM/fm) auf 3 Jahre verzinst	17,27	3,45
		+ 19,82	3,96
	abzüglich:		
VII	Zinsbelastung (6,9 v. H.) durch Verzicht auf seinerzeitige Ein- nahmen aus Holz- verkauf (siehe II)		
	15,12 Mio DM × (1,069–1) = bzw. 75,60 DM/fm × (1,069–1)		3,35
	ergibt:		
VIII	Gewinn	3,07	0,61

Zu Tz. 101 und 102

Vorstehende Berechnung führt nach Korrektur der Wertansätze des Rechnungshofs für das gelagerte Holz und nach Einbeziehung eines Mindestbeitrages eingesparter Betriebskosten, selbst ohne Anrechnung der erheblichen Restwerte der Anlagen, nicht zu dem vom Rechnungshof für seine weiteren Überlegungen zugrunde gelegten negativen Ergebnis. Bei der seinerzeitigen Entscheidung, Lagerplätze zu bauen und auf diesen rd. 200 000 fm Holz zu lagern, konnte wegen des wesentlich höher einzuschätzenden Endpreises des gelagerten Holzes, als tatsächlich erzielt, sogar mit einem noch höheren Gewinn gerechnet werden. Darüber hinaus hätte das einzulagernde Holz seinerzeit nur zu dem – auch wegen der Konsequenzen für die weitere Holzpreisentwicklung – unvertretbar niedrigen Preis von 76,50 DM/fm verkauft werden können. Die Entscheidung zur Wasserlagerung mußte daher aus

101 Die vorstehende Berechnung zeigt deutlich, daß es wirtschaftlicher gewesen wäre, das Holz nicht zu konservieren, sondern schnellstmöglich zu verkaufen. Gegen diese Schlußfolgerung könnte allerdings eingewendet werden, daß die durch die Naßkonservierung entstandenen oder noch entstehenden Verluste aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen hätten in Kauf genommen werden müssen, weil es ohne die zeitweilige Einlagerung eines Teils des Windwurfholzes zu einem weiteren Preisverfall auf dem Holzmarkt gekommen wäre, der vor allem private und kommunale Waldbesitzer empfindlich getroffen hätte. Der Rechnungshof kann diesem Argument jedoch nicht beitreten. Denn bei der Beurteilung der seinerzeitigen Marktsituation darf nicht außer acht gelassen werden, daß eine vom Fachminister unmittelbar nach der Sturmkatastrophe angeordnete Einstellung des Normaleinschlags einem Überangebot entgegenwirkte. In die gleiche Richtung zielt die vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aufgrund des Forstschäden-Ausgleichsgesetzes vom 29. August 1969 (BGBl. I S. 1533) am 11. Februar 1985 erlassene Verordnung, durch die auch die anderen Bundesländer im Forstwirtschaftsjahr 1985 zu einer merklichen Beschränkung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

ihres Holzeinschlags veranlaßt wurden. Hinzu kommt schließlich, daß durch die Einlagerung und Naßkonservierung nur 9,7 v. H. des durch die Sturmkatastrophe im Staatswald angefallenen Windwurfholzes aus dem Markt genommen wurden. Der Rechnungshof hält es deshalb für unwahrscheinlich, daß es ohne die Einlagerung dieser verhältnismäßig geringen Teilmengen zu weiteren nennenswerten Preisrückgängen auf dem inländischen Holzmarkt gekommen wäre.

- 102 Aus der vom Rechnungshof aufgestellten Wirtschaftlichkeitsberechnung läßt sich ableiten, daß die Naßkonservierung auch bei Annahme des vom Minister in der Landtags-Drucksache 11/6055 genannten überhöhten Verkaufswertes von 136 DM/fm schon nach 2-jähriger Lagerung – Ende 1986 – nicht mehr wirtschaftlich gewesen wäre. Hier wäre zwar hypothetisch noch ein Betriebsgewinn von 2,35 Mio DM (11,75 DM/fm) erzielt worden. Nach Berücksichtigung der Zinsbelastung von 2,57 Mio DM, die dem Land Hessen durch den Verzicht auf mögliche Einnahmen aus Holzverkäufen entstanden ist, ergibt sich aber auch hier bereits ein Verlust von 0,22 Mio DM (1,10 DM/fm).

Inzwischen geht das dritte Jahr der Einlagerung des Windwurfholzes zu Ende. Wie bereits erwähnt, sind bis Juni 1987 erst ca. 50 000 fm des konservierten Holzes zu einem Durchschnittspreis von 108 DM/fm verkauft worden. Unterstellt man, auch das restliche noch eingelagerte Windwurfholz könne bis zum Ablauf des dritten Jahres der Einlagerung noch zu diesem Durchschnittspreis verwertet werden, so erreicht der Betriebsverlust bereits 3,97 Mio DM (19,85 DM/fm) und der Gesamtverlust würde sich auf 7,96 Mio DM (39,80 DM/fm) belaufen. Müßte dagegen das nicht verkaufte Holz noch ein weiteres Jahr naß konserviert werden, wird, wie bereits erwähnt, auch der Durchschnittspreis von 108 DM/fm nicht mehr zu halten sein und für die gesamte eingelagerte Menge nur noch ein Durchschnittspreis nur noch ein Durchschnittspreis von 100 DM/fm erzielbar sein (vgl. Tz. 93). Bei diesem Durchschnittspreis errechnet sich bereits ein Gesamtverlust von 11,85 Mio DM, das sind je Festmeter eingelagerten Holzes 59,25 DM. Daraus folgt, daß im Vergleich zu einer 4jährigen Einlagerung des Windwurfholzes dem Land Hessen ein größerer Schaden selbst dann nicht entstanden wäre, wenn das später konservierte Holz nach der Windwurfkatastrophe im November 1984 nicht zum damals erzielbaren Preis von 90 DM/fm, sondern lediglich für 30,75 DM/fm verkauft worden wäre.

Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen und Berechnungen vorgeschlagen, das eingelagerte Holz umgehend zu verwerten und die Naßlagerplätze zu schließen.

Der Fachminister, dem Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, hat die Prüfungsmittelung des Rechnungshofs bisher nicht beantwortet.

damaliger Sicht richtig sein. Sie wird auch in der Nachbetrachtung, nachdem das Holz verkauft ist, als richtig angesehen. Dabei müssen, auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht, neben der Wirtschaftlichkeitsberechnung noch andere Gesichtspunkte Beachtung finden. So muß u. a. die erhebliche Gefährdung beachtet werden, die aus dem gefälltten, im Wald länger lagernden Holz für Borkenkäfergradation erwachsen kann.

Die Bedeutung der Naßkonservierungsplätze liegt vor allem in der Einwirkung auf eine Preisstabilisierung bei überhöhtem Kalamitätsholzanfall und in der damit verbundenen Überbrückung von Holzpreisniedrigphasen für eingelagertes Holz sowie im Freimachen von Lagerplätzen für weiteres, nicht rasch zur Abfuhr kommendes Kalamitätsholz an festen Waldstraßen.

Die Naßkonservierung von Holz muß daher auch in Zukunft möglich sein. Besonders im Hinblick auf die Walderkrankung, vor allem die Wurzelschäden, muß mit weiteren Kalamitäten gerechnet werden. Vorkehrungen zum schnellen Abfluß des Holzes aus dem Wald und zur befristeten Marktneutralisierung von Teilmengen sind deshalb zu treffen.

Die Landesforstverwaltung kann somit aus ökonomischen und ökologischen Gründen auf eine ausreichende Zahl von Naßkonservierungsplätzen in den Hauptschadensgebieten, die fallweise zu nutzen sind, nicht verzichten. Sie kann hierzu die bereits getätigten Investitionen mit einsetzen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

feststehen, daß sich die Diplom-Sportlehrer des Instituts für Sportwissenschaft und Motologie weiterhin ihrer Verpflichtung entziehen, das ihnen auferlegte Lehrdeputat in vollem Umfange zu erfüllen.

Der Rechnungshof hält es daher für geboten, daß das Direktorium des Instituts und der jeweilige Dekan des Fachbereichs verstärkt darauf hinwirken, daß die Mitglieder und Angehörigen des Fachbereichs ihre Lehr- und Prüfungsverpflichtungen ordnungsgemäß erfüllen.

**Klinika der Philipps-Universität Marburg,
der Justus Liebig-Universität Gießen,
der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main**
(Kap. 15 06, Kap. 15 08, Kap. 15 11)

- 104 Ständiges Anliegen des Rechnungshofs bei seinen Prüfungen der drei hessischen Universitätsklinika ist es u. a., deren Einnahmesituation zu verbessern, um hierdurch den Landeszuschuß (zuletzt lt. Haushaltsplan 1987:

Marburg:	ca. 94,5 Mio DM,
Gießen:	ca. 117,4 Mio DM,
Frankfurt am Main:	ca. 114 Mio DM

möglichst zu verringern. So hat der Rechnungshof (zuletzt in Tz. 55 der Bemerkungen 1985 zum Hj. 1983) seit Jahren auf die Unterdeckung im nicht pflegesatzrelevanten Betriebsbereich der Universitätsklinika hingewiesen, die – neben den Aufwendungen für Lehre und Forschung – im wesentlichen durch die negativen Ergebnisse der Polikliniken und Ambulanzen verursacht wird. Sie bewegen sich, bedingt durch noch immer unzureichende Fallpauschalen für RVO- und Ersatzkassenpatienten, nach Schätzungen der für die Universitätsklinika tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft jeweils zwischen 12 und 15 Mio DM, und erreichen insgesamt eine Größenordnung von rd. 40 Mio DM. Der Rechnungshof wird sich daher zu gegebener Zeit erneut mit dieser Angelegenheit befassen.

Eine weitere Möglichkeit der Verbesserung der Einnahmeseite sieht der Rechnungshof auch in der Erhebung angemessener Nutzungsentgelte von den insoweit in Betracht kommenden beamteten (Chef-)Ärzten der einzelnen Kliniken innerhalb der Universitätsklinika, die zur Ausübung einer ärztlichen Nebentätigkeit in den Räumen ihres Dienstherrn befugt sind und dabei dessen Einrichtungen, Personal und Material in Anspruch nehmen dürfen.

Die Landesregierung hatte zuletzt auf eine entsprechende Anregung des Rechnungshofs in Tz. 67 seiner Bemerkungen 1982 (zum Hj. 1980) seinerzeit durch den – damals zuständigen – Kultusminister mit Erlaß vom 23. Dezember 1983 eine gewisse Erhöhung der entsprechenden Entgelte zum 1. Januar 1984 verfügt. Seitdem sind bei Einnahmen aus ärztlicher Nebentätigkeit bis 30 000 DM 15 v. H. und bei Einnahmen aus ärztlicher Nebentätigkeit über 30 000 DM 20 v. H. als Nutzungsentgelt abzuführen. Hierdurch wurden beispielsweise im Hj. 1986 Einnahmen von ca. 3,3 Mio DM in Marburg, von ca. 5,8 Mio DM in Gießen und von ca. 6 Mio DM in Frankfurt a. M. erzielt. Der Rechnungshof ist gleichwohl der Auffassung, daß es erforderlich erscheint, eine neuerliche maßvolle Anhebung der Nutzungsentgelte in Betracht zu ziehen und dabei folgende allgemeine Gedanken zu berücksichtigen:

- Das Nutzungsentgelt hat „sich nach den dem Dienstherrn entstehenden Kosten zu richten“ und muß „den besonderen Vorteil berücksichtigen, der dem Beamten durch die Inanspruchnahme (von Einrichtungen, Personal und Material) entsteht“ (§ 81 Abs. 1 S. 3 Hessisches Beamtenengesetz – HBG –);

gelte, Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige – nicht mehr in den Entwurf des Landeshaushalts 1988 aufgenommen hat.

Bei den Beratungen des Landeshaushalts im Hessischen Landtag wurde schließlich die Finanzierungsmöglichkeit durch die Ausweisung des Titel 427 78 in Kapitel 15 05 als Leertitel wieder eröffnet. Hierdurch können im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Ansätze der Titelgruppe 78 in beschränktem Umfang solche Übungsstunden finanziert werden, die nicht durch freie Lehrkapazität abgedeckt werden können.

Zu Tz. 104

1. Durch die Neufassung der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) und die Verordnung zur Änderung der Bundespflegesatzverordnung entstanden u. a. Auswirkungen für das Nebentätigkeitsrecht der liquidationsberechtigten Ärzte (Professoren) in den Universitätsklinika. Unmittelbar tangiert waren die Art der Erhebung und die Höhe des Nutzungsentgelts im stationären Bereich. Einerseits entstand den Klinika ein Einnahmeausfall durch den vorgeschriebenen Kostenabzug in Höhe von 6 v. H. der Selbstkosten bei Berechnung des Pflegesatzes; andererseits mußten die Ärzte ihr Honorar gegenüber dem Patienten um 15 v. H. ermäßigen, die als Sachkosten angesehen wurden, die der Patient bereits durch den Pflegesatz dem Klinikum erstattet hat. Hierdurch entstanden dem Klinikum sowohl durch die Minderung der Selbstkosten als auch durch die Minderung der Honorarbasis zur Bemerkung des Nutzungsentgelts Mindereinnahmen.

Aufgrund dieser Situation hat der Unterausschuß „Beamten- und Besoldungsrecht“ des Hochschulausschusses der Kultusministerkonferenz (KMK) die Überarbeitung bzw. Neufassung der Empfehlung der KMK zur Vereinheitlichung des Nebentätigkeitsrechts im Hochschulbereich der Länder in Angriff genommen.

Im Unterausschuß „Beamten- und Besoldungsrecht“ sowie in einer Gesprächsrunde aus Vertretern der Unterausschüsse und der Arbeitsgruppe für medizinische Fragen sind zwei Lösungswege entwickelt worden:

- a) Anhebung des derzeitigen Pauschalsatzes von 20 v. H. auf 30 v. H. (statisches Modell).

Dieser Betrag ergibt sich nach Modellrechnungen einiger Bundesländer als Bedarf bei Rückrechnung der verschiedenen Abzüge nach der GOÄ und der geänderten Bundespflegesatzverordnung.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- es muß folglich zunächst sämtliche dem Dienstherrn entstehenden Kosten decken sog. „Kostenerstattungsprinzip“);
- daneben muß das Nutzungsentgelt jenen Vorteil berücksichtigen, der dem Beamten selbst durch die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal (technisches Personal, Reinigungspersonal, Pflegedienst, Schreibkräfte sowie wissenschaftliches Personal einschließlich nachgeordnete Ärzte), Material usw. des Dienstherrn sowie dadurch entsteht, daß er diese Ressourcen selbst nicht vorzuhalten hat und von ihm sonst u. U. treffenden Risiken befreit ist (sog. „Vorteilsausgleichsprinzip“). Dabei soll freilich nicht unerwähnt bleiben, daß u. U. auch einmal Vorteile des Dienstherrn selbst – hier: der jeweiligen Universitätsklinik – zu berücksichtigen sein mögen. Zu denken wäre etwa daran, daß Ruf, Ansehen, Name, Tätigkeiten usw. des jeweiligen zur Privatliquidation berechtigten (Chef-)Arztes die Attraktivität der jeweiligen Klinik mit entsprechenden Konsequenzen – verstärkter Patienten- und Studentenzulauf, Beliebtheit bei der Ärzte-Weiterbildung usw. – zu steigern vermögen (vgl. BVerwG NJW 74, 1440 ff.);
- die Höhe des zu entrichtenden Nutzungsentgelts ist durch Gesetz nicht auf einen bestimmten Höchstsatz festgelegt. Es ist auch nicht, soweit Erstattung für Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material erfolgt, durch die Höhe der Einnahmen des privatliquidierenden beamteten Arztes nach oben begrenzt. Lediglich für die eigentliche Nebentätigkeit – die vom Beamten selbst erbrachte ärztliche Leistung – sollte ihm der eindeutig überwiegende Teil des aus der Nebentätigkeit gewonnenen wirtschaftlichen Nutzens verbleiben;
- sog. „Pool-Abgaben“ zugunsten mitwirkender Ärzte (vgl. § 17 Hessisches Krankenhausgesetz vom 4. April 1973; DurchführungsVO zu § 17 a.a.O. vom 17. Dezember 1973) sind aus dem nach Deckung aller dem Dienstherrn entstandenen Kosten und nach dem Vorteilsausgleich verbleibenden „wirtschaftlichen Nutzen“ (s. o.) zu leisten.

Der Rechnungshof hat diese Gedanken an den Minister für Wissenschaft und Kunst herangetragen und gleichzeitig darauf hingewiesen, daß für die Berechnung der abzuführenden Nutzungsentgelte nicht allein die Angaben der Ärzte über die aus der Nebentätigkeit gewonnenen Einnahmen maßgebend sein können; vielmehr müßten dafür den Klinikumsverwaltungen jederzeit überprüfbare Nachweise zur Verfügung stehen. Dies sei nicht gewährleistet. Wegen des derzeit geltenden sog. „Erklärungsprinzips“ werde als ausreichende Grundlage für die Berechnung der Sachkosten und die Ermittlung des Vorteilsausgleichs lediglich die bloße Erklärung der die Nebentätigkeit ausübenden Ärzte über deren Bruttoeinnahmen (abzüglich Sachkostenanteil) hingenommen. Dabei habe nach dem o.e. Erlaß vom 23. Dezember 1983 der liquidationsberechtigte Arzt der Klinikumsverwaltung sämtliche von ihm im Zusammenhang mit der Nebentätigkeit erbrachten Leistungen mitzuteilen und „nachzuweisen“. Nach Auffassung des Rechnungshofs schließt das die Möglichkeit der jederzeitigen Nachprüfbarkeit der die Nebentätigkeitseinnahmen betreffenden Unterlagen selbst dann ein, wenn sie durch Steuerberater oder Honorarverrechnungsstellen gefertigt wurden. Auch die mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Universitätsklinik beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte fest, daß bei Honorarabgaben der im Rahmen der genehmigten Nebentätigkeit liquidationsberechtigten Ärzte dem Klinikum Nachweise im Sinne von § 81 Abs. 1 HBG nicht vorgelegt wurden. Die zu leistenden Erstattungen würden vom Klinikum aufgrund von Meldungen der liquidationsberechtigten Ärzte über die Bemessungsgrundlage ermittelt. Hierdurch sei, soweit das von den Ärzten vereinnahmte Honorar als Bemessungsgrundlage für die zu

Stellungnahme der Landesregierung

- b) Ferner bieten sich für die Pauschalabgabe progressive Abgabesätze an (Fließmodell).

Diesem Vorschlag liegt die Überlegung zugrunde, daß mit der Steigerung der Einnahmen aus Privatliquidation eine überproportionale Steigerung des Vorteils durch Nutzung von Personal, Material und Einrichtungen verbunden ist. Durch die fließende Progression sollen sich ferner Ungerechtigkeiten bei der Bemessung des Nutzungsentgelts in Grenzbereichen vermeiden lassen.

Der Unterausschuß „Beamten- und Besoldungsrecht“ wird seine Beratungen vordringlich abschließen und dem Hochschulausschuß zur 250. Sitzung am 24./25. März 1988 einen Entwurf einer Vereinbarung vorlegen. Es ist beabsichtigt, die Neufassung der KMK-Nebentätigkeitsempfehlung sobald wie möglich der KMK zur Beschlußfassung vorzulegen.

Die Finanzministerkonferenz hat mit Beschluß vom 12. November 1987 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge für

- eine Harmonisierung der Regelungen über die Nebentätigkeit von Professoren und anderen Beamten in der Krankenversorgung an Hochschulkliniken hinsichtlich der Nutzungsentgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn
- eine angemessene Angleichung unterschiedlicher Sätze, ggf. durch Erhöhung
- eine Anpassung der Nutzungsentgelte außerhalb der medizinischen Hochschuleinrichtungen

erarbeiten soll.

Vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist beabsichtigt, alsbald nach Beschlußfassung durch die KMK für Hessen eine Neuregelung des Nebentätigkeits- und Nutzungsentgeltbereichs der Hochschulen in Form einer Rechtsverordnung des Hessischen Ministeriums des Innern durchzuführen.

2. Zu den Bemerkungen hinsichtlich des „Erklärungsprinzips“ ist darauf hinzuweisen, daß nach Nr. 4 des Erlasses vom 23. Dezember 1983 (StAnz. 1984 S. 206, AB1. 1984, S. 55) der liquidationsberechtigte Arzt verpflichtet ist, alle erbrachten Leistungen mitzuteilen und nachzuweisen.

Eine entsprechende Nachweispflicht ist auch in § 13 Abs. 2 der geplanten Rechtsverordnung vorgesehen.

3. Hinsichtlich der zeitnahen Abrechnung ist in § 13 Abs. 4 der geplanten Verordnung festgelegt, daß bei halbjährlicher oder jährlicher

Bemerkungen des Rechnungshofs**Stellungnahme der Landesregierung**

leistende Erstattung diene, ein ausreichendes internes Kontrollsystem nicht gegeben.

Der Rechnungshof sieht sich dadurch in seiner Auffassung bestätigt, daß der Minister für Wissenschaft und Kunst der Ausführung seines Erlasses vom 23. Dezember 1983 mehr Nachdruck verleihen sollte, der Art und Umfang der vorzulegenden Nachweise regelt.

Von Bedeutung ist nach Meinung des Rechnungshofs neben der vollständigen auch die rechtzeitige Erhebung der Nutzungsentgelte. Obwohl die Aufwendungen für Einrichtungen, Material und Personal dem Dienstherrn bereits im Zeitpunkt der Inanspruchnahme durch den Liquidationsberechtigten entstehen, sind nach den derzeitigen Regelungen nachträgliche viertel-, halb- oder jährliche Abrechnungen möglich. Der tatsächliche Abrechnungstermin ist dabei dem jeweiligen Arzt weitgehend selbst überlassen, so daß die entsprechenden Unterlagen den Klinikumsverwaltungen teilweise erst recht spät mit der Folge zugehen, daß auch die darauf beruhenden Zahlungen verzögert eingehen. Der Rechnungshof schlug daher vor, vierteljährliche Abrechnungen zu verlangen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat sich zu den Vorschlägen des Rechnungshofs u. a. dahin geäußert, daß eine ausschließlich vierteljährliche Abrechnung wegen der damit verbundenen zusätzlichen Arbeiten bei Berechnung, Einzug sowie Überwachung der Nutzungsentgelte zu aufwendig sei und eine Personalvermehrung in den zuständigen Bereichen der Klinikumsverwaltungen bedingen würde. Er werde aber „mit Nachdruck“ darauf hinwirken, daß Abrechnung und Zahlung von Nutzungsentgelten künftig „möglichst schnell und zeitnah“ erfolge. Bei der „geplanten Neuregelung“ sei vorgesehen, daß in regelmäßigen Abständen Abschläge zu zahlen seien, die sich nach dem Durchschnittsentgelt des Vorjahres berechneten.

Bei den vom Minister für Wissenschaft und Kunst angekündigten Schritten, die der Rechnungshof grundsätzlich begrüßt, vermißt er indessen ein grundlegendes Konzept, das auch eine Erhöhung der Nutzungsentgelte privatliquidierender Ärzte in den Universitätskliniken einschließt. Da in einigen Teilbereichen (zeitnähere Abrechnungen durch Festsetzung von Abschlagszahlungen) offensichtlich ohnehin Neuregelungen geplant sind, sollte dies Anlaß sein, eine umfassende Aktualisierung der geltenden Vorschriften ins Auge zu fassen und für die alsbaldige Inkraftsetzung Sorge zu tragen. Dabei müßten eindeutige Regeln über Grund und Höhe des Nutzungsentgelts, aber auch über dessen Abführung einschließlich der insoweit in Betracht kommenden Belegführung geschaffen werden. Die von ihm hierzu entwickelten Grundsätze bittet der Rechnungshof dabei entsprechend zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Höhe des Nutzungsentgelts hält es der Rechnungshof für zweckmäßig, wenn eine Abstimmung mit allen anderen Bundesländern erfolgen könnte.

Klinikum der Justus Liebig-Universität Gießen (Kap. 15 08)

105 Anlaßlich seiner zuletzt Ende 1986 durchgeführten örtlichen Wirtschaftlichkeitsprüfung beim Klinikum der Justus Liebig-Universität (Klinikum) sind dem Rechnungshof Unterlagen, die er für seine Prüfung für erforderlich hielt, verweigert worden. Es handelt sich um folgende Sachverhalte:

- Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft führte in der Zeit vom Dezember 1984 bis August 1986 beim Klinikum im Rahmen einer noch abzuschließenden Pflegesatzvereinbarung auf Veranlassung des Sozialministers eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch. Zur Zeit der Prüfung des Rechnungshofs lag ein Entwurf des Abschlußberichts der Gesellschaft vor, von dem je ein Exemplar sowohl dem Sozial- und Wissenschaftsminister als auch dem Klinikum selbst und der AOK Gießen

Abrechnung angemessene Abschlagszahlungen zu leisten sind. Im Erlaß vom 23. Dezember 1983 war dies nur bei jährlicher Abrechnung vorgesehen.

Zu Tz. 105

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat von beiden Vorfällen erst nach Abschluß der örtlichen Prüfung des Rechnungshofs erfahren. Es bedauert die Unstimmigkeit zwischen Rechnungshof und Klinikum.

Nach Mitteilung des Klinikums war ihm die Herausgabe des Rohentwurfs des Prüfungsberichts der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht möglich, weil es nicht Auftraggeber der Prüfung war, der Rohentwurf ihm auch nur vertraulich überlassen worden war, um ihm als Geprüften – wie im

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

zur Einsichtnahme überlassen worden war, Abschlagszahlungen von rd. 850 000 DM waren bis August 1986 der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gezahlt worden.

Den Beauftragten des Rechnungshofs, die während der örtlichen Prüfung mehrmals gebeten hatten, ihnen ein Exemplar des Berichtsentwurfs auszuhändigen, wurde von den zuständigen Bediensteten des Klinikums die Einsichtnahme in den Berichtsentwurf verweigert.

- Das Klinikum beabsichtigt, für die Wilhelm Conrad Röntgen-Klinik eine Linearbeschleuniger zu beschaffen und in deren sog. Hartstrahlbunker zu installieren. Anschaffungskosten sowie die Kosten für die Baumaßnahme einschließlich der Nebenkosten sollten sich laut einer im August 1985 vom Staatsbauamt Gießen erstellten Haushaltsunterlage-Bau-(HU-Bau-) ursprünglich auf rd. 5,7 Mio DM belaufen. Aufgrund einer später erforderlich gewordenen, im November 1986 erstellten, Nachtrags-HU-Bau- desselben Staatsbauamts traten Mehrkosten in Höhe von ca. 710 000 DM ein, so daß sich das Projekt mittlerweile in einer Größenordnung von rd. 6,4 Mio DM bewegt. Wegen der nicht unerheblichen zusätzlichen Kosten baten die Prüfungsbeauftragten um Einsichtnahme bzw. Vorlage des mittlerweile zwischen Klinikum und Staatsbauamt einerseits sowie Minister für Wissenschaft und Kunst andererseits entstandenen einschlägigen Schriftwechsels.

Trotz mehrfachen Vorbehalts und Hinweises auf die Bedeutung der angeforderten Unterlagen für die weitere Untersuchung der geschilderten Umstände waren die zuständigen Bediensteten des Klinikums nicht bereit, die erbetenen Schriftstücke herauszugeben.

Der Rechnungshof hat daraufhin beide Sachverhalte an den Minister für Wissenschaft und Kunst herangetragen. Dieser hat die Nichtvorlage der erbetenen Unterlagen im ersten Fall damit zu erklären versucht, daß bei dem Wirtschaftsprüfungsbericht im damaligen Zeitpunkt erst ein Rohentwurf vorgelegen habe, der zunächst nur – wie „im Prüfungswesen üblich“ – der geprüften Stelle zugeleitet worden sei, damit von einer etwaigen Veröffentlichung offenkundige Fehler beseitigt werden könnten. Der endgültige Prüfbericht stehe dem Rechnungshof alsdann „selbstverständlich“ zur Einsichtnahme zur Verfügung.

Hinsichtlich der Vorlage des Schriftwechsels über Beschaffung und Installation des Linearbeschleunigers sei die Verweigerung der Vorlage auf ein bedauerliches Mißverständnis zurückzuführen, das u. U. darauf beruhe, daß „auf vorgesetzter Ebene zum Prüfungszeitpunkt Klärungen stattfanden“.

Der Rechnungshof sieht in den dargelegten Sachverhalten einen Verstoß gegen § 95 LHO. Hiernach sind ihm Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, vorzulegen. Diese Vorschrift verschafft dem Rechnungshof das entscheidende Instrument zur Ausübung seiner Befugnisse im Prüfungsverfahren; die Auskunft- bzw. Vorlagepflicht von Unterlagen ist integrierender Bestandteil des Verfahrens zur Verwirklichung der Prüfungsrechte des Rechnungshofs. Sie ist allumfassend und erstreckt sich auf sämtliche Tatbestände, die vom Prüfungsrecht des Rechnungshofs erfaßt werden.

Die dem Rechnungshof anlässlich der örtlichen Prüfung vorenthaltenen Schriftstücke zu Beschaffung und Bau des Linearbeschleunigers sind ihm unterdessen zugegangen.

Prüfungswesen üblich – zu ermöglichen, die Prüfer auf offenkundige Fehler vor der Endfassung und vor der Veröffentlichung hinzuweisen. Es handelte sich also noch um keinen offiziellen, von den Verfassern, den Prüfern, autorisierten Prüfungsbericht. Das Klinikum hat aber den Prüfern des Rechnungshofs die Einsicht in die Unterlagen ermöglicht. Dies soll auch erfolgt sein.

Den Schriftwechsel zur Beschaffung und zur Installation des Linearbeschleunigers hat der Rechnungshof mit der von ihm zitierten Erläuterung, es habe sich um ein bedauerliches Mißverständnis gehandelt, durch das Ministerium für Wissenschaft und Kunst erhalten.

Die Verpflichtung des Klinikums aus § 95 LHO wird nicht in Frage gestellt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Steuerfestsetzung**
(Kap. 17 01)

- 106 Die in den letzten Jahren durchgeführten Prüfungen des Rechnungshofs zeigen erneut, daß die Steuerfestsetzungspraxis der Finanzämter öfters mit Mängeln behaftet ist, die der vom Gesetz geforderten gleichmäßigen Besteuerung der Bürger und der vollen Ausschöpfung der Steueransprüche des Fiskus entgegenstehen.

Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung

- 107 Nach § 164 Abgabenordnung (AO) können Steuern, solange der Steuerfall nicht abschließend geprüft ist, unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt werden. Die Vorschrift ermöglicht eine beschleunigte erste Steuerfestsetzung und bewirkt dadurch den frühzeitigen Eintritt der Fälligkeit von Abschlußzahlungen, unabhängig von noch erforderlichen zeitaufwendigen Prüfungen, die die Verwaltung zu einem späteren und ihr genehmeren Zeitpunkt nachholen kann, solange die Frist für die Festsetzung der Steuer nicht abgelaufen ist.

Die bemerkenswerte Praktikabilität der gesetzlichen Regelung hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs die meisten Finanzämter zu einer sehr regen Inanspruchnahme dieser Bestimmung veranlaßt. Wohl in Voraussicht dieser Entwicklung hat die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) bereits bei Inkrafttreten der „Abgabenordnung 1977“ Anwendungsregeln für die Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung aufgestellt. Danach „richtet sich die Anwendungshäufigkeit des § 164 AO nach der in jedem Finanzamt vorhandenen Kapazität für abschließende Prüfungen. Darunter ist die Summe aus den durch die Großbetriebsprüfung, Amtsbetriebsprüfung und Steuerfahndungsstelle durchführbaren Außenprüfungen und den durch den Innendienst möglichen Überprüfungen (z. B. Anforderungen von Erläuterungen zur Steuererklärung, Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz, Anforderung von Belegen, Durchführung von Verprobungen) zu verstehen. Dabei sollte die Vorbehaltsfestsetzung bei Großbetrieben die Regel, bei 0-Fällen die Ausnahme bilden. Im Bereich der Mittel- und Kleinbetriebe sollten die P-Bezirke die Vorbehaltsfestsetzung etwas häufiger anwenden als die G-Bezirke“ (OFD-Verfügung S 0077 B - 1/76 - St II 4 vom 30. Dezember 1976; es bedeuten: Ü = Überschuß-Einkünfte, G = Gewinn-Einkünfte, P = Feststellungen der Besteuerungsgrundlagen von Personengesellschaften).

Der Rechnungshof stellt demgegenüber fest, daß bei fast allen Finanzämtern, die er in den letzten Jahren einer örtlichen Prüfung unterzog, die Zahl der Vorbehaltsveranlagungen von Jahr zu Jahr erheblich zunahm, die Betriebsprüfungsstellen nur etwa ein Drittel der Vorbehaltsfestsetzungen überprüften und der Innendienst den verbleibenden beachtlichen Rest meist ungeprüft in Bestandskraft erwachsen ließ. Die folgende Übersicht soll dies verdeutlichen; sie ist das Ergebnis einer Prüfung, die der Rechnungshof bei einem mittelgroßen Finanzamt, das als repräsentativ für diese Größenordnung anzusehen ist, im Jahr 1987 durchgeführt hat:

Zu Tz. 107

Die Problematik und der erhebliche Arbeitsaufwand der personellen Anschreibung und Überwachung der Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung waren Anlaß für die Verwaltung zu prüfen, inwieweit diese Arbeiten maschinell unterstützt werden können. Zunächst war eine Lösung im Rahmen des Programmsystems „MÜSt“ (= maschinelle Überwachung der Steuerfälle) und unter Verwendung eines Festsetzungsspeichers beabsichtigt. Ein Festsetzungsspeicher in dem erforderlichen Umfang kann jedoch kurzfristig nicht verwirklicht werden. Daher wird ab dem 1. Januar 1988 folgende Übergangslösung angewendet: im Rahmen der im Einsatz befindlichen Programme wird der sog. Vorbehaltsmerker aus dem Festsetzungs- in das Erhebungsverfahren eingebracht und in den jeweiligen Speicherkonten abgelegt. Über ein gesondertes Auswertungsprogramm werden periodisch alle „Vorbehaltsfälle“ für die einzelnen Finanzämter und Veranlagungsbezirke ausgedruckt. In anderen Ländern wird ebenso verfahren.

Anzahl der Vorbehaltsveranlagungen
im jeweiligen Veranlagungszeitraum

	P-Bereich	G-Bereich	Ü-Bereich
1980	79 (33)	309 (78)	16 (-)
1981	100 (45)	628 (216)	20 (-)
1982	136 (54)	1 030 (411)	44 (-)
1983	175 (69)	1 487 (538)	67 (-)
1984	268 (87)	1 516 (563)	109 (-)

(Die in Klammern gesetzten Zahlen sind die durch die Betriebsprüfung erfaßten Fälle pro Veranlagungszeitraum).

Für den Veranlagungszeitraum 1980 ist die Festsetzungsfrist fast in allen, für den Veranlagungszeitraum 1981 jedenfalls in den meisten Fällen abgelaufen; für beide Veranlagungszeiträume waren im Zeitpunkt der Prüfung durch den Innendienst keine abschließenden Nachprüfungen erfolgt. Das Finanzamt hatte – wie die meisten Ämter – keine listenmäßige Überwachung der Vorbehaltsfälle durchgeführt, so daß insbesondere keine genaue Kenntnis über den Ablauf der Festsetzungsfrist im Einzelfall bestand.

Die steuerliche Bedeutung der abschließenden Nachprüfung spiegelt sich am Beispiel eines kleinen Finanzamts wider, das der Rechnungshof im Jahr 1986 geprüft hatte: von den 435 Vorbehaltsfestsetzungen waren 184 Fälle durch die Betriebsprüfungsstelle mit einem Mehrergebnis von 431.898 DM erledigt worden. Die Veranlagungsbezirke hatten weitere 165 Fälle überprüft, von denen 118 ohne Ergebnis blieben, 16 Fälle in vorläufige Veranlagungen (§ 165 AO) umgewandelt wurden, 27 Fälle eine Mehrsteuer von 185.674 DM ergaben und 4 Fälle zu einer Erstattung von 43.808 DM führten. Von den verbliebenen 86 Fällen war in 19 Fällen die Festsetzungsfrist bereits abgelaufen; die restlichen 67 Fälle standen noch zur Überprüfung an, teils durch die Betriebsprüfungsstelle, teils durch den Innendienst.

Bei dem erwähnten Finanzamt hatten alle Veranlagungsbezirke zwecks Überwachung des Ablaufs der Festsetzungsfrist eine Liste angelegt, die die einzelne Vorbehaltsveranlagung genau kennzeichnete, den Tag des Eingangs der Steuererklärung und den Tag der Aufhebung des Vorbehalts benannte und einen Hinweis auf die etwa eingeleitete und noch laufende Betriebsprüfung enthielt.

Der hier beschriebene Fall zeigt, daß die sorgfältige Überwachung der Vorbehaltsveranlagungen von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Nutzung der Festsetzungsfrist ist. Der Rechnungshof hatte die OFD schon vor längerer Zeit angeregt, die Finanzämter nachdrücklich auf ihre Pflicht zur Kennzeichnung der Vorbehaltsfälle in der Veranlagungs-Kartei hinzuweisen, denn dieser Pflicht waren die meisten geprüften Ämter nur in geringem Umfang nachgekommen. Die OFD führt nunmehr – seit Anfang 1987 – im Rahmen ihrer unvermuteten Kassenprüfungen, die bei jedem Finanzamt jährlich mindestens einmal stattfinden, auch eine entsprechende Überprüfung der Veranlagungs-Kartei durch.

Diese Kontrolle ist zweckmäßig. Der Rechnungshof ist aber der Ansicht, daß ein überzeugender Fortschritt bei der Bearbeitung der Vorbehaltsveranlagungen erst dann erzielt werden wird, wenn zur Entlastung der Veranlagungsbezirke

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

die Überwachung dieser Fälle mittels maschinell erstellter Auflistungen erfolgt, die den Veranlagungsstellen mindestens sechs Monate vor Ablauf der jeweiligen Festsetzungsfrist zur Verfügung stehen. Die Veranlagungsbezirke hätten dann einen klaren und zuverlässigen Überblick über die bei ihnen anstehenden Vorbehaltsfälle, wären von der zeitraubenden Aufstellung eigener Überwachungslisten befreit und könnten sich nunmehr intensiver und mit weit besserem Erfolg als bisher den abschließenden Nachprüfungen widmen. Nach Auskunft der OFD ist eine derartige Auflistung der Vorbehaltsfälle gegenwärtig nicht möglich, weil aus den im Speicher-Konto aufgezeichneten Informationen der tatsächliche Beginn der vierjährigen Festsetzungsfrist nicht ermittelt werden kann.

Der Rechnungshof hält es wegen der gravierenden Bedeutung der ordnungsgemäßen Abwicklung der Vorbehaltsfälle für das Steueraufkommen für unerlässlich, daß sich die Landesregierung verstärkt bemüht, die für die maschinelle Überwachung erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß andere Bundesländer bereits über geeignete Datenverarbeitungs-Programme verfügen.

Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, die beim Verkauf von GmbH-Anteilen entstehen

108 Die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, die beim Verkauf von GmbH-Anteilen entstehen, ist nur durch eine gute Zusammenarbeit zwischen den Börsenumsatzsteuer-, den Körperschaftsteuer- und den Einkommensteuerstellen gewährleistet. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Anteilsveräußerungen den zuständigen Einkommensteuerbezirken meist deshalb nicht bekannt geworden, weil die Börsenumsatzsteuerstellen im allgemeinen keine Durchschriften der Börsenumsatzsteuerbescheide für das Wohnsitzfinanzamt des Anteilsveräußerers fertigen oder aber die gefertigten Durchschriften den zuständigen Veranlagungsteilbezirk (P-, G- oder Ü-Bezirk) nicht erreichen. Dem Wechsel der Anteilseigner wurde im allgemeinen nur dann genügend Beachtung geschenkt, wenn die Anteile im Betriebsvermögen gehalten wurden. Gehörten die mit Gewinn veräußerten Anteile jedoch zum Privatvermögen, so wurden diese Gewinne nur selten steuerlich erfaßt, wie das Ergebnis der zuletzt geprüften zwei kleineren Finanzämter und eines großstädtischen Finanzamts zeigt. Von insgesamt 37 Fällen, bei denen eine wesentliche Beteiligung vorlag und der Veräußerungsgewinn über dem Nennwert der Anteile lag und somit ein Veräußerungsgewinn vermutet werden durfte, waren nur elf Fälle (ca. 30 v. H.) zur Besteuerung angemeldet und auch steuerlich zutreffend behandelt worden. In drei Fällen stellte der Rechnungshof eine steuerrechtlich falsche Sachbehandlung hinsichtlich der nach § 17 Abs. 3 Einkommensteuergesetz zu gewährenden anteiligen Freibeträge fest, in sechs Fällen lagen noch keine entsprechenden Steuererklärungen vor und in 17 Fällen war die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen mit einem Gesamtvolumen von 1,6 Mio DM unterblieben, weil in den eingereichten Erklärungen entsprechende Angaben fehlten.

Um den aus der Veräußerung der Anteile erzielten Gewinn steuerlich besser erfassen zu können, regte der Rechnungshof an, daß die Börsenumsatzsteuerstellen auf den Bescheiddurchschriften, die den Wohnsitzfinanzämtern der Anteilsveräußerer zu übersenden sind, darauf hinweisen, daß ein Veräußerungsgewinn entstanden sein könnte. Er hat dazu vorgeschlagen, einen gut sichtbaren Stempelaufdruck mit den entsprechenden Angaben auf der Vorderseite der Bescheiddurchschrift anzubringen. Die OFD hat diese Anregung inzwischen aufgegriffen.

Zu Tz. 108

Auf etwaige Veräußerungsgewinne wird, der Anregung des Hessischen Rechnungshofs folgend, durch einen Stempelaufdruck auf den Bescheiddurchschriften, die den Wohnsitzfinanzämtern der Anteilseigner zugehen, hingewiesen. Um länderübergreifend entsprechende Informationen betreffend Anteilseigner mit Wohnsitz in Hessen zu erhalten, sind die anderen Länder gebeten worden, die Durchschriften der Börsenumsatzsteuerbescheide – möglichst ebenfalls mit einem Hinweis auf etwaige Veräußerungsgewinne – den hessischen Wohnsitzfinanzämtern zu übersenden.

Da die Feststellungen des Rechnungshofs bei einem großstädtischen Finanzamt ergaben, daß viele Anteilsveräußerer bei Finanzämtern außerhalb Hessens steuerlich geführt werden, wäre es zweckmäßig, daß nicht nur die hessischen Finanzämter die Durchschrift des Börsenumsatzsteuerbescheids den außerhessischen Finanzämtern bekanntgeben, sondern auch die Finanzämter der anderen Bundesländer im Falle des Wohnsitzes des Anteilsveräußerers in Hessen die Durchschriften den hessischen Wohnsitzfinanzämtern übersenden. Der Rechnungshof regt an, entsprechende Vereinbarungen mit den anderen Bundesländern zu treffen, soweit dies noch nicht geschehen ist.

Informationsfluß zwischen Einkommen- und Erbschaftsteuerstellen

109

Die Prüfungen des Rechnungshofs haben ergeben, daß auch die Kommunikation zwischen den Erbschaftsteuerstellen und den Veranlagungsteilbezirken vielfach unzureichend ist. Meist wurden von den Erbschaftsteuerstellen nur Kontrollmitteilungen für die Wohnsitzfinanzämter der Erben gefertigt, so daß die Höhe eines Nachlasses weder in Fällen mit festgesetzter Erbschaftsteuer (ca. 8 v. H. der Todesfälle) noch in steuerfreien Erbfällen (ca. 92 v. H.) dem für den Erblasser früher zuständigen Veranlagungsbezirk bekannt wurde. Hierbei ist zu bemerken, daß ein erbschaftsteuerlicher Freifall durch die zu gewährenden persönlichen Freibeträge nicht einem steuerlich unbeachtlichen Fall der Einkommensteuer bzw. Vermögensteuer gleichzusetzen ist.

Der Rechnungshof hat bei den Erbschaftsteuerämtern gezielt die Erbfälle ermittelt, bei denen der Nachlaß Spar- und Wertpapierguthaben von mehr als 50 000 DM enthielt. Er hat sodann die Steuerakten der Erblasser stichprobenweise überprüft. Von den 281 eingesehenen Fällen waren 151 zu beanstanden, z. B. wegen fehlender Zinseinnahmen, fehlender Vermögensteuerhaupt- und -neuveranlagungen oder wegen bisher gänzlich unterbliebener steuerlicher Erfassung. Verschiedentlich hatte andererseits das für die persönlichen Steuern des Erblassers zuständige Finanzamt ihm bekannte Vermögenswerte der Erbschaftsteuerstelle nicht mitgeteilt, so daß die Erbschaftsteuerfestsetzung zu niedrig erfolgte.

Im allgemeinen hatten sich nur solche Erbfälle als steuerlich bedeutungsvoll erwiesen, bei denen der Nachlaß an Spar- und Wertpapierguthaben mindestens 100 000 DM betrug. In diesen Fällen haben sich nicht selten Einkommensteuer-Nachforderungen ergeben, zum Teil sogar sechsstellige DM-Beträge.

Aufgrund dieser Prüfungsergebnisse hält es der Rechnungshof für erforderlich, daß die Verwaltung ihre in den Veranlagungs- und Erbschaftsteuerstellen tätigen Mitarbeiter auf ihre Pflicht zur unverzüglichen und vollständigen gegenseitigen Information im Falle des Todes eines Steuerpflichtigen erneut eindringlich hinweist.

110

Die Finanzämter haben zum Nachteil der Landessteuern nicht immer beachtet, daß der Tod eines Ehegatten sich als Änderung des Familienstandes bei der Vermögensteuer nicht erst ab dem kommenden Hauptveranlagungszeitpunkt auswirkt, sondern in solchen Fällen nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 Vermögensteuergesetz eine Neuveranlagung zur Vermögensteuer auf den dem Todestag folgenden 1. Januar vorzunehmen ist. Dabei ist das Gesamtvermögen nicht neu zu ermitteln, sondern es ist vom zuletzt festgestellten Gesamtvermögen auszugehen. Durch die Änderung der bisher zuerkannten persönlichen Freibeträge gemäß § 6 VStG ergibt sich – wenn nicht eine Neuveranlagung nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 VStG in Betracht kommt – eine höhere Vermögensteuer von mindestens 350 DM pro Jahr bis zum Ablauf des

Zu Tz. 109 und 110

Im Zuge der Neuorganisation der Erbschaftsteuerstellen in 1985 ist eine Arbeitsanleitung erstellt worden, nach der die Finanzämter Kontrollmitteilungen

- a) an das Wohnsitzfinanzamt des Erblassers bei einem hinterlassenen Gesamtvermögen von mehr als 100 000 DM und
- b) an das Wohnsitzfinanzamt des Erwerbers bei einem Vermögenserwerb von mehr als 50 000 DM

zu senden haben. Die Auswertung hat sowohl beim Erblasser als auch bei den Erben zu erfolgen.

Die Wertgrenze zu a) ist mit bundeseinheitlichem Ländererlaß vom 17. Februar 1986 (BStBl. I S. 82) auf 250 000 DM angehoben worden.

Die Finanzämter sind auf die Notwendigkeit der Durchführung von Vermögensteuer-Neuveranlagungen nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 VStG im Falle des Todes eines bisher zusammenveranlagten Ehegatten bereits in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen worden (z. B. in den Rundverfügungen der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main vom 7. März 1984 zur Einkommensteuer-/Umsatzsteuer-/Gewerbsteuer-Veranlagung 1983, vom 27. Oktober 1986 zur Vermögensteuer-Hauptveranlagung auf den 1. Januar 1986 und vom 15. Mai 1987 zur Einkommensteuer-/Umsatzsteuer-/Gewerbsteuer-Veranlagung 1986).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Hauptveranlagungszeitraums (0,5 v. H. von 70 000 DM Freibetrag).

Der Rechnungshof regt an, daß die Finanzämter auch diesem Bereich mehr Aufmerksamkeit widmen.

Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich

- 111 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird in den Veranlagungsbezirken nicht immer genügend darauf geachtet, daß im Falle der Anwendung des Doppelbesteuerungsabkommens mit Frankreich (Revisionsprotokoll vom 9. Juni 1969 – BStBl 1970 Teil I S. 1000 ff.) das für die Geltendmachung der Ansprüche gegen den französischen Fiskus zuständige Finanzamt (in Hessen: Finanzamt Bad Hersfeld) die erforderlichen Unterlagen (Ausfertigung Nr. 5 des Vordrucksatzes RF 1A) erhält. Dadurch wird der Anspruch des Landes gegen den französischen Fiskus zum Teil nicht realisiert. Oftmals waren die für das Zentralfinanzamt Bad Hersfeld bestimmten Vordrucke fälschlich in den laufenden oder in den ausgeschiedenen Steuerakten verblieben. Der Rechnungshof konnte durch eine Sonderprüfung bei einem großstädtischen Körperschaftsteueramt mehr als 1,3 Mio DM dem Landeshaushalt noch nachträglich zuführen.

Landesbetrieb Hessische Staatsbäder
(Kap. 17 04)

- 112 Der Rechnungshof hat im Jahr 1986 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Hessische Staatsbäder geprüft. Angesichts der durch hohe Jahresfehlbeträge gekennzeichneten wirtschaftlichen Lage des Betriebs hat er dabei besondere Aufmerksamkeit der haushaltsmäßigen Behandlung von Leistungen des Landes an diesen sowie der Durchführung verschiedener Einzelmaßnahmen durch den Betrieb gewidmet.
- 113 **Wirtschaftliche Lage**
Die Jahresergebnisse der sechs Staatsbäder, die zusammen mit dem Ergebnis der Hauptverwaltung jeweils das Gesamtbetriebsergebnis darstellen, entwickelten sich in den Jahren von 1981 bis 1986 wie folgt:

Zu Tz. 111

Aus gegebenem Anlaß ist die Oberfinanzdirektion angewiesen worden, die Finanzämter auf die rechtlichen und die verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die geltendmachung von Ansprüchen gegen den französischen Fiskus aufmerksam zu machen und in geeigneter Weise (z. B. im Rahmen von Organisations- und Ressortprüfungen) auf die Verwirklichung dieser Ansprüche hinzuwirken.

Zu Tz. 112 bis 114

Die Vorschläge des Rechnungshofs zur Veranschlagung der dem Landesbetrieb aus dem Landeshaushalt zufließenden Mittel werden im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushalts 1989 erwogen werden. Die Aussage des Rechnungshofs zu Tz. 114.3, die Sachanlagezugänge (15,8 Mio DM) lägen in den Jahren 1981 bis 1986 10,5 Mio DM unter den Kapitalzuführungen, ist stichtagsbezogen, also relativ und bedarf deshalb der Ergänzung. Bezieht man nämlich auch nur das Jahr 1980 in den Vergleich noch ein, so steht den 132,2 Mio DM Sachanlagenzugängen 1980 bis 1986 im gleichen Zeitraum eine Kapitalzuführung von 130,3 Mio DM, also eine Unterdeckung gegenüber. Diese vergrößert sich noch, je mehr man die 70er Jahre in die Vergleichsrechnung einbezieht. Für die Jahre 1977 bis 1986 beträgt die Relation z. B. 169,2: 151,9. Die Vermutung des Rechnungshofs, es könnten Mittel zur Schließung von Deckungslücken im nichtinvestiven Bereich verwendet worden sein, ist deshalb nicht schlüssig.

Bemerkungen des Rechnungshofs

	1981 Mio DM	1982 Mio DM	1983 Mio DM	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Bad Nauheim	- 3,19	- 3,74	- 3,44	- 3,86	- 3,24	- 2,90
Bad Wildungen	- 0,16	- 2,95	- 4,51	- 2,29	- 1,90	- 2,67
Bad Schwalbach	- 0,71	+ 0,69	- 1,19	- 2,44	- 0,82	- 1,72
Schlangenbad	+ 0,05	- 1,59	- 0,17	+ 0,02	- 0,41	- 0,65
Bad Salzhausen	- 2,71	- 2,91	- 2,49	- 2,28	- 1,90	- 2,65
Bad Hersfeld	- 0,11	- 0,56	- 0,57	- 0,51	- 0,60	- 0,91
	- 6,83	-11,06	-12,37	-11,36	- 8,87	-11,50
Hauptverwaltung	- 0,04	- 0,04	- 0,77	- 0,82	- 0,02	+ 0,57
Gesamtbetriebs- ergebnis	- 6,87	-11,10	-13,14	-12,18	-8,89	-10,93
	=====					

Die Verluste des Landesbetriebs in dem genannten Zeitraum beliefen sich damit auf insgesamt 63,1 Mio DM (zum Vergleich: im gleich langen Zeitraum von 1975 bis 1980 6,3 Mio DM). Das Land hat der Situation dadurch Rechnung getragen, daß es dem Betrieb durch Umwandlung zuvor gewährter Darlehen in Eigenkapital erhebliche Mittel zugeführt hat. In den Berichtsjahren handelte es sich um 126,3 Mio DM (1975 bis = 36,6 Mio DM).

113.1 Die anhaltend hohen Jahresfehlbeträge des Landesbetriebs in den Berichtsjahren werden vom Minister der Finanzen und vom Direktor der Hessischen Staatsbäder vornehmlich darauf zurückgeführt, daß die Einnahmen u. a. aufgrund von Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitswesen nicht in dem Maße gestiegen sind, wie dies zur Deckung der Aufwendungen erforderlich wäre. Darüber hinaus wurde geltend gemacht, daß die Bindung des Betriebs an den BAT und das Personalvertretungsrecht eine ausreichend flexible, kurzfristig gestaltbare Personalpolitik vereitle.

Der Rechnungshof hatte in seinen Prüfungsmittelungen empfohlen, aus der unbefriedigenden Entwicklung des Gesamtbetriebsergebnisses Folgerungen zu ziehen und z. B. davon Abstand zu nehmen, Betriebszweige weiterhin zu betreiben, bei denen der Landesbetrieb in Konkurrenz mit privaten Unternehmen tätig ist. Der Direktor der Hessischen Staatsbäder hat seinerseits im Geschäftsbericht 1986 vom 3. Juni 1987 u. a. darauf hingewiesen, daß eine Möglichkeit zur Vermeidung eines weiteren Verlustanstiegs darin bestehen könnte, verlustbringende Betriebsteile ganz aufzugeben (z. B. die Wäschereien) oder zu verpachten (z. B. Hotel- und Gaststättenbetriebe) oder die entsprechenden Aufgaben privaten Dienstleistungsbetrieben zu übertragen (z. B. Zimmer- und Küchendienst in den Kliniken). Der Rechnungshof empfiehlt, die dieserhalb angekündigten Untersuchungen zügig vorzunehmen.

113.2 In seinen Prüfungsmittelungen hatte der Rechnungshof insbesondere bezweifelt, daß es aus betriebswirtschaftlicher Sicht verantwortet werden könne, das Staatsbad Bad Salzhausen, bei dem in den Jahren 1981 bis 1985 Verluste von insgesamt 12,3 Mio DM entstanden waren (einschließlich 1986: 14,9 Mio DM), wie bisher zu betreiben. Als ebenso unwirtschaftlich sei z. B. die Errichtung des Kurhauses in Bad Wildungen anzusehen. Der Minister der Finanzen

Bemerkungen des Rechnungshofs

räumte in seiner Stellungnahme ein, daß das letztere wie auch der Weiterbetrieb des Staatsbads Bad Salzhausen betriebswirtschaftlich gesehen unwirtschaftlich seien. Der Fortbestand des Heilbades Bad Salzhausen sei jedoch „gesamtwirtschaftlich“ von Bedeutung; für die Errichtung des Kurhauses in Bad Wildungen seien Gesichtspunkte „allgemeiner Strukturpolitik“ maßgeblich gewesen.

Es ist zutreffend, daß die Aufgabe der Hessischen Staatsbäder nach der Betriebssatzung vom 3. Dezember 1976 nicht nur darin besteht, „Einrichtungen zur Durchführung von Kuren und Heilverfahren“ zur Verfügung zu stellen (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Dem Betrieb können darüber hinaus weitere Aufgaben, die „... mit dem Fremdenverkehr in Zusammenhang stehen, übertragen werden“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1). Zu bedenken ist jedoch, daß der Betrieb insoweit zur Erfüllung von Aufgaben herangezogen wird, die über die satzungsmäßigen Aufgaben im engeren Sinne (§ 2 Abs. 1) und über die erwerbswirtschaftlich auszurichtende Tätigkeit eines Landesbetriebs (VV Nr. 1.1 zu § 26 LHO) hinausgehen. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es bei diesen Gegebenheiten unerlässlich, der „betriebsfremden“ Tätigkeit der Staatsbäder, die mit dem Fremdenverkehr in Zusammenhang steht, in den jeweiligen Haushaltsplänen sichtbar Rechnung zu tragen und die durch diesen besonderen Auftrag entstehenden Betriebsverluste direkt aus dem Haushalt zu übernehmen, d. h. durch entsprechende Zuschüsse auszugleichen.

- 113.2.1 Der Minister der Finanzen hält es dagegen weiterhin für vertretbar, Maßnahmen des Betriebs mit Landesdarlehen zu finanzieren, die nachträglich in Eigenkapital umgewandelt werden. Eine Aufteilung des für einzelne Investitionen aufgewendeten Betrags in einen betriebsnotwendigen Teil und einen weiteren Anteil, der auf landespolitische Interessen zurückgehe, sei ebensowenig zweckmäßig wie der anteilmäßige Ausgleich von Verlusten aus solchen Investitionen.

Die Ausführungen des Ministers der Finanzen gehen an den Vorschlägen des Rechnungshofs vorbei. Insbesondere vermißt der Rechnungshof ein näheres Eingehen auf den Vorschlag, Verluste, die auf die Durchführung von aus landespolitischen Interessen getätigten Investitionen zurückzuführen sind, durch Zuschüsse auszugleichen. Was die vorerwähnte Stellungnahme des Ministers als solche angeht, so ist zunächst klarzustellen, daß von einem Verlangen, einzelne Investitionsmaßnahmen in der vom Minister der Finanzen beschriebenen Weise aufzuteilen, keine Rede gewesen ist. Sein angekündigtes Festhalten an der Finanzierung von Investitionen mit Landesdarlehen hält der Rechnungshof insofern für bedenklich, als für die Gewährung von Darlehen die Voraussetzungen fehlen; denn eine Rückzahlung der in Betracht stehenden Beträge muß in Anbetracht des derzeitigen Gesamtbetriebsergebnisses des Landesbetriebs Hessische Staatsbäder als ausgeschlossen angesehen werden. Angesichts dessen sollte nach Auffassung des Rechnungshofs die Finanzierung von Investitionen, soweit sie in erster Linie aus fremdenverkehrspolitischen Gründen erfolgen, nicht mit Darlehen, sondern mit Zuschüssen vorgenommen werden. Unterbleiben sollte des weiteren grundsätzlich die Belastung des Betriebsergebnisses des Wirtschaftsbetriebs Hessische Staatsbäder mit diesen „betriebsfremden“ Ausgaben.

- 113.2.2 Dem vom Minister der Finanzen vorgebrachten Argument, anders als bei Zuschüssen könne bei einer Darlehensfinanzierung die Höhe der Kapitalzuführung auf die nach Ablauf eines Geschäftsjahres erkennbare aktuelle Entwicklung des Betriebs ausgerichtet werden, ließe sich nur dann folgen, wenn über diese Entwicklung Ungewißheit bestände. Dies ist

Bemerkungen des Rechnungshofs

aber nicht der Fall; vielmehr spricht vieles dafür, daß der Landesbetrieb auf absehbare Zeit mit Verlusten abschließen wird. So räumt der Minister der Finanzen selbst ein, daß der Betrieb in den nächsten Jahren nicht in der Lage sein werde, die ihm gewährten Landesdarlehen zurückzuzahlen. Die Entscheidung über Kapitalzuführungen durch Umwandlung von Landesdarlehen wird also in Wirklichkeit nicht von aktuellen Erkenntnissen über die weitere Entwicklung des Betriebs abhängig gemacht, sondern wird anhand der bestehenden wirtschaftlichen Notwendigkeiten schon bei der Veranschlagung der entsprechenden Mittel in der durch Erfahrung gesicherten Erwartung getroffen, daß eine Umwandlung der Darlehen in Eigenkapital erfolgen muß. Ihr Ausweis als Zuschüsse ist daher nach Auffassung des Rechnungshofs unumgänglich.

113.2.3 Die in Tz. 113.2.1 vorgeschlagene Änderung des Veranschlagungsverfahrens — nicht Darlehen, sondern Zuschüsse für Verluste, die auf die Durchführung aus landespolitischen Interessen getätigter Investitionen zurückzuführen sind — sollte nach Auffassung des Rechnungshofs vom Betrieb mit einer Änderung der Bilanzierungsmethode der Art begleitet werden, daß die Zuschüsse nicht als Kapitalzuführungen behandelt; sondern von den Herstellungskosten des betreffenden Vermögensgegenstandes abgesetzt werden. Eine dahingehende Handhabung hätte den Vorteil, daß die das Jahresergebnis mindernden Abschreibungen entfielen. Damit würde das Jahresergebnis des Landesbetriebs entlastet; es verringerte sich des weiteren der vom Land als Verlustausgleich zu zahlende Betrag entsprechend. Zum Zwecke klarer Darstellung der Verhältnisse sollte der Landesbetrieb dabei verpflichtet werden, das sich aus den in Rede stehenden Maßnahmen ergebende tatsächliche Betriebsergebnis jeweils mittels einer Kostenträgerrechnung nachzuweisen.

Leistungen des Landes

114 Das Land hat — wie bereits ausgeführt — dem Landesbetrieb Hessische Staatsbäder in den zurückliegenden Jahren in erheblichem Umfang Kapital zugeschossen (z. B. 1981 bis 1986 rd. 126,3 Mio DM). Aus nicht in Kapital umgewandelten Darlehen bestanden am 31. Dezember 1986 noch Darlehensforderungen des Landes gegen den Betrieb von rd. 42 Mio DM.

114.1 Hinsichtlich der Kapitalzuführungen wurde wie folgt verfahren:

Bauinvestitionen des Landesbetriebs wurden — soweit es sich nicht um kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Sinne des Gruppierungs- und Funktionsplans des Landes Hessen handelte — in der Regel im Epl. 18 — Staatliche Hochbaumaßnahmen — nachgewiesen (siehe aber den im Gegensatz hierzu abgewickelten Bau des Hotels in Bad Nauheim, Tz. 115.1). Die für solche Maßnahmen veranschlagten Haushaltsmittel wurden der Verwaltung der Hessischen Staatsbäder darlehensweise aus dem Epl. 18 zur Verfügung gestellt. Bis zum 31. Dezember 1982 waren derartige Darlehen als vom Betrieb zu verzinsende und zu tilgende Geldhingaben veranschlagt.

Aufgrund eines Haushaltsvermerks bei Kap. 18 31 war der Minister der Finanzen allerdings ermächtigt, solche Darlehen soweit in Eigenkapital umzuwandeln, daß das Sachanlagevermögen des Betriebs mindestens zu 60 v. H. durch Eigenkapital gedeckt war, womit einer entsprechenden Bestimmung der Betriebssatzung rechnung getragen wurde. Ab dem Haushaltsplan für das Hj. 1983 wurde der einschlägige Haushaltsvermerk dahingehend modifiziert, daß der Minister der Finanzen nunmehr nach dem jeweiligen Haushaltsplan ermächtigt ist, „Darlehen zinslos zu gewähren

Bemerkungen des Rechnungshofs

sowie Zinszahlungen auf gewährte Darlehen als Darlehen zur Verfügung zu stellen und gewährte Darlehen in Eigenkapital der Staatsbäder umzuwandeln“. Aufgrund dieser Erweiterung der haushaltsrechtlichen Ermächtigung sind dem Betrieb die in Rede stehenden Landesdarlehen ab dem Hj. 1983 zins- und tilgungsfrei gewährt worden; außerdem wurden diese Darlehen – was vorher nur anteilig geschehen war – seitdem in voller Höhe in Eigenkapital umgewandelt.

- 114.2 Der Minister der Finanzen hat auf den Hinweis des Rechnungshofs, das beschriebene Verfahren sei bedenklich, weil durch die nicht offen zutage tretende Dauersubventionierung aus dem Landeshaushalt unwirtschaftlichem Handeln Vorschub geleistet werden könne, erwidert, aus dieser Gegebenheit lasse sich nicht ableiten, daß dies bei den Hessischen Staatsbädern tatsächlich der Fall gewesen sei. Die durch die Zinsfreiheit der Darlehen ersparte Liquidität werde seit Jahren dringend benötigt, um Rückstände bei der Bauunterhaltung aufzuholen.

Der Rechnungshof hält seine Bedenken, die offenbar grundsätzlich nicht bestritten werden, aufrecht. Nach seiner Überzeugung sind Investitionsentscheidungen in der Vergangenheit nicht unmaßgeblich dadurch beeinflusst worden, daß davon ausgegangen wurde, die betreffenden Investitionen würden im Ergebnis aus dem Landeshaushalt finanziert und dem Betrieb selbst erwachsen aus der Durchführung keine Belastungen.

- 114.3 Neben den für die im Epl. 18 nachgewiesenen Baumaßnahmen vom Land zur Verfügung gestellten Darlehensmitteln werden dem Betrieb seit Jahren auch Darlehen aus Mitteln des Epl. 17 (Kap. 04 Titel 861 03) gewährt. Solche Darlehen waren bis zum Hj. 1982 für genau bezeichnete Einzelmaßnahmen veranschlagt worden. Diese Handhabung wurde ab dem Hj. 1983 aufgegeben; in den Haushaltsplänen 1983 und 1984 wurde nur noch angegeben, die Darlehen seien zur Finanzierung notwendiger Investitionen und Bauunterhaltungsmaßnahmen der Staatsbäder, die derzeit nicht aus eigenen Einnahmen finanziert werden könnten, bestimmt. Noch allgemeiner wurden die Erläuterungen in den Haushaltsplänen 1985 und 1986 gefaßt; danach waren die Darlehen „für Investitionsvorhaben und zur Liquiditätsstützung“ vorgesehen; im übrigen wurde auf den als Beilage I B angefügten Finanzplan des Landesbetriebs verwiesen. In gleicher Weise wurde im übrigen für einen Teil der Darlehen im Haushaltsplan 1987 und im Haushaltsplanentwurf 1988 verfahren. Zu erwähnen ist, daß der Minister der Finanzen ab dem Hj. 1983 durch einen Haushaltsvermerk ermächtigt ist, derartige Darlehen zinsfrei zu gewähren und gewährte Darlehen in Eigenkapital umzuwandeln; beides ist bisher mehrfach geschehen.

Der Haushaltsansatz ermöglicht es dem Betrieb mangels genauer Angabe des Verwendungszwecks der Darlehen, die Mittel nicht nur für werthaltige Maßnahmen einzusetzen, sondern damit auch Aufwendungen zu bestreiten, die betriebstypisch im engeren Wortsinne sind (z. B. Personalausgaben) und daher mit eigenen Mitteln zu begleichen wären. Durch die Art der Veranschlagung wird im übrigen nicht erkennbar, in welchem Umfang die fraglichen Mittel ggf. der „Liquiditätsstützung“ gedient haben. Der Rechnungshof empfiehlt, auch wenn nach Angaben des Ministers der Finanzen von den beschriebenen Möglichkeiten kein Gebrauch gemacht worden ist und angabegemäß auch künftig kein Gebrauch gemacht werden soll, den Verwendungszweck von im Epl. 17 veranschlagten Darlehen in den Erläuterungen wieder so genau festzulegen, wie dies in den Haushaltsplänen bis einschließlich dem für das Jahr 1982 geschehen war. Eine solche Festlegung erscheint um so mehr

Bemerkungen des Rechnungshofs

angezeigt, als nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Richtigkeit der Angabe, von den weitgespannten, auch nicht betriebstypische Ausgaben umschließenden Möglichkeiten der Mittelverwendung sei kein Gebrauch gemacht worden, nicht gesichert erscheint. Die Eigenkapitalzuführungen des Landes an den Betrieb umfaßten in den Jahren 1981 bis 1986 – wie schon ausgeführt – 126,3 Mio DM; diesen stehen bei Ausklammerung von Investitionsfinanzierungen aus der Übertragung stiller Reserven gemäß § 6b EStG, aus Zuschüssen Dritter und aus Fremddarlehen nur Sachanlagezugänge von 115,8 Mio DM gegenüber. Letztere liegen mithin um rd. 10,5 Mio DM unter den Kapitalzuführungen. Dies spricht dafür, daß in entsprechendem Umfang Mittel zur Schließung von Deckungslücken im engeren betriebstypischen Bereich verwendet wurden. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene eingrenzende Festlegung des Verwendungszwecks bietet sich im übrigen unabhängig von der Handhabung in der zurückliegenden Zeit um deswillen wieder für die Zukunft an, weil für die neuerdings eingeführte Praxis, den Verwendungszweck nur allgemein zu erläutern, offensichtlich kein Bedürfnis besteht. Einmal ist es nach den Ausführungen des Ministers der Finanzen ohnehin nicht geplant, die fraglichen Darlehensmittel für andere Zwecke als zur Finanzierung von Investitionen bzw. Darlehenstilgungen einzusetzen; die Angabe des Verwendungszwecks „Liquiditätsstützung“ erscheint daher entbehrlich. Zum anderen sind die Zwecke, für die Darlehen gewährt werden sollen, bereits bei Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplans im einzelnen bekannt, so daß es keine Schwierigkeiten bereiten sollte, sie auch anzugeben. Eine solche Handhabung förderte im übrigen die Haushaltsklarheit.

- 114.4 Von Vorstehendem abgesehen hält es der Rechnungshof im übrigen grundsätzlich nicht für gerechtfertigt, Mittel, die dem Landesbetrieb zur Verfügung gestellt werden sollen, als Darlehen zu veranschlagen. Wie er bereits ausgeführt hat (siehe oben Tz. 113.2.1, 113.2.2), handelt es sich, da solche Darlehen überwiegend in Eigenkapital des Landesbetriebs umgewandelt werden, bei der Mittelgewährung im Ergebnis um die Zahlung verlorener Zuschüsse. Dem sollte durch eine entsprechende Veranschlagung Rechnung getragen werden.

Dies gilt in besonderem Maße für die zur Finanzierung laufender Aufwendungen des Betriebs im Epl. 17 bereitgestellten Darlehen wie z. B. im Jahr 1985 für Brandschutzmaßnahmen beim Badehotel in Bad Wildungen und im Jahr 1987 für Maßnahmen der Denkmalpflege und für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Wegen der abzu sehenden Umwandlung in Eigenkapital und der fehlenden Aktivierungsmöglichkeit derartiger Aufwendungen stellen die Darlehen in Wirklichkeit einen – partiellen – Verlustausgleich dar, der als solcher unter dem bereits eingestellten Titel 17 04 – 682 02 – Zuschuß an die Hauptverwaltung der Hessischen Staatsbäder – offen auszuweisen wäre.

- 114.4.1 Der Minister der Finanzen hat den Hinweis des Rechnungshofs, der Ausweis der Leistungen des Landes als – rückzahlbare – Darlehen habe einen falschen Eindruck von der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage des Landesbetriebs erweckt, dadurch zu entkräften versucht, daß er einwandte, solange durch die Umwandlung von Darlehen in Eigenkapital keine Überdeckung des Sachanlagevermögens des Betriebs herbeigeführt worden sei, könne er dieser Beurteilung des Rechnungshofes nicht folgen. Dem kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Offenkundig kann angesichts der wirtschaftlichen Lage des Landesbetriebs nicht erwartet werden, daß dieser die ihm zur Verfügung gestellten Mittel zurückzahlen wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß sie in Eigenkapital umgewandelt werden. Im Ergebnis handelt es sich also – wie mehrfach ausgeführt – um

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

verlorene Zuschüsse. Aufgrund der somit unzutreffenden Veranschlagung als „Darlehen“ konnte der falsche Eindruck entstehen, der Betrieb sei grundsätzlich in der Lage, die entsprechenden Beträge zurückzuzahlen. Daran ändert auch der Haushaltsvermerk über die Befugnis des Ministers der Finanzen zur Umwandlung der Darlehen in Eigenkapital nichts, weil er dem Wortlaut nach als Ausnahmeregelung begriffen werden muß, während in Wirklichkeit von vornherein die Umwandlung in Eigenkapital gewollt ist und mit Gewißheit vonstatten geht.

Das durch die in Rede stehende Veranschlagungspraxis geförderte Entstehen eines falschen Eindrucks von der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage des Betriebs wird auch nicht – wie der Minister der Finanzen einwandte – dadurch vermieden, daß durch die Umwandlung von Darlehen bisher keine Überdeckung des Sachanlagevermögens herbeigeführt worden ist. Der Gesamtbetrag der in der Zeit zwischen dem 1. Januar 1981 und 31. Dezember 1986 vorgenommenen Kapitalzuführungen liegt – wie in Tz. 114.3 bereits gesagt – um rd. 10,5 Mio DM über jenem, der für Neuinvestitionen benötigt und verausgabt wurde. Daraus folgt, daß neben Investitionen auch laufende Aufwendungen mit in Eigenkapital umgewandelten Darlehen finanziert worden sein müssen (vgl. auch oben Tz. 114.3 und 114.4). Aufgrund der Ausführungen des Ministers der Finanzen ist im übrigen davon auszugehen, daß dies bis zur evtl. vollen Deckung des Sachanlagevermögens durch Eigenkapital auch künftig geschehen soll. Diese Verfahrensweise führt nach Auffassung des Rechnungshofs im Fall der Hessischen Staatsbäder dazu, daß – auch wenn keine Überdeckung des Sachanlagevermögens entstehe – der Einblick in die wahren Verhältnisse der Staatsbäder verborgen bleibt. Denn sie hat zur Folge, daß nicht erkennbar wird, daß überhaupt und in welchem Umfang ggf. laufende Betriebsausgaben durch Kapitalzuführungen finanziert werden. Die Kenntnis solcher Tatsachen ist aber für eine zutreffende Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Betriebs unerlässlich.

- 114.4.2 Gegen den Vorschlag des Rechnungshofs, die zur Finanzierung von Betriebsausgaben bestimmten Mittel im Haushalt offen auszuweisen (Verlustausgleich), hat der Minister der Finanzen eingewandt, dies sei untunlich, weil ein Teil des mit Darlehen finanzierten Aufwands aktivierungspflichtig werde und eine genaue Erkenntnis darüber erst bei Aufstellung des Jahresabschlusses zu erlangen sei. Es ist dem Minister der Finanzen zwar zuzugestehen, daß dies im Zeitpunkt der Aufstellung des Finanzplans durch den Betrieb nicht immer eindeutig beurteilt werden kann. Der Rechnungshof hält es gleichwohl für nicht sachgerecht und für nicht im Einklang mit dem Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit stehend, die fraglichen Mittel in vollem Umfang als „Darlehen“ zu veranschlagen. Den vom Minister der Finanzen aufgezeigten Schwierigkeiten ließe sich nach Ansicht des Rechnungshofs dadurch Rechnung tragen, daß die Mittel für die Hessischen Staatsbäder unter einer Titelgruppe nachgewiesen würden; in den Bedarfsanforderungen des Betriebs wäre dann anhand fundierter Unterlagen jeweils kenntlich zu machen, für welche Zwecke die Mittel im einzelnen benötigt werden.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß seine grundsätzlichen Hinweise zur Veranschlagung von Mitteln für den Landesbetrieb Hessische Staatsbäder beachtet werden.

115 **Neubau eines Hotels in Bad Nauheim**

Der Landesbetrieb hat im Staatsbad Bad Nauheim ein im Herbst 1982 fertiggestelltes Hotelgebäude errichtet. Die Kosten der Gesamtmaßnahme, und zwar der Neubau als

Zu Tz. 115

Das vom Rechnungshof zutreffend geschilderte Verfahren war haushaltsrechtlich korrekt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

solcher, seine Anbindung an das bereits vorhanden gewesene Kurhaus sowie der durch den Hotelbau veranlaßte Einbau eines weiteren Restaurants im Kurhaus und der Umbau der Küche im Kurhaus beliefen sich auf insgesamt 36,76 Mio DM.

- 115.1 Hinsichtlich der haushaltsmäßigen Darstellung und Finanzierung des Gesamtkomplexes ist festzustellen, daß dieser in die Maßnahmen „Kurhaus“ und „Hotelbau“ aufgeteilt wurde.

Die Maßnahme „Kurhaus“ wurde im Haushaltsplan 1981 bei Kap. 18 31 – 861 52 eingestellt. Zur Finanzierung wurde als erste Rate ein Betrag von 1 Mio DM für „Umbau Küche, Energieversorgung, Einbau Restaurant“ veranschlagt, der der Verwaltung der Hessischen Staatsbäder – wie üblich – als Darlehen zugewiesen wurde. In den Haushaltsplänen für die Folgejahre bis einschließlich dem für das Jahr 1985 wurden in entsprechender Weise weitere Mittel veranschlagt; dem Landesbetrieb sind für diese im Einzelplan 18 nachgewiesene Maßnahme letztendlich Landesmittel von insgesamt 9,59 Mio DM gewährt worden.

Anders als die Maßnahme „Kurhaus“ ist die Maßnahme „Hotelbau“ weder im Einzelplan 18 noch an anderer Stelle des Haushalts in der sonst für Baumaßnahmen des Landes üblichen Weise veranschlagt worden. Ihre Finanzierung erfolgte aufgrund von Kreditermächtigungen, die in den Haushaltsgesetzen 1979 bis 1985 jeweils unter Hinweis auf den jeweiligen Finanzplan des Betriebs erteilt worden waren. Danach wurden ausweislich der Unterlagen des Landesbetriebs Darlehen in Höhe von insgesamt 18,7 Mio DM aufgenommen. Die Finanzpläne des Betriebs, auf die – wie vorstehend erwähnt – in den Haushaltsgesetzen hingewiesen wurde, waren übrigens insoweit wenig ergiebig, als in jenen in Höhe der jeweiligen Kreditermächtigung lediglich Deckungsmittel aus „Fremddarlehen“ für nicht näher bezeichnete Investitionen in Bad Nauheim und ab dem Jahr 1983 bereits für Umschuldungen („Darlehensrückzahlungen mit fremden Mitteln“) ausgewiesen waren. Einen konkreten Hinweis auf den in Rede stehenden Hotelneubau enthielt lediglich der Haushaltsplan 1982. Dort war in den Erläuterungen zu Kap. 17 04 – 861 03 (Darlehen an die Hauptverwaltung der Hessischen Staatsbäder) zur Begründung eines Ansatzes von 1,707 Mio DM ausgeführt, das Darlehen sei dazu bestimmt, u. a. den Neubau des Hotels in Bad Nauheim zu finanzieren. Bei weiteren aus dem Einzelplan 17 für diesen Zweck zur Verfügung gestellten Mitteln wurde dagegen nicht erläutert, daß diese für den Hotelbau bestimmt waren.

- 115.2 Die geschilderte Verfahrensweise ist in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden. Auch wenn es, wie der Minister der Finanzen hierzu vorgetragen hat, zweckmäßig gewesen sein mag, die Gesamtmaßnahmen unter planerischen und baufachlichen Gesichtspunkten in zwei Bauabschnitte, nämlich in die „Herrichtung des vorhandenen Kurhauses“ und den „Neubau eines Hotels nebenan“ aufzuteilen, rechtfertigt dies die unterschiedliche Veranschlagung der sachlich zusammenhängenden Baumaßnahme nicht. Der Umbau des Kurhauses, d. h. insbesondere der der Küche und der Einbau eines weiteren Restaurants, war allein wegen des Neubaus des Hotels erforderlich. Das wird schon daraus ersichtlich, daß dieses nicht über entsprechende eigene Einrichtungen verfügt. So waren denn auch die im Kurhaus neu geschaffenen Einrichtungen zur Nutzung für bzw. durch Hotelgäste vorgesehen und dementsprechend dimensioniert worden. Die Finanzierung der sachlich zusammenhängenden Baumaßnahme aus verschiedenen Haushaltsstellen verletzt den Grundsatz, daß für denselben Zweck Ausgaben weder bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen (§ 17 Abs. 4

Die Maßnahme Kurhaus, bei Kap. 18 13 – 861 52 in den Jahren 1981 bis 1985 veranschlagt, war eine eigenständige Baumaßnahme. Daran ändert nichts, daß sie Kapazitätsanforderungen, die sich aus dem Bau des benachbarten Hotels für die Zukunft ergaben, sinnvollerweise mitberücksichtigte. Wirtschaftliche und technische Wechselabhängigkeiten im Konzept verschiedener Bauwerke machen diese noch nicht zu einem.

Der Hotelbau ist nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt, sondern mit Fremdkrediten aufgrund Kreditermächtigung des Landtags (Haushaltsgesetze 1979 bis 1982) und mit einer Eigenkapitalquote von 20 v. H. aus Haushaltsmitteln (Kap. 17 04 – 861 03 in den Jahren 1978 bis 1982) finanziert worden. Dem Landtag war dies bekannt.

In Tz. 115.3 vergleicht der Rechnungshof Unvergleichbares. Die Verluste aus dem Betrieb des alten Hotels waren voll liquiditätswirksam. Sie resultierten aus unzureichender Auslastung bei beträchtlichen Personalvorhaltungskosten und wären in den letzten Jahren vor der Schließung weit höher gewesen, wenn nicht die – bei diesem Altbau schlagende – laufende Bauunterhaltung im wesentlichen eingestellt worden wäre. Die Verluste des neuen Hotels haben ihre Ursache nicht in mangelnder Auslastung (diese liegt vielmehr über der branchenüblichen Gewinnschwelle), sondern in nicht liquiditätswirksamer hoher Abschreibung auf die Herstellungskosten und in einem beträchtlichen, aus der zu geringen Eigenkapitalquote herrührenden Aufwand für Zinsen auf Fremdkapital. Langfristige Betrachtungsweise, die hier allein angemessen ist, muß die Entscheidung für den Neubau bestätigen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

LHO) noch aus verschiedenen Titeln geleistet werden dürfen (§ 35 Abs. 2 LHO).

Die Erwiderung des Ministers der Finanzen, bei den Leistungen aus dem Epl. 17 habe es sich lediglich um eine „zweckgebundene Kapitalaufstockung“ in Höhe von 20 v. H. der Baukosten gehandelt, die wie üblich aus diesem Einzelplan finanziert worden sei, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Wie der Minister der Finanzen damit selbst einräumt, waren die fraglichen Mittel zur anteiligen Finanzierung des Hotelbaus bestimmt; ihre formale Bezeichnung als „Kapitalaufstockung“ ändert nichts an der Tatsache, daß sie in Wirklichkeit der Finanzierung der Baumaßnahme „Hotelneubau“ dienen.

Zu beanstanden ist ferner, daß nicht die Gesamtmaßnahme als staatliche Hochbaumaßnahme sachgerecht im Epl. 18 veranschlagt wurde, daß dies vielmehr nur für die Teilmaßnahme „Kurhaus“ geschehen ist, während der „Hotelneubau“ im Haushalt keinen Niederschlag fand. Die vom Minister der Finanzen hierzu abgegebene Erklärung, die Veranschlagung im Epl. 18 sei unterblieben, weil mangels entsprechender Mittel habe fremdfinanziert werden müssen, geht an der Sache vorbei. Er selbst hat in anderem Zusammenhang in seinem Schreiben vom 15. Januar 1985 an den Rechnungshof zu der Frage der korrekten Veranschlagung von Hochbaumaßnahmen ausgeführt: „Was die Hochbaumaßnahmen der Hessischen Staatsbäder anbetrifft, so handelt es sich bei diesen eindeutig um staatliche Hochbaumaßnahmen. Sie gehören damit ebenso wie alle anderen Hochbaumaßnahmen des Landes in den Einzelplan 18, auch wenn sie darlehensweise finanziert werden.“ Das im Widerspruch hierzu geübte Verfahren verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit und erschwert es dem Haushaltsgesetzgeber, bei der Verabschiedung des Haushaltsplans die finanzielle Gesamtbelastung des Landesbetriebs zu erkennen.

- 115.3 Der Minister der Finanzen hat zur Begründung des beanstandeten Verfahrens u. a. auf die besondere Dringlichkeit des Hotelneubaus verwiesen und dabei mit der Unrentabilität des vorhanden gewesenen alten Hotels argumentiert.

Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen; denn die durch den Betrieb des neuen Hotels – nicht zuletzt aufgrund der Kosten der Fremdfinanzierung – erwachsenden Verluste belaufen sich auf ein Vielfaches davon. So hatte sich z. B. im Jahr 1983, dem ersten vollen Geschäftsjahr seit der Inbetriebnahme des Hotels im Jahr 1982, bei der entsprechenden Kostenstelle eine Unterdeckung von rd. 3,6 Mio DM (gegenüber durchschnittlich 0,4 Mio DM in den letzten Geschäftsjahren vor Beginn des Neubaus) ergeben; für das Jahr 1986 war eine solche von noch immer rd. 2,7 Mio DM zu verzeichnen, ohne daß eine deutliche Verbesserung der Betriebsergebnisse abzusehen wäre. Wenn also mit dem Hotelneubau eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Staatsbads hatte erreicht werden sollen, wie aus den Ausführungen des Ministers der Finanzen zu schließen ist, so ist dieses Ziel verfehlt worden. Das zeigt sich schon daran, daß von der beim Staatsbad Bad Nauheim im Jahr 1986 entstandenen Gesamtunterdeckung von 3,2 Mio DM allein rd. 2,7 Mio DM auf den Betrieb des neuen Hotels entfallen.

116 **Kurtheater in Bad Nauheim**

Das Kurtheater in Bad Nauheim war im Jahr 1980 durch einen Brand zerstört worden. Der vom Minister der Finanzen genehmigte Wiederaufbau war mit seiner Eröffnung am 1. Oktober 1985 abgeschlossen. Die Finanzierung der dafür auf 17,2 Mio DM veranschlagten Gesamtkosten erfolgte in Höhe von 5,2 Mio DM aus entsprechenden

Zu Tz. 116

1. Das Kurtheater war und ist Bestandteil des Kurbetriebs. Deshalb wurde sein Wiederaufbau, soweit Haushaltsmittel benötigt wurden, nicht anders finanziert als sämtliche anderen Investitionen des Landesbetriebs, nämlich mit

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Entschädigungsleistungen der Brandversicherung und in Höhe des Differenzbetrags von 12 Mio DM mit bei Kap. 18 31 – 861 53 ausgebracht und dem Landesbetrieb gewährten Landesdarlehen; diese sind inzwischen in Eigenkapital umgewandelt worden.

Die im Vergleich zu den Entschädigungsleistungen mehr als dreimal so hohen Gesamtkosten des Wiederaufbaus hängen vor allem mit der äußerst kostspieligen Gestaltung des Theatergebäudes (Theatersaal im ursprünglichen Jugendstil und Einbau einer aufwendigen Bühnentechnik) zusammen. Dies mag unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten und unter Zugrundelegung zeitgemäßer Qualitätsnormen vertretbar erscheinen. Da das Staatsbad Bad Nauheim seit Jahren mit Verlusten abschließt, hätten jedoch die hierdurch entstandenen Mehrkosten nicht durch Darlehen, sondern durch Zuschüsse finanziert werden müssen, um das Betriebsergebnis des Staatsbades nicht weiter zu belasten (vgl. Tz. 113.2.3).

Angesichts der ohnehin negativen Betriebsergebnisse des Staatsbades Bad Nauheim und des gesamten Landesbetriebs hätte es der Rechnungshof darüber hinaus für erwägenswert gehalten, die Stadt für eine Mitfinanzierung des Wiederaufbaus des Kurtheaters zu gewinnen. Dies wäre nur billig gewesen, weil die Veranstaltungen im Kurtheater in nicht unerheblichem Umfang auch von Einwohnern der Stadt Bad Nauheim und ihrer Umgebung besucht werden und weil das Staatsbad eine Einrichtung wieder aufgebaut hat und auch unterhält, die andernfalls mit Wahrscheinlichkeit von der Stadt selbst hätte bereitgestellt werden müssen. Der Einwand des Ministers der Finanzen, die Stadt Bad Nauheim habe sich zu einer Mitfinanzierung „nicht entschließen können“, kann nicht anerkannt werden. Der Rechnungshof hat bei seinen Nachforschungen keinerlei Anhaltspunkte dafür finden können, daß auch nur der Versuch unternommen worden wäre, die Stadt hierzu zu bewegen; die Bäderverwaltung hat auch ihrerseits nichts Einschlägiges vorgelegt.

An dieser Beurteilung des Rechnungshofs ändert sich auch durch das Vorbringen des Ministers der Finanzen nichts, eine Mitfinanzierung durch die Stadt hätte ggf. die Forderung zur Einräumung von Mitspracherechten ausgelöst, das Theater diene aber primär dem Kur- und Tagungsbetrieb des Staatsbades. Dieses Argument vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil der Minister der Finanzen gleichzeitig mitgeteilt hat, er strebe danach, eine Beteiligung der Stadt an den Betriebskosten des Theaters zu erreichen. Es erscheint schwerlich denkbar, daß die vom Minister der Finanzen als nicht wünschenswert bezeichnete Einräumung von Mitspracherechten an die Stadt von dieser nicht auch bei einer Beteiligung an den Betriebskosten gefordert würde.

Auch der Einwand des Ministers der Finanzen, die im Theater stattfindenden Veranstaltungen seien primär Bestandteil der Kurgast-, nicht der Einwohnerunterhaltung, erscheint nicht überzeugend. Nach Feststellungen des Rechnungshofs lag die Zahl der Besucher von Aufführungen im Kurtheater, die auch im Rahmen von Abonnementreihen angeboten wurden, deutlich über der bei anderen Veranstaltungen (rd. 59 v. H.). Es kann angenommen werden, daß es sich insoweit im wesentlichen um Abonnenten und damit um Ortsansässige gehandelt hat, da Abonnements erfahrungsgemäß nur von solchen erworben werden.

Darlehen. Es bestand bisher kein Anlaß, die Art der Finanzierung von der Rentabilität der Investition abhängig zu machen. Erst jetzt besteht Anlaß, dies zu überdenken, nachdem sich zeigt, daß die kostendämpfungsbedingte Verlustphase des Gesamtbetriebs nicht nur vorübergehend ist.

2. Der Rechnungshof legt nicht dar, woraus er herleitet, sein Gedanke, die Stadt Bad Nauheim an den Wiederaufbaukosten zu beteiligen, habe eine Realisierungschance gehabt, wenn nur der Versuch hierzu unternommen worden wäre. Es handelt sich insoweit um Spekulation. Da das Land das Theater, das auch Tagungsstätte ist, aus betrieblichen Gründen nicht längere Zeit als Ruine stehen lassen konnte, hatte es kein wirksames Mittel, die Stadt zu einem sie finanziell stark belastenden Vertrag ohne Gegenleistung zu veranlassen. Das Kommunalinteresse aber dürfte bereits durch die Zwangslage, in der das Staatsbad sich in der Phase des Wiederaufbaus befand, ausreichend gewahrt gewesen sein.

Kurpark in Bad Salzhausen

Der Kurpark des Staatsbades Bad Salzhausen soll – beginnend im Jahr 1987 – in mehreren Abschnitten saniert und teilweise neu gestaltet werden. In einer vom zuständigen Staatsbauamt erstellten Haushaltsunterlage-Bau vom 1. Juli

Zu Tz. 117

Der Kurpark gehört als wesentlicher Bestandteil des Kurbetriebs zum Anlagevermögen des Landesbetriebs „Hessische Staatsbäder“. Seine Sanie-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

1986 waren die Kosten dieser vom Minister der Finanzen genehmigten Maßnahme mit rd. 1,8 Mio DM angegeben worden. Inzwischen wurden die Kosten des „Mehrjahresprogramms der Kurparksanierung“ in einer Vorlage für die Sitzung des Bäderbeirats am 4. November 1987 von der Leitung des Betriebs mit 2 Mio DM beziffert.

Der Rechnungshof hatte den Minister der Finanzen darauf hingewiesen, daß er die Sanierungsbedürftigkeit des o.a. Kurparks grundsätzlich anerkenne, daß er es aber angesichts der schlechten finanziellen Situation des Staatsbads nicht für angemessen halte, die fragliche Maßnahme in der geplanten kostenträchtigen Weise durchzuführen. Der Minister der Finanzen hat hierzu mitgeteilt, das Staatsbad könne sich, da es nur Landschaft zu bieten habe, solchen Aufwendungen nicht entziehen; er billigte daher die entsprechende Entscheidung des Direktors der Hessischen Staatsbäder.

Der Rechnungshof vermag diese Ansicht so nicht zu teilen; er hält es für unvertretbar, daß bei der fraglichen Entscheidung betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte und Notwendigkeiten offenbar völlig außer Betracht gelassen und die Kosten für diese Maßnahmen voll auf das Staatsbad überwältzt wurden. Abgesehen von den hohen Herstellungskosten von voraussichtlich insgesamt 2,0 Mio DM muß mit beträchtlichen Folgekosten gerechnet werden, wobei die Unterhaltung und Pflege vor allem der neuen Anlagen ins Gewicht fallen werden. Nach Realisierung des geplanten Vorhabens wird nach Einschätzung des Rechnungshofs einschließlich der Abschreibungen ein zusätzlicher Aufwand von rd. 0,3 Mio DM jährlich entstehen, wodurch sich die ohnehin negativen Betriebsergebnisse des Staatsbads – in den Jahren 1981 bis 1986 sind Verluste von insgesamt 14,9 Mio DM entstanden, also im Durchschnitt rd. 2,5 Mio DM jährlich – weiter verschlechtern dürften, da keine nachweisbaren Mehrerlöse aus den Veränderungen erwartet werden können.

Zuweisungen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

(Kap. 17 30 und 17 52).

118

Die begleitende Prüfung der Maßnahmen des ÖPNV nach § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO hat bereits in den Bemerkungen zu den Haushaltsrechnungen 1976 und 1983 zu Beiträgen geführt. Sie betrafen die mit Zuwendungen des Landes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) geförderten Großmaßnahmen des Frankfurter Stadtbahnbaus und bezogen sich vorwiegend auf die fehlerhafte Zuordnung von Ausgaben zu den zuwendungsfähigen Kosten sowie auf Vergabeangelegenheiten. Im Zuge der begleitenden Prüfung hat der Rechnungshof nun weitere Feststellungen bei den geförderten Maßnahmen getroffen.

rung ist deshalb vom Land Hessen, soweit Haushaltsmittel eingesetzt werden, auch buchhalterisch über den Landesbetrieb abzuwickeln. In welcher Form für diesen Zweck Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, wird durch künftige Haushaltspläne festzulegen sein. Die vom Rechnungshof angesprochenen Folgekosten werden sich reduzieren, statt zu steigen, weil die neuen Anlagen pflegeleichter sind.

Zu Tz. 118 bis 126

Für den Förderbereich Frankfurt am Main werden folgende allgemeine Feststellungen getroffen:

Eine abschließende Prüfung von U-Bahn-Maßnahmen durch die mittelbewirtschaftende Stelle aufgrund eines Schlußverwendungsnachweises ist bisher nicht erfolgt, da die Maßnahmen noch nicht endgültig abgeschlossen sind.

In Abstimmung mit dem Rechnungshof werden bis zum endgültigen Schlußverwendungsnachweis stichprobenweise Belegprüfungen durchgeführt, die die vom Rechnungshof festgestellten fehlerhaften Sachstände nicht erkennen ließen. Der Rechnungshof hat die seinen Bemerkungen zugrundeliegenden und hier noch einmal aufgeführten Beanstandungen anhand von jährlich durchgeführten begleitenden Prüfungen festgestellt und diese den Prüfbemerkungen für die einzelnen Vorhaben entnommen. Das Ministerium für Wirtschaft und Technik sowie die mittelbewirtschaftende Stelle haben hierzu aufgrund der einzelnen Prüfungsbemerkungen Stellung genommen und soweit erforderlich Umbuchungen und Korrekturen vorgenommen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

119 Bereits anlässlich einer Prüfung im Jahre 1979 hatte der Rechnungshof den Minister für Wirtschaft und Technik darauf aufmerksam gemacht, daß das dem Ausbau des Stadtbahnnetzes vorerst zugrunde gelegte „Grundnetzprogramm“ der Stadt Unterschiede zu dem im damaligen Zeitpunkt bereits vorliegenden, jedoch noch nicht beschlossenen Generalverkehrsplan (GVP) aufweist. Dabei wurde seitens des Rechnungshofs auf die Notwendigkeit einer alsbaldigen Entscheidung über eine endgültige verbindliche und mit dem nach den Förderrichtlinien unverzichtbaren GVP übereinstimmende Planung hingewiesen, weil

- nur unter den Voraussetzungen eines gültigen GVP ein den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechender Bau eines Nahverkehrsnetzes gewährleistet werden könne,
- aus Gründen der Beschleunigung des U-Bahnbaues zeitlich vorweggenommene Teilmaßnahmen des ÖPNV, die nicht in Übereinstimmung mit den Zielen des GVP stehen, die Gefahr in sich bergen würden, daß stadtplanerische Oberziele letztlich vom Faktum eines bestehenden ÖPNV-Netzes, beeinflußt bzw. sogar in Frage gestellt würden und somit einer sinnvollen Stadtentwicklung, die allein die Voraussetzung für eine optimale Ausnutzung des öffentlichen Verkehrsmittels bietet, entgegenstünden,
- ein der Beschlußfassung des GVP zeitlich vorgezogener Ausbau des U-Bahnnetzes – wie dies auch im konkreten Falle einer damals geplanten unterirdischen U-Bahnstation erkennbar war – die Offenhaltung mehrerer Planungsalternativen erfordere, die in der Regel zu erheblichen Fehlinvestitionen und damit zu einer unwirtschaftlichen Verwendung von Zuwendungsmitteln oder aber auch zu irreparablen Nachteilen in der Stadtentwicklungsplanung einer Großstadt führen könnte.

120 Außerdem hatte der Rechnungshof den Minister für Wirtschaft und Technik gebeten, das vom Zuwendungsempfänger im Ostbereich des Stadtgebiets vorgesehene ÖPNV-Konzept zu überprüfen. Bei einer von der Stadt favorisierten Variante verlaufen nämlich drei Linien des öffentlichen Personennahverkehrs, und zwar zwei U-Bahn- und eine S-Bahnlinie, mehrere Kilometer lang in einem Abstand von ca. 800 m parallel, wobei die S-Bahntrasse teilweise nur ca. 200 m von der südlichen U-Bahntrasse entfernt liegt. Eine solche Massierung von ÖPNV-Linien

widerspricht dem Grundsatz, Parallelverkehr des ÖPNV zu vermeiden,

- läuft somit Gefahr, zumindest teilweise von einer Förderung nach dem GVFG und dem FAG ausgeschlossen zu werden,
- führt für beide Vorhabenträger (Deutsche Bundesbahn und Stadt) zu einer unerwünschten Konkurrenzsituation
- und ist somit letztendlich unwirtschaftlich.

Der Rechnungshof hatte den Minister für Wirtschaft und Technik daher gebeten, zu prüfen, ob eine Übertragung von Aufgaben der städtischen Flächenerschließung – evtl. durch eine Trassenänderung oder unter Verzicht auf eine der beiden geplanten U-Bahnlinien – an das S-Bahnssystem im östlichen Stadtbereich möglich sei, und damit eine wirtschaftlichere Erschließung dieses Bereiches zu erreichen. Die Bedenken des Rechnungshofs wurden gestärkt, weil auch der für die Planung des Verbundnetzes zuständige Verkehrsverbund in einem relativ kurzen Zeitraum widersprüchliche Aussagen über grundlegende Netzkonzeptionen in diesem Bereich getroffen hatte.

Zu Tz. 119

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) fordert als Voraussetzung für die Förderung, daß das Vorhaben „in einem Generalverkehrsplan (GVP) oder einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan vorgesehen ist“.

Für die Förderung von U-Bahn-Maßnahmen hat den Zuwendungsgebern ein Grundnetzprogramm Schiene und der GVP der Stadt 1976/82 vorgelegen. Darüber hinaus lagen für die zur Realisierung anstehenden Teilmaßnahmen Magistrats- und Stadtverordnetenbeschlüsse vor.

Die in Tz. 120 behandelten Strecken CIV und nordmainische S-Bahn sind im übrigen beide im beschlossenen GVP der Stadt und des Umlandverbandes sowie im Regionalen Raumordnungsplan Südhessen enthalten.

Allerdings muß den kommunalen Entscheidungsgremien im Rahmen ihrer Selbstverwaltung eine Fortschreibung beschlossener Programme und des GVP erlaubt sein, wenn neuere Erkenntnisse und vertiefte Untersuchungen dies gebieten bzw. eine Realisierung der Planung sich als nicht durchsetzbar erweist.

Der GVP ist im übrigen kein Maßstab für wirtschaftliche Investitionen, diese lassen sich vielmehr erst über Nutzen-Kosten-Analysen belegen.

Zu Tz. 120

Für die Erschließung des Ostens von Frankfurt am Main durch Nahverkehrsmittel wurden sowohl für die Strecke C I als auch für die Strecke C IV/nordmainische S-Bahn Nutzen-Kosten-Untersuchungen (NKU) durchgeführt. In allen Fällen kann anhand der in der NKU ermittelten Quelle-Ziel-Beziehungen belegt werden, daß es sich nicht um eine verkehrliche Parallelität von Nahverkehrsstrecken handelt. Jede Strecke für sich gesehen erschließt andere ÖV-Nachfragepotentiale. Dies wird ganz deutlich bei den Strecken CIV/nordmainische S-Bahn. Die CIV, die mit einer Gesamtlänge von 6,4 km zwar auf einer Länge von 3,8 km in einem Abstand von rund 300 m zur S-Bahn nach Hanau (18,4 km) verläuft, hat jedoch eindeutig eine innerörtliche Erschließungsfunktion zu erfüllen, während die S-Bahn die Region östlich Frankfurt am Main an das Verkehrsnetz anbindet. Aufgrund der Quelle-Ziel-Matrizes beider Strecken läßt sich eine Konkurrenzierung nicht belegen.

In der NKU C IV/nordmainische S-Bahn wurden insgesamt 11 Varianten im Detail untersucht, auch solche, bei denen der S-Bahn innerstädtische Erschließungsfunktionen zugeordnet wurden. Diese Varianten mußten jedoch wegen ihres nega-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Minister für Wirtschaft und Technik hat daraufhin den Zuwendungsempfänger veranlaßt, vor Antragstellung auf Förderung einer dieser Maßnahmen eine Nutzen-Kosten-Untersuchung im Sinne des § 7 (2) LHO nach der mittlerweile vom Bundesminister für Verkehr vorgegebenen „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV“ über das funktionale, flächendeckende und wirtschaftliche Zusammenwirken der in Rede stehenden zwei U-Bahntrassen unter Einbeziehung der S-Bahntrasse zu erarbeiten.

Diese Untersuchung ist mittlerweile abgeschlossen und liegt derzeit dem Minister für Wirtschaft und Technik bzw. dem von ihm mit der Überprüfung dieser Nutzen-Kosten-Untersuchung beauftragten Landesamt für Straßenbau vor. Außerdem wurde inzwischen auch der Generalverkehrsplan der Stadt (Stand 1984) beschlossen und damit ein politisch abgesichertes Handlungskonzept für die verkehrliche Entwicklung der Stadt geschaffen, so daß den Anregungen des Rechnungshofs insoweit entsprochen wurde.

Da das Ergebnis der Nutzen-Kosten-Untersuchung den künftigen Anträgen auf Förderung des U- und S-Bahnbaues im östlichen Stadtgebiet zugrunde gelegt werden und den Bewilligungsbehörden in Bund und Land als Entscheidungshilfe für eine wirtschaftliche ÖPNV-Erschließung des östlichen Stadtteils und darüber hinaus der östlichen Region dienen soll, wird sich der Rechnungshof im Rahmen der begleitenden Prüfung noch damit befassen.

121 Der Rechnungshof hatte ferner beanstandet, daß die Stadt nach Erteilung des Zuwendungsbescheids Planungsänderungen bei zwei mit Zuwendungsmitteln nach dem GVFG und dem FAG geförderten unterirdischen U-Bahnstationen vorgenommen hatte, ohne die nach den Förderrichtlinien hierzu erforderliche Zustimmung der Bewilligungsbehörde einzuholen. Die Änderungen bezogen sich auf die konstruktive Gestaltung dieser Situation aufgrund von Sondervorschlägen der Anbieter bzw. eines gesondert durchgeführten Architektenwettbewerbs und weichen z. T. erheblich von den ursprünglichen Amtsentwürfen ab (stützenfreie Hallenlösung). Diese Änderungen hatten nach überschläglichen Feststellungen des Rechnungshofs Mehrkosten von insgesamt rd. 6 Mio DM zur Folge.

Der Rechnungshof hatte gerügt, daß auf diese Weise die Förderbestimmungen sowohl formal als auch hinsichtlich der Befolgung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet wurden. Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 GVFG und § 38 FAG sind die Kosten für den Bau oder Ausbau der förderungsfähigen Verkehrswege zuwendungsfähig. Zum Bau oder Ausbau der förderungsfähigen Vorhaben gehören nach Nr. 1 der Anlage 11 zu den VV-GVFG vom 12. Dezember 1979 (StAnz. S. 2493) „die Bauteile, Einrichtungen und Anlagen für eine nach dem Stand der Technik verkehrsgerechte und betriebssichere Ausführung des Vorhabens ...“. Darüber hinaus war von seiten des Bundesministers für Verkehr und des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik anläßlich eines Ortstermins ausdrücklich erklärt worden, daß die Stadt zwar frei sei in der Gestaltung des Bahnhofs, eine Förderung jedoch nur im Rahmen der kostengünstigsten Lösung erfolgen könne. Der Rechnungshof hatte daher den Minister für Wirtschaft und Technik gebeten, die Zuwendungsfähigkeit dieser Mehrkosten – ggf. unter dem Aspekt einer nur teilweisen Zuschussung – zu überprüfen.

In seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs hatte der Minister für Wirtschaft und Technik dann allerdings mitgeteilt, daß er grundsätzlich keine Bedenken habe, der nach seiner Auffassung mit der

tiven Nutzen-Kosten-Indikators ausgeschieden werden.

Nutzen-Kosten-Untersuchungen nach dem standardisierten Bewertungsverfahren für ÖPNV-Maßnahmen des Nahverkehrsnetzes Schiene im Rhein-Main-Gebiet werden in Hessen bereits seit 1982 durchgeführt und nicht erst aufgrund von Anregungen des Rechnungshofs. Im übrigen handelt es sich bei der Standardisierten Bewertung von ÖPNV-Maßnahmen um ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Verfahren.

Zu Tz. 121 und 122

Bereits im März 1981 hatte das Ministerium für Wirtschaft und Technik zur Ausgestaltung von U-Bahn-Stationen abschließend Stellung genommen. Bis zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vom 23. Januar 1987 ist dem Ministerium für Wirtschaft und Technik hier keine gegenteilige Auffassung des Rechnungshofs bekanntgeworden. Die 1981 noch ausstehende Vergleichsrechnung wurde dem Rechnungshof im Januar 1983 zur Kenntnisnahme zugeleitet. Der Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Technik, daß die ermittelten Mehrkosten für eine architektonisch ansprechende Ausgestaltung angemessen sind und deshalb als zuwendungsfähig anerkannt wurden, wurde vom Rechnungshof zunächst nicht widersprochen. Erstmals mit Prüfungsbemerkungen vom Januar 1987 – also vier Jahre später – wurde vom Rechnungshof mitgeteilt, daß er diesen Punkt als offen ansehen würde.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technik hatte in seiner Stellungnahme argumentiert, daß die architektonisch ansprechende Ausgestaltung von U-Bahn-Stationen als ein Beitrag (von vielen) zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV anzusehen ist. Über die Zusammenhänge zwischen U-Bahn-Stationen, die nur als „Anlagen nach dem Stand der Technik verkehrsgerecht und betriebssicher“ ausgestaltet sind und deren mutwilliger Zerstörung, gibt es inzwischen eine Vielzahl empirischer Untersuchungen, ebenso wie tatsächliche Erfahrungen der Verkehrsbetriebe. Die Wiederherstellung von solchen ÖPNV-Anlagen geht inzwischen in Millionenbeträge. Nicht umsonst werden im gesamten Bundesgebiet zwischenzeitlich solche

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Planungsänderung erzielten architektonisch besseren Lösung bei beiden U-Bahnstationen nachträglich zuzustimmen. Diese Entscheidung wurde damit begründet, daß durch eine architektonisch ansprechende, über das Maß des funktionell unbedingt erforderlichen hinausgehende Ausgestaltung von U-Bahnstationen ein psychologischer Effekt zum Abbau der Aggressivität der Benutzer gegen Eintönigkeit von Planung und Material erreicht wird. Darüber hinaus bewirkte die bessere Übersichtlichkeit solcher Stationen nicht nur ein erhöhtes Maß an Sicherheit für den Benutzer, sondern vor allem auch schnellere Orientierungsmöglichkeiten, verbunden mit einer zügigen Abwicklung der Ein- und Aussteigevorgänge. Die Ausgestaltung von U-Bahnstationen werde von ihm nicht nur als ein wesentliches Element städtebaulicher Gestaltung, sondern auch als ein Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV gesehen. U-Bahnstationen seien die Visitenkarte einer Stadt und ihres Nahverkehrsmittels. Durch ihre räumliche Gestaltung und freundlich ansprechende Innenarchitektur trügen sie dazu bei, daß Umsteigevorgänge und Wartezeiten vom Verkehrsnutzer nicht als lästig und abschreckend empfunden würden. Gleichwohl habe er jedoch dem Vorhabenträger gegenüber erklärt, daß an eine architektonisch und städtebaulich ansprechende Lösung auch der Maßstab der Wirtschaftlichkeit zu legen sei. In welcher Höhe die Zuwendungsfähigkeit der Kosten für eine solche konstruktive Lösung anerkannt werden könne, hänge von der Höhe vergleichbarer Kosten insgesamt ab und müsse bei Anwendung des Grundsatzes der Sparsamkeit im Einzelfall entschieden werden. In einem späteren Schreiben hat der Minister für Wirtschaft und Technik dem Rechnungshof dann mitgeteilt, daß er die von seiner nachgeordneten Behörde geprüften und auf 5,834 Mio DM festgelegten Mehrkosten als zuwendungsfähig anerkennen und seinen späteren Bewilligungen zugrunde legen wolle.

Der Rechnungshof hat seine Bedenken gegenüber dem Minister für Wirtschaft und Technik hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwendung von Zuwendungsmitteln aufrecht erhalten und den Argumenten des Ministers entgegengehalten, daß die Attraktivität eines öffentlichen Verkehrsmittels in erster Linie von den Faktoren Zugdichte, Pünktlichkeit, Bequemlichkeit und vor allem vom schnellstmöglichen Ausbau eines umfassenden und funktionsfähigen Nahverkehrsnetz im gesamten Stadtgebiet und erst in zweiter Linie von architektonischen Gesichtspunkten bestimmt werde. Gerade das Ziel eines möglichst schnell zu realisierenden Nahverkehrsnetzes setze aber einen wirtschaftlichen, sparsamen und zielgerichteten Einsatz der ohnehin nur im begrenzten Umfang verfügbaren Fördermittel voraus. Unter Hinweis auf die eingangs erwähnten Förderungsbedingungen vertritt der Rechnungshof dem Minister gegenüber die Auffassung, daß Kosten für eine aufwendigere Ausbildung von unterirdischen Stationen als Element der städtebaulichen Gestaltung nicht unter die förderungsfähigen Kosten nach dem GVFG fallen; diese hätte der Zuwendungsempfänger aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

Der Rechnungshof verkennt allerdings nicht, daß im Hinblick auf die Förderpraxis in anderen Bundesländern eine konsequente Weiterverfolgung seiner Bedenken eine finanzielle Benachteiligung des Vorhabenträgers und unter Umständen ein Qualitäts- bzw. Attraktivitätsgefälle des städtischen Verkehrsmittels zu U-Bahnen in anderen Bundesländern, in denen nach den Darlegungen des Ministers für Wirtschaft und Technik ähnliche Stationen gebaut und auch gefördert worden sind, zur Folge hätte. Der Rechnungshof hat deshalb im vorliegenden Fall davon abgesehen zu verlangen, bei der Förderung der beiden Stationen die

funktional ausgestalteten U-Bahn-Stationen, wie sie der Rechnungshof befürwortet, umgestaltet. Es kann festgestellt werden, daß die Rechnungshöfe anderer Bundesländer ihr Land in dieser Auffassung unterstützen.

Die Mehrkosten für die architektonische Ausgestaltung bei den beiden vom Rechnungshof seinerzeit monierten U-Bahn-Stationen betragen 3,8 v. H. bzw. 1,8 v. H. der Gesamtkosten des jeweiligen Bauloses. Der Bund, der 60 v. H. der Zuwendungsmittel zur Verfügung stellt, hat sich der Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Technik angeschlossen und die Mehrkosten als zuwendungsfähig anerkannt.

Auf Anregung des Ministeriums für Wirtschaft und Technik wird sich der zuständige Bund-/Länder-Arbeitskreis in einer seiner nächsten Sitzungen mit der Zuwendungsfähigkeit der künstlerischen Ausgestaltung von unterirdischen Stationen befassen und eine grundsätzliche Klärung herbeiführen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Mehrkosten vom zuwendungsfähigen Kostenaufwand abzusetzen.

Er ist jedoch nach wie vor der Auffassung, daß die gegenwärtige Förderpraxis mit den zur Zeit geltenden Richtlinien nicht vereinbar ist.

- 122 Im Zusammenhang mit den vorstehend dargelegten Prüfungen der konstruktiven Gestaltung der U-Bahnstationen hat der Rechnungshof auch den architektonischen Ausbau und die künstlerischen Gestaltungselemente dieser Stationen im Hinblick auf die Zuwendungsfähigkeit der dafür aufgewendeten Kosten überprüft.

Nach der bereits zitierten Anlage 11 zu den VV-GFVG sind die Kosten für „künstlerische Ausgestaltungen“ und „künstlerische Beratungen“ ausdrücklich von einer Förderung nach dem GFVG ausgenommen. Daraus folgt, daß Gestaltungselemente, die ohne Bezug zu einem sonst üblichen Ausbau aus rein künstlerischen oder anderen Erwägungen verwendet werden, nicht zuwendungsfähig sind.

- 123 Der Rechnungshof hat deshalb beanstandet, daß in einer Station sowohl in der Fußgängerverteiler Ebene (B-Ebene) als auch im Bahnsteigbereich außer den konstruktiv erforderlichen tragenden Stützen insgesamt 43 weitere, konstruktiv unwirksame „Scheinstützen“ eingebaut wurden. Begründet wurde diese Maßnahme mit dem architektonischen Wunsch, die sonst zu weiträumig wirkenden Freiflächen und -räume zu reduzieren bzw. optisch zu gliedern. Die hierfür aufgewendeten Kosten von rd. 130 000 DM wurden in voller Höhe als zuwendungsfähig ausgewiesen. In diesem Zusammenhang ist auf eine der unter Tz. 121 erörterten U-Bahnstationen hinzuweisen, bei welcher eine genau entgegengesetzte Vorstellung des dort planenden Architekten über eine stützenfreie Hallenlösung zu konstruktiv bedingten Mehrkosten geführt hat.

- 124 In der gleichen Station wurde eine von einem Künstler gestaltete Metallplastik – ähnlich einem Kapitell – als oberer Abschluß einer zentralen Rundstütze in der B-Ebene angeordnet. Die hierfür entstandenen Kosten von rd. 65 000 DM wurden ebenfalls entgegen den Förderrichtlinien als zuwendungsfähig ausgewiesen.

- 125 In einem anderen Fall wurden auf die handbearbeiteten (gestockten) Sichtbetonflächen der Bahnsteigwände und auf die mit Emailblech verkleideten Wände der zugehörigen B-Ebene großflächige Bild- und Texttafeln mit Motiven und Erläuterungen zu den in der Nähe dieser Station liegenden städtischen kulturellen Einrichtungen und Sehenswürdigkeiten aufgebracht. Selbst unter Anerkennung der Kosten für die in einigen Fällen ohnehin erforderliche übliche Wandgestaltung verblieben immer noch Aufwendungen in Höhe von rd. 150 000 DM, die nach den geltenden Richtlinien von der Förderung auszuschließen sind.

- 126 Bei einer weiteren Station waren – ebenfalls aus Gründen der Raumgliederung – drei konstruktiv nicht erforderliche Säulen eingebaut worden, die als „Motivsäulen“ deklariert wurden. Auch hier wurde ein nichtzuwendungsfähiger Kostenaufwand von rd. 50 000 DM ermittelt. Außerdem waren auch hier großformatige Fotos an den Außenwänden der Bahnsteighalle angebracht, deren Kostenaufwand sich auf rd. 100 000 DM beläuft.

Der Rechnungshof hat in den vorgenannten Fällen die Absetzung der nach den Förderrichtlinien nicht zuwendungsfähigen Kosten durch den Zuwendungsempfänger bereits veranlaßt.

Zu Tz. 123 bis 126

In Abstimmung mit dem Rechnungshof und der Mittelbewirtschaftenden Stelle werden die geforderten Kostenabsetzungen bei der Prüfung der Schlußverwendungen vorgenommen.

Förderung von Omnibusbetriebshöfen und Zentralen Werkstätten

(Kap. 17 30 und 17 52)

127 Neben der Prüfung der Großmaßnahmen der Stadt Frankfurt am Main hat der Rechnungshof auch eine Vielzahl von Kleinmaßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) geprüft.

Es handelt sich hierbei nach der Zielsetzung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vorwiegend um den Bau oder Ausbau von

- Verkehrswegen für Straßenbahnen auf eigenen Bahnkörpern in Verdichtungsgebieten,
- Zentralen Omnibusbahnhöfen und verkehrswichtigen Umsteigeanlagen,
- Parkeinrichtungen an Haltestellen des ÖPNV (Park + Ride-System),
- Omnibusbetriebshöfen und Zentralen Werkstätten,

soweit diese genannten Einrichtungen den ÖPNV dienen.

Die Bereitstellung der Fördermittel erfolgt wie bei den Großmaßnahmen aus Bundesfinanzhilfen nach dem GVFG und aus Landesmitteln nach § 38 FAG. Die Bewilligung der Zuwendungen wird durch den Minister für Wirtschaft und Technik nach den Vorschriften der genannten beiden Gesetze sowie nach den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften und Richtlinien erteilt.

Der Rechnungshof hat den Förderbereich Omnibusbetriebshöfe (OBH) und Zentrale Werkstätten (ZW) einer vertieften und regional vergleichenden Prüfung unterzogen. Dieser Förderbereich war auch deshalb von Interesse, weil bei diesen Maßnahmen außer öffentlichen auch eine große Anzahl privater Verkehrsunternehmen Zuwendungen erhalten haben.

Zur Förderpraxis und zum Ergebnis dieser Prüfung ist folgendes zu bemerken:

Seit Beginn der Förderung von OBH und ZW im Jahr 1972 wurden bis Ende 1985 Zuwendungsmittel in Höhe von 62,4 Mio DM, davon allein 53,5 Mio DM für 46 Kleinmaßnahmen, bewilligt.

Mit der Aufnahme der Förderung von OBH und ZW in das GVFG hatte der Bundesminister für Verkehr vorläufige Förderrichtlinien herausgegeben, die in die hessischen Verwaltungsvorschriften (VV-GVFG) einbezogen wurden. Auf Veranlassung des Bundesministers für Verkehr wurden später von einem Wirtschaftsberatungsunternehmen Planungs- und Kostenrichtwerte erarbeitet, die die Grundlage für die im Jahre 1982 in Hessen eingeführten Omnibusbetriebshof-Richtlinien (OBH-Ri) bildeten.

Der Rechnungshof hat die von ihm geprüften 26 Maßnahmen einem Vergleich unterzogen. Hierbei hat sich gezeigt, daß sowohl die festgestellten Planungs- als auch die Kostendaten bis auf drei Einzelmaßnahmen landesweit durchweg unter den fortgeschriebenen Richtlinien-Werten liegen. Bei den Ausnahmefällen waren die erhöhten Kostenaufwendungen jedoch durch besondere Umstände, wie beispielsweise außergewöhnlich kostenintensive Gründungsmaßnahmen, stichhaltig begründet.

Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß beim Vergleich der Kosten von Baumaßnahmen öffentlicher Verkehrsunternehmen zu denen privater Verkehrsunternehmen die letzteren im Durchschnitt kostengünstiger hergestellt wurden.

Nachfolgend werden für diesen Förderbereich einige beispielhafte Prüfungsfeststellungen aufgeführt:

Zu Tz. 127

Die Förderung von Omnibusbetriebshöfen und Zentralen Werkstätten privater und kommunaler Verkehrsbetriebe ist seit März 1972 möglich. Vorläufige Richtlinien für deren Förderung nach GVFG wurden im März 1973 erlassen, die durch weitergehende Richtlinien und allgemeingültige Richtwerte für die Bemessung konkretisiert wurden und mit Erlass vom 30. August 1984 offiziell eingeführt wurden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 128 Ein öffentliches Verkehrsunternehmen hatte vor einiger Zeit den 1. und 2. Bauabschnitt eines OBH errichtet und hierbei erhebliche Eigenleistungen in Form von Lohn- und Materialaufwendungen geltend gemacht. In dem nach Abschluß der Maßnahmen vorgelegten Verwendungsnachweis waren den betrieblichen Tariflöhnen Gemeinkostenzuschläge von durchschnittlich 205 v. H. zugrunde gelegt und von der mit der Prüfung der Verwendungsnachweise beauftragten Landesdienststelle, dem Landesamt für Straßenbau, als zuwendungsfähig anerkannt worden. Nach den VV-GVFG können Eigenleistungen aber nur in der nach § 4 der 1. Eisenbahnkreuzungsverordnung vorgeschriebenen Höhe als zuwendungsfähig anerkannt werden. Dort sind die zulässigen Gemeinkostenzuschläge mit 55 v. H. der Lohnkosten und mit 15 v. H. der Materialkosten festgelegt.

Die vom Rechnungshof geforderte Neuberechnung der zuwendungsfähigen Eigenleistungen führte einschließlich Zinsen zu einer Rückzahlung von rd. 80 000 DM.

- 129 Ein anderes öffentliches Verkehrsunternehmen hatte auf einem rd. 42 000 m² großen Grundstück einen OBH mit einer Abstellhalle für 70 Fahrzeuge und einer Erweiterungsmöglichkeit auf 100 Fahrzeuge errichtet. Das Verkehrsunternehmen hatte ursprünglich beabsichtigt, auf diesem Grundstück neben dem OBH auch den städtischen Bauhof unterzubringen. Diese Absicht wurde nach Abstimmung mit den städtischen Gremien später wieder aufgegeben, weil für den städtischen Bauhof ein verkehrsgünstiger gelegenes Grundstück erworben werden konnte. Dem OBH stand damit die gesamte Grundstücksfläche zur Verfügung; der Zuwendungsempfänger hat im Verwendungsnachweis alle für das Gesamtgrundstück im Zusammenhang mit dem Grunderwerb und der Erschließung entstandenen Kosten als zuwendungsfähig ausgewiesen.

Bei der verwaltungsmäßigen Prüfung des Verwendungsnachweises war bereits eine Grundstücksteilfläche von rd. 14 000 m² für Privatparkplätze und andere, ebenfalls nicht dem OBH dienende Zwecke als nicht zuwendungsfähig ausgeschieden worden, so daß nur noch rd. 28 000 m² als zuwendungsfähige Grundstücksfläche anerkannt worden waren.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner örtlichen Prüfung darauf hingewiesen, daß die als zuwendungsfähig anerkannte Grundstücksfläche immer noch weit über den Obergrenzen der Richtwerte der OBH-Ri liegt, und nachgewiesen, daß bei einer dem Betriebsablauf entsprechenden platzsparenden Anordnung des OBH-Komplexes im Grundstücksbereich die Funktion der Anlage immer noch gewährleistet wäre.

Die daraufhin verwaltungsseitig vorgenommene Neuberechnung der Grundstücksfläche führte zu einer nochmaligen Reduzierung der zuwendungsfähigen Grundstücksgröße auf nunmehr rd. 21 000 m². Diese zuwendungsfähige Flächengröße entspricht auch in etwa dem in den OBH-Ri angegebenen oberen Grenzwert für eine OBH-Kapazität von rd. 100 Buseinheiten. Als Folge der nochmaligen Reduzierung der zuwendungsfähigen Grundstücksfläche ergaben sich Rückzahlungen einschließlich Zinsen in Höhe von rd. 287 000 DM.

- 130 Ein privates Verkehrsunternehmen hatte den Neubau eines OBH errichtet, weil die Kapazität des alten Betriebshofs nicht mehr ausreichte und außerdem von den Anliegern dieses im reinen Wohngebiet gelegenen OBH eine gerichtliche Entscheidung mit dem Ziel angestrebt wurde, den Betrieb des OBH wegen Lärmbelästigung zu untersagen. Der seither genutzte Betriebshof wurde nach Fertigstellung des Neubaus aufgegeben.

Nach den Förderrichtlinien (VV-GVFG Nr. 5.3) ist jedoch der Wert einer aufzugebenden Anlage bei der Bemessung der Zuwendung für den Neubau anzurechnen. Er mindert somit die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten des Neubaus und folglich

Zu Tz. 128 bis 136

Allgemein ist festzustellen, daß die in den Textzahlen 128 bis 136 aufgeführten Bemerkungen zum Teil Vorhaben betreffen, deren Auftragstellung vor Erlaß der Richtlinien und Bemessungsgrundlagen und die Prüfung der Schlußverwendungsnachweise durch den Rechnungshof danach erfolgte. Die in den Textzahlen 128 bis 136 angesprochenen Sachverhalte waren bereits Gegenstand des Schriftverkehrs mit dem Rechnungshof. Als Ergebnis hat dieser die nachfolgenden Textzahlen für erledigt erklärt:

- Tz. 128 – mit Schreiben vom 24. August 1982,
Tz. 129 – mit Schreiben vom 13. August 1987,
Tz. 130 und 131 – mit Schreiben vom 24. August 1982,
Tz. 132 und 133 – mit Schreiben vom 22. März 1985.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

die Höhe der Zuwendung. Im vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Wertermittlungsgutachten wurde allerdings bei der Festsetzung des Grundstückswertes davon ausgegangen, daß das alte OBH-Grundstück nach der Betriebsaufgabe nicht mehr bebaubar sei.

Dieser Auffassung konnte sich der Rechnungshof aufgrund der durchgeführten Ortsbesichtigung nicht anschließen. Er hat darauf hingewirkt, daß die Bebaubarkeit berücksichtigt und für die Grundstückswertermittlung die Kaufpreissammlung der betreffenden Gemeinde herangezogen wird.

Die daraufhin verwaltungsmäßig vorgenommene Überprüfung der Wertermittlung führte zu einer Erhöhung des Verkehrswertes um 13 500 DM; hieraus errechneten sich Zuwendungsrückzahlungen von rd. 11 000 DM.

- 131 Bei der Stellung des Zuwendungsantrags für den Neubau eines OBH hatte es der private Zuwendungsempfänger unterlassen, den Wert einer nicht mehr benötigten Betriebs- und Abstellhalle zu benennen.

Auch hier wurde auf Veranlassung des Rechnungshofs eine nachträgliche Wertermittlung vorgenommen und der Verkehrswert der aufzugebenden Baulichkeiten vom zuwendungsfähigen Kostenaufwand des OBH-Neubaues abgesetzt. Die Minderung des zuwendungsfähigen Kostenaufwands führte zu einer Rückzahlung einschließlich Zinsen in Höhe von rd. 44 000 DM.

- 132 Bei der örtlichen Prüfung des OBH-Neubaues eines privaten Verkehrsunternehmers hatte der Rechnungshof festgestellt, daß der Zuwendungsempfänger im Sozial- und Verwaltungsteil des Betriebsgebäudes ein privates Reisebüro unterhält und die mit öffentlichen Zuwendungsmitteln geförderten Räumlichkeiten (Fahrdienst- und Verwaltungsräume) zumindest teilweise außer für den ÖPNV auch für sein privates Reiseunternehmen nutzt. Von der Bewilligungsbehörde war dieser Umstand mangels entsprechender Angaben des Zuwendungsempfängers weder bei der Antragsprüfung noch bei der Prüfung des Verwendungsnachweises erkannt worden.

Die auf Veranlassung des Rechnungshofs nachträglich verwaltungsseitig vorgenommene Ermittlung der anteilig auf den in Rede stehenden Büroteil entfallenden nicht zuwendungsfähigen Kosten ergab Rückzahlungen einschließlich Zinsen in einer Höhe von rd. 16 000 DM.

- 133 Ein öffentliches Verkehrsunternehmen hatte auf einer aus mehreren Flurstücken bestehenden Fläche neben dem Neubau eines OBH auch Baulichkeiten für einen ausschließlich der Gemeinde dienenden Bauhof errichtet.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises für die Errichtung des OBH waren verwaltungsseitig rd. 17 400 m² des rd. 21 000 m² großen Gesamtgrundstückes der alleinigen Nutzung durch den OBH zugeordnet und die hierfür nachgewiesenen Grunderwerbskosten in Höhe von rd. 1 023 000 DM als zuwendungsfähig anerkannt worden; der anteilige zuwendungsfähige Aufwand für die Erschließungskosten hatte rd. 111 000 DM betragen.

Der Rechnungshof hat bei seiner örtlichen Prüfung festgestellt, daß die vorgelegte Anteilsberechnung nicht dem tatsächlichen Nutzungsverhältnis zwischen OBH und kommunalem Bauhof entsprach. Eine von ihm veranlaßte Neuberechnung ergab eine Reduzierung der zuwendungsfähigen Grunderwerbskosten um rd. 250 000 DM und der Erschließungskosten um rd. 36 000 DM. Die hieraus resultierenden Überzahlungen – einschließlich der aufgelaufenen Zinsen – in Höhe von rd. 115 000 DM wurden zurückgefordert.

- 134 Ein privates Verkehrsunternehmen hatte für den Neubau eines OBH eine Teilfläche von rd. 5400 m² von seinem insgesamt rd. 8700 m² großen Gesamtgrundstück in Anspruch genommen. Die Restfläche von rd. 3300 m² wird als Lager für eine Speditions-

Zu Tz 134

Mit Schreiben vom 29. Januar 1987 hat der Rechnungshof das Prüfungsverfahren abgeschlos-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

firma, deren Teilhaber das Verkehrsunternehmen ist, genutzt.

Verwaltungsseitig waren die Gesamtkosten der Außenanlagen des OBH – hierbei handelt es sich in erster Linie um die Herstellung der Verkehrsflächen für die Zu- und Abfahrten zum Grundstück sowie um Park- und Grünflächen – bereits um einen nach den Verwaltungsvorschriften nicht zuwendungsfähigen Anteil von 35 000 DM reduziert worden. Die Überprüfung der örtlichen Situation durch den Rechnungshof hat aber ergeben, daß die für den Betriebshof ausgewiesenen Verkehrsflächen gegenüber vergleichbaren anderen Betriebshöfen und auch im Hinblick auf die in den OBH-Ri enthaltenen Richtwerte immer noch erheblich übersetzt waren.

Die daraufhin unter der Vorgabe eines optimierten Betriebsablaufs und in Anlehnung an die OBH-Ri vorgenommene Neuberechnung der zuwendungsfähigen Kosten der Außenanlage führte letztlich zu einer Rückzahlung einschließlich Zinsen von rd. 55 000 DM.

- 135 Bei der Erweiterung eines nicht mehr den betrieblichen Anforderungen genügenden OBH eines privaten Verkehrsunternehmens hat die örtliche Prüfung des Rechnungshofs ergeben, daß die den Mittelabrufen zugrunde gelegten Bauausgabenstände nicht den tatsächlich entstandenen zuwendungsfähigen Ausgaben entsprachen.

Da nach Nr. 1.5 der Bewirtschaftungsgrundsätze Zuwendungen nur insoweit und nicht eher angefordert oder abgerufen und verwendet werden dürfen, als sie für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden, veranlaßte der Rechnungshof eine Überprüfung der den gezahlten Zuwendungsraten jeweils zugrunde gelegten Bauausgaben. Hierbei wurden bei einer größeren Anzahl von Abschlußzahlungen an das Verkehrsunternehmen erhebliche Überzahlungen bzw. vorzeitige Mittelabrufe festgestellt, die nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen für die Dauer der ungerechtfertigten Inanspruchnahme zu verzinsen waren.

Diese Überprüfung führte zu Zinsforderungen in Höhe von rd. 28 000 DM.

- 136 Im Zusammenhang mit der Planung und Verlegung einer Gemeindestraße hatte die bisherige Abstell- und Reparaturhalle eines öffentlichen Verkehrsunternehmens abgebrochen werden müssen. Für die aufzugebende Altanlage hatte das Verkehrsunternehmen eine Entschädigung von 1,45 Mio DM erhalten. Der Betrag war im Rahmen der Straßenbaumaßnahme bereits als zuwendungsfähiger Aufwand ausgewiesen und mit Landesmitteln zur Förderung des kommunalen Straßenbaus bezuschußt worden.

Sofort nach Neufassung des GVFG – mit der ab 1972 auch die Förderung von OBH und ZW ermöglicht wurde –, stellte das Unternehmen einen Antrag für die Förderung eines Neubaus einer Zentralen Werkstatt und einer Fahrzeugabstellhalle. Dem Verkehrsunternehmen wurden mit einem ersten Bescheid vom August 1973 Landeszuwendungen nach dem GVFG in Höhe von 1 690 000 DM und nach dem FAG in Höhe von 563 000 DM bewilligt.

Entgegen der Auflage im Zuwendungsbescheid, den Bau nicht vor Erteilung des Bescheides zu beginnen, wurden die Bauarbeiten der ZW bereits im Jahre 1972 in Angriff genommen, wobei bis zum Jahresende Ausgaben in Höhe von rd. 1 757 000 DM nachgewiesen wurden. Ein Antrag auf Einwilligung in den vorzeitigen Baubeginn wurde vom Verkehrsunternehmen nicht gestellt.

Bei der verwaltungsseitigen Prüfung des Verwendungsnachweises wurden zwar die vor dem 1. Januar des Bewilligungsjahres angefallenen Ausgaben richtliniengemäß von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt; die Entschädigungszahlung von 1,45

sen, die Mittel sind am 27. Januar, 28. Januar, 3. Februar und 5. Februar 1987 eingegangen.

Zu Tz. 135

Der beanstandete Sachverhalt wurde der mittelbewirtschaftenden Stelle mit Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vom 13. Dezember 1985 mitgeteilt. Nach Eingang der Zinsen hat der Rechnungshof mit Schreiben vom 23. Januar 1987 die Erledigung bestätigt.

Zu Tz. 136

Mit Schreiben vom 13. August 1982 hat der Rechnungshof mitgeteilt, daß die Prüfung der Zuwendungsmaßnahme abgeschlossen ist, sobald ihm die erfolgte Vereinnahmung der zurückzufordernden Mittel angezeigt wird. Dies erfolgte mit Schreiben vom 20. Dezember 1982 durch die mittelbewirtschaftende Stelle.

Bemerkungen des Rechnungshofs***Stellungnahme der Landesregierung***

Mio DM wurde jedoch im zuwendungsfähigen Aufwand der ÖPNV-Maßnahme belassen.

Der Rechnungshof hat diese Doppelförderung im Rahmen seiner örtlichen Prüfung beanstandet.

Die von der Bewilligungsbehörde veranlaßte Neuberechnung führte einschließlich Zinsen zu einer Rückzahlung von rd. 422 000 DM.

Darmstadt, den 30. November 1987

Wiesbaden, den 8. März 1988

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

Der Hessische Ministerpräsident

Dr. Wallmann

Der Hessische Minister der Finanzen

Kanther

Bemerkungen des Rechnungshofs

*Stellungnahme der Landesregierung***Anlagen zu den Bemerkungen 1987**

Darmstadt, den 22. August 1986

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 01 – zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Förderung des Informationswesens – geprüft. Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 1985 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Maaß