



HESSISCHER LANDTAG

16. 12. 88

Antrag der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1986

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 25. November 1987 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1986 (Drucksache 12/1211) 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 1988
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1986**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1986 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 16. Dezember 1988 · Ausgegeben am 3. Februar 1989

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1988

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1986**

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1988
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1986**

Abkürzungen

ATG	Ausgabetitelgruppe
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesminister der Finanzen
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DV	Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
g.D.	gehobener Dienst
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HESOWI	Hessisches System zur Automation der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr
HG	Haushaltsgesetz
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
Hpl.	Haushaltsplan
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HV	Verfassung des Landes Hessen
i. d. F.	in der Fassung
Kap.	Kapitel
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
OWiG	Ordnungswidrigkeits-Gesetz
PP	Prozentpunkte
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
USH	Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung
USP	Unterausschuß für Stellenpläne
VO	Verordnung
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen – Teil A – Ausgabe 1979
VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen – Teil B – Ausgabe 1979
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1984	11
3	Haushaltsrechnung 1985	11
4	Haushaltsplan 1986	11
5	Haushaltsrechnung 1986	12
7	Abschlußbericht 1986	13
10	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1986	15
20	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	27
30	Verpflichtungsermächtigungen	38
34	Sondervermögen und Rücklagen	38
35	Liegenschaftsvermögen	39
36	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	40
39	Rechnungsprüfung 1986	41
40	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	41
	BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN	
41	Querschnittsprüfung des Kraftfahrzeugwesens in der Landesverwaltung	42
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
48	Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle (Kap. 03 14)	45
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04	
51	Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein (Kap. 04 46)	49
53	Schulen (Kap. 04 53 bis 04 56, 04 58, 04 61)	53
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
67	Förderung des Ausbaus der Fernwärme und des Baues von Kohleheizkraftwerken (Kap. 07 02 ATG 93)	62
71	Gewährleistung bei Straßenbaumaßnahmen (Kap. 07 04)	64
72	Kostengünstige Bauweisen im Straßenbau (Kap. 07 04)	66
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08	
74	Beschaffung von Funkrufempfängern des Systems Eurocall für die Gewerbeaufsichtsämter (Kap. 08 16)	69
75	Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren bei den Gewerbeaufsichtsämtern wegen Verstoßes gegen das Fahrpersonalgesetz und andere Sozialvorschriften im Straßenverkehr (Kap. 08 16)	70
82	Zuwendungen an eine neurologische Klinik (Kap. 08 22)	76
83	Unterbringung und Betreuung von ausländischen Flüchtlingen (Kap. 08 42)	77

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

89	Neubau einer Kapp- und Sortieranlage für Schwachholz (Kap. 09 62)	82
90	Sanierungsarbeiten an einem Revierförstergehöft (Kap. 09 63)	84

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

91	Organisation der Präsidialverwaltungen der Universitäten des Landes Hessen (Kap. 15 05, 15 07, 15 09, 15 10 und 15 13)	87
106	Johann Wolfgang Goethe-Universität, Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität (Kap. 15 10, 15 11)	93
107	Gesamthochschule Kassel (Kap. 15 13)	94

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

108	Steuerfestsetzung (Kap. 17 01)	96
112	Organisation der Beihilfestellen (Kap. 17 02)	100
113	Lastenausgleichsämter (Kap. 17 20)	101

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

119	Staatliche Hochbaumaßnahmen für die Polizei (Kap. 18 03)	111
-----	---	-----

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1988

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1986 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1986 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 31. Juli 1988.

Haushaltsrechnung 1984

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1987 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1985 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seiner Sitzung am 2. Dezember 1987 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1984 fortgesetzt und empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1984 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 12. Sitzung am 27. Januar 1988 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 34. Sitzung am 3. März 1988 (TOP 17) angenommen.

Haushaltsrechnung 1985

- 3 Die Bemerkungen 1987 vom 30. November 1987 sind dem Landtag und der Landesregierung am 8. Dezember 1987 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 8. März 1988 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 19. April 1988 zusammen mit den Bemerkungen 1987 als LT-Drucksache 12/1807 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 27. April 1988 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 6. Juli 1988 erfolgte eine weitere Beratung. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

Haushaltsplan 1986

- 4 Der Haushaltsplan für das Hj. 1986 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17. Dezember 1985 sowie dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 26. November 1986 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1986 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1986 betrug im Soll

23 821 807 600 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 6,7 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1985. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3 764 891 000 DM festgesetzt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Haushaltsrechnung 1986

- 5 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1986 vom 18. August 1987 dem Landtag mit Schreiben vom 25. November 1987 (LT-Drucksache 12/1211) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	1986 DM
Überplanmäßige Ausgaben	1 009 101 813,95
außerplanmäßige Ausgaben	11 804 775,43
Haushaltsvorgriffe	331 408,45
Gesamtüberschreitung	1 021 237 997,83

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 491 943 040,75 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 16 Abs. 7 Satz 1 HG 1986) und Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 12/1211).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit elf Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 14 Abs. 1 HG 1986 von 10 Mio DM. Während es sich in sieben Fällen 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) oder aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen handelte, konnten drei weitere Überschreitungen bei den Titeln 08 43 – 643 01 (Erstattungen aufgrund des Landesaufnahmegesetzes), 08 43 – 538 74 (Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen – Gemeinschaftsunterkunft für ausländische Flüchtlinge in Schwalbach/Ts.) und 19 08 – 681 31 (Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohnungsgesetz) in Höhe von 76 890 877,97 DM, 16 748 950,55 DM und 10 387 151,59 DM auf § 22 Abs. 2 Asylverfahrensgesetz und § 2 des Gesetzes über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge als Ausfluß des Art. 16 Abs. 2 GG sowie auf § 1 Wohnungsgesetz gestützt werden. In allen genannten Fällen war dafür ein Nachtragshaushalt gemäß § 14 Abs. 1 HG 1986 nicht erforderlich.

Eine weitere, die Betragsgrenze des § 14 Abs. 1 HG 1986 übersteigende überplanmäßige Ausgabe ist bei dem Titel 19 08 – 681 35 (Zuschuß als Ausgleich für durch Subventionsabbau bedingte Mieterhöhungen – Härteausgleich 1985) dadurch entstanden, daß der Finanzminister am 15. Mai 1986 zunächst einer Haushaltsüberschreitung in Höhe von 9,7 Mio DM und am 6. Oktober 1986 einer weiteren überplanmäßigen Ausgabe von 6 Mio DM zugestimmt hatte. Der Finanzminister ist dabei von der Erwägung ausgegangen, daß es nach dem Wortlaut von § 14 Abs. 1 Satz 1 HG 1986 („... wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen Betrag von 10 Millionen Deutsche Mark nicht überschreitet...“) bei mehrfachen, im einzelnen jeweils unter, in der Summe aber über der Betragsgrenze liegenden Anträgen auf Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe nicht auf die Gesamtüberschreitung bei der betreffenden Haushaltsstelle, sondern auf die Höhe der jeweiligen einzelnen Haushaltsüberschreitung ankomme. Der Rechnungshof hält diese Auslegung für nicht unproblematisch, weil sie im Ergebnis dazu führen kann, daß die nach hessischem Verfassungsrecht nicht unumstrittene Freistellungsregelung des § 14 Abs. 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes um ein Vielfaches erweitert wird. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht betonte Subsidiarität des dem Finanzminister übertragenen Notbewilligungsrechts (vgl. BVerfGE 45, S. 1 ff. sowie Tz. 45 der Bemerkungen 1987) erscheint dem Rechnungshof eine restriktivere Auslegung des

Zu Tz. 5 (Absatz 3)

Die Feststellungen des Rechnungshofs über Höhe und Zeitpunkt der Zustimmungen zu den überplanmäßigen Ausgaben treffen zu. Veranlassung zu mehrfacher Überschreitung der Haushaltsansätze war die Einführung des Härteausgleichs im Jahr 1985 und die Tatsache, daß für das Jahr 1986 weder im Zeitpunkt der Feststellung des Haushaltsplanentwurfs noch im Zeitpunkt der ersten Überschreitung des Haushaltsansatzes gesicherte Erkenntnisse über den Umfang des zu zahlenden Härteausgleichs vorlagen. Hinzu kam, daß durch das Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetz 1985 (BGBl. I S. 1277) der Kreis der vom Härteausgleich Begünstigten erheblich erweitert wurde.

Der Fall, daß mehrere Überschreitungen bei der gleichen Haushaltsstelle erst in ihrer Summe die Betragsgrenze des jeweiligen Haushaltsgesetzes (hier § 14 Abs. 1 Satz 1) übersteigen und die sonstigen Voraussetzungen für die Entbehrlichkeit eines Nachtragshaushalts nicht vorliegen, ist erstmalig. Die Landesregierung wird in einem solchen Fall die Rechtsausführungen des Rechnungshofs bei ihrer Entscheidung über die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltsplans berücksichtigen. Eine Ergänzung des Haushaltsgesetzes wird nicht für erforderlich erachtet.

Zu Tz. 5 (Absatz 4)

Mit dem jährlichen Erlaß zur Ausführung des Haushaltsplans weist das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ausdrücklich die nachgeordneten Dienststellen seines Geschäftsbereichs auf die zwingend notwendige Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zu über-/außerplanmäßigen Ausgaben hin. Aus der aufgrund der Prüfungsbeurteilungen 1987 zusätzlich erfolgten Aufforderung der Dienststellen zur strengen Beachtung des § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO konnten für das Haushaltsjahr 1986 noch keine positiven Auswirkungen erwartet werden. Demgegenüber wurden bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung 1987 nur noch 6 Fälle festgestellt, für die eine Zustimmung des Ministeriums der Finanzen nicht eingeholt wurde.

Für die Nichtbeteiligung des Ministeriums der Finanzen gibt es auch dieses Mal unterschiedliche Gründe, wobei sich folgende wiederholen:

- Falsche Auslegung bzw. Nichtbeachtung von Haushaltsvermerken in 3 Fällen.
- In 5 Fällen wurde eine Zustimmung nicht für erforderlich gehalten. Dreimal betraf es den Titel 427 08 – Für die Beschäftigung von Arbeitslosen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen –.
- Falsche Anwendung der Vorschriften über die Deckungsfähigkeit in vier Fällen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Begriffs „Einzelfall“ in § 14 Abs. 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes geboten und eine klarstellende Änderung von § 14 Abs. 1 im nächsten Haushaltsgesetz angezeigt.

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. In 28 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 1 238 173,77 DM liegt allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1986). Dabei entfallen erneut 14 Fälle mit einem Gesamtbetrag von 728 086,83 DM auf den Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst, der inzwischen zugesagt hat (vgl. Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 5 der Bemerkungen 1987), auf eine strenge Beachtung des § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO durch die Dienststellen seines Geschäftsbereichs hinzuwirken. Entsprechendes erwartet der Rechnungshof auch von den anderen betroffenen Ressorts, zumal er bereits in früheren Bemerkungen darauf hingewiesen hat, daß die vorherige Einwilligung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO zwingend ist und die vom Rechnungshof erstmals in seinen Bemerkungen 1986 aufgegriffenen Verstöße gegen diese zwingende Vorschrift sowohl vom Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung als auch vom Haushaltsausschuß durch Beschluß vom 2. Dezember 1987 bzw. 27. Januar 1988 mißbilligt wurden.

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1986 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 27. April 1988 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt der endgültigen Entlastung vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 15. Sitzung am 1. Juni 1988 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 42. Sitzung am 7. Juni 1988 angenommen.

- 6 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 13. Januar 1988 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 12/1438). Sie wurde am 27. April 1988 in der 4. 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 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1986 – Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 15. Sitzung am 1. Juni 1988 (TOP 4) entsprechend beschlossen. Dem ist das Plenum in seiner 42. Sitzung am 7. Juni 1988 (TOP 48) gefolgt.

Abschlußbericht 1986

- 7 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1986

bei Ist-Einnahmen von	24 310 975 036,45 DM
und Ist-Ausgaben von	24 310 971 442,90 DM
als kassenmäßiges Jahresergebnis	
einen Überschuß von	3 593,55 DM
aus.	

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre waren nicht vorhanden, so daß sich das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls auf 3 593,55 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

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst wird gegenüber den Dienststellen seines Geschäftsbereichs weiterhin auf eine strikte Einhaltung des § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO hinwirken.

Bemerkungen des Rechnungshofs

haushaltstechnischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von 1 547 901 677,52 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 220,9 Mio DM unter dem im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von 1 768,8 Mio DM. Dies ermöglichte eine Reduzierung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt um 219,8 Mio DM auf 1 400,5 Mio DM. Mit diesem Betrag blieb die Netto-Neuverschuldung gleichzeitig um ca. 654 Mio DM hinter der von Art. 141 HV gezogenen Kredithöchstgrenze zurück (vgl. hierzu auch Tz. 21).

- 8 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Überschuß von 2 085 609,85 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 Abnahme der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um 2 082 016,30 DM auf 1 080 767 324,67 DM verminderten.

Den nach 1987 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 3 593,55 DM gegenüber, so daß sich für 1986 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von 1 080 763 731,12 DM ergibt.

Diesem Fehlbetrag kommt allerdings insofern keine wesentliche Bedeutung zu, als er am Ende des Haushaltsjahres 1986 durch unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 2,6 Mrd DM weit überkompensiert worden ist.

- 9 Während die Ausgabereste 1986 noch auf dem hohen Niveau des Vorjahres verharrten, konnten sie 1987 deutlich abgebaut werden (vgl. Übersicht 1). Mit 758,6 Mio DM waren daher die nach 1988 übertragenen Ausgabereste um rd. 322 Mio DM niedriger als die Ausgabereste, die aus dem Haushaltsjahr 1986 übernommen worden waren. Erstmals seit 1982 haben damit die Ausgabereste einen Umfang erreicht, der dem vom Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1986 und 1987 als Vergleichsmaßstab herangezogenen Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1982 (770,6 Mio DM) entspricht.

Obersicht 1

Angemeldete und übertragene Ausgabereste

	Zur Übertragung angemeldet	in das nächste Haus- haltsjahr übertragen
	- Mio DM -	
1983	1 103,6	1 053,0
1984	1 271,5	1 246,9
1985	1 359,2	1 082,8
1986	1 238,8	1 080,8
1987	1 012,7	758,6

Bemerkungen des Rechnungshofs

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1986

- 10 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1986 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1986 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1985 und 1987 bzw. das Haushaltssoll 1988 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

	1985			1986			1987			1988		
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(2) Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(2) Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(2) Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(2) Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben dar.: Steuereinnahmen	15 235,8 15 116,9	+ 7,9 + 7,8	15 495,4 15 400,0	15 912,0 15 760,1	+ 4,4 + 4,3	16 726,3 16 597,0	16 726,3 16 597,0	+ 5,1 + 5,3	17 032,4 16 922,0	+ 1,8 + 2,0	17 032,4 16 922,0	+ 1,8 + 2,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 521,6	+ 13,1	1 421,6	1 600,6	+ 5,2	1 605,0	1 605,0	+ 0,3	1 518,1	- 5,4	1 518,1	- 5,4
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 012,3	+ 8,7	939,0	1 053,9	+ 4,1	1 091,4	1 091,4	+ 3,6	1 017,6	- 6,8	1 017,6	- 6,8
3 Schuldenaufnahmen	3 860,2 3 750,0 1 409,7 110,2	- 14,8 - 15,3 - 24,2 + 8,9	4 821,6 4 698,0 1 620,3 123,6	4 702,7 4 587,0 1 400,5 115,7	+ 21,8 + 22,3 + 26,2 + 5,0	5 039,8 4 927,0 1 496,1 112,8	5 039,8 4 927,0 1 496,1 112,8	+ 7,2 + 7,4 + 6,8 - 2,5	4 686,1 4 604,0 1 344,9 82,1	- 7,0 - 6,6 - 10,1 - 27,2	4 686,1 4 604,0 1 344,9 82,1	- 7,0 - 6,6 - 10,1 - 27,2
dar.: Kreditmarktmittel brutto netto												
Bundesdarlehen												
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 045,8	+ 8,5	1 144,2	1 041,7	- 0,4 *	989,8	989,8	- 5,0	1 289,7	+ 30,3	1 289,7	+ 30,3
Einnahmen insgesamt	22 675,7	+ 3,6	23 821,8	24 311,0	+ 7,6 *	25 452,4	25 452,4	+ 4,7	25 543,9	+ 0,4	25 543,9	+ 0,4
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	18 614,6	+ 7,9	18 704,4	19 274,5	+ 4,0 *	20 210,0	20 210,0	+ 4,9	20 388,5	+ 0,9	20 388,5	+ 0,9
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	8 290,6	+ 3,5	8 558,3	8 669,3	+ 4,6	9 028,0	9 028,0	+ 4,1	9 280,4	+ 2,8	9 280,4	+ 2,8
5 Sachliche Verwaltungsausgaben; Ausgaben für Schuldendienst	1 135,9 4 137,3 1 456,2 2 681,1	+ 8,0 - 5,5 + 5,4 - 10,5	1 168,1 4 695,8 1 574,4 3 121,4	1 163,6 4 765,6 1 543,1 3 222,5	+ 2,4 + 15,2 + 6,0 + 20,2	1 185,5 5 015,0 1 529,3 3 485,8	1 185,5 5 015,0 1 529,3 3 485,8	+ 1,9 + 5,2 - 0,9 + 8,2	1 258,3 4 921,8 1 587,2 3 334,6	+ 6,1 - 1,9 + 3,8 - 4,3	1 258,3 4 921,8 1 587,2 3 334,6	+ 6,1 - 1,9 + 3,8 - 4,3
dar.: Zinsen												
Tilgungen												
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	5 466,7	+ 12,4	5 441,1	5 932,9	+ 8,5	6 486,4	6 486,4	+ 9,3	6 291,3	- 3,0	6 291,3	- 3,0
Investitionsausgaben insgesamt	3 168,1	- 2,1	3 687,7	3 477,5	+ 12,7 *	3 430,5	3 430,5	- 1,4	3 500,0	+ 2,0	3 500,0	+ 2,0
dar.: Baumaßnahmen	610,8	- 1,4	734,8	674,8	+ 10,5	751,4	751,4	+ 11,4	813,9	+ 8,3	813,9	+ 8,3
8 Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2 557,3	- 2,3	2 952,9	2 802,7	+ 13,3 *	2 679,1	2 679,1	- 4,4	2 686,1	+ 0,3	2 686,1	+ 0,3
9 Besondere Finanzierungsausgaben	477,1	+ 36,1	270,8	302,1	- 36,7	307,0	307,0	+ 1,6	292,1	- 4,9	292,1	- 4,9
Ausgaben insgesamt	22 675,7	+ 3,6	23 821,8	24 311,0	+ 7,6 *	25 452,4	25 452,4	+ 4,7	25 543,9	+ 0,4	25 543,9	+ 0,4
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	19 568,3	+ 5,3	20 473,3	20 822,4	+ 6,9 *	21 714,4	21 714,4	+ 4,3	21 992,6	+ 1,3	21 992,6	+ 1,3
Überschuß +/- Fehlbetrag - Nettofinanzierungssaldo	+ 0,05 - 943,7		- 1 768,8	+ 0 - 1 547,9		+ 0 - 1 504,4	+ 0 - 1 504,4		- 1 604,1		- 1 604,1	
Strukturdaten (v.H.)												
Steuerdeckungsquote (Steuern nach LFA)	76,4	(76,7)	74,6	74,6		75,1	75,1		76,0		76,0	
Kreditfinanzierungsquote	5,7	(5,7)	7,9	6,7		6,9	6,9		6,1		6,1	
Personalausgabenquote	42,4	(42,6)	41,8	41,6		41,6	41,6		42,2		42,2	
Zins-Ausgaben-Quote	7,4	(7,5)	7,7	7,4		7,0	7,0		7,2		7,2	
Investitionsquote	16,2	(15,8)	18,0	16,7		15,8	15,8		15,9		15,9	

1) Formales Haushaltsvolumen abzüglich Aufnahme bzw. Tilgung von Kreditmarktmitteln, Entnahme bzw. Zuführung an Rücklagen, Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.

2) ^{*)} Gegenüber vergleichbarem Ist 1985 (ohne Einnahmen und Ausgaben für Wohnungsbauprüfen, die ab 1986 im Landeshaushalt nicht mehr veranschlagt sind).

^{**)} Mit 1986 vergleichbares Ist (d.h. ohne die v.g. Einnahmen

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 11 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1986 erreichte ein Gesamtvolumen von 24 311 Mio DM. Es liegt damit um 7,6 v. H. über dem Vorjahresergebnis und um 489,2 Mio DM über dem veranschlagten Soll.
- 12 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 19 274,5 Mio DM und überschritten das Haushaltssoll (18 704,4 Mio DM) um 570,1 Mio DM. Gegenüber dem vergleichbaren Ist 1985 (ohne Ausgleichszahlungen für Wohnungsbauprämien, die ab 1986 nicht mehr im Landeshaushalt veranschlagt sind) sind damit die Gesamteinnahmen in Hessen um 4,0 v. H. gestiegen, während sie sich im Durchschnitt aller Bundesländer um 3,8 v. H. erhöhten. Entscheidend hierfür war die Entwicklung der Steuereinnahmen. Beachtliche Zuwächse ergaben sich aber auch bei den Eigenen Einnahmen, die sich gegenüber dem Ergebnis des Vorjahres um 79,0 Mio DM bzw. 5,2 v. H. auf 1 600,6 Mio DM erhöhten und damit das Haushaltssoll um 179,0 Mio DM überschritten. Größere Sollüberschreitungen waren insbesondere bei den Rückflüssen von Wohnungsbaudarlehen mit 64,6 Mio DM, bei den Eigenen Einnahmen des Einzelplans 15 mit 34 Mio DM, den Einnahmen aus Holzverkäufen und anderen forstwirtschaftlichen Maßnahmen mit 27,0 Mio DM sowie den Lotterieuüberschüssen mit 25,1 Mio DM zu verzeichnen.
- 13 Besonders bemerkenswert ist auch die Entwicklung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe, das mit 83,9 Mio DM um 51,9 Mio DM bzw. 162 v. H. über dem Haushaltssoll und um 50,4 v. H. über dem Ergebnis des Vorjahres lag. Diese ungewöhnlich hohen Mehreinnahmen beruhen im wesentlichen auf Nachzahlungen der Abgabepflichtigen, die sich in dieser Höhe nicht wiederholen werden, wenn die vom Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1987 (vgl. Tz. 67 ff.) aufgezeigten Verfahrensmängel bei der Erhebung der Abwasserabgabe – wie von der Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 1987 zugesagt – abgestellt werden.
- 14 Die Steuereinnahmen lagen mit 15 760,1 Mio DM um 643,3 Mio DM bzw. 4,3 v. H. über dem Ergebnis des Vorjahres und um 360,1 Mio DM über dem Haushaltssoll. Zu den Steuermehreinnahmen trugen die Lohn- und Einkommensteuer bei. Obwohl am 1. Januar 1986 die erste Stufe des Steuersenkungsgesetzes 1986/88 in Kraft trat, erhöhten sich die Anteile des Landes an der Lohnsteuer um 368,3 Mio DM (5,7 v. H.) und an der Einkommensteuer um 58,7 Mio DM (6,4 v. H.). Positiv entwickelte sich auch die Kapitalertragsteuer mit einem Zuwachs von 27,7 Mio DM (5,4 v. H.). Einbußen von 128,2 Mio DM (6,4 v. H.) mußten dagegen bei der Körperschaftsteuer wegen höherer Erstattungen und als Folge der Festsetzung höherer Vorauszahlungen im Jahre 1985 und entsprechend geringerer Abschluß- und Nachzahlungen in 1986 hingenommen werden. Bei den Steuern vom Umsatz (+ 74,8 Mio DM bzw. 2,3 v. H.) glichen eine stärkere Inlandsnachfrage und ein daraus resultierendes Mehraufkommen von + 236,9 Mio DM bzw. 17,0 v. H. den Rückgang der Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer (– 162,2 Mio DM bzw. 8,9 v. H.) aus, der vor allem durch den Preisrückgang bei Importgütern entstanden war.

Bei den reinen Landessteuern wurden beträchtliche Einnahmeverbesserungen bei der Kraftfahrzeugsteuer erzielt (um 195,6 Mio DM bzw. 28,6 v. H.), was vor allem auf die Erhöhung des Steuersatzes für nicht umweltfreundliche Fahrzeuge, aber auch auf eine kräftige Zunahme des Pkw-Bestands zurückzuführen war. Ergiebiger als im Vorjahr waren auch die Rennwett- und Lotteriesteuern mit einem Zuwachs von 19,3 Mio DM bzw. 15,0 v. H. und die Grunderwerbsteuer mit einem Plus von 9,1 Mio DM bzw. 3,8 v. H. Dagegen blieb das Aufkommen an Vermögensteuer um 13,3 Mio DM bzw. 2,7 v. H. unter dem Vorjahresergebnis zurück.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 15 Obwohl die Entwicklung der Steuereinnahmen insgesamt etwas ungünstiger war als im Vorjahr, hat sich der Steuerkraftvorsprung Hessens gegenüber den meisten anderen Bundesländern im Jahre 1986 weiter vergrößert (vgl. Übersicht 3). Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich erreichten daher 1986 einen neuerlichen Höchststand. Sie beliefen sich auf 893,7 Mio DM; das waren rd. 144,3 Mio DM oder 19,3 v. H. mehr als 1985 und rd. 413,7 Mio DM mehr als das Haushaltssoll 1986.

Wegen der hohen Abführungen im Länderfinanzausgleich verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1986 nur 14 866,4 Mio DM. Dies waren zwar immer noch 499,0 Mio DM oder 3,5 v. H. mehr als im Vorjahr, aber auch 54 Mio DM weniger als im Haushaltsplan 1986 veranschlagt worden war. Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) ermäßigte sich dementsprechend von 76,7 v. H. im Jahre 1985 auf 74,6 v. H. im Jahre 1986.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3

Land	Steuereinnahmen je Einwohner (vor LFA)			Länderfinanzausgleich (LFA)*		Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		Steuereinnahmen je Einwohner nach LFA und BEZ			1986 in v.H. des Länderdurchschnitts
	1985	1986	Veränderung	1986 in v.H. des Länderdurchschnitts	Mio DM	1985	1986	DM	DM	Zunahme	
Schleswig-Holstein	2 214	2 331	+ 117	88,9	+ 703,1	+ 253,2	+ 253,4	2 582	2 694	112	101,7
Niedersachsen	2 205	2 315	+ 110	88,3	+ 898,6	+ 560,4	+ 555,1	2 407	2 512	105	94,8
Nordrhein-Westfalen	2 464	2 614	+ 150	99,7	+ 73,2	-	-	2 469	2 614	145	98,7
Hessen	2 735	2 838	+ 103	108,2	- 749,4	-	-	2 600	2 677	77	101,1
Rheinland-Pfalz	2 258	2 373	+ 115	90,5	+ 381,4	+ 321,9	+ 320,1	2 452	2 597	145	98,0
Baden-Württemberg	2 718	2 875	+ 157	109,6	- 1 530,9	-	-	2 553	2 678	125	101,1
Bayern	2 504	2 613	+ 109	99,6	+ 23,0	+ 339,8	+ 290,1	2 537	2 647	110	99,9
Saarland	2 182	2 291	+ 109	87,4	+ 345,5	+ 158,8	+ 160,0	2 662	2 808	146	106,0
Flächenländer	2 477	2 606	+ 129	99,4	+ 2 424,8	+ 1 633,8	+ 1 578,7	2 508	2 630	122	99,3
Hamburg	3 622	3 616	- 6	137,9	- 344,1	-	-	3 406	3 477	71	131,3
Bremen	2 654	2 637	- 17	100,5	+ 324,3	-	+ 88,4	3 141	3 327	186	125,6
Berlin	2 172	2 280	+ 108	86,9	-	-	-	2 172	2 280	108	86,1
Länder insgesamt	2 499	2 623	+ 124	100	+ 2 749,2	+ 1 633,8	+ 1 667,1	2 528	2 649	121	100
					- 2 624,5	-	- 2 945,5				

*) Abführungen: -

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 Reihe 2.4 und R 4.

Abweichungen in den Summen durch Runden

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 16 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen 1986 von 19 558,3 Mio DM im Vorjahr auf 20 822,4 Mio DM (Haushaltssoll: 20 473,3 Mio DM). Ihre Zuwachsrate betrug ohne Eliminierung der Vergleichsstörung durch die ab 1986 nicht mehr im Landeshaushalt veranschlagten Wohnungsbauprämien 6,5 v. H. und nach entsprechender Bereinigung 6,9 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 3,8 v. H. ergab.

Zu dem im Ländervergleich sehr kräftigen Ausgabewachstum trugen neben erhöhten Personalausgaben (vgl. Tz. 17) und den erneut angestiegenen Abführungen im Länderfinanzausgleich (vgl. Tz. 15) vor allem die Ausgaben für den Erwerb der Geschäftsanteile der Neuen Heimat Südwest (mit 259,7 Mio DM), sprunghaft angewachsene Ausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern (mit 103,3 Mio DM) sowie höhere Zinsausgaben (mit 86,9 Mio DM) bei.

Ein noch stärkerer Anstieg der Ausgaben wurde durch die zur Jahresmitte 1986 angeordneten haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO verhindert. Sie erbrachte Einsparungen von insgesamt 60,8 Mio DM, die mit 28,4 Mio DM in der Hauptgruppe 5, mit 21,9 Mio DM in der Hauptgruppe 6 und mit 10,5 Mio DM in der Hauptgruppe 8 erwirtschaftet und hauptsächlich zur Deckung der überplanmäßig entstandenen Mehrausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern verwendet wurden.

- 17 Trotz Fortführung der zeitlich befristeten Stellenbesetzungssperre und eines nur leicht erhöhten Stellenbestandes hat sich das Wachstum der Personalausgaben wieder deutlich beschleunigt. Nach Zuwachsraten von 1,7 v. H. im Jahre 1984 und von 3,5 v. H. im Jahre 1985 stiegen die Personalkosten 1986 um 4,6 v. H. auf 8 669,3 Mio DM. Im Vergleich zum Haushaltssoll wurden damit 111 Mio DM mehr benötigt, was vor allem auf zu knapp veranschlagte Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsvereinbarungen 1986, überwiegend vom Bund getragene Mehrkosten für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, einen höheren Bedarf für Beihilfen und Versorgungsbezüge sowie eine stärkere Ausschöpfung des Stellenaufkommens zurückzuführen war.

Nach dem Haushaltsplan 1986 wurden neu geschaffen: 516 kostenwirksame Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 67 Anwärter- und 24 Referendarstellen, 215 kostenneutrale Stellen sowie 5 Leerstellen. Außerdem wurden 118 Leerstellen und 276 Stellen für Auszubildende neu veranschlagt, die bereits nach § 13 Abs. 6 und 7 HG 1985 und nach § 2 Vorschaltgesetz 1985 im Haushaltsvollzug 1985 geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 1 221 Stellen sowie 35 Stellenabgängen als Saldo aus Stellenumsetzungen zwischen Einzelplänen standen 894,5 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1986 um 291,5 Stellen erhöhte.

Darüber hinaus wurden im Haushaltsvollzug 1986 weitere 132,5 Leerstellen (nach § 13 Abs. 1, 4, 6 und 8 HG 1986) und 230 Stellen für Auszubildende (nach § 11 HG 1986) geschaffen. Auf der anderen Seite wurden 350 kw-Vermerke wirksam, die bei den Schulkapiteln des Einzelplans 04 mit Wirkung vom 1. August 1986 ausgebracht worden waren und die zum Ausgleich von 350 der mit dem Haushaltsplan 1986 neu geschaffenen kostenwirksamen Stellen für Beamte, Arbeiter und Angestellte dienen sollten. Für weitere 102,5 neue Stellen, über die bereits im Haushaltsplan 1986 verfügt worden ist, ist ein entsprechender Ausgleich in den Schulkapiteln des Einzelplans 04 im Hj. 1987 erfolgt.

- 18 In den letzten zehn Haushaltsjahren haben sich die Personalausgaben des Landes wie folgt entwickelt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 4

Hj.	Personalausgaben	Erhöhung gegenüber Vorjahr	
	Ist Mio DM	Mio DM	v.H.
1978	6 565	375	6,1
1979	6 957	392	6,0
1980	7 502	545	7,8
1981	7 455	409*)	5,8*)
1982	7 640	185	2,5
1983	7 876	236	3,1
1984	8 011	135	1,7
1985	8 291	280	3,5
1986	8 669	378	4,6
1987	9 028	359	4,1

*) Berechnet nach Absetzung von 456 Mio DM in 1980 wegen Ausgliederung der Krankenhäuser aus dem Haushalt ab 1981

Quelle: Finanzberichte 1985, 1986, 1987 und 1988 des BMF

Wie die vorstehende Übersicht erkennen läßt, hat zwar das Wachstum der Personalausgaben die hohen Zuwachsraten, die bis zum Beginn der achtziger Jahre zu verzeichnen gewesen waren, noch nicht wieder erreicht, jedoch hat die Entwicklung seit 1983 wieder deutlich an Dynamik gewonnen. Dabei fällt allerdings das Ergebnis für 1984 wegen der sogenannten Nullrunde im Öffentlichen Dienst und der Absenkung der Eingangsbezüge bzw. -vergütungen für die ab 1. Januar 1984 neu eingestellten Beamten des höheren und gehobenen Dienstes sowie für Angestellte vergleichbarer Vergütungsgruppen aus dem Rahmen.

Wegen der bestehenden Tarifgemeinschaft des Bundes und der Länder und der bundeseinheitlichen linearen Entwicklung der Beamtenbesoldung ist eine gleichgerichtete Tendenz auch in allen anderen Bundesländern festzustellen. Trotzdem führt der in Übersicht 5 angestellte Ländervergleich zu einem bemerkenswerten Ergebnis: während Hessen mit seinen jährlichen Personalkostensteigerungen von 1978 bis 1982 zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt aller Bundesländer lag, kehrte sich dieser Trend ab 1983 um. Mit Ausnahme eines dem Durchschnitt entsprechenden Anstiegs im Jahre 1985 geht seitdem das Wachstum der Personalausgaben in Hessen zunehmend über den Länderdurchschnitt hinaus.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 5Anstieg der Personalausgaben in v.H. *)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Schleswig-Holstein	5,0	6,9	7,9	6,3	3,1	2,7	0,7	3,9	4,3
Niedersachsen	6,9	7,1	8,7	6,3	3,2	2,9	1,1	3,1	4,4
Nordrhein-Westfalen	7,8	7,5	9,2	5,9	3,8	2,9	1,5	4,2	3,7
Hessen	6,1	6,0	7,8	5,8	2,5	3,1	1,7	3,5	4,6
Rheinland-Pfalz	6,2	6,8	7,9	5,9	3,3	3,2	1,2	3,0	4,2
Baden-Württemberg	7,2	7,9	8,1	6,2	1,7	2,9	1,4	3,9	3,9
Bayern	6,5	6,9	7,6	6,4	4,0	3,7	1,7	3,4	4,5
Saarland	5,5	5,8	7,5	5,5	3,3	2,9	1,4	4,0	4,0
Hamburg	5,8	6,1	7,1	5,7	3,6	3,3	0,9	2,4	3,4
Bremen	7,2	7,7	8,0	5,9	2,2	2,3	0,0	1,9	3,1
Berlin	5,4	6,5	6,7	5,1	3,0	2,6	1,2	2,7	4,4
Länder zusammen	6,7	7,0	8,1	6,0	3,2	3,0	1,4	3,5	4,1
=====									

*) Steigerungssätze nach Bereinigung methodischer Umsetzungen
gemäß Finanzberichten 1985, 1986, 1987 und 1988 des BMF

Der Rechnungshof erkennt nicht, daß bei dem vergleichsweise hohen Anstieg der Personalausgaben auch das Bemühen der Landesregierung eine Rolle spielte, die seit Jahren angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt in ihrer Personalpolitik angemessen zu berücksichtigen. Er macht jedoch darauf aufmerksam, daß sich bei der Fortsetzung der weniger restriktiven hessischen Personalpolitik der Zielkonflikt zwischen der weiterhin notwendigen Haushaltskonsolidierung und den Anforderungen an das Land als Arbeitgeber nicht unerheblich verschärfen wird.

Die Schlüsselfunktion, die der weiteren Entwicklung der Personalkosten bei der Haushaltskonsolidierung zukommt, wird aus der nachfolgenden Übersicht 6 ersichtlich. Die Personalausgaben beanspruchten danach die Steuereinnahmen sowohl in Hessen als auch in allen anderen Bundesländern in erheblichem Maße (1986 in Hessen mit 58,3 v. H. und im Länderdurchschnitt mit 59,7 v. H.). Trotz der erheblich über dem Durchschnitt liegenden Steuerkraft Hessens hat sich dabei der Anteil der Steuereinnahmen, den das Land seit 1982 für Personalausgaben aufwenden mußte, immer mehr an den Länderdurchschnitt angenähert.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 6

Hj.	Steuern (nach LFA*) in Mio DM		Beanspruchung durch Per- sonalausgaben in v.H.	
	Hessen	Länder insges.**)	Hessen	Länder insges.
1982	12 054	135 770	63,4	66,0
1983	12 699	142 928	62,0	64,6
1984	13 554	150 047	59,1	62,4
1985	14 367	159 245	57,7	60,1
1986	14 866	166 769	58,3	59,7

*) kassenmäßige Betrachtung

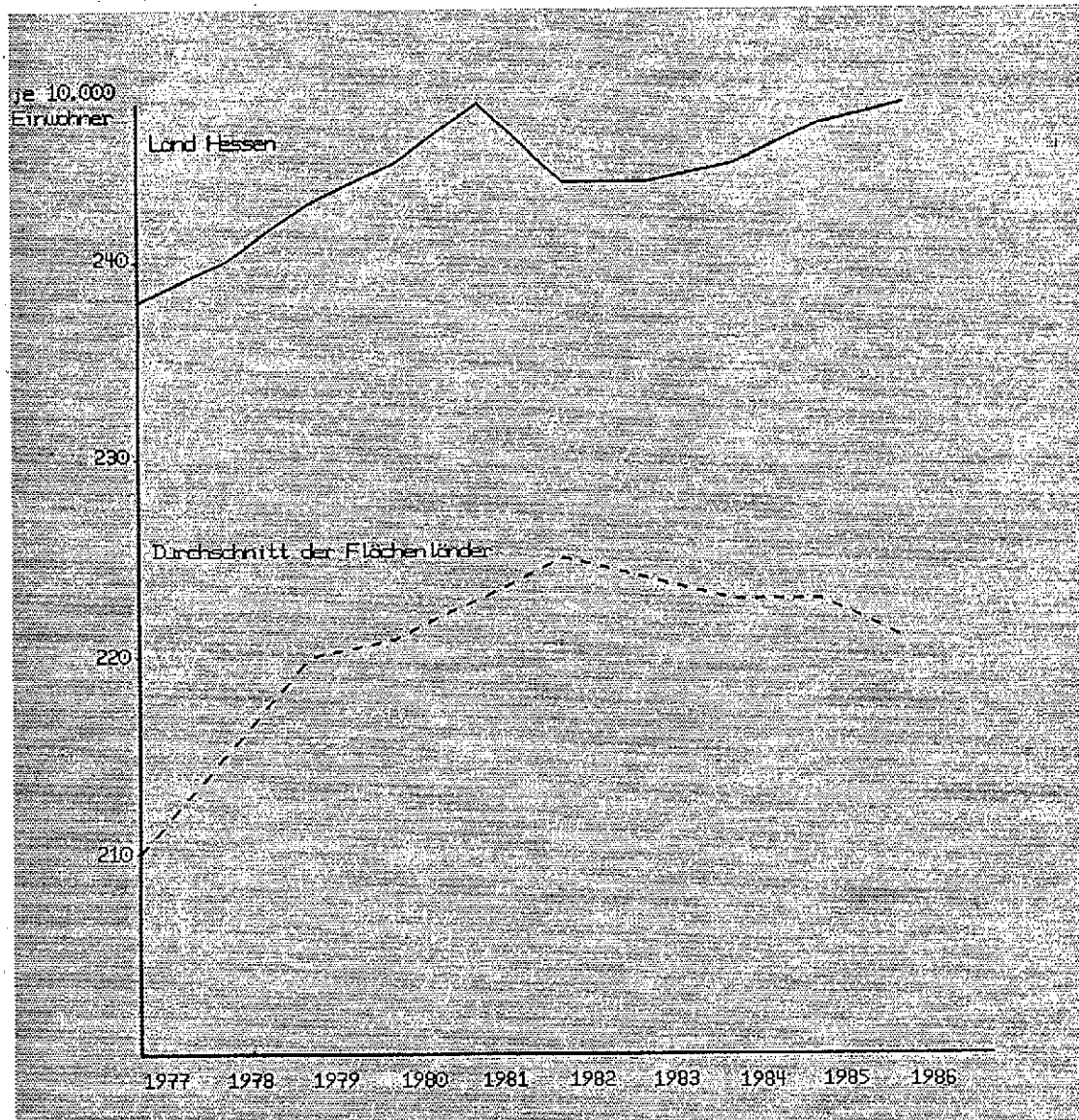
**) einschließlich Bundesergänzungszuweisungen

Weil das Land auf die Tarifabschlüsse und die Besoldungsentwicklung im öffentlichen Dienst nur wenig Einfluß nehmen kann, hält der Rechnungshof gezieltere personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Eindämmung des Personalkostenanstiegs für unumgänglich und angesichts der im Ländervergleich hervorragenden Personalausstattung der Landesverwaltung (vgl. Schaubild 1) auch für vertretbar.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Schaubild 1

Vollbeschäftigtes Personal des Landes Hessen im
Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer *)



*) Einschließlich des Personals der rechtlich unselbständigen
Wirtschaftsunternehmen und der kaufmännisch buchenden Kranken-
häuser.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Hessische Regionalstatistik
- ausgewählte Daten im Zeitvergleich 1977 bis 1986 - und
Statistisches Bundesamt, FS 14 Reihe 6 (1977 bis 1980 bereinigte
Werte)

Bemerkungen des Rechnungshofs

Ansatzpunkte für gezielte personalwirtschaftliche Maßnahmen ergeben sich vor allem bei Verwaltungen, deren Aufgabenumfang von den bereits eingetretenen oder absehbaren Veränderungen der Bevölkerungszahl und -struktur abhängig ist (vgl. hierzu Tz. 53ff). Außerdem müssen bestehende Leistungsreserven und Entlastungsmöglichkeiten genutzt werden, die durch Abbau überholter Aufgaben oder unnötiger Arbeiten erreicht werden können. Der Rechnungshof hat hierzu in den letzten Jahren einige Hinweise gegeben (vgl. z. B. Tzn. 63, 64 und 65 der Bemerkungen 1985 sowie Tzn. 40 und 41 der Bemerkungen 1986).

- 19 Die Investitionsausgaben lagen 1986 mit 3 477,5 Mio DM um 309,4 Mio DM über dem Vorjahresergebnis. Gegenüber dem bereinigten Ist 1985 (d. h. ohne Ausgaben für Wohnungsbau-prämien, die ab 1986 im Landeshaushaltsplan nicht mehr veranschlagt sind) erhöhten sie sich überdurchschnittlich um 12,7 v. H., was mit dem Erwerb der Geschäftsanteile an der Neuen Heimat Südwest zusammenhängt. Ohne diesen Sonderfaktor betrug der Zuwachs nur 4,3 v. H.

Während im Kommunalen Finanzausgleich nicht nur die für das Hj. 1986 veranschlagten Mittel für Investitionszuweisungen in Höhe von 699,5 Mio DM verausgabt wurden, sondern darüber hinaus Ausgabereste von insgesamt 66,4 Mio DM abgebaut werden konnten (darunter 39,1 Mio DM bei den Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen und 34,5 Mio DM bei den Investitionszuweisungen an Krankenhäuser), blieben die übrigen Investitionsausgaben trotz ihres insgesamt recht kräftigen Anstiegs um 276,6 Mio DM unter dem veranschlagten Soll. Größere Sollunterschreitungen ergaben sich im staatlichen Hochbau (mit 54,1 Mio DM), im Wohnungs- und Städtebau (mit 81,5 Mio DM), bei der Inanspruchnahme von Bundesmitteln zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (mit 63,3 Mio DM), durch den nicht vorgenommenen Grunderwerb der Grube Messel (mit 40 Mio DM), durch unterbliebene Kapitalerhöhungen bei der Neuen Heimat Südwest (mit 39,5 Mio DM), der Hessischen Industriemüll GmbH (mit 10 Mio DM) sowie der Hessischen Landesbank-Girozentrale (mit 12,9 Mio DM), bei den Zuweisungen aus dem Abfallwirtschafts-programm (mit 37,2 Mio DM) und bei den BAföG-Darlehen (mit 25,9 Mio DM).

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) stieg 1986 von 16,2 v. H. auf 16,7 v. H. Unter den Flächenländern nahm Hessen damit unverändert den dritten Platz ein (vgl. Übersicht 7).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 7Investitionsquoten*) der Länder

Land	1985	1986
Schleswig-Holstein	16,3	15,9
Niedersachsen	14,0	15,7
Nordrhein-Westfalen	16,0	15,5
Hessen	16,2	16,7
Rheinland-Pfalz	16,1	17,0
Baden-Württemberg	14,2**)	14,2
Bayern	20,7	20,2
Saarland	14,3	14,3

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

**) Einschließlich Auswirkungen von Buchungen wegen Veränderungen im Vermögensbestand

Quelle: BMF, Finanzbericht 1988

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 1986 erteilten Kreditermächtigungen von 5 005,6 Mio DM zusammen mit Ermächtigungsresten aus dem Hj. 1985 in Höhe von 2 255,9 Mio DM für 1986 einen Ermächtigungsrahmen von 7 261,5 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von 4 626,8 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von 63,7 v. H. entspricht (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 6 296,8 Mio DM/Inanspruchnahme 4 007,2 Mio DM oder 63,6 v. H.).

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle	Ermächtigung gem. HG 1986 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kredit- aufnahme Mio DM
Kreditmarktmittel für Investitionen	17 16 ETG 81			
§ 16 Abs. 1 HG 1986 Ermächtigungsrest aus Hj. 1985		4 808,0	2 204,7	4 487,0
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 1986		123,6		102,1
zu übertragen:		4 931,6	2 204,7	4 589,1

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Kredite - Rechtsgrundlage -	Haushalts- stelle im Hpl. oder andere Ver- anschl.stelle	Ermächtigung gem. HG 1986 Mio DM	Ermächtigungs- reste aus früheren Hj. Mio DM	Kreditaufnahme Mio DM
Obertrag:		4 931,6	2 204,7	4 589,1
Kredite nach § 3 Investitionsfonds- gesetz	Wirtschafts- plan Abt.A			
§ 16 Abs. 2 HG 1986 Ermächtigungsrest aus Hj. 1985		53,0	49,0	17,0
Staatsbäder § 16 Abs. 3 HG 1986 Ermächtigungsrest aus Hj. 1985	Finanzplan	6,3	2,2	6,0
Burgen und Schlösser § 16 Abs. 3 HG 1986	Finanzplan	1,1		1,1
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 1986		13,6		13,6
zusammen		5 005,6	2 255,9	4 626,8

Bemerkungen des Rechnungshofs

	Mio DM
21 Nach der der Haushaltsrechnung 1986 als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen	3 477,5
Nach Abzug der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von	- 773,6
und des Landesanteils an den Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von	- 649,8
ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1, LHO der Betrag von	<u>2 054,1</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	4 587,0
beträgt die Nettokreditsumme	<u>- 3 186,5</u> <u>1 400,5*)</u>

*) Dabei handelt es sich um die 1986 haushaltswirksam gewordene Nettokreditaufnahme. Eingerechnet ist die Dispositionsreserve der Hessenanleihe 1985, ein Teilbetrag von 100 Mio DM der nominal auf 500 Mio DM lautenden Anleihe. Dadurch hat die Differenz aus dem Jahr 1985 ihren Ausgleich gefunden. Sie war durch die unterschiedliche Behandlung im Landesschuldbuch und in der Haushaltsrechnung entstanden. Auf die Bemerkungen 1987 wird insoweit verwiesen.

- 22 Unter Einbeziehung des Haushaltsergebnisses 1987 und des Haushaltsansatzes für 1988 haben sich die Kreditmarktschulden seit 1981 wie folgt entwickelt:

Übersicht 8

Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- aufnahme	Tilgungen *)	Netto- kredit- aufnahme	Zinsaus- gaben	verblei- bende Ein- nahme	Schulden- stand am 31.12.
Mio DM						
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	4 927,0	3 430,9	1 496,1	1 529,3	- 33,2	23 351,3
1988***)	4 604,0	3 259,1	1 344,9	1 587,2	- 242,3	24 696,2

*) 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 wurden 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

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 23 In der nachfolgend aufgeführten Übersicht 9 wird die Entwicklung der Kreditmarktschulden Hessens in den Dreijahresabschnitten 1981–1983 bzw. 1984–1986 mit der Entwicklung in den anderen Bundesländern verglichen:

Übersicht 9

	Wachstum der Kreditmarktschulden im Ländervergleich		
	1981-83 v.H.	1984-86 v.H.	Differenz pp
Land Hessen	35	22	- 13
Flächenländer insgesamt	55	26	- 29
Flächenländer ohne NRW und Saarland	42	20	- 22
Bundesländer insgesamt	52	26	- 26

Quelle: Jährliche Finanzberichte des BMF

Wie aus der Übersicht zu entnehmen ist, wuchs die Gesamtverschuldung der Flächenländer im Zeitraum 1981–1983 um mehr als die Hälfte, während sich die Verschuldung Hessens lediglich um rd. ein Drittel erhöhte. Auch wenn man die von Strukturproblemen besonders stark betroffenen Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland ausklammert, ist bei den übrigen Flächenstaaten mit 42 v. H. ein stärkerer Anstieg festzustellen als er für Hessen ermittelt wurde. Im Zeitabschnitt 1984–1986 wurde dagegen das Schuldenwachstum in den Flächenstaaten ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland auf 20 v. H. zurückgeführt, während es in Hessen 22 v. H. betrug. Gegenüber dem vorangegangenen Dreijahresabschnitt 1981–1983 hat damit das Land Hessen seine Neuverschuldung nur um 13 Prozentpunkte eingeschränkt, die Gesamtheit der Flächenländer verminderte dagegen ihre Schuldenausdehnung um 29 Prozentpunkte. Im Ergebnis haben damit sowohl die Flächenländer insgesamt als auch die Flächenländer unter Ausklammerung von Nordrhein-Westfalen und dem Saarland den Zuwachs der Verschuldung auf weniger als die Hälfte des Wachstums zurückgeführt, das noch 1981–1983 zu verzeichnen gewesen war. Das gleiche gilt, wenn die Stadtstaaten in die Betrachtung einbezogen werden. In Hessen wurde dagegen nur eine Rückführung auf ca. zwei Drittel des Verschuldungszuwachses der Jahre 1981–1983 erreicht.

Die Kreditneuaufnahme des Hj. 1986 am Kreditmarkt konnte zu im Durchschnitt günstigeren Konditionen getätigt werden als die des Vorjahres. Das Land profitierte somit auch im Hj. 1986 von den seit geraumer Zeit andauernden Zinssenkungen. So ist der Kapitalmarktzins (jahresdurchschnittliche Emissionsrendite festverzinslicher Wertpapiere – vgl. auch Schaubild 3 –) im Zeitraum 1985/86 um 0,9 Prozentpunkte, im Zeitraum 1984/86 um 1,7 Prozentpunkte, gegenüber dem Zinsgipfelfahr 1981 sogar um 4,2 Prozentpunkte zurückgegangen.

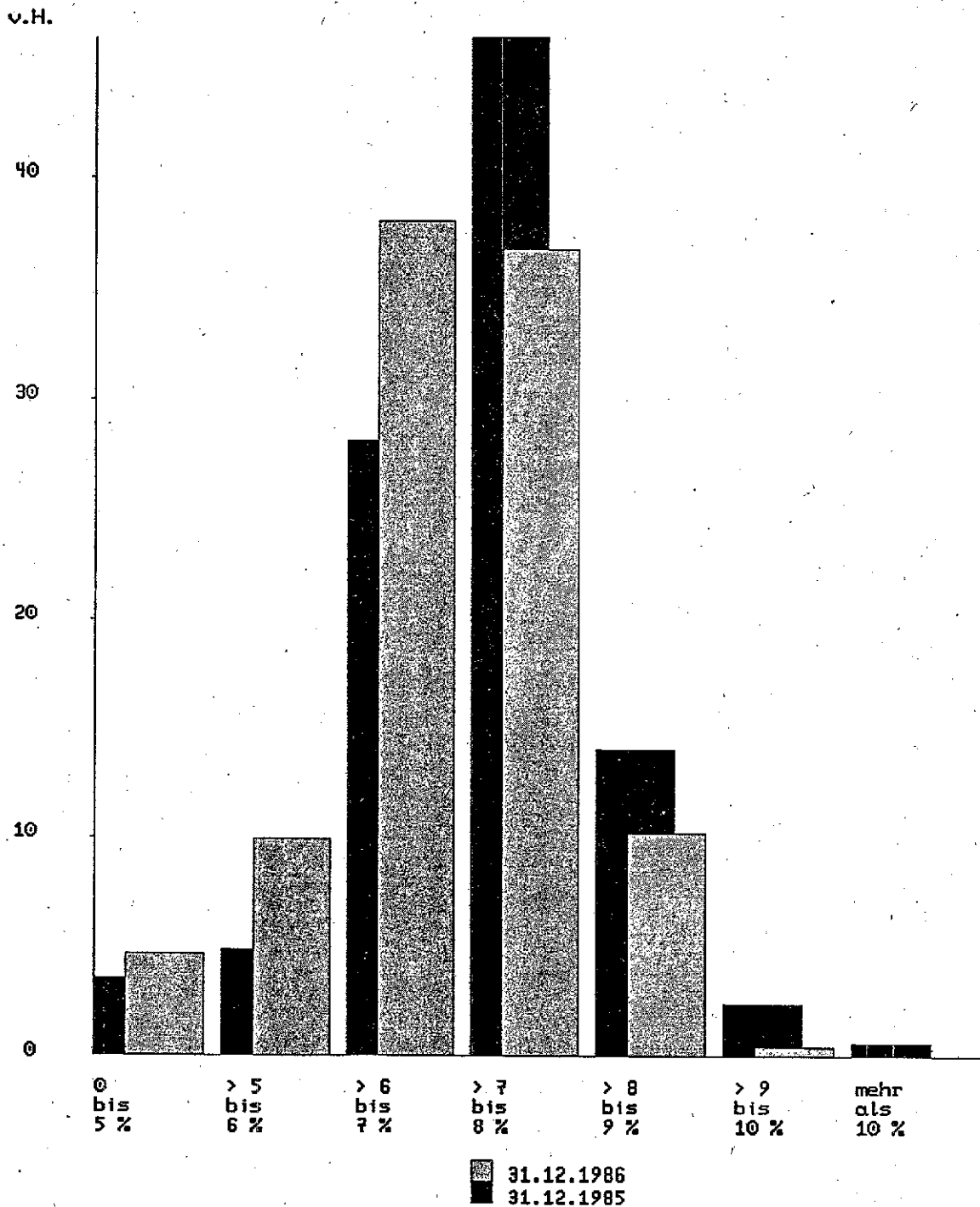
Die Zinsstruktur des Schuldenstandes (vgl. Schaubild 2) hat – insbesondere infolge der zu günstigen Konditionen getätigten Neuaufnahme – eine deutliche Verbesserung erfahren. Hochverzinsliche Kreditmarktschulden (mehr als 8 v. H.) existierten im Hj. 1986 noch im Umfang von 2 322 Mio DM bzw. 10,6 v. H., im Jahr zuvor waren es 3 474 Mio DM bzw. 17,0 v. H. des Schuldenstandes. Eine Verzinsung von bis zu 7 v. H. war im Hj.

Bemerkungen des Rechnungshofs

1986 für 11 500 Mio DM bzw. 52,6 v. H. des Schuldenstandes festzustellen, im Hj. 1985 waren es hier lediglich 7 500 Mio DM bzw. 36,7 v. H.

Schaubild 2

**Zinsstruktur der Kreditmarktschulden
zum 31.12.1985 und 31.12.1986**



Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 24 Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über den Tilgungsablauf bei den Kreditmarktschulden, die zu Ende des Haushaltsjahres 1986 bestanden:

Übersicht 10Tilgungen der Kreditmarktschulden
zum Ende des Hj. 1986

fällig	Mio DM*)	v.H.*)
1987	3 432	15,7
1988	6 689	30,6
1989	9 899	45,3
1990	12 525	57,3
1991	13 875	63,5
1992	14 898	68,2
1993	15 676	71,7
1994	17 213	78,8
1995	19 312	88,4
1996	20 430	93,5

*) kumulierte Werte

Aus der Übersicht geht hervor, daß das Land bis einschließlich 1990 einen außerordentlich hohen Tilgungsbedarf hat (1987–1990: insgesamt 12,5 Mrd. DM). Falls es in den Jahren 1987 ff. – wie schon in der Vergangenheit – auch zur Aufnahme kürzerfristiger Darlehen kommt, muß damit gerechnet werden, daß sich die Tilgungsleistungen für den erwähnten Zeitraum noch erhöhen. In den Jahren 1991–1993 sind aufgrund des gegenwärtigen Schuldenstandes jährlich gegenüber dem jeweiligen Vorjahr deutlich sinkende Rückzahlungen fällig. Im Anschluß daran folgt ein zweiter Tilgungsgipfel 1994–1996. Aus der Sicht des Rechnungshofs ist diese unausgewogene Tilgungsstruktur nicht unbedenklich, weil sie das Land in einzelnen Haushaltsjahren ungeachtet der dann anzutreffenden Kapitalmarktlage zu besonders hohen Refinanzierungsengagements zwingt.

- 25 Die haushaltswirtschaftliche Bedeutung der Staatsverschuldung wird nachfolgend mit Hilfe ausgewählter Kennziffern verdeutlicht:

Zu Tz. 24

Das in den Bemerkungen des Rechnungshofs erwähnte Ungleichgewicht in der Tilgungsstruktur ist vor allem darauf zurückzuführen, daß in Zeiten höheren Zinsniveaus in Erwartung günstigerer Umschuldungsmöglichkeiten kurz- und mittelfristige Darlehen aufgenommen wurden. Nach einer Verbesserung und Stabilisierung des Zinsniveaus wurden ab 1984 wieder bevorzugt Darlehen mit zehnjähriger Laufzeit aufgenommen.

Ab Anfang 1987 hat das Land bei weiteren Kreditaufnahmen durch eine entsprechende Auswahl der Laufzeiten die Tilgungsstruktur wie folgt verbessert.

Tilgungen der Kreditmarktschulden

fällig	zum 31. 12. 1986 Mio DM	zum 31. 12. 1987 Mio DM	zum 30. 9. 1988 Mio DM
1987	3 432	3 432	
1988	3 236	3 236	3 236
1989	3 187	3 232	3 232
1990	2 603	2 668	2 818
1991	1 326	2 306	2 822
1992	988	1 593	2 158
1993	752	1 353	1 810
1994	1 512	1 778	1 778
1995	2 074	2 439	2 439
1996	1 903	1 964	1 964
1997	379	1 884	1 884
1998	5	492	1 985
1999	6	6	56
2000	36	36	36

Wie die Übersicht zeigt, wurde durch Kreditaufnahmen mit entsprechenden Laufzeiten in der Zeit vom 1. 1. 1987–31. 12. 1987 und erneut in der Zeit vom 1. 1. 1988–30. 9. 1988 eine ausgewogenere Tilgungsstruktur erreicht. Auch bei künftigen Kreditaufnahmen wird unter Beachtung der jeweiligen Marktverhältnisse eine Tilgungsstruktur angestrebt, die Ungleichgewichten entgegenwirkt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 11Entwicklung ausgewählter Verschuldungs-
kennziffern für Hessen 1981 - 1988

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*)	1991**)
Kreditfinanzierungsquote	8,8	9,9	7,9	7,9	5,7	6,7	6,9	6,1	7,3
Investitionsfinanzierungsquote	50,8	58,3	46,9	45,2	35,0	40,3	43,6	38,4	49,1
Zins-Ausgaben-Quote	5,8	7,3	7,9	7,5	7,4	7,4	7,0	7,2	8,4
Zins-Steuer-Quote***)	8,3	10,6	10,9	10,2	10,1	10,4	9,9	9,9	11,5
Schulden-Wirtschaftskraft-Quote	9,9	10,6	10,8	11,1	11,2	11,4	11,6	.	.

*) Soll

**) nach der von der Landesregierung vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung 1987-1991

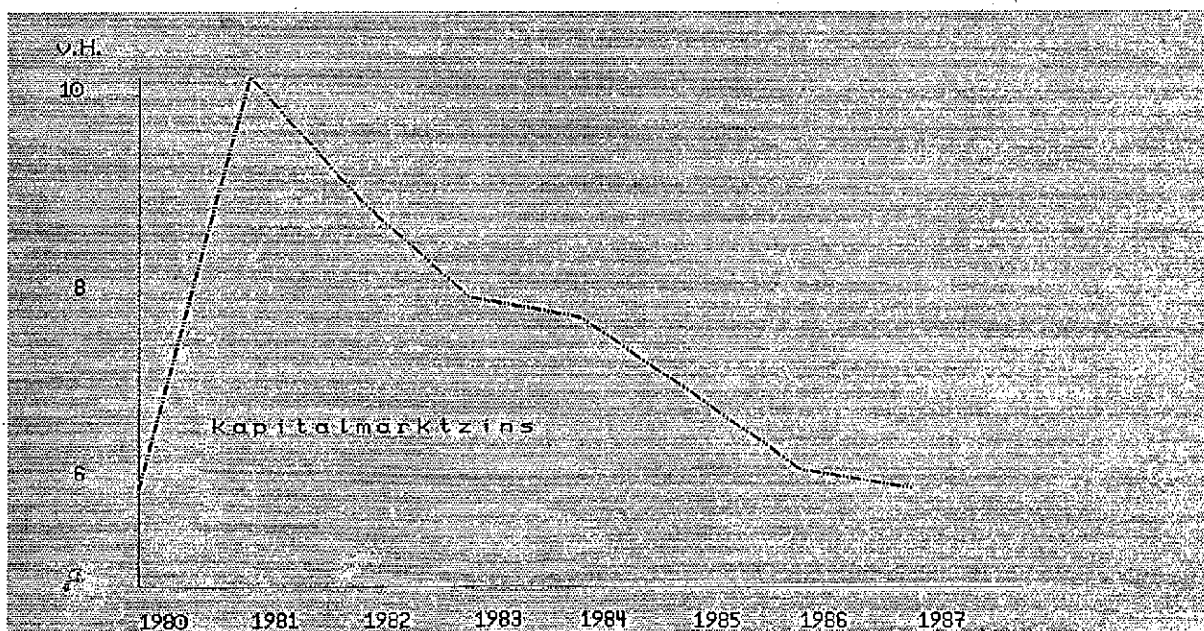
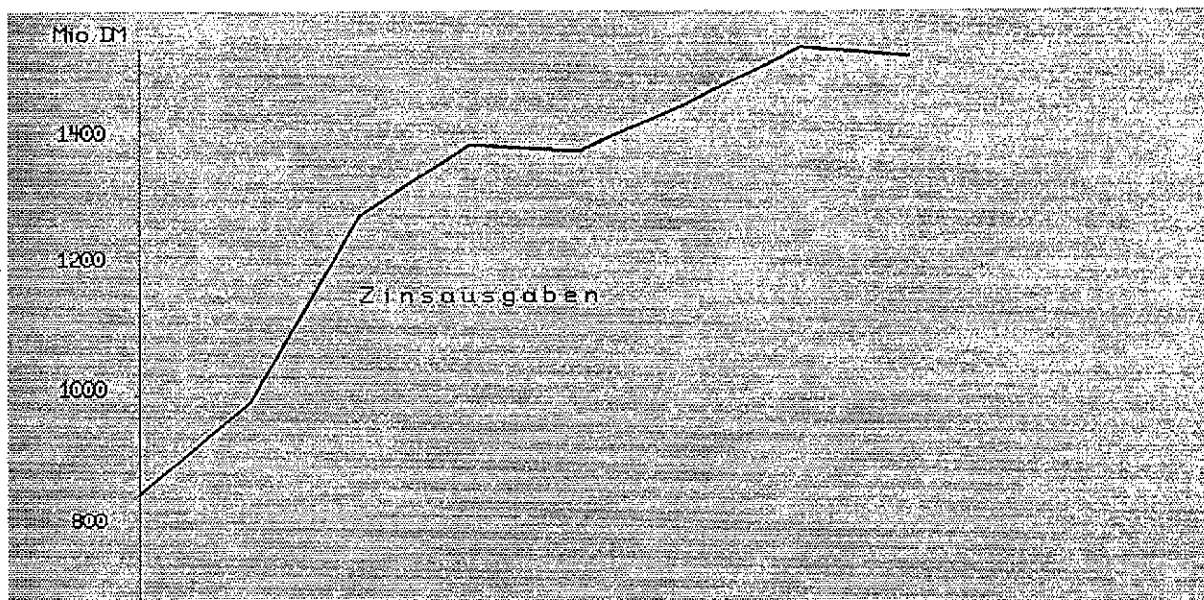
***) Steuereinnahmen nach Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs

- 26 Wie die Übersicht erkennen läßt, ist die Kreditfinanzierungsquote (Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt in v. H. der bereinigten Gesamtausgaben) von 1982 an bis einschließlich 1985 ständig gesunken (bis auf 5,7 v. H.). In den Haushaltsjahren 1986 und 1987 hat sie sich dagegen wieder deutlich auf 6,7 bzw. 6,9 v. H. erhöht. Nach einem im Haushaltsplan 1988 vorgesehenen vorübergehenden Rückgang auf 6,1 v. H. ist nach der von der Landesregierung vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung 1987 bis 1991 mit einem weiteren Anstieg der Kreditfinanzierungsquote auf 7,3 v. H. zu rechnen.

Die Investitionsfinanzierungsquote zeigt an, inwieweit die investiven Leistungen des Landes mit Krediten finanziert worden sind. Aus der vorstehenden Übersicht geht hervor, daß Hessen den „kreditfinanzierten“ Teil seiner Investitionen zwischen 1982 und 1987 deutlich von rd. 58,3 auf 43,6 v. H. zurückführen konnte. Im Hj. 1985 war dabei der fremdfinanzierte Anteil der Investitionen mit 35,0 v. H. besonders gering. Wie die mittelfristige Finanzplanung ausweist, muß allerdings damit gerechnet werden, daß sich die Investitionsfinanzierungsquote bis 1991 wieder auf 49,1 v. H. verschlechtert.

Eines der Verschuldungskriterien, die die haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Kreditaufnahme indizieren, ist die Zins-Ausgaben-Quote (Zinsausgaben in v. H. der bereinigten Gesamtausgaben). Diese Quote ist bis 1983 zunächst noch angestiegen (bis auf 7,9 v. H.), danach aber kontinuierlich bis auf 7,0 v. H. im Jahre 1987 zurückgegangen, was in erster Linie der günstigen Kapitalmarktentwicklung zu verdanken war (vgl. Schaubild 3). In ihrer mittelfristigen Finanzplanung bis 1991 geht die Landesregierung davon aus, daß sich die Zins-Ausgaben-Quote bis zum Ende des Planungszeitraums auf 8,4 v. H. erhöhen wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Schaubild 3Entwicklung der Zinsausgaben des Landes
und des Kapitalmarktzinses

Bemerkungen des Rechnungshofs

Ebenfalls eine Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zins-Steuer-Quote (Zinsen in v. H. der Steuereinnahmen nach LFA). Trotz der seit 1981 zu verzeichnen gewesenen günstigen Wirtschafts- und Kapitalmarktentwicklung lag diese Quote 1987 mit 9,9 v. H. immer noch deutlich über dem Ergebnis für 1981 (8,3 v. H.), nachdem sie 1982 und 1983 vorübergehend sogar auf fast 11 v. H. angestiegen war. Nach dem Haushaltsplan für 1988 ist eine Zins-Steuer-Quote von ebenfalls 9,9 v. H. zu erwarten, die sich nach der mittelfristigen Finanzplanung bis 1991 auf 11,5 v. H. erhöhen wird.

Ständig zugenommen hat seit 1981 die Schulden-Wirtschaftskraft-Quote (Kreditmarktverschuldung in v. H. des Bruttoinlandprodukts – BIP). Im Jahre 1981 entfielen auf 100 DM an Wirtschaftsleistung (BIP) in Hessen 9,90 DM an Kreditmarktschulden; 1987 waren es bereits 11,60 DM. Dieses Ergebnis ist auf das gegenüber dem Wachstum des BIP erheblich stärkere Wachstum der Landesverschuldung zurückzuführen. Letztere hat im Zeitraum 1981–1987 mehr als doppelt so stark zugenommen wie das BIP.

- 27 Insgesamt kommt der Rechnungshof zu folgendem Ergebnis: Die haushaltswirtschaftliche Situation des Landes, soweit sie mit Hilfe der zuvor dargestellten Kennziffern indiziert wurde, hat sich seit 1983 teilweise deutlich verbessert. Diese Verbesserung ist jedoch weniger das Resultat einer deutlichen Rückführung der Verschuldung, wenngleich im Zeitraum 1985–1986 auch Konsolidierungsergebnisse zu vermerken sind. Sie ist vor allem auf die äußerst günstige Kapitalmarktentwicklung, deren positive Auswirkungen bereits seit 1982 mit deutlichem Zinsniveaurückgang festzustellen sind, sowie auf das seit 1983 andauernde Wirtschaftswachstum und die damit verbundene Steueraufkommensentwicklung zurückzuführen. Um zu einer nachhaltigen Konsolidierung der haushaltswirtschaftlichen Situation des Landes zu gelangen, ist es daher nach Auffassung des Rechnungshofs geboten, nicht nur gezielte Maßnahmen zur Eindämmung des Personalkostenanstiegs zu ergreifen (vgl. Tz. 18), sondern auch alle anderen sich bietenden Möglichkeiten zur Entlastung des Landeshaushalts zu nutzen. Der Zwang zu fortgesetzter Ausgabendisziplin gilt um so mehr, als die Steuerreform in den nächsten Jahren auch in Hessen eine absehbar eingeschränkte Einnahmeentwicklung nach sich ziehen wird. Die Daten der von der Landesregierung vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung bis 1991 weisen dementsprechend auf eine durchgängige, teilweise deutliche Verschlechterung der haushaltswirtschaftlichen Situation des Landes hin.

- 28 Der Minister der Finanzen ist durch das HG 1986 ermächtigt worden, im Hj. 1986 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 606,5 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 120,1 Mio DM oder rd. 19,8 v. H. in Anspruch genommen (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 626,5 Mio DM bzw. Inanspruchnahme 69,1 Mio DM = rd. 11,0 v. H.).

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Bürgschaften - Rechtsgrundlage -	Ermächtigung	Bürgschafts- übernahmen	Garantie- übernahmen
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1. Förderung des Wohnungsbaus, der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden, des Erwerbs vorhandener Wohnungen, insbesondere durch kinderreiche Familien und Schwerbehinderte, sowie städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen § 17 Abs. 1 und 2 HG 1986	80,0	11,0	-
2. Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben § 18 Abs. 1 HG 1986	500,0	109,1	-
3. Förderung dringender Neu- und Umbaumaßnahmen genehmigter, nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz beihilfeberechtigter Privatschulen § 17 Abs. 3 HG 1986	20,0	-	-
4. Garantien für Schadenersatzansprüche nach dem Atomgesetz § 17 Abs. 4 HG 1986	6,5	-	-
zusammen	606,5	120,1	-
=====			

- 29 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) jeweils am Ende des Haushaltsjahres wie folgt auszuweisen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

	1986 Mio DM	1985 Mio DM	1984 Mio DM	1983 Mio DM
A. Altschulden (vor der Währungs- reform und im Zu- sammenhang mit dieser entstande- ne Schulden)	374,3	394,8	414,7	434,0
B. Neuschulden (nach der Währungs- reform aufgenom- mene Schulden)	23 768,4	22 411,7	21 144,0	19 738,8
darunter: Kassenverstärkungs- kredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	-	-	(13,9)	(150,0)
(nachrichtlich: Summe der fundier- ten Schulden (A + B +/- Kassen- verstärkungs- kredite))	(24 142,7)	(22 806,5)	(21 544,8)	(20 022,8)
C. Grundstückslasten	6,7	6,8	1,0	1,0
D. Eventualverbind- lichkeiten	2 218,8	2 391,3	2 536,7	2 712,2
	26 368,2	25 204,6	24 096,4	22 886,0
	=====	=====	=====	=====

In den Neuschulden waren am 31. Dezember 1986 neben den bis dahin aufgelaufenen Kreditmarktschulden Darlehen des Bundes in Höhe von 1 771,4 Mio DM, Darlehen des Hessischen Investitionsfonds in Höhe von 495,9 Mio DM sowie Darlehen für die Hessischen Staatsbäder und den Betrieb Burgen und Schlösser in Höhe von 27,0 Mio DM enthalten. Die mit insgesamt 21 474,2 Mio DM ausgewiesenen Kreditmarktschulden (einschließlich Anleihen, Schatzanweisungen und Kassenverstärkungskredite) weichen von den Zahlenangaben in Übersicht 8 ab, weil sie die Ausgleichsforderungen (Altschulden) nicht mit einschließen, die in der Übersicht 8 entsprechend der bundeseinheitlichen Abgrenzung der Kreditmarktverschuldung in den Schuldenstand eingerechnet sind. Die Eventualverbindlichkeiten sind in der vorstehenden Aufstellung nur nach den nominell verbürgten oder garantierten Kapitalbeträgen ausgewiesen. Die mitverbürgten oder mitgarantierten Kosten und Zinsen sind ebenso wie die zwischenzeitliche Minderung des Obligos durch Teiltilgungen außer Betracht gelassen. In dem Gesamtbetrag der Eventualverbindlichkeiten sind Bürgschaften im Rahmen der Wohnungsbauförderung sowie der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit rd. 1 595,8 Mio DM enthalten. Bei den restlichen rd. 623,0 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Verpflichtungsermächtigungen

- 30 Der Haushaltsplan 1986 weist folgende Verpflichtungsermächtigungen aus:

	Mio DM
Epl. 03 bis Epl. 18	2 813,2
Epl. 19	951,7
zusammen	<u>3 764,9</u>

- 31 Aufgrund der in den Einzelplänen 03 bis 18 erteilten Ermächtigungen wurden lt. Haushaltsrechnung 1986 (Anlage VIII) folgende Zusagen erteilt:

	Mio DM
– für das Hj. 1987	1 013,7
– für das Hj. 1988	445,9
– für das Hj. 1989	138,1
– für das Hj. 1990	109,0
– für spätere Hje.	431,2
zusammen	<u>2 137,9</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 10,8 Mio DM.

- 32 Im Bereich des Einzelplans 19 ist eine entsprechende Darstellung in der Haushaltsrechnung nach wie vor nicht möglich (vgl. Tz. 25 der Bemerkungen 1986 sowie die Stellungnahme der Landesregierung hierzu). Zusagen aus den jeweiligen Kontingenten werden hier nicht zu Lasten einzelner Jahre eingegangen, weil die Inanspruchnahme der Mittel nach Bautenstand, nach der mittleren Bezugsfertigkeit und nach Vorlage der Kostenachweise erfolgt. Aus der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung können daher nur die Gesamtzusagen entnommen werden. Sie beliefen sich auf 756,7 Mio DM.
- 33 Seit 1985 sind die im Haushaltsplan ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen kontinuierlich zurückgegangen. Im einzelnen verminderten sie sich 1986 um 825,7 Mio DM auf 3 764,9 Mio DM, im Jahre 1987 um 211,5 Mio DM auf 3 553,4 Mio DM und 1988 um 1 430,8 Mio DM auf 2 122,6 Mio DM. Diese Rückgänge sind teilweise haushaltstechnisch begründet. So wurde im Jahre 1986 die Veranschlagungspraxis im Epl. 18 geändert (Verpflichtungen, die aufgrund von Ermächtigungen früherer Haushaltsjahre bereits eingegangen worden sind sowie Bauraten für spätere Haushaltsjahre werden seitdem nicht mehr veranschlagt), während seit 1987 außerdem die Verpflichtungsermächtigungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und für Zuweisungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz netto veranschlagt werden.

Sondervermögen und Rücklagen

- 34 Die in den Hj. 1976, 1978, 1984 und 1985 gebildete Ausgleichsrücklage wurde im Hj. 1986 mit 150 Mio DM in Anspruch genommen. Sie belief sich am 31. Dezember 1986 auf 257 Mio DM. Unverändert blieb der Bestand der Rücklage aus dem Überschuß des Spiels 77 mit rd. 1 Mio DM. Die 1985 neu gebildete Rücklage „Losbrieflotterie“, wurde um rd. 4 Mio DM auf rd. 11,2 Mio DM aufgestockt. Diese Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1986 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Liegenschaftsvermögen

- 35 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1986 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

Bestand Anfang 1985	3 598 108 903,25 m ²
Zugänge	10 395 496,00 m ²
Abgänge	16 632 452,00 m ²
Bestand Ende 1985	<u>3 591 871 947,25 m²</u>

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1985 wie folgt zusammen:

	<u>31.12.1985</u>	<u>31.12.1986</u>
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	19 023 092,25 m ²	19 671 728,25 m ²
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 564 949 338,00 m ²	3 558 046 732,00 m ²
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	10 080 476,00 m ²	10 097 490,00 m ²
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,00 m ²	4 055 997,00 m ²
insgesamt	<u>3 598 108 903,25 m²</u>	<u>3 591 871 947,25 m²</u>
	=====	=====

Die am Ende des Hj. 1985 vorhandene landeseigene Straßenfläche von 43 939 400 m² hat sich im Laufe des Hj. 1986 auf 43 954 900 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 9 551 714 m², von den Abgängen 16 500 333 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung. Innerhalb der Hochschulverwaltung standen Zugängen von 670 446 m² Abgänge von 39 000 m² gegenüber.

Die Übersichten über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes, die dem Landtag alljährlich gemäß § 86 Nr. 1 LHO zu seiner Unterrichtung zuzuleiten sind, wurden aufgrund des Landesgrundbesitzverzeichnisses erstellt. Für 1986 wurden sie am 17. Dezember 1987 dem Landtag in zusammengefaßter Form (LT-Drucksache 12/1357), dem Rechnungshof am 26. November 1987 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungshofprüfung übersandt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 36 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 9 949 608 911,42 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 9 548 164 189,74 DM; die Fremdwährungs-forderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1986 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

	Stand 31.12.1985 Mio DM	Stand 31.12.1986 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1985 in v.H.
Darlehen	8 452,9	8 822,6	+ 4,4
davon ent- fallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes- bedienstete	6 065,4	6 347,4	+ 4,6
Landwirtschaftsförderung	453,8	441,2	- 2,8
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	79,7	90,8	+ 13,9
Darlehen für kulturelle Zwecke	1 848,9	1 939,9	+ 4,9
Darlehen für sonstige Zwecke	5,0	3,3	- 44,0
Beteiligungen	938,1	968,5	+ 3,2
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-
Wertpapiere	157,2	158,5	+ 0,8
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	9 548,1	9 949,6	+ 4,2
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 37 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um rd. 30,4 Mio DM höher als 1985 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 968,5 Mio DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen beruhten im wesentlichen auf Erhöhungen des Kapitals bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau um 3,9 Mio DM auf 6,8 Mio DM (Beteiligungsquote 0,68 v. H. gegenüber 0,29 v. H. in 1985), bei dem Blutspendedienst Hessen des Deutschen Roten Kreuzes GmbH um 2 Mio DM auf 2,2 Mio DM (Beteiligungsquote unverändert 33,33 v. H.) sowie bei dem Nassauischen Heim, Siedlungsbaugesellschaft mbH in Frankfurt am Main um 1,4 Mio DM auf 21,9 Mio DM (Beteiligungsquote 13,50 v. H. gegenüber 13,58 v. H. in 1985). Hinzugekommen ist außerdem die Beteiligung an der Neuen Heimat Südwest GmbH in Ffm. mit 22,5 Mio DM (Beteiligungsquote 59,3 v. H.).

Die im Landesbesitz befindlichen Wertpapiere hatten Ende 1986 einen Steuerkurswert von zusammen 158,5 Mio DM und 420 000 US \$ gegenüber 157,2 Mio DM und 420 000 US \$ in 1985. Auch im Einzelfall waren hier keine wesentlichen Veränderungen zu verzeichnen.

- 38 Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1986 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1986

- 39 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1986 ist bis auf die Istausgaben 1986 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**

- 40 Die in der Haushaltsrechnung 1986 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 des Rechnungshofs

BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN**Querschnittsprüfung des Kraftfahrzeugwesens in der Landesverwaltung**
(Alle Einzelpläne)

Im Wege einer nachfolgenden Erhebung ist geprüft worden, inwieweit den Empfehlungen aus der Querschnittsprüfung des Kraftfahrzeugwesens entsprochen wurde. Hiernach kann die Wirtschaftlichkeit der Kraftfahrzeughaltung wie auch der Werkstätten und der Tankstellen noch weiter verbessert werden.

- 41 Der Rechnungshof hatte das Kraftfahrzeugwesen in der Landesverwaltung einer Querschnittsprüfung unterzogen. Diese Prüfung erstreckte sich mit wenigen Ausnahmen auf sämtliche Dienststellen des Landes. Die Erhebungen bezogen sich auf das Hj. 1978. Das wesentliche Ergebnis der Prüfung war Gegenstand eines Beitrages zu den Bemerkungen des Rechnungshofs für das Hj. 1980.

Anläßlich der parlamentarischen Behandlung der Bemerkungen in der Sitzung des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung am 19. Mai 1983 (vgl. USH/10/3) hatte der Rechnungshof eine Prüfung in einigen Jahren in Aussicht gestellt, mit der festgestellt werden sollte, inwieweit die Landesregierung den Empfehlungen des Rechnungshofs im einzelnen entsprochen hat. Diese Prüfung hat der Rechnungshof im Hj. 1985 durchgeführt. Sie beschränkte sich aus prüfungsökonomischen Gründen auf die wesentlichsten Prüfungsfelder der damaligen Querschnittsprüfung und auf ausgewählte Dienststellen. Das Ergebnis der Prüfung ist den Ressorts mitgeteilt worden, die dazu Stellung genommen haben.

- 42 Generell haben die damalige Querschnittsprüfung und die nachfolgende Prüfung im Hj. 1985 die Ressorts sensibilisiert für die Kostenintensität der Beschaffung und Unterhaltung von Kraftfahrzeugen sowie für die damit im Zusammenhang stehenden Kosten der Berufskraftfahrer, der landeseigenen Kraftfahrzeugwerkstätten, der landeseigenen Tankstellen und der Fragen der Schadenshaftung bei Verkehrsunfällen. Auch die Darlegungen des Rechnungshofs zur Förderung der Anerkennung privateigener Kraftfahrzeuge für die Nutzung zu dienstlichen Zwecken sind von den Ressorts positiv aufgenommen worden. Dennoch mußte der Rechnungshof bei der Prüfung im Hj. 1985 feststellen, daß seine Empfehlungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Kraftfahrzeugwesens (vgl. Bemerkungen für das Hj. 1980, Tz. 47) noch wirksamer umgesetzt werden könnten.

- 43 Nach den Empfehlungen des Rechnungshofs sollten die Ressorts prüfen, ob auf die im einzelnen bezeichneten, nicht ausgelastet gewesenen Kraftfahrzeuge hätte verzichtet werden können. Die Ressorts sahen sich nicht in der Lage, auf die Mehrzahl dieser Kraftfahrzeuge zu verzichten. Sie beriefen sich darauf, daß die Wahrnehmung der Aufgaben die Beibehaltung der Kraftfahrzeuge erfordere. Soweit die Ressorts Bereitschaft erkennen ließen, nicht ausgelastet gewesene Kraftfahrzeuge auszusondern, ist dies weitgehend vollzogen worden.

Die Haushaltsaufstellungsrichtlinien des Ministers der Finanzen für das Hj. 1989 sehen generell als weiteren Schritt zur Kostensenkung eine strikte Prüfung der Notwendigkeit von Ersatzbeschaffungen vor. Zu diesem Zweck sind den Haushaltsvoranschlägen der Ressorts Anlagen beizufügen, die alle für diese Prüfung relevanten Daten enthalten müssen.

- 44 Die Anzahl der Berufskraftfahrer hat sich im Zeitraum von 1978 bis 1985 um 16 v. H. auf 330 Fahrer verringert. Im Zusammenhang hiermit steht, entsprechend der Empfehlung des

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Rechnungshofs, die verstärkte Nutzung der landeseigenen Kraftfahrzeuge als sogenannte Selbstfahrer-Kraftfahrzeuge. Dem damit für die Bediensteten verbundenen erhöhten Unfall- und Haftungsrisiko tragen die neuen Kraftfahrzeugbestimmungen vom 16. Dezember 1982 Rechnung. Danach sind Selbstfahrer freigestellt vom Regreß für Schäden an landeseigenen Kraftfahrzeugen, die Selbstfahrer verschuldet haben, sofern leichte oder mittlere Fahrlässigkeit vorliegt. Diese Regelung entspricht einer Anregung des Rechnungshofs.

- 45 Der Rechnungshof ist auf der Grundlage seiner Querschnittsprüfung zu der Erkenntnis gelangt, daß die Benutzung der privaten Kraftfahrzeuge der Bediensteten für dienstliche Zwecke im allgemeinen das kostengünstigste Beförderungsmittel für das Land ist. Der Rechnungshof hatte deshalb empfohlen, den Einsatz von privaten Kraftfahrzeugen zu dienstlichen Zwecken zu fördern und die „Richtlinien über die Anerkennung privater Kraftfahrzeuge und ihre dienstliche Benutzung“ zu überprüfen.

Der Empfehlung des Rechnungshofs ist mit der Neufassung der v. g. Richtlinien vom 20. Dezember 1982 entsprochen worden. Die Anzahl der anerkannt privateigenen Kraftfahrzeuge ist seitdem gestiegen. Im übrigen können private Kraftfahrzeuge, die nicht förmlich anerkannte privateigene Kraftfahrzeuge sind, bei nicht umfangreicher dienstlicher Nutzung für Dienstreisen (Dienstreisen) verwendet werden, sofern die erforderliche Genehmigung der Dienstreise (Dienstreise) dies vorsieht. Nach Mitteilung des Ministers des Innern wird hiervon reger Gebrauch gemacht, von Besonderheiten bei einzelnen Ressorts, wie z. B. bei der Forstverwaltung, abgesehen. Dies führt zu einer weiteren Reduzierung der Kosten, weil die zu zahlende Wegstreckenentschädigung niedriger ist als bei Benutzung der förmlich anerkannten privateigenen Kraftfahrzeuge.

Zur verstärkten Nutzung der privaten Kraftfahrzeuge für dienstliche Zwecke wird nach Auffassung des Rechnungshofs auch die vom Minister des Innern beabsichtigte Neufassung der Richtlinie Nr. 6 zu § 94 HBG vom 29. September 1967, zuletzt geändert mit Rundschreiben vom 2. März 1981, beitragen, die die Bediensteten bei der Erlangung von Schadensersatz für die Beschädigung ihrer Kraftfahrzeuge bei dienstlicher Benutzung, soweit die Schäden von den Bediensteten zu vertreten sind, besser stellen soll. Dies entspricht einer Anregung des Rechnungshofs.

- 46 Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner Querschnittsprüfung untersucht, wie wirtschaftlich landeseigene Kraftfahrzeugwerkstätten im Vergleich zu privaten Kraftfahrzeugwerkstätten arbeiten. Die Untersuchung wurde auf der Grundlage von Stundenkosten (Werkstattstunden-Verrechnungssätzen) unter Berücksichtigung der Arbeitsproduktivität geführt. Kraftfahrzeugwerkstätten unterhalten im wesentlichen der Minister des Innern und der Minister für Wirtschaft und Technik.

Die Untersuchung führte zu der Erkenntnis, daß – abgesehen von kleinen Teilbereichen innerhalb der Werkstätten – die Arbeitsproduktivität der landeseigenen Werkstätten sehr unterschiedlich ist und erheblich hinter derjenigen der privaten Werkstätten zurückbleibt. Der Rechnungshof hatte deshalb empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der landeseigenen Werkstätten mit Hilfe der Einführung einer Kostenstellenrechnung, d. h. Erfassung und Darstellung der Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, zu verbessern und interne wie externe Betriebsvergleiche anzustellen.

Die Prüfung im Hj. 1985 ergab, daß bisher erst die Arbeitsaufzeichnungen der Werkstätten als Voraussetzung für eine sachgerechte Ermittlung der Arbeitsproduktivität verbessert wurden. Der Minister für Wirtschaft und Technik hat mit Wirkung vom 1. Januar dieses Jahres ein Kostenerfassungssystem eingeführt. Der Minister des Innern beabsichtigt, ein automatisiertes Kostenerfassungssystem für die Polizeiwerkstätten

Zu Tz. 45 (Benutzung privater Kraftfahrzeuge)

Die Ausführungen des Rechnungshofs zum Einsatz von anerkannt privateigenen bzw. privaten Kraftfahrzeugen der Beschäftigten für dienstliche Zwecke entsprechen der Beurteilung der Landesregierung.

Den früheren Anregungen des Rechnungshofs zur Schadensersatzfrage an privaten Kraftfahrzeugen bei dienstlicher Nutzung hat das Ministerium des Innern bereits durch Erlaß vom 17. September 1986 weitgehend Rechnung getragen. Durch diese Übergangsregelung ist gewährleistet, daß bis zur Neufassung der Richtlinien zu § 94 HBG bereits jetzt bei Sachschäden an dienstlich eingesetzten privaten Kraftfahrzeugen ein Sachschadenersatz über 650 DM hinaus gewährt werden kann. Im übrigen führt in den Fällen, in denen das Kraftfahrzeug auf Verlangen oder Veranlassung des Dienstherrn eingesetzt worden ist, eine leichte Fahrlässigkeit nicht zu einer Minderung des Erstattungsbetrages.

Zu Tz. 46 (Kraftfahrzeugwerkstätten)

Im Rahmen des Plans zum Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung (IT-Gesamtplan) ist für die kommenden Haushaltsjahre beim Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei u. a. ein DV-Projekt vorgesehen, mit dem auch Kostenbetrachtungen über die Unterhaltung der Kraftfahrzeuge der Polizei (Betriebskosten der Kraftfahrzeuge sowie Betriebskosten der Werkstätten) angestellt werden sollen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

ten einzuführen, das im Rahmen des „DV-Gesamtkonzepts der Polizei“ realisiert werden soll. Der Minister des Innern weist im übrigen darauf hin, daß eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Werkstätten insbesondere eine Anpassung der Personalausstattung an den Arbeitsumfang notwendig mache.

- 47 Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner Querschnittsprüfung auch untersucht, ob die Versorgung der landeseigenen Kraftfahrzeuge mit Kraftstoffen durch die landeseigenen Tankstellen kostengünstiger ist als das generelle Betanken der Kraftfahrzeuge an privaten Tankstellen. Der Rechnungshof war aufgrund seiner damaligen Prüfungsfeststellungen zu der Überzeugung gelangt, daß das Betanken an privaten Tankstellen kostengünstiger ist.

Die Prüfung im Hj. 1985 ergab, daß die Ressorts begonnen haben, die Wirtschaftlichkeit der Tankstellen zu verbessern. So hat der Minister des Innern zur Reduzierung der Zusatzkosten (Kosten der Anlage und des Betriebs einschließlich Personalkosten) bereits 19 Dienststellen im Bereich der Polizei mit Tankdatenerfassungssystemen ausgestattet; weitere sollen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel folgen. Die Tankstelle, die bislang auf dem Gelände des Innenministeriums unterhalten wurde, ist geschlossen worden. Die Kraftfahrzeuge des Ministeriums werden bei privaten Tankstellen betankt. Der Minister für Wirtschaft und Technik will die Wirtschaftlichkeit der Tankstellen der Straßenbauverwaltung verbessern, indem die Tankdatenerfassung allmählich in das elektronische Kostenerfassungssystem der Straßenunterhaltung eingegliedert werden soll. Auch die Kraftfahrzeuge des Ministeriums für Wirtschaft und Technik werden nunmehr von privaten Tankstellen versorgt.

Der Minister des Innern und der Minister für Wirtschaft und Technik haben aber auch darauf hingewiesen, daß zur Aufrechterhaltung der Versorgung der Kraftfahrzeuge der Polizei und der Straßenbauverwaltung in Krisenzeiten sowie im Hinblick auf das erforderliche jederzeitige Betanken der Kraftfahrzeuge Tankstellen unterhalten werden müssen. Insoweit könne die Unterhaltung von Tankstellen nicht nur nach Kostengesichtspunkten beurteilt werden.

Der Minister der Finanzen will bei den Haushaltsverhandlungen im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe auf eine Reduzierung der Tankstellen hinwirken.

Zu Tz. 47 (Tankstellen)

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß grundsätzlich an privaten Tankstellen getankt werden sollte, wird geteilt. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt für die Betankung der Polizeifahrzeuge, da die polizeieigenen Tankstellen nicht nur nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt werden können. Gleichwohl wird bei Baumaßnahmen wie auch bei größeren Instandsetzungsvorhaben an polizeieigenen Tankstellen geprüft, ob die eigene Kraftstoffversorgung aus polizeilicher Sicht geboten ist.

Zur weiteren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Tankstellen im Polizeibereich wurden inzwischen zwei weitere Tankdatenerfassungssysteme in Betrieb genommen. Damit sind insgesamt 21 Tankstellen mit einem Tankdatenerfassungssystem ausgestattet. Sechs weitere Systeme sind zur Zeit in Auftrag gegeben und werden in Kürze eingesetzt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03**Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle
(Kap. 03 14)**

Bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle in Kassel waren Defizite bei der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren festzustellen.

Eine Aufarbeitung dieser Defizite war bis heute nicht möglich, obwohl in den Haushaltsjahren 1986 und 1987 weitere (Plan-)Stellen bewilligt wurden.

- 48 Die zentrale Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten bei dem Regierungspräsidenten in Kassel trägt seit der Einrichtung der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle im Jahre 1974 durch den Einsatz des DV-Verfahrens HESOWI wesentlich zur Verwaltungsvereinfachung, aber auch dazu bei, die Bestrebungen des Gesetzgebers zur Verbesserung der Verkehrsmoral und der Verkehrssicherheit zu unterstützen.

Der Minister des Innern hatte mit seiner Arbeitsuntersuchung im Jahr 1976 für die damals vorhandenen DV-begleiteten Arbeitsbereiche Richtwerte für Arbeitsraten ermittelt. Die fortwährend steigenden Fallzahlen der Anzeigen nach § 24 und § 24a Straßenverkehrsgesetz (1987 = 1,3 Mio Fälle) konnten über einen längeren Zeitraum, zuletzt aber nur durch den zusätzlichen Einsatz von Bediensteten des Regierungspräsidenten (Kap. 03 12) deshalb bewältigt werden, weil die DV-Programme durch die Programmpflege des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Frankfurt eine fortwährende Optimierung erfuhren.

Anlässlich seiner örtlichen Erhebungen im Jahr 1986 hat der Rechnungshof festgestellt, daß in allen Arbeitsbereichen der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle in zunehmendem Maße Defizite bei der Verfolgung der Ordnungswidrigkeitsanzeigen vorhanden waren, die sich zuletzt in steigenden Verjährungszahlen und dadurch bedingten Einnahmeausfällen äußerten. Als Ergebnis seiner Wertung hat der Rechnungshof für alle Arbeitsbereiche eine erneute Arbeitsuntersuchung angeregt.

Der Minister des Innern hat diese Anregung aufgegriffen und eine Arbeitsuntersuchung für das Jahr 1988 zugesagt. Die dann ermittelten neuen Richtwerte sollen einer zuverlässigen Gewichtung der zumutbaren Arbeitsraten dienen. Zugleich wäre damit eine Überprüfung des Personalbestandes der Verwarnungs- und Bußgeldstelle hinsichtlich der Bewertung von Sachbearbeiterstellen und der Auslastung verbunden.

- 49 Der ständig steigende Eingang an Anzeigen zur Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle (1981 = 1 Mio, 1985 = 1,3 Mio) veranlaßte den Unterausschuß für die Stellenpläne, sich im Rahmen der Haushaltsberatungen 1985 am 14. Juni 1985 mit der dortigen Stellensituation zu befassen. Der Unterausschuß kam dabei zu dem Ergebnis, die im Haushaltsplanentwurf 1985 vorgesehene Umwandlung einer Stelle von Bes.Gr. A 12 in Bes.Gr. A 13 (g. D.) zu streichen. Statt dessen sollte „die gesamte personelle Situation“ im Rahmen des Haushalts 1986 überdacht werden. Die Erörterungen fanden in einem einstimmig gefaßten Beschluß ihren Niederschlag. Danach wurde die Landesregierung gebeten, dem Unterausschuß für seine nächste Sitzung einen Bericht über die Geschäftsentwicklung der Zentralen Bußgeldstelle vorzulegen und im Rahmen der Vorbereitung des Haushaltsplanentwurfs 1986 zu prüfen, „ob eine bessere Personalausstattung dieser Stelle notwendig ist“.

Mit Schreiben vom 30. Juli 1985 legte der Minister des Innern den erbetenen Bericht über die Geschäftsentwicklung der Zentralen Bußgeldstelle für die Jahre 1981 bis 1984 vor

Zu Tz. 48

Die Aussage des Rechnungshofs, die Verjährungsquoten bei der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten durch die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle beim Regierungspräsidenten in Kassel seien im Jahre 1986 gestiegen, trifft nicht zu. Insgesamt ist die Verjährungsquote von 1985 zu 1986 gesunken.

Das Innenministerium hält eine erneute Organisationsüberprüfung für erforderlich. Wegen anderer vordringlicher Arbeiten konnte jedoch die für 1988 ins Auge gefaßte Überprüfung noch nicht erfolgen und soll im Jahre 1989 durchgeführt werden.

Zu Tz. 49

Der Rechnungshof hat den Sachverhalt und die Stellungnahme des Innenministeriums richtig wiedergegeben. Die Auffassung des Rechnungshofs allerdings, der Hessische Landtag sei über die Personalsituation bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle des Regierungspräsidenten in Kassel nicht hinreichend informiert worden, wird nicht geteilt.

Der Bericht des Innenministeriums vom 30. Juli 1985 über die Geschäftsentwicklung der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle beim Regierungspräsidenten in Kassel für die Jahre 1981–1984 hat folgenden Wortlaut:

„Bericht über die Geschäftsentwicklung der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten beim Regierungspräsidenten in Kassel 1981–1984

Bemerkungen des Rechnungshofs

(Ausschußvorlage USP 11/5 vom 17. August 1985). Darin verwies er u. a. auf die Steigerungsraten innerhalb der Hauptbereiche Anschlußbußgeld und Verwarnungsgeld. Demgegenüber sei die Zahl der dem Regierungspräsidenten in Kassel für die zentrale Bußgeldstelle zur Verfügung stehenden (Plan-)Stellen wegen der Stellenbesetzungssperre von 214 (1981) auf 209 (1984) gesunken. Es sei zu befürchten, daß mit den zur Verfügung stehenden (Plan-)Stellen eine ordnungsgemäße Bearbeitung der eingehenden Anzeigen künftig nicht mehr gewährleistet werden könne.

Bei der Behandlung dieser Vorlage im Unterausschuß für die Stellenpläne am 26. November 1985 wurde festgestellt, aus dem Bericht ergebe sich, daß die Stellenentwicklung in keiner Weise mit dem enorm gewachsenen Arbeitsanfall Schritt gehalten habe. Eine leichte Verbesserung gebe es mit den für den Haushalt 1986 (von der Landesregierung beantragten) zusätzlichen sechs Stellen. Aber das werde dem weiter steigenden Arbeitsanfall nicht gerecht. Deshalb solle der Landesregierung empfohlen werden, im Haushaltsentwurf 1987 eine weitere Stellenvermehrung für die Zentrale Bußgeldstelle vorzusehen. Unter dem Eindruck der vorgetragenen außergewöhnlichen Entwicklung bewilligte der Haushaltsgesetzgeber der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle die bei Kap. 03 14 beantragten sechs (Plan-)Stellen.

Anläßlich seiner örtlichen Erhebungen im Herbst 1986 stellte der Rechnungshof fest, daß diese Stellenvermehrung lediglich dem Abbau bzw. der Rücknahme der zu Lasten des Kap. 03 12 vom Regierungspräsidenten in Kassel zusätzlich in der Zentralen Bußgeldstelle eingeplanten und auch tatsächlich eingesetzten Bediensteten diene. Diese Mitarbeiter wurden nämlich wieder ihren ursprünglichen Arbeitsplätzen zugeführt oder auf die neu bewilligten (Plan-)Stellen in Kap. 03 14 umgesetzt. Eine echte Personalverstärkung bei der Bußgeldstelle gegenüber der seitherigen tatsächlichen Ist-Ausstattung (einschließlich vorher besetzter Stellen des Regierungspräsidenten) wurde damit im Hj. 1986 nicht erreicht.

Der Rechnungshof hat seine Einschätzung der festgestellten Personalentwicklung und die nicht umfassende Unterrichtung des Haushaltsgesetzgebers dem Minister des Innern mitgeteilt.

Der Minister führte hierzu folgendes aus:

Der Regierungspräsident in Kassel habe der Bußgeldstelle Bedienstete aus anderen Bereichen seines Hauses zur vorübergehenden Beschäftigung zugewiesen, um dort einen geregelten Dienstbetrieb zu gewährleisten. Dies sei zwangsläufig zu Lasten des allgemein bekannten Vollzugsdefizits in vielen Aufgabenbereichen der Behörde des Regierungspräsidenten gegangen. Die angesprochene Verstärkung sei dem Personalbestand der Bußgeldstelle (Kap. 03 14) zugewachsen. Wenn im gleichen Zusammenhang der Regierungspräsident die aus seinem Bereich (Kap. 03 12) der Bußgeldstelle zur Verfügung gestellten Bediensteten wieder ihrem eigentlichen Arbeitsplatz zugeführt habe, so vermöge er — der Minister — damit keinen „Abbau zu Lasten des Kap. 03 14“ zu erkennen.

In einer weiteren Erwiderung vertritt der Minister des Innern die Auffassung, mit dem zitierten Antrag des Unterausschusses für die Stellenpläne vom 14. Juni 1985 sei ein Bericht über die „Geschäftsentwicklung“ bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle verlangt worden. Demgemäß seien in seinem Bericht vom 30. Juli 1985 (= Ausschußvorlage USP 11/5 vom 17. August 1985) die Fallzahlentwicklung und die bei Kap. 03 14 ausgewiesenen Stellen dargestellt worden. Daraus habe sich ein erhebliches Stellendefizit ergeben. Es habe kein Anlaß bestanden, darauf hinzuweisen, daß vom Regierungspräsidenten in Kassel als „Notmaßnahme“ vorübergehend Bedienstete, die auf Stellen des Kap. 03 12 geführt werden, zur Aufrechterhaltung des Betriebs bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle

Stellungnahme der Landesregierung

Die in der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten zu bearbeitenden Ordnungswidrigkeitenverfahrens sind in den letzten Jahren ständig gestiegen:

1981:	1 002 221
1982:	1 067 604
1983:	1 210 992
1984:	1 332 657

Dies bedeutet für 1984 gegenüber 1981 eine Steigerung von 33 v. H.

Im einzelnen sind folgende Anzeigeneingänge festzustellen:

	1981	1982	1983	1984
Verwarnungen	598 339	628 961	739 327	818 872
Bußgelder	196 287	214 686	225 312	234 132
Anschlußbußgelder	106 753	123 239	140 486	167 696
Unfälle	70 205	68 720	70 395	74 270
Sonstige (z. B. OWi- Armeeingehörige, OWi-durchreisende Ausländer, OWi-Alkohol)	30 637	31 998	35 472	37 687

Steigerungen sind insbesondere in folgenden Bereichen festzustellen:

1. Der Anschlußbußgeldbereich

Hierbei handelt es sich um die von den Gemeinden eingeleiteten Verwarnungsgeldverfahren, die im Falle der Nichtzahlung durch den Betroffenen an den Regierungspräsidenten in Kassel zur Bearbeitung im sog. Anschlußbußgeldverfahren übergeleitet werden. Allein in diesem Bereich ist von 1981 bis 1984 eine Steigerungsrate von 57,1 v. H. zu verzeichnen.

2. Der Verwarnungsgeldbereich

Hierbei handelt es sich um die von Polizeivollzugsbeamten erstatteten Anzeigen über Verkehrsverstöße, die mit Verwarnungsgeld bis 40,— DM zu ahnden sind. Die Steigerungsrate in diesem Bereich von 1981 bis 1984 beträgt 36,9 v. H.

Demgegenüber ist die Zahl der dem Regierungspräsidenten in Kassel für die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle zur Verfügung stehenden (Plan-)Stellen im Rahmen der Stellenbesetzungssperre von 214 (1981) auf 209 (1984) gesunken. Es ist zu befürchten, daß mit den zur Verfügung stehenden (Plan-)Stellen eine ordnungsgemäße Bearbeitung der eingehenden Anzeigen künftig nicht mehr sichergestellt ist.“

Mit dem Berichts Antrag des Unterausschusses für die Stellenpläne vom 14. Juni 1985 wurde ein Bericht über die Geschäftsentwicklung bei der Bußgeldstelle angefordert. Demgemäß ist in dem Bericht des Innenministeriums vom 30. Juli 1985 die Entwicklung der Fallzahlen und der bei Kap. 03 14 ausgewiesenen Planstellen und Stellen dargestellt worden. Daraus ergab sich ein erhebli-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

eingesetzt werden. Ein derartiger vorübergehender Personalausgleich sei für eine Behörde wie den Regierungspräsidenten selbstverständlich, ebenso wie die Tatsache, daß derartiges Personal bei vordringlichem Bedarf an anderer Stelle wieder abgezogen werde. Dies habe aber mit einer langfristigen Geschäfts- und Personalentwicklung nichts zu tun. Vorübergehend eingesetztes Personal könne auf den Stellenbedarf aufgrund der Geschäftsentwicklung nicht angerechnet werden. Ferner sei nicht zu bestreiten, daß die in den Haushaltsplänen 1986/87 zusätzlich geschaffenen Stellen auch bestimmungsgemäß der Zentralstelle zugeführt worden seien. Im übrigen habe bei den Erörterungen im gen. Unterausschuß den wesentlichen Beitrag ein Abgeordneter geleistet, der mit den Verhältnissen bei der Zentralstelle in vollem Umfang vertraut sei. Der Vorwurf, das Parlament nicht hinreichend informiert zu haben, sei nicht gerechtfertigt.

Der Rechnungshof sieht sich durch die Antworten des Innenministers aus folgenden Gründen nicht widerlegt:

Der im Unterausschuß für die Stellenpläne behandelte Bericht des Ministers des Innern vom 30. Juli 1985 zur Geschäftsentwicklung der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle läßt an keiner Stelle erkennen, daß bei Kap. 03 12 ausgewiesene Bedienstete des Regierungspräsidenten aushilfsweise bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle eingesetzt wurden und nach erfolgter Stellenvermehrung wieder abgezogen werden sollten. Bei der Erörterung der Bearbeitungsrückstände und der Personalausstattung der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle mußte deshalb der Haushaltsgesetzgeber davon ausgehen, daß mit der beantragten Stellenvermehrung bei Kap. 03 14 eine bessere Bewältigung der außergewöhnlich gestiegenen Fallzahlen und nicht nur eine Aufrechterhaltung des tatsächlichen Personaleinsatzes zu erreichen war.

Der Rechnungshof hat zu keiner Zeit die bestehende Personaleinsatz- und Lenkungsbezugnis des Regierungspräsidenten in Kassel innerhalb und zwischen seinen Dezernaten in den Kap. 03 12 und 03 14 bestritten oder in Frage gestellt. Dies gilt auch für die bestimmungsgemäße Verwendung der in den Hj. 1986/87 zusätzlich vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten (Plan-)Stellen. Im übrigen wurde in der vorbereitenden Unterausschußsitzung am 14. Juni 1985 die Meinung vertreten, daß die „gesamte personelle Situation im Rahmen des Haushalts 1986 überdacht werden sollte“. Hierzu gehört nach Ansicht des Rechnungshofs auch die Darlegung der gesamten Personalsituation, wie sie zum Zeitpunkt der Berichterstattung bestand. Es gehört deshalb zur Unterrichtung des Ausschusses, ihn nach Kenntnis aller Umstände (auch der bestehenden vorübergehenden Personalverstärkungen) in die Lage einer sachgerechten Entscheidung zu versetzen. Insoweit teilt der Rechnungshof nicht die in der Antwort des Ministers vertretene Auffassung, es habe kein Anlaß bestanden, den Ausschuß auf die „Notmaßnahme“ des vorübergehenden Bediensteteinsatzes in der Zentralstelle hinzuweisen. Diese Mitarbeiter aus den anderen Dezernaten des Regierungspräsidenten wurden – wenn auch jeweils vorübergehend – in den Arbeitsablauf der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle als namentlich benannte Sachbearbeiter voll integriert.

Besonders im Hinblick auf die kurze Verfolgungsverjährung von drei Monaten und den damit notwendigen zeitnahen Abbau der Rückstände, die heute immer noch über 105 000 Anzeigen ausmachen, wäre es daher nach Auffassung des Rechnungshofs angebracht gewesen, das Parlament umfassender über die Personalsituation bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle zu unterrichten.

ches Stellendefizit. Dieses Stellendefizit wird vom Rechnungshof nicht bestritten, was sich insbesondere auch aus seinem Hinweis auf die angefallenen Anzeigenrückstände sowie die vorübergehende Praxis der nur computermäßigen Bearbeitung von Verwarnungsgeldanzeigen ergibt. Für die Beurteilung dieser prekären Stellensituation war es unerheblich, daß der Regierungspräsident vorübergehend aus anderen Bereichen seiner Behörde als „Notmaßnahme“ zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Bußgeldstelle Mitarbeiter eingesetzt hatte, die auf Stellen im Kap. 03 12 geführt werden.

Durch diesen vorübergehenden, aushilfsweisen Personaleinsatz hatte sich die defizitäre Stellensituation nicht geändert, weil die Mitarbeiter zum frühestmöglichen Zeitpunkt wieder abgezogen werden mußten, um ihren eigentlichen Aufgabenbereich wahrzunehmen. Daß nach der Diskussion im Unterausschuß für die Stellenpläne vom 14. Juni 1985 die „gesamte personelle Situation“ im Rahmen des Haushalts 1986 überdacht werden sollte, bedeutete nach dem gesamten Diskussionsverlauf, daß nicht nur die Wertigkeit, sondern vor allem auch die Zahl der Stellen geprüft werden sollte. Dies ist mit dem Bericht geschehen. Der nur vorübergehende, aushilfsweise Einsatz von Mitarbeitern kann im Rahmen einer langfristigen Personalplanung keine Rolle spielen.

Zu dem Hinweis auf den derzeitigen Anzeigenstau ist folgendes zu bemerken: Der Rückstau in Höhe von 105 000 Anzeigen ist inzwischen auf 80 000 abgearbeitet worden. Die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle bemüht sich, den Rest bis Ende 1988 wiederum durch eine vorübergehende Personalverstärkung aus anderen Bereichen abzubauen.

Zu Tz. 50

Der Sachverhalt war bereits Gegenstand einer mündlichen Frage des Abg. Ernst in der Plenarsitzung des Hessischen Landtags vom 8. Dezember

- 50 Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, daß in den Jahren 1984 bis 1987 insgesamt 915 068 Verwarnungsgeldverfahren nach rein computermäßiger Behandlung automatisch aus dem Datenbestand des HESOWI-Verfahrens ausgelagert wurden,

Bemerkungen des Rechnungshofs

ohne daß in diesen Fällen eine steuernde Bearbeitung durch die Sachbearbeiter stattgefunden hatte. Diese rechtlich unzulässige Bearbeitungsweise führte zur Nichtweiterverfolgung von 280 773 Verwarnungsgeldverfahren, weil die gesetzlich vorgeschriebene Überleitung in Anschlußbußgeldverfahren unterblieb. Der Rechnungshof schätzt die hierdurch entstandenen Einnahmeausfälle auf rd. 2,6 Mio DM.

Nach Bekanntwerden der Prüfungsmittelungen hat der Regierungspräsident in Kassel die beanstandete Verfahrensweise alsbald eingestellt. Einzelfragen zu diesem Prüfungskomplex wurden bereits während der Fragestunde in der 24. Sitzung des Hessischen Landtags am 8. Dezember 1987 (Frage 180) erörtert.

Stellungnahme der Landesregierung

1987. Der Innenminister hat folgendes ausgeführt:

„Der Hessische Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmittelungen vom 17. Juli 1987 über das Ergebnis seiner örtlichen Erhebungen bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten die angewandte Praxis beanstandet, wonach Verwarnungsgeldanzeigen in fortwährend steigender Anzahl einer automatischen Computerbearbeitung überlassen wurden.

Der Regierungspräsident in Kassel hat daraufhin mitgeteilt, daß Verwarnungsgeldanzeigen ab dem Datum 1. November 1987 nicht mehr derart bearbeitet werden. Vielmehr wird jetzt nach Fristablauf zur Zahlung des Verwarnungsgeldangebotes ein Bußgeldverfahren eingeleitet.“

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04**Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein**
(Kap. 04 46)

Um eine bessere Auslastung der Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein und damit eine Begrenzung der in den vergangenen Jahren erheblich gestiegenen Landeszuschüsse zu erreichen, bedarf es keiner kostspieligen Neubaumaßnahme. Ein wesentlich kostengünstigerer Umbau wäre ausreichend.

Wegen eines Kettenarbeitsvertrags mit einem Aushilfsangestellten kann die dringend erforderliche Einstellung eines Verwaltungsleiters nicht vorgenommen werden.

- 51 Die Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein (HEF) wurde durch Kabinettsbeschuß vom 22. November 1977 mit Wirkung zum 1. Januar 1978 in Falkenstein (Taunus) errichtet.

Nach der am 27. März 1979 vom Kultusminister erlassenen Satzung ist sie eine nicht rechtsfähige Einrichtung des Landes im Geschäftsbereich des Kultusministers. Die Satzung bestimmt weiter, daß die HEF den Erwachsenenbildungseinrichtungen als Tagungs- und Sitzungsort mit Internatsbetrieb zur Verfügung stehen, aber auch eigene Erwachsenenbildungsveranstaltungen anregen, vorbereiten und durchführen solle. Aufgrund dieser satzungsmäßigen Aufgaben veranstaltet die HEF jährlich regelmäßig Tagesseminare und auch mehrtägige Seminare, und zwar überwiegend von und mit Partnern aus dem Bereich des öffentlichen oder öffentlich geförderten Bildungswesens. Hierzu zählen insbesondere Universitäten, Fachhochschulen sowie Volkshochschulverband, Hessenkollegs, staatliche Schulämter. Außerdem werden Seminare für Personalräte aus dem Kultusbereich und der Bundeszentrale für politische Bildung und dergleichen abgehalten. Nach ihrem eigenen Verständnis sieht sich die HEF als wichtige Service-Einrichtung der hessischen Erwachsenenbildung im Rahmen des öffentlichen und öffentlich geförderten Bildungswesens. Dabei habe sich insbesondere ihre Funktion für die Fortbildung der Mitarbeiter des Bildungswesens, hier der hauptamtlich im öffentlichen und öffentlich geförderten Bildungswesen tätigen, weiter verstärkt. In diesem Sinne führte die HEF in den letzten Jahren zahlenmäßig folgende Veranstaltungen mit folgender Teilnehmerzahl durch:

Zu Tz. 51

Der Hessische Landtag hat 1970 mit dem „Gesetz über Volkshochschulen“ (VHG) und 1974 mit dem „Gesetz zur Förderung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung“ (EBG) die Landesregierung auf Förderung der davon erfaßten Erwachsenenbildungseinrichtungen verpflichtet. Diese muß sachgerecht nach den Grundsätzen des selbständigen Bildungsbereichs Weiterbildung wahrgenommen werden. Zur fachlichen Beratung der Landesregierung in Fragen der Erwachsenenbildung wurde das Landeskuratorium für Erwachsenenbildung (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 EBG) geschaffen.

Nach den öffentlich-rechtlichen Ordnungsgrundsätzen der Weiterbildung ist diese verfassungsgemäß „von den beiden Grundpositionen bestimmt, daß die Selbständigkeit der gesellschaftlichen Initiativen garantiert und dieser privat getragene Tätigkeitsbereich durch die öffentliche Unterstützung gesichert wird.“

Die mangels eines anderen Trägers 1977 vom Land übernommene und in Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein (HEF) umbenannte Heimvolkshochschule Falkenstein ist durch Kabi-

Jahr	Zahl der Veranstaltungen	Teilnehmer	durchschnittl. Teilnehmerzahl je Veranstaltung
1980	131	2 787	21,3
1981	136	3 172	23,3
1982	138	3 087	22,4
1983	155	3 327	21,5
1984	169	3 216	19,0
1985	145	2 841	18,8
1986	151	2 907	19,2
1987	143	3 033	21,2

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Für die Unterkunft ihrer Gäste steht der HEF ein Bettenhaus mit derzeit insgesamt 54 Bettplätzen (23 Doppel- und 8 Einzelzimmer) zur Verfügung. Ein auf dem der HEF zur Verfügung stehenden Gelände gelegenes Doppelwohnhaus kann, da anderweitig vermietet, zur Zeit für ihre Zwecke nicht genutzt werden.

Im Kap. 04 46 sind für die HEF zuletzt im Hj. 1988 eine Planstelle (Bes.Gr. A 10 BBesG) sowie jeweils elf Stellen für Angestellte (Verg.Gr. I b bis VII BAT) sowie für Arbeiter (einschließlich Auszubildende) ausgebracht.

Der für die HEF erforderliche Landeszuschuß entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

Hj.	ca. DM
1980	844 000
1981	868 000
1982	974 000
1983	1 327 000
1984	1 179 000
1985	1 260 000
1986	1 287 000
1987	1 218 000
1988	1 285 000

Die eigenen Einnahmen der HEF, die sie dadurch erzielt, daß sie von jedem Teilnehmer ihrer Kurse für Unterkunft und Verpflegung einen Tagessatz – je nach Einzel- oder Doppelzimmerbelegung – von ursprünglich (1980) 41 bzw. 32 DM, dann 43 bzw. 34 DM (1982), 45 bzw. 36 DM (1986) und neuerdings – seit September 1987 – 46 bzw. 37 DM verlangt, stellten sich im einzelnen wie folgt dar:

Hj.	Einnahmen aus Lehrgängen		Ist weniger gegenüber Soll
	Soll	Ist	
	DM	DM	DM
1980	326 600	277 787	48 812
1981	326 600	300 850	25 750
1982	302 803	243 344	59 459
1983	303 600	283 262	20 338
1984	303 600	227 590	76 010
1985	313 600	262 932	51 668
1986	251 800	206 800	45 000
1987	251 800	217 774	34 026
1988	251 800		

Da diesen Einnahmen der HEF zur Vermeidung eines weiteren Anstiegens des jährlichen Landeszuschusses besonderes Gewicht beikommt, ging der Rechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen vor allem der Tatsache nach, weshalb die Ist-Einnahmen regelmäßig hinter den jeweiligen Haushaltsansätzen zurückblieben. Er sah sich dabei in seiner Vermutung bestätigt, daß die Auslastung der HEF durch zusätzliche Tagungen und Belegungen ihrer Unterkünfte noch zu verbessern sei. Dabei stellte er freilich fest, daß entsprechenden Bemühungen der HEF durch die derzeitigen unzulänglichen Unterbringungsmöglichkeiten der Tagungsteilnehmer, die offensichtlich zeitgemäßen Ansprüchen nicht mehr genügen, Grenzen gesetzt sind.

nettsbeschluß vom 23. Mai 1978 „als weiterer Beitrag des Landes zur Förderung der hessischen Erwachsenenbildung“ gerechtfertigt worden mit der Auflage, „ihre Aufgaben nach den Grundsätzen des durch das Gesetz über Volkshochschulen (VHG) und das Gesetz zur Förderung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung (EBG) geordneten Bildungsbereich Erwachsenenbildung“ zu erfüllen. Dementsprechend wurde das Landeskuratorium für Erwachsenenbildung als Beirat der HEF eingesetzt (§ 12 Abs. 1 Nr. 6 EBG).

Angesichts des schlechten Zustands der baulichen und technischen Anlagen der HEF, die fast 30 Jahre alt sind und in der Ende der 50er Jahre üblichen leichten Bauweise und mit den damals üblichen Baumaterialien errichtet wurden, sind Grundinstandsetzungsarbeiten an den Baulichkeiten unumgänglich.

Entgegen den Darlegungen des Rechnungshofs ist der Umfang der Baumaßnahmen zwischen den beteiligten Ressorts allerdings noch nicht abgestimmt. In den weiteren Planungsüberlegungen wird den Feststellungen des Rechnungshofs zur Auslastung der HEF und der Einbeziehung vorhandener Bausubstanz Rechnung getragen werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Auch der Kultusminister weist darauf hin, daß der bauliche Zustand der HEF sowie ihre unzureichende technische Ausstattung mit modernen Unterrichtsmitteln dazu beitrügen, daß die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen in der HEF scheitere, weil sich Teilnehmerinnen und Teilnehmer wegen dieser Mängel gegen Veranstaltungen in der HEF ausgesprochen hätten.

Um diesem Mißstand abzuhelpen, planen HEF und Kultusminister eine umfassende Neugestaltung der Unterbringungsmöglichkeiten einschließlich des Küchenbereichs und der Tagungsräume. Hauptobjekt soll dabei der Neubau eines Bettenhauses mit 20 Einzel- und 20 Doppelzimmern sein. Die Baumaßnahme soll nach dem jetzigen Stand der mit Staatsbauverwaltung und Finanzministerium abgestimmten Planungen ca. 10,3 Mio DM (davon 6,5 Mio DM Neubauteil) betragen. Dadurch könnten bis zu 40 Einzelbelegungen (Verwendung der Doppelzimmer als Einzelzimmer) vorgenommen, im Bedarfsfalle aber auch bis zu 60 Tagungsteilnehmer untergebracht werden.

Angesichts dieser vorgesehenen vergleichsweise hohen Baukosten stellte der Rechnungshof Überlegungen an, ob und inwieweit dem angestrebten Zweck mit geringerem Aufwand beizukommen sei. Dabei ermittelte er beispielsweise für die im Jahr 1985 durchgeführten einzelnen Kurse jeweils folgende Teilnehmerzahlen:

Teilnehmer	in v. H. der Kurse
1 bis 10	18,9
11 bis 20	40,5
21 bis 30	30,4
31 bis 40	6,8
41 bis 50	2,0
51 bis 60	1,4

Ausgehend davon, daß demnach Kurse mit einer Teilnehmerzahl zwischen 1 und 30 bei weitem überwiegen, bat der Rechnungshof daher den Kultusminister, zu prüfen, ob nicht die Unterbringungsprobleme der HEF dadurch gelöst werden könnten, daß die bereits vorhandenen Zimmer erneuert, Doppelzimmer zu Einzelzimmern umgestaltet und notwendige sanitäre Einrichtungen installiert würden. Einschließlich des auf dem Gelände der HEF befindlichen Doppelhauses, über das ggf. wegen der bestehenden Mietverträge noch Verhandlungen geführt werden müßten, um es dann für Zwecke der HEF umzugestalten, könnten alsdann etwa 40 Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Der Rechnungshof hält aufgrund seiner bisherigen Feststellungen zu den Teilnehmerzahlen der einzelnen Kurse (siehe hierzu schon Tz. 17 seiner Bemerkungen für das Hj. 1975) eine wesentlich kostengünstigere Umbaumaßnahme für ausreichend.

Der Rechnungshof gab außerdem zu bedenken, daß neben den Überlegungen zur Verbesserung der Unterbringungssituation als solcher auch grundsätzliche Gedanken zur nachhaltigen Verbesserung der Auslastung der HEF anzustellen seien. Er hielt dies um so mehr für geboten, als inzwischen in der Umgebung der HEF von Großbetrieben, Banken, Gewerkschaften, Kirchen und dergl. neben bereits bestehenden weitere Fortbildungsstätten und Bildungseinrichtungen geschaffen wurden. Wegen dieser Konkurrenzsituation im Einzugsbereich der HEF erscheint es unerläßlich, zumindest für eine Grundauslastung der HEF Sorge zu tragen. Zu denken wäre hierbei insbesondere an Fortbildungsveranstaltungen der Universitäten, der Fachhochschulen, des Landespersonalamtes und weiterer staatlicher Einrichtungen, deren zum Teil langfristige Planungen eine gewisse Grundauslastung sicherstellen könnten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Kultusminister vermochte sich den Anregungen baulicher Art des Rechnungshofs nicht anzuschließen und erklärte, diese seien zwar bei den Beratungen behandelt worden. Eine mehrfache gründliche Prüfung aller Beteiligten habe aber ergeben, daß sich der Umbau des derzeitigen Bettenhauses und die Einbeziehung des vorhandenen Doppelhauses als „unwirtschaftlich“ erwiesen habe. Entsprechende Überlegungen seien auch deshalb nicht weiter verfolgt worden, weil neben dem Unterbringungsbereich auch die anderen Anlagen veraltet und verbesserungsbedürftig seien. Küchenbereich sowie Tagungsräume seien erneuerungs- und verbesserungsbedürftig. Es müsse daher bei dem Neubau des Bettenhauses in der vorgesehenen Größenordnung verbleiben.

Die vom Rechnungshof erwähnte Verbesserung der Grundauslastung der HEF durch stärkere Einbeziehung staatlicher und vom Staat geförderter Einrichtungen, die im Bereich der Erwachsenenbildung tätig sind, will der Kultusminister durch „Kooperationen“ mit dem Hessischen Institut für Lehrerfortbildung, Schulen des zweiten Bildungsweges sowie „anderer staatlicher Einrichtungen anregen und dabei behilflich sein“. Wichtig sei dabei, daß Belegungslücken vermieden würden. Dies könne wegen der besonderen Bedingungen von Erwachsenenbildungseinrichtungen immer nur annähernd gelingen. Hinzu komme, daß alle hier in Betracht zu ziehenden Einrichtungen in den letzten Jahren einen Rückgang der Auslastung erfahren hätten.

Die Ausführungen des Kultusministers überzeugen nicht. Der Rechnungshof vermag ihnen insbesondere nicht zu entnehmen, weshalb die von ihm angeregte kleinere und kostensparendere bauliche Lösung unwirtschaftlich sei. Diese Auffassung des Kultusministers hätte zur Voraussetzung haben müssen, daß vom beauftragten zuständigen Staatsbauamt eine vergleichende Planung mit entsprechender Kostenrechnung vorgenommen worden wäre. Dies scheint offenbar nicht geschehen zu sein. Wegen der bestehenden Konkurrenzsituation und der allgemein rückläufigen Zahlen in Erwachsenenbildungsstätten mag zwar ein gewisser Mindeststandard an Attraktivität und Komfort von Erwachsenenbildungsstätten wünschenswert sein. Ihre Ausstattung muß sich jedoch an dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit orientieren. Im Hinblick darauf und bei kritischer Würdigung der zu erwartenden Auslastung müßte ein weniger aufwendiger Umbau der HEF – mit einem gegenüber der derzeitigen Planung reduzierten Raumprogramm – ausreichend sein. Im übrigen könnten nach Abschluß des geplanten Umbaus der Hauptstelle Reinhardswaldschule und der für ca. 25 Mio DM erfolgten Erstellung des Neubaus der Zweigstelle Weilburg des Hessischen Instituts für Lehrerfortbildung dort ungenutzte Kapazitäten für Zwecke der Erwachsenenbildung genutzt werden.

- 52 Der Rechnungshof hatte wiederholt – zuletzt anläßlich seiner örtlichen Prüfung Anfang Oktober 1986 – Veranlassung, die organisatorische und haushaltsmäßige Abwicklung der Dienstgeschäfte der HEF zu beanstanden. Obwohl Arbeitsanfall und Ablauf des Verwaltungsgeschehens seit Jahren im wesentlichen gleichgeblieben sind und inzwischen zur Routine geworden sein müßten, waren selbst einfachste Verwaltungsarbeiten (Führung der Akten und Anschreibelisten, Überwachung von Terminen, Ausstellung von Rechnungen usw.) nur selten ordnungsgemäß, so daß für die sachgerechte Abwicklung der Dienstgeschäfte gelegentlich Bedienstete des Kultusministeriums eingesetzt werden mußten.

Zur Minderung dieses Mißstandes wurde daher im Einvernehmen mit dem Kultusminister bei der HEF für die Zeit vom 8. Februar 1984 bis 31. Dezember 1985 durch insgesamt sieben zeitlich befristete Arbeitsverträge ein Aushilfsangestellter (Vergr.Gr. IV b BAT) eingestellt und aus der seinerzeit unbesetzten Stelle des Verwaltungsleiters der HEF (Vergr.Gr.

Zu Tz. 52

Neben der HEF gibt es in Hessen keine weitere Erwachsenenbildungseinrichtung mit staatlicher Trägerschaft, so daß die Abordnung von sachkundigen Mitarbeitern nicht möglich ist. Hingegen können in der Erwachsenenbildung erfahrene Personen wie die in der HEF beschäftigte Verwaltungsaushilfskraft (früher Leiter einer Kreisvolkshochschule) in einer Erwachsenenbildungseinrichtung zweckmäßig eingesetzt werden. Mangels einer personellen Alternative und weil die Neueinwerbung einer fachfremden Person nur mit ungewissem Ausgang hätte versucht werden können, ist es zu den Verlängerungen und Wiederholungen in dem Beschäftigungsverhältnis gekommen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

II a BAT) vergütet. Eine weitere befristete Beschäftigung bis zum 31. Januar 1986 scheiterte daran, daß der Bedienstete der Befristung widersprach und vielmehr eine unbefristete Weiterbeschäftigung bei der HEF verlangte. Als sich die HEF dem widersetzte, erhob er Klage zum Arbeitsgericht, die zu seinen Gunsten entschieden wurde. Das entsprechende Urteil ist zwischenzeitlich rechtskräftig geworden. Der betreffende Bedienstete ist weiterhin bei der HEF beschäftigt.

Durch diese Umstände wurde es Kultusminister und HEF unmöglich, die im Haushaltsplan 1985 in eine Planstelle der Bes.Gr. A 11 und im Haushaltsplan 1988 in eine Planstelle der Bes.Gr. A 10 umgewandelte freie Stelle der Verg.Gr. II a BAT für den Verwaltungsleiter der HEF mit einem Beamten aus dem Kultusbereich zu besetzen.

Der Rechnungshof wies den Kultusminister darauf hin, daß bereits bei den Beratungen zur Einstellung des Haushaltsplans 1985, die in das Jahr 1984 zurückreichten, die personelle Besetzung des Verwaltungsleiter-Dienstpostens hätte berücksichtigt werden müssen und einer Weiterbeschäftigung des Aushilfsangestellten nur mit Vorsicht hätte nähergetreten werden dürfen. Statt dessen wäre eine vorübergehende Abordnung von Beamten des Kultusministeriums bzw. nachgeordneter Dienststellen angezeigt gewesen.

Der Kultusminister erwiderte, die Beschäftigung des Bediensteten sei von Anfang an nur als Aushilfe bis zur Besetzung des Dienstpostens mit einem geeigneten Beamten vorgesehen gewesen. Der Bedienstete habe dies vom Leiter der HEF und den mit der Angelegenheit befaßten Mitarbeitern des Kultusministeriums zur Kenntnis genommen und wiederholt erklärt, er habe kein Interesse an einer dauernden Verwaltungstätigkeit, er werde sich vielmehr um eine Rückkehr in seinen angestammten Beruf bemühen, sobald ein Ende seiner Tätigkeit für die HEF abzusehen sei. Unter diesen Aspekten habe er – der Kultusminister – die mehrfachen Verlängerungen der Arbeitsverträge, auch wegen des Erhalts der Funktionsfähigkeit der Dienststelle, vorgenommen, zumal die Arbeit des Bediensteten „durch den Leiter der HEF positiv bewertet“ worden sei.

Die Abordnung einer beamteten Fachkraft aus seinem Hause bzw. einer nachgeordneten Dienststelle habe er als Kultusminister „unter Abwägung aller Umstände“ nicht vorgenommen, weil dies zu zusätzlichen Engpässen in der Sachbearbeitung seines Hauses sowie bei den nachgeordneten Dienststellen geführt hätte.

Unabhängig davon, daß die Begründungen des Kultusministers bezüglich der Außerachtlassung der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zu sog. „Ketten-Arbeitsverhältnissen“ und deren Folgen nur wenig zu überzeugen vermögen, ändern seine Ausführungen nichts an der Tatsache, daß die HEF wegen der dauerhaften Übernahme des ursprünglich nur als Aushilfskraft vorgesehenen Bediensteten und der damit verbundenen Blockierung der einzig verfügbaren Planstelle derzeit noch immer ohne einen Verwaltungsleiter auszukommen hat. Der Kultusminister wird daher weiter gezwungen sein, Bedienstete seines Hauses zur ständigen Beratung und Kontrolle der Dienststelle einzusetzen, wie dies seit Beginn des Jahres 1987 geschieht.

Schulen

(Kap. 04 53 bis 04 56, 04 58, 04 61)

Aus den weiterhin rückläufigen Schülerzahlen müssen Konsequenzen bei den im Haushaltsplan ausgebrachten Lehrer(plan-)Stellen gezogen werden. Der tatsächlich erreichbare Abbau von Stellen hängt wesentlich davon ab, welches Betreuungsverhältnis Lehrer/Schüler künftig als Kompromiß zwischen bildungspolitischen Zielen, arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten und finanziellen Möglichkeiten verwirklicht werden soll.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 53 In den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der Schüler und die Zahl der unterrichtswirksamen Lehrer(Plan-)Stellen an den öffentlichen Schulen in Hessen wie folgt entwickelt:

Zu Tz. 53 bis 57

Die vom Rechnungshof zutreffend dargestellte Entwicklung der Schüler- und Lehrerzahlen läßt

Schuljahr	Schüler	unterrichts- wirksame Lehrer(Plan-) Stellen lt. Haushaltsplan*)	Durchschnittl. Betreuungsver- hältnis Schüler/Lehrer
1975/76	1 024 371	40 562	25,25
1976/77	1 023 350	40 471	25,28
1977/78	1 018 215	44 627	22,81
1978/79	1 009 474	45 641	22,11
1979/80	991 794	45 798	21,65
1980/81	981 291	45 472	21,58
1981/82	955 505	45 383	21,05
1982/83	918 185	44 481	20,64
1983/84	884 792	43 640	20,27
1984/85	852 646	42 784	19,92
1985/86	823 102	42 370	19,42
1986/87	796 272	42 073	18,92
1987/88	771 912	41 692	18,51
1988/89	748 770	41 275	18,14

- *) Summe aus: Lehrer(Plan-)Stellen, Mitteln für Lehraufträge, Mitteln für BAT-Verträge; der unterrichtswirksame Unterrichtsanteil der Referendare während der Intensivphase der Lehrerausbildung wurde lt. Entscheidung der früheren Landesregierung ab Schuljahr 1984/85 nicht mehr angerechnet.

Wie die vorstehende Übersicht erkennen läßt, ging die Zahl der Schüler im Betrachtungszeitraum von rd. 1 Mio auf unter 750 000 oder um rd. 25 v. H. zurück. Demgegenüber lag die Zahl der unterrichtswirksamen Lehrer(Plan-)Stellen im Schuljahr 1988/89 noch immer über dem Stand des Schuljahres 1975/76, während sie sich gegenüber ihrem Höchststand im Schuljahr 1979/80 (45 798) um 4 523 oder rd. 9 v. H. verminderte. Infolge dieser unterschiedlichen Entwicklung hat sich das Betreuungsverhältnis Schüler/Lehrer von etwa 25 : 1 im Schuljahr 1975/76 auf 18,14 : 1 im Schuljahr 1988/89 verbessert.

- 54 Diese Entwicklung erlaubte es dem Kultusminister, die nach § 26 Schulverwaltungsgesetz im Einvernehmen mit dem Finanzminister durch Rechtsverordnung festzulegende Schüler-Lehrer-Relation¹⁾ vom Schuljahr 1975/76 bis zum Schuljahr 1988/89 wie folgt herabzusetzen:

¹⁾ Im Gegensatz zu dem faktischen Betreuungsverhältnis Schüler/Lehrer, bei dem die Zahl der Schüler den vorhandenen unterrichtswirksamen Lehrerstellen gegenübergestellt wird, ist die Schüler-Lehrer-Relation eine normative Größe, die angibt, für wieviele Schüler bei einer bestimmten Unterrichtsorganisation (angestrebte Klassen- und gruppengrößen, Größe der Schuleinheiten, Zahl der Pflichtstunden der Lehrer ect.) jeweils eine Lehrer(Plan-)Stelle im Haushaltsplan vorzusehen ist.

nicht hinreichend erkennen, daß die demographische Entwicklung in den letzten Jahren zur Bildung kleinerer Klassen-/Gruppen geführt hat, die bei Beibehaltung des bisherigen Unterrichtsangebotes einen höheren Lehrerberarf zur Folge haben.

Hinzu kommt, daß der Lehrerberarf ganz wesentlich von bildungspolitischen Zielsetzungen geprägt wird, die nicht ausschließlich einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise zugänglich sind. Während die frühere Landesregierung u. a. durch das Streben nach der flächendeckenden Förderstufe — und dem damit verbundenen hohen Lehrerberarf — ihren bildungspolitischen Zielsetzungen Ausdruck verliehen hat, räumt die jetzige Landesregierung der schulpolitischen Zielsetzung, ein vielfältiges Schulangebot bei weitgehendem Erhalt der Schulstandorte zu gewährleisten, Vorrang ein. Da beiden Zielsetzungen eine bedarfserhöhende

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Schüler-Lehrer-Relation		
	Schuljahr 1975/76	Schuljahr 1988/89
<u>Primarbereich</u>		
Schuljahr 1 - 2	32 : 1	18 : 1
Schuljahr 3 - 4	32 : 1	18 : 1*)
<u>Sekundarbereich I</u>		
Schuljahr 5 - 10	24 - 18 : 1	22 - 15,8 : 1
10. Hauptschuljahr	24 : 1	14 : 1
<u>Sekundarbereich II</u>		
Schuljahr 11 - 13	12,6 : 1	12,6 : 1

*) Schuljahr 4 erst ab 1. August 1989

Mit dieser normativen Festlegung – mit der der Kultusminister den sich aus dem bisherigen Rückgang der Schülerzahlen ergebenden Spielraum keineswegs voll ausgeschöpft hat – werden in Hessen die seinerzeitigen Anforderungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung aus dem Jahre 1973 erfüllt, die unter Berücksichtigung sowohl bildungspolitischer Zielsetzungen als auch finanzpolitischer Dringlichkeiten die folgenden Schüler-Lehrer-Relationen vorsahen:

	1975	1980	1985
Primarbereich	33–30 : 1	25–22 : 1	23–19 : 1
Sekundarbereich I	22–21 : 1	22–20 : 1	20–18 : 1
Sekundarbereich II	14 : 1	14 : 1	24–12 : 1

- 55 Nach Vorausberechnungen der Kultusministerkonferenz wird die Zahl der Schüler weiterhin zurückgehen. So ist für das Schuljahr 1991/92 für das Land Hessen nur noch mit etwa 694 000 Schülern an öffentlichen Schulen zu rechnen. Auf der Basis dieser Schülerzahlen und unter Beibehaltung des faktischen Betreuungsverhältnisses von 18,14 : 1 (Schuljahr 1988/89) würde sich für das Schuljahr 1991/92 nur noch ein rechnerischer Grundbedarf*) an unterrichtswirksamen Lehrer(Plan-)Stellen von rd. 38 260 ergeben. Im Haushaltsplan 1988 (Schuljahr 1988/89) sind demgegenüber 41 275 unterrichtswirksame (Plan-)Stellen ausgebracht, so daß bis zum Schuljahr 1991/92 insgesamt rd. 3 000 (Plan-)Stellen für Lehrer oder jährlich etwa 1 000 (Plan-)Stellen abzubauen wären. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Besoldung der Lehrer mindestens in der Bes.Gr. A 12 BBesG (lt. Personalkostentabelle vom 12. November 1987 – ohne Arbeitsplatzkosten – = 81 600 DM) ergäbe dies ab dem Haushaltsjahr 1991 einen finanziellen Minderaufwand von jährlich etwa 245 Mio DM.

*) ohne Zusatzbedarf zur Abdeckung zusätzlicher Unterrichtsmaßnahmen und Vertretungen sowie Maßnahmen zum Funktionserhalt des Schulwesens

Wirkung zukommt, können die rückläufigen Schülerzahlen nicht ohne weiteres zu einem verhältnismäßigen Abbau der Lehrer(plan)stellenzahl führen.

Als Grundlage einer Lehrerbedarfsplanung für künftige Schuljahre hat der Kultusminister eine Bestandsaufnahme der Unterrichtsversorgung im Schuljahr 1987/88 erstellt, die im wesentlichen den realen „status quo“ ermittelt hat, der weitgehend von den bisherigen bildungspolitischen Konzeptionen beeinflusst ist. Neue bildungspolitische und organisatorische Ansätze der amtierenden Landesregierung haben noch nicht vollständig in der Praxis greifen können. Zeitlich fortschreitend werden sie auch viele schulorganisatorische Fragen – und damit den Lehrerberarf – beeinflussen.

Auch das bildungspolitische Ziel, ein vielfältiges Schulangebot bei weitgehendem Erhalt der Schulstandorte bei rückläufigen Schülerzahlen zu gewährleisten, wird in der Fläche zu Schulen mit z. T. sehr geringen Jahrgangsbreiten führen und damit zu hohem personellen Aufwand zur Gewährleistung eines planmäßigen Unterrichts. Dennoch wird es mit Rücksicht auf die finanzielle Belastbarkeitsgrenze des Landes unumgänglich sein, zu versuchen, die daraus resultierenden Mehrbelastungen durch entsprechende schulpolitische Korrekturen zu kompensieren. Bereits jetzt sind von rund 11 800 Klassen des allgemeinbildenden Schulwesens (ohne Sonderschulen) rund 2500 Klassen mit höchstens 20 Schülern gebildet worden.

Die vom Kultusminister vor diesem Hintergrund erarbeitete – noch im Abstimmungsverfahren innerhalb der Landesregierung befindliche – Leh-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 56 Einen jährlichen Abbau von 1 000 Lehrer(Plan-)Stellen hält der Rechnungshof jedoch schon deshalb für unrealistisch, weil sich die Zahl der natürlichen Abgänge (Pensionierung oder vorzeitiges Ausscheiden) bei den an den öffentlichen Schulen Hessens beschäftigten Lehrern nach den derzeit vorliegenden Erfahrungswerten nur auf jährlich etwa 800–1 000 beläuft. Hinzu kommt, daß die Landesregierung sowohl aus arbeitsmarktpolitischen Gründen als auch zur Sicherung einer einigermaßen ausgewogenen Altersstruktur des gesamten Lehrkörpers auf einen gewissen jährlichen „Einstellungskorridor“ nicht verzichten können. Um diesen Einstellungskorridor zu eröffnen, könnte beispielsweise ins Auge gefaßt werden, das faktische Betreuungsverhältnis Schüler/Lehrer weiter auf 17,5 : 1 zu senken, was in etwa dem für das Schuljahr 1986/87 ermittelten Durchschnittswert für alle Bundesländer entsprechen würde. Auf der Basis der für das Schuljahr 1991/92 zu erwartenden Schülerzahlen ergäbe sich dann ein rechnerischer Grundbedarf an Lehrer(Plan-)Stellen von rd. 39 660. Gegenüber dem derzeitigen Stand (Schuljahr 1988/89 = 41 275) bedeutet dies, daß bis zum Schuljahr 1991/92 insgesamt nur rd. 1 600 (Plan-)Stellen oder jährlich etwa 530 (Plan-)Stellen abzubauen wären. Der ab dem Haushaltsjahr 1991 zu erwartende finanzielle Minderaufwand belief sich in diesem Fall allerdings nur noch auf rd. 130 Mio DM.
- 57 Der tatsächlich erreichbare Abbau von Lehrer(Plan-)Stellen hängt jedoch nicht nur davon ab, welches Betreuungsverhältnis Schüler/Lehrer künftig als Kompromiß zwischen bildungspolitischen Zielen, arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten und finanziellen Möglichkeiten gefunden wird. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist beispielsweise auch
- a) wie sich die Landesregierung nach der Empfehlung der Kultusministerkonferenz vom 24. Juni 1988 in der Frage der Arbeitszeitverkürzung für Lehrer verhält,
 - b) ob einer Senkung der Ermäßigungsstunden in bestimmten Bereichen nähergetreten und
 - c) die Zusammenlegung nahegelegener Schulen gleicher Schulform bei unzureichenden Jahrgangsbreiten in Betracht gezogen werden kann.

rerbedarfsberechnung bis zum Schuljahr 1991/92 geht deshalb von folgendem aus:

- vermehrte Schulangebote in der Jahrgangsstufe 5 infolge des Gesetzes zur Wiederherstellung der freien Schulwahl;
- vielfältiges Schulangebot bei möglichst weitgehendem Erhalt der Schulstandorte;
- Ausweitung des Unterrichtsangebots in den Teilzeitberufsschulen von derzeit rund 10 auf 12 Stunden;
- Neueinstellungen vorrangig nur zum Ausgleich fächerspezifischen Ersatzbedarfs;
- Überprüfung der Ermäßigungsstunden;
- kostengünstigere Schulorganisation sowohl für den Schulträger als auch für das Land;
- kritische Überprüfung von Schulversuchen auch unter dem Aspekt ihres Lehrerberarfs.

Ein anzustrebender Kompromiß zwischen bildungspolitischen Zielen und den finanziellen Möglichkeiten des Landes über den künftigen Lehrerberarf sollte die vom Rechnungshof in Tz. 56 seiner Bemerkungen genannte Größenordnung auf seine Realisierungsmöglichkeiten hin überprüfen.

Ein Abbau des derzeitigen Lehrerstellenbestandes im Haushaltsplan (für das Schuljahr 1989/90 rd. 41 100 Stellen) auf ein verringertes Niveau wird jedoch im Hinblick auf

- Stellendefizite in den Lehrämtern für die Grundschule und die beruflichen Schulen,
- fachspezifischen Unterrichtsausfall an Haupt- und Realschulen sowie Gymnasien,
- die eingeleitete Umwandlung von Teilzeitverträgen in Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse bei gleichzeitiger Verbeamtung

erst ab 1992 überprüft werden können. Bis dahin hat sich die Landesregierung bereits für einen gegenüber früheren Absichten geringeren Lehrerstellenabbau entschieden (1989, 184, 1990 und 1991 je 183 Stellen). Dies wird in den v. g. drei Jahren zur Einstellung von mindestens 1200 Lehrern in den hessischen Schuldienst und zu einer wesentlichen Verbesserung der Unterrichtsversorgung führen.

Stellenrelevante Entscheidungen können also nicht allein von dem vom Rechnungshof herangezogenen faktischen Betreuungsverhältnis abhängig gemacht werden, sondern müssen von der schulpolitisch angestrebten und finanziell vertretbaren Schulstruktur ausgehen; dabei sind die in den Stundentafeln der Schulformen geforderten Wochenstunden, die Klassen-, Kurs- und Gruppenbildungen, die Pflichtstunden der Lehrer sowie zusätzliche unterrichtsverstärkende Maßnahmen als wesentliche Bedarfsfaktoren einzubeziehen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Zu a):

- 58 Die wöchentliche Pflichtstundenzahl für die einzelnen Lehrergruppen stellt sich gegenwärtig wie folgt dar (vgl. VO über die Pflichtstundenzahl der Lehrer, über die Anrechnung dienstlicher Tätigkeiten und über Pflichtstundenermäßigungen aus sozialen Gründen vom 15. Juli 1976 i.d.F. vom 20. November 1986):

Grund- und Hauptschullehrer	28 Stunden,*)
Real- und Sonderschullehrer	27 Stunden,
Gymnasiallehrer	24 Stunden.

Mit diesen unterschiedlich festgelegten Pflichtstunden zu je 45 Minuten wird jedoch nur die jeweilige wöchentliche Unterrichtsverpflichtung festgelegt. Die Mehrzahl der Lehrer wird darüber hinaus durch die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts in erheblichem Umfang zeitlich in Anspruch genommen. Zu den neben der eigentlichen Unterrichtung der Schüler zu erledigenden Aufgaben gehören beispielsweise

- Erstellung der Arbeitsmittel für den Unterricht,
- Korrektur der vorgeschriebenen Klassen- und Übungsarbeiten,
- Kontrolle der Korrektur der Klassenhefte,
- Notenfindung,
- Besprechungen mit Eltern und Schülern,
- Schreiben der Zeugnisse,
- Erstellung von Gutachten.

- 59 Der Zeitaufwand für diese zusätzlich zu erledigenden Aufgaben wird maßgeblich durch die jeweilige Klassenstärke beeinflusst. Dies mögen folgende Überlegungen veranschaulichen:

Ein Lehrer unterrichtet beispielsweise in einer 3. Grundschulklasse mit 22 Schülern die Fächer Deutsch und Mathematik. Nach der VO über schriftliche Arbeiten vom 3. Juli 1978 sind im Schuljahr 6 Klassenarbeiten je Fach sowie je Fach 3 Lernkontrollen vorgeschrieben. Unterstellt man, für Korrektur einschließlich Notenfindung sei etwa eine durchschnittliche Dauer von ca. 10 Minuten notwendig**), so ergibt sich ein zeitlicher Aufwand von 3 960 Minuten oder 66 Stunden (= (12 Arbeiten + 6 Lernkontrollen) × 22 Schüler × 10 Minuten). Bei angenommenen 40 jährlichen Arbeitswochen entspricht dies einer Arbeitszeit von 1,65 Stunden/Woche. Bei gleicher Ausgangslage hätte ein Lehrer, der in früheren Jahren noch rd. 40 Schüler unterrichtete, 7 200 Minuten oder 120 Stunden (= (12 + 6) × 40 × 10) oder 3 Stunden/Woche aufzuwenden gehabt. Rein rechnerisch führt demnach die angenommene Verringerung der Klassenstärke zu einer Arbeitszeiterparnis von über einer Wochenstunde.

Ein entsprechendes Berechnungsbeispiel für die Mittelstufe (Schuljahre 5–10, Sekundarstufe I) könnte wie folgt aussehen:

Ein Lehrer unterrichtet in zwei Klassen des 6. Schuljahres mit je 22 Schülern das Fach Deutsch. Nach der erwähnten VO vom 3. Juli 1978 sind 8 Klassenarbeiten pro Schuljahr zu fertigen. Wenn von einer Korrekturdauer von etwa einer halben Stunde je Arbeit ausgegangen wird, ergibt dies einen wöchentlichen Zeitaufwand von ca. 4,5 Stunden (2 Klassen × 8 Arbeiten × 22 Schüler : $\frac{1}{2}$ Stunde = 176 Stunden : 40 Arbeitswochen). Demgegenüber hätte ein Lehrer, der früher in Klassen mit etwa 40

Zu Tz. 58 bis 62

Bei der Bewertung der Entlastungen der Lehrer können nicht ausschließlich die Entlastungen durch die Verminderung der Klassenfrequenzen angeführt werden. Vielmehr sind in den letzten Jahren Veränderungen eingetreten, die zu einer stärkeren Arbeitsbelastung führten. Die Arbeitsbelastungen der Lehrer sind durch allgemeine Veränderungen in den gesellschaftlichen Rahmen- und Umfeldbedingungen (Zunahme der Erziehungsschwierigkeiten durch Einflüsse der Massenmedien, durch unvollständige Familien, Berufstätigkeit beider Elternteile oder durch soziale Spannungen) gestiegen.

Neben der zahlenmäßigen Größe einer Klasse kommt daher

- der Zusammensetzung einer Klasse,
- der Art und der Vielfalt der erteilten Fächer,
- der Weiterentwicklung der Inhalte in den Fächern und
- dem Umfang von Verwaltungs- und Organisationsaufgaben innerhalb der Schulgemeinde

Bedeutung für die Arbeitsleistung eines Lehrers zu.

Im übrigen ist erneut festzustellen, daß die Landesregierung eine Arbeitszeitverkürzung für Lehrer – wie für alle Beamten – nicht in Erwägung zieht.

*) seit 1986 für an Hauptschulen und Hauptschulzweigen von Gesamtschulen unterrichtende Lehrer: 27 Stunden

**) Diese Annahme wird durch eigene Befragungen des Rechnungshofs sowie durch das Knight-Wegenstein-Gutachten aus dem Jahre 1973 unterstützt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Schülern zu unterrichten hatte, hierfür noch 8 Stunden wöchentlich ($2 \times 8 \times 40 : 2 = 320 : 40$), also 3,5 Stunden mehr aufwenden müssen.
- 60 Der zahlenmäßigen Größe einer Klasse kommt mithin für die arbeitsmäßige Belastung der in ihr unterrichtenden Lehrer nicht unerhebliche Bedeutung bei. Der Rechnungshof ist daher der Frage nachgegangen, ob und inwieweit der Rückgang der Schülerzahlen der vergangenen Jahre Auswirkungen auf die Verminderung der Klassenstärken hatte.
- 61 Nach den vom Kultusminister veröffentlichten Zahlen ergibt sich beispielsweise für den Grund- und Hauptschulbereich (einschließlich Förderstufe) folgende Entwicklung:

Schulj.	Klassen gesamt	v.H.	davon mit Schülerzahlen					
			bis 25	v.H.	26-35	v.H.	36 u.mehr	v.H.
1970/71	15 569	100	1 840	11,8	9 234	59,3	4 495	28,9
1977/78	17 707	100	5 223	29,5	11 748	66,5	700	4,0
1987/88	14 620	100	12 241	83,7	2 362	16,2	17	0,1

Danach unterrichteten im Schuljahr 1970/71 die Lehrer an Grund- und Hauptschulen in der ganz überwiegenden Mehrzahl in Klassen mit 26 und mehr Schülern, wobei auffällt, daß nahezu 4 500 Klassen sogar mit jeweils mehr als 36 Schülern zu unterrichten waren. Auch noch im Schuljahr 1977/78 bestand die Mehrheit der Klassen aus mehr als 26 Schülern. Demgegenüber haben sich die Verhältnisse nunmehr – Schuljahr 1987/88 – nahezu umgekehrt: Die Zahl der kleinen Klassen (bis 25 Schüler) überwiegt bei weitem, wobei zusätzliche Berechnungen ergeben haben, daß durchschnittlich nur von rd. 22 Schülern je Klasse auszugehen ist; mittlere Klassen sind selten geworden, große Klassen praktisch nicht mehr vorhanden.

Dieses Zahlenbild wird durch örtliche Erhebungen des Rechnungshofs bestätigt, die er im Zuständigkeitsbereich des Staatlichen Schulamtes Frankfurt am Main vorgenommen hat und bei denen an bestimmten Schulen für einzelne Jahrgangsstufen folgende Klassenstärken festgestellt wurden:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Additive Gesamtschulen	Schüler/Jahrgangsstufe (Gymnasialzweig)					
	7	8	9	10	Summe	
Carl von Weinberg-Schule	13	18	14	5	50	
Georg August Zinn-Schule	14	23	13	17	67	
Heinrich Kraft-Schule	18	15	12	15	60	
Hauptschulen	Schüler/Jahrgangsstufe					
	5	6	7	8	9	Summe
Arndtschule	10	14	20	20	20	84
Diesterwegschule	19	-	25		12	56
Elsa Brandström-Schule	-	19		14		33
Engelbert Humperdinck-Schule	-	-	12	15	16	43
Kerschensteinerschule	14	11	13	17	17	72
Ludwig Richter-Schule	-	-	13	10	17	40
Minna Specht-Schule	-	-	15	18	23	56
Pestalozzischule	8	11	18		9	46
Sophienschule	-	15	20	3	29	67
Käthe Kollwitz-Schule	15	11	26	16	23	91
Konrad Hänisch-Schule	10	12	18	14	-	54

- 62 Überlegungen zum Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Klassenstärken und der tatsächlichen Arbeitszeit der Lehrer hatte der Rechnungshof bereits im Jahre 1979 bei den damals noch wesentlich höheren Schülerzahlen an den Kultusminister herangetragen und darauf hingewiesen, daß schon seinerzeit die Grundschullehrer bzw. die ausschließlich oder überwiegend in Fächern ohne Korrekturbedarf (Musik, Werken, Sport und dergl.) unterrichtenden Lehrer unter der für den öffentlichen Dienst geltenden wöchentlichen Regelarbeitszeit blieben. Angesichts der seitdem weiter verringerten Klassenstärken machte der Rechnungshof den Kultusminister mit Schreiben vom 2. März 1988 darauf aufmerksam, daß sich inzwischen auch die arbeitsmäßige Belastung für die Lehrer, die Korrekturfächer unterrichten, deutlich vermindert habe.

Im Hinblick auf diese faktische Arbeitszeitverkürzung vertritt der Rechnungshof die Auffassung, daß einer generellen Arbeitszeitverkürzung für alle Lehrer Bedenken begegnen würden. Eine einheitliche Neuregelung der Arbeitszeit ließe außer Betracht, daß die arbeitszeitmäßige Belastung der Lehrer schon bisher recht unterschiedlich ist. Der Rechnungshof gibt daher zu erwägen; vorerst nur jenen Lehrern eine Pflichtstundenermäßigung zuzugestehen, die sowohl Unterricht in „Korrektur“-Fächern zu erteilen als auch Klassen bzw. Kurse mit 26 und mehr Schülern zu betreuen haben.

Zu b:

- 63 Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 1985 eine Verringerung der nach § 10 Abs. 1 der o.e. VO vom 15. Juli 1976 gewährten Ermäßigungsstunden für die Koordination des Unterrichts in Förderstufen und integrierten Gesamtschulen

Zu Tz. 63 und 64

Der Rechnungshof stellt fest, daß der Aufwand an Koordinationsstunden nach wie vor zu groß sei.

Für die Beurteilung dieser Feststellung ist die

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

angeregt (wegen weiterer Einzelheiten zu Sinn und Zweck dieser Ermäßigungsstunden vgl. Tz. 64 a.a.O.). Er war seinerzeit der Ansicht, daß der Bedarf an sog. „Koordinierungsstunden“ um so geringer werde, je weniger Lehrer ihre Erkenntnisse und Vorstellungen miteinander abzustimmen hätten. Bei einer entsprechenden Überprüfung von Integrierten Gesamtschulen im Lahn-Dill-Kreis hatte er festgestellt, daß nur noch in 30 v. H. der Fälle drei und mehr Parallelkurse zu koordinieren waren.

Die Landesregierung wies in ihrer damaligen Stellungnahme u. a. darauf hin, bei abnehmender Zahl der Parallelkurse verringere sich auch die Zahl der unterrichtenden Lehrer, damit auch die Zahl der für sie erforderlichen Anrechnungsstunden. Dieser Trend werde durch die in den nächsten Jahren weiterhin rückläufigen Schülerzahlen verstärkt und zu einer Reduzierung der zustehenden Koordinationsstunden führen.

Neuere Untersuchungen des Rechnungshofs bei den genannten Schulen haben die Vorhersagen der Landesregierung zwar im Ergebnis bestätigt: Die Zahl der Schüler ging von insgesamt 7 756 im Schuljahr 1984/85 auf 6 544 im Schuljahr 1987/88, die Zahl der Koordinationsstunden von 783 auf 752 zurück. Während der Schülerrückgang aber über 15 v. H. beträgt, liegt der Rückgang an Koordinationsstunden lediglich bei knapp 4 v. H. und steht so in keinem Verhältnis zum Absinken der Schülerzahl.

Unabhängig davon hat der Rechnungshof bei 10 geprüften weiteren Integrierten Gesamtschulen aber auch festgestellt, daß in 187 Fällen überhaupt nur ein Kurs, in 207 Fällen lediglich jeweils zwei Parallelkurse und nur in 50 Fällen jeweils drei Parallelkurse gebildet werden konnten. Für einen Koordinierungsbedarf, der zu Zeiten größerer Schülerzahlen und häufiger parallel laufender Kurse vorhanden gewesen sein mag, bleibt folglich nur noch wenig Raum. Trotzdem waren aber an vom Rechnungshof geprüften zehn Integrierten Gesamtschulen insgesamt 645 Ermäßigungsstunden, durchschnittlich rd. 65 Stunden je Schule, ausgebracht.

Auch wenn diese Feststellungen nicht ohne weiteres auf sämtliche in Betracht kommenden 72 Integrierten Gesamtschulen des Landes übertragen werden können, muß davon ausgegangen werden, daß durch die Beibehaltung der bisherigen, für die Koordination des Unterrichts gewährten Ermäßigung eine nicht unerhebliche Zahl von Lehrern gebunden wird. Bei einer bedarfsgerechten Anpassung der Ermäßigungsstunden könnten diese Stunden zu einem erheblichen Teil für eine Verbesserung der Unterrichtsversorgung verwendet werden.

- 64 Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1985 überdies noch beanstandet, daß es an aussagekräftigen Niederschriften über abgehaltene Koordinierungskonferenzen mangelte. Die Landesregierung wollte nach ihrer Stellungnahme durch entsprechende Auflagen sicherstellen, daß der Forderung des Rechnungshofs zukünftig entsprochen werde und die gesetzlich vorgeschriebenen Niederschriften, aus denen sich Zeitpunkt, -dauer, Themen sowie Beteiligte ergäben, gefertigt und vorgehalten würden.

Bei seinen Prüfungen ausgewählter Integrierter Gesamtschulen stellte der Rechnungshof demgegenüber fest, daß Niederschriften entweder überhaupt nicht vorhanden oder erst nachträglich erstellt worden, Dauer und Teilnehmerzahl nicht festgehalten waren, Themen nicht deutlich erkennbar dargestellt, Koordinationskonferenzen gemeinsam mit Fachkonferenzen abgehalten wurden. Aus den eingesehenen Unterlagen war nicht immer zu entnehmen, — wie es der damaligen Forderung des Rechnungshofs entsprochen hätte — ob und inwieweit ein tatsächlicher Koordinationsbedarf in der jeweiligen Schule anzutreffen ist. Die Schlußfolgerung des Rechnungshofs, daß für Koordinationsaufwand kein oder kaum noch Anlaß bestehe, konnte also auch von daher nicht entkräftet werden.

Pflichtstundenverordnung vom 15. Juli 1976 (GVBl. S. 301) in der Fassung vom 20. November 1986 (GVBl. S. 457) die Grundlage. Nach § 10 Abs. 1 dieser Verordnung werden für die Koordination des Unterrichts an Förderstufen und in integrierten Gesamtschulen in Fächern, die in der Stundentafel mit mindestens 4 Wochenstunden ausgewiesen sind, eine Wochenstunde je Stufe und Lehrer, höchstens jedoch zwei Wochenstunden pro Lehrer, angerechnet.

Der Umfang der Koordinationsstunden wird gegenwärtig kritisch überprüft.

Zu Tz. 64

Nach der Feststellung des Rechnungshofs wird der Nachweis über die ordnungsgemäße Verwendung der Koordinationsstunden an den Schulen nicht oder nur lückenhaft geführt. Insbesondere wird das Fehlen von Konferenzprotokollen mit genauen Angaben bemängelt.

Die Beanstandungen sind Anlaß, die Schulen noch einmal auf die korrekte Verfahrensweise hinsichtlich der angesprochenen Punkte hinzuweisen. Ein entsprechender Erlaß ist in Vorbereitung.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 65 Der Rechnungshof weist außerdem noch darauf hin, daß eine Reihe von Lehrern an sog. Schulversuchen beteiligt bzw. in dem hierbei zu erteilenden Unterricht eingesetzt ist. Wegen der damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsbelastung werden den betroffenen Lehrern jeweils Ermäßigungsstunden zugebilligt. Zahlreiche Schulversuche dauern bereits über einen vergleichsweise langen – sich teilweise über zehn Jahre erstreckenden – Zeitraum an. Die hierfür zu berücksichtigenden Ermäßigungsstunden sind mithin langfristig gebunden.

Der Rechnungshof hat zwar Verständnis dafür, daß Schulversuchen von der Sache her aus vielfältigen pädagogischen und bildungspolitischen Erwägungen heraus ein gewisser zeitlicher Spielraum zuzubilligen sein wird, der über das üblicherweise an Versuche zu stellende zeitliche Maß hinausgehen mag. Er meint aber, daß für zahlreiche langfristige Versuche unterdessen der Zeitpunkt erreicht sein müßte, zu dem eine abschließende Entscheidung über deren Erfolg oder Mißerfolg zu treffen wäre, wodurch das Versuchsstadium als abgeschlossen gelten könnte. Der Rechnungshof läßt sich dabei insbesondere von dem Gedanken leiten, daß das mit entsprechenden Ermäßigungsstunden bedachte Lehrpersonal alsdann mit voller Lehrverpflichtung zu einer Verbesserung der Unterrichtsversorgung beitragen könnte.

Zu c:

- 66 Die im Zuständigkeitsbereich des Staatlichen Schulamts Frankfurt am Main für bestimmte Schulen festgestellten geringen Jahrgangsbreiten – teilweise unter 10, häufig noch nicht einmal 15 Schüler – mögen zwar nicht ohne weiteres auf alle Schulen und andere Zuständigkeitsbereiche Staatlicher Schulämter zu übertragen sein. Sie sollten jedoch Veranlassung sein zu prüfen, ob im Einzelfall organisatorische Folgerungen zu ziehen sind. Auch unter Beachtung des Grundsatzes der wohnortnahen Beschulung dürfte dabei nach Auffassung des Rechnungshofs die Schließung bzw. Zusammenlegung benachbarter Schulen gleicher Schulform nicht immer zu vermeiden sein.

Der Rechnungshof hat den Kultusminister mit Schreiben vom 20. Juli 1988 über die von ihm beabsichtigten Bemerkungen unterrichtet. Der Kultusminister hat mit Schreiben vom 29. Juli 1988 Zweifel geäußert, ob es opportun sei, mit der in Tz. 56 vorgenommenen Alternativrechnung eine neue Rechengröße in den quantitativen Bereich der Bildungspolitik einzubringen.

Der Rechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß die Betrachtung nicht auf den quantitativen Bereich der Bildungspolitik eingeengt werden darf, sondern daß nach seiner Auffassung ein Kompromiß zwischen bildungspolitischen Zielen, arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten und finanziellen Möglichkeiten gefunden werden muß.

Zu Tz. 65

Schulversuche tragen wesentlich zur Weiterentwicklung des Schul- und Bildungswesens bei.

Die Genehmigung von Schulversuchen wird künftig von klaren inhaltlichen Zielvorgaben und einer zeitlichen Begrenzung abhängig gemacht werden. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall.

Im Kultusministerium wird zur Zeit geprüft, wie eine effizientere Durchführung der Versuche herbeigeführt werden kann.

Zu Tz. 66

Die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen (Zusammenlegung von Schulen, Schließung von Schulen) fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Schulträger, die im vorliegenden Fall bisher Beschlüsse in dieser Richtung nicht gefaßt haben.

Darüber hinaus sollte wegen der neuen Gesetzeslage aufgrund des Schulfreiheitsgesetzes zunächst abgewartet werden, wie sich die Schülerzahlen an den aufgeführten Schulen aufgrund der Änderung des Wahlverhaltens der Eltern entwickeln werden. Sollte sich die vom Rechnungshof festgestellte Entwicklung fortsetzen, daß de facto Hauptschulklassen an einigen Standorten auslaufen, wird auf diese Entwicklung zu reagieren sein. Es ist auch zuzugeben, daß Standortfragen in ländlichen und städtischen Gebieten unter dem Aspekt der Erhaltung eines wohnortnahen Schulangebots durchaus unterschiedlich zu beurteilen sein können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**Förderung des Ausbaues der Fernwärme und des Baues von Kohleheizkraftwerken**

(Kap. 07 02 ATG 93)

Die im Rahmen des Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms zur Verfügung gestellten Mittel sind im allgemeinen zweckentsprechend verwendet worden. Im einzelnen kam es zu fehlerhaften Einbeziehungen nicht zuwendungsfähiger Maßnahmen in die Bezuschussung, zu Vergabemängeln und zur Überschreitung der Ausschußfrist bei der Auftragsvergabe.

- 67 Im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen (ZIP) – Fernwärme – wurden in den Hj. 1977 bis 1980 in Hessen Investitionszuschüsse in Höhe von 33 Mio DM gewährt. Der Rechnungshof ist in den Tz. 76 bis 81 der Bemerkungen für das Hj. 1985 auf dieses Programm sowie auf die bei der Prüfung getroffenen Feststellungen eingegangen.

Nach Ausschöpfung der Mittel des ZIP bestand weiterhin ein bedeutendes Fernwärmepotential auf der Basis der Kraft-Wärme-Kopplung und der Abwärmenutzung, das kurz- und mittelfristig erschlossen werden sollte. Zwischen dem Bund und den Ländern wurde deshalb am 16. November 1981 eine Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder im Rahmen des Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms abgeschlossen. Die Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 600 Mio DM sollten in den Hj. 1981 bis 1985 bereitgestellt werden; auf Hessen entfielen hiervon 28,2 Mio DM. Das Land stellte den gleichen Betrag aus eigenen Mitteln zur Verfügung, so daß Investitionszuschüsse in Höhe von 56,4 Mio DM gewährt werden konnten. Nach der Protokollnotiz zu § 1 der Verwaltungsvereinbarung sollte ab Hj. 1983 die bisherige Mittelzuteilung an die einzelnen Länder gemeinsam überprüft und gegebenenfalls eine Verteilung dieser Mittel auf diejenigen Länder vorgenommen werden, die zusätzliche Projekte im Rahmen dieses Programms realisieren konnten. In Hessen konnten deshalb – nach Verlängerung der Programmlaufzeit bis 31. Dezember 1987 – im Dezember 1987 drei weitere Maßnahmen mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1,3 Mio DM in die Förderung einbezogen werden. Die in Hessen bewilligten Zuwendungen betragen somit insgesamt rd. 57,7 Mio DM. Mit Hilfe dieser Zuwendungen sind für 16 Maßnahmen Gesamtinvestitionen in Höhe von rd. 185 Mio DM zu realisieren. Bis zum 31. Dezember 1987 waren fünf Maßnahmen bereits abgeschlossen. Mit dem Abschluß der noch laufenden Maßnahmen ist in den nächsten Jahren, bei zwei Maßnahmen voraussichtlich erst im Jahre 1992 zu rechnen. Die Prüfung der abgeschlossenen und der noch laufenden Maßnahmen ergab, daß die zur Verfügung gestellten Mittel im Sinne der Zielsetzung des Programms zweckentsprechend verwendet wurden. Den Empfehlungen der vom Bundesinnenminister berufenen Abwärmekommission, im Rahmen des Programms

- eine weitgehende Kraft-Wärme-Kopplung
- eine Nutzung industrieller Abwärme
- einen gezielten Ausbau der Fernwärmeversorgungsnetze

anzustreben, ist mit den in Hessen geförderten Maßnahmen Rechnung getragen worden. Wie die nachstehenden Beispielfälle zeigen, ergaben sich Beanstandungen im wesentlichen aufgrund fehlerhafter Einbeziehung von Teilmaßnahmen in die Bezuschussung, bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie wegen der Überschreitung der Frist für die Auftragsvergabe.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 68 Ein Industrieunternehmen versorgte sich mit Strom aus einem eigenen Kohleheizkraftwerk. Die dabei anfallende thermische Energie wurde sowohl für die Wärmeversorgung der eigenen Betriebsstätte als auch für die Versorgung fremder Abnehmer mit Fernwärme genutzt. Aus wirtschaftlichen Erwägungen hat das Unternehmen im Februar 1984 zunächst die eigene Stromversorgung und im Januar 1985 auch die Wärmeerzeugung eingestellt. Das Kohleheizkraftwerk wurde danach demontiert. Für die Wärmeversorgung der Betriebsstätte und der weiteren Abnehmer wurde 1985 eine Anlage zur Nutzung der Abwärme eines Kupolofens und eines Rohrglühofens erstellt. Zur Deckung des Wärmebedarfs in Pausen, Störzeiten und bei Spitzenbedarf wurden neben der Anlage zur Abwärmenutzung zwei erdgasbefeuerte Heizkessel installiert. Der Minister für Wirtschaft und Technik gewährte zu den veranschlagten Gesamtkosten in Höhe von 3,25 Mio DM mit Bescheid vom 21. März 1984 eine Zuwendung in Höhe von 1,137 Mio DM.

Der Rechnungshof hat bei der örtlichen Prüfung des Verwendungsnachweises die Bezuschussung der Kosten für eine Stromspitzenüberwachung in Höhe von 18 839 DM beanstandet, weil die Aufwendungen hierfür nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme standen. Zur Bezuschussung der Kosten für den Umbau einer Erdgasübernahmestation in Höhe von 18 810 DM, die nach den vorgelegten Unterlagen nicht Bestandteil des Antrags waren, war zunächst um Stellungnahme gebeten worden. Außerdem war der Minister um Klärung der Zuwendungsfähigkeit der Kosten für die beiden erdgasbefeierten Heizkessel in Höhe von 875 000 DM gebeten worden. Nach einem Fernschreiben an das Bundeswirtschaftsministerium vom 6. März 1984 waren diese Kessel in den Gesamtkosten des Antrags nicht enthalten und damit auch nicht bewilligt. Nach Überprüfung hat der Minister die Kosten der Stromspitzenüberwachung und des Umbaus der Erdgasübernahmestation von den zuwendungsfähigen Kosten abgezogen, weil sie nicht Bestandteil des Antrags waren. Ebenfalls wurde die Zuwendung für die beiden erdgasbefeierten Heizkessel zurückgefordert. Diese Kosten waren zwar im Kostenplan der Maßnahme enthalten, sie waren jedoch nicht förderungsfähig, weil sie nur wegen der Demontage des Kohleheizkraftwerkes erforderlich geworden sind. Sie entsprachen somit nicht der Zielsetzung der Förderung.

Die zuwendungsfähigen Ausgaben verringerten sich dadurch um insgesamt 893 634,67 DM. Es ergab sich einschließlich der Zinsen für die nicht fristgerechte Verwendung der Auszahlung eine Rückforderung in Höhe von 255 494,02 DM. Mit den dann von dem Industrieunternehmen zurückgezahlten Mitteln konnte vom Minister eine weitere Maßnahme eines anderen Versorgungsunternehmens mit einer Zuwendung in Höhe des Rückzahlungsbetrags gefördert werden.

- 69 In einem anderen Fall hatte der Minister einem Versorgungsunternehmen mit Bescheid vom 23. November 1983 für den Anschluß eines Krankenhauses an das Fernwärmenetz des Versorgungsunternehmens eine Zuwendung von 420 000 DM bei veranschlagten Kosten in Höhe von 1,2 Mio DM gewährt.

Aufgrund der örtlichen Erhebung hat der Rechnungshof die Zuwendungsfähigkeit von Einzelmaßnahmen mit Kosten in Höhe von insgesamt 458 778 DM, die im Zuwendungsantrag des Versorgungsunternehmens nicht aufgeführt waren, in Frage gestellt. Weiterhin hat der Rechnungshof den Minister gebeten, zur Frage der Wirtschaftlichkeit der gesamten Maßnahme Stellung zu nehmen. Ein früher beauftragtes Ingenieurbüro hatte nämlich erhebliche Bedenken zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen vorgebracht.

Außerdem wurde die Vergabe der Lieferungen und Leistungen beanstandet. Das Versorgungsunternehmen hatte hier zunächst Aufträge im Wert von 710 000 DM – hiervon rd. 140 000 DM

Zu Tz. 68

Die Bemerkungen des Rechnungshofs sind zutreffend.

Zu Tz. 69

Die Landesregierung hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen, daß die von ihm genannten Einzelmaßnahmen dem Förderprojekt nicht zugerechnet werden können und somit nicht zuwendungsfähig sind. Die Anhörung des Zuwendungsempfängers, die einer Rückforderung vorzugehen hat, ist noch nicht abgeschlossen.

Zur Frage der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme unter Berücksichtigung einer geänderten technischen Planung wurden sowohl das Versorgungsunternehmen als auch das Krankenhaus um Stellungnahme gebeten; eine ausreichende Antwort ist bisher nicht eingegangen. Aufgrund der dem Zuwendungsempfänger mit Förderbescheid auferlegten Mitteilungspflicht von Tatsachen, die die Konzeption oder Wirtschaftlichkeit betreffen,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

für Ingenieurleistungen – nach einer Beschränkten Ausschreibung vergeben. Während der Bauausführung wurde die ausführende Firma mit einer neuen erweiterten Planung sowie der damit verbundenen zusätzlichen Baumaßnahme zu einem Pauschalpreis von 2,4 Mio DM zuzüglich Mehrwertsteuer beauftragt. Die vorher bereits nach Beschränkter Ausschreibung erteilten Aufträge in Höhe von rd. 710 000 DM sind in diesem Pauschalpreis von 2,4 Mio DM enthalten, so daß der zusätzliche Auftrag einen Wert von rd. 1,7 Mio DM zuzüglich Mehrwertsteuer umfaßt. Dieser Auftragswert in Höhe von rd. 70 v. H. des gesamten Auftrags wurde freihändig vergeben und somit dem Wettbewerb entzogen.

Der Schriftwechsel mit dem Minister ist noch nicht abgeschlossen.

- 70 Nach § 4 Abs. 4 der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen des Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms vom 16. November 1981 sollten Finanzhilfen nicht für solche Vorhaben bewilligt werden, für die Aufträge nach dem 31. Dezember 1985 erteilt werden. Diese Frist wurde aufgrund von Änderungen der Verwaltungsvereinbarungen vom 1. Juli 1985 und vom 11. Dezember 1986 zunächst auf den 31. Dezember 1986 und später endgültig auf den 31. Dezember 1987 verlängert. Die Verlängerung dieser Frist wurde erforderlich, weil beim Anlauf und bei der Abwicklung dieses Programms auch in anderen Bundesländern Verzögerungen eintraten.

Der Minister hatte für eine Maßnahme zur Erweiterung des Fernwärmenetzes mit veranschlagten Kosten in Höhe von rd. 2,2 Mio DM mit Bescheid vom 13. Juni 1986 eine Zuwendung in Höhe von 761 000 DM bewilligt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof im März 1988 war jedoch erst ein rd. 80 m langes Teilstück dieser Fernwärmeleitung verlegt worden. Die bis zum 31. Dezember 1987 hierfür nachgewiesenen Ausgaben betrugen 293 462 DM; von der Zuwendung wurden anteilig bis dahin 72 500 DM ausgezahlt. Der weitaus größere Teil der Maßnahme mit Kosten von rd. 1,9 Mio DM wurde erst am 16. März 1988 öffentlich ausgeschrieben. Das Versorgungsunternehmen wurde bei der örtlichen Prüfung auf die Frist für die Vergabe von Aufträgen gemäß § 4 Abs. 4 der Verwaltungsvereinbarung hingewiesen. Danach durfte eine weitere Förderung der Maßnahme nicht mehr erfolgen. Der Minister als Bewilligungsbehörde wurde über den Sachverhalt unterrichtet. Seine Entscheidung liegt noch nicht vor.

Gewährleistung bei Straßenbaumaßnahmen (Kap. 07 04)

Während der Gewährleistungsfrist waren an Fahrbahnbelägen verschiedener Landesstraßen Schäden entstanden. Obwohl die bauausführende Firma zur Behebung der Schäden verpflichtet war, beteiligte sich die Straßenbauverwaltung mit 60 v. H. an den Instandsetzungskosten. Der Landeshaushalt wurde dadurch mit vermeidbaren Ausgaben in Höhe von rd. 110 000 DM belastet.

- 71 Im Juli 1977 hatte ein Straßenbauamt die Bauarbeiten zur Erneuerung der Fahrbahndecke auf verschiedenen Abschnitten mittelhessischer Landesstraßen nach Öffentlicher Ausschreibung an eine bei der Straßenbauverwaltung eingeführte Fachfirma vergeben. Die Ausführung erfolgte unverzüglich nach Vergabe, die Abnahme der Bauleistungen am 8. September 1977.

In den Besonderen Vertragsbedingungen war eine Gewährleistungsfrist von drei Jahren ausbedungen worden. Sie begann am Tage nach der Abnahme und endete am 8. September 1980. Rechtzeitig vor ihrem Ablauf, mit Schreiben vom 18. August 1980, unterrichtete das Straßenbauamt den Auftragnehmer über

wurde dieser Komplex in die oben erwähnte Anhörung miteinbezogen.

Zur Beanstandung der Vergabe der Lieferungen und Leistungen ist die vom Zuwendungsempfänger erbetene Stellungnahme ebenfalls noch nicht ausreichend. Nach bisherigem Kenntnisstand ist von einem Verstoß gegen die Bewirtschaftungsgrundsätze auszugehen; auch dieser Bereich ist Bestandteil der oben erwähnten – noch nicht abgeschlossenen – Anhörung.

Zu Tz. 70

Es trifft zu, daß der Zuwendungsempfänger Maßnahmen in Höhe von rd. 1,9 Mio DM erst nach dem 31. Dezember 1987 begonnen hat, so daß diese nicht mehr vom Förderbescheid erfaßt werden. Aus diesem Grunde wurden für diesen Teil des Projektes Zahlungen bisher nicht geleistet; für nicht förderfähige Ausgaben sind auch keine künftigen Auszahlungen beabsichtigt.

Zu Tz. 71

Bei dem beanstandeten Schadensfall, für den damals eine Aufteilung der Kosten zur Beseitigung des Deckenschadens zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer vereinbart worden war, handelt es sich nicht um die übliche Ausführung einer Asphaltdecke, für die ausreichende Erfahrungen vorlagen.

Die Ausführung dieser Deckenerneuerung war insofern eine mit Risiko behaftete Neuerung, als nach dem Verbot des Spikesreifens im Jahr 1975

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

zwischenzeitlich festgestellte Schäden an den Fahrbahnbelägen und forderte das Bauunternehmen unter Hinweis auf seine vertragliche Gewährleistungsverpflichtung zu deren Beseitigung auf.

Nach anfänglicher Bereitschaft lehnte der Auftragnehmer in der Folgezeit die alleinige Kostentragung ab, nachdem eingehendere Untersuchungen einen größeren Schadensumfang als ursprünglich angenommen ergeben hatten.

Wie die von der Straßenbauverwaltung beauftragte Baustoff- und Bodenprüfstelle in dem Gutachten vom 25. August 1982 festgestellt hatte, waren die Ursachen für die Schäden der Fahrbahndecke im fehlerhaften Einbau sowie in der unzureichenden Qualität der gewählten Mischguts zu sehen. In dem Schreiben vom 30. Dezember 1982 wies das Landesamt für Straßenbau den Auftragnehmer darauf hin, daß sich seine Gewährleistung nicht nur auf die ausgeführten Leistungen selbst beschränke, sondern selbstverständlich auch das für die Leistung verwendete und von dem Auftragnehmer gelieferte Material umfasse. Das Risiko, daß das von dem Auftragnehmer gelieferte Mischgut auch auf Dauer der vertraglich vereinbarten Qualität entspricht, liege eindeutig auf Seiten des Auftragnehmers. Wenn also gutachtlich festgestellt werde, daß das von dem Auftragnehmer gelieferte und eingebaute Mischgut zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht die vertraglich zugesicherten Eigenschaften besitzt, so sei darin ein Mangel im Sinne der VOB begründet, für den der Auftragnehmer die Gewährleistung zu tragen habe. Angesichts dessen forderte das Landesamt das Bauunternehmen auf, die festgestellten Mängel so zu beseitigen, daß die vertraglich geforderte Qualität, d. h. der zu diesem Zeitpunkt vorhandene Gebrauchswert einer einwandfreien Fahrbahnbefestigung, wieder hergestellt werde.

In seinem Schreiben vom 25. Januar 1983 lehnte der Auftragnehmer erneut die alleinige Kostentragung mit dem Hinweis auf eine vermeintliche Mitverantwortung der Straßenbauverwaltung an der Schadensentstehung ab. Er habe im Jahre 1977 bei Vorlage der Eignungsprüfung drei Varianten für die Asphaltbeton-Deckschicht angeboten. Von dem Straßenbauamt sei daraufhin die Variante mit der höchsten Steifigkeit ausgewählt worden. In Unkenntnis der Tatsache, daß die alte Straßenbefestigung eigentlich eines flexibler zusammengesetzten Mischguts bedurft hätte, habe man gegen die vom Straßenbauamt getroffene Auswahl keine Bedenken geltend gemacht.

Dieses Argument hat die Straßenbauverwaltung veranlaßt, die geltend gemachte Forderung zu modifizieren. In einer Vereinbarung vom 9. Mai 1983 kamen die Parteien dahingehend überein, daß die Instandsetzungskosten zu 60 v. H. von der Straßenbauverwaltung, d. h. also zu Lasten Land, und zu 40 v. H. von dem Auftragnehmer zu tragen sind. Für die Beseitigung der Gewährleistungsschäden sind Landesmittel in Höhe von rd. 110 000 DM aufgewendet worden.

Nach § 13 Abs. 3 VOB/B ist ein Auftragnehmer von der ihm obliegenden Gewährleistungspflicht nur dann frei, wenn er vor Baubeginn Bedenken gegen die Art der Ausführung schriftlich angemeldet hat. Das ist in vorliegendem Falle nicht geschehen. Vielmehr war die Art der Ausführung, d. h. des Mischguts, von dem Auftragnehmer selbst in drei Varianten vorgeschlagen worden. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß die darauf getroffene Entscheidung des Straßenbauamts in keiner Weise eine Mitverantwortung des Auftraggebers begründet hat, weil sie sich auf die Auswahl einer vom Auftragnehmer angebotenen Bauweise beschränkte. Es ist deshalb nicht verständlich, weshalb die Straßenbauverwaltung trotz der vorgenannten Sach- und Rechtslage bereit war, den wesentlichen Kostenanteil für die Instandsetzung auf Kosten der Ausgabemittel des Landes zu übernehmen.

In seiner ersten Antwort vom 12. August 1987 auf eine entsprechende Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs vom

die technischen Vorschriften für bituminöse Fahrbahnbeläge Nr. 3/72 geändert oder ergänzt werden mußten mit dem Ziel, wieder härtere Fahrbahndecken zu bauen. Dies war auch dadurch notwendig geworden, weil der ungewöhnlich warme Sommer 1976 größere temperaturbedingte Schäden an den in den Vorjahren verlegten weichen und bindemittelreichen Decken mit sich gebracht hatte.

Da zum damaligen Zeitpunkt weder von Auftraggeber- noch von Auftragnehmerseite ausreichende Erfahrungen über die Rezeptur härterer Deckschichten vorlagen, wurde gemeinsam die später mit Mängeln behaftete Zusammensetzung des Mischgutes ausgewählt.

Gemäß VOB/B § 13 schuldet zwar der Auftragnehmer dem Auftraggeber ein mängelfreies Werk. Er muß sich jedoch auch bis zu einem gewissen Umfang auf die Anordnungen des Auftraggebers verlassen können, der aufgrund seiner Erfahrungen den Mangel eher als der Auftragnehmer hätte erkennen können oder sogar erkennen müssen.

Da es sich hier um einen ungewöhnlichen Fall – ähnlich dem Bau einer Versuchsstrecke – gehandelt hat, hat sich die Straßenbauverwaltung in diesem Ausnahmefall bereiterklärt, einen Anteil der Kosten für die Instandsetzung zu übernehmen.

Zu der generellen Forderung des Rechnungshofs, künftig berechnete Forderungen des Landes mit dem gebotenen Nachdruck zu verfolgen und nicht durch nachteilige Kompromisse zu erledigen, ist festzustellen, daß bereits mit Rundverfügung des Hessischen Landesamtes für Straßenbau vom 31. Januar 1980 die Hessischen Straßenbauämter aufgefordert wurden, Gewährleistungsansprüche unter Auslotung aller vertragsrechtlichen Grundlagen konsequent zu verfolgen. Die Bedenken des Rechnungshofs werden zum Anlaß genommen, die nachgeordneten Straßenbaubehörden erneut auf die hier vorliegende Problematik und die Beachtung der Rundverfügung vom 31. Januar 1980 hinzuweisen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

24. November 1986 hatte sich das Landesamt für Straßenbau noch den Standpunkt des Auftragnehmers völlig zu eigen gemacht. Erst nach wiederholtem Hinweis auf die eindeutigen Bestimmungen des § 13 Abs. 3 VOB/B hat das Landesamt eingeräumt, daß die Voraussetzungen für die Befreiung des Auftragnehmers von der ihm obliegenden Gewährleistungspflicht nicht vorlagen. Das Landesamt will es aber dahingestellt sein lassen, ob eine volle Kostenübernahme durch den Auftragnehmer rechtlich durchsetzbar gewesen wäre und weist in diesem Zusammenhang auf den Kommentar zur VOB Ingenieur/Korbion 9. Auflage 1980 Seite 1196, Rdn. 63a zu § 13.3 hin, wonach sich ein Auftragnehmer bis zu einem gewissen Grade auf die Anordnungen des Auftraggebers verlassen können müsse, wenn jener eher als der Auftragnehmer den Mangel hätte erkennen können oder müssen. Dieser Argumentation könnte sich der Rechnungshof nur anschließen, wenn das Straßenbauamt das steifere Material trotz fachlicher Bedenken ausgewählt hätte. Hierfür ergeben sich jedoch in den vorliegenden Unterlagen, auch in dem Widerspruchsschreiben des Auftragnehmers vom 24. Januar 1983, keine Anhaltspunkte. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß es im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt war, das Land an den Kosten der Schadensbeseitigung zu beteiligen.

Der Rechnungshof erwartet, daß künftig berechnete Forderungen des Landes mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt und nicht durch nachteilige Kompromisse erledigt werden.

Kostengünstige Bauweisen im Straßenbau (Kap. 07 04)

In den Entwässerungsrichtlinien vorgesehene kostengünstige Bauweisen haben bisher bei einer Reihe von Straßenbauämtern noch keinen Eingang in die Bauplanung und -ausführung gefunden.

72. Nach dem „Merkblatt für die Entwässerung von Straßen“ Ausgabe 1971 sowie nach den 1987 neu veröffentlichten Entwässerungsrichtlinien kann zur Ausbildung der Bordrinne die Fahrbahnbefestigung bis an den Bordstein herangeführt werden. Alternativ besteht die Möglichkeit, eine besondere Befestigung aus Gußasphalt, Pflaster, Betonplatten usw. entlang des Bordsteins vorzusehen.

Die Verlegung von Betonplatten zwischen dem Bordstein und der Fahrbahnbefestigung ist in der Regel unzweckmäßig. Hierbei entstehen zusätzlich eine Längsfuge nach der Fahrbahnbefestigung hin sowie im allgemeinen drei Quertugen pro m in der Bordrinne selbst. Damit verstärkt sich die Gefahr unterschiedlicher Setzungen und des Eindringens von Oberflächenwasser in den Untergrund. Hinzu kommt, daß beim Aufbau der Bordrinne mit den bituminösen Schichten der Fahrbahnbefestigung etwa 40 v. H. der Kosten für die besondere Befestigung mit Betonplatten eingespart werden können. Die Mehrkosten gegenüber der kostensparenden Bauweise liegen nach Schätzungen des Rechnungshofs für Betonplatten bei 8 000 bis 10 000 DM und für die vorgelegten Gußasphaltrinnen sogar bei etwa 20 000 DM pro km Bordrinne, wobei insbesondere die aufwendigere Betonplattenausführung eher mit Nachteilen gegenüber der bituminösen Ausführung behaftet ist.

Es sprechen also sowohl praktische als auch finanzielle Vorteile dafür, die Fahrbahnbefestigung bis an den Bordstein heranzuführen.

Mit Rundverfügung vom 18. November 1974 gab das Landesamt für Straßenbau die Ergebnismünderschrift über eine Dienstbesprechung mit den Abteilungsleitern „Baudurchführung Straßenbau“ den Straßenbauämtern bekannt. Darin wurden die Ämter auf das beim Straßenbauamt Wiesbaden erprobte Verfahren hingewiesen, bei Längsneigungen von mehr als

Zu Tz. 72 und 73

Die vom Rechnungshof in den letzten Jahren bei einigen Straßenbauämtern beanstandete Verlegung von Betonbordrinnen wurde nunmehr abschließend geregelt. Gemäß Rundverfügung Nr. 6/1988 vom 10. Juni 1988 dürfen Bordrinnen zur Kosteneinsparung nur noch in begründeten Ausnahmefällen angelegt werden, insbesondere wenn die Fahrbahn eine Längsneigung unter 1 v. H. aufweist oder zwingende Gründe (wie z. B. Gestaltungsfragen bei ortsgerechtem Ausbau der Straße, Forderung nach optischer Einengung mit gegebenenfalls auch breiteren Bordrinnen) vorliegen.

Die Notwendigkeit der besonderen Befestigung der Bordrinne ist mit der Aufstellung der Planung zu untersuchen und ausreichend zu begründen. Damit dürfte dem Anliegen des Rechnungshofs zur Kosteneinsparung und für eine einheitliche Querschnittsgestaltung Rechnung getragen sein.

Dem weiteren Wunsch des Rechnungshofs, in Ortsdurchfahrten auf Sickerrohrleitungen grundsätzlich zu verzichten, kann nicht uneingeschränkt gefolgt werden.

Die im Oktober 1987 (StAnz. 48/87 S. 2364) eingeführten Entwässerungsrichtlinien (RAS-Ew) sehen unter Abschn. 4.3 vor, daß Sickeranlagen regelmäßig dann vorzusehen sind, wenn der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

1 v. H. die Fahrbahnbefestigung ohne Betonplatten bis an den Bordstein heranzuziehen. Vorgelegte Gußasphaltrinnen seien dann ebenfalls nicht notwendig. Dazu wurde ausdrücklich erklärt, daß finanzielle und praktische Vorteile für diese Bauweise sprächen.

Die in den folgenden Jahren hierzu durchgeführte stichprobenweise Prüfung ergab, daß bei einem Straßenbauamt dennoch unabhängig von der Längsneigung der Fahrbahn die Bordrinnen grundsätzlich mit Betonplatten befestigt worden waren. Nachdem der Schriftwechsel mit dem betroffenen Straßenbauamt zu keinem befriedigendem Ergebnis in dieser Sache geführt hatte, war das Landesamt für Straßenbau mit Schreiben vom 10. Oktober 1984 um erneute Weisung an die nachgeordneten Behörden seines Geschäftsbereichs gebeten worden.

In seinem Schreiben vom 29. April 1985 wies das Landesamt auf die im Jahre 1974 getroffene Festlegung hin und erklärte, daß sich die kostensparende Bauweise, d. h. die Fahrbahnbefestigung ohne Betonplatten bis an den Bordstein zu ziehen, bewährt habe und auch weiterhin für generell anwendbar gehalten werde. In geeigneten Fällen könne es aber sinnvoll sein, eine Plattenrinne herzustellen, weil sie den Fahrbahnquerschnitt optisch einenge und somit einen Beitrag zur dorfgerechten Gestaltung der Ortsdurchfahrt leiste. Aus diesem Grunde sollten beide Bauweisen auch weiterhin möglich sein, die Straßenbauämter würden jedoch bei der nächsten Abteilungsleiterbesprechung angewiesen werden, die erstere – kostensparende – anzuwenden, wenn keine gestalterischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

In einem weiteren Schreiben vom 31. Juli 1985 an den Rechnungshof erklärte das Landesamt dann unter Hinweis auf sein Schreiben vom 29. April 1985 noch einmal ausdrücklich, daß in seinem Geschäftsbereich Plattenrinnen nur noch in Ausnahmefällen aus gestalterischen Gründen verlegt werden.

Anlaßlich der Prüfung von Baubelegen der Hj. 1985, 1986 und 1987 hat der Rechnungshof erneut festgestellt, daß verschiedene Straßenbauämter nach wie vor, unabhängig von der jeweiligen Längsneigung der Fahrbahn, die Bordrinnen grundsätzlich mit Betonplatten oder als vorgelegte Gußasphaltrinnen herstellen lassen.

Aufgrund einer weiteren Prüfungsmitteilung vom 10. Dezember 1987 hat das Landesamt für Straßenbau im Januar 1988 Erhebungen über die bei den Straßenbauämtern unterschiedlich praktizierten Bauweisen veranlaßt, um eine eventuelle Vereinheitlichung durchzuführen. Die vom Rechnungshof gewünschte erneute Weisung im Sinne der kostensparenden Bauweise ist endlich mit Rundverfügung des Landesamts für Straßenbau vom 10. Juni 1988 ergangen.

- 73 Weiterhin hat der Rechnungshof bei Prüfung der Baubelege schon im Hj. 1981 sowie auch bei späteren Straßenbaumaßnahmen festgestellt, daß beim Ausbau der Ortsdurchfahrten beiderseits der Fahrbahn im Bereich der Gehwege Sickerrohrleitungen zu Lasten des Landes eingebaut wurden. Die Kosten für die beiderseitige Anlage von Sickerrohrleitungen liegen bei etwa 30 000 DM pro km.

Im allgemeinen werden Sickerrohrleitungen beiderseits oder auf einer Seite der Fahrbahn mit dem Zweck eingebaut, ungebundenes Wasser aus dem Boden, insbesondere im Bereich der Einschnittsböschungen, so zu fassen, daß es schadlos abgeleitet wird. Dieses Erfordernis ist aber in Ortsdurchfahrten mit unmittelbar anschließender Bebauung oder Einfriedigung nicht gegeben. Angesichts dessen war das Landesamt zur Notwendigkeit der Sickerrohrleitungen sowie zur Frage der gemeindlichen Kostenbeteiligung um Stellungnahme gebeten worden.

Die Baulast des Landes schließt in den Ortsdurchfahrten mit der Vorderkante des Hochbords ab. Infolge der Sickerrohrleitung war es notwendig, die Erdauskoffierung über dem Planum sowie

Untergrund/Unterbau nicht aus grobkörnigen Böden nach DIN 18196 besteht. Zudem wird in einer Richtzeichnung für den Querschnitt einer Ortsstraße die Anordnung einer Sickerrohrleitung vorgesehen.

Abschließend ist hierzu festzustellen, daß in Ortsdurchfahrten im allgemeinen auf den Einbau einer Drainage verzichtet werden kann. In Einzelfällen kann sich nach Abstimmung mit den Baustoff- und Bodenprüfstellen des Hessischen Landesamtes für Straßenbau jedoch die Notwendigkeit ergeben, Sickerrohrleitungen auch in Ortsdurchfahrten anzulegen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

die Frostschutzschicht noch beiderseits 60 cm über die Baulastgrenze hinaus in den Gehwegbereich zu verlängern.

In seinem Schreiben vom 29. April 1985 erklärte das Landesamt für Straßenbau, daß die vom Rechnungshof beanstandete Bauweise, beiderseits der Fahrbahn Sickerrohrleitungen im Bereich der Gehwege einzubauen, in der Straßenbauverwaltung sonst nicht üblich sei. Diese Vorkehrungen seien im allgemeinen nicht erforderlich und, soweit sie im Ausnahmefalle getroffen werden, müßten sie der Kostenteilung unterliegen. Im übrigen wurde zugesichert, daß das betroffene Amt angewiesen werde, künftig entsprechend zu verfahren.

Der Hinweis des Landesamts, wonach das beanstandete Vorgehen auf ein Amt der Straßenbauverwaltung beschränkt sei, traf nicht zu. Anlässlich der Prüfung von Baubelegen aus den Hj. 1985 und 1986 im August 1987 stellte der Rechnungshof weitere Fälle fest. Das Landesamt ist entsprechend unterrichtet worden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

Beschaffung von Funkrufempfängern des Systems Eurocall für die Gewerbeaufsichtsämter

(Kap. 08 16)

In den Hj. 1984 und 1986 wurden Funkrufempfänger des Systems Eurocall beschafft, obwohl die organisatorischen Voraussetzungen für ihren Einsatz nicht vorlagen und bis heute nicht geschaffen wurden.

- 74 Zur Einrichtung einer Rufbereitschaft der Gewerbeaufsichtsämter außerhalb der Dienstzeit waren im Haushaltsplan für 1986 52 500 DM bei Kap. 08 16 – 812 13 veranschlagt worden.

Anläßlich der örtlichen Erhebungen bei einem Gewerbeaufsichtsamt wurden Anfang 1987 im Panzerschrank zwei Funkrufempfänger und zwei Autoladegeräte in Originalverpackung vorgefunden. Nach Feststellungen des Rechnungshofs waren diese Geräte sowie ein Anrufbeantworter mit Ruferweiterung unmittelbar durch den Sozialminister zusammen mit weiteren Geräten für sechs Gewerbeaufsichtsämter bestellt worden. Die Beschaffungskosten hierfür betrugen insgesamt 34 104,77 DM.

Im Dezember 1986 wies der Fachreferent das (geprüfte) Gewerbeaufsichtsamt fernmündlich an, die Geräte vorerst unter Verschuß zu halten; ein Erlaß zur Einführung der Rufbereitschaft der Ämter außerhalb der Dienstzeit wurde dabei angekündigt.

Aufgrund dieser Feststellungen bat der Rechnungshof im April 1987 um nähere Erläuterung,

- wie diese angestrebte Rufbereitschaft der Gewerbeaufsichtsämter geregelt werde,
- ob das Mitbestimmungsverfahren abgeschlossen sei und
- wann mit dem Einsatz der 1986 beschafften Geräte gerechnet werden könne.

In seiner Stellungnahme vom September 1986 erwiderte der Sozialminister, die Regelung der Rufbereitschaft werde z. Z. vorbereitet. Dabei seien jedoch die Ergebnisse der Planungen gem. Ziff. III des Kabinettsbeschlusses vom 2. September 1986 (Verbesserung des Alarmierungsschemas, Informations- und Anordnungswege im Bereich der Ministerien für Landwirtschaft und Forsten, für Umwelt und Energie, Wirtschaft und Technik, des Sozialministeriums und des Innenministeriums aufgrund des Reaktorunfalls in Tschernobyl) mit einzubeziehen. Diese Ergebnisse lägen derzeit noch nicht vor. In einer ergänzenden Stellungnahme vom März 1988 führte der Minister aus, nach jetzt vorliegenden Informationen sei nicht abzusehen, wann die Ergebnisse vorliegen werden. Da aber für die Gewerbeaufsichtsämter dringend eine Regelung erforderlich sei, sollten nunmehr die eigenen Vorbereitungen wieder aufgenommen werden.

Im Rahmen einer weiteren Prüfung eines anderen Gewerbeaufsichtsamts im März 1988 stellte der Rechnungshof u. a. fest, daß der Sozialminister bereits durch Erlaß vom 6. Dezember 1984 dieses Amt angewiesen hatte, zwei Eurocallempfänger mit Anrufbeantworter und Zusatzcodegeräten zu beschaffen und deren Installation und postalische Genehmigungen zu veranlassen. Für die Beschaffung dieser Geräte wurden im Hj. 1984 Ausgaben in Höhe von 8 676,67 DM geleistet. In Erledigung des Ministererlasses werden seit Mai 1985 für die beiden Eurocallgeräte, die ebenfalls unter Verschuß aufbewahrt werden, monatliche Gebühren für die beiden Funkrufanschlüsse in Höhe von zusammen 70 DM gezahlt (ab Juli 1986 in Höhe von 60 DM).

Zu Tz. 74

Die genannten Funkrufempfänger des Systems Eurocall wurden beschafft, um die Erreichbarkeit der Gewerbeaufsichtsämter bei besonderen Vorkommnissen außerhalb der normalen Dienstzeit zu verbessern. Die Beschaffung erfolgte im Rahmen der dafür bereitgestellten Haushaltsmittel

für das Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt am Main Ende 1984,

für die übrigen sieben Gewerbeaufsichtsämter Ende 1986.

Für den Einsatz der Geräte waren zu diesem Zeitpunkt auch bereits entsprechende Regelungen geplant. Dabei waren die Ergebnisse von Besprechungen mit zuständigen Mitarbeitern in anderen Bundesländern, bei den Lagezentren beim Minister des Innern und den Regierungspräsidenten sowie mit Gewerbeaufsichtsämtern berücksichtigt worden.

Inzwischen war jedoch gemäß Ziffer 3 des Kabinettsbeschlusses vom 2. September 1986 betreffend Auswirkungen des Reaktorunfalls in Tschernobyl eine vom Minister des Innern koordinierte Arbeitsgruppe eingesetzt worden, mit dem Auftrag, unter anderem zu prüfen, inwieweit bei der Vorsorgeplanung unterhalb der Katastrophenschutzswelle bei der Erarbeitung und Durchführung von Lösungen kooperiert werden kann und inwieweit die Schaffung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen sinnvoll und möglich ist. Es wurde von hier auch aufgrund der in die Arbeitsgruppe eingegebenen Vorschläge und Erfahrungen bei der Bewältigung der Folgen des Kernkraftwerksunfalls in Tschernobyl davon ausgegangen, daß diese Arbeitsgruppe möglichst schnell ein landesweites Alarmierungs- und Kommunikationskonzept erarbeitet, in das die Gewerbeaufsicht insbesondere aufgrund ihrer Zuständigkeit für den Strahlenschutz in besonderem Maße einbezogen wird. Aus diesem Grunde waren von hier die weiteren Planungen für den Einsatz der Eurocallgeräte ausgesetzt worden, um die erforderlichen Regelungen für die Rufbereitschaft auf der Grundlage des erwarteten landesweiten und landeseinheitlichen Konzepts zu erlassen.

Nunmehr zeichnet sich ab, daß entsprechende landeseinheitliche Detailregelungen für unsere

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Obwohl dieses Gewerbeaufsichtsamt bereits im September 1985 dem Sozialminister berichtet hatte, die Anlage sei betriebsbereit installiert, und Vorschläge für die Regelung der Rufbereitschaft unterbreitet hatte, hat der Fachminister auch in diesem Fall noch nichts unternommen.

Es widerspricht dem Gebot des wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Haushaltsmitteln (§ 34 Abs. 2 LHO), Geräte zu beschaffen und über Jahre die Gebühren für Funkrufanschlüsse zu zahlen, obgleich die organisatorischen Voraussetzungen für deren Einsatz bis heute noch nicht erfüllt sind.

Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren bei den Gewerbeaufsichtsämtern wegen Verstößen gegen das Fahrpersonalgesetz und andere Sozialvorschriften im Straßenverkehr (Kap. 08 16)

Die präventive Wirkung der Bußgeldandrohung ist in Frage zu stellen, wenn

- die Intensität der Überwachung und Ahndung zu gering ist,
- in erheblichem Umfang Anzeigen wegen Eintritts der Verfolgungsverjährung nicht weiterbearbeitet werden, obwohl bereits eine Anhörung durch die Polizei bzw. die Gewerbeaufsicht erfolgte,
- Verstöße, die nach dem Bußgeldkatalog mit Geldbußen hätten geahndet werden sollen, mit Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld abgeschlossen werden und
- gleich Tatbestände unterschiedlich geahndet werden.

Ein wesentlicher Teil dieser festgestellten Mängel könnte durch Einrichtung einer Zentralen Bußgeldstelle behoben werden.

- 75 Die Einnahmen aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern, die in Ordnungswidrigkeitsverfahren (OWi-Verfahren) infolge von Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr festgesetzt worden sind, wurden für sämtliche Gewerbeaufsichtsämter anhand der Belege der Staatskassen für das Hj. 1986 geprüft. Ergänzend hierzu wurden in der Zeit von Dezember 1986 bis April 1987 bei vier Gewerbeaufsichtsämtern örtliche Erhebungen vorgenommen. Als wesentliches Ergebnis dieser Prüfungen stellt der Rechnungshof folgendes fest:

Bei einem Gewerbeaufsichtsamt wurden alle eingehenden Ordnungswidrigkeitsanzeigen wegen Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr chronologisch in einer Liste erfaßt. Anhand dieser Liste, in der die Namen der betroffenen Fahrer und Unternehmer sowie der anzeigenden Behörden erfaßt sind, prüfte der Rechnungshof insbesondere die Vorgänge, die vom Amt eingestellt worden waren. Dabei wurde festgestellt, daß von den 1984 eingeleiteten 1135 OWi-Verfahren 360 Verfahren verjährt waren (Verfolgungsverjährung).

Zu der entsprechenden Prüfungsmittelung des Rechnungshofs führte der Sozialminister aus, daß von den in Betracht stehenden Verfahren ein erheblicher Anteil auf solche entfalle, in denen auf Ermittlungstätigkeit verzichtet worden sei, weil offensichtlich kein Ermittlungsbedarf bestanden habe bzw. Ermittlungen zu keinem Nachweis eines Verstößes geführt hätten; wegen fehlender Abschlußvermerke seien diese Verfahren, obwohl inhaltlich gegenstandslos, formell als nicht abgeschlossen anzusehen.

Diese Ausführungen vermögen nur teilweise zu überzeugen. Es bleibt festzustellen, daß in 232 der verjährten Verfahren konkrete Verstöße zugrunde liegen (z. B. Fahren ohne Schaublatt bzw. mit mehrfach überschriebenem Schaublatt, Überschreitung der zulässigen ununterbrochenen Lenkzeit um bis zu vier Stunden und Überschreitung der täglich zulässigen

Verwaltungsbehörden (im vorliegenden Falle für die Gewerbeaufsicht) nicht getroffen werden.

Auf Grund dieser neuen Sachlage wurden die Planungen zum Einsatz der Eurocallgeräte und zur Regelung der Rufbereitschaft bei den Gewerbeaufsichtsämtern wieder aufgenommen. Die notwendigen Regelungen sollen nach Absprache mit dem Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit erarbeitet werden. Dies wird für notwendig und zweckmäßig angesehen, weil sich im Zusammenhang mit der geänderten Dienstaufsicht bei den Gewerbeaufsichtsämtern eine Reihe organisatorischer Änderungen ergibt, die auch die Rufbereitschaft betreffen. Eine zügige Beratung der genannten Fragen ist sichergestellt.

Die Geräte wurden lediglich in Frankfurt in Erwartung einer kurzfristigen organisatorischen Regelung angemeldet. Sie sind inzwischen wieder abgemeldet worden. In den anderen sieben Ämtern entstehen die monatlichen Gebühren für die postalischen Anschlüsse nicht.

Zu Tz. 75

Die Feststellung, daß bei einem Gewerbeaufsichtsamt 360 Fälle verjährt waren, ist zum Teil auf die besondere Art der Eintragung zurückzuführen. In der Vergangenheit erfolgte bei diesem Amt mit jeder Anzeige gegen den Fahrer gleichzeitig eine Eintragung des Unternehmers in das Tagebuch. Diese Doppeleintragung wurde unabhängig davon vorgenommen, ob zu diesem Zeitpunkt ein Ermittlungsverfahren eingeleitet oder aus Opportunitätsgründen gegenüber einem von beiden davon abgesehen wurde. In den Fällen, in denen auf eine Ermittlungstätigkeit verzichtet worden ist, muß davon ausgegangen werden, daß kein Ermittlungsbedarf bestand bzw. Ermittlungen zu keinem Nachweis des Verstößes geführt hätten. Diese Feststellung wurde aber im Tagebuch nicht mit einem Abschlußvermerk versehen, so daß die Verfahren, obwohl inhaltlich gegenstandslos, formell als nicht abgeschlossen anzusehen waren. Die Eintragungsmodalitäten wurden inzwischen geändert.

Soweit Anhörungen vorgenommen, die Verstöße aber nicht geahndet wurden, kann dafür sehr wohl das Anhörungsverfahren maßgeblich gewesen sein.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Lenkzeit um bis zu 3½ Stunden). In 118 Fällen war bereits eine Anhörung der Fahrer durch die Polizei bzw. durch die Gewerbeaufsicht erfolgt; in 10 Fällen waren Unternehmer von der Polizei angehört oder vom Gewerbeaufsichtsamt um Auskünfte bzw. um Übersendung von Unterlagen gebeten worden. Der Rechnungshof hält es für unwahrscheinlich, daß in einer so großen Zahl von Fällen Verfahrenshindernisse der Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren im Wege gestanden haben.

Ordnungswidrigkeitsverfahren sollen u. a. durch Abschreckung auf die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen hinwirken. Insbesondere durch Nichtahndung von Verstößen, zu denen die Betroffenen bereits angehört wurden, darf diese beabsichtigte Wirkung nicht aufgehoben oder gar in ihr Gegenteil verkehrt werden.

76. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bei den Staatskas-
sen wurden 1986 bei insgesamt 128 640 der in Hessen zugelassenen Kraftomnibusse, Lastkraftwagen und Sattelzugmaschinen 1948 Bußgeld- und Verwarnungsgeldbescheide erteilt. Bei 60 v. H. dieser Bescheide betrug die Geldbuße (Verwarnungsgeld) nicht mehr als 100 DM, bei rd. 4 v. H. betrug die Geldbuße mehr als 500 DM, wobei im Rhein-Main-Ballungsgebiet der Anteil der Ahndungen z. T. erheblich unter dem Landesdurchschnitt lag. Der Rechnungshof regte an, die Überwachung der Lenk- und Ruhezeiten, vor allem durch Betriebskontrollen, zu verstärken.

Der Sozialminister erwiderte, eine abschließende Stellungnahme sei ihm nicht möglich, da der Rechnungshof bei seinen Überlegungen selbst die Zahl der Rechtsmittelverfahren nicht berücksichtigt habe. Dies müsse aber geschehen, weil diese Verfahren besonders arbeitsaufwendig seien; die Zahl der Einsprüche nehme zu. Ferner wies er darauf hin, die Intensität der Überwachung leide, weil Tatbestandsfeststellungen sehr zeitaufwendig seien. Die Diagrammscheiben würden manuell ausgewertet und müßten oft in Zusammenhang mit einer Vielzahl weiterer Schaublätter betrachtet werden. Im Haushaltsplan 1988 sei ein Auswertungsgerät für Diagrammscheiben veranschlagt. Weitere personelle wie sächliche Verbesserungen seien vorgesehen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß das Hinzurechnen der Rechtsmittelverfahren und deren Intensität in der Bearbeitung sein Anliegen im Ergebnis nicht zu ändern vermag, zumal der Sozialminister in seiner Arbeit zu erkennen gibt, daß er letztlich die Ansicht des Rechnungshofs weitgehend teilt. In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auf seine personellen und organisatorischen Vorschläge in Tz. 81 zur Einrichtung einer zentralen Bußgeldstelle.

Zu Tz. 76 und 81

Auch der Sozialminister teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß ein zentrales Bußgeldverfahren die Situation bei den Ordnungswidrigkeitsverfahren verbessern würde. Seit längerer Zeit bemüht er sich, die Auswertung der Diagrammscheiben durch eine DV-Anwendung zu unterstützen.

Für eine solche DV-unterstützte Auswertung wird folgende Ausstattung benötigt:

- Ein Lesegerät für Diagrammscheiben mit Standard-Schnittstellen zum Anschluß eines Rechners
- Rechner und Drucker mit entsprechender Software.

Zur Zeit sind zwei Firmen bekannt, die an der Entwicklung geeigneter Lesegeräte arbeiten.

Von der ersten Firma werden seit Jahren Lesegeräte in verschiedenen Ausstattungsvarianten angeboten. Bei zahlreichen Vorführungen in den vergangenen Jahren ergaben sich jedoch immer wieder erhebliche Schwächen, die einen Einsatz in der Gewerbeaufsicht bislang ausschlossen. Von Anfang Juli bis zum 10. Oktober 1988 war im Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt ein System dieser Firma zu Testzwecken installiert. Aus dem Test ergab sich, daß die Lesegeräte trotz mehrjähriger Entwicklungszeit noch immer nicht vollautomatisch fehlerfrei lesen können. Auch bei dem manuellen Lesegerät kann der Kilometeraufschrieb nicht gelesen werden. Nach Mitteilung des Herstellers soll dies innerhalb des nächsten Jahres verbessert werden. Die angebotenen Geräte sind äußerst erschütterungsempfindlich. Die an der Testinstallation eingesetzten Mitarbeiter des Gewerbeaufsichtsamtes Frankfurt wurden vom Hersteller z. B. mit Nachdruck darauf hingewiesen, den Lesekopf des Gerätes auf keinen Fall zu berühren, da es sonst zur Neujustierung ins Stammwerk geschickt werden müsse. Auch diesbezüglich ist eine Weiterentwicklung geplant, allerdings noch nicht terminiert.

Die eingesetzte Software ist in der Anwendung für die Zwecke der Gewerbeaufsicht verbesserungsbedürftig. Die Software wurde entwickelt, um

Stellungnahme der Landesregierung

große Speditionsbetriebe in ihrem betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen zu unterstützen. Das System arbeitet, um die vielfältigen Betriebsbereiche abzudecken, mit 76 Bildschirmmasken. Davon werden jedoch von der Gewerbeaufsicht nur einige wenige benötigt. Dennoch müssen bei der Fallbearbeitung durch die Gewerbeaufsicht alle Masken durchlaufen werden. Dadurch benötigt die Darstellung eines Einzelfalls einen erheblichen Zeitaufwand. Hier sind Lösungsansätze aufgrund des Pilotprogramms in Frankfurt in der Diskussion. Ob eine Vereinfachung möglich ist, steht noch nicht fest.

Gegenwärtig ist das System nicht geeignet, um die vorwiegend von Polizeibehörden eingehenden OWi-Anzeigen, die zur Zeit mehr als 90 v. H. ausmachen, zu bearbeiten. Im Zusammenhang mit solchen Anzeigen gehen stets nur zwei bis sieben Diagrammscheiben ein, die maximal eine Fahrwoche abdecken, während das System wegen der Auswertung aller relevanten Gesichtspunkte der Fahrpersonalvorschriften auf einem längeren Kontrollzeitraum aufbaut.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Software im derzeitigen Status für die Gewerbeaufsicht nicht brauchbar ist und die Möglichkeit einer gewerbeaufsichtsorientierten Weiterentwicklung zu prüfen bleibt. Ferner ist völlig offen, bis zu welchem Zeitpunkt diese Firma ein für den Betrieb der Gewerbeaufsicht geeignetes Lesegerät anbieten kann.

Von der zweiten Firma ist ein vollautomatisches Lesegerät entwickelt worden, das allerdings in den bisher wahrgenommenen Demonstrationen bei der Auswertung der Diagrammscheiben eine erhebliche Fehlerquote aufwies. Nach Mitteilung des verantwortlichen Mitarbeiters dieser Firma ist die Entwicklung einer an den Anforderungen der Gewerbeaufsicht orientierten Software nicht beabsichtigt, da die Firma davon ausgeht, daß von der Gewerbeaufsicht bundesweit keine wirtschaftlich interessante Zahl von Geräten beschafft wird. Ob die Firma das Lesegerät so weiter entwickelt, daß es in der Gewerbeaufsicht mit befriedigenden Ergebnissen eingesetzt werden kann, ist nach einer am 17. Oktober 1988 eingeholten Auskunft offen.

Es ist davon auszugehen, daß eine brauchbare Software in absehbarer Zeit nicht zur Verfügung steht. Da zweckmäßigerweise dieser Teilaspekt der gewerbeaufsichtlichen Tätigkeit in das DV-Projekt Gewerbekataster (neu) integriert werden sollte, ist beabsichtigt, ihn dort zu berücksichtigen. Dabei soll versucht werden, die Spezialsoftware zu integrieren. Anderenfalls müßte eine neue Software entwickelt werden. Die Feinanalyse zu dem DV-Projekt ist bereits vergeben und ein erster Abschnitt der Feinanalyse konnte bereits

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

fertiggestellt werden. Da das Projekt im Rahmen des IT-Gesamtplans finanziell abgesichert ist, gehe ich davon aus, daß die für die Auswertung der Programmscheiben notwendige Software bereits Ende 1990 erstellt sein kann und damit ein Einsatz in den Gewerbeaufsichtsämtern ab 1991 erfolgen kann. Allerdings muß hier nachhaltig darauf hingewiesen werden, daß diese Planung nur vollzogen werden kann, wenn ein zuverlässig funktionierendes Lesegerät bis zu diesem Zeitpunkt auf dem Markt ist.

Zur Prüfung der Frage des Einsatzes des HESOWI-Programms haben Mitarbeiter des Ministeriums und des Gewerbeaufsichtsamtes Frankfurt am 6. Juli 1988 sich beim KGRZ Frankfurt informiert. Das Verfahren ist ohne grundsätzliche Umorganisation für die Zwecke der Gewerbeaufsicht nicht verwendbar, setzt ein derzeit nicht vorhandenes Terminal voraus und bietet für die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht unter den gegenwärtigen Verhältnissen zu wenig Unterstützung für die Tätigkeit am Arbeitsplatz. Es sind mehrere Postwege in Zusammenhang mit der Versendung der Bescheide und der Überwachung der Zahlungseingänge zwischen den Gewerbeaufsichtsämtern und den weiteren beteiligten Stellen erforderlich. Da es sich bei dem Verfahren HESOWI um ein landeseinheitliches Verfahren handelt, kann mit einer Anpassung an die Erfordernisse der Gewerbeaufsicht nicht gerechnet werden.

- 77 Nach § 17 Abs. 4 OWiG soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Bei der Prüfung der Belege 1986 wurde festgestellt, daß diese Vorschrift nicht beachtet wurde. Vielmehr wiesen die Sachbearbeiter darauf hin, sie seien nicht in der Lage, die Ertragslage der Unternehmen zu beurteilen. Deshalb wurde der Sozialminister gebeten zu prüfen, ob die durch das ordnungswidrige Handeln erzielten Personalkosteneinsparungen als Untergrenze für den erzielten wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 17 Abs. 4 OWiG angesehen werden können.

In seiner Antwort führte der Fachminister aus, die Probleme der Gewinnabschöpfung als besonders effektive, aber schwierig festzustellende Maßnahme seien erkannt. Er habe eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu dieser Frage angeregt, die aber nicht zustande gekommen sei. Den Vorschlag des Rechnungshofs, die erzielten Personalkosteneinsparungen als Untergrenze für den erzielten wirtschaftlichen Vorteil anzusehen, halte er für nicht anwendbar, weil sich diese Kosten ohne größeren Aufwand nicht feststellen ließen.

Der Rechnungshof sieht diese Schwierigkeiten nicht. Auf der Grundlage der vom Statistischen Bundesamt für 1983 herausgegebenen Statistik „Kostenstruktur des gewerblichen Güterkraftverkehrs, der Speditionen und Lagereien . . .“ läßt sich die Arbeitgeberbelastung (Lohnkosten und Sozialabgaben) für einen Beschäftigten im Straßen-Güterfernverkehr pro Arbeitstag errechnen. Sie dürfte derzeit bei rd. 200 DM liegen. Bei der Festsetzung der Geldbußen sollten zumindest die durch ordnungswidriges Handeln eingesparten Kosten eines zweiten Fahrers einbezogen werden (Gewinnabschöpfung).

Zu Tz. 77

Es trifft zu, daß die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen soll. Mit Erlaß vom 17. Mai 1988 wurde die Gewerbeaufsichtsverwaltung darauf hingewiesen, diesen Grundsatz zu beachten.

Dabei wurde zum Begriff „wirtschaftlicher Vorteil“ ausgeführt, daß nicht nur ein in Geld bestehender Gewinn zu berücksichtigen ist, sondern die vermögensrechtliche Gesamtsituation des Betroffenen unter Einbeziehung sonstiger wertbildender Umstände (siehe Göhler, OWiG, § 17 Anmerkung 41). Somit kann auch die Ersparnis der bei ordnungsgemäßem Verhalten erforderlichen Personalkosten als wirtschaftlicher Vorteil angesehen werden.

Um unlauteres Gewinnstreben zu bekämpfen, ermöglicht § 17 Abs. 4 OWiG, die Geldbuße so hoch zu bemessen, daß den Betroffenen nicht nur aus der Zuwiderhandlung keine wirtschaftlichen Vorteile verbleiben, sondern daß sie darüber hinaus noch eine erhebliche Einbuße erleiden.

Der wirtschaftliche Vorteil des Täters aus der Tat bestimmt daher grundsätzlich die untere Grenze der Geldbuße.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 78 Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof anhand zahlreicher Fälle festgestellt, daß Verstöße gegen gleiche Sozialvorschriften im Straßenverkehr unterschiedlich geahndet wurden. So wurden z. B. wegen Überschreitung der zulässigen ununterbrochenen Lenkzeit (maximal vier Stunden) um eine Stunde Verwarnungsgelder bzw. Geldbußen zwischen 20 DM und 150 DM verhängt. Bei Überschreitung der täglich zulässigen Lenkzeit (acht Stunden, unter Umständen neun Stunden) um sechs Stunden, d. h. bei einer Tageslenkzeit von 14 gegebenenfalls 15 Stunden, wurden Geldbußen zwischen 100 DM und 550 DM festgesetzt.

In seiner Antwort stellte der Sozialminister zusammenfassend fest, daß der Bußgeldkatalog Richtlinien mit zahlreichen Abweichungsmöglichkeiten enthalte, die eine starre Umsetzung nicht zuließen. Um eine annähernde Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sei bereits seit langem die Verwendung eines Berechnungsbogens vorgeschrieben. Bei gleichen Tatbeständen könnten (und würden in der Regel) individuelle Abweichungen vorkommen, so daß es nicht möglich erscheine, Bußgelder ausschließlich nach starren Sätzen zu verhängen, zumal dann weder die wirtschaftlichen Verhältnisse noch das Unrechtsbewußtsein und die Schwere der Tat ausreichend gewürdigt werden könnten. Ein Vergleich mit den „Standardordnungswidrigkeiten“ des Verkehrsrechts sei nicht uneingeschränkt möglich. Ferner gehe er davon aus, daß sich die Sensibilität für die Bußgeldfestsetzungen auch durch die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs allgemein erhöht habe, soweit dies noch erforderlich gewesen sei.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß Bußgeldfestsetzungen den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen müssen. Er bezweifelt jedoch, daß beispielsweise Geldbußen in Höhe von 100 DM für eine ununterbrochene Fahrt (ohne Pausen) von 11 Stunden oder in Höhe von 60 DM für eine tägliche Lenkzeit von 18 Stunden angemessen sind. Vielmehr sieht er die Gefahr, daß die vom Gesetzgeber gewollte präventive Wirkung nicht erreicht wird.

- 79 Bei einem anderen Gewerbeaufsichtsamt wurden von den im Zeitraum 15. April bis 15. Juni 1986 eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren 44 Fälle durch Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld abgeschlossen. Darunter befanden sich zehn Vorgänge wegen Überschreitung der täglich zulässigen Lenkzeit zwischen 40 Minuten sowie 3 Stunden und 10 Minuten sowie zwei Verfahren wegen Überschreitung der zulässigen ununterbrochenen Lenkzeit um $1\frac{1}{4}$ sowie $2\frac{1}{2}$ Stunden. Alle Verstöße waren so erheblich, daß sie nach dem Bußgeldkatalog mit Geldbußen hätten geahndet werden müssen.

In seiner Stellungnahme erwiderte der Sozialminister, daß sich das betroffene Gewerbeaufsichtsamt dazu nicht geäußert habe, doch erscheine eine Rekonstruktion ohnehin kaum möglich. Denkbarer Grund für die vom Rechnungshof beanstandete Handhabung seien erstmalige Verstöße.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte sichergestellt werden, daß nicht in einzelnen Amtsbezirken Verstöße gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr, die in den restlichen Landesteilen mit Geldbußen geahndet werden, wegen Verjährung überhaupt nicht geahndet oder lediglich mit Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld abgeschlossen werden.

- 80 Im Jahre 1986 bearbeiteten bei den Gewerbeaufsichtsämtern 13,7 Vollzeitsachbearbeiter (berechnet aus der anteiligen Belastung der Sachbearbeiter mit diesen OWi-Verfahren) 6 368 Ordnungswidrigkeitsanzeigen. Somit entfielen rein rechnerisch auf einen Sachbearbeiter pro Jahr 465 Anzeigen. Für eine vergleichende Betrachtung hat der Rechnungshof die Rechnungsbelege 1986 der Staatskasse ausgewertet. Danach wurden im Landesdurchschnitt nur 142,2 Bescheide pro Sachbearbeiter und Jahr erteilt.

Zu Tz. 78 und 79

Der möglichst gleichmäßige Gesetzesvollzug wird über Bußgeldkatalog und Berechnungsbögen angestrebt, ohne daß die Individualität des Einzelfalls absolut zu erfassen wäre. Bußgelder ausschließlich nach starren Sätzen zu verhängen, scheint nicht möglich, da dann weder die wirtschaftlichen Verhältnisse, das Unrechtsbewußtsein noch die Schwere der Tat ausreichend gewürdigt werden könnten.

Zu Tz. 80

Bei seiner Betrachtung über die Auslastung der mit Ordnungswidrigkeiten wegen Verstoßes gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr befaßten Sachbearbeiter hat der Rechnungshof lediglich die Rechnungsbelege der Staatskasse ausgewertet. Einbezogen werden müssen jedoch die insgesamt notwendigen Arbeiten. So sind die eingehenden Anzeigen auf Vollständigkeit und Verantwortlich-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Auf die entsprechende Feststellung des Rechnungshofs führte der Sozialminister aus, die Sachverhaltsfeststellungen über Diagrammauswertung, dabei zu berücksichtigende lenk- und Schichtzeiten, Fahrer- und Unternehmerverantwortlichkeit, seien zeitraubend und kaum mit anderen Ordnungswidrigkeiten in dieser Häufung zu vergleichen. Hinzu komme die äußerst komplizierte Rechtsmaterie, bei der Inlands- und Auslandsfahrten, oft sogar die Fahrtroute selbst, über die Anwendung verschiedener Rechtsvorschriften entscheide. Im übrigen könnten für Aussagen über die Arbeitsauslastung nicht nur Bußgeldbescheide und Verwarnungen erfaßt werden; auch Verfahren, die eingestellt würden, seien arbeitsintensiv. Ferner seien dabei die Bescheide, gegen die Einspruch eingelegt wurde, nicht enthalten. Es dürfe auch nicht vergessen werden, daß Vorladungen als Zeuge bei Gericht sowie Wahrnehmung von Terminen beim Amtsgericht als Vertreter der Behörde zeitlich mit erfaßt werden müßten.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß die Ermittlungstätigkeit in Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstoßes gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr arbeitsintensiv ist. Damit werden jedoch nicht seine Feststellungen zur Arbeitsbelastung der Sachbearbeiter in Frage gestellt. Dem Rechnungshof sind Ordnungswidrigkeitsverfahren aus anderen Bereichen bekannt, die ebenfalls – jedes in seiner spezifischen Art – als rechtlich kompliziert und arbeitsintensiv zu gelten haben. Die dort zu bearbeitenden Fälle pro Sachbearbeiter übersteigen, auch soweit sie nicht zur Bescheiderteilung führen oder im Rechtsmittelverfahren sind, erfahrungsgemäß den hier ermittelten Wert nicht unwesentlich.

- 81 Als Ergebnis seiner umfangreichen Ermittlungen regte der Rechnungshof an, die vollständige Bearbeitung der eingehenden Anzeigen einer zentralen Bußgeldstelle zu übertragen. DV-unterstützt sollten die Tachoscheiben ausgewertet und der Tatbestand ermittelt werden. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, daß bereits im Haushaltsplan 1987 bei Kap. 08 16 – 812 35 zwei Auswertgeräte für Diagrammscheiben zu je 23 000 DM veranschlagt waren. Die weitere Bearbeitung könne dann unter Verwendung des HESOWI-Programms durch eine eigene DV-Anlage oder direkt durch die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Ordnungswidrigkeiten in Kassel erfolgen.

Durch DV-gestützte Auswertung der Tachoscheiben, Verwendung eines Texthandbuchs und Anwendung des HESOWI-Programms für die Abwicklung könnten wenige Sachbearbeiter alle hessischen Ordnungswidrigkeitsverfahren nach dem Fahrpersonalgesetz bearbeiten. Die so entlasteten Sachbearbeiter bei den Gewerbeaufsichtsämtern könnten sich dann verstärkt auf Betriebsrevisionen konzentrieren.

Der Sozialminister stimmt mit dem Vorschlag des Rechnungshofs überein. Auch er strebe die Zentralisierung und Automatisierung der Ordnungswidrigkeitsverfahren nachdrücklich an, die eine Arbeitsentlastung und höhere Einheitlichkeit zur Folge habe. Diese Zielvorstellung könne jedoch nur etappenweise und langfristig umgesetzt werden, da

- „die personelle Ausstattung des Referats (Abteilungsjustizariat und Fachreferat ‚Arbeitszeit‘ in einer Person ohne weitere Hilfskraft) ihre Verfolgung in wünschenswertem Umfang nicht zuläßt“,
- zur Zeit, wenn auch demnächst zu erwarten, weder ein sowohl den Stufen- als auch den Balkenaufschrieb automatisch lesendes Gerät noch eine auf Behördenanfordernisse abgestimmte Software zur Verfügung stehe,
- der Landesautomationsausschuß und
- personalvertretungsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen seien.

keit zu prüfen, wie z. B. Angaben zum Halter, zulässiges Gesamtgewicht, Nah- und Fernverkehr, In- oder Auslandsfahrt. Ein erheblicher Zeitaufwand entsteht auch bei der Prüfung der Beweismittel wie Schaublätter und Frachtaufträge. Außerdem sind Feststellung über den verantwortlichen Disponenten zu treffen sowie die weitere Verfolgung der Verfahren bis hin zur Gerichtsverhandlung zu berücksichtigen.

Erst bei Würdigung des gesamten Arbeitsaufwandes könnte ein Vergleich über die Arbeitsauslastung im Verhältnis zu anderen Ordnungswidrigkeitsverfahren sinnvoll angestellt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof stellt hierzu fest, daß die Intensivierung der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten durch Zentralisierung des Verfahrens keinen zeitlichen Aufschub duldet, weil die ungleiche Ahndung gleicher Tatbestände innerhalb Hessens, die mangelnde Überwachung der Fuhrbetriebe und die bisherige ineffektive Bearbeitung der Ordnungswidrigkeitsverfahren nicht länger hingenommen werden können.

Zuwendung an eine neurologische Klinik (Kap. 08 22)

Es kann unwirtschaftlich sein, wenn eine Zuwendung, die nach Abschluß einer Klinikbaumaßnahme nachbewilligt wird, trotz vorhandener Haushaltsmittel über mehrere Haushaltsjahre verteilt in Raten ausbezahlt wird.

- 82 Für Umbau und Modernisierung der Kurabteilung einschließlich Neubau einer Tiefgarage bewilligte der Sozialminister einer neurologischen Klinik mit Bescheid vom 18. Dezember 1980 zu veranschlagten Gesamtkosten von rd. 2,1 Mio DM eine Zuwendung in Höhe von 363 000 DM. Die Mittel wurden für das Hj. 1983 bereitgestellt und ausbezahlt. Daneben gewährte der Landeswohlfahrtsverband 1981 aus Mitteln der Ausgleichsausgabe nach dem Schwerbehindertengesetz eine Gesamtzuwendung von 637 000 DM. Die restliche Finanzierung von rd. 1 Mio DM übernahm der Träger der Klinik.

Nach Abschluß der Baumaßnahme erstellte der Zuwendungsempfänger am 8. November 1983 den Verwendungsnachweis, der mit Gesamtausgaben von 2,6 Mio DM abschloß. Zur teilweisen Deckung der entstandenen Mehrausgaben von 553 000 DM bewilligte der Sozialminister zu den anerkannt zuwendungsfähigen Mehrkosten von 520 000 DM mit Bescheid vom 20. Dezember 1984 eine weitere Zuwendung in Höhe von 500 000 DM.

Obwohl die Baumaßnahme abgeschlossen war und der geprüfte Verwendungsnachweis vorlag, wurde die Auszahlung der nachbewilligten Zuwendung wie folgt kassenwirksam angeordnet:

16. April 1985	254 000 DM
19. März 1986	221 000 DM
14. April 1987	<u>25 000 DM</u>
	500 000 DM

Für den Zuwendungsempfänger ergab sich daraus die Notwendigkeit, einen erheblichen Teil der Mehrkosten über Bankkredite zwischenzufinanzieren.

Diese Zwischenfinanzierung wäre nach Feststellung des Rechnungshofs vermeidbar gewesen, weil dem Sozialminister im Haushaltsjahr 1985 ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung gestanden haben, um den Gesamtbetrag der Zuwendung auszahlen zu können. Bei den deckungsfähigen Titeln 08 22 - 893 01 bis 893 05 wurden insgesamt 15 307 000 DM an nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln des Hj. 1985 in das Hj. 1986 übertragen.

Auf eine entsprechende Beanstandung des Rechnungshofs erwiderte der Sozialminister, daß ihm zum Ende des Bewilligungsjahres 1984 für eine Bewilligung lediglich noch Mittel aus Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestanden hätten. Eine Bewilligung der beantragten Zuwendung habe daher nur in der Form von Zuwendungsraten erfolgen können. Weiter führte er aus: „Der Regierungspräsident hatte ... die Möglichkeit, durch Umsetzung den gesamten Zuwendungsbetrag frühestmöglichst auszuzahlen. Die Mittelumsetzung wurde jedoch durch den Zuwendungsempfänger nicht beantragt. Die einzelnen Zuwendungsbeträge wurden vom Zuwendungsempfänger im jeweiligen Haushaltsjahr abgerufen.“

Der Rechnungshof hatte nicht die unterbliebene Zahlung im Haushaltsjahr der Nachbewilligung (1984) beanstandet, weil dies kassentechnisch überhaupt nicht mehr möglich gewesen

Zu Tz. 82

Die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen treffen zu. Gleichwohl vertritt der Sozialminister die Auffassung, daß die im Bewilligungsbescheid vom 20. Dezember 1984 festgelegte Zahlungsweise auf Antrag des Zuwendungsempfängers hätte geändert werden können und damit in erster Linie der Zuwendungsempfänger die unterbliebenen Mittelabrufe zu vertreten hat. Dies insbesondere schon deshalb, weil er bei der ratenweisen Zahlung Zinsbelastungen erkennen und hinnehmen mußte. Bei gebotener sorgfältiger Bearbeitung hätte er diese Zinsbelastung vermeiden können.

Der Sozialminister hat die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlaß genommen, die Sachbearbeiter bei den Regierungspräsidenten in Dienstbesprechungen nochmals eingehend auf die Möglichkeit von Umsetzungen von Auszahlungsraten hinzuweisen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

wäre (Kassenschluß am 19. Dezember 1984 – Bescheiderteilung am 20. Dezember 1984). Auch der Auffassung des Sozialministers, der Zuwendungsempfänger habe die um mehr als zwei Jahre verspätete Auszahlung selbst zu vertreten, vermag der Rechnungshof nicht zu folgen, weil es aufgrund eines vorliegenden geprüften Verwendungsnachweises für die Auszahlung keines gesonderten Antrags mehr bedurfte.

Es bleibt festzustellen, daß diese Verfahrensweise insofern unwirtschaftlich war, als sie zu einer unnötigen Zinsbelastung des Zuwendungsempfängers führte, die bei Ermittlung des Kur-Pflegesatzes als Belegklinik für die Versorgungsverwaltung nach § 11 Abs. 2 Bundesversorgungsgesetz zu berücksichtigen und vom Bund zu tragen war.

Unterbringung und Betreuung von ausländischen Flüchtlingen (Kap. 08 42)

Die Prüfung der vom Land nach dem Landesaufnahmegesetz zu erstattenden Aufwendungen der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Regierungspräsidenten wurde in zwei Regierungsbezirken mit Ablauf des Hj. 1983 völlig eingestellt. Teilweise wurden noch nicht einmal die Erstprüfungen vorgenommen. Damit fehlt der Landesverwaltung für erhebliche Mittel jegliche Kontrolle über die Ausgabe- und Abrechnungspraxis.

In der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für ausländische Flüchtlinge wurde noch immer kein DV-gestütztes Verfahren eingesetzt. Damit hätten viele Arbeitsabläufe vereinfacht, die Verfahrens- und Aufenthaltsdauer verkürzt und dem Land Ausgaben erspart werden können.

Ferner wurden in der Gemeinschaftsunterkunft Grundregeln ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns nicht beachtet. Ausschreibungen, Vergleichsangebote und notwendige Rechnungskontrollen wurden vielfach vernachlässigt, zum Teil sogar ganz unterlassen.

Das Land trägt als Sonderbelastung Ausgaben für die Wahrnehmung von Aufgaben, die Bundesangelegenheiten sind. Die Landesregierung hat Versuche unternommen, von unangemessen hohen Ausgaben entlastet zu werden.

- 83 Die Aufnahme, Unterbringung, Betreuung und Weiterleitung ausländischer Flüchtlinge erfordert erhebliche Anstrengungen aller zuständigen Stellen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist es in Anbetracht des stetigen Anstiegs der Aufwendungen auf nunmehr rd. 240 Mio DM nach dem Haushaltsplan 1988 unerlässlich, alle Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln zu nutzen.

Der Rechnungshof hat jedoch bei seinen örtlichen Erhebungen – zuletzt im Jahr 1987 – festgestellt, daß dieser Grundsatz nicht immer ausreichend beachtet wurde.

Die Regierungspräsidenten haben spätestens innerhalb von zwei Jahren die Aufwendungen nach dem Landesaufnahmegesetz örtlich zu prüfen. Dieser Verpflichtung sind jedoch zwei Regierungspräsidenten seit Jahren nicht nachgekommen.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs wurden im Regierungsbezirk Darmstadt fünf Städte, darunter die Stadt Frankfurt am Main, und ein Landkreis noch nie geprüft. In einem Landkreis wurde die Erstprüfung 1983 begonnen; jedoch nicht zu Ende geführt. Seit 1982 sind sechs kommunale Gebietskörperschaften nicht mehr geprüft worden. In den Jahren ab 1983 unterblieb die Prüfung weiterer vier Gebietskörperschaften.

Der Regierungspräsident in Gießen hat von den acht in Betracht kommenden Gebietskörperschaften nur drei je zweimal (bis 1983) und alle anderen nur je einmal geprüft.

Zu Tz. 83 bis 85

Die Personalsituation bei den Regierungspräsidenten Gießen und Darmstadt in den Dezernaten für Flüchtlingswesen ist nach wie vor dadurch angespannt, daß insbesondere seit 1987 ein stark erhöhter, kontinuierlicher Zugang von ausländischen Flüchtlingen, Aussiedlern und Zuwanderern zu verzeichnen ist. deshalb finden zur Zeit nur vereinzelt örtliche Prüfungen statt. Im August 1988 wurde beim Magistrat der Stadt Hanau die Prüfung im Bereich Erstattungen nach dem Gesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge durchgeführt (Prüfungsdauer: 3 Wochen bei Einsatz von 2 Beamten); ab 10. Oktober 1988 wird die Prüfung der Erstattungen nach dem o. g. Gesetz bei dem Magistrat der Stadt Bad Homburg durchgeführt (Einsatz von 2 Beamten, geschätzte Prüfungsdauer: bis zu 3 Wochen).

Ferner ist vorgesehen, die im Jahre 1983 beim Kreisausschuß des Wetteraukreises für die Rechnungsjahre 1980 bis 1982 begonnene, aber nicht abgeschlossene Prüfung noch in diesem Jahr zum Abschluß zu bringen, wobei sich diese Prüfung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Dem Sozialminister waren die finanziellen Folgen zum Nachteil des Landes bewußt. Er hat selbst den finanziellen Schaden im Regierungsbezirk Darmstadt wegen unterlassener Prüfungen bereits im August 1986 auf 10 bis 15 Mio DM geschätzt. Eine neuere Schätzung des Ministers vom Oktober 1987 belief sich für das Land insgesamt auf bis 50 Mio DM. Hierbei hat er die ab Hj. 1981 nach dem Landesaufnahmegesetz geleisteten Ausgaben und den Anteil der Rückforderungen zugrunde gelegt, der bei den bisherigen Prüfungen durch die Regierungspräsidenten festgestellt wurde. Auch wenn diese Schätzung dem Rechnungshof noch nicht ausreichend fundiert erscheint, teilt er aufgrund eigener Prüfungserkenntnisse die Auffassung des Sozialministers, daß dem Land bei der bisherigen Abwicklung der Leistungen nach dem Landesaufnahmegesetz erhebliche finanzielle Nachteile entstanden sind.

Zur Begründung wurden für beide Behörden personelle Engpässe vorgetragen.

- 84 Bei der Behörde des Regierungspräsidenten in Darmstadt waren bis 1980 für das gesamte Flüchtlings- und Aussiedlerwesen zwei Beamte eingesetzt. Später waren es drei Kräfte, von denen ein Beamter nach dem Geschäftsverteilungsplan fast ausschließlich für Prüfungen vorgesehen war. Er hat jedoch überwiegend andere Arbeiten im Flüchtlingsbereich ausgeführt. Mit dem Haushaltsplan 1988 ist eine weitere Stelle für einen Prüfer bewilligt worden.

Im Hinblick auf die hohen Prüfungsrückstände, die nach einer Berechnung des Regierungspräsidenten bereits Mitte 1987 rd. zwei Mann-Jahre betragen, hat der Rechnungshof dem Fachminister mitgeteilt, daß er es für unbedingt erforderlich halte, zwei Mitarbeiter des Dezernats Flüchtlingswesen von anderen Aufgaben ganz freizustellen und ihnen ausschließlich Prüfungsaufgaben zuzuordnen. Anderenfalls dürfte es nach Auffassung des Rechnungshofs unrealistisch sein, die rückständigen Prüfungen, auf die nicht verzichtet werden könne, nachzuholen und danach für regelmäßige und zeitnahe Prüfungen zu sorgen.

In seiner Antwort hat der Sozialminister geäußert, daß die Prüfungen aufgrund der angespannten Personalsituation bislang nicht möglich gewesen seien. Ab April 1988 seien zwei Bedienstete für Prüfungen einsetzbar. Ferner hätten sich der Minister der Finanzen und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Darmstadt bereit erklärt, soweit dort personell vertretbar, mit Bediensteten des Rechnungsprüfungsamts an Prüfungen teilzunehmen.

- 85 Die personellen Schwierigkeiten des Fachdezernats beim Regierungspräsidenten in Gießen dürften bei vergleichender Betrachtung der wahrzunehmenden Aufgaben als nicht geringer zu bewerten sein. Für die Prüfungen ist ein Beamter zuständig, dem jedoch noch weitere Tätigkeiten zugewiesen sind, die ihn im erheblichen Umfang in Anspruch nehmen. Die Behörde hat trotz der dem Rechnungshof gegenüber erklärten Absicht einer Unterstützung dieses Dezernats und der anerkannten Priorität der Prüfungen keine Möglichkeit gefunden, eine entsprechende Entlastung zu erreichen. Mehrfacher Personalwechsel im Flüchtlingsdezernat hat die Arbeitssituation zusätzlich erschwert. Auf die Personalsituation wurde seitens der Behörde mehrfach aufmerksam gemacht. Dabei wurden u. a. ohne Personalausgleich delegierte Aufgaben aufgeführt, die in etwa eine Arbeitskraft auslasteten. Auch der Regierungspräsident in Gießen wurde vom Sozialminister auf die Verpflichtung zur Durchführung von Prüfungen hingewiesen und gebeten, alle zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu nutzen.

Der Rechnungshof hält die bisher vom Sozialminister unternommenen Schritte nicht für ausreichend und hat ihm nahegelegt,

zusätzlich auf die Rechnungsjahre 1983 bis 1987 erstrecken wird.

Da nicht abzusehen ist, welchen Zeitaufwand die letztgenannte Prüfung sowie insbesondere die für die Rechnungsjahre 1980 bis 1982 noch ausstehenden Prüfungen vor Ort erfordern werden, ist eine konkrete zeitliche Planung für den Abbau der Prüfungsrückstände in diesem Bereich z. Z. nicht möglich.

Die vom Rechnungshof in den Spiegelstrichen dargestellten Möglichkeiten sind geeignet, den unbefriedigenden Zustand zu verbessern.

Als erster Schritt wurde im Haushaltsjahr 1988 eine zusätzliche Stelle der Bes. Gr. A 9 für Prüfung von Abrechnungen im Dezernat für Flüchtlingswesen beim Regierungspräsidenten in Darmstadt geschaffen.

Im übrigen wird die Landesregierung sicherstellen, daß durch Stellenumsetzungen innerhalb der Regierungspräsidenten und/oder aus dem Geschäftsbereich des Sozialministeriums die Situation der Flüchtlingsdezernate verbessert wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- umgehend evtl. gegebene Möglichkeiten einer Personalverstärkung durch Aufgabenverlagerung oder Stellenumsetzung zu untersuchen,
- die Freistellung eines Prüfers von anderen Aufgaben zu bewirken, um die auf etwa zwei Jahre Arbeitszeit zu schätzenden Rückstände abzubauen und danach zeitgerecht prüfen zu können,
- sich zur Aufgabendelegierung ohne Personalausgleich zu äußern,
- gegebenenfalls andere Maßnahmen zu nennen, mit denen die Wiederaufnahme der Prüfungen sichergestellt werden könne.

Der Sozialminister hat hierzu lediglich geantwortet, daß aufgrund der angespannten Personalsituation hier keine Prüfungen durchgeführt werden können.

Angesichts der außergewöhnlichen Höhe der von den beiden Regierungspräsidenten geleisteten, jedoch nicht geprüften Erstattungen (allein 1987 nach der Haushaltsrechnung rd. 133,4 Mio DM = 75 v. H. der nach dem Landesaufnahmegesetz geleisteten Ausgaben) kann der Rechnungshof die bisherige Verfahrensweise nicht billigen und insbesondere keinen weiteren Aufschub der Prüfungen gutheißen.

- 86 Schon bald nach der im Oktober 1981 erfolgten Errichtung der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für ausländische Flüchtlinge in Schwalbach a. Ts. (HGU) ist der Nutzen erkannt worden, den der Einsatz maschineller Datentechnik für die Verwaltung und für Verfahrensabläufe in dieser zentralen Anlaufstelle haben kann. Er begänne bereits bei der für alle beteiligten Dienststellen nur einmal erforderlichen und sicheren Aufnahme der Personaldaten. Alle Behörden der HGU-Gesamteinrichtung (wie Landeseinweisungsstelle, polizeilicher Erkennungsdienst, Ausländerbehörde des Main-Taunus-Kreises, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) könnten den für ihre Entscheidungen notwendigen neuesten Sachstand der anderen Verfahren ohne zeitaufwendige Aktensuche jederzeit abrufen. Viele wiederkehrende Berechnungen, Listenausdrucke, Kontrollen und Schreibarbeiten ließen sich schneller, sicherer und rationeller durchführen. Als Ergebnis wären Verfahrensverkürzungen und Einsparungen möglich.

Dementsprechend wurde bereits 1982 die Einführung eines DV-Verfahrens vorgesehen. Mit der Bestandsaufnahme und der Fertigung des Vorberichts wurde die Verwaltung der Gemeinschaftsunterkunft beauftragt. Eine Vorlage des von ihr begonnenen, jedoch aus Gründen der Arbeitsbelastung nicht fertiggestellten Konzepts ist – auch nach weiteren Anfragen und Erinnerungen in den Folgejahren sowie wiederholten Anträgen im Rahmen der Haushaltsvoranschläge – nicht erfolgt.

Der zuständige Regierungspräsident hat Anfang 1984 auf eine Erinnerung des Ministers mit dem Hinweis auf die bekannte angespannte Arbeitssituation geantwortet und berichtet, daß es nicht möglich gewesen sei, die Unterlagen vorzulegen, und auch nicht abzusehen sei, wann dies geschehen könne. Im Anschluß daran hat der Fachminister der Gemeinschaftsunterkunft „anheim gestellt“, ein Grobkonzept vorzulegen, sobald die erforderliche Zeit zur Verfügung stehe.

Obwohl sich alle Beteiligten darin einig waren, daß die Realisierung des DV-Projekts einen hohen Stellenwert hat, ist auch in den Folgejahren diesbezüglich nichts Entscheidendes geschehen. Weder der Sozialminister noch der für die HGU zuständige Regierungspräsident in Darmstadt haben sich in der Lage gesehen, helfend einzugreifen. Die für die Zeit nach Erarbeitung des Grobkonzepts vom Minister zugesagte weitergehende Unterstützung konnte nicht zum Tragen kommen.

Nach der im November 1987 begonnenen Prüfung des Rechnungshofs wurde die Datenverarbeitung erneut in Sitzungen der HGU-internen Arbeitsgruppe behandelt. Zunächst hat die

Zu Tz. 86

Die automationsunterstützte Abwicklung der Erfassung von Asylbewerbern in der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für ausländische Flüchtlinge in Schwalbach am Taunus im Aufnahme-, Asylantrags- und Verteilungsverfahren ist in den Gesamtplan der Landesverwaltung zum Einsatz der Informationstechnik an bevorzugter Stelle aufgenommen worden. Der betreffende Abschlußbericht liegt vor; er wird demnächst dem Landesautomationsausschuß vorgelegt. Der Sozialminister geht davon aus, daß mit der Einführung der automationsunterstützten Abwicklung der Erfassung von Asylbewerbern im Jahre 1989 begonnen werden kann.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Wohnheimverwaltung nochmals gebeten, eine verwaltungsexterne Firma zu beauftragen, weil den in der HGU tätigen Dienststellen für die eigenständige Entwicklung eines DV-Konzepts kein ausreichendes Personal zur Verfügung stehe. Die Verwaltung wurde daraufhin gebeten, einen entsprechenden weiteren Bericht an das Sozialministerium zu richten. Anschließend wurde die Gemeinschaftsunterkunft beauftragt, bis Ende Februar 1988 ein Grundkonzept zu erarbeiten.

In Beantwortung der Prüfungsmitteilungen der Rechnungshofs hat der Minister dargelegt, daß von anderen Bundesländern kein DV-Programm übernommen werden könne. Die HGU habe inzwischen eine Programmbeschreibung fristgemäß vorgelegt. Eine Besprechung sei anberaumt, um die „Anwendungsziele zu formulieren“ unter Berücksichtigung der Nutzungsmöglichkeit durch die Ausländerbehörde und durch die Landeseinweisungsstelle. Im Haushaltsvoranschlag 1989 sei ein Betrag von 635 000 DM für diese Maßnahme vorgesehen. Unter Voraussetzung der Zustimmung des Ministers der Finanzen könne 1989 mit der Maßnahme begonnen werden.

Der Rechnungshof hält es für geboten, daß ein einsatzfähiges DV-Verfahren unverzüglich geschaffen und eingesetzt wird.

- 87 Bei den bisherigen Erhebungen sind dem Rechnungshof Verfahrensweisen für einzelne Bereiche der HGU bekannt geworden, die mit dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 7 LHO) und einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Haushaltsmittel (§ 34 Abs. 2 LHO) nicht zu vereinbaren sind.

Bereits 1985 hatte der Rechnungshof beanstandet, daß

- für die Beschaffung von Bekleidung für ausländische Flüchtlinge noch keine Ausschreibungen erfolgt waren. Den Einkäufen lagen daher keine Vergleichsangebote zugrunde;
- für die Beförderung von Asylbewerbern mit Bussen ebenfalls keine (ordnungsgemäßen) Ausschreibungen vorgenommen wurden. Nach einem Angebot des meistens eingesetzten Busunternehmens wurden Leistungen ausgeschrieben, die teilweise nicht dem Bedarf entsprachen und eine Vergleichbarkeit erschwerten oder verhindert haben;
- Transportrechnungen ohne Kontrolle bezahlt wurden. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit wurde zwar bescheinigt, aber nicht geprüft. Überzahlungen waren die Folge;
- keine ausreichende Kontrolle der durch ein beauftragtes Unternehmen ausgegebenen Essenportionen durchgeführt wurde. Die von der Verwaltung als Berechnungsgrundlagen angegebenen Zahlen konnten nur als unsicher gewertet werden und waren wegen sofortiger Vernichtung von Unterlagen nicht nachvollziehbar;
- bei der Erfassung der Geräte und Verbrauchsmittel die Vermögensnachweisbestimmungen in erheblichem Maße außer acht gelassen wurden. Bei einer Vielzahl von Gegenständen konnte anhand der vorgefundenen Nachweise nicht festgestellt werden, in welcher Stückzahl sie vorhanden sein mußten. Bestandsprüfungen der Verwaltung haben nicht stattgefunden. Gleiche und ähnliche Verstöße gegen das Gebot einer geordneten Vermögensverwaltung wurden auch anläßlich einer vom Regierungspräsidenten in Darmstadt 1981 durchgeführten Prüfung der HGU-Außenstelle in Schöneck festgestellt.

Diese Beanstandungen sind – trotz zahlreicher Erinnerungen durch den Rechnungshof und Erledigungszusagen des Sozialministers – noch immer nicht behoben. Als Begründung wurden Arbeitsbelastung und Personalmangel angegeben.

Diese schleppende Behandlung kann auch im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen in einem so ausgabeintensiven

Zu Tz. 87

Die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen sind zutreffend. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß bei der Errichtung der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft davon ausgegangen wurde, daß monatlich 350 Asylbewerber zugehen würden. Es kam hinzu, daß es sich um eine neue Dienststelle mit einer völlig neuen Aufgabenstellung handelte, für die bisher keine Erfahrungen in der Landesverwaltung vorlagen. Bedienstete mit entsprechender Erfahrung konnten daher nicht eingestellt werden.

Entscheidend für die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen war jedoch, daß die Zugangszahlen der Asylbewerber dramatisch anwuchsen. Sie stiegen von 1984 mit 5 062 Zugängen auf 14 857 in 1987 um das Dreifache. Die notwendigen Arbeiten zur Unterbringung und Versorgung dieses Zustromes war nur mit hohem Arbeitseinsatz mit dem vorhandenen Personal zu erledigen. Auch die Einstellung von Aushilfskräften konnte die Probleme nur mildern, weil diese Kräfte aufgrund von tarifrechtlichen Regelungen immer nur kurzfristig beschäftigt werden können.

Zur Verbesserung der unzulänglichen Situation sind daher in den Haushaltsplanentwurf 1989 für die Hessische Gemeinschaftsunterkunft zusätzlich acht neue Stellen aufgenommen worden. Es ist davon auszugehen, daß mit diesen zusätzlichen „Stammkräften“ in Zukunft Verwaltung und Organisation in der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft maßgeblich verbessert und die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen ausgeräumt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Bereich nicht hingenommen werden. Der Rechnungshof hat daher die beanstandete Praxis außer im Schriftwechsel zu den Prüfungsmitteilungen im Jahre 1985 auch nach den Ende 1987 durchgeführten örtlichen Erhebungen erneut in Prüfungsmitteilungen behandelt. Dabei sah er sich veranlaßt, auf einen persönlichen Bericht des zuständigen Regierungspräsidenten Bezug zu nehmen, in dem dieser nachdrücklich auf die nicht vertretbare Arbeitsweise in der HGU hingewiesen und damit die Verantwortung u. a. für den Bereich des Haushaltswesens in dieser Einrichtung abgelehnt hatte. Allein bei ordnungsgemäßer Prüfung der Abrechnungen der Verpflichtungs- und Übernachtungskosten in angemieteten Außenstellen seien nach Schätzung der HGU zwischen 500 000 DM und 1 Mio DM einzusparen.

Auf die Frage des Rechnungshofs, welche Folgerungen der Sozialminister aus diesem ungewöhnlichen Schritt des Regierungspräsidenten zu ziehen gedenke, antwortete er, daß außer der Anforderung neuer Stellen bislang keine Maßnahmen ergriffen werden konnten.

- 88 Obwohl das Asylverfahren Bundesangelegenheit ist, tragen die Länder bis zu dessen Abschluß die Ausgaben für den Unterhalt von Asylbewerbern. Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben zwar im September 1986 beschlossen, diese finanziellen Belastungen in den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern einzubeziehen. Eine Änderung der Lastenverteilung wurde jedoch bisher nicht vorgenommen.

Auf Anfrage des Rechnungshofs hat der Sozialminister mitgeteilt, daß die Asylproblematik in der Ministerpräsidentenbesprechung vom 17. Dezember 1987 erneut diskutiert und dabei der am 4. Juni 1987 gefaßte Beschluß bekräftigt worden sei, durch Personalverstärkung beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge eine Verkürzung der Verfahrensdauer zu erreichen.

Das Land Hessen ist nach einer 1982 getroffenen Ländervereinbarung verpflichtet, 9,3 v. H. der in der Bundesrepublik asylbeantragenden ausländischen Flüchtlinge aufzunehmen. In Hessen stellen jedoch seit Jahren – bedingt durch die massierte Ankunft auf dem Rhein-Mein-Flughafen – erheblich mehr Ausländer einen Asylantrag. 1987 war der Anteil Hessens an den Gesamtzugängen mit bis zu einem Drittel besonders hoch.

Bis zur Weiterleitung der Asylbewerber in andere (aufnahmepflichtige) Länder, die erst nach einer vom Bundesamt zu treffenden Zuweisungsentscheidung nach § 22 Asylverfahrensgesetz möglich ist, trägt Hessen die Kosten für Unterbringung, Einkleidung, Gesundheitsuntersuchung, Beförderung usw. Dies ist je nach Zugang von Asylbewerbern und Belastung der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für einen Zeitraum von zwei bis fünf Wochen erforderlich und löst den Einsatz beträchtlicher Landesmittel aus, die der Minister der Finanzen für das Hj. 1987 mit rd. 30 Mio DM beziffert.

Die Landesregierung hat den Versuch unternommen, einen finanziellen Ausgleich für diese Mehrbelastung durch Senkung der hessischen Aufnahmequote zu erreichen. Eine entsprechende Vorlage für die Ministerpräsidentenkonferenz wurde jedoch im November 1987 in der Besprechung der Chiefs der Staats- und Senatskanzleien abgelehnt.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß es mit dieser Ablehnung nicht sein Bewenden haben darf; er hält es vielmehr für geboten, daß die Landesregierung erneut Initiativen mit dem Ziel einer angemesseneren Lastenverteilung ergreift.

Zu Tz. 88

Die Landesregierung ist nach erneuter Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, daß eine weitere Initiative zur Senkung der hessischen Aufnahmequote keine Aussicht auf Erfolg haben würde.

Selbst wenn einzelne Länder dem Vorschlag Hessens zustimmen würden, ließe sich der Verteilungsschlüssel nicht revidieren, da die Vereinbarung nur durch übereinstimmenden Willen aller Länder geändert werden kann. Mit einem solchen Willen ist jedoch angesichts der Belastungen auch der anderen Länder durch die Asylbewerber nicht zu rechnen. Auch mit einer Kündigung der Ländervereinbarung läßt sich eine wesentliche Veränderung des Verteilungsschlüssels nicht erreichen, da nach einer Kündigung der Schlüssel gemäß § 22 des Asylverfahrensgesetzes (Aufnahmequote Hessens danach: 9,2 v. H.) gelten würde.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09**Neubau einer Kapp- und Sortieranlage für Schwachholz**
(Kap. 09 62)

Die Mittel für den Neubau einer Holzstation waren nicht ordnungsgemäß im Einzelplan 18 (Staatliche Hochbaumaßnahmen) veranschlagt. Bei der Durchführung des Bauvorhabens wurden Vergabevorschriften nicht ausreichend beachtet.

- 89 In den Haushaltsjahren 1985 und 1986 ist von der Hessischen Staatsforstverwaltung eine Kapp- und Sortieranlage für Schwachholz als Ersatz für die dort bereits vorhanden gewesene veraltete Anlage errichtet worden. Die Anlage dient der maschinellen Aufarbeitung von Stangenholz für den Versand; hierzu gehören das Schälen des Holzes, das Ablängen, Sortieren nach Holzdurchmesser, Bündeln und Lagern. Zur Durchführung dieser Arbeiten wurden

- eine Schälmaschine und eine Sortieranlage auf umfangreichen Betonunterkonstruktionen im Freien aufgestellt,
- ein Mobilbagger beschafft und
- ein Kapphaus mit Büro und Sozialräumen sowie mit Bedienungsstand zur Überwachung der Maschinen, eine Trafostation, ein Kompressorhaus und befestigte Holzlagerplätze einschließlich Ladestraße errichtet.

In den Haushaltsplänen der beiden betreffenden Haushaltsjahre waren für dieses Bauvorhaben Mittel mit entsprechender Zweckbestimmung nicht ausgewiesen. Die Finanzierung erfolgte aus verschiedenen Titeln der Ausgabetitelgruppe 71 (Betriebsausgaben) des Kapitels 09 02 (Bewirtschaftung der Staatsforsten). Die Gesamtaufwendungen in den Haushaltsjahren 1985 und 1986 betrugen rd. 2,96 Mio DM. Sie verteilten sich auf die Titel

- 538 71 – Unternehmereinsatz u. a. Dienstleistungen (für das Freimachen des Baugeländes)
- 711 71 – Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (für Kapphaus und Kompressorhaus),
- 761 71 – Neu-, Um- und Ausbau von Forstwegen – (für die befestigten Holzlagerplätze einschl. Ladestraße),
- 781 71 – Wasserbaumaßnahmen – (für die Baustelleneinrichtung, Erdarbeiten und Entwässerung der Anlage),
- 812 71 – Erwerb von Maschinen und Geräten – (für Maschinenbeschaffung einschließlich Zuführung von Wasser und Strom).

Das zuständige Forstamt hat den Auftrag für die Erd-, Entwässerungs-, Pflaster- und Betonarbeiten ohne Beteiligung der Hochbauverwaltung nach einer Angebotsbeziehung freihändig vergeben und mit rd. 650 000 DM abgerechnet. Auch die Maschinen- und Geräteausstattung hat es selbständig beschafft. Das zuständige Staatsbauamt wurde lediglich für die Überarbeitung der Planung und die Überwachung der Ausführung des Kapp- und des Kompressorhauses eingeschaltet.

Der Rechnungshof hat die Verfahrensweise der Forstverwaltung dem Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz gegenüber beanstandet und zusammenfassend festgestellt, daß bei der Vorbereitung und Abwicklung des Bauvorhabens gegen die LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften verstoßen worden ist. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, daß sich die Veranschlagung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach den jeweiligen Richtlinien des Ministers der Finanzen über die Aufstellung der Voranschläge richtet (VV Nr. 1.1 zu § 17 LHO). Nach seiner

Zu Tz. 89

Im Bereich des Staatsforstbetriebes sind aus Gründen einer wirtschaftlichen Verwertung von Schwachhölzern zwei Holzstationen eingerichtet, und zwar bei den Forstämtern Burgwald mit Betriebsstätte in Ernsthausen und beim Forstamt Schlitz mit Betriebsstätte in Queck. Mit den in 1984 und 1985 in Ernsthausen durchgeführten Investitionen ist die veraltete Anlage, mit dem Ziel einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, ersetzt worden. Bei Einleitung der Maßnahme ist seitens des Ministeriums davon ausgegangen worden, daß es sich im wesentlichen um eine Ersatzbeschaffung für die bisherigen Entrindungs-, Kapp- und Sortieranlage handelt. In dem Erlaß des Ministeriums vom 1. Oktober 1984 – III A 4 – an die damalige Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Kassel ist u. a. ausgeführt: „Ich bitte, die Ersatzbeschaffung umgehend in die Wege zu leiten. . . . Ich bitte, mir die spezifizierten Kostenvoranschläge nach Beteiligung der Landesbeschaffungsstelle (Erlaß MdF vom 24. November 1983 – StAnz. S. 2321) sobald als möglich vorzulegen.“

Am 8. November 1984 wurde durch das Ministerium auch ein erster Auftrag für den Erwerb einer Entrindungsmaschine erteilt. Für die gesamte Maschinenbeschaffung bestand nach Maßgabe des Haushaltsplans eine haushaltsrechtliche Ermächtigung, obwohl das Projekt im Haushaltsplan nicht gesondert ausgewiesen war. Die Erläuterungen bei Kap. 09 62 – 812 71 enthalten folgenden Zusatz: „Abweichungen sowie weitere Ersatzbeschaffungen nach Maßgabe der betrieblichen Erfordernisse.“ Die Haushaltsmittel in Höhe von rd. 2,85 Mio DM sind nach Maßgabe des Investitionsfortschritts mit vierzehn Einzelerlassen, beginnend am 15. März 1985 bis zum 24. September 1985, zugewiesen worden, und zwar mit zwölf Zuweisungen bei der Haushaltsstelle für Ersatzbeschaffung von Maschinen und Geräten (812 71) mit zusammen 2,64 Mio DM und zwei Zuweisungen bei der Haushaltsstelle für Baumaßnahmen (711 71) mit zusammen 0,21 Mio DM.

Bei den Entscheidungen in 1985 wurde nicht bewußt gegen Haushaltsrecht verstoßen, weil davon ausgegangen wurde, daß es sich um Ersatzbeschaffungen handelt, für die innerhalb der Ausgaben für den Forstbetrieb (Kap. 09 62 –

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Auffassung stellt die errichtete Anlage nur in ihrer Gesamtheit eine funktionsfähige Einheit dar. Mit ihrer Errichtung waren umfangreiche Bauleistungen verbunden, so daß es einer Veranschlagung im Einzelplan 18 – Staatliche Hochbaumaßnahmen – bedurft hätte. Damit wäre zugleich die Beteiligung der staatlichen Hochbauverwaltung sichergestellt worden.

Der Rechnungshof hat dem Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz weiter vorgehalten, daß für die Vergabe der Erd-, Entwässerungs-, Pflaster- und Betonarbeiten entgegen § 55 (1) LHO keine Öffentliche Ausschreibung, geschweige denn überhaupt ein echter Wettbewerb im Sinne der LHO stattgefunden hat, und daß bei dem Abschluß der Verträge nicht nach einheitlichen Richtlinien verfahren worden ist (§ 55 (2) LHO). Der Rechnungshof bezog sich dabei auf seine weitere Feststellung, daß nur die Angebote von drei Bieter vorlagen, wobei der spätere Auftragnehmer teilweise auch mit der Planung des Bauvorhabens befaßt worden war. Zwei Bieter hatten ein vorgegebenes Leistungsverzeichnis mit ihren Angebotspreisen versehen, während der dritte Bieter für sein Angebot ein selbstgefertigtes Leistungsverzeichnis mit z. T. abweichenden Mengen für die einzelnen Bauleistungen benutzt hatte. Im übrigen hatten einheitliche Verdingungsmuster und ein einheitlich geregeltes Vergabeverfahren gefehlt, welches sich z. B. in der Hochbau-, Straßenbau- und Wasserwirtschaftsverwaltung längst bewährt hat.

Der Rechnungshof hat auch die Wirtschaftlichkeit der Ausführung bei den vom Forstamt in Auftrag gegebenen Leistungen bezweifelt. Diese Zweifel haben sich ergeben bei der Gegenüberstellung der Einheitspreise für das Bauholz und den Abbund von Bauholz aus dem Angebot der ausführenden Firma, das dem freihändigen Auftrag des Forstamts zugrunde lag, und aus dem Angebot der gleichen Firma, das bei der Beschränkten Ausschreibung des zuständigen Staatsbauamts über die Zimmererarbeiten für das Kapphaus eingegangen war. Die Einheitspreise des Angebots, die im Rahmen der Ausschreibung abgegeben wurden, lagen dabei deutlich unter den Einheitspreisen, die vorher dem Forstamt angeboten worden waren.

Der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz antwortete auf die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs, daß der Schwerpunkt der durchgeführten Investition in der Beschaffung der erforderlichen Maschinenkombinationen gesehen wurde, die nach damaliger Überlegung aus dem betrieblichen Investitionstitel 09 62 – 812 71 zu finanzieren waren. Die Finanzierung aus diesem Titel sei auch deshalb als richtig erachtet worden, weil im Haushaltsplan für das Hj. 1985 an dieser Stelle die – später jedoch zurückgestellte – Beschaffung von Maschinen und Geräten für die Holzstation Odenwald veranschlagt worden war. Außerdem hielt es der Minister für geboten, die nicht auf Maschinen und Geräte entfallenden Investitionen ihrer speziellen Zweckbestimmung nach bei den Investitionstiteln 711 71, 761 71 und 781 71 buchen zu lassen. Die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit innerhalb der Titelgruppe hielt er deshalb für möglich, weil die Gesamtinvestition immer noch im Rahmen der Titelgruppe geschlossen ausgewiesen werden konnte. Abschließend räumte der Minister zu diesem Teil der Prüfungsmittelungen ein, daß nach dem Ergebnis zwischenzeitlicher Überlegungen die Veranschlagung einer entsprechenden neuen Maßnahme in Übereinstimmung mit der Auffassung des Rechnungshofs im Epl. 18 stattfinden sollte.

Zu dem vom Rechnungshof festgestellten Vergabeverstoß beim Abschluß des Vertrags über die Erd-, Entwässerungs-, Pflaster- und Betonarbeiten hat der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz das vom Forstamt gewählte Vergabeverfahren mit der Qualität der ausgeführten Bauleistungen gerechtfertigt. Dabei wird jedoch verkannt, daß nach § 2 VOB/A Bauleistun-

ATG 71) die Ermächtigung bestand und nicht um eine Baumaßnahme. Dies wird damit begründet, daß die Fundamente im Verhältnis zum Gesamtinvestitionsaufwand von untergeordneter Bedeutung sind. Von den Gesamtkosten entfallen 2,1 Mio DM auf Maschinenbeschaffungen und 0,65 Mio DM auf verschiedene Ausgabenbereiche wie Entwässerung, Wasserversorgung und Strom sowie 0,15 Mio DM auf Wegebefestigung und rd. 0,26 Mio DM auf die Gebäude.

Sowohl die Zuweisung der Haushaltsmittel bei Titel 812 71 als auch die haushaltsrechtlich bestehende Möglichkeit zur Abweichung von Erläuterungen im Haushaltsplan waren Veranlassung für das gewählte Finanzierungsverfahren. Auch nach erneuter Überprüfung wird seitens des Ressorts die Auffassung vertreten, daß bei einer deutlichen schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Investitionen im Maschinensektor die Maßnahme in zulässiger Weise innerhalb der Betriebsausgaben finanziert werden konnte und zu einer Veranschlagung im Hochbauhaushalt keine zwingende Verpflichtung bestanden hat.

Entsprechend der Abwicklung der Maßnahme hätte vor Beginn jedoch eine ordnungsgemäße Planungs- und Kostenunterlage für die Maschineninvestitionen und die Baumaßnahmen gemäß § 24 LHO vorliegen müssen. Bei Vorbereitung dieser Planungsunterlage wäre bekannt geworden, in welchem Umfange Tief- und teilweise Hochbaumaßnahmen zu finanzieren sind. Zum Zeitpunkt der Einleitung der Ersatzbeschaffungen sind die baulichen Investitionen für Erdarbeiten und Fundamente unterschätzt worden; sie wurden als Teil der Maschinenbeschaffungen angesehen und betragsmäßig unterhalb von 500 000 DM bewertet.

Mit dem Haushaltsplan 1988 ist die in den zurückliegenden Jahren für den Forstbetrieb bestehende Möglichkeit, bei Maschinenbeschaffungen von der Veranschlagung abzuweichen, entfallen.

Den weitergehenden Beanstandungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Nichtbeachtung der Vergabevorschriften für Bauarbeiten ohne öffentliche Ausschreibung wird beigetreten. Für die Erd-, Entwässerungs-, Pflaster- und Betonarbeiten ist der Zuschlag dem günstigsten Angebot von drei für die Maßnahme örtlich infrage kommenden Bieter erteilt worden. Die Einbeziehung zusätzlicher Firmen aus weiterer Entfernung wurde im Hinblick auf eine rasche Erledigung und die einzukalkulierenden Zusatzkosten entfernt liegender Firmen ausgeschlossen. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, daß bei einer anderen Vorgehensweise ein günstigeres Ergebnis erzielt worden wäre. Der Rechnungshof begründet seinen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Ausführung der vom Forstamt veranlaßten Leistungen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gen grundsätzlich, d. h. bei jeder Vergabeart, an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu vergeben sind. Die Qualität der ausgeführten Bauleistung gibt daher keinen Grund dafür her, von der nach § 55 LHO vorrangigen Öffentlichen Ausschreibung abzuweichen.

In seiner Stellungnahme schloß sich der Minister außerdem der Auffassung des Forstamts an, daß dieses eine Beschränkte Ausschreibung nach § 3 Nr. 4 VOB/A durchgeführt habe. Richtig ist aber, daß eine Beschränkte Ausschreibung ein förmliches Verfahren nach den §§ 18 bis 26 VOB/A und vor allem die Durchführung eines Termins für die Öffnung und Verlesung (Eröffnung) der Angebote voraussetzt. Hieran hat es jedoch zweifellos gemangelt, so daß tatsächlich nur eine Freihändige Vergabe nach § 3 Nr. 5 VOB/A vorliegt. Bei der Größe und Art der in Auftrag gegebenen Bauleistungen hält der Rechnungshof aber eine Abweichung von der Öffentlichen Ausschreibung für nicht gerechtfertigt. Die Einholung von nur drei Angeboten widerspricht jedenfalls der Forderung von § 2 VOB/A nach einem uneingeschränkten Wettbewerb. Der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz räumte eine nicht ordnungsgemäße Vergabe ein und sagte für die Zukunft zu, daß eine Wiederholung durch entsprechende Weisungen ausgeschlossen werden soll.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu überhöhten Preisen für Bauholz im Vertrag der ausführenden Firma mit dem Forstamt versuchte der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz mit dem Hinweis zu entkräften, daß diese Preise beim Aufbau der Anlage gar nicht zum Tragen gekommen seien. Dies geht jedoch am Kern der Sache vorbei. Ausschlaggebend sind vielmehr Erfahrungen der Hochbauverwaltung und des Rechnungshofs, daß für den Auftraggeber günstige Preise nur bei Vorliegen eines möglichst breiten Wettbewerbs zu erwarten sind. Dieser wird erreicht, wenn

- Die Vergabeart gewählt wird, die den jeweils größtmöglichen Wettbewerb gewährleistet,
- die Bekanntgabe der Vergabeabsicht sicherstellt, daß alle in Betracht kommenden Bewerber rechtzeitig von ihr Kenntnis erlangen und
- der Wettbewerb nicht auf Bewerber einer bestimmten Region oder auf Bewerber mit Eigenschaften, die nicht durch Vergabebezwecke gedeckt sind, beschränkt wird.

Sanierungsarbeiten an einem Revierförsterdienstgehöft (Kap. 09 63)

Die Aufteilung der Bauausgaben der Sanierungsmaßnahme für ein Revierförsterdienstgehöft auf drei verschiedene Titel in drei verschiedenen Haushaltsjahren verstößt gegen geltendes Haushaltsrecht.

- 90 Im Jahre 1982 entschloß sich die Hessische Forstverwaltung, ein bisher an eine Studentengemeinschaft vermietetes Forsthaus wieder für die Zwecke einer Revierförsterei nutzbar zu machen. Die vom zuständigen Staatsbauamt aufgestellte Kostenschätzung zur Instandsetzung der Gebäudeanlage schloß ohne die von der Forstverwaltung in Eigenregie erbringbaren Bauleistungen und ohne Baunebenkosten mit rd. 124 000 DM ab. Ein Rechtsstreit mit den damaligen Mietern wurde erforderlich, um das Freimachen des Hauses zu erwirken; er verzögerte die Durchführung der erforderlichen Sanierungsarbeiten.

Im Hj. 1985 wies der Haushaltsplan bei Kap. 09 63 – 519 74 mit der Zweckbestimmung „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ unter lfd. Nr. 6 für die beabsichtigte Sanierung des Forsthauses 115 000 DM aus. Nachdem der Rechtsstreit mit den Mietern in zweiter Instanz mit einem Vergleich beendet und das Forsthaus Mitte November geräumt worden war, konnten von den im Hj. 1985 verfügbaren Mitteln

mit der Feststellung, daß die gleiche Firma, die bei der beschränkten Ausschreibung des Staatsbauamts für das Liefern und Imprägnieren von Bauholz 495 DM/qm und den Abbund 10,50 DM/lfdm berechnet hat, dem Forstamt hierfür Preise von 510 DM/qm und 14 DM/lfdm genannt hatte. Dazu ist festzustellen, daß diese dem Forstamt genannten höheren Preise nicht zum Tragen gekommen sind und damit auch nicht als abschließende, nach Zuschlag tatsächlich gegebene Vergleichsbasis verwendet werden können. Im übrigen war mit dem Holzwert nur ein sehr geringer Teilbereich des gesamten Vorhabens betroffen, so daß ein Rückschluß auf entsprechende Preisdifferenzen in den übrigen, anders gearteten Bereichen nicht vertretbar erscheint.

Zu Tz. 90

Den Beanstandungen des Rechnungshofs wird beigetreten. Die seinerzeitigen Entscheidungen wurden wegen der kurzfristig notwendigen Instandsetzungen des nach Fremdvermietung frei gewordenen Dienstgehöftes getroffen.

Der Empfehlung des Rechnungshofs wird in der Weise Rechnung getragen, daß:

- Bauunterhaltungsmaßnahmen an Forstdienstgebäuden von den Forstabteilungen der Regierungspräsidien nur insoweit in eigener Zuständigkeit finanziert werden können, als sie 30 000 DM im Einzelfall nicht überschreiten,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

nur noch 12 000 DM zur Übernahme des von den Mietern eingebauten Inventars verausgabt werden.

Der Haushaltsplan für das Hj. 1986 sah bei Kap. 09 63 für den Titel 519 74 „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ insgesamt nur pauschale Ansätze für die betreffenden Gebäudegruppen vor, obwohl nach den Veranschlagungsrichtlinien des Finanzministers über die Pauschbeträge hinausgehende Anforderungen zum Baubedarf mit speziellen Kostenunterlagen für die jeweiligen Einzelmaßnahmen belegt sein mußten und diese dementsprechend auch in den Erläuterungen zum Haushaltsplan darzustellen waren. Entsprechendes galt für Titel 711 74 „Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“.

Die vom zuständigen Staatsbauamt Anfang 1986 aufgestellte, auch die Belange des Denkmalschutzes berücksichtigende Haushaltsunterlage-Bau-schloß mit rd. 260 000 DM ab. Zu diesem Zeitpunkt sah sich die Forstverwaltung nicht mehr in der Lage, angesichts der bereits eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen bei den betreffenden Bautiteln und in Anbetracht der im Jahre 1986 im Zusammenhang mit dem anstehenden Stellenwechsel von 25 Forstbeamten erforderlich werdenden Renovierungsarbeiten sowie der aufgrund des geschlossenen Vergleichs gebotenen Eile die dringend notwendige Baumaßnahme aus verfügbaren Mitteln einer einzigen Haushaltsstelle zu finanzieren. Die zuständige Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz beantragte daher,

- die Außeninstandsetzung zurückzustellen und für die übrigen Bauarbeiten
- 106 000 DM bei Titel 519 74 sowie
- 116 000 DM bei Titel 711 74 zu verwenden.

Der Minister für Landwirtschaft und Forsten stimmte dieser Splitting der Baukosten zu.

Verausgabt wurden schließlich ohne besondere Veranschlagung im Haushaltsplan und zusätzlich zu den

- 12 000 DM bei Titel 519 74 bereits im Jahre 1985 (Beginn der Baumaßnahme) verausgabten Mitteln,
- 98 963 DM bei Titel 519 74 im Jahre 1986,
- 115 977 DM bei Titel 711 74 im Jahre 1986,
- 78 721 DM bei Titel 519 74 im Jahre 1987 sowie
- 48 109 DM bei Titel 519 02 (Rubbelt-Lotto) im Jahre 1987,

zusammen also 353 770 DM.

Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise dem Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz gegenüber beanstandet und festgestellt, daß gegen die LHO und die erlassenen Verwaltungsvorschriften verstoßen worden ist. Er hat darauf hingewiesen, daß nach § 17 (4) LHO für denselben Zweck weder Ausgaben noch Verpflichtungsermächtigungen bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen und nach § 35 (2) LHO für denselben Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden dürfen, soweit der Haushaltsplan dies zuläßt. Die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigten insbesondere, daß die seit dem Haushaltsjahr 1986 praktizierten pauschalen Sammelveranschlagungen des Ministers für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz bei den Titeln 519 74 und 711 74 die Richtlinien des Ministers der Finanzen zur Aufstellung der Voranschläge (VV Nr. 1.1 zu § 17 LHO) nicht hinreichend beachteten und somit auch die Ausnahmeregelungen für Doppelveranschlagungen nach § 35 (2) von der Forstverwaltung nicht in Anspruch genommen werden konnten.

Der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz antwortete auf die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs, daß die aufgezeigten haushaltsrechtlichen Bedenken zur Veranschlagung der Finanzierung der baulichen Sanierung des

- bei unverhältnismäßig hohen Bauunterhaltungskosten grundsätzlich die Veräußerung der Liegenschaft eingeleitet wird,
- im Entwurf des Haushaltsplans für 1989 alle, über die Pauschsätze für Bauunterhaltungsmaßnahmen hinaus gehenden Maßnahmen einzeln veranschlagt sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

jetzigen Revierleiterdienstgehöfts zu Recht bestehen. Er führte aus, daß nach Freiwerden der Liegenschaft ein Handlungsbedarf bestanden habe, weil ein Leerstehen ohne sofortigen Baubeginn zu jener Zeit u. a. die Gefahr einer Hausbesetzung ausgelöst hätte.

Zur Veranschlagungspraxis bei den beiden betreffenden Bautiteln wies er darauf hin, daß er die Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz zur Einzelveranschlagung von einmaligen Instandsetzungen bei Titel 519 74 bereits mit Erlaß vom 22. September 1987 und für solche bei Titel 711 74 mit Erlaß vom 12. Januar 1988 angewiesen habe.

Der Rechnungshof erwartet, daß der Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz die Vorgaben des Ministers der Finanzen für die Aufstellung des Haushalts künftig beachtet.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

Organisation der Präsidialverwaltungen der Universitäten des Landes Hessen

(Kap. 15 05, 15 07, 15 09, 15 10 und 15 13)

Die Aufgaben der Präsidialverwaltungen der Universitäten könnten zweckmäßiger und wirtschaftlicher erledigt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird vorgeschlagen, die derzeitige Organisation zu straffen.

- 91 Der Rechnungshof hat im Jahr 1986 Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Präsidialverwaltungen der Universitäten geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Aufgabenverteilung, die Zuständigkeitsabgrenzung und die hierarchische Gliederung innerhalb der Präsidialverwaltungen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat in einer ersten Äußerung zu den Prüfungsmittelungen darauf hingewiesen, daß der Vorsitzende der Konferenz Hessischer Universitätspräsidenten für die Präsidenten und der Sprecher der Kanzler der Hessischen Universitäten für die Kanzler zu den Prüfungsmittelungen Stellung genommen hätten. Das Ministerium selbst hat einzelne Punkte aufgegriffen und einen weiteren Zwischenbericht bis frühestens Ende 1988 in Aussicht gestellt. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, daß beabsichtigt sei, die Einzelheiten mit jeder Universität zu erörtern.

Im Hinblick auf die Bedeutung des Prüfungsthemas und das inzwischen bekanntgewordene Interesse an dieser Prüfung (so z. B. bei der Anhörung zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes) hält es der Rechnungshof für geboten, den Hessischen Landtag über die durchgeführte Prüfung und die dabei gewonnenen Erkenntnisse unter Verwendung der ihm auf Anforderung vom Minister für Wissenschaft und Kunst überlassenen Stellungnahmen der Präsidenten und der Kanzler zu den Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs zu unterrichten.

- 92 Universitäten des Landes sind die Technische Hochschule Darmstadt, die Johann Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, die Justus Liebig-Universität Gießen, die Gesamthochschule Kassel und die Philipps-Universität Marburg.

Die Universitäten des Landes sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie nehmen ihre Aufgaben als eigene Angelegenheiten unter der Rechtsaufsicht des Landes wahr (Selbstverwaltungsangelegenheiten), soweit sie ihnen nicht als staatliche Aufgaben zur Erfüllung im Auftrag des Landes übertragen sind (Auftragsangelegenheiten).

Die Universitäten erfüllen ihre Aufgaben – auch soweit es sich um Auftragsangelegenheiten handelt – durch eine Einheitsverwaltung.

Der Universitätspräsident, der für die Wahlzeit hauptamtlich tätig ist, repräsentiert und vertritt die Universität. Er leitet die Verwaltung in eigener Verantwortung (§ 10 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Universitäten des Landes Hessen, HUG). Der Präsident wird gemäß § 12 HUG in seiner Amtsführung von einem Vizepräsidenten und dem Kanzler vertreten. Der Kanzler ist Beamter auf Lebenszeit. Er besorgt insbesondere die Geschäfte der laufenden Verwaltung nach den Weisungen des Präsidenten. Er ist Beauftragter für den Haushalt (§ 13 Abs. 1 und 2 HUG).

Seit dem Übergang der Rektoratsverwaltung auf die Einheitsverwaltung im Jahr 1970 haben sich die Aufgaben der Universitäten quantitativ und qualitativ erheblich gewandelt. Außerdem hat sich die Universitätsstruktur weiterentwickelt. Das alles

Zu Tz. 91 bis 105

Ziel des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst ist es, auf die bestmögliche und damit auch auf eine straffe und wirtschaftliche Universitätsverwaltung hinzuwirken. Es hat daher in einem ersten Verfahrensschritt zu den Prüfungsmittelungen des Hessischen Rechnungshofs vom 23. März 1987 zu Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Präsidialverwaltungen schriftliche Stellungnahmen der Universitäten eingeholt. Neben den jeweiligen Universitätspräsidenten, die teilweise sehr ausführlich berichtet haben, haben sich die Konferenz der hessischen Universitätspräsidenten und die Kanzler hessischer Universitäten grundsätzlich geäußert.

Nach Auswertung dieser Berichte hat das Ministerium die Universitäten in einem zweiten Verfahrensschritt aufgefordert, weitere Unterlagen – z. B. in der Zwischenzeit geänderte Geschäftsverteilungspläne usw. – vorzulegen. Anschließend wurden die Bemerkungen des Rechnungshofs in Einzelgesprächen mit den jeweiligen Universitätsvertretern erörtert. Sodann wurden die Universitäten unter Fristsetzung zur Erledigung bestimmter Aufgaben, insbesondere zur Anpassung von Geschäftsordnungen, aufgefordert. Das Ministerium hat in einem Zwischenbericht dem Rechnungshof zusammengefaßt wesentliche Punkte der Erwidern der Konferenz hessischer Universitätspräsidenten, der Kanzler hessischer Universitäten sowie der Universitäten mitgeteilt und den beabsichtigten Verfahrensgang dargelegt.

Weiter hat das Ministerium darauf hingewiesen, daß die Organisationsänderungen, die an den Universitäten in unterschiedlichem Maße erforderlich erscheinen, lange Zeit in Anspruch nehmen werden, und für 1988 einen weiteren Zwischenbericht angekündigt.

Dieses vom Ministerium eingeschlagene Verfahren hat dazu geführt, daß an den Universitäten intensiv über die Verwaltungsorganisation nachgedacht und teilweise auch kontrovers diskutiert wird. Einige Universitäten haben bereits erste Maßnahmen ergriffen und Änderungen vorgenommen:

Beispielsweise setzt die Universität Gießen nach einer Vakanz eine Referentenstelle aus der Präsidialabteilung in den wissenschaftlichen Bereich

Bemerkungen des Rechnungshofs

ist nicht ohne Auswirkungen auf die Präsidialverwaltungen als Dienstleistungseinrichtung für die Träger von Lehre und Forschung geblieben.

- 93 In den Präsidialverwaltungen der Universitäten sind Aufgabenverteilung, Zuständigkeitsabgrenzung und hierarchische Gliederung teilweise sehr unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich läßt sich jedoch feststellen, daß die Präsidialverwaltungen in Abteilungen der laufenden Verwaltung und Referate im Stabsbereich untergliedert sind.

In den Abteilungen der laufenden Verwaltung, die dem Kanzler nachgeordnet sind, werden hauptsächlich regelmäßig wiederkehrende Aufgaben aus den Sachbereichen Personal, Haushalt, Organisation, Vermögensverwaltung, Studentenangelegenheiten sowie Bau- und Betriebstechnik bearbeitet.

Die Aufgabenschwerpunkte der Referate im Stabsbereich, die größtenteils direkt dem Präsidenten – teilweise unter Zwischenschaltung des Vizepräsidenten – unterstellt sind, liegen eher im konzeptionellen Bereich bei der Bearbeitung von Angelegenheiten von grundsätzlicher, insbesondere hochschulpolitischer Bedeutung.

Nach den Organisationsplänen der Präsidialverwaltungen arbeiten die Abteilungen und die Referate fachlich selbständig; die Referenten sind gegenüber den Abteilungen der laufenden Verwaltung nicht weisungsbefugt.

- 94 Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, daß Aufgabenzuordnung und Kompetenzabgrenzung zwischen den Abteilungen der laufenden Verwaltung und den Referaten häufig unüberschaubar und nicht eindeutig geregelt sind. Von den Referaten werden in erheblichem Umfang auch regelmäßig wiederkehrende Verwaltungsangelegenheiten bearbeitet, für die nach der Geschäftsverteilung an und für sich die Abteilungen der laufenden Verwaltung zuständig wären. Diese Zuständigkeitsüberschneidungen führen zu Doppelarbeit und Reibungsverlusten und als Folge davon zu Störungen und Verzögerungen bei der Aufgabenerledigung. Nach den bei der Prüfung gewonnenen Eindrücken liegt dies u. a. auch daran, daß die Abteilungsleiter der laufenden Verwaltung und die Referenten im Stabsbereich im allgemeinen unterschiedlichen Laufbahngruppen angehören.

In ihrer Stellungnahme räumen die Präsidenten der Universitäten ein, daß Reibungsverluste nicht generell verneint werden können. Wo immer sie im Detail erkennbar seien und nicht auf persönlichen Beziehungen, sondern verwaltungsstrukturellen Fehlern beruhten, werde durch organisatorische Änderungen oder andere Maßnahmen Abhilfe geschaffen. Weiter weisen die Präsidenten darauf hin, daß eine Doppelzuständigkeit auch eine gewollte Organisationsentscheidung sein könne, um unterschiedliche Perspektiven bei Entscheidungen über einen Vorgang angemessen zur Geltung zu bringen.

- 95 Im Rahmen der Hochschulreform Anfang der siebziger Jahre waren bei den Universitäten für konzeptionelle Aufgaben Planungsgruppen bzw. Planungsstäbe eingerichtet worden. Nachdem diese konzeptionelle Planungsphase weitgehend abgeschlossen war, wurden diese Stabsstellen als selbständige Organisationseinheiten aufgelöst.

Bei seinen Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, daß auch nach Auflösung der Planungsgruppen bzw. Planungsstäbe in erheblichem Umfang noch Referenten im Stabsbereich des Präsidenten tätig sind, die planerische Aufgaben wahrnehmen. Der Rechnungshof hat auch festgestellt, daß durch die Planungsreferenten in zunehmendem Maße ausführende und laufende Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Da insoweit die Aufgabenabgrenzung zwischen den Planungsreferaten und den Abteilungen der laufenden Verwaltung unüberschaubar und nicht eindeutig geregelt ist, kommt es zwangsläufig

Stellungnahme der Landesregierung

um. Dies ist mit erheblichen Aufgabenverlagerungen in der Präsidialabteilung verbunden.

Die Technische Hochschule Darmstadt hat zum 1. Februar 1988 einen neuen Geschäftsverteilungsplan in Kraft gesetzt. Auch hier wurden einige Aufgaben neu zugeordnet.

An der Universität Frankfurt am Main steht der Erlass einer neuen Geschäftsordnung bevor, in der die grundsätzlichen Regelungen über den Verwaltungsaufbau und den Geschäftsablauf zusammenzufassen sind.

Kernpunkt der Diskussion ist, inwieweit Aufgaben aus den unmittelbar dem Präsidenten zugeordneten Referaten in Dezernate oder Abteilungen der laufenden, dem Kanzler unmittelbar zugeordneten Verwaltung verlagert werden können und ob die Universitäten nach einer Verkleinerung der Präsidialabteilung besser und wirtschaftlicher verwaltet werden. Der Kanzler hat die Geschäfte der laufenden Verwaltung nach den Weisungen des Präsidenten zu besorgen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist der Auffassung, daß ein Teil der Aufgaben, die derzeit von dem Präsidenten unmittelbar zugeordneten Referenten wahrgenommen werden, den Abteilungen der laufenden Verwaltung zugewiesen werden können und daß mittelfristig Stellen aus dem Stabsbereich in den Linienbereich umgesetzt werden können. Dies sollte jedoch schrittweise und in Diskussionen mit der jeweiligen Hochschule geschehen. Daran arbeitet das Ministerium zur Zeit mit dem Ziel, ein Organisationsmodell zu entwickeln, aus dem sich konkrete Vorschläge zur Neustrukturierung und Straffung der Aufbauorganisation der Präsidialverwaltungen der Universitäten ableiten lassen. Diese sollen dann nach Erörterung mit den Universitätsleitungen unter Beachtung spezifischer Gegebenheiten realisiert werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

zu Kompetenzüberschneidungen zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung darüber hinaus den Eindruck gewonnen, daß die Planungskapazität im Verhältnis zu den noch notwendigen konzeptionellen Planungsaufgaben zumindest bei einigen Universitäten im Zeitpunkt der Prüfung übersetzt gewesen ist. Da die Planungsziele weitgehend erreicht sind, haben die eigentlichen Planungsaufgaben abgenommen bzw. sind zu „Routine-Planungen“ bzw. zu laufenden Aufgaben geworden.

- 96 Die Universitätspräsidenten stimmen den Feststellungen des Rechnungshofs zur Veränderung in den Planungsaufgaben im Grundsatz zu. Sie teilen allerdings nicht die Einschätzung, daß die Planungsziele, die Anfang der siebziger Jahre vom Gesetzgeber statuiert wurden, weitgehend erreicht worden seien. Es bestehe Konsens bei den Hochschulen und zuständigen Ministerien, daß die Planungsaufgaben stark zunehmen werden, wenn sich die Hochschulen dem prognostizierten Wettbewerb in den neunziger Jahren und dem damit verbundenen Wandel in einzelnen Funktionsbereichen mit Aussicht auf Erfolg stellen wollen. Der Komplexitätsgrad der Planungsaufgaben werde deutlich steigen. Dies bedinge in allen Stabsfunktionen eine effiziente Kooperation mit angrenzenden Bereichen, gelegentlich auch Überlappung einzelner Aufgaben. Hierin liege u. a. die Besonderheit universitärer Verwaltung.

Nach Ansicht der Universitätspräsidenten haben sich die Planungsaufgaben von grundsätzlichen konzeptionellen Planungen verschoben zu Detailplanungen in den Bereichen

- Reform grundständiger Studiengänge hin zu mehr Praxisbezug (§ 51 HHG),
- Bildung von Forschungsschwerpunkten (§ 31 HHG),
- Planung von Weiterbildungsangeboten und Aufbaustudien (§§ 48 und 49 HHG),
- Planungen bezüglich der Öffnung der Hochschule zur Gesellschaft hin (§ 32 HHG), beispielsweise Konzepte für die Einrichtung von Wissenstransferstellen etc.,
- Planungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten (§ 4 HHG).

Die Planungsaufgaben im Bereich der Einführung von Datenverarbeitungssystemen hätten sich außerdem durch die rapide technologische Entwicklung vervielfacht. Die von der Landesregierung gewollte einheitliche Einführung von DV-Systemen zur Unterstützung der Universitätsverwaltungen erfordere einen enormen zusätzlichen Planungsaufwand. Dies seien nur einige Beispiele dafür, daß sich die Planungsaufgaben keineswegs vermindert hätten.

- 97 Die Auffassung der Präsidenten über die Weiterentwicklung der den Universitäten gestellten Planungsaufgaben nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Er erkennt nicht den hohen Stellenwert, den die Präsidenten diesen Aufgaben zumessen. Dies bedeutet aber nicht, daß die organisatorische Zuordnung der Planungstätigkeit im Stabsbereich zu erfolgen hätte. Vielmehr bietet sich die Wahrnehmung dieser Aufgaben nach dem in Tz. 100 näher beschriebenen Organisationsmodell des Rechnungshofs in der Linie an. Dies schließt wiederum nicht aus, daß aus aktuellem Anlaß für bestimmte Planungsaufgaben temporäre Projektgruppen gebildet werden, denen Mitarbeiter verschiedener Organisationseinheiten angehören können.
- 98 Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte mittel- und langfristig eine Neustrukturierung und Straffung der Aufbauorganisation angestrebt werden mit dem Ziel, die Aufgaben der Präsidialverwaltungen der Universitäten zweckmäßiger und dadurch wirksamer und wirtschaftlicher zu erledigen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die derzeitige Organisations-

Bemerkungen des Rechnungshofs

form mit Abteilungen der laufenden Verwaltung einerseits und direkt dem Präsidenten unterstellten Stabsreferaten andererseits in eine dezernatsweise gegliederte Struktur überzuleiten. Der Rechnungshof erkennt dabei nicht, daß die Verwaltungen der Universitäten historisch gewachsen sind und eine eventuelle Neuorganisation nicht kurzfristig erreicht werden kann.

- 99 Ganz allgemein hat der Rechnungshof angeregt zu prüfen, ob im Rahmen einer Neuorganisation der Verwaltung der Universitäten der Präsident von einem Teil der Routineaufgaben der Verwaltung entlastet werden könnte. Eine solche Regelung widerspräche nach Meinung des Rechnungshofs nicht der nach dem HUG gewollten herausgehobenen starken Stellung des Präsidenten, die auch durch den Vorsitz in den Ständigen Ausschüssen unterstrichen wird. Der Umfang der dem Präsidenten vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben gestattet es diesem kaum, sich im Rahmen der Leitung, Koordination und Kontrolle der täglichen Verwaltungsarbeit in den Präsidialverwaltungen intensiv mit Detailfragen zu befassen. Für diese Aufgaben sollten mehr Entscheidungsbefugnisse auf den Kanzler delegiert werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs verbindet sich hiermit die Möglichkeit, dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten mehr Raum für die eigentlichen Leitungsaufgaben der Universitäten speziell im hochschulpolitischen, akademischen und repräsentativen Bereich zu verschaffen.

- 100 Nach dem Ergebnis seiner Prüfung hält der Rechnungshof die Verteilung der Aufgaben im Bereich der Präsidialverwaltungen auf grundsätzlich fünf Dezernate mit den Schwerpunkten

- Organisation, Datenverarbeitung, zentrale Aufgaben,
- Personalangelegenheiten,
- Haushalt und Finanzen
- Lehre, Studium, Studentenangelegenheiten,
- Technik und Liegenschaften

für sachgerecht und zweckmäßig.

Bei einer dezernatsweise gegliederten Präsidialverwaltung sollten Stabsstellen auf ein notwendiges Minimum beschränkt werden. Neben einem persönlichen Referenten des Präsidenten und einem Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit sollten grundsätzlich nur die auf Dauer verbleibenden leitungsnahen, gestalterischen und hochschulpolitisch bedeutsamen Aufgaben wie z. B. die eines hochschulpolitischen Referenten durch eine ganz eng begrenzte Zahl von Mitarbeitern wahrgenommen werden, die direkt dem Präsidenten unterstellt sind. Die übrigen derzeit noch von den Stabsstellen wahrgenommenen Aufgaben sollten entsprechend ihrem Inhalt in die jeweiligen Dezernate integriert werden.

- 101 Gegen ein einheitliches Organisationsmodell spricht nach Ansicht der Universitätspräsidenten, daß bei einem so begrenzten Kreis von Mitarbeitern mit Spitzenqualifikationen, wie er in den Universitätsverwaltungen aufgrund der engen Personaldecke vorhanden ist, optimale Ergebnisse nicht dadurch erreicht würden, daß theoretisch zweckmäßig erscheinende Organisationsmodelle realisiert werden. Vielmehr müsse bei Organisationsentscheidungen auch berücksichtigt werden, ob Stärken und Schwächen der vorhandenen Mitarbeiter angemessen berücksichtigt seien.

Die Reduzierung der Anzahl der Stabsstellen lehnen die Universitätspräsidenten ab. Insbesondere zur Erfüllung der Aufgaben in der akademischen Selbstverwaltung habe das Hochschulgesetz Kompetenzen zentraler Gremien vorgesehen, deren Entscheidungen von den Präsidenten vorzubereiten und auszuführen seien. Hierzu bediene man sich der Referenten als eines Stabes von direkt zugeordneten Mitarbeitern. Die Einbindung von Referenten in Dezernate/Abteilungen der laufenden Verwaltungen und die damit verbundene Hierarchie bewirke bei Entscheidungsvorbereitungen den Verlust von Informationen und innovativen Ideen auf dem

Bemerkungen des Rechnungshofs

Weg zum entscheidenden und verantwortlichen Präsidenten. Zudem führe die Wahrnehmung planerischer Aufgaben über Dezernatsgrenzen hinweg zu deutlichen Reibungsverlusten und zu einer Verschlechterung der Qualität der Erledigung von Planungsaufträgen. Ziel einer Verwaltungsstruktur, die eine optimale Aufgabenerfüllung anstrebe, könne es nicht sein, Stabsstellen auf ein Minimum zu reduzieren. Der Präsident müsse in vielen Selbstverwaltungsangelegenheiten und in wesentlichen Angelegenheiten der laufenden Verwaltung Entscheidungen treffen und verantworten. Zur Vorbereitung hierfür bedürfe es eines kompetenten Stabs von Mitarbeitern, der gewohnt und in der Lage sei, komplexe Aufgabenstellungen zu bearbeiten und Entscheidungen vorzubereiten.

- 102 Der Rechnungshof ist auch nach Würdigung der Ausführungen der Präsidenten der Auffassung, daß unter Beachtung der unterschiedlichen Entwicklung der Verwaltungen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Personellen Gegebenheiten seine grundsätzlichen Überlegungen und Anregungen zur Verbesserung der Organisationsstruktur von der Landesregierung und den Universitäten aufgegriffen werden sollten mit dem Ziel, zu einer verbesserten Effizienz der Verwaltungstätigkeiten zu kommen. Hierbei wird davon auszugehen sein, daß eine eventuelle Neuorganisation aufgrund historisch gewachsener Verwaltungsstrukturen und der Besonderheiten jeder einzelnen Universität nur mittel- bzw. langfristig zu verwirklichen ist.

- 103 Im Rahmen seiner grundsätzlichen Überlegungen zu Fragen der Organisationsstruktur hat sich der Rechnungshof mit weiteren Einzelproblemen befaßt, über die nachstehend berichtet wird:

- 104.1 Die Lehr- und Studienangelegenheiten werden bei den meisten Universitäten im Stabsbereich des Präsidenten erledigt. Dies gilt auch für die zentrale Studienberatung und das Akademische Auslandsamt. Mit den studentischen Angelegenheiten (Studentensekretariat) ist dagegen in der Regel eine Abteilung der laufenden Verwaltung betraut.

Der Rechnungshof hielte es für sachgerecht und zweckmäßig, diese Aufgabenbereiche in einem Dezernat für Lehre, Studium und studentische Angelegenheiten zusammenzufassen, das zum Zuständigkeitsbereich des Kanzlers gehört. In diesem Dezernat, das erforderlichenfalls gruppenweise untergliedert werden könnte, sollte auch die wissenschaftliche Weiterbildung angesiedelt werden.

Dieser Ansicht treten die Universitätspräsidenten entgegen. Die Entwicklung neuer grundständiger Studienangebote oder die Konzipierung wissenschaftlicher Weiterbildungsangebote könne ebensowenig in einem Dezernat im Zuständigkeitsbereich des Kanzlers durchgeführt werden wie etwa die Konzipierung von Forschungsschwerpunkten.

- 104.2 In der Gesamthochschule Kassel besteht seit 1981 eine Technologie- und Innovationsberatungsstelle. Die Schwerpunkte dieser Stelle liegen in den Bereichen Produkt- und Verfahrensinnovationen, neue Technologien und Unterstützung bei Existenzgründungen. Bei den übrigen hessischen Universitäten bestanden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen entsprechende Dienstleistungsbereiche noch nicht, oder sie befanden sich in einem ersten Entwicklungsstadium. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß für den Wissenstransfer und für die Aufgabenbereiche Forschung einschließlich Forschung mit Drittmitteln im Hinblick auf die wachsende Bedeutung eine eigene Organisationseinheit geschaffen werden sollte, die je nach Struktur der Universität den Status eines eigenen Dezernats bzw. einer Gruppe in einem anderen Dezernat erhält. Bei der in Tz. 100 vorgeschlagenen Verteilung der Aufgaben auf grundsätzlich fünf Dezernate ist diese Organisationseinheit nicht berücksichtigt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

104.3 Der Rechnungshof hält die Vorstellungen des Wissenschaftsrats zur Einrichtung einer internen Prüfungsinstanz bei den Universitäten für interessant und erwägenswert. Neben Ordnungsmäßigkeitskontrollen über die Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien könnten System- und Organisationsprüfungen auch in den Fachbereichen, Instituten usw. zu den Aufgaben einer internen Revision gehören. Der Rechnungshof ist der Meinung, daß im Rahmen der Überlegungen zur von ihm angeregten Neustrukturierung der Präsidialverwaltung auch die Frage der Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer derartigen internen Prüfungsinstanz einbezogen werden sollte.

104.4 Aus prüfungsökonomischen Gründen hat der Rechnungshof von der Durchführung einer Personalbedarfsberechnung abgesehen. Die dazu notwendigen systematischen Arbeitsplatz- und Arbeitsablaufuntersuchungen sind äußerst zeit- und personalaufwendig, ganz abgesehen davon, daß die differenzierten Aufgaben der Präsidialverwaltungen ohnehin quantitativen Meßverfahren nur schwer zugänglich sind.

Der Rechnungshof hat jedoch bei seiner Prüfung von Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit in den Präsidialverwaltungen die Erkenntnis gewonnen, daß – wie bei Tz. 95 ausgeführt – zumindest bei einigen Universitäten die vorhandene Planungskapazität im Verhältnis zu den noch notwendigen konzeptionellen Planungsaufgaben übersetzt zu sein scheint, zumal die Planungsziele weitgehend erreicht sind und die eigentlichen Planungsaufgaben daher entscheidend abgenommen haben oder zu Routine-Planungen bzw. zu laufenden Aufgaben geworden sind.

104.5 Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, daß die formalen Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation bei den einzelnen Universitäten sehr unterschiedlich sind und häufig nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Die dem Rechnungshof vorgelegten Geschäftsverteilungspläne und Organisationspläne berücksichtigen teilweise nicht den aktuellen Stand bzw. hatten nur vorläufigen Charakter oder waren noch im Entwurfsstadium. Geschäftsordnungen und Dienstanweisungen stimmten – sofern überhaupt vorhanden – teilweise nicht mit der tatsächlichen Aufbau- und Ablauforganisation überein. Der Rechnungshof hält es im Zusammenhang mit den Überlegungen zu einer zweckmäßigeren und effizienteren Organisationsform der Präsidialverwaltungen für notwendig, die Aufgaben klar zu beschreiben und die Zuständigkeitsgrenzen deutlich zu machen. Gleiche oder ähnliche Aufgaben, bei denen Überschneidungen möglich sind, sollten an einer Stelle konzentriert werden. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof angeregt, Geschäftsverteilungspläne, Organisations- und Stellenpläne, Geschäftsordnungen und Dienstanweisungen nach einheitlichen Kriterien aufzustellen und sie turnusmäßig den jeweils geänderten Verhältnissen anzupassen.

Die Universitätspräsidenten haben zugesagt, im Sinne einer zweckmäßigen und effizienten Organisation der Verwaltung in der jeweiligen Hochschule dafür Sorge zu tragen, daß durch neugefaßte Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungspläne, Büroordnungen und Dienstanweisungen Aufgabenabgrenzungen so exakt wie möglich vorgenommen und Zuständigkeiten sowie Kompetenzen klar beschrieben werden. Ebenso werde sichergestellt, daß Weisungsbefugnisse klar geregelt werden, sollten sie nicht deutlich genug sein.

105 Der Rechnungshof hat im Rahmen der weiteren Erörterungen mit Vertretern des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst und mit Präsidenten der Universitäten einen Grundkonsens über die Notwendigkeit, sich mit den angesprochenen Problemen weitergehend zu befassen, festgestellt. Er regt deshalb die Fortführung der Gespräche unter Einbeziehung aller Beteiligten an. In diesen Gesprächen könnten auf der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Grundlage des Organisationsmodells des Rechnungshofs konkrete Vorschläge zur Neustrukturierung und Straffung der Aufbauorganisation der Präsidialverwaltung der Universitäten mit dem Ziel, die Aufgaben zweckmäßiger und dadurch wirksamer und wirtschaftlicher zu erledigen, erarbeitet werden.

Johann Wolfgang Goethe-Universität, Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität
(Kap. 15 10, 15 11)

Trotz entsprechender Regelungen im Universitätsübernahmevertrag zwischen dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt am Main aus dem Jahre 1967 ist es dem Land bislang nicht gelungen, sich sämtliche der Universität bzw. dem Klinikum auf Dauer zu dienen bestimmte Grundstücke übereignen zu lassen. Derart langwierige Auseinandersetzungen hätten vermieden werden können, wenn der Vertragstext eindeutig formuliert worden wäre.

- 106 Die Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main und die zur Mitbenutzung für Universitätszwecke zur Verfügung gestellten Städtischen Krankenanstalten einschließlich Hilfsbetriebe und angeschlossene Institute wurden mit Vertrag zwischen dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt am Main vom 20. Juni 1967 ab 1. Januar 1967 in die Finanzverantwortung und Verwaltung des Landes übernommen.

Die Stadt Frankfurt am Main verpflichtete sich im Universitätsübernahmevertrag 1867, alle Grundstücke, die bei Abschluß des Vertrags im Eigentum der Stadt standen und der Universität oder dem Universitätsklinikum nicht nur vorübergehend zu dienen bestimmt waren, dem Land Hessen zu übertragen. Sie ist dieser Verpflichtung bis heute – über 20 Jahre nach Vertragsabschluß – noch immer nicht in vollem Umfang nachgekommen.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 1978 (zum Haushaltsjahr 1976) gerügt, daß die Bedingungen des Universitätsübernahmevertrages nicht erfüllt worden seien.

Die Landesregierung verwies seinerzeit in ihrer Stellungnahme darauf, daß sich die Verhandlungen zwischen Land und Stadt Frankfurt wegen der Übertragung der Grundstücke nach dem Universitätsübernahmevertrag des Jahres 1967 sehr schwierig gestalteten. Das liege daran, daß der Vertrag von den Parteien teilweise unterschiedlich ausgelegt werde. Außerdem würden die Verhandlungen dadurch erschwert, daß die Stadt in die Übereignungsverträge eine Rückübertragungsklausel für bestimmte Grundstücke aufnehmen möchte, die sie für den Bau von öffentlichen Verkehrseinrichtungen benötige.

Dies gelte beispielsweise auch für einen Einzelvertrag, der bereits am 17. Januar 1973 beurkundet wurde, mit dem Grundstücke im Bereich der Biologischen Institute übertragen werden sollen. Die Stadt habe erst mit Schreiben vom 11. April 1978 die Anzahl der rückzübereignenden Grundstücke beträchtlich erweitert.

Inzwischen sind zwar die unstrittigen Grundstücke von der Stadt auf das Land übertragen (notarielle Beurkundung am 22. Mai 1986). Eine Einigung steht jedoch noch für folgende Grundstücke aus:

- Liegengarten des Zentrums Augenheilkunde,
- Parkplatz östlich des Klinikums,
- Umkehrschleife der Straßenbahn, an der Flurstückstraße,
- Gelände im Bereich des Personalwohnhauses und der staatlichen Krankenpflegeschule,
- Zufahrt zum Zentrum Neurologie und Neurochirurgie,

Zu Tz. 106

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst bedauert, daß die Übertragung der Grundstücke von der Stadt Frankfurt am Main auf das Land Hessen aufgrund des Universitätsübernahmevertrags 1967 trotz intensiver Bemühungen immer noch nicht abgeschlossen werden konnte. Die Vertragsverhandlungen waren bei der großen Zahl der Grundstücke problembehaftet und langwierig. Dies gilt auch für Grundstücke, die inzwischen dem Land Hessen übereignet worden sind.

Aufgrund der Tatsache, daß die überwiegende Anzahl der Grundstücke – bis auf die genannten Einzelgrundstücke im Klinikbereich – auf das Land übertragen sind, ist festzustellen, daß sich der Kompromiß mit der Stadt Frankfurt am Main, zunächst die „unstrittigen“ Grundstücke zu übertragen, gelohnt hat. Über die wenigen Restgrundstücke wird gegenwärtig mit der Stadt Frankfurt am Main weiter verhandelt. Das Ergebnis wird dem Rechnungshof zu gegebener Zeit mitgeteilt werden.

Abschließend ist zu bemerken, daß die Erfahrungen, die bei der Durchführung des Universitätsübernahmevertrags 1967 gesammelt wurden, bei künftigen Vertragsgestaltungen berücksichtigt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

– Liegenschaft Paul-Ehrlich-Straße 42–44.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat den Rechnungshof mit Schreiben vom 10. März 1987 davon unterrichtet, daß wegen der umstrittenen Grundstücke mit der Stadt Frankfurt am Main noch immer verhandelt werde. Für den Fall, daß es zu keiner Einigung käme, müsse der Rechtsweg beschritten werden. Der Rechnungshof erwartet, daß es nunmehr – nach Ablauf von mehr als 20 Jahren – zu einer Einigung beider Vertragspartner kommt.

Der Rechnungshof nimmt den Sachverhalt zum Anlaß, darauf hinzuweisen, daß bei ähnlichen Vertragsgestaltungen eindeutige Regelungen getroffen werden sollten, die derartige jahrelange Auseinandersetzungen der Vertragsparteien ausschließen.

Gesamthochschule Kassel

(Kap. 15 13)

Für den Teilstudiengang Musik im Rahmen der Stufenlehrausbildung an der Gesamthochschule Kassel besteht bisher keine Eignungsprüfung zur Feststellung der künstlerischen Begabung, so daß gegenwärtig jeder Studierende in der Stufenlehrausbildung, ohne Rücksicht auf seine Begabung, Anspruch auf Einzelunterricht in der Fachrichtung Musik hat. Hierdurch entstehen nicht unbeträchtliche Aufwendungen für Lehrauftragsentschädigungen.

- 107 Nach § 2 der Studienordnung des Fachbereichs 03 der Gesamthochschule Kassel – GhK – (Psychologie, Sportwissenschaft, Musik) für den Teilstudiengang Musik im Rahmen der Stufenlehrausbildung mit dem Abschluß der Ersten Staatsprüfung hat jeder Studierende der Fachrichtung Musik ein Anrecht auf zwei Semesterwochenstunden künstlerischen Einzelunterricht.

Dieser Einzelunterricht wird hauptsächlich von Lehrbeauftragten wahrgenommen. Für die Kosten dieser Lehraufträge sind im HJ. 1988 110 000 DM veranschlagt.

Im Gegensatz zu der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst in Frankfurt am Main, bei der der Studiengang Musik mit dem Abschluß „Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien“ in das Verfahren nach der Verordnung zur Feststellung der künstlerischen und der überragenden künstlerischen Begabung für den Zugang zu einem künstlerischen oder gestalterischen Studiengang vom 2. April 1982 i. d. F. vom 16. Dezember 1985 (hier: In Form einer Eingangseignungsprüfung) einbezogen ist, besteht für den Teilstudiengang Musik im Rahmen der Stufenlehrausbildung an der GhK lediglich ein für alle Studienbewerber verbindlicher „Beratungstest“, der gegebenenfalls bis nach dem zweiten Semester wiederholt werden kann. Ein Ausschluß vom Musikstudium kann demnach – wenn überhaupt – frühestens nach diesem Zeitpunkt erfolgen. Mindestens bis dahin hat der Studierende ein Anrecht auf zwei Semesterwochenstunden Einzelunterricht.

In seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage betreffend Einzelunterricht in Instrumentalfächern in der Fachrichtung Musik an der GhK (LT-Drucksache 11/4541 vom 10. Oktober 1985) äußerte sich der Minister für Wissenschaft und Kunst dahingehend, daß die Landesregierung anstrebe, die rechtlichen Voraussetzungen für eine an Universitäten und Kunsthochschulen einheitliche Zulassungsregelung für den Zugang zu einem künstlerischen Lehramtsstudiengang zu schaffen.

Der Rechnungshof bat daher um Mitteilung, ob diese Bestrebungen mittlerweile verwirklicht werden konnten und welche Regelungen für die Fachrichtung Musik an der GhK zu erwarten seien. Er vertrat dabei die Auffassung, daß, ähnlich wie bei der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst, vor

Zu Tz. 107

Der vom Minister für Wissenschaft und Kunst erarbeitete Entwurf einer Verordnung zur Feststellung der künstlerischen Eignung/Begabung für den Zugang zu einem Studiengang für das Lehramt an Grundschulen und das Lehramt an Hauptschulen und Realschulen in den Wahlfächern Musik und Kunstpädagogik sowie zu den Magisterstudiengängen Musikpädagogik und Kunstpädagogik an einer Hochschule wurde inzwischen den betroffenen Hochschulen zur Stellungnahme übersandt. Es ist beabsichtigt, diese Verordnung zum Wintersemester 1989/90 in Kraft zu setzen.

Darüber hinaus ist geplant, daß der Studiengang Musik für das Lehramt an Gymnasien an der Gesamthochschule Kassel in die Verordnung zur Feststellung der künstlerischen und der überragenden künstlerischen Begabung für den Zugang zu einem künstlerischen oder gestalterischen Studiengang vom 2. April 1982 in der Fassung vom 27. Juli 1987 (GVBl. I S. 158) einbezogen wird.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst kann nicht abschätzen, in welchem Umfang diese Maßnahmen zu einer Reduzierung der Lehraufträge im Fach Musik führen.

Die Aussage des Rechnungshofs im vorletzten Absatz muß auf einem Mißverständnis beruhen. Es ist nicht beabsichtigt, die generelle Möglichkeit von Einzelunterricht im Fach Musik durch Rechtsverordnung zu unterbinden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Aufnahme des Studiums eine Eignungsprüfung abgehalten werden sollte. Dies würde die Zahl der Studierenden auf die wirklich Begabten beschränken, den Einzelunterricht in Grenzen halten und zu einer Minderung der Lehrauftragsvergütungen führen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst teilte hierzu mit, daß er eine entsprechende Verordnung, die die generelle Möglichkeit des Einzelunterrichts im Fach Musik unterbinde, zu erlassen gedenke. Ein dahingehender Entwurf sei bereits erstellt.

Der Rechnungshof begrüßt diesen Schritt und gibt der Hoffnung Ausdruck, daß die vorgesehenen Regelungen wegen der damit einhergehenden Minderung der bisherigen Lehrauftragsentschädigungen auf ein notwendiges Maß alsbald in Kraft gesetzt werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

Steuerfestsetzung

(Kap. 17 01)

Die Besteuerung ausländischer Einkünfte erfolgt häufig fehlerhaft. Die festgestellten Fehler wirken sich überwiegend zum Nachteil des Fiskus aus. Die erforderliche Verbesserung der Arbeitsqualität macht spezielle Maßnahmen der Verwaltung notwendig.

- 108 Bei der Prüfung der Finanzämter hat der Rechnungshof u. a. die Besteuerung ausländischer Einkünfte untersucht und dabei festgestellt, daß die Bearbeitung dieser Fälle öfters mit erheblichen Mängeln behaftet ist. Die stichprobenweise durchgeführten Kontrollen führten bei den einzelnen Finanzämtern zu unterschiedlichen Ergebnissen; die Beanstandungsquoten lagen zwischen 33 und 57 v. H.

Die Fehler wirkten sich in den meisten Fällen zum Vorteil der Steuerpflichtigen aus und nur selten zu deren Nachteil; vereinzelt hoben sich mehrere Unrichtigkeiten, die bei der Erfassung der ausländischen Einkünfte ein und desselben Steuerfalls auftraten, in ihrer Wirkung gegenseitig nahezu auf.

Die steuerlichen Folgen der festgestellten Mängel sind zum Teil gravierend; in zahlreichen Fällen ist jedoch eine Korrektur entsprechend den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs noch möglich, weil viele der fehlerhaften Steuerbescheide unter dem Vorbehalt der Nachprüfung (§ 164 Abgabenordnung) erlassen wurden. Die erforderlichen Berichtigungen haben die betreffenden Finanzämter zum Teil inzwischen durchgeführt.

Die Fehler, die bei der Besteuerung der ausländischen Einkünfte aufgetreten sind, entsprechen in ihrer Mannigfaltigkeit der Vielzahl von Regeln, die bei der Veranlagung dieser Einkünfte beachtet werden müssen.

Nach der Grundregel des § 1 Einkommensteuergesetz (EStG) sind natürliche Personen, die im Inland einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, unbeschränkt einkommensteuerverpflichtig; dies bedeutet, daß sie mit sämtlichen Einkünften (positiven und negativen, inländischen und ausländischen; Welteinkommensprinzip) der Steuerpflicht in der Bundesrepublik Deutschland unterliegen. Die Vorschrift erfährt je nach Sachverhaltsgestaltung erhebliche Modifizierungen und/oder Ergänzungen, die von den Sachbearbeitern bei den Finanzämtern gelegentlich übersehen, oftmals aber unzutreffend angewandt wurden.

Da die Einkünfte eines unbeschränkt Steuerpflichtigen in vielen Fällen im Ausland ebenfalls einer Einkommensteuer oder einer einkommensteuerähnlichen Abgabe unterworfen werden, unterliegen diese Einkünfte häufig einer doppelten Einkommenbesteuerung, wenn diese nicht durch Doppelbesteuerungsabkommen ausgeschlossen ist. Soweit keine Doppelbesteuerungsabkommen bestehen oder soweit die Abkommen die Doppelbesteuerung nicht beseitigen, wird die ausländische Steuer unter bestimmten Voraussetzungen in bestimmtem Umfang auf die deutsche Steuer angerechnet. Nur die ausländische Steuer kann angerechnet werden, die der Art nach der deutschen Einkommensteuer entspricht und im Ausland festgesetzt und gezahlt wurde und keinem Ermäßigungsanspruch (gegenüber dem ausländischen Staat) mehr unterliegt. Dabei darf die ausländische Steuer nur auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet werden, die auf die Einkünfte aus dem betreffenden ausländischen Staat entfällt (Höchstbetragsberechnung).

Zu Tz. 108 bis 111

Die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Bearbeitung von Besteuerungsfällen mit Auslandsbeziehungen sind bekannt. Gleiche Feststellungen haben bereits Rechnungshöfe anderer Bundesländer sowie die Untersuchungen der Länderfinanzverwaltungen ergeben.

Die Hauptursachen liegen, wie der Rechnungshof bestätigt, in der besonderen Schwierigkeit der Materie.

Die Sachbearbeiter haben u. a. sehr differenzierte Regelungen in den mehr als 60 Doppelbesteuerungsabkommen mit sich wiederum unterscheidenden Begriffsbestimmungen, Qualifikationskonflikten, unterschiedlichen Quellensteuerbegrenzungen oder fiktiven Anrechnungen oder anderen Besonderheiten zu beachten. Das Ineinandergreifen verschiedener Bestimmungen des internationalen Steuerrechts, das bereits für sich allein schwer verständlich ist, bereitet dem Sachbearbeiter Schwierigkeiten. Die komplizierten, dem internationalen Sprachgebrauch entsprechenden, aber meist ungeläufigen Formulierungen führen immer wieder zu Auslegungs- und Anwendungsproblemen. Hinzu kommen die Ermittlungsschwierigkeiten bei der Klärung im Ausland verwirklichter Sachverhalte, die Unterschiedlichkeit der zum Nachweis vorgelegten Unterlagen, ungeläufige Begriffe wie auch ungenügende Bestätigungen in- oder ausländischer Banken.

Die bisherigen Bemühungen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder um praxisgerechte Arbeitsanleitungen oder Verbesserungen bei der Fortbildung haben nicht den gewünschten Erfolg gebracht, zumal die sich weiterentwickelnden internationalen Beziehungen ständig neue Erscheinungsformen und Probleme hervorbringen. Diese Erkenntnisse haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder Anfang des Jahres zum Anlaß genommen, eine aus Fachkräften der Steuerverwaltungen bestehende Arbeitsgruppe einzusetzen mit der Aufgabe, Maßnahmen zu erarbeiten, die einer Verbesserung der Bearbeitung von Steuerfällen mit Auslandsbeziehungen dienen. Dazu gehören einmal Vorschläge, durch gesetzgeberische Maßnahmen das Außensteuerrecht zu vereinfachen und damit durchführungsfreundlicher zu machen. Des weite-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Den Nachweis über die Höhe der ausländischen Einkünfte und über die Festsetzung und Zahlung der ausländischen Steuer hat der Steuerpflichtige zu erbringen. Trotzdem haben die Finanzämter öfters unzulängliche Nachweise akzeptiert. Sie haben in den entsprechenden Fällen insbesondere keine eingehende Darlegung der ausländischen Einnahmen und der Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten angefordert, so daß weder die steuerrechtliche Natur der Einkünfte noch der wirtschaftliche Zusammenhang der Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten mit den Einnahmen erkennbar wurde. Beides wäre für eine zutreffende Steueranrechnung von ausschlaggebender Bedeutung gewesen: da die Ermittlung der ausländischen Einkünfte für die deutsche Besteuerung unabhängig von der Einkunftsermittlung des ausländischen Staates nach den Vorschriften des deutschen Einkommensteuergesetzes zu erfolgen hat, können ausländische Einkünfte nur dann die Basis für eine Steueranrechnung bilden, wenn sie – auch – eine der sieben Einkunftsarten des deutschen Steuerrechts darstellen (ohne steuerpflichtige ausländische Einkünfte keine Steueranrechnung). Fehler bei der Prüfung dieser Frage traten allerdings nur gelegentlich auf. Häufig waren dagegen die Fälle, bei denen das Finanzamt unkritisch der vom Steuerpflichtigen vorgegebenen unrichtigen, wirtschaftlichen Zuordnung der Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten folgte und damit letztlich zu einem unzutreffenden Höchstbetrag für die Steueranrechnung gelangte, mit der Folge, daß zuviel ausländische Steuer angerechnet wurde.

Schwierigkeiten bezüglich der Zurechnung von Werbungskosten ergaben sich beispielsweise häufig aus der Handhabung der Kreditinstitute, die sämtliche mit den Einnahmen aus Kapitalvermögen in wirtschaftlichem Zusammenhang stehenden Ausgaben (Depotgebühren, Spesen usw.) selbst dann nur in einem Betrag bescheinigen, wenn die Einnahmen aus verschiedenen Staaten herrühren. Eine Aufschlüsselung nach den einzelnen Staaten war somit nicht gegeben, so daß eine einwandfreie Höchstbetragsberechnung nicht durchführbar war.

Zuviel ausländische Steuer wurde gelegentlich auch dadurch angerechnet, daß die Finanzämter die von den Banken bescheinigte, bei den Einkünften aus Zinsen und Dividenden ursprünglich einbehaltene ausländische Quellensteuer auf die deutsche Einkommensteuer anrechneten, obwohl der Steuerpflichtige gegenüber dem ausländischen Staat einen Ermäßigungsanspruch besaß (die Geltendmachung des Anspruchs ist in diesem Zusammenhang belanglos). Die Bearbeitungsfehler dieser Art sind in den letzten Jahren allerdings deutlich zurückgegangen; der Rechnungshof führt dies auf die offensichtlich hilfreiche Wirkung einer Verfügung der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main vom 3. Oktober 1984 zurück.

Unrichtigkeiten ergaben sich öfters auch durch Eintragungsfehler im Eingabebogen; durch Eintrag unter falschen Kennziffern wurden zutreffend bemessene Steuerbeträge falsch angerechnet. Derartige Fehler entstanden nach Meinung des Rechnungshofs u. a. dadurch, daß die Eingabebogen in der Vergangenheit wiederholt in dem hier entscheidenden Abschnitt umgestaltet wurden. Die inzwischen gefundene Form scheint indessen zumindest für längere Zeit die erstrebenswerte Kontinuität zu gewährleisten, so daß die hier aufgezeigte Fehlerquelle nunmehr wohl als beseitigt angesehen werden kann.

109 Fehler, die zu einer unzutreffenden Besteuerung der ausländischen Einkünfte führten, ergaben sich auch bei der Anwendung der Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA). Die Bundesrepublik Deutschland hat mit zahlreichen Staaten – bei weitem nicht mit allen – derartige Abkommen geschlossen.

ren wird an der Einführung einer fallbezogenen Unterstützung des Sachbearbeiters mittels Datenverarbeitung durch ein sogenanntes Beratungssystem gearbeitet, das dem Bearbeiter die entscheidungserheblichen Hilfen, wie fallbezogene Lösungen, Texte und Erläuterungen zu den Doppelbesteuerungsabkommen, Übersichten über Anrechnungsvoraussetzungen, Übersetzungshilfen oder Literaturhinweise liefert. Gleichzeitig werden Ablaufdiagramme und sonstige Arbeitshilfen zur fallbezogenen Unterstützung der Sachbearbeiter erarbeitet, die bis zum Einsatz des computerunterstützten Beratungssystems verwendet werden sollen.

An den Vorbereitungen des von einem anderen Bundesland initiierten Konzepts für ein datenunterstütztes Expertensystem wirken auch Fachkräfte der hessischen Steuerverwaltung mit. Eine weitere wichtige Maßnahme ist die Zentralisierung für die Bearbeitung von Steuerfällen mit Auslandsbeziehungen. Hierzu sieht eine bereits vorbereitete Verordnung über die Zuständigkeiten der hessischen Finanzämter eine Zentralisierung der Verwaltung von Steuerabzugsbeträgen bei beschränkt Steuerpflichtigen oder die Besteuerung von Konsulatsangehörigen bei jeweils nur einem Finanzamt und die gesonderten Feststellungen nach dem Außensteuergesetz bei fünf zentralen Finanzämtern vor. Außerdem wird der Einsatz von Hauptsachgebietsleitern und -bearbeitern nur für den gesamten Bereich des Außensteuerrechts einschließlich der Besteuerung ausländischer Einkünfte vorbereitet. Dabei sollen diese zentralen Stellen verbessert mit einschlägiger Fachliteratur und sonstigen Arbeitsmitteln ausgestattet und die Fortbildung innerhalb der Finanzämter intensiviert werden.

Bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main ist zur intensiven Betreuung der Finanzämter auf dem Gebiet des Außensteuerrechts der Dienstposten für einen Hilfsreferenten eingerichtet worden (St III 1 a). Er ist ausschließlich zuständig für allgemeine Angelegenheiten sowie Einzelheiten des Außensteuerrechts.

Schließlich sind zur Verbesserung der Arbeitsqualität bei der Besteuerung ausländischer Einkünfte Fortbildungsmaßnahmen angelaufen, die auch nach 1989 kontinuierlich fortgesetzt werden sollen.

1. Maßnahme 4.–8. 7. 88 für 50 Sb/MA „Außensteuerrecht“
2. Maßnahme 17.–21. 7. 89 für 50 SOSB
30. 10.–3. 11. 89 für 50 Sb Ü
„steuerliche Behandlung ausländischer Einkünfte“.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Abkommen regeln die Frage, welchem Staat das Besteuerungsrecht zusteht und knüpfen dabei grundsätzlich an die Arten der Einkünfte als wesentlichem Kriterium an. Ebenso wie bei der Anrechnung ausländischer Steuern, haben die Finanzämter die für die Anwendung des Doppelbesteuerungsabkommens notwendige Prüfung der zentralen Frage, welcher Einkünfteart die wirtschaftliche Betätigung des Steuerpflichtigen im Ausland zuzurechnen ist, nicht immer mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt. Nicht eindeutige Angaben der Steuerpflichtigen wurden ohne nähere Aufklärung der Besteuerung zugrundegelegt. In Fremdsprache abgefaßte Unterlagen wurden falsch interpretiert, weil auf die deutsche Übersetzung des Textes, die der Steuerpflichtige auf Verlangen vorzulegen hat, ohne erkennbaren Grund verzichtet wurde. Als Folge dieses fehlerhaften Verhaltens wurde die Frage der Steuerberechtigung in einigen Fällen falsch entschieden.

- 110 Ergibt sich bei fehlerfreier Ermittlung der Einkünfteart, daß die ausländischen Einkünfte aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens von der deutschen Besteuerung freigestellt sind, und bezieht der Steuerpflichtige außerdem auch steuerpflichtige Einkünfte, so kommt den erstgenannten Einkünften trotz ihrer Freistellung steuerliche Bedeutung zu: wegen der Progression des deutschen Einkommensteuertarifs führt die Freistellung nicht nur zu einem Steuerausfall hinsichtlich der steuerfreien Einkünfte, sondern zugleich zu einer Begünstigung der übrigen steuerpflichtigen Einkünfte, da auf diese ein niedrigerer Steuersatz angewendet wird. Diese weitere Begünstigung wird durch den Progressionsvorbehalt des § 32b EStG verhindert: die steuerpflichtigen Einkünfte werden dem Steuersatz unterworfen, der sich ergeben würde, wenn die steuerfreien ausländischen Einkünfte in die Besteuerung einbezogen würden (positiver Progressionsvorbehalt). Die Einbeziehungsregel gilt auch dann, wenn die steuerfreien Einkünfte negativ sind; der negative Progressionsvorbehalt kann bei entsprechender Sachlage zu einem Steuersatz von Null führen.

Die Finanzämter haben den Progressionsvorbehalt nicht immer beachtet. Soweit die Anwendung des negativen Progressionsvorbehalts zu Unrecht unterblieben war, wurde dies fast immer von den Steuerpflichtigen bemerkt und im Einspruchsverfahren erfolgreich gerügt.

- 111 Die Behandlung der negativen ausländischen Einkünfte bereitet den Finanzämtern oftmals besondere Schwierigkeiten. Nahezu 50 v. H. der geprüften Fälle waren fehlerhaft bearbeitet worden, und zwar mit erheblicher finanzieller Auswirkung. Die Prüfungen des Rechnungshofs bezogen sich nur auf Sachverhalte, bei denen die ausländischen Verluste mehr als 5 000 DM betrugen; sie bewegten sich in einigen Fällen zwischen 100 000 und 500 000 DM.

Dieses unbefriedigende Ergebnis beruht möglicherweise auch auf der Tatsache, daß für die Veranlagungszeiträume ab 1983 eine gesetzliche Neuregelung hinsichtlich der Berücksichtigung negativer ausländischer Einkünfte zu beachten ist: § 2a Abs. 1 EStG bestimmt, daß in Abweichung vom Welteinkommensprinzip gewisse negative ausländische Einkünfte nur mit positiven ausländischen Einkünften der jeweils selben Art und aus demselben Staat ausgeglichen werden dürfen (Ausnahmen von dieser Ausnahme enthält Abs. 2 dieser neuen Vorschrift).

Die Bestimmung des Abs. 1 ist in einigen wenigen Fällen gänzlich unbeachtet geblieben, Verluste bei den dort genannten Einkünftearten wurden unzulässigerweise ausgeglichen.

Die auch im Rahmen des § 2a Abs. 1 EStG erforderliche Bestimmung der Einkünfteart ist öfters ohne die gebotene sorgfältige Aufklärung vorgenommen worden, so daß negative

Bemerkungen des Rechnungshofs

Einkünfte zu Unrecht nicht unter das Ausgleichsverbot subsumiert wurden.

Die häufigsten Fehler bei der Behandlung der negativen ausländischen Einkünfte – mit gewichtigen Nachteilen für den Steuergläubiger – unterliefen den Finanzämtern in den Fällen, in denen diese Einkünfte einem Doppelbesteuerungsabkommen unterlagen und gleichzeitig die Voraussetzungen des § 2a Abs. 1 EStG erfüllt waren: ergeben sich Verluste bei Einkünften, die unter ein DBA fallen, so ist auf diese gemäß § 32b EStG grundsätzlich der negative Progressionsvorbehalt anzuwenden (vgl. oben); handelt es sich hierbei aber um ausländische Verluste im Sinne des § 2a EStG, so findet der Vorbehalt keine Anwendung, weil die Nichtberücksichtigung dieser Einkünfte auf der innerdeutschen Regelung des § 2a EStG beruht und nicht – auch – auf der Freistellung durch das Doppelbesteuerungsabkommen (ein Doppelbesteuerungsabkommen kann sich nur auf Einkünfte beziehen, die nicht schon nach deutschem Recht außer Betracht bleiben). Mithin ist für den negativen Progressionsvorbehalt des § 32b EStG kein Raum, weil diese Vorschrift die Freistellung der Einkünfte durch ein DBA voraussetzt. Die an der Verfassungsmäßigkeit des § 2a EStG geübte heftige Kritik, die in dieser Bestimmung eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zu erkennen glaubt, darf die Praxis der Finanzverwaltung an der komplizierten Anwendung der Vorschrift nicht hindern, solange das Bundesverfassungsgericht die Norm nicht für verfassungswidrig erklärt oder der Gesetzgeber von sich aus eine Änderung beschließt.

Die Finanzämter haben diese Rechtslage oft verkannt und in vielen Fällen den negativen Progressionsvorbehalt zu Unrecht berücksichtigt.

Insgesamt gesehen bleibt festzuhalten, daß die Arbeitsqualität der Finanzämter auf dem Gebiet der Besteuerung ausländischer Einkünfte einer Verbesserung bedarf, um dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung – insbesondere dem der Vollständigkeit der Einnahmeerhebung – zu genügen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß diese Verbesserung nicht allein der Eigeninitiative des Personals der Finanzämter überlassen bleiben darf und daß die Verwaltung deshalb geeignete Maßnahmen ergreifen sollte, die den Finanzämtern eine spürbare Hilfe bei der Bewältigung ihrer Aufgaben bringen. Er begrüßt die in einem Schreiben der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main vom 12. Januar 1988 auf entsprechende Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs hin geäußerte Absicht, die „Finanzämter allgemein auf die Grundsätze zur Ermittlung der ausländischen Einkünfte hinzuweisen“. Er regt an, die in Aussicht gestellten Hinweise nicht nur für den Bereich der Ermittlungstätigkeit zu geben, sondern außerdem auch die weiteren speziell für die Besteuerung ausländischer Einkünfte geltenden Regeln in einprägsamer Weise darzulegen. Wegen der Kompliziertheit der Materie wäre es hilfreich, die Darstellung durch Demonstration typischer Fallgestaltungen anzureichern. Der Rechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich, daß in jedem Finanzamt mindestens ein Sachbearbeiter im Rahmen der Fortbildung auf dem Gebiet der Besteuerung ausländischer Einkünfte speziell geschult wird, der dann im Bedarfsfall seine Arbeitskollegen unterstützen könnte, oder besser noch – falls technisch durchführbar –, für die Bearbeitung aller hier einschlägigen Steuerfälle des Amtsbezirks zuständig wäre.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Organisation der Beihilfestellen

(Kap. 17 02)

Die Konzeption der Landesregierung zur Zentralisierung der Beihilfestellen sollte auch im Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst realisiert werden.

- 112 Der Rechnungshof hatte im Hj. 1980 die Berechnung, Festsetzung und Zahlbarmachung der Beihilfen geprüft und dabei auch Feststellungen zur Organisation der Beihilfestellen getroffen.

Die Ergebnisse seiner Prüfung waren Gegenstand eines Beitrages der Bemerkungen für das Hj. 1979 vom 31. Juli 1981. Die Landesregierung berichtete in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen des Rechnungshofs über eine Konzeption für die Zusammenfassung der Beihilfestellen, nach der diese von 81 auf 17 reduziert werden sollten. Diese Konzeption ist durch die Bildung von zwei weiteren Ministerien (für Wissenschaft und Kunst sowie für Umwelt und Reaktorsicherheit) beeinflusst worden.

Ziel der Zusammenfassung der Beihilfestellen ist die materielle und formelle Verbesserung der Bearbeitung der Beihilfefälle. Die Landesregierung beabsichtigt – neben der Beibehaltung der Beihilfestellen für die Ministerien, der ressortübergreifenden Beihilfestellen bei den Regierungspräsidenten sowie der ressortbezogenen zentralen Beihilfestellen des Finanzamts Michelstadt und des Oberlandesgerichts Frankfurt, Sozialabteilung Hünfeld –, grundsätzlich nur noch jeweils eine zentrale Beihilfestelle je Ressort für den nachgeordneten Bereich zu bilden. Nach dem Bericht des für Grundsatzfragen der allgemeinen Behördenorganisation zuständigen Ministers des Innern ist diese Konzeption bis auf den Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst weitgehend realisiert.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat eingewandt, daß eine Zentralisierung der Beihilfestellen der Universitäten rechtlich nur im Wege der Errichtung einer neuen selbständigen Verwaltungseinheit möglich sei. Im übrigen seien in diesem Bereich bei der materiellen Prüfung von Beihilfefällen keine Beanstandungen erfolgt.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat deshalb vorgeschlagen, die Beihilfebearbeitung für den nachgeordneten Bereich – ausgenommen den Hochschulbereich – auf die Regierungspräsidenten zu übertragen. Für den Hochschulbereich sollte die Beihilfebearbeitung bei den fünf Hochschulen bzw. Universitäten jeweils regional zusammengefaßt werden.

Die Landesregierung hat mit Kabinettsbeschuß vom 26. November 1985 den Vorstellungen des Ministers für Wissenschaft und Kunst – als erstem Schritt – entsprochen. Dennoch hat der Minister für Wissenschaft und Kunst die Zusammenfassung der Bearbeitung der Beihilfefälle für den Hochschulbereich wie auch für den übrigen nachgeordneten Bereich bislang nicht vollzogen.

Der Rechnungshof vermag nicht zu erkennen, welche rechtlichen Bedenken gegen eine Beihilfebearbeitung für die Hochschulen bzw. Universitäten außerhalb des Hochschulbereichs sprechen. Es trifft im übrigen nicht zu, daß anlässlich der materiellen Prüfung von Beihilfefällen im Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst keine Beanstandungen erfolgt seien. In diesem Geschäftsbereich sind in gleicher Weise wie in anderen Geschäftsbereichen Feststellungen über Mängel bei der Beihilfebearbeitung getroffen worden. Zuletzt wurde im Hj. 1987 die Berechnung, Festsetzung und Zahlbarmachung von Beihilfen vom Rechnungshof bei einem Staatstheater und von der zuständigen Vorprüfungsstelle bei einer Universität geprüft. Dabei wurden fehlerhafte Beihilfefestsetzungen festgestellt, die in Einzelfällen zu erheblichen Mehr- oder Minderzahlungen geführt haben.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß auch für den

Zu Tz. 112

Die ursprüngliche Konzeption der Landesregierung zur Zusammenfassung von Beihilfestellen in der Landesverwaltung, die die Einrichtung einer jeweils ressortinternen zentralen Beihilfestelle vorsah, ließ sich im Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst bzw. des damaligen Kultusministers nicht realisieren. Der beabsichtigten Zentralisierung traten der Hauptpersonalrat und von den betroffenen Dienststellen vor allem die Hochschulen entgegen. Auf Grund der vorgetragenen Bedenken und Ablehnungsgründe sah sich der Minister für Wissenschaft und Kunst schließlich veranlaßt, der Landesregierung einen entsprechenden Änderungsvorschlag zu unterbreiten, dem mit Kabinettsbeschuß vom 26. November 1985 teilweise entsprochen wurde.

Nach Auffassung der Landesregierung kann mit der Übertragung der Beihilfebearbeitung für die nachgeordneten Dienststellen und Einrichtungen des Geschäftsbereichs des Ministers für Wissenschaft und Kunst auf den jeweils zuständigen Regierungspräsidenten der mit der ursprünglichen Konzeption verfolgte Zentralisierungseffekt in gleicher Weise erreicht werden. Bei den Regierungspräsidenten als den größten Beihilfestellen in Hessen werden bereits derzeit über 60 v. H. aller Beihilfeanträge bearbeitet. Sie sind in der Lage, die Bearbeitung für die betreffenden Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst zu übernehmen.

Ausgenommen von dieser Regelung blieben bislang nur die Universitäten, die aufgrund ihrer Größenordnung einen Arbeitsanfall zu bewältigen haben, der von den Regierungspräsidenten nicht ohne zusätzliche Personalkapazitäten übernommen werden könnte. Es sollten daher die Beihilfestellen der 5 Universitäten zunächst beibehalten, ihnen aber als ersten Schritt gleichzeitig die Beihilfestellen der Fachhoch- und Kunsthochschulen zugeordnet werden.

Aber auch mit diesem modifizierten Konzept konnten die Bedenken des Hauptpersonalrates, die sich grundsätzlich gegen Zentralisierungsbestrebungen richten, nicht ausgeräumt werden. Die in dieser Angelegenheit geführten langwierigen Verhandlungen mit der Personalvertretung sind im Ergebnis gescheitert, so daß bislang eine einvernehmliche Umsetzung des Kabinettsbeschlusses nicht möglich war.

Nachdem die Hessische Beihilfenverordnung mit Verordnung vom 5. Mai 1988 dahingehend geändert worden ist, daß die obersten Dienstbehörden nunmehr nur durch Rechtsvorschrift die Zustän-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft und Kunst die ursprüngliche Konzeption der Landesregierung zur Zentralisierung der Beihilfestellen gelten sollte.

digkeit für ihren Geschäftsbereich abweichend regeln können, ist die Möglichkeit der Regelung durch Verwaltungsanordnung verbunden mit der Verpflichtung, die zuständige Personalvertretung zu beteiligen, entfallen. Es ist beabsichtigt, durch Rechtsvorschrift eine Übertragung der Zuständigkeit für Beihilfeangelegenheiten des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zunächst mit Ausnahme des Hochschulbereichs vorzunehmen.

Auf Grund der inzwischen gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Problematik der Zentralisierung im Hochschulbereich werden derzeit Überlegungen angestellt, ob an der nach dem Kabinettsbeschuß vom 26. November 1985 vorgesehenen Übergangsregelung für die Universitäten als endgültige Regelung festgehalten und darüber hinaus auch für die Beibehaltung der Beihilfestellen in einigen größeren Fachhochschulen eingetreten werden kann. Die Landesregierung wird zu gegebener Zeit darüber entscheiden.

Lastenausgleichsämter (Kap. 17 20 – 633 01)

Einige Träger kommunaler Ausgleichsämter haben durch fehlerhafte Abrechnungen überhöhte Erstattungen des Landes in Anspruch genommen.

Die Zahl der örtlichen Ausgleichsämter und ihr Personalbestand sollten dem inzwischen erreichten Abwicklungsstand des Lastenausgleichs angepaßt werden.

- 113 Nach § 305 Abs. 1 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG) haben die Länder Vorschriften des Dritten Teils dieses Gesetzes im Auftrag des Bundes durchzuführen. Soweit die Länder diese Aufgaben nicht durch eigene Behörden wahrnehmen wollen, können sie die Gemeinden und Gemeindeverbände mit der Durchführung beauftragen (§ 385 Abs. 2 LAG). Hessen hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und durch Rechtsverordnung der Landesregierung die Einrichtung örtlicher Ausgleichsämter bei den Kreisausschüssen der Landkreise und den Magistraten der kreisfreien Städte vorgeschrieben.

Die erwachsenden Verwaltungskosten belasten die mit der Durchführung betrauten Gebietskörperschaften. Der Bund erstattete ihnen jedoch bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Finanzanpassungsgesetzes vom 30. August 1971 die Hälfte dieser Kosten (§ 351 Abs. 3 LAG). In der Folge erhielten die Träger kommunaler Ausgleichsämter im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs besondere Zuweisungen zu den Kosten der Lastenausgleichsverwaltung (zunächst § 19a, zuletzt § 26 Finanzausgleichsgesetz – FAG). Seit dem Beginn des Haushaltsjahres 1988 sind diese besonderen Finanzaufwendungen in den Schlüsselzuweisungen aufgegangen.

- 114 Der Rechnungshof hat die vom Land nach § 26 FAG gewährten Finanzaufwendungen zu den Verwaltungskosten des Jahres 1985 örtlich geprüft. Die Prüfung ergab, daß die Zuweisungen in einer Reihe von Fällen aufgrund unzutreffender Angaben der Empfänger zu hoch festgesetzt worden sind.

Nach § 26 FAG standen den Trägern der Ausgleichsämter Erstattungen in Höhe der „Hälfte der Personalkosten aller in der Lastenausgleichsverwaltung beschäftigten Bediensteten“ zu, soweit sie „ausschließlich mit der Durchführung des Dritten Teils des Lastenausgleichsgesetzes und der hierzu ergangenen Nebengesetze beauftragt“ waren. Einzelne Träger von Ausgleichsämtern haben jedoch in ihren Abrechnungen gegenüber dem für die Festsetzung der Zuweisungen federführenden

Zu Tz. 113 bis 115

Zum besseren Verständnis der Anwendungspraxis der Vorschriften über die Zuweisung zu den Verwaltungskosten der Ausgleichsverwaltung sei folgendes vorausgeschickt: Bis zum Beginn der 70er Jahre trug der Bund die hälftigen Verwaltungskosten. Die Kostenerstattung erstreckte sich nicht nur auf die Sachbearbeiter für Schadensfeststellung, Hauptentschädigung und die sonstigen Gebiete des Lastenausgleichs, sondern auch auf Bedienstete, die im weiteren Sinne mit der Durchführung des Lastenausgleichs befaßt waren wie etwa Amtsleiter und andere mit der Verwaltung des Ausgleichsamtes betraute Personen, Schreibkräfte, Reinigungspersonal und sonst für das Ausgleichsamt tätige Mitarbeiter. Für die Kostenerstattung war es auch nicht erforderlich, daß der betreffende Bedienstete ausschließlich mit der Durchführung des Lastenausgleichs befaßt war. Bei teilweise in lastenausgleichsfremden Bereichen eingesetzten Mitarbeitern wurde der Erstattung der Prozentsatz des auf den Lastenausgleich entfallenden Tätigkeitsanteils zugrunde gelegt. Diese Regelung kam den Bedürfnissen der Ausgleichsverwaltung entgegen, deren Bedienstete häufig auch in Verwaltungsbereichen eingesetzt waren, in denen Zuarbeit für den Lastenausgleich oder sonstige mit ihm artverwandte Arbeit geleistet wird; zu denken ist etwa an den Flüchtlingsdienst, der durch die Erteilung oder Ablehnung von Vertriebenenausweisen über die Vorausset-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Sozialminister (Landesausgleichsamt) Personalausgaben für Mitarbeiter abgerechnet, die nicht Bedienstete der Ausgleichsverwaltung waren und/oder die eine gemischte Tätigkeit ausübten, die auch Aufgaben außerhalb der Durchführung des Lastenausgleichs einschloß. Beanstandet wurden insgesamt 39 Fälle, in denen nach Auffassung des Rechnungshofs keine Personalkostenerstattungen nach § 26 Nr. 1 und Sachkostenpauschalen nach § 26 Nr. 3 FAG hätten geleistet werden dürfen. In 19 Fällen hat sich der Sozialminister die Feststellungen des Rechnungshofs zu eigen gemacht und entsprechende Festsetzungsänderungen und Rückforderungen in die Wege geleitet. Das finanzielle Ergebnis steht zur Zeit noch nicht fest, es dürfte sich um eine Größenordnung von gut 1,2 Mio. DM (Rückforderungen für 1984 bis 1986) handeln.

115. Die vom Rechnungshof erhobenen Bedenken gegen die vorgenommene Kostenerstattung wurden in 6 weiteren Fällen ausgeräumt. Strittig bzw. ungeklärt blieben 14 Fälle, in denen der Sozialminister hinsichtlich der rechtlichen und tatsächlichen Beurteilung eine von der des Rechnungshofs abweichende Auffassung vertritt. Als Beispiel hierfür verweist der Rechnungshof auf seine Feststellungen bei einem Ausgleichsamt, wonach sechs Bedienstete einschließlich des Amtsleiters auch für die Haus- und Kantinenverwaltung und damit anteilig für andere im Dienstgebäude des Ausgleichsamts mituntergebrachte Stellen tätig waren. Die Personalkosten dieser Bediensteten wurden in vier Fällen zu 90 v. H., in zwei Fällen mit 20 v. H. gegenüber dem Land abgerechnet und führten zu entsprechenden Erstattungen und zur Gewährung der Sachkostenpauschale nach § 26 Nr. 3 FAG. Der Sozialminister hat auf Hinweis des Rechnungshofs die Abrechnungen hinsichtlich der letztgenannten Bediensteten (20 v. H.-Abrechnung) beanstandet, im übrigen aber nach örtlicher Überprüfung die Auffassung vertreten, die Fremdtätigkeit der weiter genannten Personen liege tatsächlich bei unter 1 v. H. und sei damit als so unwesentlich einzustufen, daß von einer „ausschließlichen“ Tätigkeit im Sinne des § 26 Nr. 1 FAG gesprochen werden könne. Dem vermag sich der Rechnungshof aufgrund seiner tatsächlichen Feststellungen nicht anzuschließen. Im übrigen verstieß die Praxis der anteiligen Abrechnung (zu 90 v. H.) eindeutig gegen das Gesetz und die hierzu ergangenen Weisungen. So hatte der Sozialminister mit Erlaß vom 7. Dezember 1982 angeordnet, daß nur derjenige Bedienstete zu berücksichtigen sei, der ausschließlich mit Lastenausgleichsaufgaben betraut war und keinerlei Nebenfunktionen – auch nicht in geringem Umfang – ausübte.

zung für Leistungen nach den Lastenausgleichsgesetzen entscheidet. Nachdem sich der Bund mit Ablauf des Jahres 1973 aus seiner Erstattungspflicht zurückgezogen hatte (vgl. Art. 17 Finanzanpassungsgesetz vom 30. August 1971), übernahmen die Länder diese Verpflichtung. Hessen führte die bisherige Handhabung in einer Übergangsphase fort, obwohl der Wortlaut der einschlägigen Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes Zuweisungen zu den Verwaltungskosten der Ausgleichsverwaltung nur zuließ, soweit die entsprechenden Bediensteten ausschließlich mit der Durchführung der Lastenausgleichsgesetzgebung befaßt waren. Diese Übergangsphase erstreckte sich bis Ende 1983, wobei die Erstattungsmöglichkeiten bei einem teilweise lastenausgleichsfremden Einsatz von Bediensteten der Ausgleichsverwaltung sukzessive eingeschränkt wurden. Seit dem Ausgleichsjahr 1984 waren Zuweisungen zu den Verwaltungskosten der Ausgleichsverwaltung nur noch zulässig, wenn die betroffenen Bediensteten ausschließlich mit der Durchführung der Lastenausgleichsgesetze befaßt waren. Ein Fremdeinsatz stand seit dieser Zeit also grundsätzlich der Erstattung entgegen. Dieser Grundsatz konnte jedoch wegen der Fürsorgepflicht des Landes gegenüber den Stadt- und Landkreisen sowie im Interesse eines geordneten Verwaltungsablaufs nicht mit der theoretischen Ausschließlichkeit durchgehalten werden. So entspricht es etwa dem richtig verstandenen Sinn und Zweck der bis Ende 1987 in Kraft gewesenen Erstattungsregelung, daß Zuweisungen auch für solche Mitarbeiter der Ausgleichsverwaltung erfolgen durften, die mit der Durchführung des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes, das nicht zur Lastenausgleichsgesetzgebung gehört, befaßt oder die nach dem Geschäftsverteilungsplan als Vertreter für lastenausgleichsfremd eingesetzte Bedienstete eingeteilt waren. Diese Praxis akzeptiert auch der Rechnungshof, der im übrigen damit einverstanden ist, daß auch solche Mitarbeiter an der Verwaltungskostenerstattung teilnahmen, die nur anteilmäßig für den Lastenausgleich tätig waren wie Reinigungskräfte, Boten und andere Verwaltungsarbeiter des Ausgleichsamtes. Im Ergebnis war also auch nach 1983 ein nicht oder kaum meßbarer Fremdeinsatz für eine Kostenerstattung unschädlich, weil in diesen überschaubaren Fällen bei sinnvoller Auslegung des § 26 Finanzausgleichsgesetz alter Fassung davon ausgegangen werden konnte, daß das Tatbestandsmerkmal „... ausschließlich mit der Durchführung des Dritten Teils des Lastenausgleichsgesetzes und der hierzu ergangenen Nebengesetze beauftragt ...“ noch erfüllt war. Mit Ablauf des Jahres 1987 ist diese Erstattungsregelung außer Kraft getreten. Die jährlich hierfür aufgewandten Mittel werden nunmehr innerhalb der allgemeinen Finanzzuweisungen an die Landkreise und kreis-

Stellungnahme der Landesregierung

freien Städte zugeführt, die darüber eigenverantwortlich verfügen können.

Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Entwicklung und der sich daraus ergebenden Auslegungsgrundsätze können die Beanstandungen des Rechnungshofs nur in 20 Fällen als gerechtfertigt anerkannt werden (ursprünglich ist fälschlicherweise von 19 Fällen ausgegangen worden). Die entsprechenden Festsetzungsänderungen und Rückforderungen sind erfolgt. In 14, jetzt wohl nur noch in 13 Fällen konnte den Beanstandungen nicht beigetreten werden. Das trifft insbesondere auf die Verhältnisse des vom Rechnungshof nicht namentlich genannten Ausgleichsamtes zu. Abweichend von seinen Bemerkungen hat der Rechnungshof hier die Erstattung für acht Bedienstete beanstandet. In vier Fällen wurde den Bedenken Rechnung getragen. Darunter befinden sich vor allem diejenigen Bediensteten, die mit der vom Rechnungshof angesprochenen Haus- und Kantinenverwaltung befaßt waren und die diese routinemäßig wahrzunehmende Aufgabe fast ausschließlich erledigten, soweit nicht andere Ämter wie etwa das Hochbau- und Maschinenamt zuständig waren (Hausmeister, Kantinenfrau und eine Hilfssachbearbeiterin für Schreib- und Rechnungsarbeiten). Der Amtsleiter, seine Sekretärin und der Rechnungsführer sind infolgedessen so geringfügig mit der Haus- und Kantinenverwaltung befaßt gewesen, daß diese Tätigkeit nicht oder kaum meßbar war. Sie lag nach den vor Ort angestellten Ermittlungen des Landesausgleichsamtes deutlich unter einem Prozent der Gesamttätigkeit. Insgesamt gesehen handelte es sich bei der Haus- und Kantinenverwaltung um eine Tätigkeit, die im Verhältnis zur Durchführung des Lastenausgleichs jedenfalls bei den drei vorgenannten Bediensteten weder zeitliche noch sonstige Ansprüche stellte, sondern weitgehend nach einfachen und stereotypen Verfahrensmustern ablief und deshalb neben dem eigentlichen Dienstbetrieb erledigt wurde. Wenn man darüber hinaus berücksichtigt, daß die Haus- und Kantinenverwaltung ja insbesondere auch für das Ausgleichsamt erfolgte, bestehen um so weniger Bedenken gegen eine Einbeziehung dieser drei Bediensteten in die Kostenerstattung. Ähnliches gilt auch für eine weitere Bedienstete des Ausgleichsamtes, deren Berücksichtigung bei der Kostenerstattung der Rechnungshof ebenfalls beanstandet hat. Diese Mitarbeiterin bearbeitete nach dem Geschäftsverteilungsplan Familiendarlehen. Nachdem die Vergabe dieser Darlehen bereits 1982 eingestellt worden war, beschränkte sich die Fremdtätigkeit der besagten Mitarbeiterin darauf, etwa dreimal im Jahr kurze Stellungnahmen zu Anträgen auf Niederschlagungen und Erlasse abzugeben. Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen selbst traf die Kämmerei, die über Konten bei ihrer Stadt-

Stellungnahme der Landesregierung

kasse auch die sonstige Abwicklung der Darlehen besorgte. Darüber hinaus rechnete diese Mitarbeiterin auch noch die Arbeits- und Stundennachweise der Reinigungskräfte des Ausgleichsamtes für die weitere Behandlung durch das Hauptamt nach. Die lastenausgleichsfremde Tätigkeit nahm die Bedienstete insgesamt 7 Stunden im Jahr in Anspruch. Auch diese Fremdtätigkeit ist so gering, daß sie bei der Entscheidung über die Kostenerstattung vernachlässigt werden kann.

Die übrigen nicht ausgeräumten Beanstandungen des Rechnungshofs betreffen im wesentlichen Kostenerstattungen für Reinigungs- und Schreibkräfte. Hier ist etwa fraglich, wie zu verfahren ist, wenn mehrere Putzfrauen sich den Reinigungsdienst in einem Gebäude teilten, in dem außer dem Ausgleichsamt auch noch eine fremde Verwaltung untergebracht war. Wenn sichergestellt war, daß eine bestimmte Anzahl von Putzfrauen für die Reinigung des Ausgleichsamtes erforderlich war, sollten keine Bedenken gegen deren Einbeziehung in die Kostenerstattung bestehen, auch wenn die eine oder andere Putzfrau aus Gründen der Vertretung oder sonstiger organisatorischer Notwendigkeiten einmal lastenausgleichsfremde Räume mit gereinigt hat und sie zum Ausgleich dafür von fremdeingesetzten Putzkräften entlastet worden ist. Der Rechnungshof hat des weiteren Bedenken gegen eine Kostenerstattung für solche Reinigungskräfte, die zwar ausschließlich im Lastenausgleich tätig waren, aber nicht auf Planstellen der Ausgleichsämters geführt wurden. Er beruft sich dabei auf das Gemeindehaushaltsrecht, das solche Zuordnungen vorschreibt. Diese Zuordnungsvorschriften werden in aller Regel in der Ausgleichsverwaltung eingehalten. Lediglich Reinigungskräfte werden mitunter nicht auf Planstellen der Ausgleichsämters geführt, sondern bei kleinen Ämtern, die oft nur stundenweise Kräfte beschäftigen, aus zentralen Haushaltsansätzen entlohnt. Hier sollte man von einer Führung dieser Kräfte auf Stellen der Ausgleichsverwaltung absehen, wenn sichergestellt war, daß sie nur die Räume des Ausgleichsamtes reinigten. Es handelte sich hier nur um sehr wenige Bedienstete, so daß der Grundsatz, daß nur für auf Planstellen des Ausgleichsamtes geführte Kräfte Kosten erstattet wurden, nicht aufgegeben wurde. Im übrigen läßt sich aus § 26 Finanzausgleichsgesetz a. F. nicht herleiten, daß ein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Zuordnungsvorschriften den Ausschluß von der Kostenerstattung zur Folge hat. Im Verwaltungsstreitverfahren würde sich daher eine gegenteilige Meinung nicht durchsetzen. Bei richtiger Betrachtung diente das Erfordernis der Führung auf Planstellen nur einer besseren Übersicht zu Beweiszwecken, auf die auch einmal verzichtet werden konnte, wenn feststand, daß die Bedienstete ausschließlich

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 116 Die durchgeführten Prüfungen zeigten ferner, daß die insgesamt angefallenen und vom Land sowie den Kommunen getragenen Verwaltungskosten in einem unwirtschaftlichen Verhältnis zum Leistungsvolumen der Ausgleichsverwaltung stand. Die örtlichen Ausgleichsämter verursachten im Jahr 1985 insgesamt Verwaltungskosten von rd. 25 Mio DM. Sie bewilligten in diesem Zeitraum einmalige Entschädigungsleistungen von rd. 23 Mio DM und wirkten in einem zahlenmäßig nicht greifbarem Maß durch Neufestsetzungen und Anpassungen bei der Gewährung laufender Leistungen (insbesondere von Kriegsschadensrenten) mit, die 1986 für Hessen in einem Volumen von rd. 102 Mio DM ausgezahlt wurden.

Der hohe Verwaltungsaufwand erklärt sich teilweise aus der Kompliziertheit des anzuwendenden Bundesrechts. Zwar sind die allgemeinen Ausschlußfristen im Lastenausgleich längst abgelaufen. Es gelten jedoch Ausnahmen für Aussiedler (aus den Vertreibungsgebieten) und Zuwanderer (aus dem Gebiet der DDR), die erst nach den Stichtagen (je nach Schadensart 31. 12. 1970 bis 31. 12. 1974) in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangt sind und gelangen. Damit bleibt die gesamte hochkomplizierte, auf die besonderen Verhältnisse der Nachkriegszeit zugeschnittene Gesetzesmaterie weiter in Kraft. Der Bundesrechnungshof hat die Problematik wiederholt aufgegriffen und empfohlen, den herkömmlichen Lastenausgleich zu beenden und durch eine unkomplizierte und zeitgerechte Eingliederungshilfe für die Aussiedler und Zuwanderer zu ersetzen. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Anregung indessen bislang nicht gefolgt, obwohl die inzwischen beschlossene zentrale Archivierung der gesamten Lastenausgleichsakten (Gesetz über die zentrale Archivierung von Unterlagen aus dem Bereich des Kriegsfolgenrechts vom 6. Januar 1988) hierfür einen geeigneten Ansatzpunkt geboten hätte. Eine Rechtsvereinfachung in diesem Sinne läge besonders im Interesse der Bundesländer, die ganz überwiegend die Verwaltungslasten des Lastenausgleichs zu tragen haben.

- 117 Wie die nachfolgende Übersicht erkennen läßt, hat die Lastenausgleichsverwaltung in Hessen mit zunehmendem Stand der Abwicklung des Lastenausgleichs aber auch deutlich weniger Personal abgebaut als in den meisten übrigen Flächenländern:

im Lastenausgleich eingesetzt war. Die weiterhin beanstandete Kostenerstattung für Schreibkräfte bezieht sich zum einen auf drei Fälle, in denen die vom Landesausgleichsamt angestellten Ermittlungen jedoch ergeben haben, daß die entsprechenden Bediensteten ausschließlich im Lastenausgleich eingesetzt waren. Zum anderen hat der Rechnungshof Bedenken gegen die Berücksichtigung einer Kraft in einem zentralen Schreibbüro erhoben. Da für das betreffende Amt mindestens eine Schreibkraft erforderlich war und die fragliche Bedienstete wegen der speziellen fachlichen Anforderungen auch fast ausschließlich für den Lastenausgleich tätig war, sollten die Bedenken gegen ihre Einbeziehung in die Kostenerstattung aus den oben dargestellten Erwägungen zurückgestellt werden.

Zu Tz. 116 bis 118

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß die Kosten der hessischen Ausgleichsverwaltung allgemein in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum Leistungsvolumen stünden. Zur Begründung führt er aus, daß im Jahre 1985 Verwaltungskosten von 25 Mio DM aufgewendet worden seien, denen in diesem Zeitraum einmalige Leistungen von 23 Mio DM und im Jahre 1986 laufende Leistungen von 102 Mio DM gegenüberstanden hätten. Diese Gegenüberstellung ist insoweit nicht korrekt, als die Verwaltungskosten für 1985 in ein Verhältnis zu den Rentenleistungen des Jahres 1986 gesetzt wurden, in dem sowohl die Verwaltungskosten als auch die Rentenleistungen niedriger lagen als 1985. Der Rechnungshof hätte den Verwaltungskosten von 25 Mio DM im Jahre 1985 die in diesem Zeitraum gewährten laufenden Leistungen von 111 Mio DM gegenüberstellen müssen. Im übrigen ist auch die Gesamtsumme der einmaligen Leistungen für 1985 mit 23 Mio DM unzutreffend angegeben. Richtig ist vielmehr, daß die hessische Ausgleichsverwaltung in diesem Jahr und in diesem Bereich Leistungen von fast 50 Mio DM bewirkt hat. Darin sind 25 $\frac{1}{4}$ Mio DM bar ausgezahlte Hauptentschädigung, über 19 Mio DM unbare Erfüllungen (Verrechnungen von Renten und Darlehen mit der Hauptentschädigung), fast 2 Mio DM Hausratsentschädigung, über 2 Mio DM Darlehen, 371 500 DM Kriegsgefangenenentschädigung und etwa 238 000 DM Härteleistungen enthalten.

Der Rechnungshof weist zur Erklärung des Verwaltungsaufwandes zu Recht auf die Kompliziertheit der Lastenausgleichsmaterie hin. Tatsächlich besteht die Hauptaufgabe der Ausgleichsverwaltung nicht in dem Erlaß von unmittelbaren Leistungsbescheiden, sondern in der Schadensfeststellung, die Voraussetzung für fast alle Leistungen nach den Lastenausgleichsgesetzen ist. Die Feststellung von Vermögensschäden erfolgt in

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Übersicht 1

Personalstand der Ausgleichsverwaltung

	1967	1986	Rückgang in v.H.
Baden-Württemberg	2 204	522	76,3
Bayern	3 215,5	661,8	79,4
Hessen	1 739,5	446	74,3
Niedersachsen	2 351	402,5	82,9
Nordrhein-Westfalen	4 046	712,25	82,4
Rheinland-Pfalz	741	144	80,6
Saarland	255	69	72,9
Schleswig-Holstein	902,5	149,25	83,5
Flächenländer insgesamt	15 454,5	3 106,8	79,9

Quelle: Statistik des Bundesausgleichsamts

Eine der Ursachen für diese unterschiedliche Entwicklung liegt darin, daß in Hessen von der Möglichkeit einer Konzentration der örtlichen Ämter in geringerem Umfang Gebrauch gemacht wurde als in den meisten anderen Flächenländern:

einem sehr arbeitsaufwendigen Verfahren, das meistens Jahre in Anspruch nimmt. Der Sachbearbeiter für Schadensfeststellung und Bewertung hat vorrangig zu klären, ob, wann und wem ein

Übersicht 2

Anzahl der Ausgleichsämt

Land	Juli 1960	Nov. 1986	Rückgang in v.H.
Baden-Württemberg	72	30	58,3
Bayern	191	26	86,4
Hessen	48	23	52,1
Niedersachsen	76	14	81,6
Nordrhein-Westfalen	95	22	76,8
Rheinland-Pfalz	51	5	90,2
Saarland	8	3	62,5
Schleswig-Holstein	21	15	28,6
Bundesgebiet	562	138	75,5

Quelle: Statistik des Bundesausgleichsamts

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Als Ergebnis dürften einige Ausgleichsämter in Hessen eine im Hinblick auf die Komplexität der Rechtsmaterie unzureichende Größenordnung aufweisen. Vom Bundesrechnungshof, dem die Prüfung der materiellen Verwaltungstätigkeit obliegt, wird die Auffassung vertreten, daß eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung nur gewährleistet ist, wenn jedes Amt jährlich mindestens 300 Fälle von Schadensfeststellungen zu bearbeiten hat. Diese Größenordnung wurde im Prüfungszeitraum bei der Mehrzahl der hessischen Ämter deutlich unterschritten.

- 118 Der Sozialminister hat hiergegen eingewendet, daß der höhere hessische Personalbestand und die Beibehaltung aller örtlichen Ämter im Interesse der Bürgerfreundlichkeit (Ortsnähe, rasche Bearbeitung) gerechtfertigt sei. Nach Auffassung des Rechnungshofs muß jedoch neben dem Gesichtspunkt der Bürgernähe auch berücksichtigt werden, daß durch die Entwicklung des Lastenausgleichs vor allem die Kommunalhaushalte belastet werden. Gerade in Fällen, in denen wie hier Kommunen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben herangezogen werden, muß besonders sparsam und wirtschaftlich verfahren werden.

Die gezielte Verwaltungskostenerstattung nach § 26 FAG gibt es seit dem Haushaltsjahr 1988 nicht mehr. Die kommunalen Träger der örtlichen Ausgleichsämter haben dadurch mehr Freiheit zur Einpassung der Ämter in die übrigen kommunalen Verwaltungsstrukturen gewonnen, die zum weiteren Personalabbau genutzt werden kann. Die nach Auffassung des Rechnungshofs darüber hinaus gebotene Konzentration der Ämter bedarf allerdings der organisatorischen Hilfe durch die Fachaufsichtsbehörden des Landes und müßte durch eine entsprechende Rechtsverordnung (Anpassung der Verordnung über die Organisation der Ausgleichsverwaltung vom 9. März 1971) sichergestellt werden.

lastenausgleichsrelevanter Verlust entstanden ist, was bei den unterschiedlichen, sich ständig verändernden rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen der über den Erdball verstreuten Schadensgebiete große Schwierigkeiten bereitet. Hat der Sachbearbeiter die grundsätzliche Entscheidung über Schaden oder Nichtschaden getroffen, befindet er sich in der Rolle eines Finanzbeamten, der deutsches Steuerbewertungsrecht auf Wirtschaftsgüter anzuwenden hat, die überall, vorzugsweise in den für die deutsche Verwaltung unzugänglichen Gebieten des Ostblocks, belegen sein können, wobei der Bewertungszeitpunkt mitunter mehr als 50 Jahre zurückliegt. Es bedarf zugegebenermaßen eines außergewöhnlichen Verwaltungsaufwandes, um die geltenden Lastenausgleichsgesetze umzusetzen. Daran wird sich künftig auch nichts ändern. Der Bundesrat hat in einer Entschließung mit den Stimmen der CDU-regierten Länder bekräftigt, daß auch die bevorstehende Novellierung des Lastenausgleichs sich an den bisherigen Prinzipien der quotalen Entschädigung zu orientieren hat. Ein Festhalten an den Grundsätzen der quotalen Entschädigung bedeutet aber, daß der Lastenausgleich wesentlich nicht vereinfacht werden kann, wie dies möglich wäre, wenn der Gesetzgeber auf schadensunabhängige, pauschale Eingliederungsleistungen überginge. Die Bundesregierung wird in Anbetracht eines sehr weitreichenden politischen Konsenses noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf einbringen, der den gegenwärtigen – schadensabhängigen – Lastenausgleich verlängert, der allerdings auch eine Reihe von Erleichterungen materiell-rechtlicher und verfahrensrechtlicher Art enthält.

Der Rechnungshof bemängelt, daß die hessische Ausgleichsverwaltung deutlich weniger Personal abgebaut habe als die meisten übrigen Bundesländer. Die Aussiedler und DDR-Zuwanderer ziehen nach ihrer quotenmäßigen Zuweisung auf die einzelnen Bundesländer wegen des allen Deutschen zustehenden Grundrechts auf Freizügigkeit vorzugsweise dorthin, wo sie die besten Möglichkeiten für ihre wirtschaftliche und berufliche Eingliederung vorfinden: in den strukturstarken Süden des Bundesgebietes nach Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Wenn man die Personalausstattungen Hessens mit denen anderer Länder vergleichen will, muß man deshalb sachgerechterweise etwa auf die Verhältnisse in Bayern und Baden-Württemberg abstellen. Dabei wird deutlich, daß Hessen mit seinem Personalabbau in einem allgemeinen Trend liegt: Gegenüber 1967 betrug der Personalrückgang bis Ende 1987 in Hessen 77,23 v. H. und war demzufolge nur unwesentlich niedriger als in Baden-Württemberg (77,72 v. H.) und in Bayern (80,49 v. H.), wie die Statistik des Bundesausgleichsamtes ausweist.

Stellungnahme der Landesregierung

Wenn die hessische Ausgleichsverwaltung ihr Personal vergleichsweise etwas zögernder zurückgenommen hat, so liegt das daran, daß sie es von jeher als ihre Pflicht angesehen hat, die Antragsteller nicht nur möglichst sachgerecht und schnell zu bescheiden, sondern sie vor allem auch möglichst umfassend zu betreuen. Diese Fürsorge ist um so nötiger, als es sich bei den Spätaussiedlern um Menschen handelt, die oft ohne deutsche Sprachkenntnisse abrupt aus den Ländern des Ostblocks in unser wirtschaftlich und sozial völlig anders strukturiertes System überwechseln und die dann vor großen Schwierigkeiten stehen. Die Notwendigkeit einer qualifizierten Betreuung der Spätaussiedler und DDR-Zuwanderer auch durch die Ausgleichsverwaltung ist heute unbestrittenes Gemeingut, das in vielen öffentlichen und privaten Initiativen seinen Ausdruck findet.

Die Zurückhaltung beim Personalabbau hat sich letztlich auch aus anderen Gründen als richtig erwiesen. Der Zuzug von Spätaussiedlern und DDR-Zuwanderern verursacht ja nicht nur das oben beschriebene qualitative Problem, er gewinnt zunehmend auch quantitative Dimensionen. Die Zugänge steigen dramatisch an. Im Bereich der schnellen Hilfen, wie etwa bei der Hausratentschädigung, schlägt diese Entwicklung bereits voll auf den Arbeitsumfang der Ausgleichsämter durch. Die Darlehensgewährung für den Existenzaufbau und die Feststellung von Vermögensschäden zeigen deutlich steigende Tendenz. Das Bundesausgleichsamt rechnet nach neuesten Erhebungen mittelfristig bundesweit mit 50 000 Neuanträgen auf Schadensfeststellung pro Jahr, das bedeutet gegenüber dem Antragseingang des Jahres 1987 eine Steigerung von 150 v. H. Gleichzeitig wird die seit Jahren infolge des Personalabbaus ständig absinkende Erledigungsquote nach den Prognosen des Bundesausgleichsamtes in diesem Jahr bundesweit mit nur noch 25 000 erteilten Feststellungsbescheiden einen neuen Tiefstand erreichen und künftig weiter abfallen. Das bedeutet, daß die Erledigung der Anträge in diesem Jahr nicht nur stagnieren wird, sondern daß nach langer Zeit wieder erhebliche Rückstände anwachsen werden wie in den 50er, 60er und 70er Jahren, die Geschädigten also unverhältnismäßig lange auf die dringend benötigten Leistungen warten müssen. Das Bundesausgleichsamt hat deshalb bereits im März dieses Jahres eindringlich gebeten, den gegenwärtigen Personalstand in den nächsten Jahren unbedingt durchzuhalten. Ziel der Personalpolitik muß daher auf längere Sicht nicht die Zurückführung der Ausgleichsverwaltung, sondern ihre Verstärkung sein. Hessen hat dabei dank seiner umsichtigen Personalvorsorge vergleichsweise eine etwas bessere Ausgangsposition als die übrigen Bundesländer. Die Antragsrückstände werden aber auch in Hessen anwach-

Stellungnahme der Landesregierung

sen. Bei dieser Gelegenheit muß auch noch darauf hingewiesen werden, daß in diesem Jahr die gesetzlichen Grundlagen für das Mammutprojekt der Vollarchivierung von Lastenausgleichsunterlagen in Kraft getreten sind, das die Ausgleichsverwaltung auf viele Jahre zusätzlich erheblich belasten wird.

Der Rechnungshof beanstandet im obigen Zusammenhang weiter, daß Hessen noch 23 Ausgleichsämter hat und damit an dritter Stelle der Länder noch vor Nordrhein-Westfalen liegt. Es ist eine Folge der in Hessen mit besonderem Vorrang praktizierten Betreuung der Geschädigten, daß die bürgernahen Verwaltungsstandorte möglichst belassen werden. Zusätzlich hat die seit Jahren angekündigte Vollarchivierung Veranlassung gegeben, an den 23 Ämtern festzuhalten. Bei den Ämtern, die für eine Auflösung in Betracht kommen könnten, sind im Laufe der Jahrzehnte allein im Bereich der Feststellung von Vermögensschäden im Durchschnitt etwa 20 000 Akten entstanden, die von den zu bildenden Mittelpunktämtern schon wegen Raummangels nicht übernommen werden können. Im übrigen sind die Mittelpunktämter außerstande, diese Akten zusätzlich zu den eigenen Vorgängen für die Vollarchivierung aufzubereiten. Weil die Vorarbeiten zur Vollarchivierung als Durchführung des Lastenausgleichs behandelt werden, bestand im Hinblick auf den früheren § 26 Finanzausgleichsgesetz zumindest bis Ende 1987 auch aus diesem Grund die Notwendigkeit, die 23 Ämter weiterbestehen zu lassen. Heute ist dies schon wegen des sich ständig verstärkenden Zustroms von Aussiedlern und DDR-Zuwanderern veranlaßt. Aus den vorgenannten Erwägungen wird in Hessen zur Konzentration der Ausgleichsverwaltung der Weg beschritten, das Personal zuerst innerhalb der Ausgleichsämter zu vermindern und die Verwaltungseinheiten bestehen zu lassen. Erst dann, wenn die erforderliche Mindestbesetzung eines Amtes nicht mehr ausgelastet ist oder – was allerdings bis jetzt selten vorgekommen ist – wegen zu starken Personalverlustes nicht mehr aufrechterhalten werden kann, kommt eine Aufgabenverlagerung in Betracht. Dabei werden zumeist die Aufgaben einzelner Sachgebiete des Lastenausgleichs, etwa die Schadensfeststellung auf andere Ämter übertragen. Bei dieser bisherigen Verfahrensweise liegt Hessen mit seinen Personalkürzungen durchaus im Trend der vergleichbaren Bundesländer, wie oben dargelegt worden ist. Überhöhte Personalausgaben sind damit durch die Aufrechterhaltung der Ausgleichsämter nicht entstanden. Es ist im übrigen auch nicht einzusehen, weshalb bei kleineren Ämtern eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet sein soll, wenn die jährliche Erledigungsquote unter 300 Fälle absinkt. Ein Feststel-

Stellungnahme der Landesregierung

lungssachbearbeiter ist ausgelastet, wenn er 50 Fälle jährlich zum Abschluß bringt. Die Vorgabe von 300 erledigten Vorgängen würde bedeuten, daß ein Amt mindestens 6 Feststeller und die dazugehörigen Sachbearbeiter für Hauptentschädigung, Hausratentschädigung, Anrechnung und Umwandlung, Darlehensgewährung und Kriegsschadenrente, also einschließlich des Amtsleiters mindestens 14 bis 16 Mitarbeiter haben müßte, um funktionsgerecht arbeiten zu können. Eine solche Besetzung ist jedoch nicht erforderlich. Sie ist auch vom Bundesausgleichsamt, das die Fachaufsicht über die gesamte Ausgleichsverwaltung wahrnimmt, nie vorgeschrieben worden. Theoretisch reichen eine Halbtagskraft in der Schadensfeststellung und ein entsprechender personeller Zuschnitt in den anderen Lastenausgleichsparten, also etwa 4 bis 5 Bedienstete für die Funktionstüchtigkeit des Amtes aus. Erforderlich ist nur, daß eine ausreichende Auslastung gegeben ist. Hierfür sind in der Schadensfeststellung beispielsweise je nach Personalstärke 150 bis über 300 in Bearbeitung befindliche Vorgänge erforderlich, da wegen der langen Bearbeitungszeit nicht alle Verfahren innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden können, andererseits aber das Erledigungssoll von 50 Vorgängen pro Sachbearbeiter und Jahr erfüllt werden muß. Diese Mindestvoraussetzungen werden bei der überwiegenden Mehrzahl der Ausgleichsämter deutlich überschritten. Die übrigen Ämter haben ihre Feststellungsaufgaben abgegeben bzw. werden dies tun, soweit die sprunghaft ansteigenden Antragseingänge dies vertretbar erscheinen lassen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18**Staatliche Hochbaumaßnahmen für die Polizei**

(Kap. 18 03)

Durch sorgfältigere Vorbereitung des Neubaus von Baumaßnahmen hätten Fehlplanungen, zeitliche Verzögerungen und Mehrkosten vermieden werden können.

Bei Störungen des normalen Planungsverlaufs müssen die Haushaltsansätze den Stand der Planung und Bauvorbereitung und den realisierbaren Baubeginn berücksichtigen. Verstöße gegen diese Forderungen widersprechen dem Fälligkeits- und Genauigkeitsprinzip nach § 11 LHO.

- 119 Seit dem 1. Juli 1963 wurden die Blocks eines ehemaligen Flüchtlingswohnheims als Unterkunft für die Bereitschaftspolizei genutzt. Zunächst waren dort drei Hundertschaften untergebracht, zum 1. April 1969 ist daraus eine Bereitschaftspolizeiabteilung als selbständige Einsatzabteilung gebildet worden.

Im Sommer 1976 wurden Verhandlungen wegen des Ankaufs eines benachbarten Geländes zur dringend notwendigen Vergrößerung der zu beengten Grundstücksfläche geführt. Nachdem diese Verhandlungen ergebnislos geblieben waren, ist für eine an der Grundstücksgrenze zu errichtende Mehrzweckhalle am 15. November 1976 der Bauantrag gestellt und am 24. November 1976 bereits genehmigt worden. Eine Kostenvoranmeldung – Bau – wurde nicht aufgestellt. Statt dessen erhielt das zuständige Staatsbauamt am 24. November 1976 den Auftrag zur Aufstellung der Haushaltsunterlage – Bau – (HU – Bau –). Gleichzeitig ist das bauaufsichtliche Zustimmungsverfahren eingeleitet worden.

Am 4. Oktober 1977 wurden vom Minister des Innern zusätzliche Forderungen gestellt, wie die Unterkellerung der Halle und der Einbau einer optischen Schießanlage. Die HU – Bau – vom 18. August 1978 ist am 24. April 1979 mit Gesamtkosten in Höhe von 8,299 Mio DM genehmigt worden.

Der normale Planungsablauf des Bauvorhabens wurde gestört, als mit dem Bauantrag vom 22. Januar 1981 der künftige Baubedarf für die gesamte Liegenschaft festgelegt wurde und sich herausstellte, daß dessen Realisierung auf dem vorhandenen Gelände unmöglich war. In dieser Phase der Suche nach alternativen Lösungsmöglichkeiten teilte das Staatsbauamt den vorgesetzten Dienststellen am 16. Juni 1982 mit, daß die Weiterbearbeitung der Maßnahme aus personellen Gründen wegen vorrangiger US-Maßnahmen nicht möglich sei.

In der folgenden Zeit wurde versucht, in der Nähe der Unterkunft ein geeignetes Grundstück zu erwerben. Im Frühjahr 1985 konnte das benachbarte Grundstück, über das bereits im Sommer 1976 vergebliche Verhandlungen geführt worden waren, für die Zwecke der Bereitschaftspolizei angekauft werden. Die Mehrzweckhalle ist dann ohne die einschränkenden Entwurfsbedingungen des Grenzbaus vollständig umgeplant worden. Für die inzwischen erloschene bauaufsichtliche Zustimmung mußte ein neues bauaufsichtliches Verfahren durchgeführt werden. Die Bauarbeiten konnten schließlich Ende September 1986, also etwa 10 Jahre nach den ersten Planungen, anlaufen. Der Rohbau ist inzwischen fertiggestellt, die Ausbauarbeiten sind im Gange.

Der Rechnungshof hat dem Finanzminister die ungewöhnlich lange Vorlaufphase für dieses Bauvorhaben vorgehalten. Nach seinen Feststellungen war es nämlich – ohne daß die nach § 24 Abs. 1 LHO erforderlichen Bauunterlagen aufgestellt waren – bereits in den Haushaltsplan für das Hj. 1977 mit einem Ansatz

Zu Tz. 119

Als Konsequenz aus der in Zusammenhang mit dem Erwerb des Bundesgrundstücks Lamboystraße 54 getroffenen Entscheidung von Bund und Minister des Innern, das angemietete und als Unterkunft für die Bereitschaftspolizei genutzte ehemalige Flüchtlingswohnheim in Hanau, Crnachstraße, vom Bund zu erwerben (Kaufvertrag 1980) und mangels anderer günstiger Standorte weiterhin für diesen Zweck zu nutzen, mußten Ausbau- und Sanierungslösungen auf der vorhandenen Grundstücksfläche gefunden werden. Vor allem deshalb, weil sich der zunächst abzeichnende Zuerwerb der Yorkhof-Kaserne von den amerikanischen Streitkräften 1978 zerschlagen hatte und auch der Erwerb des als Gaststätte genutzten Grundstücks Lamboystraße 52 von der Bavaria-Brauerei scheiterte, gab es zu diesem Zeitpunkt keinerlei Alternativen.

Anhand fachlicher Aussagen des Staatsbauamtes Frankfurt am Main zur Gesamtbebauung könnte bereits im Jahr 1976 in Zusammenhang mit dem Abbruch des nicht mehr benötigten Casinogebäudes auf dem Grundstück Lamboystraße 54 der Standort für eine besonders vordringlich benötigte Mehrzweckhalle an der Grenze zum „Bavariagrundstück“ unstreitig festgelegt werden.

Wegen der besonderen Dringlichkeit dieses Neubaus wurde die Maßnahme in den Entwurf zum Bauhaushalt 1977 aufgenommen und die nach § 24 LHO erforderlichen Unterlagen mit Bauantrag vom 15. November 1976 nachgefordert. Auf Grund des Planungsauftrages vom 24. November 1976 lag bereits am 10. Februar 1977 eine Planung vor, die nach der nachbarrechtlichen Zustimmung zum 1. Juni 1977 inhaltlich als Kostenvoranmeldung-Bau ergänzt und dem Minister der Finanzen vorgelegt wurde.

Die Darstellung des Rechnungshofs, es wäre keine Kostenvoranmeldung aufgestellt worden, entspricht somit nicht den Tatsachen. Nach einer erforderlichen wesentlichen Programmänderung vom 7. Oktober 1977 wurde auf der Basis einer neuen Kostenvoranmeldung (30. Januar 1978) am 18. August 1978 die Haushaltsunterlage aufge-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

von 0,5 Mio DM neu eingestellt worden. In den Folgejahren hatten die Haushaltspläne bei diesem Titel jeweils Ansätze zwischen 0,2 und 3,0 Mio DM ausgewiesen, die sich bis zum Jahre 1985 auf 10,2 Mio DM summierten, während die gesamten Istausgaben zwischen den Haushaltsjahren 1977 und 1985 mit 0,413 Mio DM weit unter den Sollansätzen geblieben waren. Der Rechnungshof beanstandete, daß damit über einen ungewöhnlich langen Zeitraum hohe Beträge an Ausgabemitteln veranschlagt wurden, ohne daß ausreichende Möglichkeiten ihrer Inanspruchnahme gegeben waren. Er vertrat die Auffassung, daß mit Hilfe der jährlichen Meldungen der Bauämter über die finanzielle Abwicklung und den Bautenstand der Bauvorhaben eine genauere Disposition der jeweils zukünftig benötigten Mittel möglich gewesen sein müßte.

Die Antwort des Finanzministers, „im nachhinein haben sich die durch Personalknappheit beim Staatsbauamt . . . hervorgerufenen Verzögerungen als Vorteil zugunsten einer nach dem Geländeerwerb verbesserten Lösung für die Mehrzweckhalle herausgestellt“, geht an der Sache vorbei.

Für den Rechnungshof hängt der unbefriedigende Ablauf der Planungsphase dieses Bauvorhabens vor allem damit zusammen, daß bei der Genehmigung des Bauantrags vom 15. November 1976 offensichtlich nicht beachtet wurde, daß es sich bei dem Neubau der Mehrzweckhalle in Wirklichkeit um den 1. Bauabschnitt der Gesamtbaumaßnahme „Ausbau der Unterkunft für die Bereitschaftspolizei Hanau“ handelte. Deren Realisierung setzte aber bei der Beengtheit des Grundstücks und bei der vorhandenen, intensiven Nutzung der Liegenschaft in jedem Falle eine Grundstückserweiterung voraus; bereits die Planung des 1. Bauabschnitts (Mehrzweckhalle) mußte daher die weitere bauliche Entwicklung der gesamten Liegenschaft berücksichtigen. Die nicht rechtzeitige Beachtung dieser Zusammenhänge führte zu vermeidbaren Verzögerungen und zu Mehrkosten für die Umplanung.

Weiterhin bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, daß das Bauvorhaben zu früh in den Haushaltsplan eingestellt wurde, da zu diesem Zeitpunkt weder eine Kostenvoranmeldung – Bau – als Grundlage für die Haushaltsvorbesprechung, noch eine nach § 24 Abs. 1 LHO erforderliche Haushaltsunterlage – Bau – vorhanden waren. Der Rechnungshof sieht hierin einen Verstoß gegen das Fälligkeits- und Genauigkeitsprinzip nach § 11 LHO und die hierzu erlassenen vorläufigen Verwaltungsvorschriften. Diese Einschätzung des Sachverhalts wird durch den mangelhaften Mittelabfluß bis zum Jahre 1985 bestätigt.

- 120 Ein weiterer Fall des gestörten Ablaufs der Vorbereitung einer staatlichen Hochbaumaßnahme stellt der Neubau der Unterkunft für die Hundestaffel eines Polizeipräsidenten dar, die erstmals im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1975 bei Kap. 18 03 – 723 01 mit einem Haushaltsansatz in Höhe von 400 000 DM eingestellt worden war.

Mit der HU – Bau – vom 15. Oktober 1975 wurden für die Unterkunft der Hundestaffel Gesamtkosten in Höhe von 960 000 DM genehmigt. In den Hj. 1978 bis 1982 ist die Unterkunft einer berittenen Abteilung der Polizei mit Schätzkosten in Höhe von 3,4 Mio DM zusammen mit der Unterkunft der Hundestaffel unter der gleichen Haushaltsstelle veranschlagt worden. Mit den Bauarbeiten konnte jedoch nicht begonnen werden. Obwohl ein bauaufsichtliches Zustimmungsverfahren bereits durchgeführt worden war, scheiterte die Realisierung an den nachträglich aus wasserrechtlicher Sicht gestellten Forderungen der zuständigen Stadtwerke. Alle Planungen für den Standort 1 sind deshalb 1978 eingestellt worden.

In den folgenden Jahren wurde zunächst die Eignung zweier weiterer, von der Stadt für den beabsichtigten Zweck angebotenen Grundstücke (Standorte 2 und 3) untersucht. Beide

stellt, zur Prüfung vorgelegt und am 24. April 1979 mit 8,3 Mio DM einvernehmlich mit dem Minister des Innern genehmigt.

Im Rahmen des langwierigen, insbesondere durch einschneidende und wechselnde denkmalpflegerische Auflagen erschwerten bauaufsichtlichen Zustimmungsverfahrens mußte mehrfach umgeplant werden. Wegen der durch überproportionales Bauvolumen im Bundesbereich besonders angespannten Personalsituation des Amtes stagnierte die weitere Bearbeitung bzw. wurde sie ausgesetzt bis zu dem sich abzeichnenden Erwerb des Grundstücks Lamboystraße 52 (Bavaria).

Nach Neuplanung und erneut schwierigen bauaufsichtlichen Zustimmungsverfahren wurden die Bauarbeiten am 29. April 1986 begonnen. Der Bau ist im Dezember 1988 bezugsfertig.

Gleichgültig, aus welchen Gründen Verzögerungen im Verfahrensablauf eingetreten sind, das jetzt realisierte Projekt stellt funktionell, architektonisch und städtebaulich eine optimierte Lösung dar.

Der Rechnungshof beachtet bei seiner Beanstandung der vorgezogenen gesonderten Errichtung der Mehrzweckhalle nicht, daß im Fall des Scheiterns von Geländezerwerb die Halle funktionsfähig an der Grenze errichtet worden wäre und, wie jetzt weitgehend in der Planung gediehen, auch das übrige Sanierungskonzept lediglich innerhalb der vorgegebenen Grenzen des Flüchtlingsheimes ohne weiteren Geländezerwerb hätte realisiert werden müssen.

Zu Tz. 120

Nach der Kündigung der vom Bund angemieteten Liegenschaft Kennedy-Allee 151, Ende 1974, mußte die Hundestaffel des Polizeipräsidenten in Frankfurt am Main auf dem ehemaligen Reitplatz des Polizeipräsidenten in einer 1949 errichteten Primitivbaracke ohne das erforderliche Minimum an Einrichtungen zur Versorgung der Tiere untergebracht werden.

Der Rechnungshof beschreibt zutreffend anhand der Aktenlage, daß nach mehrfachen Planungsverfahren und nach dem Zurückziehen einer bauaufsichtlichen Zustimmung der Standort an der Flughafenstraße für ein Neubauvorhaben aufgegeben werden mußte.

Das von der Stadt Frankfurt am Main im Dezember 1978 als Ersatz vorgeschlagene Grundstück an der Lyoner Straße stellte sich nach baufachlicher Beurteilung durch die Staatsbauverwaltung wegen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Grundstücke waren aus verschiedenen Gründen für den vorgesehenen Zweck nicht geeignet. Als Ersatz für eine vorhandene ungenügende Baracke ist dann im Hj. 1982 ein Bürocontainer als provisorische Unterkunft für die Beamten der Hundestaffel aufgestellt worden. Bis zu diesem Haushaltsjahr enthielten die Erläuterungen zu dem betreffenden Titel den Hinweis auf die völlig überholte HU - Bau - vom 15. Oktober 1975 - Hundestaffel - für den Standort 1 und den Hinweis auf einen Kostenüberschlag (Kü) ohne Datum - Berittene Abteilung -.

Der Rechnungshof hielt dem Finanzminister vor, daß nach der Einstellung der Planungen für den Standort 1 im Jahre 1978 bis zum Jahre 1984 erhebliche Beträge für diese Maßnahme in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt worden sind (allein im Hj. 1980 in Höhe von 1 Mio DM), obwohl die Realisierung des Vorhabens vorerst nicht abzusehen war. Die jährlichen Ausgaben sind dementsprechend - abgesehen vom Aufstellungsjahr des Bürocontainers 1982 - weit unter den Ansätzen geblieben. Damit wurden seit Einstellung der Baumaßnahme in den Haushaltsplan im Jahr 1975 Haushaltsmittel in einzelnen Jahresraten von zusammen 4,268 Mio DM gebunden, während die Ausgaben bis einschließlich dem Haushaltsjahr 1985 (einschließlich der Kosten für den Bürocontainer) nur rd. 0,5 Mio DM betrugen.

Der Rechnungshof vertrat gegenüber dem Finanzminister außerdem die Auffassung, daß es geboten gewesen wäre, am Ende des Hj. 1978, nachdem die Planungen für den Standort 1 eingestellt worden waren, das Vorhaben mit der Rechnungslegung über die bisherigen Ausgaben vorerst haushaltsmäßig abzuschließen, die Kosten der Untersuchungen über die Eignung anderer Standorte aus Kap. 18 39 Titel 715 01 - Vorarbeitskosten - zu bestreiten und die Haushaltsmittel für den Bürocontainer unter der Haushaltsstelle Kap. 03 20 Titel 711 01 zu veranschlagen.

In seiner Antwort bestätigte der Minister der Finanzen die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vom Grundsatz her. Er begründete die seit 1975 bis 1988 erfolgte Etatisierung dieser Baumaßnahme im Einzelplan 18 „von der besonderen Notwendigkeit her“ und kündigte an, die Maßnahme im Haushalt 1989 als weggefallenen Titel auszuweisen.

Der Rechnungshof sieht auch in diesem Fall einen Verstoß gegen das Fälligkeits- und Genauigkeitsprinzip nach § 11 LHO und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

der Beeinträchtigung des gegenüberliegenden Hotels, wegen des überlangen Zuschnitts der zudem unter Naturschutz gestellten Düne und wegen der darin verlegten Flughafenversorgungskabel als ungeeignet heraus (April 1980).

Danach scheiterte ein nochmaliger Versuch, den Standort Flughafenstraße unter veränderten Bedingungen wieder aufleben zu lassen (Dezember 1981).

Bis heute konnte über das ebenfalls von der Stadt Frankfurt am Main vorgeschlagene Ersatzgrundstück am Ziegelhüttenweg vornehmlich aus planungsrechtlichen Gründen kein die Maßnahme förderndes Ergebnis erzielt werden.

Der Kritik des Rechnungshofs, die Maßnahme hätte Ende 1978 aus der Etatisierung herausgenommen werden müssen, ist entgegenzuhalten, daß der von der Stadt Frankfurt am Main angebotene Standort „Lyoner Straße“ sehr bald als kritisch erkannt wurde und deshalb bis Ende 1981 erneut versucht worden war, die Maßnahme erneut an der Flughafenstraße zu realisieren.

Im übrigen wurde bis heute im Einvernehmen mit der Stadt Frankfurt am Main und umliegenden Kommunen versucht, geeignete Ersatzgrundstücke zu erwerben, allerdings bis jetzt erfolglos.

Darmstadt, den 12. August 1988

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

Wiesbaden, den 14. Dezember 1988

Der Hessische Ministerpräsident

Dr. Wallmann

Der Hessische Minister der Finanzen

Kanther

Bemerkungen des Rechnungshofs**Anlage zu den Bemerkungen 1988**

Darmstadt, den 4. Mai 1987

Der Präsident
des Hessischen Rechnungshofs

Erklärung
als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung der Staatshauptkasse Hessen zu Kapitel 02 01 Titel 529 02 – Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Förderung des Informationswesens – geprüft. Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 1986 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Maaß