



# HESSISCHER LANDTAG

31. 01. 90

## **Antrag der Landesregierung**

**betreffend Entlastung der Landesregierung  
wegen der Haushaltsrechnungen des Landes Hessen  
für die Haushaltsjahre 1987 und 1988**

Im Anschluß an die Vorlagen der Landesregierung vom 20. Dezember 1988 und 10. Oktober 1989 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den Haushaltsjahren 1987 und 1988 (Drucksachen 12/3822 und 12/3316) 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 1989  
des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen  
zu den Landeshaushaltsrechnungen 1987 und 1988**

und beantragt,  
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 1987 und 1988 gemäß Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 31. Januar 1990 · Ausgegeben am 20. März 1990

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

**HESSISCHER RECHNUNGSHOF**

**Bemerkungen 1989**

**des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen  
zu den Landeshaushaltsrechnungen 1987 und 1988**

**Stellungnahme der Landesregierung  
zu den Bemerkungen 1989  
des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen  
zu den Landeshaushaltsrechnungen 1987 und 1988**

**Abkürzungen**

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
ATG	Ausgabeteilgruppe
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BMF	Bundesminister der Finanzen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HESOWI	Hessisches System zur Automation der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr
HG	Haushaltsgesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
Hpl.	Haushaltsplan
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HV	Verfassung des Landes Hessen
JURIS	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
Kap.	Kapitel
kw	künftig wegfallend
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeits-Gesetz
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschriften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

## INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	<b>BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART</b>	
1	Einleitung .....	11
2	Haushaltsrechnung 1985 .....	11
3	Haushaltsrechnung 1986 .....	11
4	Haushaltspläne 1987 und 1988 .....	11
5	Haushaltsrechnungen 1987 und 1988 .....	12
7	Abschlußbericht 1987 .....	13
10	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnungen 1987 und 1988 .....	15
20	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld ..	24
25	Verpflichtungsermächtigungen .....	28
29	Sondervermögen und Rücklagen .....	29
30	Liegenschaftsvermögen .....	29
31	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren .....	30
34	Rechnungsprüfung 1987 und 1988 .....	32
35	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO .....	33
	<b>BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN</b>	
36	Wirtschaftlicher Einsatz von Haushaltsmitteln für Gutachten .....	34
	<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03</b>	
42	Verkehrüberwachung durch Städte und Gemeinden (Kap. 03 24) .....	38
	<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05</b>	
43	Asylgerichtsbarkeit (Kap. 05 09) .....	40
	<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07</b>	
57	Beitrag des Bundes zu den Kosten der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht (Kap. 07 04) .....	58
61	Entwicklung des Personalbestands der Straßenbauverwaltung (Kap. 07 04) .....	63
68	Organisationsfragen im Zusammenhang mit dem Hessischen Straßenbauamt Frankfurt am Main (Kap. 07 04) .....	70
71	Unterbringung des Autobahnamtes Frankfurt am Main (Kap. 07 04) .....	72
	<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08</b>	
74	Überplanmäßige Ausgaben für eine Jugendbildungsstätte (Kap. 08 26) .....	76
80	Weiterbeschäftigung von Bediensteten der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle Hessen (Kap. 08 30) .....	79
85	Aufwendungen für die Betreuung ausländischer Flüchtlinge (Kap. 08 42) .....	80

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09**

95	Landwirtschaftliches Beratungswesen beim Hessischen Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung und seinen nachgeordneten Dienststellen (Kap. 09 11–13) .....	89
128	Einnahmen aus der Jagd der Jahre 1980 bis 1986 (Kap. 09 62) .....	113

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**

134	Organisation der Verwaltung der Fachhochschulen des Landes Hessen (Kap. 15 17, 15 18, 15 19, 15 20 und 15 22) .....	120
-----	--	-----

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19**

149	Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) im Bund-Länder-Programm (Kap. 19 04 und 19 95) .....	125
151	Prüfung des Verwendungsnachweises bei Einschaltung eines Sanierungs-/Entwicklungsträgers nach §§ 34 und 55 StBauFG .....	126
152	Bewirtschaftung des Sanierungs-/Entwicklungsvermögens .....	127
153	Modernisierung und Instandsetzung gemeindeeigener Gebäude .....	128
154	Förderung von Parkeinrichtungen in Sanierungs-/Entwicklungsgebieten .....	129
155	Förderung von Maßnahmen durch verschiedene Finanzierungsträger .....	130
160	Förderung der Kosten des Grunderwerbs .....	131
161	Vor- und Zwischenfinanzierung von Baumaßnahmen im Treuhandvermögen .....	132
162	Einnahmen und Ausgaben des Sanierungs-/Entwicklungsverfahrens .....	133

## **BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1989**

### **BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART**

#### **Einleitung**

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1987 und 1988 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung für die Haushaltsrechnungen 1987 und 1988 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen; dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO). Mit der einmaligen Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse von zwei Jahren wird eine Verbesserung des Budgetkreislaufs erreicht. Demzufolge eröffnet der Rechnungshof in Zukunft die Möglichkeit, die Haushaltsberatungen in Kenntnis der Prüfungsergebnisse über den Haushaltsvollzug des dem laufenden Haushaltsjahr vorangegangenen Haushaltsjahres durchzuführen. Die Entscheidungsgrundlagen des Gesetzgebers können so erweitert und verbessert werden.

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 12. Oktober 1989.

#### **Haushaltsrechnung 1985**

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1988 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1986 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seiner Sitzung am 14. September, 5. und 17. Oktober 1988 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1985 fortgesetzt und empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1985 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 21. Sitzung am 15. November 1988 entsprechend. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in der 67. Sitzung am 1. Februar 1989 (TOP 22) angenommen.

#### **Haushaltsrechnung 1986**

- 3 Die Bemerkungen 1988 vom 12. August 1988 sind dem Landtag und der Landesregierung am 24. August 1988 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 16. Dezember 1988 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 3. Februar 1989 zusammen mit den Bemerkungen 1988 als LT-Drucksache 12/3790 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 22. Februar 1989 und hat die Berichtersteller zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 21. Juni und am 6. September 1989 erfolgten weitere Beratungen. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

#### **Haushaltspläne 1987 und 1988**

- 4 Der Haushaltsplan für das Hj. 1987 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 3. Juni 1986 sowie dem Nachtragshaushaltsgesetzen vom 26. November 1986, 12. Juni 1987 und 16. Dezember 1987 festgestellt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Haushaltsplan für das Hj. 1988 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 18. Dezember 1987 sowie dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 21. Dezember 1988 festgestellt.

Beide Haushaltspläne schlossen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen betrug im Soll

1987	25 459 295 900 DM
1988	25 843 891 700 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben 1987 um rd. 6,9 v.H. und 1988 um rd. 1,5 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Vorjahres. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3 553 401 000 DM in 1987 bzw. auf 2 122 576 300 DM in 1988 festgesetzt.

**Haushaltsrechnungen 1987 und 1988**

- 5 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1987 vom 31. August 1988 dem Landtag mit Schreiben vom 20. Dezember 1988 (LT-Drucksache 12/3822), die Haushaltsrechnung 1988 vom 4. August 1989 am 10. Oktober 1989 (LT-Drucksache 12/5316) vorgelegt. Beide Haushaltsrechnungen haben in der jeweiligen Anlage I folgendes nachgewiesen:

	<u>1987</u> DM	<u>1988</u> DM
Überplanmäßige Ausgaben	645 808 900,10	683 439 397,59
außerplanmäßige Ausgaben	10 699 390,04	15 467 973,56
Haushaltsvorgriffe	<u>69 643,38</u>	<u>0,00</u>
Gesamtüberschreitung	656 577 933,52	698 907 371,15

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 653 210 980,58 DM in 1987 und 572 590 674,42 DM in 1988 enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 16 Abs. 7 Satz 1 HG 1987 bzw. 1988) oder im Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksachen 12/3822 und 12/5316).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich 1987 mit dreizehn und 1988 mit acht Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des jeweiligen § 14 Abs. 1 HG von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich 1987 in zwölf und 1988 in fünf 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. Eine weitere Überschreitung bei Titel 19 08 - 681 31 (Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz) in Höhe von 10 017 239,16 DM in 1987 kann auf § 1 Wohngeldgesetz, eine Überschreitung bei Titel 17 16 - 911 01 (Zuführung an Ausgleichsrücklage) in 1988 in Höhe von 271 Mio DM auf § 25 Abs. 1 und 2 LHO gestützt werden. Bei Titel 08 43 - 538 04 (sonstige Dienstleistungen und Gestattungen) ist in 1988 eine die Betragsgrenze des § 14 Abs. 1 HG 1988 ebenfalls übersteigende überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 10 915 922,79 DM entstanden. Diese Ausgabe wird aus Art. 119 GG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 der (Bundes-)Verteilungsverordnung vom 28. März 1952 und mit dem Ersten Gesetz zur Überleitung von

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund vom 28. April 1955 in der heute gültigen Fassung hergeleitet. In allen genannten Fällen war dafür ein Nachtragshaushalt gemäß § 14 Abs. 1 HG 1987 bzw. 1988 nicht erforderlich.

Zu der vom Minister der Finanzen gegenüber dem Unterausschuß Justizvollzug gegebenen Begründung für eine außerplanmäßige Ausgabe in 1988 bei Titel 18 05 – 727 11 in Höhe von 11 960 335,74 DM weist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in Tz. 5 der Bemerkungen 1988 zur restriktiven Auslegung des Begriffs „Einzelfall“ in § 14 Abs. 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes hin und bittet, künftig die Rechtsausführungen des Rechnungshofs bei der Entscheidung über die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltsplans zu berücksichtigen.

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. Diese lag 1987 in 16 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 2 083 890,46 DM (Vorjahr 28 Fälle mit 1 238 173,77 DM) und 1988 in ebenfalls 16 Fällen mit einem Betrag von 149 364,60 nicht vor (vgl. Anlage I zur jeweiligen Haushaltsrechnung).

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1987 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 22. Februar 1989 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung unter Vorbehalt der endgültigen Entlastung vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 25. Sitzung am 19. April 1989 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 74. Sitzung am 27. April 1989 angenommen.

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1988 hat sich der Landtag noch nicht befaßt.

- 6 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident dem Landtag gemäß § 101 LHO am 13. Juni 1989 für das Hj. 1987 (LT-Drucksache 12/4652) und am 18. September 1989 für das Hj. 1988 (LT-Drucksache 12/5159) vorgelegt. In seiner Sitzung am 6. September 1989 hat der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung dem Haushaltsausschuß bezüglich der Rechnung 1987 vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes 1987 – Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 29. Sitzung am 4. Oktober 1989 entsprechend. Die weitere parlamentarische Behandlung dieser Rechnungen steht noch aus.

**Abschlußbericht 1987**

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

	1987 <u>DM</u>	1988 <u>DM</u>
bei Ist-Einnahmen von	25 452 358 056,02	26 290 667 539,82
und Ist-Ausgaben von	<u>25 452 345 336,70</u>	<u>26 290 667 216,43</u>
als kassenmäßiges Jahres- ergebnis einen Überschuß von	12 719,32	323,39
aus.		

## Bemerkungen des Rechnungshofs

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

<u>1987</u>	<u>1988</u>
12 719,32 DM	323,39 DM

beläuft.

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

<u>1987</u>	<u>1988</u>
1 504 389 690,30 DM	1 212 793 253,81 DM

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo 1987 um rd. 56,5 Mio DM unter dem im 3. Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von 1 560,9 Mio DM und 1988 um rd. 691,4 Mio DM unter dem im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von 1 904,1 Mio DM. Dies ermöglichte eine Reduzierung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt 1987 um 59 Mio DM auf 1 496,1 Mio DM und 1988 um 424,6 Mio DM auf 1 220,3 Mio DM. Mit diesen Beträgen blieb die Netto-Neuverschuldung gleichzeitig um ca. 406 Mio DM (1987) bzw. 735 Mio DM (1988) 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

<u>1987</u>	<u>1988</u>
322 210 535,25 DM	207 886 037,22 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

	<u>1987</u>	<u>1988</u>
um	322 197 815,93 DM	207 885 713,83 DM
auf	758 569 508,74 DM	550 683 794,91 DM

verminderten.

Den jeweils übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von

<u>1987</u>	<u>1988</u>
12 719,32 DM	323,39 DM

gegenüber, so daß sich als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

<u>1987</u>	<u>1988</u>
758 556 789,42 DM	550 683 471,52 DM

ergibt.

Diesem Fehlbetrag stehen allerdings am Ende des Haushaltsjahres unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 2,6 Mrd DM in 1987 bzw. 3,0 Mrd DM in 1988 gegenüber.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 9 Die in das jeweils nächste Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste stellen sich seit 1983 wie folgt dar:

Übersicht 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
1988	606,7	550,7

**Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnungen 1987 und 1988**

- 10 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1987 und 1988 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich wird auch das Haushaltssoll dieser Jahre, das Ist-Ergebnis des Jahres 1986 sowie das Haushaltssoll 1989 dargestellt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 2

	1986			1987			1988			1989	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(z) Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(z) Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll(z) Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	
0 Steuern und steuerähnl. Abgaben dar.: Steuereinnahmen	15 912,0 15 760,1	+ 4,4 + 4,3	16 814,5 16 705,0	16 726,3 16 697,0	+ 5,1 + 5,3	17 032,4 16 922,0	17 347,3 17 227,4	+ 3,7 + 3,8	18 911,3 18 786,0	+ 9,0 + 9,0	
1 Verwaltugseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 600,6	+ 5,2	1 488,6	1 605,0	+ 0,3	1 518,1	1 917,1	+ 19,4	1 630,5	- 14,9	
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 063,9	+ 4,1	970,9	1 091,4	+ 3,6	1 017,6	1 100,7	+ 0,9	1 104,7	+ 3,6	
3 Schuldenaufnahmen dar.: Kreditmarktmittel brutto netto	4 702,7 4 587,0 1 400,5 115,7	+ 21,8 + 22,3 + 26,2 + 5,0	5 122,8 5 001,0 1 555,1 121,6	5 039,8 4 927,0 1 496,1 112,8	+ 7,2 + 7,4 + 6,8 - 2,5	4 986,1 4 904,0 1 644,9 82,1	4 662,1 4 548,5 1 220,3 113,6	- 7,5 - 7,7 - 18,4 + 0,7	4 679,3 4 583,3 1 323,6 96,0	+ 0,4 + 0,8 + 8,5 - 15,5	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 041,7	- 0,4*	1 062,8	989,8	- 5,0	1 289,7	1 263,6	+ 27,7	1 071,2	- 15,2	
Einnahmen insgesamt	24 311,0	+ 7,6*	25 459,3	25 452,4	+ 4,7	25 843,9	26 290,7	+ 3,3	27 397,0	+ 4,2	
Gesamteinnahmen (bereinigt) <sup>1)</sup>	19 274,5	+ 4,0*	20 155,1	20 210,0	+ 4,9	20 386,5	21 178,3	+ 4,8	22 513,1	+ 6,3	
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	8 689,3	+ 4,6	8 976,7	9 028,0	+ 4,1	9 280,4	9 281,7	+ 2,8	9 445,6	+ 1,8	
5 Sächliche Verwaltungsausgaben; Ausgaben für Schuldendienst dar.: Zinsen	1 163,6 4 765,6 1 543,1	+ 2,4 + 15,2 + 6,0	1 237,1 5 025,4 1 522,9	1 185,5 5 015,0 1 529,3	+ 1,9 + 5,2 - 0,9	1 258,3 4 899,8 1 575,2	1 290,8 4 948,4 1 565,6	+ 8,9 - 1,3 + 2,4	1 420,5 4 936,4 1 638,7	+ 10,0 - 0,2 + 4,7	
Tilgungen	3 222,5	+ 20,2	3 502,6	3 485,8	+ 8,2	3 314,6	3 382,8	- 3,0	3 297,6	- 2,5	
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	5 932,9	+ 8,5	6 561,8	6 486,4	+ 9,3	6 623,3	6 623,8	+ 2,1	7 688,0	+ 16,1	
Investitionsausgaben insgesamt dar.: Baumaßnahmen	3 477,5 674,8	+ 12,7* + 10,5	3 534,1 818,3	3 430,5 751,4	- 1,4 + 11,4	3 500,0 813,9	3 574,5 787,3	+ 4,2 + 4,8	3 604,3 906,1	+ 0,8 + 15,1	
8 Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2 802,7	+ 13,3*	2 715,8	2 679,1	- 4,4	2 686,1	2 787,2	+ 4,0	2 698,2	- 3,2	
9 Besondere Finanzierungsausgaben	302,1	- 36,7	124,2	307,0	+ 1,6	292,1	571,4	+ 86,1	302,2	- 47,1	
Ausgaben insgesamt	24 311,0	+ 7,6*	25 459,3	25 452,4	+ 4,7	25 843,9	26 290,7	+ 3,3	27 397,0	+ 4,2	
Gesamtausgaben (bereinigt) <sup>1)</sup>	20 822,4	+ 6,9*	21 715,9	21 714,4	+ 4,3	22 292,6	22 391,0	+ 3,1	23 835,1	+ 6,4	
Überschuß +/-Fehlbetrag -	+ 0		-1 560,9	+ 0		-	+ 0		-		
Nettofinanzierungssaldo	-1 547,9		-1 560,9	-1 504,4		-1 904,1	-1 212,7	- 19,4	-1 322,9	+ 9,0	
Strukturdaten (v.H.)											
Steuerdeckungsquote (Steuern nach IFA)	74,6		75,6	75,1		74,5	75,5		76,8		
Kreditfinanzierungsquote	6,7		7,2	6,9		7,4	5,4		5,6		
Personalausgabenquote	41,5 (43,5)		41,3	41,6 (43,9)		41,6	41,5 (44,0)		39,6 (43,4)		
Zins-Ausgaben-Quote	7,4 (7,7)		7,0	7,0 (7,4)		7,1	7,0 (7,4)		6,9 (7,5)		
Investitionsquote	16,7 (17,4)		16,3	15,8 (16,7)		15,7	16,0 (16,9)		15,1 (16,5)		

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

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

2) Einschließlich Nachtreghaushalte  
Abweichungen in den Summen durch Runden

Klammerstellen bei den Strukturdaten jeweils in v.H. der Gesamtausgaben (bereinigt) ohne Länderfinanzausgleich

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 11 Die in Einnahmen und Ausgaben jeweils nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung erreichte ein Gesamtvolumen von 25 452,4 Mio DM in 1987 bzw. von 26 290,7 Mio DM in 1988. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr betrug somit 4,7 v.H. bzw. 3,3 v.H. Das veranschlagte Soll wurde 1987 um 6,9 Mio DM unter- und 1988 um 446,8 Mio DM überschritten.
- 12 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich 1987 auf 20 210 Mio DM und überschritten das Haushaltssoll (20 155,1 Mio DM) um 54,9 Mio DM. Gegenüber dem Ist 1986 sind sie damit um 4,9 v.H. gestiegen. Entscheidend hierfür war im wesentlichen die Entwicklung der Steuereinnahmen. Im Durchschnitt aller Bundesländer erhöhten sich die bereinigten Gesamteinnahmen lediglich um 3,3 v.H.
- 1988 beliefen sich die bereinigten Gesamteinnahmen auf 21 178,3 Mio DM und überschritten das Haushaltssoll (20 388,5 Mio DM) um 789,8 Mio DM. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr um 4,8 v.H. gestiegen. Entscheidend hierfür waren neben der Entwicklung der Steuereinnahmen insbesondere auch die aus der Veräußerung von Landesvermögen erzielten Sondererlöse in Höhe von rd. 271 Mio DM. Ohne diese Sondererlöse wäre im Vergleich zum Durchschnitt aller Bundesländer (3,7 v.H.) eine nur unterdurchschnittliche Steigerung (3,4 v.H.) erreicht worden.
- 13 Die Steuereinnahmen unterschritten 1987 das Haushaltssoll zwar um 108 Mio DM, sie lagen mit 16 597 Mio DM indessen um 836,9 Mio DM bzw. 5,3 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres.
- Die veranschlagten Einnahmen wurden vor allem deshalb nicht ganz erreicht, weil die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer um 263,3 Mio DM unter dem Haushaltsansatz blieben. Ursächlich hierfür waren hauptsächlich kräftige Herabsetzungen der Vorauszahlungen einiger Großunternehmen und höhere Zerlegungsleistungen an andere Bundesländer. Das im Vergleich zum Jahr 1986 gesteigerte Steuergesamtaufkommen resultiert insbesondere aus höheren Einnahmen an Lohnsteuer (+ 622,4 Mio DM bzw. 9,2 v.H.), Vermögensteuer (+ 149,9 Mio DM bzw. 30,8 v.H.), Steuern vom Umsatz (+ 103,5 Mio DM bzw. 3,1 v.H.), Kapitalertragsteuern (+ 57 Mio DM bzw. 10,5 v.H.) und veranlagter Einkommensteuer (+ 56,8 Mio DM bzw. 5,8 v.H.). Unter dem Ergebnis des Vorjahres blieb neben der Körperschaftsteuer (∕ 93,9 Mio DM bzw. 5 v.H.) auch – u. a. wegen der Zunahme steuerbegünstigter umweltfreundlicher Fahrzeuge – die Kraftfahrzeugsteuer (∕ 97,4 Mio DM bzw. 11,5 v.H.).
- 14 In 1988 lagen die Steuereinnahmen mit 17 227,4 Mio DM um 305,4 Mio DM höher als das Soll. Das Vorjahresultat wurde damit um 630,4 Mio DM bzw. 3,8 v.H. übertroffen. Entscheidend dazu beigetragen haben Mehreinnahmen an Körperschaftsteuer (+ 223,8 Mio DM bzw. 12,5 v.H.), Lohnsteuer (+ 123,2 Mio DM bzw. 1,7 v.H.), Erbschaftsteuer (+ 90,1 Mio DM bzw. 63,4 v.H.), Steuern vom Umsatz (+ 83,5 Mio DM bzw. 2,5 v.H.), und Grunderwerbsteuer (+ 45,3 Mio DM bzw. 16,7 v.H.). Eine weiter rückläufige Tendenz (∕ 27,9 Mio DM bzw. 3,6 v.H.) zeigte die Kraftfahrzeugsteuer, bei der sich die zeitlich befristeten Steuerbefreiungen für neu zugelassene schadstoffarme Kraftfahrzeuge in abnehmenden Steuererträgen niederschlugen.
- 15 Der Steuerkraftvorsprung Hessens hat sich gegenüber den meisten anderen Bundesländern weiter vergrößert (vgl. Übersicht 3). Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich erreichten daher neuerliche Höchststände. Sie beliefen sich 1987 auf 1 168,7 Mio DM; das waren rd. 275 Mio DM oder 30,8 v.H. mehr als 1986. 1988 stiegen die Ausgleichsleistungen nochmals um 109,7 Mio DM oder 9,4 v.H. auf 1 278,4 Mio DM. Der

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Haushaltsplan 1989 weist einen Ansatz von 2 050 Mio DM aus.  
Seit 1980 sind folgende Zahlungen geleistet worden:

Hj.	Mio DM
1980	315,7
1981	308,7
1982	377,5
1983	313,8
1984	466,1
1985	749,4
1986	893,7
1987	1 168,7
1988	1 278,4

Nach Abzug der hohen Abführungen im Länderfinanzausgleich verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1987 15 428,3 Mio DM und von denen des Jahres 1988 15 948,9 Mio DM. Der prozentuale Anstieg der dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen ermäßigte sich somit auf 3,8 v.H. bzw. 3,4 v.H. im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr. Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) veränderte sich von 74,6 v.H. im Jahre 1986 auf 75,1 v.H. im Jahre 1987 und auf 75,5 v.H. im Jahre 1988.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 16 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen 1987 von 20 822,4 Mio DM im Vorjahr auf 21 714,4 Mio DM (Haushaltssoll: 21 715,9 Mio DM). Ihre Zuwachsrate betrug ohne Eliminierung der Vergleichsstörung durch den Sondervorgang „Neue Heimat Südwest“ 4,3 v.H. und nach entsprechender Bereinigung 5,4 v.H. 1988 erhöhten sie sich um 3,1 v.H. auf 22 391,1 Mio DM (Haushaltssoll: 22 292,6 Mio DM). Damit fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen wiederum höher aus als im Durchschnitt der Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 3,9 v. H. in 1987 bzw. 2,3 v.H. in 1988 ergab.

Zu dem im Ländervergleich sehr kräftigen Ausgabewachstum in beiden Haushaltsjahren trugen insbesondere die jeweils erneut angestiegenen Abführungen im Länderfinanzausgleich (vgl. Tz. 15) bei. Darüber hinaus waren weit überdurchschnittliche Steigerungen beim Kommunalen Finanzausgleich zu verzeichnen; hier stiegen die Ausgaben für laufende Zwecke 1987 um 6 v.H. bzw. 163,2 Mio DM auf 2 899,3 Mio DM (1988 um 0,2 v.H. bzw. 7 Mio DM auf 2 906,3 Mio DM), die Ausgaben für investive Zwecke 1987 um 11,2 v.H. bzw. 85,5 Mio DM auf 851,4 Mio DM und 1988 um 8,8 v.H. bzw. 75 Mio DM auf 926,4 Mio DM. Außergewöhnlich entwickelten sich 1988 die sächlichen Verwaltungsausgaben, die mit 1 290,8 Mio DM um 8,9 v.H. bzw. 105,3 Mio DM zunahmen; maßgeblich hierfür waren u. a. um 251,8 v.H. bzw. 34,6 Mio DM höhere Aufwendungen für die Unterbringung von Asylbewerbern und Aussiedlern.

- 17 Trotz Fortführung der zeitlich befristeten Stellenbesetzungssperre lag das Wachstum der Personalausgaben mit 4,1 v.H. in 1987 und 2,8 v.H. in 1988 über den jeweiligen Tarifierhöhungen von 3,4 bzw. 2,4 v.H. Neben dem leicht erhöhten Stellenbestand sind dafür vor allem höhere Ausgaben für Beihilfen und Versorgungsbezüge sowie Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, denen an anderer Stelle jedoch anteilige Erstattungen der Bundesanstalt für Arbeit gegenüberstehen, verantwortlich.

Nach dem Haushaltsplan 1987 wurden neu geschaffen: 435,5 kostenwirksame Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 15 Anwärter- und 3 Referendarstellen, 113 kostenneutrale Stellen sowie 2 Leerstellen. Außerdem wurden 230 Stellen für Auszubildende und 132,5 Leerstellen neu veranschlagt, die bereits nach § 11 und § 13 Abs. 1, 4, 6 und 8 HG 1986 im Haushaltsvollzug 1986 geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 931 Stellen standen 440,5 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1987 um 490,5 Stellen erhöhte.

Darüber hinaus wurden im Haushaltsvollzug 1986 und 1987 weitere 34 Stellen für Auszubildende und 185 Stellen für Anwärter (nach § 11 HG 1986 und HG 1987) sowie 619,5 Leerstellen (nach § 13 HG 1986 und HG 1987) geschaffen. Auf der anderen Seite wurden 250 kw-Vermerke wirksam, die bei den Schulkapiteln des Einzelplans 04 mit Wirkung vom 1. August 1987 ausgebracht worden waren. Diese wurden zum Ausgleich von 102,5 neuen Stellen, über die bereits im Haushaltsplan 1986 im Vorgriff auf das Kontingent 1987 verfügt worden war, sowie zum Ausgleich von 147,5 der mit dem Haushaltsplan 1987 neu geschaffenen kostenwirksamen Stellen für Beamte, Arbeiter und Angestellte herangezogen.

Nach dem Haushaltsplan 1988 wurden neu geschaffen: 397,5 kostenwirksame Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 215 Anwärter- und 368 Referendarstellen, 74,5 kostenneutrale Stellen sowie 6 Leerstellen. Außerdem wurden 185 Stellen für Anwärter und 34 Stellen für Auszubildende sowie 619,5 Leerstellen neu veranschlagt, die bereits nach § 11 HG 1986 und HG 1987 sowie § 13 HG 1986 und HG 1987 im Haushaltsvollzug geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 1 899,5 Stellen standen 1 207,5 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich

## Bemerkungen des Rechnungshofs

der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1988 um 692 Stellen erhöhte.

Darüber hinaus wurden im Haushaltsvollzug 1987 und 1988 weitere 20 Stellen für Anwärter (nach § 11 HG 1988) und 623,5 Leerstellen (nach § 13 HG 1987 und HG 1988) geschaffen. Zum teilweisen Ausgleich von 295,5 der mit dem Haushaltsplan 1988 neu geschaffenen kostenwirksamen Stellen für Beamte, Arbeiter und Angestellte und zum Ausgleich von 288 neuen Stellen, über die bereits im Haushaltsplan 1987 im Vorgriff auf das Kontingent 1988 verfügt worden war, wurden 450 kw-Vermerke bei den Schulkapiteln des Einzelplans 04 mit Wirkung vom 1. August 1988 wirksam.

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

Übersicht 4

Hj.	Personalausgaben	Erhöhung gegenüber Vorjahr	
	Ist Mio DM	Mio DM	v.H.
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
1988	9 282	254	2,8

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

Quelle: Finanzberichte 1985 - 1990 des BMF

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der in der nachstehenden Übersicht 5 angestellte Ländervergleich zeigt, daß das Wachstum der Personalausgaben in Hessen seit 1983 – mit Ausnahme eines dem Durchschnitt entsprechenden Anstiegs in 1985 – jeweils über dem Durchschnitt aller Bundesländer lag.

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

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Schleswig-Holstein	6,9	7,9	6,3	3,1	2,7	0,7	3,9	4,3	4,2	2,6
Niedersachsen	7,1	8,7	6,3	3,2	2,9	1,1	3,1	4,4	4,6	2,0
Nordrhein-Westfalen	7,5	9,2	5,9	3,8	2,9	1,5	4,2	3,7	3,3	2,1
Hessen	6,0	7,8	5,8	2,5	3,1	1,7	3,5	4,6	4,1	2,8
Rheinland-Pfalz	6,8	7,9	5,9	3,3	3,2	1,2	3,0	4,2	3,5	2,6
Baden-Württemberg	7,9	8,1	6,2	1,7	2,9	1,4	3,9	3,9	4,4	3,5
Bayern	6,9	7,6	6,4	4,0	3,7	1,7	3,4	4,5	4,6	3,4
Saarland	5,8	7,5	5,5	3,3	2,9	1,4	4,0	4,0	3,9	2,7
Hamburg	6,1	7,1	5,7	3,6	3,3	0,9	2,4	3,4	4,2	2,5
Bremen	7,7	8,0	5,9	2,2	2,3	0,0	1,9	3,1	3,3	1,9
Berlin	6,5	6,7	5,1	3,0	2,6	1,2	2,7	4,4	3,9	2,4
Länder zusammen	7,0	8,1	6,0	3,2	3,0	1,4	3,5	4,1	4,0	2,7

\*) Steigerungssätze nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1985 - 1990 des BMF

Auch ein Ländervergleich der Anteile der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) weist für Hessen überdurchschnittliche Werte aus. Die Personalausgabenquote betrug 1987 41,6 v.H. und 1988 41,5 v.H. Um jedoch zu einem realistischen Ländervergleich zu kommen, sind die von den ausgleichspflichtigen Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs geleisteten Zahlungen von den bereinigten Gesamtausgaben abzusetzen. Danach ergibt sich ein Verhältnis von 43,9 v.H. (Hessen) zu 41,1 v.H. (Durchschnitt Flächenländer) für 1987 und von 44,0 v.H. zu 41,3 v.H. für 1988.

- 19 Die Investitionsausgaben lagen 1987 mit 3 430,5 Mio DM um 47 Mio DM unter dem Vorjaheresergebnis. Gegenüber dem Ist 1986 sanken sie um 1,4 v.H., was mit dem damaligen Erwerb der Geschäftsanteile an der Neuen Heimat Südwest zusammenhängt. Ohne diesen Sonderfaktor errechnet sich ein Zuwachs von 5,4 v.H. In 1988 stiegen die Investitionsausgaben um 4,2 v.H. bzw. 144 Mio DM auf insgesamt 3 574,5 Mio DM an.

Während im Kommunalen Finanzausgleich in beiden Jahren wiederum nicht nur die veranschlagten Mittel für Investitionszuweisungen in Höhe von 818,5 Mio DM in 1987 bzw. 840,8 Mio

## Bemerkungen des Rechnungshofs

DM in 1988 verausgabt wurden, sondern darüber hinaus Ausgabereste von 42,3 Mio DM bzw. 72,1 Mio DM abgebaut werden konnten, blieben die übrigen Investitionsausgaben um 136,5 Mio DM bzw. 11,1 Mio DM unter dem veranschlagten Soll.

Zum Abbau von Ausgaberesten kam es im Kommunalen Finanzausgleich 1987 insbesondere bei Investitionszuweisungen für Schulbau (14,7 Mio DM), Öffentlichen Personennahverkehr (20,9 Mio DM) und Krankenhäuser (26,4 Mio DM); 1988 für Schulbau (48,3 Mio DM), Krankenhäuser (21,1 Mio DM) und Wasserwirtschaft (20,8 Mio DM). Angewachsen sind die Ausgabereste 1987 bei den Investitionszuweisungen für Wasserwirtschaft (11,7 Mio DM) und Altlastensanierung (5 Mio DM), 1988 insbesondere bei Investitionszuweisungen für den Öffentlichen Personennahverkehr (24,9 Mio DM).

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) sank von 16,7 v.H. in 1986 (Sonderfaktor Neue Heimat) auf 15,8 v.H. in 1987 und stieg 1988 wieder geringfügig auf 16,0 v.H. an. Unter den Flächenländern belegte Hessen damit 1987 den vierten und 1988 den dritten Platz. Setzt man aus Vergleichsgründen die Leistungen Hessens und Baden-Württembergs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von den bereinigten Gesamtausgaben ab, so belegt Hessen nach Bayern in 1988 den zweiten Platz (vgl. Übersicht 6).

Übersicht 6Investitionsquoten\*) der Länder

Land	1986	1987	1988
Schleswig-Holstein	15,9	16,8	15,8
Niedersachsen	15,7	12,5	11,7
Nordrhein-Westfalen	15,5	14,3	13,3
Hessen	16,7(17,5)	15,8(16,7)	16,0(16,9)
Rheinland-Pfalz	17,0	16,4	16,6
Baden-Württemberg	14,2(15,0)	15,0(15,9)	14,9(16,1)
Bayern	20,2	22,0	21,5
Saarland	14,3	14,9	15,1

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

( ) ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich

Quelle: Finanzberichte des BMF

## Bemerkungen des Rechnungshofs

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

- 20 Die im HG 1987 erteilten Kreditermächtigungen von 5 195,7 Mio DM ergaben zusammen mit Ermächtigungsresten aus dem Hj. 1986 in Höhe von 2 581,1 Mio DM für 1987 einen Ermächtigungsrahmen von 7 776,8 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von 5 091,6 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von 65,5 v.H. entspricht (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 7 261,5 Mio DM/Inanspruchnahme 4 626,8 Mio DM oder 63,7 v. H.).

In 1988 betrug der Ermächtigungsrahmen einschließlich der Ermächtigungsreste in Höhe von 2 636,1 Mio DM aus dem Hj. 1987 7 865,4 Mio DM. Davon wurden 4 833,0 Mio DM bzw. 61,4 v.H. in Anspruch genommen.

	1987	1988
	Mio DM	Mio DM
21 Nach der der Haushaltsrechnung als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen	3 430,5	3 574,5
Nach Abzug der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von	- 853,1	- 872,7
und der aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von	- 675,4	- 746,2
ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1, LHO der Betrag von	<u>1 902,0</u>	<u>1 955,6</u>
Die Schuldenaufnahmen des Landes am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit	4 927,0	4 548,5
ausgewiesen. Nach Abzug der auf Kreditmarktschulden geleisteten Tilgungen in Höhe von	- 3 430,9	- 3 328,2
beträgt die Nettokreditaufnahme	<u>1 496,1</u>	<u>1 220,3</u>

Die durch Art. 141 Satz 1 HV und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO gezogene Kredithöchstgrenze wurde damit unterschritten.

- 22 Unter Einbeziehung des Haushaltsansatzes für 1989 haben sich die Kreditmarktschulden seit 1981 wie folgt entwickelt:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 7

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	4 548,5	3 328,2	1 220,3	1 565,6	- 345,3	24 571,6
1989***)	4 583,3	3 259,7	1 323,6	1 638,7	- 315,1	25 895,2

\*) 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

Das Ziel einer schrittweisen Rückführung der jährlichen Neuverschuldung wurde damit nur begrenzt erreicht. Während sich die Nettokreditaufnahme in den Jahren 1981 bis 1983 auf insgesamt 4 613,1 Mio DM belief und in den darauf folgenden drei Jahren auf 3 973,6 Mio DM abgebaut werden konnte, wird sie ab 1987 unter Einbeziehung der Haushaltsplanungen für 1989 trotz günstiger Konjunktorentwicklung auf 4 040,0 Mio DM ansteigen.

Dabei überschreiten die Zinsausgaben seit 1985 ständig die Nettoeinnahmen aus Krediten, so daß hierdurch zusätzlicher Spielraum für die Finanzierung von Investitionen nicht mehr gewonnen wird.

Bemerkenswert ist, daß sich diese Entwicklung bei relativ moderaten Kapitalmarktzinsen vollzog. Bei einer Umkehr des Zinstrends ist mit erheblichen Mehrbelastungen für den Landeshaushalt zu rechnen.

Im Vergleich zu den übrigen Flächenstaaten schneidet demnach Hessen mit der Entwicklung seiner Kreditmarktschulden dennoch weiterhin günstig ab. Wie aus der Übersicht 8 hervorgeht, liegt das Land mit seiner Pro-Kopf-Verschuldung seit 1983 nach Bayern und Baden-Württemberg auf dem dritten Platz. Die Übersicht zeigt aber auch, daß der Abstand zu den beiden weniger verschuldeten Ländern stetig wächst.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 8Kreditmarktschulden der Flächenländer

	Pro-Kopf-Verschuldung*) in DM am						Z u n a h m e			
	31.12.1980	31.12.1983	31.12.1984	31.12.1985	31.12.1986	31.12.1987	31.12.1988	1983/84	1985/86	1987/88
Schleswig-Holstein	3 012	4 356	4 796	5 132	5 468	6 171	6 597	895	672	1 129
Niedersachsen	2 410	3 397	3 681	3 912	4 217	4 683	5 092	607	536	875
Nordrhein-Westfalen	1 764	3 514	3 970	4 424	4 784	5 179	5 371	1 000	814	587
Hessen	2 289	3 168	3 438	3 717	3 947	4 249	4 463	521	509	516
Rheinland-Pfalz	2 366	3 631	3 935	4 255	4 562	4 975	5 180	688	627	618
Baden-Württemberg	1 855	2 660	2 803	2 959	3 043	3 193	3 448	377	240	405
Bayern	1 168	1 861	1 980	2 079	2 170	2 271	2 429	324	190	259
Saarland	3 163	5 574	6 320	7 032	7 698	8 438	9 170	1 690	1 378	1 472
Flächenländer insgesamt	1 916	3 094	3 389	3 669	3 912	4 234	4 478	659	523	566

Schulden aus Kreditmarktmitteln ohne Ausgleichsforderungen; Schulden für Landeshaushalte und Sondervermögen.

Quelle: Finanzberichte des BMF, Schuldenstandstatistik des Statistischen Bundesamts

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

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 23 Der Minister der Finanzen ist durch das HG 1987 ermächtigt worden, im Hj. 1987 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 586,5 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 88,7 Mio DM oder rd. 15,1 v.H. in Anspruch genommen (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 606,5 Mio DM bzw. Inanspruchnahme 120,1 Mio DM = rd. 19,8 v.H.). In 1988 betrug der entsprechende Ermächtigungsrahmen 556,5 Mio DM und wurde mit 143,6 Mio DM oder 25,8 v.H. in Anspruch genommen.
- 24 Unter Einbeziehung der Eventualverpflichtungen aus Bürgschafts- und Garantieübernahmen sowie bestehender Grundstückslasten waren die Gesamtverbindlichkeiten des Landes in der Übersicht der Staatsschulden nach Artikel 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO (Anlage IX der Haushaltsrechnung) jeweils am Ende des Haushaltsjahres wie folgt auszuweisen:

	1988 Mio DM	1987 Mio DM	1986 Mio DM
A. Altschulden (vor der Währungsreform und im Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden)	331,2	353,1	374,3
B. Neuschulden (nach der Währungsreform aufgenommene Schulden)	26 656,8	25 305,0	23 768,4
darunter: Kassenverstärkungskredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	-	-	-
(nachrichtlich: Summe der fundierten Schulden (A + B ./. Kassenverstärkungskredite))	(26 988,0)	(25 658,1)	(24 142,7)
C. Grundstückslasten	6,1	6,5	6,7
D. Eventualverbindlichkeiten	1 768,0	1 985,9	2 218,8
	<u>28 762,1</u>	<u>27 650,5</u>	<u>26 368,2</u>
	=====		

## Bemerkungen des Rechnungshofs

In den Neuschulden waren jeweils am 31. Dezember neben den bis dahin aufgelaufenen Kreditmarktschulden Darlehen des Bundes in Höhe von 1 829,0 Mio DM in 1987 bzw. 1 887,6 Mio DM in 1988 Darlehen des Hessischen Investitionsfonds in Höhe von 458,0 Mio DM (1987) bzw. 489,0 Mio DM (1988) sowie Darlehen für die Hessischen Staatsbäder und den Betrieb Burgen und Schlösser in Höhe von 26,3 Mio DM (1987) bzw. 45,8 Mio DM (1988) enthalten. Die mit insgesamt 22 991,6 Mio DM (1987) bzw. 24 234,4 Mio DM (1988) ausgewiesenen Kreditmarktschulden (einschließlich Anleihen, Schatzanweisungen und Kassenverstärkungskredite) weichen von den Zahlenangaben in Übersicht 7 ab, weil sie die Ausgleichsforderungen (Altschulden) nicht mit einschließen, die in der Übersicht 7 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. 1 401,9 Mio DM (1987) bzw. 1 161,0 Mio DM (1988) enthalten. Bei den restlichen rd. 584,1 Mio DM (1987) bzw. 607,0 Mio DM (1988) handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

**Verpflichtungsermächtigungen**

- 25 Die Haushaltspläne 1987 und 1988 weisen folgende Verpflichtungsermächtigungen aus:

	1987	1988
	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Epl. 03 bis Epl. 18	2 730,1	1 507,3
Epl. 19	<u>823,3</u>	<u>615,3</u>
zusammen	<u>3 553,4</u>	<u>2 122,6</u>

- 26 Aufgrund der in den Einzelplänen 03 bis 18 erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1987 folgende Zusagen erteilt:

	1987
	<u>Mio DM</u>
– für das Hj. 1988	999,1
– für das Hj. 1989	369,2
– für das Hj. 1990	190,1
– für das Hj. 1991	116,6
– für spätere Hje.	<u>376,1</u>
zusammen	<u>2 051,1</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 21,4 Mio DM.

Im Bereich des Einzelplans 19 war eine entsprechende Darstellung in der Haushaltsrechnung 1987 noch nicht möglich (vgl. Tz. 25 der Bemerkungen 1986 sowie die Stellungnahme der Landesregierung hierzu). Zusagen aus den jeweiligen Kontingenten wurden hier nicht zu Lasten einzelner Jahre eingegangen, weil die Inanspruchnahme der Mittel nach Bautenstand, nach der mittleren Bezugfertigkeit und nach Vorlage der Kostennachweise erfolgt. Aus der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung 1987 können daher nur die Gesamtzusagen entnommen werden. Sie beliefen sich auf 526,9 Mio DM.

- 27 Ab dem Hj. 1988 ist eine jahresbetragsweise Darstellung der erteilten Ermächtigungen auch für den Einzelplan 19 möglich.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1988 sind für die Einzelpläne 03 bis 19 folgende Zusagen erteilt worden:

	1988
	<u>Mio DM</u>
- für das Hj. 1989	1 046,1
- für das Hj. 1990	447,3
- für das Hj. 1991	101,8
- für das Hj. 1992	81,2
- für spätere Hje.	<u>14,5</u>
zusammen	<u>1 690,9</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 83,6 Mio DM.

- 28 Wegen der sich aufgrund des seit dem Hj. 1988 praktizierten Verfahrens der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Kommunalen Finanzausgleich (vgl. Tz. 33 der Bemerkungen 1988) ergebenden Fragen zur Höhe des tatsächlichen Ermächtigungsrahmens und zur vergleichbaren Darstellung aller Verpflichtungsermächtigungen in der Haushaltsrechnung steht der Rechnungshof mit dem Ministerium der Finanzen im Gespräch.

**Sondervermögen und Rücklagen**

- 29 Die in den Hj. 1976, 1978, 1984 und 1985 gebildete und im Hj. 1986 mit 150 Mio DM in Anspruch genommene Ausgleichsrücklage belief sich am 31. Dezember 1987 auf unverändert 257 Mio DM und wurde im Laufe des Hj. 1988 zunächst aufgelöst und dann wieder auf 271 Mio DM aufgestockt. Der Bestand der Rücklage aus dem Überschuß des Spiels 77 stieg 1987 von rd. 1 Mio DM auf rd. 3,2 Mio DM und wurde 1988 aufgelöst. Der 1985 neu gebildeten Rücklage „Losbriefflotterie“ wurden 1987 rd. 7 Mio DM und 1988 rd. 1,8 Mio DM entnommen, so daß sie am 31. Dezember 1988 noch mit 2,3 Mio DM dotierte. Diese Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1987 bzw. 1988 dargestellt.

**Liegenschaftsvermögen**

- 30 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1987 und 1988 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen und Bestandsberichtigungen) aus:

	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Anfangsbestand	3 591 871 947,25 m <sup>2</sup>	3 592 858 238,25 m <sup>2</sup>
Zugänge	6 143 075,00 m <sup>2</sup>	6 575 437,00 m <sup>2</sup>
Abgänge	5 156 784,00 m <sup>2</sup>	5 765 740,00 m <sup>2</sup>
	<hr/>	<hr/>
Endbestand	<u>3 592 858 238,25 m<sup>2</sup></u> =====	<u>3 593 667 935,25 m<sup>2</sup></u> =====

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1986 wie folgt zusammen:

	<u>31.12.1986</u>	<u>31.12.1987</u>	<u>31.12.1988</u>
	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>
Liegenschaften unter Ressort- und Hoch- schulverwaltung	19 671 728,25	19 610 592,25	19 615 529,25
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 558 046 732,00	3 559 220 254,00	3 560 087 641,00
Allgemeines Liegen- schaftsvermögen, Schlösser und Gärten	10 097 490,00	9 971 395,00	9 908 768,00
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stif- tungen	4 055 997,00	4 055 997,00	4 055 997,00
<b>insgesamt</b>	<b>3 591 871 947,25</b>	<b>3 592 858 238,25</b>	<b>3 593 667 935,25</b>

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von 43 954 900 m<sup>2</sup> in 1986 hat sich über 44 125 400 m<sup>2</sup> in 1987 auf 44 323 800 m<sup>2</sup> in 1988 erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 5 892 669 m<sup>2</sup> (1987) bzw. 6 503 261 m<sup>2</sup> (1988), von den Abgängen 4 732 077 m<sup>2</sup> (1987) bzw. 5 644 130 m<sup>2</sup> (1988) allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

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. Sie wurden für 1987 am 17. Februar 1989 und für 1988 am 10. August 1989 dem Landtag in zusammengefaßter Form (LT-Drucksachen 12/4141 und 12/4951), dem Rechnungshof am 19. Dezember 1988 bzw. am 10. Juli 1989 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

#### Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 31 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1987 insgesamt 10 248 061 815,70 DM (Vorjahr 9 949 608 911,42 DM) und Ende 1988 insgesamt 10 506 599 357,50 DM; die Fremdwährungsforderungen sind mit 420 000 US \$ und 50 000 sfr unverändert.

Es sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

	Stand 31.12.1986 Mio DM	Stand 31.12.1987 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1986 in v.H.	Stand 31.12.1988 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1987 in v.H.
Darlehen	8 822,6	9 082,9	+ 3,0	9 344,0	+ 2,9
davon ent- fallen auf:					
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes- bedienstete	6 347,4	6 529,8	+ 2,9	6 720,0	+ 2,9
Landwirtschaftsförderung	441,2	427,2	- 3,2	411,6	- 3,7
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	90,8	95,9	+ 5,6	99,9	+ 4,2
Darlehen für kulturelle Zwecke	1 939,6	2 018,6	+ 4,1	2 100,7	+ 4,1
Darlehen für sonstige Zwecke	3,3	11,4	+ 345,5	11,8	+ 3,5
Beteiligungen	968,5	1 026,1	+ 5,9	1 020,4	- 0,3
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-	50 000 sfr.	-
Wertpapiere	158,5	139,0	- 12,3	142,2	+ 2,3
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-	420 000 US \$	-
insgesamt	9 949,6	10 248,0	+ 3,0	10 506,6	+ 2,6
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-	420 000 US \$	-
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-	50 000 sfr.	-

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

- 32 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren 1987 um rd. 57,6 Mio DM höher als 1986 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 1 026,1 Mio DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen gegenüber 1986 beruhten im wesentlichen auf Erhöhungen des Kapitals bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau um 3,9 Mio DM auf 10,7 Mio DM (Beteiligungsquote 1,94 v.H. gegenüber 0,68 v.H.), bei der Hessischen Industriemüll GmbH um 4,69 Mio DM auf 4,75 Mio DM (Beteiligungsquote 31,67 v.H. gegenüber 31,71 v.H.), bei der Nassauischen Heim Siedlungsbaugesellschaft mbH in Frankfurt am Main um 9,6 Mio DM auf 31,5 Mio DM (Beteiligungsquote 17,54 v.H. gegenüber 13,5 v.H.) sowie bei der GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen in Frankfurt am Main (früher Neue Heimat Südwest GmbH) um 39,5 Mio DM auf 62 Mio DM (Beteiligungsquote 80,05 v.H.).

1988 lagen die entsprechenden Nennbeträge mit 1 020,4 Mio DM und 50 000 sfr um rd. 5,7 Mio DM unter dem 1987 ausgewiesenen Wert. Die Veränderung ist im wesentlichen dadurch verursacht, daß die Beteiligung an der Main-Gaswerke AG in Frankfurt am Main im Nennwert von 14,1 Mio DM aufgegeben wurde (Erlös hieraus 43 822 824,19 DM) und größere Kapitalerhöhungen nur bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau um 3,9 Mio DM auf 14,6 Mio DM (Beteiligungsquote unverändert) und bei dem Nassauischen Heim um 5 Mio DM auf 36,5 Mio DM (Beteiligungsquote 17,47 v.H. gegenüber 17,54 v.H.) zu verzeichnen waren.

Die in Landesbesitz befindlichen Wertpapiere hatten 1987 einen Steuerkurswert von zusammen 139 Mio DM gegenüber 158,5 Mio DM in 1986. Ursächlich hierfür war insbesondere der Börsen-Crash in 1987. In 1988 wurden fast alle in kleineren Stückelungen in Landesbesitz befindlichen Wertpapiere veräußert. Der Gesamterlös betrug 612 509,31 DM. Am Jahresende verblieben noch mit 8 v.H. verzinste Inhaberschuldverschreibungen der Stadtparkasse Frankfurt im Gesamtwert von 6 000 DM, 12 303 Stammaktien zum Kurs von 226 DM (Vorjahreskurs 210 DM) und 14 Vorzugsaktien zum Kurs von 206 DM (Vorjahreskurs 201,50 DM) der Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerk AG im Gesamtwert von 2 783 362 DM sowie 520 257 Stück Veba AG Aktien zum Kurs von 268 DM (Vorjahreskurs 261 DM) im Gesamtwert von 139 428 876 DM im Landesbesitz. Trotz der vorgenommenen Veräußerungen erhöhte sich der Wertpapierbesitz des Landes damit auf insgesamt 142,2 Mio DM.

- 33 Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1987 bzw. 1988 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

**Rechnungsprüfung 1987 und 1988**

- 34 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1987 und 1988 ist bis auf die Istaussgaben 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 beigefügte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

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

- 35 Die in der Haushaltsrechnung 1987 und 1988 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 ZU ALLEN EINZELPLÄNEN

**Wirtschaftlicher Einsatz von Haushaltsmitteln für Gutachten**

(Alle Einzelpläne)

Bei der Vergabe von Gutachten an außenstehende Dritte sind Haushaltsmittel nicht immer unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwendet sowie nicht immer in Übereinstimmung mit dem Gruppierungs- und Funktionenplan für den Haushalt des Landes veranschlagt und verausgabt worden.

Der Erlass einheitlicher Regeln für die Vergabe von Gutachten an Außenstehende scheint erforderlich.

- 36 Der Rechnungshof hat im Wege einer Querschnittsprüfung die Ausgaben für an außenstehende Dritte vergebene Gutachten im Hj. 1986 geprüft. Als Gutachten im Sinne dieser Prüfung wurden Ausarbeitungen (Studien, Untersuchungen, sonstige Schriftstücke) von Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis mit dem Ziel, Landesregierung oder Ministerien zu einem bestimmten Thema Informationen oder gutachtliche Äußerungen zur Vorbereitung von Maßnahmen bzw. Programmen oder Entscheidungen (Entscheidungshilfen) zur Verfügung zu stellen, definiert. Unberücksichtigt blieben dabei Gutachten, auf die aus bestimmten Gründen nicht verzichtet werden kann (Gutachten z.B. über Baugrunduntersuchungen im Rahmen der Planung von Bauvorhaben, Gutachten im Rahmen von Genehmigungsverfahren nach dem Atomgesetz und der StrahlenschutzVO, Gutachten zur Feststellung der Schadenshöhe bei Schadensersatzansprüchen, Gutachten in Gerichtsangelegenheiten).

Der Rechnungshof sah sich zu der Prüfung wegen der gestiegenen Ausgaben für diese Gutachten veranlaßt. Sie betragen z.B.

- im Hj. 1981 rd. 2 528 000 DM,
- im Hj. 1986 rd. 9 813 000 DM.

Die Prüfung der Ausgaben für Gutachten im Hj. 1986 erstreckte sich quer durch den Landeshaushalt auf den nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan für den Haushalt des Landes Hessen infrage kommenden Haushaltstitel (einschließlich Gruppentitel) 526 . . und auf die weiteren Haushaltstitel bzw. Gruppentitel 524 . . ; 531 . . , 536 . . , 538 . . , 547 . . , 685 . . , 893 . . und 981 . . , weil auch bei diesen Titeln Ausgaben für Gutachten im Sinne der oben genannten Umschreibung geleistet wurden, wobei nicht auszuschließen ist, daß auch bei anderen Haushaltstiteln weitere Ausgaben für Gutachten anfielen.

Bei seinen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, daß die im Hj. 1986 gezahlten rd. 9,8 Mio DM für insgesamt 202 Gutachten verausgabt worden waren, von denen er 115 Gutachten einer standardisierten (Thema des Gutachtens, Gutachter, zuständiges Referat: Höhe der Ausgaben, Buchungsstelle: Verwertung des Gutachterergebnisses, Umsetzung in Verwaltungshandeln usw.) Prüfung unterzog. Im Vordergrund stand dabei die Frage, ob den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) entsprochen worden war.

- 37 Im einzelnen kam der Rechnungshof zu folgenden Erkenntnissen:

Der erwähnte Anstieg der Ausgaben für Gutachten im Verlaufe von sechs Jahren um knapp 7,3 Mio DM, mithin um nahezu das Dreifache, ist im Verhältnis zur Entwicklung des Gesamthaushalts beachtlich. Der Rechnungshof sah daher seine Vermutung durch seine Prüfungsfeststellungen bestätigt, daß an der Notwendigkeit zahlreicher Gutachten Zweifel bestünden. Er ver-

**Zu Tz. 36 bis 41**

Die Landesregierung teilt das Anliegen des Rechnungshofs nach einem wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln bei der Vergabe von Gutachten.

Im Wege einer stärkeren Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in diesem Bereich wurden deshalb bereits im Rahmen der Verhandlungen über die Haushaltsvoranschläge 1989 die für Gutachten angemeldeten Beträge einer besonders kritischen Prüfung unterzogen mit dem Ziel, die Ansätze auf das sachlich notwendige Maß zu begrenzen.

Darüber hinaus hat der Minister der Finanzen im Rahmen des Erlasses zur Aufstellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 1990/1991 vom 6. Dezember 1988 auf die einschlägigen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs hingewiesen und ausdrücklich um deren Beachtung gebeten.

Demgemäß wurden auch bei den Verhandlungen über die Haushaltsvoranschläge 1990/91 die beantragten Mittel für Gutachten erneut sehr sorgfältig auf ihre Berechtigung und Notwendigkeit hin geprüft.

Der weitergehenden Anregung des Rechnungshofs nach Erlass gesonderter Regeln für die Vergabe von Gutachten steht die Landesregierung nach sorgfältiger Abwägung aller Aspekte indes skeptisch gegenüber. Das angeregte Regelwerk könnte nämlich weitgehend nur solche Vorgaben enthalten, die bei strikter Beachtung der Vorschriften der Landeshaushaltsordnung, des Gruppierungsplans sowie im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verwaltungsarbeit ohnehin selbstverständlich sind. Gerade auch im Hinblick auf das fortgesetzte Bemühen der Landesregierung, einer unkontrollierten, unüberschaubaren Flut von Verwaltungsvorschriften entgegenzuwirken und derartige Regelungen auf das unabdingbar notwendige Maß zu beschränken, kann ein ernsthafter Bedarf für einen gesonderten Erlass in diesem Zusammenhang nicht bejaht werden.

kennt dabei zwar nicht, daß in vielen Bereichen der Landesverwaltung immer wieder in die Zukunft reichende Planungen in Angriff zu nehmen oder problemträchtige Entscheidungen zeitnah zu fällen sind, für die die Verwaltungspraxis nicht hinreichend genügende Entscheidungsgrundlagen liefert. Die Ressorts mögen folglich auf die Hilfe externen Sachverständes angewiesen sein. Die eingesehenen Unterlagen ließen vielfach aber nicht erkennen, ob die eingeholten Gutachten überhaupt ausgewertet wurden. Andere Gutachten wurden zwar ausgewertet, d. h. ihre Ergebnisse einer Würdigung unterzogen, der Rechnungshof konnte jedoch nicht feststellen, in welche Planungs- und Vollzugsentscheidungen die Gutachtenergebnisse umgesetzt wurden. In Fällen dieser Art vermag der Rechnungshof eine Rechtfertigung der Ausgaben für Gutachten nicht zu erkennen.

Zu denken wäre in diesem Zusammenhang etwa an Gutachten aus dem Geschäftsbereich des Ministers des Innern zum sozialen Wohnungsbau und zur Wohnungsbaupolitik, für die Kosten in Höhe von rd. 340 000 DM angefallen waren, an Gutachten aus dem Geschäftsbereich des Sozialministers zu Entwicklungsaussichten des Bankgewerbes in Hessen (Kosten: 140 000 DM) sowie an ein Gutachten aus dem Geschäftsbereich des Ministers für Umwelt und Reaktorsicherheit über die Bewertung und Einschätzung der Gentechnikkliteratur, für das ein Betrag von knapp 29 000 DM aufgewandt wurde.

In einigen weiteren Fällen bestand die gutachterliche Tätigkeit zum einen darin, zu einem bestimmten Thema lediglich Literatur, Protokolle des Gesetzgebers und andere Veröffentlichungen zu sichten, um Schwerpunkte einer aktuellen Diskussion darzustellen; zum anderen kam es darauf an, Daten und Fakten auf empirischer Grundlage zusammenzutragen. Die entsprechenden Vorgänge enthalten indessen keine Hinweise darauf, daß vor der Vergabe des jeweiligen Gutachtens geprüft worden war, ob hierfür nicht geeignete Landesbedienstete zur Verfügung gestanden hätten bzw. weshalb sie nicht mit der für notwendig erachteten Arbeit befaßt wurden. Diese Prüfung wäre beispielsweise vor Vergabe von Gutachten seitens des Ministers der Justiz über Fragen des Strafvollzugs, Hintergründe der Straffälligkeit, Fragen des Jugendstrafrechts, Aufhebung hessischer Strafgerichtsurteile durch den Bundesgerichtshof (Kosten insgesamt rd. 138 000 DM) angezeigt gewesen.

Der Rechnungshof hat überdies in Einzelfällen grundsätzliche Zweifel an der Notwendigkeit der Vergabe von Gutachten auch deshalb, weil es im Hinblick auf die in der Verwaltung vorhandene fachliche Kompetenz nahegelegen hätte, daß Landesbedienstete im Rahmen ihrer Dienstaufgaben den im Gutachten angesprochenen Fragen nachgegangen wären. Dies gilt z.B. für ein vom Minister für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vergebenes Gutachten – Kosten: 380 000 DM – über Wildschutzgebiete in Hessen.

Es sollte auch der Eindruck vermieden werden, daß verantwortliches Verwaltungshandeln und notwendige – gegebenenfalls auch unpopuläre – Entscheidungen trotz an sich vorhandener Sachkompetenz zusätzlich durch externe Gutachten bloß abgesichert werden, wie dies die mehrfache Vergabe von Gutachten zur Grube Messel (Minister für Wissenschaft und Kunst, Kosten: 618 000 DM; Minister für Umwelt und Reaktorsicherheit, Kosten: ca. 76 000 DM) vermuten läßt.

- 38 Bei einer Anzahl von Gutachten war nicht aktenkundig, weshalb die Vergabe an den beauftragten Gutachter erfolgte. Die Thematik der Gutachten war nicht so fachspezifisch, daß für die Erstattung des jeweiligen Gutachtens nur ein einziger Gutachter

Dies gilt um so mehr, als die Landesregierung davon ausgeht, daß die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs zu diesem Thema mittlerweile uneingeschränkt Beachtung finden.

Die vorgenannte Einschätzung steht im Einklang mit der Verwaltungspraxis des Bundes sowie der meisten übrigen Bundesländer.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

in Frage gekommen wäre. Daher hätten, entgegen der Vergabepraxis z.B. seitens der Staatskanzlei zur Einholung einer Feldstudie „bürgernahe Hörfunk im Lokalstudio“ (Kosten: ca. 117 000 DM), durchaus mehrere Angebote eingeholt und dem kostengünstigsten alsdann der Zuschlag erteilt werden können. Dieses Verfahren hätte freilich vorausgesetzt, daß vor Vergabe des jeweiligen Gutachtens eine „Leistungsbeschreibung“ hätte erarbeitet werden müssen, die eine Formulierung der Problemstellung, Zielsetzung und Durchführung des Auftrags zum Inhalt gehabt hätte. Sie wurde, sofern der Auftragserteilung überhaupt ein förmliches Angebot zugrunde lag, den darin enthaltenen Vorstellungen der Gutachter überlassen.

- 39 Einzelne Gutachten wurden nur mündlich vergeben, wie dies z.B. bei der Vergabe von Gutachten zum muttersprachlichen Unterricht (Kosten: insgesamt 5 350 DM) sowie zur Bestandsaufnahme und zu Perspektiven der Hausaufgabenhilfe in Hessen (Kosten: 10 000 DM) durch den Kultusminister geschah. Im Hinblick auf die allgemeine Verwaltungspraxis, die zu vereinbarenden Honorare und die Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns sollten Gutachten stets nur schriftlich vergeben werden.

Es begegnet schließlich auch Bedenken, daß Ausgaben für Gutachten bei verschiedenen Haushaltstiteln veranschlagt und verausgabt wurden, insbesondere auch bei solchen Titeln, deren Zweckbestimmung nicht ohne weiteres auf Ausgaben für Gutachten schließen läßt. Dies gilt beispielsweise für die haushaltsmäßige Abwicklung der Kosten für das vom Sozialminister vergebene Gutachten „Soziale Krise, Institution und Familiendynamik“ (Kosten: 320 000 DM).

- 40 Der Rechnungshof regte nach alledem an, bei der Veranschlagung und Verwendung von Ausgaben für Gutachten verstärkt auf die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinzuwirken. Er empfiehlt, allgemeine Regeln für die Vergabe von Gutachten zu erlassen. Dabei müßte nach seiner Meinung insbesondere festgelegt werden, daß
- bei der Vergabe von Gutachten ein strengerer Maßstab anzulegen sei und zuvor stets geprüft werden sollte, ob die Thematik des beabsichtigten Gutachtens nicht von Bediensteten des Landes selbst abgehandelt werden könne;
  - die Vergabe von Gutachten schriftlich unter stärkerer Beachtung der Grundsätze des Wettbewerbs erfolgen sollte;
  - die Notwendigkeit der Vergabe von Gutachten und die Gründe für die Wahl des jeweiligen Gutachters aktenkundig gemacht werden sollten. Dabei sollten auch Höhe der Honorare und Zahlungsmodalitäten begründet werden, soweit sich dies nicht bereits aus dem Vertrag oder dem Schriftwechsel ergäbe;
  - Haushaltsmittel für Gutachten grundsätzlich nur bei dem nach den Gruppierungs- und Funktionenplan dafür vorgesehenen Haushaltstitel bzw. Gruppentitel 526.. veranschlagt und verausgabt werden sollten;
  - nach Vorlage der Gutachten aktenkundig gemacht werden sollte, wie die Ergebnisse bewertet und welche hierauf beruhenden Maßnahmen ergriffen würden oder beabsichtigt seien.
- 41 Die einzelnen Ressorts, an die der Rechnungshof seine Feststellungen über den Finanzminister herantrug, haben die Ausführungen des Rechnungshofs jeweils teils bestritten, teils bestätigt bzw. ihre kritisierte Vergabepraxis mit detaillierten Darstellungen gerechtfertigt. Der Finanzminister seinerseits hat in seiner zusammenfassenden allgemeinen Stellungnahme angekündigt, daß bei den Verhandlungen über die Haushaltsvoranschläge die für Gutachten vorgesehenen Beträge mit dem Ziel geprüft würden, sie auf das notwendige Maß zu beschränken.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Darüber hinaus beabsichtige er, im Sinne der Prüfungsmitteilungen mit dem Erlaß über die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs für die Haushaltsjahre 1990/91 „das gemeinsame Anliegen weiter zu verfolgen“.

Der Rechnungshof begrüßt die bei dem Finanzminister offensichtlich vorherrschende grundsätzliche Übereinstimmung mit seinen Vorstellungen. Unabhängig von den unter Umständen mit den einzelnen Ressorts noch zu pflegenden Erörterungen über etwa noch vorhandene Meinungsverschiedenheiten über deren Praxis bei der Vergabe von Gutachten hält der Rechnungshof schon jetzt, trotz der beabsichtigten Maßnahmen des Finanzministers, zur Vermeidung weiterer Ausgabensteigerungen in diesem Bereich den alsbaldigen Erlaß allgemeiner, aber verbindlicher Regeln für die Vergabe von Gutachten an außenstehende Dritte für erforderlich. Dabei sollten die von ihm aufgestellten Grundsätze entsprechende Berücksichtigung finden.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

**Verkehrsüberwachung durch Städte und Gemeinden**  
(Kap. 03 24)

In zunehmendem Umfange gehen Städte und Gemeinden dazu über, mit eigenen Rotlichtüberwachungsanlagen und Geschwindigkeitsmeßgeräten Kontrollen durchzuführen. Der Rechnungshof hat Hinweise gegeben, um bestehende Koordinierungsdefizite zwischen den am Bußgeldverfahren beteiligten Verwaltungen abzubauen.

- 42 In steigender Zahl begegnen Städte und Gemeinden den Problemen der immer häufiger werdenden Verkehrszuwendungen, indem sie Rotlichtüberwachungsanlagen und Geschwindigkeitsmeßgeräte beschaffen und zur Verkehrsüberwachung einsetzen. Soweit sie dabei geringfügige Ordnungswidrigkeiten durch Erteilung von Verwarnungen und die Erhebung von Verwarnungsgeldern verfolgen und ahnden, sind sie dazu als Ortspolizeibehörde nach § 2 der Zuständigkeitsverordnung vom 23. März 1987 befugt. Dagegen stellen Rotlichtverstöße in jedem Fall und Geschwindigkeitsüberschreitungen innerhalb geschlossener Ortschaften ab 21 km/h bzw. ab 26 km/h (je nach Fahrzeugart) Bußgeldtatbestände dar, für deren Verfolgung und Ahndung die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium in Kassel zuständig ist (§ 1 Nr. 2 o.a.VO).

Der Rechnungshof hat bei verschiedenen Landesbehörden hinsichtlich der Einrichtung von Rotlichtüberwachungsanlagen und Geschwindigkeitsmeßgeräten folgende Sachverhalte festgestellt:

- Die Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium in Kassel erfuhr nur durch die Übersendung von Bußgeldanzeigen, welche Kommunen eigene Kontrollgeräte betreiben. Außer einer dadurch bedingten Zunahme der Bearbeitung förmlicher Bußgeldverfahren war für die Bußgeldstelle die Tatsache von Bedeutung, daß bei Verwendung von Heckfotoanlagen z.T. über 50 v.H. der Anzeigen nicht beweiskräftig waren, und die Verfahren deshalb von der Bußgeldstelle eingestellt werden mußten.
- Das Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (WVA) vereinbarte auf Weisung des Innenministeriums bei Abschluß von Verträgen mit den Kommunen eine Jahrespauschale von 4 000 DM für jedes betriebene Rotlichtüberwachungsgerät und eine weitere Pauschale von 30 DM für jedes „anzeigereife“, durch die Anlage eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren. Es wurde jedoch verabsäumt, eine vertragliche Regelung dergestalt aufzunehmen, daß ausschließlich Frontfotoanlagen zu beschaffen und einzusetzen seien. Die Folgen waren in einem nicht mehr feststellbaren Umfange für die Laufzeit der Verträge (2 bis 3 Jahre) Leistungen des Landes (vereinbarte Jahrespauschale, 30 DM-Pauschale) für z.T. überwiegend unbrauchbare Anzeigen, die zwar „durch die Rotlichtüberwachungsanlage eingeleitet“ und somit aus der Sicht der Städte und Gemeinden „anzeigereif“ waren, aber mangels sicheren Schuldvorwurfs zu einer Einstellungsrate von teilweise über 50 v.H. führten.

Zwischenzeitlich hat das Innenministerium das WVA angewiesen, die Verträge mit den Kommunen zu kündigen und bei Rotlichtüberwachungsanlagen nur noch Frontmeßeinrichtungen zuzulassen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium des Innern auf die dargestellten Koordinierungsschwachpunkte hingewiesen und Vorschläge zur Abhilfe unterbreitet. Diese Anregungen wurden

**Zu Tz. 42**

Es trifft zu, daß Städte und Gemeinden zunehmend dazu übergehen, mit eigenen oder angemieteten Geräten und mit eigenem Personal Rotlichtüberwachungsanlagen zu betreiben und Geschwindigkeitsmessungen durchzuführen. Verstöße im Bußgeldbereich müssen der zuständigen Verfolgungsbehörde, dem Regierungspräsidium in Kassel – Bußgeldbehörde –, zur Durchführung von Ahndungsmaßnahmen vorgelegt werden. Da die Bußgelder dem Land Hessen zufließen, haben die meisten Kommunen mit dem Land eine Vereinbarung getroffen oder beantragt, aufgrund der sie zum Ersatz der entstandenen Kosten für jede Anzeige einen vereinbarten Pauschalbetrag erhalten. Im Rahmen dieses Verfahrens hat sich gezeigt, daß die Städte Offenbach am Main und Wiesbaden noch alte Rotlichtüberwachungsanlagen betreiben, die über keine Frontfotoeinrichtung verfügen. Verstöße, die mit diesen Geräten festgestellt wurden, konnten zu einem großen Teil wegen Beweisschwierigkeiten nicht verfolgt werden. Dennoch mußte der vereinbarte Pauschalbetrag an die Städte ausgezahlt werden.

Das Wirtschaftsverwaltungsamt der Hessischen Polizei (WVA) wurde inzwischen angewiesen, bei neuen Verträgen mit Kommunen nur noch Geräte zuzulassen, die Frontfotos anfertigen. Bestehende Verträge, die diese Klausel noch nicht enthalten, wurden bzw. werden zum nächstmöglichen Termin gekündigt. Das WVA wurde ferner angewiesen, die Bußgeldbehörde unverzüglich darüber zu informieren, welche Kommunen als neue Vertragspartner zu erwarten sind, damit die Bußgeldbehörde sich auf die zusätzlich anfallenden Verfahren einstellen kann.

Die Abrechnung der Pauschalbeträge erfolgt durch das WVA aufgrund der von den Kommunen angegebenen Fallzahlen. Zur Kontrolle ist beabsichtigt, daß die Bußgeldbehörde die Zahl der von den Städten und Gemeinden vorgelegten und in das HESOWI-Verfahren eingegebenen Anzeigen jährlich dem WVA mitteilt. Eine vom Regierungspräsidium Kassel manuell zu führende Statistik kann hierfür wegen des unverhältnismäßigen Aufwandes nicht in Frage kommen. Die Zahlen sollen vielmehr durch das HESOWI-Statistikprogramm

**Bemerkungen des Rechnungshofs**

aufgegriffen. So ist künftig zwischen den zuständigen Landesverwaltungen ein Informationsaustausch sichergestellt: die Bußgeldstelle informiert das WVA über die Zahl der Rotlicht- und Geschwindigkeitsverstöße, die vorgelegt und in das HESOWI-Verfahren eingegeben werden, und umgekehrt unterrichtet das WVA die Bußgeldstelle über weitere zu erwartende Vertragspartner. Auch für Geschwindigkeitskontrollen der Kommunen, die vertraglich mit 23 DM je abgegebenen Bußgeldfall erstattet werden, sollen künftig, wie auch bei den Rotlichtüberwachungsanlagen, nur noch Frontmeßeinrichtungen vertraglich vorgesehen werden.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung dieser Angelegenheit im Rahmen seiner Erhebungen weiterverfolgen.

*Stellungnahme der Landesregierung*

aufbereitet werden. Das Regierungspräsidium Kassel wird einen entsprechenden Antrag im Gemeinsamen Unterausschuß für Ordnungswidrigkeiten stellen, wo insbesondere der Aufwand für die Bußgeldbehörde und der Aufwand für das Kommunale Gebietsrechenzentrum Frankfurt am Main für die Programmänderungen gegen den (möglichen) Erfolg einer Kontrollstatistik abzuwägen ist.

Mit den veranlaßten Maßnahmen wird den Vorschlägen des Rechnungshofs voll entsprochen.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05****Asylgerichtsbarkeit**  
(Kap. 05 09)

Der Rechnungshof hat den Verfahrensablauf in Asylsachen untersucht und dabei die Kosten ermittelt, die in Verwaltungsgerichtsverfahren im Haushaltsjahr 1987 aufzuwenden waren.

- 43 Der Rechnungshof hat in der Zeit von April bis Anfang November 1988 bei den Verwaltungsgerichten (VG) Kassel und Wiesbaden sowie beim Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Kassel örtliche Erhebungen durchgeführt mit dem Ziel, die in Tz. 42 der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1981 zu den Asylverfahren ermittelten Daten fortzuschreiben und dabei festzustellen, welchen Kostenaufwand die Asylverfahren verursachen.

- 44 Für Streitigkeiten über die Anerkennung von Asylberechtigten war bis Ende 1979 das Verwaltungsgericht Ansbach (Bayern) ausschließlich zuständig. Vom 1. Januar 1980 an wurden diese Verfahren den Verwaltungsgerichten der Länder zugewiesen. In Ausführung dazu hatte Hessen festgelegt, daß für die Asylgerichtsbarkeit das Verwaltungsgericht Wiesbaden allein zuständig ist.

Vom 1. Januar 1982 an sind die Asylverfahren aus dem Bezirk des Verwaltungsgerichts Kassel sowie die noch aus diesem Bezirk beim Verwaltungsgericht Wiesbaden anhängigen Verfahren dem Verwaltungsgericht Kassel übertragen worden. Bei beiden Verwaltungsgerichten werden die Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) neben klassischen Verfahren auf alle Kammern dieser Gerichte verteilt. Aus prozeßökonomischen Gründen ist jedoch sichergestellt, daß jeweils nur ein Spruchkörper für alle Asylbewerber aus demselben Herkunftsland zuständig ist. Lediglich bei Verfahren, die wegen ihrer Vielzahl nicht von einer Kammer bewältigt werden können (z.B. von Türken, Pakistani und Indern), erfolgt eine Aufteilung auf mehrere Kammern.

Im Gegensatz zu den beiden Verwaltungsgerichten hat der Verwaltungsgerichtshof die Asylverfahren nicht auf alle Senate verteilt. Vom 1. August 1988 an sind drei Senate ausschließlich mit Asylverfahren befaßt.

- 45 Bei der Auswertung der dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen ergaben sich unerwartete Schwierigkeiten, weil Differenzen innerhalb des statistischen Zahlenmaterials nicht immer aufgeklärt werden konnten. So kamen beispielsweise Abweichungen in den Geschäftsstatistiken vor, die auf verschiedenen mehrfach geänderten Zählweisen beruhten.

Ferner waren in den Geschäftszahlen bis 1986 teilweise die Abgaben innerhalb des Gerichts enthalten. Hierbei handelte es sich um Verfahren, die überwiegend infolge Änderung der Geschäftsverteilung von einer Kammer auf eine andere übergingen. Sie wurden bei der abgebenden Kammer als Erledigungen und bei der aufnehmenden Kammer als Neueingänge behandelt und auch so gezählt. Damit erweckten die Geschäftszahlen für diese Jahre den Anschein, daß mehr Verfahren eingegangen und erledigt worden sind als es tatsächlich der Fall war. Auf Veranlassung des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs sind dann die Abgaben besonders gezählt, in den Übersichten jedoch nur als Gesamtzahlen ausgewiesen worden. Somit läßt sich nachträglich eine Zuordnung zu den einzelnen Sachgebieten, z.B. Asylsachen, Studienplatzvergaben, Polizei- und Ordnungsrecht usw., nicht mehr vornehmen und auch nicht bei den Asylverfahren in Abzug bringen.

**Zu Tz. 43 bis 56**

Zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs über die örtlichen Erhebungen der Verwaltungsgerichtsverfahren in Asylsachen hat das Ministerium der Justiz mit Schreiben vom 3. Juli und 8. August 1989 Stellung genommen. Der Rechnungshof hat diese Stellungnahme bereits in seine Bemerkungen eingearbeitet, worauf er auch jeweils ausdrücklich hinweist.

Mit Schreiben vom 17. Oktober 1989 hat der Rechnungshof mitgeteilt, daß er die Prüfungsmitteilungen in die Bemerkungen 1989 aufgenommen habe und damit die Prüfungsmitteilungen über die örtlichen Erhebungen der Verwaltungsgerichtsverfahren in Asylsachen als erledigt ansehe. Zur Ergänzung bleibt zu einzelnen Punkten noch auf folgendes hinzuweisen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Mit Beginn des Jahres 1987 ist schließlich für die Verwaltungsgerichte in Hessen die bundeseinheitliche Zählkartenstatistik eingeführt worden. Seit diesem Zeitpunkt werden die Verfahren nach einheitlichen Kriterien erfaßt und gezählt, was auch einen Vergleich der Gerichte, nicht nur innerhalb Hessens, sondern auch bundesweit untereinander ermöglicht.

- 46 Die nachfolgenden Übersichten umfassen alle Verfahren ohne Unterscheidung in Klagen und Anträge.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Verwaltungsgerichtshof

Jahr	insges.			Asyl-Verf.	NC-Verf.*	Klass.Verf.
	Eingang	Erled.	Bestand			
1980	4 334	3 091	4 925	40	2 328	1 966
1981	5 822	4 427	5 920	1 146	2 659	2 039
1982	6 717	5 127	6 717	707	1 587	2 133
1983	7 510	5 127	7 510	466	3 531	1 923
1984	8 473	6 679	8 473	727	3 847	2 143
1985	9 377	7 016	9 377	663	2 550	1 914
1986	10 224	7 769	10 224	530	4 828	2 152
1987	11 024	8 473	11 024	756	3 641	2 282
1988	12 024	9 377	12 024	555	3 254	1 907
1989	13 024	10 224	13 024	731	5 215	2 527
1990	14 024	11 024	14 024	676	2 206	2 458
1991	15 024	12 024	15 024	937	3 693	2 386
1992	16 024	13 024	16 024	470	3 728	2 599
1993	17 024	14 024	17 024	452	3 950	2 326
1994	18 024	15 024	18 024	518	5 037	2 214
1995	19 024	16 024	19 024	404	2 641	2 721
1996	20 024	17 024	20 024	1 024	1 685	2 888
1997	21 024	18 024	21 024	821	2 603	2 639
1998	22 024	19 024	22 024	607	1 723	2 970
1999	23 024	20 024	23 024	599	1 723	2 787
2000	24 024	21 024	24 024	1 286	1 457	2 204
2001	25 024	22 024	25 024	1 066	2 249	1 844
2002	26 024	23 024	26 024	823	931	3 139
2003	27 024	24 024	27 024	733	720	1 624
2004	28 024	25 024	28 024	474	667	1 103

- 1) Differenz durch Einführung der Zahlkartenerhebung
- 2) Rechnerischer Ausgleich
- 3) Halbjahresergebnis 1.1. - 30.6.1988

VG Wiesbaden

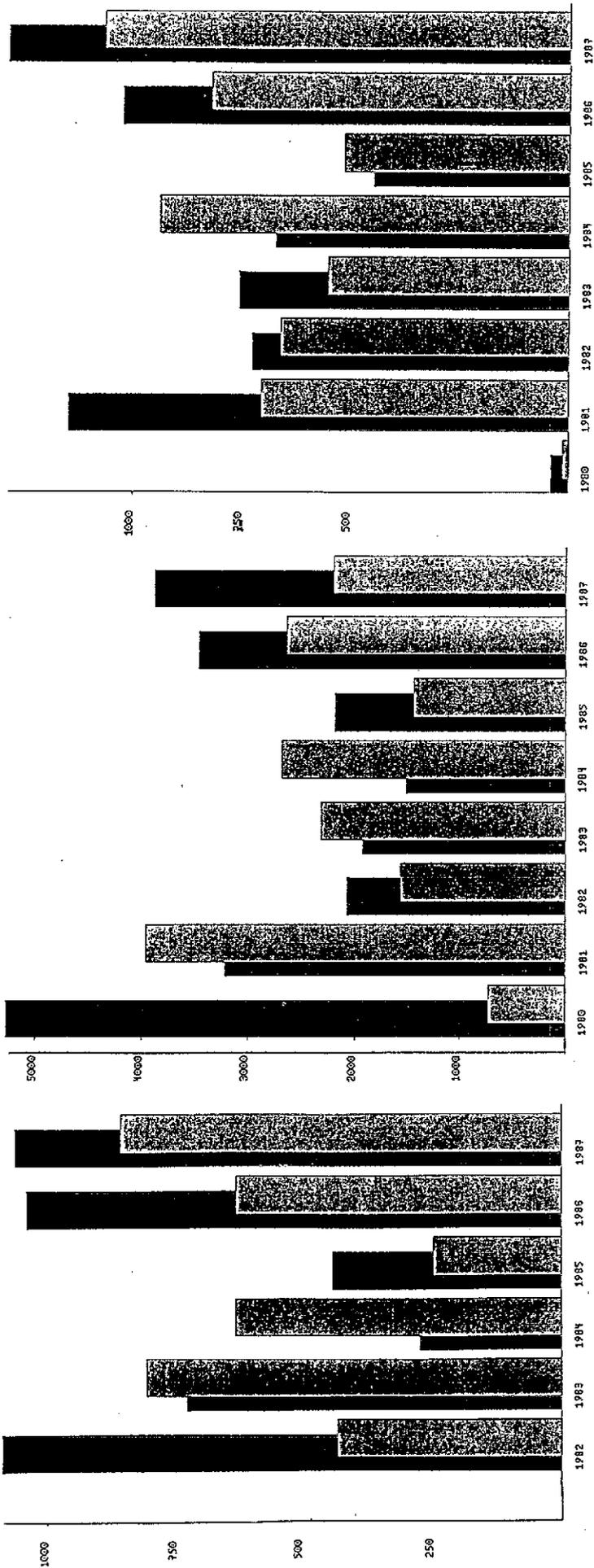
Jahr	Ges. zahl		Klass. Verf.	NC-Verf.*	Asyl-Verf.	NC-Verf.	Klass. Verf.
	Eingang	Erled.					
1980	5 175	4 613	2 751	2 424	5 280	3 536	2 794
1981	6 145	5 153	2 547	2 605	3 216	2 732	1 895
1982	7 191	6 081	2 944	2 828	3 724	2 988	2 564
1983	8 228	7 081	3 640	3 555	4 328	3 871	2 232
1984	9 296	8 081	4 290	4 090	5 072	4 244	2 257
1985	10 354	9 081	5 082	4 692	5 863	4 836	2 375
1986	11 412	10 081	5 863	5 458	6 621	5 759	2 502
1987	12 470	11 081	6 621	6 285	7 386	6 411	2 411
1988	13 528	12 081	7 386	7 015	8 176	7 240	2 280
1989	14 586	13 081	8 176	7 855	8 964	8 533	2 633
1990	15 644	14 081	9 014	8 584	9 752	9 114	2 319
1991	16 702	15 081	10 000	9 225	10 540	9 753	2 252
1992	17 760	16 081	10 924	10 015	11 328	10 404	2 420
1993	18 818	17 081	11 848	10 800	12 116	11 175	2 244
1994	19 876	18 081	12 772	11 584	12 904	11 955	2 175
1995	20 934	19 081	13 696	12 368	13 692	12 733	1 655
1996	22 000	20 081	14 620	13 252	14 480	13 504	1 230
1997	23 058	21 081	15 544	14 136	15 268	14 339	1 1584
1998	24 116	22 081	16 468	15 000	16 056	15 140	3 729
1999	25 174	23 081	17 392	15 864	16 844	15 984	3 565
2000	26 232	24 081	18 316	16 728	17 632	16 828	1 1 747

- 1) Beim Verwaltungsgericht Wiesbaden wurde die Bestandsaufnahme aller noch abhängigen Verfahren erst nach Ablauf des Jahres 1995 vorgenommen, so daß dessen Endbestand am 31.12.85 in der Statistik mit dem tatsächlichen Endbestand übereinstimmt, nicht aber der angegebene Anfangsbestand (Stichtag: 31.12.84) mit dem nicht mehr feststellbaren tatsächlichen Anfangsbestand.
- 2) Differenz durch Einführung der Zahlkartenerhebung und durch Abgabe von Verfahren an das Verwaltungsgericht Gießen am 1.1.1987.
- 3) Differenz durch Bereinigung des Bestandes der unerledigten Verfahren innerhalb des Jahres.
- 4) Halbjahresergebnis (1.1.-30.6.1988).

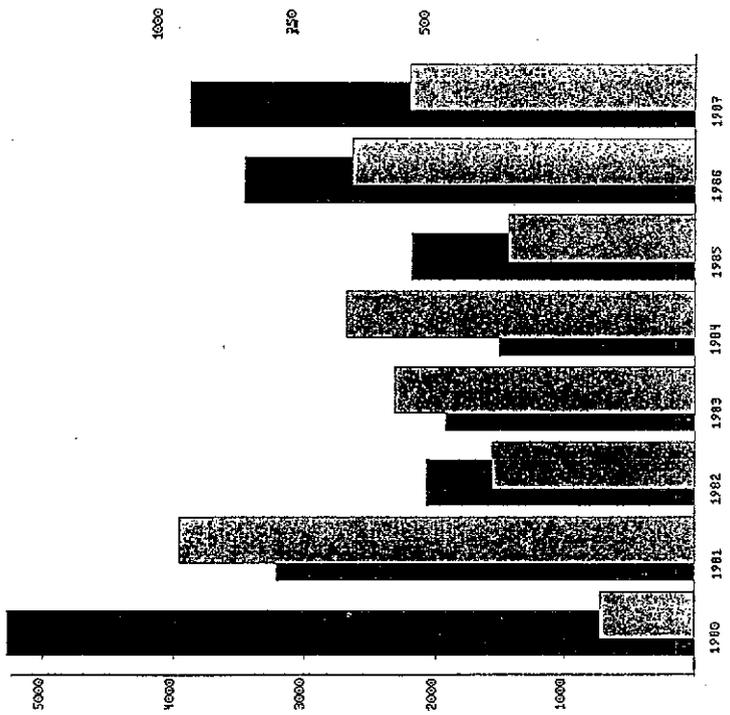
\*) Numerus-Clausus-Verfahren

Zur besseren Übersicht werden die obigen Zahlen in Asylsachen in eine graphische Darstellung auf der nächsten Seite umgesetzt.

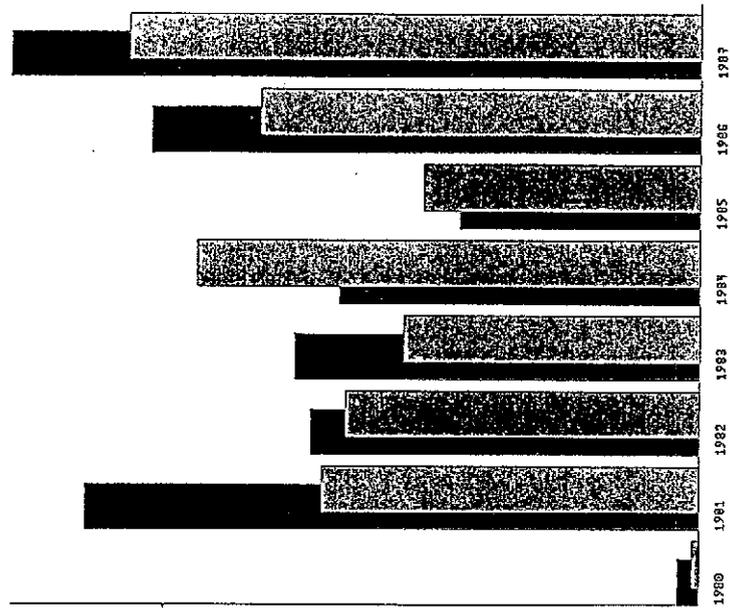
Bemerkungen des Rechnungshofs



VG Kassel



VG Wiesbaden



Verwaltungsgerichtshof

■ Eingänge  
▨ Erledigungen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 47 Asylklagen gegen die Entscheidungen des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf und der Ausländerbehörde sind in einer Klage zusammenzufassen (§ 30 Satz 1 AsylVfG); eine Abtrennung findet nicht statt (§ 30 Satz 3 AsylVfG). In der Praxis werden die beiden Klagebegehren in einem Schriftsatz eingereicht und auch als ein Verfahren registriert. Wird jedoch im Laufe des Verfahrens die Klage gegen die Ausländerbehörde zurückgenommen oder die Hauptsache insoweit für erledigt erklärt, dann trennen die Gerichte dieses Verfahren durch Beschluß ab. Der abgetrennte Teil wird neu registriert, in einem neuen Aktenumschlag abgeheftet und der Kammer wieder vorgelegt, die das Verfahren sodann durch Beschluß einstellt. Im Jahr 1987 wurden beim Verwaltungsgericht Kassel 35 und beim Verwaltungsgericht Wiesbaden 120 derartige Verfahrenstrennungen vorgenommen. Für 1988 zeichnete sich eine Steigerung ab; allein in Wiesbaden waren bis Ende Juni bereits 90 Trennungen zu verzeichnen.

Der Rechnungshof hat beim Minister der Justiz angeregt, von diesen Trennungen Abstand zu nehmen, um den damit verbundenen erheblichen Arbeitsmehraufwand für Geschäftsstelle und Schreibdienst zu vermeiden. Sollte dennoch an dieser Verfahrensweise festgehalten werden, so sollten die abgetrennten Verfahren gesondert gezählt und bei den echten Erledigungszahlen in Abzug gebracht werden.

Der Minister der Justiz hat erklärt, er sehe sich derzeit nicht imstande, der Anregung des Rechnungshofs zu folgen, weil die Entscheidung der Frage der Verfahrensabtrennung grundsätzlich zum Kernbereich der richterlichen Tätigkeit gehöre und damit der richterlichen Unabhängigkeit unterliege. Zudem könne die Verfahrensabtrennung bei vorzeitiger Erledigung der Klage gegen die Ausländerbehörde durchaus im Interesse der Beteiligten liegen. Im übrigen verlange die bundeseinheitliche Anordnung über die Zählkartenerhebung keine Trennung in den geschilderten Fällen. Er sei aber bereit, die Anregung des Rechnungshofs zur gesonderten Zählung abgetrennter Verfahren zu den Materialien für die Beratung einer Neufassung der entsprechenden Bestimmungen einzubringen.

Der Rechnungshof hatte die prozeßökonomischen Vorteile der Verfahrensabtrennung nicht in Zweifel gezogen. Es sollte aber möglich sein, die abgetrennten Verfahren statistisch gesondert zu zählen und als Erledigung in Abzug zu bringen, um damit ein echtes Bild der Belastung in Asylgerichtsverfahren zu geben.

- 48 Durch das am 1. August 1982 in Kraft getretene Asylverfahrensgesetz kann der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter übertragen werden, sofern in der Sache vor der Kammer noch nicht mündlich verhandelt worden ist (§ 31 AsylVfG). Der Rechnungshof hat anhand der Verhandlungskalender die Anzahl der Kammer- und Einzelrichtertermine ermittelt. Danach ergibt sich für das Jahr 1987 folgendes Bild:

	Kammertermine		Einzelrichter-
	klass. Verf.	Asylverf.	termine Asylverf.
VG Kassel	152	14	38
VG Wiesbaden	69	46	158

Diese Aufstellung gibt lediglich Auskunft über die Anzahl der durchgeführten Termine. Sie läßt aber keinen Schluß darüber zu, wieviel Verfahren verhandelt und gegebenenfalls zum Abschluß gebracht worden sind. Daher werden die 1987 jeweils von den Kammern und den Einzelrichtern erledigten Asylklagen aus der Zählkartenstatistik gegenübergestellt:

**Zu Tz. 47**

Die bundeseinheitliche Anordnung über die Zählkartenerhebung, die eine gesonderte Zählung abgetrennter Verfahren nicht vorsieht, ist aufgrund einer Bund-Länder-Vereinbarung verbindlich. Ein Abweichen von dieser Anordnung würde nicht nur die bundesweite Vergleichbarkeit beeinträchtigen, sondern auch zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Bis zum Abschluß der Beratungen über eine Neufassung der Anordnung erscheint ein Festhalten an dem bisherigen Verfahren daher geboten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

	Kammern	Einzelrichter
VG Kassel	385	130
VG Wiesbaden	787	197

Beide Übersichten zeigen die unterschiedliche Handhabung bei der Übertragung von Asylverfahren auf den Einzelrichter. Ob die durch die Kammern erledigten Verfahren vom Einzelrichter schneller hätten abgeschlossen werden können, wäre nur bei einer umfangreichen hypothetischen Vergleichsbetrachtung beurteilbar.

Auch der Minister der Justiz verkennt nicht die prozeßfördernden Möglichkeiten der Übertragung auf den Einzelrichter. Derartige Entscheidungen gehörten jedoch ebenfalls zum Kernbereich der richterlichen Tätigkeit und unterlägen somit der richterlichen Unabhängigkeit. In der Bundesstatistik liege Hessen bei der Übertragung auf den Einzelrichter mit 21,8 v.H. leicht über dem Bundesdurchschnitt (21,3 v.H.).

Ferner weist er darauf hin, daß gegen Kammerentscheidungen bei offenbar unbegründeter Klage kein weiteres Rechtsmittel gegeben sei, während die Einzelrichterentscheidung immer mit dem Rechtsmittel der Berufung angefochten werden könne.

- 49 Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß sowohl bei dem Verwaltungsgericht Kassel als auch bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz von Bewerbern aus denselben Herkunftsländern verhandelt werden.

Die nachstehende Übersicht zeigt die Zahl aller bei den Verwaltungsgerichten Kassel und Wiesbaden anhängigen Asylverfahren, aufgeschlüsselt nach den Herkunftsländern (Stand: Juni 1988):



## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Häufigkeit der Asylklagen von Bewerbern aus denselben Herkunftsländern bedeutet, daß für beide Gerichte sowohl in rechtlicher als z.T. auch in tatsächlicher Hinsicht die gleichen Voraussetzungen für die Entscheidungsfindung vorliegen. Gleichwohl weicht die Verfahrensdauer erheblich voneinander ab. Bisher gab es darüber keine offiziellen statistischen Erhebungen. Erst die Einführung der Zählkartenstatistik (Tz. 45) ermöglicht hierzu eine Aussage, die zudem noch eine Differenzierung in Klage- und Eilverfahren (§§ 80, 123 VwGO) erkennen läßt. So ergab sich für die im Jahr 1987 erledigten Verfahren folgendes Bild:

### **Durchschnittliche Dauer der Asylverfahren:**

Klageverfahren 5,3 Monate Verwaltungsgericht Kassel,  
15 Monate Verwaltungsgericht Wiesbaden.

Anträge nach §§ 80, 123 VwGO  
3,8 Monate Verwaltungsgericht Kassel,  
5,1 Monate Verwaltungsgericht Wiesbaden.

Auch für den Verwaltungsgerichtshof weist die Zählkartenstatistik erstmals die Dauer der Verfahren aus, und zwar für:

Berufungen durchschnittlich 12,5 Monate,  
Beschwerden durchschnittlich 1,9 Monate.

Hervorzuheben ist die relativ schnelle Erledigung der Beschwerdeverfahren. Dies liegt mit darin begründet, daß der Verwaltungsgerichtshof sich primär der Beschwerdeverfahren angenommen hat.

Auffallend ist, daß Asylklagen beim Verwaltungsgericht Wiesbaden im Durchschnitt nahezu dreimal so lang dauern wie beim Verwaltungsgericht Kassel. Mit ursächlich dafür dürfte der Bestand von Verfahren aus den Anfangsjahren sein, der die durchschnittliche Erledigungsdauer beim Verwaltungsgericht Wiesbaden entsprechend beeinflußt.

Der Rechnungshof hat eine Auszählung aller noch anhängigen Asylklagen anhand der Registerkarteikarten vorgenommen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

VG Kassel (Stand: 23. Juni 1988)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Gesamt
-	-	-	1	3	64	117	588	285	<u>1 058</u>

VG Wiesbaden (Stand: 27. Juni 1988)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Gesamt
5	68	62	45	77	225	610	1 983	783	<u>3 858</u>

Verwaltungsgerichtshof (Stand: 4. Juli 1988)

## Berufungen

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Gesamt
1	6	10	41	83	180	139	94	<u>554</u>

## Beschwerden

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Gesamt
-	-	-	-	-	1	93	517	<u>611</u>

In seiner Erwiderung verkennt der Minister der Justiz nicht die Notwendigkeit der beschleunigten Bearbeitung der Asylverfahren. Deshalb müsse auch erreicht werden, daß das Verwaltungsgericht Wiesbaden die Verwaltungsstreitverfahren in kürzerer Zeitdauer als bisher erledige.

Für die Vergangenheit müsse aber berücksichtigt werden, daß es in Wiesbaden im Gegensatz zum Verwaltungsgericht Kassel erheblich schwierigere Anfangsprobleme und eine wesentlich höhere Fluktuation im Personalbestand gegeben habe. Hinzu komme die höhere Zahl der Herkunftsländer, aus denen die Verfahren in Wiesbaden zu bearbeiten seien. Dies erfordere eine zeitaufwendigere Einarbeitung in die jeweilige Ländersituation.

Bei der vom Rechnungshof vorgenommenen Bewertung der Dauer von Eilverfahren sei der Umstand zu berücksichtigen, daß die Ausländerbehörden zu einem nicht unerheblichen Teil außerstande seien, zeitnah die Behördenakten vorzulegen: dies geschehe in vielen Fällen erst nach zwei bis drei Monaten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 50 Es wurde versucht, der Frage nachzugehen, warum bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden und dem Verwaltungsgerichtshof noch so viele Altverfahren anhängig sind. Eine stichprobenweise Durchsicht von Verfahrensakten bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden aus dem Jahr 1980 hat ergeben, daß z.B. längere Zeiträume (in einem Fall über zwei Jahre) durch Wiedervorlagefristen überbrückt wurden, ohne daß sach- oder prozeßleitende Verfügungen getroffen worden sind. Ähnlich war der Verfahrensablauf in der Berufungsinstanz. Hier wurde in einem Verfahren über drei Jahre keine richterliche Verfügung getroffen.

Die bis zum Jahr 1986 geführten Übersichten weisen zwar die jeweilige Art der Erledigung für die Verfahren aus, enthalten aber keine Aufgliederung auf die einzelnen Sachgebiete (Tz. 45). Hierzu gibt die Zählkartenstatistik für 1987 erstmals Informationen:

Klagen	Erledig. insges.	durch	durch	durch	Ruhen d. Verf.
		Urteil	Vorbesch.	Beschl.	sonst. Erled.
		v.H.	v.H.	v.H.	v.H.
VG Kassel	515	196 (38,1)	1 (0,2)	289 (56,1)	29 (5,6)
VG Wiesbaden	984	208 (21,1)	33 (3,4)	710 (72,2)	33 (3,3)

Bei den 289 bzw. 710 durch Beschluß erledigten Verfahren ist zu berücksichtigen, daß beim Verwaltungsgericht Kassel 35 und beim Verwaltungsgericht Wiesbaden 120 Verfahren durch Abtrennungen entstanden sind. Diese Trennungen sind aus der Zählkartenstatistik nicht ersichtlich. Sie verfälschen das eigentliche Erledigungsergebnis, weil die Trennungen nur einen Teil des Asylverfahrens beenden, der andere Teil aber weiterhin anhängig bleibt. Daher sollten sie sowohl bei den Eingangszahlen als auch bei den Erledigungszahlen in Abzug gebracht, zumindest aber gesondert ausgewiesen werden (Tz. 47).

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs antwortete der Fachminister, die Richter beim Verwaltungsgericht Wiesbaden bearbeiteten die ihnen zugewiesenen Verfahren grundsätzlich nach der Reihenfolge des Eingangs. Bei der starken Arbeitsbelastung von Anfang an habe eine erhebliche Verfahrensdauer in Kauf genommen werden müssen. Die Wiedervorlageverfügungen ergaben sich somit jedenfalls nicht zwingend daraus, daß die Richter die ihnen vorgelegten Akten lediglich „weiterverfügten“.

Inzwischen seien viele Richter des Verwaltungsgerichts Wiesbaden dazu übergegangen, anhand eigener Aufzeichnungen die Verfahren „auf Abruf“ zu verfügen. Die Kontrolle über diese Verfahren gehe somit nicht verloren. Der Vorteil liege im Wegfall der arbeitsbelastenden regelmäßigen Wiedervorlagen, was Arbeitskapazität für die eigentliche Erledigung von Verfahren freimache.

Dem Rechnungshof erscheint diese Bearbeitungsweise recht ungewöhnlich, zumal ihm aus anderen Gerichtsbarkeiten keine entsprechenden Praktiken bekannt sind.

- 51 Der Rechnungshof hat sowohl bei dem Verwaltungsgericht Kassel als auch bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden 51 in den Jahren 1986 bis 1988 durch Urteil abgeschlossene Verfah-

**Zu Tz. 50**

Die bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden geübte Praxis, Verfahren „auf Abruf“ zu verfügen, bedarf der näheren Erläuterung. Die Kammern bzw. Berichterstatter verfügen über eigene Aufzeichnungen, in denen die anhängigen, wegen Arbeitsüberlastung jedoch noch nicht terminierten Verfahren erfaßt sind. Die Kontrolle über diese Verfahren geht somit nicht verloren. Der Abruf erfolgt, sobald eine Bearbeitung des Verfahrens möglich ist, wobei für die Reihenfolge der Bearbeitung die zeitliche Reihenfolge des Eingangs maßgebend ist. Durch dieses Verfahren soll vermieden werden, daß Akten mehrfach von der Geschäftsstelle vorgelegt werden, ohne daß zu diesem Zeitpunkt eine Bearbeitung möglich ist.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

rensakten durchgesehen und dabei festgestellt, daß in Kassel den Parteien die Entscheidungen nur in Ausnahmefällen später als zwei Monate nach der Verkündung zugegangen sind. In Wiesbaden dagegen erfolgte die Zustellung der Urteile in über der Hälfte der Fälle nach mehr als drei Monaten: in einem verfahren sogar nach zehn Monaten und zwei Wochen. Hier gelangte das abdikierte Urteil erst sechs Monate nach der Verkündung in den Schreibdienst. Derartig lange Zeiträume sollten vermieden werden.

Bei den durchgesehenen Akten betrug die Zeit von der Verkündung der Entscheidung bis zum Zugang bei den Parteien:

	bis 1 Mon.	1-2 Mon.	2-3 Mon.	3-4 Mon.	4-5 Mon.	5-6 Mon.	6-7 Mon.	8-9 Mon.	10-11 Mon.	Gesamt
VG Kassel	20	24	3	4	-	-	-	-	-	51
VG Wiesbaden	5	17	3	9	4	2	4	6	1	51

Beim Verwaltungsgericht Wiesbaden waren in 29 der 51 abgeschlossenen Asylakten der Eingang und die Erledigung des Schreibauftrags auf einem Vordruck vermerkt. Danach betrug die Zeit von der Verkündung bis zum Eingang des vollständig abdikierten Urteils im Schreibdienst bei:

13 Verfahren = bis 1 Monat,  
3 Verfahren = über 1-2 Monate,  
8 Verfahren = über 2-3 Monate,  
2 Verfahren = über 3-4 Monate,  
3 Verfahren = über 6-7 Monate.

Den Zeitraum, in dem diese Schreibaufträge im Schreibdienst des Verwaltungsgerichts Wiesbaden erledigt wurden, hat der Rechnungshof in nachfolgender Übersicht dargestellt. Danach betrug die Zeitspanne vom Eingang im Schreibdienst bis zur Erledigung der Schreibaufträge bei:

12 Verfahren = bis 1 Monat,  
2 Verfahren = über 1-2 Monate,  
2 Verfahren = über 2-3 Monate,  
4 Verfahren = über 3-4 Monate,  
5 Verfahren = über 4-5 Monate,  
3 Verfahren = über 5-6 Monate,  
1 Verfahren = über 6-7 Monate.

Wenn die Erledigungsdauer bei 17 von 19 Urteilsschreibaufträgen (58,62 v.H.) länger als ein Monat dauert, kann dies auf eine Störung im Geschäftsablauf hindeuten.

Der Rechnungshof hat diesen Umstand zum Anlaß genommen, beim Verwaltungsgericht Wiesbaden den aktuellen Erledigungsstand im Schreibdienst zu überprüfen. Dabei wurden 78 Verfahrensakten vorgefunden, in denen Urteile zu fertigen waren, wobei der älteste Schreibauftrag zwei Monate zurücklag. Die Zeitabfolge von der Verkündung der Entscheidung bis zum Eingang im Schreibdienst stellte sich wie folgt dar:

13 Verfahren = bis 2 Wochen,  
2 Verfahren = über 2-4 Wochen,  
21 Verfahren = über 1-2 Monate,  
23 Verfahren = über 2-3 Monate,  
8 Verfahren = über 3-4 Monate,  
8 Verfahren = über 4-5 Monate,  
2 Verfahren = über 5-6 Monate,  
1 Verfahren = bis 7 Monate.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Diese Aufstellung zeigt, daß die Vorschrift des § 117 Abs. 4 VwGO, wonach ein Urteil, vor Ablauf von zwei Wochen, vom Tag der Verkündung an gerechnet, vollständig abgefaßt der Geschäftsstelle zu übergeben ist, nur in 13 von 78 Fällen (16,66 v.H.) eingehalten worden ist.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. August 1988 (NJW 1989, 730) u. a. ausgeführt, daß als wesentlicher Verfahrensmangel gerügt werden kann, wenn wegen einer ungewöhnlichen Verzögerung in dem Abfassen der Entscheidungsgründe ein Zusammenhang zwischen der Verkündung der Urteilsformel und der Zustellung des vollständig abgefaßten Urteils nicht mehr besteht. Ist dieser erforderliche Zusammenhang gelöst, so ist davon auszugehen, daß die dem schriftlichen Urteil beigegebenen Gründe nicht diejenigen sind, die für die Entscheidung leitend waren. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte ein zügiges Fertigen der Urteile im Schreibdienst sichergestellt werden.

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs über die Dauer der einzelnen Bearbeitungszeiträume ab Urteilsverkündung bis zum Zugang bei den Parteien weist der Minister der Justiz darauf hin, daß es sich hierbei in vielen Fällen um Probleme des Schreibdienstes gehandelt habe, die mit der verzögerlichen Vorlage des vollständigen Terminprotokolls beim Berichterstatter begonnen und bis zur Absetzung des Urteils fortgewirkt hätten.

Im Oktober 1988 sei beim Verwaltungsgericht Wiesbaden eine neue Textverarbeitungsanlage installiert worden, so daß zwischenzeitlich die Rückstände im Schreibdienst hätten wesentlich abgebaut werden können. Er verkenne allerdings nicht die Verbesserungsbedürftigkeit der Situation: er werde deshalb bemüht sein, nach Möglichkeit auch durch Personalverstärkungen, weitere Abhilfe zu schaffen.

Im übrigen habe der Präsident des Verwaltungsgerichts Wiesbaden angeordnet, daß ihm in allen Fällen unter Benennung der Gründe berichtet werde, in denen drei Monate nach der Verkündung oder nach Zugang des geschriebenen Protokolls ein Urteil noch nicht abgesetzt worden sei.

- 52 Die bisherigen statistischen Erhebungen für die Jahre 1980 bis 1986 wiesen zwar den Ausgang aller Verfahren aus, ließen aber keine Aufteilung auf die einzelnen Sachgebiete erkennen (Tz. 45). Nach der Zählkartenstatistik wurden die im Jahr 1987 erledigten Asylverfahren wie folgt abgeschlossen:

Klagen	VG Kassel	VG Wiesbaden
Stattgabe	59 (12,6 v.H.)	91 ( 9,7 v.H.)
Teilw. Stattgabe	54 (11,6 v.H.)	11 ( 1,2 v.H.)
Abweisung	79 (16,9 v.H.)	139 (14,8 v.H.)
Zurücknahme	225 (48,2 v.H.)	432 (46,2 v.H.)
Verweisung	7 ( 1,5 v.H.)	8 ( 0,9 v.H.)
Hauptsacheerled.	38 ( 8,1 v.H.)	235 (25,1 v.H.)
Verbindung	5 ( 1,1 v.H.)	20 ( 2,1 v.H.)

Berufungen und Beschwerden gegen Hauptsacheentscheidungen

Stattgabe	61 (23,1 v.H.),
Teilw. Stattgabe	2 ( 0,8 v.H.),
Zurückweisung	135 (51,1 v.H.),
Verwerfung	17 ( 6,4 v.H.),
Zurückn. d. Beruf.	14 ( 5,3 v.H.),
Zurückn. d. Klage	16 ( 6,1 v.H.),
Hauptsacheerled.	19 ( 7,2 v.H.).

- 53 Dem Rechnungshof erscheint weder die Arbeitsweise noch die Aufbereitung der Informationen bei den Dokumentationsstellen zeitgemäß. So werden beispielsweise bei der Informations- und Dokumentationsstelle beim Verwaltungsgericht Wiesbaden statt einer gemeinsamen zwei getrennte Karteien unterschied-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

licher Systeme geführt und Ablichtungen davon dem Verwaltungsgericht Kassel und dem Verwaltungsgerichtshof übersandt, obwohl ein großer Teil der darauf enthaltenen Daten und Informationen bereits in deren eigener Kartei erfaßt ist.

Durch die Aufbewahrung der eingehenden Dokumente, zum Teil in mehrfachen Kopien, ist der Dokumentenbestand erheblich angewachsen.

Nach Auskunft beider Gerichtsverwaltungen in Kassel kann bei herkömmlicher Arbeitsweise auf die örtlichen Dokumentationsstellen nicht verzichtet werden. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt zu prüfen, ob nicht mit Hilfe moderner Kommunikationsmittel (EDV) die Daten nur einmal bei einer zentralen Dokumentationsstelle zu erfassen wären, wobei allen anderen Anwendern ein Zugriff (Datenaustausch, Telefax u. ä.) auf die Dateien und Dokumente ermöglicht werden könnte. Den erhöhten Sachkosten stünde der Wegfall von Personalkosten gegenüber.

Bei dem OVG Münster wird z.Z. eine zentrale Informations- und Dokumentationsstelle nach dem Muster von „JURIS“ aufgebaut. Bei deren Arbeitsaufnahme wäre dann ohnehin zu prüfen, ob sich die dezentral arbeitenden Informations- und Dokumentationsstellen noch in diesem Umfang aufrecht erhalten lassen.

Der Minister der Justiz hat die Anregungen des Rechnungshofs zur Automatisierung des Dokumentationswesens aufgegriffen:

Inzwischen wurde der Verwaltungsgerichtshof an das System JURIS angeschlossen; 1989 und 1990 sollen die Verwaltungsgerichte folgen. Darüber hinaus soll ein Datenträgeraustausch zwischen der Dokumentationsstelle bei dem Verwaltungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichten eingerichtet werden. Da der Schwerpunkt der in JURIS und der VGH-Dokumentationsstelle erfaßten Dokumente jedoch bei weitem nicht im Bereich des Asylrechts liegt und dort keine Fakten dokumentiert werden, muß die spezielle Asylrechtsdokumentation bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden aufrecht erhalten bleiben, zumal diese die größte Asylrechtsdokumentationsstelle bei den Verwaltungsgerichten in der Bundesrepublik ist. Die Dokumentationsstelle in Wiesbaden soll 1990/91 ebenfalls automatisiert und in den vorbezeichneten Datenträgeraustausch einbezogen werden.

- 54 Da die Haushaltspläne nur einen Gesamtüberblick über alle Planstellen geben, hat die Justizverwaltung durch Führen von Stellenplänen eine Verteilung auf die jeweiligen Behörden vorgenommen. Der Rechnungshof beschränkt sich bei der nachfolgenden Wiedergabe der Planstellen auf die mit Asylsachen befaßten Gerichte:

**Zu Tz. 54**

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Planstellen für Richter und deren Besetzung bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichten Kassel und Wiesbaden erstrecken sich auf den Zeitraum bis einschließlich 1988. Im Haushaltsplan 1989 sind für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vier Richterstellen neu geschaffen worden. Im Haushaltsplan 1990/91 sind insgesamt zwölf neue Richterstellen für den Hessischen Verwaltungsgerichtshof und die Verwaltungsgerichte neu geschaffen worden, was die Einrichtung eines neuen Senats bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und dreier neuer Kammern bei den Verwaltungsgerichten ermöglicht. Unabhängig von der den einzelnen Gerichten in eigener Zuständigkeit obliegenden Geschäftsverteilung ist davon auszugehen, daß diese personelle Verstärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch zur Entlastung der mit Asylsachen befaßten Senate und Kammern führen wird.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

VG Kassel

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
R 3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
R 2	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
R 1	15	15	15	21	21	21	21	21	21	18
	21	21	21	27	27	27	27	27	27	24

VG Wiesbaden

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
R 3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
R 2	4	10	10	10	10	10	10	10	8	7
R 1	11	23	23	23	23	23	24	24	20	18
	16	34	34	34	34	34	35	35	29*)	26

\*) Reduzierung der Planstellen durch Errichtung  
des Verwaltungsgerichts Gießen

Verwaltungsgerichtshof

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
R 8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
R 4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
R 3	8	9	9	9	9	9	9	9	10	11
R 2*)	22	25	25	25	25	26	26	26	30	33
	32	36	36	36	36	37	37	37	42	46

\*) nicht enthalten sind Leerstellen für Uni-Prof., denen  
ein Richteramt übertragen ist

Die vorstehende Übersicht läßt nicht erkennen, ob und in  
welchem Umfang die Richterplanstellen auch besetzt waren.  
Die tatsächliche Besetzung ist von den Behörden jährlich zu  
ermitteln und der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Für das Jahr  
1987 hat der Rechnungshof die Zahlen den jeweiligen Berichten  
entnommen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

	Stellen lt. Stellenplan	Ist-Besetzung (AKA)*)	Abweichung	
			AKA	v.H.
VG Kassel	27	22,83	- 4,17	- 15,44
VG Wiesbaden	29	25,44	- 3,56	- 12,28
VGH	42	43	+ 1	+ 2,38

\*) Addition der Anzahl der Monate, in denen die Richter zur Erledigung ihrer tatsächlichen Aufgaben zur Verfügung gestanden haben, dividiert durch 12 = Arbeitskraftanteil (AKA).

Die Unterbesetzung beim Verwaltungsgericht Kassel war auf Abordnungen an den Staatsgerichtshof, den Verwaltungsgerichtshof und das Verwaltungsgericht Gießen zurückzuführen. Der Fehlbestand beim Verwaltungsgericht Wiesbaden beruhte auf Abordnungen an den Landtag, an das Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht sowie an die Verwaltungsgerichte Darmstadt und Frankfurt. Die Überbesetzung beim Verwaltungsgerichtshof ergab sich aus den korrespondierenden Abordnungen.

- 55 Bundeseinheitliche Bemessungswerte zur Ermittlung des Personalbedarfs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehen nicht. Die Kommission der Landesjustizverwaltungen hat zwar bereits im Jahr 1979 Erprobungswerte für den richterlichen Dienst erarbeitet, die aber bis heute noch nicht verbindlich eingeführt wurden. Auch die hessische Justizverwaltung hat Richtwerte nicht vorgegeben. Die Verwaltungsgerichte gehen deshalb bei ihrer Personalanmeldung von Erfahrungswerten aus.

Die von der Kommission der Landesjustizverwaltungen empfohlenen Bemessungswerte können der Gerichtsverwaltung in erster Linie nur als Orientierungshilfe dienen und Anhaltspunkte für haushaltsrechtliche Überlegungen bieten. Die Bemessungswerte sind nicht geeignet, die zumutbare Arbeitsbelastung des einzelnen Richters oder eines Spruchkörpers zu bestimmen. Auch für das einzelne Gericht liefert die Berechnung allenfalls einen Anhaltspunkt für den Personalbedarf, weil die örtliche Verfahrens- und Personalstruktur von den fiktiven durchschnittlichen Verhältnissen des Berechnungssystems erheblich abweichen kann.

Gleichwohl hat der Rechnungshof die von der Kommission der Landesjustizverwaltungen entwickelten Bemessungswerte lediglich zur rein rechnerischen Personalbemessung herangezogen, wie er dies auch in seinen früheren Prüfungsmittelungen über die Erhebungen bei der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit getan hat.

Neben den Geschäftszahlen aus der Zählkartenstatistik des Jahres 1987 sind die bereinigten Zahlen der Jahre 1980 bis 1986 in Ermangelung anderweitiger Werte herangezogen worden. Sie wurden den jeweiligen Berichten an die Aufsichtsbehörde entnommen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Verwaltungsgericht Kassel

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Gesamtbedarf (Richter)	21,75	20,77	30,23	26,97	22,64	24,53	26,74	31,32
Ist-Bestand	18,50	18,25	24,65	24,80	24,58	24,50	22,00	22,83
- Fehlbestand/ + Überbesetzung	-3,25	-2,52	-5,58	-2,17	+1,94	-0,03	-4,74	-8,49

Verwaltungsgericht Wiesbaden

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Gesamtbedarf (Richter)	56,90	40,57	37,03	33,23	27,91	31,32	40,42	40,71
Ist-Bestand	25,83*	33,58	33,46	31,24	33,12	32,13	33,25	25,44
- Fehlbestand/ + Überbesetzung	-31,07	-6,99	-3,57	-1,99	+5,21	+0,81	-7,17	-15,27

\* In dieser Zahl sind alle Ausfallzeiten, auch Krankheiten abgezogen: der tatsächlich zu berücksichtigende Arbeitskraftanteil (AKA) konnte vom VG Wiesbaden nicht mehr ermittelt werden.

Diese Feststellungen zur Personalsituation können nur dann einen Aussagewert und damit Auswirkungen auf künftige Planungen im richterlichen Bereich haben, wenn sie auf gesicherten Personalbemessungswerten beruhen. Die von der Kommission der Landesjustizverwaltungen empfohlenen Bewertungszahlen datieren aus dem Jahr 1979; neuere Werte liegen nur in Niedersachsen vor.

Der Rechnungshof vermag die Richtwerte der Kommission der Landesjustizverwaltungen nicht abschließend zu beurteilen, weil er deren Bewertungskriterien nicht im einzelnen kennt. Andererseits möchte er auch nicht uneingeschränkt die Übernahme der vom Niedersächsischen Landesrechnungshof erarbeiteten Zahlen empfehlen, die zwar tatsächlichen Arbeitsleistungen entsprechen, jedoch nicht repräsentativ sein dürften, weil sie nur bei einem Verwaltungsgericht ermittelt wurden.

Im Interesse eines ausgewogenen Personaleinsatzes hält es der Rechnungshof jedoch für angebracht, in Anlehnung an die ordentliche Gerichtsbarkeit Bemessungswerte einzuführen, damit die Arbeitsbelastung der Richter untereinander vergleichbar gemacht werden kann.

Der Minister der Justiz hat die Ausführungen des Rechnungshofs zur Frage der Einführung von Bemessungswerten für die Personalbedarfsberechnung zur Kenntnis genommen und u. a. erwidert:

Die Länderjustizverwaltungen hielten einen Vorschlag des Landes Niedersachsen nicht für vertretbar, schon 1988 eine bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (verbindlich) einzuführen. Daher sei zunächst eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die bis Januar 1990 zu prüfen habe, ob ein für alle Länder geeignetes Berechnungssystem für den Personalbedarf in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefunden werden könne. Erst ein Vorschlag dieser Arbeitsgruppe über eine brauchbare Methode könne zu weiteren Entscheidungen der Fachkommission der Landesjustizverwaltung führen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

56 In die vom Rechnungshof vorgenommene Kostenbeurteilung der gerichtlichen Verfahren wurden folgende Kostengruppen einbezogen:

- Personalkosten,
- Arbeitsplatzkosten,
- Auslagen in Rechtssachen und
- sächliche Verwaltungsausgaben.

Gebäudekosten (Bau- und Mietkosten) sowie Unterhaltungskosten der Dienstgebäude blieben dabei außer Ansatz. Bewirtschaftungskosten wurden nicht besonders ausgewiesen, weil sie zum größten Teil in den Arbeitsplatzkosten enthalten sind.

Der Rechnungshof war bestrebt, soweit wie möglich die im Haushaltsjahr 1987 tatsächlich angefallenen Kosten zu erfassen. Er hat zunächst die Personalkosten für alle im Jahr 1987 bei den Verwaltungsgerichten Kassel und Wiesbaden tätig gewesenen Richter und Mitarbeiter anhand der Besoldungs- und Vergütungstabellen berechnet. Davon wurde dann der Anteil in Ansatz gebracht, der entsprechend der Quotenberechnung auf die Asylsachen entfällt. Daneben wurden die Personalkosten der ausschließlich mit Asylverfahren befaßten Richter und Mitarbeiter beim VGH in voller Höhe ausgewiesen. Im übrigen erfolgte die anteilige Berücksichtigung der Personalkosten wie bei den oben genannten Verwaltungsgerichten.

Zur Ermittlung der Arbeitsplatzkosten sind die von dem Minister des Innern bekanntgegebenen Personalkostentabellen für Kostenberechnungen in der Verwaltung in der ab 1. Januar 1987 geltenden Fassung als Grundlage genommen worden, die neben den eigentlichen Personalkosten auch die Arbeitsplatzkosten ausweisen.

Für die Zusammenstellung der Auslagen in Rechtssachen sowie der sächlichen Verwaltungsausgaben hat der Rechnungshof anhand der Haushaltsüberwachungslisten für 1987 auf die zur Auszahlung gelangten Beträge zurückgegriffen.

Im Ergebnis hat er für das Haushaltsjahr 1987 zusammenfassend folgende Kosten errechnet:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Kostenzusammenstellung

Gegenstand	VG Kassel DM	VG Wiesbaden DM	VGH DM
<b>1. PERSONALKOSTEN</b>			
a) VG Kassel - ohne Dokustelle - (insges.: 2 084 834,86 DM davon 24,64 v.H.)	710 823,31		
b) VG Wiesb. - ohne Dokustelle - (insges.: 3 685 830,82 DM davon 63,88 v.H.)		2 354 508,73	
c) VGH - ohne Dokustelle -			1 145 340,52
d) Dokumentationsstellen	42 250,98	199 546,47	46 273,88
<b>2. ARBEITSPLATZKOSTEN</b>			
a) VG Kassel - ohne Dokustelle - (insges.: 836 206,16 DM davon 24,64 v.H.)	206 060,91		
b) VG Wiesb. - ohne Dokustelle - (insges.: 1 025 126,04 DM davon 63,88 v.H.)		654 850,51	
c) VGH - ohne Dokustelle -			308 427,76
d) Dokumentationsstellen	10 598,--	56 534,--	11 961,54
<b>3. AUSLAGEN IN RECHTSSACHEN</b>			
a) Entschädigung ehrenamtlicher Richter	6 579,25	10 878,71	1 340,60
b) Prozeßkostenhilfe	111 435,64	89 194,64	3 193,91
c) Dolmetscherentschädigung	29 765,10	86 413,--	2 237,60
d) Sachverständigenentschädigung	400,--	2 333,--	256,--
e) Zeugenentschädigung	325,--	1 476,20	3 281,90
f) Reisekosten des Gerichts	--	--	121,50
g) Kosten an mittellose Personen	1 414,60	2 370,21	--
<b>4. SACHLICHE VERWALTUNGS-AUSGABEN</b>			
a) Fachliteratur für Asylsachen	3 353,70	20 207,36	179,51
b) Bücher und Zeitschriften			
(VG Kassel insges.: 37 018,02 DM davon 24,64 v.H.)	9 121,24		
(VG Wiesb. insges.: 29 379,05 DM davon 63,88 v.H.)		18 767,34	
(VGH insges.: 80 407,65 DM davon 30,19 v.H.)			24 275,07
c) Geschäftsbedarf			
(VG Kassel insges.: 20 479,75 DM davon 24,64 v.H.)	5 046,21		
(VG Wiesb. insges.: 28 698,38 DM davon 63,88 v.H.)		18 332,53	
(VGH insges.: 43 159,27 DM davon 30,19 v.H.)			13 029,78
d) Postgebühren			
(VG Kassel insges.: 54 308,74 DM davon 24,64 v.H.)	13 381,67		
(VG Wiesb. insges.: 59 714,64 DM davon 63,88 v.H.)		38 145,71	
(VGH insges.: 66 768,80 DM davon 30,19 v.H.)			20 157,52
e) Fernmeldegebühren			
(VG Kassel insges.: 30 988,64 DM davon 24,64 v.H.)	7 635,60		
(VG Wiesb. insges.: 39 096,-- DM davon 63,88 v.H.)		24 974,52	
(VGH insges.: 58 366,70 DM davon 30,19 v.H.)			17 620,91
f) Mieten und Pachten für Geräte			
(VG Kassel 13 963,72 DM davon 24,64 v.H.)	3 440,66		
(VG Wiesb. 36 374,53 DM davon 63,88 v.H.)		23 236,05	
(VGH 21 672,57 DM davon 30,19 v.H.)			6 542,95
g) Kosten für Textverarbeitungsanlagen	16 190,28	61 887,67	30 463,16
insgesamt	1 177 822,15	3 663 656,65	1 634 704,11

Die Gesamtkosten betragen mithin:

a) VG Kassel	=	1 177 822,15 DM
b) VG Wiesbaden	=	3 663 656,65 DM
c) VGH	=	1 634 704,11 DM
	=	6 476 182,91 DM

Nach der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1987 betragen die Gesamtausgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Kap. 05 09) 26 366 318,10 DM. Mit der Summe der Kostenzusammenstellung in Höhe von 6 476 182,91 DM entfällt auf die Asylgerichtsbarkeit somit ein Anteil von rd. 25 v.H..

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07****Beitrag des Bundes zu den Kosten der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht**  
(Kap. 07 04)

Rückläufige Erstattungen des Bundes bei gleichzeitigem Ansteigen der Kosten für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht für die Bundesfernstraßen belasten zunehmend den Landeshaushalt. Eine nach den Umständen gebotene Erhöhung der Erstattungen erscheint dem Rechnungshof überfällig.

- 57 Nach Art. 90 und 85 GG verwalten die Länder die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes. Im Rahmen der Auftragsverwaltung hat das Land die persönlichen und sächlichen Ausgaben für die Verwaltung der vorgenannten Straßen zu tragen. Hierzu werden auch die Aufwendungen für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht (UA III-Kosten) gezählt. Bei der dafür im Landeshaushalt vorgegebenen Titelgruppe 71 werden sämtliche Ausgaben, die dafür anfallen, gebucht. Den Ausgaben der Titelgruppe 71 stehen korrespondierende Einnahmen gegenüber, deren Höhe im wesentlichen durch die Erstattungen des Bundes bestimmt wird.

Die Erstattungen hat der Bund zu leisten nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) vom 2. März 1951 in der Fassung des Art. 3 Finanzanpassungsgesetz (FAnpG) vom 30. August 1971. Danach sind Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen, durch die Zahlung einer Pauschale abzugelten, und zwar für die Entwurfsbearbeitung mit 2 v.H. der Baukosten, für die Bauaufsicht mit 1 v.H. der Baukosten. Die darüber hinaus anfallenden Aufwendungen müssen vom Land aufgebracht werden.

Dieses Verfahren wird in seinen wesentlichen Merkmalen bereits seit 1934 so praktiziert. Aufgrund des § 4 Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26. März 1934 bediente sich der Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen zur Erfüllung seiner Aufgaben bei der Verwaltung der Reichsstraßen der Länder bzw. der Provinzialverwaltungen. Obwohl die Straßenbauverwaltungen von den Ländern und Provinzen ohne besondere Vergütung vorzuhalten und den Bedürfnissen entsprechend in personeller und sächlicher Beziehung auszustatten waren, stellte der Generalinspektor für die zusätzlichen Kosten der Bauaufsicht und Entwurfsbearbeitung Beträge aus Reichsmitteln – sogenannte UA III-Mittel – den Straßenbauverwaltungen zur Verfügung. Der Bund hat dieses Verfahren mit den seinerzeit schon festgelegten Pauschalsätzen übernommen und bis zum heutigen Tage keine Erhöhung herbeigeführt, obwohl die von den Straßenbauverwaltungen zu erbringenden Leistungen wesentlich umfangreicher und auch schwieriger geworden sind. Der Anteil der Mehrfachplanungen ist dadurch gestiegen und die Herbeiführung der baurechtlichen Voraussetzungen ist zeitaufwendiger geworden.

Diesen geänderten Verhältnissen tragen die vor über 50 Jahren festgelegten Pauschalsätze in keiner Weise mehr Rechnung. Die Mehraufwendungen gehen voll zu Lasten der Länder. Wie die nachstehenden Aufzeichnungen ausweisen, geht die Schere zwischen den Ausgaben des Landes und den Erstattungen des Bundes ständig weiter auseinander.

Das Landesamt für Straßenbau hat die Netto-Bauvolumina, die UA III-Kosten sowie die Erstattungen des Bundes über einen längeren Zeitraum, beginnend mit dem Jahr 1962 und vorläufig

**Zu Tz. 57 bis 60**

Die Ausführungen des Rechnungshofs sind in vollem Umfange zutreffend. Seit 1959 bemühen sich die für den Straßenbau zuständigen Minister und Senatoren darum, im Hinblick auf die ständig ansteigenden Kosten für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht den vom Bundesminister für Verkehr zu erstattenden Betrag (UA III-Mittel) zu erhöhen. Zutreffenderweise wird festgestellt, daß die bisherigen Versuche erfolglos geblieben sind.

Inzwischen haben die Länderfinanzminister und -finanzsenatoren einen erneuten Vorstoß beim Bundesminister der Finanzen unternommen. Ziel ist es, eine Anhebung der Kostenbeteiligung des Bundes auf 6 v.H. zu erreichen. Dabei soll wegen der praktischen Schwierigkeiten einer exakten Abgrenzung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben die Beteiligung des Bundes in Form einer Pauschalzahlung beibehalten werden.

Es bleibt abzuwarten, zu welchem Ergebnis dieser erneute Vorstoß gegenüber dem Bund führt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

endend mit dem Jahr 1987, aufgezeichnet. Die Berechnungen des Landesamts ergaben, daß etwa 65 v.H. der gesamten UA III-Kosten für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht auf den Bundesautobahnen und Bundesstraßen beansprucht wurden, wobei wiederum 20 v.H. als Verwaltungsausgaben und 80 v.H. als Zweckausgaben für die Bundesmaßnahmen zu bezeichnen sind. In den Zweckausgaben sind hierbei auch die Kosten für das Planungs- und Bauaufsichtspersonal eingerechnet. Die für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen aufgewendeten Zweckausgaben errechnen sich somit mit 52 v.H. der Gesamtausgaben für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht.

Die Werte werden nachstehend tabellarisch zusammengestellt. Die Entwicklungen bezüglich der Netto-Bauvolumina werden sodann in dem Schaubild 1, bezüglich der UA III-Kosten, der auf den Bund entfallenden Zweckausgaben und der tatsächlichen Erstattungen des Bundes in Schaubild 2 verdeutlicht.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Tabelle 1: Entwicklung der Bauvolumina, der UA III-Kosten und der Erstattungen des Bundes

Hj.	Netto-Bauvolumen in Mio DM		UA III-Kosten in Mio DM		UA III-Kosten in Mio DM Gesamtausg. (Ist)	Zweckausgaben für den Bund 52 v.H. v.Sp.6	Erstattungen des Bundes Mio DM (Ist)	Erstattungen des Bundes v.H. der Sp.6
	Bund	Land	Kreise	Gesamt				
1962	187,4	103,2	35,6	326,2	17,4	9,0	4,1	24,0
1963	236,1	131,0	35,9	403,0	21,2	11,0	5,3	25,0
1964	308,9	113,3	37,2	459,4	24,7	12,8	7,2	29,0
1965	389,8	133,5	27,2	550,5	32,9	17,1	9,5	29,0
1966	430,3	146,3	35,2	611,8	35,7	18,6	11,6	32,0
1967	563,3	158,3	37,2	758,8	38,7	20,1	14,2	37,0
1968	484,3	139,9	40,1	664,3	46,0	23,9	11,6	25,0
1969	526,6	147,7	52,6	726,9	46,7	24,3	13,6	29,0
1970	480,5	164,2	61,8	706,5	60,4	31,4	12,4	21,0
1971	486,9	107,0	64,5	658,4	67,0	34,8	14,5	22,0
1972	519,5	139,9	48,7	708,1	66,4	34,5	13,1	20,0
1973	538,7	144,8	52,3	735,8	73,2	38,1	14,1	19,0
1974	563,2	186,5	66,1	815,8	81,1	42,2	16,0	20,0
1975	595,7	160,4	80,9	837,0	86,7	45,1	16,0	18,0
1976	613,0	123,1	84,0	820,1	88,1	45,8	14,1	16,0
1977	607,4	140,2	72,9	820,5	92,2	47,9	13,8	14,0
1978	648,7	168,1	74,2	891,0	97,5	50,7	14,8	15,0
1979	615,0	183,0	73,0	871,0	101,8	52,9	17,2	17,0
1980	583,7	194,5	79,0	857,2	111,8	58,1	18,4	16,0
1981	487,0	167,7	60,2	714,9	109,6	57,0	10,4	9,0
1982	418,5	162,6	54,0	635,1	110,7	57,6	9,0	8,0
1983	437,7	117,9	57,0	612,6	109,7	57,0	12,6	11,0
1984	423,9	140,6	63,9	628,4	111,5	58,0	12,6	11,0
1985	422,6	107,5	63,6	593,7	111,2	57,8	12,4	11,0
1986	423,4	104,5	72,2	600,1	115,7	60,2	9,2	8,0
1987	412,8	123,8	68,0	604,6	119,3	62,0	9,3	8,0

Bemerkungen des Rechnungshofs

Schaubild 1 Entwicklung der Nettobauvolumina

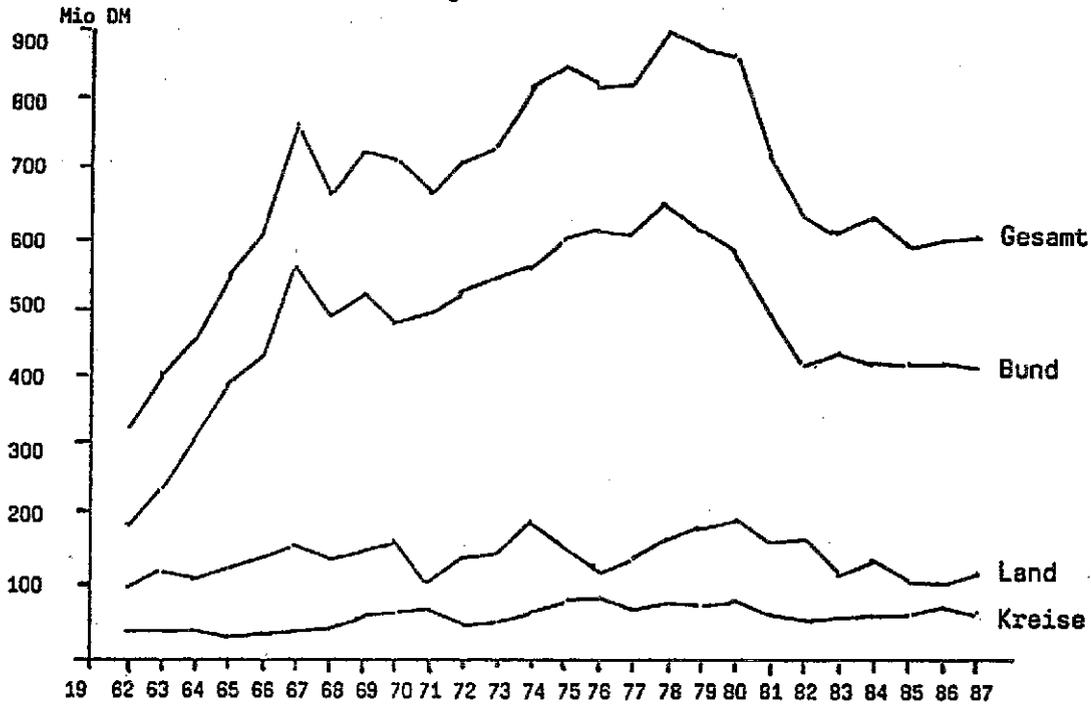
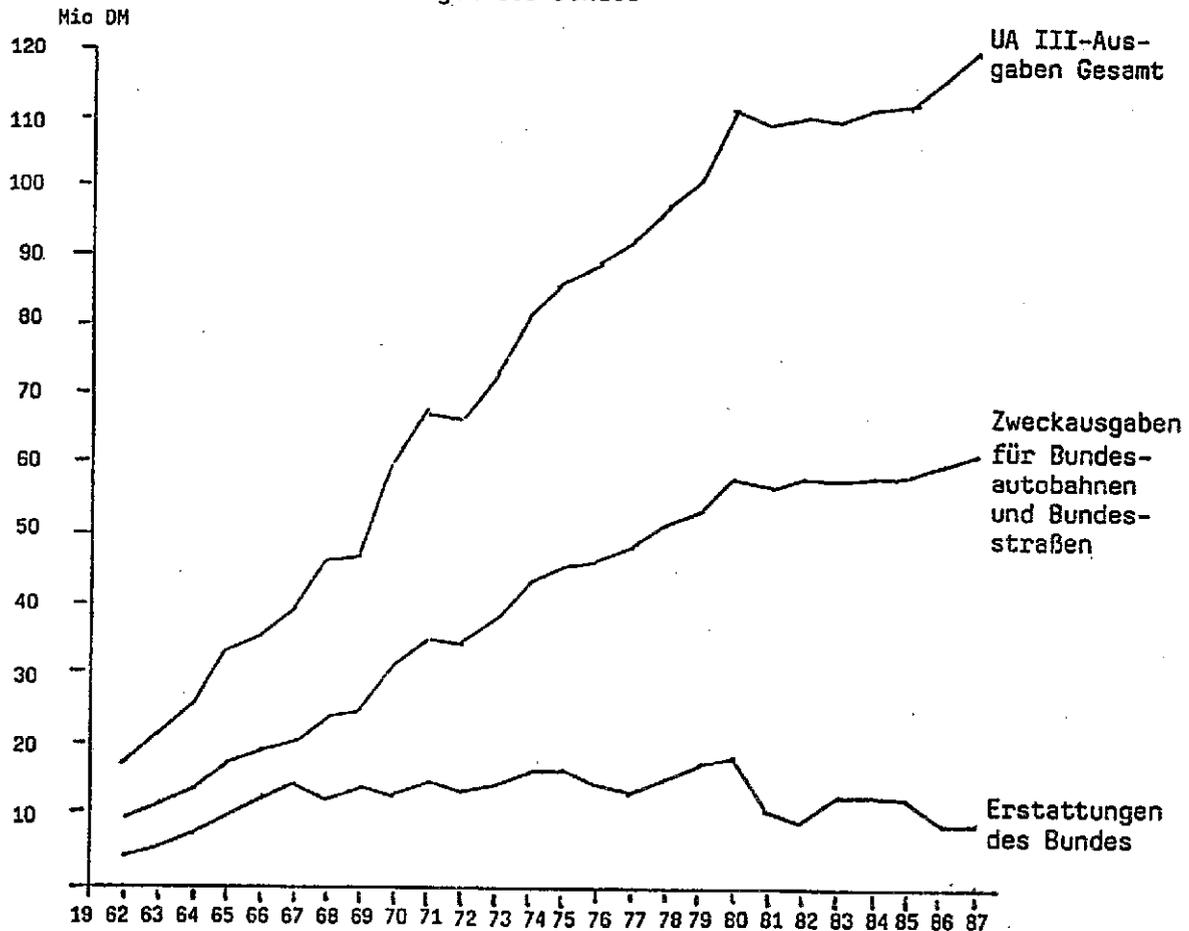


Schaubild 2 Entwicklung der UA III-Kosten und der Erstattungen des Bundes



## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 58 Schon bei der Konferenz der für den Straßenbau zuständigen Minister und Senatoren am 15. Juni 1959 hatten die Auftragsverwaltungen den dringenden Wunsch geäußert, über die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Aufwendungen für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht mit der Bundesregierung zu verhandeln.

Im Schreiben vom 30. Dezember 1961 teilte der Bundesminister für Verkehr den obersten Straßenbaubehörden der Länder mit, daß nach wiederholten Ressortbesprechungen unter Beteiligung des Bundesministers der Finanzen, des Bundesrechnungshofs sowie unter Beteiligung der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen alle Versuche, die UA III-Mittel zu erhöhen, als gescheitert anzusehen seien.

Der Rechnungshof hat in der Folgezeit das Ministerium für Wirtschaft und Technik wiederholt gebeten, sich um eine Verbesserung der Situation zu bemühen. Bereits in den Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1971 war unter Tz. 24 auf den unzureichenden Anteil des Bundes hingewiesen worden. Die Landesregierung sicherte damals das Bemühen der Verwaltung zu, ein günstigeres Verhältnis zwischen den Baukosten einerseits und den Planungs- und Bauleitungskosten andererseits herzustellen. Dagegen sah sie angesichts der erst zwei Jahre zuvor abgeschlossenen Beratungen des Finanzanpassungsgesetzes keine Erfolgsaussichten in Verhandlungen über eine Anhebung der Pauschalsätze.

Eine Gesetzesinitiative der Länder zur Änderung des § 6 Abs. 3 BStrVermG mit dem Ziel der Erhöhung des Bundesanteils ist 1980 vom Deutschen Bundestag abgelehnt worden.

Das aus dem Schaubild 2 ersichtliche Anwachsen der vom Land aufzubringenden Anteile an den UA III-Kosten veranlaßte den Rechnungshof, im Schreiben vom 6. Juli 1984 an das Ministerium für Wirtschaft und Technik die Frage zu richten, in welcher Weise der ungünstigen Entwicklung entgegengewirkt werden könne. Gleichzeitig wurde zu der Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr auf eine Anfrage zu Nr. 61 der Bundestags-Drucksache 10/1018 um Stellungnahme gebeten, wonach die Länder bisher nicht nachgewiesen hätten, daß mit den vom Bund gezahlten UA III-Mitteln die Zweckausgaben für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht nicht mehr abgedeckt werden könnten.

In seiner Antwort vom 29. April 1985 wies der Minister hinsichtlich der rückläufigen Beiträge des Bundes auf das ab dem Jahre 1980 fallende Bauvolumen des Bundes hin. Dagegen seien bei den aus den UA III-Mitteln zu bestreitenden Personalkosten Ausgabensteigerungen eingetreten, auf die die Verwaltung keinen Einfluß habe. Zur Kostendämpfung sei das UA III-Personal reduziert worden. Weitere Möglichkeiten zur Kostendämpfung stünden nicht zur Verfügung.

Für den Nachweis, daß mit den vom Bund gezahlten UA III-Mitteln die Zweckausgaben für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht nicht abgedeckt werden können, nannte das Ministerium folgende Schwierigkeiten:

- Die Straßenbauverwaltungen der Länder und das Bundesverkehrsministerium hätten teilweise unterschiedliche Auffassungen über die Definition der Zweckausgaben. Unter anderem vertrete der Bund im Gegensatz zu den Straßenbauverwaltungen der Länder die Ansicht, daß die Dienst- und Nebenbezüge sowie die personalbezogenen Sachausgaben des UA III-Personals generell den Verwaltungsausgaben zuzuordnen seien.
- Der Einzelnachweis der UA III-Ausgaben erfolgte beim Landshaushalt. Dabei sei es nicht möglich, nach Straßenarten zu unterscheiden, da eine solche Unterscheidung nur dann möglich wäre, wenn eine genaue zeitliche Erfassung der vom UA III-Personal geleisteten Arbeit für die einzelnen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Straßenarten erfolgte. Da die Personalkosten – ohne Arbeitsplatzkosten – bereits 85 v.H. der gesamten UA III-Kosten ausmachten, liege hier die größte Schwierigkeit.

Darüber hinaus teilte das Ministerium mit, das Land Nordrhein-Westfalen werde in Kürze, unterstützt von den Ländern Niedersachsen und Hessen, einen erneuten Vorstoß beim Bund mit dem Ziel unternehmen, eine Erhöhung der UA III-Pauschale zu bewirken.

- 59 Mit Schreiben vom 21. November 1988 teilte das Landesamt für Straßenbau mit, daß sich die 49. Leiterkonferenz Straßenbau mit der Thematik „Abgeltung der Zweckausgaben für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht der Bundesfernstraßen“ befassen werde.

Anläßlich dieser Konferenz vom 9./10. November 1988 ist dann beschlossen worden, die jeweiligen Länderfinanzreferenten über die Gesamtsituation zu informieren. Der Vertreter von Nordrhein-Westfalen wurde gebeten, die Mitglieder der Leiterkonferenz frühzeitig über die in Aussicht genommene Bundesratsinitiative zu unterrichten, damit die Aktivität von den Straßenbauministerien der anderen Länder entsprechend unterstützt werden könne.

- 60 Die dargestellte Entwicklung zeigt, daß sich die finanzielle Situation des Landes bei Wahrnehmung der Auftragsverwaltung für den Bund zunehmend verschlechtert hat.

Der Rechnungshof hält die Verteilung der Ausgaben innerhalb des Straßenbauhaushalts des Landes für unausgewogen, denn der vom Land im Hj. 1987 erbrachte Anteil an Kosten der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht (abzüglich der Erstattungen Dritter) erreichte für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen mit rd. 105 Mio DM schon 84 v.H. der gesamten Investitionsausgaben für die Landesstraßen (Nettobauvolumen rd. 123,8 Mio DM).

Der Rechnungshof erwartet, daß die berechtigten Forderungen des Landes bei den offensichtlich anstehenden Initiativen dem Bund gegenüber mit Nachdruck vertreten werden.

#### Entwicklung des Personalbestands der Straßenbauverwaltung (Kap. 07 04)

Bei der Straßenbauverwaltung ist eine personelle Ausweitung nicht erforderlich.

Im Bereich der Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen erhofft sich der Rechnungshof durch die Einführung der Kostenrechnung im Straßenbetriebsdienst wesentliche Aussagen über Möglichkeiten der Personaleinsparung.

#### Zu Tz. 61 bis 67

Der Rechnungshof erhebt hier die Frage, ob die Hessische Straßenbauverwaltung personell überbesetzt sei. Damit wird ein Gedanke aufgegriffen, der bereits Mitte 1989 zwischen dem Minister der Finanzen und dem Ministerium für Wirtschaft und Technik erörtert wurde. Das Ministerium der Finanzen hatte einen Vergleich mit der Straßenbauverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz angestellt. Eine derartige vergleichende Untersuchung enthält jedoch, bedingt durch die jeweiligen landesspezifischen Besonderheiten im Straßenunterhaltungs- und -baubereich (u. a. Umfang, Ausbaustandard und Verkehrsbelastung des zu betreuenden Straßennetzes) nicht unerhebliche Vergleichsstörungen, die noch einer Klärung bedürfen. Die Landesregierung hat deshalb davon abgesehen, im Haushaltsplan 1990/91 entsprechende Stellenplankonsequenzen vorzusehen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

61 Eine im Mai 1971 verfügte Einstellungssperre hatte zum Ergebnis, daß der Personalbestand der Straßenbauverwaltung von 6 147 Bediensteten zu Anfang 1971 bis zum Ablauf des Jahres 1973 um 425 Bedienstete auf 5 722 zurückging. Die weitere Entwicklung von 1975 bis 1988 wird in nachstehender Tabelle 1 aufgezeigt. Zu den einzelnen Spalten werden folgende Hinweise gegeben:

- Spalte 1 Stichtag 1. Januar des jeweils angegebenen Jahres,  
Spalte 2 Personal der Straßenbauverwaltung gesamt,  
Spalte 4 Auszubildende, Anwärter und Referendare,  
Spalte 6 Personal im Bereich Grundausstattung und Investitionen,  
Spalte 8 Personal im Bereich Unterhaltung und Instandsetzung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen (B/L/K),  
Spalte 10 Personal im Bereich Unterhaltung und Instandsetzung der Bundesautobahnen (BAB),  
Spalte 3, 5, 7, 9 und 11 Veränderungen +/- in v.H.

**Zu Tz. 61**

Der Rechnungshof zeigt anhand einer zutreffenden Zusammenstellung die Entwicklung der Personalstärke der Hessischen Straßenbauverwaltung in dem Zeitraum 1975 bis 1989 auf, aus der Personaleinsparungen zu ersehen sind. Er weist zudem darauf hin, daß die Entwicklung der Gesamtzahlen in erheblichem Maße durch die Zunahme der Auszubildenden beeinflusst wird; zur Verbesserung der Ausbildungssituation in Hessen hatte die Hessische Landesregierung diesen Bereich wesentlich verstärkt, um den zahlreichen Ausbildungssuchenden in Hessen eine zusätzliche Ausbildungsmöglichkeit zu eröffnen.

Im Haushaltsplan 1990/91 werden 12 Stellen für Auszubildende in Abgang gestellt. Im Rahmen der Aufstellung zukünftiger Haushaltspläne wird geprüft, ob die Zahl der Ausbildungsstellen weiter reduziert werden kann.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Tabelle 1

Jahr	Gesamt		Ausbildung		Grundausrüstung/ Investitionen		Unterhaltung/Instand- setzung B/L/K		Unterhaltung/Instand- setzung BAB	
	Anzahl 2	Veränderung 3	Anzahl 4	Veränderung 5	Anzahl 6	Veränderung 7	Anzahl 8	Veränderung 9	Anzahl 10	Veränderung 11
1975	5 711,0	(100)	56,0	(100)	3 025,0	(100)	2 178,0	(100)	452,0	(100)
1976	5 609,5	- 1,8	83,0	+ 48,2	2 963,5	- 2,1	2 125,0	- 2,5	438,0	- 3,1
1977	5 478,0	- 4,1	105,0	+ 87,5	2 874,0	- 5,0	2 063,0	- 3,3	436,0	- 3,5
1978	5 328,0	- 6,7	95,0	+ 69,6	2 782,0	- 8,0	2 027,0	- 6,9	424,0	- 6,2
1979	5 298,0	- 7,2	113,0	+ 101,7	2 757,5	- 8,8	1 995,5	- 8,4	432,0	- 4,4
1980	5 393,0	- 5,6	151,0	+ 169,6	2 792,0	- 7,7	2 002,0	- 8,1	448,0	- 0,9
1981	5 398,5	- 5,5	146,0	+ 160,7	2 803,5	- 7,3	2 007,0	- 7,9	442,0	- 2,2
1982	5 316,0	- 6,9	207,0	+ 269,6	2 763,5	- 8,6	1 907,5	- 12,4	438,0	- 3,1
1983	5 259,5	- 7,9	255,0	+ 355,3	2 645,0	- 12,6	1 824,5	- 11,6	435,0	- 3,8
1984	5 279,5	- 7,6	348,0	+ 521,4	2 560,6	- 15,4	1 913,9	- 12,1	457,0	+ 1,1
1985	5 292,8	- 7,3	412,0	+ 635,7	2 527,9	- 16,4	1 892,9	- 13,1	460,0	+ 1,8
1986	5 322,8	- 6,8	450,0	+ 703,6	2 500,1	- 17,4	1 914,7	- 12,1	458,0	+ 1,3
1987	5 306,9	- 7,1	449,0	+ 701,8	2 472,4	- 18,3	1 921,5	- 11,8	464,0	+ 2,7
1988	5 310,3	- 7,0	441,0	+ 687,5	2 445,8	- 19,1	1 944,5	- 10,7	479,0	+ 6,0
1989	5 264,5	- 7,8	395,0	+ 605,3	2 454,2	- 18,9	1 931,3	- 11,3	484,0	+ 7,1

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der vergleichsweise geringe Rückgang der Gesamtzahlen (Spalten 2/3) wird stark durch die aus arbeitsmarktpolitischen Gründen gewollte Zunahme der Auszubildenden (Spalten 4/5) beeinflusst, die zum Teil nach Beendigung ihrer Ausbildungszeit zu anderen Arbeitgebern wechseln. Im übrigen werden die Personalausgaben für die auf den Bundesautobahnen eingesetzten Arbeiter (Spalten 10/11) in voller Höhe unmittelbar zu Lasten des Bundeshaushalts verrechnet. Für eine aufgabenorientierte Beurteilung des Personalbestands interessieren daher insbesondere die Entwicklungen in den Spalten 6/7 und 8/9. In beiden Fällen sind auch nach Ablauf der Einstellungssperre 1973 beachtliche Personaleinsparungen erkennbar.

- 62 Nach der Aufgabenstellung kann die Arbeit der Bediensteten der Straßenbauverwaltung etwa den folgenden drei Bereichen zugeordnet werden:

Grundausrüstung	(GA)
Investitionen	(I)
Straßenunterhaltung und Instandsetzung	(UI).

Der Bereich Grundausrüstung beinhaltet die allgemeine Verwaltung des vorhandenen Straßennetzes mit einem Vermögenswert von schätzungsweise 30 Mrd. DM. Dazu gehören u.a. das Haushalts- und Rechnungswesen, die Liegenschaftsverwaltung, die Rechtsangelegenheiten, insbesondere im Zusammenhang mit Unfallschäden, die Koordinierung des Straßenbaus mit der Bauleitplanung der Städte und Gemeinden sowie die Abwicklung der Straßenzuwendungen an die Kommunen. Der Investitionsbereich umfaßt alle Tätigkeiten, die mit der Planung, dem Entwurf und dem Bau von Straßen in Zusammenhang stehen einschließlich Vermessung, Grunderwerb und Brückenbau.

Die Straßenunterhaltung und Instandsetzung betrifft das Erhalten und Warten der Straßen mit ihren Verkehrs- und Betriebseinrichtungen sowie den Winterdienst.

Für die Bemessung des Personalbedarfs sind für die einzelnen Bereiche verschiedene Bezugsgrößen maßgebend, die für den Arbeitsanfall charakteristisch sind. So sind für die Grundausrüstung der Straßenbauverwaltung im wesentlichen das vorhandene Straßennetz, die zu bearbeitenden Zuschußmaßnahmen sowie das haushaltsmäßig zu betreuende Bauvolumen ausschlaggebend. Für den Investitionsbereich ist vor allem das Planungs- und Nettobauvolumen bedeutend. Beim Unterhaltungsdienst spielen die Länge der zu unterhaltenden Strecken und die Verkehrsbelastung eine Rolle.

- 63 Die Entwicklung der Aufgaben der Bediensteten für die Bereiche Grundausrüstung und Investitionen wird in der nachstehenden Tabelle 2 nach Haushaltsjahren getrennt aufgezeigt. Dabei wird vereinfachend als Bezugsgröße das um die Preissteigerung bereinigte Nettobauvolumen pro Bediensteten angegeben. Das Nettobauvolumen setzt sich zusammen aus den Baumitteln für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen abzüglich der Personal- und Sachausgaben, Zuwendungen und Straßenerhaltungsausgaben.

**Zu Tz. 62 bis 64**

Die hier vorgenommene grundsätzliche Aufteilung des Personals entspricht der Aufgabenstruktur der Hessischen Straßenbauverwaltung. Hier werden die in dem jeweiligen Bereich anfallenden Tätigkeitsfelder umrissen, wobei aus der umfassenden Darstellung jedoch nicht zu entnehmen ist, in welchem Umfang sich die Tätigkeiten in den Einzelbereichen erweitert haben. Auch ist nicht dargestellt, daß in Einzelbereichen neue Aufgaben auf die Straßenbauverwaltung übertragen wurden.

In diesem Zusammenhang werden einzelne wesentliche Bezugsgrößen angegeben, die als Grundlage für die Personalstärke angesehen werden können. Hier muß allerdings festgestellt werden, daß bei einem Vergleich gegenüber 1975 nicht mehr in diesem Maße das Bauvolumen als Meßgröße zugrundegelegt werden kann, da sich die Bautätigkeit vom seither quantitativen zum qualitativen Ausbau des Straßennetzes verlagert hat. Dies wird deutlich im Planungsaufwand, der im Hinblick auf die Durchführung von unumgänglichen Schutzmaßnahmen im Bereich von Wasserschutzgebieten und durch die verstärkte Berücksichtigung der Naturschutzbelange zugenommen hat. Dies führt in den Stufen Planung, Planungsdurchsetzung und Bauvorbereitung zu zusätzlichen Arbeitsschritten.

In Tz. 63 räumt der Rechnungshof zu Recht ein, daß bei dieser Betrachtung des Nettobauvolumens pro Mitarbeiter die „unterschiedlichen Schwierigkeiten im Rahmen der Bauvorbereitung“ nicht im einzelnen berücksichtigt sind.

Deshalb kann die höchste Leistungszahl des Jahres 1978 nicht als entscheidender Maßstab für die Mitarbeiterausstattung verwendet werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß sich durch die Öffnung der innerdeutschen Grenze und die Entwicklung in der DDR eine Situation ergeben hat, die aller Voraussicht nach zu einer Anhebung des Bauvolumens führt. Dies berührt sowohl den Bereich der Bundesfernstraßen als auch den von Landes- und Kreisstraßen. Zur Zeit wird zwischen Bund und Ländern die Frage erörtert, inwieweit eine Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen auf die veränderte Situation

Tabelle 2

Hj.	Netto-Bauvo- lumen gesamt Mio DM	Preisindex Straßenbau 1976 = 100	bereinigtes Netto-Bau- volumen in Mio DM	Anzahl GA/I Mitar- beiter	Netto-Bau- volumen pro Mit- arbeiter in 1000 DM
1	2	3	4	5	6
1975	837,0	98,4	850,6	3 025,0	281
1976	820,1	100,0	820,1	2 963,5	277
1977	820,5	102,7	798,9	2 874,0	278
1978	891,0	109,4	814,4	2 782,0	293
1979	871,0	120,8	721,0	2 757,5	261
1980	857,2	136,1	629,8	2 792,0	226
1981	714,9	139,8	511,4	2 803,5	182
1982	635,1	136,6	464,9	2 763,5	168
1983	612,6	135,4	452,4	2 645,0	171
1984	628,4	137,3	457,7	2 560,6	179
1985	593,7	139,8	424,7	2 527,9	168
1986	600,1	142,7	420,5	2 500,1	168
1987	604,6	144,1	419,6	2 472,4	170
1988	604,5	145,7	414,9	2 454,8	169

Die Spalte 6 weist die höchste Leistungszahl im Jahre 1978 und danach einen Rückgang der Pro-Kopf-Zahlen bis 1982 aus. Danach blieb sie etwa in gleicher Größenordnung.

Dem Rechnungshof ist durchaus bekannt, daß die Berechnung der Pro-Kopf-Zahlen die unterschiedlichen Schwierigkeiten im Rahmen der Bauvorbereitung nicht im einzelnen berücksichtigt. Dieses Problem ist aber nicht neu. Das Landesamt für Straßenbau wies schon in seinem Schreiben vom 2. April 1976 darauf hin, daß die von den Straßenbauverwaltungen zu erbringenden Leistungen insbesondere in den letzten Jahren durch gesetzliche Restriktionen, Bürgerinitiativen und Einsprüche Dritter umfangreicher und schwieriger geworden seien. Der Umfang der Mehrfachplanungen sei dadurch gestiegen und die Beschaffung des Baurechts aufwendiger geworden.

- 64 Die Straßenbauverwaltung führt seit 1975 eine eigene Personalbedarfsrechnung auf der Grundlage sehr differenzierter Bezugsgrößen durch, mit deren Hilfe eine Eigenkontrolle und Personalsteuerung stattfindet. Der Personalbedarf für 1988 liegt nach den Berechnungen der Straßenbauverwaltung bei 48 zusätzlichen Stellen. Die Verwirklichung der anstehenden Großprojekte in Hessen ergäbe nach Auffassung der Straßenbauverwaltung eine beträchtliche Vergrößerung des Bauvolumens von ca. 130–200 Mio DM pro Jahr ab 1990 bis etwa 2000. Dies führe zu einem weiteren Personalbedarf.

Der Rechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, daß allein das abgesunkene Nettobauvolumen pro Bediensteten seit 1978 zu der Feststellung berechtigt, daß die Straßenbauverwaltung mit der vorhandenen Personalausstattung auch für zukünftige Bauaufgaben gerüstet ist, deren Volumen die derzeitigen Investitionen übersteigt.

ausgerichtet sein muß; dabei ist für die Bundesländer an der Grenze zur DDR mit einer Zunahme der Aufgaben zu rechnen.

Es bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten, ob und in welchem Umfang unter den geänderten Planungsbedingungen und den aktualisierten Bauvolumina Personalveränderungen in Betracht kommen können.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 65 Die Personalstärke für den Bereich Unterhaltung und Instandsetzung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen wird vereinfacht anhand der Länge der zu betreuenden Betriebsstrecken bemessen. Dazu folgende Gegenüberstellung:

**Zu Tz. 65**

In dieser Gegenüberstellung legt der Rechnungshof im Bereich Unterhaltung und Instandsetzung der Personalstärke die Länge der zu betreuenden

**Tabelle 3**

Hj.	Bundes-, Landes- und Kreisstraßen insges.	Unterhaltungs- und Instandsetzungs-Personal für die vg. Straßen	Betreuungslänge pro Bediensteten
	km	Anzahl	km
1	2	3	4
1975	14 867	2 178,0	6,826
1976	14 872	2 125,0	7,000
1977	14 832	2 063,0	7,190
1978	14 836	2 027,0	7,319
1979	14 809	1 995,5	7,421
1980	14 914	2 002,0	7,450
1981	14 910	2 007,0	7,429
1982	14 974	1 907,5	7,850
1983	14 977	1 924,5	7,782
1984	14 988	1 913,9	7,831
1985	15 028	1 892,9	7,939
1986	15 027	1 914,7	7,848
1987	15 026	1 921,5	7,820
1988	15 008	1 944,5	7,718
1989	14 990	1 931,3	7,762

Die Anzahl des Personals für Unterhaltung und Instandsetzung und die Betreuungslänge blieb in den letzten Jahren ziemlich konstant. Bis 1985 war eine Verbesserung des Leistungsbildes zu verzeichnen. Die besonderen Erfordernisse des Landschaftsschutzes machten Fachpersonal notwendig, wodurch sich die Relation in den folgenden Jahren dann geringfügig verschlechtert hat.

Betriebsstrecken zugrunde. Zu dieser Grundlage müßten aber noch andere Faktoren, wie z.B. die gerade in den letzten Jahren zu beobachtende, über alle Prognosen hinausgehende Verkehrsbelastung in die Betrachtung einbezogen werden. Diese erhebliche Verkehrszunahme führt zu Mehrarbeiten im Unterhaltungsbereich, die hier nicht dargestellt sind. Trotz einer verbesserten baulichen Substanz führen die immer schwerer und größer werdenden Fahrzeuge des Güterverkehrs zu einem zunehmenden Unterhaltungsaufwand.

Angesprochen werden auch die zusätzlichen Aufgaben des Landschaftsschutzes, die durch speziell hierfür ausgebildetes Fachpersonal inzwischen ausgeführt werden; dies wurde aus dem Personalbestand abgedeckt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 66 Die seit Jahren betriebene Mechanisierung und Rationalisierung der Unterhaltungsarbeiten sowie die technische Weiterentwicklung der aufwandsparenden Geräte und Maschinen sollte eigentlich eine weit stärkere Arbeitsentlastung und damit Personaleinsparung im Bereich der Unterhaltung und Instandsetzung bewirkt haben. Durch die Anschaffung von Leitpfostenwascheinrichtungen ist der Zeitaufwand für die Reinigungseinheit z.B. ganz erheblich gesunken. Allgemein zeigt die Ausgabenentwicklung eine starke Vergabe der Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten an Bauunternehmer und Fachfirmen. Die Straßenmeistereien vergeben offensichtlich große Teile ihrer Arbeiten an Firmen. Danach müßte sich ein genügender Personalüberhang ergeben.
- Der Rechnungshof wird dies weiterhin begleitend beobachten.

- 67 Seit dem Jahre 1982 entwickelt die Straßenbauverwaltung eine Kostenrechnung bei dem Straßenbetriebsdienst.

Damit sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Kostendenken fördern
- Kostenanalyse der Arbeiten innerhalb der Straßenmeisterei
- Durchführung von Betriebsvergleichen auf der Leistungs- und Kostenseite zwischen verschiedenen Straßenmeistereien
- Entscheidungsgrundlagen für die Alternativen
  - a) Eigenerstellung und
  - b) Fremdbezug einer Leistung
- Entscheidungshilfen für die Bewertung von Organisationsmaßnahmen und einzelnen Investitionsentscheidungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit
- Datenermittlung zur Aufstellung und Vollzugskontrolle des Haushalts
- Rationalisierung der manuellen Ermittlung durch ADV
- Verbesserte Transparenz gegenüber politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit.

Zum Stand des Verfahrens teilte das Landesamt für Straßenbau in seinem Schreiben vom 30. September 1988 mit, daß sich die Einführung des Verfahrens aufgrund von Einsprüchen der Personalvertretung und durch den Konkurs einer beauftragten Firma für die Programmentwicklung verzögert habe. Die

**Zu Tz. 66**

Es ist zutreffend, daß durch die Mechanisierung und Rationalisierung im Unterhaltungsbereich eine höhere Produktivität erreicht wurde. Dies drückt sich auch in der seit 1975 rückläufigen Personalstärke im Unterhaltungsbereich aus. Andererseits sind neue Aufgaben hinzugekommen. Es muß deshalb weiter geprüft werden, ob zur Minimierung der Personalausgaben im Straßenunterhaltungsbereich künftig eine weitere Vergabe von Arbeiten an Bauunternehmen und Fachfirmen erfolgen kann.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, daß die Leiterkonferenz Straßenbau der Länder inzwischen den Bundesminister für Verkehr aufgefordert hat, die Mittel für die Straßenunterhaltung und den Betriebsdienst an Bundesautobahnen und Bundesstraßen zu erhöhen. Anhand umfassender Untersuchungen des Länderfachausschusses Straßenunterhaltung und Betriebsdienst wurde nachgewiesen, daß sich bei Bundesautobahnen eine Zunahme des Aufwandes um 5 v.H. und bei Bundesstraßen um 4 v.H. pro Jahr ergibt. Die Länder verbinden diese Feststellung mit der Forderung, die Ansätze für Wartung und Unterhaltung entsprechend anzuheben. In diesem Zusammenhang wurde auch ausgeführt, daß die Beibehaltung der ab 1984 nicht mehr erhöhten Pauschansätze pro Kilometer Bundesautobahnen/Bundesstraßen nicht länger hingenommen werden kann. Die erwähnten Untersuchungen machen deutlich, daß sich die Tätigkeiten des Unterhaltungsdienstes erhöhen.

**Zu Tz. 67**

Das DV-System „Kostenermittlung im Straßenbetriebsdienst“ (KE-Verfahren) der Hessischen Straßenbauverwaltung dient der systematischen Erfassung von Leistungen und Kosten im Straßenbetriebsdienst nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, um den Unterhaltungsdienst wirtschaftlicher zu gestalten. Die Auswertung erfolgt nach Personal- und Sachkosten sowie nach Regie und Vergabe. Eine unmittelbare Aussage über eine Personalbemessung, die auf gesicherten Erkenntnissen beruht – wie vom Rechnungshof erwartet – ist auf der Grundlage dieses Verfahrens nur eingeschränkt möglich.

Das Hessische Landesamt für Straßenbau hat den Rechnungshof zuletzt mit Bericht vom 31. Oktober 1989 über den Stand des KE-Verfahrens unterrichtet und darauf hingewiesen, daß bis Ende 1989 mit der Auswertung der Daten für 1988 zu rechnen sei. Zwischenzeitlich sind jedoch weitere Verzögerungen programmtechnischer Art eingetreten. Es wird davon ausgegangen, daß die Ergebnisse aus dem Jahre 1988 im 1. Quartal 1990 ausgewertet vorliegen. Dann wird zu prüfen sein, welche Folgerungen aus den Ergebnissen zu ziehen sind.

wesentlichen Schwierigkeiten in der Einführung des Verfahrens seien jedoch nun ausgeräumt. Mit der Auswertung der Erhebungen könne im Laufe des Jahres 1989 gerechnet werden.

Nachdem nun seit der Einleitung der Verfahrens schon sieben Jahre vergangen sind, erwartet der Rechnungshof ein baldiges Vorliegen von Ergebnissen. Dabei geht er davon aus, daß das Verfahren auch gesicherte Erkenntnisse über eine wirtschaftliche Personalbemessung erbringen wird.

Angesichts der dargestellten Sachlage sollte, der Empfehlung des Rechnungshofs entsprechend, zumindest auf eine Ausweitung des Personals verzichtet werden.

#### **Organisationsfragen im Zusammenhang mit dem Hessischen Straßenbauamt Frankfurt am Main** (Kap. 07 04)

Die Aufgaben des Straßenbauamts Frankfurt am Main können durch Übertragung auf andere Ämter wirtschaftlicher erledigt werden.

- 68 Nach § 2 Abs. 2 des Landesamtsgesetzes vom 31. Januar 1978 wurde das Straßenneubauamt Untermain zu dem Straßenbauamt Frankfurt am Main umgebildet. Damit erhöhte sich u. A. die Anzahl der Straßenbauämter in Hessen von ursprünglich 14 auf 15 Ämter. Ein Grund für die damalige Neuordnung war es, ein Straßenbauamt für den Gesamtbereich des Umlandverbandes Frankfurt zu haben.

Die Umbildung machte die Aufteilung der bis dahin von den drei Straßenbauämtern Darmstadt, Wiesbaden und Weilburg betreuten Bundes-, Landes- und Kreisstraßen auf vier Ämter notwendig. Folgende Bezirke gingen von den drei Straßenbauämtern an das Straßenbauamt Frankfurt am Main:

- vom Straßenbauamt Darmstadt der Landkreis Offenbach,
- vom Straßenbauamt Wiesbaden der Main-Taunus-Kreis sowie der Hochtaunuskreis in seinen ursprünglichen Grenzen und
- vom Straßenbauamt Weilburg der ehemalige Landkreis Usingen.

Infolge der Neuordnung verloren die Straßenbauämter Darmstadt und Weilburg rd. 25 v.H., das Straßenbauamt Wiesbaden rd. 37 v.H. des bis zum Jahre 1978 betreuten Straßennetzes.

Die wirtschaftliche Verwaltung und technische Betreuung des Straßennetzes setzt möglichst kurze Wege zwischen dem Dienstsitz des Straßenbauamts und den zu betreuenden Straßen voraus.

Das Straßenbauamt Frankfurt am Main ist in angemieteten Räumen, die im Zentrum der Stadt (Münchener Straße, Kaiserstraße, Baseler Straße) liegen, untergebracht. Die Unterbringung im Rahmen des Behördenzentrums Gutleutstraße, also wiederum in zentraler Lage in Frankfurt am Main, ist geplant. Das Straßenbauamt ist somit, insbesondere in westlicher, nördlicher und östlicher Richtung, zunächst in einem weiten Umkreis von Straßen umgeben, die in der Baulast der Stadt Frankfurt am Main stehen oder von der Stadt aufgrund von Vereinbarungen betreut werden und damit nicht in die Zuständigkeit des Straßenbauamts Frankfurt am Main fallen.

Angesichts dessen muß bei jeder Dienstreise oder sonstiger Außendiensttätigkeit, bei Tätigkeiten, die bei der Straßenbauverwaltung einen erheblichen Teil der Dienstgeschäfte ausmachen, sowohl am Anfang als auch am Ende jeweils der erschwerende Innenstadtverkehr in Kauf genommen werden. Lange Anreisezeiten und unwirtschaftliche Fahrstrecken sind die Folge. Hinzu kommen die für den Standort des Amtes in zentraler Lage von Frankfurt am Main teuren Büromieten und

#### **Zu Tz. 68 bis 70**

Ziel der Neuordnung der Straßenbauverwaltung mit dem Landesamtsgesetz vom 31. Januar 1978 (GVBl. I, S. 106) war u.a. die Zusammenlegung der ehemaligen Neubauämter mit den Straßenbauämtern. Dies führte nicht zu einer Erhöhung, sondern zu einer Verminderung der Zahl der Ämter von 19 auf 15.

Den Zuständigkeitsbereich des Straßenbauamtes Frankfurt am Main mit demjenigen des Umlandverbandes deckungsgleich festzulegen, hat sich bewährt. Die Berührungspunkte zum Umlandverband sind wesentlich vielfältiger als vom Rechnungshof ausgeführt. Auch wenn für ihr jeweiliges Gebiet die Städte, Gemeinden und Kreise Ansprechpartner des Straßenbauamtes Frankfurt am Main sind, so ist der Umlandverband Frankfurt doch in jedem Falle Beteiligter. Das Straßenbauamt, insbesondere die Abteilungen 2 (Planung und Entwurf) und 5 (Betrieb und Verkehr), sind nahezu täglich mit Vorgängen des Umlandverbandes befaßt.

Diese sind hauptsächlich:

- Bauleitplanungen und Planänderungen,
- Untersuchungen von Strukturentwicklungen für Verkehrsplanungen,
- Festlegung von Mülldeponien und Müllverbrennungsanlagen,
- grundsätzlich alle Straßenplanungen und Straßennetzplanungen.

Um die straßenbaupolitischen Ziele der Landesregierung, die für die Lösung der Verkehrs- und Umweltprobleme im Stadtgebiet Frankfurt entscheidenden Autobahnprojekte, so zügig zu verwirklichen, wie es die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zulassen, erscheint ein Straßenbauamt Frankfurt sinnvoll.

Zur Standortfrage ist zu sagen, daß die zentrale Lage des Straßenbauamtes die Aufgabenbewältigung erleichtert. Das Amt befindet sich in der Nähe des Bahnhofes, wodurch der öffentliche Nahverkehr gut genutzt werden kann. Es ist zudem an das Autobahnnetz in nur kurzer Entfernung angebunden, so daß der gesamte Amtsbezirk und die drei dazugehörigen Kreisverwaltungen günstig zu erreichen sind. Die zentrale

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

die Schwierigkeiten, im Ballungsraum geeignete Bedienstete zu finden.

Ein Vergleich des Dienstsitzes Frankfurt am Main mit den Dienstsitzen der ursprünglich zuständigen Straßenbauämter ergibt folgendes:

- die Straßen in dem nordwestlichen Teil des Hochtaunuskreises liegen näher zu Weilburg,
- die Straßen im Main-Taunus-Kreis und im Landkreis Offenbach sind im Mittel von den ursprünglich zuständigen Straßenbauämtern Wiesbaden bzw. Darmstadt ebenso weit entfernt wie vom Amt Frankfurt am Main,
- lediglich die Straßen im südöstlichen Teil des Hochtaunuskreises, etwa auf der Linie Bad Homburg – Usingen, sind von Frankfurt am Main aus auf kürzerem Wege zu erreichen.

Unter den vorgenannten Gesichtspunkten ist es verständlich, daß die Straßenbauämter Darmstadt, Wiesbaden und Weilburg auch Jahre nach der Umorganisation immer noch Bauaufgaben im Dienstbezirk des jetzt zuständigen Straßenbauamts Frankfurt am Main wahrnehmen. Es ist aber auch nicht zu erkennen, daß die Entwicklung des Straßenbauamts Frankfurt am Main zu einer wirtschaftlicheren Verwaltung und technisch verbesserten Betreuung der Straßen in den drei Landkreisen geführt hätte, wie ursprünglich angenommen. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die derzeitige Zuständigkeitsregelung kostenaufwendiger ist als die frühere.

Der mitentscheidende Grund für die damalige Neuordnung war es, ein Straßenbauamt für den Gesamtbereich des Umlandverbands Frankfurt vorhalten zu können. Der Umlandverband hat lediglich bei der Koordinierung der Flächennutzungsplanung und bei der Aufstellung des Generalverkehrsplans Berührungspunkte mit dem Straßenbauamt. Im Rahmen der Gesamtaufgaben eines Straßenbauamts machen diese Aufgaben jedoch nur einen geringeren Anteil aus. Bei der Verwaltung und technischen Betreuung der Straßen des überörtlichen Verkehrs sind im wesentlichen wie eh und je die Städte, Gemeinden und Kreise Ansprechpartner.

Der Rechnungshof hat in diesem Sinne das Ministerium für Wirtschaft und Technik mit den Schreiben vom 28. Januar 1985 sowie vom 25. April 1988 gebeten, die im Jahre 1978 getroffene Entscheidung zu überprüfen.

- 69 Neben der Verwaltung und technischen Betreuung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, gehört die Fortführung der vom Straßenneubauamt Untermain übernommenen Projekte zu den Aufgaben des Straßenbauamts. Diese Aufgabenstellung hat sich nach der Umorganisation nicht geändert. Auf die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs antwortete das Ministerium für Wirtschaft und Technik in seinem Schreiben vom 19. Dezember 1988, daß es das erklärte straßenbaupolitische Ziel sei, die für die Lösung der Verkehrs- und Umweltprobleme im Stadtgebiet Frankfurt am Main entscheidenden Autobahnprojekte (A 66 – A 661) so zügig zu verwirklichen, wie es die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zulassen. Dies bedeute, daß auf das Straßenbauamt bereits im Jahre 1989 mit dem Weiterbau an der Ortsumgehung im Zuge der A 661 und mit der intensiven Planung und Bauvorbereitung für den Lückenschluß im Zuge der A 66 umfangreiche und anspruchsvolle Planungs- und Bauaufgaben zukommen, die ein Investitionsvolumen von ca. 1,1 Mrd. DM umfassen und die bis zur vollständigen Abwicklung voraussichtlich bis über das Jahr 2000 reichen werden.

Dieses außergewöhnlich große Bauvolumen konzentrierte sich vollständig auf das Stadtgebiet Frankfurt am Main und könne deshalb nach Auffassung des Ministeriums rationell und effizient nur von einem in der Stadt selbst ansässigen Amt bewältigt werden.

Lage schafft außerdem Nähe und kurze Wege zu allen zu beteiligenden Planungsträgern und Verwaltungen, was sich in der Praxis als äußerst nützlich erwiesen hat.

Die planerische Phase der Projekte ist noch lange nicht abgeschlossen, was eine Übertragung der Aufgaben des Straßenbauamtes auf eine Neubaubteilung des Autobahnamtes derzeit nicht zuläßt. Selbst bei der Ostumgehung, der am weitesten fortgeschrittenen Maßnahme dieser Projekte, ist sowohl für die 1. Baustufe als auch für die später im Zusammenhang mit dem Tunnel Riederwald erfolgende 2. Baustufe noch eine umfangreiche planerische Betreuung notwendig. Zur Konkretisierung alleine dieses Vorhabens werden noch Neuplanungen in erheblichem Umfang erforderlich sein.

Bei den Maßnahmen im Gebiet des Straßenbauamtes Frankfurt am Main, die noch von den früheren Ämtern betreut werden, handelt es sich ausnahmslos um Projekte, deren Planungsphase sich durch die in den letzten Jahren erhöhten Anforderungen verlängert hat. Der Übergang zu einem anderen Amt wäre wegen der gesammelten Vorkenntnisse und Untersuchungen unwirtschaftlich.

Zur Miethöhe ist noch anzumerken, daß sie beim Straßenbauamt Frankfurt am Main mit durchschnittlich ca. 12,70 DM/qm in etwa den Kosten entspricht, die in anderen Großstädten des Landes für Straßenbauämter anfallen.

All dies führt dazu, daß die Landesregierung derzeit den Fortbestand des Straßenbauamts Frankfurt am Main wegen der starken Konzentration von großen und schwierigen Straßenvorhaben im engeren Stadtgebiet für erforderlich hält. Gleichwohl wird die Landesregierung die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlaß nehmen, zu prüfen, ob die durch eine Auflösung des Straßenbauamts Frankfurt am Main erzielbaren Einsparungen so gewichtig waren, daß die bisherige Auffassung der Landesregierung revidiert werden muß.

- 70 Der Rechnungshof stimmt mit dem Ministerium für Wirtschaft und Technik dahingehend überein, daß Vorbereitung und Durchführung der Großvorhaben im Stadtgebiet Frankfurt am Main eine am Ort ansässige Baubehörde des Landes notwendig machen. Da es sich jedoch in der Hauptsache um Bundesautobahnprojekte handelt, könnte mit der Einrichtung einer Neubauabteilung beim Autobahnamt Frankfurt am Main diesem Erfordernis Rechnung getragen werden.

Der Rechnungshof ist überzeugt, daß die Verwaltung und technische Betreuung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in den Landkreisen Offenbach, Main-Taunus und Hochtaunus von einem im Zentrum der Stadt Frankfurt am Main ansässigen Straßenbauamt nicht sparsam und wirtschaftlich wahrgenommen werden können. Er ist vielmehr der Auffassung, daß eine Rückgliederung der Zuständigkeit dieser Landkreise in die Dienstbezirke der ursprünglich zuständigen Straßenbauämter Darmstadt, Wiesbaden und Weilburg die bessere Lösung darstellt.

Dies würde bedeuten, daß das Straßenbauamt Frankfurt am Main aufgehoben wird und die Aufgaben auf die umliegenden Straßenbauämter und das Autobahnamt Frankfurt am Main übergehen. Dadurch ließen sich auch Personalkosten einsparen.

#### Unterbringung des Autobahnamtes Frankfurt am Main (Kap. 07 04)

Das Autobahnamt war bis zum Ablauf des Jahres 1986 in der bundeseigenen Liegenschaft Frankfurt am Main, Gallusanlage 2, untergebracht. Der Mangel an praktikablen Konzeptionen auf seiten des Landes vor dem Verkauf der Liegenschaft durch den Bund an private Erwerber hat erhebliche Mehrkosten für die Unterbringung des Autobahnamts zu Lasten des Landeshaushalts bewirkt.

- 71 Das Autobahnamt ist eine Landesbehörde, die jedoch im Rahmen der Auftragsverwaltung nach Art. 90 und 85 GG ausschließlich Bundesaufgaben wahrnimmt, weil sie für die Bundesautobahnen in Hessen zuständig ist.

Zur Unterbringung des Autobahnamts war die bundeseigene Liegenschaft Frankfurt am Main, Gallusanlage 2, angemietet worden. Die an den Bund zu entrichtende Miete betrug in den letzten Jahren bis zum 31. Dezember 1986 45 479,38 DM pro Monat. Diese Miete lag unterhalb der in gleicher Lage üblichen Marktmiete, weil es nicht gerechtfertigt gewesen wäre, wenn der Bund vom Land für die Unterbringung einer Behörde, die ausschließlich im Bundesinteresse tätig ist, einen an den Größenordnungen der dort ansässigen Großbanken orientierten Mietzins verlangt hätte.

Diese Situation änderte sich entscheidend zum Nachteil des Landes, nachdem der Bund die Liegenschaft an private Erwerber veräußert hatte. Für die Zeit vom 1. Januar 1987 bis zum 31. März 1988 war an die neuen Eigentümer für dieselben Räume ein Mietzins in Höhe von 142 595,92 DM pro Monat zu entrichten, d.h. also mehr als das Dreifache dessen, was bisher dem Bund gezahlt worden war.

Angesichts der erheblichen Kostensteigerung und mit Rücksicht auf das ständige Drängen der neuen Eigentümer, die an einer kurzfristigen Räumung des Anwesens nachhaltig interessiert waren, ist das Autobahnamt im März 1988 in die vom Land dann angemieteten Diensträume Frankfurt am Main, Burgstraße 106, umgezogen. Der monatliche Mietzins beträgt hier 97 441,24 DM. Der Mietvertrag ist zunächst bis zum 14. März 1996 abgeschlossen.

Zusätzlich zu den höheren Mieten sind dem Land umzugsbedingte Kosten in Höhe von rd. 875 000 DM entstanden.

#### Zu Tz. 71

Der Feststellung des Rechnungshofs, für die Zeit vom 1. Januar 1987 bis 14. März 1996 würden sich Mehrkosten zu Lasten des Landes in Höhe von rd. 7,3 Mio DM errechnen, kann nicht gefolgt werden.

Der Rechnungshof hat die Mehrkosten offenbar wie folgt ermittelt:

Nutzungsentgelt an den Käufer in den Gallusanlagen 2:	
15 Monate zu je 142 595,92 DM	
=	2 138 939,- DM
monatlich (30,- DM/qm)	
Miete in der Burgstraße 106:	
96 Monate zu je 97 441,24 DM	
=	9 354 359,- DM
(18,- DM/qm)	11 493 298,- DM
Umzugsbedingte Kosten	
=	875 000,- DM
	12 368 298,- DM
Abzüglich einer unterstellten Miete für die Gallusanlage 2 an den Bund bis zum 14. März 1966 von 9,50 DM/qm	
= ./. 5 048 211,- DM	
	7 320 087,- DM

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Auf der Grundlage der bis zum Ablauf des Jahres 1986 entstandenen Aufwendungen für die Unterbringung des Autobahnamts errechnen sich für die Zeit vom 1. Januar 1987 bis zum Ende des Mietvertrags (14. März 1996) Mehrkosten zu Lasten des Landes in Höhe von rd. 7,3 Mio DM.

Die für den Fall des Nichtverkaufes unterstellte Miete an den Bund von nur 9,50 DM/qm bis zum Jahre 1996 ist unrealistisch. Nach Auskunft der Frankfurter Immobilien-Börse betragen die Mieten für Büroräume in der Innenstadt von Frankfurt am Main:

Januar 1987	18,- bis 32,- DM/qm
März 1987	16,- bis 28,- DM/qm
Januar 1988	20,- bis 45,- DM/qm
Juli 1988	20,- bis 50,- DM/qm
Juli 1989	22,- bis 60,- DM/qm

Setzt man wegen des schlechten Zustandes und Zuschnitts der Mieträume die Miete nur zwischen 18,- bis 20,- DM/qm an, also mit ca. dem Doppelten des bis 1986 gezahlten Betrages, so wären in der fraglichen Zeit Mietzahlungen von 10 096 422,- DM angefallen. Da das Mietobjekt im Bankenviertel Frankfurt liegt, dürfte eine wahrscheinlich ortsübliche Miete für die fragliche Zeit von rd. 11 Mio DM (ca. 21,- DM/qm incl. Nebenflächen) nicht zu hoch gegriffen sein.

Wenn der Rechnungshof annimmt, der Bund hätte bei Fortsetzung des Mietverhältnisses einen unterhalb der ortsüblichen Marktmiete liegenden Mietzins gefordert, weil das Autobahnamt im Bundesinteresse tätig sei, so ist das nicht zutreffend. Die Bundesvermögensverwaltung hat dem Land bestätigt, daß ein solcher Zusammenhang bei der Mietpreisbildung weder im Zeitpunkt der Vermietung eine Rolle gespielt hat noch später berücksichtigt worden wäre, weil das dem Hausrechtsrecht entgegenstehen würde.

Zu den „umzugsbedingten Kosten“ von 875 000 DM ist zu bemerken, daß davon über 70 v.H. auf die Beschaffung einer neuen Telefonanlage entfallen, die in dem geplanten Neubau für das Autobahnamt im Gutleutzentrum Verwendung finden wird. Die umzugsbedingten Kosten können daher nur mit ca. 260 000 DM angesetzt werden.

Die somit durch den Umzug in die Burgstraße entstandenen Mehrkosten von allenfalls 0,75 Mio DM sind unter den gegebenen Umständen noch kostengünstig. Ohne Umzug in die Burgstraße (18,- DM/qm) hätte das Land beim Verbleiben in der Gallusanlage 2 an den neuen Vermieter weiter die Nutzungsentschädigung von mindestens 30,- DM/qm zu zahlen.

**Zu Tz. 72**

Von einer Konzeptionslosigkeit seitens des Landes kann nicht gesprochen werden.

Bereits seit 1981 bestand die Absicht, das in Frankfurt unzureichend mietweise untergebrachte Autobahnamt und Straßenbauamt in einem landeseigenen Gebäude zusammenzufassen.

Das Gebäude des Bundes, Gallusanlage 2, war dafür nicht geeignet. Das ehemalige Hotel aus der

72 Wie sich aus den beim Autobahnamt erhobenen Unterlagen ergibt, war das Land schon im Juli 1984 über die Verkaufsaussichten des Bundes unterrichtet worden. In seinem Schreiben vom 9. Juli 1984 hat das Bundesvermögensamt Frankfurt am Main angefragt, ob das Land Hessen unter Umständen zur Übernahme der Liegenschaft Gallusanlage zum Verkehrswert bereit sei. Gemäß Bericht des Autobahnamts vom 12. September 1984 an das Hessische Landesamt für Straßenbau lag seinerzeit dem Bundesvermögensamt ein Kaufangebot in Höhe von 14,5 Mio DM vor. Man ging damals von einem Verkehrswert in der Größenordnung zwischen 14 und 16 Mio DM aus.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Das Ministerium der Finanzen lehnte jedoch einen Ankauf von vornherein ab und dies unbeschadet der Tatsache, daß zu dieser Zeit eine anderweitige Unterbringung des Autobahnamts zu vergleichbaren Bedingungen keineswegs gesichert war.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten die genannten Mehrkosten vermieden werden können, wenn seinerzeit für die weitere Unterbringung des Autobahnamts vom Land eine praktikable Konzeption entwickelt und den zuständigen Bundesministerien rechtzeitig vorgestellt worden wäre. Dies ist aber nicht geschehen. Erst nachdem der Verkauf der Liegenschaft Gallusanlage 2 schon öffentlich ausgeschrieben war, hat es das Ministerium der Finanzen in einem Schreiben vom 28. Januar 1986 an den Minister für Wirtschaft und Technik als dringend geboten erachtet, den Bundesverkehrsminister von den Verkaufsabsichten der Bundesvermögensverwaltung zu unterrichten, damit möglichst negative Auswirkungen für den Dienstbetrieb des Autobahnamts vermieden würden.

In seinem Schreiben vom 19. Februar 1986 an den Bundesverkehrsminister führte das Hessische Ministerium für Wirtschaft und Technik aus, daß man es sinnvoll erachte, einen Neubau für das Autobahnamt zu erstellen. Die erforderlichen Schritte für den Neubau sollten unverzüglich in die Wege geleitet werden. Es müsse jedoch damit gerechnet werden, daß von Beginn der Planung bis zur Fertigstellung noch ca. 4 Jahre vergehen werden. Der Bundesverkehrsminister wurde gebeten, sich bei dem Bundesminister der Finanzen zur Vermeidung eines Zwischenzugs und der damit verbundenen erheblichen Kosten dahingehend zu verwenden, daß die Veräußerung der bundeseigenen Liegenschaft bis zum Umzug des Autobahnamts in einen Neubau zurückgestellt würde.

Der Bundesverkehrsminister hatte sich das Anliegen des Landes in seinem Schreiben an den Bundesminister der Finanzen vom 3. März 1986 zu eigen gemacht. In seinem Antwortschreiben vom 30. März 1986 wies der Bundesminister der Finanzen allerdings darauf hin, daß das Land Hessen bereits Mitte 1984 über die Absicht des Bundes, die Liegenschaft zu veräußern, unterrichtet worden sei. Im September 1985 habe der Hessische Minister der Finanzen einen Ankauf des Objekts abgelehnt. Er habe in diesem Zusammenhang nicht gebeten, im Rahmen der Verkaufsverhandlungen eine befristete Weitervermietung an das Autobahnamt bis zur Fertigstellung eines Neubaus vorzusehen. Ein solches Interesse des Landes sei auch nicht zu erwarten gewesen, weil nach den Vorstellungen des Hessischen Ministers der Finanzen zunächst beabsichtigt war, das Amt in freiwerdenden Finanzamtgebäuden unterzubringen.

Die Ausführungen des Bundesfinanzministers offenbaren die Konzeptionslosigkeit auf Seiten des Landes und bestätigen, daß der Vorstoß des Landes zu spät erfolgte. Das Land hätte angesichts der vom Autobahnamt wahrzunehmenden Aufgaben bereits nach Bekanntwerden der Verkaufsabsichten im Juli 1984 mit der unmißverständlichen Forderung an den Bund herantreten müssen, die Veräußerung solange zurückzustellen, bis eine anderweitige Unterbringung vorhanden gewesen wäre.

Selbst unter der Voraussetzung einer vollständigen Fremdfinanzierung und der unrealistischen Annahme, daß keinerlei Wertsteigerungen bis zum Jahre 1996 kämen sowie bei gleichbleibender Miete bis zu diesem Zeitpunkt, wäre der Erwerb für das Land günstiger gewesen. Tatsächlich hat der Bund nach öffentlicher Ausschreibung im Jahre 1986 einen Verkaufspreis von 40 Mio DM erzielt. Daraus wird die beachtliche zusätzliche Wertsteigerung der Liegenschaft in der Gallusanlage deutlich.

Alles dies spricht dafür, daß mit der Ablehnung der vom Bund angebotenen Übernahme der Liegenschaft eine für das Land wirtschaftliche Lösung ungenutzt blieb.

Gründerzeit war sehr ungünstig geschnitten, baulich in schlechtem Zustand und stand zudem noch unter Denkmalschutz. Außerdem war es von zahlreichen anderen Mietern belegt: 3 Gaststätten, Einzelhandelsgeschäft, Anwaltspraxis, Steuerberaterpraxis, Wohnungen. Abgesehen von der erfahrungsgemäß für das Land nur schwer durchsetzbaren Freimachung des Gebäudes von den Mietern, wären in absehbarer Zeit unverhältnismäßig hohe Umbaukosten und wegen des Denkmalschutzes erhebliche Unterhaltungskosten auf das Land zugekommen.

Das Land hat es deshalb für wirtschaftlich sinnvoller erachtet, von dem Ankauf abzusehen und einem zweckgerechten Neubau auf landeseigenem Grund und Boden den Vorzug zu geben. Es hat sich dabei nicht zuletzt von haushaltsrechtlichen Grundsätzen leiten lassen, nach denen Grundstücke nur erworben werden sollen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich sind und soweit für den vorgesehenen Zweck keine geeigneten landeseigenen Grundstücke zur Verfügung stehen (vgl. § 63 Abs. 1 LHO, VV Nr. 3.2 zu § 64 LHO). Geeignete landeseigene Baugrundstücke sind in Ffm.-Preungesheim und in der Gutleutstraße vorhanden. Es ist derzeit vorgesehen, Autobahnamt und Straßenbauamt gemeinsam im geplanten Behördenzentrum Gutleutstraße unterzubringen.

Die Feststellung, das Land habe es versäumt, im Rahmen der Verkaufsverhandlungen eine befristete Weitervermietung an das Autobahnamt vorzusehen, ist nicht zutreffend.

Das Land hat sich vielmehr nachdrücklich beim Bund um eine befristete Absicherung des bestehenden Mietverhältnisses bemüht und eine Befristung auf 5 Jahre erreicht. In dem Antrag des Bundesministers der Finanzen an den Bundesrat zur Veräußerung des bundeseigenen Gebäudes Gallusanlage 2 vom 28. August 1986 heißt es dementsprechend: „Die Kaufbewerber treten in die bestehenden Nutzungsverträge ein und sind insbesondere bereit, dem Wunsch des Landes Hessen entsprechend das Autobahnamt Frankfurt noch 5 Jahre in der Liegenschaft zu belassen.“

Daß es trotzdem in der Folgezeit zu Problemen mit dem Käufer kam, hat im wesentlichen seinen Grund darin, daß der Bund vor Abschluß des Kaufvertrags überraschend das Mietverhältnis dem Autobahnamt gegenüber gekündigt hat. Außerdem hat der Bund entgegen vorstehender Formulierung in der Bundesratsdrucksache den Erwerber im Kaufvertrag nicht zum Eintritt in die bestehenden Verträge verpflichtet, sondern ihm folgende Option eingeräumt: „Die Käufer verpflichten sich, dem Land Hessen ab 1. Januar 1987 einen neuen Mietvertrag auf die Dauer von mindestens fünf Jahren, also bis zum 31. Dezember

- 73 Das Hessische Ministerium der Finanzen hat zu den Feststellungen mit Schreiben vom 7. September 1989 Stellung genommen. Es führt aus, daß beim Verbleib des Autobahnnamts Frankfurt in der Liegenschaft Gallusanlage 2 auch der Bund den Mietpreis eventuell verdoppelt hätte.

Diese Annahme ist jedoch unwahrscheinlich. Der Mietpreis war vom Bund erst im Juni 1985 in einer maßvollen Rate von 7,50 auf 9,50 DM pro m<sup>2</sup> erhöht worden. Außerdem mußte eine mögliche Mietpreissteigerung in gleicher Weise für das jetzt genutzte Anwesen Burgstraße 106 berücksichtigt werden.

Im übrigen hält das Ministerium der Finanzen die Übernahme der Liegenschaft Gallusanlage 2 zum Verkehrswert, wie vom Bund angeboten, für nicht vereinbar mit § 63 Abs. 1 LHO. Danach sollen Vermögensgegenstände nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich sind.

Das Land hatte das Autobahnamt unterzubringen. Wenn sich zur Erfüllung dieser Aufgabe ein vom Bund angebotener Erwerb als die für das Land wirtschaftlichste Lösung erweist, so liegt hier kein Widerspruch zu den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung vor.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen hat insoweit keine neuen Aspekte zu dem Vorgang ergeben.

1991, zu einem angemessenen Mietzins anzubieten. Es bleibt den Käufern unbenommen, dem Land Hessen zumutbare Ersatzräume zu einem niedrigeren Mietzins anzubieten, um eine Räumung des Anwesens vorzeitig im gegenseitigen Einvernehmen mit dem Land Hessen zu erreichen.“

Wegen der unterschiedlichen Auffassung hinsichtlich der Angemessenheit des Mietzinses zwischen den neuen Grundstückseigentümern und dem Land Hessen und im Hinblick darauf, daß ein Anspruch auf die von den Grundstückserwerbern angebotenen Ersatzräume (Mindestmietforderung 18,50 DM/qm) nur bis zum 31. Dezember 1991 bestanden hat, sind wegen des Risikos eines Rechtsstreits und der fraglichen Unterbringung des Autobahnnamtes nach dem 31. Dezember 1991 bis zur Fertigstellung des Neubaus die Mieträume in der Gallusanlage 2 zum 31. März 1988 aufgegeben worden. Auch beträgt der Mietzins in den jetzt angemieteten Räumen in der Burgstraße 106 in Frankfurt nur 18,— DM/qm gegenüber (zuletzt) 30,— DM in der Gallusanlage.

#### Zu Tz. 73

Es wird dazu auf die Ausführungen des Landes zu Tz. 71 und 72 Bezug genommen.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08****Überplanmäßige Ausgaben für eine Jugendbildungsstätte**  
(Kap. 08 26)

Der Rechnungshof hat überplanmäßige Ausgaben für ein Seminar an einer Jugendbildungsstätte haushalts- und kasernenrechtlich beanstandet und dabei die Voraussetzungen nach § 37 LHO als nicht gegeben angesehen.

- 74 Eine Jugendbildungsstätte des Landes Hessen beabsichtigte, im Juli/August 1986 ein „Work Camp“ zur Entwicklungshilfe mit ca. 40 Jugendlichen durchzuführen, bei dem theoretische wie auch praktische Kenntnisse vermittelt werden sollten. Dabei sollten unter Anleitung zusätzlicher Honorarkräfte auf eigenem Grundstück eine Unterstellhütte, ein kleiner Pavillon und ein Solar-Gewächshaus errichtet werden.

Zur Durchführung dieses Lehrgangs stellte der Sozialminister am 28. Mai 1986 beim Minister der Finanzen den Antrag auf Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 22 920 DM. Er begründete dies mit einem unvorhersehbaren Mehrbedarf an Honorar- und Materialkosten für die Durchführung eines unabweisbar notwendigen Seminars zum Thema „Entwicklungshilfe“. Für diese Maßnahme würden zusätzlich an Materialkosten, Honoraren usw. aus den Titeln 429 und 547 der ATG 71 etwa 22 920 DM benötigt. Die der Jugendbildungsstätte bei diesen Haushaltsstellen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel seien bereits für die Durchführung anderer Veranstaltungen verplant. Bei Aufstellung des Haushalts 1986 sei dieser Lehrgang in der geplanten Größenordnung nicht vorhersehbar gewesen. Um die anderen Lehrgänge in einem vertretbaren Rahmen durchführen zu können, sei es unbedingt notwendig, überplanmäßige Mittel in der beantragten Höhe bereitzustellen. Die vom Sozialminister erbetene Zustimmung nach § 37 LHO erteilte der Minister der Finanzen am 4. Juni 1986 gegen Einsparung in entsprechender Höhe bei einer anderen Haushaltsstelle.

Im Rahmen der Rechnungsprüfung hat der Rechnungshof 1988 die Belege geprüft und ergänzend hierzu örtliche Erhebungen bei der Jugendbildungsstätte durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, daß die überplanmäßigen Ausgaben für die Durchführung eines dreiwöchigen Lehrgangs im Sommer 1986 verwendet wurden, in dem insgesamt bis zu 36 Jugendliche teilgenommen hatten. Nach der gegebenen Antragsbegründung des Sozialministers war davon auszugehen, daß zur Finanzierung dieses zusätzlich in das Programm der Jugendbildungsstätte aufgenommenen „Work Camp“ überplanmäßig 22 920 DM erforderlich werden. Die Belegprüfung ergab Personal- und Sachausgaben in Höhe von 33 535,16 DM, die sich wie folgt zusammensetzen:

	<u>DM</u>
Personalkosten für nebenamtliche Mitarbeiter	12 410,60
Material für Teehaus und Unterstellhütte	2 200,—
Material für Solargewächshaus (nicht gebaut)	1 271,79
Anmietung einer Werbefläche	373,46
Bus- und Unterbringungskosten für die Lehrgangsteilnehmer	1 880,—
Entgelt für praktische Arbeiten der Lehrgangsteilnehmer	12 100,—
Sonstiges	<u>2 199,31</u>
Zusammen	<u>33 535,16</u>

**Zu Tz. 74 bis 79**

Die Landesregierung bleibt bei ihrer Auffassung, daß die Einwilligung zur Leistung der überplanmäßigen Ausgabe vertretbar war. Ausschlaggebend für die Einwilligung war die Begründung, daß durch die betreffende Maßnahme das aufgrund der Lage und des Zuschnitts des Gebäudes sehr beschränkte Freizeitangebot verbessert werden sollte. Der durch die Teilnehmer des „Work Camps“ geschaffene Pavillon wird im übrigen von den Lehrgangsteilnehmern stark genutzt.

Schließlich ist inzwischen durch Erlaß vom 10. Mai 1989 sichergestellt worden, daß künftig den Teilnehmern vergleichbarer Veranstaltungen kein Entgelt bzw. Taschengeld gezahlt wird.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

75 Der Rechnungshof hat darüber hinaus u.a. folgendes festgestellt:

- Der Lehrgang wurde für drei Tage unterbrochen, um Exkursionen nach Belgien und in das Allgäu durchzuführen. Hierfür sind Kosten von insgesamt 1 880 DM entstanden. Für beide Fahrten fehlte die erforderliche Genehmigung des Sozialministeriums.
- Für die Erstellung des Teehauses, der Unterstellhütte und für Planier-, Garten- und Aufräumungsarbeiten wurde den Lehrgangsteilnehmern bei einem Tagessatz von 25 DM ein Entgelt von insgesamt 12 100 DM zugestanden, das nicht an die einzelnen Teilnehmer ausgezahlt wurde. Nach der vorliegenden Erklärung der drei Lehrgangssprecher sollte der Gesamtbetrag nach Lehrgangsende durch Scheck einem ortsansässigen Förderverein als Spende für ein mittelamerikanisches Entwicklungshilfeprojekt zur Verfügung gestellt werden. Dies wurde kassentechnisch dadurch ermöglicht, daß die Jugendbildungsstätte bei der zuständigen Staatskasse eine Verstärkung für ihren Zahlstellenbestand in Höhe von 12 100 DM durch Verrechnungsscheck zur Einzahlung auf das Konto der Zahlstelle anforderte. Der von der Staatskasse auf die Jugendbildungsstätte ausgestellte Verrechnungsscheck wurde am gleichen Tage den drei Lehrgangssprechern gegen Quittung übergeben, die ihn an den Förderverein weiterleiteten, von wo er einige Tage später eingelöst wurde. Die Buchung des Scheckbetrags erfolgte zu Lasten sächlicher Verwaltungsausgaben.

76 Als wesentliches Ergebnis seiner Feststellungen hat der Rechnungshof dem Sozialminister folgendes mitgeteilt:

- Er hält die Voraussetzungen für die Genehmigung nach § 37 LHO nicht für gegeben, weil die im Antrag vom 26. Mai 1986 angeführten Gründe zur Vorausehbarkeit und zur Unabweisbarkeit keine überplanmäßigen Ausgaben rechtfertigen. Der Themenbereich Entwicklungshilfe ist durchaus voraussehbar gewesen. Diese Eigenveranstaltung der Jugendbildungsstätte kann auch nicht als unabweisbar notwendig angesehen werden, weil das „Work Camp“ freiwillig und nicht aufgrund rechtlicher Verpflichtungen durchgeführt worden ist.
- Die Durchführung der beiden Exkursionen nach Belgien und in das Allgäu werden für das abgehandelte Lehrgangsthema nicht für erforderlich gehalten, wobei im übrigen die vom Ministerium bei Reisen außerhalb Hessens zu erteilende Genehmigung fehlte.
- Die von der Jugendbildungsstätte zugestandene Kostenregelung, bei einem Tagessatz von 25 DM insgesamt 12 100 DM zu gewähren, widersprach dem Honorarerlaß, der Entgelte für Arbeitsleistungen von Lehrgangsteilnehmern nicht vorsieht.

Kassentechnisch ging es über die Aufgaben der bei der Jugendbildungsstätte errichteten Zahlstelle hinaus, Ausgaben in einer solchen Größenordnung zu leisten. Die Zahlstelle durfte nach dem Errichtungserlaß lediglich einen Kassenbestand von „erforderlichenfalls bis zu 2 000 DM“ halten. Der zuständigen Staatskasse hätte es bei diesem Sachverhalt auffallen müssen, daß die Dienststelle nicht berechtigt war, einen Scheck zur Auffüllung des Kassenbestands der Zahlstelle in dieser Höhe anzufordern.

Diese Handlungsweise war auch haushaltsrechtlich unzulässig, weil die Jugendbildungsstätte nicht befugt war, den Scheckbetrag zu Lasten der Mittel der Haushaltsstelle 08 26 – 547 71 (Werk- und Bastelmaterial, Bildungsveranstaltungen, gesundheitliche Betreuung und sonstige Aufwendungen) zu buchen, die eine Ausgabe für eine Zuwendung an eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung nicht zuläßt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Diese Anforderung eines Verrechnungsschecks und dessen Buchung als sächliche Verwaltungsausgabe waren daher zu beanstanden.

77 Auf die Beanstandungen des Rechnungshofs hat der Sozialminister u.a. erwidert:

- Die Unvorhersehbarkeit bzw. Unabweisbarkeit dieser Maßnahme ergäbe sich zweifelsfrei aus seiner (eingangs wiedergegebenen) Begründung des Antrags. Es dürfe außerdem nicht verkannt werden, daß das Freizeitangebot der Jugendbildungsstätte für Lehrgangsteilnehmer aufgrund der Lage und des Zuschnitts des Gebäudes sowie des Grundstücks schon generell beschränkt sei. Infolge der damaligen Um- bzw. Anbauarbeiten im Saalbereich hätten sich die Freizeitangebote kurzfristig verschlechtert, so daß es unabweisbar gewesen wäre, zusätzliche Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung auf dem Grundstück der Bildungsstätte zu schaffen.
- Die Exkursion nach Belgien sei wesentlicher Teil des inhaltlichen Seminarkonzepts gewesen, weil dort ein Dritte-Welt-Projekt mit Jugendlichen aus diesen Ländern arbeitete. An diesem Beispiel sollten die Teilnehmer/-innen Zusammenhänge von Lernen in der Ersten Welt und in der Dritten Welt vermittelt werden. Da die marokkanischen sowie die algerischen Teilnehmer überraschend keine Einreiseerlaubnis nach Belgien erhalten hätten, sei mit ihnen als Ersatz kurzfristig eine Exkursion zu einem vergleichbaren Projekt in das Allgäu organisiert worden. Die Jugendbildungsstätte sei nochmals auf die Beachtung des Erlasses über Genehmigung von Dienstreisen hingewiesen worden.
- Die Teilnehmer hätten für die praktischen Arbeiten einen Tagessatz von 25 DM für eine Tätigkeit von etwa 6 Stunden erhalten. Es werde eingeräumt, daß der Erlaß über die Honorarregelungen an den Jugendbildungsstätten die Möglichkeit der Gewährung eines Entgeltes für Lehrgangsteilnehmer nicht vorsehe.  
Allerdings sei es grundsätzlich zu vertreten und üblich, daß die Teilnehmer von „Work Camps“ außer freier Unterkunft und Verpflegung ein Taschengeld erhalten, weil sie im Gegensatz zu anderen Lehrgangsteilnehmern eine Arbeitsleistung erbringen. Der Betrag von 25 DM täglich stelle insoweit kein Entgelt dar.
- Soweit das kassentechnische Verfahren beanstandet worden wäre, erfolgten diese Beanstandungen zu Recht.

78 Der ebenfalls um Stellungnahme gebetene Minister der Finanzen hat folgendes erwidert:

Aus der Antragsbegründung des Sozialministeriums, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel seien bereits für die Durchführung anderer Veranstaltungen verplant, habe das Finanzministerium geschlossen, daß für die zusätzliche Maßnahme lediglich Mittel in Höhe von 22 920 DM benötigt würden.

Die Unvorhersehbarkeit der Maßnahme habe vorgelegen, weil im Zuge der Aufstellung und Beratung des Haushaltsplans 1986 dem Ministerium der Finanzen die im Antrag bezeichnete Maßnahme nicht zur Kenntnis gegeben worden wäre.

Es treffe zu, daß die Eigenveranstaltung der Jugendbildungsstätte freiwillig und nicht aufgrund rechtlicher Verpflichtung durchgeführt worden sei. Unabweisbar könnten jedoch auch freiwillige Leistungen sein, wenn diese sachlich unbedingt notwendig und zeitlich unaufschiebbar seien. Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze zugestanden, daß im vorliegenden Fall nicht zweifelsfrei von einer unabweisbaren Mehrausgabe ausgegangen werden könne.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Im Hinblick auf die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten der Freizeitgestaltung auf dem Gelände der Jugendbildungsstätte halte er – der Minister der Finanzen – seine damalige Zustimmung für vertretbar.

- 79 Die Erwidern sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Rechnungshofs zu entkräften. Er ist der Ansicht, daß der Antrag die Voraussetzungen des § 37 LHO nicht erfüllt und die Ausgabe als solche haushaltsrechtlich und kassentechnisch unzulässig war.

**Weiterbeschäftigung von Bediensteten der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle Hessen**  
(Kap. 08 30)

Nach Auflösung der Röntgenschirmbildstelle Hessen wurden die unkündbaren Angestellten bis zu 2½ Jahren weiterbeschäftigt, ohne sie in neue Aufgaben zu vermitteln.

- 80 Für die Durchführung von Röntgenreihenuntersuchungen unterhielt die Landesärztekammer Hessen die Röntgenschirmbildstelle Hessen. Kostenträger waren das Land Hessen, der Landeswohlfahrtsverband Hessen und die Landesversicherungsanstalt Hessen; die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte beteiligte sich an der Finanzierung mit Zuschüssen.

Die Röntgenschirmbildstelle wurde zum Jahresende 1984 aufgelöst. Die danach anfallenden Kosten (Abwicklungsarbeiten, Sozialplan, Pensionen und Beihilfen) wurden und werden noch ausschließlich vom Land Hessen getragen.

Die Abwicklungsarbeiten waren im Juni 1985 mit Übergabe der Kartei an das Gesundheitsamt in Friedberg weitgehend abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt waren auch die kündbaren Angestellten ausgeschieden. Die sechs nach § 53 Abs. 3 BAT unkündbaren Angestellten sowie der Geschäftsführer (vertragliche Zusicherung) wurden im Rahmen des Sozialplanes bis zu 2½ Jahre weiterbeschäftigt. Es handelte sich hierbei um je zwei Sekretärinnen und Kartensortiererinnen sowie um eine Röntgenhelferin und eine Fotolaborantin.

Da die Diensträume der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle in einem landeseigenen Gebäude in Bad Nauheim ab Juli 1985 von der Außenstelle des Staatsbauamts Friedberg übernommen wurden, mietete die Landesärztekammer mit Zustimmung des Sozialministers zur Unterbringung des verbleibenden Personals zwei Wohneinheiten in dem Seniorenpark Äskulap in Bad Nauheim an. An Miet- und Nebenkosten sind für die Dauer der Anmietung vom 1. Juli 1985 bis 31. Dezember 1986 (ab 1. Juni 1986 nur noch eine Wohneinheit) insgesamt 21 180,- DM angefallen.

Die Arbeitsleistungen dieser Bediensteten wurde im Tätigkeitsbericht 1986, einer Anlage zum Verwendungsnachweis 1986 der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle Hessen der Landesärztekammer Hessen, wie folgt beschrieben:

„Nachdem die Röntgenschirmbildstelle Hessen der LÄKH, mit dem Ablauf des Jahres 1984, ihre Tätigkeit entgeltlich eingestellt hat, wurden die Befund- und Bildanforderungen von Ärzten, dem nun zuständigen Kreisgesundheitsamt Friedberg, zwecks Erledigung weitergereicht.“

- 81 Auf den Vorhalt des Rechnungshofs, Personalkosten in Höhe von insgesamt 309 215,60 DM der Landesärztekammer erstattet zu haben, denen nur die genannte Arbeitsleistung gegenübergestanden habe, äußerte der Sozialminister, das restliche Personal sei nach Umzug in den Seniorenpark mit Abwicklungsarbeiten im Rahmen der Auflösung der Röntgenschirmbildstelle beschäftigt gewesen. So in erster Linie mit der Abwicklung des Sozialplanes, dem Verkauf des gesamten Inventars, welches über den 30. Juni hinaus in der Fahrzeughalle der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle gelagert gewesen sei, sowie mit der Bearbeitung der eingehenden Korrespondenz und

**Zu Tz. 80 bis 84**

Die Schließung der Röntgenschirmbildstelle, die dem Land eine beachtliche jährliche finanzielle Entlastung bringt (Zuschüsse 1981 = 1,71 Mio DM, 1982 = 1,65 Mio DM, 1983 = 1,4 Mio DM), war zunächst auch mit Kosten für das Land verbunden. So wurden im Rahmen des Sozialplanes den Bediensteten, denen gekündigt werden konnte, bis zu zwölf Monatsgehälter als Abfindung gezahlt. Für die unkündbaren Bediensteten, die von ihrem Recht auf Verbleib auf ihrem Arbeitsplatz Gebrauch gemacht hatten, mußte das Land die laufenden Personalkosten tragen. Da Arbeitgeber dieser Bediensteten weiterhin die Landesärztekammer war, hatte das Land keine rechtliche Möglichkeit, wie vom Rechnungshof unterstellt, die Arbeitskraft dieser Bediensteten zu nutzen. Dies hätte nur auf freiwilliger Basis geschehen können. Mehrere Versuche in diese Richtung waren bis auf den vom Rechnungshof angesprochenen Fall („Abordnung“ zur Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für Ausländische Flüchtlinge) erfolglos.

Beantwortung von zahlreichen täglichen telefonischen Rückfragen und letztlich für den noch geforderten umfangreichen Jahresabschluß 1985.

- 82 Diese Antwort vermag den Rechnungshof nicht zu überzeugen: Auskünfte zum Gesundheitszustand der geröntgten Personen konnten nicht beantwortet werden, da die entsprechenden Unterlagen an das Kreisgesundheitsamt Friedberg abgegeben waren. Die Buchführung und die umfangreichen Jahresabschlüsse 1985 und 1986 wurden nicht von dem verbliebenen Personal gefertigt, sondern hierfür wurde ein Buchhalter und eine Hilfskraft zusätzlich eingestellt, für die von Juli 1985 bis März 1987 Vergütungen in Höhe von insgesamt 45 885,32 DM gezahlt wurden. Somit verblieb als Arbeitsleistung neben der Weiterleitung von Anfragen an das nun zuständige Gesundheitsamt nur der Verkauf des Inventars und die Abwicklung des Sozialplans.

Der Sozialminister bemühte sich zwar seit der Beschlussfassung des Verwaltungsausschusses vom 30. November 1983 über die Auflösung der Röntgenschirmbildstelle, die dort beschäftigten Bediensteten auf freie Stellen bei anderen Behörden zu vermitteln, hatte damit aber nur geringen Erfolg. Die unkündbaren Bediensteten waren bis auf den Geschäftsführer nicht zu vermitteln.

- 83 Der Rechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeit, Bedienstete, die sich dem Rentenalter nähern, auf freie Stellen anderer Behörden zu vermitteln. Es ist jedoch zu beanstanden, daß hier Personalkosten in Höhe von 309 215,60 DM vom Land getragen wurden, ohne daß der Sozialminister versuchte, die Arbeitskraft dieser Bediensteten sinnvoll zu nutzen. In den Jahren 1985 und 1986 wurden z.B. bei der Zentralen Aufnahmestelle Hessen in Gießen insgesamt 24 Aushilfskräfte beschäftigt. Eine der Vergütung angemessene Beschäftigung der genannten Bediensteten der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle bei dieser oder ähnlichen Einrichtungen wäre nach Auffassung des Rechnungshofs somit möglich und auch zumutbar gewesen und hätte einen Großteil der zusätzlichen Personalkosten erspart. Der Sozialminister hat sich jedoch – obwohl er die Personalkosten für die Bediensteten der ehemaligen Röntgenschirmbildstelle trug – hierum nicht bemüht. Erst zum 5. Januar 1987 erfolgte die Abordnung der noch verbliebenen KartensortiererIn zur Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für ausländische Flüchtlinge in Schwalbach am Taunus auf ein Jahr.
- 84 Der Rechnungshof kann die zweckentsprechende Verwendung der für die Erstattung der Personal- und Mietkosten an die Landesärztekammer Hessen verwendeten Mittel in Höhe von 330 395,60 DM nicht bestätigen. Er hat kein Verständnis dafür, daß der Sozialminister der Anmietung von zwei Wohneinheiten eines Altenheims zur Unterbringung der nur noch mit geringfügigen Abwicklungsarbeiten beschäftigten Bediensteten zustimmte.

#### **Aufwendungen für die Betreuung ausländischer Flüchtlinge** (Kap. 08 42)

Der Rechnungshof hat aufgrund umfangreicher Erhebungen ermittelt, welche finanziellen Aufwendungen dem Land Hessen für die Betreuung ausländischer Flüchtlinge pro Asylbewerber im Hj. 1987 bzw. 1988 entstanden und nach welchen Kriterien sie zu berechnen sind.

- 85 Im Zuge der Fortschreibung seiner gutachtlichen Stellungnahme nach § 88 Abs. 2 LHO vom 19. Juni 1980 über die Verwaltungsgerichtsverfahren in Asylsachen an den Hessischen Landtag (Tz. 57 der Bemerkungen für 1978) hat der Rechnungshof in der zweiten Jahreshälfte 1988 ermittelt, welche finanziellen Aufwendungen pro Asylbewerber entstanden sind. Die Ergebnisse wurden im Januar 1989 dem Sozialministerium und den

#### **Zu Tz. 85 bis 94**

Wie auch durch den Rechnungshof in Tz. 85 ausgeführt, hat sich das Sozialministerium als Fachministerium den Feststellungen und Berechnungen des Rechnungshofs angeschlossen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

beteiligten Ministerien der Finanzen, der Justiz und des Innern mitgeteilt. Das Sozialministerium hat sich als Fachministerium den Feststellungen und Berechnungen des Rechnungshofs angeschlossen. Soweit eine ergänzende Stellungnahme abgegeben wurde, wird sie in den Ausführungen bei der entsprechenden Tz. wiedergegeben.

Da seine Untersuchungen auch in anderem Zusammenhang von Interesse sein dürften (z.B. Belastung des Landeshaushalts durch hohe Zugänge und spätere Verteilung an andere Bundesländer) wurden – neben eingehenden Erhebungen und Berechnungen der Aufwendungen pro Asylbewerber nach dem Landesaufnahmegesetz – auch die Kosten pro Asylbewerber in der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft (HGU) und pro Asylberechtigtem/Kontingentflüchtling einbezogen.

Soweit dem Rechnungshof aus Veröffentlichungen des Bundes und des Landes Hessen sowie nach den Akten und Aussagen der Verwaltung bekannt ist, sind in der Vergangenheit weder auf Bundes- noch auf Landes- oder Kreisebene Berechnungen mit weitergehendem Genauigkeitsanspruch durchgeführt worden. Zur Begründung wurde u.a. darauf hingewiesen, daß die Ausgaben nicht spezifiziert genug gebucht worden seien und im übrigen entsprechendes statistisches Material fehle.

Die Erhebungen und Berechnungen des Rechnungshofs konzentrierten sich vorrangig auf die Frage, welche Aufwendungen pro Asylbewerber nach dem Landesaufnahmegesetz entstanden und nach welchen Kriterien sie zu berechnen sind. Hierfür hatte der Rechnungshof folgende Bezugsgrößen herangezogen:

- die Aufwendungen, die den Landkreisen und zuständigen Städten aufgrund der Vierteljahresabrechnungen vom Sozialministerium erstattet werden und
- die Anzahl der Personen, für die Aufwendungen nach dem Landesaufnahmegesetz erbracht werden (Erstattungs-Fallzahlen), die ebenfalls dem Sozialministerium vierteljährlich gemeldet werden.

- 86 Nach der oben dargestellten Berechnungsmethode ergaben sich für 1987 im Landesdurchschnitt Aufwendungen pro Asylbewerber von

	<u>DM</u>
– jährlich	11 759,48
(150 344 948 DM: 12 785 Asylbewerber)	
– monatlich	979,96
– täglich	32,67

Die Monatsbeträge der Gesamtaufwendungen und die Einzelbeträge der Kostenarten nach Gliederung der Vierteljahresabrechnungen sind für das Land insgesamt sowie für die drei Regierungsbezirke und für jede einzelne aufnahmepflichtige Gebietskörperschaft aus nachfolgender Gesamtübersicht ersichtlich, wobei sich der Monatsbetrag des Landes von 979,96 DM wie folgt zusammensetzt:

	<u>DM</u>	<u>DM</u>
1 Persönliche Ausgaben		37,69
2 Sachleistungen		
a. Unterbringung, Verpflegung, Bekleidung, Beförderung	737,76	
b. ärztliche Betreuung	107,79	
c. Investitionen	21,09	866,64
3 Barleistungen (Taschengeld oder gegebenenfalls Sozialhilfe)		<u>75,63</u>
		<u>979,96</u>

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Aufwendungen pro Asylbewerber nach § 2 Landesaufnahmegesetz

- Gesamtübersicht für das Haushaltsjahr 1987 -

monatliche Ausgaben für Asylbewerber (in DM)

Gebietskörperschaften	Einnahmen	persönliche Ausgaben	Sachleistungen Unterbringung Verpflegung Bekleidung	ärztliche Betreuung	Investi- tionen	Bar- leistungen	Summe der Aus- gaben für Asylbewerber
Bergstraße		24,38	655,70	47,67	22,91	15,28	766,94
Darmstadt-Dieburg		42,24	1 196,--	142,64	29,77	89,41	1 500,06
Groß-Gerau		20,77	628,79	122,41	47,59	58,31	877,87
Hochtaunus		33,61	997,98	133,68	-	76,07	1 241,34
Main-Kinzig		30,37	1 085,92	141,73	14,64	118,85	1 391,52
Main-Taunus		78,95	634,82	109,23	62,37	16,12	901,49
Odenwald		121,85	862,61	187,91	-	27,27	1 199,64
Offenbach-Land		22,07	488,97	74,04	-	288,70	873,79
Rheingau-Taunus		59,53	697,--	109,12	77,--	12,88	955,52
Wetterau		33,37	787,26	89,79	-	29,27	939,68
Darmstadt-Stadt		251,45	621,05	65,90	14,65	3,15	956,20
Frankfurt a.H.		55,81	135,66	41,70	5,62	492,63	731,41
Offenbach a.H.-Stadt		26,85	800,62	130,51	-	-	957,97
Wiesbaden *)		-	1 074,25	130,01	-	-	1 204,26
Bad Homburg v.d.H.		-	865,98	201,31	-	- 49	1 066,80
Hanau		-	402,35	75,68	12,25	219,41	709,70
Rüsselsheim		118,63	886,29	81,09	60,08	3,72	1 149,83
RP Darmstadt	55,36	37,36	736,47	102,73	21,21	106,15	1 003,92
LK Gießen		24,24	671,77	75,84	34,68	16,84	823,37
Lahn-Dill		43,40	492,03	112,51	25,03	28,14	701,09
Marburg-Biedenkopf		51,92	755,90	151,62	- 50	31,97	991,71
Limburg-Weilburg		10,69	738,64	116,74	18,36	61,77	946,19
Vogelsberg		44,22	943,64	-	11,11	41,73	1 040,72
Gießen		33,02	194,--	21,91	-	198,53	447,45
Wetzlar		53,34	478,45	72,31	127,82	-	731,93
Marburg		34,09	612,03	155,17	26,92	18,64	846,86
RP Gießen	32,88	34,60	648,19	96,04	26,68	38,69	844,21
Magistrat Fulda		41,18	480,97	101,14	-	-	623,29
Landkreis Fulda		36,69	839,70	165,62	10,91	52,15	1 105,08
Landkreis Hersfeld Rotenburg		-	718,23	112,10	29,81	30,81	890,95
Magistrat Kassel		51,12	739,19	24,05	- 43	7,98	822,78
Landkreis Kassel		26,90	948,37	172,54	55,27	36,14	1 239,22
Schwalm-Eder-Krs.		86,17	740,23	128,79	- 78	40,08	996,01
Landkreis Waldeck- Frankenberg		23,99	946,88	243,81	1,89	46,38	1 202,95
Werra-Weißner-Krs.		42,20	873,60	135,27	14,99	89,45	1 155,51
RP Kassel	52,25	41,10	817,08	129,71	16,01	35,38	1 039,28
Landesdurchschnitt	50,06	37,69	737,76	107,79	21,09	75,63	979,96

\*) Berechnung aufgrund geschätzter Personenzahl

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die vorstehenden Zahlen wurden den Vierteljahresabrechnungen entnommen, aufgrund derer den Landkreisen und zuständigen Städten die Aufwendungen erstattet werden. Dabei handelt es sich um die Ausgaben, die den kommunalen Gebietskörperschaften im jeweiligen Jahr für die Unterbringung und Betreuung der ausländischen Flüchtlinge im Rahmen der Erstattungsfähigkeit nach dem Landesaufnahmegesetz tatsächlich entstanden sind. Die Zahlen sind daher dem jeweiligen Jahr zuzuordnen. Sie können deshalb zum Teil von den Rechnungsergebnissen nach der Haushaltsrechnung des Landes (08 43 - 643 01) abweichen.

- 87 Bei den Aufwendungen, anhand derer die Berechnungen durchgeführt worden sind, handelt es sich um die bei den kommunalen Gebietskörperschaften nach dem Brutto-Prinzip gebuchten Ausgaben. Vom Land erstattet werden jedoch nur diese („Brutto“-) Ausgaben abzüglich der Einnahmen, also die den Städten und Kreisen entstandenen „Netto-Ausgaben“. Die Einnahmen werden aber sowohl für Asylbewerber als auch für Asylberechtigte/Kontingentflüchtlinge bei nur einer Haushaltsstelle gebucht und nur zusammen in den Vierteljahresabrechnungen und in den Jahreszusammenstellungen aufgeführt. Daher war es nicht möglich, die Aufwendungen pro Asylbewerber unter Abzug der für den Bereich der Asylbewerber festgestellten Einnahmen zu berechnen.

Um die in Betracht kommende Größenordnung zu veranschaulichen, ist anzumerken, daß die kommunalen Einnahmen 1987 insgesamt 7 680 040,43 DM betragen hatten. Nach den bei den örtlichen Erhebungen gemachten Angaben der Regierungspräsidien über das Aufkommen der Einnahmen, die fast ausschließlich Überleitungsansprüche nach dem Bundessozialhilfegesetz für Wohngeld und Kindergeld betreffen, hatte der Rechnungshof auf der Grundlage der Schätzungen der Regierungspräsidien eine Berechnung der Einnahmen vorgenommen. Danach dürften 1987 auf Asylbewerber rd. 5 452 800 DM und auf Asylberechtigte rd. 2 227 200 DM Einnahmen entfallen.

- 88 Die Personenzahlen, die den Berechnungen des Pro-Kopf-Aufwandes zugrunde lagen, hatten den Mangel, daß sie an nur vier Stichtagen im Jahr ermittelt worden waren (Tz. 85). Außerdem waren sie bei den örtlichen Prüfungen durch die Regierungspräsidien, soweit diese überhaupt durchgeführt wurden (vgl. Bemerkungen 1988, Tz. 83 ff.), nicht kontrolliert worden, weil das Schwergewicht auf der Prüfung der Anerkennungsfähigkeit der Aufwendungen gelegen hatte. Andere Aufenthaltsstatistiken (außer für Gemeinschaftsunterkünfte) werden nicht geführt.

Die Zugangszahlen waren bei den Aufwendungen nach dem Landesaufnahmegesetz als Berechnungsgröße weniger geeignet. Denn die Zahl der Asylbewerber, die sich im Bereich von Gebietskörperschaften aufhalten, dürfte höher als der Zugang im jeweiligen Jahr sein. Der Grund liegt darin, daß bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Asylantrag in der Regel mehr als ein Jahr vergehen kann (Tz. 49) und zu bereits vorhandenen Asylbewerbern neue hinzukommen. Außerdem kann aus Zugangszahlen die Zahl der Anwesenden nicht abgeleitet werden, weil sonst unterschiedlich hohe Abgänge nicht berücksichtigt würden (abgeschlossene Verfahren, Ausweisung, Abschiebung, Rückführung, Weiterwanderung und „Untertauchen“ sowie Freizügigkeit der Asylberechtigten bei der Wahl des Wohnortes).

Im übrigen war die Möglichkeit des Heranziehens der Personenzahlen aus den Vierteljahresmeldungen gegenüber der Zeit bis 1986 insofern ein Fortschritt, als sehr zeitaufwendige besondere Erhebungen anhand einer Vielzahl von Einzelakten erspart blieben. Die Berechnungsmethode des Sozialministeriums war insoweit grundsätzlich vertretbar und daher nach weiteren Kontrollen auch vom Rechnungshof bei seinen Berechnungen angewendet worden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Personenzahlen als solche wurden, wie die Erhebungen ergeben haben, von den Gebietskörperschaften unterschiedlich erfaßt:

- durch Sachbearbeiter des Sozialamts oder durch ausländische Flüchtlinge betreuende Sozialarbeiter als Stichtagszählung nach tatsächlicher oder zu vermutender Anwesenheit,
- im „Mischverfahren“ nach Anwesenheit in Gemeinschaftsunterkünften (von Sozialarbeitern) und nach Sozialhilfe-Anspruchsfällen (Sozialamt-Sachbearbeiter) oder
- nur ausnahmsweise durch eine (unsichere) Fortschreibung der Zahlen in Form einer Strichliste,

dabei Feststellung der Sozialhilfe-Anspruchsfälle

- durch Zählen der Karteikarten der – gesondert von der Kartei der übrigen Anspruchsberechtigten geführten – Kartei für ausländische Flüchtlinge oder
- mit fortgeschriebenen Namenslisten für anspruchsberechtigte ausländische Flüchtlinge, für die die Karteikarten in einer gemeinsamen Kartei aller Sozialhilfeempfänger aufbewahrt werden (bei Kontrolle in Abständen von einem bis zu drei Monaten).

Nach erteilten Auskünften bei den Regierungspräsidien haben sich keine Anhaltspunkte ergeben, die Anlaß zu Bedenken hinsichtlich der Richtigkeit der Personenzahlen geben könnten.

- 89 Die Personenzahlen hatte der Rechnungshof zunächst für die drei Regierungsbezirke anhand der Zahlen des Jahres 1987 ermittelt und mit den Verteilungsquoten nach der Verordnung über die Verteilung ausländischer Flüchtlinge vom 2. Januar 1981 verglichen. Die Vermutung der weitgehenden Richtigkeit der vierteljährlich gemeldeten Zahlen wurde dabei bestätigt. In den Regierungsbezirken Darmstadt und Gießen befanden sich jeweils nur 0,9 v.H. mehr Asylbewerber als die Verteilungsquoten betragen (im Regierungsbezirk Kassel dementsprechend weniger). Die Zahlen im einzelnen:

Darmstadt	Aufenthalt	55,9 v.H.,	Verteilungsquote	55,0 v.H.;
Gießen	Aufenthalt	20,3 v.H.,	Verteilungsquote	19,4 v.H.;
Kassel	Aufenthalt	23,8 v.H.,	Verteilungsquote	25,6 v.H.

- 90 Im Zuge seiner Berechnungen hat der Rechnungshof unter anderem ausgewertet, wie hoch die Aufwendungen pro Asylbewerber in den einzelnen Kreisen und Städten sind (Gesamtübersicht in Tz. 86). Dabei hat sich gezeigt, daß die von den Kommunen abgerechneten Aufwendungen für die Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber – auf Personen bezogen – stark voneinander abweichen. Das gilt im verstärkten Maße auch für die Einnahmeseite.

Zwar sind die örtlichen Gegebenheiten verschieden (z.B. Ballungsraum/ländliches Gebiet – verstärkte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, mit oder ohne Gemeinschaftsverpflegung/höherer Anteil Einzelunterbringung). Dennoch dürfte die Höhe der Ausgaben auch von der Verfahrensweise der Kommunalverwaltungen abhängen. Die Auswertung durch den Rechnungshof zeigte z.B., daß die von einem Landkreis abgerechneten Aufwendungen pro Asylbewerber doppelt so hoch waren wie die eines Nachbarkreises. Während der örtlichen Erhebungen wurden die Dezernenten und Sachbearbeiter (Prüfer) der Regierungspräsidien bereits auf die Einnahme- und Ausgabedifferenzen aufmerksam gemacht mit der Anregung, dies bei ihren kommenden Prüfungen näher zu untersuchen. Vor allem aber sollten die Regierungspräsidien vom Ministerium angewiesen werden, in künftige Prüfungen auch die Aufwendungen pro Asylbewerber einzubeziehen und der Frage nachzugehen, weshalb einige Gebietskörperschaften höhere Aufwendungen geltend gemacht hatten als andere.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Das Sozialministerium wird bei künftigen Prüfungen den Anregungen folgen. Allgemein sieht es jedoch für die unterschiedliche Höhe der Aufwendungen vielfältige Gründe, die beispielsweise entstehen können bei der:

- Unterbringung (überwiegend Einzel- oder Gemeinschaftsunterbringung, örtlich unterschiedliches Mietpreinsniveau),
- Krankenversorgung (stationärer Krankenhausaufenthalt),
- Sozialhilfegewährung (trotz der Vielzahl der Regelungen verbleibe den Gebietskörperschaften ein erheblicher Spielraum).

Auch spiele offensichtlich eine fehlerhafte Ermittlung der der Berechnung zugrunde liegenden Personenzahl eine Rolle. Während z.B. in einem Landkreis die Zahl der Asylberechtigten, die die Gemeinschaftsunterkünfte verlassen hätten oder in den Landkreis zugezogen seien, nicht in die Gesamtpersonenzahl einbezogen worden seien, habe ein anderer Landkreis die dort ermittelte Personenzahl aufgrund von Doppelzählungen bisher zu hoch angegeben.

- 91 Im Rahmen seiner Erhebungen hatte der Rechnungshof auch Berechnungen für Asylbewerber in der Hessischen Gemeinschaftsunterkunft für ausländische Flüchtlinge in Schwalbach a. Ts. (HGU) durchgeführt, weil in deren Außenstelle Schöneck Folgeantragsteller untergebracht sind, für die eine Verkürzung der Dauer der Gerichtsverfahren zu einer Einsparung von Landesmitteln führen würde. Darüber hinaus wurden die Ausgaben je Asylbewerber für die HGU insgesamt erhoben und berechnet.

Die Berechnungen wurden in diesem Fall mit den Ausgaben (Personalkosten) abzüglich Einnahmen des Hj. 1988 (1. Halbjahr) und den Zahlen der in diesem Zeitraum in der HGU untergebrachten Personen vorgenommen. Infolge verschiedener Bauvorhaben und der damit verbundenen Minderung der Belegkapazität bei gleichzeitig vermehrten Fremdanmietungen sowie sehr unterschiedlicher Zugänge konnten die Aufwendungen im Hj. 1987 nicht als repräsentativ angesehen werden.

Folgende Einnahmen und Ausgaben wurden für das Hj. 1988 zugrunde gelegt:

	<u>DM</u>
– Personalkosten	3 253 033,75
– Sachausgaben	+ 25 895 146,61
– Einnahmen	– 74 203,90
– Gesamtbetrag für 1/2 Jahr (1. Januar bis 30. Juni 1988)	29 073 976,46
– Rechnerischer Jahresbetrag somit	58 147 952,92

Daraus errechneten sich folgende Ausgaben pro Asylbewerber in der HGU-Gesamteinrichtung:

	<u>DM</u>
– jährlich (58 147 952,92 DM: 2 031 Personen)	28 630,21
– monatlich	2 385,85
– täglich	79,53

In diesen Ausgaben der HGU (Hauptstelle und Außenstellen) sind auch die Ausgaben für die in den Räumen der HGU tätigen Außenstellen der Ausländerbehörde des Main-Taunus-Kreises und der Landeseinweisungsstelle sowie für den polizeilichen Erkennungsdienst enthalten, ferner die Verwaltungs- und Sachausgabenerstattungen für die Ausländerbehörden des Main-Taunus-Kreises und an den für Folgeantragsteller in der Außenstelle Schöneck zuständigen Main-Kinzig-Kreis.

Die Personalkostenanteile für die beteiligten Ministerien, die Regierungspräsidien und die Landeseinweisungsstelle (Hauptstelle = Abteilung der Zentralen Aufnahmebehörde des Landes

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Hessen in Gießen) wurden mit den Personalkosten nach der Personalkostentabelle (1987) in die Ausgaben pro Asylbewerber in der HGU eingerechnet. Die Beträge erhöhten sich außerdem um Personalkostenanteile für die Ausländerbehörde des Main-Kinzig-Kreises.

- 92 Die gleiche Berechnung wie in Tz. 91 wurde für das Hj. 1988 getrennt hiervon für die Außenstelle Schöneck durchgeführt.

Berücksichtigt wurden:

	<u>DM</u>
– Personalkosten	489 054,—
– Sachausgaben	+ 1 487 399,25
– Einnahmen	– 11 136,36
– Gesamtbetrag für 1/2 Jahr (1. Januar bis 30. Juni 1988)	1 965 316,89
– rechnerischer Jahresbetrag somit	3 930 633,78

Danach betragen in der Außenstelle Schöneck die Ausgaben pro ausländischem Flüchtling:

	<u>DM</u>
– jährlich (3 930 633,78 DM: 338 Personen)	11 629,09
– monatlich	969,09
– täglich	32,30

- 93 Die Außenstelle Schöneck war ursprünglich für Asylbewerber vorgesehen, die das regelmäßige Aufnahme- und Anhörungsverfahren durchlaufen und die auf die Verteilung nach Entscheidung durch das Bundesamt für ausländische Flüchtlinge warten, die jedoch wegen der Kapazitätsbegrenzung der Hauptstelle in Schwalbach a.Ts. nicht untergebracht werden konnten. Die Außenstelle Schöneck ist inzwischen aber überwiegend mit anderen Personen belegt.

Anwesenheitszahlen für die einzelnen Personengruppen wurden nicht regelmäßig festgestellt und dementsprechend nicht vermerkt, zumal es ohnehin schwierig ist, überhaupt annähernd zutreffende Belegungszahlen festzustellen. Nach dortiger Schätzung dürfte etwa von folgenden Anteilen auszugehen sein:

– Asylbewerber mit Erstantrag	= 30 v.H.
– Folgeantragsteller	= 60 v.H.
– Kontingentflüchtlinge	= 10 v.H.

Der Anteil der Folgeantragsteller, die aufgrund nachträglicher Änderung der Sach- und Rechtslage bzw. bei Vorliegen neuer Beweismittel ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 14 AsylVfG begehren, dürfte sich zwischenzeitlich erhöht haben.

Diese Gruppen lösen unterschiedliche Kosten aus. Sie für jede Gruppe besonders zu erheben und zu berechnen, hätte einen hohen Aufwand verursacht, zumal keine diesbezüglichen Aufzeichnungen vorliegen. Statt dessen konnte grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß folgende Beträge in etwa zutreffen dürften:

- Für Asylbewerber mit Erstverfahren dürfte der wesentlich höhere Pro-Kopf-Betrag von 2 385,85 DM monatlich/79,53 DM täglich nach Tz. 91 als richtig anzusehen sein. Erstantragsteller in Schöneck durchlaufen die gleichen Verfahren wie alle anderen in der HGU untergebrachten Asylbewerber vor deren Verteilung.
- Für Folgeantragsteller, die wegen einer möglichen Ausgabenverminderung bei der Verkürzung der Gerichtsverfahren hier von größerer Bedeutung sind, kommen ungefähr die für die Außenstelle Schöneck in Tz. 92 errechneten Ausgaben von 969,09 DM monatlich/32,30 DM täglich in Betracht. Denn bei Folgeantragstellern fallen wesentliche Ausgabenanteile weg: z.B. für die Personenbeförderung anlässlich einer nachträglichen Verfahrensdurchführung (sogenannte Notaufnahmen) und der Verteilung, für Dolmetscher (kaum

## Bemerkungen des Rechnungshofs

erforderlich bei diesen mehrere Jahre in der Bundesrepublik lebenden Ausländern), für Einkleidungen in so kurzen Intervallen wie bei neuankommenden Erstantragstellern.

- Für Kontingentflüchtlinge dürfte ein noch etwas niedrigerer Betrag als der Durchschnittssatz der Außenstelle Schöneck gelten. Kontingentflüchtlinge verpflegen sich selbst und beschäftigen die Verwaltung weniger.

Die Belegungszahlen der HGU-Hauptstelle und aller Außenstellen werden von der HGU täglich festgestellt und notiert. Für die vom Rechnungshof durchgeführten Berechnungen wurden die täglichen Belegungszahlen für die HGU insgesamt, für die Hauptstelle in Schwalbach a.Ts. und für die Außenstelle in Schöneck zusammengestellt. Danach waren 1988 durchschnittlich in der HGU insgesamt 2 031 ausländische Flüchtlinge als anwesend notiert, in der Außenstelle Schöneck waren es 338.

Die tatsächliche Anwesenheitszahl kann jedoch auch hier davon abweichen. Zahlreiche Asylbewerber, die in der HGU aufgenommen werden, verlassen die Einrichtung – ohne sich abzumelden – für einen Tag, für mehrere Tage oder ganz. Die HGU kontrolliert zwar in kurzen Abständen die Anwesenheit aufgrund der belegten oder unbelegten Betten. Danach werden die Belegungszahlen regelmäßig nach unten korrigiert. Die Kontrollen können jedoch nur zu einem annähernd richtigen Ergebnis führen, weil bekanntlich Betten und Schränke von Asylbewerbern mit Kleidung oder sonstigen Gegenständen belegt werden. Andererseits werden in der Außenstelle Schöneck, wo keine Einlaßkontrolle stattfindet, immer wieder „Gastschläfer“ angetroffen (von Asylbewerbern mitgebrachte Personen, die keine Asylbewerber sind).

Die Abweichungen dürften sich aber wegen der kurzfristigen Kontrollen in Grenzen halten. Deshalb konnten die Personenzahlen, zumal sie täglich erhoben bzw. fortgeschrieben wurden, für die Berechnungen verwendet werden.

- 94 Zur Vervollständigung und Abrundung hatte der Rechnungshof auch die Aufwendungen berechnet, die das Land im Hj. 1987 aufgrund des Landesaufnahmegesetzes pro Asylberechtigtem/Kontingentflüchtling erbracht hat.

Sie betragen:

	<u>DM</u>
– jährlich (22 113 719,09 DM: 2 507 Personen)	8 820,79
– monatlich	735,07
– täglich	24,50

Der niedrigere Betrag pro Asylberechtigtem/Kontingentflüchtling erklärt sich daraus, daß diese Personengruppe im allgemeinen in Wohnungen untergebracht ist und Sozialhilfe erhält sowie teilweise bereits integriert ist und nicht mehr einer intensiven Betreuung bedarf. Aufgliedert auf die drei Regierungsbezirke und auf die Beträge für die einzelnen Kostenarten ergab dies für 1987 folgendes Bild:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Ausgaben pro Asylberechtigtem/Kontingentflüchtling  
(monatlich in DM)

	persönliche Ausgaben *)	BSHG	ärztliche Betreuung	JWG	Investi- tionen	Summe der Ausgaben für Asyl- berecht. u. Kontingent- flüchtlinge
RP Darmstadt	39,61	606,97	40,77	25,86	-,46	713,67
RP Gießen	5,87	430,89	144,58	4,34	5,05	590,72
RP Kassel	47,59	693,16	134,46	129,78	1,52	1 006,51
Landesdurch- schnitt**)	35,55	591,90	69,48	36,83	1,30	735,07

\*) errechnet aus den entsprechenden Angaben von 6 Gebietskörperschaften

\*\*) unter Berücksichtigung der Gewichtung an untergebrachten Personen in den Regierungsbezirken Darmstadt (71 v.H.), Gießen (15,3 v.H.) und Kassel (13,7 v.H.)

Der Rechnungshof wird die Entwicklung auf dem Gebiet der Betreuung ausländischer Flüchtlinge weiter verfolgen, und zwar insbesondere die Ausgaben des Landes für Erstattungen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09****Landwirtschaftliches Beratungswesen beim Hessischen Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung und seinen nachgeordneten Dienststellen**

(Kap. 09 11 – 13)

Der Rechnungshof hat das landwirtschaftliche Beratungswesen geprüft. Er hat Verbesserungsvorschläge zum Aufgabebereich der Berater, zur Aufgabenverteilung in den Ämtern, zur räumlichen Organisationsstruktur, zur Sachmitteleinsatzung und zum landwirtschaftlichen Fachschulwesen unterbreitet.

**Organisation, Gegenstand und Ziel des landwirtschaftlichen Beratungswesens**

- 95 Nach dem Gesetz über die Auflösung der Land- und Forstwirtschaftskammern Hessen-Nassau und Kurhessen und die Mitwirkung des Berufsstandes bei der Förderung der Landwirtschaft vom 22. Juli 1969 in der Fassung vom 26. April 1974 gingen die Aufgaben der aufgelösten Kammern mit Wirkung vom 1. Januar 1970 auf das Land über. Die landwirtschaftliche Beratung durch Bedienstete des Landes (Offizialberatung) wurde danach Aufgabe der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung. Diese Aufgabe war auf der unteren Verwaltungsstufe von den vorhandenen Landwirtschaftsämtern und auf der mittleren Verwaltungsstufe von dem neu geschaffenen Landesamt für Landwirtschaft wahrzunehmen. Mit Wirkung vom 1. April 1978 wurden die Landwirtschaftsämter (mit Landwirtschaftsschulen) mit den Ämtern für Landeskultur zu Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung zusammengelegt.

Landwirtschaftliche Beratung wird betrieben in

- der Abteilung Landwirtschaft des Landesamts für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung (LELL),
- den mit Beratungsaufgaben betrauten Gruppen der 17 Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung (ÄLL),
- den bei fünf dieser Ämter gebildeten Gartenbau-Beratungsschwerpunkten (GBS),
- den sechs Tierzuchtämtern (TZÄ) und
- dem Weinbauamt (WBA).

Von den insgesamt 1 689,5 Arbeitsplätzen dieser Dienststellen sind 437 Arbeitsplätze der Beratung im engeren Sinne zuzurechnen.

Sie verteilen sich auf die einzelnen Dienststellen bzw. Verwaltungsstufen wie folgt:

**Zu Tz. 95**

Die Feststellung, daß 437 Arbeitsplätze mit einem Finanzierungsaufwand von ca. 41 Mio DM in 1987 der Beratung im engeren Sinne zuzurechnen sind, vermittelt in der dargestellten Form einen nicht zutreffenden Überblick. In den Ausführungen zu Tz. 97 wird vom Rechnungshof selbst dargelegt, daß die mit Beratungsaufgaben beschäftigten Kräfte bei den Dienststellen der landwirtschaftlichen Verwaltung nach seiner Auffassung überwiegend beratungsfremde Tätigkeiten ausüben.

Es können – wie in der Stellungnahme zu den folgenden Textziffern im einzelnen begründet wird – keine 437 Arbeitsplätze der Beratung im engeren Sinne zugerechnet werden; ein Beispiel möge dies vorab verdeutlichen: die tabellarische Übersicht enthält für das Weinbauamt 2 Kräfte des höheren Dienstes mit Beratungsaufgaben. Bei dieser Dienststelle sind nur 2 Beamte des höheren Dienstes vorhanden, die nahezu ausschließlich mit Aufgaben außerhalb der Beratung befaßt sind, so insbesondere Amtsleitung, Durchführung des Weingesetzes, Aufstellung der Weinbaukartei, Reblausbekämpfungsdienst, Fachschulunterricht und Fortbildungsmaßnahmen.

Wie ein roter Faden zieht sich durch die Bemerkungen des Rechnungshofs die Forderung nach Entlastung der Beratungskräfte von Verwaltungsaufgaben; vor dem Hintergrund der Einheit von Ausbildung, Beratung und Verwaltung hätte die Beurteilung dieser Frage wesentlich sachgerechter erfolgen können, wenn alle 1689,5 Stellen der untersuchten Ämter in die Überlegung einbezogen worden wären.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Dienststellen	Bedienstete mit Bera- tungsaufgaben insgesamt	davon		
		höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer/ einfacher Dienst
Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Land- entwicklung (LELL)	71	37	33	1
Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung (ÄLL) einschl. GBS	312	99	182	31
Tierzuchtämter (TZÄ)	45	11	32	2
Weinbauamt (WBA)	9	2	7	-
<b>Insgesamt</b>	<b>437</b>	<b>149</b>	<b>254</b>	<b>34</b>

Für diese Beratungskräfte hat das Land im Hj. 1987 an Personalkosten (einschl. Arbeitsplatzkosten) ca. 41 Mio DM aufwenden müssen.

Im Jahr 1987 wurden in Hessen 54 388 landwirtschaftliche Betriebe bewirtschaftet. Dieser Zahl an Betrieben stehen bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung (ohne Gartenbau-Beratungsschwerpunkte) 254 Berater des höheren und gehobenen Dienstes gegenüber. Die meisten dieser Betriebe lassen sich nicht beraten. Das Schwergewicht der Beratungsarbeit liegt bei den derzeit ca. 16 000 hessischen Hauptidealbetrieben, die vorwiegend der Größenklasse ab 20 ha angehören. Auch von diesen für die Beratungsarbeit besonders in Frage kommenden Betrieben nimmt nur ein Teil das Beratungsangebot in Anspruch.

**Anlaß der Prüfung**

- 96 Die schwierige Lage der Landwirtschaft in Hessen führte in den letzten Jahren zunehmend zu Forderungen der berufsständischen Interessenvertretungen und zu parlamentarischen Initiativen mit dem Ziel, die Effizienz der Officialberatung zu verbessern. Umfang und Intensität der staatlichen landwirtschaftlichen Beratung waren wiederholt Ansatzpunkte konstruktiver Kritik, um der Entwicklung entgegenzutreten, daß durch Personalabbau sowie durch Übertragung beratungsfremder Tätigkeiten – insbesondere von Verwaltungsaufgaben im Bereich der Überwachung und Kontrolle verschiedener Förderungsprogramme – die eigentliche Beratung immer mehr eingeschränkt zu werden droht.

Diese von einer zunehmend kritischen Beurteilung der Effizienz der Officialberatung begleitete Gesamtentwicklung der Landwirtschaft, die in den letzten Jahren auf dem Sektor der landwirtschaftlichen Beratung zu verzeichnenden Aktivitäten freiberuflicher bzw. bei Einrichtungen der berufsständischen Vertretungen (Bauernverbänden) tätiger Beratungskräfte, die Forderungen nach merklicher Ausweitung der derzeitigen Angebote der Officialberatung und die Frage ihrer optimalen Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln gaben dem Rechnungshof Anlaß, die Ausgaben für die Officialberatung zu prüfen und dabei auch Problemen der Organisation und Wirtschaftlichkeit des landwirtschaftlichen Beratungswesens nachzugehen.

Die auf das Rechnungsergebnis des Hj. 1987 gestützten Erhebungen des Rechnungshofs wurden durch 437 detaillierte Arbeitsplatzbeschreibungen unterstützt, die von den in Frage kommenden Bediensteten gefertigt, mit ihnen erörtert und abgestimmt wurden.

**Zu Tz. 96 und 97**

Das vom Rechnungshof gewählte Erhebungsverfahren birgt die Gefahr erheblicher subjektiver Einflüsse. Ausführliche Arbeitsplatzbeschreibungen waren von den Bediensteten – wie ausdrücklich erbeten – ohne Kenntnis des Amtsleiters den Prüfungsbeamten zu übergeben. Dabei sind, insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Aufgaben des höheren und des gehobenen Dienstes sowie zu beratungsfremden Tätigkeiten, Bewertungen zustande gekommen, die nicht als hinreichend gesicherte und überzeugende Basis für die teilweise gravierenden Empfehlungen zu Organisationsänderungen angesehen werden können.

Die vom Rechnungshof gewählten Abgrenzungskriterien für die Beratungstätigkeit werden als zu eng bemessen angesehen. Es gibt keine überzeugenden Argumente, die Erwachsenenfortbildung und die eigene Fortbildung als beratungsfremd anzusehen. Die Erwachsenenfortbildung stellt vielmehr in der Regel eine Gruppenberatung dar. Die beiden vorgenannten Bereiche stellen für die in die Prüfung einbezogenen Bediensteten der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung nach den Spalten 11 und 12 der Übersicht allein einen Anteil von 12,29 v.H. der Gesamttätigkeit dar. Der Beratung sind weiterhin zuzurechnen die Vorstellung der Ergebnisse des Versuchswesens (Spalte 4). Die Präsentation der Versuchsfelder in den verschiedenen Entwicklungsstufen stellt ein Musterbeispiel für Gruppenberatung in den Bereichen Pflanzenproduktion und Pflanzenschutz dar. Diese Angebote der Agrarverwaltung werden von den landwirtschaftlichen Betriebsinhabern in besonders hohem Maße in Anspruch genommen, weil sie aktuelles, von den jährlichen Witterungsbedingungen abhängiges Fachwissen praxisnah vermitteln. Auch im Bereich des Förderungswesens (Spalte 14 und 15) gibt es Teilbereiche von Aufgaben, die wegen des erforderlichen Fachwis-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Die angegebene Gesamttätigkeit jedes Bediensteten wurde prozentual 16 verschiedenen, aus der Tabelle in Tz. 97 ersichtlichen Tätigkeitsbereichen zugeordnet. Hierbei hat der Rechnungshof als Beratung im engeren Sinne die Anteile für Einzelberatung, Gruppenberatung und Vorbereitung der Beratung angesehen. Als Beratungsaufgaben im weiteren Sinne wurden die Anteile für Verbandsberatung sowie für Offizial- und Verbandsberatung, d.h. für Beratung, bei der Staats- und Verbandsinteressen nicht eindeutig trennbar sind, erfaßt. Alle sonstigen angegebenen Tätigkeiten werden als beratungsfremde Aufgaben zusammengefaßt.

Diese Klassifizierung bringt lediglich zum Ausdruck, daß diese Aufgabenbereiche nicht zwangsläufig von Beratern zu erbringen sind. Eine Aussage darüber, ob in einzelnen Aufgabenbereichen eine Miterledigung durch die Berater zweckmäßig ist oder nicht, wird damit nicht getroffen. Die prozentuale Zuteilung von nach Selbstaufschreibung der Bediensteten erledigten Aufgaben zu 16 Tätigkeitsbereichen stellt kein exaktes Beschäftigungsprofil der 437 Bediensteten der Offizialberatung dar, vermag aber nach Ansicht des Rechnungshofs gültige Trendaussagen als Hilfsmittel zur Quantifizierung der getroffenen Feststellungen zu leisten.

**Beratende und beratungsfremde Tätigkeit**

- 97 Das Ergebnis der Untersuchung des Rechnungshofs zeigt für 1987 hinsichtlich des Umfangs der Beratungsarbeit aller 437 mit Beratungsaufgaben beschäftigten Kräfte bei den Dienststellen der landwirtschaftlichen Verwaltung folgendes Bild:

Dienst- stelle(n)	Einzel- beratung	Gruppen- beratung	Vorberei- tung der Beratung	Insges.	zuzüglich Ver- bands- bera- tung	mithin Sonsti- ge Bera- tung	mithin Bera- tungs- arbeit insge- samt
	(v.H. der Ge- samttä- tigkeit)	v.H.	v.H.	v.H.	v.H.	v.H.	v.H.
LELL	14,04	6,27	18,00	38,31	7,58	5,61	51,50
ÄLL	27,61	2,47	4,31	34,39	0,82	0,68	35,89
TZÄ	25,76	8,64	2,40	36,80	6,33	8,80	51,93
WBA	39,78	0,89	1,44	32,11	0,67	-	32,78
durch- schnittl.	25,26	3,69	6,42	35,37	2,48	2,30	40,15

Die Beratungsarbeit vor Ort wird vorwiegend von den Dienststellen der unteren Verwaltungsstufe erbracht. Hier liegt die Hauptlast der Beratung auf den 222 Beratungskräften des gehobenen Dienstes (ohne GBS). Die Berater des höheren Dienstes sind durch ihre Einbindung im Fachschul- und sonstigen Verwaltungsbereich, durch Leitungs- und Koordinationsaufgaben deutlich geringer mit der Beratung einzelner landwirtschaftlicher Betriebe befaßt. Die Tätigkeit der genannten Berater des gehobenen Dienstes stellt sich in den verschiedenen Beratungsbereichen wie folgt dar:

sens eindeutig von Beratungskräften wahrgenommen werden müssen, so insbesondere

- die Aufstellung von Betriebsverbesserungsplänen als Grundlage für die einzelbetriebliche Förderung,
- die Kontrolle des Mitteleinsatzes im Bereich der Mutterkuhprämie, die fachliche Kenntnisse zur Beurteilung der sachgerechten Paarung und Rassenzugehörigkeit voraussetzt,
- die Abwicklung des Ackerschonstreifen- und Ökowiedenprogramms,
- Bearbeitung von Anträgen nach der Milchgarantiemengenverordnung, die allerdings bereits in 1987 weitgehend abgeschlossen worden ist.

Die Heranziehung von Beratungskräften ist erfolgt, weil andere sachkundige Bedienstete bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung für die Erledigung dieser Aufgaben nicht zur Verfügung standen.

Wenngleich der Tendenz der Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs, nämlich Beratungskräfte von beratungsfremden Aufgaben

möglichst freizustellen, grundsätzlich gefolgt wird, so ist andererseits festzustellen, daß dieser Empfehlung dann Grenzen gesetzt sind, wenn die Amtsleiter gehalten sind, termingebundene Arbeitsabwicklungen durch flexiblen Arbeitseinsatz innerhalb ihres Amtes zu gewährleisten. Hierbei kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung im Bereich des Förderungswesens in den rückliegenden drei Jahren in erheblichem Umfang Aufgaben zugewachsen sind, so u.a. Junglandwirteprogramm, Lagerstättenprogramm, Mitverant-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Tätigkeitsanteile der Berater (geh. Dienst) pro Beratungsbereich

Tätigkeiten (Angaben in v.H.)	Zahl der Berater (vgl. gehobener Dienst)		Beratungsbereich															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
	Einzelberatung	Gruppenberatung	Vorbereitung der Beratung	Versuchswesen	Verbandsberatung	Offizial- und Verbandsberatung	Fachschule	Ausbildung gemäß BBiG	Meisterkurs- und Fortbildung	Aus- + Fortbildung von Verw.- Angehörigen	Erwachsenen- Fortbildung	eigene Fortbildung	Verleihungstätigkeiten	Förderungsweesen	Bearbeitung von MGV-Anträgen	Sonstige Arbeiten		
Hauswirtschaft, Verbrauchergelegenheiten	18	4,00	2,89		2,06		0,17	10,33	6,22		24,00	4,22	0,06	0,89	4,11	6,83		
Pflanzenproduktion	20	3,80	3,60	25,70			0,05	0,75	0,35		8,40	4,70	15,25	4,60	0,20	2,65		
Tierproduktion	16	5,88	6,44	0,50	2,50	0,19		0,13	0,13	0,44	4,44	3,38	2,19	24,31	0,75	4,25		
Pflanzenschutz	23	3,83	0,87	9,48			0,57	0,35	0,87	0,13	7,78	5,65	15,22	3,35	0,74	4,04		
Böckl. Landbau	6	2,17	10,17	14,50							10,50	5,23	9,33	9,83	4,17	1,83		
Gartenbau (incl. Schwepunkte)	25	3,86	6,72	1,76	3,08	2,80	0,84	3,84	1,40	0,40	6,24	5,20	13,24	2,28		9,04		
Betriebswirtschaft	51	0,86	1,29	0,37		0,16	0,02	0,04	0,49	0,55	1,51	3,59	8,45	15,16	16,71	5,00		
Landtechnik	10	5,40	4,20	0,10	8,20	12,00	0,20	0,20	0,20		4,10	5,80	5,70	12,40	2,00	3,10		
Bauwesen	13	0,23	0,46				0,15		0,31		1,54	4,21	7,46	31,38		1,23		
Summe MLL	102	40,84	3,35	4,07	5,82	1,68	0,22	1,74	1,11	0,17	7,61	4,68	8,54	11,58	3,19	4,22		
Leistungsprüfung, Gütekontrolle	11	20,64	4,09	0,27		13,18				0,55	1,36	3,27	49,73	0,55		3,27		
Rinderrucht	12	34,42	7,42		12,50	7,83			0,67	0,17	3,17	3,42	18,92	1,08		10,42		
Schweinezucht	6	38,50	10,17		9,00	13,50	0,50		0,50		3,17	2,33	13,50	1,33		7,50		
Schaf- und Ziegenzucht <sup>1)</sup>	3	30,33	11,33		5,00	3,33					3,33	2,33	13,00	25,00		6,33		
Kleintierzucht	1	30,00	2,00		1,00		1,00		1,00		8,00	2,00	3,00	27,00		23,00		
Summe TZA	33	30,78	7,00	0,05	6,12	7,57	0,30		0,43	0,14	3,81	2,67	19,63	10,89		10,10		
Weinbau	7	35,71	1,14	1,43	1,00	0,86	1,57	0,71	0,86		1,43	2,00	48,43	0,29		4,57		
Summe der Berater (geh. D.) insgesamt	222																	

1) incl. Berater des LELL beim TZA-Gießen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Die Ursachen für den Umstand, daß sowohl die Beratungskräfte insgesamt (35,37 v.H.) als auch die Berater des gehobenen Dienstes in der unteren Verwaltungsstufe (ÄLL 48,26 v.H., TZÄ 37,83 v.H. und WBA 38,23 v.H.) mit weniger als 50 v.H. ihrer Tätigkeit für Beratung im engeren Sinne eingesetzt sind, sind in den einzelnen Beratungsbereichen unterschiedlich.

wortungsabgabe Getreide, Mutterkuh- und Bullenprämie, Flächenstillegung/Extensivierung, währungsbedingter Ausgleich sowie, daß bestehende Programme sich erheblich ausgeweitet haben. Dies gilt für das Agrarkreditprogramm, die einzelbetriebliche Förderung und die Althofsanierungen, deren Förderungsvolumen sich mehr als verdreifacht hat, sowie durch Neuregelungen im Bereich der Ausgleichszulage und schließlich Prüfungsverpflichtungen mit genau festgelegten prozentualen Anteilen an allen Förderungsfällen mit EG-Beteiligung. Aufgrund dieser Entwicklung kann der Empfehlung des Rechnungshofs, beratungsfremde Aufgaben anderen Kräften innerhalb der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung zu übertragen, nur ein eingeschränkter Erfolg beschieden sein.

**Einbindung der Berater in das Förderungswesen**

- 98 Den ÄLL mußten in den letzten Jahren zahlreiche, vielfach schwierig durchzuführende und zu kontrollierende Förderungsprogramme übertragen werden, wobei bekannt war, daß die innerhalb der Ämter zuständigen Gruppen hierfür nicht über die notwendige Personalstärke verfügten. Die Ämter setzten deshalb bei der Abwicklung der Förderungsprogramme verstärkt Beratungskräfte ein. Die Berater sind insoweit in Bereichen eingesetzt, für die ihnen vielfach haushaltsrechtliche Vorkenntnisse fehlen. Gegen die gegenwärtig praktizierte Form der Mitwirkung dieses Personenkreises, beginnend mit der über eine Beratung bei weitem hinausgehenden Hilfe bei der Antragstellung und Verwendungsführung bis hin zur Kontrolle des Mitteleinsatzes und der Prüfung von Verwendungsnachweisen sind nicht nur grundsätzliche Bedenken geltend zu machen; diese Form der Mitwirkung der Berater im Förderungsverfahren führt auch zu Interessenkonflikten, weil im Falle einer für den Landwirt ungünstigen Förderungsentscheidung durch einen Berater die für die Beratung notwendige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Berater und Betrieb nachhaltig gestört wird.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz sieht in dieser Einbindung der Berater in die Bearbeitung der Förderungsprogramme eine sinnvolle Geschäftsverteilung.

Es meint, die Kombination von Beratung und fachlicher Beurteilung von Förderungsmaßnahmen, wie z.B. im einzelbetrieblichen Bereich, stelle eine Einheit dar, die beibehalten werden müsse.

Dieser Argumentation vermag der Rechnungshof nicht zu folgen. Auch er hält es für notwendig, den Berater, der durch seinen laufenden Kontakt zum Betriebsleiter allein den Überblick über die innerbetrieblichen Verhältnisse hat, in die fachliche Beurteilung einer Förderungsmaßnahme einzubeziehen. Vielfach wird es deshalb sogar erforderlich sein, z.B. den Betriebsentwicklungs- bzw. -verbesserungsplan oder ein fachliches Gutachten als Grundlage des Förderungsantrags von den hier in Rede stehenden betriebswirtschaftlichen Beratern bzw. Fachberatern erstellen zu lassen. Von der weitergehenden Abwicklung der Förderungsfälle (Antragstellung, -prüfung, Bewilligung, Kontrolle und Prüfung des Verwendungsnachweises) sollte aber dieser Personenkreis befreit werden. Diese Aufgaben sollten ausnahmslos in den hierfür geschäftsplanmäßig zuständigen Arbeitsgruppen der ÄLL erledigt werden.

**Zu Tz. 98**

Zur Beurteilung der vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen ist Spalte 14 der Übersicht in Tz. 97 zugrunde zu legen. Hiernach sind die Beratungskräfte bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung im Durchschnitt mit 11,58 v.H. ihrer Aufgaben mit Förderungswesen befaßt. Dieser Durchschnittssatz wird wesentlich geprägt durch den Bereich Bauwesen. Die Bauberater sind nach Maßgabe des Geschäftsverteilungsplanes für Bauberater und zugleich für die fachtechnische Beurteilung von Baumaßnahmen im Bereich der Förderung der Dorferneuerung zuständig. Dieser Einsatz in zwei Aufgabengebieten hat sich in den rückliegenden Jahren bestens bewährt. Eine Entlastung der Bauberater von Verwaltungsaufgaben in der Dorferneuerung wird angestrebt.

Auch im Bereich Betriebswirtschaft, wo im Landesdurchschnitt die Beratungskräfte mit 15,16 v.H. im Förderungswesen tätig sind, bestehen Bedenken zu einer Trennung. Es kann dem Rechnungshof nicht beigeprägt werden, daß „vielfach“ es erforderlich sein wird, daß der Betriebsverbesserungsplan von den Beratern zu erstellen ist, sondern „stets“. Es wäre verfehlt, Förderungsanträge im einzelbetrieblichen Bereich allein unter Beachtung der Finanzierungsrichtlinien durch die Gruppe 5 bearbeiten zu lassen. Den Investitionen sollte vielmehr stets eine betriebswirtschaftliche, notfalls auch eine sozio-ökonomische Beratung vorausgehen, um Fehlinvestitionen auszuschließen.

Im Bereich Tierproduktion ist in der tabellarischen Übersicht zu Tz. 97 ein besonders hoher Anteil von beratungsfremden Aufgaben mit 24,31 v.H. zu verzeichnen. Dieser Anteil beruht auf den relativ hohen Fallzahlen für EG-Prämien für Schaffleisch, Jungbullen und Mutterkühe, die teilweise streng termingebunden abzuwickeln sind.

*Stellungnahme der Landesregierung*

Im Bereich Pflanzenproduktion und ökologischer Landbau mit einem Anteil von etwa einem Viertel wirkt sich insbesondere die Durchführung des Ackerschonstreifen- und Ökowiedenprogramms aus, das auch weiterhin von einer fachlich kompetenten Arbeitsgruppe und nicht im Bereich Förderungswesen umgesetzt werden soll.

Der Empfehlung des Rechnungshofs, die Aufgaben des Förderungswesens „ausnahmslos“ den hierfür geschäftsplanmäßig zuständigen Arbeitsgruppen 5 der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung zu übertragen, begegnet Bedenken. Das hierfür notwendige Personal könnte nur durch Abzug von Beratungskräften gewonnen werden. An anderer Stelle (Tz. 110) wird empfohlen, durch Personalauschiebungen aus dem Bereich der Beratung die Durchführung von beratungsfremden Aufgaben zu sichern. Die hier ausgesprochene weitergehende Empfehlung, nämlich mit der Erledigung von beratungsfremden Tätigkeiten (z.B. im Förderungsbereich) auch Bedienstete anderer Gruppen zu betrauen, läßt sich nicht umsetzen, weil die Gruppen 2–4 der Ämter dem engeren Beratungsbereich angehören, die Gruppe 5 (Förderungswesen) häufig ohnehin personell nicht adäquat ausgestattet ist und die Gruppe 6 (Dorferneuerung/Träger öffentlicher Belange) personell so ausgelastet ist, daß gewisse Verstärkungen notwendig wären, nicht aber Personalabgänge.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs würden sich also nur dann realisieren lassen, wenn eine näher zu bestimmende Zahl von Beratungskräften künftig ihrer Aufgabe entzogen und im Förderungswesen eingesetzt würde. Ungeachtet der fachlichen Bedenken wäre eine solche organisatorische Änderung aber auch aus Gründen der Arbeitserledigung nicht sinnvoll, weil die Förderungsmaßnahmen zum Teil so kurzfristig termingebunden sind, daß in bestimmten Zeitabschnitten des Haushaltsjahres der Arbeitsumfang nicht bewältigt werden kann – wie die Beispiele aus rückliegenden Jahren zeigen –, während in bestimmten Zeitabschnitten eine volle Auslastung kaum garantiert werden könnte. Die jetzt bestehende Organisationsform, wonach Beratungskräfte in bestimmten Grenzen zu Förderungsmaßnahmen herangezogen werden, die ihren Fachbereich berühren, stellt aus Gründen des sach- und fachgerechten Arbeitseinsatzes eine wesentlich optimalere Lösung dar. Ein Beispiel hierfür möge die Abwicklung der Milchgarantiemengenverordnung sein. Ohne den Sachverstand und die Arbeitskraft der Beratungskräfte wäre die Abwicklung dieses Sonderprogramms in 1987 termingerecht nicht möglich gewesen.

Nach Abwägen des Für und Wider vermag das Fachministerium in der empfohlenen Umvertei-

lung von Aufgaben, die mit einer Reduzierung der Zahl der Beratungskräfte zwangsläufig verbunden wäre, keinen Rationalisierungseffekt zu erkennen. Die derzeitige, wechselnden Arbeitserfordernissen relativ leicht anpaßbare Organisationsform mit dem Einsatz der Beratungskräfte bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung hat sich bewährt und soll erhalten bleiben. Die Amtsleiter sind gehalten, innerhalb der geltenden Organisation die Beratungskräfte soweit wie möglich von beratungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Darüber hinaus wurde zwischenzeitlich allen Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung für die verwaltungsmäßige Abwicklung neuer Förderungsmaßnahmen in der Gruppe 5 eine ½ Stelle zusätzlich zugewiesen.

#### Beratung Pflanzenproduktion und Versuchswesen

- 99 Der Anteil der Beratungsarbeit der Berater Pflanzenproduktion bzw. Pflanzenschutz liegt bei 37,35 v.H. bzw. 51,87 v.H. Für den hohen Anteil beratungsfremder Tätigkeiten ist hier insbesondere die Einbindung der Berater in die Durchführung des landwirtschaftlichen Versuchswesens ursächlich, für das beispielsweise die Berater Pflanzenproduktion 1987 durchschnittlich 25,7 v.H. ihrer Arbeitszeit haben aufwenden müssen. Im Versuchswesen sind darüber hinaus – insbesondere in den Arbeitsspitzen – auch noch zahlreiche Berater des höheren und gehobenen Dienstes anderer Beratungsbereiche eingesetzt. Die Tätigkeit der Berater – teils auch der des höheren Dienstes – erstreckt sich nicht nur auf die Planung und Auswertung, sondern auch auf das Anlegen und Ausbringen, die laufende Betreuung und Pflege der Versuche und die Ernte. Die bei den Ämtern insgesamt vorhandenen 16 Beratungstechniker sind allein nicht in der Lage, die auf den Versuchsfeldern anfallenden Arbeiten durchzuführen, zumal sie auch außerhalb des Versuchswesens eingesetzt werden.

Landwirtschaftliche Versuche sind als Grundlage einer sinnvollen Beratungsarbeit erforderlich. Im Rahmen des Landesversuchsprogramms auf einer Vielzahl von Standorten durchgeführte Versuche werden von den einzelnen Ämtern vielfach noch durch eigene Demonstrations- und Beratungsversuche ergänzt. Eine Koordination dieser Eigenversuche durch die Mittelbehörde war nicht feststellbar. Der Argumentation des Fachministeriums, eine breite Streuung der Versuchsanstellungen sei notwendig, um den unterschiedlichen regionalen Verhältnissen Rechnung zu tragen, vermag der Rechnungshof schon deshalb nicht zu folgen, weil selbst bei einer noch stärkeren Streuung der Versuchspartzen nicht alle Unterschiede des Bodens und der Anbaubedingungen erfaßt werden könnten. Er hat deshalb eine stärkere Konzentration des Versuchswesens auf nur wenigen Standorten angeregt. Bei einer solchen Konzentration und entsprechender Ausstattung im Mitarbeiterbereich (Versuchstechniker) wäre eine erhebliche Entlastung der Berater erreichbar. Darüber hinaus könnten Einsparungen im Sachmittelbereich, vor allem eine bessere Koordinierung des Maschineneinsatzes, möglich gemacht werden. Der derzeit für die Versuche landesweit verfügbar gehaltene und ständig zu wartende Maschinenpark könnte reduziert und die verbleibenden Maschinen effizienter eingesetzt werden.

Das Ministerium hat eine Überprüfung der aufgeworfenen Probleme zugesagt. Zur Frage der Erledigung von Versuchsarbeiten durch Beratungskräfte meint es, die Vorbereitung und Anlage der Versuche könne nicht von der Auswertung und ihrer Präsentation getrennt werden.

#### Zu Tz. 99

Den Empfehlungen des Rechnungshofs hinsichtlich einer stärkeren Konzentration des Versuchswesens, das derzeit auf 15 Versuchsfeldern durchgeführt wird, auf deutlich weniger Standorte, wird beigetreten. Zunächst ist die Zusammenlegung der Versuchsfelder der Ämter Darmstadt und Heppenheim in 1990 vorgesehen. Die Zahl der Versuchsfelder wird auf unter 10 begrenzt; die notwendigen Schritte dazu sind eingeleitet.

Im übrigen werden Eigenversuche der Ämter nicht mehr durchgeführt, sondern nur noch in Abstimmung und unter Kontrolle des Landesamtes.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof meint demgegenüber, daß hochqualifizierte Berater wohl in die planerische Vorbereitung und Anlage der Versuche, nicht jedoch in die manuellen Versuchsarbeiten eingebunden werden sollten.

**Hauswirtschaftliche Beratung**

- 100 Von den hauswirtschaftlichen Beratungskräften der Ämter wird eine Verbraucherberatung angeboten. Dies geschieht auch dann, wenn am selben Ort eine Beratungsstelle der Verbraucherzentrale Hessen oder des Hausfrauenbunds vorhanden ist. Eine Abstimmung von Beratungsinhalten und -kompetenzen zwischen der landwirtschaftlichen Verwaltung und den sonstigen Verbraucherberatungsstellen (die in der Regel öffentlich gefördert werden) findet nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht statt. Bei der meist dezentralen Lage der Ämter wird eine mit den anderen Verbraucherberatungsstellen vergleichbare rege Inanspruchnahme der Verbraucherberatung bei weitem nicht erreicht. Dem größten Teil der interessierten Bevölkerung ist die Funktion der Ämter als örtliche Verbraucherberatungsstellen ohnehin nicht bekannt. Dementsprechend gering ist auch das Beratungsgesuchen an die Ämter.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte deshalb die Verbraucherberatung der Ämter nur in ausgesprochen ländlichen Gebieten ohne entsprechende Einrichtungen anderer Träger weiter vorgehalten werden. Dieser Gesichtspunkt gilt auch für Lehrgänge im hauswirtschaftlichen Bereich im Rahmen der Erwachsenenfortbildung.

Das Fachministerium vertritt die Auffassung, daß zwischen der Aufgabenstellung der Verbraucherberatung bei den Ämtern und der (städtischen) Verbraucherberatung inhaltlich erhebliche Unterschiede bestünden. Die städtische Verbraucherberatung sei nämlich vorrangig in den Bereichen der Budget-, Schuldner- und Kreditberatung sowie der Rechtsberatung tätig, einem Bereich also, der von den eigenen Beratungskräften nicht abgedeckt werde. Insoweit bestehe neben der räumlichen auch eine inhaltliche Arbeitsteilung.

Diese Unterscheidung städtischer und ländlicher Verbraucherberatung trifft nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht zu. Er bleibt deshalb bei seiner Auffassung, daß es nicht notwendig ist, daß die Landwirtschaftsverwaltung eine Vielzahl von Verbraucherberatungen, Lehrgängen und Kursen durchführt, die mit gleichem Inhalt auch von anderen Institutionen angeboten werden.

**Tätigkeit der Berater in Vereinen und Verbänden**

- 101 Tätigkeiten für Vereine und Verbände aus dem Umfeld der landwirtschaftlichen Verwaltung werden von Bediensteten aller Beratungsbereiche, und zwar sowohl bei den örtlichen Dienststellen als auch bei der Mittelbehörde wahrgenommen. Die insgesamt von den Beratern für solche Institutionen aufgewendete Arbeitszeit ist nicht annähernd genau zu ermitteln. Auch die hierfür in den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs ausgewiesenen Arbeitsanteile spiegeln den tatsächlichen Arbeitsaufwand nur unzureichend wider. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Verwaltung und Beratungskräfte seit jeher bemüht sind, die fraglichen Tätigkeiten als Beratung zu deklarieren oder aber als sogenannte „fachliche Betreuung“ des Verbands bzw. Vereins der eigentlichen Beratungsaufgabe gleichzustellen. Die „fachliche Betreuung“ geht häufig über eine im Rahmen der Officialberatung noch vertretbare Betreuung hinaus. Dies ist stets dann der Fall, wenn als Geschäftsstelle eines Verbands bzw. Vereins das Büro des Beraters genannt wird. Hier liegt häufig eine geschäftsführende Tätigkeit des Beraters vor (vielfach nicht offiziell genehmigt, jedoch von der Amtsleitung geduldet). Die folgenden Beispiele mögen dies verdeutlichen:

**Zu Tz. 100**

Hinsichtlich der empfohlenen Auflösung der bestehenden Verbraucherberatungsstellen bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung im Bereich der Großstädte Darmstadt, Wiesbaden, Fulda und Kassel bestehen Bedenken. Die genannten Ämter decken nicht vorrangig den Großstadtbereich ab, sondern im jeweiligen Amtsbezirk schwerpunktmäßig die ländlichen Gebiete. Das Fachministerium wird jedoch die Bemerkungen des Rechnungshofs zum Anlaß nehmen, bis zum 30. September 1990 eingehend zu prüfen, ob die Aufgaben der Verbraucherberatungsstellen bei den Ämtern durch die Beratungsstellen der Verbraucherzentrale Hessen oder des Hausfrauenbunds wahrgenommen werden können.

Der Empfehlung des Rechnungshofs hinsichtlich der Durchführung von Lehrgängen und Kursen hingegen wird bereits gefolgt, und zwar in der Weise, daß durch Abstimmung auf der örtlichen Ebene Überschneidungen mit der städtischen Verbraucherberatung vermieden werden. Inhalte und Ziele der Beratungsaufgaben werden zwischen den Einrichtungen zielgruppenorientiert vereinbart. Dabei erfüllt die Verbraucherberatung im Hinblick auf Koordinierung und Kooperation eine Leit- bzw. Vorbildfunktion nicht zuletzt unter dem Aspekt eines möglichst rationellen Einsatzes von Arbeitskapazitäten und Finanzmitteln.

**Zu Tz. 101**

Soweit Beratungskräfte die Mitglieder von Verbänden und Vereinen beraten, wird insoweit kein Unterschied zur Beratung von einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben oder anderen Berechtigten zu sehen sein. Nicht vertretbar ist, und insoweit besteht Einvernehmen mit dem Rechnungshof, die Wahrnehmung von Geschäftsführungen von Verbänden und Vereinen durch Beratungskräfte innerhalb der Dienstzeit und in den Amtsräumen. Seitens des Fachministeriums ist angeordnet, daß bis spätestens zum 1. April 1990 in allen in Betracht kommenden Fällen eine Entflechtung durchgeführt ist, und zwar in der Weise, daß entweder die Geschäftsführungen völlig außerhalb der Dienstzeit im Rahmen einer genehmigten Nebentätigkeit wahrgenommen werden oder die betreffenden Verbände sich eines anderen Geschäftsführers bedienen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 102 Dem Gartenbauberater eines Amtes obliegt die „fachliche Betreuung“ eines obstbaulichen Landesverbands. Sitz des Verbands ist das Büro des Beraters. Der Berater nimmt zugleich die Geschäfts- und Kassenführung des Verbands wahr. Das Vorbringen des Amtes, alle für den Verband anfallenden Arbeiten würden außerhalb der Dienstzeit erledigt, ist nicht zutreffend. Der Verband ist nur während der Dienstzeit des Amtes, d.h. während der arbeitstäglichen Anwesenheit des Beraters, telefonisch erreichbar. Sämtliche Geschäftsunterlagen des Verbands werden im Dienstzimmer des Beraters aufbewahrt. Der Berater ist außerdem noch Vorsitzender des Aufsichtsrats einer Obst- und Warengenossenschaft. Hiergegen wäre nichts einzuwenden, wenn sich diese Tätigkeit mit den dienstlichen Obliegenheiten des Beraters nicht überschneiden würde. Er ist nämlich der für diese Genossenschaft zuständige Berater und gibt in dieser Eigenschaft z.B. amtliche Stellungnahmen als Grundlage für die Entscheidung von Förderungsanträgen ab, welche er zuvor als Vorsitzender der Genossenschaft verantwortlich erstellt bzw. mit zu tragen hatte.

Einem anderen Gartenbauberater ist die „fachliche Betreuung“ (Fachberatung) eines gartenbaulichen Landesverbands übertragen worden. Tatsächlich handelt es sich bei der hier in Rede stehenden Tätigkeit nicht um eine Betreuung, sondern um die Geschäftsführung des Verbands. Sitz des Verbands ist wiederum das Büro des Beraters. Bei der Genehmigung dieser fachlichen Betreuung wurde der Arbeitsaufwand für den Verband im Hinblick darauf, daß ihm eine vom Verband bezahlte Mitarbeiterin zur Verfügung steht, mit 50 v.H. der Gesamtarbeitszeit des Beraters bewertet. Diese Einschätzung entspricht dem tatsächlichen Arbeitsaufwand bei weitem nicht.

Die Geschäftsführung eines weiteren Landesverbands im gartenbaulichen Bereich obliegt einem für diesen Bereich zuständigen Dezernenten des Landesamts.

Die sogenannte fachliche Betreuung eines gartenbaulichen Kreisverbands obliegt einem Pflanzenschutzberater. Sitz des Verbands ist auch hier das Dienstzimmer des Beraters. Von hier aus werden alle Geschäfte des Verbands geführt und der gesamte Schriftwechsel abgewickelt.

- 103 Besonderes Gewicht hat die Verknüpfung zwischen Beratungs- und Verbandsaufgaben im Bereich der Tierproduktion und Tierzucht. Auch hier wird unter fachlicher Betreuung vielfach gleichzeitig die Geschäftsführung von Verbänden und deren Kreisgruppen einschließlich Organisation und Durchführung von Fahrten und Tierschauen verstanden. Die Auswirkungen solcher Tätigkeiten auf den Umfang der Officialberatung dürfen nicht unterschätzt werden. Es kann kaum von einer geringen Belastung gesprochen werden, wenn z.B. dem Berater Tierproduktion eines Amtes die geschäftsführende Betreuung von fünf Tierzuchtgruppen übertragen worden ist. Die Übernahme derartiger Tätigkeiten ist regelmäßig aus den Geschäftsverteilungsplänen nicht zu erkennen, im allgemeinen aber von der Verwaltung gewünscht, zumindest aber geduldet.

Im Bereich der Tierzucht ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaftsverwaltung und Tierzuchtverbänden gesetzlich vorgegeben. Dies hat nicht nur zu einzelnen Überschneidungen von Staats- und Verbandsaufgaben geführt, sondern hat zur Folge, daß die Beratungskräfte im Tierzuchtbereich inzwischen die Verbandsaufgaben weitgehend wie eine ihnen obliegende Beratungsaufgabe wahrnehmen. Die Berater der Tierzuchtämter sehen es als selbstverständlich an, Arbeiten zu übernehmen, für die die Verbände normalerweise eigenes Personal vorhalten müßten (z.B. Vorbereitung und Durchführung von Absatzveranstaltungen). Eine Trennung von Staats- und Verbandsaufgaben ist bei der inzwischen gegebenen Verflechtung praktisch nicht mehr erkennbar. Die Bediensteten des Landes stehen heute in vielen Aufgabenbereichen, in denen

**Zu Tz. 102**

Die vier angesprochenen Einzelfälle werden bis zum 1. April 1990 im Sinne der Beantwortung zu Tz. 101 abschließend geregelt.

**Zu Tz. 103**

Im Bereich der Tierproduktion und der Tierzucht sind Verbandstätigkeiten besonders ausgeprägt. Diese Feststellung kann nicht dazu führen, daß insoweit kein Betätigungsfeld für die Officialberatung bestehe. Die Vorbereitung und Durchführung von Tierschauen sind dem Aufgabenkatalog der Tierzuchtämter zuzurechnen. Tierschauen sind ein Gradmesser der Zuchtarbeit und Zuchtberatung, die der Verbreitung von Zuchtergebnissen an viehhaltende Betriebe dienen. Seit geraumer Zeit wird seitens der Verwaltung darauf hingewirkt, daß Tierschauen dem Beratungsauftrag entsprechend in ihrer Bedeutung organisiert und auf der Ebene von Kreis- und Bezirkstierschauen durchgeführt werden.

Auch die Betreuung von Kreisgruppen von Tierzuchtverbänden wird auch bei kritischer Einschätzung der Abgrenzung zwischen Staats- und Verbandsaufgaben als Beratungsaufgabe angesehen. Ohne Initiativen der Officialberatung kann das hohe Niveau der Tierzucht in den verschiedenen Fachrichtungen nicht gehalten werden. Um den aufgezeigten Schwierigkeiten zu begegnen, ist

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

sie gleichzeitig Landes- und Verbandsinteressen zu vertreten haben, in einem ständigen Interessenskonflikt.

- 104 Bei der Mittelbehörde stellt sich die Situation nicht anders dar. Auch hier ist die Aufgabenüberschneidung so weit ausgeföhrt, daß heute umfassende Verbandsaufgaben von der Verwaltung erledigt werden. In Anbetracht dessen, daß hier die Dezernenten der Dezernatsgruppe Tierzucht zugleich Zuchtleiter des von ihnen dienstlich zu beratenden Zuchtverbands sind, ist eine klare Trennung beider Aufgabenbereiche ohnehin nicht mehr möglich. Nach dem bei den Erläuterungen des Haushaltsplans zu Titel 09 11 – 422 01 nachrichtlich ausgebrachten Vermerk sind derzeit sieben Bedienstete des höheren Dienstes mit 40 v.H. ihres Hauptamts für Zuchtleistungsaufgaben bei Tierzuchtverbänden freigestellt. Diese Dezernenten verrichten diese Verbandsaufgabe – auch gemäß Geschäftsverteilungsplan – wie eine dem Landesamt obliegende staatliche Aufgabe. Sie übernehmen ferner über die Zuchtleitung hinausgehend weitere Verbandsarbeiten und setzen dafür die in der Dezernatsgruppe tätigen Sachbearbeiter und Mitarbeiter ein.

Einem dieser Dezernatsgruppe zugehörigen Dezernenten obliegt nach der Aufgabenbeschreibung des Geschäftsverteilungsplans die „fachliche und organisatorische Betreuung“ einer Zucht- und Absatzgenossenschaft. Der Umfang dieser Betreuung wurde dem Rechnungshof gegenüber mit 40 v.H. der Arbeitszeit des Dezernenten beziffert. In Wirklichkeit handelt es sich bei den Aufgaben des Dezernenten um die Geschäftsführung der Genossenschaft. Diese Tätigkeit wird mit Wissen der Verwaltung ausgeübt und beansprucht die überwiegende Arbeitskraft des Dezernenten. Die Genossenschaft stellt dem Dezernenten zur Erledigung seiner Arbeiten ganzjährig einen Pkw zur Verfügung, der auch von anderen Dezernenten bzw. Mitarbeitern der Dezernatsgruppe sowohl für Verbands- als auch für Verwaltungsaufgaben genutzt wird.

seitens des Fachministeriums angeordnet, daß in den Geschäftsverteilungsplänen der Ämter die von den Bediensteten wahrzunehmenden Beratungsaufgaben erschöpfend dargestellt werden. Dabei werden Grenzfälle von Zuständigkeiten und Überschneidungen von Staats- und Verbandsaufgaben besonders gekennzeichnet bzw. unterbunden, so z.B. die Wahrnehmung von Geschäftsführertätigkeiten. Die überarbeiteten Geschäftsverteilungspläne werden dem Rechnungshof bis spätestens zum 1. April 1990 zugeleitet.

**Zu Tz. 104**

Für die Dezernenten für Tierzucht im Bereich des Landesamtes besteht eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Wahrnehmung von Zuchtleistungsaufgaben für Verbände. Für diese Ermächtigung sind folgende Überlegungen maßgebend:

- Bereits bei der Beratung des jetzt noch geltenden Tierzuchtgesetzes ist in der Begründung zu § 8 des Gesetzes ausgeführt, daß den Züchtervereinigungen ein erhebliches Gewicht in der züchterischen Arbeit zukommt und sie weitgehende, sich bis in den öffentlich-rechtlichen Bereich auswirkende Befugnisse haben. An diesem Grundsatz wird festgehalten, da er sich bewährt hat und auf diese Weise der in den Verbänden vorhandene tierzüchterische Sachverstand für die Zwecke des Gesetzes nutzbar gemacht werden kann.
- Seit Übergang der Aufgaben von den Land- und Forstwirtschaftskammern in 1970 auf das Land Hessen werden von den Tierzuchtbeamten Hoheitsaufgaben und Zuchtleitung in Personalunion wahrgenommen. Der hiermit verbundene Arbeitsaufwand hat sich, nachdem bei allen Tiergattungen die früher regional getrennten Zuchtverbände zusammengeschlossen sind, deutlich reduziert.
- Die gleichen Probleme einer Verflechtung von Staatsaufgaben und Zuchtleitung bestehen auch in anderen Bundesländern. Es gibt auch nach dem Ergebnis einer erneuten Überprüfung bei einer Trennung dieser beiden Aufgabenbereiche keine Lösung, die den züchterischen Erfordernissen und den hoheitlichen Notwendigkeiten auch nur in annähernd gleich guter Weise Rechnung tragen würde. Hinzu kommt, daß jede andere Regelung zu einem deutlich höheren finanziellen Aufwand führen muß. Die bisher durch den Haushaltsplan abgesicherte Verfahrensweise soll deshalb beibehalten werden.

Die vom Rechnungshof dargestellte Einschaltung von Sachbearbeitern und Mitarbeitern des Landesamtes in Verbandsaufgaben wird nicht für vertretbar erachtet. Andererseits hingegen sind Schreibkräfte von Verbänden für Aufgaben des

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 105 Der Rechnungshof hält aus Gründen der Objektivität, zur Vermeidung von Interessenkollisionen und nicht zuletzt aus Kostengründen eine weitgehende Trennung von Staats- und Verbandsaufgaben für unerlässlich.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof dazu mitgeteilt, es werde sicherstellen, daß künftig zur Betreuung von Verbänden durch Beratungskräfte nur die fachlichen Obliegenheiten gehören, nicht hingegen Geschäfts- und Kassenführung. Im tierzüchterischen Bereich hält es im übrigen eine weitergehende Trennung von Staats- und Verbandsaufgaben für nicht realisierbar. Es hält die gleichzeitige Wahrnehmung von Landes- und Verbandsaufgaben insgesamt für eine fachlich zweckdienliche und wirtschaftlich sinnvolle Regelung und sieht keine Möglichkeit, in diesem Aufgabenspektrum zu einer Entflechtung zu kommen. Im Falle des Dezernenten, der die Geschäftsführung einer Genossenschaft wahrnimmt, strebt es eine Personalkostenersatzung an, wenn von der Genossenschaft keine anderweitige Geschäftsführung sichergestellt werden kann.

Der Rechnungshof hält diese Lösung für nicht konsequent genug.

- 106 Die landtechnischen Berater sind in erheblichem Umfang mit der „fachlichen Betreuung“ der mit dem überbetrieblichen Maschineneinsatz befaßten Verbände und Zusammenschlüsse beschäftigt. Diese fachliche Betreuung beinhaltet ebenfalls Arbeiten, die auch bei großzügiger Auslegung nicht der Officialberatung, sondern allein dem Bereich der Geschäftsführung der Verbände zuzuordnen sind. Bei einzelnen Beratern erreichen die hierfür anzusetzenden Arbeitsanteile nahezu 50 v.H. der Gesamtarbeitszeit. Auch die der Beratungstätigkeit zugeordnete Mitwirkung bei der Abwicklung von Förderungsmaßnahmen erstreckt sich nicht nur auf die Beratung im Vorfeld eines Förderungsantrags und die dementsprechende fachtechnische Stellungnahme. Vielmehr wirken die Berater auch bei der formalen Erstellung des Antrags und der gesamten Abwicklung des Förderungsfalls mit.

Das Fachministerium sieht in dieser fachlichen Betreuung einen wesentlichen Beratungsauftrag mit dem Ziel der Senkung der Maschinenkosten im landwirtschaftlichen Betrieb. Es bewertet den mit der Organisation und Durchführung von Lehrfahrten und Maschinenvorfürungen der Verbände verbundenen erheblichen Arbeitsaufwand der Berater ausschließlich als Form der Gruppenberatung. Auch die Tätigkeit eines eigens für Aufgaben eines Bodenverbands in Mittelhessen abgestellten Beraters mit Sonderfunktionen sieht es als reine „betriebswirtschaftliche Beratung für die im Bodenverband zusammengeschlossenen landwirtschaftlichen Betriebe“ an.

Der Rechnungshof hält derartige Verknüpfungen von Verbands- und staatlichen Aufgaben für nicht hinnehmbar.

- 107 Von den Beratern werden zahlreiche weitere Tätigkeiten im Umfeld der Beratung erbracht, die nach Auffassung des Rechnungshofs auch bei extensiver Auslegung des Beratungsbegriffs die Grenzen der Officialberatung bei weitem überschreiten. Die nachstehenden Beispiele stellen lediglich einen Ausschnitt aus dem Spektrum dieser Tätigkeitsfelder dar:

– Bei Auktionen sind nicht nur zahlreiche Beratungskräfte des örtlich zuständigen Tierzuchtamts, sondern auch eine Viel-

Landes tätig. Das Fachministerium wird nach Maßgabe des Freiwerdens von Stellen in den beiden letztgenannten Teilbereichen eine den Zuständigkeiten folgende Neuordnung sicherstellen. Eine Notwendigkeit hierzu wird ohnehin im Zusammenhang mit der Verlegung der Zuchtverbände in das neue Tierzuchtzentrum Alsfeld nach dessen Fertigstellung bestehen.

**Zu Tz. 105**

Die Geschäftsführertätigkeit des in Rede stehenden Dezernenten für eine Genossenschaft ist inzwischen eingestellt worden. Die Aufgaben der betreffenden Genossenschaft sind im wesentlichen auf den neugegründeten Verband Hessischer Rinderzüchter übergegangen, der kurzfristig einen eigenen Geschäftsführer einstellen wird.

**Zu Tz. 106**

Soweit Tätigkeiten von landtechnischen Beratern dem Bereich Geschäftsführung von Verbänden zuzuordnen sind, erfolgt eine Bereinigung im Sinne der Stellungnahme zu Tz. 101 bis spätestens zum 1. April 1990.

Die Organisation von Lehrfahrten von Verbänden und Maschinenvorfürungen hingegen werden auch nach erneuter Überprüfung als eine optimale Form der Gruppenberatung angesehen.

**Zu Tz. 107**

Vom Rechnungshof wird zutreffend an anderer Stelle (Tz. 95) zum Ausdruck gebracht, daß die in Betracht kommenden landwirtschaftlichen Betriebe nur zu einem relativ geringen Teil Beratungsangebote in Anspruch nehmen. Nachdem die hessischen landwirtschaftlichen Betriebe mit ihren

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

zahl von Beratungskräften der anderen Tierzuchtämter anwesend. Von den Bediensteten des örtlich zuständigen Tierzuchtamts werden schließlich regelmäßig noch eine Reihe von Aufgaben übernommen, die der Vorbereitung und Durchführung der Auktion dienen und daher von Hilfskräften der Verbände bzw. der Hessischen Zucht- und Absatzgenossenschaft erbracht werden müßten.

- Beratungskräfte der Tierzuchtämter wenden für örtliche und regionale Tierschauen erhebliche Arbeitszeit auf. Vorbereitung und Durchführung von Tierschauen (einschließlich Beschaffung der dafür notwendigen Gelder, Abwicklung der gesamten Kassengeschäfte und Verwendungsführung) sind nach Ansicht des Rechnungshofs keine Aufgabe der Landwirtschaftsverwaltung und sollten deshalb nicht in den Händen staatlicher Beratungskräfte liegen.
- Im Bereich der Gartenbauberatung ist zunehmend eine personalintensive Mitwirkung bei Messen und Verkaufsausstellungen zu beobachten. Dies geht ebenso über den Rahmen einer noch vertretbaren Beratungsarbeit hinaus wie die als Einzelberatung deklarierte Schulung des Verkaufspersonals von Erwerbsgärtnereien über Präsentationstechniken und dergleichen.
- Anbau-, Dünge- und Futterplanungen sollten vorwiegend Themen für die Aus- und Fortbildung der Landwirte sein.
- Die teils recht intensiven Vorplanungen der Bauberater gehen vielfach über den Rahmen einer noch angemessenen *Offizialberatung* hinaus. Hier muß verstärkt darauf geachtet werden, daß keine ansonsten honorarpflichtigen Tätigkeiten der Architekten und Bauingenieure übernommen werden.
- Die hauswirtschaftliche Beratung hat die Grenzen noch vertretbarer *Offizialberatung* nach Auffassung des Rechnungshofs stets dann überschritten, wenn sie vor Ort detaillierte Küchenplanungen, Gartengestaltung oder die Einrichtung von Wohnräumen durchführt.

Einkommen nach den jährlichen Agrarberichterstattungen der Bundesregierung an letzter Stelle im Bundesgebiet stehen, sollten alle Anstrengungen unternommen werden, durch Beratungsangebote die betriebliche Situation in den verschiedensten Bereichen zu verbessern. Hierzu gehört auch die Unterstützung der Verbände bei Auktionen und Tierschauen. Wie im Rahmen einer Arbeitstagung der Leiter der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung und Tierzuchtämter glaubhaft versichert wurde, werden diese Aufgaben von den Beratungskräften weitgehend an Wochenenden und im übrigen durch Überstunden mit geringem Freizeitausgleich erbracht. Die Einnahmen aus den Tierproduktion stellen einen wesentlichen Faktor der Betriebseinnahmen landwirtschaftlicher Betriebe dar.

Hessen weist, und dies ist eine der Ursachen für den ungünstigeren Einkommensstand gegenüber vergleichbaren Betrieben in anderen Bundesländern, eine wesentlich geringere Intensität der tierischen Produktion auf. Es kann seitens der Landesregierung bei dieser Situation nicht verantwortet werden, die seit mehr als zwei Jahrzehnten bestehende Praxis zu Lasten der Verbände im Bereich der Tierzucht zu ändern.

Die Feststellungen des Rechnungshofs für den Bereich Gartenbauberatung beziehen sich weitgehend auf die Kasseler Frühjahrsausstellung „Unser Garten“, die verantwortlich vom Landesamt in enger Zusammenarbeit mit den Kurhessischen Gartenbauverbänden vorbereitet und durchgeführt wird. Wenngleich diese Ausstellung als Aufklärungs- und Beratungsaufgabe im weiteren Sinne angesehen werden kann, so läßt sich andererseits nicht verkennen, daß auf dieser Ausstellung im Sinne einer Gruppenberatung eine hohe Zahl von Interessenten angesprochen wird, die sonst möglicherweise mit ihren Anliegen in Form von Einzelberatungen an die Ämter herantreten. Es wird nicht für vertretbar erachtet, daß die Agrarverwaltung auf diese wirksame Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit, die mit ihrem Aktionsradius bis in die Räume Fulda, Alsfeld, Marburg und Waldeck ausstrahlt, verzichtet. Die Empfehlungen des Rechnungshofs waren allerdings für die Verwaltung Veranlassung, den Zeitaufwand für diese Beratungsaktivitäten einzuschränken, indem nach einer überarbeiteten Ausstellungskonzeption angestrebt wird, bestimmte Bereiche künftig nicht mehr anzubieten. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob für die Beteiligung der landwirtschaftlichen Dienststellen an der Vorbereitung, der Organisation, dem Aufbau und der laufenden Betreuung der Ausstellung vom Träger eine angemessene Kostenbeteiligung zu fordern ist.

Hinsichtlich der Tätigkeit der Bauberater und der hauswirtschaftlichen Beratung in den jeweils ange-

### Beratungstätigkeit der Bediensteten des höheren Dienstes auf der unteren Verwaltungsstufe

- 108 Die Aufgabenverteilung zwischen höherem und gehobener Dienst berücksichtigt nicht die Qualifikationsanforderungen der einzelnen Laufbahngruppen und begünstigt eine Aufgabenverlagerung „von unten nach oben“.

Bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung nehmen von den 99 mit Beratungsaufgaben befaßten Bediensteten des höheren Dienstes 71 die Funktion eines Gruppenleiters wahr. Die übrigen 28 Bediensteten des höheren Dienstes werden – wenn und soweit sie nicht als Fachlehrer in der landwirtschaftlichen Fachschule tätig sind – innerhalb der Gruppen für allgemeine Verwaltungs- und Beratungsaufgaben und in der Erwachsenenbildung eingesetzt. Dies liegt zum einen darin begründet, daß die Landwirtschaftsschulen nach wie vor als sogenannte Winterschulen ausgerichtet sind und deshalb die Fachschullehrer im Sommerhalbjahr anderweitig beschäftigt werden müssen; zum anderen soll dies die von der Verwaltung betonte Einheit von Beratung, Ausbildung und Erwachsenenfortbildung stärken. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs entspricht der Wirkungskreis dieser 28 Fachschullehrer ohne Gruppenleiterfunktion während des schulfreien Sommerhalbjahres vielfach nicht ihrer Besoldung. Eine unterwertige Beschäftigung ist aber nicht nur bei diesen, sondern auch bei anderen Beamten des höheren Dienstes festzustellen.

Auf dieses Problem der zu hohen Stellenbewertung bzw. unterwertigen Beschäftigung qualifizierter Kräfte des höheren Dienstes im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung hatte der Rechnungshof bereits 1974 in Prüfungsmitteilungen hingewiesen, ohne daß sich die Situation inzwischen grundlegend geändert hätte. Die Zahl der Bediensteten des höheren Dienstes ist im Vergleich zu der Zahl der Bediensteten des gehobenen Dienstes der Ämter nach wie vor überhöht. Das Verhältnis von 1 : 1,8 ist nach Auffassung des Rechnungshofs mit Hinweisen auf die besonderen Verhältnisse bei den Ämtern und die Einrichtung der Fachschulen nicht zu begründen. Der Rechnungshof hält es bei der Aufgabenstellung der Ämter für geboten, Stellen des höheren Dienstes zugunsten von Stellen des gehobenen Dienstes umzuwandeln. Die derzeitige Stellenausstattung fördert die nicht wünschenswerten Aufgabenverlagerung von unten nach oben. Dies zeigt sich auch in der täglichen Beratungsarbeit. Der Beratungsanteil der Bediensteten des höheren Dienstes, der nach dem Ergebnis der Erhebungen bei ca. 10 v.H. der Gesamttätigkeit liegt, ist als zu hoch zu bewerten. Die Beratungstätigkeit des höheren Dienstes sollte sich auf schwierig gelagerte Einzelfälle beschränken. Auch der Anteil der Verwaltungsaufgaben ist mit durchschnittlich ca. 10 v.H. recht beachtlich. Hierin sind in erheblichem Umfang Arbeitsanteile für Tätigkeiten enthalten (Wert- und Entschädigungsgutachten, Wertermittlung bei Grundstücksverkäufen, Nutzungsausfälle, Entschädigungen, Ertragsverluste u.ä.), die aufgrund ihrer Wertigkeit den Beratungskräften des gehobenen Dienstes übertragen werden müßten. Auch im Bereich der Aus- und Fortbildung von Auszubildenden der Landwirtschaft und der Hauswirtschaft, der Meistersausbildung in diesen beiden Bereichen und der allgemeinen Erwachsenenfortbildung sollte es zu einer stärkeren Einbindung von Beratungskräften des gehobenen Dienstes kommen.

sprochenen Bereichen wird den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs beigetreten. Es ist durch Rundverfügung an die Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung bereits sichergestellt, daß diese Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden.

### Zu Tz. 108

Der vom Rechnungshof geprüfte Wirkungskreis von 28 Fachschullehrern ohne Gruppenleiterfunktion wird im Zusammenhang mit den Empfehlungen zu einer stärkeren Konzentration des landwirtschaftlichen Fachschulwesens (Tz. 125) abschließend zu beurteilen sein. Vorab ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der Organisationsplan der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung in der Gruppe 3 „Produktion und Vermarktung“ die beiden großen Säulen der Landwirtschaft „pflanzliche Produktion“ und „tierische Produktion“ zusammenfaßt. Schon aufgrund der Spezialisierung der Kräfte im Studium und im Vorbereitungsdienst werden diese Aufgabenbereiche von unterschiedlich vorgebildeten Personen wahrgenommen werden müssen; diese Situation trifft für alle 17 Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung zu.

Hinsichtlich der Notwendigkeit von Gruppenleitern in der Funktion des höheren Dienstes kann es keine unterschiedlichen Auffassungen geben. Vom Rechnungshof wird unterstellt, und zwar offenbar gestützt auf die Erhebungsbogen der Beratungskräfte, die von subjektiven Momenten nicht frei sind, daß die Beratungskräfte des gehobenen Dienstes ihre Aufgaben absolut selbständig ausführen. Umfang und Schwierigkeit der Beratungsaufgaben und deren Koordinierung, insbesondere aber auch die recht unterschiedliche Qualifikation der Beratungskräfte, erfordern ein Zusammenwirken zwischen höherem Dienst und gehobener Dienst. Beratung ist maßgeblich beeinflußt vom Vertrauen zwischen Landwirt und Verwaltung. Es genügt nicht, wie seitens des Berufsstandes wiederholt deutlich erklärt wurde, wenn eine Beratungskraft des gehobenen Dienstes ihren Auftrag erledigt; sondern in Fragen, die über die Existenz von Betrieben entscheiden, begehrt der zu beratende Landwirt oft nicht nur eine abschließende Meinungsbildung seitens des zuständigen Gruppenleiters, sondern sogar eine auf langjährige Vertrauensbasis gestützte Erklärung des Amtsleiters. Diese Auffassung findet ihre Bestätigung in der Verfahrensweise in anderen Bundesländern sowie in den freien Beratungsringen, die von einer Kraft des höheren Dienstes geführt werden und daneben nur einige wenige Mitarbeiter umfassen.

Das Ministerium ist der Auffassung, die Zahl der Bediensteten des höheren Dienstes sei grundsätzlich den Erfordernissen des Fachschulunterrichts, der Gruppenstruktur der Ämter und der Sonderaufgaben angepaßt. Er schließt aber nicht aus, daß den Empfehlungen des Rechnungshofs teilweise beigetreten werden könne. Es lasse sich allerdings nur in Ausnahmefällen mit den Zielvorstellungen in Einklang bringen, bereits jetzt Stellen des höheren Dienstes zugunsten von Stellen von Beratungskräften des gehobenen Dienstes umzuwandeln. Die Tatsache, daß bei den Ämtern Bedienstete des höheren Dienstes in allen Fachbereichen auch einfache Aufgaben wahrnehmen, sei im Zusammenhang zu sehen mit einer nicht ausreichenden personellen Ausstattung, die es gebiete, in Spitzenzeiten im Sinne einer Teamarbeit nicht auf hierarchische Ordnung bedacht zu sein, sondern den Arbeitsanfall zu bewältigen. Hinzu komme, daß bisweilen auch, und zwar insbesondere bei der Neueinstellung von Nachwuchskräften des gehobenen Dienstes, die Unterstützung durch den höheren Dienst unerlässlich sei.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß im Zusammenhang mit der notwendigen Neustrukturierung des Beratungswesens weitere Stellen des höheren Dienstes zugunsten des gehobenen Dienstes bei den Ämtern umgewandelt werden, wie dies bereits im Vollzug des Haushaltsplans 1989 geschehen ist.

#### Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs

- 109 Unter Berücksichtigung der durch die jetzige Organisationsstruktur gegebenen Beratungskapazität des staatlichen Beratungswesens sind Engpässe in den einzelnen Beratungsbereichen zwangsläufig. Die Beratungskräfte waren und sind bemüht, den Beratungsaufgaben so weit wie möglich nachzukommen. Die für die eigentliche Beratungsarbeit verfügbare Zeit wurde aber in den letzten Jahren infolge des ständig wachsenden Anteils beratungsfremder Aufgaben immer geringer. Weisungen des Fachministeriums, die Beratungskräfte in größtmöglichem Umfang von Verwaltungsaufgaben zu entlasten, hätten auf die Entwicklung nur dann Einfluß nehmen können, wenn gleichzeitig durch organisatorische und personelle Maßnahmen Bedienstete für die Übernahme der fraglichen Verwaltungsaufgaben frei- bzw. umgesetzt worden wären. Dies ist aber nicht geschehen. Um künftig eine intensive Beratungsarbeit sicherzustellen und die Voraussetzungen zu schaffen, daß die Beratung auch den sich abzeichnenden zusätzlichen Aufgaben gerecht werden kann, hält es der Rechnungshof für geboten, eine Reihe sich gegenseitig ergänzender und unterstützender Maßnahmen einzuleiten. Dabei sind umfassende und teils einschneidende Änderungen nicht zu umgehen. Gestützt auf die Ergebnisse seiner Erhebungen hat der Rechnungshof dem Fachministerium u.a. die im folgenden dargelegten Maßnahmen empfohlen:

#### Beseitigung der Allzuständigkeit der Beratungskräfte

- 110 Die örtliche Beratungsarbeit wird derzeit vorwiegend von den ÄLL und den TZÄ geleistet. Diese verfügten 1987 (ohne Gartenbau-Beratungsschwerpunkte) über insgesamt 197 Beratungskräfte des höheren und gehobenen Dienstes, die überwiegend für beratungsfremde Aufgaben eingesetzt waren. Jede einzelne Beratungskraft wird dabei für vielfältige unterschiedliche Aufgaben herangezogen, teils für Aufgaben (z.B. im Versuchswesen, Förderungswesen), für die sie überqualifiziert sind. Diese Form der Erledigung weitgefächerter beratungsfremder Aufgaben durch alle Beratungskräfte (Allzuständigkeit jedes einzelnen Beraters) führt zu einem unwirtschaftlichen Personaleinsatz. Eine aufgabenspezifische Zusammenfassung der beratungsfremden Aufgaben (Spezialisierung) würde die derzeit für diese insgesamt aufzuwendende Arbeitszeit merklich vermindern. Für ein Herauslösen von Tätigkeiten aus dem heutigen Aufgabenspektrum der Berater und ein Zusammen-

#### Zu Tz. 109 und 110

Seitens des Fachministeriums werden die Empfehlungen des Rechnungshofs, Beratungskräfte von beratungsfremden Aufgaben zu entlasten, begrüßt. Die Zielrichtung allerdings muß so ausgerichtet sein, daß als beratungsfremd nur solche Bereiche erkannt werden, die dem Verwaltungsvollzug im engeren Sinne zuzuordnen sind. Wie bereits an anderer Stelle zum Ausdruck gebracht, kann eine Umstrukturierung nicht zum Ziel haben, Beratungskräfte von Aufgaben zu entlasten, die bei objektiver Wertung unbedingt zu deren Tätigkeitsbereich gehören müssen, wie z.B. Aufstellung von Betriebsverbesserungsplänen sowie von Verwaltungsarbeiten, die nur von Beratungskräften optimal erledigt werden können, z.B. Stellungnahmen zu Freistellungsanträgen der Bundeswehr, Wohngeldberechnungen u.a. So gehört auch die Information von Landwirten über bestehende Förderungsmöglichkeiten und die Empfehlung zu deren Inanspruchnahme oder Nichtinanspruchnahme ebenso zu den Aufgaben der Beratungskräfte wie die Einbeziehung von Ausbildungsfragen im Rahmen der sozioökonomischen Beratung.

Die Umsetzung von derzeitigen Beratungskräften in einer gewissen Zahl, wie vom Rechnungshof empfohlen, stößt auf Schwierigkeiten, weil die Zahl der Beratungskräfte einerseits reduziert würde, andererseits aber die umgesetzte Kraft, bedingt durch periodischen Anfall bestimmter Spitzentätigkeiten, so insbesondere im Förderungswesen, nicht ganzjährig gleichmäßig ausgelastet sein könnte. Erschwerend für solche Umsetzungen würde sich auswirken, daß dafür im wesentlichen nur Kräfte des Bereiches Betriebs-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

fassen in besonderen von der Beratung abgegrenzten Sachgebieten bieten sich beispielsweise die Bereiche Versuchswesen, Ausbildung und Förderungswesen sowie Verwaltungstätigkeiten an. Eine Stellenausweitung wäre mit derartigen Maßnahmen nicht verbunden. Durch Personalumschichtungen im Bereich der Beratung könnten Bedienstete für die Übernahme beratungsfremder Aufgaben freigesetzt werden. Zum anderen wäre anzustreben, mit der Erledigung beratungsfremder Tätigkeiten (z.B. im Förderungsbereich) auch Bedienstete anderer Gruppen zu betrauen, wobei stärker als bisher darauf zu achten wäre, Aufgaben entsprechend ihrer Wertigkeit jeweils Bediensteten der in Betracht kommenden Laufbahn zuzuweisen.

wirtschaft in Betracht kommen könnten, weil die anderen Beratungssparten in der Regel nur mit einer Kraft besetzt sind. Eine Reduzierung des Bereiches Betriebswirtschaft wird vom Fachministerium nicht für vertretbar erachtet, weil der betriebswirtschaftlichen Beratung eine übergeordnete Bedeutung beizumessen ist und dieser Bereich in den rückliegenden Jahren, wie auch im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage (Drucksache Nr. 12/1752) dargestellt worden ist, bereits eine starke Reduzierung erfahren hat.

Die weitergehende Empfehlung, mit der Erledigung beratungsfremder Tätigkeiten Bedienstete anderer Gruppen zu betrauen, ist nur teilweise realisierbar, wie in der Stellungnahme zu Tz. 98 näher ausgeführt.

Für die Bereiche Versuchswesen und Ausbildung wird vom Rechnungshof empfohlen, diese Aufgaben aus dem derzeitigen Aufgabenspektrum der Berater herauszulösen und in besonderen, von der Beratung abgegrenzten Sachgebieten zusammenzufassen. Hierzu werden Ansatzpunkte gesehen im Zusammenhang mit der Einschränkung der Zahl der Versuchsfelder und im Bereich des Ausbildungswesens, einhergehend mit der deutlich rückläufigen Entwicklung der Zahl der Auszubildenden.

**Konzentration der Aufgabenbereiche der Berater**

- 111 Die Zuständigkeit für die Beratung ist heute auf verschiedene jeweils nur mit Teilfragen befaßte Beratungskräfte aufgesplittet. Demgegenüber ist der Landwirt gefordert, seinen Betrieb im ganzen unter Berücksichtigung aller denkbaren beruflichen Aspekte zu leiten. Infolge einer zu weit gehenden Spezialisierung der Beratungsarbeit vor Ort stehen dem Landwirt selbst bei der Lösung alltäglich auftretende Einzelfragen neben dem betriebswirtschaftlichen Berater, dem als zuständiger Ansprechpartner eine besondere Stellung im gesamten Beratungsablauf zukommt, eine Reihe von Beratungskräften anderer Fachbereiche gegenüber. Verschiedene Bereiche, wie beispielsweise die Fachbereiche Pflanzenproduktion und Pflanzenschutz sind so eng miteinander verknüpft, daß es geboten erscheint, die insoweit anstehende Beratungsarbeit nicht von verschiedenen Bediensteten, sondern nur von einer Kraft erledigen zu lassen. Zu weit gehende Zersplitterung der Beratungsarbeit zeigt sich besonders deutlich im Bereich der Tierproduktion. Für züchterische Probleme eines Betriebs sind nicht nur verschiedene Berater, sondern sogar verschiedene Ämter innerhalb der landwirtschaftlichen Verwaltung zuständig. Für züchterische Probleme eines Betriebs können unter Umständen sowohl der Berater für Rinderzucht als auch der Berater für Leistungsprüfung/Gütekontrolle des Tierzuchtamts gefordert sein; werden Fütterungsfragen berührt, müßte noch der Berater für Tierproduktion des Landwirtschaftsamts eingeschaltet werden. Eine derartige Spezialisierung hält der Rechnungshof für praxisfremd.

Eine organisatorische Zusammenfassung sachlich zusammengehörender Beratungszuständigkeiten erscheint dringend geboten. Es würde zur Stärkung des Vertrauens in die Beratung beitragen, wenn dem Landwirt bei einem komplexen Problem nicht eine Vielzahl von Beratungskräften gegenüberstünde, er es vielmehr grundsätzlich nur mit einem Berater zu tun hätte, dem im Bedarfsfall Spezialberater zur Seite stehen sollten.

**Zu Tz. 111**

Die vom Rechnungshof empfohlene organisatorische Zusammenfassung sachlich zusammengehörender Beratungszuständigkeiten auf Betriebszweigebene wird geprüft. Im Rahmen der Modellvorhaben bei den Ämtern Eschwege und Limburg wird bereits einer produkt- und betriebszweigbezogenen Beratungsarbeit der Vorzug eingeräumt.

Wegen der vom Rechnungshof beanstandeten Überschneidungen in den Bereichen Tierproduktion bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung und Tierzuchtfragen bei den Tierzuchtämtern sind entsprechende Anordnungen zwischenzeitlich ergangen, die eine Zusammenfassung sachlich zusammengehörender Beratungszuständigkeiten und -abgrenzungen regeln, und zwar wie folgt:

- Die Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung sind grundsätzlich zuständig für die Beratung in Fütterungsfragen für alle landwirtschaftlichen Betriebe.
- Die Tierzuchtämter beschränken sich in der Fütterungsberatung auf die Zuchtbetriebe.
- Der Hessische Verband für Leistungsprüfungen in der Tierzucht bietet den Mitgliedern der Kontrollbetriebe die Fütterungsberatung in bisherigem Umfang an.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Einen ersten Schritt in dieser Richtung hat die Verwaltung mit einem für zwei Ämter angeordneten Modellvorhaben eingeleitet, das einen regionalisierten und fachlich breiter ausgelegten Einsatz der betriebswirtschaftlichen Berater vorsieht.

**Beratungsangebote vor Ort**

- 112 Im Interesse kurzer Wege und einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den zu beratenden Landwirten wird es von der landwirtschaftlichen Verwaltung bisher für unabdingbar gehalten, die Beratung „in der Fläche“, d.h. bei allen Landwirtschaftsämtern, vorzuhalten. Dagegen ist dem Grunde nach nichts einzuwenden. Die als ständige Ansprechpartner der zu beratenden Betriebe notwendigen Berater (in der Regel die betriebswirtschaftlichen Berater) sollten nach Ansicht des Rechnungshofs auch künftig bei allen Landwirtschaftsämtern eingesetzt werden. Das gilt ebenso für die Berater Pflanzenproduktion/Pflanzenschutz.

Im Bereich der Tierproduktion sind Gründe, bei jedem Landwirtschaftsamt und darüber hinaus bei allen Tierzuchtämtern eine Beratung sicherzustellen, aber nicht gegeben. Jedes Landwirtschaftsamt verfügt heute über mindestens einen Berater Tierproduktion. Die Tätigkeit dieser Kräfte überschneidet sich mit den Aufgabengebieten der Berater der Tierzuchtämter, es sei denn, die Tätigkeitsfelder würden einvernehmlich, d.h. durch Absprachen zwischen den konkurrierenden Ämtern bzw. Beratern abgegrenzt. Das Schwergewicht der Tätigkeit auf diesem Sektor liegt jetzt bei dem jeweils für den Bereich mehrerer Landwirtschaftsämter eingesetzten Tierzuchtamt. Der derzeit bei den Tierzuchtämtern als eine der Hauptaufgaben anzusehende Körwesen wird in absehbarer Zeit infolge Harmonisierung des Tierzuchtrechts innerhalb der Europäischen Gemeinschaft an Bedeutung verlieren. Die verbleibenden Beratungsaufgaben rechtfertigen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht die Beibehaltung besonderer Tierzuchtämter. Alle landwirtschaftlichen Beratungsaufgaben sollten deshalb ausnahmslos bei den Landwirtschaftsämtern liegen. Eine Zusammenfassung der Beratungsarbeit im Bereich der Tierproduktion bei den Landwirtschaftsämtern käme auch dem Unterricht an den Landwirtschaftsschulen zugute. Trotz der großen Bedeutung der tierischen Produktion sind derzeit die auf diesem Gebiet verantwortlich tätigen Beratungskräfte des höheren Dienstes der Tierzuchtämter – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht in den Unterricht eingebunden. Der von der landwirtschaftlichen Verwaltung als im Interesse der Landwirtschaft liegend herausgestellte Grundsatz der Einheit von Beratung, Schule und Erwachsenenfortbildung wird demnach auf einem der wichtigsten Produktionssektoren des landwirtschaftlichen Bereichs nicht eingehalten.

**Ämterübergreifende Beratung**

- 113 Die Einbindung der gesamten Beratung Tierproduktion in die Landwirtschaftsämter setzt nach Ansicht des Rechnungshofs nicht voraus, daß diese Beratungsarbeit, soweit sie nicht von den vom Rechnungshof als ständige Beratungspartner des Landwirts vorgeschlagenen betriebswirtschaftlichen Beratern erbracht werden kann, künftig von jedem Amt geleistet werden muß. Die gegebene landwirtschaftliche Struktur der Amtsbezirke der Landwirtschaftsämter und die sich schon heute abzeichnende weitere Entwicklung legt hier ämterübergreifende Lösungen nahe, wie sie derzeit ohnehin schon bei den Tierzuchtämtern und den Gartenbau-Beratungsschwerpunkten praktiziert werden. Entsprechendes gilt auch für die landtechnische Beratung. Diese Aufgaben könnten von einigen wenigen Landwirtschaftsämtern, die zu Schwerpunktämtern ausgebaut werden müßten, übernommen werden. Diese könnten auch für eine Konzentration geeignete beratungsfremde Tätigkeiten übernehmen. Es ist z.B. nicht einsichtig, daß trotz der in den letzten Jahren

Die Fütterungsberatung der Mitgliedsbetriebe wird den zuständigen Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung bekanntgegeben, damit Überschneidungen nicht eintreten.

**Zu Tz. 112**

Der vom Rechnungshof empfohlenen Eingliederung der Tierzuchtämter in die Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung kann derzeit nicht nähergetreten werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wichtige Vorgaben für eine solche Entscheidung fehlen. So ist das neue deutsche Tierzuchtgesetz noch nicht verabschiedet. Ebenso steht die Notifizierung der EG-Behörden noch aus. Erst dann können die auf diesem Gesetz aufbauenden Bundes- und Landesverordnungen erlassen werden. Frühestens im Laufe des Jahres 1990 wird eine einvernehmliche bundeseinheitliche Haltung in dieser Richtung zu erwarten sein. Sodann wird in eine Überprüfung einzutreten sein, inwieweit eine Zusammenfassung der Beratungsarbeit im Bereich der Tierproduktion bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung zu Rationalisierungseffekten führt, die eine solche organisatorische Maßnahme rechtfertigt.

**Zu Tz. 113**

Die vom Rechnungshof empfohlene ämterübergreifende Beratung, und zwar für die Bereiche Tierproduktion, Landtechnik, Ausbildungsberatung, Meisteraus- und -fortbildung in Anlehnung an die Gartenbauberatungsschwerpunkte, berührt neben den fachlichen Erfordernissen Fragen grundsätzlicher organisatorischer Art. Gewissen Vorteilen stehen insbesondere folgende Schwierigkeiten gegenüber:

- Aufgabe der Gesamtzuständigkeit der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung als Ansprechpartner für die landwirtschaftlichen Betriebe ihres Amtsbezirks,

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

erheblich zurückgegangenen Zahl der Auszubildenden jedes Landwirtschaftsamts auf dem Gebiet der Ausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz tätig sein muß. Auch auf dem Gebiet der Meisteraus- und -fortbildung sollte es nicht bei dem nur im Ansatz erkennbaren Bemühen der Verwaltung um übergebietliche Regelungen bleiben. Um zu vermeiden, daß die unterschiedlichsten Zuständigkeitsbereiche entstehen, sollte angestrebt werden, alle übergebietlich zu bearbeitenden Aufgaben aus dem Bereich eines Landwirtschaftsamts beim selben Schwerpunktsamt zu konzentrieren. Dabei sollten auch die Gartenbau-Beratungsschwerpunkte mit einbezogen werden.

Die übergebietliche Zusammenfassung bestimmter Beratungsaufgaben wird sich nach Ansicht des Rechnungshofs für die gesamte Beratung, insbesondere für die Gruppenberatung, positiv auswirken. Von der übergebietlichen Beratungsarbeit könnten vor allem die heute als Form der Gruppenberatung verstärkt geförderten Arbeitskreise profitieren. Dem Erfolg der von den einzelnen Landwirtschaftsämtern gegründeten Arbeitskreise sind nach Ansicht des Rechnungshofs Grenzen gesetzt, weil die sich in solchen Arbeitskreisen zum Erfahrungsaustausch und zur Problemanalyse zusammenfindenden Landwirte mit vergleichbarer Betriebsstruktur infolge der benachbarten Lage ihrer Betriebe (mit unter Umständen gleichen Absatzverhältnissen usw.) vielfach als Konkurrenten empfinden und somit nicht bzw. nur bedingt zur Offenlegung ihrer Betriebsdaten bereit sind. Dieses Problem würde sich bei einer über den Amtsbereich des jeweiligen Landwirtschaftsamts hinausgehende Zusammensetzung der Arbeitskreise in dieser krassen Weise nicht stellen. Für die Richtigkeit dieser Überlegung spricht der Zulauf zu den in den letzten Jahren vom Bauernverband eingerichteten übergebietlich tätigen Arbeitskreisen.

#### Konzentration der Aufgaben des Landesamts im Beratungswesen

114 In diesem Zusammenhang muß ferner sichergestellt sein, daß sich die Mittelbehörde künftig nur dann in die örtliche Beratung einschaltet, wenn es der besondere Schwierigkeitsgrad im Einzelfall gebietet. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind beim Landesamt von den insgesamt 164 Bediensteten der Abteilung Landwirtschaft 71 mit Beratungsaufgaben im engeren Sinne befaßt. Dabei sind die Kräfte des höheren und gehobenen Dienstes mit durchschnittlich 33,5 v.H. ihrer Arbeitszeit am örtlichen Beratungsgeschehen in den landwirtschaftlichen Betrieben (Einzelberatungen, Gruppenberatungen und Verbandsberatungen) beteiligt. Unter Berücksichtigung der dem Landesamt als Mittelbehörde im Bereich der Beratung zukommenden Aufgaben, nämlich

- politische Zielvorgaben für die Beratungsarbeit vor Ort praxisgerecht zu definieren,
- Schwerpunkte der Beratungsarbeit zu setzen,
- den Beratern vor Ort zeitgerecht Arbeitsgrundlagen und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen,
- für eine praxisorientierte Fortbildung der Beratungskräfte zu sorgen,
- die Beratung insgesamt zu koordinieren und
- die Beratungsarbeit zu kontrollieren und die bei der Erfolgskontrolle gewonnenen Erkenntnisse wiederum in die Beratungsarbeit einfließen zu lassen,

- Wesentlich weitere Entfernungen zu den Beratungsobjekten und damit erhöhter Zeit- und Sachaufwand,
- Fehlende Unterbringungsmöglichkeiten für die Einrichtung von ämterübergreifenden Beratungsschwerpunkten.

Ein Vergleich mit den Gartenbauberatungsschwerpunkten ist nicht ohne weiteres möglich, weil die Gartenbaubetriebe in Hessen regional konzentriert gelegen sind. Nach abschließender Prüfung ist festzustellen:

- Ausbildungsberatung und Fortbildungsfragen sollen auch weiterhin vom jeweiligen Amt wahrgenommen werden und nicht von einem Schwerpunktsamt. In der Regel ist Ausbildungsberatung mit einer sozio-ökonomischen Beratung verbunden. Prädestiniert für die Wahrnehmung solcher Aufgaben sind die betriebswirtschaftlichen bzw. hauswirtschaftlichen Berater/innen bei den Ämtern und, im Zweifelsfall, der jeweilige Gruppenleiter. Eine amtsübergreifende Zusammenarbeit bei der Fortbildung in Kursen und der Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen wird praktiziert.
- Die Beratung Tierproduktion muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe mit bis zu 80 v.H. aus der Tierhaltung kommt. Diesem Beratungszweig kommt deshalb, ebenso wie der betriebswirtschaftlichen Beratung, nach wie vor besondere Bedeutung zu, so daß Bedenken bestehen, sie in einen überregionalen Beratungsschwerpunkt einzugliedern.

#### Zu Tz. 114 und 115

Den Empfehlungen des Rechnungshofs, daß die Mittelbehörde im Beratungsvollzug grundsätzlich nur bei besonders schwierigen Einzelfällen auf Ersuchen des örtlich zuständigen Amtes für Landwirtschaft und Landentwicklung zugezogen werden sollte, wird beigetreten.

Ein amtsübergreifender Einsatz im Rahmen von Spezialberatungen durch die Mittelbehörde ist allerdings auch künftig notwendig. Dies gilt insbesondere für Problembereiche im Pflanzenschutz, Lüftungsfragen für Stallgebäude, Beratungstätigkeit der Zuchtleiter, Beratung in der Fisch- und Teichwirtschaft.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

ist dieser Umfang der Mitwirkung an dem örtlichen Beratungsvollzug als zu hoch zu bewerten. Eine Beratung vor Ort durch die Mittelbehörde sollte auf besonders schwierige Einzelfälle beschränkt bleiben und nur auf Ersuchen des örtlich zuständigen Landwirtschaftsamts bzw. des Beratungsschwerpunkts in Betracht kommen.

- 115 Das Fachministerium ist zwar mit dem Rechnungshof der Auffassung, daß bei der Mittelbehörde der Arbeitsanteil für die Erarbeitung von Beratungsvorgaben usw. insgesamt höher liegen müßte, hält aber dennoch die umfangreiche Mitwirkung am örtlichen Beratungsvollzug für begründet und sieht darin eine Form von amtsübergreifendem Einsatz von Spezialkräften. Zur Empfehlung einer übergebietlichen Zusammenfassung bestimmter Beratungsbereiche hat sich das Ministerium bisher nicht abschließend geäußert. Es hat jedoch mitgeteilt, daß es die unterschiedliche Aufgabenstellung gebiete, neben den Landwirtschaftsämtern die Tierzuchtämter beizubehalten. Jedoch werden durch entsprechende Regelungen dafür gesorgt, daß künftig Aufgabenüberschneidungen ausgeschlossen seien. Eine ämterübergreifende Zusammenfassung von Aufgaben im Bereich der Ausbildungsberatung und in Fortbildungsfragen halte es nicht für realisierbar.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß das Fachministerium sich bemühen sollte, die vom Rechnungshof aufgezeigten Ressourcen zu nutzen.

#### Reduzierung der Beratungsarbeit auf eigentliche Beratungsaufgaben

- 116 Der Rechnungshof hält die Reduzierung des Angebots der landwirtschaftlichen Verwaltung auf die eigentlichen Beratungsaufgaben für einen wesentlichen Faktor, um die Effizienz der Beratung zu steigern. Die Beratungsarbeit einer staatlichen landwirtschaftlichen Verwaltung muß seines Erachtens so organisiert sein, daß sie auch nicht ansatzweise als Institution für wenige Privilegierte angesehen werden kann. Beispielsweise wird es nicht für vertretbar gehalten, für die der Beratung aufgeschlossenen gegenüberstehenden Landwirte Aufgaben zu übernehmen, die diese selbst übernehmen könnten (z.B. Anbau-, Dünge- und Futterplanung). Es kann auch nicht Aufgabe der Beratung sein, Landwirte über Sachverhalte zu informieren, die beispielsweise in Fachzeitschriften hinreichend erläutert werden, oder ihnen gar das für die Betriebsführung notwendige Grundwissen zu vermitteln. Es muß vielmehr dafür Sorge getragen werden, daß der Beratungsbereich mit der größten Breitenwirkung, nämlich die Gruppenberatung, in ein angemessenes Verhältnis zum Anteil der Einzelberatungen gebracht wird. Erste Ansatzpunkte zeigen sich in der Bildung von Arbeitskreisen, die allerdings übergebietlich einzurichten wären (Tz. 113).

Der Bedarf an Einzelberatungen wird in den nächsten Jahren weiter steigen. Es gilt deshalb, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um der wachsenden Beratungsnachfrage begegnen zu können. Zeit- und arbeitsintensive Einzelberatungen sollten grundsätzlich nur auf die Fälle beschränkt werden, die aufgrund ihrer Problemstellung nicht Gegenstand einer Gruppenberatung sein können. In den ab 1. Juni 1988 anzuwendenden Richtlinien für die Beratung im Agrar- und Ernährungsbereich ist das Bemühen der Verwaltung erkennbar, die in den einzelnen Fachbereichen zu leistende Beratungsarbeit klarer zu definieren und abzugrenzen. Es muß aber darüber hinaus künftig streng darauf geachtet werden, daß von den Beratern keine Tätigkeiten erbracht werden, die die Grenzen der Officialberatung überschreiten. Das derzeitige Tätigkeitsspektrum der Beratung muß dementsprechend bei ernstlichem Bemühen um ein möglichst weitgehendes und umfassendes Beratungsangebot überprüft werden.

#### Zu Tz. 116

Den Feststellungen des Rechnungshofs wird grundsätzlich beigestritten, da es nicht angängig sein kann, daß Beratungskräfte Aufgaben übernehmen, die von landwirtschaftlichen Betriebsinhabern als Grundlage für Beratungsgespräche zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Praxis zeigt allerdings, daß insbesondere ältere Landwirte nicht in der Lage sind, die Unterlagen so zu erstellen, daß sie die Basis für eine wirkungsvolle Beratungsarbeit bilden. Seitens der Verwaltung können zahlreiche Beispiele genannt werden, in denen Landwirte die schwieriger gewordenen Finanzierungsrichtlinien einfach nicht zu übersehen vermögen. Dies gilt u.a. für Umschuldungsprogramm, Flächenstilllegung, Gasölbeihilfe, einzelbetriebliche Förderung. Um solche Betriebsinhaber von Beratungsmaßnahmen und Förderungshilfen nicht auszuschließen, sind Hilfestellungen der Verwaltung notwendig. Unter diesen Umständen ist die vom Rechnungshof unterbreitete Empfehlung, die Beratung vom Vorhandensein einer aussagefähigen Buchführung abhängig zu machen, nicht generell realisierbar.

Um die verschiedenen Beratungsaktivitäten der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung gezielt zu bündeln, wird die Leitung und Koordination der Beratung einer Kraft des höheren Dienstes übertragen; entsprechende Vorbereitungen sind in die Wege geleitet.

Bei aller Kritik an der derzeitigen Beratungsarbeit darf aber nicht außer acht gelassen werden, daß auch der Landwirt selbst für das Entstehen gewisser Beratungseingpässe mit verantwortlich ist. Eine sinnvolle Beratung setzt stets voraus, daß der betreffende Landwirt den Beratern genaue Kosten- und Leistungsdaten des Betriebs liefern kann. Gerade dazu ist aber der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Betriebe nicht in der Lage. Es sollte nicht Aufgabe der Beratung sein, zusammen mit solchen Landwirten bei hohem Zeitaufwand Daten zu ermitteln, die in der Regel doch keine exakte Schwachstellenanalyse zulassen. Der Rechnungshof hält es vielmehr für geboten, die Beratung vom Vorhandensein einer aussagefähigen Buchführung abhängig zu machen. Nur unter diesen Voraussetzungen kann beispielsweise ein Landwirt auch das seit einigen Jahren in verschiedenen Regionen und Bereichen aufgebaute Beratungsangebot des Hessischen Bauernverbands in Anspruch nehmen.

Das Ministerium hat dazu dem Rechnungshof mitgeteilt, daß es zur Stärkung der landwirtschaftlichen Beratung die notwendigen organisatorischen Maßnahmen mit dem Ziel einer besseren Koordinierung einleiten werde. Es hat dem Rechnungshof im übrigen zugesichert, daß es die ursprünglich geplante Schaffung zusätzlicher Funktionsstellen auf zwei Funktionsebenen nicht weiter verfolgen werde. Im Interesse einer intensiveren und aufeinander abgestimmten Beratungsarbeit werde es vielmehr sicherstellen, daß die vorhandenen Funktionen in gebotener Weise vom jeweiligen Amtsinhaber ausgefüllt werden.

#### **Verbesserung der räumlichen Organisationsstruktur der landwirtschaftlichen Beratung**

- 117 Die räumliche Organisationsstruktur der landwirtschaftlichen Beratung entspricht vielfach nicht den Erfordernissen einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. So haben z.B. zwei Dezernatsgruppen einer Abteilung des Landesamts in Kassel (Garten- und Weinbau, Pflanzenschutzdienst) ihren Dienstsitz in Frankfurt am Main. Die Unterbringung der Dezernatsgruppe Garten- und Weinbau in angemieteten Büroräumen in der Nähe des Hauptbahnhofs wird damit begründet, daß das Schwergewicht des hessischen Gartenbaus im südhessischen Raum liege.

Der Rechnungshof vermag dieser Begründung nicht zu folgen. Die Bearbeitung grundsätzlicher Angelegenheiten und die Koordinierung der Beratung ist seines Erachtens ohne Schwierigkeiten auch in diesem Bereich vom Standort Kassel aus möglich. Die Aufgabenstellung der in Frankfurt untergebrachten Dezernate erfordert im Rahmen ihrer Leitungs- und Aufsichtsfunktion zumindest eine ständige Kommunikation und Zusammenarbeit mit den übrigen Dezernaten der ansonsten in Kassel untergebrachten Abteilung. Hierfür sind derzeit eine Vielzahl von Dienstreisen zwischen Frankfurt und Kassel nötig. Hinzu kommt, daß die Unterbringung im Innenstadtbereich Frankfurts allein jährliche Mietkosten von ca. 150 000 DM verursacht. Diese Kosten sind auch nicht dadurch zu rechtfertigen, daß hier gleichzeitig der zum Landwirtschaftsamt Usingen gehörige Gartenbau-Beratungsschwerpunkt untergebracht ist. Sofern es als zweckmäßig erachtet werden sollte, Frankfurt als Standort für die Dezernatsgruppe Garten- und Weinbau und den zum Amt Usingen zählenden Gartenbau-Beratungsschwerpunkt beizubehalten, wäre eine Verlegung auf das Gelände des Pflanzenschutzdienstes (ehemaliges Pflanzenschutzamt Frankfurt) zweckdienlich. Die derzeit dort noch fehlenden gebäudemäßigen Voraussetzungen wären im Rahmen der für diesen Standort gegenwärtig laufenden Neu- und Ausbauplanungen zu berücksichtigen.

Das Fachministerium hat dem Rechnungshof mitgeteilt, die derzeitige Unterbringung der Dezernatsgruppe Garten- und Weinbau und des Gartenbau-Beratungsschwerpunkts in Bahn-

#### **Zu Tz. 117**

Der Anregung, die Dezernatsgruppe Garten- und Weinbau von Frankfurt an den Sitz des Landesamtes nach Kassel zu verlegen, bezeugnete Bedenken.

Die regionale Konzentration des Garten- und Weinbaues in Südhessen hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verstärkt. Das gleiche gilt für die Entwicklung im Bereich der Absatzorganisation des Gartenbaues. Der Raum Frankfurt, Wiesbaden, Darmstadt wird steigend zum Zentrum überregionaler und internationaler Warenströme. Diesen Entwicklungen ist auch der Berufsstand gefolgt mit der Verlegung der größten europäischen Gartenbaumesse „PLANTEC“ nach Frankfurt. Im übrigen haben die bedeutendsten gartenbaulichen Verbände ihren Sitz in Frankfurt, und schließlich liegen vier von fünf Gartenbau-Beratungsschwerpunkten im näheren Umkreis von Frankfurt.

Der empfohlenen Verlegung dieser Dezernatsgruppe und des zum Amt Usingen gehörenden Gartenbau-Beratungsschwerpunktes auf das Gelände des Pflanzenschutzdienstes in Frankfurt-Hausen kann im Rahmen sachgerechter Prioritätensetzungen innerhalb des Hochbauhaushalts z.Z. nicht gefolgt werden. Eine Verbindung mit dem für die Dezernatsgruppe Pflanzenschutzdienst in Frankfurt geplanten Erweiterungsbau, der im wesentlichen Laborräume umfaßt, ist nicht mehr herzustellen, weil diese Maßnahme bereits im Haushaltsplan 1990/91 in Anbetracht ihrer

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

hofsnahe in Frankfurt werde von den Bediensteten als günstig angesehen. Auch die relativ hohen Mietkosten von ca. 150 000 DM jährlich sollten nach Auffassung der Verwaltung keine Veranlassung sein, eine Verlegung in Erwägung zu ziehen. Auf Dauer sollte jedoch der Empfehlung des Rechnungshofs folgend für den Gartenbau-Beratungsschwerpunkt Usingen ein Erweiterungsbau im Bereich der Liegenschaft des Pflanzenschutzdienstes errichtet werden. Auch die Dezernatsgruppe Garten- und Weinbau solle dann dort mit untergebracht werden.

Der Rechnungshof meint, daß diese räumliche Änderung im Zusammenhang mit den derzeit beim Pflanzenschutzdienst laufenden Planungen erfolgen könnte. Weiterhin ist der Rechnungshof der Auffassung, daß bei Ausschöpfung aller Delegationsmöglichkeiten von Aufgaben an die Gartenbau-Beratungsschwerpunkte ein Verbleiben der Dezernatsgruppe Garten- und Weinbau am Standort Frankfurt nicht notwendig wäre.

- 118 In der Dezernatsgruppe Pflanzenschutzdienst sind die beiden ehemaligen Pflanzenschutzämter Frankfurt und Kassel zusammengeführt worden. Ein Dezernat (Dezernat 254 – Ackerland, Gründland, Forsten –) der ansonsten in den Räumen des ehemaligen Pflanzenschutzamts in Frankfurt zusammengefaßten Dezernatsgruppe hat seinen Dienstsitz in den Räumen des ehemaligen Pflanzenschutzamts Kassel beibehalten. Der Dezernatsleiter und ein Sachbearbeiter sind dort für den Bereich des forstlichen Pflanzenschutzes tätig. Der Wirkungskreis dieser Bediensteten hat sich durch die Auflösung des ehemaligen Pflanzenschutzamts Kassel nicht geändert. Er ist nach wie vor nahezu ausschließlich auf den nordhessischen Raum beschränkt. Die Aufgaben der Bediensteten umfassen die Überwachung und Beratung von Pflanzenschutzmaßnahmen im Forst; sie werden in enger Zusammenarbeit mit der Forstverwaltung, insbesondere mit der Forstlichen Versuchsanstalt in HannMünden durchgeführt. Der Rechnungshof vermag keine Gründe zu erkennen, diesen Aufgabenbereich nicht der Forstlichen Versuchsanstalt zuzuordnen.

Das Ministerium ist hingegen der weiter nicht substantiiert begründeten Auffassung, daß der forstliche Pflanzenschutz aus fachlichen Gründen der Agrarverwaltung zugeordnet bleiben müsse.

- 119 Auf der unteren Verwaltungsstufe bestehen infolge der räumlichen Situation der einzelnen Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung erhebliche organisatorische Mängel. Die am 1. April 1978 wirksam gewordene Zusammenlegung der Landwirtschaftsämter und der Ämter für Landeskultur zu Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung hat bisher bei einer Reihe von Ämtern zu keinen nennenswerten Rationalisierungseffekten geführt. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß

Dringlichkeit Berücksichtigung gefunden hat. Bis zur Aufstellung des Landeshaushalts 1992 wird anhand einer Wirtschaftlichkeitsberechnung entschieden, ob ein Erweiterungsbau im Bereich der Liegenschaft des Pflanzenschutzdienstes für die Dezernatsgruppe 24 und den Gartenbau-Beratungsschwerpunkt errichtet wird.

**Zu Tz. 118**

Es trifft zu, wie vom Rechnungshof dargelegt, daß ein Dezernent und ein Sachbearbeiter bei der Außenstelle Kassel des Pflanzenschutzdienstes Frankfurt für den forstlichen Pflanzenschutz in Zusammenarbeit mit der Hessischen Forstlichen Versuchsanstalt in Hann. Münden zuständig sind; und zwar im wesentlichen für folgende Aufgaben:

- Beratung/Betreuung der Privat- und Kommunalwaldbesitzer in Hessen in allen Pflanzenschutzangelegenheiten des Forstes.
- Amtliche Mittelprüfung im Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln für die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft. Ein modernes Datenverarbeitungs- und Auswertungsprogramm (AGRIDAT-PSA) steht dazu dem Pflanzenschutzdienst in Kürze zur Verfügung.
- Diagnose von Schadursachen im Forst. Hierfür stehen die einschlägigen Labors für Diagnostik beim Pflanzenschutzdienst in Frankfurt/M. zur Verfügung. Der Kontakt ist eng und gut.

Die ständigen Berührungspunkte des Dezernenten für forstlichen Pflanzenschutz zum Pflanzenschutzdienst in Frankfurt, so unter anderem im Bereich der amtlichen Mittelprüfungen, sind zumindest gleich bedeutungsvoll wie die Umsetzung des Pflanzenschutzes für den forstlichen Bereich.

Gleichwohl wird die Anregung des Rechnungshofs zum Anlaß genommen, eingehend zu prüfen, ob durch eine organisatorische und räumliche Anbindung an die Forstliche Versuchsanstalt in Hann. Münden die Aufgaben rationeller und wirtschaftlicher wahrgenommen werden könnten.

**Zu Tz. 119 und 120**

Es trifft zu, daß ein hoher Anteil von Dienststellen nach Zusammenlegung der Landwirtschaftsämter und der Ämter für Landeskultur zu Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung an unterschiedlichen Standorten untergebracht sind.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

die Ämter noch heute gebäudemäßig getrennt untergebracht sind. Das dadurch bedingte organisatorische und räumliche Eigenleben der Abteilungen Landwirtschaft und Landentwicklung ist nicht nur für erhebliche Unzulänglichkeiten im Arbeitsablauf der Verwaltung, sondern auch unbestritten für eine mindere Effizienz der Beratung mit ursächlich. Dies wäre größtenteils vermeidbar gewesen, wenn die Verwaltung in den vergangenen Jahren durch Umstrukturierung im Umfeld der landwirtschaftlichen Verwaltung gegebene Möglichkeiten einer räumlichen bzw. gebäudemäßigen Zusammenfassung einzelner Ämter genutzt hätte.

- 120 Die Möglichkeit der gebäudemäßigen Zusammenfassung der Abteilungen Landwirtschaft und Landentwicklung des Amtes Darmstadt im verwaltungseigenen Gebäude in der Rheinstraße ist vertan worden, weil nur ein Teil der landwirtschaftlichen Versuchsanstalt vom Standort Darmstadt in den am Standort Kassel zu errichtenden Neubau verlegt wird. Die dadurch weiterhin bestehenden Schwierigkeiten im dienstlichen Ablauf und die jährlich ca. 260 000 DM betragenden Kosten für die Anmietung von Büroräumen für die Abteilung Landentwicklung hätten die bei einer Zusammenfassung des Amtes am Standort Rheinstraße zusätzlich notwendigen baulichen Investitionen wirtschaftlich gerechtfertigt.

Nach Mitteilung des Fachministeriums wird nunmehr angestrebt, auf dem Grundstück Rheinstraße einen Erweiterungsbau zu errichten. Die Bauanträge seien in Vorbereitung.

Eine Zusammenführung wird angestrebt, sie wird jedoch einen relativ hohen Finanzierungsaufwand erfordern. Bauanträge sind in Vorbereitung für die Ämter Limburg und Marburg.

Den kritischen Anmerkungen, daß die getrennten Unterbringungen größtenteils vermeidbar gewesen wären, wenn die Verwaltung in den vergangenen Jahren durch Umstrukturierung im Umfeld der landwirtschaftlichen Verwaltung gegebene Möglichkeiten genutzt hätte, kann nicht gefolgt werden. Eine Zusammenführung gestaltet sich aus verschiedenen Gründen schwierig, weil

- die landeseigenen Liegenschaften, in denen die Fachbereiche Landentwicklung oder Landwirtschaft untergebracht sind, nur an wenigen Standorten für eine bauliche Erweiterung in Betracht kommen können (Darmstadt, Alsfeld, Limburg, Marburg),
- die Fachbereiche Landwirtschaft in Wiesbaden und Bebra sowie die Außenstellen in Schwalmstadt, Hofgeismar und Frankenberg in Gebäuden untergebracht sind, die dem Land Hessen auf Dauer unentgeltlich zu überlassen sind und sich somit in diesen Fällen eine anderweitige Unterbringung mit wirtschaftlichen Erwägungen nicht in Einklang bringen läßt,
- die Fachbereiche Landentwicklung in Bad Hersfeld und Hanau in Behördenhäusern ordnungsgemäß untergebracht sind. Derzeit sind für drei Ämter Planungen zwecks Zusammenführung eingeleitet, und zwar in Limburg, Marburg und Darmstadt.

Hinsichtlich der Unterbringung des Amtes Darmstadt sind bisher keine Möglichkeiten vertan worden; es bestehen vielmehr auf der Grundlage eines rechtskräftigen Bebauungsplanes Baubeschränkungen. Dennoch ist die Zusammenführung in einem Dreistufenplan in Aussicht genommen, und zwar wie folgt:

- Erweiterungsbau bei der Hessischen Landwirtschaftlichen Versuchsanstalt zwecks Verlegung des Laborbereiches „Rückstandsanalytik“ von Darmstadt nach Kassel
- Erweiterungsbau auf dem Grundstück Rheinstraße/Mornewegstraße für die Fachschule Technik der Fachrichtung Agrarwirtschaft und den hauswirtschaftlichen Bereich, sobald Einvernehmen mit der Stadt Darmstadt herbeigeführt ist
- Umbau des Hauptgebäudes zwecks Aufnahme des Fachbereiches Landentwicklung aus angemieteten Räumlichkeiten.

- 121 Die durch räumlich getrennte Unterbringung bedingten Schwierigkeiten werden am Beispiel des Amtes Kassel besonders deutlich. Ein Teil der Abteilung Landwirtschaft wird als Außenstelle des Amtes im Gebäude des früheren Landwirtschaftsamtes in Hofgeismar geführt. Die restliche Abteilung Landwirtschaft ist in Kassel in einem ca. 3 km von der Abteilung

**Zu Tz. 121**

Die empfohlene gemeinsame Unterbringung des Amtes Kassel im Bereich eines leerstehenden Kasernengebäudes in Kassel kann nicht weiterverfolgt werden, weil die im Eigentum des Bundes

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Landentwicklung entfernt liegenden Gebäude einer früheren Kaserne untergebracht. In einem anderen Gebäude innerhalb des Kasernenareals befinden sich schließlich der Gartenbau-Beratungsschwerpunkt und das Tierzuchtamt. Eine räumliche Zusammenfassung – beispielsweise innerhalb der schon seit Jahren zum Teil leerstehenden Kasernengebäude – hält der Rechnungshof für dringend erforderlich. Dadurch könnte z.B. das für die Abteilung Landentwicklung in teurer Innenstadtlage für ca. 200 000 DM pro Jahr gemietete Dienstgebäude aufgegeben werden.

#### Rationalisierung der Beratung durch Verbesserung der Sachmittelausstattung

- 122 Die Ausstattung mit Sachmitteln ist bei den Ämtern seit Jahren unzureichend. Die Haushaltsansätze für Geschäftsbedarf, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände wurden in den zurückliegenden Jahren der Höhe nach nur unwesentlich angehoben, obwohl sich die Aufgaben in zahlreichen Bereichen erheblich vermehrt haben. Bei den meisten Ämtern ist deshalb der Mangel an für einen rationellen Dienstbetrieb notwendigen Organisationshilfsmitteln spürbar. Mit Ausnahme der Ämter, bei denen umfangreiche Neu- und Ausbaumaßnahmen durchgeführt worden sind, ist darüber hinausgehend die Büroausstattung überaltert und unzulänglich. Viele Berater sind zudem räumlich unzumutbar untergebracht. Ein nicht mehr vertretbarer Zustand ist beispielsweise erreicht, wenn ein betriebswirtschaftlicher Berater in einem Raum mit zwei anderen Beraterkollegen untergebracht ist und hier Beratungen durchführen muß. Bei solchen Gegebenheiten läßt sich weder eine ungestörte Beratungsarbeit leisten, noch das notwendige Vertrauensverhältnis zum Ratsuchenden aufbauen.
- 123 Bei den Post- und Fernmeldegebühren reichen die Haushaltsansätze in der Regel bei weitem nicht aus. Die Ist-Ausgaben liegen seit Jahren durchschnittlich um ca. 12 v.H. über den jeweiligen Haushaltsansätzen. Die notwendigen Ausgaben wurden in der Regel überplanmäßig gedeckt. Die Telefonanlagen der meisten Ämter sind überaltert und technisch nicht auf neuem Stand (oft Handvermittlung). Die Berater sind mangels genügender Amtsleitungen und aufgrund fehlender Durchwahlmöglichkeiten schlecht erreichbar bzw. haben ihrerseits Schwierigkeiten, Ratsuchende telefonisch anzusprechen. Dieser Umstand führt dazu, daß Beratungen, die telefonisch erfolgen könnten, häufig durch Dienstreisen und damit unwirtschaftlich erledigt werden. Hier sind nach Ansicht des Rechnungshofs Verbesserungen unerlässlich. Einer sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln dürfte es auch nicht dienlich sein, daß bisweilen Beratern monatlich begrenzte Telefonkontingente zugeteilt oder nur mit Genehmigung des Gruppen- bzw. Amtsleiters Ferngespräche geführt werden können. Diese Beschränkungen lösten ebenfalls vielfach Dienstreisen und damit höhere Kosten aus.

Den Feststellungen des Rechnungshofs, daß die Sachmittelausstattung der Ämter zu knapp bemessen ist, wird seitens des Ministeriums nicht widersprochen. Es führte u.a. aus, daß dem gerade in den letzten 3 Jahren sprunghaften Anstieg des Mittelbedarfs durch bedarfsgerechte Veranschlagung für den Haushaltsplan 1990/91 Rechnung getragen werde.

#### Verbesserung des landwirtschaftlichen Fachschulwesens

- 124 Bei der gegebenen engen personalmäßigen Verflechtung zwischen der Beratung und den landwirtschaftlichen Fachschulen kann das landwirtschaftliche Beratungsgeschehen nicht losgelöst vom Fachschulbetrieb gewertet werden. Überlegungen zur Effizienz und zur Neustrukturierung der Beratung können nur dann zu praxiserfahrenen Lösungen führen, wenn hierbei Fragen zur Auslastung sowie zur künftigen Gestaltung und Organisation der Fachschulen mit einbezogen werden. Die bestehenden

stehenden Gebäude zwischenzeitlich zur Unterbringung von Aus- und Übersiedlern genutzt werden.

#### Zu Tz. 122 und 123

Den Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Sachmittelausstattung kann nicht widersprochen werden. Das Bemühen um bedarfsgerechte Veranschlagung fand Grenzen in den vorgegebenen Zuwachsraten bei der Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne. Hinzu kommt allerdings, und dies ist entscheidend für die Bemessung der Post- und Fernmeldegebühren, daß in den letzten drei Jahren ein sprunghafter Anstieg des Mittelbedarfs durch Einführung von neuen und Ausweitung von bestehenden Förderungsmaßnahmen zu verzeichnen ist, der nicht stets vorhersehbar war und nur überplanmäßig finanziert werden konnte. Für den Haushaltsplan 1990/91 ist auf der Grundlage des derzeitigen Erkenntnisstandes eine bedarfsgerechte Veranschlagung erfolgt. Dies gilt auch für Ersatzbeschaffungen für veraltete Telefonanlagen für die Ämter Kassel, Usingen, Eschwege, Heppenheim, Reichelsheim, Hanau – Außenstelle Gelnhausen – und Bad Hersfeld – Außenstelle Bebra –.

#### Zu Tz. 124 bis 127

Dem Rechnungshof ist zuzustimmen bei seiner Feststellung, daß die Auslastung der Fachschulen in den letzten Jahren ständig rückläufig war, daß sich die Entwicklung in den kommenden Jahren weiter fortsetzt und eine Konzentration des Fachschulwesens Landwirtschaft erforderlich ist.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

beiden Gartenbauschulen der Lehr- und Versuchsanstalten für Gartenbau in Kassel und Wiesbaden, die Weinbauschule in Eltville sowie die Fachschule für Technik der Fachrichtung Milchwirtschaft und Molkereitechnik in Gelnhausen können aufgrund ihrer Sonderstellung bei diesen Überlegungen zur Neustrukturierung der Fachschulen vernachlässigt werden.

Zum 31. Dezember 1987 waren noch bei elf Landwirtschaftsämtern einjährige Fachschulen der Fachrichtung Landwirtschaft (Landwirtschaftsschulen), an drei Standorten zweijährige Fachschulen für Technik der Fachrichtung Agrarwirtschaft (Technikerschulen) und an vier Standorten einjährige Fachschulen der Fachrichtung Hauswirtschaft eingerichtet. Nach dem Ergebnis der Erhebungen des Rechnungshofs haben sich die Schülerzahlen an diesen Fachschulen in den letzten fünf Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	Einjährige Fachschulen (Unter- und Oberklassen zusammen)		zweijährige Fachschule für Technik der Fach- richtung Agrarwirtschaft
	Landwirt- schaft	Hauswirt- schaft	
1984	362	52	169
1985	339	48	167
1986	302	48	152
1987	292	39	136
1988	275	47	148

Der hier erkennbare Rückgang der Schülerzahlen entspricht der Entwicklung der Zahl der Auszubildenden im Bereich der Landwirtschaft und liegt im Trend der Entwicklung der Schülerzahlen an den allgemeinbildenden Schulen.

- 125 Der Ausbildungsbereich Landwirtschaft wird in den kommenden Jahren nicht nur von der allgemeinen Entwicklung der Schülerzahlen, sondern verstärkt auch von dem bereits begonnenen Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft und der damit verbundenen Entwicklung in Richtung auf weniger, aber größere und leistungsfähigere Betriebe beeinflusst werden. Dies wird auf die Zahl der Auszubildenden erhebliche Auswirkungen haben. Die Verwaltung hat zwar seit 1970 eine Reihe landwirtschaftlicher Fachschulen geschlossen und damit im Ansatz versucht, sich den gegebenen Verhältnissen anzupassen. Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß die Auslastung der noch bestehenden Schulen in den letzten Jahren ständig rückläufig war. Bis zum Winterhalbjahr 1988/89 war die Zahl der Schüler auf durchschnittlich 26,5 pro Schule zurückgegangen. Die Klassenstärke lag in der Unterklasse noch bei durchschnittlich 14,8 Schülern und in der Oberklasse nur noch bei durchschnittlich 12,7 Schülern.

Diese Entwicklung dürfte sich in den kommenden Jahren weiter fortsetzen. Eine stärkere Konzentration des Fachschulwesens Landwirtschaft hält der Rechnungshof bei dieser Sachlage für dringlich. Die jetzige Zahl der Standorte ist auch unter dem Gesichtspunkt eines flächendeckenden Fachschulangebots nicht mehr zu rechtfertigen. Der Rechnungshof kann auch die Auffassung nicht teilen, daß regional orientierte Fachschulen bei möglichst allen Ämtern notwendig seien, um ein optimales Vertrauensverhältnis im Beratungswesen sicherzustellen.

Den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung ist für eine Übergangszeit zugestanden, Fachschulunterricht wechselklassig durchzuführen; dies bedeutet jedoch nicht, daß bis zu einer generellen Neukonzeption die bisherigen Schulstandorte beibehalten werden und daß überall der Schulbetrieb aufrechterhalten werden kann. Im Schuljahr 1989/90 sind an vier Standorten keine neuen Klassen eingeschult worden; bei zwei von ihnen steht zu erwarten, daß damit der Unterricht auf Dauer eingestellt ist.

Diese Entwicklung wird sich im nächsten Jahr fortsetzen.

Der vom Rechnungshof empfohlenen Konzentration der Fachschulen auf die Standorte, an denen auch Fachschulen für Technik der Fachrichtung Agrarwirtschaft bestehen, kann aber bei der derzeitigen unsicheren Studierendenzahl nicht zugestimmt werden, wohl aber der Auffassung, neben den Technikerschulen eigenständige Fachschulen nur bei ausreichenden Schülerzahlen beizubehalten. Die Forderung, daß die Lehr- und Lerninhalte dieser einjährigen Fachschulen einen problemlosen Übergang zur Technikerschule zulassen müßten, ist schon seit langem erfüllt; es bestehen lediglich geringe Einschränkungen bei den am Zusatzangebot zur Erlangung der Fachhochschulreife interessierten Studierenden.

An der Erhaltung von einjährigen Fachschulen der Fachrichtung Hauswirtschaft besteht ein ausgesprochenes Interesse, zumal staatlich geprüfte Wirtschaftlerinnen auf dem Arbeitsmarkt gesucht sind.

Zu den Aussagen des Rechnungshofs, daß neben den Fachschulen Hauswirtschaft der Landwirtschaftsämter weitere Fachschulen für Hauswirtschaft bei den beruflichen Schulen bestünden, ist festzustellen, daß das für den Bereich der einjährigen Fachschulen nicht zutrifft. Seit Jahren sind dort keine Klassen zustande gekommen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

*Stellungnahme der Landesregierung*

Nach seiner Meinung sind allein Fachschulen, die eine optimale Ausbildung bieten, die beste Gewähr dafür, daß die heutigen Fachschulabsolventen und künftigen Betriebsleiter später auf die Beratung zurückgreifen werden.

Der verbesserten Vorbereitung künftiger Betriebsleiter auf die sie erwartenden Aufgaben käme es schließlich auch entgegen, wenn künftig die Fachschulen Landwirtschaft und die Technikerschulen eine Einheit bilden würden. Der Unterricht an den Fachschulen Landwirtschaft sollte deshalb auf die Standorte konzentriert werden, an denen auch Fachschulen für Technik der Fachrichtung Agrarwirtschaft bestehen. Daneben sollten künftig nur ausnahmsweise (d.h. bei ausreichender Schülerzahl) eigenständige Fachschulen Landwirtschaft unterhalten werden, wobei sicherzustellen wäre, daß die Lehr- und Lerninhalte dieser Fachschulen einen problemlosen Übergang zur Technikerschule zulassen.

- 126 Im Bereich der Hauswirtschaft ist keine kritische Prüfung der Zahl der Standorte der Fachschulen ebenfalls notwendig. Auch an den hier noch unterhaltenden 4 Fachschulen ist die Zahl der Schülerinnen rückläufig. Diese Entwicklung spiegelt sich in der rückläufigen Zahl der Auszubildenden im Ausbildungsberuf Hauswirtschafter/in (ländlich und städtisch) wider. In der von der Verwaltung angestrebten Beibehaltung der derzeit 4 Fachschulen, wobei einzelne Fachschulen den Schulbetrieb nur noch alle 2 bis 3 Jahre aufnehmen würden, sieht der Rechnungshof keine vertretbare Lösung. Selbst bei einem solch eingeschränkten Schulbetrieb müßte stets eine ausreichende Zahl von Lehrkräften vorgehalten werden, die in der unterrichtsfreien Zeit nur unterwertig beschäftigt werden könnte.

Bei einer Neuordnung dieses Bereichs darf nicht außer acht gelassen werden, daß neben den Fachschulen Hauswirtschaft der Landwirtschaftsämter weitere Fachschulen für Hauswirtschaft bei den Beruflichen Schulen bestehen. Beide Fachschulen haben nahezu gleiche Aufgaben und gleiche Ausbildungsziele. Die Fachschule des Landwirtschaftsamts Fritzlar ist beispielsweise sogar im gleichen Gebäudekomplex wie die Fachschule Hauswirtschaft der Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Schule untergebracht. Nach Auffassung des Rechnungshofs würde es sich empfehlen, die Fachschulausbildung im Ausbildungsberuf Hauswirtschafter/in bei den den Beruflichen Schulen angegliederten Fachschulen zusammenzufassen. Die derzeitige Trennung der Fachschulen für Hauswirtschaft nach den Schwerpunkten ländliche und städtische Hauswirtschaft ist nicht mehr zeitgemäß.

Das Fachministerium ist in seiner Stellungnahme auf die konkreten Überlegungen des Rechnungshofs zur Umstrukturierung des landwirtschaftlichen Fachschulwesens nicht im einzelnen eingegangen. Es verwies allein auf einen Beschluß des Landesagrarausschusses vom 8. März 1989, nach dem das Landesamt beauftragt sei, ein Konzept für die Zukunft von Berufsausbildung, landwirtschaftlicher Fachschule sowie Vorbereitung und Prüfung von Meistern auszuarbeiten und erklärte, daß die bisherigen Schulstandorte bis zu einer generellen Neukonzeption beibehalten werden sollen. In Jahren, in denen die notwendigen Klassenstärken nicht erreicht würden, solle wechselklassiger Unterricht eingeführt werden.

Der Rechnungshof hält das gewählte Verfahren für zu umständlich und für zu langwierig. Er ist der Auffassung, daß rasche Entscheidungen im Hinblick auf einen effizienten zukunftsorientierten Fachschulbetrieb und eine Verbesserung des Beratungswesens notwendig sind.

Die vom Rechnungshof genannte Fachschule Hauswirtschaft der Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Schule in Fritzlar ist eine zweijährige Fachschule mit anderem Bildungsziel und anderem Lehrplan als die benachbarte einjährige Fachschule beim Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung.

Das Hessische Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung ist beauftragt, in Abstimmung mit dem Landesagrarausschuß und dem Berufsbildungsausschuß ein Konzept für die zukünftige Gestaltung des Fachschulwesens in Hessen zu erarbeiten. Davon hängt auch die Festlegung ab, welche Landwirtschaftsschulen gegebenenfalls neben den drei Technikerschulen Darmstadt, Fritzlar und Fulda dauerhaft bestehen bleiben und welche geschlossen werden. Angesichts der unsicheren Vorausschätzungen der Schülerzahlen ist dies vermutlich erst 1991 möglich.

Die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes bei den Fachschulen hängt allein von der Klassenstärke ab. Angestrebt werden bei der Fachrichtung Landwirtschaft etwa 20 Studierende je Klasse, was aber in der Übergangszeit noch nicht erreichbar ist.

Nachteile des wechselklassigen Unterrichtes sind nicht bekannt, so daß die derzeitige Übergangslösung auch von den Betroffenen akzeptiert wird.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Zusammenfassung**

127 Das Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Beratungskräfte sind überwiegend mit Tätigkeiten betraut, die nicht der eigentlichen Beratung zuzuordnen sind.
- Die Aufgabenverteilung bzw. -zuweisung entspricht vielfach nicht den Qualifikationsmerkmalen der Laufbahngruppen (höherer, gehobener Dienst) und begünstigt eine Aufgabenverlagerung „von unten nach oben“.
- Die Organisation der Verwaltung wird den Erfordernissen einer sachbezogenen Aufgabenzuordnung nicht gerecht.
- Die räumliche Organisationsstruktur steht vielfach einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung entgegen.
- Die Sachmittelausstattung in der landwirtschaftlichen Beratung ist unzureichend.
- Der Einsatz von Personal- und Sachmitteln bei den Fachschulen (Landwirtschaft und Hauswirtschaft) ist unwirtschaftlich.

**Einnahmen aus der Jagd der Jahre 1980 bis 1986**

(Kap. 09 62)

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hatte 1977 auf die Bitte des Haushaltsausschusses für die verpachteten staatlichen Jagdbezirke Änderungen des Musterpachtvertrags angeordnet. Gleichwohl haben die nachgeordneten Forstbehörden diese Bestimmungen nicht ausreichend beachtet. Die dadurch entstehenden finanziellen Folgen hat der Rechnungshof aufgezeigt.

128 In Hessen wird von 109 Forstämtern eine staatliche Jagdfläche von 335 057 ha verwaltet. 279 056 ha werden als Verwaltungsjagd genutzt und 56 000 ha in 85 Forstämtern als staatliche Eigenjagdbezirke (StEJB) verpachtet.

Neben den durch Immissionen bedingten Waldschäden hat die Kategorie der durch Schalenwild verursachten Waldschäden (Verbiß- und Fegeschäden an Sämlingen und Jungpflanzen sowie Schältschäden an älteren Forstpflanzen) ein Ausmaß erreicht, das auch finanziell von einigem Gewicht ist. Veröffentlichungen in der überregionalen Fachpresse beziffern die

**Zu Tz. 127**

Das Fachministerium nimmt die Bemerkungen des Rechnungshofs zum Anlaß, Organisation, Personaleinsatz und Sachmittelausstattung im landwirtschaftlichen Beratungs- und Fachschulwesen mit dem Ziel zu überprüfen, zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung zu gelangen.

Zu dem zusammengefaßten Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs ist bereits derzeit festzustellen:

- Die Beratungskräfte sind überwiegend mit Tätigkeiten betraut, die dem erweiterten Aufgabenbereich der Beratung zuzuordnen sind; eine Entlastung dieses Personenkreises von Verwaltungstätigkeiten wird im Rahmen der geltenden Organisationsstruktur angestrebt.
- Eine Aufgabenverteilung entsprechend den Qualifikationsmerkmalen wird beachtet; der Auffassung des Rechnungshofs, daß Beratung nicht zum Aufgabenbereich des höheren Dienstes gehöre, kann nicht beigetreten werden.
- Die Organisation der Verwaltung wird entsprechend den sich ständig wandelnden Erfordernissen angepaßt; die Einrichtung von „Modellämtern Beratung“ wird Hinweise zur fachgerechten Weiterentwicklung der Organisationsstruktur liefern.
- Die Verbesserung der räumlichen Organisationsstruktur ist eine Langfristaufgabe, die vor dem Hintergrund regionaler Gegebenheiten und finanzieller Möglichkeiten schrittweise einer Lösung zugeführt wird.
- Die Sachmittelausstattung für die Beratung ist bereits verbessert und wird auch künftig den Erfordernissen angepaßt.
- Der Einsatz von Personal- und Sachmitteln bei den Fachschulen (Landwirtschaft und Hauswirtschaft) wird im Rahmen einer Gesamtkonzeption, die z.Z. in Abstimmung mit dem Berufsstand erarbeitet wird, einer notwendigen Verbesserung zugeführt.

**Zu Tz. 128**

Der vom Rechnungshof vertretenen Auffassung, daß die im Wald entstehenden Schäden durch Wildverbiß und Schälen von Bäumen erhebliche finanzielle Ausmaße einnehmen, wird grundsätzlich beigetreten. Der exakten Erfassung und zeitlichen Zuordnung dieser Schäden stellen allerdings erhebliche bewertungstechnische Schwierigkeiten entgegen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Wildschäden für das Jahr 1986 je ha Holzboden im Staatswald für das Gebiet der seinerzeitigen Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz Kassel auf 58 DM und rechnen hierzu einen weiteren durchschnittlichen Jahresbetrag von 41 DM je Jahr und ha Holzboden für Maßnahmen zum Schutz vor derartigen Wildschäden (Vermeidungskosten), insbesondere durch Gatterung. In einem 1987 für das Fachministerium erstatteten Gutachten über Wildschutzgebiete in Hessen wird der Reinertragsverlust allein durch Schäl- und Verbißschäden (ohne Vermeidungskosten) je Jahr und ha Holzboden auf ebenfalls über 50 DM geschätzt, was landesweit für den Staatswald hochgerechnet, einen jährlichen Verlust von 20 Mio DM ergäbe.

Aus § 1 Bundesjagdgesetz, den Wirtschaftsgrundsätzen 1983 für die Bewirtschaftung des Staatswaldes und dem Landeswaldprogramm 1982 sind als Maximen staatlichen jagdlichen Tuns definiert:

- Erhaltung eines den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepaßten Wildbestandes sowie Pflege und Sicherung seiner Lebensgrundlagen,
- Regulierung der Wildbestände dergestalt, daß die Hauptbaumarten ohne Flächenschutz nachgezogen werden können.

129 Vor dem Hintergrund steigender Wildschäden hatte sich der Haushaltsausschuß des Landtags im April 1976 mit der Verpachtung staatlicher Jagdbezirke befaßt. Mit dem Ziel, die festgesetzten Abschlußquoten zu erreichen, hatte er den Minister für Landwirtschaft und Umwelt gebeten, den Ausschuß über das Ergebnis der rechtlichen Prüfung einer Möglichkeit zur Änderung der Pachtverträge zu informieren.

Aufgrund der Initiative des Haushaltsausschusses hat das Ministerium am 22. Februar 1977 die Regierungspräsidenten angewiesen, bei Neuverpachtungen folgende Änderungen in die Jagdpachtverträge aufzunehmen:

- Der Verpächter kann den Pachtvertrag vor Ablauf der Pachtzeit fristlos kündigen, wenn der Pächter im dreijährigen Planungszeitraum 75 v.H. des festgesetzten Abschusses an weiblichem Schalenwild nicht erreicht.
- Unabhängig davon hat der Pächter, wenn die Abschlußfüllung unter 90 v.H. des im dreijährigen Planungszeitraum freigegebenen weiblichen Schalenwildes liegt, für jedes an diesem Prozentsatz fehlende Stück – wobei jede Wildart für sich zählt – eine Vertragsstrafe zu zahlen. Die Vertragsstrafe beträgt bei Rot- und Damwild 100 DM/Stück, für alles übrige Schalenwild 50 DM/Stück.
- Der körperliche Nachweis des Abschusses ist bei dem zuständigen Revierleiter zu erbringen.

Ferner wurden im Verfolg der Bestrebungen des Haushaltsausschusses mit Inkrafttreten der Jagdnutzungsanweisung zum 1. April 1978 die Wildschadenspauschalen für Niederwildjagden auf 4 DM/ha, für Hochwildjagden auf 8 DM/ha verdoppelt; diese Sätze wurden mit Erlaß vom 16. März 1989 auf 6 DM/ha bzw. 12 DM/ha angehoben.

Die vom Rechnungshof genannten Größenordnungen für Wildschäden im Forstbetrieb von 50 DM bis 58 DM/ha und Jahr werden – abhängig von der Waldstruktur – in verschiedenen Gutachten über Rotwildgebiete genannt. Es führt allerdings zu Fehlschlüssen, wenn dieser Hektarsatz auf den gesamten hessischen Staatswald umgerechnet wird. Die Rotwildgebiete erfassen einen Anteil von etwa 50 v.H. des Staatswaldes.

Der Aufwand zum Schutz gegen Wildschäden beträgt in 1988 im Staatsforstbetrieb 34 DM/ha Holzbodenfläche. Dieser Hektarsatz hat sich gegenüber 1985 mit 19 DM nahezu verdoppelt, weil der verstärkte Anbau von stabilen und standortgerechten Mischbeständen mit hohem Laubbaumanteil nach der Windwurfkatastrophe 1984 den Bau von Kulturzäunen in wesentlich größerem Umfang erforderte.

Regional muß in Hessen derzeit noch von überhöhten Schalenwildbeständen ausgegangen werden, weil die notwendige Reduktion nur mittelfristig erfolgen kann. Obwohl die Möglichkeiten des Staatsforstbetriebes mit einem Anteil von 16 v.H. an der Landesfläche dazu insgesamt begrenzt werden, sind alle Forstbeamten gehalten, die jagdrechtlichen und forstpolitischen Vorgaben zur Wildbestandsregulierung in ihren dienstlichen und einschlägigen ehrenamtlichen Funktionen umzusetzen.

**Zu Tz. 129**

Den Darstellungen des Rechnungshofs zum Inhalt der Pachtverträge hinsichtlich

- Fristloser Kündigung
- Zahlung von Vertragsstrafen
- Erbringung des körperlichen Nachweises und
- Festsetzung der Wildschadenspauschalen

wird beigetreten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, inwieweit diese Regelungen von der Landesforstverwaltung praktiziert werden und hat alle Forstämter mit einer verpachteten Jagdfläche von mehr als 500 ha in seine Erhebungen einbezogen. Dadurch wurden 43 Forstämter mit einer verpachteten Jagdfläche von 39 482 ha (= 70 v.H. der insgesamt verpachteten Jagdfläche) erfaßt. Die Erhebungen stützen sich auf die (Abschuß-)Ergebnisse der Jagdjahre 1980 bis 1985 (das entspricht zwei dreijährigen Planungszeiträumen) sowie des Jagdjahres 1986. Das Jagdjahr beginnt jeweils am 1. April eines Jahres.

- 130 Der Rechnungshof hat festgestellt, daß in den von ihm untersuchten verpachteten StEJB das vereinbarte Abschlußsoll auch nicht annähernd erreicht wurde. Anhand der Vollzugeintragungen in den Streckenlisten bzw. Jagdbetriebsplänen ergab sich das aus der nachstehenden Tabelle ersichtliche Bild:

**Zu Tz. 130**

Die Vorstellung des Rechnungshofs, man könne mit den aufgeführten Methoden den Wildbestand je Jagdbezirk zuverlässig ermitteln, die Höhe des

Abschußerfüllung bei den verpachteten StEJB

	Abschuß-Ist vom Rechnungshof geprüfte StEJB 1980-1985 (1986)	in v.H. StEJB insgesamt 1980-1985 (1986) lt. Jahresberich- ten der Landes- forstverwaltung
<u>Rotwild</u>		
männlich	45,0 (51,7)	50,8 (64,0)
weiblich	43,5 (51,0)	57,7 (65,0)
<u>Rehwild</u>		
männlich	88,3 (83,9)	86,9 (85,0)
weiblich	92,4 (91,8)	90,8 (90,0)

Diese niedrige Abschlußerfüllung hält der Rechnungshof für alarmierend und bat deshalb das Fachministerium um Aufklärung. Er sah sich durch die von der Landesforstverwaltung selbst veröffentlichten Zahlen bestärkt, wonach die Vermehrungsrate z.B. eines Alttieres beim Rotwild nach 10 Jahren uneingeschränkter Vermehrung zwischen 36 und 63 Nachkommen beträgt. Zum Äsungsbedarf des Rot- und Rehwildes wird an gleicher Stelle ausgeführt, daß die durchschnittliche Tagesmenge des Rotwildes an Grünäsung 12 kg, die des Rehwildes 3 kg beträgt, wobei das Rotwild ca. 40 v.H., das Rehwild ca. 60 v.H., im Winter bei hoher Schneelage bis zu 80 v.H., als zähe Äsung in Form von Trieben, Zweigen und Rinde aufnimmt.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat hierzu nicht substantiiert geantwortet. Es hat sich lediglich zur Sonderproblematik von StEJB in den Randbereichen von Rotwildgebieten wie folgt geäußert:

- „a) Weil die verpachteten Teile in der Regel nicht in den Kernbereichen der Verwaltungsjagden liegen und die Abschlußerfüllung dadurch vergleichsweise schwieriger ist, versuchen die Forstämter, durch zusätzliche über das realistische Abschlußsoll hinausgehende Freigaben die Abschlußmöglichkeiten ihrer Pächter zu verbessern.

Abschluß-Solls danach festsetzen und konsequent bei Nichterfüllung die Vertragsstrafen anwenden, ist mit den Erfordernissen der Praxis nicht vereinbar.

Wildbestände können gutachtlich aus Abschlußstatistiken ausreichend langer Perioden zurückgerechnet werden, allerdings nur für ganze Gebiete, nicht für einzelne Jagdbezirke.

Die Hegegemeinschaften tragen Sorge dafür, daß das gesamte Abschluß-Soll so verteilt wird, erforderlichenfalls auch während der Jagdzeit geändert, daß das Wild in den Jagdbezirken erlegt werden kann, in denen es sich gerade eingestellt hat. Es ist deshalb sinnvoll, z.B. in einem verpachteten staatlichen Jagdbezirk ein hohes Abschluß-Soll vorzugeben, damit jederzeit die Möglichkeit zur Erlegung – unabhängig von bürokratischen Hemmnissen – gegeben ist. Wenn dabei das Ziel eines möglichst starken Eingriffs in den

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- b) Die relativ hohen Jagdpachtpreise bedeuten in der Regel für die Forstämter gleichsam eine moralische Verpflichtung, die Abschlußfreigaben nach oben zu korrigieren – wohlwissend, daß sie kaum zu realisieren sind.“

Die Abschlußerfüllung ist Hauptverbindlichkeit des Jagdpachtvertrags. Ihre konkrete Bestimmung hat zur Voraussetzung, daß der Wildbestand auf den in Frage stehenden jagdlichen Flächen zuverlässig ermittelt wird. Hierzu stehen der Forstverwaltung verschiedene Hilfsmittel zur Verfügung, wie z.B. die ganzjährige Beobachtung beim Ansitz und bei Fütterungen, die Wildzählung an bestimmten Tagen, das Zähltreiben, die Rückrechnung nach Alter und Geschlecht, Erfahrungen über einzelne Wildarten in abgeschlossenen Gebieten und die forstlichen Verbißgutachten.

Es muß erwartet werden, daß sich die Landesforstverwaltung durchgängig, auch in Problembereichen (Rotwildrandgebiete), dieser Methoden zur Wildstandsermittlung bedient, um tragbare Ausgangswerte für die Festsetzung eines verantwortungsbewußten Abschlußsolls zu erreichen. Abschlußfreigaben in dem sicheren Wissen, daß sie nicht realisiert werden können, hält der Rechnungshof nicht für redlich. Sie tragen auch dazu bei, daß das Instrumentarium zur Erfüllung des Abschlußsolls in den verpachteten StEJB, welches auf Bitte des Haushaltsausschusses geschaffen wurde, wie noch auszuführen sein wird, nicht wirkungsvoll greift.

- 131 Der Rechnungshof stellte ferner fest, daß von der Möglichkeit der fristlosen Kündigung von Jagdpachtverhältnissen wegen Nichterfüllung des Abschlußsolls in keinem Fall Gebrauch gemacht wurde, obwohl bei 33 von insgesamt 178 geprüften Einzelpachtverhältnissen die Voraussetzungen für eine fristlose Kündigung vorlagen. Einzelne dieser Pachtverhältnisse wurden sogar verlängert.

Bei den geprüften 178 StEJB hätte in 35 Fällen die Verpflichtung zur Zahlung von Vertragsstrafen wegen unterlassener Erfüllung des Abschusses von 141 Stück weiblichen Rotwildes und in 56 Fällen die Erhebung von Vertragsstrafen für unterlassenen Abschluß von 281 Stück weiblichen Rehwildes in einer Gesamthöhe von 28 150 DM bestanden. Tatsächlich wurden nur in drei Fällen insgesamt 700 DM an Vertragsstrafen erhoben.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat hierzu ausgeführt, daß die in den Verträgen aufgenommene Vertragsstrafe rechtlich weniger als regelmäßige Einnahmequelle, sondern vielmehr als Druckmittel zur Sicherung der Hauptverbindlichkeit (Abschlußerfüllung) bestimmt und deshalb von vielen Forstämtern von der Erhebung der möglichen Vertragsstrafe abgesehen worden sei, wenn der Pächter sich offensichtlich bemüht habe, den vorgegebenen und gegebenenfalls auch möglichen Abschluß zu erfüllen. Die Möglichkeit zur Kündigung des Pachtverhältnisses wegen Nichterfüllung des Abschusses wie auch die Vertragsstrafe würden als Kannbesetzung angesehen, um ein Druckmittel zur Abschlußerfüllung dem Pächter gegenüber zu haben. Soweit diese Bemühungen offensichtlich erkennbar gewesen seien, aber auch aus anderen, sachlich vertretbaren Gründen eine Abschlußerfüllung nicht möglich gewesen sei, sei von einer Vertragskündigung abgesehen worden, zumal auch durch den Wechsel eines Pächters allein die Erfüllung des vorgegebenen Abschusses nicht unbedingt gewährleistet sein könne.

Hierzu ist zunächst festzustellen, daß die Erhebung der Vertragsstrafe in § 11 Nr. 17a des Musterpachtvertrags zweifelsfrei als zwingende Vorschrift ausgestaltet ist. Die fristlose Kündigung des Pachtverhältnisses bei Nichterfüllung des

Wildbestand verfolgt wird, ist der Vorwurf mangelnder Redlichkeit gegenstandslos; denn niemand kann für jeden Jagdbezirk sicher vorhersagen, ob das festgesetzte Abschluß-Soll objektiv zu erfüllen ist.

Deshalb ist auch der Erfolg der Wildbestandsbewirtschaftung in einem bestimmten Zeitraum nur auf der Gesamtfläche und nicht im einzelnen Jagdbezirk durch den Vergleich von Abschluß-Soll und Abschluß-Ist zu beurteilen, und zwar in Stück je 100 ha.

Vergleicht man die Abschlußergebnisse an Rot- und Rehwild je 100 ha in den Jagdjahren 1980 bis 1986 für die verpachteten staatlichen Jagdbezirke mit denen der nichtstaatlichen Jagdbezirke, so ergibt sich im Durchschnitt dieser 7 Jahre eine um 50 v.H. höhere Strecke in den verpachteten staatlichen Jagdbezirken. Dieses Ergebnis ist eher als Erfolg der Bemühungen um die Regulierung der Wildbestände auf staatlichen Jagdflächen anzusehen und hat mehr Aussagekraft als ein Soll-Ist-Vergleich nach Erfüllungsprozenten, wie ihn der Rechnungshof angestellt hat.

**Zu Tz. 131**

Nach erneuter Überprüfung wird folgende Auffassung vertreten:

- Unter Berücksichtigung der eindeutigen Festlegungen in den Pachtverträgen müssen Vertragsstrafen geltend gemacht und erhoben werden, sofern das festgelegte Abschluß-Soll nicht erreicht wird. Die Forstämter sind angewiesen, unverzüglich entsprechend zu verfahren und in allen Fällen, in denen das Abschluß-Soll nicht erreicht ist, Vertragsstrafen festzusetzen und zu erheben.
- Die fristlose Kündigung wegen Nichterfüllung des Abschluß-Solls wird sich hingegen nur auf eklatante Verstöße gegen die vertraglichen Vereinbarungen beschränken. Es wird eingeräumt, daß die bisherige Verfahrensweise, nämlich in einem Zeitraum von 7 Jahren in keinem Fall von der Kündigungsmöglichkeit Gebrauch zu machen, nicht beibehalten werden kann. Künftig werden in jedem Einzelfall, in dem Vertragsstrafen geltend gemacht werden, die Kündigungsmöglichkeiten zu prüfen und umzusetzen sein.
- Im übrigen wird zu prüfen sein, ob künftig in den Fällen, in denen wiederholt das Abschluß-Soll nicht erreicht worden ist, die Regelung des § 27 Bundesjagdgesetz anzuwenden ist. Danach kann die zuständige Behörde anordnen, daß der Jagdausübungsberechtigte unabhängig von Schonzeiten innerhalb einer bestimmten Frist in bestimmtem Umfang den Wildbestand zu verringern hat, wenn dies mit Rücksicht auf das allgemeine Wohl notwendig

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Abschußsolls ist zwar eine Kannbestimmung; sie wird aber ihrem Zweck als Druckmittel zur Sicherung der Abschlußerfüllung nicht gerecht, wenn von diesem Druckmittel im Zeitraum von 7 Jahren kein Gebrauch gemacht wird. Im übrigen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Durchsetzung der Druckmittel fristlose Kündigung und Vertragsstrafe dann schwerlich möglich ist, wenn die Abschlußverpflichtung von vornherein und bewußt zu hoch angesetzt worden ist (vgl. Tz. 130).

132 Der Rechnungshof ist der Meinung, daß die Durchsetzung der Verpflichtung zum körperlichen Nachweis erlegten Schalenwildes im Interesse einer ordnungsgemäßen Wildbestandsbewirtschaftung unverzichtbar ist. Die 1977 getroffene offene Regelung, die lediglich bestimmte, daß ein körperlicher Nachweis, nicht aber wie dieser körperliche Nachweis zu erbringen ist, führte dazu, daß der körperliche Nachweis nur selten praktiziert wurde. Entsprechende Fragen nach der Durchführung des körperlichen Nachweises, insbesondere beim Rehwild, wurden in 19 von 43 der von der Prüfung betroffenen Forstämter bejaht, wobei nur in wenigen Fällen eine schriftliche Bestätigung hierüber vorgelegt werden konnte. In der Mehrzahl der Fälle wurde der körperliche Nachweis jedoch nicht praktiziert. Die wesentlichen Gründe hierfür waren

- der einvernehmliche Ausschluß dieser Pachtbedingung durch die Pachtvertragsparteien von Beginn an,
- Einzelverfügungen der oberen Jagdbehörden, beschwerdeführende Jagdpächter von der Verpflichtung des körperlichen Nachweises freizustellen,
- die stillschweigende Nichtbeachtung dieser Pachtbedingung durch die Vertragspartner.

Der Rechnungshof hat das Ministerium auf ein in der Waldeckischen Dominalverwaltung praktiziertes Verfahren hingewiesen und angeregt, die dort getroffenen Regelungen, im wesentlichen die Erweiterung des zur Abnahme befugten Personenkreises, zur Grundlage für die Erbringung des körperlichen Nachweises auch in verpachteten StEJB zu machen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß die Forstämter grundsätzlich gehalten seien, für alle Fälle örtlich angemessene Regelungen zu treffen, da in den abgeschlossenen Pachtverträgen der körperliche Nachweis vereinbart sei. Dies scheiterte bisweilen jedoch teilweise aus Mangel an Personal. Hinzu käme, daß vor allem bei Abschüssen in den späten Abendstunden oder an Wochenenden erhebliche Schwierigkeiten auftreten könnten, wenn der Pächter nicht am Ort wohne und der oder die Mitarbeiter des Forstamts, bei denen der Nachweis erbracht werden solle, nicht erreichbar seien. Zudem ließen die Bestimmungen der Wildbrethygiene auch keine langen Wartezeiten ohne entsprechende Kühlung zu. Die Praxis bei der Waldeckischen Dominalverwaltung hält das Ministerium für nicht ohne weiteres auf die verpachteten staatlichen Jagdbezirke übertragbar.

Der Rechnungshof hält es für angezeigt, stets auf der Erfüllung des körperlichen Nachweises zu bestehen. Er hält deshalb die im Erlaß vom 15. November 1985 zum Ausdruck gekommene Präzisierung des Verfahrens für einen Schritt in die richtige Richtung, der die Möglichkeit sogenannter Postkartenabschüsse erschwert. Darüber hinaus ist der Rechnungshof der Auffassung, daß die getroffene Regelung dergestalt zu erweitern ist, daß – analog der Regelung der Waldeckischen Dominalverwaltung – der Kreis der zur Bestätigung des Abschusses berufenen Personen erweitert und zugelassen wird, daß das gestreckte Stück Wild entweder vollständig oder nur das abgeschärfte Haupt oder nur der ausgelöste Unterkiefer in frischem Zustand so bald wie möglich einem der Beauftragten vorzuzeigen ist, der dies auf der vom Erleger zu erstattenden Abschlußmeldung mit Handzeichen und Datum zu bestätigen hat.

ist. Kommt der Jagdausübungsberechtigte dieser Anordnung nicht nach, so kann die zuständige Behörde auf dessen Rechnung den Wildbestand vermindern lassen.

**Zu Tz. 132**

Der Forderung des Rechnungshofs, ohne Ausnahme auf der Erfüllung des körperlichen Nachweises zu bestehen, wird beigetreten.

Bis zum 1. Februar 1990 wird die derzeit bestehende Regelung im Sinne der Empfehlung erweitert und dem Rechnungshof zur Kenntnis gegeben.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

133 § 8 des Musterpachtvertrages sieht von jeher einen Passus zum Ersatz von Wildschäden im Wald durch den Pächter in zwei Varianten vor: Einmal durch Zahlung eines – je nach dem, ob es sich um eine Niederwild- oder um eine Hochwildjagd handelt – unterschiedlichen Pauschalbetrags je Jahr und ha Holzbodenfläche für Maßnahmen der Wildschadensverhütung, zum anderen durch prozentuale Beteiligung am Wildschaden, wobei der Umfang der Beteiligung im Pachtvertrag festzulegen ist. Die Landesforstverwaltung hat sich ausschließlich für die Vereinbarung von Pauschalbeträgen entschieden. Die Einnahmen aus der Wildschadenspauerschale betragen im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1986 207 800 DM. Die tatsächlichen jährlichen Aufwendungen zur Abwehr von Wildschäden in den verpachteten StEJB betragen im gleichen Zeitraum durchschnittlich 23 DM/ha Holzboden. Dies bedeutet, bezogen auf die gesamte verpachtete Jagdfläche, einen Betrag von rd. 1,3 Mio DM. Der Rechnungshof hält die Bezeichnung Wildschadenspauerschale für irreführend, weil sie den Wildschaden überhaupt nicht, die Maßnahmen zur Wildschadensverhütung nur zu einem geringen Teil deckt. Angesichts der deutlichen Differenz zwischen dem erstatteten Pauschalbetrag und den tatsächlichen Aufwendungen hat der Rechnungshof Zweifel hinsichtlich der Angemessenheit der Pauschalsätze, deren Bemessungsgrundlage er nicht kennt, geäußert. Er sieht in der pauschalierten Abgeltung von Kosten der Wildschadensverhütung auch deshalb kein geeignetes Mittel, weil damit alle Jagdpächter, ohne Rücksicht auf ihr jagdliches Verhalten, einheitlich belastet werden. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, im Interesse eines zur Vermeidung unerwünschter Wilddichte stärkeren Anreizes zur Erfüllung der Abschlußverpflichtung künftig die Jagdpächter grundsätzlich prozentual an den Wildschäden (nicht nur an den Vermeidungskosten) zu beteiligen und nur in wenigen begründeten Ausnahmefällen von der Pauschalregelung Gebrauch zu machen. In diesem Zusammenhang hat er auf eine von der Waldeckischen Domonialverwaltung seit Jahren praktizierte Regelung hingewiesen, wonach von den Pächtern der Ersatz des vollen Schadens gefordert werden kann.

Das Fachministerium lehnt die Abgeltung von Schäden in der jeweils tatsächlichen Höhe bzw. in Prozentanteilen davon ab. Nach seiner Ansicht erfordert ein derartiges Verfahren einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand, weil jährlich durch ein Schadensgutachten der eingetretene Schaden zuzüglich kalkulatorischer Größen zu ermitteln wäre. Auch sei nach den rechtlichen Grundlagen nicht der Ersatz des vollen Wildschadens zu beanspruchen, weil ein Wildbestand – auch nach den Vorgaben des § 1 Bundesjagdgesetz – Schäden verursache, die der Grundstückseigentümer hinzunehmen habe. Im übrigen sei es das Ziel, den Schutz gegen Wildschäden auf ein Minimum zu reduzieren und nicht, gegebenenfalls hohe Wildschäden gegen Kostenerstattung der Pächter zu dulden.

Der Rechnungshof hält diese Bedenken nicht für stichhaltig. Durch die Ergebnisse der sogenannten Lebensraumgutachten (Abschnitt B Forstliches Verbißgutachten), die mit den Richtlinien für die Hege und Bejagung des Rehwildes 1987 eingeführt worden und ab 1988 zu erstellen sind, sowie durch die aus der Forsteinrichtung stammenden Bemessungsgrundlagen wird für die Forstverwaltung eine auf den Einzelfall abgestellte Schadensbeurteilung nunmehr wesentlich vereinfacht. Daß eine solch individuelle Schadensersatzregelung praktikabel ist, zeigt die Handhabe der Waldeckischen Domonialverwaltung. Das Ministerium hat sich zu diesem Verfahren nicht geäußert und hat an der Prüfung der Frage, ob dieses Verfahren Ansatz für eine entsprechende Regelung in den verpachteten StEJB sein kann, bisher kein erkennbares Interesse gezeigt. Die Befürchtung, daß eine prozentuale Beteiligung an den Wildschäden dazu führt, daß gegebenenfalls hohe Wildschäden gegen Kostenerstattung der Pächter geduldet werden müßten, teilt der Rechnungshof nicht. Er geht vielmehr davon aus, daß durch

**Zu Tz. 133**

Grundsätzlich ist zu den Bemerkungen des Rechnungshofs zuzustimmen, durch eine Zahlungsverpflichtung, die sich an der Höhe des Wildschadens oder an der Höhe der Waldschutzkosten bemißt, einen stärker differenzierenden Anreiz für die Jagdpächter zu schaffen, den Abschluß jeweils zu erfüllen. Wegen der dargelegten Probleme bei der gutachtlichen Ermittlung der Wildschäden (vgl. Tz. 128), die auch durch Daten der Forsteinrichtungsanstalt und durch die in den Rehwild-Hegegemeinschaften erstellten Verbißgutachten nicht gelöst werden können, wird der Weg über die Beteiligung an der Höhe der Wildschäden nach wie vor nicht für gangbar gehalten. Die Gutachten sind aufwendig und jeweils durch Gegengutachten angreifbar.

Praktikabel und rechtlich zulässig ist die teilweise Erstattung der Kosten zum Schutze des Waldes vor Wildschäden. Mit der erst 1989 erfolgten Erhöhung der bis dahin gültigen Jahressätze pro Hektar wurde versucht, sowohl der Kostensteigerung Rechnung zu tragen als auch den Grundsatz zu beachten, daß jeder Wildbestand Schäden verursacht, die erst über einer Schwelle („Tragbarkeit“) dem Grundeigentümer zu ersetzen sind.

Aus Verwaltungsvereinfachungsgründen wird die pauschalierte Erstattung der Waldschutzkosten beibehalten. Im Hinblick darauf, daß in 1988 im Staatsforst der Aufwand zum Schutz gegen Wildschäden 34 DM pro ha Holzbodenfläche betrug und die Schutzkosten gegen Wildschäden bisher nur mit ca. 18 v.H. bei Niederwild und mit ca. 35 v.H. bei Hochwild ersetzt worden sind, ist eine Anpassung der Pauschalsätze ab Jagdjahr 1990 bis zur Schwelle der „Tragbarkeit“ vorgesehen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

eine fühlbare prozentuale Beteiligung an den Wildschäden der Pächter angehalten wird, sein jagdliches Verhalten so einzustellen, daß er diese Schäden weitestgehend vermeidet.

Der Rechnungshof wird ab November 1989 die Ergebnisse der Jagdausübung in den staatlichen Verwaltungsjagden einschließlich der Wildschutzgebiete prüfen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15****Organisation der Verwaltung der Fachhochschulen  
des Landes Hessen**

(Kap. 17 17, 15 18, 15 19, 15 20 und 15 22)

Durch Straffung der Organisation, wirksameren Einsatz der Datenverarbeitung und personelle Maßnahmen könnten die Aufgaben der Verwaltungen der Fachhochschulen zweckmäßiger und wirtschaftlicher erledigt werden.

- 134 In Tz. 91 ff seiner Bemerkungen 1988 für das Hj 1986 hatte der Rechnungshof umfangreiche Ausführungen zur Organisation der Präsidialverwaltungen der Universitäten des Landes Hessen gemacht. Seinen hierin enthaltenen Vorstellungen zur zweckmäßigeren und wirtschaftlicheren Erledigung der Aufgaben durch Straffung der Organisation stimmte die Landesregierung in ihrer Stellungnahme und den nachfolgenden Erörterungen im Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung im wesentlichen zu. Sie kündigte an, die im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs erforderlichen Maßnahmen würden in den einzelnen Universitäten sobald wie möglich verwirklicht.

Angesichts der Feststellungen, Erkenntnisse und Erfahrungen im Zusammenhang mit den Prüfungen der Universitäten hielt es der Rechnungshof für angezeigt, unter Beachtung der hier vorherrschenden Besonderheiten auch die Verwaltungen der Fachhochschulen des Landes einer Überprüfung in organisatorischer Hinsicht zu unterziehen, um auch insoweit dem Minister für Wissenschaft und Kunst bzw. den Fachhochschulen selbst gegebenenfalls Möglichkeiten zur zweckmäßigeren und wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Schwerpunkte der Prüfung waren dabei die Aufbauorganisation, die Entwicklung der Aufgaben und der Stellenausstattung sowie die Automation von Verwaltungsaufgaben.

- 135 Fachhochschulen des Landes sind die Fachhochschulen Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen-Friedberg und Wiesbaden (§ 2 des Gesetzes über die Fachhochschulen im Lande Hessen – FHG –).

Die Fachhochschulen sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen (§ 1 Abs. 2 S. 1 FHG). 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 Fachhochschulen erfüllen ihre Aufgaben – auch soweit es sich um Auftragsangelegenheiten handelt – durch eine Einheitsverwaltung (§ 3 FHG).

Die Fachhochschule wird vom Rektor geleitet und vertreten. Der Rektor leitet die Verwaltung der Fachhochschule im Benehmen mit dem Rat in eigener Verantwortung. Er wird in seiner Amtsführung von Prorektor und Kanzler vertreten (§ 10 Abs. 1, 3, 10 FHG). Der Kanzler ist Beamter auf Lebenszeit. Er führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Fachhochschule nach den Weisungen des Rektors. Er ist Beauftragter für den Haushalt (§ 13 Abs. 1, 2 FHG).

- 136 Innerhalb der Verwaltungen der Fachhochschulen sind Aufgabenverteilung und Zuständigkeitsabgrenzung teilweise unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich läßt sich jedoch feststellen, daß

- die Abteilungen der laufenden Verwaltung (insbesondere die Aufgabenbereiche Organisation, Personal, Haushalt und studentische Angelegenheiten) dem Kanzler nachgeordnet sind,

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- Einzelreferate für Presse und Öffentlichkeitsarbeit, Planung, Studienberatung, Wissens- und Technologietransfer als Stabsstellen direkt dem Rektor unterstehen,
  - die Bibliotheken im Zuständigkeitsbereich des Rektors bzw. des Prorektors liegen,
  - die zentralen Werkstätten i. d. R. organisatorisch dem Rektor zugeordnet sind,
  - die Rechtsangelegenheiten – mit Ausnahme der Fachhochschule Frankfurt am Main (Justitiariat als Stabsstelle) – vom Kanzler wahrgenommen werden.
- 137 Nach dem Ergebnis seiner Prüfung sah der Rechnungshof Möglichkeiten, durch Umstrukturierungen im Verwaltungsbereich der Fachhochschulen zu Verbesserungen und zur Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation zu gelangen:
- Allgemein stellte sich in diesem Zusammenhang zunächst die Frage, ob nicht weitere – derzeit direkt dem Rektor bzw. dem Prorektor unterstellte – Organisationseinheiten in den Zuständigkeitsbereich des Kanzlers eingegliedert werden sollten. Der Kanzler könnte alsdann um so mehr die Kontinuität der Verwaltungsarbeit bei einem Wechsel der für begrenzte Zeiträume (Rektor: 4 Jahre, § 11 Abs. 2 FHG; Prorektor: 2 Jahre, § 12 Abs. 2 FHG) amtierenden Führungsspitzen sichern. Diese Änderung der Zuständigkeiten widerspräche auch nicht der nach dem FHG gewollten herausgehobenen, starken Stellung des Rektors als eigenverantwortlichem Leiter der Verwaltung der Fachhochschule. Mit der Delegation weiterer Entscheidungsbefugnisse auf den Kanzler könnten Rektor und Prorektor von Detailfragen im Rahmen der Leitung, Koordination und Kontrolle der täglichen Verwaltungsarbeit entlastet werden, um sich dadurch mehr Raum für die eigentlichen Leitungsaufgaben der Fachhochschule im hochschulpolitischen, akademischen und repräsentativen Bereich zu verschaffen.
- 138 Im einzelnen hielt es der Rechnungshof für sachgerecht und zweckmäßig,
- die Zentralwerkstätten und die Fachhochschul-Bibliotheken aufbauorganisatorisch und dienstaufsichtlich dem Kanzler nachzuordnen,
  - die Aufgabengebiete „studentische Angelegenheiten“ und „allgemeine Studienberatung“ in einer Abteilung für Lehre, Studium und studentische Angelegenheiten zusammenzufassen und in den Zuständigkeitsbereich des Kanzlers einzugliedern,
  - das Justitiariat der Fachhochschule Frankfurt am Main als Stabsstelle aufzulösen und die dort erledigten Aufgaben auf den Kanzler zu übertragen.
- 139 Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof überdies fest, daß die formalen Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation bei den einzelnen Fachhochschulen unterschiedlich sind und teilweise nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Die vorgelegten Geschäftsverteilungspläne und Organisationspläne berücksichtigten nicht immer den aktuellen Stand. Geschäftsordnungen und Dienstanweisungen – sofern überhaupt vorhanden – hatten teilweise nur vorläufigen Charakter bzw. stimmten nicht mit der tatsächlichen Aufbau- und Ablauforganisation überein. Die nach § 8 FHG vorgeschriebene Grundordnung lag nur bei der Fachhochschule Wiesbaden vor.
- Der Rechnungshof hielt es zur Straffung und Rationalisierung der Verfahrensabläufe sowie zur besseren Transparenz innerhalb der Fachhochschulverwaltungen für wichtig, Geschäftsverteilungspläne, Organisationspläne, Geschäftsordnungen, Dienstanweisungen und Grundordnungen nach einheitlichen Kriterien aufzustellen und sie turnusmäßig den jeweiligen Verhältnissen anzupassen.

**Zu Tz. 137 bis 140**

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat inzwischen auch die vom Rechnungshof angeregten Strukturveränderungen zur Verbesserung und Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation im Verwaltungsbereich sowie die Eingliederung weiterer Organisationseinheiten in den Zuständigkeitsbereich des Kanzlers mit den Fachhochschulen erörtert. Im wesentlichen ging es dabei um die Frage der Zuordnung der Bibliotheken und zentralen Werkstätten zur laufenden Verwaltung, deren Geschäfte nach § 13 Abs. 1 FHG vom Kanzler nach den Weisungen des Rektors geführt werden.

Die Bibliotheken sind derzeit bei allen Fachhochschulen unmittelbar dem Rektor oder Prorektor unterstellt. Aufgrund der besonderen Nähe zu Lehre und Forschung und der ausgeprägten gremienpolitischen Einflußnahme wird die Angliederung dieser Betriebseinheit an den Rektoratsbereich als zweckmäßig angesehen. Die Mitwirkung des Kanzlers bei allen personellen und haushaltsrechtlichen Angelegenheiten ist sichergestellt.

Anders verhält es sich bei den zentralen Werkstätten. Bei den Fachhochschulen Frankfurt und Gießen-Friedberg sind die zentralen Werkstätten bereits in den Kanzlerbereich integriert. Die übrigen Fachhochschulen wurden nochmals aufgefordert, die Praktikabilität einer entsprechenden Organisationsänderung zu prüfen.

Es trifft zu, daß eine formale Grundordnung erst an der Fachhochschule Wiesbaden erlassen wurde. Andererseits ist aber zu beachten, daß an den übrigen Fachhochschulen wesentliche Teile einer Grundordnung vorhanden sind. An allen Fachhochschulen wurden im Vorgriff auf die Grundordnung Wahlordnungen für die Wahlen zu den zentralen Organen der Fachhochschule und zu den Organen der Fachbereiche erlassen. Nach § 8 Abs. 1 FHG sind Regelungen über die Wahl der Organe ein wesentlicher Teil der Grundordnung. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst wird darauf hinwirken, daß die Fachhochschulen ihrer Verpflichtung zum Erlaß umfassender Grundordnungen in absehbarer Zeit nachkommen.

Die Grundordnung wird nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 FHG vom Konvent der Fachhochschule erlassen. Sie ist vom Ministerium für Wissenschaft und

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

140 Der Minister für Wissenschaft und Kunst, an den die Vorschläge herangetragen worden waren, betonte in seiner Stellungnahme die Bedeutung, die den Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung und Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation im Verwaltungsbereich der Fachhochschulen beizumessen sei. Die Fachhochschulen sprächen sich zwar gegen eine „Vereinheitlichung“ ihrer Verwaltungen aus, stünden aber im Einzelfall Strukturveränderungen im Sinne der Feststellungen des Rechnungshofs nicht ablehnend gegenüber. Die Fachhochschulen würden um Prüfung gebeten, ob und inwieweit beispielsweise die Bibliotheken und die Zentralwerkstätten – sofern nicht bereits vollzogen – in den Zuständigkeitsbereich des Kanzlers eingegliedert werden könnten.

141 Die vom Rechnungshof angeregte Zusammenfassung der allgemeinen Studienberatung mit den Aufgaben des Studentensekretariats in einer Abteilung für Lehre, Studium und studentische Angelegenheiten werde hingegen nicht für zweckmäßig gehalten. Eine Beratungsstelle würde von den Studenten und Studienbewerbern eher angenommen, wenn sie möglichst unabhängig von der Verwaltungsabteilung für studentische Angelegenheiten arbeiten könne.

142 Das Justitiariat der Fachhochschule Frankfurt am Main sei mittlerweile als Stabsstelle aufgegeben und organisatorisch in den Zuständigkeitsbereich des Kanzlers integriert worden.

143 Bei seinen Erhebungen zum Aufgabenumfang und zur (Plan-)Stellenausstattung stellte der Rechnungshof u.a. fest, daß

- sich die Gesamtzahl der Studenten an den hessischen Fachhochschulen in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt, der (Plan-)Stellenbestand in der Verwaltung und in den zentralen Einrichtungen um ca. 22 v.H. erhöht hat,
- bei einem bundesweiten Vergleich der Personalausstattung im nichtwissenschaftlichen Bereich die hessischen Fachhochschulen an letzter Stelle liegen.

Bei Gegenüberstellung mit der Entwicklung in den hessischen Universitäten fiel auf, daß dort im Betrachtungszeitraum bei etwa gleichgebliebenem Bestand an (Plan-)Stellen im nichtwissenschaftlichen Bereich die Gesamtzahl der Studenten um etwa ein Viertel – d.h. geringer als bei den Fachhochschulen – angestiegen ist.

Ein Vergleich der Personalausstattung im nichtwissenschaftlichen Bereich zwischen Fachhochschulen und Universitäten mag zwar nur bedingt und eine Aussage allenfalls tendenziell möglich sein. Einflußfaktoren für eine notwendigerweise günstigere Betreuungsrelation bei den Universitäten werden u.a. deren umfassenderer Bildungsauftrag, die vielfältigeren und umfangreicheren Forschungsaufgaben sowie die personalintensivere Betreuung der technischen Anlagen und Einrichtungen sein. Gleichwohl scheint es erwähnenswert, daß nach den Erhebungen des Wissenschaftsrats die Betreuungsrelation bei den hessischen Universitäten (ohne medizinische Einrichtungen) im Hj. 1986 mit 14,8 Studenten je nichtwissenschaftlicher (Plan-)Stelle deutlich von der entsprechenden Kennziffer bei den hessischen Fachhochschulen (46,7) abweicht.

Obwohl aus prüfungsökonomischen Gründen von einer zeit- und personalaufwendigen Personalbedarfsberechnung abgesehen wurde, bestehen nach den Ergebnissen der Prüfungen im Verwaltungsbereich der Fachhochschulen und der Universitäten Zweifel, ob die Unterschiede beim Umfang und bei der Qualität der (Plan-)Stellen im nichtwissenschaftlichen Bereich allein auf universitätsspezifische Besonderheiten zurückzuführen sind.

Kunst zu genehmigen. Die Genehmigung kann nur aus rechtlichen Gründen versagt werden (§ 21 Abs. 2 Satz 1 Hessisches Hochschulgesetz). Das Ministerium hat außer Empfehlungen keine Handhabe für das angeregte Einwirken auf die Fachhochschule im Sinne der Festlegung einheitlicher Kriterien für die Aufstellung der Grundordnungen. Dies gilt auch für den Erlaß von Geschäftsordnungen, die von den Organen der Fachhochschulen erlassen werden, sowie für die Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne oder Dienststanweisungen für die Fachhochschulverwaltungen.

**Zu Tz. 143 und 144**

Die Landesregierung hat insbesondere aufgrund der anhaltenden starken Nachfrage nach Studienplätzen im Haushaltsjahr 1990/91 deutliche Prioritäten zugunsten der Hochschulen gesetzt. Diese Prioritätsentscheidung hat zwei Ziele:

1. Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung akuter Engpässe;
2. Dauerhafte Stärkung der Hochschulinfrastruktur.

Die Steigerungsrate der Haushaltsansätze des Wissenschaftsbereichs liegt daher im Haushaltsplan 1990/91 deutlich über der des Gesamthaushalts.

Im Haushaltsplan 1990/91 konnte eine weitere Verbesserung des Verhältnisses Studenten zum nichtwissenschaftlichen Personal an den Fachhochschulen erreicht werden.

Von den im Haushaltsplan 1990/91 ausgewiesenen 98 neuen Stellen für die Fachhochschulen (davon 60 im Hochschulsonderprogramm) erhalten die Fachhochschule Frankfurt 23, die Fachhochschulen Darmstadt, Gießen-Friedberg und Wiesbaden je 21 und die Fachhochschule Fulda 12 neue Stellen. Es bestand Übereinstimmung mit den Fachhochschulen darüber, daß diese neuen Stellen sowohl den Fachbereichen, die besonders an der Überlast zu tragen haben, zugute kommen als auch zur Stärkung der Infrastruktur, also dem Bereich der nichtwissenschaftlichen Bediensteten, herangezogen werden sollen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

144 Der Minister für Wissenschaft und Kunst sieht durch die Feststellungen des Rechnungshofs eigene Erkenntnisse über den strukturellen und quantitativen Nachholbedarf der Fachhochschulen bestätigt. Die unzureichende Ausstattung der Fachhochschulen im Bereich des nichtwissenschaftlichen Personals sei u.a. darauf zurückzuführen, daß in den vergangenen Jahren versucht worden sei, die ständig steigenden Zahlen an Studienbewerbern vor allem durch personelle Verbesserungen im Bereich der Lehre zu bewältigen. Zur Verbesserung der Personalsituation seien den Fachhochschulen für die Verwaltung bereits im Hpl. 1989 fünfzehn neue Stellen zugewiesen worden. Für den Doppelhaushalt 1990/91 werde versucht, (Plan-)Stellenzuwächse in einer Größenordnung zu erreichen, die eine weitere Verbesserung des Verhältnisses Studenten zu nichtwissenschaftlichem Personal ermögliche. Außerdem sei den Fachhochschulen der größte Teil der Zusatzlastmittel, die das Land den Hochschulen zur Bewältigung des Studentenberges zur Verfügung stelle, zugewiesen worden. Überdies werde es durch die im Rahmen der Umsetzung des Hochschul-Sonderprogramms des Bundes eintretende Entlastung des Landesprogramms ermöglichen, den Verwaltungsbereich angemessener zu berücksichtigen.

145 Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, daß die vom Landesautomationsausschuß (LAA) am 27. Oktober 1982 beschlossene DV-Konzeption für die hessischen Hochschulverwaltungen (Universitäten und Fachhochschulen) inhaltlich und zeitlich auch nicht annähernd realisiert worden ist. Nach dieser Konzeption sollten sich die Fachhochschulen im Rahmen eines Systems verteilter Datenverarbeitung entweder unmittelbar des zentralen Rechners der HZD oder des Verwaltungsrechners der Universität bedienen, mit der sie jeweils im regionalen Daten- und Rechnerverbund (§ 28 Abs. 2 des Hessischen Hochschulgesetzes - HHG -) zusammengeschlossen sind.

Es war lediglich das DV-Verwaltungsverfahren Mittelbewirtschaftung (MBS) für den Haushaltsbereich weitgehend eingeführt. Die übrigen für die Aufgabengebiete Studentenverwaltung, Prüfungswesen, Inventar-, Raum-, Gebäude-, Personal- und Bibliotheksverwaltung nach dem Realisierungsplan des LAA-Konzepts bis spätestens im Jahr 1986 zur Nutzung vorgesehenen Verwaltungsverfahren waren noch nicht begonnen worden bzw. befanden sich noch im Entwicklungsstadium.

146 Der Rechnungshof schlug als Ergebnis seiner Prüfung - nicht zuletzt im Hinblick auf die fortschreitende technische Entwicklung der Datenverarbeitung mit deutlichem Trend zu dezentralen Rechnersystemen - vor, die Kriterien des LAA-Beschlusses vom 27. Oktober 1982 zur DV-Konzeption für die hessischen Hochschul-Verwaltungen zu überdenken und gegebenenfalls den geänderten Verhältnissen anzupassen.

Der Anstieg der Studentenzahlen bringt insbesondere für die Studentensekretariate und die für die Prüfung zuständigen Verwaltungsbereiche zusätzliche Arbeitsbelastungen. Daher wären Erleichterungen und Rationalisierungen der Verwaltungsvorgänge durch den sinnvollen Einsatz der Datenverarbeitung in diesen Arbeitsgebieten von besonderer Bedeutung. Für die Realisierung einer DV-gestützten Studenten- und Prüfungsverwaltung böten sich folgende Lösungsmöglichkeiten an:

- Zentrale Implementierung auf dem Rechner der HZD,
- Implementierung auf dem Verwaltungsrechner der für die Hochschulregion jeweils zuständigen Universität,
- dezentrale Implementierung auf autonomen Rechnern in den einzelnen Fachhochschulen.

Von den 98 neuen Stellen sind 18 Stellen für Professuren vorgesehen, die restlichen 80 Stellen dienen der Stärkung der Infrastruktur.

Zusammen mit den 67 neuen Stellen des Jahres 1989 erhielten die Fachhochschulen in drei Jahren somit 165 neue Stellen. Diese Stellenzuweisungen tragen zu einer erheblichen Stärkung der Verwaltungsstruktur der Fachhochschulen bei.

**Zu Tz. 145 bis 148**

Es ist richtig, daß die vom Landesautomationsausschuß (LAA) am 27. Oktober 1982 beschlossene DV-Konzeption für die hessischen Hochschulverwaltungen (Universitäten und Fachhochschulen) inhaltlich und zeitlich auch nicht annähernd realisiert worden ist. Ursache hierfür ist einmal, daß infolge des sogenannten Volkszählungsurteils die Entwicklungsarbeiten an allen Verfahren eingestellt wurden, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, um zunächst die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen abzuwarten. Vor allem aber hat sich auch die ursprünglich vorgesehene Anbindung der Fachhochschulen an die Verwaltungsrechner der Universitäten im Sinne eines Systems verteilter Datenverarbeitung als schwieriger erwiesen als ursprünglich erwartet. Infolge des raschen technologischen Fortschrittes, der eine dezentrale DV-Versorgung der Fachhochschulen vor Ort dv-technisch und wirtschaftlich zunehmend günstig erscheinen ließ, wurden diese Überlegungen mittlerweile auch fallengelassen.

Als Folge dieser Entwicklung wird mittlerweile ein neues Konzept verfolgt, das den dezentralen Einsatz der Verwaltungsverfahren auf autonomen Rechnersystemen in den einzelnen Fachhochschulen vorsieht. Für den Bereich der Studenten- und Prüfungsverwaltung steht dieses Konzept unmittelbar vor der Realisierung, für weitere Bereiche (insbesondere für die Mittelbewirtschaftung) ist die Realisierung für die erste Hälfte des Jahres 1990 geplant.

Die Entscheidung für eine solche Konzeption war insbesondere von den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Systemverfügbarkeit getragen. Dabei ist dem Prinzip der Einheitlichkeit der DV-Verwaltungsverfahren für alle Fachhochschulen in der Weise Rechnung getragen, daß die Verfahren hinsicht-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Bei der Entscheidung, welcher der drei Lösungsmöglichkeiten der Vorzug gegeben werden sollte, müßten insbesondere die Kriterien Wirtschaftlichkeit, Systemverfügbarkeit und Servicequalität berücksichtigt werden. Wenn darüber hinaus noch die Hinwendung zur Dezentralisierung beachtet würde, neigt der Rechnungshof dazu, einer autonomen Fachhochschulösung den Vorzug zu geben. Bei einer solchen Entscheidung müßten

- die Einheitlichkeit der DV-Verfahren für alle Fachhochschulen gewährleistet sein,
- die Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit vorab geklärt werden,
- der Beschluß des LAA vom 27. Oktober 1982 zur DV-Konzeption für die hessischen Hochschulverwaltungen entsprechend modifiziert werden.

Es wäre auch zu erwägen, ob die Einführung eines dezentralen DV-Systems für die Studenten- und Prüfungsverwaltung bei den Fachhochschulen noch mit den Bestimmungen des § 28 HHG zur Datenverarbeitung im Hochschulbereich im Einklang steht.

- 147 Der Minister für Wissenschaft und Kunst teilt die Auffassung des Rechnungshofs zum Einsatz der Datenverarbeitung in den Fachhochschulverwaltungen. Er hält es angesichts der Aufgabenentwicklung für notwendig, für die Fachhochschulen autonome DV-Lösungen zuzulassen. Diese Auffassung werde bei den Entscheidungen des Unterausschusses Hochschulverwaltung des LAA insbesondere bei der Entwicklung der DV-Verfahren für die Studenten- und Prüfungsverwaltung sowie für die Bibliotheken weitgehend berücksichtigt. Es sei nicht zu verkennen, daß der sachlich gebotene Trend zu autonomen Fachhochschulösungen an die Grenzen des LAA-Beschlusses vom 27. Oktober 1982 sowie des § 28 HHG stoße. Insofern bedürften beide Festlegungen einer zeitgerechten Interpretation und zu gegebener Zeit einer der Entwicklung Rechnung tragenden Klarstellung.
- 148 Unabhängig davon, daß den Vorstellungen des Rechnungshofs zur Verbesserung und Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation in den Verwaltungen der Fachhochschulen aus bestimmten Gründen in Teilbereichen nicht gefolgt werden mag, nimmt der Rechnungshof die grundsätzliche Bereitschaft des Ministers für Wissenschaft und Kunst im übrigen zur Kenntnis, seine Anregungen im wesentlichen zu übernehmen und zu gegebener Zeit zu verwirklichen. Dem kommt um so mehr Gewicht bei, als durch eine Verbesserung der Organisationsstruktur in den Fachhochschulverwaltungen nur schwer erfüllbaren Forderungen nach – über das bislang schon gewährte Maß hinausgehenden – weiteren Personalvermehrungen begegnet werden könnte. Der Rechnungshof würde es folglich begrüßen, wenn die erforderlichen Maßnahmen möglichst rasch unter gleichzeitiger Aktualisierung der ADV-Konzeption eingeleitet werden könnten.

lich ihrer Funktionalität sowie der dv-technischen Konzeption einheitlich sein müssen. In diesem Sinne ist auch angestrebt, daß die Entwicklung entsprechender Verfahren ausschließlich auf Rechnersystemen mit Standardbetriebssystem (z.B. MS-DOS oder UNIX) erfolgt. Andererseits bedeutet dieses Prinzip der Einheitlichkeit in Anbetracht der heute erreichten Hardware- und Betriebssystemsoftwarestandards nicht, daß hochschulspezifische Modifikationen an den Verfahren nicht mehr zulässig sind, die dazu beitragen, die Akzeptanz dieser Verfahren zu erhöhen bzw. diese erst herbeizuführen.

Diese veränderten konzeptionellen Vorstellungen machen es erforderlich, die DV-Konzeption aus dem Jahre 1982 fortzuschreiben. Diese Aufgabe ist durch den Unterausschuß Hochschulverwaltung bereits in Angriff genommen worden; mit der Vorlage eines neuen Entwurfs der fortgeschriebenen Konzeption ist im Laufe des Jahres 1990 zu rechnen. Die Entscheidungen des Unterausschusses Hochschulverwaltung über die DV-Ausstattung der Universitäts- und Fachhochschulverwaltungen tragen jedoch bereits seit längerer Zeit den Absichten dieser neuen Konzeption Rechnung.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19****Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) im Bund-Länder-Programm**

(Kap. 19 04 und 19 95)

Der Rechnungshof hat bei seinen stichprobenweise durchgeführten örtlichen Erhebungen eine Reihe von Verstößen gegen das StBauFG und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen des Ministeriums des Innern festgestellt. Diese verursachen finanzielle Nachteile für das Land.

- 149 Zur teilweisen Deckung der Ausgaben, die den Gemeinden bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen entstehen, bewilligt das Ministerium des Innern Zuwendungen, an welchen sich der Bund in der Regel zur Hälfte beteiligt.

Die Maßnahmen sind bis zum 30. Juni 1987 nach den Vorschriften des StBauFG vom 21. Juli 1971 in der jeweils gültigen Fassung vorbereitet, gefördert und durchgeführt worden. Sei dem 1. Juli 1987 bildet das Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 die gesetzliche Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Bezüglich ihrer Förderung hat das Fachministerium mit Erlaß vom 16. Juni 1987 bestimmt, daß mangels entsprechender Regelungen im BauGB die finanzierungsrechtlichen Vorschriften des StBauFG zunächst weitergelten.

Wegen des zurückliegenden Zeitpunkts ihres Entstehens gelten für die nachfolgend dargestellten Einzelfälle und Fallgruppen noch die Bestimmungen des StBauFG. Auf sie ist daher das BauGB nicht anzuwenden.

Für den staatlichen Mitteleinsatz gelten auch bei der Städtebauförderung die Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze – Gebietskörperschaften – ABewGr-GebietsK – (Anlage 2 zu Nr. 18.2 zu § 44 LHO; jetzt Allgemeine Nebenbestimmungen Gebietskörperschaften – AnBest-GK –) und die von der Bundesregierung bekanntgegebene Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Einsatz von Fördermitteln nach dem StBauFG (StBauFwV) in der Fassung vom 14. März 1979, die vom Ministerium des Innern mit Erlaß vom 21. Mai 1979 im Lande Hessen eingeführt wurde.

In Abweichung von der klassischen Projektförderung wird bei der Städtebauförderung grundsätzlich die gesamte Sanierungs-/Entwicklungsmaßnahme als Einheit Förderungsgegenstand. Förderungsantrag und Zuwendungsbescheid beziehen sich also nicht auf ein Einzelobjekt (Bauwerk), sondern auf die Summe der in einem Sanierungs-/Entwicklungsgebiet durchzuführenden Ordnungs- und Baumaßnahmen.

Die Förderung wird in der Regel einmal im Haushaltsjahr ausgesprochen. Der jeweilige Zuwendungsbescheid bezieht sich auf das sogenannte Programmjahr, welches in der Regel einen Förderungszeitraum bis zu drei Haushaltsjahren umfaßt. Dies hat zur Folge, daß in einem Haushaltsjahr Mittel aus mehreren Zuwendungsbescheiden zum Einsatz kommen und die Ausgaben eines Haushaltsjahres in mehreren Verwendungsnachweisen Eingang finden können.

Zum Zeitpunkt der Bewilligung kann nicht immer übersehen werden, in welcher Höhe zur Finanzierung der Maßnahmen Darlehen (für rentierliche Kosten) oder Zuschüsse (für unrentierliche Kosten) erforderlich werden. Das Ministerium des Innern nutzt aus diesem Grund in der überwiegenden Zahl der Förderungsfälle die nach § 39 Abs. 5 StBauFG gegebene Möglichkeit, Vorauszahlungen zu gewähren. Erst nach

**Zu Tz. 149**

Die Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitel werden den Gemeinden als Vorauszahlungen gemäß § 39 Abs. 5 StBauFG bewilligt mit dem Vorbehalt einer späteren Bestimmung, ob sie als Darlehen (für rentierliche Maßnahmen) oder Zuschuß (für unrentierliche Maßnahmen) gewährt werden oder durch andere Finanzierungsmittel zu ersetzen oder zurückzuzahlen sind. Die endgültige Bestimmung der Fördermittel kann im Regelfall erst am Ende der städtebaulichen Erneuerungsmaßnahme vorgenommen werden, weil erst dann feststeht, welche Grundstücke von der Gemeinde zu übernehmen sind oder ihr endgültig verbleiben und auch erst dann Klarheit über die Höhe der Einnahmen (Verkaufserlöse, Bewirtschaftungsüberschüsse und Ausgleichsbeträge) besteht. Werden die Fördermittel von der Gemeinde an Dritte in Form von Darlehen weitergeleitet, so werden die daraus resultierenden Einnahmen (Zinsen und Tilgung) zur Finanzierung der städtebaulichen Erneuerungsmaßnahme bis zur Abrechnung wieder verwandt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Abschluß der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wird vom Fachministerium entschieden, in welchem Umfang die Vorauszahlungen als Zuschüsse oder Darlehen zu gewähren oder durch andere Finanzierungsmittel zu ersetzen oder zurückzahlen sind. Die bescheidbezogenen Verwendungsnachweise (VN) erhalten aus diesem Grund einen eingeschränkten Prüfvermerk. Ferner hat das Ministerium des Innern angeordnet, daß Bücher und Belege in Abweichung von § 36 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) bis nach Abschluß der Maßnahme aufzubewahren sind. Die vorausgezählten Mittel sind während der Vorauszahlungszeit zins- und tilgungsfrei.

Die Förderungspraxis (Programmjahre, Vorauszahlungen) ist mit dem Nachteil verbunden, daß die endgültigen Einnahmen des Verfahrens und die Zuordnung der Ausgaben (Kosten) zu solchen rentierlicher oder unrentierlicher Art erst nach Abschluß der Sanierungs-/Entwicklungsmaßnahme von der Gemeinde nachgewiesen, vom Ministerium des Innern festgestellt und vom Rechnungshof abschließend geprüft werden können. Erschwerend kommt hinzu, daß sich bei der Städtebauförderung Prüfungszeiträume von zur Zeit bis zu zwanzig Jahren ergeben können.

Bei der Auszahlung und Verwaltung der vom Ministerium des Innern bewilligten Mittel bedient sich das Land der Hessischen Landesbank – Landestreuhandstelle –. Das bisherige Bewilligungsvolumen betrug von Anfang 1971 bis Ende 1988 – bei Kap. 19 04 (Städtebau) = rd. 1,4 Mrd. DM und – bei Kap. 19 95 (Zukunftsinvestitionen – ZIP –) = rd. 180 Mio DM.

Zu diesem Zeitpunkt waren 95 hessische Städte und Gemeinden im gemeinsamen Förderungsprogramm des Landes und des Bundes.

- 150 Der Rechnungshof hat in den letzten drei Jahren bei elf Gemeinden (das sind rd. 12 v.H. der Gemeinden im gemeinsamen Förderungsprogramm), in denen geförderte Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden, örtliche Erhebungen angestellt und dabei Verstöße gegen die Bestimmungen des StBauFG und gegen die hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen und Richtlinien des Ministeriums des Innern festgestellt.

Das Ministerium des Innern hat die festgestellten Sachverhalte weitgehend bestätigt und die gebotenen finanziellen Entscheidungen gegenüber den Zuwendungsempfängern getroffen. Darüber hinaus hat es Fälle von allgemeiner oder grundsätzlicher Bedeutung zum Anlaß genommen, auf dem Erlaßwege klarstellende Hinweise zu geben oder entsprechende Bestimmungen einzuführen.

Das finanzielle Ergebnis der Prüfungen des Rechnungshofs, das sich in Form von

- Erstattungen an den Landeshaushalt,
- Erstattungen von Sanierungsförderungsmitteln an das Sanierungs-/Entwicklungsvermögen oder der
- Durchführung weiterer förderungsfähiger Maßnahmen zu Lasten kommunaler Eigenmittel

auswirkte, beläuft sich auf 14 Mio DM. Dazu kommen noch in erheblichem Umfang Zinsen.

Folgende Prüfungsergebnisse von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung sind erzielt worden:

- 151 **Prüfung des Verwendungsnachweises bei Einschaltung eines Sanierungs-/Entwicklungsträgers nach §§ 34 und 55 StBauFG**

Unterhält der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfungseinrichtung, so ist von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe ihres Ergebnisses zu bescheinigen. Auch bei der Einschaltung

**Zu Tz. 150**

Den vom Rechnungshof bei seiner örtlichen Prüfung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen getroffenen Feststellungen hat sich das Ministerium des Innern in fast allen Fällen angeschlossen. Nach Anhörung der jeweiligen Gemeinde wurden die erforderlichen Konsequenzen entweder im Einzelfall gegenüber der betroffenen Gemeinde oder, soweit es sich um Fälle von allgemeiner oder grundsätzlicher Bedeutung handelt, durch Runderlasse an alle Gemeinden im Förderprogramm umgesetzt.

**Zu Tz. 151**

Die betroffenen Gemeinden haben veranlaßt, daß der Bescheinigungsvermerk auf dem Verwendungsnachweis künftig unverändert vom gemeindlichen Rechnungsprüfungsamt bestätigt wird.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

eines Sanierungs-/Entwicklungsträgers kann auf diese Prüfung nicht verzichtet werden.

Eine Vielzahl von Gemeinden bedient sich zur Erfüllung von Aufgaben, die ihr bei der Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung/Entwicklung obliegen, eines geeigneten Beauftragten (Sanierungs-/Entwicklungsträger). Bei den Trägern handelt es sich in aller Regel um gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen oder um Organe der staatlichen Wohnungspolitik. Sie haben sich nach § 34 Abs. 3 StBauFG einer jährlichen Prüfung ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse durch Wirtschaftsprüfer zu unterwerfen.

Bis zum Inkrafttreten des BauGB war nach § 35 Abs. 4 Satz 1 und § 55 Abs. 3 StBauFG auch die Einhaltung der Vorschriften des StBauFG und des mit der Gemeinde geschlossenen Vertrages in diese Prüfung einzubeziehen. Diese Bestimmung war für zwei Gemeinden mit eigener Prüfungseinrichtung Veranlassung, auf die nach den VV zu § 44 LHO vorgeschriebene Prüfung der Verwendungsnachweise zu verzichten oder die Prüfungsbescheinigung mit Einschränkungen zu erteilen.

Der Rechnungshof hat anhand von Verstößen mit erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land belegt, daß die festgestellte Verwaltungspraxis nicht hingenommen werden kann. Neben nachgewiesenen Über- und Doppelförderungen war zu beanstanden, daß Rechnungen ohne die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nach den VV zu § 70 LHO und § 11 GemKVO als Zahlungsgrundlage dienten und Veräußerungserlöse mit Erwerbskosten verrechnet wurden (Verstoß gegen das Bruttoprinzip).

Nach alledem fand sich der Rechnungshof in seiner in einem anderen Zusammenhang getroffenen Feststellung bestätigt, daß die Prüfung der Geschäftstätigkeit der Sanierungs-/Entwicklungsträger durch Wirtschaftsprüfer die Prüfung der VN nach den VV zu § 44 LHO nicht ersetzen kann.

Das Ministerium des Innern hat die betreffenden Städte angewiesen, den vorgeschriebenen Bescheinigungsvermerk auf dem Formblatt Verwendungsnachweis künftig ohne Veränderung oder Einschränkung zu vollziehen bzw. auch bei Einschaltung eines Sanierungs-/Entwicklungsträgers nach den VV zu § 44 LHO zu verfahren.

Soweit im Einzelfall bei den Verwendungsnachweisen vom Bruttoprinzip abgewichen wurde, werden die betroffenen Verwendungsnachweise berichtigt. Die angeführte Gemeinde hat zugesichert, daß künftig das Bruttoprinzip beachtet wird. Soweit versäumt wurde, auf den Belegen Feststellungsvermerke anzubringen, ist sichergestellt, daß die sachliche und rechnerische Bescheinigung durch die Gemeinde und den Sanierungsträger vorgenommen werden.

**152 Bewirtschaftung des Sanierungs-/Entwicklungsvermögens**

Bei der Beauftragung eines Sanierungs-/Entwicklungsträgers mit der finanziellen Abwicklung der Sanierungs-/Entwicklungsmaßnahme sollten alle Einnahmen und Ausgaben im Treuhandvermögen verwaltet werden.

Bei einigen Gemeinden hat der Rechnungshof festgestellt, daß Sanierungsförderungsmittel sowohl vom Sanierungsträger als auch von der Gemeinde bewirtschaftet wurden. Diese Regelung erschwert nicht nur die Nachweisführung und Verwendungsprüfung, sie führt auch infolge der meist unzulänglichen gegenseitigen Information und Abstimmung zu Doppelnachweisungen und vorzeitiger Inanspruchnahme der Zuwendungen.

Bei einer Gemeinde wurden infolge unzureichender Abstimmung zwischen Träger und Gemeinde Doppelnachweisungen in Höhe von 390 574,02 DM festgestellt. Bei einer anderen Gemeinde ergab sich aus Gründen der Aufgabenverteilung bei der Bewirtschaftung der mit Sanierungsförderungsmitteln erworbenen Grundstücke in den Nachweisungen eine Kostendifferenz von 441 062,35 DM, die noch einer endgültigen Aufklärung bedarf.

Das Ministerium des Innern hat bei den betroffenen Gemeinden angeordnet und darüber hinaus auf dem Erlaßwege grundsätzlich geregelt, daß künftig alle Einnahmen und Ausgaben im Treuhandvermögen verwaltet und die Doppelnachweisungen zu

**Zu Tz. 152**

Die Feststellungen des Rechnungshofs treffen zu.

Für die unzulässige Doppelnachweisung von Ausgaben in Höhe von 390 574,02 DM hat die Gemeinde zusätzliche förderungsfähige Ausgaben ohne Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel nachzuweisen. Durch die Doppelerfassung ist eine vorzeitige Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel entstanden, für die die Gemeinde Zinsen zu zahlen hat.

In dem anderen Fall wurden zweckgebundene Einnahmen in Höhe von 441 062,35 DM nicht dem Treuhandvermögen zugeführt. Bei der Überprüfung wurden auch Ausgaben festgestellt, die nicht in den Verwendungsnachweisen erfaßt waren. Die Gemeinde wird daher einen neuen Verwendungsnachweis erstellen, der die gesamten Einnahmen und Ausgaben der Jahre 1975 bis 1984 enthält. Soweit die dem Treuhandvermögen aufgrund der Prüfungsfeststellung zuzuführenden Einnahmen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Lasten kommunaler Eigenmittel nachfinanziert werden. Die Zinsen wurden unmittelbar dem Haushalt zugeführt.

die bisher nicht erfaßten Ausgaben übersteigen und dadurch eine vorzeitige Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel entstanden ist, hat die Gemeinde Zinsen zu zahlen.

### 153 Modernisierung und Instandsetzung gemeindeeigener Gebäude

Bei Erhebungen im Bereich gemeindeeigener Baumaßnahmen, die mit Sanierungsmitteln gefördert wurden, zeigten sich Verstöße gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel.

Nach der StBauFVwV können zur Modernisierung und Instandsetzung gemeindeeigener Gebäude Sanierungsfördermittel eingesetzt werden, soweit dadurch die Förderung entsprechender Maßnahmen Dritter nicht beeinträchtigt wird. Bei Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen ist der Mitteleinsatz darüber hinaus u.a. mit der Bedingung verbunden, daß ohne diese Einrichtung der Sanierungszweck nicht erreicht werden könnte. Für die Modernisierung oder Instandsetzung von Gebäuden im Treuhandvermögen eines Sanierungsträgers gilt dies entsprechend.

Nach Nr. 26.1 StBauFVwV des Bundes werden weitere Einzelheiten der Förderung Landesvorschriften überlassen.

Das Ministerium des Innern hat zunächst keinen dahingehenden Handlungsbedarf gesehen, obwohl der Rechnungshof aufgrund seiner früheren Feststellungen die Einführung entsprechender Landesvorschriften empfohlen hatte. Es ließ sich damals von dem Gedanken leiten, daß die Gemeinden nach § 92 HGO verpflichtet sind, die Mittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen und aus diesem Grund dahingehende zusätzliche Vorschriften entbehrlich seien.

Der Rechnungshof setzte daraufhin Prüfungsschwerpunkte in dem Bereich der mit Sanierungsfördermitteln finanzierten Baumaßnahmen der Gemeinden. Dies führte zu der Feststellung, daß die Kosten für Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten und damit auch der Bedarf an staatlichen Fördermitteln bei gemeindeeigenen Gebäuden in der Regel wesentlich über den entsprechenden Kosten vergleichbarer Maßnahmen privater Bauherren lagen.

Darüber hinaus war festzustellen, daß Finanzierungslücken, die sich bei der Einzelobjektförderung im Rahmen von vorhabenbezogenen Sonderprogrammen (Programm für Zukunftsinvestitionen, Sonderprogramm Stadtsanierung) infolge eingetretener Mehrkosten ergaben, von den Gemeinden mit Mitteln der Jahresprogramme geschlossen wurden, ohne daß das Ministerium des Innern eine erforderlich gewesene Nachbewilligung ausgesprochen hatte. Nach den allgemeinen Förderungsgrundsätzen hätten jedoch diese Mehrkosten zu Lasten der Zuwendungsempfänger gehen müssen.

Der Rechnungshof machte vorstehende Feststellungen erneut zum Gegenstand von Prüfungsmitteilungen.

Nach alledem sah sich das Ministerium nun doch veranlaßt, Richtlinien über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsfördermitteln für gemeindliche Bauvorhaben mit

Derzeit werden die Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsfördermitteln völlig überarbeitet und neu gefaßt. Darin ist u.a. vorgesehen, daß bei Einrichtung eines Treuhandvermögens alle Einnahmen und Ausgaben der städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme dort erfaßt und nachgewiesen werden. Die neuen Verwaltungsvorschriften sollen im Frühjahr 1990 in Kraft treten.

### Zu Tz. 153

Aufgrund der vom Rechnungshof bei seinen örtlichen Prüfungen getroffenen Feststellungen hat das Ministerium des Innern durch Erlaß vom 17. Mai 1985 geregelt, daß für gemeindliche Bauvorhaben im Rahmen der Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit einer Zuwendung von mehr als 500 000 DM vor Baubeginn eine baufachliche Prüfung durchzuführen ist. Das baufachliche Prüfungsverfahren sieht die Anerkennung des Raumprogramms durch das Regierungspräsidium und die Feststellung der zuwendungsfähigen Kosten durch das örtlich zuständige Staatsbauamt vor. Vom Staatsbauamt wird auch die Bauausführung überwacht und am Ende der Verwendungsnachweis geprüft.

Die Regelung über das baufachliche Prüfungsverfahren wird derzeit im Rahmen der Neufassung der Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsfördermitteln dahingehend geändert, daß gemeindliche Bauvorhaben erst dann zur Förderung angemeldet werden können, wenn das Ergebnis der baufachlichen Prüfung vorliegt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Zuwendungen von mehr als 500 000 DM zu erlassen. Diese sehen u.a. vor, daß nur die von der zuständigen technischen staatlichen Verwaltung ermittelten Kosten zuwendungsfähig sind und Mehrkosten zu Lasten des Zuwendungsempfängers gehen.

#### 154 Förderung von Parkeinrichtungen in Sanierungs-/Entwicklungsgebieten

Die durch die Gemeinden erhobenen Ablösebeträge für die Herstellung zusätzlicher entlastender Parkeinrichtungen sind grundsätzlich vor dem Einsatz von Förderungsmitteln für die Finanzierung von Parkeinrichtungen einzusetzen.

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, daß die nach § 67 Abs. 7 Hessische Bauordnung erhobenen Ablösebeträge für die Herstellung zusätzlicher entlastender Parkeinrichtungen von den Gemeinden unterschiedlich verwendet wurden.

Während einige Gemeinden die im Sanierungs-/Entwicklungsgebiet erhobenen Ablösebeträge dem Sanierungs-/Entwicklungsvermögen zuführten und diese somit bei bestimmungsgemäßem Einsatz für die Schaffung von Parkeinrichtungen vorrangig eingesetzt haben, wurden sie in der Mehrzahl der Fälle dem kommunalen Haushalt zur Verfügung gestellt.

Dies hatte zur Folge, daß im ersten Fall sowohl die Gemeinden als auch Land und Bund anteilig an den Ablösebeträgen partizipierten, während im zweiten Fall allein die Gemeindefinanzen begünstigt wurden.

Die im zweiten Fall praktizierte Nutzung der Ablösebeträge mußte vor allem dann erheblichen Bedenken begegnen, wenn diese Beträge im Zusammenhang mit nach dem StBauFG geförderten Baumaßnahmen Dritter erhoben worden waren, zu den zuwendungsfähigen Kosten dieser Baumaßnahmen gehörten und somit bereits Landes- und Bundesmittel anteilig enthielten.

Neben dieser fehlenden Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger war tragender Gedanke der Beurteilung des Sachverhalts durch den Rechnungshof, daß es bei der Ermittlung der förderungsfähigen Kosten bzw. bei der Bemessung der staatlichen Förderquote eine Rolle spielen müßte, ob bei der Gemeinde für diese Maßnahme Ablösebeträge bereitstehen oder nicht. Er vertrat daher die Auffassung, daß der staatliche Zuwendungsgeber nach § 7 Abs. 1 LHO in Verbindung mit VV Nr. 3.5 zu § 23 LHO schon allein wegen des Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Landes- und Bundesmittel die durch das Vorhandensein von Ablösebeträgen gegebene verbesserte finanzielle Situation der Zuwendungsempfänger berücksichtigen müsse.

Nach mehreren gemeinsamen Erörterungen des Sachverhalts und nach längerem Prüfungsschriftwechsel hat das Ministerium des Innern schließlich mit Erlaß vom 12. Februar 1987 den Gemeinden Hinweise für die Verwendung von Ablösebeträgen gegeben. Diese unterscheiden sich von den Vorstellungen des Rechnungshofs zwar immer noch insoweit, als die Ablösebeträge nicht dem Sanierungs- und Entwicklungsvermögen zuzuführen sind, sondern in jedem Einzelfall vom Fachministerium über ihren Einsatz entschieden wird. Die Hinweise können jedoch, sofern bei ihrer Anwendung die haushaltsrechtlichen Grundsätze im Sinne seiner Darlegungen Beachtung finden, im finanziellen Ergebnis durchaus den Vorstellungen des Rechnungshofs gerecht werden.

#### Zu Tz. 154

Geldbeträge zur Ablösung von Stellplatzverpflichtungen nach § 67 Abs. 7 Hessische Bauordnung werden zur Schaffung zusätzlicher entlastender Parkeinrichtungen erhoben. Die Ablösebeträge sind hierfür zweckgebunden. Sie sind somit – auch wenn sie aus Ablösungen im Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet herrühren – keine Einnahmen der Sanierungs-/Entwicklungsmaßnahme.

Der Gemeinde ist es weitgehend freigestellt, für welche Parkeinrichtungen sie die Ablösebeträge verwendet. Der erforderliche Zusammenhang zwischen Ablösung und Verwendungszweck ist gegeben, wenn der Ablösebetrag zur Durchführung eines Konzeptes verwendet wird, das sich letztlich auch auf die Verkehrssituation des Ablösepflichtigen vorteilhaft auswirkt.

Die Gemeinde kann die Ablösebeträge zur Gesamtkostendeckung öffentlicher Parkeinrichtungen, aber auch zur Leistung des kommunalen Eigenanteils bei geförderten öffentlichen Parkeinrichtungen einsetzen. Sie ist rechtlich nicht verpflichtet, Ablösebeträge vorab zur Minderung der förderungsfähigen Kosten einzusetzen.

Aufgrund der Anregungen des Rechnungshofs wurden die Gemeinden durch Erlaß des Ministeriums des Innern vom 12. Februar 1987 auf die Rechtslage zur Verwendung der Ablösebeträge hingewiesen. Dabei wurde in dem Erlaß zum Ausdruck gebracht, daß aus förderungsrechtlicher Sicht anzustreben ist, vorhandene Ablösebeträge soweit wie möglich zur Deckung der Gesamtkosten von geförderten öffentlichen Parkeinrichtungen einzusetzen.

Die Gemeinden haben dazu in den Jahresanträgen zum Städtebauförderungsprogramm im Falle des vorgesehenen Einsatzes von Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitteln für öffentliche Parkeinrichtungen darzulegen, in welchem Umfang sie über Ablösebeträge verfügen, ob die Verwendung der Ablösebeträge für die Minderung der förderungsfähigen Kosten der Parkeinrichtung vorgesehen ist bzw. aus welchen Gründen die vorhandenen Ablösebeträge nicht zur Minderung der förderungsfähigen Kosten eingesetzt werden. Die Gesamtfinanzierung des Vorhabens ist darzustellen. Die Bewilligungsbehörde entscheidet anhand dieser Angaben, ob und in welchem Umfang Sanierungsförderungsmittel zum Einsatz kommen können.

**155 Förderung von Maßnahmen durch verschiedene Finanzierungsträger**

Durch mangelhafte oder fehlende Information zwischen den bewilligenden Ressorts kam es zu Doppel- und Überförderungen sowie zur unberechtigten Inanspruchnahme von Sanierungsförderungsmitteln.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird der allgemeine, im StBauFG angedeutete und in Nr. 4.4 StBauFVwV präzisierte Grundsatz nicht immer beachtet, wonach die Kosten, die eine andere öffentliche Stelle als die Gemeinde auf anderer rechtlicher Grundlage zu tragen verpflichtet ist oder ohne rechtliche Verpflichtung tatsächlich oder üblicherweise trägt oder fördert, nicht förderungsfähig sind. Die Landesregierung sollte durch geeignete Maßnahmen – möglicherweise im Zusammenhang mit der Automatisierung des Haushaltsvollzugs – sicherstellen, daß Verstöße gegen dieses Subsidiaritätsprinzip rechtzeitig entdeckt und verhindert werden.

Folgende Einzelfeststellungen von Bedeutung, die weder von den Gemeindekassen noch von den kommunalen Prüfungseinrichtungen beanstandet worden waren, sind vom Rechnungshof getroffen worden:

- 156 Einer mittelhessischen Gemeinde sind aus Mitteln des Programms für Zukunftsinvestitionen (ZIP) zur Unterstützung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme für die Umgestaltung eines bebauten Grundstücks zu Kosten von 960 000 DM staatliche Fördermittel in Höhe von 624 000 DM gewährt worden.

Zusätzlich hat die Gemeinde für denselben Fördergegenstand Mittel in nahezu gleicher Höhe nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) erlangt. Sie führte die Kostennachweise (VN) sowohl gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft und Technik (GVFG und FAG) als auch gegenüber dem Ministerium des Innern (ZIP) mit den gleichen Ausgabebelegen (Rechnungen). Dem Ministerium für Wirtschaft und Technik hat sie hierbei 193 000 DM weniger nachgewiesen.

Der Rechnungshof hat die Doppelförderung gegenüber dem Ministerium des Innern beanstandet. Die zuviel gezahlten staatlichen Fördermittel in Höhe von 499 000 DM sind zuzüglich Zinsen zurückgefordert worden.

- 157 In einem anderen Fall sind einer mittelhessischen Gemeinde die Kosten für einen Parkplatz vom Ministerium für Wirtschaft und Technik mit Mitteln des FAG und vom Ministerium des Innern mit Sanierungsförderungsmitteln gefördert worden.

Das Ministerium des Innern hat die Gemeinde aufgefordert, die zu Unrecht in Anspruch genommenen 50 000 DM zu Lasten kommunaler Eigenmittel dem Sanierungsvermögen zu erstatten und weitere förderungsfähige Kosten in dieser Höhe nachzuweisen. Die Zinsen werden dem Haushalt zugeführt.

- 158 In einem weiteren Fall hat eine südhessische Gemeinde für den Bau von zwei Mehrfamilienwohnhäusern (Ersatzbaumaßnahmen) Landesdarlehen und Zinszuschüsse der Hessischen Landesbank – Landestreuhandstelle – in Anspruch genommen. Die Gesamtkosten der Baumaßnahmen beliefen sich auf rd. 3,4 Mio DM. Hierzu gewährte die Landesbank ein Darlehen von 1,528 Mio DM. Die Gemeinde hat gegenüber der Landesbank in den Finanzierungsnachweisen erklärt, die Finanzierungslücke mit Kapitalmarktdarlehen, Eigenmitteln und dem Wert des eigenen Grundstücks geschlossen zu haben.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs entsprach der Finanzierungsnachweis jedoch nicht dem Sachverhalt. Die Gemeinde hat nämlich unzulässigerweise gleichzeitig Sanierungsförderungsmittel in Höhe von 3 028 618,22 DM für dieselben Baumaßnahmen in Anspruch genommen und im Verwendungsnachweis für die Städtebauförderungsmittel nach-

**Zu Tz. 155 bis 159**

Bei den vom Rechnungshof festgestellten Fällen von Doppel- oder Überförderung bzw. von unberechtigter Inanspruchnahme von Sanierungsförderungsmitteln handelt es sich um Einzelfälle, die nicht als allgemein gültig für alle Gemeinden im Städtebauförderungsprogramm betrachtet werden sollten. Die Gründe für diese fehlerhafte Handhabung sind u.a. in organisatorischen Unzulänglichkeiten bei den Gemeindeverwaltungen begründet. Ob im Rahmen der vorgesehenen Automatisierung des Haushaltsvollzugs derartige Verstöße rechtzeitig festgestellt und verhindert werden können, bleibt abzuwarten.

Die Einzelfeststellungen des Rechnungshofs wurden in allen Fällen vom Ministerium des Innern aufgegriffen und gegenüber den Gemeinden durch rückwirkende Kürzung der Fördermittel oder durch Aufforderung zur Erstattung der unrechtmäßig in Anspruch genommenen Fördermittel aus allgemeinen gemeindlichen Haushaltsmitteln an das Sanierungsvermögen umgesetzt. Für die unrechtmäßige Inanspruchnahme der staatlichen Fördermittel wurden von den Gemeinden Zinsen nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung erhoben.

In dem in Tz. 159 angesprochenen Fall der Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips wird derzeit von der Gemeinde die Nachfinanzierung der Grunderwerbskosten und der Kosten der Ordnungsmaßnahmen aus den entsprechenden Fachprogrammen betrieben. Die Grunderwerbskosten und die Kosten der Ordnungsmaßnahmen sind bei der Sanierungsmaßnahme nicht förderungsfähig.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

gewiesen. Hierdurch ist eine unzulässige Doppel- bzw. Überförderung bewirkt worden.

Das Ministerium des Innern hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und die Gemeinde angewiesen, 3 028 618,22 DM zu Lasten ihrer Eigenmittel dem Treuhandvermögen zuzuführen und weitere förderungsfähige Kosten in dieser Höhe nachzuweisen. Gleichzeitig wurde die Erstattung der Zinsen angeordnet.

- 159 In einem anderen Fall hat eine osthessische Gemeinde beim Bau von innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen, deren Kosten nach dem GVFG und dem FAG vom Ministerium für Wirtschaft und Technik gefördert wurden, beim Grunderwerb und den Ordnungsmaßnahmen den Subsidiaritätsgrundsatz nicht beachtet.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind nämlich straßenausbaubedingte Grunderwerbs-, Entschädigungs- und Abbruchkosten von mindestens 2,0 Mio DM mit Sanierungsförderungsmitteln endgültig finanziert worden. Dies bedeutet, daß dem Sanierungsvermögen Ausgaben zugeordnet wurden, für die nach dem StBauFG keine Grundlage gegeben ist. Aufgrund des bei der Städtebauförderung höheren Anteils an originären Landesmitteln sind durch diese Handlungsweise dem Land finanzielle Nachteile in Höhe von rd. 500 000 DM entstanden.

Die abschließende Stellungnahme des Ministeriums des Innern hierzu steht noch aus.

## 160 Förderung der Kosten des Grunderwerbs

Die fehlerhafte Anwendung der Vorschriften über die beim Grunderwerb förderungsfähigen Kosten führte zu erheblichen finanziellen Auswirkungen.

Werden zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung bebaute oder unbebaute Grundstücke benötigt, für deren Erwerb Ausgleichs- oder Entschädigungsleistungen nach dem StBauFG zu gewähren sind, erfolgt die Bemessung der förderungsfähigen Kosten nach § 23 StBauFG.

Der nach § 137 Bundesbaugesetz (jetzt § 192 BauGB) bei den Landkreisen und bestimmten Gemeinden gebildete Gutachterausschuß hat gemäß § 23 Abs. 3 StBauFG auf Antrag ein Gutachten über die nach § 23 Abs. 1 und 2 StBauFG maßgebenden Grundstückswerte zu erstatten. Vor Inkrafttreten des StBauFG war – gemäß einer damaligen Anordnung des Ministeriums des Innern – das Ortsgericht für die Erstellung dieser Gutachten zuständig.

Die Prüfung einer Sanierungsmaßnahme in einer südhessischen Gemeinde hat ergeben, daß dort ausweislich der Verwendungsnachweise wesentlich höhere Zahlungen für den Grunderwerb geleistet wurden, als es den Grundstücksschätzungen des Ortsgerichts entsprochen hatte. Die Gemeinde hat auch nach Wirksamwerden der StBauFG weiterhin das Ortsgericht und nicht den nach § 23 Abs. 3 StBauFG zu beauftragenden Gutachterausschuß mit der Erstellung der Wertermittlungen für bebaute und unbebaute Grundstücke beauftragt. Auch die Entschädigungspraxis der Gemeinde blieb nach diesem Zeitpunkt die gleiche; das heißt, sie hat weiterhin wesentlich über den Wertermittlungen liegende Zahlungen an die Grundstückseigentümer geleistet und die überhöhten Ausgaben in den Verwendungsnachweisen für die Sanierungsförderungsmittel nachgewiesen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium des Innern auf die festgestellten Verstöße hingewiesen. Dieses hat daraufhin die Gemeinde aufgefordert, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Sanierungsförderungsmittel in Höhe von rd. 1,5 Mio DM zu Lasten kommunaler Eigenmittel dem Sanierungsvermögen zu erstatten und weitere förderungsfähige Kosten in dieser Höhe nachzuweisen. Die Zinsen werden dem Haushalt zugeführt.

## Zu Tz. 160

Die vom Rechnungshof geprüften Grunderwerbe erfolgten in den Jahren 1970 bis 1976.

Das am 1. August 1971 in Kraft getretene Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) regelt, daß beim Ankauf von Grundstücken der Verkehrswert des Grundstücks ohne Aussicht auf Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zugrunde zu legen ist (§ 23). Die Ermittlung des Verkehrswertes erfolgt durch den Gutachterausschuß nach den Vorschriften des siebenten Teils des Bundesbaugesetzes (BBauG) in Verbindung mit der dazu ergangenen Wertermittlungsverordnung. Nur der so ermittelte Verkehrswert des Grundstücks ist förderfähig. Die von der Gemeinde in den Jahren 1972 bis 1976 beim Ankauf von Grundstücken zugrunde gelegten Schätzungen des Ortsgerichts entsprechen nicht den Vorschriften des BBauG und der Wertermittlungsverordnung. Da eine nachträgliche Ermittlung der Verkehrswerte der erworbenen Grundstücke nach § 23 StBauFG nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich ist, war das Ministerium des Innern ausnahmsweise bereit, die vom Ortsgericht geschätzten Werte als Verkehrswerte der erworbenen Grundstücke anzuerkennen. Leistungen jedoch, die von der Gemeinde über diesen Wert hinaus gezahlt und nicht im einzelnen mit konkreten Rechtsgrundlagen belegt werden konnten, wurden nicht als förderfähige Kosten der Sanierungsmaßnahme anerkannt.

Die Gemeinde muß daher für die nach Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes erworbenen Grundstücke die über den vom Ortsgericht geschätzten Wert hinaus gezahlten Kaufpreise

#### 161 Vor- und Zwischenfinanzierung von Baumaßnahmen im Treuhandvermögen

Die bei einer Vor- oder Zwischenfinanzierung entstehenden Geldbeschaffungskosten und Zinsen sind grundsätzlich nicht zuwendungsfähig, es sei denn, daß sie unvermeidbar notwendig sind, die zuständige Landesbehörde vorher schriftlich zugestimmt und sie zeitlich und kostenmäßig begrenzt hat.

Eine Gemeinde hatte ihren Sanierungsträger mit der Durchführung von Baumaßnahmen nach § 13 Abs. 3 StBauFG beauftragt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde dabei das Treuhandvermögen in erheblichem Umfang durch Zinsen belastet, die für die Vor- und Zwischenfinanzierung von Kosten der im Treuhandvermögen durchgeführten Baumaßnahmen beim Sanierungsträger angefallen waren. Die Vor- und Zwischenfinanzierungsmittel sind von der Hausbank des Sanierungsträgers bereitgestellt worden. Sie betragen zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof rd. 2,4 Mio DM.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hätte es jedoch einer Inanspruchnahme von Kapitalmarktmitteln zur Vor- und Zwischenfinanzierung von Wohnbaumitteln gar nicht bedurft, weil Mittel des Treuhandvermögens bereitgestellte Sanierungsförderungsmittel in ausreichender Höhe vorhanden waren. Aus diesem Grund hätte die nach Nr. 4.2 der StBauFVwV erforderlich gewesene Zustimmung des Ministeriums des Innern zur Übernahme der Zinsen zu Lasten des Treuhandvermögens auch nicht erteilt werden können. Ein entsprechender Versuch ist vom Sanierungsträger nicht unternommen worden. Der Rechnungshof hat die Finanzierungsweise beanstandet.

Das Ministerium des Innern ist den Feststellungen des Rechnungshofs beigetreten und hat veranlaßt, daß die vermeidbaren Kosten von 846 096,89 DM zu Lasten kommunaler Eigenmittel dem Treuhandvermögen erstattet und weitere förderungsfähige Kosten in dieser Höhe nachgewiesen werden. Die Zinsen werden dem Haushalt zugeführt.

dem Treuhandvermögen aus allgemeinen gemeindlichen Haushaltsmitteln erstatten.

Für die Grunderwerbe vor Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes (1970 und 1971) wurden die ortsgewöhnlichen Schätzungen als förderfähig anerkannt. Dabei wurde vom Ministerium des Innern eine Überschreitung des Schätzwertes um bis zu 15 v.H. als förderunschädlich zugelassen. Obwohl der Gemeinde für alle Erwerbsvorgänge Schätzungen des Ortsgerichts vorlagen, hat sie sich nicht an diese Werte (einschließlich der förderunschädlichen Überschreitung um bis zu 15 v.H.) gehalten, sondern darüber hinausgehende Kaufpreise gezahlt. Die Gemeinde hat daher dem Treuhandvermögen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen die über den zulässigen Wert hinaus gezahlten Kaufpreise aus allgemeinen gemeindlichen Haushaltsmitteln zu erstatten.

Durch die Überzahlungen bei den Grunderwerben ist eine vorzeitige Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel entstanden, für die die Gemeinde Zinsen nach den entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnung zu zahlen hat.

#### Zu Tz. 161

Die Feststellungen des Rechnungshofs werden bestätigt. Die Gemeinde wurde zur Erstattung der nicht förderfähigen Kosten für die Vor- und Zwischenfinanzierung der im Treuhandvermögen durchgeführten Baumaßnahmen aufgefordert. Durch die Einbeziehung der Vor- und Zwischenfinanzierungskosten in den Förderaufwand der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist eine vorzeitige Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel entstanden, für die die Gemeinde Zinsen zu zahlen hat.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

*Stellungnahme der Landesregierung***162 Einnahmen und Ausgaben des Sanierungs-/  
Entwicklungsverfahrens**

Die Bestimmungen über die Einnahmen und Ausgaben bei mit Sanierungsförderungsmitteln geförderten bebauten und unbebauten Grundstücken werden in der Regel von den Gemeinden nicht ausreichend beachtet.

Aufgrund von Feststellungen, die der Rechnungshof in früheren Jahren getroffen hatte, wies das Ministerium des Innern mit dem an die Zuwendungsempfänger gerichteten Erlaß vom 30. Juli 1982 darauf hin, daß nach den Bewilligungsbedingungen und aufgrund des Gesamtförderungsprinzips die zweckgebundenen Einnahmen aus der Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vor der Inanspruchnahme von Zuwendungen (Abruf der staatlichen Zuwendungen nach Nr. 1.3 ABewGr-GebietsK/Nr. 1.3 ANBest-GK) zur Kostendeckung einzusetzen sind.

Dessen ungeachtet wird diese Bestimmung von den meisten Zuwendungsempfängern nicht befolgt. Insbesondere sind von vielen Gemeinden Einnahmen- bzw. Bewirtschaftungsüberschüsse, die vor 1982 erzielt wurden, bis heute noch nicht dem Sanierungs- bzw. Entwicklungsvermögen zugeführt worden. Hierfür ist meist ursächlich, daß eine Trennung zwischen Gemeindevermögen und Sanierungs-/Entwicklungsvermögen nicht erfolgt (vgl. Tz. 152) und bei Einschaltung eines Sanierungsträgers das vor seiner Beauftragung erworbene Vermögen von der Gemeinde weiter bewirtschaftet wird. Bei neun der vom Rechnungshof in den letzten drei Jahren geprüften elf Gemeinden mußte festgestellt werden, daß infolge Nichtbeachtung der Förderbestimmungen Sanierungsförderungsmittel in Höhe von insgesamt rd. 4,4 Mio DM unberechtigt in Anspruch genommen worden sind.

Das Ministerium des Innern hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt, die Gemeinden zur Nachfinanzierung dieser Summe zu Lasten kommunaler Eigenmittel aufgefordert und die Zinsen dem Haushalt zugeführt.

Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, daß trotz der vielfältigen Bemühungen des Ministeriums des Innern, durch Vorschriften und erläuternde Hinweise die Gemeinden zur Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen zu veranlassen, dieses Ziel immer noch nicht erreicht werden konnte. Die bisherige Praxis des Ministeriums des Innern hat nach alledem nur eine unzureichende vorbeugende Wirkung, zumal die Erstattung von unberechtigt in Anspruch genommenen Städtebauförderungsmitteln zu Lasten kommunaler Eigenmittel und die Erhebung von Zinsen lediglich einen Vorteilsausgleich darstellt.

Die Erörterungen mit dem Ministerium des Innern über die aus den Feststellungen des Rechnungshofs zu ziehenden Konsequenzen sind noch nicht abgeschlossen.

**Zu Tz. 162**

Die Gemeinden wurden durch Runderlaß vom 30. Juli 1982 ausdrücklich auf die Verpflichtung zur Zuführung der zweckgebundenen Einnahmen hingewiesen. Da nach den Feststellungen des Rechnungshofs dies nicht von allen Gemeinden beachtet wird, beabsichtigt die Bewilligungsstelle die Gemeinden noch einmal ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß zweckgebundene Einnahmen dem Verfahren zuzuführen und vor Inanspruchnahme der staatlichen Fördermittel einzusetzen sind.

Darüber hinaus wird in der neuen Verwaltungsvorschrift über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitteln, die im Frühjahr 1990 in Kraft treten soll, geregelt, daß bei Einrichtung eines Treuhandvermögens alle Einnahmen und Ausgaben der städtebaulichen Erneuerungsmaßnahme über das Treuhandkonto zu verwalten sind. Damit wird sichergestellt, daß u.a. auch alle Einnahmen der Erneuerungsmaßnahme zugute kommen.

Die Schlußfeststellung des Rechnungshofs bedarf weiterer Erörterungen zwischen dem Ministerium des Innern, dem Ministerium der Finanzen und dem Rechnungshof. Eine Lösung der Probleme ist kurzfristig nicht möglich.

Darmstadt, den 12. Oktober 1989

Wiesbaden, den 29. Januar 1990

**Müller**                      **Johann**                      **Dr. Rost**  
**Fuchs**                        **Dr. Holzmann**              **Klass**  
**Kühne**                        **Dr. Dwinger**

*Der Hessische Ministerpräsident*  
**Dr. Wallmann**

*Der Hessische Minister der Finanzen*  
**Kanther**

## Bemerkungen des Rechnungshofs

**Anlage zu den Bemerkungen 1989**

Darmstadt, den 20. April 1989

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 1987** ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

In Vertretung  
**Lehmann**

---

**Anlage zu den Bemerkungen 1989**

Darmstadt, den 27. Juli 1989

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 1988** ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

In Vertretung  
**Lehmann**