



HESSISCHER LANDTAG

18. 03. 91

Antrag der Landesregierung

**betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1989**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 12. November 1990 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in dem Haushaltsjahr 1989 (Drucksache 12/7657) 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 1990
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1989**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1989 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 18. März 1991 · Ausgegeben am 23. April 1991

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1990

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1989**

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1990
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1989**

Abkürzungen

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AR	Aufsichtsrat
ATG	Ausgabeteilgruppe
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBauG	Bundesbaugesetz
BMF	Bundesminister der Finanzen
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan, Einzelpläne
GuV	Gewinn und Verlust
HESOWI	Hessisches System zur Automation der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr
HG	Haushaltsgesetz
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HV	Verfassung des Landes Hessen
Kap.	Kapitel
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART		
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1986	11
3	Haushaltsrechnung 1987 und 1988	11
6	Haushaltsplan 1989	12
7	Haushaltsrechnung 1989	12
9	Abschlußbericht 1989	13
12	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1989	14
22	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld ..	24
27	Verpflichtungsermächtigungen	28
28	Sondervermögen und Rücklagen	28
29	Liegenschaftsvermögen	29
30	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	30
32	Rechnungsprüfung 1989	31
33	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	31
BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN		
34	Wahrnehmung der Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt	32
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06		
42	Steuerverwaltung (Kap. 06 04)	35
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07		
43	Förderung der Erschließung gewerblicher Flächen und sonstiger Infrastrukturmaßnahmen (Kap. 07 02 – ATG 86)	37
53	Abrechnung der Straßenbaustoffe nach Gewicht (Kap. 07 04)	43
56	Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung (Kap. 07 14 – ATG 94)	46
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08		
65	Gewerbeaufsicht-Arbeitsschutz (Kap. 08 16)	51
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09		
66	Förderung der Dorferneuerung (Kap. 09 03 – ATG 74 und 09 04 – ATG 73)	53
68	Artenschutz (Kap. 09 51)	54
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15		
75	Landesamt für Denkmalpflege (Kap. 15 36)	60
78	Zuschuß des Landes an die documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs GmbH Kassel (Kap. 15 50 – 682 01)	62

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

80	Steuerfestsetzung (Kap. 17 01)	65
81	Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung (Kap. 17 20)	68
82	Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsvermerk nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) (Kap. 17 30 und 07 03)	73
84	Förderung von Parkeinrichtungen an Haltestellen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) (Kap. 17 30 und 17 52)	75
90	Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz (Kap. 17 36)	77

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1990

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1989 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1989 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs.3 LHO).

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

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 19. November 1990.

Haushaltsrechnung 1986

- 2 Im Anschluß an Tz.3 der Bemerkungen 1989 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Hj.1987 und 1988 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seinen Sitzungen am 7. November 1989 und 6. Dezember 1989 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1986 fortgesetzt und empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1986 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 35. Sitzung am 24. Januar 1990 entsprechend. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in der 102. Sitzung am 29. März 1990 (TOP 22) angenommen.

Haushaltsrechnungen 1987 und 1988

- 3 Die Bemerkungen 1989 vom 12. Oktober 1989 sind dem Landtag und der Landesregierung am 30. Oktober 1989 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 31. Januar 1990 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 20. März 1990 zusammen mit den Bemerkungen 1989 als LT-Drucksache 12/6054 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 9. Mai 1990 und hat die Berichterstatte zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 28. August und am 7. November 1990 erfolgten weitere Beratungen. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

- 4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1988 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 7. November 1989 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1988 – vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 34. Sitzung am 6. Dezember 1989 entsprechend. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in seiner 96. Sitzung am 14. Dezember 1989 (TOP 31) angenommen.

- 5 Für die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) für das Hj. 1987 hat das Plenum in seiner 89. Sitzung am 12. Oktober 1989 (TOP 33) – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes 1987 – Entlastung erteilt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1988 wurde am 7. November 1989 in der 12. Sitzung des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung behandelt und dem Haushaltsausschuß vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1988 – Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 34. Sitzung am 6. Dezember 1989 entsprechend beschlossen. Diese Beschlußempfehlung hat das Plenum in seiner 96. Sitzung am 14. Dezember 1989 (TOP 30) angenommen.

Haushaltsplan 1989

- 6 Der Haushaltsplan für das Hj. 1989 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 21. Dezember 1988 sowie dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 27. September 1989 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1989 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1989 betrug im Soll

27 397 039 100 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 6,0 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1988. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 2 560 954 500 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1989

- 7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1989 vom 29. August 1990 dem Landtag mit Schreiben vom 12. November 1990 (LT-Drucksache 12/7657) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	654 889 643,40
außerplanmäßige Ausgaben	5 073 225,35
Haushaltsvorgriffe	25 600,00
Gesamtüberschreitung	659 988 468,75

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 485 681 667,83 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 15 Abs. 8 Satz 1 HG 1989) und Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 12/7657).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit sechs Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 13 Abs. 1 HG 1989 von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich in vier 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 Überschreitung bei Titel 1716–91101 (Zuführung an die Ausgleichsrücklage) in Höhe von 215 Mio DM kann auf § 25 Abs. 1 und 2 LHO gestützt werden. Die Überschreitung bei Titel 1905–86303 (Darlehen zur Förderung von Modernisierungs- und Heizenergieeinsparungsmaßnahmen in Wohngebäuden – Landesprogramm) in Höhe von 17,1 Mio DM beruht auf rechtlichen Verpflichtungen. In allen genannten Fällen war dafür ein Nachtragshaushalt gemäß § 13 Abs.1 HG 1989 nicht erforderlich.

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. In 18 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 186 355,64DM lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1989).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1989 hat sich der Landtag noch nicht befaßt.

- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 7. September 1990 dem Landtag gemäß § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 12/7331). In seiner Sitzung am 7. November 1990 hat der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung dem Haushaltsausschuß vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes 1989 – Entlastung zu erteilen. Die weitere parlamentarische Behandlung der Rechnung steht noch aus.

Abschlußbericht 1989

- 9 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1989

bei Ist-Einnahmen von	27 615 374 636,38 DM
und Ist-Ausgaben von	27 615 374 307,51 DM
als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von	328,87 DM

aus.
Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre waren nicht vorhanden, so daß sich das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls auf 328,87 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 453 931 234,65 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 868,1 Mio DM unter dem im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von 1 322,0 Mio DM. Dies ermöglichte eine Reduzierung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt um 658,1 Mio DM auf 665,5 Mio DM. Mit diesem Betrag blieb die Netto-Neuverschuldung gleichzeitig um ca. 1 230 Mio DM hinter der von Art. 141 HV gezogenen Kredithöchstgrenze zurück (vgl. hierzu auch Tz. 23).

Dem im Abschlußbericht des Ministers der Finanzen vom 29. August 1990 zur Haushaltsrechnung 1989 unter Nr. 5.5 angeführten Sachverhalt zur Finanzierung der Interdisziplinären Kooperationsgesellschaft Fachhochschule Darmstadt mbH in Höhe von 75 000 DM wird der Rechnungshof nachgehen. Über das Ergebnis wird er ggf. in seinen nächsten Bemerkungen berichten.

- 10 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Überschuß von

22 730 056,71 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. 9 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einer Abnahme der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem

Vorjahr um	22 729 727,84 DM
auf	527 954 067,07 DM

verminderten.

Den nach 1990 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von

Bemerkungen des Rechnungshofs

328,87 DM gegenüber, so daß sich für 1989 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von 527 953 728,20 DM ergibt.

Diesem Fehlbetrag stehen allerdings am Ende des Haushaltsjahres 1989 unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 1,5 Mrd DM gegenüber.

- 11 In 1989 wurden Ausgabereste in Höhe von 569,6 Mio DM (Vorjahr 606,7 Mio DM) zur Übertragung in das nächste Haushaltsjahr angemeldet, tatsächlich übertragen wurden Ausgabereste in Höhe von 528,0 Mio DM (Vorjahr 550,7 Mio DM).

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1989

- 12 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1989 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich wird auch das Haushaltssoll für 1989 sowie das Ist-Ergebnis des Jahres 1988 sowie das Haushaltssoll der Jahre 1990 und 1991 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1

	1988			1989			1990			1991	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähnl. Abgaben dar.: Steuereinnahmen	17 347,3 17 227,4	+ 3,7 + 3,8	18 911,3 18 786,0	19 252,8 19 157,9	+ 11,0 + 11,1	19 209,5 19 098,0	- 0,2 0,3	20 181,5 20 057,5	+ 5,1 + 5,0	20 181,5 20 057,5	+ 5,1 + 5,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 917,1	+ 19,4	1 630,5	1 928,5	+ 0,6	1 798,5	6,7	1 734,1	- 3,6	1 734,1	- 3,6
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 100,7	+ 0,9	1 104,7	1 118,0	+ 4,3	1 169,4	1,9	1 230,7	+ 5,2	1 230,7	+ 5,2
3 Schuldenaufnahmen	4 662,1	- 7,5	4 679,3	4 224,5	- 9,4	4 829,0	14,3	4 656,1	- 3,6	4 656,1	- 3,6
dar.: Kreditmarktmittel brutto	4 548,5	- 7,7	4 583,3	4 128,0	- 10,3	4 761,1	15,3	4 592,2	- 3,5	4 592,2	- 3,5
dar.: Kreditmarktmittel netto	1 280,3	- 18,4	1 323,6	665,5	- 45,5	1 685,7	153,3	1 574,5	- 6,6	1 574,5	- 6,6
Bundesdarlehen	1 33,6	+ 0,7	96,0	96,5	- 15,1	67,9	29,6	64,2	- 5,4	64,2	- 5,4
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 263,6	+ 27,7	1 071,2	1 061,5	- 16,0	1 163,6	9,6	1 164,1	+ 0,1	1 164,1	+ 0,1
Entnahme aus der Ausgleichskasse						276,3		209,7		209,7	
Einnahmen insgesamt	26 290,7	+ 3,3	27 397,0	27 615,4	+ 5,0	28 445,3	3,0	29 176,8	+ 2,6	29 176,8	+ 2,6
Gesamteinnahmen (bereinigt) 1)	21 178,3	+ 4,8	22 513,1	23 178,9	+ 9,5	23 091,1	0,4	24 063,5	+ 4,2	24 063,5	+ 4,2
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	9 281,7	+ 2,8	9 445,6	9 488,7	+ 2,2	9 834,9	3,6	10 164,2	+ 3,3	10 164,2	+ 3,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben:	1 290,8	+ 8,9	1 420,5	1 465,0	+ 3,3	1 682,4	15,0	1 534,1	- 8,8	1 534,1	- 8,8
Ausgaben für Schuldendienst	4 948,4	- 1,3	4 936,4	5 093,3	+ 2,9	4 795,9	- 5,8	4 914,2	+ 2,5	4 914,2	+ 2,5
dar.: Zinsen	1 965,6	- 2,4	1 638,7	1 595,5	- 1,9	1 678,3	5,2	1 853,3	+ 10,4	1 853,3	+ 10,4
Tilgungen	3 382,8	- 3,0	3 297,6	3 497,8	+ 3,4	3 117,6	- 10,9	3 060,9	- 1,8	3 060,9	- 1,8
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	6 623,8	+ 2,1	7 688,0	7 321,1	- 13,5	8 002,9	6,4	8 284,3	+ 3,5	8 284,3	+ 3,5
Investitionsausgaben insgesamt	3 574,5	+ 4,2	3 604,3	3 530,2	- 1,2	3 812,5	8,0	3 966,7	+ 4,0	3 966,7	+ 4,0
dar.: Baumaßnahmen	787,3	+ 4,8	906,1	852,5	- 8,3	1 009,0	18,4	1 042,1	+ 3,3	1 042,1	+ 3,3
Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2 787,2	+ 4,0	2 698,2	2 677,7	- 3,9	2 803,5	4,7	2 924,6	+ 4,3	2 924,6	+ 4,3
9 Besondere Finanzierungsausgaben	571,4	+ 96,1	302,2	319,1	- 9,2	317,7	- 38,8	313,3	- 1,4	313,3	- 1,4
Ausgaben insgesamt	26 290,7	- 3,3	27 397,0	27 615,4	+ 5,0	28 446,3	3,0	29 176,8	+ 2,6	29 176,8	+ 2,6
Gesamtausgaben (bereinigt) 1)	22 391,0	+ 3,1	23 835,1	23 633,8	+ 5,5	25 033,2	6,0	25 845,8	+ 3,2	25 845,8	+ 3,2
Überschuß +/-Fehlbetrag -	0			0							
Nettofinanzierungssaldo	- 1 212,7	- 19,4	- 1 322,9	- 453,9	- 62,6	- 1 962,1	332,3	- 1 782,3	- 9,2	- 1 782,3	- 9,2
Strukturdaten (v.H.)											
Steuerdeckungsquote (Steuern nach LFA)	75,5		76,8	79,3		74,2		75,7		75,7	
Kreditfinanzierungsquote	5,4		5,6	2,8		6,7		6,1		6,1	
Personalausgabenquote	44,5 (44,0)		39,6	44,1 (43,0)		39,3 (42,6)		39,3 (42,7)		39,3 (42,7)	
Zins-Ausgaben-Quote	7,0 (7,5)		6,9	6,7 (7,4)		6,7 (7,3)		7,2 (7,8)		7,2 (7,8)	
Investitionsquote	16,0 (16,9)		15,1	14,9 (16,3)		15,2 (16,5)		15,3 (16,7)		15,3 (16,7)	

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

2) Gmnschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt

Abweichungen in den Summen durch Runden

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

Bemerkungen des Rechnungshofs.

- 13 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1989 erreichte ein Gesamtvolumen von 27 615,4 Mio DM. Es liegt damit um 5,0 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 218,4 Mio DM über dem veranschlagten Soll.
- 14 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 23 179,9 Mio DM und überschritten das Haushaltssoll (22 513,1 Mio DM) um 666,8 Mio DM bzw. 3,0 v.H. Entscheidend hierfür war, daß die Steuereinnahmen um 361,9 Mio DM und die Eigenen Einnahmen um 298,0 Mio DM (davon 215,9 Mio DM Sonder-Veräußerungserlöse aus Wertpapieren, Beteiligungen und Grundstücken) über den Haushaltsansätzen lagen. Gegenüber dem Ist 1988 sind damit die bereinigten Gesamteinnahmen in Hessen um 9,5 v.H. gestiegen, während sie sich im Durchschnitt aller Bundesländer um 8,5 v.H. erhöhten.
- 15 Die Steuereinnahmen lagen mit 19 147,9 Mio DM um 1 920,5 Mio DM bzw. 11,1 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Die Anteile des Landes an der Lohnsteuer erhöhten sich um 676,0 Mio DM (9,0 v.H.) auf 8 205,1 Mio DM, an der veranlagten Einkommensteuer um 42,7 Mio DM (4,0 v.H.) auf 1 115,1 Mio DM und an der Körperschaftsteuer um 217,6 Mio DM (10,8 v.H.) auf 2 233,1 Mio DM. Der relativ stärkste Zuwachs war mit 525,5 Mio DM (86,5 v.H.) auf 1 133,3 Mio DM bei der Kapitalertragsteuer zu verzeichnen; hier wirkte sich die für das 1. Halbjahr 1989 erhobene Quellensteuer vor Abzug von Erstattungen mit 491,4 Mio DM aus. Die Steuern vom Umsatz stiegen um insgesamt 311,3 Mio DM (8,9 v.H.) auf 3 792,7 Mio DM, wobei sich vor allem steigende Importe mit einem Plus von 240,6 Mio DM (13,6 v.H.) auf 2 011,1 Mio DM bei der Einfuhrumsatzsteuer niederschlugen.

Bei den reinen Landessteuern wurden Einnahmeverbesserungen vor allem bei der Grunderwerbsteuer um 93,6 Mio DM (29,5 v.H.) auf 410,9 Mio DM und bei der Kraftfahrzeugsteuer um 75,6 Mio DM (10,0 v.H.) auf 828,8 Mio DM erzielt. Dagegen blieb das Aufkommen an Erbschaftsteuer mit 172,2 Mio DM um 60,0 Mio DM (25,8 v.H.) hinter dem Vorjahresergebnis von 232,2 Mio DM zurück.

- 16 Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen Bundesländern ist aus der Übersicht 2 ersichtlich. Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich erreichten einen neuerlichen Höchststand. Sie beliefen sich auf 1 958,7 Mio DM; das waren rd. 680,3 Mio DM oder 53,2 v.H. mehr als 1988. Nach Abzug der hohen Abführungen im Länderfinanzausgleich verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1989 17 189,2 Mio DM. Dies waren zwar immer noch 1 240,3 Mio DM mehr als im Vorjahr und 453,2 Mio DM mehr, als im Haushaltsplan 1989 veranschlagt worden war. Der prozentuale Anstieg der dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen ermäßigte sich indessen auf 7,8 v.H. (vor LFA + 11,1 v.H.) Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) veränderte sich von 75,5 v.H. im Jahre 1988 auf 79,3 v.H. im Jahre 1989.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

L a n d	Steuereinnahmen je Einwohner (vor Ausgleichleistungen)		1989 in v.H. des Länderdurchschnitts		Länderfinanzenvergleich (LFA)*		Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		Einnahmen aus der Förderabgabe		Steuereinnahmen je Einwohner nach Ausgleichleistungen		1989 in v.H. des Länderdurchschnitts
	Veränderung		1989 in v.H. des Länderdurchschnitts		1988 1989		1988 1989		1988 1989		1988 1989		
	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	
	DM	DM	DM	DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	DM	DM	
Schleswig-Holstein	2 516	2 720	89,1	92,5	+ 680,4	+ 585,4	+ 380,5	+ 431,8	+ 2,4	+ 2,3	2 932	3 117	185
Niedersachsen	2 497	2 707	88,7	105,7	+ 1 660,6	+ 1 709,4	+ 513,7	+ 1 075,0	+ 204,7	+ 84,0	2 885	3 104	219
Nordrhein-Westfalen	2 832	3 094	101,4	100,9	- 124,6	- 50,5	+ 70,6	+ 82,3	-	-	2 829	3 095	266
Hessen	3 142	3 421	112,1	88,6	- 1 278,4	- 1 958,7	-	-	+ 0,1	+ 0,1	2 910	3 071	161
Rheinland-Pfalz	2 611	2 822	92,5	92,5	+ 356,6	+ 345,3	+ 477,7	+ 528,0	+ 0,6	+ 0,5	2 841	3 061	220
Baden-Württemberg	3 076	3 225	105,7	105,7	- 1 906,2	- 1 490,0	-	-	+ 1,2	+ 0,7	2 971	3 068	97
Bayern	2 853	3 081	100,9	100,9	- 49,8	- 47,4	-	-	+ 1,7	+ 0,4	2 849	3 077	228
Saarland	2 481	2 703	88,6	88,6	+ 333,8	+ 333,4	+ 307,2	+ 333,2	-	-	3 088	3 335	247
Flächenländer	2 829	3 055	100,1	100,1	+ 3 031,4	+ 2 973,5	+ 2 149,8	+ 2 450,2	+ 210,7	+ 88,0	2 865	3 089	224
Hamburg	3 740	4 048	132,6	132,6	+ 6,0	+ 21,6	-	-	+ 0,3	+ 0,3	3 744	4 061	317
Bremen	2 862	3 034	99,4	99,4	+ 494,5	+ 691,1	+ 258,7	+ 229,4	-	-	4 003	4 418	415
Berlin	2 181	2 214	72,5	72,5	-	-	-	-	-	-	2 181	2 214	33
Länder insgesamt	2 838	3 052	100	100	+ 3 331,9	+ 3 686,2	- 2 408,5	+ 2 679,6	+ 210,9	+ 88,3	2 877	3 099	222
					- 3 359,0	- 3 546,6							100

*) Abföhrungen: -

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 Reihe 2-4 und R 4

Abweichungen in den Summen durch Runden

Einwohner Stand: Volkszählung 1987 und 20-6-89

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 17 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen von 22 391,0 Mio DM im Vorjahr auf 23 633,8 Mio DM (Haushaltssoll: 23 835,1 Mio DM). Mit 5,5 v.H. fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen wiederum höher aus als im Durchschnitt der Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 4,5 v.H. ergab.

Ausschlaggebend für das im Ländervergleich kräftige Ausgabewachstum waren außer den erneut angestiegenen Abführungen im Länderfinanzausgleich (vgl. Tz. 16) die gegenüber dem Vorjahresvergleich hohen Steigerungen bei den Zuweisungen Grunderwerbsteuer (+57,7 Mio DM bzw. 33,8 v.H.), bei den Ausgaben für Unterbringung und Betreuung von ausländischen Flüchtlingen – Kap. 08 42 – (+58,1 Mio DM bzw. 24,9 v.H. auf 291,8 Mio DM) und bei den Ausgaben für Unterbringung und Betreuung von Aussiedlern und Zuwanderern – Kap. 08 43 (+94,0 Mio DM bzw. 184,3 v.H. auf 145,0 Mio DM).

- 18 Trotz Fortführung der zeitlich befristeten Stellenbesetzungssperre und eines nur leicht erhöhten Stellenbestands lag das Wachstum der Personalausgaben mit 2,2 v.H. wiederum über den Besoldungs- und Tarifierhöhungen von 1,4 v.H. Die nachstehende Übersicht 3 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Vorjahresvergleich:

Übersicht 3Personalausgaben 1988 und 1989

- Mio DM -

	1988	1989	Veränd.gg.Vorjahr	
	Ist	Ist	mehr/ weniger	in v.H.
Personalausgaben insgesamt	9 281,7	9 488,7	+ 207,0	+ 2,2
darunter:				
- Tarif- und Besoldungs- erhöhung 1989	.	.	+ rd.121,0	.
- Beihilfen u.ä.	327,3	353,7	+ 26,4	+ 8,1
- Versorgung (ohne Besoldungserhöhung 1989)	1 559,8	1 589,8 ¹⁾	+ rd.30,0 ¹⁾	+ 1,9
- Tarifsteigerung 1988 (Überhang 2 Monate)	.	.	+ rd.30,0	.
- Besoldungsstruktur- maßnahmen	.	.	+ rd.11,0	.
- Minderbedarf wegen Abschluß der Erhebun- gen im Rahmen der Volkszählung	.	.	- 11,2	.
- Beschäftigungsentgelte u.a.	193,3	188,6	- 4,7	- 2,4
- Nicht aufteilbare Personalausgaben	14,4	18,3	+ 3,9	+ 27,1
- Trennungsgeld u.ä.	41,3	40,5	- 0,8	- 1,9

¹⁾ Ohne Auswirkungen daraus, daß die Tarif- und Besoldungserhöhungen in 1988 ab 1. März, in 1989 bereits ab 1. Januar wirksam wurden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Nach dem Haushaltsplan 1989 wurden neu geschaffen:

344 kostenwirksame Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 181 Anwärterstellen, 295,5 kostenneutrale Stellen sowie 64 Leerstellen. Außerdem wurden 623,5 Leerstellen und 20 Stellen für Anwärter neu veranschlagt, die bereits nach §§ 13 HG 1987 und 1988 im Haushaltsvollzug geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 1 528 Stellen standen 1 443 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1989 um 85 Stellen erhöhte. Darüber hinaus wurden im Haushaltsvollzug 1988 und 1989 weitere 658,5 Leerstellen (nach § 13 HG 1988 und § 12 HG 1989) geschaffen.

- 19 Seit 1979 haben sich die Personalausgaben und darunter die Ausgaben für Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger wie folgt entwickelt:

Übersicht 4

Hj.	Personal- ausgaben Ist		Erhöhung gegen- über Vorjahr		Versorgung (Bezüge und Beihilfe) Ist		Erhöhung gegenüber Vorjahr	
	Mio DM	Mio DM	v.H.	Mio DM	Mio DM	v.H.		
1979	6 957*)	392	6,0	1 095	123	12,7		
1980	7 502	545	7,8	1 193	98	8,9		
1981	7 455	409**)	5,8**)	1 274	81	6,8		
1982	7 640	185	2,5	1 325	51	4,0		
1983	7 876	236	3,1	1 378	53	4,0		
1984	8 011	135	1,7	1 407	29	2,1		
1985	8 291	280	3,5	1 465	58	4,1		
1986	8 669	378	4,6	1 537	72	4,9		
1987	9 028	359	4,1	1 614	77	5,0		
1988	9 282	254	2,8	1 676	62	3,8		
1989	9 489	207	2,2	1 746	70	4,2		

*) Einschließlich 422 Mio DM Personalkosten Krankenhäuser

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

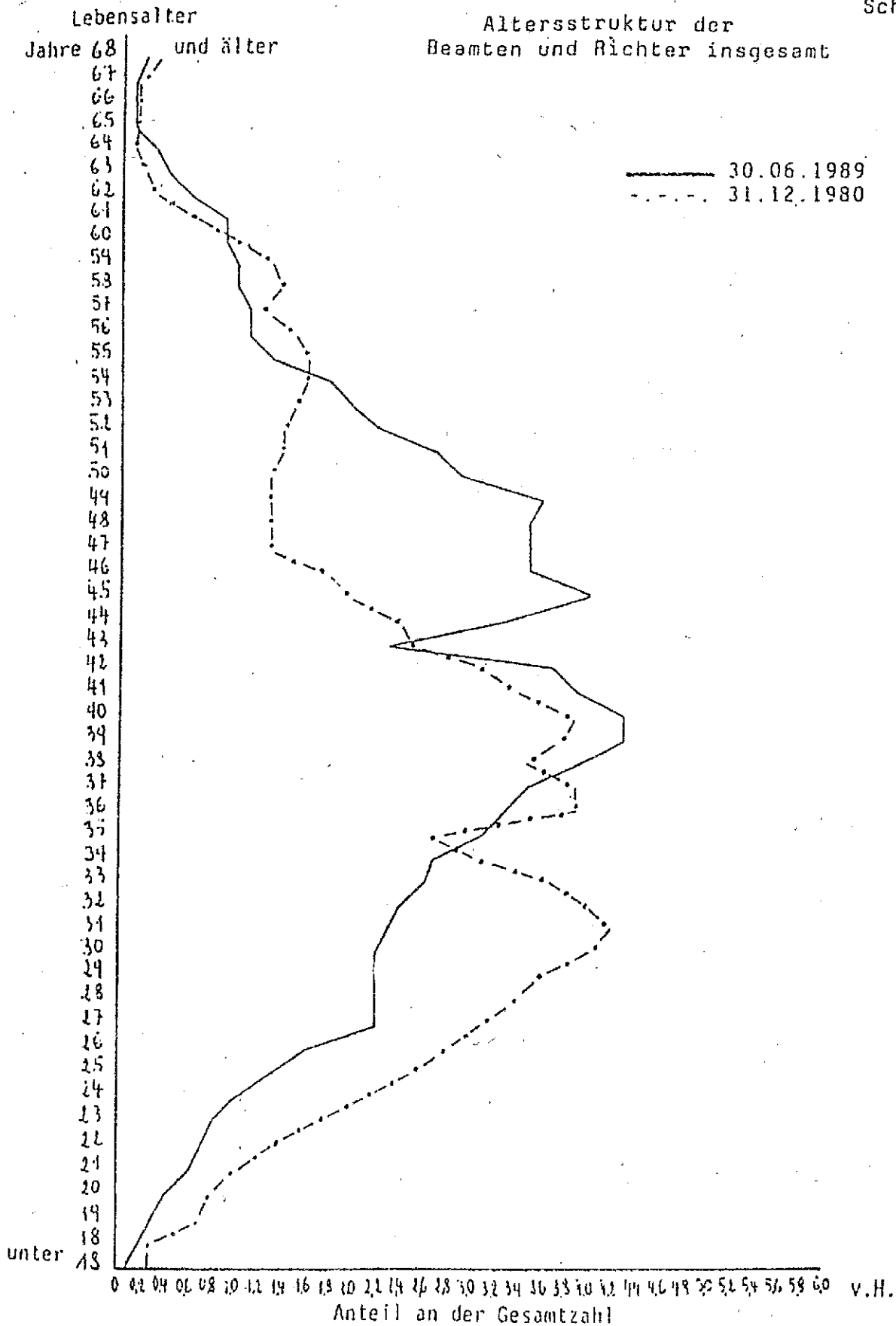
Die gesamten Personalausgaben sind damit seit Ende 1979 um 45,2 v.H. gestiegen, ohne Versorgungsanteile stiegen sie nur um 42,3 v.H. Der Zuwachs allein bei den Bezügen und Beihilfen für Versorgungsempfänger betrug im gleichen Zeitraum 59,5 v.H., wobei sich die Beihilfen um 154,9 v.H. von 50,8 Mio DM auf 129,5 Mio DM erhöhten. Die weitere Entwicklung der Versorgungsaufwendungen wird schon aufgrund der Altersstruktur der Beamten und Richter des Landes zu erheblichen Mehrbelastungen in kommenden Jahren führen. Aus dem Schaubild 1 ist ersichtlich, daß etwa ab dem Jahre 2000 als Folge der Ausweitung der Stellenpläne in den 60er und 70er Jahren die Zahl der Versorgungsempfänger erheblich ansteigen wird. Die dadurch auf das Land zukommenden Mehrausgaben dürften durch die dann voraussichtlich erst ansatzweise greifenden Neuregelungen bei der Beamtenversorgung zwar etwas abgemildert werden; es ist aber davon auszugehen, daß weitere Mehrbelastungen durch die immer längere Lebenserwartung und durch den Umstand, daß immer mehr Beamte aus höheren Beförderungsrängen in den Ruhestand treten, entstehen. Die Entwicklung bei der Beamtenversorgung wird somit auch bei gleichbleibendem Stellenbestand zu einer Ausweitung der Personalausgaben führen, die über das Maß hinausgeht, das durch Tarif- und Besoldungserhöhungen vorgegeben wird.

Der vorstehend aufgezeigten Entwicklung wird bei der künftigen Finanz- und Stellenplanung Rechnung getragen werden müssen. Dabei entziehen sich die auf das Land zukommenden Veränderungen im Bestand der Versorgungsempfänger mittelfristig der steuernden Einflußnahme; sie müssen als Ergebnis der Stellenpolitik früherer Jahre gesehen werden. Die zu erwartenden starken Abgänge unterstreichen nach Auffassung des Rechnungshofs aber die Notwendigkeit, eine qualifizierte Personalplanung für alle Bereiche der Landesverwaltung aufzustellen. Die ohnehin zu fordernde sachgerechte Personalbedarfs-, Personaleinsatz- und Personalentwicklungsplanung läßt sich erfahrungsgemäß leichter realisieren – und ist natürlich auch um so notwendiger – je mehr Personalkapazitäten durch voraussehbare Abgänge disponibel sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Schaubild 1

Altersstruktur der Beamten und Richter insgesamt



Quelle: XII. Bericht des Direktors des Landespersonalamtes Hessen 1989
Auswertungen des Hessischen Personalinformationssystems -

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 20 Der in der nachstehenden Übersicht 5 angestellte Ländervergleich zeigt, daß das Wachstum der Personalausgaben in Hessen in der Zeit von 1983 bis 1988 leicht über und 1989 leicht unter dem Durchschnitt aller Bundesländer lag.

Übersicht 5

Anstieg der Personalausgaben in v.H. *)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Schleswig-Holstein	6,9	7,9	6,3	3,1	2,7	0,7	3,9	4,3	4,2	2,6	2,2
Niedersachsen	7,1	8,7	6,3	3,2	2,9	1,1	3,1	4,4	4,6	2,0	2,0
Nordrhein-Westfalen	7,5	9,2	5,9	3,8	2,9	1,5	4,2	3,7	3,3	2,1	2,2
Hessen	6,0	7,8	5,8	2,5	3,1	1,7	3,5	4,6	4,1	2,8	2,2
Rheinland-Pfalz	6,8	7,9	5,9	3,3	3,2	1,2	3,0	4,2	3,5	2,6	2,6
Baden-Württemberg	7,9	8,1	6,2	1,7	2,9	1,4	3,9	3,9	4,4	3,5	2,6
Bayern	6,9	7,6	6,4	4,0	3,7	1,7	3,4	4,5	4,6	3,4	3,2
Saarland	5,8	7,5	5,5	3,3	2,9	1,4	4,0	4,0	3,9	2,7	2,0
Hamburg	6,1	7,1	5,7	3,6	3,3	0,9	2,4	3,4	4,2	2,5	1,4
Bremen	7,7	8,0	5,9	2,2	2,3	0,0	1,9	3,1	3,3	1,9	1,5
Berlin	6,5	6,7	5,1	3,0	2,6	1,2	2,7	4,4	3,9	2,4	2,9
Länder zusammen	7,0	8,1	6,0	3,2	3,0	1,4	3,5	4,1	4,0	2,7	2,4

*) Steigerungssätze nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1985 - 1991 des BMF

Ein Ländervergleich der Anteile der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) weist für Hessen nach wie vor überdurchschnittlich hohe Werte aus. Die Personalausgabenquote betrug 1989 40,1 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 43,8 v.H. (Hessen) zu 40,6 v.H. (Durchschnitt Flächenländer), 1988 betrug das entsprechende Verhältnis 44,0 v.H. zu 41,3 v.H.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 21 Die Investitionsausgaben lagen 1989 mit 3 530,2 Mio DM um 44,3 Mio DM oder 1,2 v.H. unter dem Vorjahresergebnis und um 74,1 Mio DM unter dem Haushaltssoll. Dabei blieben die Investitionsausgaben mit Ausnahme des Kommunalen Finanzausgleichs mit 111,0 Mio DM deutlich unter dem veranschlagten Soll; betroffen war insbesondere der Wohnungs- und Städtebau (einschließlich Modernisierung) mit -77,4 Mio DM und der staatliche Hochbau mit -17,4 Mio DM.

Hingegen wurden die veranschlagten Mittel für Investitionszuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich insgesamt um 36,9 Mio DM überschritten, wobei Sollunterschreitungen - insbesondere bei den Zuweisungen für den Öffentlichen Personennahverkehr (27,6 Mio DM) - durch Sollüberschreitungen, u.a. bei den Zuweisungen für den Schulbau (23,3 Mio DM), für die Wasserwirtschaft (19,5 Mio DM) und für Altenheime (11,2 Mio DM) überkompensiert wurden.

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) sank von 16,0 v.H. in 1988 auf 14,9 v.H. in 1989. Unter den Flächenländern belegte Hessen damit den fünften Platz. Setzt man aus Vergleichsgründen die Leistungen Hessens und Baden-Württembergs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von den bereinigten Gesamtausgaben ab (s.a. Tz. 20), so belegt Hessen den vierten Rang hinter Bayern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland (vgl. Übersicht 6).

Übersicht 6Investitionsquoten*) der Länder

<u>Land</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
Schleswig-Holstein	15,8	15,3
Niedersachsen	11,7	11,9
Nordrhein-Westfalen	13,3	13,6
<u>Hessen</u>	<u>16,0(16,9)</u>	<u>14,9(16,3)</u>
Rheinland-Pfalz	16,6	17,3
Baden-Württemberg	14,9(16,1)	14,4(14,9)
Bayern	21,5	21,1
Saarland	15,1	16,4

*) Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben in v.H.

() ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich

Quelle: Finanzberichte des BMF

Bemerkungen des Rechnungshofs

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

- 22 Die im HG 1989 erteilten Kreditermächtigungen von 5 028,1 Mio DM ergaben zusammen mit Ermächtigungsresten aus dem Hj.1988 in Höhe von 800 Mio DM für 1989 einen Ermächtigungsrahmen von 5 828,1 Mio DM. Diesem Ermächtigungsrahmen stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von 4 339,3 Mio DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme von 74,4 v.H. entspricht (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 7 865,4 Mio DM/Inanspruchnahme 4 833,0 Mio DM oder 61,4 v.H.)

Mio DM

23 Nach der der Haushaltshaltsrechnung als Anlage III beigefügten Gruppierungsübersicht betragen die in den Hauptgruppen 7 und 8 gebuchten Investitionsausgaben zusammen	3 530,2
Nach Abzug der durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter finanzierten Investitionsausgaben in Höhe von	- 907,8
und der aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von	<u>726,9</u>
ergibt sich als Kredithöchstgrenze im Sinne der formalen Festlegung in § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO der Betrag von	<u>1 895,5</u>
Die Schuldenaufnahmen des Landes am Kreditmarkt werden in der Haushaltsrechnung mit ausgewiesen. Nach Abzug der auf Kreditmarktschulden geleisteten Tilgungen in Höhe von	4 128,0
beträgt die Nettokreditaufnahme	<u>- 3 462,5</u> <u>665,5</u>

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

- 24 Unter Einbeziehung der Haushaltsansätze für 1990 und 1991 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	4 128,0	3 462,5	665,5	1 595,5	- 930,0	25 237,3
1990***) 4	761,1	3 075,4	1 685,7	1 678,3	7,4	26 923,0
1991***) 4	592,2	3 017,7	1 574,5	1 853,3	- 278,8	28 497,5

*) Abweichungen gegenüber den Zahlenangaben in Übersicht 1 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 einschl. 2 Nachträge

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Die in Folge der günstigen konjunkturellen Entwicklung zu verzeichnenden Mehreinnahmen sind teilweise zur Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung eingesetzt worden. Die Nettokreditaufnahme konnte so im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zurückgeführt werden.

Im Vergleich zu den übrigen Flächenstaaten schneidet Hessen mit der Entwicklung seiner Kreditmarktschulden 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.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 8

Kreditmarktschulden 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	31.12.1989	1987	1988	1989
Schleswig-Holstein	3 012	4 356	4 796	5 132	5 488	6 171	6 597	6 764	703	426	167
Niedersachsen	2 410	3 397	3 681	3 912	4 217	4 683	5 092	5 118	466	409	26
Nordrhein-Westfalen	1 764	3 514	3 970	4 424	4 784	5 179	5 371	5 418	395	192	47
Hessen	2 289	3 168	3 438	3 717	3 947	4 249	4 463	4 468	302	214	5
Rheinland-Pfalz	2 366	3 631	3 935	4 255	4 562	4 975	5 180	5 207	413	205	27
Baden-Württemberg	1 855	2 660	2 803	2 959	3 043	3 193	3 448	3 470	150	255	22
Bayern	1 168	1 861	1 960	2 073	2 170	2 271	2 429	2 366	101	158	- 73
Saarland	3 163	5 574	6 320	7 032	7 698	8 438	9 170	9 934	740	732	764
Flächenländer insgesamt	1 916	3 094	3 389	3 669	3 912	4 234	4 478	4 506	322	244	28

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

Quelle: Finanzberichte des BMF, Schuldenstandstatistik des Statistischen Bundesamts
Einw. Stand 31.12.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 25 Der Minister der Finanzen ist durch das HG 1989 ermächtigt worden, im Hj. 1989 Bürgschaften und Garantien bis zum Gesamtbetrag von 551,5 Mio DM zu übernehmen. Dieser Ermächtigungsrahmen wurde mit rd. 72,9 Mio DM oder rd. 13,2 v.H. in Anspruch genommen (Vorjahr: Ermächtigungsrahmen 556,5 Mio DM bzw. Inanspruchnahme 143,6 Mio DM = rd. 25,8 v.H.).

Nach der Haushaltsrechnung 1989 mußte das Land aus eingegangenen Eventualverpflichtungen mit 4,0 Mio DM eintreten, die Rückflüsse in diesem Bereich betragen 0,9 Mio DM (Vorjahr: 5,3 Mio DM – Rückflüsse 2,1 Mio DM).

- 26 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:

	1989 <u>Mio DM</u>	1988 <u>Mio DM</u>
A. Altschulden (vor der Währungsreform und im Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden)	308,6	331,2
B. Neuschulden (nach der Währungs- reform aufgenommene Schulden)	27 437,4*)	26 656,8
darunter:		
Kassenverstärkungs- kredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	-	-
(nachrichtlich Summe der fundierten Schulden (A + B ./.. Kassen- verstärkungs- kredite)	(27 746,0)	(26 988,0)
C. Grundstückslasten	0,6	6,1
D. Eventualverbind- lichkeiten	<u>1 430,1</u>	<u>1 768,0</u>
	<u>29 176,8</u>	<u>28 762,1</u>

- *) Hierin enthalten sind 600 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen, die jedoch am 31.12.1989 nicht in Anspruch genommen waren.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

In den Neuschulden waren am 31. Dezember 1989 neben den bis dahin aufgelaufenen Kreditmarktschulden Darlehen des Bundes in Höhe von 1 948,4 Mio DM, Darlehen des Hessischen Investitionsfonds in Höhe von 515,0 Mio DM sowie Darlehen für die Hessischen Staatsbäder und den Betrieb Burgen und Schlösser in Höhe von 45,9 Mio DM enthalten. Die mit insgesamt 24 928,1 Mio DM 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 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. 874,8 Mio DM enthalten. Bei den restlichen rd. 555,3 Mio DM handelt es sich vor allem um Bürgschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung.

Verpflichtungsermächtigungen

- 27 Der Haushaltsplan 1989 weist Verpflichtungsermächtigungen von 2 561,0 Mio DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich auf Grund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 20,6 Mio DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1989 folgende Zusagen erteilt:

	<u>Mio DM</u>
– für das Hj. 1990	1 097,4
– für das Hj. 1991	551,1
– für das Hj. 1992	139,3
– für spätere Hje.	<u>71,4</u>
zusammen	1 859,3*)

*) Abweichung in der Summe durch Runden der Zahlen.

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 29,1 Mio DM.

Sondervermögen und Rücklagen

- 28 Der Ende 1988 mit 271 Mio DM dotierenden Ausgleichsrücklage wurden 1989 215 Mio DM zugeführt, so daß sich am 31. Dezember 1989 ein Bestand von 486 Mio DM ergab. Der Bestand der Rücklage „Losbriefflotterie“ wurde 1989 von 2,3 Mio DM um 1,8 Mio DM auf 4,1 Mio DM aufgestockt. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1989 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Liegenschaftsvermögen

- 29 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1989 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen sowie Bestandsberichtigungen) aus:

Anfangsbestand	3 593 667 935,25 m ²
Zugänge	4 877 181,32 m ²
Abgänge	2 973 065,00 m ²
Endbestand	3 595 572 051,57 m ²

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1988 wie folgt zusammen:

	<u>31.12.1989</u> m ²	<u>31.12.1988</u> m ²
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	19 838 814,57	19 615 529,25
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 561 813 114,00	3 560 087 641,00
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	9 864 126,00	9 908 768,00
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,00	4 055 997,00
insgesamt	3 595 572 051,57	3 593 667 935,25

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 323 800 m² in 1988 hat sich auf 44 354 800 m² in 1989 erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 4 459 791 m² von den Abgängen 2 676 723 m² 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. Für 1989 wurden sie am 15. Oktober 1990 dem Landtag in zusammengefaßter Form (LT-Drucksache 12/7569), dem Rechnungshof am 21. September 1990 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen
und Wertpapieren**

30 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1989 insgesamt 10 622 128 228,92 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 10 506 599 357,50 DM; die Fremdwährungs-forderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1989 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

	Stand 31.12.1988 MioDM	Stand 31.12.1989 MioDM	Veränderungen gegenüber 1988 in v.H.
Darlehen	9 344,0	9 603,3	+ 2,8
davon ent- fallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes- bedienstete	6 720,0	6 955,6	+ 3,5
Landwirtschaftsförderung	411,6	398,9	- 3,1
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	99,9	94,4	- 5,5
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 100,7	2 141,7	+ 2,0
Darlehen für sonstige Zwecke	11,8	12,8	+ 8,5
Beteiligungen	1 020,4	1 018,8	- 0,2
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	
Wertpapiere	142,2	-	- 100
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	10 506,6	10 622,1	+ 1,1
	+ 420 000 US \$	420 000 US \$	-
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr.	-

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 31 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um rd. 1,5 Mio DM niedriger als 1988 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 1 018,8 Mio DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen beruhten im wesentlichen darauf, daß die Beteiligung an der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank in Bonn mit einem Nennwert von 0,5 Mio DM weggefallen ist und sich die Beteiligung an der Treuarbeit AG in Frankfurt um 1,0 Mio DM auf einen Nennbetrag von 1,2 Mio DM reduzierte (Beteiligungsquote 6 v.H. gegenüber 11 v.H. in 1988). Aufgegeben wurde die Beteiligung an der Stiftung Deutsche Klinik für Diagnostik GmbH in Wiesbaden mit 30 TDM (Beteiligungsquote 60 v.H.), hinzugekommen ist die Beteiligung am Windenergiepark Vogelsberg GmbH in Friedberg mit 50 TDM (Beteiligungsquote 50 v.H.).

Die im Landesbesitz befindlichen Wertpapiere – Ende 1988 mit einem Nennwert von 142,2 Mio DM und 420 000 US \$ ausgewiesen – sind bis auf Inhaberschuldverschreibungen über 420 000 US \$ (State of Israel Bonds von 1975) veräußert worden. Der Gesamterlös betrug 155,5 Mio DM.

- 31a Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1989 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1989

- 32 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1989 ist bis auf die Istaussgaben 1989 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.

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

- 33 Die in der Haushaltsrechnung 1989 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**Wahrnehmung der Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt**

(Alle Einzelpläne)

Die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt bei Landesober- und -mittelbehörden sowie bei Einrichtungen des Landes werden nicht immer befriedigend wahrgenommen.

Der Rechnungshof hat Hinweise zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung und zur Stärkung der Funktion des Beauftragten für den Haushalt gegeben.

- 34 Der Rechnungshof hat bei einer Reihe von Landesober- und mittelbehörden und Einrichtungen des Landes, die erfahrungsgemäß im Rahmen der ressortmäßigen Festlegungen einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel verwalten, die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Beauftragten für den Haushalt im Wege einer Querschnittsuntersuchung geprüft.
- 35 Ein Beauftragter für den Haushalt ist bei jeder Dienststelle, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, zu berufen. Er soll, soweit der Leiter der Dienststelle diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt, diesem unmittelbar unterstellt werden (§ 9 Abs. 1 LHO). Dem Beauftragten für den Haushalt obliegen die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung sowie Entwurf und Ausführung des Haushaltsplans seiner Dienststelle (§ 9 Abs. 2 Satz 1 LHO). Er ist bei allen Maßnahmen der Dienststelle von finanzieller Bedeutung (organisatorische oder verwaltungstechnische Vorhaben mit unmittelbarer oder mittelbarer haushaltsmäßiger Auswirkung – auch für künftige Jahre –, geplante Beschaffungen, Aufträge anderer Art, falls sie zu Haushaltsüberschreitungen oder Ausgaben in künftigen Jahren führen usw.) zu beteiligen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 LHO) und hat bei seiner Tätigkeit auch die Gesamtbelange des Haushalts zur Geltung zu bringen sowie finanz- bzw. gesamtwirtschaftliche Erfordernisse zu berücksichtigen. Hat er gegen bestimmte Maßnahmen oder Vorhaben Bedenken, kann er Widerspruch erheben, dem nur in einem besonderen Verfahren abzuhelfen ist.
- 36 Demzufolge kommt dem Beauftragten für den Haushalt innerhalb einer mittelbewirtschaftenden Behörde besondere Bedeutung insoweit bei, als er entscheidenden Einfluß auf das gesamte Haushaltsgeschehen seiner Dienststelle nimmt. Durch diese bewußt gestärkte Stellung soll gewährleistet werden, daß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) noch mehr Geltung verschafft wird.
- 37 Bei seinen örtlichen Erhebungen in 23 ausgewählten Landesober- und -mittelbehörden (Statistisches Landesamt, Landeskriminalamt, Regierungspräsidien, Oberfinanzdirektion, Oberlandesgericht, Verwaltungsgerichtshof, Landesvermessungsamt, Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung, Landesamt für Straßenbau usw.) sowie Einrichtungen des Landes (Technische Überwachung Hessen, Landesanstalt für Umwelt, Landesamt für Bodenforschung, Verwaltung der Staatsweingüter) hat der Rechnungshof besonderes Gewicht auf die Klärung gelegt, ob der heraufgehobenen Position des Beauftragten für den Haushalt in der Verwaltungspraxis entsprochen wird bzw. ob die ihm zustehenden Befugnisse im Haushaltsvollzug zum Tragen kommen.

Der Rechnungshof ließ sich bei seiner Untersuchung davon leiten, daß der Beauftragte für den Haushalt seinen Aufgaben wirkungsvoll am ehesten werde nachkommen können, wenn er als fachkundiger Berater in Fragen des Haushaltsrechts dem

Zu Tz. 34 bis 41

Die Ausführungen des Rechnungshofs über Institution und rechtliche Stellung des Beauftragten für den Haushalt werden von der Landesregierung geteilt.

Die in Tz. 38 für geboten erachtete Trennung der Funktion des Dienststellenleiters von der des Beauftragten für den Haushalt ist zwischenzeitlich erfolgt.

Auch den vom Rechnungshof unterbreiteten Vorschlägen zur zweckgerechten Aufgabenerledigung des Beauftragten für den Haushalt wird weitestgehend Rechnung getragen. Dies gilt grundsätzlich auch hinsichtlich seiner Forderung, den Haushaltsbeauftragten größerer Dienststellen von zusätzlichen Aufgaben möglichst freizuhalten.

Freilich kann nicht in allen Fällen ausnahmslos davon ausgegangen werden, daß ein zusätzliches Aufgabengebiet sich zwangsläufig nur nachteilig auf die Stellung des Beauftragten auswirkt. Insbesondere die Einbeziehung des Verwaltungskostenrechts kann im Hinblick auf die Verpflichtung des Beauftragten, für die vollständige und rechtzeitige Einnahmeerhebung zu sorgen, von erheblichem Vorteil für das Land sein. Aber auch die Schärfung des Kostenbewußtseins und die gleichzeitige Kontrolle über die tatsächlichen Kosten und Kostenentwicklungen in der Verwaltung, die Prüfung von Gebührenbefreiungen und die damit verbundene Korrektur von Rechtsvorschriften mit kostenrelevanten Normen sind Aufgaben, deren Wahrnehmung durch Beauftragte sich als vorteilhaft erweisen kann. Und schließlich knüpft auch die Abrechnung von Dienstreisen an die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ausgaben an und kann als sachgerechte Ergänzung der Haushaltsdezerate (-referate) in Betracht kommen.

Mit dem Rechnungshof besteht Einvernehmen, daß solch mögliche Ergänzungen dort ihre Grenzen finden, wo die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Haushaltsbeauftragten nicht mehr gewährleistet ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

jeweiligen Dienststellenleiter, auf den eine Übertragung von Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt wegen Arbeitsüberlastung nicht in Betracht kommt, in allen haushaltsmäßig bedeutsamen Fragen zur Seite steht.

- 38 Der Rechnungshof hat festgestellt, daß entsprechend seinen Vorstellungen verfahren wird. Lediglich bei einer Behörde ist der Dienststellenleiter gleichzeitig Beauftragter für den Haushalt; in den anderen geprüften Dienststellen werden diese Aufgaben hingegen überwiegend von dem jeweiligen Haushaltsdezernenten/-referenten wahrgenommen. Der Rechnungshof hatte jedoch Zweifel, ob diese Bediensteten in ihrer Eigenschaft als Beauftragte für den Haushalt auch im vorgeschriebenen Umfang zeitnah und laufend bei einschlägigen Entscheidungen beteiligt wurden.

Bei seinen Prüfungen kam der Rechnungshof zu dem Erkenntnis, daß im mehr formal und verwaltungstechnisch ausgeprägten Bereich – wenn hierfür als Haushaltsdezernent/-referent nicht ohnedies zuständig – eine Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt weitgehend gewährleistet ist.

- 39 Demgegenüber mußte der Rechnungshof feststellen, daß in Bereichen der eigentlichen Tätigkeit als Beauftragter für den Haushalt dessen ordnende, teilweise korrigierende Einflußnahme nicht immer gegeben war. Dies gilt insbesondere für die
- generelle Überwachung der den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Bewirtschaftung der zugewiesenen Haushaltsmittel und (Plan-)Stellen,
 - Führung des Schriftwechsels in Haushaltsangelegenheiten bzw. die Beteiligung hieran,
 - frühzeitige Beteiligung bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung,
 - Beteiligung an notwendigen Entscheidungen, sofern sich bei Ausführung des Haushaltsplans und seiner Übersichten haushaltsrechtliche Zweifel ergeben,
 - Wahrung der Gesamtbelange des Haushalts.

Ausschlaggebend hierfür war im wesentlichen, daß die als Beauftragte für den Haushalt fungierenden Haushaltsdezernenten/-referenten mit zusätzlichen Aufgaben befaßt waren. Dies wirkt sich vor allem bei größeren Dienststellen – wie etwa den Regierungspräsidien – dann nachteilig aus, wenn zu den hier ohnedies umfangreichen Tätigkeiten im eigentlichen Zuständigkeitsbereich des Haushaltsdezernenten/-referenten z.B. die Bearbeitung von Unfällen mit landeseigenen Kraftfahrzeugen, Angelegenheiten des Umzugs-, Reisekosten-, Trennungsgeld-, Besoldungsrechts oder – z.B. beim Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung, beim Landesvermessungsamt – die Bearbeitung von Organisations-, Hausverwaltungs-, Dienst-, Mietwohnungsangelegenheiten usw. hinzutritt.

Der Rechnungshof forderte, diese die ordnungsmäßige Aufgabenerledigung des Beauftragten für den Haushalt hindernden Umstände abzustellen, die Aufgabenerledigung des Beauftragten für den Haushalt in der Ebene der geprüften Dienststellen allgemein zu verbessern und dadurch die Funktion des Beauftragten für den Haushalt zu stärken. Er schlug in diesem Zusammenhang – wie in der Praxis bereits weitgehend vollzogen – vor, zum Beauftragten für den Haushalt den Haushaltsdezernenten/-referenten zu bestellen, ihn bei größeren Dienststellen der Mittelinstanz möglichst von anderen Zuständigkeiten freizuhalten und ihn frühzeitig an der Aufgaben- und Finanzplanung sowie bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen.

- 40 Der Finanzminister, über den der Rechnungshof seine diesbezüglichen Vorstellungen auch den anderen betroffenen Ressorts unterbreitete, trat in seiner zusammenfassenden Stellungnahme

Bemerkungen des Rechnungshofs

den Ausführungen des Rechnungshofs „uneingeschränkt“ bei. Dem Vorschlag, die Funktionen des Haushaltsdezernenten/-referenten und des Beauftragten für den Haushalt zu vereinigen und ihn von weiteren Zuständigkeiten zu entbinden, stimmte er zu. Der vom Rechnungshof geforderten Stärkung der Stellung des Beauftragten für den Haushalt stehe er „grundsätzlich aufgeschlossen“ gegenüber.

- 41 Der Rechnungshof nimmt die in der Stellungnahme zum Ausdruck gekommene weitgehende Übereinstimmung mit dem Finanzminister in der Sache zur Kenntnis. Er geht davon aus, daß die vom Rechnungshof unterbreiteten Vorschläge zur zweckgerechten Aufgabenerledigung des Beauftragten für den Haushalt alsbald verwirklicht werden. Er hält dies auch deshalb für angebracht, weil ihnen als Wahrer der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angesichts zunehmender Herausforderungen an die öffentlichen Haushalte besondere Bedeutung zukommt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06

Steuerverwaltung

(Kap. 06 04)

Schwerwiegende Schäden an der Bausubstanz eines Finanzamtsgebäudes werden infolge fehlender Haushaltsmittel seit Jahren nicht behoben. Folgeschäden sind bereits eingetreten. Weitere Folgeschäden drohen. Räume, die mit hohem Kostenaufwand hergestellt worden sind, können nicht entsprechend ihrer Bestimmung genutzt werden.

- 42 Im Rahmen der Errichtung des Erweiterungsbaus eines Finanzamts wurden in den Jahren 1963 ff. zwei Untergeschosse erstellt, die Zwecken des Zivilschutzes dienen sollten. Von den Gesamtherstellungskosten in Höhe von 4,725 Mio DM entfielen rd. 1,2 Mio DM auf die beiden Untergeschosse.

Bereits kurze Zeit nach Fertigstellung des Gebäudes traten Mängel auf. Seit Jahren dringt in die Flure des untersten Geschosses ständig Wasser ein, welches den Boden zeitweise bis zu 2 cm hoch bedeckt. Sichtbare Folgen sind Rostansatz an Türen und Türrahmen sowie defekte Beleuchtung (Kurzschlüsse im elektrischen Leitungssystem) und defekte Belüftung (einzelne Motoren sind bereits festgefahren). Weitere Korrosionsschäden am Stahlbeton und der übrigen Bausubstanz sind nicht auszuschließen.

Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ferner ergeben, daß das Dach im Bereich der Kehlen - und Gaubenanschlüsse schadhaft ist. Infolgedessen dringt Regenwasser ein und verursacht in einigen Diensträumen des Dachgeschosses Feuchtigkeitsschäden an der Decke.

Für den Ausbau des Dachgeschosses (Deckenflächen und Dachschrägen) sind Leichtbauplatten verwendet worden, die nach den heutigen Erkenntnissen und energiepolitischen Erfordernissen den Wärmeverlust völlig unzureichend begrenzen. Außerdem entspricht die eingebaute Decken- und Wandverkleidung nicht mehr den brandschutztechnischen Anforderungen.

In diesem Zusammenhang wäre auch die Erneuerung der veralteten Elektroinstallation entsprechend den VDE-Richtlinien geboten.

Obwohl die für die technische Durchführung und die Finanzierung der Erhaltungsmaßnahmen zuständigen Dienststellen (Staatsbauamt, Oberfinanzdirektion) schon seit längerer Zeit auf die Notwendigkeit einer Instandsetzung hingewiesen und entsprechende Haushaltsunterlagen unterbreitet haben, hat sich das Ministerium der Finanzen bisher außerstande gesehen, die erforderlichen Mittel bereitzustellen. Die Staatsbauverwaltung schätzte Anfang 1988 die Instandsetzungskosten für das Untergeschoß auf 170 000,- DM und für die Maßnahmen im Dachbereich auf 422 000,- DM (ein bereits im Jahr 1979 von der Verwaltung eingeholter Kostenvoranschlag für die Instandsetzung der Belüftungsanlagen des Untergeschosses lautete auf 91 500,- DM zuzüglich Mehrwertsteuer).

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Antwort vom 25. Juli 1989 an den Rechnungshof lediglich eine Grundinstandsetzung des gesamten Komplexes in Aussicht gestellt und eine Sanierung in einer „Grobplanung für 1993“ vorgemerkt.

Der Rechnungshof hält es nicht für vertretbar, daß die schon bald nach Fertigstellung des Objekts sichtbar gewordenen Baumängel nicht behoben wurden und drohende Folgeschäden hingenommen werden. Darüber hinaus steht es mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht in Einklang, wenn Räume, für deren Errichtung erhebliche Haus-

Zu Tz. 42

Für die Bauunterhaltung der Finanzämter kann nur ein beschränkter Finanzrahmen zur Verfügung gestellt werden. Daher können bei der Bauunterhaltung der Finanzämter nur dringende Sofortmaßnahmen durchgeführt werden. Neben den laufenden sog. Grundinstandsetzungen (vollständige bauliche Sanierung des Gebäudes) haben Maßnahmen den Vorrang, mit denen die Dienstgebäude allgemein und die Funktionsfähigkeit der Arbeitsplätze insgesamt erhalten, Unfallgefahrenquellen beseitigt und Gesundheitsgefährdungen vermieden werden (z.B. Instandsetzung oder Erneuerung von Dächern, Heizungen, Fußböden, Fenstern sowie Brandschutzmaßnahmen).

Vor diesem Hintergrund wird die Reparaturbedürftigkeit der Zivilschutzräume im Dienstgebäude des Finanzamts Kassel-Spohrstraße zwar nicht verkannt, es wird aber daran festgehalten, die Herrichtung der Schutzräume nicht als Einzelmaßnahme, sondern im Rahmen der geplanten Grundinstandsetzung durchzuführen. Die erste Rate der rd. 8,2 Mio DM Sanierungskosten wird zum Haushalt 1994 angemeldet. Eine frühere Anmeldung ist nicht möglich: Eine straffe Durchführung von Grundinstandsetzungen insbesondere dieser Größenordnung setzt entsprechend hohe Ansätze und Verpflichtungsermächtigungen pro Haushaltsjahr voraus, die erst ab 1994 nach Abschluß der laufenden Grundinstandsetzungen bei den Finanzämtern Gelnhausen und Kassel-Goethestraße etatisiert werden können. Ein deutlich früherer Beginn wäre nur zu Lasten anderer dringenderer Maßnahmen und mit geringen Anlaufzeiten möglich; dies würde eine spürbare Verlängerung der Bauzeit und damit zusätzliche Belastungen für die Verwaltungsangehörigen und den Publikumsverkehr bedeuten. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß einer straffen Planung und Ausführung im Interesse der Verwaltungsangehörigen, der Bürger und des zuständigen Bauamtes besondere Bedeutung zukommt.

Im übrigen sind beim Finanzamt Kassel-Spohrstraße dringende Bauunterhaltungsarbeiten durchgeführt worden, die nicht bis zur Grundinstandsetzung zurückgestellt werden konnten, zum Beispiel die Fenstererneuerung in 1981/82 für rd.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

haltsmittel eingesetzt worden sind, wegen der vorhandenen Mängel im Bedarfsfall nicht entsprechend ihrer Bestimmung genutzt werden können, weil sie seit Jahren immer mehr verrotten.

530 000 DM und die Heizungserneuerung in 1987 für rd. 450 000 DM.

Außerdem ist beabsichtigt, im laufenden Haushaltsjahr zusätzlich zu der als Einzelmaßnahme veranschlagten Aufzugserneuerung auch das Dachgeschoß herzurichten (insbes. Erneuerung der Elektroinstallation und Beleuchtungseinrichtungen, Renovierung; Kosten rd. 420 000 DM). Die Arbeitsbedingungen im Dachgeschoß sollen nachhaltig verbessert werden, um dort vollwertige Arbeitsplätze für die bevorstehende Einführung der Arbeitnehmerveranlagung verfügbar zu haben. Die Herrichtung erfolgt – bezogen auf das Gebäudeinnere – umfassend, so daß das Dachgeschoß von der späteren Grundinstandsetzung nicht mehr berührt wird. Dies ist auch im Hinblick auf die Umorganisation und die Einführung der DV-Unterstützung geboten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Förderung der Erschließung gewerblicher Flächen und sonstiger Infrastrukturmaßnahmen

(Kap. 07 02 – ATG 86)

Die Prüfung der Fördervoraussetzungen bei Zuwendungen für Maßnahmen zur Erschließung gewerblicher Flächen sowie die Erfolgskontrollen wurden vom Ministerium für Wirtschaft und Technik nicht sorgfältig genug durchgeführt. Der Rechnungshof hat Feststellungen getroffen, die zu künftig zu beachtenden Anweisungen an die Verwaltung und in einigen Fällen zu Rückforderungen führten.

- 43 Das Land Hessen fördert die Erschließung von gewerblichen Flächen und sonstigen Infrastrukturmaßnahmen aufgrund des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 mit Bundes- und Landesmitteln aus Kap. 07 02 – ATG 86.

Der Rechnungshof hatte bereits früher die Verwendung von Zuwendungen zur Erschließung von Industriegelände geprüft; Prüfungsergebnisse wurden unter Tz. 48 in die Bemerkungen für das Hj. 1981 aufgenommen.

Der Rechnungshof hat nun erneut mehrere Verwendungsnachweise von Zuwendungen örtlich geprüft. Dabei haben sich weitere Beanstandungen ergeben, die zum Teil zu Anweisungen an die zuständige technische Verwaltung über die wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel und in einigen Fällen zu Rückforderungen führten.

- 44 Nach den als Auflagen im Zuwendungsbescheid enthaltenen Förderungsgrundsätzen sind die Zuwendungsempfänger verpflichtet, die Zuweisungen in vollem Umfang an die förderfähigen Unternehmen, die im Bereich des zu erschließenden Industriegeländes angesiedelt werden sollen, weiterzugeben. Die gewährte Zuweisung muß in der Art verwandt werden, daß eine Verminderung der von den Unternehmen zu tragenden Kanal-, Wasser-, Strom- und Gasanschlußbeiträge und der Erschließungsbeiträge für den Straßenbau eintritt.

Diesen Forderungen ist in mehreren der vom Rechnungshof geprüften Fälle nicht entsprochen worden. So sind von den anzusiedelnden Betrieben Erschließungs- und Anschlußbeiträge gefordert worden, die z.T. erheblich über den in den Förderanträgen ausgewiesenen und somit den Zuwendungsbescheiden zugrunde liegenden „Beiträge Dritter“ liegen. Die erhöhten Beitragsleistungen der Anlieger schmälern somit die Eigenbeteiligung der Gemeinde und stehen im Widerspruch zu den Fördergrundsätzen der Industriegebietserschließung.

Beispielsweise waren nach dem Antrag einer Gemeinde Anlieger- bzw. Erschließungsbeiträge von 342 901,09 DM zur Mitfinanzierung von Erschließungsmaßnahmen vorgesehen. Im Verwendungsnachweis wurden von der Gemeinde 318 000,- DM als Einnahmen nachgewiesen.

Der Rechnungshof hat bei seiner örtlichen Prüfung festgestellt, daß tatsächlich jedoch Beiträge Dritter in Höhe von 686 232,50 DM vereinnahmt wurden. Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, daß sich hieraus ein Erstattungsanspruch des Landes ergibt, dessen Höhe noch zu ermitteln sei.

Zu Tz. 44

Durch die Förderung der Erschließung gewerblicher Flächen sollen die infrastrukturellen Voraussetzungen in den strukturschwachen Gebieten zur Ansiedlung oder Erweiterung gewerblicher Betriebe geschaffen werden. Städte und Gemeinden können deshalb zu den Erschließungsinvestitionen Zuweisungen erhalten. Gefördert werden zur Erschließung gewerblicher Flächen folgende Vorhaben:

- Straßenbau
- Wasserversorgung (Brunnen, Hochbehälter und Wasserleitungen)
- Abwasserentsorgung (Kanalisationsleitungen für Schmutz- und Regenwasser, Rückhaltebecken, Kläranlagen)
- Gasversorgung
- Stromversorgung
- Gleisanschluß.

Um den Unternehmen finanzielle Anreize zur Ansiedlung in den strukturschwachen Gebieten zu geben, werden Kommunen solche Zuweisungen mit der Auflage gewährt, daß diese im vollen Umfang an die förderungsfähigen Unternehmen im Bereich der erschlossenen Industriegelände weiterzugeben sind. In Einzelfällen hat sich die Weitergabeklausel insbesondere dann als problematisch erwiesen, wenn

- nur Teilabschnitte von Beitragserschließungsgebieten der Kommunen vom Land gefördert werden,

- die Ansiedlung von Unternehmen teilweise erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises erfolgt,
- im geförderten Gelände Unternehmen angesiedelt werden, die nach den GA-Richtlinien nicht förderfähig sind,
- Kommunen mit den förderfähigen Unternehmen nicht nur nach den tatsächlich entstandenen Herstellungskosten die Erschließungsbeiträge abrechnen (z.B. Straßenbau), sondern pauschalierte, durch Satzung bestimmte Beträge erheben (z.B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung),
- Kommunen Investitionskosten teilweise über ihre Gebühren abrechnen.

Um eine Überfinanzierung zu verhindern, wurde deshalb ab Mitte 1990 folgende Klausel in die Zuwendungsbescheide aufgenommen:

„Die Einnahmen aus der geförderten Erschließungsanlage (z.B. Erschließungsbeiträge und Anschlußbeiträge) und die ausgezahlten öffentlichen Zuwendungen dürfen die im Zusammenhang mit der Erschließungsanlage entstandenen Aufwendungen nicht übersteigen. Falls ein Finanzierungsüberschuß entsteht, so ist in dieser Höhe die gewährte Zuwendung zurückzuzahlen. Zur Überprüfung dieser Auflage ist nach vollständiger Belegung des Geländes, spätestens aber 10 Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises, eine Schlußabrechnung vorzulegen, aus der alle mit dem Vorhaben verbundenen Ausgaben und die im Zusammenhang damit erzielten Einnahmen ersichtlich sind.“

In dem vom Rechnungshof aufgegriffenen Fall hat eine Gemeinde unter Berufung auf die in 1985 geltende Satzungsregelung Anschlußbeiträge für Wasser von 1,50 DM/qm und für Kanal von 2,- DM/qm (multipliziert mit der Grundstücksgröße) erhoben. Die Gemeinde hat darauf hingewiesen, daß eine Entlastung im Sinne der in Rede stehenden Auflage für die angesiedelten Unternehmen schon dadurch eingetreten sei, daß sie mit solchen niedrigen Beiträgen einen großen Teil der Erschließungskosten selbst trage.

Derzeit wird geprüft, ob eine Rückforderung vorgenommen werden kann.

Zu Tz. 45

Zur Frage der Förderfähigkeit des Kanals in der Ortslage stellte das Wasserwirtschaftsamtsamt als fachlich zuständige technische Dienststelle dar, daß ohne die Erweiterung des alten Hauptsammlers die Erschließung des Gewerbegebietes keinesfalls hätte erfolgen können und teilt gleichzeitig mit, daß der Hauptsammler auch in das Finanzhilfeprogramm zum Bau von Abwasseranlagen hätte umgesetzt werden können.

Ergänzend dazu gibt die Gemeinde an, daß in den

- 45 In den von dieser Gemeinde im Verwendungsnachweis nachgewiesenen zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von 2 561 480,51 DM für die Erschließung einer mit Zuwendungsmitteln in Höhe von 70 v.H. geförderten Gewerbegebietserweiterung sind auch die Kosten in Höhe von 741 634,94 DM für den 3. Bauabschnitt eines Kanalisations-Hauptsammlers in der Ortslage enthalten. Das Ministerium ist bei der Erteilung des Zuwendungsbescheides davon ausgegangen, daß der Bau dieses Kanals in der Ortslage allein durch die Erweiterung des Gewerbegebietes notwendig wird, und hat die hierfür anfallenden Kosten daher mit in die Förderung einbezogen.

Der Rechnungshof hat dann aber festgestellt, daß das Gewerbegebiet im Trennsystem entwässert wird und die aus diesem

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Gebiet anfallende und der Kläranlage zuzuführende Schmutzwassermenge für die Bemessung des 3. Bauabschnitts des Hauptsammlers in der Ortslage, der für eine Abflußmenge von 3 772 l/s ausgelegt wurde, ohne Bedeutung ist. In der hydraulischen Berechnung zum genehmigten baureifen Entwurf für den Bau des Hauptsammlers ist die bisherige Fläche des Gewerbegebietes nämlich nur mit einem Schmutzwasserabfluß von 0,8 l/s berücksichtigt. Ein Abfluß aus der Gewerbegebietserweiterung ist in dieser hydraulischen Berechnung zwar noch nicht enthalten, hat aber auf die Dimensionierung des Hauptsammlers ebenfalls keinen Einfluß.

Der 1. und 2. Bauabschnitt des Hauptsammlers wurde von dem seinerzeit zuständigen Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten nach den Richtlinien vom 28. Februar 1980 für die Gewährung von Finanzierungshilfen zum Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen gefördert. Die Förderquote betrug damals nicht 70 v.H., wie dies bei den Richtlinien zur Förderung von Erschließungsmaßnahmen in Ausnahmefällen im Zonenrandgebiet möglich ist, sondern nur 53,8 bzw. 56,0 v.H. Nach alledem hat der Rechnungshof die Auffassung vertreten, daß auch die Förderung des 3. Bauabschnittes nach den Richtlinien vom 28. Februar 1980 und nicht nach den für die Gemeinde hier finanziell günstigeren Erschließungsrichtlinien hätte erfolgen dürfen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technik hat inzwischen die entsprechenden Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofes beantwortet; dieser Antwort liegt eine Stellungnahme des zuständigen Wasserwirtschaftsamtes als technische Fachbehörde zugrunde. Danach ist das Wasserwirtschaftsamt bei der Prüfung des Finanzierungsantrages zur Erschließung der Gewerbegebietserweiterung davon ausgegangen, daß dieses Gebiet im Mischsystem entwässert wird. In diesem Falle hätte die Erschließung des Gewerbegebietes ohne die Erweiterung des Hauptsammlers in der Ortslage nicht erfolgen können. Die vorgesehene Entwässerung im Trennsystem soll dem Amt erst drei Monate später bei der Vorlage des baureifen Entwurfs zur fachtechnischen Prüfung bekannt geworden sein. Bei dieser Entwässerung im Trennsystem wäre es lt. Wasserwirtschaftsamt „sicherlich richtig gewesen, den 3. Bauabschnitt des Hauptsammlers ebenfalls nach den Richtlinien für die Gewährung von Finanzhilfen zum Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen zu fördern“. Durch einen Koordinationsfehler innerhalb der Verwaltung wäre dies dem Ministerium für Wirtschaft und Technik jedoch nicht mitgeteilt worden. Letzteres ist jedoch trotz der detaillierten Darlegungen des Rechnungshofes zur hydraulischen Berechnung und der Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamtes der Auffassung, die Zuwendung zum Bau des Hauptsammlers wäre zu Recht gewährt worden.

Der Rechnungshof kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß hier nur im Hinblick auf eine um rd. 15 v.H. höhere Förderquote – dies entspricht etwa 111 000,- DM – als bei einer Förderung nach den Richtlinien für die Gewährung von Finanzhilfen zum Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen eine Förderung des 3. Bauabschnittes des Hauptsammlers mit Mitteln aus Kap. 07 02 beantragt wurde. Die Erörterungen mit dem Ministerium sind noch nicht abgeschlossen.

Jahren 1984/85 eine Finanzhilfe aus dem Programm für Abwasseranlagen nicht vorgesehen war, in Anbetracht der konkret anstehenden Ansiedlungsvorhaben der Bau des Kanals aber dringend notwendig wurde.

Auslöser für den Bau des Kanals war somit die Erweiterung des Gewerbegebietes. Gleichzeitig steht aber fest, daß der neue Kanal überwiegend der Ableitung von nicht gewerblichen Abwässern dient. Allerdings werden sich die Schmutzwasseranteile aus dem Gewerbegebiet mit fortschreitender Belegung weiter erhöhen.

Die Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe erfolgte unter der Bedingung, daß der Ausbau des Kanals in der Ortslage allein durch die Erweiterung des Gewerbegebietes notwendig wurde. Dabei wurde nicht festgelegt, in welchem Umfang der Kanal zum Abfluß gewerblicher Abwässer genutzt werden muß.

Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ läßt im Zonenrandgebiet ausdrücklich die Förderung von Infrastruktureinrichtungen zu, die nicht unmittelbar mit der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft im Zusammenhang stehen müssen. Diese Regelung trägt der besonderen Finanzschwäche der Gemeinden im früheren Zonenrandgebiet Rechnung. Vom Grundsatz her ist damit eine Förderung des Kanals aus der Gemeinschaftsaufgabe möglich. Bei der Abwicklung der Förderung ist nach dem zugrundeliegenden Haushaltsrecht sicherzustellen, daß keine Doppelförderung erfolgt. Neben der Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe wurde ein Zuschuß durch den damaligen Hessischen Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (HMLULF) nicht bewilligt.

In Anbetracht der noch immer schwierigen Lage der Gemeinde im früheren Zonenrandgebiet und unter Berücksichtigung von deren schwacher finanzieller Leistungsfähigkeit werden die Ausgaben des Hauptsammlers in der Ortslage weiterhin als förderfähig angesehen, zumal eine nachträgliche Einbeziehung in die Förderung des HMLULF am Refinanzierungsverbot scheitern würde.

- 46 Eine andere Gemeinde hat zum Ausbau einer rd. 500 m langen Teilstrecke einer Straße sowie einer rd. 170 m langen Seitenstraße einschließlich der Begrünung dieser Straßen zu den veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von 821 000,- DM eine Zuwendung von 493 000,- DM erhalten. Nach dem Finanzierungsantrag bzw. dem Zuwendungsbescheid waren Erschließungsbeiträge für den Straßenbau in Höhe von 40 000,- DM vorgesehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind rd. 80 000,- DM vereinnahmt worden. Die volle Weitergabe der Zuwendung an die anzusiedelnden Betriebe ist deshalb noch nachzuweisen.

Zu Tz. 46 und 47

Auch im Fall der hier angeführten Gemeinde gilt bei der Einnahme von Beiträgen über den veranschlagten Rahmen hinaus die Aussage zu Tz. 44. Das Feststellungsverfahren läuft noch.

Zur Frage der wirtschaftlichen Dimensionierung von Industriestraßen erging ein Erlaß an die Hessischen Straßenbauämter, nach dem in Zukunft besonderes Augenmerk darauf zu richten ist, daß

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

47 Der Rechnungshof hat außerdem die nach seiner Auffassung überdimensionierte Breite der Fahrbahn und der Gehwege der Erschließungsstraße beanstandet. Außerdem hat er festgestellt, daß in den zuwendungsfähigen Ausgaben auch Kosten für Maßnahmen enthalten sind, die nicht Bestandteil der Förderung waren. Die Höhe dieser nicht zuwendungsfähigen Ausgaben beträgt rd. 150 000,- DM und die anteilige Rückforderung der Zuwendung daraus rd. 90 000,- DM. Die Planungsbeanstandungen des Rechnungshofes wurden vom Ministerium aufgegriffen und die nachgeordneten Fachbehörden angewiesen, künftig bei der Prüfung von Finanzierungsanträgen zu Zuwendungsmaßnahmen insbesondere auch zur Frage der wirtschaftlichen Dimensionierung von Straßenquerschnitten Stellung zu nehmen.

48 Eine Stadt hatte im Finanzierungsantrag für die Kanalisation sowie für die Wasser-, Gas- und Stromversorgung eines Industrieerschließungsgebiets die Erhebung von Anschlußbeiträgen in Höhe von 130 000,- DM vorgesehen. Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff. BBauG sollten lt. Antrag nicht erhoben werden.

In den mit den anzusiedelnden Firmen abgeschlossenen Kaufverträgen wurde dann jedoch vereinbart, daß von den Käufern neben Erschließungskosten für Wasser, Kanal und Straße in Höhe von 3,50 DM/qm Fläche des Baugrundstücks zusätzliche Erschließungskosten von 13,35 DM/qm bzw. 14,- DM/qm in den Fällen zu zahlen sind, bei denen die von ihnen zu errichtenden Betriebe vom Ministerium für Wirtschaft und Technik nicht als gewerbliche Produktionsbetriebe anerkannt werden. In einem Fall – es handelt sich um die Ansiedlung einer nicht förderungsfähigen Diskothek – wurden diese zusätzlichen Erschließungskosten bereits erhoben und die Zuwendung durch das Ministerium entsprechend reduziert. Bei vier weiteren, nach Auffassung des Rechnungshofes ebenfalls nicht förderungsfähigen Betrieben im gleichen Industriegebiet, wurde das Ministerium um Stellungnahme gebeten, inwieweit es sich hier um gewerbliche Produktionsbetriebe im Sinne der Förderrichtlinien handelt.

Das Ministerium hat sich nach Überprüfung der Auffassung des Rechnungshofes angeschlossen und diese vier Betriebe ebenfalls aus der Förderung herausgenommen. Die zuwendungsfähigen Ausgaben sollen anhand der Flächenanteile dieser Betriebe neu berechnet und eine dementsprechende Rückforderung der Zuwendung veranlaßt werden. Nach überschlägiger Ermittlung des Rechnungshofes würde diese Rückforderung rd. 232 000,- DM betragen.

49 Eine weitere Rückforderung der Zuwendung in Höhe von rd. 64 300,- DM ergibt sich durch die Herausnahme der Kosten für die Durchpressung eines Schmutzwasserkanals durch einen Bahndamm aus der Förderung. Der Rechnungshof hatte hier auf die einschränkende Regelung der VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO verwiesen, derzufolge Maßnahmen, die vor Erteilung des Zuwendungsbescheids begonnen wurden, aus der Förderung auszuschließen sind. Das Ministerium hat sich auch in diesem Falle der Auffassung des Rechnungshofes angeschlossen.

50 Einer anderen Stadt wurde zur Erschließung von Industriegelände zu veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von 1 143 000,- DM eine Zuwendung in Höhe von 914 400,- DM bewilligt.

Das erschlossene Gelände liegt am Rande des Überschwemmungsgebietes eines natürlichen Vorfluters. Außerdem ist dort mit hohen Grundwasserständen zu rechnen. Sowohl das Wasser des Vorfluters, als auch das Grundwasser sind stark betonangreifend. In dem Erläuterungsbericht zum Entwurf der Kanalisation für dieses Gewerbegebiet wird wegen dieser örtlichen Verhältnisse eine Auffüllung des Geländes empfohlen, um Schäden an den Fundamenten von Bauwerken zu vermeiden.

- die Straßenquerschnitte unter Berücksichtigung der zu erwartenden Verkehrsentwicklung nicht überdimensioniert sind (in Anlehnung an die Richtlinien für die Anlage von Straßen/Teilquerschnitten),
- die Konstruktion des Straßenoberbaues nach den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen ausgelegt ist,
- die Einheitspreise angemessen sind und
- die nicht zuwendungsfähigen Kosten sorgfältig ermittelt werden.

Zu Tz. 48 und 49

Aufgrund der Ermittlungen des Rechnungshofes wurde gegenüber der Stadt eine Rückforderung von insgesamt 287 350,- DM ausgesprochen. Hiergegen hat die Stadt Klage erhoben. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Kassel ist noch nicht abgeschlossen.

Zu Tz. 50

Von den zur Erschließung des Industriegeländes veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von 1 143 000 DM entfielen 457 000 DM auf Kanalisationsmaßnahmen.

Die beiden Regenwasserkanäle liegen am Rande des Überschwemmungsgebietes eines natürlichen Vorfluters, jedoch nicht im eigentlichen Tiefgebiet mit dem hohen Grundwasserstand des stark bis sehr stark betonangreifenden Grundwassers. Die Regenwasserleitungen, die in einer geringeren

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Ausführung der Schmutzwasserkanäle und der Regenwasserkanäle sowie der Schächte ist nach dem Entwurf vom Dezember 1984 im Hinblick auf das anstehende „stark betonangreifende Grundwasser“ in Kunststoff vorgesehen.

Für die geplante Ausführung in Kunststoff dürfte ausschlaggebend gewesen sein, daß Kanäle und Schächte aus Beton, die in dieser Stadt in den Jahren 1976 bis 1980 hergestellt wurden, durch aggressive Wässer zerstört und vorzeitig durch rd. 1 500 lfdm Kunststoffrohre und Kunststoffschächte ersetzt werden mußten. Die Beseitigung dieser Schäden wurde vom damaligen Ministerium für Umwelt und Energie im Mai 1986 mit Zuwendungen aus Kap. 17 42 gefördert. Zu den hierfür veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von 2,9 Mio DM wurde eine Zuwendung von rd. 2,55 Mio DM gewährt.

Der Entwurf für die Entwässerung des Gewerbegebietes dieser Stadt wurde im Dezember 1984 aufgestellt, im April 1986 durch das zuständige Wasserwirtschaftsamt geprüft und ebenfalls im April 1986 durch die zuständige Untere Wasserbehörde genehmigt. Die Bauausführung erfolgte bereits vor dieser Genehmigung und zwar von August bis Dezember 1985. Abweichend vom vorliegenden baureifen Entwurf und gegen die in zwei Schreiben des planenden und bauleitenden Ingenieurbüros vorgetragenen Bedenken wurde der Regenwasserkanal jedoch nicht mit Kunststoff-, sondern mit Betonrohren und -schächten hergestellt. Die Abweichung wurde von der Stadt mit einer Kostenersparnis von rd. 134 000,- DM begründet. Das zuständige Wasserwirtschaftsamt hat bei der Abnahme nach § 74 Hessisches Wassergesetz dieser gegenüber dem genehmigten baureifen Entwurf vorgenommenen Änderung nachträglich zugestimmt. Maßgebend für diese Zustimmung war dabei insbesondere die Stellungnahme eines Sachverständigen, wonach für die Ausführung der Regenwasserleitung in Beton spreche, daß das Wasser nicht der Kläranlage zugeführt werden soll. Wenn also das Rohrsystem durch betonangreifendes Grundwasser undicht werden sollte, dann würde das eindringende Grundwasser die Kläranlage nicht zusätzlich belasten. Andererseits könne austretendes Regenwasser auch nicht den Untergrund verseuchen oder gefährden.

Die Stellungnahme des Sachverständigen bezieht sich ausschließlich auf die Unbedenklichkeit hinsichtlich einer Belastung der Kläranlage bzw. des Grundwassers, schließt aber eine Zerstörung der Kanäle nicht aus. Die Einsparung von rd. 134 000,- DM rechtfertigt deshalb nach Auffassung des Rechnungshofes nicht die Abweichung vom baureifen Entwurf.

Das Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit, das im Zuge des Prüfungsverfahrens unter Hinweis auf die örtlichen Verhältnisse und die Ausführungen des Wasserwirtschaftsamtes als seiner nachgeordneten Behörde um Stellungnahme gebeten wurde, hat diese Abweichung vom baureifen Entwurf ebenfalls nicht beanstandet. Es hat vielmehr dargelegt, daß bei der gegebenen Sachlage sowohl eine Entscheidung für Beton- als auch für Kunststoffrohre vertretbar gewesen sei und daher die Entscheidung der Stadt für die kostengünstigeren Betonrohre nicht zu beanstanden wäre.

Der Rechnungshof vermag sich im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse und die bereits an anderen Kanälen in derselben Stadt entstandenen Schäden in Höhe von rd. 3,0 Mio DM der Auffassung des Ministeriums und des Wasserwirtschaftsamtes nicht anzuschließen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Tiefe angeordnet sind als die Schmutzwasserleitungen, werden nur bei sehr hohen Grundwasserständen kurzzeitig vom Grundwasser berührt; während der Bauzeit wurde in der Grabensohle kein Grundwasser angetroffen. Seit Oktober 1985 wird zudem im Bereich des Gewerbegebietes „Im Ried“ eine fallende Tendenz des betonangreifenden Chemismus beobachtet.

Nach der Planung der Kanalisation für das Gewerbegebiet waren zunächst sowohl für die Schmutzwasser- als auch für die Regenwasserkanäle Kunststoffrohre und -schächte vorgesehen. Nach Vorlagen der Planung hat das Ing.-Büro zur Frage des Rohrmaterials die Stellungnahme eines Sachverständigen eingeholt und darauf hingewiesen, daß in Erwägung gezogen sei, die Regenwasserleitungen und -schächte evtl. in Beton auszuführen.

Der Sachverständige, der auch bei der Überprüfung der Ende 1984/Anfang 1985 festgestellten Schäden durch aggressives Grundwasser an den früher verlegten Kanälen eingeschaltet war, kam nach Auswertung seiner Untersuchungen, unter Abwägung der örtlichen Verhältnisse, zu der Schlußfolgerung, daß – ausgehend von den vorliegenden Wasseranalysen – keine Bedenken bestehen, die Regenwasserleitung für das Gewerbegebiet mit dichten Betonrohren auszuführen und Betonschächte zu verwenden, die jedoch im Hinblick auf die schlechtere Betonqualität zusätzlich einen dichten Schutzanstrich haben sollten.

Daraufhin hat die Kommune beschlossen, aus Kostengründen nur die Schmutzwasserkanäle sowie die dazugehörigen Schächte aus Kunststoff auszuführen und für den Regenwasserkanal, abweichend vom Entwurf, Rohre und Schächte aus Beton mit Schutzanstrich zu verwenden.

Bei der fachtechnischen Prüfung und wasserrechtlichen Genehmigung des Kanalentwurfs für die Maßnahme haben sich Verzögerungen ergeben. Das zuständige Wasserwirtschaftsamt hat dann mit der Abnahme nach § 74 Hess. Wassergesetz der gegenüber dem Entwurf geänderten Ausführung des Regenwasserkanals aus Betonrohren nachträglich zugestimmt.

Erfahrungen mit vorhandenen Betonrohrleitungen, die nicht ständig von betonangreifendem Grundwasser berührt werden, lassen bei Betonrohren aus dichtem Beton mit Sicherheit eine langjährige Funktionsfähigkeit in statischer Hinsicht erwarten. Ferner wurde in die Überlegung einbezogen, daß aus wasserwirtschaftlicher Sicht weniger hohe Anforderungen an die Dichtigkeit eines Regenwasserkanals vertretbar sind. Mit der Äußerung des Sachverständigen, daß für den Fall, daß das Rohrsystem durch betonangreifendes Grundwasser undicht werden sollte, die Kläranlage bzw. das Grundwasser nicht belastet wird, wird

- 51 Einer Stadt im Zonenrandgebiet wurde zur Erschließung des 1. Bauabschnitts eines Industriegeländes mit einer Fläche von rd. 16 ha zu zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von rd. 9,4 Mio DM Zuwendungen von rd. 7,5 Mio DM gewährt. Die Erschließung erfolgte in den Jahren 1982 bis 1985.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuwendungen zu diesen Maßnahmen bereits im Jahre 1984 begleitend geprüft. Bei der Prüfung eines Verwendungsnachweises über eine Teilmaßnahme im Oktober 1989 wurde vom Rechnungshof kritisiert, daß in dem Industriegelände noch kein Betrieb angesiedelt worden ist. Der Magistrat der Stadt hat dem Rechnungshof auf Anfrage hierzu mitgeteilt, daß dieses Industriegelände für Betriebe mit großem Flächenbedarf vorgehalten würde. Die Stadt habe jedoch gleichzeitig mit der Erschließung dieses Geländes – allerdings nur zum Teil mit Bundes- und Landesmitteln aus ATG 86 geförderte – weitere Gewerbegebiete erschlossen oder erworben und diese Gebiete zunächst für die Ansiedlung von Betrieben genutzt.

Nach den Förderrichtlinien ist im Zonenrandgebiet der Ausbau der Infrastruktur für die Erschließung von gewerblichen Flächen entsprechend dem Bedarf für voraussehbare Industrieansiedlungen und -erweiterungen möglich. Der voraussehbare Bedarf wurde jedoch falsch eingeschätzt. Es wurde auch keine konkrete Darlegung, bis wann die Inanspruchnahme der Fläche erfolgen solle, von der Stadt abverlangt.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technik wurde unter Hinweis auf die Antwort des Magistrates der Stadt um Stellungnahme zur Inanspruchnahme des erschlossenen Geländes gebeten. Nach der Antwort des Ministeriums vom Juni 1990 sollen nunmehr die ersten konkreten Ansiedlungen anstehen; damit soll die Schaffung von bis zu 600 Arbeitsplätzen ermöglicht werden. Die tatsächliche Belegung des Geländes will das Ministerium im Rahmen seiner Erfolgskontrolle weiter verfolgen und die Ergebnisse dem Rechnungshof zu gegebener Zeit mitteilen.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung im Auge behalten und falls der Verwendungszweck nicht zeitgerecht erfüllt wird, die Rückzahlung der Zuwendung fordern.

nicht die langjährige Standsicherheit bzw. Funktionsfähigkeit der Kanäle in Frage gestellt.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sowohl eine Entscheidung für Betonrohre als auch zugunsten einer Verwendung von Kunststoffrohren (Polyäthylen) vertretbar gewesen wäre. Die Kommune hat sich aber auf der Grundlage der Stellungnahme des Sachverständigen für die deutlich preisgünstigeren Betonrohre entschieden. Bei der gegebenen Sachlage war diese Entscheidung der Kommune durch die Wasserwirtschaftsverwaltung nicht zu beanstanden.

Unter Berücksichtigung der Äußerungen des Sachverständigen erscheint die Einsparung von 134 000 DM im Vergleich zu den veranschlagten Ausgaben von 457 000 DM durchaus beachtlich. Ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit kann nicht gesehen werden.

Zu Tz. 51

Die Regelungen des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ lassen in den ausgewiesenen Schwerpunkttorten die Förderung von Erschließungsmaßnahmen entsprechend dem Bedarf für voraussehbare förderfähige Investitionsvorhaben zu.

Im Rahmen einer sinnvollen Ansiedlungspolitik ist es damit nötig, Gelände auf Vorrat zu erschließen, um potentiellen Ansiedlern kurzfristig attraktive Flächen anbieten zu können. Ohne die Vorkhaltung eines geeigneten Geländes können kaum Ansiedlungschancen genutzt werden. Eine Gewähr für die Geländebelegung kann allerdings nicht gegeben werden. Konjunkturelle und strukturelle Einflüsse können auf das wirtschaftliche Geschehen und damit auf Unternehmensentscheidungen so einwirken, daß vorübergehend kaum Flächenbedarf für Unternehmensgründungen, -verlagerungen oder -erweiterungen besteht.

Im angeführten Fall wurde innerhalb der über 100 ha großen Industriefläche nur ein Teilbereich soweit vorbereitet, daß attraktive Ansiedlungen kurzfristig möglich sind. Das Ansiedlungskonzept für die Gesamtfläche sieht vor, daß die Flächen im wesentlichen Teil kleineren Betrieben angeboten werden und die vom Zuschnitt her für größere Ansiedlungen besser geeignete Fläche im Osten strukturell bedeutenden Industrieansiedlungen vorbehalten werden soll. Der westliche Teil ist in der Vergangenheit sehr gut angenommen worden; aber auch im östlichen Bereich stehen jetzt konkrete Ansiedlungen an. Es ist davon auszugehen, daß damit die erschlossene Vorratsfläche erschöpft ist.

Da weitere konkrete Investitionsabsichten der gewerblichen Wirtschaft bestehen, hat die Stadt

- 52 Bei seiner stichprobenweisen Prüfung hat der Rechnungshof insgesamt neun Maßnahmen erfaßt. Das entspricht etwa der Hälfte der im Prüfungszeitraum abgeschlossenen Objekte. Fünf Maßnahmen waren dabei – teilweise mehrfach – zu beanstanden. Die festgestellten Mängel sind sowohl auf die unzureichende Prüfung der Antragsunterlagen und der Verwendungsnachweise als auch auf die mangelnde Nachprüfung der Erreichung des Verwendungszwecks durch die Bewilligungsbehörde, dem Ministerium für Wirtschaft und Technik, zurückzuführen.

Eine sorgfältige Prüfung ist durch diese Behörde nicht erfolgt. Der Gefahr, daß sich die Planung nicht auf das Notwendige beschränkt, daß bei der Bauausführung nicht genügend die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden und daß bei der Abrechnung das Land unrechtmäßig mit Kosten belastet wird, kann nur durch eine intensivere Prüfung begegnet werden.

Abrechnung der Straßenbaustoffe nach Gewicht (Kap. 07 04)

Bei der Verwiegung von Straßenbaustoffen ist nicht sichergestellt, daß die gelieferten Mengen den ausgedruckten Angaben der Wiegescheine entsprechen. Manipulationen sind leicht möglich. Der Rechnungshof hat wiederholt Unregelmäßigkeiten festgestellt.

- 53 Für den Bau und die Unterhaltung von Straßen benötigt die Hessische Straßenbauverwaltung große Mengen von Straßenbaustoffen. Straßenbaustoffe sind Sande, Kiese, Splitt, Schotter, Mineralbeton und bituminöses Mischgut. Die Lieferung der Straßenbaustoffe wird in der Regel gleichzeitig mit deren Einbau im Rahmen einer Ausschreibung an private Unternehmer vergeben. Die Abrechnung der Lieferung und Leistung erfolgt entsprechend den Festlegungen in den Ausschreibungen. Danach kann die Abrechnung der Lieferung der Straßenbaustoffe sowohl nach Einbaudicke als auch nach Einbaugewicht vorgesehen werden. Für Einbauflächen unter 6 000 m² wird von der Hessischen Straßenbauverwaltung in der Regel die Abrechnung nach Einbaugewicht ausgeschrieben.

Wenn die Lieferung nach Einbaugewicht abzurechnen ist, hat der Auftragnehmer die gelieferten Straßenbaustoffe durch

Ende letzten Jahres für den II. Erschließungsabschnitt erhebliche Infrastrukturzuschüsse erhalten.

Zu Tz. 52

Bei Fördermaßnahmen zur Erschließung gewerblicher Flächen und sonstiger Infrastrukturmaßnahmen erfolgt generell die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung. Die Bewilligungsbehörde stützt sich bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen auf die Aussagen der kommunalen Gebietskörperschaften als Antragsteller und das Urteil der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung. Sie geht grundsätzlich davon aus, daß alle mit der Förderung verbundenen Angaben zutreffend sind. Demzufolge wird bei kommunalen Gebietskörperschaften regelmäßig zum Nachweis der verwendeten Landesmittel ein einfacher Verwendungsnachweis – ohne Vorlage der Belege – zugelassen, bei dem die Zuwendungsempfänger die Richtigkeit der Eintragungen bescheinigen, ggf. eigene Prüfungseinrichtungen (Rechnungsprüfungsämter) der kommunalen Gebietskörperschaften ihren Bestätigungsvermerk anbringen und die baufachliche Prüfung durch die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung erfolgt. Danach schließt sich die verwaltungsseitige Prüfung der Bewilligungsbehörde an, die mit der gebotenen Sorgfalt erfolgt.

Ein Teil der festgestellten Verstöße fällt in die Verantwortung der Zuwendungsempfänger. Bei Bekanntwerden hätte die Bewilligungsbehörde entsprechende Konsequenzen gezogen. Die vom Rechnungshof bei örtlichen Prüfungen festgestellten Mängel waren bei der verwaltungsseitigen Prüfung nicht zu erkennen. Örtliche Prüfungen, die sehr zeitaufwendig sind, sind aus personellen Gründen gegenwärtig nicht möglich.

Zu Tz. 53 bis 55

Der vom Rechnungshof geschilderte Sachverhalt ist zutreffend. Aufgrund erster Hinweise im Rahmen der Rechnungsprüfungen im Jahre 1988 waren durch Rundverfügung des Hessischen Landesamtes für Straßenbau vom 21. April 1989 Hinweise auf gültige Vorgaben zum Nachweis von Art und Umfang gelieferter Stoffe und zusätzliche Verfahrensvorgaben den Mitarbeitern der Hessischen Straßenbauverwaltung an die Hand gegeben worden.

Die in den Bemerkungen enthaltenen weiteren Hinweise waren bereits Inhalt des nachfolgenden

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Vorlage der Wiegescheine einer geeichten automatischen oder einer geeichten handbedienten mit einem Sicherheitsdruckwerk versehenen Waage nachzuweisen.

Wiegescheine sind Leistungsnachweise, die ohne die unmittelbare Mitwirkung des Auftraggebers entstehen. Sie stellen den für die Vergütung der Leistung bestimmenden Sachverhalt verbindlich fest und werden durch Unterschrift des Wägers zu Urkunden.

Der Rechnungshof hat die bei einem Straßenbauamt erfolgten Wägungen ermittelt. Danach sind für rd. 29 000 t Straßenbaustoffe (dies entspricht rd. 1,13 Mio DM Stoffkosten bei 7,2 Mio DM Abrechnungssumme) 1 330 Wägungen vorgenommen worden. Die Kosten der mit Lieferscheinen nachgewiesenen Stoffe betragen damit rd. 15,7 v.H. der Gesamtkosten.

Dem hohen Anspruch an den Wiegeschein als „Zahlungsbe gründende Unterlage“ wird in der Praxis häufig nicht ausreichend Rechnung getragen. Das zeigen die vom Rechnungshof immer wieder festgestellten unrealistischen Wägeregebnisse.

Dazu folgendes Beispiel:

- 54 Beim Bau eines Radweges in Südhessen war die bituminöse Tragschicht nach Einbaugewicht abzurechnen.

Die Mehrzahl der vom Auftragnehmer vorgelegten Wiegescheine für diese Leistung wies Bruttogewichte von mehr als 50 t aus. Hierzu ist anzumerken, daß nach § 34 Abs. 3 StVZO das höchstzulässige Gesamtgewicht für Kraftfahrzeuge 40 t (Fahrzeugkombination mit mehr als 4 Achsen) beträgt. Selbst wenn man eine 10%ige Gewichtsüberschreitung tolerieren wollte, wäre bei einem Gesamtgewicht von 44 t die absolute Obergrenze erreicht.

Die ebenfalls außergewöhnlich hohen Nettogewichte hatte der Auftragnehmer in der Weise errechnet, daß in der Spalte „Motorwagen“ der Wiegescheine die gedruckten Taragewichte von den gedruckten Bruttogewichten abgezogen worden waren. Die hieraus resultierenden Nettogewichte hatte man in der Spalte „Anhänger“ mit den dort gesondert gedruckten Bruttogewichten addiert. Ein Abzug für Taragewichte in der Spalte „Anhänger“ war unterblieben.

Außerdem zeigten die Wiegekarten bei verschiedenen Lieferungen immer die gleiche Taragewichtsangabe, obwohl durch den Grad der Verschmutzung, das Ausmaß der Tankfüllung und ggf. bewegliche Aufbauten unterschiedliche Werte zu erwarten sind.

Ein gleichbleibendes Taragewicht ist ein Indiz dafür, daß das Taragewicht des Fahrzeugs nicht, wie vorgeschrieben, vor jedem Ladevorgang durch Wägung festgestellt worden ist.

Die vom Rechnungshof festgestellten fragwürdigen Wiegepraktiken haben das zuständige Straßenbauamt veranlaßt, anhand von Bohrkernen eine Dickenmessung der Fahrbahndecke und eine Rückrechnung der eingebauten Mengen an Straßenbaustoffen vorzunehmen. Diese ergab, daß die bituminöse Tragschicht anstatt der vereinbarten, durch Wiegescheine nachgewiesenen und bezahlten Dicke von 10 cm nur eine solche von 9,5 cm aufwies. Die daraus resultierende Rückforderung von 9 365 DM bei rd. 293 000 DM Abrechnungssumme ist von dem Auftragnehmer anerkannt worden, weil die Fehlerhaftigkeit der seinerzeitigen Verwiegung außer Zweifel stand.

- 55 Die hier nur beispielhaft dargestellten fehlerhaften Angaben bei Wiegescheinen über das Brutto- und Taragewicht sind vom Rechnungshof auch bei vielen anderen Baumaßnahmen festgestellt worden.

Daneben zeigten sich noch weitere Mängel bei den Wiegescheinen:

- Das amtliche Kennzeichen des Lieferantenfahrzeugs fehlte auf einem großen Teil der Wiegescheine.

Schriftverkehrs zwischen dem Rechnungshof und dem Ministerium für Wirtschaft und Technik. Nach Abfassung der hier vorliegenden Rechnungshofbemerkungen wurden mit Schreiben vom 20. November 1990 dem Rechnungshof zusätzliche Regelungen mitgeteilt, die inzwischen durch Rundverfügung des Hessischen Landesamtes für Straßenbau vom 29. November 1990 umgesetzt worden sind.

Im einzelnen wurden dabei folgende Regelungen festgelegt:

- Die Ausschreibung von Leistungen, die nach Gewicht abzurechnen sind, ist auf ein Minimum zu beschränken (z.B. Anschlüsse an den Bestand und notwendige Profilausgleiche).
- Die Bauüberwachung hat sich davon zu überzeugen, daß die Wiegeeinrichtung des Lieferanten geeignet und im ordnungsgemäßen Zustand ist.
- Ggf. ist die Eichverwaltung hinzuzuziehen.
- Die Bauaufsicht hat bei Anlieferung die Wiegescheine an Ort und Stelle zu prüfen und zu unterschreiben; dabei ist zu prüfen, ob der Wiegeschein alle erforderlichen Angaben enthält und ordnungsgemäß ausgefüllt ist (z.B. keine Handeintragung).
- Ferner ist zu überprüfen, ob die Angaben des Wiegescheines plausibel sind (z.B. keine gleichbleibenden Angaben des Taragewichtes).
- Zu prüfen ist ferner, ob das zulässige Gesamtgewicht eingehalten ist.
- Bei Verdacht auf Manipulation sollten Kontrollwägungen, wenn möglich, auf öffentlichen Waagen durchgeführt werden; sofern keine öffentlichen Waagen zur Verfügung stehen, muß die Wägung auf firmeneigener Waage im Beisein der Bauaufsicht wiederholt werden.

Es wird davon ausgegangen, daß durch die zusätzlichen Vorgaben sichergestellt werden kann, daß das Handeln der Bauaufsicht der Hessischen Straßenbauverwaltung zukünftig keinen Anlaß mehr für Beanstandungen des Rechnungshofs gibt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Es fehlte in den Wiegescheinen der Abdruck der Bruttogewichte. Lediglich die Tara- und Nettogewichte waren maschinengerecht wiedergegeben worden.
- Angaben über die Uhrzeit der Wägung waren fast regelmäßig unterblieben.
- Das Wiegegut war nicht näher bezeichnet. Die Bezeichnung beschränkte sich auf die Angaben von Kornfraktionen bzw. auf nicht näher erläuterte Ordnungsziffern.

Die große Häufigkeit der Fehler mag ihre Ursache in einer mangelhaften Schulung der Wäger haben. Sie könnte jedoch auch als Indiz für Manipulationen bei der Lieferung der Straßenbaustoffe mit dem Ziel der Vortäuschung einer höheren Liefermenge gewertet werden.

Angesichts ständiger Beanstandungen des Rechnungshofs hat das Hessische Landesamt für Straßenbau in der Rundverfügung „Straßenbau“ Fachgebiet: „Bauvertrags- und Vergabewesen“ Nr. 9/1989 die nachgeordneten Behörden seines Geschäftsbereichs auf die wiederholten Unregelmäßigkeiten hingewiesen und Möglichkeiten zur Abhilfe der Mängel aufgezeigt. Mit der Rundverfügung „Straßenbau“ Fachgebiet: „Bauvertrags- und Vergabewesen“ Nr. 13/1990 führte das Landesamt die „Richtlinien für das Abwickeln der Verträge für Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau“ (RV-StB 89) Abschnitt 3 – Abrechnung – ein, die ebenfalls Regelungen zur Behandlung der Wiegescheine, Frachtbriefe und Lieferscheine enthalten.

Die Rundverfügung und auch die Richtlinien sind an die Straßenbaubehörden gerichtet, an Institutionen also, denen die bereits gefertigten Wiegescheine erst zur Kontrolle zugehen. Dieses ist jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs nicht ausreichend, weil hiermit keine entscheidende Einflußnahme auf die Tätigkeit der Wäger erfolgt. Der Rechnungshof ist daher gemeinsam mit der Hessischen Eichdirektion der Frage nachgegangen, wie die Mängel schon beim Lieferwerk vermieden werden könnten. Die Eichdirektion hat zugesagt, daß die hessischen Eichämter für gemeinsame Kontrollmaßnahmen mit den zuständigen Mitarbeitern der Straßenbauverwaltung zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich der Kontrollen der Lieferungen durch die mit der Abnahme der Baustoffe beauftragten Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung ist zu bemerken, daß in erster Linie an den öffentlichen Waagen ein objektives Ergebnis sichergestellt ist. Leider sind nur noch wenige öffentliche Waagen mit ausreichender Kapazität vorhanden.

Die zusätzlichen Vertragsbedingungen der Straßenbauverwaltung sehen neben den Kontrollwägungen an öffentlichen Waagen die Nachwägung des beladenen und des leeren Fahrzeugs auf derselben privaten Waage vor. Von dieser Möglichkeit ist von seiten der Straßenbauämter bisher nur selten Gebrauch gemacht worden, weil bei den Straßenbauämtern Unklarheiten über den Ablauf einer Nachwägung bestehen.

Zumindest bei Beginn einer umfangreichen Lieferung sollte sich ein Beauftragter des Auftraggebers davon überzeugen, daß von seiten des Lieferanten geeignetes Personal und ordnungsgemäße Gerätschaften für die Verwiegung vorgehalten werden.

Zur Durchsetzung der Erfüllung dieser Vertragsbedingung bei den Straßenbauämtern bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs dringend der Koordinierung innerhalb der Straßenbauverwaltung.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium für Wirtschaft und Technik ist noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof erwartet, daß die Straßenbaulastträger durch praxisnahe Regelungen vor Übervorteilung geschützt werden.

Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung
(Kap. 07 14 – ATG 94)

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat das Ministerium für Wirtschaft und Technik bei der Bewilligung von Zuwendungen nicht immer hinreichend geprüft, ob der Zuwendungsempfänger in geordneten finanziellen Verhältnissen lebt und die erforderliche Sachkunde für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel besitzt.

Auch die Überwachung der Durchführung geförderter Projekte im Hinblick auf die Erreichung des Förderzieles ist nicht immer ausreichend gewährleistet.

- 56 Der Hessische Rechnungshof hat ab dem Jahre 1988 Ausgaben des Ministeriums für Wirtschaft und Technik zur Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung geprüft, deren Bewilligungen bis in das Haushaltsjahr 1982 zurückreichen. Schwerpunkt seiner örtlichen Prüfungen waren hierbei zunächst Projekte aus dem Bereich Forschung und Entwicklung (F u. E). Gravierende Prüfungsergebnisse werden nachfolgend dargestellt:

- 57 Einem Ingenieur für Mühlenbau hatte das Ministerium für Wirtschaft und Technik eine Zuwendung von 48 000 DM bewilligt, die für die Mitfinanzierung einer energiesparenden Neukonstruktion eines Walzenstuhls in der Getreidemüllerei einschließlich Bau einer Demonstrationsanlage vorgesehen war. Der Antrag war damit begründet worden, daß das bisher praktizierte Verfahren des Umbaus von Walzenstühlen konventioneller Bauart mittels sogenannter Knauff-Getriebe neuerdings wegen abgelaufener technischer Lebensdauer der Altanlagen nicht mehr durchgeführt werde.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs handelte es sich bei dem Ingenieurbüro um einen über achtzigjährigen Bürohhaber und eine Sekretärin. Die Zuwendung wurde zu mehreren Reisen ins Ausland und zum Umbau eines weiteren konventionellen Walzenstuhls in Frankreich verwendet. Zum Bau der Demonstrationsanlage ist es nicht gekommen, das Zuwendungsziel wurde damit nicht erreicht.

Der Widerruf der Zuwendung und die Aufforderung zur sofortigen Rückzahlung blieb ohne Wirkung. Nach Aussage des Ministeriums handelt es sich bei dem Zuwendungsempfänger um einen vermögenslosen Rentner, so daß nunmehr ein Antrag auf Erlaß der Ansprüche nach § 59 Abs. 1 Ziff. 3 LHO beantragt werde.

- 58 Einer zunächst in Frankfurt und später in Südhessen ansässigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung waren ein Zuwendungsbescheid von 416 000 DM für die Mitfinanzierung der Entwicklung eines selbstanlaufenden 5 bis 10 kW-Vertikalachs-Windkonverters und ein weiterer Bescheid von 1 126 300 DM für die Mitfinanzierung einer 20 kW-Anlage erteilt worden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof war das

Zu Tz. 57

Bei dem Zuwendungsempfänger handelt es sich um einen zum Zeitpunkt der Antragstellung 75jährigen Ingenieur mit einem Büro für Entwicklungsvorhaben in der Getreidemüllerei. Das von ihm entwickelte Kurzhochmahlverfahren auf einem neukonstruierten Walzenstuhl stellt eine ernsthafte wirtschaftlich verwertbare Entwicklung dar, belegt durch die positive Stellungnahme des Leiters des Instituts für Lebensmitteltechnologie – Getreidetechnologie – der Universität Berlin am 3. November 1982 sowie durch 2 Empfehlungsschreiben von Getreidemühlen, die ihr Mahlverfahren auf das o.a. Verfahren umgestellt hatten. Auch der Hessische Müllerverband hat diese Entwicklung und den Neubau am 20. Oktober 1982 ausdrücklich anerkannt und begrüßt.

Es handelt sich also um ein Vorhaben, das (nicht nur für die hessische Wirtschaft) ein wirtschaftlich und technisch verwertbares Produkt dargestellt hätte.

Die vom Zuwendungsempfänger eingereichten Unterlagen über die Finanzierbarkeit des Vorhabens ließen keine Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung und bestimmungsgemäßen Verwendung der Landesmittel aufkommen. Es war auch nicht damit zu rechnen, daß das Vorhaben nicht verwirklicht werden würde und die Zuwendung deshalb zurückzufordern gewesen wäre.

Der Antrag auf Erlaß der Rückforderung in Höhe des Zuwendungsbetrages wegen Nichterreichen des Zuwendungszieles liegt vor.

Zu Tz. 58

Die Darstellung des Rechnungshofs ist zutreffend.

Der Umstand, daß das Produkt aus dem 1. Fördervorhaben derzeit nicht verwertet wird und das 2. Fördervorhaben eingestellt wurde, liegt

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

5. bis 10 kW-Pilotprojekt abgeschlossen. Der Verwendungsnachweis lag dem Regierungspräsidium in Kassel vor, dieses hatte jedoch erhebliche Schwierigkeiten mit der Prüfung des zahlenmäßigen Nachweises.

Für das 20 kW-Projekt fanden seinerzeit in der südhessischen Rheinebene Versuche mit einem 12 kW-Rotor statt. Das System hatte noch keine Produktionsreife erlangt und erforderte umfangreiche Optimierungen. Darüber hinaus war die Erprobung der Anlage unter realen Windverhältnissen am Firmensitz nicht möglich. Da der Rechnungshof Schwierigkeiten der GmbH mit ihrer Geschäftsführung und der Projektfinanzierung feststellen mußte, empfahl er eine sorgfältige Prüfung der Voraussetzungen für weitere Mittelabrufe über die erste Abschlagszahlung von 303 200 DM hinaus.

Aufgrund der Anregungen des Rechnungshof stoppte das Ministerium weitere Zahlungen an den Zuwendungsempfänger und widerrief schließlich die Zuwendung. Inzwischen ist ein Antrag auf Eröffnung des Konkursverfahrens vom zuständigen Amtsgericht mangels Masse abgewiesen worden. Ebenso blieben die Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung an die zuständigen Finanzämter erfolglos. Das Ministerium für Wirtschaft und Technik steht nun vor der Entscheidung einer befristeten Niederschlagung der Forderung.

- 59 Eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung bzw. deren Schwestergesellschaft erhielt vom damals zuständigen Ministerium für Umwelt und Energie mehrere Zuwendungen für die Mitfinanzierung von Maßnahmen zur Nutzung von Deponiegas aus verschiedenen hessischen Deponien. Auf Vorschlag des Zuwendungsempfängers sollte die Muffeltechnik mit verbindlich vorgeschriebener Mindesttemperatur (1 200 Grad Celsius) und Verweildauer (0,3 sec im Dauerbetrieb) zur Anwendung kommen.

Gegen die Förderung dieser Technik erhob der Rechnungshof keine Einwendungen, obwohl sie wegen der technischen Anforderungen an ihre Komponenten im Dauerbetrieb nicht ganz unproblematisch ist. Neuere Anlagen werden daher – besonders auch bei stark belasteten Gasen – mit vorgeschalteter Gasreinigung betrieben.

Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, daß die zuerst in Betrieb genommene Anlage durch eine Verfügung des zuständigen Gewerbeaufsichtsamts stillgelegt worden war, weil die Betriebstemperatur von 1200 Grad Celsius nicht immer erreicht wurde. Drei weitere geprüfte Anlagen befinden sich nach Aussage des Ministeriums zur Zeit im Dauerbetrieb.

Die Prüfung der Ausgabebelege bereitete einen erheblichen Zeitaufwand, weil eine dem verbindlich vorgegebenen Kostenplan entsprechende Gliederung der Ausgaben nur bei einem Projekt und hier auch nur teilweise vorhanden war. Nicht geklärt werden konnten anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof Ausgaben bei drei Anlagen, die durch Geldüberweisungen an eine ausländische Schwestergesellschaft des Zuwendungsempfängers entstanden waren und den Eindruck erweckten, als seien die Deponiegas-Stationen im wesentlichen durch die ausländische Schwesterfirma konstruiert und gebaut worden. Im Gegensatz hierzu befanden sich in den Geschäftsunterlagen 71 Rechnungen, aus denen hervorging, daß wesentliche Leistungen wenigstens einer Station in der Bundesrepublik erbracht worden waren. Eine weitere Rechnung einer hessischen Elektronikfirma belegte, daß alle Arbeiten für den elektrischen und steuerungstechnischen Teil der Anlage von ihr ausgeführt worden waren.

Der Rechnungshof bat das Ministerium für Wirtschaft und Technik um Aufklärung der Sachverhalte und Herbeiführung der notwendigen Entscheidungen. Die Anhörung des Zuwendungsempfängers durch das Ministerium brachte keine Klarheit über die von der ausländischen Schwesterfirma erbrachten

allein an den nicht vorhersehbaren eingetretenen Schwierigkeiten zwischen der Zuwendungsempfängerin und ihrer Geschäftsleitung.

Die für einen Widerruf erforderlichen Erhebungen zogen sich über rd. ein Jahr hin, da von den Beteiligten ständig widersprüchliche Aussagen eingingen. In dieser Zeit wurde sowohl versucht, auf die Wiederherstellung geordneter Verhältnisse hinzuwirken, als auch für eine Weiterverwendung der 12-kW-Anlage durch ein Fachhochschulinstitut wesentliche Komponenten und Gerät sicherstellen lassen. Diese Versuche sind zwar fehlgeschlagen, dennoch ist der Zugriff auf verwertbare Ergebnisse des 1. Fördervorhabens weitestgehend sichergestellt. Über eine befristete Niederschlagung ist noch nicht entschieden.

Zu Tz. 59

Die Darstellung des Rechnungshofs ist zutreffend. Die Verwendungsnachweise liegen zum Teil dem Regierungspräsidium Kassel vor. Es ist angewiesen, diese umgehend und vorrangig zu bearbeiten. Die nächste örtliche Prüfung ist im Januar 1991 erfolgt. Das Ergebnis der Erhebungen bleibt abzuwarten.

Leistungen. Der Zuwendungsempfänger wurde nun aufgefordert, die Verwendungsnachweise vorzulegen, anlässlich deren Prüfung dann entschieden werden soll, welche Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt werden können. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen.

60. Einer kleineren Stahl- und Metallbaufirma war eine Zuwendung von 77 700 DM für die Mitfinanzierung des Baues einer Windkraftanlage bewilligt worden. Die Anlage hatte einen bestimmten Aussiedlerhof mit einer Leistung von 10 kW beheizen sollen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde das Zuwendungsziel nicht erreicht, da auf dem betreffenden Gelände viel zu wenig Wind auftrat. Selbst ein Dauerbetrieb mit einer wesentlich niedrigeren Leistung hatte sich als unmöglich erwiesen. Die Anlage war daher auf Wunsch des Besitzers des Aussiedlerhofes und mit Zustimmung des damals zuständigen Ministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit demontiert worden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind sowohl fehlende Standortbestimmungen für die Aufstellung der Anlage als auch fehlende Ingenieurkapazität zu deren Planung für das Scheitern der Maßnahme ausschlaggebend. Darüber hinaus haben sich die rechtlichen Probleme der bauaufsichtlichen Genehmigung als so wesentlich für den Erfolg eines Windkraftprojektes herausgestellt, daß vor der Klärung dieser Fragen eine Zuwendung nicht hätte erteilt werden dürfen. Schließlich muß sich das Ministerium der Frage stellen, ob der Bau einer Einzelanlage förderungsfähig war, wenn weder Absicht noch Chance einer wirtschaftlichen Nutzung der Entwicklung bestand.

61. Die Zuwendung an ein Ingenieurbüro von 30 000 DM für die Mitfinanzierung der Entwicklung einer neuartigen energiesparenden Schrottmühle zur Herstellung von Futterschrot aus Getreide war mit 24 900 DM ausgezahlt worden. Die Schrottmühle sollte mit Hilfe der Zuwendung entwickelt, konstruiert, aufgestellt und erprobt werden. Bei der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof legte der beratende Ingenieur, der sein Wohnzimmer als Ingenieurbüro benutzte, lediglich einige Zeichnungen und einzelne metallische Bauteile vor. Deren Zusammensetzung und Vervollständigung zu einer Schrottmühle hatte bis zu diesem Zeitpunkt nicht stattgefunden. Der Zuwendungsempfänger erklärte, die noch ausstehenden Arbeiten aus finanziellen Gründen nicht mehr durchführen zu können.

Die Prüfung des zwischenzeitlich vorgelegten Verwendungsnachweises durch das zuständige Regierungspräsidium auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs ergab eine Rückforderung des Landes von 9 800 DM zuzüglich Zinsen. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zu Tz. 60

Die Empfehlungen des Rechnungshofs werden seit geraumer Zeit beachtet. Um eine gesichertere Entscheidungsgrundlage zu bekommen, werden beispielsweise Gutachten über die Förderwürdigkeit von Vorhaben von den verschiedensten Stellen (z.B. bei Windkraftanlagen Stellungnahmen von der Fachhochschule Wiesbaden) eingeholt.

Im Dezember 1988 wurde ein Windmeßprogramm beim Institut für Solare Energieversorgungstechnik e.V. (ISET), einem Verein an der Gesamthochschule Kassel, aufgelegt mit Ziel und Zweck, Winddaten an Standorten möglicher Investoren in Hessen zu ermitteln. Gegen eine geringe Gebühr können potentielle Investoren Windmessungen vom ISET durchführen und auswerten lassen. Anhand dieser Ergebnisse wird es sowohl der Bewilligungsbehörde als auch den Investoren möglich sein, noch sachgerechtere Entscheidungen zu treffen.

Der Unterstellung des Rechnungshofs, daß der Zuwendungsempfänger nicht die Absicht hatte, die Entwicklung wirtschaftlich zu nutzen, wird widersprochen. Dieser Betrieb, ein Meisterbetrieb im Stahl- und Metallbau im Nordhessischen, hatte in seine Entwicklung selbst rd. 230 000 DM, das sind rd. 73 v.H. der angefallenen Kosten, investiert, womit die Ernsthaftigkeit des Zuwendungsempfängers am Vorhaben dokumentiert wird.

Auch der Bau einer Einzelanlage muß bei der fortschreitenden Klimaverschlechterung als sinnvoll und förderungswürdig angesehen werden. Aktivitäten auf diesem Gebiet sollten unterstützt werden. Aus diesem Grunde bemüht sich die Bewilligungsbehörde, auch bei den zuständigen Behörden in direkten Kontakten, bürokratische Hemmnisse abzubauen.

Zu Tz. 61 und 62

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs ist zutreffend. Der Zuwendungsempfänger hat gegen die Rückforderungsbescheide des Regierungspräsidiums Kassel Widerspruch eingelegt, die zurückgewiesen wurden. Hiergegen hat er Klage eingereicht. Das Verfahren beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ist noch nicht abgeschlossen.

- 62 Eine weitere Zuwendung von 124 700 DM an das gleiche Ingenieurbüro für die Mitfinanzierung der Entwicklung zweier neuartiger Wasserturbinen war voll ausgezahlt worden.

Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab, daß am vorgesehenen Aufstellungsort der Turbinen, eine Mühle nahe der Grenze zu Thüringen, eine Turbine bereits verschrottet war und die zweite sich in völlig betriebsunfähigem Zustand befand. Beide Turbinen sollen nach der Aussage des Mühlenbesitzers nie funktioniert haben.

Im Verlauf des vom Ministerium daraufhin eingeleiteten Anhörungsverfahrens zum Widerruf der Zuwendung wandte sich der Zuwendungsempfänger mit einer Petition an den Landtag, die dieser an die Landesregierung überwies mit der Bitte, den Petenten über die Sach- und Rechtslage zu informieren. Das zuständige Regierungspräsidium hat eine Rückzahlung von rd. 29 000 DM zuzüglich Zinsen gefordert. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

- 63 Dem Inhaber eines Elektroinstallationsbetriebs wurde eine Zuwendung von 61 700 DM für die Mitfinanzierung von Entwicklung und Bau einer energiesparenden Heizungsanlage im Niedertemperaturbereich unter Ausnutzung der Wärmequellen Sonne, Wind, Regenwasser sowie Wärmerückgewinnung aus Raumabluft und Abwässern gewährt, wobei speziell entwickelte Wärmespeicher, Wärmetauscher, Wärmeaufnahmegeräte sowie deren elektronische Steuerung verwendet werden sollten.

Der Rechnungshof stellte bei der Prüfung der Zuwendungsakten fest, daß die gesamte Zuwendung im Jahre 1982 ausgezahlt worden war, ohne daß der Zuwendungsempfänger ausreichende Leistungs- und Kostennachweise vorgelegt hatte. Eine im Jahre 1987 vom zuständigen Regierungspräsidium durchgeführte Ortsbesichtigung ergab, daß die Sonnenkollektoren an der Dachfläche bereits durch Korrosion zerstört, die gesamte Heizungsanlage demontiert und damit nicht betriebsfähig war, und daß das Innere des Wohnhaus-Neubaus sich in einem nahezu unbewohnbaren Zustand befand.

Gegen den wegen nicht Erreichens des Zuwendungszwecks erteilten Widerrufsbescheid des Ministeriums erhob der Zuwendungsempfänger Klage, für die er ohne Erfolg Prozeßkostenhilfe beantragte. Zwischenzeitlich ist der Zuwendungsempfänger gestorben. Ob der Rückforderungs- und Widerrufsbescheid gegenüber Erben durchgesetzt werden kann, ist unwahrscheinlich.

Auf die vom Rechnungshof geäußerten Zweifel bezüglich einer ausreichenden Prüfung der Anspruchsvoraussetzung für die erteilten Abschlagszahlungen antwortete das Ministerium, daß nach Nr. 1.5 der damals geltenden Allgemeinen Bewilligungsgrundsätze gesonderte Leistungs- und Kostennachweise nicht gefordert gewesen seien. Um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten, sei ein Abrufformular entwickelt worden, nach dem der Zuwendungsempfänger mit dem Mittelabruf rechtsverbindlich zu erklären hatte, daß entsprechende Zahlungen für den Zuwendungszweck erfolgt seien. Da zur damaligen Zeit keine Veranlassung bestanden habe der vom Zuwendungsempfänger abgegebenen Erklärung zu mißtrauen, seien die angeforderten Beträge ausgezahlt worden.

Dem hielt der Rechnungshof entgegen, daß nach Nr. 1.4 der neuen Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) die Anforderung jedes Teilbetrags der Zuwendung die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten muß. Zur Überwachung der Verwendung durch die mittelbewirtschaftende Stelle gehöre demnach auch die Beurteilung des Mittelbedarfs des Zuwendungsempfängers bei jeder Auszahlung. Der Rechnungshof verwies in diesem Zusammenhang darauf, daß sich die Verwaltung nicht darauf beschränken dürfe, nachträglich aufgrund

Zu Tz. 63

Die Zuwendung wurde 1982 bewilligt und im gleichen Jahr ausgezahlt. Zum damaligen Zeitpunkt galten die Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze (ABewGr) und nicht die vom Rechnungshof angeführten Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P). Nach Nr. 1.5 der damals geltenden ABewGr waren die vom Rechnungshof geforderten Leistungs- und Kostennachweise nicht Voraussetzung für eine (Teil-) Auszahlung. Auch die (neuen) VV Nr. 7 zu § 44 LHO bzw. Nr. 1.4 der ANBest-P verlangen nur den Nachweis der Verwendung bereits gezahlter Teilbeträge in summarischer Form bzw. die Angaben zur Beurteilung des fälligen Mittelbedarfs für die nächsten zwei Monate. Auch wenn – wie vom Rechnungshof dargelegt – vom Zuwendungsempfänger mit dem Mittelabruf kurze Angaben über Ausgaben und Projektstand gefordert worden wären, so wären diese Angaben keine Gewähr für eine ordnungsgemäße Durchführung des bezuschußten Vorhabens gewesen. Da von der Bewilligungsbehörde eine stärkere Kontrolle der Zuwendungsempfänger für erforderlich gehalten worden ist, wurde bereits im Sommer 1983, also lange vor der Prüfung des Rechnungshofs, das Regierungspräsidium Kassel mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betraut und für diesen Zweck auch personell verstärkt. Mit ihm ist geregelt, daß es bei ersten Mittelabrufen immer, bei den weiteren Mittelabrufen stichprobenweise örtliche Prüfungen vor einer Auszahlung durchführt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

des Verwendungsnachweises die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel zu überprüfen. Sie müsse sich vielmehr laufend – ggfs. durch örtliche Erhebungen – über Art und Umfang der Aktivitäten unterrichten, die der Zuwendungsempfänger entfaltet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre eine einfache Unterrichtung der mittelbewirtschaftenden Stelle bereits dadurch gegeben gewesen, wenn vom Zuwendungsempfänger mit dem Mittelabruf kurze Angaben über Ausgaben und Projektstand gefordert worden wären.

Im übrigen verwies der Rechnungshof auf Nr. 1.5 ANBest-P, nach der ein möglicher Widerruf des Zuwendungsbescheids mit Wirkung für die Zukunft ins Leere ginge, wenn eine Nichterreichbarkeit des Zuwendungszwecks erst bei Anforderung oder Prüfung des Verwendungsnachweises festgestellt würde.

Bei fünf weiteren Zuwendungen hat das Ministerium für Wirtschaft und Technik bzw. das für Umwelt und Energie den Zuwendungsbescheid widerrufen, ohne daß auch hier Aussicht auf Rückzahlung von Zuwendungen und Zinsen besteht.

- 64 Zur generellen Kritik der von der Landesregierung geförderten F- und E-Projekte hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß nach Nr. 1.2 der VV zu § 44 LHO Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen und Beschaffungen muß der Empfänger auch in finanzieller Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung und Unterhaltung der Anlagen bieten. Das bedeutet, daß der Zuwendungsempfänger in geordneten finanziellen Verhältnissen lebt, sich an das geltende Recht halten und die erforderliche Sachkunde für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel besitzen muß.

Bei der Förderung technischer Forschungs- und Entwicklungsprojekte setzt dies nach Auffassung des Rechnungshofs voraus, daß der Zuwendungsempfänger über eigene Ingenieurkapazität verfügt oder diese einkauft und möglichst die erfolgreiche Bearbeitung von Projekten vergleichbarer Größe und Schwierigkeit nachweisen kann. Auch dürfte die Beurteilung von Betriebsgröße und -dauer sowie von Betriebsergebnissen geeignet sein, Rückschlüsse auf technische Kapazität und Ordnung finanzieller Verhältnisse zu ziehen. Schließlich setzt das oft mit dem Zuwendungszweck verbundene Ziel der Herstellung vermarktungsfähiger Produkte auch betriebswirtschaftliche Sachkunde voraus.

Der Rechnungshof erkennt nicht die Schwierigkeiten, die mit einer derartigen Prüfung von Antragstellern für Zuwendungen verbunden sind. Er kann sich jedoch des Eindrucks nicht erwehren, daß bei einer Mehrzahl der von ihm geprüften Fälle die Zuwendungsempfänger nicht den vorgenannten Anforderungen der VV zur LHO entsprachen und dies erkennbar gewesen wäre.

Der Rechnungshof ist daher der Meinung, daß es einem Wirtschaftsministerium nicht genügen sollte, Bastler zu beschäftigen. Vielmehr sollte sein Bestreben sein, die Entwicklung von für die hessische Wirtschaft technisch und wirtschaftlich verwertbarer Produkte oder Verfahren zu fördern. Nur auf diese Weise dürfte die Landesregierung den Anforderungen des hessischen Energiespargesetzes gerecht werden können.

Zu Tz. 64

Grundsätzlich wird bei allen Fördermaßnahmen im Bereich von Forschungs- und Entwicklungs- sowie Pilot- und Demonstrationsanlagen im Energiebereich nach den vom Rechnungshof aufgeführten haushalts- und bewilligungsrechtlichen Grundsätzen verfahren. In Einzelfällen, insbesondere bei Entwicklungsvorhaben, war es trotz Beachtung dieser Grundsätze leider nicht vermeidbar, daß diese gelegentlich nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Die Mehrzahl der geförderten Vorhaben (jährlich werden 40 bis 60 Anträge bearbeitet) werden entsprechend den Vorstellungen des Rechnungshofs positiv abgewickelt. Dabei wird durchaus angestrebt, daß die Vorhaben zu verwertbaren Produkten oder Verfahren für die hessische Wirtschaft führen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

Gewerbeaufsicht – Arbeitsschutz –
(Kap. 08 16)

Durch Konzentration der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsanzeigen in einer zentralen Bußgeldstelle lassen sich Mitarbeiter bei den Gewerbeaufsichtsämtern einsparen bzw. für andere Aufgaben einsetzen.

- 65 Die Durchführung der Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstoßes gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr wurde im Herbst 1989 bei einem Gewerbeaufsichtsamt örtlich geprüft.

Dabei wurde festgestellt, daß im Hj. 1988 1,55 Vollzeitsachbearbeiter (zwei Sachbearbeiter zu je 75 v.H., ein Sachbearbeiter zu 5 v.H.) 362 Ordnungswidrigkeitsverfahren bearbeitet hatten. Unter Außerachtlassung der verjährten 23 Ordnungswidrigkeitsverfahren bearbeitete somit ein Vollzeitsachbearbeiter bei angenommenen 210 Arbeitstagen 1,04 Anzeigen pro Arbeitstag.

Der Rechnungshof hatte bereits 1987 in seinen Prüfungsmittlungen festgestellt, daß im Landesdurchschnitt ein Sachbearbeiter dieses Zuständigkeitsbereichs 2,2 Anzeigen pro Arbeitstag bearbeitete. Dies sollte jedoch keine Zielvorgabe sein. In Tz. 81 seiner Bemerkungen 1988 regte der Rechnungshof an, die vollständige Bearbeitung eingehender Anzeigen einer zentralen Bußgeldstelle zu übertragen. Dadurch könnten wenige Bedienstete alle hessischen Ordnungswidrigkeitsanzeigen nach dem Fahrpersonalgesetz bearbeiten. Die so entlasteten Sachbearbeiter bei den Gewerbeaufsichtsämtern könnten sich dann verstärkt auf Betriebsrevisionen konzentrieren.

In seiner Sitzung vom 6. September 1989 trat der Unterausschuß Staatshaushaltsrechnung des Hessischen Landtags dieser Bemerkung bei und bat die Landesregierung um Abhilfe. Diese Beschlußempfehlung – bestätigt durch den Haushaltsausschuß – hat der Landtag in seiner Plenarsitzung am 29. März 1990 unter TOP 22 angenommen.

Statt einer Erhöhung der Effizienz mußte der Rechnungshof erneut feststellen, daß die Arbeitsauslastung der Ordnungswidrigkeitssachbearbeiter bei dem geprüften Amt nicht einmal 50 v.H. des früher errechneten Landesdurchschnitts erreichte. Der Sozialminister führt in seiner Erwiderung dazu aus: „Das Amt hat sich zu den Gründen für eine Abweichung vom statistischen Durchschnitt nicht geäußert; den Ursachen wird nachzugehen sein.“ Im übrigen sei er bestrebt, das Ausdrucken der Bußgeld- und Verwarnungsgeldbescheide sowie die Abwicklung der sich daran anschließenden Verwaltungstätigkeiten (z.B. Einleitung der Vollstreckung) der beim Regierungspräsidium Kassel bereits funktionierenden Zentralen Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten zu übertragen.

Eine Zentralisierung der Zuständigkeit vom Eingang einer Anzeige bis zur Festlegung des Schuldvorwurfs (Aufklärung und Ermittlung) lehnt das Ministerium dagegen als nicht sachgerecht ab. Die örtliche Ermittlungsmöglichkeit erscheine unverzichtbar für eine realitätsbezogene und aktuelle Überwachung.

Die Beurteilung des Rechnungshofs, daß bei einer konsequenten Zentralisierung der Personalaufwand für diesen Bereich von den tatsächlich 1986 eingesetzten 13,7 Sachbearbeitern, 3,4 Kanzleikräften und 2 Registraturkräften auf 5 Sachbearbeiter und 2 Registraturkräfte verringert werden kann, wird vom Sozialminister nur pauschal in Zweifel gezogen.

Außer acht läßt er dabei, daß die organisatorische Trennung der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsanzeigen von der Revisionsstätigkeit innerhalb eines anderen Gewerbeaufsichtsamts

Zu Tz. 65

Nach Vorstellung des Rechnungshofs sollen alle Anzeigen wegen Zuwiderhandlungen gegen das Sozialrecht im Straßenverkehr unmittelbar einer zentralen Bußgeldstelle zugehen und von dieser erledigt werden.

Den Vorstellungen des Rechnungshofs kann nur teilweise gefolgt werden.

Im Zusammenhang mit der Verfolgung und Ahndung von Anzeigen der Polizei wegen Verstößen gegen die Sozialvorschriften ist in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen eine Betriebsüberprüfung unverzichtbar.

Nur so können die Bezüge offengelegt werden, die zwischen betrieblichen Verhältnissen (Routenplanung, interne Anweisungen) und dem jeweiligen Verstoß des Fahrers bestehen können. Eine derartige Ermittlungstätigkeit, die wegen des präventiven Aspekts mit der Aufsichtstätigkeit eng verbunden ist, läßt sich rationell von einer zentralen Stelle aus an den verschiedenen Betriebsorten Hessens nicht durchführen. Einer solchen Stelle würden insbesondere ausreichende örtliche Kenntnisse fehlen. Eine Zentralisierung von Betriebsüberprüfungen kommt nach hiesiger Auffassung nur dort in Betracht, wo es sich um wenige und fachlich abgrenzbare Betriebe handelt. Würde man trotzdem die Ermittlungstätigkeit zentralisieren, würde darüber hinaus ein präventives, d.h. auf Verhinderung zukünftiger Verstöße gerichtetes Verwaltungshandeln außerordentlich erschwert.

Diese Besonderheit veranlaßte den Gesetzgeber, mit § 8 Abs. 1 des Fahrpersonalgesetzes eine Sonderzuständigkeit für die Behörde am Betriebsort zu schaffen.

Nach erfolgter Tatsachenermittlung kann dagegen der dann folgende Ahndungsteil des Ordnungswidrigkeitenverfahrens in rationeller Weise zentralisiert werden, da dann in aller Regel weitere Betriebsüberprüfungen nicht mehr erforderlich sind und der unmittelbare Betriebsbezug damit entfällt. Eine dementsprechende Zentralisierung wird vom Sozialministerium mit Nachdruck betrieben.

Deshalb sind seit Beginn des Jahres 1990 Verhandlungen mit dem Innenministerium sowie mit

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

intern bereits 1988 vollzogen wurde. Während 1986 bei diesem Amt 2,0 Vollzeitsachbearbeiter eingesetzt waren, verringerte sich der Personaleinsatz 1988 rechnerisch auf 1,75 und 1989 auf 1,15 Vollzeitsachbearbeiter. Gleichzeitig haben sich bei diesem Amt die Einnahmen an Geldbußen und Verwarnungsgeldern im Hj. 1989 auf 104 645 DM verdoppelt.

Zu diesen Feststellungen, die beweisen, daß die organisatorische Trennung von Ordnungswidrigkeitsbearbeitung und Betriebsrevision möglich und effektiv ist, äußert sich der Sozialminister inhaltlich nicht.

Der Rechnungshof schlägt erneut vor, die gesamte Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstoßes gegen Sozialvorschriften im Straßenverkehr zu zentralisieren. Die dadurch von dieser Verwaltungstätigkeit freigestellten Sachbearbeiter in den Gewerbeaufsichtsämtern könnten sich dann verstärkt auf Betriebsrevisionen konzentrieren. Damit könnte auch die Forderung des Sozialministers nach einer verstärkten örtlichen Überwachung der Gewerbebetriebe ohne die Bereitstellung zusätzlicher Stellen realisiert werden.

dem Regierungspräsidium in Kassel geführt worden, weil bei dem letzteren mit der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten eine entsprechende Institution bereits besteht und daher die notwendige Infrastruktur weitgehend erwartet werden darf. Das Regierungspräsidium hat die Bereitschaft zur Übernahme unter bestimmten Voraussetzungen signalisiert.

Parallel hierzu wird aber auch geprüft, ob die Zentralisierung bei einem Gewerbeaufsichtsamt vorgenommen werden soll. Mit einer solchen Maßnahme dürfte die angestrebte Rationalisierung ebenfalls zu erreichen sein. Zudem ist damit eine Vereinheitlichung der Praxis bei der Bußgeldfestsetzung zu erwarten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

Förderung der Dorferneuerung

(Kap. 09 03 - ATG 74 und 09 04 - ATG 73)

Die aufgrund der Bemerkungen 1986 des Rechnungshofs vom Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz angekündigten Maßnahmen wurden einer Erfolgskontrolle unterzogen. Abgesehen von weiter bestehenden formalen Mängeln im Antrags- und Bewilligungsverfahren waren ähnlich gravierende Beanstandungen, wie sie 1986 erhoben worden sind, nicht mehr festzustellen. Der Rechnungshof geht von einer weiteren Verbesserung der Bearbeitung aus, wenn die vorgesehenen personellen und organisatorischen Maßnahmen bei allen Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung abgeschlossen sind.

66 Der Rechnungshof hatte in den Bemerkungen 1986 (Tzn. 61 bis 82) über zahlreiche schwerwiegende Verstöße gegen haushaltsrechtliche und sonstige Vorschriften bei der Förderung der Dorferneuerung berichtet. Die Beanstandungen betrafen im wesentlichen

- Mängel im Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie bei der Verwendungsführung infolge organisatorischer und personeller Unzulänglichkeiten bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung (ÄLL),
- Verstöße gegen zwingende haushaltsrechtliche Vorschriften bei der Auszahlung und Belassung von Zuwendungen sowie bei der Berechnung von Zinsen im Falle verfrühten Mittelabrufs,
- Nichtbeachtung von Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) sowie
- Manipulationen bei der Antragstellung und Verwendungsführung durch Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörden.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hatte umgehende konkrete personelle und organisatorische Schritte angekündigt, um die aufgezeigten Mängel kurzfristig abzustellen und die bestimmungsgemäße Durchführung der Förderungsprogramme der Dorferneuerung (Landesprogramme und Gemeinschaftsaufgabe) zukünftig zu gewährleisten. Dabei sollten insbesondere

- die mit der Durchführung der Dorferneuerungsmaßnahmen beauftragten Gruppen der ÄLL personell besser ausgestattet,
- die Fachaufsicht durch das Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung (LELL) vor allem durch örtliche Kontrollen bei den ÄLL verstärkt und
- die Abwicklung der Verfahren durch intensive Fortbildungsmaßnahmen für die in Betracht kommenden Bediensteten sowie durch Einsatz der vorhandenen ADV für das Bewilligungsverfahren und die notwendigen Überwachungsaufgaben verbessert werden.

Der Rechnungshof ist davon ausgegangen, daß diese Maßnahmen nach Ablauf eines Zeitraums von 3-4 Jahren in den nachgeordneten Verwaltungsbereichen des Ministeriums umfassend realisiert worden sein müßten. Er hat deshalb - als stichprobenweise Erfolgskontrolle - bei drei ÄLL ausgewählte, in den Haushaltsjahren 1988 und 1989 geförderte Dorferneuerungsmaßnahmen geprüft und dabei im Jahre 1987 und früher geförderte (Teil-)Projekte nur dann einbezogen, wenn sie mit später geförderten Maßnahmen in sachlichem Zusammenhang stehen.

Zu Tz. 66

Zur Abstellung der in den Bemerkungen 1986 des Rechnungshofs dargestellten Mängel in der Durchführung der Förderungsprogramme der Dorferneuerung wurden

- die personelle Grundausrüstung der Gruppen 6 der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung um 17 Stellen vergrößert und dabei wesentliches Augenmerk auf eine qualitative Verbesserung gelegt,
- nahezu 20 Erlasse mit grundsätzlichen Anweisungen zur Abwicklung der Dorferneuerung herausgegeben,
- die fachaufsichtliche Betreuung der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung im Rahmen eines abgestuften Systems durch das Hessische Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung mit allgemeinen Dienstbesprechungen und fachaufsichtlichen Einzelbesprechungen intensiviert und durch umfangreiche mehrtägige Überprüfungen des Haushaltsdezernates ergänzt,
- neben 10 Fortbildungsveranstaltungen im Hessischen Bildungsseminar für die Agrarverwaltung, Raunischholzhausen, weitere Dienstbesprechungen, Schulungen und andere Informationsveranstaltungen durchgeführt und
- eine EDV-unterstützte Abwicklung der Bewilligungsverfahren eingeführt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

67 Bei der nunmehrigen Prüfung wurden im Gegensatz zu den Prüfungsergebnissen des Jahres 1986

- gravierende Verstöße gegen zwingende haushaltsrechtliche Vorschriften bei der Auszahlung und Belassung von Zuwendungen sowie bei der Berechnung von Zinsen bei verfrühtem Mittelabruf,
- die Nichtbeachtung der Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen sowie
- Manipulationen bei der Antragstellung und Verwendungsführung durch Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörden

nicht mehr festgestellt.

Der Rechnungshof hat jedoch auch im Rahmen seiner erneuten Prüfung nicht unerhebliche Mängel im formalen Antrags- und Bewilligungsverfahren beanstanden müssen. So obliegt auch heute noch in einigen Ämtern – wie schon 1986 beanstandet – die Antragsbearbeitung, die fachtechnische Verfahrensabwicklung und die Kontrolle der Verwendungsführung der Beurteilung bzw. Bewertung desselben Bediensteten. Er führt diese Mängel mit darauf zurück, daß die angekündigten personellen Verbesserungen innerhalb der zuständigen Arbeitsgruppe der ALL zwar ständig weiter betrieben, aber noch nicht abgeschlossen sind.

Das Fachministerium hat darauf hingewiesen, daß seit 1986 nahezu 20 Erlasse mit grundsätzlichen Anweisungen zur Abwicklung der Dorferneuerungsmaßnahmen herausgegeben worden seien. Das System der fachaufsichtlichen Betreuung der Ämter sei verbessert, Geschäftsprüfungen und örtliche Überprüfungen seien in zahlreichen Fällen veranlaßt, ferner zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen, Schulungen, Informationsveranstaltungen und Dienstbesprechungen durchgeführt worden. Ab dem Jahr 1991 werde generell in jedem Amt eine ADV-unterstützte Abwicklung des Bewilligungsverfahrens möglich sein. Die Personalausstattung der zuständigen Gruppen der ALL sei seit 1985 um 17 Stellen vergrößert, dabei die Ausstattung mit Verwaltungssachbearbeitern zur Beseitigung der festgestellten Mängel um 8 Stellen aufgestockt und im übrigen anstelle von bisher 3 Mitarbeitern inzwischen Sachbearbeiter eingesetzt worden. Zwar habe die idealtypische Besetzung der ALL noch nicht durchgängig erfolgen können, man sei jedoch weiterhin intensiv bemüht, die angekündigten Schritte zur Abstellung von Mängeln vollständig und möglichst zeitnah vorzunehmen.

Der Rechnungshof nimmt die getroffenen Maßnahmen zur Kenntnis. Er wird zu gegebener Zeit nachprüfen, ob der Einsatz der ADV die erwarteten positiven Effekte bringt. Der Rechnungshof geht weiter davon aus, daß die vorgesehenen personellen Verbesserungen zum Abschluß gebracht werden; hierzu sieht er sich insbesondere auch deshalb veranlaßt, weil trotz der dargestellten personellen, aufsichtlichen und fortbildungsmaßi- gen Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitssituation bei den ALL die erneute Prüfung – über die formalen Mängel hinaus – zu beachtlichen Beanstandungen in solchen Problembereichen geführt hat, die bei der Prüfung 1986 schwerpunktmäßig nicht im Vordergrund gestanden hatten.

Über diese Fragen wird gegenwärtig noch Schriftwechsel mit dem Fachministerium geführt. Der Rechnungshof wird über das Ergebnis gegebenenfalls in seinen nächsten Bemerkungen berichten.

Artenschutz (Kap. 09 51)

Die Aufgaben des Artenschutzes werden in wichtigen Sachbereichen nicht oder nur unzureichend erfüllt. Eingeleitete Sofortmaßnahmen erscheinen nicht genügend. Über

Zu Tz. 67

Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz ist bemüht, die Mängel im formalen Antrags- und Bewilligungsverfahren abzustellen.

Die alleinige Betrachtung der Zahlenangaben gibt jedoch keinen ausreichenden Aufschluß über die personellen Maßnahmen. Seit 1986 haben bei den Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung lediglich 4 Sachbearbeiter Dorferneuerung und 3 Sachbearbeiter Verwaltung die übertragenen Aufgaben ohne Änderung ihrer Tätigkeit wahrgenommen. Bei sämtlichen übrigen Ämtern sind in der Zwischenzeit durch Fluktuation Veränderungen eingetreten. Bedingt durch Stellenbesetzungssperre, Umsetzung innerhalb der Dienststellen und einzelne Wehrdienstzeiten waren Ausfallzeiten unabdingbar hinzunehmen.

Inzwischen sind weitere Verbesserungen eingetreten bzw. eingeleitet, und zwar wurde:

- bei einem Amt durch eine interne Umsetzung geregelt, daß die Sachbearbeitung Dorferneuerung und Verwaltung durch 2 Bedienstete abgewickelt wird,
- bei einem Amt diese Entflechtung durch Bereitstellung einer Stelle ab 1. Oktober 1991 vorgesehen und
- bei einem Amt mit überdurchschnittlich hoher Anzahl von Förderschwerpunkten zusätzlich eine halbe Stelle Sachbearbeitung Verwaltung eingesetzt.

Für die in der seinerzeitigen Stellungnahme angekündigten weiteren Personalmaßnahmen kann noch kein verbindlicher zeitlicher Vollzugsrahmen benannt werden. Es ist beabsichtigt, die Stellen durch Umsetzungen innerhalb des Ressorts aus anderen Verwaltungsbereichen bereitzustellen. Dazu bedarf es einzelfallbezogener Entscheidungen im Zuge künftig freierwerdender Stellen.

Artenschutz (Kap. 09 51)

Die vom Rechnungshof den Ausführungen zu den einzelnen Textzahlen vorangestellten Anmerkungen treffen aus Sicht des Fachministeriums in dieser Form und Absolutheit nicht zu. Es ist einzuräumen, daß in Teilbereichen des Artenschutzes vor allem aufgrund von Personalengpässen zum Zeitpunkt der Überprüfung des Rechnungshofs im Verwaltungsvollzug zeitliche Verzögerungen und Rückstände in der Arbeitserledigung festzustellen waren. Dies dürfte im Hinblick auf die bei allen mit neuen Verwaltungsaufgaben verbundenen Anlaufschwierigkeiten und das bisherige Fehlen von Erfahrungen mit dieser neuen Materie erklärbar sein. Insoweit teilt das Fachressort auch nicht die Einschätzung des Rechnungshofs, daß die eingeleiteten Sofortmaßnahmen als nicht genügend erscheinen, zumal den Rechnungs-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Effizienz der Artenschutzverwaltung ist noch nicht entschieden.

hof-Vorschlägen bisher in größtmöglichem Umfang gefolgt wurde.

Im einzelnen ist zu den Tz. 68 bis 74 folgendes anzumerken:

- 68 Nachdem der Rechnungshof bei der Prüfung der Naturschutzverwaltung sich in den letzten Jahren ausschließlich mit Fragen aus dem Bereich des Flächenschutzes (Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft, z.B. Grunderwerb, Anpachtung, Pflege- oder Investitionsmaßnahmen) beschäftigt hatte, prüfte er im Jahre 1989 erstmals die Aktivitäten von Landesbehörden im Bereich des Artenschutzes. Darunter ist nach der Legaldefinition des § 21 Abs. 1 Hessisches Naturschutzgesetz (HENatG) der Schutz und die Pflege der wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tiere, ihrer Entwicklungsstadien, Lebensstätten, Lebensräume und Lebensgemeinschaften als Teil des Naturhaushaltes unter Einfluß der Ansiedlung verdrängter oder in ihrem Bestande bedrohter Pflanzen- und Tierarten an geeigneten Lebensstätten innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes zu verstehen. Artenschutz wird als eine überstaatliche Aufgabe begriffen; Schutzvorschriften unterschiedlicher Intensität finden sich deshalb im Washingtoner Artenschutzübereinkommen von 1973 (WA), in der Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 des Rates, dem Bundesnaturschutzgesetz, der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) und dem HENatG (5. Abschnitt und § 46 Abs. 2). In diesem Netz internationaler, bundes- und landesrechtlicher Schutzvorschriften für bedrohte Arten freilebender Tiere und Pflanzen wird der Handel mit solchen Exemplaren Beschränkungen und strengen Kontrollen unterworfen; dies gilt genauso für die artgerechte Haltung. Diese Zwecke sollen durch ein System von Melde-, Nachweis-, Unterrichts-, Bescheinigungs-, Genehmigungs- und Kontrollpflichten mit evtl. Ordnungswidrigkeits- und Strafrechtsfolgen erreicht werden. Für den Vollzug des Artenschutzes sind in Hessen grundsätzlich die Regierungspräsidien zuständig. Ausnahmen vom Verbot der Einbürgerung gebietsfremder Pflanzen- und Tierarten erteilt das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz. Die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen für der BArtSchV unterliegende Tiere und Pflanzen oder Waren daraus sowie der Vollzug des WA im Warenverkehr mit Staaten, die nicht der EG angehören, obliegt dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft bzw. dem Bundesamt für Wirtschaft.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs waren je Regierungspräsidium 1 Dezernent teilweise und auf der Sachbearbeiterebene ausschließlich oder weitaus überwiegend in Darmstadt 5, in Gießen 1 und in Kassel 3 Bedienstete mit dem Aufgabenbereich Artenschutz betraut.

Tierbestandsmeldungen

- 69 Nach § 10 Abs. 2 BArtSchV in der Fassung vom 18. September 1989 (zuvor sinngleich in § 10 Abs. 3 geregelt) sind Halter von Wirbeltieren besonders geschützter Arten verpflichtet, den Bestand dieser Tiere und nach der Bestandsanzeige den Zu- und Abgang von Tieren unverzüglich schriftlich anzuzeigen. Die Anzeige muß Angaben enthalten über Zahl, Art, Alter, Geschlecht, Herkunft, Verbleib, Standort, Verwendungszweck und Kennzeichen der Tiere. Die systematische Erfassung und Auswertung der Tierbestandsmeldungen ermöglicht die gesetzlich geforderte Prüfung der Rechtmäßigkeit der Haltung, der artgerechten Haltebedingungen und der Kontrolle der Weiterveräußerung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs lagen beim Regierungspräsidium Darmstadt ca. 11 500 und beim Regierungspräsidium Gießen ca. 2 000 Meldebögen vor, die aus Zeit- und Personalmangel weder aufgearbeitet noch ausgewertet, in

Zu Tz. 68

Die in den letzten Jahren durch EG-, Bundes- und Landesrecht eingeführten Schutzvorschriften im Bereich Artenschutz müssen durch ein funktionierendes Kontroll-, Melde-, Bescheinigungs- und Genehmigungsverfahren ausgefüllt werden. Der Aufgabenschwerpunkt liegt bei den Regierungspräsidien, wobei der Bezirk Darmstadt – bedingt durch den Ballungsraum und den Flughafen Rhein-Main – am stärksten betroffen ist.

Die personellen Voraussetzungen sind in den letzten Jahren, dem Aufgabenzuwachs folgend, ständig verbessert worden. Die weitere Abordnung von 2 Sachbearbeitern zum Regierungspräsidium Darmstadt ist eingeleitet.

Zu Tz. 69 Tierbestandsmeldungen

Den rd. 15 400 eingegangenen Tierbestandsmeldungen steht ein geschätzter Tierbestand von etwa 100 000 Tierhaltungen gegenüber. Das vom Rechnungshof geforderte Konzept zur Durchsetzung der geforderten Tierbestandsmeldungen ist in dieser Form nicht zu leisten, weil die für eine effektive Durchsetzung erforderlichen Rechtsnormen nicht gegeben sind. Als äußerst schwierig und rechtlich nicht durchsetzbar hat sich die Kontrolle der im Privatbesitz befindlichen Tierbestände erwiesen. Bisher war es nur möglich, Tierhändler zu kontrollieren und die von diesen ausgehenden Handelsströme zu verfolgen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Gießen nicht einmal alphabetisch geordnet waren. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß im Rahmen der gegenwärtigen Personalausstattung und Arbeitsorganisation die Rückstände sich nicht aufarbeiten ließen, sondern sich von Tag zu Tag vergrößern müßten.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat mitgeteilt, daß eine eingehende Bearbeitung der vorliegenden Tierbestandsmeldungen im Vorgriff auf eine durch die Neufassung der BArtSchV vom 18. September 1989 erwartete, aber nicht eingetretene Erleichterung des Meldesystems zunächst zurückgestellt worden sei. Dies gelte um so mehr, als wahrscheinlich nur ein Teil der tatsächlich gehaltenen Wirbeltiere besonders geschützter Arten ordnungsgemäß gemeldet worden und infolge einer kaum möglichen flächendeckenden Kontrolle aller in Hessen tatsächlich existierenden bzw. betroffenen Tierhaltungen mit einem geschätzten Tierbestand von etwa 100 000 die entsprechende Durchsetzbarkeit dieser Vorschrift schwierig sei. Es werde geprüft, zur Verwaltung der Tierbestandsmeldungen evtl. eine Zentralstelle bei dem Regierungspräsidium Darmstadt einzurichten. Bestehende Rückstände sollten durch die kurzfristige Vergabe von Zeit- oder Werkverträgen im notwendigen Umfang abgearbeitet werden.

Der Rechnungshof hält die geplanten Sofortmaßnahmen zwar für dringend erforderlich, vermißt aber ein umfassendes Konzept, wie zukünftig alle betroffenen Tierhaltungen, nicht nur ein verhältnismäßig geringer Teil, zur Meldung veranlaßt und eingehende Meldungen ordnungsgemäß bearbeitet werden sollen.

CITES-Bescheinigungen

- 70 Für den innergemeinschaftlichen Transport von Exemplaren des Washingtoner Artenschutzübereinkommens sowie deren kommerzielle Zurschaustellung, Verkauf, Vorrätighalten zum Verkauf, Anbieten zum Verkauf oder Befördern zum Verkauf bedarf es in jedem Einzelfall einer sogenannten CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)-Bescheinigung. Im Jahr 1989 sind in Hessen 21 333 CITES-Bescheinigungen ausgestellt worden, davon 17 540 beim Regierungspräsidium Darmstadt, 2 700 beim Regierungspräsidium Kassel und 1 093 beim Regierungspräsidium Gießen.

Der Rechnungshof hat angesichts der durch den Einsatz einer – allerdings nicht erweiterbaren – DV-Anlage effizient organisierten Bearbeitung beim Regierungspräsidium Darmstadt einerseits, der geringen Fallzahlen bei den übrigen Regierungspräsidien andererseits eine Zentralisierung der CITES-Bearbeitung in Darmstadt vorgeschlagen. Das Fachministerium hat mitgeteilt, daß im Rahmen des Naturschutz- und Landschaftsinformationssystems NATUREG für die drei Regierungspräsidien neue DV-Anlagen beschafft worden seien, über die künftig zunächst versuchsweise auch die CITES-Bearbeitung abgewickelt werden solle. Bis zur Sammlung von Erfahrungen unter den geänderten Rahmenbedingungen werde die Option für eine Zentralisierung des CITES-Verfahrens offengehalten.

Weiteren Vorschlägen des Rechnungshofs zur Beschleunigung des Ausstellungsverfahrens für CITES-Bescheinigungen (Einsatz von Mitarbeitern, Verbesserung der Zeichnungsrechte von Sachbearbeitern, auch bei Annahmeanordnungen, kürzere Verweildauer von Vorgängen in der Kanzlei) sei durch entsprechende Organisationsänderungen zwischenzeitlich Rechnung getragen worden.

Die ordnungsgemäße Bearbeitung eingehender Meldungen wird durch Abschluß von Werkverträgen verbessert. Darüber hinaus wird durch die zusätzliche personelle Ausstattung der Artenschutzdezernate eine Entlastung auch im Bereich Tierbestandsmeldungen eintreten.

Zu Tz. 70 CITES-Bescheinigungen

Die seinerzeit in Erwägung gezogene mögliche Zentralisierung der CITES-Bearbeitung in Darmstadt wird nach sorgfältiger Abwägung möglicher Alternativen nicht weiterverfolgt. Die Ausstellung der CITES-Bescheinigung stellt im gesamten Verfahrensablauf häufig nur einen vergleichsweise geringen Aufwand dar, der nicht ohne Nachteile aus dem Gesamtverfahren ausgegliedert werden kann. Eventuellen Vorteilen einer zügigen Arbeiterledigung müßten die Nachteile einer Trennung der Verfahrensabschnitte und der Aufgabenerledigung desselben Sachverhaltes an zwei Behördenstandorten gegenübergestellt werden. Dies würde zu einem erheblich höheren Verwaltungsaufwand führen.

In 1990 sind die organisatorischen Voraussetzungen bei allen drei Regierungspräsidien durch die Beschaffung neuer DV-Anlagen in Verbindung mit einheitlichen Datenträgern und abgestimmten Arbeitsabläufen wesentlich verbessert worden. Insbesondere in Darmstadt ist durch die zweite Anlage eine spürbare Entlastung eingetreten.

Die Ausstellungsverfahren sind durch organisatorische Regelungen, wie Verbesserung der Zeichnungsberechtigung von Sachbearbeitern auch bei Erteilung von Annahmeanordnungen und die getrennte Führung von Haushaltsüberwachungslisten, wesentlich beschleunigt worden.

Kontrollaufgaben

- 71 Nach § 10 Abs. 1 BArtSchV müssen Halter von Wirbeltieren besonders geschützter Arten – dies gilt auch für die Betreiber von Zoos und Zoogeschäften – persönliche Zuverlässigkeit und ausreichende Fachkenntnisse besitzen und über die erforderlichen Einrichtungen zur Gewährleistung einer den tierschutzrechtlichen Vorschriften entsprechenden Haltung der Tiere verfügen. Diese Erfordernisse lassen sich regelmäßig nur im Rahmen unvermuteter und unangemeldeter örtlicher Kontrollen überwachen. Diese werden von den Regierungspräsidien nur in wenigen Ausnahmefällen durchgeführt.

Das Landwirtschaftsministerium hat darauf hingewiesen, daß die Zahl der Kontrollen und Betriebsprüfungen im Vollzug artenschutzrechtlicher Bestimmungen von 70 im Jahr 1988 auf 187 im Jahr 1989 habe gesteigert werden können. Der Rechnungshof hält dieses Ergebnis noch für verbesserbar, wenn seinem Vorschlag gefolgt werden sollte, im Bereich „lebende Tiere“ bisher wahrgenommene Kontrollaufgaben auf andere Behörden zu delegieren. So werden etwa z.B. beim Papageienhandel örtliche Kontrollmöglichkeiten der Regierungspräsidien durch das nach § 19 Abs. 2 Tierseuchengesetz zur Vermeidung möglicher Seuchenverschleppung bestehende 45tägige Betretungsverbot der Quarantänestationen stark eingeschränkt. Die Quarantäne unterliegt allerdings der amtlichen Beobachtung durch das örtlich zuständige Veterinäramt. Dieses Amt führt ebenfalls regelmäßig Kontrollen aller Zoogeschäfte, Tierparke, Tiergehege und Züchter durch. Da der Rechnungshof eine doppelgleisige Wahrnehmung von Kontrollaufgaben nicht für effizient hält, hat er dem Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vorgeschlagen, im Einvernehmen mit dem Sozialministerium die Veterinärämter zu beauftragen, bei ihren örtlichen Überprüfungen für den Bereich „lebende Tiere“ die artenschutzrechtlichen Belange mit zu berücksichtigen und die Ergebnisse an die Regierungspräsidien weiterzugeben, wobei jedoch sichergestellt sein muß, daß Interessenkollisionen mit Nebentätigkeiten der Amtstierärzte ausgeschlossen sind.

Das Fachministerium hat mitgeteilt, daß es mit dem Sozialministerium Verbindung aufgenommen habe, die Meinungsbildung sei jedoch noch nicht abgeschlossen.

Der Rechnungshof hat ferner vorgeschlagen, mit den örtlichen Kontrollen im Bereich artenschutzrelevanter Pflanzen statt der Regierungspräsidien künftig die Gartenbau-Beratungsschwerpunkte der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung zu betrauen. Für den Bereich der Bearbeitung und des Handels von bzw. mit Pelzen, Reptilledern und Elfenbeinprodukten hat er eine Zentralisierung beim Regierungspräsidium Darmstadt unter gleichzeitiger personeller Verstärkung des betroffenen Sachbereichs angeregt.

Das Fachministerium führt derzeit Überlegungen dahin, inwieweit die Beratungskräfte der Gartenbau-Beratungsschwerpunkte und auch der Pflanzenschutzdienst in die Kontrolltätigkeit eingebunden werden können. Die Zentralisierung des Bereichs der Bearbeitung und des Handels von bzw. mit Pelzen, Reptilledern und Elfenbeinprodukten beim Regierungspräsidium Darmstadt soll geprüft werden.

Tiergehege

- 72 Errichtung, Erweiterung und Betrieb von Tiergehegen bedürfen nach § 29 Abs. 2 HENatG der Genehmigung bzw. bei Altanlagen der Anordnung nach § 46 Abs. 2 HENatG. Voraussetzung ist die artgemäße und verhaltensgerechte Unterbringung sowie die Gewährleistung fachgerechter Betreuung. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Tiere die Möglichkeit haben, sich auf der ihnen zur Unterbringung eingeräumten Fläche artspezifisch zu verhalten bzw. sich ihren Bedürfnissen entsprechend zu bewe-

Zu Tz. 71 Kontrollaufgaben

Die Zahl der Kontrollen und Betriebsprüfungen im Vollzug artenschutzrechtlicher Bestimmungen konnte von 70 im Jahre 1988 auf 187 im Jahre 1989 gesteigert werden. In 1990 sind die Kontrollen im Rahmen der personellen Möglichkeiten weiter intensiviert worden; es wurden über 300 Kontrollen durchgeführt.

Bezüglich der Kontrollen im Bereich „Lebende Tiere“ sind die Gespräche mit dem Sozialministerium abgeschlossen. Ein gemeinsamer Erlass befindet sich in der Abstimmung, in dem die von den Veterinärämtern wahrzunehmenden Kontrollaufgaben geregelt sind.

Ein Erlass des Landwirtschaftsministeriums, mit dem die örtlichen Kontrollen im Bereich artenschutzrelevanter Pflanzen den Gartenbau-Beratungsschwerpunkten der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung (ALL) übertragen werden, ist ebenfalls in Vorbereitung.

Der vorgeschlagenen Zentralisierung der Kontrollaufgaben im Bereich „Tote Exemplare“ beim Regierungspräsidium Darmstadt wird vom Fachressort zwar in dieser Form nicht gefolgt. Es ist jedoch gängige Praxis, daß fachkundige Beratungskräfte des Regierungspräsidiums Darmstadt im Wege der Amtshilfe die übrigen Regierungspräsidien unterstützen.

Zu Tz. 72 Tiergehege

Die Landesregierung ist der Auffassung, daß bei der Beurteilung der Mindestanforderungen an Tiergehege gewährleistet werden muß, daß die Unterbringung artgemäß und verhaltensgerecht erfolgt. Bei der Vielzahl der derzeit rechtlich zulässigen und möglichen Haltungsformen und

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gen oder zu verbergen, entstehen Schwierigkeiten, weil es z.Z. lediglich für die Damwildhaltung in der Landwirtschaft und für die Greifvogelhaltung landeseinheitlich vorgegebene Beurteilungsgrundlagen über die Mindestanforderungen an Tiergehege (z.B. über Größe, Besatzdichte) gibt. Der Rechnungshof hält darüber hinausgehend – möglichst in Abstimmung mit den anderen Bundesländern – generelle Regelungen für eine einheitliche Beurteilung der Mindestanforderungen an Tiergehege für dringend notwendig.

Das Fachministerium hingegen hält die z.Z. herangezogenen Prüfungsmaßstäbe, das Schweizer Tierschutzgesetz von 1978 sowie ein im Auftrag des zuständigen Bundesministeriums erstelltes Gutachten des Verbandes deutscher Zoodirektoren von 1977 für ausreichend.

Bei den Regierungspräsidien Darmstadt und Gießen hat der Rechnungshof im Aufgabengebiet „Tiergehege“ bezüglich der Genehmigung bzw. Anordnung von Zoos, Wildparks und Vogelhaltungen erhebliche Bearbeitungsrückstände (beim Regierungspräsidium Darmstadt 700 und beim Regierungspräsidium Gießen über 100 nicht oder nicht abschließend bearbeitete Vorgänge) festgestellt. Die meisten der ca. 65 Tierparke in Hessen, ob in staatlicher, kommunaler oder privater Trägerschaft, darunter der Frankfurter Zoo, der Opel-Zoo, das Vivarium Darmstadt, der Bergtierpark Erlenbach, die Schlitzer Bergfreiheit und die forsteigenen Wildparke wurden z.Z. der Prüfung ohne Genehmigung nach § 29 Abs. 2 HENatG bzw. ohne Anordnung nach § 46 Abs. 2 HENatG betrieben.

Das Fachministerium hat mitgeteilt, daß inzwischen für einen forsteigenen Wildpark die Genehmigung erteilt worden sei, für die beiden anderen Wildparke eine Genehmigung noch im Laufe dieses Jahres erfolgen solle. Zur Abarbeitung der bestehenden größeren Rückstände seien unverzüglich Schritte zum Abschluß von Werkverträgen und befristeten Zeitverträgen eingeleitet worden. Im übrigen sei eine Koordination mit den Unteren Naturschutzbehörden geplant, die teilweise dem gleichen Ziel dienende Prüfungen unternähmen. Zur Beurteilung der Haltevoraussetzungen und der fachgerechten Zuverlässigkeit von Tierhaltern bzw. deren Mitarbeitern würden vermehrt Gutachten der Veterinärverwaltung eingeholt.

Beschlagnahmungen

- 73 Die Unterbringung aus artenschutzrechtlichen Gründen beschlagnahmter Exemplare, insbesondere lebender Tiere, ist äußerst problematisch. In den meisten Zoos und in den forsteigenen Wildparks fehlen räumliche Kapazitäten, häufig ist auch eine artgerechte Unterbringung und insbesondere eine fachgerechte und ausreichende personelle Betreuung nicht gesichert. Die Tiere werden deshalb regelmäßig dem Halter belassen und lediglich mit einem Verfügungsverbot belegt. Diese Handhabung ist bedenklich, zumal die Gefahr des plötzlichen Verschwindens der Tiere (z.B. offene Käfigtür „aus Versehen“) naheliegt.

Das Ministerium sieht ebenfalls die Problematik der bisherigen Handhabung, meint jedoch, diese auch aus Kostengründen vorläufig weiter akzeptieren zu müssen. Der Vorschlag des Rechnungshofs, eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Frankfurter Zoo anzustreben, wird begrüßt. In welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Einrichtung entsprechender Auffangstationen in die Neubau- und Verlagerungspläne des Frankfurter Zoos einbezogen werden können, sei abhängig von den finanziellen Voraussetzungen für eine solche Maßnahme (einzelfallbezogene Abrechnung der entstehenden Unterbringungskosten, Beteiligung des Landes an den Investitionskosten).

Der Rechnungshof hält es für angezeigt, eine Lösung der Problematik beschleunigt anzustreben.

gehaltenen Arten ist die Schaffung umfassender landeseinheitlicher Beurteilungsgrundlagen für die Mindestanforderungen an Tiergehege – von Ausnahmen abgesehen – z.Z. nicht möglich. Allerdings ist die Annahme nicht zutreffend, daß es keinerlei Beurteilungsgrundlagen über die Mindestanforderungen für die Tierhaltung in Tiergehegen gebe. In Verfahren nach § 29 HENatG werden beispielsweise regelmäßig das „Schweizer Tierschutzgesetz“ von 1978 sowie das im Auftrag des zuständigen Bundesministers erstellte „Gutachten des Verbandes deutscher Zoodirektoren“ von 1977 als Prüfungsmaßstab herangezogen. Damit kann die Mehrzahl aller anfallenden Fälle abgedeckt werden.

Zur Beurteilung der fachgerechten Zuverlässigkeit von Tierhaltern werden Gutachten der Veterinärverwaltung eingeholt. In den Fällen, in denen die landschaftsschutzrechtliche Zuständigkeit der unteren Naturschutzbehörden gegeben ist, kann im Regelfall auf eine dem gleichen Ziel dienende Prüfung durch das Regierungspräsidium verzichtet werden.

Zur Abarbeitung der bestehenden Rückstände bei der Beurteilung von Altanlagen sowie der Genehmigungsfähigkeit großer und artenreicher Tierparke werden Werkverträge und befristete Zeitverträge abgeschlossen. Der Schwerpunkt dieser Tätigkeiten wird in 1991 liegen.

Zu Tz. 73 Beschlagnahmungen

Es ist zutreffend, daß beschlagnahmte Tiere weitestgehend beim Halter belassen und lediglich mit einem Verfügungsverbot belegt werden. Fehlende räumliche und personelle Voraussetzungen lassen eine andere Handhabung derzeit nicht zu. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Unterbringung in dritter Hand kostenpflichtig wäre.

Diese Kosten müßten i.d.R. mit hohem Aufwand begetrieben werden. Auch aus diesem Grunde sollte das Verfügungsverbot, welches i.d.R. keine Kosten nach sich zieht, vorläufig weiter akzeptiert werden. Das Ressort prüft bereits seit längerer Zeit, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Einrichtung entsprechender Auffangstationen in die Neubau- und Verlagerungspläne des Frankfurter Zoos einbezogen werden können. Bisher sind die finanziellen Voraussetzungen für eine solche Maßnahme noch nicht geregelt, da die Stadt Frankfurt eine einzelfallbezogene Abrechnung der entstehenden Unterbringungskosten ablehnt und bisher die Auffassung

Ordnungswidrigkeiten

- 74 Im Rahmen seiner Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, daß mit landesweit 8 Fällen in 1988 und 39 in 1989 die Ordnungswidrigkeiten aus dem Bereich des Artenschutzes fast vernachlässigbar sind. Zusammen mit diesen Ordnungswidrigkeiten werden in den Regierungspräsidien auch solche aus den Bereichen Forsten, Fischerei und Naturschutz bearbeitet, die der Rechnungshof in seine Untersuchungen einbezogen hat. Die Bearbeitung dieser Ordnungswidrigkeitenverfahren beim Regierungspräsidium Gießen mußte beanstandet werden. Die von den Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel übernommenen 300 bis 400 laufenden Verfahren blieben aus personellen Gründen (es gab für diese Aufgabe keine Sachbearbeiterstelle) größtenteils unbearbeitet. Lediglich bei Anfragen von Anwälten oder Gerichten wurden die betreffenden Akten gezogen und dann gezielt erledigt.

Beim Regierungspräsidium Darmstadt werden alle Ordnungswidrigkeitenverfahren in Anbetracht des Arbeitsumfanges von ca. 1400 Fällen jährlich seit September 1988 mittels einer ADV-Anlage im Rahmen des hessischen Systems zur Automation der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten (HESOWI) bearbeitet. Die Vorteile liegen in einer erheblichen Arbeitserleichterung sowie in einer mit der Automatisierung einhergehenden Formalisierung mit der Folge höherer Rechtssicherheit. Daten, Fristen und Zahlungen werden maschinell überwacht, Anhörungsbögen, Bescheide, Listen und dergleichen maschinell erstellt. Ein inzwischen ergänzend entwickelter standardisierter Tatbestandsanzeigenvordruck erleichtert die maschinelle Bearbeitung der Ordnungswidrigkeitenverfahren erheblich. Der Rechnungshof hat deshalb eine zentrale Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium Darmstadt unter Ausnutzung der Vorteile des HESOWI ohne personelle Aufstockung angeregt.

Das Fachministerium hat mitgeteilt, daß dem Regierungspräsidium Gießen seit März 1990 eine Sachbearbeiterstelle zugeteilt worden sei, so daß nach einer mittelfristigen Anlaufphase davon ausgegangen werden könne, daß alle Ordnungswidrigkeitenverfahren in den Bereichen Forsten, Naturschutz und Artenschutz in Gießen zeitgerecht abgewickelt werden könnten. Eine zentrale Bußgeldstelle in Darmstadt wurde abgelehnt. Hingegen werde versucht, die Ordnungswidrigkeitenverfahren stärker zu formalisieren und die Anzahl der Erledigungen pro Sachbearbeiter zu steigern. Außerdem sei die Einführung von HESOWI in den Bezirken Gießen und Kassel geplant. Die Regierungspräsidien in Gießen und Kassel seien gebeten worden zu prüfen, welche sachlichen und tatsächlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen werden müßten.

Der Rechnungshof wird zu gegebener Zeit darauf zu achten haben, ob die Einführung von HESOWI bei den Regierungspräsidien Gießen und Kassel wirtschaftlicher ist als die Einrichtung einer zentralen Bußgeldstelle.

vertreten hat, daß eine Beteiligung des Landes an den Investitionskosten unabdingbar ist. Die weitere Entwicklung hängt weitestgehend vom Planungsfortschritt beim Frankfurter Zoo ab.

Zu Tz. 74 Ordnungswidrigkeiten

Dem zuständigen Dezernat beim Regierungspräsidium Gießen ist im März 1990 eine Sachbearbeiterstelle zugeteilt worden. Es ist davon auszugehen, daß nach einer Anlaufphase alle Ordnungswidrigkeitenverfahren in den Bereichen Forsten, Naturschutz und Artenschutz in Gießen zeitgerecht abgewickelt werden können.

Bei der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Zentralisierung wäre zu berücksichtigen, daß dann das Amtsgericht Darmstadt für alle Bußgeldverfahren zuständig wird. Da dies für die Betroffenen, die dann aus ganz Hessen anreisen müßten, kaum zumutbar ist, müßte durch Rechtsverordnung ein anderer Gerichtsstand – vermutlich der des Tatortes – bestimmt werden. Dies würde dazu führen, daß nunmehr die Sachbearbeiter von Darmstadt aus zu diesen Gerichtsständen fahren müßten, was etwa 200 bis 300 Dienstreisen pro Jahr bewirken würde.

Eine Zentralisierung des Gerichtsstandes sollte deshalb nicht angestrebt werden.

Bei einer über die jetzige Regelung hinausgehenden Dezentralisierung müßte sich eine Vielzahl von Amtsgerichten mit fachlich sehr schwierigen Verfahren befassen. Auch eine solche Lösung wäre aus Sicht des Fachressorts nachteilig.

Des weiteren muß darauf hingewiesen werden, daß die Trennung von Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenverfahren erhebliche verwaltungspraktische Nachteile mit sich bringt. Die derzeitige Zuständigkeitsregelung ist ein erträglicher und zumutbarer Kompromiß zwischen den Bedürfnissen des Bürgers und den Möglichkeiten der Verwaltung.

Die Prüfung der sachlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zur Einführung von HESOWI in den Bezirken Gießen und Kassel ist noch nicht abgeschlossen. Das Fachressort geht bei jetzigem Sachstand davon aus, daß die Einführung von HESOWI in Gießen und Kassel sachlich richtig und wirtschaftlich vertretbar ist.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

Landesamt für Denkmalpflege
(Kap. 15 36)

Grundlegende Planungen und die Durchführung von Erfolgskontrollen sind bei längerfristig angelegten Maßnahmen unverzichtbar. Fehlen diese, so ist eine zweckgerichtete Verwendung von Haushaltsmitteln nicht gewährleistet.

- 75 In den Haushaltsplänen für die Jahre 1975 bis 1987 waren bei dem das Landesamt für Denkmalpflege betreffenden Kap. 15 36 unter der Ausgabentitelgruppe (ATG) 74 jeweils Mittel für „Aufwendungen für die Erstellung von Kreisinventaren vor- und frühgeschichtlicher Bodentalertümer“ veranschlagt. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan hierzu waren die Kosten dieser Inventarisierung auf zunächst 1,3 Mio DM und später – ab dem Haushaltsjahr 1985 – auf 2,25 Mio DM geschätzt worden. Die entsprechenden Ausgaben beliefen sich bei Ablauf des Haushaltsjahres 1987 auf insgesamt rd. 2,1 Mio DM. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 1988 hatte das Landesamt für Denkmalpflege jedoch lediglich ein solches Kreisinventar fertiggestellt und veröffentlicht, und zwar im Jahr 1976 das für den Landkreis Gießen.

Für weitere sechs Kreise waren die fraglichen Inventare nur bis zu unterschiedlichen Stadien vor ihrer Fertigstellung bearbeitet. Zwischenzeitlich sind zwar die Vorarbeiten für vier dieser Kreisinventare im wesentlichen abgeschlossen worden; ihre endgültige Fertigstellung und Veröffentlichung stehen aber noch immer aus.

Vom Landesamt war dazu im Rahmen der Prüfung erklärt worden, seine unzureichende Personalausstattung habe größere Fortschritte nicht zugelassen. Im übrigen seien die Haushaltsansätze und ihre Erläuterungen ohne seine fachliche Beteiligung zustande gekommen; eine realistische Planung habe dem nicht zugrunde gelegen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst, dem der Rechnungshof dies vorhielt, hat in seinem Antwortschreiben vom 15. Juni 1989 u. a. ausgeführt, das Zustandekommen der fraglichen Haushaltsansätze sei mangels entsprechender Angaben in den einschlägigen Akten nicht mehr rekonstruierbar; insbesondere sei nicht aufklärbar, ob eine gründliche Planung und eine Beteiligung des Landesamtes stattgefunden habe. Zu der weiteren Frage des Rechnungshofs, wie es mehr als zehn Jahre lang hatte unbemerkt bleiben können, daß der mit der Verwendung der eingangs angegebenen Mittel verfolgte Zweck auch nicht annähernd erreicht wurde, hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst mitgeteilt, im Rahmen der Haushaltsberatungen 1987 für den Haushaltsplan 1988 sei festgestellt worden, daß die Erläuterungen zu ATG 74 nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprochen hätten; diese seien daher geändert worden. In diesem Zusammenhang sei auch erkannt worden, daß die Ergebnisse bei der Erfassung archäologischer Kulturdenkmäler unbefriedigend gewesen seien. Im Juli 1988 seien Maßnahmen eingeleitet worden, um eine Beschleunigung der Erfassung zu gewährleisten. Die erforderliche Abstimmung mit dem Landesamt werde mit Nachdruck betrieben.

Aufgrund der Antwort des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst muß davon ausgegangen werden, daß für die Erstellung der in Rede stehenden Kreisinventare jahrelang in die Haushaltspläne Mittel eingestellt und auch verausgabt wurden, ohne daß zuvor eine grundlegende Planung, die insbesondere bei solch längerfristig angelegten Vorhaben geboten ist, erstellt worden wäre. Dies ist ebenso zu beanstanden wie die Tatsache, daß vom zuständigen Ministerium mangels Durchführung einer Erfolgskontrolle offenbar erst im Jahr 1987, also 12 Jahre nach

Zu Tz. 75

Aus Kapitel 15 36 – ATG 74 – Aufwendungen für die systematische Aufnahme von Bodendenkmälern – werden zur Zeit folgende Kreisinventare bearbeitet:

1. In Vorbereitung zum Druck befinden sich die Kreisinventare Fulda, Hersfeld-Rotenburg, Main-Taunus-Kreis und die Altkreise Limburg und Dieburg.
2. In Arbeit befinden sich weiter Kreisinventare für den Werra-Meißner-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis und Lahn-Dill-Kreis.
3. Teilmanuskripte liegen für folgende Landkreise vor:
Altkreise Gelnhausen und Schlüchtern (beide Main-Kinzig-Kreis).
4. Bereits früher in anderer Form erschienen sind Inventare der Kreise Bergstraße, Biedenkopf, Hochtaunuskreis, Offenbach und Oberlahnkreis (Ldkrs. Limburg-Weilburg).

Für die systematische Aufnahme von Bodendenkmälern standen und stehen keine Personalstellen bereit. Kreisinventare können daher nur auf der Basis von Dienst- und Werkverträgen erstellt werden. Solche Verträge können immer nur über einen befristeten Zeitraum mit wechselnden Bearbeitern abgeschlossen werden, was zu uneinheitlichen Ausarbeitungen führt und eine systematische und auf Dauer angelegte Aufnahme der hessischen Bodendenkmäler im Sinne der Bemerkungen des Rechnungshofs behindert.

Die für die systematische Aufnahme von Bodendenkmälern im Haushalt veranschlagten Mittel wurden allerdings auch bisher sachgemäß und zweckentsprechend ausgegeben, was durch die vorbereitenden Arbeiten zu den Kreisinventaren belegt wird. Außer den oben angeführten Kreisinventaren in Bearbeitung wurden vorbereitende Arbeiten für die Erstellung von Kreisinventaren durchgeführt, wie zum Beispiel die topographische Vermessung von Bodendenkmälern, die Veröffentlichung von Ergebnissen in der Reihe „Archäologische Denkmäler in Hessen“ und die Restaurierung von Funden, die ohne Restaurierung aufgrund ihres Erhaltungszustandes für die Inventarisierung hätten bearbeitet werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Anlaufen der Maßnahme im Jahr 1975, erkannt wurde, daß das bis dahin angewandte Verfahren zur Inventarisierung von Bodendenkmälern unzulänglich war, und daß daher trotz des Einsatzes nicht unbeträchtlicher Haushaltsmittel nur unbefriedigende Ergebnisse erzielt wurden.

- 76 Die oben (Tz. 75) zitierte Zweckbestimmung bei der ATG 74 wurde – wie bereits erwähnt – im Rahmen der Erstellung des Haushaltsplans 1988 neu gefaßt; die entsprechenden Mittel sind seitdem jeweils für „Aufwendungen für die systematische Aufnahme von Bodendenkmälern“ vorgesehen. Gleichzeitig wurde der Ansatz von 233 600,- DM im Jahr 1987 auf insgesamt 633 600,- DM im Jahr 1988 verstärkt, und zwar ausschließlich durch eine Anhebung der bei Gruppentitel 538 74 – Andere Dienstleistungen und Gestattungen Außenstehender – veranschlagten Mittel von 56 600,- DM auf 456 600,- DM, wovon laut Haushaltsrechnung 1988 rd. 399,9 TDM verausgabt wurden. Nach den ebenfalls neu gefaßten Erläuterungen waren die zusätzlichen Mittel „zur Durchführung von Maßnahmen der Luftbildarchäologie“ vorgesehen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs haben ergeben, daß das Landesamt für Denkmalpflege von dieser Vorgabe im Haushaltsplan 1988 überrascht wurde. Es hat daher erst nach Vorliegen des Haushaltsplanes damit beginnen können, unter Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Bundesländer auf dem Gebiet der Luftbildarchäologie ein entsprechendes Konzept zu entwickeln. Der Rechnungshof äußerte unter Hinweis darauf dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst gegenüber die Befürchtung, daß der Einsatz der fraglichen Haushaltsmittel erneut zu nur ungenügenden Ergebnissen führen werde.

Das Ministerium hat den vom Rechnungshof dargestellten Sachverhalt im wesentlichen bestätigt. Es hat mitgeteilt, die Anhebung des Ansatzes bei Titel 538 74 sei auf eine parlamentarische Initiative zurückzuführen gewesen. Die erforderlichen langfristigen Planungen seien unverzüglich eingeleitet worden. Obwohl im Hj. 1988 noch kein Langfristkonzept vorgelegen hätte, seien die hier in Rede stehenden Mittel jedoch sinnvoll eingesetzt worden.

Es mag zutreffen, daß die im Haushaltsplan 1988 u.a. für Maßnahmen der Luftbildarchäologie veranschlagten Mittel – wie das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ausgeführt hat – zweckentsprechend verwendet wurden. Diesbezügliche Zweifel verbleiben allerdings, weil eine solche Aussage fundiert nur gemacht werden kann, wenn ein Soll-Ist-Vergleich durchgeführt worden ist, was hier mangels einer Planung nicht möglich war. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte aber das Ministerium die fraglichen Ausgaben in jedem Fall, und zwar unabhängig davon, daß die Anhebung des Haushaltsansatzes auf eine parlamentarische Initiative zurückging, erst nach Erstellung eines tragfähigen Konzepts zulassen dürfen. Dies wäre schon deshalb erforderlich gewesen, weil sich im Zusammenhang mit der Erstellung von „Kreisinventaren“ gezeigt hatte, daß Vorgaben des Haushaltsplans von der Fachverwaltung bei längerfristigen Vorhaben nur unzulänglich umgesetzt worden waren.

- 77 Der Rechnungshof hält es in Fällen, wie den vorstehend geschilderten, also bei ausgabewirksamen Maßnahmen, die sich voraussichtlich über mehrere Jahre erstrecken, grundsätzlich für zwingend geboten, vor ihrer Inangriffnahme – wie in Nr. 1.5 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 der Hessischen

Soweit der Rechnungshof bemängelt, daß bei der systematischen Aufnahme von Bodendenkmälern nur unbefriedigende Ergebnisse erzielt wurden, trifft das nicht zu. Zutreffend ist vielmehr, daß bis jetzt erst ein Kreisinventar in Druck gegangen ist, was als unbefriedigend eingestuft werden kann. Es wurden aber umfangreiche Vorarbeiten für eine Reihe von Kreisinventaren geleistet. Die hier investierten Mittel sind zwar noch nicht öffentlichkeitswirksam, werden es aber nach dem Erscheinen der Kreisinventare sein.

Zu Tz. 76

Die Bemerkung des Rechnungshofs zu Kap. 15 36 – 538 74 bemängelt in erster Linie fehlende Planung im Bereich der Luftbildarchäologie. Dabei geht der Rechnungshof offensichtlich davon aus, daß die Luftbildarchäologie eine einmalige, umfassende und abschließende – und damit planbare – photographische Erfassung Hessens sei. Dem ist entgegenzuhalten, daß es sich bei der Luftbildarchäologie um eine Daueraufgabe der Denkmalpflege handelt. Wie die Erfahrungen in anderen Bundesländern gezeigt haben, die Luftbildarchäologie schon seit längerer Zeit durchführen, sind beim Überfliegen auch schon oft beobachteter Flächen immer wieder neue Objekte zu identifizieren. Der Luftbildarchäologe muß sich in erster Linie nach den natürlichen Gegebenheiten richten, die ihm das Erkennen der Bodendenkmäler ermöglichen (Bewuchs, Bodenverhältnisse etc.), was sich nicht lange im voraus planen läßt. Eine langfristige Planung, die das systematische Abfliegen Hessens für die Luftbildarchäologie vorsieht, ist deshalb nicht möglich.

Die Mittel, die im Haushaltsplan für Maßnahmen der Luftbildarchäologie veranschlagt waren, sind zweckentsprechend verwendet worden. Es ist unzutreffend, daß eine Prüfung der zweckmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel nur bei Vorliegen einer Planung möglich sei. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel ist vielmehr dadurch nachgewiesen, daß ein Luftbildarchiv entstanden ist, das ständig ergänzt wird, und daß die Luftaufnahmen fortlaufend ausgewertet werden. Die Kenntnisse über hessische Bodendenkmäler wurden und werden dadurch wesentlich erweitert und vervollständigt.

Zu Tz. 77

Die Anregungen dieser Textzahl werden nach Maßgabe der Ausführungen zu den Textzahlen 75 und 76 beachtet werden. Das Landesamt für

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Landeshaushaltsordnung vorgeschrieben – eine grundlegende Planung vorzunehmen, wozu eine eindeutige Definition des angestrebten Ziels, die daraus abgeleiteten Maßnahmen und eine Ermittlung der abschabaren Gesamtkosten gehören. Anderenfalls ist es erfahrungsgemäß nicht auszuschließen, daß Haushaltsmittel unzweckmäßig und damit unnötig ausgegeben werden. Weiter erscheint es unumgänglich, daß dem zuständigen Ministerium – wozu es nach Nr. 1.8 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 der Hessischen Landeshaushaltsordnung verpflichtet ist – anhand der Planungsvorgaben regelmäßig überprüft, welche (Zwischen-)Ergebnisse erzielt worden sind. Dies hätte den Vorteil, daß Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und korrigiert werden könnten. Es sollte damit zu vermeiden sein, daß Mißerfolge, wie die bei der Erstellung von Kreisinventaren, rund zwölf Jahre lang unerkannt bleiben.

**Zuschuß des Landes an die documenta und
Museum Fridericianum Veranstaltungen GmbH Kassel**

(Kap. 15 50 – 682 01)

Die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat der documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungen GmbH haben nicht nachdrücklich genug auf Beachtung der Bestimmungen der vom Ministerium der Finanzen erlassenen Hinweise für die Verwaltung von Landesbeteiligungen bestanden.

Art und Umfang der Geschäftsführung und jetzigen Betätigung der Gesellschaft lassen es angezeigt erscheinen, die Beteiligung des Landes zugunsten einer Zuwendung in Form einer Festbetragsfinanzierung abzulösen.

- 78 Das Land ist mit der Stadt Kassel an der 1959 gegründeten documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (im folgenden „documenta“) beteiligt.

Die Gesellschaft führt alle 5 Jahre, zuletzt 1987, eine Ausstellung („documenta“) und seit 1988 fortlaufend Veranstaltungen kultureller Art (Museum Fridericianum) an ihrem Geschäftssitz Kassel durch. Zu ihren Organen zählen die Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Geschäftsführer. Der Geschäftsführer wird vom Aufsichtsrat bestellt.

Die Gesellschafter stellen der „documenta“ zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach ihren Beteiligungsanteilen (Land: 50 v.H., Stadt: 50 v.H.) die erforderlichen Finanzmittel, abzüglich eigener Einnahmen als Zuwendung zur Verfügung. Abweichend von dieser grundsätzlichen Kostenaufteilung trägt das Land entsprechend einer zwischen diesem und der Stadt Kassel getroffenen Vereinbarung vom 26. Juli 1988 die Aufwendungen für die Unterhaltung und den Betrieb des Gebäudes Fridericianum (Bauunterhalt, Hauspersonal und Hausbewirtschaftung) für den Zeitraum der ausschließlichen Nutzung für den Veranstaltungsbereich.

Der Rechnungshof prüfte 1989 die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft und stellte fest:

Zum 31. Dezember 1988 kündigte der bisherige Geschäftsführer seinen Vertrag.

Der Aufsichtsrat bevollmächtigte in seiner Sitzung am 21. Januar 1989 seinen Vorsitzenden Vertragsverhandlungen mit dem im Rahmen eines Auswahlverfahrens ausgewählten Bewerber aufzunehmen mit dem Ziel, ihn zum Geschäftsführer zu bestellen.

Am 31. Januar 1989 schloß der AR-Vorsitzende mit diesem einen unbefristeten Geschäftsführervertrag auf der Basis einer Vollzeitbeschäftigung nach VergGr. BAT I.

Denkmalpflege wird eine Planung zu der systematischen Aufnahme von Bodendenkmälern vorlegen. Die Landesregierung wird den Fortschritt der Arbeiten künftig fortlaufend überwachen.

Zu Tz. 78

- a) Es trifft zu, daß die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat der documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungen GmbH dem vom Vorsitzenden des Aufsichtsrats abgeschlossenen unbefristeten Anstellungsvertrag zugestimmt haben, obwohl nach Tz. 87 der Hinweise für die Verwaltung von Landesbeteiligungen die Amtszeit der Geschäftsführer die nach dem AktG geltenden Grenzen (5 Jahre) nicht überschreiten soll.

Eine Verweigerung der Zustimmung durch die in dieser Sitzung anwesenden 5 Landesvertreter mit der Bezugnahme auf Tz. 87 der Beteiligungshinweise des Landes hätte bedeutet, daß nach fristgerechter Kündigung des bisherigen Geschäftsführers die Gesellschaft möglicherweise ohne Geschäftsführer gewesen wäre. Die von der Stadt in den Aufsichtsrat entsandten 5 Vertreter hätten nach Lage der Dinge kein Verständnis für eine Zustimmungsverweigerung aufgebracht. Nach dem geltenden Gesellschaftsvertrag mit jeweils 50 v.H. Beteiligung von Land Hessen und Stadt Kassel und bei einer paritätischen Besetzung des Aufsichtsrats ist der Zwang zu Kompromißentscheidungen im Aufsichtsrat satzungsbedingt. Das Land kann sich ohne Beeinträchtigung des Gesellschaftszwecks nicht stets gegenüber dem anderen Gesellschafter durchsetzen. In der Frage der Anstellung und Bestellung des Geschäfts-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Aufsichtsrat bestellte in seiner Sitzung am 10. Mai 1989 den Geschäftsführer auf unbestimmte Dauer und stimmte auch dem Arbeitsvertrag mit den Stimmen der Vertreter des Landes zu.

Der Rechnungshof beanstandete, daß die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat der Bestellung und dem Abschluß eines unbefristeten Einstellungsvertrages — entgegen den Bestimmungen der vom Ministerium der Finanzen erlassenen Hinweise für die Verwaltung von Landesbeteiligungen vom 10. November 1981 (Beteiligungshinweise) — zugestimmt haben.

Die Hinweise sollen eine Verwaltung der Landesbeteiligungen nach einheitlichen Kriterien sicherstellen, einer sachgemäßen Wahrnehmung der Interessen des Landes dienen und die Kontrolle der Beteiligungen erleichtern. Nach den Beteiligungshinweisen soll bei der Bestellung des Geschäftsführers einer GmbH die Amtszeit, die nach dem Aktiengesetz geltende Grenze (5 Jahre) nicht überschreiten.

Die Bestellung eines Geschäftsführers auf unbefristete Zeit unter Abschluß eines unbefristeten Einstellungsvertrages entspricht nicht der Übung bei Beteiligungen des Landes Hessen und ist dem Rechnungshof bei anderen Landesbeteiligungen nicht bekannt. Eine sachgerechte Begründung für die Bestellung auf unbefristete Dauer und den Abschluß eines unbefristeten Geschäftsführervertrages ist nicht ersichtlich.

Das Hessische Ministerium der Finanzen führte hierzu in seiner Antwort aus, daß auf das Vertragsverhältnis, mithin auch auf seine Beendigung, die Regelungen des Bundesangestelltentarifvertrages Anwendung finden.

Den Rechnungshof vermögen die Einlassungen des Hessischen Ministeriums der Finanzen nicht zu überzeugen.

Die Vertreter des Landes hätten bei ihrer Zustimmung zum Geschäftsführervertrag auf Einhaltung der vom Ministerium der Finanzen erlassenen Hinweise für die Verwaltung von Landesbeteiligungen dringen sollen. Mit der Befristung wäre dem Aufsichtsrat die in Anbetracht der Bedeutung der Position des Geschäftsführers notwendige und auch übliche Beschlußfreiheit bezüglich der Beendigung oder Weiterführung der Amtszeit belassen worden.

Im übrigen beanstandete der Rechnungshof die Vollzeitstätigkeit des nunmehr bestellten Geschäftsführers. Seine Vorgänger erledigten ihre Aufgaben nebenamtlich und lediglich in Teilzeitbeschäftigung. Der Aufwand für den Geschäftsführer beläuft sich jetzt auf etwa 98 000 DM p.a. gegenüber bisher durchschnittlich etwa 37 000 DM p.a.

Auch der seit 1. Januar 1987 vollzeitbeschäftigte Prokurist übte seine Tätigkeit für die Gesellschaft bisher nebenamtlich und in Teilzeitbeschäftigung aus.

Diese Personalverstärkungen und die damit einhergehenden Erhöhungen der Personalkosten erscheinen dem Rechnungshof nicht gerechtfertigt.

Das Hessische Ministerium der Finanzen teilt diese Auffassung, wonach die Gesellschaft, jedenfalls in der Zeit zwischen den documenta-Ausstellungen, personell überbesetzt ist.

Der Rechnungshof erwartet, daß die vom Hessischen Ministerium der Finanzen angekündigten Maßnahmen für eine zusätzliche Beschäftigung von Geschäftsführer und/oder Prokurist bei Stadt und/oder Land mit dem Ziel, die Gesellschaft finanziell zu entlasten, mit Nachdruck verfolgt und alsbald verwirklicht werden.

führers war es im Hinblick auf die Kündigung durch den bisherigen Stelleninhaber, die notwendigen Maßnahmen zur Vorbereitung der documenta 9 und die übrigen Ausstellungsveranstaltungen geboten, so schnell wie möglich für die Besetzung der Stelle zu sorgen.

b) Der Rechnungshof beanstandet, daß nach seiner Auffassung die Gesellschaft personell überbesetzt ist. Die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat werden sich für eine finanzielle Entlastung der Gesellschaft einsetzen. In der Aufsichtsratssitzung am 28. November 1990 ist die Frage einer Nebentätigkeit erneut erörtert worden. Der Geschäftsführer wurde gebeten, über die Arbeitsbelastung der Geschäftsstelle insgesamt dem Aufsichtsrat in einer der nächsten Sitzungen ausführlich zu berichten. Hierzu ist schon jetzt zu bemerken, daß mit der Bestellung eines hauptamtlichen Geschäftsführers das Ziel der Professionalisierung des Managements der GmbH verfolgt wurde. Damals war der durch die Nutzung des Museums Fridericianum zwischen den documenta-Ausstellungen bedingte Verwaltungsmehraufwand nur ungefähr absehbar. Es gibt aber gute Gründe für die Annahme, daß der Arbeitsanfall seinerzeit unterschätzt wurde.

Dagegen ist die Hoffnung berechtigt, daß durch den intensiven und qualifizierten Einsatz des derzeitigen Geschäftsführers „Entgleisungen“ im Wirtschaftsplan, soweit durch Management beeinflussbar, vermieden werden können, so daß der finanzielle Mehraufwand für den Geschäftsführer sich letztlich mindestens auszahlen wird.

Sollte nach dem zu erwartenden Bericht Raum für eine Nebentätigkeit sein — was sicher frühestens nach der documenta 9 im Jahre 1992 der Fall sein wird — so wird sich der Geschäftsführer einer weiteren Aufgabenübertragung sicher nicht entziehen können. Interesse des Landes muß es aber sein, daß sich der Geschäftsführer in erster Linie seiner Hauptaufgabe widmet, denn die Minimierung finanzieller Risiken wird das Land deutlicher entlasten als denkbare Einsparungen durch Übertragung von zusätzlichen Beschäftigungen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 79 Zur Durchführung der documenta 8 in 1987 waren ausweislich des am 10. Dezember 1986 verabschiedeten Wirtschafts- und Finanzplanes 1987 vorgesehen:

	<u>Einnahmen (DM)</u>	<u>Aufwendungen (DM)</u>
eigene Einnahmen	2 854 900,—	
Zuschuß Bund	1 000 000,—	
Zuschuß Stadt	1 321 417,50	
Zuschuß Land	<u>1 321 417,50</u>	
	6 497 735,—	6 497 735,—

Der am 17. Dezember 1987 vorgelegte Nachtragswirtschaftsplan bezifferte bei gestiegenen Einnahmen auch erhöhte Aufwendungen:

	<u>Einnahmen (DM)</u>	<u>Aufwendungen (DM)</u>
eigene Einnahmen	4 337 100,—	
Zuschuß Bund	1 000 000,—	
Zuschuß Stadt	1 776 750,—	
Zuschuß Land	<u>1 776 750,—</u>	
	8 890 600,—	8 890 600,—

Der Wirtschaftsplan wies — trotz stark gestiegener eigener Einnahmen — eine Steigerung des Zuschußbedarfs von ursprünglich 3 642 835,— DM auf 4 553 500,— DM (= 34,6 v.H.) aus.

Der Anteil des Landeszuschusses lt. Wirtschaftsplan erhöhte sich von ursprünglich 1 321 417,50 DM um 455 332,50 DM auf 1 776 750,00 DM. Der tatsächlich vom Land zu tragende Zuschußbedarf belief sich auf 1 779 168,85 DM (lt. GuV-Rechnung).

Der Rechnungshof rügte gegenüber dem Ministerium diese erheblichen Überschreitungen des Wirtschaftsplanes vom 10. Dezember 1986. Er vermißte auch konkrete Überlegungen des Aufsichtsrats zur Vermeidung etwaiger künftiger Fehlbeträge. Dies um so mehr vor dem Hintergrund der auch bei früheren documenta-Ausstellungen aufgetretenen Defizite.

Der Hessische Minister der Finanzen widersprach den Ausführungen des Rechnungshofs nicht. Die Vertreter des Landes hätten allerdings ihre Mißbilligung zu den Planüberschreitungen in verschiedenen Aufsichtsratssitzungen mündlich nachdrücklich zum Ausdruck gebracht.

Ihre Zustimmung zum Nachtragshaushalt und den Überschreitungen beruhten auf der Überlegung, einen Konkurs von der Gesellschaft wegen Überschuldung abzuwenden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung einer Fehlplanung sowie auch ungenügender Berücksichtigung der Interessen des Landes durch seine Vertreter.

Eine Überschreitung der Planansätze in vorgenannter Höhe, die den Anteil des Zuschusses zu Lasten des Landes um rd. 455 000 DM erhöhte, ist so nicht hinnehmbar.

Der Rechnungshof hält aus vorgenannten Gründen eine weitere Beibehaltung der Beteiligung des Landes an der Gesellschaft in dieser Form für nicht sinnvoll. Nach § 65 Abs. 1 Ziff. 1 LHO soll sich das Land an einer Gesellschaft nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt.

Wenn ein Landesinteresse auch vorliegen mag, ließe sich der Zweck einfacher, wirtschaftlicher und besser durch direkte Zuwendungen, etwa in Form einer Festbetragsfinanzierung, erreichen, da nicht auszuschließen ist, daß auch künftig auf das Land als Gesellschafter unübersehbare Zahlungsverpflichtungen zur Vermeidung des Konkurses der Gesellschaft zukommen können. Diese gilt es zu vermeiden.

Zu Tz. 79

Zu den wichtigsten Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Haushaltsüberschreitungen gehört die Entscheidung für einen hauptamtlichen Geschäftsführer. Internationale Ausstellungen dieser Dimension sind ohne ein professionelles Management vor Ort nicht zu steuern. Der Aufsichtsrat kann die straffe Aufsicht über das Ausgabeverhalten der künstlerischen Mitarbeiter und Ausstellungsmacher keinesfalls ersetzen. Insofern berücksichtigt gerade die Entscheidung für einen qualifizierten Geschäftsführer die Interessen des Landes nachdrücklich.

Die im weiteren vorgeschlagene Umstellung der bisherigen Finanzbeteiligung auf eine Festbetragsfinanzierung wird nicht befürwortet.

Für die documenta und die Ausstellungen im Museum Fridericianum wurde die Trägerschaft einer GmbH bewußt gewählt. Diese Organisationsform mit einem Aufsichtsrat, für den die Satzung Konsenszwang vorschreibt, entspricht der kulturpolitischen Interessenlage beider Gesellschafter. Weder mit dem Zweck einer GmbH noch mit dieser kulturpolitischen Interessenlage ist es vereinbar, das — bei Großausstellungen nie vermeidbare — Risiko einem Gesellschafter allein aufzuerlegen. Der Versuch, sich aus der Verantwortung für die documenta — die einzige weltweit beachtete Veranstaltung des Landes Hessen im Bereich der bildenden Kunst, wenn nicht der hessischen Kulturpolitik insgesamt — zurückzuziehen, würde in der Öffentlichkeit auf völliges Unverständnis stoßen, wäre mit dem Kulturstaatsgebot der Hessischen Verfassung unvereinbar und politisch deshalb nicht durchzuhalten. Der Weg, Schadensbegrenzung durch professionelles Management zu erreichen, erscheint als der geeignetere.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

Steuerfestsetzung
(Kap. 17 01)

Das Anwachsen nicht erledigter Rechtsbehelfe bei den Finanzämtern erfordert organisatorische Maßnahmen zum Abbau der Rückstände. Diesem Ziel kann die Einrichtung zentraler Rechtsbehelfsstellen in den Finanzämtern dienen.

- 80 Im Rahmen der örtlichen Prüfung der Finanzämter prüft der Rechnungshof regelmäßig die Entwicklung der eingehenden, der erledigten und der unerledigt gebliebenen Rechtsbehelfe (Einsprüche und Beschwerden), die den Veranlagungsbereich betreffen. Als Grundlage für diese Prüfung dienen die von den Finanzämtern festgehaltenen statistischen Fallzahlen, die in eine von der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main erstellte Halbjahresstatistik für alle hessischen Finanzämter einfließen.

Die Entwicklung der Rechtsbehelfseingänge, der Erledigungen und der offenen Rechtsbehelfe in den Jahren 1985 bis 1989 stellt sich für die hessischen Finanzämter wie folgt dar:

Zu Tz. 80

Im Rahmen der Neuorganisation der Finanzämter und der Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (1976) ist die Rechtsbehelfserledigung nur bei den Veranlagungsbezirken Ü (= Überschusseinkünfte, weitaus überwiegend Arbeitnehmer) zusammengefaßt und den sog. Ü-Sondersachbearbeitern übertragen worden. Im übrigen ist bewußt auf eine generelle Anweisung zur Errichtung von zentralen Rechtsbehelfsstellen verzichtet worden. Zum einen hätte eine Zentralisierung angesichts

	1985	1986	1987	1988	1989
Anfangsbestand*	48 374	51 359	64 785	67 314	71 366
Eingänge	134 364	151 358	136 578	136 294	133 486
Erledigt	131 329	139 515	133 742	132 311	135 010
Endbestand*	51 355	64 791	67 293	71 299	69 948

*** Anmerkung:**

Abweichungen beim Endbestand und beim Anfangsbestand des Folgejahres ergeben sich dadurch, daß die Abgaben und Übernahmen von Rechtsbehelfen zwischen den Finanzämtern statistisch nicht festgehalten werden.

Der Bestand an Rechtsbehelfen zum Ende der Jahre 1985 bis 1989 zeigt somit folgende prozentuale Entwicklung (jeweils im Verhältnis zum Vorjahr):

1985	1986	1987	1988	1989
+ 6,16	+ 26,16	+ 3,86	+ 5,95	- 2,0

Die aus den beiden vorstehenden Tabellen ersichtliche Entwicklung der Rechtsbehelfsbearbeitung wäre – für sich betrachtet – noch kein Grund, Maßnahmen besonderer Art zu ergreifen, um einem Anwachsen der Rückstände vorzubeugen und darüber hinaus einen Abbau zu erreichen; denn rein statistisch betrachtet erweist sich der jährliche Bestand der noch nicht erledigten Rechtsbehelfe – zuletzt nahezu gleichbleibend 70 000 – als ein Arbeitsvolumen, das angesichts der jährlichen Erledigungsquote von ca. 135 000 Einsprüchen und Beschwerden in etwa 6 Monaten bewältigt werden könnte.

der knappen Personalausstattung nur zu Lasten der Veranlagungsbezirke bewirkt werden können. Dies schien insoweit nicht hinnehmbar, als dadurch eine qualifizierte Veranlagungstätigkeit, die letztlich zur Vermeidung von Rechtsbehelfen beiträgt, kaum gewährleistet werden kann. Zum anderen sollte es den Ämtern nicht nur im Rahmen der personellen Möglichkeiten, sondern auch insbesondere unter Berücksichtigung der Größe ihrer Organisationseinheiten freigestellt bleiben, welche Form der Rechtsbehelfsbearbeitung praktiziert werden soll. Tatsächlich haben nur wenige Finanzämter von ihrem Recht Gebrauch gemacht, zentrale Rechtsbehelfsstellen einzurichten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Eine differenzierte Betrachtung des jeweiligen Bestands an unerledigten Rechtsbehelfen widerlegt indessen die an sich naheliegende Annahme, daß die regelmäßige Dauer eines Einspruchsverfahrens – nur – ca. 6 Monate betrage: in den jeweils etwa 70 000 offenen Rechtsbehelfen ist ein beachtlicher Anteil enthalten, der länger als zwei Jahre unerledigt geblieben ist. Dieser Anteil wächst rasch an, er macht inzwischen bereits ein Drittel aller offenen Rechtsbehelfe aus. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der mehr als zwei Jahre unerledigt gebliebenen Rechtsbehelfe:

1985	1986	1987	1988	1989
9 227	10 588	12 447	20 230	21 520
= 17,96 v.H.	= 16,34 v.H.	= 18,50 v.H.	= 28,37 v.H.	= 30,76 v.H.

Wenn auch ein Teil dieser Rechtsbehelfsverfahren aus speziellen Gründen (z.B. wegen zu erwartender Grundsatzentscheidungen) ausgesetzt worden ist, so entfällt doch eine beachtliche Anzahl auf rechtlich komplizierte Fälle, oftmals verbunden mit schwierigen Ermittlungen des Sachverhalts. Einerseits sind die Sachbearbeiter der Veranlagungsstellen überfordert, wenn sie neben ihrer veranlagenden Tätigkeit und neben der Erledigung der vielen einfacher gelagerten Einsprüche sich zusätzlich der Bearbeitung dieser Fälle annehmen müssen; andererseits erscheint es nicht vertretbar, dem Steuerbürger jahrelang die erforderliche Entscheidung vorzuenthalten.

Der Rechnungshof sieht es daher als vordringlich an, der für Verwaltung und Steuerbürger nicht mehr tragbaren Entwicklung durch geeignete organisatorische Maßnahmen entgegenzuwirken. Er ist der Auffassung, daß durch die Einrichtung von Rechtsbehelfsstellen Abhilfe geschaffen werden kann. Zur Entlastung des Veranlagungsdienstes sollte jedes Finanzamt mit einer solchen zentralen Stelle ausgestattet werden.

Für die Einrichtung von Rechtsbehelfsstellen sprechen auch die positiven Erfahrungen der anderen Bundesländer, die aufgrund eines gemeinsamen Beschlusses der obersten Landesfinanzbehörden vom 16. Februar 1976 zur „Neuorganisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens“ entsprechende Stellen mit Erfolg eingerichtet haben. Nach den Feststellungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat die Schaffung zentraler Rechtsbehelfsstellen zu einer zügigeren Arbeitsweise, zu einem qualitativ besseren Arbeitserfolg und zu einer einheitlichen Rechtsanwendung geführt.

Das Ministerium der Finanzen hat diesen Beschluß insoweit nicht vollzogen und von einer entsprechenden Umorganisation der Veranlagung abgesehen. Es bestehen im Lande Hessen keine Verwaltungsvorschriften, die die Schaffung von Rechtsbehelfsstellen regeln. Die Dienstaufsichtsbehörden stellen es den einzelnen Finanzämtern frei, solche zentralen Stellen einzurichten. Da den Ämtern jedoch kein zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt werden konnte, wurde von der Möglichkeit nur in geringem Maße Gebrauch gemacht. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs haben lediglich drei Ämter zentrale Stellen für die Bearbeitung von Rechtsbehelfen in der Veranlagung eingerichtet. Die Prüfung eines dieser Ämter hat bestätigt, daß hierdurch eine Intensivierung der Rechtsbehelfsbearbeitung zu erreichen ist.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Rechtsbehelfsstellen empfiehlt der Rechnungshof folgende Regelungen und Maßnahmen:

1. Jedes Finanzamt sollte eine zentrale Rechtsbehelfsstelle erhalten, die für die Bearbeitung der Rechtsbehelfe in der Veranlagung und in der Lohnsteuer-Arbeitnehmerstelle zuständig ist. Der Zuständigkeitsbereich in der Veranlagung erstreckt sich auf den G-Bereich (Gewinnermittler), Ü-Bereich (Überschußermittler) und P-Bereich (Personengesell-

Angesichts der insgesamt knappen Personalausstattung war diese Entscheidung unseres Erachtens auch richtig. Obwohl in anderen Bundesländern, wie der Erfahrungsaustausch gezeigt hat, teilweise günstigere personelle Rahmenbedingungen gegeben sind, haben sich die Erledigungsquoten im Bundesdurchschnitt eher den hessischen Zahlen angenähert, so daß es – unbeschadet der Frage nach der Qualität der Rechtsbehelfsbearbeitung – nicht als erwiesen angesehen werden kann, daß eine Zentralisierung im Regelfall die günstigste Lösung darstellt. Dies wird auch durch die statistischen Zahlen in Hessen belegt. Bei den fünf Finanzämtern (Dieburg, Ffm-Stiftstraße, Ffm-Höchst, Gießen und Wetzlar), die z.Z. – wenn auch in unterschiedlicher Form – zentrale Rechtsbehelfsbearbeitung im Veranlagungsbereich praktizieren, sind im Vergleich zu den übrigen Finanzämtern keine deutlichen Unterschiede zu erkennen. Dies bestätigt die vertretene Auffassung, daß die Wahl der Organisationsform für die Rechtsbehelfsbearbeitung freigestellt werden kann.

Soweit der Bund eine grundlegende Reform des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens nach der Abgabenordnung anstrebt, ist anzumerken, daß hier ein ganzes Maßnahmenbündel, beginnend bei der Vereinheitlichung der Rechtsbehelfe, der formalen Teilung des Rechtsbehelfsverfahrens in 2 Verfahrensabschnitte, bis hin zur zentralen „unabhängigen“ Rechtsbehelfsstelle in der Diskussion steht. Auch flankierende Maßnahmen, wie verbesserte Schulung, Einsatz von Textsystemen, Zugriff auf die JURIS-Datenbank, Anschluß der Finanzämter an das Telefaxverfahren, verbesserte detaillierte Darstellung von Besteuerungsgrundlagen im Steuerbescheid, erweiterte Schlußsicherungsprüfungen im automatisierten Besteuerungsverfahren usw. werden empfohlen. Im Vordergrund steht die Eindämmung der Rechtsbehelfsflut und als Zusatzeffekt die Entlastung der Finanzgerichte.

Die Untersuchungen des Bundesfinanzministeriums dazu sind noch nicht abgeschlossen. Ein unabhängiges wissenschaftliches Institut ist mit der Erhebung noch notwendigen statistischen Materials beauftragt (rechtstatsächliche Untersuchung). Untersucht werden konfliktträchtige Rechtsgebiete, Streitwert und Erledigungsart.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen bleibt abzuwarten. Unabhängig hiervon werden durch die Einrichtung von Arbeitnehmerstellen mit Bildschirmeingabe am Arbeitsplatz ab 1. Januar 1992 die Lohnsteuer-Arbeitnehmerbezirke und der Arbeitnehmerbereich der Ü-Bezirke zusammengeführt. Für diese neuen Organisationseinheiten sind (wie bisher im Ü-Bereich) Sondersachbearbeiter für die zentrale Rechtsbehelfsbearbeitung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

schaften) sowie auf Fälle des Lohnsteuer-Jahresausgleichs. Der K-Bereich (Körperschaften) und der Lohnsteuer-Arbeitgeberbereich sollten wie die übrigen Festsetzungsbereiche wegen der jeweiligen rechtlichen Besonderheiten von der Regelung ausgenommen werden.

2. Die Rechtsbehelfsstelle sollte zuständig sein
 - a) im außergerichtlichen Verfahren für die Bearbeitung von Einsprüchen und Vorlagen von Beschwerden und Widersprüchen an die Oberfinanzdirektion;
 - b) im finanzgerichtlichen Verfahren für alle Aufgaben, die dem Finanzamt als Beteiligten obliegen (Einlegung von Revisionen, Revisionsbegründungen, Beschwerden, Zustimmungen zu Sprungklagen, Stellungnahmen und sonstiger Schriftverkehr an die Gerichte, Vertretung in mündlichen Verhandlungen durch den Leiter der Rechtsbehelfsstelle, sofern dieser hierzu vom Vorsteher berufen wird);
 - c) für Entscheidungen über die Aussetzung der Vollziehung nach § 361 Abgabenordnung (AO) oder § 69 Abs. 2 Finanzgerichtsordnung (FGO);
 - d) für die Bearbeitung von Angelegenheiten der Kostenfestsetzung (§ 149 FGO);
 - e) für Entscheidungen über die Festsetzung von Prozeßzinsen (§ 236 AO) und Aussetzungszinsen (§ 237 AO);
 - f) für die Rechtsbehelfsstatistik.
3. Der zuständige Teilbezirk sollte an die Rechtsbehelfsstelle nur diejenigen Fälle abgeben, denen er wegen der Schwierigkeit der Rechtslage oder des Umfangs der erforderlichen Ermittlungen nicht ohne weiteres abhelfen kann. Über die Abgabe des Rechtsbehelfs an die Rechtsbehelfsstelle sowie über die Übernahme durch diese entscheiden der für die Veranlagung zuständige Sachgebietsleiter und der Leiter der Rechtsbehelfsstelle einvernehmlich. Ist ein Einvernehmen nicht zu erzielen, entscheidet der Vorsteher.
4. Die Führung der Rechtsbehelfslisten soll im jeweils zuständigen Veranlagungsteilbezirk verbleiben. Dieser trägt die Abgabe eines Rechtsbehelfs in die Liste ein. Die Rechtsbehelfsstelle führt eine besondere Liste über die von ihr übernommenen Rechtsbehelfe. Sie vermerkt darin das Datum der Übernahme, der Erledigung und der Rückgabe an den Teilbezirk.

Die Einrichtung solcher Rechtsbehelfsstellen setzt nicht unbedingt die Schaffung neuer Planstellen voraus. In diese Stellen könnten vor allem die im Ü-Bereich (Bezirke für Überschußermittler) tätigen Sondersachbearbeiter des gehobenen Dienstes eingesetzt werden. Ein weiterer Bedarf müßte sich aus dem vorhandenen Sachbearbeiter-Bestand der Veranlagung decken lassen. Dies würde zwar dazu führen, daß auf den einzelnen Sachbearbeiter der Veranlagung infolge der organisatorischen Umschichtung ein gewisses Mehr an Veranlagungsarbeit zukommt. Diese Belastung dürfte aber durch den Entlastungseffekt infolge der Zentralisierung der Rechtsbehelfsbearbeitung ausgeglichen werden. Durch die Zentralisierung ist in jedem Falle ein Rationalisierungseffekt zu erwarten, der neben einer Qualitätsverbesserung der Arbeit und einer einheitlicheren Rechtsanwendung den erforderlichen Abbau der Rechtsbehelfsrückstände bewirken und der Bildung neuer Rückstände vorbeugen wird.

Die Bundesregierung plant eine grundlegende Reform des Rechtsbehelfsverfahrens der Abgabenordnung. Diese sieht u.a. die Schaffung eigenständiger Rechtsbehelfsstellen mit umfassender Entscheidungskompetenz vor. Dieses Reformvorhaben unterstreicht die Notwendigkeit einer organisatorischen Umstellung durch die Schaffung von Rechtsbehelfsstellen.

vorgesehen. Bei der dann anschließend geplanten Zusammenlegung des Rest-Ü-Bereichs mit den G-Bezirken (zuständig für Gewinnermittler) ist auch eine Zentralisierung der Rechtsbehelfsbearbeitung geplant; gleiches gilt für den P-Bereich (zuständig für Personengesellschaften) und den K-Bereich (zuständig für Körperschaften). Ausschlaggebend für diese neuen Überlegungen ist, daß durch die Einführung der Bearbeitereingabe Rationalisierungsgewinne entstehen, die eine zentrale Rechtsbehelfsbearbeitung ermöglichen. Die detaillierte Ausgestaltung der Rechtsbehelfsstellen wird dann nach den Bundesempfehlungen erfolgen.

Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung

(Kap. 17 20)

Der Rechnungshof hat 1988 und 1989 bei allen 33 kommunalen Schulträgern die Richtigkeit der Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung nach dem Finanzausgleichsgesetz geprüft.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen in der Zwischenzeit Rückforderungsbescheide in Höhe von rd. 12,5 Mio DM erlassen.

Diese Mittel konnten wieder der Schülerbeförderung zugeführt werden.

- 81 Ab 1969 hat das Land die Beförderungskosten für Grund-, Haupt- und Sonderschüler übernommen. Der Kreis der Begünstigten wurde 1978 auf die Schüler bis zur Jahrgangsstufe 10 erweitert. Seit 1981 entscheiden die kommunalen Schulträger ausschließlich über die Art der Beförderung und die Kosten-erstattung. Gleichzeitig sind die Grenzen der zumutbaren Schulwege gestaffelt worden. Das Land erstattet die Beförderungskosten für Schüler der Grundschule und Schüler der Jahrgangsstufen 5 bis 10, wenn der Schulweg mehr als 2 bzw. 3 km beträgt. Eine Unterschreitung dieser Grenze ist in besonderen Fällen möglich.

Das Land hat bisher für die Schülerbeförderung im Kommunalen Finanzausgleich rd. 1,5 Mrd DM erbracht. Ab 1988 erhalten die Schulträger nur noch bis zu 80 v.H. ihrer Ausgaben.

Der Rechnungshof hat örtlich bei den 33 kommunalen Schulträgern die Richtigkeit und zutreffende Ermittlung der Zuweisungen nach § 24 (jetzt § 23) Finanzausgleichsgesetz (FAG) zu den Kosten der Schülerbeförderung geprüft. Nach seinen Erhebungen sind durch unrichtige Meldungen hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen sowie durch großzügige Interpretation des § 34 Schulverwaltungsgesetz (SchVG) Landesleistungen in unrichtiger Höhe ab 1981 – Übernahme der genannten Leistungen in den Kommunalen Finanzausgleich – festgesetzt worden. Aufgrund der getroffenen Feststellungen des Rechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen 1990 daraufhin die Zuweisungen für sämtliche Schulträger ab 1981 neu berechnet und Rückforderungen in Höhe von rd. 12 Mio DM geltend gemacht. Die gesamte Rückforderungssumme steht jedoch weiterhin der Schülerbeförderung haushaltsmäßig zur Verfügung.

Im wesentlichen haben sich bei der Prüfung folgende Beanstandungen ergeben:

a) Fahrschülerzahlen

Nach den Ausführungsbestimmungen zum FAG sind die am 15. Oktober des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres beförderten Schüler zu zählen, für die Leistungen nach § 34 SchVG erbracht werden. Die Meldung ist bis Ende Januar dem Kultusministerium vorzulegen. Zu diesem Zeitpunkt sind häufig die endgültigen Schülerzahlen an den Schulen noch nicht bekannt. Dies führte dazu, daß die Schulen die Schülerzahlen gelegentlich geschätzt haben. Es sollte erwogen werden, den Schulträgern die Ermittlung exakter Zahlen durch Verschiebung des Meldetermins zu erleichtern.

b) Gesamtausgaben für die Schülerbeförderung

Teilweise erhebliche Mängel fanden sich bei den Meldungen der Schulträger zu § 24 Abs. 2 Nr. 1 FAG a.F. – § 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG n.F. – (Gesamtausgaben der Schulträger nach § 34 SchVG). Hier ergeben sich Einschränkungen schon insoweit, als Zuweisungen nach § 24 FAG a.F. (§ 23 FAG n.F.) sich lediglich auf die „... notwendigen Schülerbeförderungskosten ... nach § 34 des Schulverwaltungsgesetzes

Zu Tz. 81

1. Das Finanzministerium wurde im Mai 1989 von den Feststellungen des Rechnungshofs unterrichtet. Es hat die Feststellungen unter Mitwirkung des Kultus- und des Innenministeriums ausgewertet und hierzu Stellungnahmen der kommunalen Schulträger eingeholt. Die beteiligten Ressorts haben sich aufgrund der Auswertung sowohl im Sachverhalt wie bei der rechtlichen Würdigung der betreffenden Punkte im wesentlichen der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen.

2. Die Auswertung führte zu dem Ergebnis, daß – teilweise rückwirkend bis zum Finanzausgleichsjahr 1981 – die Festsetzungen des Landes zu den Kosten der Schülerbeförderung fehlerhaft waren, weil wegen unrichtiger Meldungen kommunaler Schulträger unzutreffende Bemessungsgrundlagen zugrundegelegt wurden.

Auf der Grundlage der Stellungnahmen der einzelnen Schulträger und nach eingehender Besprechung aller Einzelfälle mit dem Rechnungshof und den beteiligten Ressorts wurden die Festsetzungen der Landesleistungen zu den Kosten der Schülerbeförderung für die Haushaltsjahre ab 1981 bis 1988 auf der Basis veränderter Bemessungsgrundlagen für 25 von 32 Schulträgern neu festgesetzt. Dies führte, wie in der Bemerkung des Rechnungshofs dargestellt, insgesamt zu Rückforderungen von rd. 12,5 Mio DM. Die Rückforderungsbeträge wurden bei der Festsetzung der Landesleistungen zu den Kosten der Schülerbeförderung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs 1990 verrechnet.

Anzumerken ist, daß nicht sämtliche nach heutiger Auffassung der Landesverwaltung berechtigten Beanstandungen des Rechnungshofs zu Rückforderungen führten. Der Rückforderung standen in diesen Fällen teils Beweislastprobleme, teils Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes entgegen. Solche Gesichtspunkte ergaben sich beispielsweise daraus, daß Schulträger sich bei der nun als unrichtig erkannten Handhabung an Entscheidungen der Landesverwaltung, die aufgrund der vor 1981 geltenden Rechtslage getroffen worden waren,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

...“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 FAG a.F.; § 23 Abs. 1 Satz 1 FAG n.F.) beziehen, und weiter dadurch, daß nach den Ausführungsbestimmungen zu § 24 FAG a.F. (§ 23 FAG n.F.) die zu meldenden Gesamtausgaben um korrespondierende Einnahmen zu bereinigen sind. Diese Einschränkungen wurden bei den Meldungen nicht immer beachtet. So haben es Schulträger unterlassen, im Zusammenhang mit Beförderungen erzielte Einnahmen (z.B. Erstattungen anderer Kommunen, Rückzahlungen von Verkehrsunternehmen u.ä.) entsprechend der Anweisung in den Ausführungsbestimmungen zu § 24 FAG a.F. (§ 23 FAG n.F.) bei der Ermittlung der zu meldenden Gesamtausgaben abzusetzen.

Einige Schulträger unterhalten eigene Busse, die überwiegend für die Schülerbeförderung eingesetzt werden. Hier wurden teilweise Kosten für allgemeine Fahrten (Post- und Sachtransporte, Ausflugsfahrten, Beförderung von Besuchergruppen u.ä.) nicht von den gemeldeten Gesamtausgaben abgesetzt.

In einem Fall wurden Begleitpersonen für behinderte Schüler nicht nur – wie nach § 34 Abs. 6 SchVG zulässig – mitbefördert, sie erhielten vielmehr zusätzlich auch eine „Mitnahmeentschädigung“ ausgezahlt, die in die Abrechnung mit dem Land einfloß.

Ein Schulträger setzte für die Beförderung behinderter Schüler eigene Kleinbusse ein, die von Mitarbeitern seiner Fahrbereitschaft (Fuhr- und Reinigungsamt) gefahren werden. Er rechnete deren Personalkosten nebst Versorgungskosten den Schülerbeförderungskosten voll zu, obwohl die Fahrer während der Schulferien auch für Arbeiten in anderen Bereichen eingesetzt wurden.

c) Beförderungen von einer Unterrichtsstätte zur anderen (sog. Querbeförderungen)

§ 34 SchVG begründet Beförderungspflichten lediglich für den Weg zwischen der Wohnung und der vom Schüler aufzusuchenden Unterrichtsstätte der nächstgelegenen Schule bzw. für den entsprechenden Heimweg. Gleichwohl wurde der Aufwand für die sogenannten Querbeförderungen bis einschließlich 1983 auch bei der Bemessung der Landesleistungen berücksichtigt. Seit 1984 waren nach den Erlassen des Ministeriums der Finanzen die nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 FAG a.F. (§ 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG n.F.) zu meldenden Gesamtausgaben jedoch um die Ausgaben für Querbeförderungen zu bereinigen. Solche Bereinigungen haben seither auch alle Schulträger vorgenommen. Jedoch wurden dabei nach den örtlichen Feststellungen des Rechnungshofs in einer Vielzahl von Fällen die tatsächlichen Querbeförderungskosten nur unvollständig erfaßt.

d) Kosten für nicht im Sinne von § 34 SchVG notwendige Beförderung

Die weitaus größte Zahl der vorgefundenen Mängel betraf Fälle, in denen die Kosten für freiwillige, also nicht im Sinne von § 34 SchVG notwendige Schülerbeförderungen in die für die Abrechnung mit dem Land gemeldeten Ausgaben einbezogen wurden. Dabei fanden sich folgende Varianten:

– Überschreitung der Jahrgangsstufe nach § 34 Abs. 1 SchVG:

Ein Schulträger ließ im Schulbusverkehr auch Schüler über die Jahrgangsstufe 10 hinaus kostenlos mitreisen. Er argumentierte, in den Bussen sei genügend Platz, kleinere Busse seien nicht verfügbar gewesen.

Hier sind die für diese Schulbusse abgerechneten Kosten nach Auffassung des Rechnungshofs entsprechend dem Anteil der nicht beförderungsberechtigten Mitbenutzer zu kürzen.

und an zunächst auch anderer materiell-rechtlicher Bewertung seitens der Landesverwaltung bzw. einzelner Vertreter der Landesregierung orientiert hatten. Durch die vorgenannten Einschränkungen konzentrierten sich die Rückforderungen im wesentlichen auf Fälle, in denen die Mindestentfernung nach § 34 Schulverwaltungsgesetz unterschritten worden war.

3. Wie am Ende der Textzahl vom Rechnungshof erwähnt, haben 17 Schulträger die Neufestsetzungen zum Anlaß für Klagen genommen. In einem Fall wurde die Klage damit begründet, daß dem Schulträger im Finanzausgleich durch die in der Vergangenheit zu hohen Festsetzungen zugunsten anderer Schulträger Nachteile entstanden seien.

In den übrigen Fällen – hier handelt es sich um Schulträger, gegen die Rückforderungen geltend gemacht wurden – wurden neben Gegenvorstellungen gegen die sachlichen Feststellungen des Rechnungshofs häufig auch formale Argumente vorgetragen („unzureichende“ Begründung der Rückforderung, fehlerhafte Ermessensausübung u.ä.). Das Finanzministerium hat in den einzelnen Streitverfahren diese Argumentation zurückgewiesen.

Aus der Prüfung selbst, aus den überlassenen Prüfungsmitteln des Rechnungshofs sowie aus dem Stellungnahmeverfahren war jedem einzelnen Empfänger der relevante Sachverhalt und die dazu vertretene Rechtsauffassung der Landesseite bekannt, so daß bei der eigentlichen Änderungsfestsetzung ein knapp gehaltener Bescheid ausreichte, der dem jeweiligen Schulträger die zahlenmäßige Nachvollziehung der Rückforderung erlaubte. Hinsichtlich der Frage, ob trotz bestehender Rückforderungsvoraussetzungen von einer Rückforderung abgesehen werden sollte, sah sich die Landesverwaltung an Entscheidungen zugunsten der Schulträger gehindert, insbesondere weil es sich um Verwaltungsvorgänge innerhalb des öffentlichen Bereichs handelte und weil die ausgezahlten Mittel im geschlossenen System des Kommunalen Finanzausgleichs letztlich zu Lasten anderer Kommunen „finanziert“ worden waren.

In den Stellungnahmeverfahren und teilweise auch in den Rechtsstreitverfahren wurde weitgehend politisch argumentiert. Entgegen der tatsächlichen Rechtslage, nach der die Schülerbeförderung eine Kommunalaufgabe darstellt, die in freier Selbstverwaltung wahrzunehmen ist und die durch pauschale Finanzausweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs gefördert wird, sehen Kommunalpolitiker die Schülerbeförderung offensichtlich weitgehend als „Landesaufgabe“ an, die von kommunaler Seite gewissermaßen nur auf Weisung und gegen Erstattung wahrzunehmen ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Unterschreitung der Mindestentfernungen nach § 34 Abs. 2 Satz 1 SchVG:
Ein Schulträger beförderte sämtliche Schüler der Jahrgangsstufe 1 bis 10 eines Ortsteils, der mehr als 2 km, aber weniger als 3 km von der Schule entfernt liegt, mit Schulbussen.

In einem weiteren Fall wurde ein innerhalb der 3-km-Grenze, teilweise innerhalb der 2-km-Grenze gelegener Ortsteil generell mit Schulbussen bedient, weil kein Anschluß mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln besteht. Der Schulträger beruft sich auf § 34 Abs. 2 Satz 2 SchVG, wonach die 3-km-Grenze bis auf 2 km unterschritten werden darf, wenn nur durch den Einsatz besonderer Verkehrsmittel, insbesondere des Schulbusses, der Schulbesuch für den Schüler möglich ist.

Nach Wortlaut, Wortsinn und Regelungszusammenhang kann diese Voraussetzung („Unmöglichkeit, die Schule zu erreichen“) nur in extremen Sonderfällen erfüllt sein. Im angetroffenen Fall liegt die Schule – über gut ausgebaute Wege problemlos zu Fuß oder mit privaten Verkehrsmitteln erreichbar – mitten im freien Feld. Es fehlt nur ein öffentlicher Nahverkehrsanschluß, der nicht kommen wird, solange der möglichen öffentlichen Linie das erforderliche Fahrgastaufkommen durch die bestehenden Sonderverkehre entzogen wird.

Die vom Schulträger vertretene weite Interpretation steht im Widerspruch zu der nach § 34 Abs. 4 Satz 2 SchVG vom Gesetzgeber angestrebten Vorrangstellung des öffentlichen Nahverkehrs. Sie würde je nach dem vom Schulträger meist selbst vorgegebenen Sachverhalt zu willkürlichen Bevorzungen einzelner Wohnorte führen, die mit der vom Gesetzgeber bei der Novellierung des § 34 SchVG im Jahr 1980 angestrebten Einschränkung der Beförderungsfälle und Kostenbegrenzung nicht zu vereinbaren wäre. Abweichend davon hat sich der Kultusminister gegenüber dem Landtag für eine weite („selbstverwaltungsfreundliche“) Interpretation ausgesprochen (vgl. Schriftliche Antwort des Kultusministers auf die Frage Nr. 894 des Abgeordneten Ernst (SPD) im Protokoll der 55. Sitzung des Hessischen Landtags vom 20. Mai 1981 auf Seiten 3 509 f.).

e) **Besondere Gefahr für Sicherheit und Gesundheit des Schülers im Sinne von § 34 Abs. 2 Satz 3 SchVG:**

Unabhängig von der Entfernung kann gemäß § 34 Abs. 2 Satz 3 SchVG die Beförderung als notwendig anerkannt werden, wenn der Schulweg eine besondere Gefahr für die Sicherheit und die Gesundheit der Schüler bedeutet. Nach Abschnitt I Ziffer 3.2 der ehemaligen Vorläufigen Richtlinien zur Durchführung der Schülerbeförderung ist der Schulweg insbesondere dann besonders gefährlich, „wenn er überwiegend entlang einer verkehrsreichen Straße ohne Gehweg oder begehbaren Randstreifen führt“.

Eine Anzahl von Schulträgern hat in einzelnen Fällen Beförderungen auch innerhalb der Mindestentfernung wegen besonderer Gefährlichkeit des Schulweges zugestanden. Hierbei wurden häufig die gesetzlichen Voraussetzungen nicht beachtet.

Bei der Abwägung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, handelt es sich um Ermessensentscheidungen („... kann die Beförderung als notwendig anerkannt werden ...“). Bei Prüfung der gesetzlichen Voraussetzung der „besonderen Gefahr“ ist zunächst dieser unbestimmte Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum insofern zu konkretisieren, als eine Sachverhaltsprüfung hinsichtlich der tatsächlichen Gegebenheiten stattfinden muß. Auf die konkrete Handhabung dieses Verfahrens und die Einhaltung des Ermessensrahmens hat sich die Prüfung des Rechnungshofs

Weiter wurde verschiedentlich bereits die Kontrolle durch Landesinstanzen sowie die nachfolgende Rückforderung als „unzulässiger“ Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bezeichnet.

Aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden wurden entgegen den Festsetzungen in den Rückforderungsbescheiden die streitbefangenen Rückforderungsbeträge bis zur gerichtlichen Klärung ausgesetzt und kassenmäßig zunächst noch nicht mit den Neufestsetzungen im Finanzausgleich 1990 verrechnet.

4. Der Rechnungshof hat in seiner Bemerkung verschiedene Folgerungen aus dem Prüfungsverfahren für die Zukunft nahegelegt.

Es ist beabsichtigt, nach Klärung der noch schwebenden Streitverfahren durch allgemeinen Erlaß den kommunalen Schulträgern die Beachtung der vom Rechnungshof zu den einzelnen Sachbereichen vertretenen Rechtsauffassung aufzugeben bzw. nahezu legen, soweit die Schulträger nicht bereits von sich aus die Konsequenzen gezogen haben, wie z.B. bei der haushaltsmäßigen Behandlung der Aufwendungen.

Die Anregung des Rechnungshofs zu einer noch weiter vereinfachenden und pauschalierenden Ausgestaltung der im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Landeshilfen müßte insbesondere dann ins Auge gefaßt werden, wenn die schwebenden Rechtsstreitverfahren zu Lasten der Landesseite entschieden werden sollten. In diesem Fall hätte sich die gegenwärtige – auf Wunsch der kommunalen Seite besonders „einzelfallgerecht“ und sehr kompliziert ausgestaltete – Regelung als nicht befriedigend praktikabel erwiesen. Es müßte dann versucht werden, zu einer Regelung zu finden, die ohne nähere Kontrolle seitens des Landes in unmittelbarem Eigeninteresse des Schulträgers eine jeweils besonders kostengünstige und wirtschaftliche Gestaltung der Schülerbeförderung nahelegt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

erstreckt, nicht hingegen auf die eigentliche Ermessensentscheidung.

Zu beanstanden waren folgende Falltypen:

- Einige Schulträger gestanden in kontinuierlicher Übung Unterschreitungen der Mindestentfernung zu, ohne sich über die Voraussetzungen überhaupt Rechenschaft zu legen.
- Verschiedentlich hatte zwar in der Vergangenheit eine sachliche Prüfung der Voraussetzungen stattgefunden und zur Anerkennung einer Ausnahme geführt; die seinerzeit maßgeblichen Umstände hatten sich jedoch in der Folgezeit geändert, ohne daß der Schulträger hiervon Notiz nahm (es wurden z.B. Fuß- und Radwege ausgebaut, Beleuchtungen angebracht, Fußgängerbrücken installiert u.ä., wodurch die „besondere Gefahr“ entfiel).
- In anderen Fällen wurde ohne konkrete Sachprüfung entschieden – etwa auch durch Beschluß des Kreis Ausschusses. Gelegentlich ergingen solche Ausnahmebeschlüsse, obwohl eine vorausgehende Sachprüfung durch die Verwaltung die Tatbestandsvoraussetzungen ausdrücklich verneint hatte.
- Vielfach hatten zwar die Schulträger aufgrund einer Sachverhaltsprüfung die Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 Satz 3 SchVG als erfüllt angesehen; die örtliche Prüfung durch den Rechnungshof ergab jedoch, daß teilweise die seinerzeit zugrunde gelegten Kriterien unrichtig waren.

f) Verfahren bei der Ermittlung der Mindestentfernung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 SchVG:

Die Schulträger, insbesondere in verdichteten und städtischen Räumen, verfügen vereinzelt über katastermäßig aufbereitete Unterlagen, aus denen sich straßenzugsweise die Hausnummern der an der Grenzlinie gelegenen Anwesen ergeben. In Streitfällen wird der Schulweg auf amtlichen Meßtischblättern ausgerädelt, in Einzelfällen finden Schulwegsbegehungen mit einem Meßgerät statt. Soweit solche Katasterunterlagen bislang fehlen, hat der Rechnungshof empfohlen, sie im Interesse einer gleichmäßigen und dem Gerechtigkeitsgebot dienenden Handhabung zu beschaffen.

Ein Schulträger hatte durch Richtlinien generell einen Sicherheitsabschlag von 200 m von der Mindestentfernung eingeräumt, der später auf 50 m verringert wurde. Diese Praxis ist zu beanstanden; sie bringt zudem keine veraltungsmäßige Erleichterung, weil sich die Streitfälle so lediglich auf die durch den Sicherheitsabschlag enger gezogene Grenzlinie verlagern.

g) Nächstgelegene Schule nach § 34 Abs. 5 SchVG/Härtefälle nach § 34 Abs. 7 SchVG:

Vereinzelt beförderten Schulträger Schüler auch zu anderen als der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsganges, bezogen die entstehenden Kosten aber gleichwohl in die Abrechnungen mit dem Land ein. Dies geschah beispielsweise aufgrund eines vom Kreis Ausschuß eines Schulträgers gefaßten Beschlusses für sämtliche Schüler bis zur Stufe 10 einer Ganztagschule, für die generell ein Härtefall nach § 34 Abs. 7 SchVG angenommen wurde.

War schon die Entscheidung des Schulträgers mit der gesetzlichen Regelung („... in außergewöhnlichen Härtefällen ...“) nicht vereinbar, so hätte die Abrechnung beim Land schon daran scheitern müssen, weil im 2. Halbsatz klargestellt wird, daß es sich um Kosten handelt, ... die der Schulträger nicht ... als notwendig zu tragen hat. Dasselbe gilt für echte Einzelfallregelungen nach § 34 Abs. 7 SchVG, die zu Unrecht in die Abrechnung mit dem Land eingeflossen sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

h) **Vorrang öffentlicher Verkehrsmittel****(§ 34 Abs. 4 Satz 2 SchVG):**

Verschiedene Schulträger betrieben Schulbusse parallel zu öffentlichen Linien, teilweise, um „Besitzstände“ aus der Zeit vor der Gebietsreform zu bedienen, teilweise, um jüngere Schüler vor besonderen Gefahren des ÖPNV zu schützen oder um durch weiterreichende Endhaltepunkte eine Verkürzung der Wegezeit zu erzielen. Der Rechnungshof betrachtet diese Fälle als fehlerhaft, weil sie zu erheblichen Mehrkosten führten und damit zugleich auch das Sparsamkeitsgebot verletzen.

i) **Verstöße gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 34 Abs. 4 Satz 1, 2. Halbsatz SchVG)****Eigene Busse:**

Verschiedene Schulträger setzen – insbesondere für behinderte Schüler, aber auch im allgemeinen Verkehr – eigene Fahrzeuge ein. Dies führte in allen Fällen zu Mehrkosten (teilweise bis zu einem Mehrfachen) gegenüber den Beförderungsentgelten freier Unternehmer bzw. bei Behindertentransporten der freigemeinnützigen Hilfsdienste. Der Kostenvorteil der Hilfsdienste erklärt sich u.a. aus der Möglichkeit, Zivildienstleistende einzusetzen, während die Schulträger hauptberufliches Personal benötigen.

Ausgabe von Schülerjahresfahrkarten:

Verschiedene Schulträger übernehmen Kosten aus der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel lediglich gegen Einzelnachweis, lassen sich hierbei die kostengünstigsten Kombinationen aus Zeit- und Einzelfahrscheinen nachweisen und berücksichtigen dabei die individuellen Fehlzeiten der Schüler.

Andere Schulträger hingegen geben im Bestreben nach Verwaltungsvereinfachung in erheblichem, teilweise weit überwiegendem Umfang Jahresfahrkarten aus. Letztere sind regelmäßig nicht auf bestimmte Wegstrecken beschränkt und ermöglichen so auch die Nutzung für nach § 34 SchVG nicht notwendige Fahrten (etwa Privatfahrten oder Querbeförderungen). Hierbei übersteigen die Kosten solcher Jahreskarten teilweise beträchtlich die Kosten, die bei ausschließlicher Benutzung von Einzelfahrscheinen entstanden wären.

Da im Schuljahr rund 12 bis 13 Wochen auf Ferien und vergleichbare Zeiten entfallen, dürfte nach Auffassung des Rechnungshofs für die Kosten einer Jahresfahrkarte das 10^{1/2}-fache einer Monatsfahrkarte im Ausbildungsverkehr nicht überschritten werden. Soweit sich der Schulträger auf ein kommunaleigenes Verkehrsunternehmen stützte, hätte im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung beim Verkehrsunternehmen auch ein noch weitergehendes tarifliches Entgegenkommen erwartet werden müssen. Außerdem hätte eine Einsparung durch streng wegebezogene Beschränkung der Schülerfahrkarten erzielbar sein müssen. Der Rechnungshof hat den Eindruck gewonnen, daß in derartigen Fällen angesichts der im Ergebnis oft „hundertprozentigen“ Förderung durch das Land bei der Tarifgestaltung gelegentlich den Interessen des Verkehrsträgers ein unangemessener Vorrang eingeräumt wurde.

Ausgehend von einer Begrenzung auf das mindestens 10^{1/2}-fache wird außerdem als mit dem Sparsamkeitsgebot nach § 34 Abs. 4 SchVG für nicht vereinbar gehalten, wenn kein angemessener Abschlag für – mögliche – Privatnutzungen und Querbeförderungen bei der Abrechnung mit dem Land berücksichtigt wurde. Der Rahmen solcher nicht förderbaren Mitnutzungen ist sicherlich je nach örtlicher Struktur der Schulträger unterschiedlich weit zu ziehen; er kann jedoch durch Schätzungen ermittelt werden. Die auf diese Weise ausgesonderten Kosten hätten teilweise auf die Nutznießer umgelegt werden können, etwa dadurch, daß

Bemerkungen des Rechnungshofs

Jahreskarten nur gegen Zahlung eines Privatanteils des Empfängers ausgegeben worden wären.

Unwirtschaftliche Gestaltungen

Die dargestellten Gestaltungen, die vom Rechnungshof wegen Verstoßes gegen das in § 34 Abs. 4 SchVG verankerte Sparsamkeitsgebot als beanstandenswert eingestuft werden, unterscheiden sich oft nur graduell von den auch andernorts angetroffenen Verhältnissen. Ähnliches gilt für die Vergabepraxis im freigestellten Schülerverkehr. Auch soweit in diesen Fällen nicht rechtsfehlerhaft verfahren wurde, war doch nach Auffassung des Rechnungshofs gelegentlich ein ausreichendes Kostenbewußtsein zu vermissen. Da sich in diesen Fällen die Gestaltung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung abspielte, wenn auch teilweise zu Lasten der Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs, wird insoweit auf Einzeldarstellungen verzichtet.

In diesen Zusammenhang gehört auch der bei der Prüfung gewonnene Eindruck, daß bei der Gestaltung der gesamten schulischen Verhältnisse nicht immer darauf geachtet wird, eine unter allen finanziellen Aspekten optimale Lösung zu finden. Beispielsweise hat bei der Wahl mancher Schulstandorte sicherlich der Kostenaspekt der – sehr teuren – Schülerbeförderung hinter anderen Kriterien zurückstehen müssen. Die Landesregierung wird bei der künftigen Schulaufförderung nach Auffassung des Rechnungshofs vermehrt darauf zu achten haben, daß bei der zentralen Organisation der Infrastruktur nicht im Konfliktfalle kommunale Interessen dem Landesinteresse vorgezogen werden.

Weitere Folgerungen

Die meisten der dargestellten Mängel wären nach Auffassung des Rechnungshofs schon durch eine straffere kommunale Finanzkontrolle vermieden worden, wenn nicht die vom Land zur Verfügung gestellten Finanzzuweisungen auch nach Wegfall der Genehmigungsvorbehalte und Abrechnungskontrollen seitens der Regierungspräsidien (ab Schuljahr 1980/81) für viele Schulträger im praktischen Ergebnis zur vollen Erstattung der gemeldeten Ausgaben geführt hätte. Der Rechnungshof hält daher die mit der FAG-Novelle 1988 eingeführte Begrenzung der Landeszuweisungen auf höchstens 80 v.H. der maßgebenden Ausgaben für eine finanzwirtschaftlich sinnvolle Entscheidung. Im Lichte der nunmehr gewonnenen Erkenntnisse sollte geprüft werden, ob nicht durch eine weitere Einschränkung des Leistungsvolumens zugunsten anderer Finanzausgleichsleistungen auch eine Vereinfachung der Pauschalierungskriterien mit einem weiteren Anreiz zur wirtschaftlichen Gestaltung des Schülerverkehrs verbunden werden könnte.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen gegenüber erklärt, daß er das Prüfungsverfahren als abgeschlossen ansieht. Gleichwohl behält er sich vor, in Kürze bei den Schulträgern erneut Erhebungen darüber vorzunehmen, inwieweit seine Beanstandungen künftig beachtet werden.

Das Ministerium der Finanzen hat in der Zwischenzeit 25 Rückforderungsbescheide erlassen (Rückforderungssumme 12 533 200 DM). In 17 Fällen haben Schulträger Klage vor den jeweils zuständigen Verwaltungsgerichten gegen die Rückforderungsbescheide erhoben.

Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) (Kap. 17 30 und 07 03)

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung wurden die Ausgleichszahlungen an Verkehrsunternehmen für die Beförderung von Auszubildenden geprüft. Fehlerhafte Berechnun-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gen, die zu Rückzahlungen führten, zeigten sich vor allem bei der Abgrenzung des Liniennetzes und bei der Ermittlung der verkauften Zeitkarten.

- 82 Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 24. August 1976 wurde erstmals allen Verkehrsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, die Auszubildende (Schüler, Studenten und Lehrlinge) befördern und welche durch die dieser Personengruppe eingeräumten niedrigen Sozialtarife keine Kostendeckung mehr haben, durch den neu geschaffenen § 45a ein Rechtsanspruch auf Ausgleich von 50 v.H. der daraus resultierenden Minder-einnahmen gewährt.

Die Ermittlung der Ausgleichsbeträge erfolgt nach dem sog. Preis-Kosten-Vergleich, wobei die Erträge aus dem Verkauf von Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs dem Produkt aus den in diesem Verkehr geleisteten Personenkilometern und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten gegenübergestellt werden. Auf den sich hieraus ergebenden Unterschiedsbetrag hat das Verkehrsunternehmen einen Ausgleichsanspruch in Höhe von 50 v.H. Die sog. verkehrsspezifischen Kosten werden von den Ländern in Form von Kostensätzen je Personenkilometer festgelegt und nach Bedarf fortgeschrieben.

Die Berechnung der Ausgleichsbeträge erfolgt nach der „Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr“ vom 2. August 1977, die noch weitere Regelungen enthält.

Ausgleichspflichtiger ist das Land, in dessen Gebiet der Verkehr betrieben wird. Für Verkehrsunternehmen, die sich überwiegend in der Hand des Bundes befinden, gewährt der Bund die Ausgleichsbeträge.

Im Haushaltsplan des Landes Hessen werden die an öffentliche Verkehrsunternehmen zu leistenden Ausgleichszahlungen bei Titel 17 30 – 653 01 und an die privaten Verkehrsunternehmen bei Titel 07 03 – ATG 78 bereitgestellt; im Hj. 1989 beliefen sich die Zahlungen bei Kap. 1730 auf rd. 56 Mio DM und bei Kap. 07 03 auf rd. 17 Mio DM, insgesamt also auf rd. 73 Mio DM.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung wurden vom Rechnungshof von den insgesamt geförderten 34 öffentlichen und 115 privaten die an 11 öffentliche und 21 private Verkehrsunternehmen geleisteten Ausgleichszahlungen überprüft. In einigen Fällen wurden fehlerhafte Berechnungen festgestellt, die zu Rückzahlungen in Höhe von 226 000,- DM führten.

- 83 Ein öffentliches Verkehrsunternehmen (VU), das gemeinsam mit zwei privaten Unternehmen ein zusammenhängendes Bus-Liniennetz bedient, hatte in der Ausgleichsberechnung insgesamt 2 019 390 Beförderungsfälle zugrunde gelegt, die von der Genehmigungsbehörde, dem jeweils zuständigen Regierungspräsidium, auf 2 000 972 berichtet wurden. In dieser Summe waren 114 884 Beförderungsfälle eines privaten Ausgleichsberechtigten enthalten, der mit einer Buslinie in den räumlichen Netz-Bereich des öffentlichen VU einbindet. Die Genehmigungsbehörde ist davon ausgegangen, daß alle auf dieser Linie beförderten Personen das Liniennetz des öffentlichen VU weiterbenutzen. Dieser Betrachtung konnte sich der Rechnungshof aufgrund seiner örtlichen Erhebungen nicht anschließen, weil im Regelfall keine oder nur wenige ÖPNV-Benutzer umsteigen. Die von der Genehmigungsbehörde vorgenommene Neuberechnung der Ausgleichszahlung führte zu einer Rückzahlung in Höhe von rd. 176 000 DM.

Bei der örtlichen Prüfung der Ausgleichsberechnung eines privaten VU wurde festgestellt, daß in der Gesamtzahl der in einem Jahr verkauften 5 250 Wochenkarten teilweise Zeitkarten enthalten waren, die den Kindergartenverkehr betrafen. Da dieser Personenkreis nicht zum Ausbildungsverkehr im Sinne

Zu Tz. 82 und 83

Die Beanstandungen sind zu Recht erfolgt.

Es handelt sich in allen vier Fällen um Unkorrektheiten der Antragsteller. Diesen zu begegnen, muß die Richtigkeit der Antragsangaben durch eine Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers oder einer von der Genehmigungsbehörde anerkannten Stelle oder Person (z.B. Steuerberater, Steuerbevollmächtigter, Rechtsamt oder Rechnungsprüfungsamt einer Kommune) testiert werden.

Dennoch auftretende Fehler in der Antragstellung werden im allgemeinen bei der Antragsprüfung dadurch aufgedeckt, daß die Ausgleichsbehörden zugleich Genehmigungsbehörden nach dem Personenbeförderungsgesetz sind und damit hinreichende Kenntnisse der Unternehmens- bzw. Kooperationsstrukturen und der jeweiligen Tarifgestaltungen besitzen.

Alle vier Beanstandungen betreffen ein Regierungspräsidium, bei dem es in den zurückliegenden Jahren erhebliche personelle Engpässe und häufige Fluktuation gegeben hat. Nachdem seit zwei Jahren Kontinuität in der Bearbeitung der Anträge zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz besteht, kann davon ausgegangen werden, daß die gleiche Sensibilität gegenüber möglichen Fehlern in der Antragstellung der Abgeltungsleistungen wie bei den übrigen Regierungspräsidien besteht.

der Verordnung über die Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr zählt, forderte der Rechnungshof eine Neuberechnung der Ausgleichszahlung. Hiernach betrug die Rückzahlung insgesamt rd. 22 000 DM.

Von einem anderen VU wurden in einem Jahr insgesamt 7 510 Wochenkarten ausgegeben und in dieser Höhe von der Genehmigungsbehörde in der Ausgleichsberechnung anerkannt. Ein exakter Nachweis dieser Zeitkarten – es fehlte die Erfassung nach den einzelnen Tarifgebieten – ist nicht geführt worden; statt dessen erfaßte das VU die verkauften Wochenkarten in nicht nachvollziehbaren Strichlisten. Auf Veranlassung des Rechnungshofs wurde vom VU anhand später vorgelegter Kontrollstreifen der Fahrzeugdrucker die Anzahl der Wochenkarten nachgewiesen. Die von der Genehmigungsbehörde aufgrund der mittleren Reiseweiten in den einzelnen Tarifgebieten vorgenommene Korrektur der Ausgleichsberechnungen ergab Rückzahlungen von rd. 25 000 DM.

Ein weiteres privates VU hatte insgesamt 230 Einzelfahrscheine an Schüler ausgegeben, die in die Ausgleichsberechnungen durch fiktive Umrechnung in Wochenkarten aufgenommen wurden. Da nach § 45a PBefG eine Ausgleichspflicht an VU nur für die Beförderung von Schülern mit Zeitfahrausweisen besteht, veranlaßte der Rechnungshof eine Neuberechnung der Ausgleichszahlungen. Diese ergab eine Rückzahlung von rd. 3 000 DM.

Von den vorgenannten Feststellungen des Rechnungshofs wurde das Ministerium für Wirtschaft und Technik unterrichtet. Es hat der Auffassung des Rechnungshofs nicht widersprochen.

Förderung von Parkeinrichtungen an Haltestellen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

(Kap. 17 30 und 17 52)

Der Rechnungshof hat die vom Land geförderten Park and Ride-Anlagen stichprobenweise überprüft. Das mit der Förderung verfolgte Ziel wurde weitgehend erreicht. Bei einer meist wirtschaftlichen Ausführung und hohen Akzeptanz waren allerdings auch Mängel festzustellen, die zu Zuwendungsrückzahlungen führten.

- 84 Nach § 2 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) können Parkeinrichtungen an Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs gefördert werden, soweit sie dazu bestimmt und geeignet sind, dem Parken beim Übergang vom Kraftfahrzeug zum öffentlichen Nahverkehrsmittel zu dienen.

Der Bedarf an solchen Park and Ride-Anlagen (P+R-Anlagen) und deren Größenordnung ist von den Vorhabenträgern – den Gemeinden und Gemeindeverbänden – nachzuweisen. Für den Bereich des Frankfurter Verkehrsverbands (FVV) sind die Bedarfskriterien nach räumlichen Schwerpunkten geordnet in einem vom FVV im Jahre 1984 herausgegebenen P+R-Rahmenplan enthalten. Die Angaben des Bedarfsplans werden durch genaue Verkehrsuntersuchungen bzw. durch entsprechende Verkehrsgutachten gestützt.

Bis Ende 1989 wurden insgesamt 64 P+R-Anlagen mit rd. 9 700 Stellplätzen und einem Gesamtkostenaufwand von rd. 145 Mio DM gefördert; die hierfür bewilligten Zuwendungen nach dem GVFG und aus ergänzenden Landesmitteln nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) belaufen sich auf rd. 76,2 Mio DM.

Der Rechnungshof hat von den bis 1989 abgerechneten 41 P+R-Maßnahmen, von denen allein 32 im Bereich des FVV liegen, 26 Maßnahmen im Bereich des FVV und 3 Maßnahmen außerhalb dieses Bereichs einer vergleichenden Prüfung unterzogen.

Zu Tz. 84 bis 89

Die Förderung der P+R-Anlagen wird vom Rechnungshof nach Art und Umfang im wesentlichen positiv bewertet.

Die in Tz. 88 aufgeführten Beanstandungen bei fünf Einzelmaßnahmen bestehen zu Recht; sie wurden inzwischen korrigiert.

Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß bei der Vielzahl der zu prüfenden Maßnahmen immer wieder Fehler auftreten können, weil aus personellen Gründen nur eine stichprobenweise Prüfung der Einzelbelege einer Zuwendungsmaßnahme durchgeführt werden kann. In dem vom Rechnungshof angeführten gravierendsten Fall (Rückzahlung rd. 118 000 DM) wurde die beanstandete Anteilsberechnung der Mengen nach den vom Zuwendungsempfänger im Schlußverwendungsnachweis eingereichten Plänen vorgenommen. Erst eine exakte Nachmessung der Flächenanteile vor Ort machte die fehlerhafte Berechnung offensichtlich.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Bei dieser Prüfung wurden insbesondere das Förderverfahren, die Kosten der einzelnen Maßnahmen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, die Kosten pro Stellplatz im Quervergleich aller geprüften Maßnahmen, die Auslastung der P+R-Anlagen und schließlich die Erfüllung des Verwendungszwecks untersucht. Die Gesamtkosten für diese insgesamt 29 geprüften P+R-Anlagen liegen bei rd. 35,6 Mio DM, die hierfür bewilligten Zuwendungen nach dem GVFG und dem FAG bei insgesamt rd. 18 Mio DM.

- 85 Zuständige Bewilligungsbehörde für die Förderung von P+R-Anlagen ist das Ministerium für Wirtschaft und Technik. Mit der Antragsprüfung, der Mittelbewirtschaftung und der Prüfung der Verwendungsnachweise ist nach den hierfür erlassenen Richtlinien das Hessische Landesamt für Straßenbau (HLS) beauftragt.

Grundlage der Planung von P+R-Anlagen und somit auch der Prüfung von Förderanträgen ist ein von einem namhaften Ingenieurbüro und dem HLS gemeinsam erarbeiteter „Leitfaden für Grundkonzeption, Planung und Entwurf von P+R-Anlagen“. Mit diesem Leitfaden ist eine den Verkehrsbedürfnissen und den Ansprüchen der Nutzer entsprechende Ausführung gewährleistet und – in Verbindung mit dem für die Festlegung der Anzahl und der Größe der P+R-Anlagen maßgebenden FVV-Rahmenplan – auch eine sinnvolle und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel sichergestellt.

Obwohl auch im peripheren Stadtbereich von Frankfurt am Main einzelne P+R-Anlagen für den Übergang vom Individualverkehr auf die innerstädtischen Verkehrsmittel (U-Bahn, Straßenbahn, Busse) geschaffen wurden, ist der Schwerpunkt für die Anordnung von P+R-Anlagen das S-Bahn-Netz im Ballungsraum Rhein-Main.

- 86 Grundsätzlich war festzustellen, daß die Belegung der erstellten Anlagen hoch ist. Durch den fortschreitenden Ausbau des Schnellbahnnetzes ist der im FVV-Rahmenplan (Stand 1984) prognostizierte Bedarf – wie die Überlastung einzelner Anlagen zeigt – sogar bereits überholt; eine Förderung weiterer Ausbauabschnitte dieser Anlagen ist beabsichtigt. Die hohe Akzeptanz ist nicht zuletzt auf eine verkehrsgünstige Anbindung und gute Ausschilderung dieser Anlagen zurückzuführen.

Das Nutzungsrecht ist in den überwiegenden Fällen mit dem Fahrscheinerwerb zum ÖPNV gekoppelt, so daß Fehlbelegungen weitgehend ausgeschlossen sind. Vereinzelt werden vom ÖPNV-Stationpersonal auch entsprechende Kontrollen durchgeführt.

- 87 Der Quervergleich der um die atypischen Aufwendungen bereinigten zuwendungsfähigen Stellplatzkosten aller vom Rechnungshof geprüften P+R-Anlagen hat nur geringe Abweichungen von dem arithmetischen Mittelwert von rd. 3 800,- DM/Stellplatz ergeben. Sowohl dieser der Höhe nach vertretbare mittlere Kostenwert als auch die geringen Abweichungen lassen den Schluß zu, daß sich die bereits bei der Antragsprüfung erfolgte Einflußnahme des HLS sowohl auf die Konzeption als auch auf die Gestaltung der P+R-Anlagen kostensparend auswirkt und somit zu einer wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel beiträgt.

Außerdem trägt der Umstand, daß die Deutsche Bundesbahn – sofern diese Grundstückseigentümer ist – in der Regel die für die Anordnung der P+R-Anlagen erforderlichen Grundstücke unentgeltlich zur Verfügung stellt, maßgeblich zu dem günstigen Kostenverhältnis bei.

- 88 Trotz dieses insgesamt befriedigenden Prüfungsergebnisses haben sich doch bei der Abwicklung einiger P+R-Anlagen Mängel gezeigt, die zum Teil zu Zuwendungsrückzahlungen, zum Teil aber auch zu entsprechenden Konsequenzen für künftige Planungsvorgaben führten. Der Rechnungshof erwartet zukünftig eine sorgfältigere Überprüfung der Verwendungsnachweise.

Bei den Antragsprüfungen wurde bereits auf die Wahl der Standorte auch in bezug auf kostensteigernde Faktoren geachtet. Dabei ist abzuwägen zwischen der Akzeptanz des Standortes durch die Nutzer (Entfernung der P+R-Anlage zur Haltestelle) und den Kosten.

Beispielsweise wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Die Kosten pro Stellplatz einer sehr kleinen P+R-Anlage waren außergewöhnlich hoch, der Rechnungshof stellte die Frage, ob derartig kleine Anlagen wirtschaftlich überhaupt zu vertreten sind. Das Ministerium hat Maßnahmen dieser Größenordnung seither nicht mehr gefördert.
- Bei der Herstellung einer P+R-Anlage mußten erhebliche Erdauffüllungen vorgenommen und eine kostenaufwendige Stützmauer errichtet werden. Der Rechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, daß bei den Antragsprüfungen auch auf die Wahl der Standorte in bezug auf kostensteigernde Faktoren zu achten ist.
- Zu einer Rückzahlung von 17 800 DM führte der Umstand, daß eine Gemeinde für Grunderwerbskosten eine Zuwendung erhielt, obwohl diese nicht Bestandteil des Zuwendungsbescheids waren.
- Weitere 23 000 DM mußte eine Gemeinde zurückzahlen, weil sie nicht zur P+R-Anlage gehörende Gehwege in die zuwendungsfähigen Kosten mit eingerechnet hatte.
- Bei einer gemeinsam mit einem Zentralen Omnibusbahnhof errichteten P+R-Anlage hat die Prüfung ergeben, daß die Anteilsberechnung der Mengen bezogen auf die Flächenanteile der P+R-Anlage und des Omnibusbahnhofs fehlerhaft war. Die Neuberechnung ergab mit weiteren notwendigen Korrekturen eine Rückzahlung einschließlich Zinsen von rd. 118 000 DM.

- 89 Die Stadt Frankfurt am Main beabsichtigt, zur Mitfinanzierung von P+R-Anlagen Baukosten für Stellplätze des ruhenden Verkehrs außerhalb des Stadtgebiets einzusetzen, um auf diese Weise das Parkplatzangebot für Pendler im Stadtgebiet spürbar zu reduzieren. Die Stadt ist auch bereit die Planungskosten zu übernehmen, soweit die umliegenden Gemeinden mit der Planung überfordert sein sollten. Die Finanzierungsmittel der Stadt sollen aus den Stellplatzablösebeträgen nach § 67 (7) Hessischer Bauordnung (HBO) aufgebracht werden.

Der Rechnungshof begrüßt diese Absicht der Stadt. Er ist mit dem Minister für Wirtschaft und Technik der Auffassung, daß es sich bei diesen Zuschüssen um freiwillige Leistungen Dritter handelt, die auf die zuwendungsfähigen Ausgaben der Maßnahme nicht anzurechnen und somit zuwendungsunschädlich sind. Der Rechnungshof geht davon aus, daß die rechtlichen Fragen, inwieweit die Verwendung der Ablösegeelder für Stellplätze nach der HBO zulässig ist, bald eindeutig geklärt werden.

Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz (Kap. 17 36)

Die Krankenhäuser haben in den vergangenen Jahren erhebliche Rücklagen aus der pauschalen Förderung für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter gebildet und diese bestimmungswidrig eingesetzt.

Ferner wurden Sonderzuweisungen bewilligt, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Der Rechnungshof regt an, die Höhe der pauschalen Förderung nach anderen Kriterien zu bemessen und die Rücklagenbildung der Höhe nach zu begrenzen.

Förderung der Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter im Krankenhausbereich

- 90 Nach der Generalvorschrift des § 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) vom 29. Juni 1972 regelt dieses Gesetz die wirtschaftliche Sicherstellung des Krankenhauses, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen

Zu Tz. 90

Die pauschale Förderung gemäß § 10 KHG a.F. vollzog sich in Hessen bislang ausschließlich unter Beachtung der dafür maßgeblichen Bemessungs-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen. Die Krankenhäuser werden nach § 4 KHG dadurch wirtschaftlich gesichert, daß ihre Investitionskosten im Wege der öffentlichen Förderung übernommen werden und sie Erlöse aus den festgesetzten Pflegesätzen erhalten. Die Fördermittel und Pflegesätzerlöse müssen zusammen die vorkalkulierten Selbstkosten eines sparsam wirtschaftenden und leistungsfähigen Krankenhauses decken.

§ 10 KHG (1972) regelte erstmals die Förderung der Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter (Nutzungsdauer von mehr als drei bis zu fünfzehn Jahren, z.B. Fahrzeuge, Mikroskope) durch feste jährliche Pauschalbeträge. Für die Höhe der Pauschalmittel war neben einem Multiplikator das Jahr der Inbetriebnahme des Krankenhauses sowie eine Anforderungsstufe entsprechend der Planbettzahl maßgebend. Diese Regelung wurde durch das Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz vom 22. Dezember 1981 wesentlich insoweit geändert, als sich die Förderung des Krankenhauses nunmehr allein an seiner entsprechenden Zuordnung zu einer von vier Versorgungsstufen orientierte. Das Krankenhaus-Neuordnungsgesetz vom 20. Dezember 1984 (spätere Neufassung des KHG vom 23. Dezember 1985) brachte weitere erhebliche Veränderungen. Das duale Finanzierungssystem wurde zwar beibehalten, die Mittel für die öffentliche Förderung haben danach allein die Länder unter Berücksichtigung der Krankenhaumlage aufzubringen. Der Bund entlastet aber zum Ausgleich die Länder von Ausgaben in entsprechender Höhe bei drei Geldleistungsgesetzen. Die Förderatbestände sind auf ein Mindestmaß beschränkt und gestatten den Ländern eine Ausgestaltung nach ihren Vorstellungen und Bedürfnissen.

§ 9 Abs. 3 KHG legt fest, daß die Länder die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie kleiner baulicher Maßnahmen durch feste jährliche Pauschalbeträge fördern, mit denen das Krankenhaus im Rahmen der Zweckbindung der Fördermittel frei wirtschaften kann.

Hessen hat seinen Gestaltungsrahmen insoweit ausgeschöpft, als es bis zum Inkrafttreten des Hessischen Krankenhausgesetzes 1989 – KHG – vom 18. Dezember 1989 am 1. Januar 1990 das KHG alter Fassung angewandt hat, somit also auch § 10 KHG (alt). Gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 KHG (alt) konnte eine andere Versorgungsstufe der feststehenden Pauschalförderung oder im Ausnahmefall ein anderer Betrag festgesetzt werden, soweit dies zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses notwendig oder ausreichend war. Das HKHG hat diese Regelung übernommen (§ 24 Abs. 4 Satz 2).

Der Rechnungshof hatte im Rahmen der Bemerkungen 1980 die Höhe der unverbrauchten Fördermittel gemäß § 10 KHG (alt) beanstandet. In der Stellungnahme der Landesregierung war die Erwartung geäußert worden, daß sich „die Rücklagenbildung aus Pauschalen nach § 10 KHG in ihrem Umfang vermindert“. Da der Rechnungshof nur einen unbedeutenden Rücklagenabbau vermutete und zudem die Haushaltsansätze für die „pauschale Förderung“ weiter gestiegen sind (1988 = 122 Mio DM, 1991 = 140 Mio DM), hat er erneut die unverbrauchten Fördermittel von 1986 bis 1988 ermittelt. Sie betragen ohne die an anderer Stelle gebuchten Erlöse aus Zinsen und Veräußerungen (jährlich etwa 1,3 Mio DM)

zum Jahresende 1986 = 127,3 Mio DM
1987 = 127,8 Mio DM
1988 = 119,0 Mio DM.

Unter Berücksichtigung der später dargestellten unzulässigen Investitionsförderung aus Pauschalmitteln ergäbe sich jedoch ein realer Rücklagenbestand von 150 bis 160 Mio DM.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Erhebungen festgestellt, daß zum Jahresende 1988

grundlagen. Sie entsprach daher in allen Fällen der Regelförderung. Die Forderung des Rechnungshofs stützt sich darauf, daß von dieser Regelförderung im Ausnahmefall abgewichen werden konnte, soweit dies zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses notwendig oder ausreichend war. Dabei wird vom Rechnungshof unterstellt, daß ein aus diesen Pauschalmitteln gebildeter hoher Rücklagenbestand ein Indiz dafür ist, die Höhe der Pauschalmittel ohne Einschränkung der Leistungsfähigkeit dieser Krankenhäuser reduzieren zu können. Dieser Einschätzung kann jedoch nicht gefolgt werden. Rücklagen im allgemeinen werden gebildet, um z.B. größere Beschaffungen ohne Fremdfinanzierung vornehmen zu können. Gerade kleinere Krankenhäuser sind auf diesen Weg angewiesen, um dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen zu können. Eine Kürzung der Pauschalmittel in solchen Fällen birgt die große Gefahr, daß dieses Gebot dann nicht mehr im gewünschten Maße beachtet wird.

Allein dies dürfte Rechtfertigung genug sein, von der Kannbestimmung gemäß § 10 KHG a.F. keinen Gebrauch zu machen und Ausnahmen von der Regelförderung zuzulassen.

- 32 Krankenhäuser eine halbe Jahresrate oder mehr
(0,5- bis 0,9fache)
- 38 Krankenhäuser eine ganze Jahresrate oder mehr
(1,0- bis 1,9fache)
- 15 Krankenhäuser eine zweifache Jahresrate oder mehr
(2,0- bis 2,9fache)
- 5 Krankenhäuser eine dreifache Jahresrate oder mehr
(3,1- bis 3,4fache)
- 1 Krankenhaus eine vierfache Jahresrate oder mehr
(4,2fache)
- 2 Krankenhäuser eine fünffache Jahresrate oder mehr
(5,3- und 5,7fache)

vorhielten. Die höchste Rücklagenbildung weist das Kreiskrankenhaus Wetzlar mit 12,6 Mio DM (4,2fache Jahresrate 1988) aus.

Auf der anderen Seite sollte nicht unerwähnt bleiben, daß von den rd.170 geförderten Krankenhäusern

1986 = 28
1987 = 23
1988 = 27

die zugewiesenen Pauschalmittel überschritten haben („rote Bestände“). Die Gesamthöhe der gegenüber den Pauschalmitteln geleisteten Mehrausgaben bewegte sich jeweils zum Jahresende bei 10 Mio DM.

Der Forderung des Rechnungshofs, einen Rücklagenabbau entsprechend § 10 Abs. 2 Satz 2 KHG (alt) zu betreiben, ist das Sozialministerium mit dem Hinweis begegnet, daß zwar mehrfach Anträge von einzelnen Krankenhäusern auf Erhöhung der Pauschalmittel gestellt, diese aber ausnahmslos mit dem Hinweis auf Rückforderungen bei Rücklagenbildung oder Kürzung des Förderanspruchs abgelehnt worden seien.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß zumindest bei Krankenhäusern, deren Rücklage den einfachen Betrag der Jahresförderung überschreitet, eine entsprechende Kürzung angezeigt ist, weil zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit dieser Kliniken unter Berücksichtigung ihrer im Krankenhausbedarfsplan bestimmten Aufgaben ein niedrigerer Betrag ausreicht. Insoweit käme den entstandenen bzw. entstehenden Wiederbeschaffungskosten eine indizielle Bedeutung zu und auch dem Grundsatz des sparsamen Wirtschaftens würde Rechnung getragen. Krankenhäuser, die nachweislich eine höhere Zuweisung benötigen, könnten aus den frei gewordenen Mitteln im Rahmen der Pauschale bedient werden.

- 91 Im übrigen konnte der Rechnungshof gelegentlich seiner Prüfungstätigkeit den Krankenhaus-Unterlagen entnehmen, daß mit Zustimmung des Sozialministeriums auch Pauschalmittel gemäß § 9 Abs. 3 KHG (§ 10 KHG alt) in einer Größenordnung von über 32 Mio DM (Psychiatrische Krankenhäuser des Landeswohlfahrtsverbands Hessen = 25 Mio DM, andere Krankenhäuser = 7 Mio DM) für Investitionen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG (§ 9 KHG alt) bestimmungswidrig zudem unter Umgehung des grundsätzlichen Gebots zur Aufnahme der Investitionsförderung in das Krankenhausbauprogramm (§§ 6, 8 KHG) eingesetzt wurden. Diese Art der Förderung war ferner nicht mit dem Grundsatz der sachlichen Bindung der Haushaltsausgaben nach § 45 Abs. 1 LHO vereinbar.

Zu Tz. 91

Der Einsatz von Pauschalmitteln für Investitionen nach § 9 KHG a.F. beschränkte sich auf die Fälle, in denen der Aufwand zur Aufrechterhaltung eines geordneten Krankenhausbetriebes unstrittig war, jedoch kurzfristig Fördermittel für Investitionen nach § 9 KHG a.F. nicht zur Verfügung standen. Hierdurch konnten sowohl rasche Abhilfe getroffen werden als auch angesichts einer steigenden Kostenentwicklung Einsparungen erzielt werden. Daneben konnte auch ein Abbau der vom Rechnungshof beanstandeten Rücklagenhöhe bewirkt werden. Auch muß berücksichtigt werden, daß die Haushaltsansätze für beide Zweckbestimmungen gegenseitig deckungsfähig sind.

Im übrigen sind mit diesen Mitteln nicht ausschließlich Bauinvestitionen getätigt, sondern

- 92 Im Rahmen seiner Erhebungen hat der Rechnungshof weiter festgestellt, daß lediglich ein Drittel der Krankenhäuser aus den Rücklagenbeständen Zinserslöse erzielt haben. Sie erreichten folgende Höhe:

1986 = 2,221 Mio DM
 1987 = 2,053 Mio DM
 1988 = 2,656 Mio DM.

Dies sind lediglich 1,7, 1,6 bzw. 2,2 v.H. der unverbrauchten Pauschalmittel. Es kann deshalb somit davon ausgegangen werden, daß die überwiegende Zahl der Krankenhäuser den Überhang der Pauschalmittel zur Stützung der Liquidität verwandt hat. Davon hätte aber abgesehen werden müssen. Denn seit dem 1. Januar 1986 gehören Zinsen für Betriebsmittelkredite gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 Bundespflegesatzverordnung zu den Selbstkosten des Krankenhauses und sind damit pflegesatzfähig.

Im übrigen verlangt das Gebot der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel, daß unverbrauchte Förderbeträge so angelegt werden, daß marktübliche Zinsen erwirtschaftet werden. Der Rechnungshof geht davon aus, daß die Krankenhäuser künftig ihrer nunmehr in § 24 Abs. 7 HKHG auferlegten Verpflichtung zur zinsgünstigsten Anlage nicht verbrauchter Pauschalmittel nachkommen.

- 93 Für die Einführung der landeseinheitlichen Verwaltungslösung INKAS-R (Integriertes Krankenhausverfahren für den Abrechnungsbereich) hat das Sozialministerium aus pauschalen Fördermitteln gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 KHG (alt) kommunalen Krankenhausträgern sowie der Max-Planck-Gesellschaft von 1983 bis 1989 23 Mio DM bewilligt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet, weil seiner Auffassung nach die Förderungsvoraussetzungen, nämlich die nachweisliche Gefährdung der Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser bei Versagung der Sonderzuweisungen, nicht gegeben waren. Das Sozialministerium hat sich der Auffassung des Rechnungshofs insoweit angeschlossen als es einräumt, daß „§ 10 Abs. 2 Satz 2 KHG a.F. die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses als Voraussetzung für die Festsetzung eines anderen, abweichenden Förderbetrages anspricht“, sich aber im übrigen bei der Gewährung der Mittel auf die Beschlußlage des Gemeinsamen Unterausschusses Krankenhauswesen sowie die Übereinstimmung von Sozial- und Finanzministerium in dieser Angelegenheit berufen. Im übrigen war eine Sonderförderung nicht erforderlich, da die meisten hessischen Kliniken über erhebliche Rücklagenbestände verfügten (z.B. Wetzlar Ende 1988 = 12,6 Mio DM).

Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß Sonderzuweisungen nach § 10 Abs. 2 Satz 2 KHG (alt) nur dann bewilligt werden können, wenn sie zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses notwendig sind. Da ihm aber die Gefährdung der Leistungsfähigkeit nicht nachgewiesen werden konnte, geht er davon aus, daß Rückforderungen vorgenommen

auch Sachgüter angeschafft worden, die dem originären Verwendungszweck entsprechen. Auch vor dem Hintergrund des sogenannten „kleinen Bauaufwandes“, der aus der pauschalen Förderung (§ 10 KHG a.F.) zu finanzieren ist, werden die getroffenen Ausnahmeregelungen für vertretbar erachtet. Dieser „kleine Bauaufwand“ ist im neuen Hessischen KHG sogar erheblich ausgeweitet worden, so daß künftig auch bei strenger formaler Betrachtung durch den Rechnungshof ein Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung nicht mehr angenommen werden kann.

Zu Tz. 92

Dem Sozialministerium liegen keine Erkenntnisse vor, daß die Krankenhausträger ihrer nunmehr in § 24 Abs. 7 HKHG auferlegten Verpflichtung zur zinsgünstigsten Anlage nicht verbrauchter Pauschalmittel nicht nachkommen.

Zu Tz. 93

Ziel der landeseinheitlichen Verwaltungslösung INKAS-R (Integriertes Krankenhausverfahren für den Abrechnungsbereich) war es, den Krankenhäusern in qualifizierter Hinsicht gesicherte und in wirtschaftlicher Hinsicht vertretbare DV-Lösungen anzubieten. Zur Umsetzung dieser Absicht waren finanzielle Anreize für die betreffenden Krankenhäuser unverzichtbar.

Wenn § 10 Abs. 2 Satz 2 KHG a.F. „Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses“ als Voraussetzung für die Festsetzung eines anderen, abweichenden Förderbetrages anspricht, so ist zu betonen, daß die Politik der Landesregierung bezüglich der Förderung der als landeseinheitlich ausgewählten DV-Krankenhausverfahren in besonderer Weise auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit wie auch den wirtschaftlichen Mitteleinsatz der Krankenhäuser gerichtet war.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

und diese im Wege der haushaltsmäßigen Umsetzung für dringende Investitionsmaßnahmen (z.B. Brandschutz) verwendet werden.

- 94 Nach alledem ist der Rechnungshof der Auffassung, daß die Bemessung der pauschalen Förderung nach Planbetten und Versorgungsstufen keine optimale Regelung darstellt und das derzeitige Finanzierungssystem keineswegs ausgereift und ausgewogen ist, weil der Refinanzierungsbedarf eines Krankenhauses in diesem Anlagevermögensbereich nicht ausschließlich nach der Zahl der Planbetten bestimmt wird. Maßgebend hierfür sind vielmehr die sich aus der Struktur der jeweiligen Fachabteilung ergebenden Anforderungen.

Mehrfach hatte der Rechnungshof die Forderung eingebracht, daß das System der Krankenhausförderung in Hessen so gestaltet werden soll, daß die Bettenzahl ohne (wesentlichen) Einfluß auf die Höhe der Fördersumme bleibt. Damit sollte angesichts des Bettenüberhangs für die Krankenhäuser jeglicher Anreiz vermieden werden, nicht bedarfsgerechte Betten nur im Hinblick auf die Höhe der Fördersumme weiter zu betreiben und so in den Genuß einer höheren Zuweisung zu gelangen. Im übrigen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, bei Verminderung der Zahl der Planbetten die pauschalen Fördermittel im Bedarfsfalle für eine Übergangszeit in bisheriger Höhe weiterzuzahlen. Damit würde ein wesentliches Hemmnis beseitigt, das den Krankenhäusern heute die Anpassung des Bettenangebots an die Bedarfsentwicklung erschwert. Auch erscheint dies sachlich gerechtfertigt, weil durch die bloße Aufgabe von Betten bei grundsätzlicher Beibehaltung der betrieblichen Fachabteilungen wohl kaum eine wesentliche Reduzierung des Finanzbedarfs für kurzfristige Anlagegüter eintritt.

Der Rechnungshof würde es begrüßen, wenn sich die Höhe der pauschalen Förderung und die Zuordnung der Versorgungsstufen nicht mehr in diesem Maße an der Bettenzahl orientieren würde, sondern weitere Kriterien (z.B. Bettenpunktwerte für die einzelnen Fachabteilungen, medizinisch-technischer Standard, Alter des Krankenhauses) Berücksichtigung fänden.

Zu Tz. 94

Für die Festsetzung der pauschalen Fördermittel ist nunmehr § 24 HKHG maßgeblich. Neben der Bettenzahl ist für die Festsetzung der pauschalen Fördermittel auch die Aufgabenstellung (Versorgungsstufe) des Krankenhauses maßgeblich. Unter Zugrundelegung dieser Kriterien wird nach Abschluß der inzwischen eingeleiteten Überprüfung der Versorgungsaufträge sämtlicher hessischer Krankenhäuser verfahren. Andere Kriterien, u.a. solche, die der Rechnungshof dafür vorschlägt, sieht das geltende Recht derzeit nicht vor. Gleichwohl wird die Landesregierung die Entwicklung bei der pauschalen Förderung aufmerksam verfolgen.

Darmstadt, den 19. November 1990

Wiesbaden, den 15. März 1991

Müller	Dr. Harms	Fuchs
Dr. Holzmann	Klass	Kühne
Dr. Dwinger	Heß	Dr. Bienert

Der Hessische Ministerpräsident
Dr. Wallmann

Der Hessische Minister der Finanzen
Kanther

Bemerkungen des Rechnungshofs**Anlage zu den Bemerkungen 1990**

Darmstadt, den 7. Mai 1990

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 1989** ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

U. Müller