



HESSISCHER LANDTAG

23. 03. 92

Antrag der Landesregierung

**betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1990**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 5. November 1991 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in dem Haushaltsjahr 1990 (Drucksache 13/901) übermittelt die Landesregierung nach Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1991
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1990**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1990 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1991

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1990**

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1991
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1990**

Abkürzungen

ATG	Ausgabeteilgruppe
BesGr	Besoldungsgruppe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
DV	Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
e.V.	eingetragener Verein
GemKVO	Gemeinekassenverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HKHG	Hessisches Krankenhausgesetz
HKO	Hessische Kreisordnung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
Kap.	Kapitel
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
Tz.	Textzahl
VDI	Verein Deutscher Ingenieure

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART		
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1987 und 1988	11
3	Haushaltsrechnung 1989	11
6	Haushaltsplan 1990	12
7	Haushaltsrechnung 1990	12
9	Abschlußbericht 1990	13
12	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1990	14
26	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld ..	32
38	Verpflichtungsermächtigungen	41
39	Sondervermögen und Rücklagen	41
40	Liegenschaftsvermögen	42
41	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	43
44	Rechnungsprüfung 1990	44
45	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	44
BEMERKUNGEN AUSSERHALB DER EINZELPLÄNE		
46	Studentenschaften	45
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03		
51	Durchführung der Kampfmittelbeseitigung in Hessen (Kap. 03 12 ATG 71)	49
53	Polizei (Kap. 03 20)	51
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06		
60	Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Verteidigungslastenverwaltung (Kap. 06.15)	61
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07		
71	Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft (Kap. 07 02)	65
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08		
83	Neues DV-System für das Gewerbekataster (Kap. 08 16)	71
84	Rufbereitschaft bei Gefahrenlagen (Kap. 08 16)	74
85	Höhe der Geldbußen gegen Fuhrunternehmer (Kap. 08 16)	74
86	Aktenbehandlung im Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt am Main (Kap. 08 16)	76
88	Überwachung von Röntgenanlagen durch das Gewerbeaufsichtsamt Marburg (Kap. 08 16)	77
89	Institutionelle Förderung des Sportmedizinischen Instituts Frankfurt am Main e.V. (SMI) (Kap. 08 30, jetzt Kap. 03 05)	79

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

96	Gründung einer GmbH durch die Fachhochschule Darmstadt (Kap. 15 17)	86
97	Mittelbewirtschaftung bei hessischen Fachhochschulen (Kap. 15 17 bis 15 22)	87
98	Verwaltung von Landesmietwohnungen der Staatlichen Schlösser und Gärten (Kap. 15 34)	88
102	Staatstheater Darmstadt (Kap. 15 42)	89

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

103	Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften (Kap. 17 04)	91
113	Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz (Kap. 17 36)	94

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19

117	Wohngeld (Kap. 19 08)	100
1	Anhang Aktionsprogramm Hessen-Thüringen (Kap. 17 16 ATG 80)	103

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1991

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1990 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1990 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 7. November 1991.

Haushaltsrechnungen 1987 und 1988

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1990 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1989 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seiner Sitzung am 30. Januar 1991 die Beratungen über die Bemerkungen zu den Landshaushaltsrechnungen 1987 und 1988 fortgesetzt und empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnungen 1987 und 1988 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 47. Sitzung am 30. Januar 1991 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 2. Sitzung am 16. April 1991 (TOP 6) angenommen.

Haushaltsrechnung 1989

- 3 Die Bemerkungen 1990 vom 19. November 1990 sind dem Landtag und der Landesregierung am 10. Dezember 1990 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 18. März 1991 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 18. März 1991 zusammen mit den Bemerkungen 1990 als LT-Drucksache 12/7990 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 5. Juni 1991 und hat die Berichtersteller zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 1. Oktober, 31. Oktober und 6. November 1991 erfolgten weitere Beratungen. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

- 4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1989 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 4. Dezember 1990 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1989 – vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 45. Sitzung am 5. Dezember 1990 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 122. Sitzung am 12. Dezember 1990 (TOP 64) angenommen.

- 5 Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1989 wurde am 7. November 1990 in der 16. Sitzung des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung behandelt und dem Haushaltsausschuß vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen,

Bemerkungen des Rechnungshofs

für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1989 – Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 45. Sitzung am 5. Dezember 1990 entsprechend beschlossen. Diese Beschlußempfehlung hat das Plenum in seiner 122. Sitzung am 12. Dezember 1990 (TOP 63) angenommen.

Haushaltsplan 1990

- 6 Der Haushaltsplan für das Hj. 1990 wurde mit dem Haushaltsgesetz 1990/91 vom 18. Dezember 1989 und mit den Nachtragshaushaltsgesetzen vom 14. Februar 1990, 26. Juni 1990 und 19. Dezember 1990 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1990 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1990 betrug im Soll
28 560 165 900 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 4,2 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1989. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3 458 258 000 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1990

- 7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1990 vom 2. September 1991 dem Landtag mit Schreiben vom 5. November 1991 (LT-Drucksache 13/901) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	695 309 005,30
außerplanmäßige Ausgaben	22 665 626,12
Haushaltsvorgriffe	416 095,67
Gesamtüberschreitung	718 390 727,09

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 415 208 138,00 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 15 Abs. 7 Satz 1 HG 1990/91) und Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 13/901).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit 11 Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 13 Abs. 1 HG 1990/91 von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich in allen 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. Ein Nachtragshaushalt war somit nach § 13 Abs. 1 HG 1990/91 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 54 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 1 124 656,43 DM lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1990).

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1990 hat sich der Landtag noch nicht befaßt.

- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 21. August 1991 dem Landtag nach § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 13/492). In seiner Sitzung am 1. Oktober 1991 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 1990

Bemerkungen des Rechnungshofs

– Entlastung zu erteilen. Diesem Vorschlag ist der Haushaltsausschuß in seiner Sitzung am 6. November 1991 gefolgt. Die weitere parlamentarische Behandlung der Rechnung steht noch aus.

Abschlußbericht 1990

- 9 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1990

bei Ist-Einnahmen von	28 675 188 216,61 DM
und Ist-Ausgaben von	<u>28 674 166 233,86 DM</u>

als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von	1 021 982,75 DM
--	-----------------

aus.

Das haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnis 1989 betrug 328,87 DM, so daß sich das kassenmäßige Gesamtergebnis auf 1 022 311,62 DM beläuft.

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

– 2 150 961 669,09 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 58,6 Mio DM über dem im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von – 2 092,4 Mio DM. Dies erforderte eine Erhöhung der veranschlagten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt um 84,4 Mio DM auf 1 770,1 Mio DM. Mit diesem Betrag blieb die Netto-Neuverschuldung um ca. 285 Mio DM hinter der von Art. 141 HV gezogenen Kredithöchstgrenze zurück (vgl. hierzu auch Tz. 27).

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

75 944 868,14 DM

ausgewiesen.

Da in Hessen Einnahmereste zur Deckung von Ausgaberesten im Hinblick auf § 45 Abs. 3 LHO nicht veranschlagt werden, resultiert dieser Fehlbetrag ausschließlich aus dem unter Tz. 9 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einem Anstieg der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem

Vorjahr um	76 966 850,89 DM
auf	604 920 917,96 DM

erhöhten.

Den nach 1991 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 1 022 311,62 DM gegenüber, so daß sich für 1990 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

603 898 606,34 DM

ergibt.

Diesem Fehlbetrag stehen allerdings am Ende des Haushaltsjahres 1990 unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 1,5 Mrd DM gegenüber.

- 11 In 1990 wurden Ausgabereste in Höhe von 712,1 Mio DM (Vorjahr 569,6 Mio DM) zur Übertragung in das nächste Haushaltsjahr angemeldet, tatsächlich übertragen wurden Ausgabereste in Höhe von 604,9 Mio DM (Vorjahr 528,0 Mio DM).

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen
der Haushaltsrechnung 1990**

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

Übersicht 1

Einnahmen/Ausgaben	1988		1989		Soll ²⁾ Mio DM	1990		1991	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)		Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll ³⁾ Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähn. Abgaben dar.: Steuereinnahmen	17 347,3 17 227,4	+ 3,7 + 3,8	19 252,8 19 147,9	+ 11,0 + 11,1	19 132,5 19 021,0	19 044,3 18 928,4	- 1,1 - 1,1	19 883,9 19 754,0	+ 4,4 + 4,4
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 917,1	+ 19,4	1 928,5	+ 0,6	1 759,1	1 834,1	- 4,9	2 004,8	+ 9,3
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 100,7	+ 0,9	1 148,0	+ 4,3	1 254,3	1 258,9	+ 9,7	1 329,1	+ 5,6
3 Schuldenaufnahmen dar.: Kreditmarktmittel brutto netto Bundesdarlehen	4 662,1 4 548,5 1 220,3 113,6	- 7,5 - 7,7 - 18,4 + 0,7	4 224,5 4 128,0 665,5 96,5	- 9,4 - 9,2 - 45,5 - 15,1	4 832,0 4 761,1 1 685,7 70,9	4 987,5 4 902,2 1 770,1 85,3	+ 18,1 + 18,8 + 166,0 - 11,6	5 168,4 5 104,2 2 086,5 64,2	+ 3,6 + 4,1 + 17,9 - 24,7
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen Entnahme aus Rücklagen	1 363,6 -	+ 27,7 .	1 061,5 -	- 16,0 .	1 173,4 408,8	1 141,6 408,9	+ 7,5 .	1 329,7 107,5	+ 16,5 - 73,7
Einnahmen insgesamt	26 290,7	+ 3,3	27 615,4	+ 5,0	28 560,2	28 675,2	+ 3,8	29 733,5	+ 3,7
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	21 178,3	+ 4,8	23 179,9	+ 9,5	23 074,7	23 033,6	- 0,6	24 172,2	+ 4,9
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	9 281,7	+ 2,8	9 488,7	+ 2,2	9 995,0	9 941,9	+ 4,8	10 703,3	+ 7,7
5 Sächliche Verwaltungsausgaben; Ausgaben für Schuldendienst dar.: Zinsen Tilgungen	1 290,8 4 948,4 1 565,6 3 382,8	+ 8,9 - 1,3 + 2,4 - 3,0	1 463,0 5 093,3 1 595,5 3 497,8	+ 13,3 + 2,9 + 1,9 + 3,4	1 621,0 4 795,9 1 678,3 3 117,6	1 689,0 4 850,5 1 673,2 3 177,3	+ 15,4 - 4,8 + 4,9 - 9,2	1 676,3 4 922,2 1 861,3 3 060,9	- 0,8 + 1,5 + 11,2 - 3,7
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	6 623,8	+ 2,1	7 521,1	+ 13,5	7 975,2	8 089,6	+ 7,6	7 936,8	- 1,9
Investitionsausgaben insgesamt dar.: Baumaßnahmen	3 574,5 787,3	+ 4,2 + 4,8	3 530,2 852,5	- 1,2 + 8,3	3 855,4 1 010,7	3 745,8 951,1	+ 6,1 + 11,6	4 019,9 1 091,1	+ 7,3 + 14,7
8 Sonstige Investitionen und Investitionsförd.maßnahmen	2 787,2	+ 4,0	2 677,7	- 3,9	2 844,7	2 794,7	+ 4,4	2 928,8	+ 4,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	571,4	+ 86,1	519,1	- 9,2	317,7	357,5	- 31,1	516,7	+ 44,5
Globale Ausgaben	-	.	-	.	-	-	-	- 41,7	.
Ausgaben insgesamt	26 290,7	+ 3,3	27 615,4	+ 5,0	28 560,2	28 674,2	+ 3,8	29 733,5	+ 3,7
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	22 391,0	+ 3,1	23 633,8	+ 5,5	25 167,1	25 184,6	+ 6,6	26 199,1	+ 4,0
Überschuß +/-fehlbetrag	+ 0	.	+ 0	.	-	+ 1,0	.	-	.
Nettofinanzierungssaldo	- 1 212,7	- 19,4	- 453,9	- 62,6	- 2 092,4	- 2 151,0	+ 373,9	- 2 026,9	- 5,8
Strukturdaten (v.H.)									
Steuerdeckungsquote (Steuern nach LFA)	75,7		79,3		73,6	72,9		74,2	
Kreditfinanzierungsquote	5,4		2,8		6,7	7,0		8,0	
Personalausgabenquote	41,5 (44,0)		40,1 (43,8)		39,7 (42,9)	39,5 (43,1)		40,9 (42,9)	
Zins-Ausgaben-Quote	7,0 (7,4)		6,7 (7,4)		6,7 (7,2)	6,6 (7,3)		7,1 (7,5)	
Investitionsquote	16,0 (16,9)		14,9 (16,3)		15,3 (16,6)	14,9 (16,3)		15,3 (16,1)	

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

²⁾ Einschließlich 3. Nachtragshaushalt

³⁾ Einschließlich 4. Nachtragshaushalt

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 1990 erreichte ein Gesamtvolumen von 28 674,2 Mio DM. Es liegt damit um 3,8 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 114,0 Mio DM über dem veranschlagten Soll.
- 14 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 23 033,6 Mio DM und unterschritten das Haushaltssoll (23 074,7 Mio DM) um 41,1 Mio DM bzw. 0,2 v.H. Gegenüber dem Ist 1989 sind sie um 0,6 v.H. niedriger geblieben, während sie sich im Durchschnitt aller alten Bundesländer um 1,8 v.H. erhöhten.
- 15 Die Steuereinnahmen lagen mit 18 928,4 Mio DM um 219,5 Mio DM bzw. 1,1 v.H. unter dem Ergebnis des Vorjahres. Durch das Inkrafttreten der 3. Stufe der Steuerreform verminderten sich die Anteile des Landes an der Lohnsteuer um 176,1 Mio DM (2,1 v.H.) auf 8 029,0 Mio DM und an der veranlagten Einkommensteuer um 37,8 Mio DM (3,4 v.H.) auf 1 077,3 Mio DM. Die Anteile an der Körperschaftsteuer fielen durch die Steuerreform und als Folge der Herabsetzung von Vorauszahlungen sowie gestiegener Erstattungen um 571,7 Mio DM (25,6 v.H.) auf 1 661,4 Mio DM; auch machten sich hier kursbedingte Wertberichtigungen von Aktienbeständen, der Dollarverfall und die Ölpreisentwicklung negativ bemerkbar. Der Landesanteil an den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (insbesondere Kapitalertragsteuer) ging um 224,0 Mio DM (19,8 v.H.) auf 909,3 Mio DM zurück; hier konnten zusätzliche Einnahmen aus der Nacherklärung von Zinseinkünften (Ende der strafbefreienden Erklärungsfrist am 31. Dezember 1990) den Wegfall der für das 1. Halbjahr 1989 erhobenen Quellensteuer nicht kompensieren. Die Steuern vom Umsatz stiegen um insgesamt 688,4 Mio DM (18,1 v.H.) auf 4 481,1 Mio DM, wobei sich vor allem die starke Inlandnachfrage – insbesondere auch aus den neuen Bundesländern – niederschlug.

Bei den reinen Landessteuern verringerten sich vor allem die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer um 73,1 Mio DM (8,8 v.H.) auf 755,7 Mio DM. Dagegen erhöhte sich das Aufkommen an Erbschaftsteuer um 97,5 Mio DM (56,6 v.H.) auf 269,7 Mio DM und an Vermögensteuer um 51,7 Mio DM (7,8 v.H.) auf 711,6 Mio DM im Vergleich zum Vorjahr.

- 16 Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist aus der Übersicht 2 ersichtlich. Obwohl sich die Steuereinnahmen der alten Flächenländer insgesamt um 1,2 v.H. erhöhten, haben sich die Steuereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr bei den meisten Ländern vermindert. Dies liegt an der im Vergleichszeitraum um 2 v.H. (Hessen 2,2 v.H.) gestiegenen Bevölkerungszahl. Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich auf 2 137,4 Mio DM; das waren rd. 178,7 Mio DM oder 9,1 v.H. mehr als 1989, was zum einen auf eine hohe Nachzahlung im März 1990 für das Ausgleichsjahr 1989 und zum anderen auf unerwartet hohe vorläufige Abführungsbeträge im 2. Halbjahr 1990 zurückzuführen ist. Der hohen Belastung durch den LFA 1990 steht allerdings eine Erstattung für 1990 im März 1991 von 497,7 Mio DM gegenüber. Die vorläufige LFA-Abrechnung für 1990 sieht eine Leistungspflicht Hessens von 1 466,1 Mio DM vor.

Dieser nach dem Abrechnungssystem des LFA jeweils in das Folgejahr reichende endgültige Zahlungsausgleich erreichte eine solche Größenordnung, weil die für den Vollzug des LFA maßgebende hessische Steuerkraft im Referenzzeitraum Oktober 1988 bis September 1989 sehr hoch war und weil die Umsatzsteuer – als Bemessungsgrundlage für die vorläufigen Abführungen im LFA – eine unerwartet dynamische Entwicklung aufwies. Die somit während des Jahres 1990 systembedingt zu hoch abgeführten LFA-Beiträge Hessens konnten erst im März 1991 ausgeglichen werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1990 noch 16 791,0 Mio DM. Dies waren 398,2 Mio DM weniger als im Vorjahr und 340,0 Mio DM weniger, als im Haushaltsplan 1990 veranschlagt worden war. Die prozentuale Entwicklung der dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen verminderte sich indessen auf - 2,3 v.H. (vor LFA - 1,1 v.H.). Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) veränderte sich von 79,3 v.H. im Jahre 1989 auf 72,9 v.H. im Jahre 1990.

Die deutsche Vereinigung führte im 2. Halbjahr 1990 zu Steuermindereinnahmen von rd. 36 Mio DM durch das DDR-Investitionsgesetz vom 26. Juni 1990; weitere Steuermindereinnahmen von 42,2 Mio DM waren im Rahmen des Umsatzsteuer-Kostenausgleichs zwischen den alten und neuen Bundesländern in den Monaten Oktober bis Dezember zu verzeichnen. In den kommenden Jahren ist hier mit noch wesentlich höheren Belastungen zu rechnen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

Steuerkraft der Flächenländer
- kassenmäßige Betrachtung -

Land	Steuereinnahmen je Einwohner (vor Ausgleichsleistungen)		1990 in v.H. des Länder- durchschnitts		Länderfinanzausgleich (LFA)*		Bundesergänzungszu- weisungen (BEZ)		Einnahmen aus Förderabgabe		Steuereinnahmen je Einwohner nach Ausgleichsleistungen		Verände- rung des Länder- durchschnitts	
	1989	1990	DM	DM	1989	1990	Mio. DM	Mio. DM	1989	1990	1989	1990		DM
Schleswig-Holstein	2 698	2 745	+ 47	90,7	+ 585,4	+ 524,0	+ 431,8	+ 514,7	+ 2,3	+ 2,2	3 096	3 143	+ 47	102,9
Niedersachsen	2 685	2 648	- 37	87,5	+ 1 709,4	+ 1 959,8	+ 1 075,0	+ 1 303,0	+ 84,0	+ 0,4	3 094	3 093	- 1	101,2
Nordrhein-Westfalen	3 099	3 076	- 23	101,6	- 50,5	- 97,2	+ 82,3	-	-	-	3 101	3 071	- 30	100,5
Hessen	3 423	3 312	- 111	109,4	- 1 958,7	- 2 137,4	-	-	+ 0,1	+ 0,0	3 073	2 938	- 135	96,1
Rheinland-Pfalz	2 807	2 706	- 101	89,4	+ 345,3	+ 417,5	+ 528,0	+ 561,2	+ 0,5	+ 0,2	3 045	2 969	- 76	97,1
Baden-Württemberg	3 237	3 305	+ 68	109,2	- 1 490,0	- 2 113,3	-	-	+ 0,7	+ 0,6	3 080	3 087	7	101,0
Bayern	3 071	3 022	- 49	99,8	- 47,4	- 17,9	-	-	+ 0,4	+ 0,4	3 066	3 020	- 46	98,8
Saarland	2 661	2 665	+ 4	88,1	+ 333,4	+ 424,8	+ 333,2	+ 365,9	-	-	3 293	3 404	+ 111	111,4
Flächenländer insgesamt	3 051	3 027	- 24	100,0	+ 2 973,5	+ 3 326,1	+ 2 450,2	+ 2 744,8	+ 88,0	+ 3,8	3 085	3 056	- 29	100
					- 3 546,6	- 4 365,8								

*Abführungen:

Quelle: BMF, HMF, Statistisches Bundesamt
Abweichungen in den Summen durch Runden
Einwohner Stand: jeweils 30. Juni

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 17 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen von 23 633,8 Mio DM im Vorjahr auf 25 184,6 Mio DM (Haushaltssoll: 25 167,1 Mio DM). Mit 6,6 v.H. fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen wiederum höher aus als im Durchschnitt der alten Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 6,2 v.H. ergab.
- 18 Hauptausgabeposten sind die Personalausgaben. Die zeitlich befristete Stellenbesetzungssperre wurde auch im Hj. 1990 fortgeführt. Allerdings ist ein Stellenzuwachs von 1 344 Stellen zu verzeichnen. Die Personalausgaben stiegen mit 4,8 v.H. wiederum über den durch die Besoldungs- und Tariferhöhungen von 1,7 v.H. vorgegebenen Rahmen. Die Ausweitung um 1 344 Stellen ergab sich nach dem Haushaltsplan 1990 durch die Schaffung von 1 336,5 kostenwirksamen Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 62 Referendar- und Anwärterstellen, 388 kostenneutralen Stellen sowie 13 Leerstellen. Außerdem wurden 658,5 Leerstellen neu veranschlagt, die bereits nach § 13 HG 1988 und § 12 HG 1989 im Haushaltsvollzug geschaffen worden waren. Diesem Gesamtzugang von 2 458 Stellen standen 1 114 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtstellenbestand nach dem Haushaltsplan 1990 um 1 344 Stellen erhöhte.

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

Übersicht 3

Personalausgaben 1989 und 1990

- Mio DM -

	1989 Ist	1990 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in v.H.
- Abgeordnete und ehren- antlich Tätige	25,7	29,2	+ 3,5	13,6
- Beamte	5 053,7	5 277,4	+ 223,7	4,4
- Angestellte	1 674,3	1 739,9	+ 65,6	3,9
- Arbeiter	517,8	540,8	+ 23,0	4,4
- Beihilfen u.ä.	353,7	368,9	+ 15,2	4,3
- Versorgung	1 616,0	1 703,3	+ 87,3	5,4
- Beschäftigungsentgelte	188,6	212,9	+ 24,3	12,9
- Nicht aufteilbare Personal- ausgaben	18,3	28,7	+ 10,4	56,8
- Trennungsgeld u.ä.	40,5	40,7	+ 0,2	0,5
Insgesamt	9 488,7*)	9 941,9*)	+ 453,2	4,8

*) darunter: Ausgaben für ABM 1989: 17,5 Mio DM, 1990: 15,0 Mio DM.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Seit 1980 stiegen die Personalausgaben insgesamt um 32,5 v.H., während die Ausgaben für Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger einen Zuwachs von 54 v.H. aufweisen.

Übersicht 4

Hj.	Personal-	Erhöhung gegen-		darunter	Erhöhung gegen-	
	ausgaben	über Vorjahr		Versorgung	über Vorjahr	
	Ist			(Bezüge und		
	Mio DM	Mio DM	v.H.	Beihilfen)	Mio DM	v.H.
				Ist		
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
1990	9 942	453	4,8	1 837	91	5,2

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

Das Wachstum der Personalausgaben in Hessen lag wie bereits 1989 auch 1990 leicht unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 5

Anstieg der Personalausgaben in v.H.*)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Schleswig-Holstein	7,9	6,3	3,1	2,7	0,7	3,9	4,3	4,2	2,6	2,2	4,7
Niedersachsen	8,7	6,3	3,2	2,9	1,1	3,1	4,4	4,6	2,0	2,0	5,4
Nordrhein-Westfalen	9,2	5,9	3,8	2,9	1,5	4,2	3,7	3,3	2,1	2,2	5,4
Hessen	7,8	5,8	2,5	3,1	1,7	3,5	4,6	4,1	2,8	2,2	4,8
Rheinland Pfalz	7,9	5,9	3,3	3,2	1,2	3,0	4,2	3,5	2,6	2,6	5,7
Baden-Württemberg	8,1	6,2	1,7	2,9	1,4	3,9	3,9	4,4	3,5	2,6	5,1
Bayern	7,6	6,4	4,0	3,7	1,7	3,4	4,5	4,6	3,4	3,2	5,9
Saarland	7,5	5,5	3,3	2,9	1,4	4,0	4,0	3,9	2,7	2,0	4,7
Hamburg	7,1	5,7	3,6	3,3	0,9	2,4	3,4	4,2	2,5	1,4	5,3
Bremen	8,0	5,9	2,2	2,3	0,0	1,9	3,1	3,3	1,9	1,5	5,9
Berlin	6,7	5,1	3,0	2,6	1,2	2,7	4,4	3,9	2,4	2,9	4,9
Länder zusammen	8,1	6,0	3,2	3,0	1,4	3,5	4,1	4,0	2,7	2,4	5,3

*) Steigerungssätze nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1985 - 1992 des BNF

- 19 Die Personalausgaben engen bei der angespannten finanziellen Lage des Landes den haushaltswirtschaftlichen Spielraum weiter ein. Entsprechend der Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muß es daher mehr denn je Ziel der Verwaltung sein, unnötigen personellen Aufwand zu erkennen, ihn abzubauen oder anderweitig notwendigen Stellenbedarf zu befriedigen. Hinzu kommt auch, daß neue Aufgaben, Schwerpunktverlagerungen in der Aufgabenstellung, veränderte Arbeitsbedingungen und gestiegene Anforderungen der Bürger an die Leistungen der Verwaltung eine sachgerechte Feststellung des Personalbedarfs erfordern. Eine hinreichend abgesicherte Personalbedarfsermittlung, die den aufgabenspezifischen, wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen ausreichend gerecht wird, ist mithin eine organisatorische Aufgabe, die zunehmend Bedeutung gewinnt.

Bei den vom Rechnungshof bisher durchgeführten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie Querschnitts- und Schwerpunktprüfungen wurde festgestellt, daß nur in wenigen Verwaltungsbereichen systematische Personalbedarfsermittlungen durchgeführt und turnusmäßig den geänderten Bedingungen angepaßt wurden. Häufig war es sogar nicht oder nur schwer möglich zu erkennen, nach welchen Kriterien das eingesetzte Personal bemessen worden ist.

In Anbetracht dieser Sachlage hat der Rechnungshof 1990 eine Orientierungsprüfung über die Praxis zur Ermittlung des Personalbedarfs in der Landesverwaltung begonnen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 20 Die Höhe und die weitere Entwicklung der Personalausgaben werden auch wesentlich durch die Besoldungsstrukturmaßnahmen beeinflusst. Die Veränderung der Besoldungsstruktur ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht, die die Situation vergleichend für die Jahre 1980 und 1990 darstellt. Zwar ist die Besoldungsstruktur ein bedeutender Faktor für die Beförderungschancen innerhalb der Laufbahngruppen und damit für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, jedoch darf die davon ausgehende kostenerhöhende Wirkung auch im Hinblick auf die Versorgungsaufwendungen nicht unbeachtet bleiben.

Durch die vorgenommenen Strukturverbesserungsmaßnahmen ergibt sich beim einfachen Dienst aufgrund der Schaffung des neuen Spitzenamtes der BesGr. A 5 Z ein Anteil der Spitzenämter an der Gesamtzahl der Stellen dieser Laufbahngruppe von 86,7 v.H. gegenüber 67,5 v.H. im Jahr 1980. In den Spitzenämtern der anderen Laufbahngruppen der Besoldungsordnung A stieg der Anteil seit 1980 im höheren Dienst (BesGr. A 16, A 15) von zusammen 33,2 v.H. auf 37,2 v.H., im gehobenen Dienst (BesGr. A 13 S, A 12) von zusammen 25,2 v.H. auf 27,4 v.H. und im mittleren Dienst (BesGr. A 9 S, A 9 Z) von zusammen 31,8 v.H. auf 35,3 v.H.

Die Anzahl der Beamten der Besoldungsordnung B (ohne Staatssekretäre) stieg von 142 im Jahr 1980 auf 240 im Jahr 1990. Dies stellt eine Steigerung von 69 v.H. dar, wobei allein in der Zeit vom 30. Juni 1989 bis zum 30. Juni 1990 die Stellenzahl von 182 um 58 auf 240 zunahm, was eine Ausweitung von 31,9 v.H. bedeutet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 6

Beamte und Richter (ohne Lehrer) nach Laufbahnen,
Besoldungsordnungen und einzelnen Besoldungsgruppen
sowie die Veränderung gegenüber 1980

Besoldungsordnungen Laufbahngruppe	Bes.Gr.	1980		1990		Veränderung	
		Anzahl	Anteil ¹⁾	Anzahl	Anteil ¹⁾	absolut	v.H.
Besoldungsordnung B (ohne Staatssekretäre)	8	1	0,7	2	0,8	+ 1	+ 100,0
	7	7	4,9	6	2,5	- 1	- 14,3
	6	46	32,4	61	25,4	+ 15	- 32,6
	5	8	5,6	8	3,3	-	-
	4	2	1,4	9	3,8	+ 7	+ 450,0
	3	72	50,7	88	36,7	+ 16	+ 22,2
	2	6	4,2	66	27,5	+ 60	+1000,0
zusammen		142	100	240	100	+ 98	+ 69,0
Besoldungsordnung R (Richter und Staatsanwälte)	8	1	0,1	2	0,1	+ 1	+ 100,0
	6	5	0,3	6	0,3	+ 1	+ 20,0
	5	3	0,2	2	0,1	+ 1	+ 33,3
	4	10	0,6	11	0,6	+ 1	+ 10,0
	3	88	4,9	104	5,3	+ 16	+ 18,2
	2	463	26,0	537	27,1	+ 74	+ 16,0
	1	1 209	68,0	1 318	66,1	+ 109	+ 9,0
zusammen		1 779	100	1 980	100	+ 201	+ 11,3
Besoldungsordnung C (Hochschullehrer)	4	822	27,0	850	27,7	+ 58	+ 7,1
	3	995	32,7	1 093	34,3	+ 98	+ 9,5
	2	1 136	37,3	1 036	32,6	- 100	- 8,8
	1	89	2,9	173	5,4	+ 84	+ 94,4
zusammen		3 042	100	3 182	100	+ 140	+ 4,6
Besoldungsordnung A höherer Dienst	16	320	9,2	415	10,8	+ 95	+ 29,7
(ohne Lehrer	15	834	24,0	1 014	26,4	+ 180	+ 21,6
im Landesdienst)	14	1 385	39,8	1 554	40,4	+ 169	+ 12,2
	13	941	27,0	863	22,4	- 78	- 8,3
zusammen		3 480	100	3 846	100	+ 366	+ 10,5
gehobener Dienst (ohne Lehrer	13 S ²⁾	878	8,0	1 060	8,8	+ 182	+ 20,7
im Landesdienst)	12	1 896	17,2	2 240	18,6	+ 244	+ 18,1
	11	3 486	31,7	3 977	33,0	+ 491	+ 14,1
	10	2 816	25,6	3 129	26,0	+ 313	+ 11,1
	9	1 925	17,5	1 646	13,6	- 279	- 14,5
zusammen		10 997	100	12 052	100	+1055	+ 9,6
mittlerer Dienst	9 Z ³⁾	1 076	7,0	1 791	10,2	+ 715	+ 66,4
	9 S	3 818	24,8	4 412	25,1	+ 594	+ 15,6
	8	4 866	31,6	6 427	36,6	-1561	+ 32,1
	7	4 224	27,4	3 521	20,1	- 703	- 16,6
	6	664	4,3	932	5,3	+ 268	+ 40,4
	5	775	5,0	476	2,7	- 299	- 38,6
zusammen		15 423	100	17 559	100	+2136	+ 13,8
einfacher Dienst	5 Z ³⁾	-	-	451	74,9	+ 451	-
	5 S	464	67,6	71	11,8	- 393	- 84,7
	4	145	21,1	42	7,0	- 103	- 71,0
	3	70	10,2	38	6,3	- 32	- 45,7
	2	7	1,0	-	-	- 7	- 100,0
zusammen		686	100	602	100	- 84	- 12,2

1) Anteil innerhalb der Besoldungsordnung bzw. der Laufbahngruppe

2) Spitzenamt der Laufbahngruppe

3) Spitzenamt mit Zulage

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

21 Betrachtet man die Aufwendungen für Versorgungen (Bezüge und Beihilfen), bezogen auf das Jahr 1980 (1 193 Mio DM), so ist bis 1990 ein Zuwachs von 54 v.H. auf nunmehr 1 837 Mio DM festzustellen. Dabei erhöhten sich die Beihilfen um 113 v.H. von 62,9 Mio DM auf 134 Mio DM.

Die weitere Entwicklung der Versorgungsaufwendungen wird aufgrund der Altersstruktur der Beamten und Richter des Landes zu erheblichen Mehrausgaben in den Haushalten der kommenden Jahre führen. Die Auswertungen aus dem Hessischen Personalinformationssystem (HEPIS) zeigen, daß allein aufgrund der Altersstruktur bis zum Jahr 2000 rund 9 000 Beamte und Richter in den Ruhestand treten werden. Ausgehend von den am 31. Dezember 1990 vorhandenen 39 922 Versorgungsempfängern bedeutet dies eine Steigerung um 22,5 v.H. (ohne natürlichen Abgang). Die Versorgungsaufwendungen werden mindestens um die gleiche Quote, d.h. von 1 703 Mio DM um 383 Mio DM auf 2 086 Mio DM bis zum Jahr 2000 steigen. Hinzu kommt, daß aufgrund der veränderten Besoldungsstruktur immer mehr Beamte aus höheren Beförderungsämtern in den Ruhestand treten und die Lebenserwartung ganz allgemein steigt.

Die weitere Entwicklung der Versorgungslasten wird auch durch eine Gegenüberstellung von Daten der aktiven Beamten und Richter und der Versorgungsempfänger sowie der jeweiligen monatlichen Personalkosten bzw. Versorgungslasten zwischen dem 1. Januar 1981 und dem 1. Januar 1990 verdeutlicht.

In diesem Zeitraum erhöhte sich die Zahl der aktiven Beamten und Richter um 7,3 v.H. Die Personalkosten für die Beamten und Richter stiegen insgesamt – vornehmlich tarifbedingt – um 38,9 v.H. Die Zahl der Versorgungsempfänger insgesamt stieg um 10,9 v.H. bei einem gleichzeitigen Anwachsen der Versorgungslasten um 44,6 v.H., wobei die Entwicklung zwischen den Empfängern von Ruhegehalt und den Empfängern von Hinterbliebenenversorgung einen stark unterschiedlichen Verlauf nahm (s. nachstehende Übersichten 7 und 8). Bei der Zahl der Empfänger von Ruhegehalt war ein Anstieg um 16,6 v.H. bei einem Anstieg der Versorgungslasten um 50,4 v.H. festzustellen. Demgegenüber stieg die Zahl der Empfänger von Hinterbliebenenversorgung nur um 2,5 v.H., jedoch bei einem gleichzeitigen Anstieg der Versorgungslasten um 29,3 v.H.

Zu Tz. 21

Mit Recht unterzieht der Rechnungshof die Aufwendungen für Versorgungen (Bezüge und Beihilfen) einer besonderen Betrachtung. Der ungleich höhere Anstieg dieses Teils der Personalausgaben um 54 v.H. im Verhältnis zu einer Steigerung von 32,5 v.H. der Personalausgaben insgesamt belegt, daß hier besondere Aufmerksamkeit geboten ist. Die Zahl der Versorgungsempfänger des Landes hat sich von 1980 bis 1990 wie folgt entwickelt:

Jahr (jeweils zum 1. 1.)	Ver- sorgungs- emp- fänger Anzahl	Ver- ände- rungen gegen- über dem Vorjahr in v.H.	Nachrichtlich: Lineare Erhöhung der Dienst- u. Versorgungs- bezüge gegenüber dem Vorjahr in v.H.
1980	35.229	+ 1,2	6,3
1981	35.564	+ 0,9	4,3
1982	35.890	+ 0,9	3,6
1983	36.295	+ 1,1	2,0
1984	36.652	+ 1,0	0
1985	37.074	+ 1,2	3,2
1986	37.528	+ 1,2	3,5
1987	37.918	+ 1,0	3,4
1988	38.363	+ 1,2	2,4
1989	38.856	+ 1,3	1,4
1990	39.428	+ 1,5	1,7

Gestützt auf die Auswertungen aus HEPIS hat der Rechnungshof eine Aussage über die bis zum Jahr 2000 in den Ruhestand tretenden Beamten und Richter gemacht. Die auf dieser Grundlage prognostizierte Steigerung der Versorgungsaufwendungen um mindestens 22,5 v.H. erscheint nicht überhöht. Bei dieser Prognose wird zwar die Verringerung der Zahl der Versorgungsempfänger durch "natürlichen Abgang" außer Betracht gelassen. Dem steht jedoch die Erfahrung gegenüber, daß die Mehrzahl der aktiven Beamten und Richter vor der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand versetzt werden. Damit wird sich die Zahl von 9.000 Beamten und Richtern, mit deren Ausscheiden aufgrund der Altersstruktur zu rechnen ist, voraussichtlich noch erhöhen. Außerdem kommen künftige lineare Erhöhungen mit entsprechenden Kostensteigerungen hinzu.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 7

Entwicklung der monatlichen Aufwendungen des Landes für seine aktiven Beamten und Richter und die Versorgungsempfänger

Leistungs- monat	aktive Beamte und Richter			Versorgungsempfänger		
	DM	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v.H.	Meß- zahl	DM	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v.H.	Meß- zahl
Januar 1981	274 913 764	-	100	85 963 394	-	100
Januar 1982	292 711 309	+ 6,5	106,5	90 939 116	+ 5,8	105,8
Januar 1983	306 618 666	+ 4,8	111,5	95 428 766	+ 4,9	111,0
Januar 1984	315 604 130	+ 2,9	114,8	97 146 047	+ 1,8	113,0
Januar 1985	326 138 536	+ 3,3	118,6	101 343 775	+ 4,3	117,9
Januar 1986	328 330 896	+ 0,7	119,4	103 088 246	+ 1,7	119,9
Januar 1987	341 246 150	+ 3,9	124,1	107 835 993	+ 4,6	125,4
Januar 1988	354 468 016	+ 3,9	128,9	113 155 172	+ 4,9	131,6
Januar 1989	372 888 341	+ 5,2	135,6	119 073 118	+ 5,2	138,5
Januar 1990	381 804 269	+ 2,4	138,9	124 290 434	+ 4,4	144,6

Quelle: XIII. Bericht des Direktors des Landespersonalamts Hessen - Auswertungen des Hessischen Personalinformationssystems -

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 8

Erhebungs- stichtag	Insgesamt		Ruhegehaltempfänger		davon		Empfänger von	
	DM	Veränderung gegenüber dem Vorjahr v.H.	DM	Veränderung gegenüber dem Vorjahr v.H.	DM	Veränderung gegenüber dem Vorjahr v.H.	Hinterbliebenenversorgung	
							Meß- zahl	Meß- zahl
01.01.1981	85 963 394	+	62 251 789	+	23 711 605	+	-	-
01.01.1982	90 939 116	+ 5,8	66 029 774	+ 6,1	24 909 342	+ 5,1	106,1	105,1
01.01.1983	95 430 766	+ 4,9	69 441 592	+ 5,2	25 989 174	+ 4,3	111,5	109,6
01.01.1984	97 146 047	+ 1,8	71 119 538	+ 2,4	26 026 509	+ 0,1	114,2	109,8
01.01.1985	101 343 775	+ 4,3	74 524 250	+ 4,8	26 819 525	+ 3,0	119,7	113,1
01.01.1986	103 088 246	+ 1,7	76 163 594	+ 2,2	26 924 652	+ 0,4	122,3	113,6
01.01.1987	107 835 993	+ 4,6	79 958 010	+ 5,0	27 877 983	+ 3,5	128,4	117,6
01.01.1988	113 155 172	+ 4,9	84 398 125	+ 5,6	28 757 047	+ 3,2	135,6	121,3
01.01.1989	119 073 118	+ 5,2	89 181 174	+ 5,7	29 891 944	+ 3,9	143,3	126,1
01.01.1990	124 290 434	+ 4,4	93 625 621	+ 5,0	30 664 813	+ 2,6	150,4	129,3

Quelle: XIII. Bericht des Direktors des Hessischen Landespersonalamts Hessen
- Auswertungen des Hessischen Personalinformationssystems -

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 22 Die Steigerung der Versorgungslasten beruht neben tariflichen Faktoren auch darauf, daß in nicht unerheblichem Ausmaß Beamte vor dem Erreichen der Altersgrenze wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden.

Die Altersgrenze ist für Polizeivollzugsbeamte (s. hierzu im einzelnen Tz. 53 bis Tz. 59 dieser Bemerkungen) und Beamte des Justizvollzugsdienstes, die im Aufsichts-, Werk- und Sanitätsdienst tätig sind, das Ende des Monats, in dem sie das sechzigste Lebensjahr vollenden. Für Lehrer an öffentlichen Schulen gilt das Ende des letzten Monats des Schuljahres, für Angehörige des Hochschullehrkörpers das Ende des letzten Monats des Semesters, in dem sie das fünfundsechzigste Lebensjahr vollenden. Die Altersgrenze für die anderen Beamten ist durch das Ende des Monats, in dem sie das fünfundsechzigste Lebensjahr vollenden, bestimmt.

Ist der Beamte auf Lebenszeit jedoch infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung seiner Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig), so ist er in den Ruhestand zu versetzen.

Der Beamte kann ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit auf seinen Antrag in den Ruhestand versetzt werden, wenn er das 62. Lebensjahr oder als Schwerbehinderter das 60. Lebensjahr vollendet hat.

Die nachstehende Zusammenstellung gibt einen Überblick, in welchem Umfang sich zu den Stichtagen am 31. Dezember 1986 bis 31. Dezember 1990 Beamte vor dem Erreichen ihrer gesetzlichen Altersgrenze im Ruhestand befanden und damit die Versorgungslast erhöht wurde.

Zu Tz. 22

Das Ausmaß, in dem hessische Beamte und Richter wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden, ist auch Gegenstand einer Kleinen Anfrage des Abg. Karwecki (SPD) vom 13. Juni 1991 – Drucks. 13/199 –. Die Fragestellung richtet sich unter anderem auf die hessischen Zahlen und einen Vergleich mit den durch Pressemeldungen bekanntgewordenen Zahlen aus Baden-Württemberg. Zur Beantwortung der Anfrage hat das Innenministerium die hessischen Zahlen für die Jahre 1989 und 1990 zusammengestellt und aufbereitet. Die Zentrale Besoldungsstelle Hessen hat die erforderlichen Daten aller Beamten und Richter übermittelt, die in diesen Jahren mit beamtenrechtlicher Versorgung ausgeschieden sind. Da der Rechtsgrund für die Beendigung des Beamten- oder Richterverhältnisses derzeit noch nicht gespeichert wird, wurde er bei den Pensionsregelungs- und -festsetzungsbehörden manuell nacherhoben. Aufgrund dieser Daten hat sich trotz eines nicht deckungsgleichen Ansatzes ein Bild ergeben, das die Ergebnisse des Rechnungshofs bestätigt.

Einzelheiten ergeben sich aus der Antwort auf die Kleine Anfrage des Abg. Karwecki (SPD) – Drucks. 13/1740 –.

Von allen im Jahre 1989 in den Ruhestand gelangten Beamten und Richtern traten nur 15,12 v.H. (im Jahre 1990: 18,54 v.H.) wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand, wobei innerhalb der einzelnen Funktionsgruppen erhebliche Abweichungen auftraten. So lag z.B. die Quote bei Lehrern im Jahre 1989 bei ca. 7,48 v.H. (1990: 7,99 v.H.), bei Polizeivollzugsbeamten im Jahre 1989 bei 24,79 v.H. (1990: 26,75 v.H.), bei Justizvollzugsbeamten im Jahre 1989 bei 35,56 v.H. (1990: 30,00 v.H.) und beim übrigen Verwaltungsdienst im Jahre 1989 bei 18,80 v.H. (1990: 25,48 v.H.).

Vollzugsbeamte (Polizei und Justiz) schieden in 1989 und 1990 mit deutlicher Mehrheit wegen Dienstunfähigkeit aus. Bei den Lehrern trat innerhalb der beiden untersuchten Kalenderjahre hinsichtlich des häufigsten Rechtsgrundes für die Beendigung eines Beamtenverhältnisses mit Versorgungsanspruch ein Wechsel ein. Während im Jahre 1989 das Ausscheiden wegen eigener Antragstellung nach § 51 Abs. 3 HBG (Lebenszeitbeamte ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit mit vollendetem 62. Lebensjahr, Schwerbehinderte mit vollendetem 60. Lebensjahr) gegenüber der Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit noch knapp überwog, schieden sie im Jahre 1990 überwiegend wegen Dienstunfähigkeit aus. Der Anteil der Beamten/Richter des übrigen Verwaltungsdienstes, die auf Antrag nach § 51 Abs. 3 HBG/§ 7 Abs. 3 HRiG ausgeschieden sind, hat zwar in 1990

Bemerkungen des Rechnungshofs

Ruhestandsbeamte	Stand	bis 49. Lebensjahr		50.-59. Lebensjahr		60.-61. Lebensjahr		62.-63. Lebensjahr		64.-65. Lebensjahr		Summe		mit Ablauf des 65. Lebensjahres*) insgesamt		
		abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.									
Polizeibeamte (Titel 432 01)	31.12.1986	301	8,2	293	7,9								16,1	3 096	83,9	3 690
	31.12.1987	369	9,8	343	9,1								18,9	3 048	81,1	3 760
	31.12.1988	416	10,9	421	11,0								21,9	2 996	78,1	3 833
	31.12.1989	486	12,3	499	12,6								24,9	2 967	75,1	3 952
	31.12.1990	567	13,7	588	14,3								28,0	2 970	72,0	4 125
Lehrkräfte (Titel 432 02, 432 06, 432 07)	31.12.1986	323	2,9	593	5,3	712	6,4	1 095	9,9	1 245	11,2	35,7	7 126	64,3	11 094	
	31.12.1987	334	2,9	583	5,1	631	5,5	1 211	10,6	1 190	10,4	34,5	7 444	65,5	11 393	
	31.12.1988	362	3,1	594	5,1	522	4,5	1 201	10,3	1 277	11,0	34,0	7 705	66,0	11 661	
	31.12.1989	386	3,2	608	5,1	472	4,0	1 100	9,2	1 446	12,1	33,6	7 921	66,4	11 933	
	31.12.1990	409	3,4	712	5,9	424	3,5	892	7,4	1 438	11,8	32,0	8 261	68,0	12 136	
Allgemeine Versorgung (Titel 432 11)	31.12.1986	40	1,2	132	4,0	109	3,3	272	8,2	384	11,5	28,2	2 396	71,8	3 333	
	31.12.1987	57	1,7	127	3,7	122	3,6	280	8,2	357	10,5	27,7	2 473	72,3	3 416	
	31.12.1988	59	1,7	113	3,2	127	3,6	274	7,9	391	11,2	27,6	2 522	72,4	3 486	
	31.12.1989	62	1,7	115	3,2	123	3,4	299	8,3	424	11,7	28,3	2 595	71,7	3 618	
	31.12.1990	62	1,7	126	3,4	97	2,6	326	8,7	425	11,4	27,8	2 705	72,2	3 741	
Justizbeamte (Titel 432 15)	31.12.1986	18	1,3	57	4,2	26	1,9	65	4,8	126	9,3	21,5	1 067	78,5	1 359	
	31.12.1987	22	1,6	52	3,8	33	2,4	83	6,1	107	7,8	21,7	1 070	78,3	1 367	
	31.12.1988	24	1,7	61	4,4	39	2,8	81	5,8	109	7,8	22,5	1 083	77,5	1 397	
	31.12.1989	29	2,1	70	4,9	31	2,2	97	6,8	117	8,2	24,2	1 075	75,8	1 419	
	31.12.1990	31	2,2	70	4,9	43	3,0	100	7,0	119	8,4	25,5	1 056	74,5	1 419	
Finanzbeamte (Titel 432 16)	31.12.1986	26	1,4	41	2,2	77	4,1	171	9,1	188	10,0	26,8	1 369	73,2	1 872	
	31.12.1987	37	2,0	43	2,3	64	3,4	165	8,8	194	10,4	26,9	1 370	73,1	1 873	
	31.12.1988	43	2,3	43	2,3	37	2,0	164	8,8	205	11,0	26,4	1 365	73,6	1 857	
	31.12.1989	44	2,4	39	2,1	35	1,9	154	8,3	195	10,5	25,2	1 387	74,8	1 854	
	31.12.1990	45	2,5	43	2,4	38	2,1	88	4,9	208	11,5	23,4	1 390	76,6	1 812	
Justizvollzugsbeamte (Titel 432 15)	31.12.1986	22	3,0	63	8,5							11,5	655	88,5	740	
	31.12.1987	26	3,4	69	9,0							12,4	669	87,6	764	
	31.12.1988	39	4,9	83	10,5							15,4	669	84,6	791	
	31.12.1989	53	6,4	89	10,8							17,2	684	82,8	826	
	31.12.1990	77	8,8	89	10,1							18,9	714	81,1	880	

Übersicht 9

Quelle: Auswertungen aus der Basisdatenbank des Hessischen Personalinformationssystems - Standardauswertungen der Versorgungsempfänger 24., 26., 28., 30. und 32. Folge-, herausgegeben vom Direktor des Landespersonalamts Hessen

*) Polizei- und Justizvollzugsbeamte mit Ablauf des 59. Lebensjahres

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Am 31. Dezember 1990 waren je nach Beamtengruppe demnach zwischen 18,9 v.H. (Justizvollzugsbeamte) und 32,0 v.H. (Lehrer) der in Ruhestand befindlichen Beamten jünger als der Altersgrenze für eine Ruhestandsversetzung entsprechend (zur Entwicklung im einzelnen bei der Polizei vgl. insoweit Tz. 53 bis Tz. 59 dieser Bemerkungen).

gegenüber 1989 geringfügig abgenommen, dennoch schieden Bedienstete in diesem Funktionsbereich in beiden Jahren überwiegend aufgrund eigener Antragstellung aus. Einzelheiten ergeben sich aus der beigefügten Übersicht.

Stellungnahme der Landesregierung

Übersicht zu Tz. 22Ruhestandsversetzungen in den Jahren 1989 und 1990 nach Rechtsgründen

1989

Funktionsbereich	Gesamt		d a v o n							
			Dienstunfähigkeit		auf Antrag		Altersgrenze		einstw. Ruhestand	
	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.
Polizei-vollzug	242	100,00	182	75,21	-	-	60	24,79	-	-
Justiz-vollzug	45	100,00	29	64,44	-	-	16	35,56	-	-
Lehrer	682	100,00	311	45,60	320	46,92	51	7,48	-	-
Übriger Verw.Dienst	532	100,00	115	21,62	315	59,21	100	18,80	2	0,37
Gesamt	1501	100,00	637	42,44	635	42,31	227	15,12	2	0,13

1990

Funktionsbereich	Gesamt		d a v o n							
			Dienstunfähigkeit		auf Antrag		Altersgrenze		einstw. Ruhestand	
	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.
Polizei-vollzug	314	100,00	230	73,25	-	-	84	26,75	-	-
Justiz-vollzug	60	100,00	42	70,00	-	-	18	30,00	-	-
Lehrer	651	100,00	361	55,45	238	36,56	52	7,99	-	-
Übriger Verw.Dienst	518	100,00	101	19,50	285	55,02	132	25,48	-	-
Gesamt	1543	100,00	734	47,57	523	33,89	286	18,54	-	-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

23 Wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte Beamte können grundsätzlich nach Wiederherstellung der Dienstfähigkeit erneut in das Beamtenverhältnis berufen werden, sofern sie noch nicht das 60. Lebensjahr vollendet haben. Nach Ablauf von fünf Jahren seit Eintritt in den Ruhestand ist die erneute Berufung in das Beamtenverhältnis jedoch nur mit Zustimmung des Beamten zulässig (§ 54 HBG). Das bedeutet, daß selbst junge, inzwischen wieder dienstfähige Ruhestandsbeamte nach Ablauf der fünf Jahre nicht ohne ihre Zustimmung reaktiviert werden können. In Anbetracht der hohen Versorgungslast und der Überlegung, daß es nicht sachgerecht sein kann, einem – gegebenenfalls noch jungen – wieder dienstfähigen Ruhestandsbeamten weiterhin Versorgung zu zahlen, hält es der Rechnungshof für geboten, gesetzliche Änderungen in Betracht zu ziehen (vgl. auch Tz. 53 bis Tz. 59 dieser Bemerkungen).

24 Mit der zum 1. Januar 1992 in Kraft tretenden Änderung versorgungsrechtlicher Vorschriften wird unter anderem angestrebt, vorzeitige Ruhestandsversetzungen zu vermeiden oder durch Kürzung der Versorgungsbezüge die Versorgungslast zu vermindern.

So wird bei Ruhestandsversetzungen auf Antrag ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit das Ruhegehalt für jedes Jahr des Eintritts in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze um 3,6 v.H. gekürzt. Eine Übergangsregelung sieht für die bereits vorhandenen Beamten eine gleitende Einführung der Kürzung vor. Ob diese Neuregelung ihren Zweck erfüllen wird, scheint zumindest zweifelhaft, da vermutlich Beamte mit gesundheitlichen Einschränkungen, die seither von der Möglichkeit der Ruhestandsversetzung auf Antrag ab Vollendung des 62. Lebensjahres Gebrauch machten, dann zur Vermeidung des Versorgungsabschlages versuchen werden, durch den Nachweis der Dienstunfähigkeit auszuscheiden.

Darüber hinaus ist nunmehr erstmals die Anrechnung von außerhalb des öffentlichen Dienstes nach Eintritt des Versorgungsfalles erzielten Erwerbseinkommens eingeführt worden. Die vorgesehene Anrechnung ist vergleichsweise maßvoll und läßt daher nur geringe Wirkung erwarten. Es muß jedoch das Ziel sein, durch geeignete Maßnahmen Beschäftigten im Ruhestand finanziell möglichst uninteressant werden zu lassen. Dies bedürfte aber einer umfangreicheren Anrechnung des in der Privatwirtschaft erzielten Einkommens als derzeit vorgesehen.

25 Die Investitionsausgaben lagen 1990 mit 3 745,8 Mio DM um 215,6 Mio DM oder 6,1 v.H. über dem Vorjahresergebnis, aber um 109,6 Mio DM unter dem Haushaltssoll.

Im Vorjahresvergleich stiegen die Bauausgaben um 98,6 Mio DM oder 11,6 v.H. auf 951,1 Mio DM, blieben jedoch um 59,6 Mio DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 39,2 Mio DM beim Staatlichen Hochbau, von 12,1 Mio DM beim Landesstraßenbau einschließlich Schallschutz und Radwegebau sowie von 10,4 Mio DM (durchlaufende Mittel) bei den Baunebenkosten für Hochbaumaßnahmen des Bundes.

Zu Tz. 23

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß gesetzliche Änderungen erforderlich sind, wird geteilt. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften hat das Beteiligungsverfahren mit den Verbänden durchlaufen, die Landespersonalkommission hat ihm zugestimmt. Er ist der Landesregierung noch nicht zur Beschlußfassung vorgelegt worden, weil das zwischenzeitlich verkündete Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 1991 (BGBl. 1992 I S. 266) weitere Änderungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes enthält, die in den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften übernommen werden sollen. Es ist beabsichtigt, den geänderten Entwurf in Kürze dem Kabinett zur Beschlußfassung über die Einbringung im Landtag vorzulegen (vgl. auch Stellungnahme zu Tz. 56 bis 59).

Zu Tz. 24

Bei den hier angesprochenen Änderungen handelt es sich um Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes. Dieses Bundesgesetz gilt in den Ländern unmittelbar. Mit diesen Änderungen werden Konsequenzen aus der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung für den Bereich der Beamtenversorgung gezogen. Der Regelung liegt eine Einigung zugrunde, die im Deutschen Bundestag zwischen den Regierungsfractionen und der Fraktion der SPD gefunden wurde. Inwieweit die seit dem 1. Januar 1992 geltenden Bestimmungen die vom Bundesgesetzgeber in sie gesetzten Erwartungen erfüllen werden, wird sich erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilen lassen.

Die in § 53 a des Beamtenversorgungsgesetzes erstmals vorgesehene Anrechnung von außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielten Einkünften ist das Ergebnis jahrelanger Beratungen auf Bundesebene. Am Anfang stand ein Gesetzentwurf aus dem Jahr 1982, den das Land Hamburg im Bundesrat eingebracht hatte. Dieser Entwurf sah wesentlich schärfere Anrechnungsbestimmungen vor als die inzwischen in Kraft getretene Regelung. Verfassungsrechtliche Gründe haben für die seit dem 1. Januar 1992 geltende Fassung des § 53 a eine wesentliche Rolle gespielt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs stiegen um 29,4 Mio DM oder 3,1 v.H. auf 971,2 Mio DM, unterschritten aber das Haushaltssoll um 47,0 Mio DM. Dafür ausschlaggebend waren die Sollunterschreitungen bei den Zuweisungen für den ÖPNV (-31,7 Mio DM), den Aufwendungen für Krankenhäuser (-9,7 Mio DM) und die Wasserwirtschaft (-8,2 Mio DM). Die übrigen Investitionen stiegen um 87,6 Mio DM oder 5,0 v.H. auf 1 823,5 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde insgesamt um 3,0 Mio DM unterschritten. Sollüberschreitungen – insbesondere beim Erwerb beweglicher Sachen (71,4 Mio DM), bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung (20,9 Mio DM) und bei Darlehen an die FAG (13,4 Mio DM) – wurden durch Sollunterschreitungen – insbesondere beim Studentenwohnraumbau (21,4 Mio DM), beim Hessen-Thüringen-Programm – HGr.8 – (21,8 Mio DM), bei der Infrastrukturverbesserung im ehemaligen DDR-Grenzgebiet (16,7 Mio DM) und bei den zusätzlichen Unterkünften für Aus- und Übersiedler (13,0 Mio DM) – weitgehend kompensiert.

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) blieb gegenüber 1989 unverändert bei 14,9 v.H. Unter den Flächenländern belegte Hessen damit den vierten Platz. Setzt man aus Vergleichsgründen die Leistungen Hessens, Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von den bereinigten Gesamtausgaben ab, so belegt Hessen den dritten Rang hinter Bayern und Rheinland-Pfalz (vgl. Übersicht 10).

Übersicht 10

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1989	1990
Schleswig-Holstein	15,3	15,0
Niedersachsen	11,9	12,5
Nordrhein-Westfalen	13,6	14,8 (15,0)
Hessen	14,9 (16,3)	14,9 (16,3)
Rheinland-Pfalz	17,3	17,5
Baden-Württemberg	14,4 (14,9)	13,5 (14,2)
Bayern	21,1	21,1
Saarland	16,4	14,0

*) 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**

- 26 Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe der Minister der Finanzen Kredite aufnehmen darf.

Nach dem Haushaltsplan 1990 waren Kreditaufnahmen von 4 912,0 Mio DM vorgesehen.

Dazu kamen die Mehrzuweisungen von Wohnungsbaumitteln des Bundes von 16,3 Mio DM, Umschuldungen im Zuge von Zinsanpassungen von 102,0 Mio DM und ein Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr von 1 486,5 Mio DM

Ermächtigungsrahmen 6 516,8 Mio DM.
Dem stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von insgesamt 4 987,5 Mio DM gegenüber (76,5 v.H.).

- 27 Einnahmen aus Krediten dürfen regelmäßig nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 141 Satz 1 HV; § 18 Abs. 1 LHO). Ausnahmen von der Kreditfinanzierungsgrenze sind nach § 18 Abs. 1 LHO nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Im Haushaltsplan 1990 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von 3 855,4 Mio DM vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, aus Kreditaufnahmen beim Bund und ähnliches 994,4 Mio DM

und um die aus dem Steuer- verbund finanzierten Investitions- ausgaben des kommunalen Finanz- ausgleichs 785,4 Mio DM 1 779,8 Mio DM

Investitionen netto 2 075,6 Mio DM
Nettokreditaufnahme 1 685,7 Mio DM

Die Nettokreditaufnahme unter- schreitet die Investitionen im Haushaltsplan um 389,9 Mio DM (= 18,8 v.H.).

Im Haushaltsvollzug 1990 sind festzustellen

Investitionsausgaben 3 745,8 Mio DM
./.. Minderung 1 691,0 Mio DM
Investitionen netto 2 054,8 Mio DM
Nettokreditaufnahme 1 770,1 Mio DM

Die Nettokreditaufnahme unter- schreitet die Investitionen im Haushaltsvollzug um 284,7 Mio DM (= 13,8 v.H.).

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

- 28 Nach dem Haushaltsgesetz 1990 war der Minister der Finanzen ermächtigt Bürgschaften und Garantien von insgesamt 541,5 Mio DM

zu übernehmen.
Er hat diesen Rahmen mit 76,3 Mio DM ausgeschöpft (14,1 v.H.).

Die Ausfallzahlungen für einge- gangene Eventualverbindlichkeiten haben 1990 betragen: 2,9 Mio DM.

- 29 Zum Ende des Haushaltsjahres 1990 hat sich der Schulden- stand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwik- kelt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Art der Schuld	31.12.1989 Mio DM	Veränderung Mio DM	31.12.1990 Mio DM
A. Altschulden			
(vor der Währungsreform und in Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden)	308,6	- 23,4	285,2
B. Neuschulden			
aus Kreditmarktmitteln*)	25 489,8	2 627,5	28 117,3
im öffentlichen Bereich	1 948,4	39,8	1 988,2
Summe der Staatsschulden	27 746,8	2 643,9	30 390,7
C. Bürgschaften und Garantien	1 430,1	- 307,3	1 122,8
Gesamtschuldenstand	29 176,9	2 336,6	31 513,5

*) hierin enthalten sind 600 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31.12.1989 nicht und am 31.12.1990 mit 400 Mio DM in Anspruch genommen waren.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

In den Neuschulden aus Kreditmarktmitteln sind auch die Darlehen des Hessischen Investitionsfonds (Ende 1990: 435 Mio DM), die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1990: 22,2 Mio DM) und Kassenverstärkungskredite (Ende 1990: 911,2 Mio DM) enthalten.

30 Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 1990:

Bruttokreditaufnahme	4 902,2 Mio DM
Tilgungen an Kreditmarkt	<u>3 132,1 Mio DM</u>
Nettokreditaufnahme 1990	1 770,1 Mio DM.

Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1989

(4 128,0 Mio DM ./.)

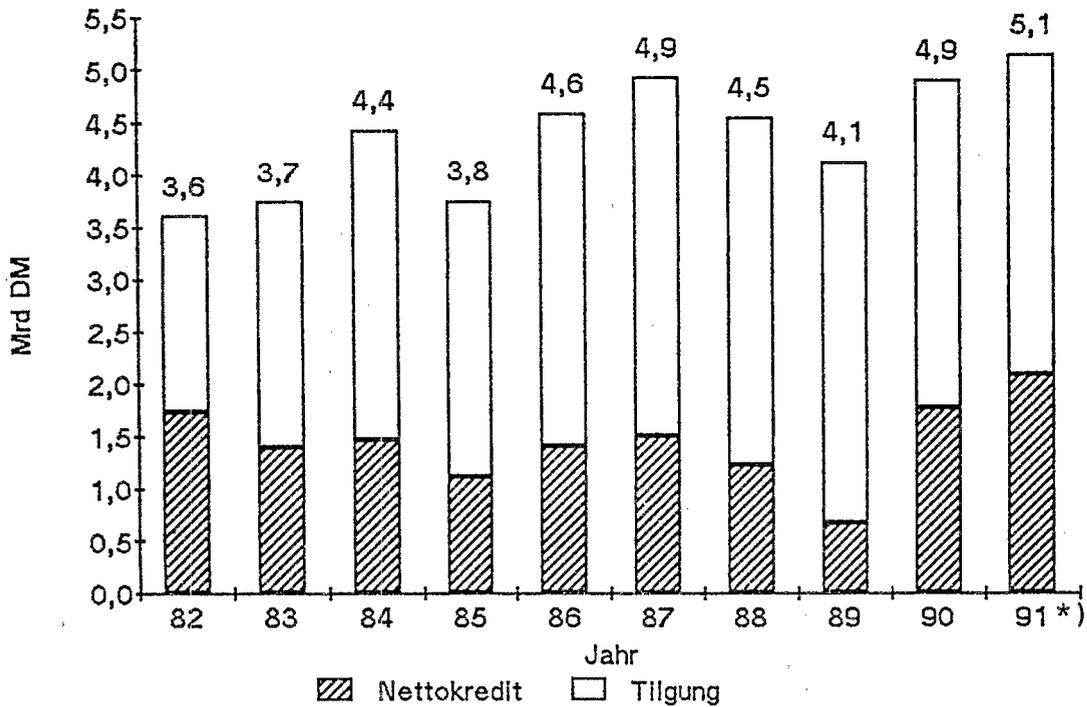
3 462,5 Mio DM)

hat sie sich erhöht um:

<u>665,5 Mio DM</u>
1 104,6 Mio DM

Die Bruttokreditaufnahme auf dem Kreditmarkt, Tilgungen und Nettokreditaufnahmen haben sich – unter Einbeziehung der Sollzahlen des Haushaltsplans 1991 – wie folgt entwickelt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

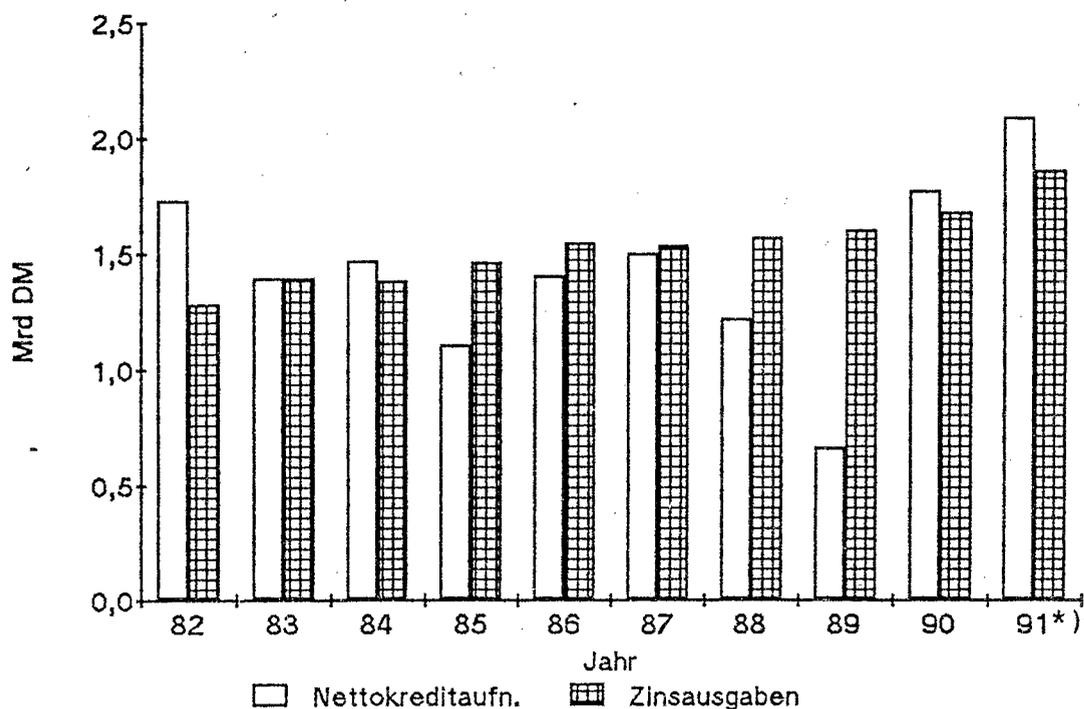


*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

- 31 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1990 Zinsen in Höhe von 1 673,2 Mio DM zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1989 einen Mehraufwand von $\frac{1\ 595,5 \text{ Mio DM}}{77,7 \text{ Mio DM.}}$ Die Zinsausgaben sollen sich im Haushaltsjahr 1991 auf 1 861,3 Mio DM erhöhen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 32 Die Nettokreditaufnahme war in den Jahren 1985 bis 1989 geringer als der Zinsaufwand:



*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

Im Vergleich von Zinsaufwand und Nettokreditaufnahme (= Bruttokreditaufnahme ./. Tilgungen) stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Haushalts-jahr	Zinsaufwand Mio DM	Nettokredit- aufnahme Mio DM	verbleibende Einnahme Mio DM
1986	1 543,1	1 400,5	- 142,6
1987	1 529,3	1 496,1	- 33,2
1988	1 565,6	1 220,3	- 345,3
1989	1 595,5	665,5	- 930,0
1990	1 673,2	1 770,1	+ 96,9
1991*)	1 861,3	2 086,5	+ 225,2

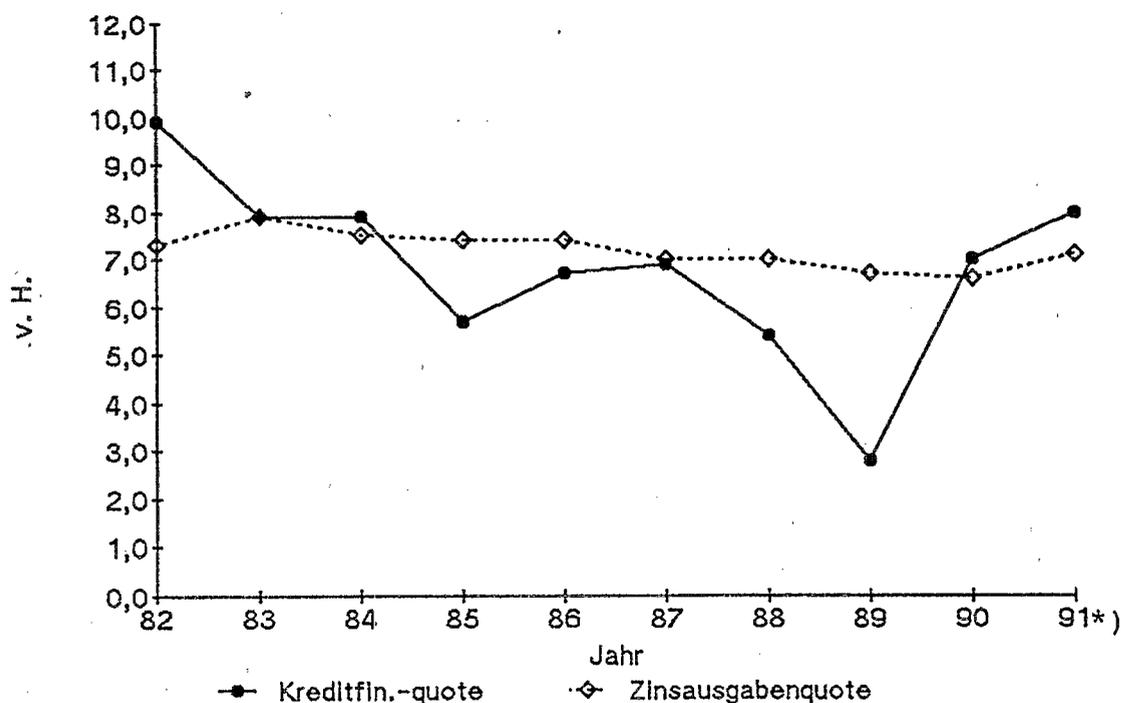
*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 33 Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) ist eine Kennzahl, die die haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Kreditaufnahme anzeigt. Sie ist von 7,3 v.H. im Jahre 1982 und 7,9 v.H. im Jahre 1983 auf 6,6 v.H. im Jahre 1990 abgesunken. Hierzu hat sowohl die zu dieser Zeit günstige Kapitalmarktentwicklung mit fallenden Zinssätzen als auch das starke Ausgabenwachstum beigetragen.

Die Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) war von 9,9 v.H. im Jahre 1982 auf 5,4 v.H. im Jahre 1988 gefallen und hat 1989 den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum mit 2,8 v.H. erreicht. 1990 hat die Kreditfinanzierungsquote wieder eine Höhe von 7,0 v.H. erreicht.

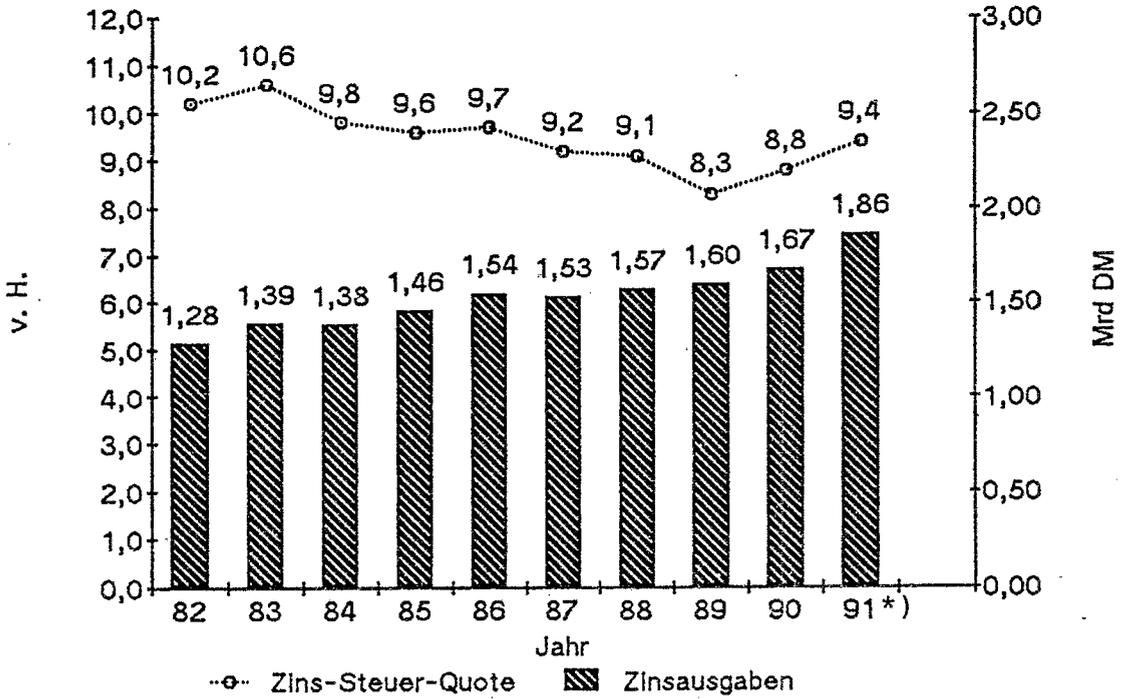
Die Quoten stellen sich in der Übersicht wie folgt dar:



*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

- 34 Ebenfalls eine Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zinssteuerquote (Zinsen in v.H. der Steuern und steuerähnlichen Abgaben). Sie lag 1988 noch bei 9,1 v.H. und hat sich im folgenden Jahr nicht zuletzt wegen der günstigen Steueraufkommensentwicklung aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung auf 8,3 v.H. und für 1990 auf 8,8 v.H. ermäßigt. Nach der vierten Änderung des Haushaltsplans 1991 ist eine Zinssteuerquote von 9,4 v.H. zu erwarten.

Bemerkungen des Rechnungshofs



*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

Im Vergleich stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

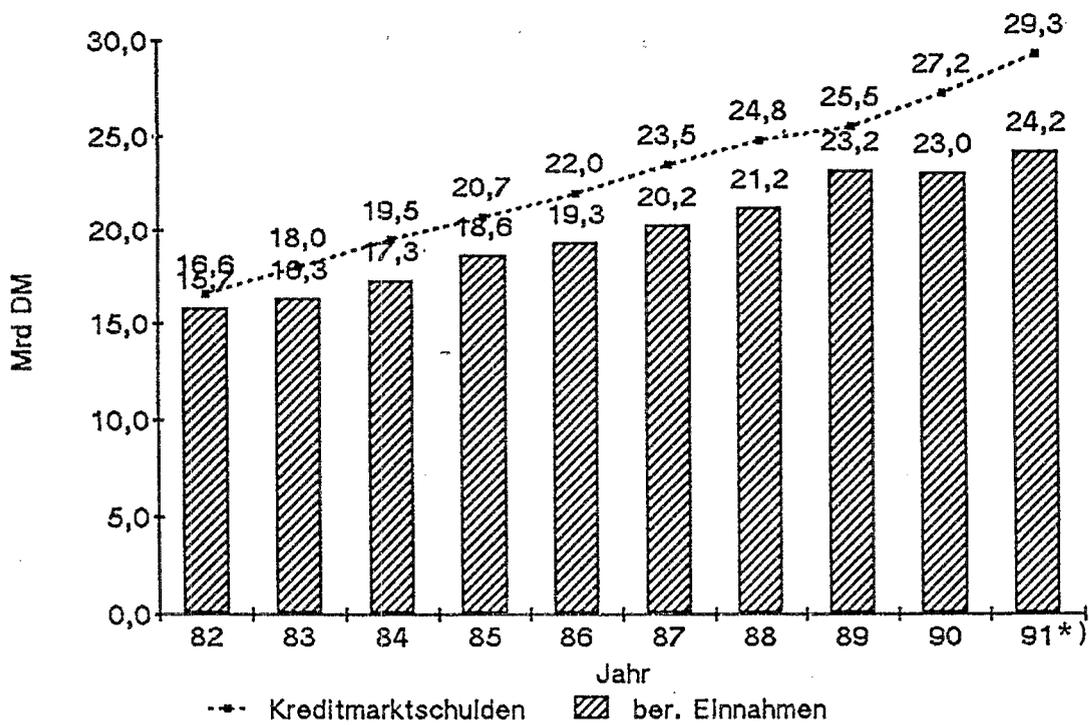
Übersicht 11

Haushalts-jahr	Zinsaufwand Mio DM	Steuereinnahmen Mio DM	Zinssteuer- quote v. H.
1982	1 281,4	12 501,8	10,2
1983	1 389,5	13 090,0	10,6
1984	1 381,6	14 118,1	9,8
1985	1 456,5	15 235,8	9,6
1986	1 543,1	15 912,0	9,7
1987	1 529,3	16 726,3	9,2
1988	1 565,6	17 347,3	9,1
1989	1 595,5	19 252,8	8,3
1990	1 673,2	19 044,3	8,8
1991*)	1 861,3	19 883,9	9,4

*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 35 Die Entwicklung von Kreditmarktschulden (ohne Kassenverstärkungskredite) und Gesamteinnahmen (bereinigt) hat den folgenden Verlauf genommen:



*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Einnahme-Schuldenquote (Verhältnis der bereinigten Einnahmen zu den Kreditmarktschulden in v.H.) hat sich wie folgt entwickelt:

Übersicht 12

Haushalts- jahr	Kreditmarkt- schulden	bereinigte Gesamtein- nahmen	Quote
	Mio DM	Mio DM	v.H.
1982	16 563,3	15 738,3	95,0
1983	18 039,6	16 290,1	90,3
1984	19 507,4	17 255,3	88,5
1985	20 726,5	18 614,6	89,8
1986	22 003,7	19 274,5	87,6
1987	23 480,5	20 210,0	86,1
1988	24 773,4	21 178,3	85,5
1989	25 489,0	23 179,9	90,9
1990	27 205,5	23 033,6	84,7
1991*)	29 292,0	24 172,2	82,5

*) Soll einschließlich 4. Nachtragshaushalt bzw. aufgrund dessen fortgeschriebener Schuldenstand

Hätten im Jahr 1982 die bereinigten Einnahmen noch ausgereicht, um rd. 95 v.H. des Schuldenstandes abzudecken, so wird das Land mit den Einnahmen des Hj. 1991 nur noch rd. 82 v.H. seiner Schulden zurückzahlen können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

36 Zusammenfassend ist festzustellen:

Die Nettokreditaufnahme hat sich im Vergleich zu den Vorjahren merklich erhöht, die Neuverschuldung hat deutlich zugenommen. Da die Höhe der Schuldendienstausgaben vorrangig durch die Zins- und Tilgungspläne bereits aufgenommen und noch nicht zurückgezahlter Kredite bestimmt ist, wird sich die Erhöhung des Zinsniveaus (1989 durchschnittlich rd. 7 v.H., 1990 rd. 9 v.H.) merkbar in 1991 und jeweils noch stärker in den darauf folgenden Jahren auswirken. So zeichnet sich nach den vorliegenden Prognosen folgende Entwicklung des Schuldendienstes ab:

Übersicht 13

Schuldendienst 1991 bis 1995
- Beträge in Mio DM -

Bezeichnung	1991	1992	1993	1994	1995
1. Zinsausgaben					
* Vorbelastungen aus Krediten bis Ende 1990 (einschließlich Anschlußfinanzierungen)	1 764,6	1 955,9	2 025	2 116	2 165
* Mehrbedarf aus Neuschulden ab 1991	96,7	145,1	358	544	723
* Summe	1 861,3	2 101,0	2 383	2 660	2 888
2. Tilgungsausgaben					
* Kreditmarktmittel	3 017,7	3 529,0	3 625	3 799	4 577
* Bundesdarlehen	43,2	48,2	49	50	51
* Summe	3 060,9	3 577,2	3 674	3 849	4 628
3. Schuldendienst insgesamt	4 922,2	5 678,2	6 057	6 509	7 516

Nachdem in den vergangenen Jahren positive Umschuldungseffekte bei der Anschlußfinanzierung höher verzinslicher Schuldtitel den Anstieg der Zinsausgaben gemildert haben, wird nunmehr der Anteil der Zins- und Kreditbeschaffungskosten an den Gesamtausgaben deutlich ansteigen. Diese Belastungen werden noch von weiteren, auf Landesebene kaum zu beeinflussenden Entwicklungen – unter anderem z.B. die Auswirkungen der deutschen Einheit und die Aufwendungen für Asylbewerber – verstärkt werden. All dies unterstreicht nach Auffassung des Rechnungshofs die Notwendigkeit, das Ausgabenwachstum zu beschränken und die Neuverschuldung baldmöglichst zurückzuführen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 37 Der Abbau der Nettokreditaufnahme ist zudem verfassungs- und haushaltsrechtlich geboten: Gemäß Art. 115 GG und § 18 Abs. 1 LHO dürfen Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestell werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu Art. 115 GG vom 18. April 1989 dazu ausgeführt, daß diese Grenze nicht als normaler Kreditrahmen, sondern als äußerste Höchstgrenze bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten gilt und so deutlich wie möglich zu unterschreiten ist.

Im übrigen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem vorgenannten Urteil eine nähere Präzisierung des Investitionsbegriffs gefordert und ausgeführt, daß den Haushaltsgesetzgeber, sofern er die Befugnis des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG in Anspruch nimmt (Ausnahmen von der vorgenannten Kredithöchstgrenze sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts), eine Darlegungspflicht für die Erfüllung der Voraussetzungen dieser Vorschrift trifft. Der Bundesgesetzgeber hat die Konsequenzen aus dem Urteil bereits am 18. Juli 1990 durch Neufassung des § 10 Abs. 3 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz und der §§ 13 Abs. 3 Nr. 2 und 18 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BGBl. I S. 1446) gezogen. Die auf Landesebene erforderliche Umsetzung (Änderung der LHO) hat die Landesregierung zusammen mit der Vorlage des Haushaltsgesetzes 1992 eingeleitet.

Verpflichtungsermächtigungen

- 38 Der Haushaltsplan 1990 weist Verpflichtungsermächtigungen von 3 458,3 Mio DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund eines Haushaltsvermerks bei Kap. 17 28 um 140,3 Mio DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1990 folgende Zusagen erteilt.

	<u>Mio DM</u>
– für das Hj. 1991	1 309,2
– für das Hj. 1992	633,7
– für das Hj. 1993	207,1
– für spätere Hje.	<u>143,5</u>
zusammen	2 293,5

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 74,2 Mio DM.

Sondervermögen und Rücklagen

- 39 Der Ende 1989 mit 486 Mio DM dotierenden Ausgleichsrücklage wurden 1990 406,6 Mio DM planmäßig entnommen, so daß sich am 31. Dezember 1990 ein Bestand von 79,4 Mio DM ergab. Aus Minderausgaben des Forstbetriebs wurden der Waldrücklage nach § 29 Abs. 3 Hessisches Forstgesetz 28 Mio DM zugeführt. Der Rücklage "Losbrieflotterie" wurden 1990 2,15 Mio DM planmäßig entnommen und aus dem Überschuß 0,15 Mio DM erneut zugeführt, so daß der Bestand am Jahresende 2,1 Mio DM betrug. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1990 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Liegenschaftsvermögen

40 Das vom Minister der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1990 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen sowie Bestandsberichtigungen) aus:

Anfangsbestand	3 595 572 051,57 m ²
Zugänge	2 646 976,45 m ²
Abgänge	<u>1 445 831,00 m²</u>
Endbestand	3 596 773 197,02 m ²

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1989 wie folgt zusammen:

	<u>31.12.1990</u> m ²	<u>31.12.1989</u> m ²
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	20 100 016,02	19 838 814,57
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 563 033 552,00	3 561 813 114,00
Allgemeines Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	9 583 632,00	9 864 126,00
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stiftungen)	<u>4 055 997,00</u>	<u>4 055 997,00</u>
insgesamt	<u><u>3 596 773 197,02</u></u>	<u><u>3 595 572 051,57</u></u>

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 354 800 m² in 1989 hat sich auf 44 385 800 m² in 1990 erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 2 248 186 m², von den Abgängen 1 034 873 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

Die Übersichten über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes, die dem Landtag alljährlich nach § 86 Nr. 1 LHO zu seiner Unterrichtung zuzuleiten sind, wurden aufgrund des Landesgrundbesitzverzeichnisses erstellt. Für 1990 wurden sie dem Rechnungshof am 28. Oktober 1991 nach Einzelposten aufgegliedert zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Vermögen aus Darlehensforderungen,
Beteiligungen und Wertpapieren**

- 41 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1990 insgesamt 10 501 045 082,20 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 10 622 128 228,92 DM; die Fremdwährungs-forderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1990 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Übersicht 14

	Stand 31.12.1989 Mio DM	Stand 31.12.1990 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1989 in v.H.
Darlehen	9 603,3	9 823,8	+ 2,3
<u>davon ent-</u> <u>fallen auf:</u>			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landes- bedienstete	6 955,6	7 108,4	+ 2,2
Landwirtschaftsförderung	398,9	387,5	- 2,9
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	94,4	87,4	- 7,4
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 141,7	2 228,2	+ 4,0
Darlehen für sonstige Zwecke	12,8	12,3	- 3,9
Beteiligungen	1 018,8	677,2	- 34,5
	+ 50 000 sfr.	50 000 sfr	
Wertpapiere	420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	10 622,1	10 501,0	- 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

42 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um 341,6 Mio DM niedriger als 1989 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 677,2 Mio DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen beruhten im wesentlichen darauf, daß die Beteiligung an der Hessischen Landesbank – Girozentrale – und der Nassauischen Sparkasse mit einem Nennwert von 265 Mio DM bzw. 120 Mio DM weggefallen sind und sich die Beteiligung an der Deutschen Pfand- und Hypothekenbank AG Wiesbaden (vormals Deutsche Pfandbriefanstalt Wiesbaden) um 2,8 Mio DM verminderte. Aufgestockt wurden dagegen unter anderem die Beteiligungen an der Hessischen Industriemüll GmbH (6 Mio DM), der Wirtschaftsförderung Hessen Investitionsbank AG, Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT) Wiesbaden (8,5 Mio DM) und der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen (3,9 Mio DM). Hinzu kommen Beteiligungen an der Blista GmbH in Marburg (980 000 DM), der Nordhessischen Landestheater Marburg GmbH (25 000 DM) und der Südhessischen Landestheater Bensheim GmbH (30 000 DM).

An Wertpapieren besitzt das Land noch Inhaberschuldverschreibungen über 420 000 US \$ (State of Israel Bonds von 1975).

43 Die Nachweise über das Darlehens-, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen des Landes nach dem Stand am 31. Dezember 1990 sind dem Rechnungshof zugeleitet und von ihm als Prüfungsunterlage bei der Rechnungsprüfung herangezogen worden.

Rechnungsprüfung 1990

44 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1990 ist bis auf die Istaussgaben 1990 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

45 Die in der Haushaltsrechnung 1990 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 AUSSERHALB DER EINZELPLÄNE**Studentenschaften**

Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung unter Nichtbeachtung des Hochschul- und Haushaltsrechts durch Studentenschaften erfordern gesetzliche Regelungen, mit denen aufgezeigten Beanstandungen abgeholfen werden muß.

- 46 Aufgrund eines Beschlusses des Hessischen Landtags vom 17. September 1974, mit dem angeregt worden war, bei den "Allgemeinen Studentenausschüssen" regelmäßig Prüfungen durch den Rechnungshof durchzuführen, wurde die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bei den hessischen Hochschulen bestehenden Studentenschaften mehrfach geprüft. Ergebnisse solcher Prüfungen waren bereits Gegenstand von Bemerkungen des Rechnungshofs für die Haushaltsjahre 1974, 1975, 1976 und 1979. Der Prüfungsauftrag des Rechnungshofs wurde übrigens bei der Novellierung dieses Gesetzes im Jahr 1978 auch im Hessischen Hochschulgesetz (HHG) verankert (§ 71 Abs. 3 a.a.O.).

Ein Vergleich der nunmehr erhobenen Mängel mit den in den oben erwähnten Bemerkungen dargestellten Prüfungsergebnissen zeigt, daß sich am Verhalten der Studentenschaften seit dem Jahre 1974 nichts Wesentliches geändert hat.

Über die Erkenntnisse, die der Rechnungshof in den letzten fünf Jahren durch eigene Prüfungen und durch Auswertung der einschlägigen Vorprüfungsberichte des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Darmstadt gewonnen hat, wurde das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (MWK) mit Schreiben vom 11. Februar 1991 zusammenfassend unterrichtet, das am 25. Juli 1991 dazu Stellung genommen hat.

- 47 Nach § 66 Abs. 1 HHG vom 6. Juni 1978 gibt sich die Studentenschaft eine Satzung, und zwar ist diese vom jeweiligen Studentenparlament zu beschließen. Zu ihrer Wirksamkeit bedarf sie der Genehmigung durch das MWK (vgl. § 21 Abs. 1 Nr. 2 HHG). Die meisten Studentenschaften verfügen jedoch noch immer über keine den Anforderungen des HHG genügende Satzung; teils haben die Studentenparlamente noch keine entsprechenden Beschlüsse gefaßt, teils mußte das MWK beschlossenen Satzungen aus Rechtsgründen die Genehmigung versagen, teils bedürfen in Kraft befindliche Satzungen der Anpassung an die durch die Änderung des o.a. Gesetzes vom 10. Oktober 1980 entstandene Rechtslage.

Der Rechnungshof hatte das MWK aufgefordert, die betroffenen Studentenschaften im Wege der Rechtsaufsicht zu veranlassen, nunmehr unverzüglich genehmigungsfähige Satzungen vorzulegen. Weitere Verzögerungen durch die Studentenschaften könnten nicht mehr hingenommen werden. Als letztes Mittel solle das MWK ggf. von der ihm unter bestimmten Voraussetzungen eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, die erforderlichen Vorschriften selbst zu erlassen (vgl. § 72 Abs. 1 S. 3 i.V. mit § 19 Abs. 3 HHG).

Das MWK hat in seiner Stellungnahme bestätigt, daß nur wenige Studentenschaften über eine an das Hessische Hochschulgesetz angepaßte Satzung verfügen. Vom Erlaß neuer Satzungen im Wege der Ersatzvornahme durch die Aufsichtsbehörden (vgl. § 72 Abs. 1 S. 3 i.V. mit § 19 Abs. 3 HHG) solle jedoch vorerst weitestgehend abgesehen werden, weil die Studentenschaften aller hessischen Hochschulen in den letzten Jahren Aktivitäten zur Erarbeitung genehmigungsfähiger Satzungen entfaltet hätten. Lediglich hinsichtlich der Studentenschaft einer Universität sei eine Änderung der Satzung im Wege der Rechtsaufsicht unumgänglich; der Präsident der betreffenden Hochschule sei derzeit damit befaßt.

Zu Tz. 47

Es trifft zwar zu, daß noch nicht alle Studentenschaften über eine dem Hessischen Hochschulgesetz vom 6. Juni 1978 (GVBl. I S. 319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Februar 1992 (GVBl. I S. 66), angepaßte Satzung verfügen, in den letzten Jahren haben jedoch die Studentenschaften aller hessischen Hochschulen Aktivitäten entfaltet, genehmigungsfähige Satzungen zu erarbeiten.

Nur in einem Fall war bisher eine Ersatzvornahme unvermeidlich, da seit Jahren keiner der Satzungenentwürfe der Studentenschaft im Studentenparlament mehrheitsfähig war und die alte Satzung besonders im Hinblick auf in den letzten Jahren aufgetretene Probleme bei den Studentenparlamentswahlen an geltendes Recht angepaßt werden mußte.

In zwei Fällen konnte bereits die Genehmigung zu einer von der Studentenschaft beschlossenen Satzung erteilt werden; in zwei weiteren Satzungen sind die strittigen Punkte mittlerweile nahezu ausgeräumt, so daß aller Voraussicht nach mit einer Genehmigung in der nächsten Zeit gerechnet werden kann.

In allen übrigen Fällen sind durchaus Fortschritte erkennbar. Es ist jedenfalls festzustellen, daß sich die strittigen Punkte von Mal zu Mal verringern,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof bezweifelt nicht, daß die Studentenschaften sich seit Jahren mit der Erstellung von Satzungsentwürfen befassen und es ist ihm auch bekannt, daß die entsprechenden Arbeiten im einzelnen unterschiedlich weit vorangeschritten sind. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß dieser Zustand bei einigen Studentenschaften seit einigen Jahren im wesentlichen unverändert besteht, ohne daß sein Ende abzusehen wäre. Der Rechnungshof ist daher zwar nicht – wie das MWK offenbar meint – der Auffassung, daß in jedem Fall und unverzüglich das Mittel der Ersatzvornahme angewandt werden sollte. Angesichts des seit der insoweit bedeutsamen Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes im Jahre 1980 verstrichenen Zeitraums von mehr als zehn Jahren, in dem für die Studentenschaften ausreichend Gelegenheit bestand, sich auf eine der Rechtslage entsprechende Satzung zu einigen, hielt es der Rechnungshof aber für nicht vertretbar, wenn der Erlaß neuer Satzungen weiterhin auf unabsehbare Zeit hinausgeschoben würde. Er ist der Auffassung, daß den in Frage kommenden Studentenschaften angekündigt werden sollte, daß die Rechtsaufsichtsbehörde nach Ablauf einer vom MWK vorzugebenden angemessenen Frist eine Neufassung der jeweiligen Satzung in Kraft setzen werde.

nachdem den Studentenschaften jeweils eingehend erklärt worden ist, welche Änderungen noch vorgenommen werden müssen, damit ihre Satzungen genehmigungsfähig werden. Angesichts des erkennbaren guten Willens sollte das Ergebnis dieses sich im Wege demokratischer Beschlußfassung vollziehenden Annäherungsprozesses abgewartet werden; die Androhung von Ersatzvornahmen wäre im jetzigen Zeitpunkt als unverhältnismäßig anzusehen und würde lediglich zu längeren und umfangreichen Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten führen.

Im übrigen wäre nach § 72 Abs. 1 i.V. mit § 19 Abs. 3 des Hessischen Hochschulgesetzes für die Androhung, Fristsetzung und Ersatzvornahme der jeweilige Leiter der Hochschule als Aufsichtsbehörde zuständig. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 des Hessischen Hochschulgesetzes Genehmigungsbehörde.

Die Landesregierung hält es beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht für angezeigt, durch so massive reglementierende Maßnahmen in das Selbstverwaltungsrecht der Studentenschaft einzugreifen und zieht es angesichts der erreichten Fortschritte vor, weiter den Weg der intensiven Beratung und des Dialogs mit den Studentenschaften zu gehen.

48 Die vom jeweiligen Allgemeinen Studentenausschuß (AStA) nach dem Ende des Haushaltsjahres aufzustellende Rechnung der Studentenschaft ist vor der Beschlußfassung des Studentenparlaments über die Entlastung des AStA von einem Rechnungsprüfungsausschuß, der nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen ist, zu prüfen (vgl. § 71 Abs. 1 HHG). Die Entlastung des AStA bedarf der Zustimmung des Leiters der Hochschule (vgl. § 71 Abs. 2 HHG). Diese Bestimmungen wurden häufig nur unzureichend beachtet. So wurde der jeweilige Rechnungsprüfungsausschuß oft nicht in dem vorgeschriebenen Verfahren und auch nicht zeitgerecht gewählt. In vielen Fällen sind solche Ausschüsse ihrer Prüfungsaufgabe erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen nachgekommen. Eine Beschlußfassung des Studentenparlaments über die Entlastung des AStA erfolgte nicht selten erst nach entsprechenden Beanstandungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts und nachdem seit Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres mehrere Jahre vergangen waren. Dementsprechend verzögerte sich auch die Zustimmung des Leiters der Hochschule zur Entlastung des AStA, wenn sie nicht sogar verweigert werden mußte.

Der Rechnungshof hatte das MWK gebeten zu prüfen, ob insoweit mit Mitteln der Rechtsaufsicht zumindest eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann.

Zu Tz. 48

Die Rechnungsprüfungsausschüsse werden aufgrund des § 71 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Hochschulgesetzes vom Studentenparlament nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Dieses Verfahren ist zwar aus demokratischen Gründen (Schutz der Minorität) wünschenswert, es trägt jedoch nicht zur Beschleunigung bei, da ein Konsens schwerer zu erzielen ist. Auch hat es in der Vergangenheit Fälle gegeben, in denen gewählte Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses aus unterschiedlichen Gründen die Prüfung der Rechnung nur sehr zögernd oder auch gar nicht in Angriff genommen haben, so daß erst Ersatz gewählt werden mußte. Die Landesregierung sieht keine Möglichkeit, hier einzugreifen.

Wenn aber der Rechnungsprüfungsausschuß seinen Verpflichtungen nicht zügig nachkommt, muß sich dadurch das weitere Verfahren zwangsläufig verzögern, da die Entlastung durch das Studentenparlament erst nach Vorlage des Berichts des Rechnungsprüfungsausschusses und die Zustimmung des Hochschulleiters wiederum erst nach der Beschlußfassung durch das Studentenparlament erfolgen kann.

Nach Auffassung der Landesregierung kann eine Beschleunigung des Verfahrens mit den Mitteln der Rechtsaufsicht nicht erreicht werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

49 Die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Studentenschaften ist wegen einer Vielzahl von Mängeln unterschiedlichen Gewichts mit den einschlägigen Bestimmungen nicht zu vereinbaren; auf folgende Mängel wird beispielhaft hingewiesen:

- Haushaltspläne werden vom Studentenparlament häufig erst nach Beginn des betreffenden Haushaltsjahres verabschiedet. In Einzelfällen lagen wirksam beschlossene Haushaltspläne überhaupt nicht vor.
- Es werden Ausgaben für Zwecke getätigt, die nicht hochschulbezogen sind und deren Verfolgung daher nicht zu den Aufgaben der Studentenschaften (vgl. § 63 Abs. 2 HHG) gehört oder für die im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt wurden.
- Vielfach kommt es zu überplanmäßigen Ausgaben, ohne daß geprüft worden wäre, daß sie entsprechend § 37 LHO zulässig sind.
- Den Studentenparlamenten werden nahezu jährlich kurz vor Ende eines Haushaltsjahres Nachtragshaushalte vorgelegt und von diesen auch beschlossen, die erkennbar im wesentlichen nur dazu dienen, bereits vollzogene Haushaltsüberschreitungen zu sanktionieren.
- Die Buchführungen sind häufig unzulänglich.
- Kassenbelege entsprechen des öfteren weder in förmlicher noch in sachlicher Hinsicht den Erfordernissen.
- Zahlungsbegründende Unterlagen (Belege) fehlen vielfach entweder ganz oder sind unvollständig.
- Überwiegend werden von den Studentenschaften auf der Grundlage einer doppelten kaufmännischen Buchführung Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen aufgestellt, wodurch ein Abgleich mit den nach kameralistischen Grundsätzen aufgestellten Haushaltsplänen und damit eine Überprüfung der ordnungsgemäßen Ausführung der Haushaltspläne erschwert wird.
- Die unverzüglich nach Ende eines Haushaltsjahres aufzustellenden Rechnungen – teilweise werden solche neben Gewinn- und Verlustrechnungen erstellt – werden i.d.R. erst mit erheblicher Verspätung vorgelegt.
- In Haushaltsrechnungen werden oft nicht alle Einnahmen und Ausgaben erfaßt.

Der Rechnungshof hatte dem MWK mitgeteilt, es werde zwar nicht verkannt, daß sich der für das Finanzgebaren einer Studentenschaft im wesentlichen verantwortliche Allgemeine Studentenausschuß aus Studenten und Studentinnen zusammensetze, die in der Regel keine entsprechenden Vorkenntnisse haben und daß eine in Haushaltsangelegenheiten an und für sich erforderliche kontinuierliche Arbeit durch die übliche Fluktuation unter den Studenten und Studentinnen erschwert werde. Gerade die daraus erwachsenden Probleme machten es aber angesichts der von den einzelnen Studentenschaften verwalteten teilweise nicht unbeträchtlichen Mittel (Beitragseinnahmen der Studentenschaften im Hj. 1989 insgesamt rd. 3 176 000 DM) erforderlich, nach Wegen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung bei den Studentenschaften zu suchen.

50 Aufgrund der dargestellten Unzulänglichkeiten und unter Hinweis auf den schon im Rahmen seiner früheren Prüfungen immer wieder aufgezeigten unbefriedigenden Zustand, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts – wie die Studentenschaften – gesetzliche Regelungen – teils aus Unkenntnis, teils aber auch bewußt – nicht beachten, hat der Rechnungshof dem MWK gegenüber bezweifelt, daß – unter Wahrung der gesetzlichen Vorgaben – die Haushaltsführung der Studentenschaften den dafür nicht ausgebildeten und außerdem ständig

Zu Tz. 49 und 50

Die Formulierung des § 63 Abs. 1 des Hessischen Hochschulgesetzes "Die Studentenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst" basiert auf § 41 Abs. 2 Satz 1 des Hochschulrahmengesetzes. Das Hochschulrahmengesetz sieht auch vor, daß die Studentenschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben von ihren Mitgliedern Beiträge erhebt und daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaft vom jeweiligen Landesrechnungshof geprüft wird. Die Landesregierung ist im Gegensatz zum Rechnungshof der Auffassung, daß eine Übertragung der haushaltstechnischen Aufgaben der Studentenschaft auf die Bediensteten der Hochschulverwaltung das gesetzlich verankerte Selbstverwaltungsrecht der Studentenschaften in seinem Kerngehalt berühren würde. Wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts ist das Recht zur Erhebung und Verwaltung eigener Finanzmittel. Ein Eingriff in diesem Bereich wäre keine Modifizierung der gesetzlichen Bestimmungen, in deren Rahmen die Studentenschaft ihre Angelegenheiten selbst verwaltet, sondern es wäre faktisch die Aufhebung des Selbstverwaltungsrechts.

Die Landesregierung sieht sich daher nicht in der Lage, der Anregung des Rechnungshofs zu folgen. Sie ist bestrebt, die vorhandenen Mißstände im Gespräch aller Beteiligten miteinander zu beseitigen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

wechselnden Studenten und Studentinnen in der bisherigen Form überlassen werden kann. Zumindest hinsichtlich der haushaltstechnischen Aufgaben bietet sich eine Übertragung auf die fachlich qualifizierten Bediensteten der Hochschulen, deren Teilkörperschaften die Studentenschaften sind (vgl. § 62 Abs. 2 HHG), an.

Der Rechnungshof hatte daher angeregt, eine diesbezügliche Änderung der gesetzlichen Bestimmungen zu erwägen. Es sei nicht akzeptabel, daß die von den Studenten und Studentinnen zu entrichtenden Pflichtbeiträge von den Studentenschaften nicht ordnungsgemäß verwaltet werden. Da das Land hinsichtlich der von ihm durch Gesetz errichteten öffentlich-rechtlichen Körperschaften besondere Verantwortung trage, sei es verpflichtet, für eine Einhaltung des Haushalts- und Hochschulrechts zu sorgen.

Das MWK hat die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel beim Entlastungsverfahren sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften zwar als zutreffend anerkannt; eine Realisierung der gegebenen Anregungen sei aber im wesentlichen aus folgenden Gründen nicht beabsichtigt. Eine Beschleunigung des Entlastungsverfahrens sei mit Mitteln der Rechtsaufsicht letztlich nicht erzwingbar. Da diese mehr als Instrument zur Ahndung vorausgegangener Verstöße als zum präventiven Eingreifen konzipiert seien, ließen sich auch die anderen aufgegriffenen Beanstandungspunkte im Wege der Rechtsaufsicht nur unzureichend verhindern. Was die Übertragung der Verwaltung der studentischen Finanzmittel auf Hochschulbedienstete betreffe, so stelle dies einen Eingriff in das nach § 41 Abs. 2 Hochschulrahmengesetz garantierte Selbstverwaltungsrecht der Studentenschaft dar. Es sei aber nicht geplant, eine grundsätzliche Änderung des Status der Studentenschaft herbeizuführen. Vielmehr werde es für richtig gehalten, die bisher verfolgte Linie konsequent fortzusetzen und die Studentenschaften verstärkt administrativ zu beraten; notfalls würden auch rechtsaufsichtliche Maßnahmen ergriffen. Allerdings könne unter den gegebenen Umständen kein mit professionellen Strukturen vergleichbares Ergebnis erwartet werden. Die vorhandene Konstellation erfordere naturgemäß gewisse Abstriche und Toleranzen.

Der Rechnungshof begrüßt die vom MWK vorgesehene Verstärkung der Beratung der Studentenschaften durch die Hochschulverwaltungen. Er ist allerdings der Auffassung, daß unter den gegebenen Voraussetzungen letztlich nur weiterführende Maßnahmen zu besseren Ergebnissen führen können. Die in § 71 Abs. 2 HHG vorgeschriebene Beratung und Unterstützung des Allgemeinen Studentenausschusses bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans und bei der Verwaltung des Vermögens der Studentenschaft ist von den Hochschulverwaltungen auch bisher schon angeboten worden; von den Studentenschaften wurde bisher aber nur teilweise davon Gebrauch gemacht. Die Inanspruchnahme dieser Hilfestellung ist im übrigen – worauf das MWK selbst hingewiesen hat – von der Bereitschaft der Studentenschaft dazu abhängig und kann nicht erzwungen werden. Der Rechnungshof wiederholt daher seine Anregung, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Studentenschaften dazu verpflichtet werden können, zumindest ihre haushaltstechnischen Aufgaben (z.B. Buchführung, Kassenführung und Erstellung der Jahresrechnung) auf Bedienstete der Hochschulverwaltungen zu übertragen. Eine solche Regelung wäre nach Auffassung des Rechnungshofs mit § 41 Abs. 2 Hochschulrahmengesetz vereinbar. Zum einen würde das den Studentenschaften in dieser Vorschrift zugestandene Selbstverwaltungsrecht in seinem Kerngehalt nicht berührt und zum anderen besteht es nur "im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen" (vgl. § 41 Abs. 2 Hochschulrahmengesetz), so daß die vorgeschlagene Modifizierung unbedenklich wäre. Das angeregte Vorgehen wäre auch zweckmäßig, weil dadurch viele der aufgezeigten Mängel verhindert werden könnten. Dies hält der Rechnungshof nach wie vor für dringend erforderlich.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03**Durchführung der Kampfmittelbeseitigung in Hessen**

(Kap. 03 12 – ATG 71)

Das notwendige Sichern der Zwischenlagerung aufgefunder chemischer Kampfstoffe im Lande Hessen erfordert erhebliche finanzielle Aufwendungen für bauliche Maßnahmen und Bewachung.

Deshalb wäre es zweckmäßiger, diese Kampfstoffe in der Kampfmittelbeseitigungsanlage der Bundeswehr in Munster/Niedersachsen aufzubewahren, wo sie dann auch zu vernichten sind.

Dies und die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Konzepts für die Entsorgung von Kampfstoffen aus den beiden Weltkriegen sollte die Landesregierung in direkter Abstimmung mit anderen Ländern und gegebenenfalls im Rahmen einer Bundesratsinitiative anstreben.

- 51 Während einer im Juli 1989 abgeschlossenen Räumung eines Munitionsdepots aus dem 1. Weltkrieg am Südrand des Frankfurter Rhein-Main-Flughafens wurden vom Kampfmittelräumdienst des Landes Hessen 259 mit Giftgas gefüllte Kampfstoffgranaten und ca. 2 m³ Sprengstoff-Clark-Erde-Gemisch (Kampfstoffgemisch) beseitigt.

Bis zum Oktober 1989 wurden auf dem Gelände der Pomern-Kaserne der Bundeswehr in Wolfhagen 14 mit Giftgas gefüllte Kampfstoffgranaten entdeckt.

Bei den Giftgasen handelt es sich um Phosgen (Grünkreuz), Senfgas (Gelbkreuz, Lost), Blaukreuz und Clark.

Von den gefundenen 273 Kampfstoffgranaten sind 1987 und 1988 39 Granaten mit Einverständnis des Niedersächsischen Innenministeriums zur Kampfmittelbeseitigungsanlage der Bundeswehr in Munster verbracht worden.

Die übrigen Kampfstoffe werden bis heute auf dem Spreng- und Lagerplatz des Landes für Fundmunitionen bei Romrod zwischengelagert. In Kunststoffolie eingeschweißt, befinden sie sich hier in erdbeschichteten Stahlcontainern. Diese Art der Deposition begegnet aus fachlicher Sicht erheblichen Bedenken. Es besteht, wie bereits der damalige Staatsminister des Innern seinem niedersächsischen Kollegen mit Schreiben vom 17. Oktober 1989 mitgeteilt hat, nur eine eingeschränkte Sicherheit gegen den Austritt von Giftgasen. Das kann die gesamte Umgebung und insbesondere das dort arbeitende Personal gefährden.

Phosgen führt zu Verätzungen der Lunge, Senfgas zu Verätzungen der Haut, Blaukreuz übt starke Reizungen auf Nase und Lunge aus. Chlorarsenkampfstoff (Clark) ist ein arsenhaltiger Nasen- und Rachenreizstoff. Er verflüchtigt sich schwach an der Erdoberfläche ab 25 °C, wobei stabile Arsenrückstände grundsätzlich im Erdreich verbleiben können. Die Inhalation von verstäubtem Clark ruft bei hoher Konzentration Lungen- und Nervenschäden hervor.

In diesem Zusammenhang ist auch auf eine Verseuchung des Sprengbunkers im Jahre 1984 hinzuweisen, als bei der Sprengung eines nicht als Kampfstoffgranate erkannten Munitionsstücks aus dem 1. Weltkrieg Schwefelost austrat. Damals entstanden für die Sanierung des Bunkers und die notwendige Verbesserung der Betriebseinrichtungen Kosten in Höhe von rd. 420 000 DM.

Vorbemerkung

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß es zweckmäßiger sei, die auf dem Spreng- und Lagerplatz des Landes bei Romrod/Vogelsbergkreis zwischengelagerten Kampfstoffe in der Kampfmittelbeseitigungsanlage in Munster/Niedersachsen aufzubewahren und dort auch zu vernichten. Sie sieht allerdings derzeit keine Möglichkeiten, dies kurzfristig zu realisieren.

Die Landesregierung hat in der Vergangenheit die ihr möglichen technischen und personellen Vorkehrungen für eine sichere Zwischenlagerung in Romrod getroffen. Gleichwohl sind weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit kurzfristig geplant.

Zu Tz. 51

Die am Rhein-Main-Flughafen und in Wolfhagen aufgefundenen 140 Kampfstoffgranaten und das Sprengstoff-Clark-Erde-Gemisch wurden im Verlauf der Räumaktionen nach und nach in einem gasdichten Spezialbehälter zum landeseigenen Sprengplatz bei Romrod transportiert und dort zwischengelagert. In drei Transporten im November 1987 und April 1988 wurden 39 Kampfstoffgranaten mit Einverständnis des Bundesministers der Verteidigung und des Niedersächsischen Innenministeriums zur Delaborierungsanlage der Bundeswehr nach Munster/Niedersachsen verbracht.

Auf dem Sprengplatz bei Romrod befinden sich derzeit noch 101 Kampfstoffgranaten und ca. 20.000 Liter Sprengstoff-Clark-Erde-Gemisch. Die vom Rechnungshof genannte Zahl von insgesamt 273 aufgefundenen Kampfstoffgranaten kann deshalb von der Landesregierung nicht bestätigt werden.

Die noch in Romrod lagernden Kampfstoffgranaten wurden in Kunststoffolie eingeschweißt. 72 Stück lagern in erdbeschichteten Stahlcontainern. 29 Granaten, bei denen der Verdacht auf Phosgeninhalt besteht, sind in 40-Liter-Kunststofffässern eingelagert und im Erdreich eingegraben, um ein "Abdampfen" zu verhindern. Dies kann eintreten, wenn die Granate undicht geworden ist und eine Temperatur von 8 Grad Celsius überschritten wird. Zur weiteren Verbesserung der Sicherheit wurden diese Fässer im Januar 1992 mit Betonplatten abgedeckt. Das Sprengstoff-Clark-Erde-Gemisch befindet sich in Kunststoffässern, die in erdangehäuften Stahlcontainern eingelagert sind.

Um die Deposition noch sicherer zu gestalten, ist die Landesregierung initiativ geworden. Im Haushaltsplan des Jahres 1992 stehen 1,2 Mio DM für

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hält darüber hinaus die Bewachung dieses Spreng- und Lagerplatzes für nicht ausreichend. Sie wird nach Dienstschluß der dort beschäftigten Arbeitnehmer lediglich durch einen bei einem privaten Bewachungsunternehmen angestellten Wachmann mit Wachhund durchgeführt. Zusätzlich ist eine Überfallmeldeanlage mit Anschluß an die Polizeistation Alsfeld eingerichtet. Diese Maßnahmen können aber angesichts der Gefährlichkeit der Kampfstoffe zum Schutz vor Mißbrauch keinesfalls genügen.

die Beschaffung explosionsgeschützter gasdichter Sicherheitsbehälter aus Edelstahl zur Verfügung. Mit diesen Stahlbehältern, die schnellstmöglich beschafft werden sollen, wird den Bedenken des Rechnungshofs weitgehend Rechnung getragen.

Die Landesregierung erwägt, den Sprengplatz Romrod an die Netzstromversorgung anzuschließen, die die bisherige Versorgung über Notstromaggregate ersetzen soll. Zur weiteren Sicherheitsverbesserung können dann elektronische Überwachungseinrichtungen installiert werden. Die Entscheidung über die Bereitstellung der Mittel für diese Maßnahme bleibt den Haushaltsberatungen vorbehalten. Ebenso wird erwogen, das Wachpersonal zu verstärken.

52 Wegen der bestehenden Sicherheitsprobleme hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 4. September 1990 das Hessische Ministerium des Innern gebeten, um eine baldige Vernichtung der zwischengelagerten Kampfstoffe in der Kampfmittelbeseitigungsanlage der Bundeswehr in Munster besorgt zu sein. Wenn es nicht kurzfristig gelingt, und dies sieht auch das Innenministerium so, die auf dem Sprengplatz gelagerten Kampfstoffe fortzuschaffen, sind erhebliche finanzielle Anstrengungen für aufwendige bauliche Maßnahmen (z.B. Errichtung gasdichter Gebäude mit Abluftfiltern) zur Verringerung der Gefährdungen unabdingbar.

Das Ministerium hat sich deshalb um die Verlagerung der Kampfstoffe nach Munster bereits seit 1989 bemüht. Das Land Niedersachsen lehnt jedoch wegen der Kapazitätsauslastung des Lagerbunkers und der Verbrennungsanlage den Transport von Kampfstoffen aus anderen Bundesländern nach Munster seit einiger Zeit ab. Als frühester Termin, zu dem wieder hessische Kampfmittelfunde übernommen und vernichtet werden könnten, wird das Jahr 1998 angegeben.

Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß die gefundenen Giftgasgranaten derzeit ordnungsgemäß nur von der Kampfmittelbeseitigungsanlage der Bundeswehr in Munster entsorgt werden können. Auch die Lagerung ist unter den gegenwärtigen Umständen mit der notwendigen Sicherheit nur dort möglich. Das Land Niedersachsen sollte deshalb auf der Grundlage seines 1985 gegenüber dem Bundesminister der Verteidigung geäußerten grundsätzlichen Einverständnisses mit der Vernichtung von Kampfstoffen in Munster nochmals um eine positive Haltung zu einer umfassenderen Lagerung gebeten werden.

Im Hinblick auf die für alle Bundesländer gleichermaßen geltende Problematik hält es der Rechnungshof für sinnvoll, eine bundeseinheitliche Konzeption zur Entsorgung der Kampfstoffe aus den Weltkriegen anzustreben. Das kann sowohl durch eine Abstimmung der Länder untereinander als auch im Wege einer Bundesratsinitiative geschehen.

Die Kampfmittelbeseitigungsanlage der Bundeswehr in Munster bietet sich – nötigenfalls nach Kapazitätserweiterung – als Entsorgungszentrum in erster Linie an. Das erfordert die Zustimmung des Verteidigungsministeriums. Sollte sie nicht zu erlangen sein, müßten sich die Länder über eine eigene zentrale Kampfmittelbeseitigungsanlage und ein eigenes zentrales Zwischenlager für Kampfstoffe verständigen.

Bis dahin hat das Land Hessen alle ihm möglichen technischen und personellen Vorkehrungen für die sichere Aufbewahrung in Romrod zu treffen.

Zu Tz. 52

Gerade aus Sicherheitsüberlegungen war und ist die Landesregierung ständig darum bemüht, eine Übernahme der Kampfstoffgranaten nach Munster zu erreichen. Nach einer Vereinbarung zwischen dem Bundesminister der Verteidigung und dem Niedersächsischen Minister des Innern ist aber die Abnahme von Munition zur Delaborierungsanlage in Munster von der Zustimmung der beiden Ministerien abhängig. Niedersachsen hat eine Abnahme frühestens für 1998 unverbindlich in Aussicht gestellt. Die Landesregierung hat aufgrund dieser Lage nach weiteren Lösungsmöglichkeiten gesucht. Es wurde geprüft, ob die Überlassung eines Bunkers der Bundeswehr oder der alliierten Streitkräfte für die Zwischenlagerung in Frage käme. Auch diesen Initiativen war kein Erfolg beschieden. Weiterhin wurde geprüft, ob es Lager- und Vernichtungsmöglichkeiten im Bundesgebiet oder im benachbarten Ausland gibt. Alternative Möglichkeiten wurden nicht gefunden. Selbst die Länder Belgien, Frankreich, Niederlande und Österreich, in denen Kampfstoffe lagern, verfügen nicht über Kampfmittelvernichtungsanlagen. In der Schweiz verfügt die Firma Ciba-Geigy zwar über einen Drehrohrofen, der aber für die Entsorgung von Giftgasgranaten nicht geeignet ist. In den USA gibt es zwei Delaborierungsanlagen, die auf Jahre hin voll ausgelastet sind. In der hessischen Untertagedeponie Herfa-Neurode dürfen keine sprengfähigen Granaten angenommen werden. Durch eine mögliche Explosion könnte es in Verbindung mit den anderen dort eingelagerten Stoffen zu unabsehbaren Folgen kommen. Die vom Rechnungshof angeregte Erarbeitung einer bundeseinheitlichen Konzeption zur Entsorgung der Kampfstoffe aus dem Ersten Weltkrieg erscheint nicht aussichtsreich, weil die Problematik nicht für alle Bundesländer gleichermaßen gilt. Nur Hessen, Rheinland-Pfalz, Berlin und Hamburg haben entsprechende Munitionsfunde und damit Interesse an einer Lösung. Durch die Verbrennungsmöglich-

keiten der Bundeswehr besteht kein überregionaler Bedarf für den Bau eines zusätzlichen Ofens, der zudem Kosten in zweistelliger Millionenhöhe verursachen würde. Die Kosten des Verbrennungsofens ständen in keinem Verhältnis zur Anzahl der gefundenen Kampfstoffgranaten. Der Verbrennungsofen würde für die Granaten aus Hessen nur wenige Tage gebraucht.

Trotz der bisherigen negativen Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen wird die Landesregierung nochmals Kontakte aufnehmen, um eine schnellere Entsorgung in Munster zu erreichen.

Polizei

(Kap. 03 20)

Hessische Polizeibeamte treten vermehrt und zum Teil noch recht jung wegen Polizeidienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand, selbst dann, wenn sie noch allgemein dienstfähig sind und in ein Amt einer anderen Laufbahn versetzt werden könnten.

Die Gründe hierfür sind alsbald zu untersuchen. Konsequenzen sollten insbesondere im Verbessern der Voraussetzungen für die Versetzung polizeidienstunfähiger Beamter in Ämter einer anderen Laufbahn (anderweitige Verwendung) sowie für die erneute Berufung wieder dienstfähig gewordener Ruhestandsbeamter in das Beamtenverhältnis (Reaktivierung) bestehen. Dafür sind die gesetzlichen Grundlagen neu zu fassen und eine ressortübergreifende Personalkonzeption zu entwickeln.

- 53 Der Rechnungshof hat im Sommer 1990 festgestellt, daß bei der Hessischen Wasserschutzpolizei seit 1987 elf teilweise noch junge Polizeivollzugsbeamte vorzeitig als polizeidienstunfähig in den Ruhestand versetzt worden sind.

Da diese Zahl, nicht zuletzt gemessen an dem Personalbestand der Wasserschutzpolizei, besorgniserregend hoch ist, hat er sich die beim Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten vorhandenen Daten über die Zurruesetzung hessischer Polizeivollzugsbeamter in den Jahren 1980 bis 1989 insgesamt angesehen. Aus ihnen ergibt sich:

In den Jahren 1980 bis 1989 sind von den Polizeibeamten im Mittel der Jahre 47,36 v.H. wegen Erreichens der Altersgrenze und vorzeitig 52,64 v.H. wegen Polizeidienstunfähigkeit ausgeschieden.

Zu Tz. 53

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Entwicklung der vorzeitigen Versetzungen von Vollzugsbeamten in den Ruhestand wegen Polizeidienstunfähigkeit in den Jahren 1980 bis 1989 unbefriedigend ist und Abhilfe geschaffen werden muß.

Unabhängig von beabsichtigten gesetzlichen Änderungen wurden bereits folgende Maßnahmen ergriffen:

- Erstellung von Gutachten zur Prüfung der Polizeidienstfähigkeit ausschließlich durch Polizeiarzte anstelle durch kommunale Amtsärzte ab 1. Juli 1991,
- Hinweise in Dienstbesprechungen auf sorgfältige Prüfung vorgelegter Anträge auf Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit,
- Erteilung der Zustimmung zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand in jedem Einzelfall durch das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten,
- vermehrte Anordnung von Nachuntersuchungen, die auch wiederholt zur Reaktivierung von Ruhestandsbeamten geführt haben,
- Hinwirkung auf eine flexiblere Gestaltung der bundeseinheitlich geltenden Polizeidienstvorschrift 300 "Ärztliche Beurteilung der Polizeidiensttauglichkeit und Polizeidienstfähigkeit" im Einvernehmen mit dem Bund und den anderen Ländern.

Die Übersicht 1 zeigt genauer, daß sich hierbei die Ruhestandsgründe vom Ausscheiden wegen Erreichens der Altersgrenze hin zum Ausscheiden wegen vorzeitiger Dienstunfähigkeit beträchtlich verschoben haben.

Übersicht 1 Zurruhesetzungen

Jahr	insgesamt	Zurruhesetzungen (absolut und in v.H.)		
		wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze	wegen Polizeidienstunfähigkeit auf Antrag	ohne Antrag von Amts wegen
1980	239	210 (87,86 %)	5 (2,10 %)	24 (10,04 %)
1981	208	154 (74,04 %)	13 (6,25 %)	41 (19,71 %)
1982	214	150 (70,09 %)	15 (7,01 %)	49 (22,90 %)
1983	177	84 (47,46 %)	16 (9,04 %)	77 (43,50 %)
1984	170	82 (48,24 %)	14 (8,23 %)	74 (43,53 %)
1985	164	59 (35,98 %)	17 (10,36 %)	88 (53,66 %)
1986	170	45 (26,47 %)	30 (17,65 %)	95 (55,88 %)
1987	190	46 (24,21 %)	42 (22,11 %)	102 (53,68 %)
1988	200	45 (22,50 %)	36 (18,00 %)	119 (59,50 %)
1989	238	58 (24,37 %)	38 (15,97 %)	142 (59,66 %)

Während 1980 nur 12,14 v.H. der Zurruhesetzungen auf Dienstunfähigkeit beruhten, stieg der Anteil im Jahre 1989 auf 75,63 v.H. Nur noch ein Viertel (24,37 v.H.) der zurruhesetzten Beamten schied also 1989 mit Erreichen der Altersgrenze (Vollendung des 60. Lebensjahres) aus dem aktiven Dienst aus. Das ist auffällig. Schon im Hinblick auf die wachsenden finanziellen Belastungen des Landes kann es nicht einfach hingenommen werden. Die Landesregierung ist deshalb aufgefordert, die Gründe für diese Entwicklung alsbald umfassend näher zu untersuchen und geeignete Konsequenzen zu ziehen.

Zu einem solchen Eingreifen besteht um so mehr Anlaß, als Hessen zusammen mit der Freien Hansestadt Bremen nach den Ermittlungen des Rechnungshofs im Vergleich der alten Bundesländer hinsichtlich des Anteils der Ruhestandsversetzungen wegen Polizeidienstunfähigkeit zu der Gesamtzahl der Zurruhesetzungen an der Spitze liegt. Dazu die nachfolgende

Die Fortschreibung der Übersicht 1 des Rechnungshofs ergibt folgendes Bild:

Jahr	Zurruhesetzungen (absolut und in v.H.)		
	insgesamt	wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze	wegen Polizeidienstunfähigkeit auf Antrag und von Amts wegen
1990	314	84 (26,75 v.H.)	230 (73,25 v.H.)
1991	200	85 (42,50 v.H.)	115* (57,50 v.H.)

*) Durch die oberste Dienstbehörde erteilte Zustimmungen zur Versetzung in den Ruhestand.

Aus dieser Fortschreibung ergibt sich, daß der Anteil der vorzeitigen Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit deutlich zurückgegangen ist, und zwar von 75,63 v.H. in 1989 auf 57,50 v.H. in 1991.

Im übrigen ist zur Übersicht 1 anzumerken, daß der weitaus überwiegende Teil der Ruhestandsversetzungen wegen Polizeidienstunfähigkeit durch Initiative der Dienststellen (1980 = 82,76 v.H., 1989 = 78,89 v.H.) und nicht auf Antrag der Beamten (1980 = 17,24 v.H., 1989 = 21,11 v.H.) ausgelöst worden ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Übersicht 2

Bundesländer	Zurruhesetzungen	
	wegen Erreichens der Altersgrenze (absolut und in v.H.)	wegen Dienst- unfähigkeit
Hessen	58 (24,37)	180 (75,63)
Bremen	10 (23,26)	33 (76,74)
Rheinland-Pfalz	43 (40,95)	62 (59,05)
Bayern	190 (41,39)	269 (58,61)
Berlin	155 (49,36)	159 (50,64)
Niedersachsen	76 (51,70)	71 (48,30)
Hamburg	65 (51,81)	62 (48,19)
Baden-Württemberg	155 (58,94)	108 (41,06)
Nordrhein-Westfalen	290 (67,60)	139 (32,40)
Saarland	45 (68,18)	21 (31,82)
Schleswig-Holstein	81 (71,68)	32 (28,32)

Die Gründe für die vorzeitigen Ruhestandsversetzungen sind vielschichtig. Es dürfte schwierig sein, die Motivation der Beamten für die vorzeitige Ruhestandsversetzung im einzelnen zu ergründen, weil nicht zu erwarten ist, daß die Beamten gegenüber dem Arzt oder gegenüber ihrem Dienstvorgesetzten konkret äußern werden, welche Beweggründe sie zu ihrem Schritt veranlaßt haben.

Es kann deshalb lediglich vermutet werden, daß z.B. Schichtdienst und Überstundenleistung, Nichterfüllung von Versetzungswünschen, Demonstrationseinsätze, Einsätze in den Alarmhundertschaften oder das schlechte Image der Polizei in der Bevölkerung ("Bullen") die Bereitschaft verstärken, die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand anzustreben.

Neben diesen subjektiven Beweggründen kommen mit Sicherheit auch noch objektive Beweggründe (z.B. gute Verdienstmöglichkeiten in der freien Wirtschaft aufgrund der guten Vor- und Ausbildung, Mitarbeit im Gewerbebetrieb der Ehefrau, frühzeitiges Erreichen des Laufbahnendes, Hinzurechnung von Dienstzeiten bei vorzeitiger Ruhestandsversetzung, bestehende Versicherungsverträge, die den Verdienstaufschlag abdecken) in Betracht.

Die Landesregierung erwartet, daß die bereits ergriffenen und die vorgesehenen Maßnahmen zu einer spürbaren Reduzierung der vorzeitigen Ruhestandsversetzungen führen werden.

54 Der Anteil jüngerer Polizeibeamter, die wegen Polizeidienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden, ist bemerkenswert groß. Im Zeitraum der Jahre 1980 bis 1989 waren bei der Zurruesetzung

- 9,39 v.H. der Beamten jünger als 40 Jahre,
- 18,17 v.H. der Beamten jünger als 45 Jahre,
- 32,84 v.H. der Beamten jünger als 50 Jahre und
- 46,24 v.H. der Beamten jünger als 55 Jahre.

Die absoluten Zahlen enthält die

Übersicht 3 Altersstruktur

Vollendetes Lebensjahr bei der Zurruesetzung	Anzahl der Beamten
20 bis 24 Jahre	4
25 bis 29 Jahre	11
30 bis 34 Jahre	54
35 bis 39 Jahre	116
40 bis 44 Jahre	173
45 bis 49 Jahre	289
50 bis 54 Jahre	264
55 bis 59 Jahre	126

Da die exakten finanziellen Auswirkungen der vorzeitigen Ruhestandsversetzungen insgesamt nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können, sieht der Rechnungshof hiervon ab, weist aber anhand eines Beispiels für einen Durchschnittsfall auf die Größenordnung hin:

Ein im 41. Lebensjahr in den Ruhestand versetzter Polizeiobermeister (verheiratet, ein Kind, 24 Dienstjahre), der im aktiven Polizeidienst jährlich 51 896,65 DM (monatlich 3 992,05 DM) und später mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze jährlich 39 301,34 DM (monatlich 3 023,18 DM) bezieht, erhält nach dem Versorgungsrecht – Stand September 1991 – Versorgungsbezüge

- in Höhe von jährlich 36 366,59 DM (monatlich 2 797,43 DM) bei einfacher Polizeidienstunfähigkeit,
- in Höhe von jährlich 39 301,34 DM (monatlich 3 023,18 DM) bei Polizeidienstunfähigkeit infolge eines nicht qualifizierten Dienstunfalls,
- in Höhe von jährlich 44 571,41 DM (monatlich 3 428,57 DM) bei Polizeidienstunfähigkeit infolge eines Unfalls bei gefährlicher Dienstverrichtung.

Ausgehend von der Übersicht 3 hat der Rechnungshof die ungefähren Aufwendungen ermittelt, die dem Land infolge der vorzeitigen Zurruesetzungen jährlich entstehen.

In den Jahren von 1980 bis 1989 waren bei Ausscheiden aus dem Dienst

- 185 Beamte zwischen 20 und 39 Jahre alt,
- 173 Beamte zwischen 40 und 44 Jahre alt,
- 289 Beamte zwischen 45 und 49 Jahre alt und
- 390 Beamte zwischen 50 und 59 Jahre alt.

Zu Tz. 54

Die zur Beantwortung der parlamentarischen Anfrage (vgl. Stellungnahme zu Tz. 22) durchgeführten Erhebungen erstreckten sich auch auf die Höhe der Versorgungszahlungen für die in den Jahren 1989 und 1990 in den Ruhestand gelangten Beamten und Richter.

Ergänzend zu den Ausführungen des Rechnungshofs wird daher auf die beigelegte Übersicht hingewiesen. Darin sind die Versorgungsaufwendungen für die in den Jahren 1989 und 1990 wegen Dienstunfähigkeit mit Versorgung ausgeschiedenen Beamten/Richter getrennt nach Funktionsbereichen dargestellt, denen zu Vergleichszwecken die Gesamtkosten der Neuzugänge der Funktionsbereiche gegenübergestellt werden. Die Aufwendungen für die wegen Dienstunfähigkeit mit Anspruch auf Versorgung ausgeschiedenen Beamten und Richter haben sich danach von 1989 auf 1990 um rd. 2 Mio DM erhöht; Steigerungen sind in allen Funktionsbereichen bis auf den übrigen Verwaltungsdienst aufgetreten. Insgesamt hat sich der Versorgungsaufwand für Neuzugänge von 1989 auf 1990 lediglich geringfügig um rd. 130.000 DM erhöht, weil die Aufwendungen für auf Antrag (§ 51 Abs. 3 HBG/§ 7 Abs. 3 HRiG) ausgeschiedene Beamte und Richter deutlich zurückgegangen sind.

Übersicht zu Tz. 54

Versorgungsaufwendungen für Neuzugänge in den Jahren 1989 und 1990 vom Eintritt in die Versorgung bis zum Abschluß des Kalenderjahres *)

1989

Funktionsbereich	Neupensionäre wegen Dienstunfähigkeit			Neupensionäre insgesamt			monatl. Durchschnittsbezüge je Pensionär	
	Versorg.-aufwand TDM	Anzahl absolut	v. H.	Versorg.-aufwand TDM	Anzahl absolut	v. H.	wegen Dienstunfähigkeit DM	insgesamt DM
Polizei-vollzug	4.512	182	28,57	6.245	242	16,12	3.148,55	3.891,13
Justiz-vollzug	492	29	4,55	829	45	3,00	2.352,74	2.962,50
Lehrer	9.141	311	48,82	21.913	682	45,44	4.164,79	4.736,30
Übriger Verw.Dienst	3.566	115	18,06	19.723	532	35,44	4.008,08	5.447,92
Gesamt	17.711	637	100,00	48.710	1.501	100,00	3.763,65	4.707,89

1990

Funktionsbereich	Neupensionäre wegen Dienstunfähigkeit			Neupensionäre insgesamt			monatl. Durchschnittsbezüge je Pensionär	
	Versorg.-aufwand TDM	Anzahl absolut	v. H.	Versorg.-aufwand TDM	Anzahl absolut	v. H.	wegen Dienstunfähigkeit DM	insgesamt DM
Polizei-vollzug	5.825	230	31,34	8.336	314	20,35	3.249,37	3.938,86
Justiz-vollzug	841	42	5,72	1.294	60	3,89	2.522,66	3.076,40
Lehrer	10.103	361	49,18	19.952	651	42,19	4.151,38	5.145,05
Übriger Verw.Dienst	3.013	101	13,76	19.259	518	33,57	3.876,18	5.298,09
Gesamt	19.782	734	100,00	48.841	1.543	100,00	3.737,67	4.731,22

*) Bruttobezüge ohne Berücksichtigung von Ruheregelungen und kinderbezogenen Leistungen, jedoch incl. Sonderzuwendung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Um zu realistischen Mittelwerten der in diesen vier Altersgruppen anfallenden Versorgungsbezüge zu gelangen, sind für die erste Gruppe ein 30jähriger, für die zweite Gruppe ein 42jähriger, für die dritte Gruppe ein 47jähriger und für die vierte Gruppe ein 55jähriger Polizeibeamter, jeweils verheiratet und mit einem Kind, zugrunde gelegt worden, der einen nicht durch gefährliche Dienstverrichtung qualifizierten ("normalen") Dienstunfall erlitten hat.

Das ergibt folgendes Bild:

Beamte	jährliche Versorgungsbezüge DM	Ruhestandsversetzungen 1980 - 1989	Durchschnitt pro Jahr	Durchschnittliche Versorgungsaufwendungen pro Jahr DM
30-jährig	36 372,05	185	18,5	672 882,92
42-jährig	39 313,30	173	17,3	680 120,09
47-jährig	39 313,30	289	28,9	1 136 154,37
55-jährig	39 313,30	<u>390</u>	<u>39</u>	<u>1 533 218,70</u>
		1 037	103,7	<u>4 022 376,08</u>

Nimmt man diesen aus dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre abgeleiteten Wert als naheliegend auch für die Zukunft an, so läßt sich überschlägig feststellen, daß die vorzeitigen Zurruehsetzungen den Landesetat jährlich zusätzlich mit mehr als 4 Mio DM belasten.

Geht man allerdings von der tatsächlichen Zahl der Zurruehsetzungen wegen Dienstunfähigkeit allein im Jahre 1989 aus (nicht Durchschnitt 103,7, sondern vgl. Übersicht 2 : 180) und bezieht man sie auch nur auf die geringeren Versorgungsbezüge eines 30jährigen Polizeibeamten (jährlich 36 372,05 DM), so errechnet sich bereits daraus ein zusätzlicher jährlicher Versorgungsaufwand von mehr als 6,5 Mio DM.

55 Der polizeidienstunfähige Polizeibeamte kann nach § 193 Abs. 2 HBG bis zum vollendeten 45. Lebensjahr in ein Amt einer anderen Laufbahn versetzt werden, wenn er persönlich die Eignung für die Laufbahn besitzt. Von dieser gesetzlichen Möglichkeit wird wenig Gebrauch gemacht.

Während in den Jahren von 1980 bis 1989 358 Polizeibeamte vor Vollendung des 45. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt wurden, wurden im selben Zeitraum nur 47 Beamte anderweitig verwendet.

Eine stichprobenweise Untersuchung hat ergeben, daß sogar sehr junge Beamte aus gesundheitlichen Gründen in den Ruhestand versetzt worden sind, die nach dem ärztlichen Gutachten eine andere Tätigkeit im Landesdienst hätten ausüben können. Hier kam es also trotz noch vorhandener allgemeiner Dienstfähigkeit nicht zu einer anderweitigen Verwendung. Nach Auskunft des Ministeriums lag dies an "stellenplanmäßigen Gründen" - was immer damit gemeint sein mag - sowohl im eigenen Ressort als auch in anderen Verwaltungsbereichen.

Zu Tz. 55

Um polizeidienstunfähige Vollzugsbeamte im allgemeinen Verwaltungsdienst weiterzuverwenden, wurden alle im Geschäftsbereich des Fachressorts in Frage kommenden Möglichkeiten geprüft. Die Übernahme scheiterte in vielen Fällen daran, daß entsprechende freie Planstellen in der allgemeinen Verwaltung nicht zur Verfügung standen. Hinzu kam, daß häufig die persönliche Eignung für den Verwaltungsdienst nach § 193 Abs. 2 HBG nicht festgestellt werden konnte. Aus dem erstgenannten Grund scheiterten auch die Bemühungen, polizeidienstunfähige Vollzugsbeamte in andere Ressortbereiche der Landesverwaltung oder in den kommunalen Bereich zu übernehmen. Eine gewisse Erleichterung wird durch die in § 8 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes 1992 aufgenommene Regelung erwartet. Auf die Antwort zu Tz. 57 wird Bezug genommen.

- 56 Ist ein wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzter Beamter wieder dienstfähig geworden, so kann er nach § 54 HBG – unter bestimmten Voraussetzungen – erneut in das Beamtenverhältnis berufen werden. Nach Ablauf von fünf Jahren seit Eintritt in den Ruhestand ist eine erneute Berufung nur mit Zustimmung des Beamten möglich.

Bei den personalverwaltenden Stellen besteht allgemein keine große Neigung, wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte Beamte, auch wenn diese noch jung sind, zu reaktivieren. In den Jahren 1980 bis 1989 wurden nur drei Ruhestandsbeamte der Polizei ohne eigenen Antrag von Amts wegen nach § 54 Abs. 2 HBG erneut in das Beamtenverhältnis berufen. Auf eigenen Antrag hat sich kein Ruhestandsbeamter der Polizei reaktivieren lassen.

Der Rechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, polizeidienstunfähige Beamte anderweitig zu verwenden oder zu reaktivieren. Da dem Land aus den Frühpensionierungen erhebliche finanzielle Belastungen erwachsen, sollte die Landesregierung aber verstärkt die Voraussetzungen dafür schaffen, daß noch allgemein dienstfähige Beamte, die lediglich nicht mehr den spezifischen Anforderungen des Polizeiberufes gewachsen sind, in einem anderen Bereich der Verwaltung verwendet werden können. Gerade jungen Beamten muß unter dem Fürsorgegesichtspunkt auch aus psychologischen Gründen die Möglichkeit gegeben werden, im Berufsleben zu bleiben und ihre Fähigkeiten nutzbringend einzusetzen.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in einem Beschluß vom 5. Februar 1991 festgestellt, daß die Dienstleistungspflicht eines Polizeivollzugsbeamten grundsätzlich erst dann ruht, wenn er nicht nur polizeidienstunfähig, sondern überhaupt nicht mehr in der Lage ist, eine seinem statusrechtlichen Amt gleichwertige Tätigkeit außerhalb des Vollzugsdienstes (einschließlich Innendienst) wahrzunehmen. Dies sollte zukünftig stärker beachtet werden.

Zu Tz. 56 Absatz 2

Im Laufe der Fünfjahresfrist nach § 54 Abs. 2 HBG wird im Polizeibereich von den personalbewirtschaftenden Stellen ständig geprüft, ob ein polizeidienstunfähiger Vollzugsbeamter erneut in das Beamtenverhältnis berufen werden kann. Bereits bei der Zustimmung der obersten Dienstbehörde zur Ruhestandsversetzung wird in der Regel in den Fällen, in denen gewisse Chancen für eine Reaktivierung gesehen werden, eine amts-/polizeiärztliche Untersuchung nach zwei oder drei Jahren angeordnet.

Zu Tz. 56 Absatz 3

Der in Vorbereitung befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften verfolgt das vom Rechnungshof angestrebte Ziel (vgl. Stellungnahme zu Tz. 23).

Zu Tz. 56 Absatz 4

Im Ergebnis stellt sich die Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs wie folgt dar: Eine Berücksichtigung der Verwendung im Einzelfall bei der Entscheidung über die Polizeidienstfähigkeit ist nicht möglich. Vielmehr müssen die besonderen Anforderungen an die Dienstfähigkeit eines Polizeivollzugsbeamten nach der Polizeidienstvorschrift 300 von allen Polizeivollzugsbeamten unabhängig von ihrer Verwendung im Einzelfall erfüllt sein (so unter anderem Hess. VGH, Urt. vom 12. Januar 1983 – I O E 86/81 – ZBR 1983, 242). Erfüllt ein Beamter diese besonderen Anforderungen nicht mehr, ist er polizeidienstunfähig und damit – sofern nicht die Möglichkeit des Übertritts in eine andere Laufbahn nach § 193 Abs. 2 HBG besteht – in den Ruhestand zu versetzen. Die angeführte Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs stellt dies für ein Mitglied des Polizeiorchesters fest. Gleiches gilt z.B. für den aktuellen Fall eines Polizeivollzugsbeamten, der ausschließlich an der Verwaltungsfachhochschule lehrt. Der vom Rechnungshof zitierte Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 5. Februar 1991 – 1 TG 3168/90 – betrifft hingegen nicht die Frage des Vorliegens von Polizeidienstunfähigkeit und der sich daraus ergebenden Konsequenzen, vielmehr die Frage, inwieweit der Beamte in dem Zeitraum vor endgültiger Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit zur Dienstleistung verpflichtet ist.

Im einzelnen hat der Rechnungshof gegenüber dem Ministerium beanstandet, daß die Bemühungen der nachgeordneten personalbewirtschaftenden Polizeidienststellen um anderweitige Unterbringung junger polizeidienstunfähiger Beamter keinen Erfolg hatten. Er vertritt die Auffassung und hat dies dargelegt, daß die Weiterverwendung allgemein dienstfähiger Beamter nicht an Stellenplänen oder Ressortgrenzen scheitern dürfte. Demgemäß hat er sich dafür eingesetzt, die Umsetzung von Beamten durch eine ressortübergreifende Personalkonzeption sicherzustellen.

Das Ministerium wurde außerdem darauf hingewiesen, daß die am 1. Januar 1992 in Kraft tretende Fassung des § 26 Abs. 3 Satz 2 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) eine gesetzliche Regelung enthält, die es ermöglicht, zur Vermeidung der Ruhestandsversetzung einem nur für bestimmte Aufgaben dienstunfähigen Beamten unter Beibehaltung seines Amtes auch eine geringwertige Tätigkeit innerhalb seiner Laufbahngruppe zu übertragen, wenn eine anderweitige Verwendung nicht möglich und dem Beamten die Wahrnehmung der neuen Aufgaben unter Berücksichtigung seiner bisherigen Tätigkeit zuzumuten ist.

57 Nach Auffassung des Ministeriums lassen sich aus der Entwicklung der Ruhestandsversetzungen mit Sicherheit Rückschlüsse auf den sich verschlechternden Gesundheitszustand der Polizeibeamten ziehen. Als Ursache hierfür seien vor allem die ständig wachsenden dienstlichen Belastungen der Beamenschaft (steigende Kriminalitäts- und Verbrechensentwicklung, Sondereinsätze und Vertretung wegen Ausfalls von Arbeitskraft durch mehrjährige Fachhochschulausbildung) zu sehen, für die der erforderliche personelle Ausgleich nicht habe geschaffen werden können. Eine kontinuierliche Überbelastung führe auf Dauer zu körperlichen Schäden und stelle dadurch die Dienstfähigkeit in Frage. Obwohl hierüber keine gesicherten Erkenntnisse vorlägen, sei wohl die Bereitschaft der Beamten, von sich aus eine amts- bzw. polizeiärztliche Untersuchung zur Begutachtung der Polizeidienstfähigkeit zu beantragen, in den letzten Jahren gewachsen. Zudem sei davon auszugehen, daß auch die Dienststellen erkrankte Beamte (sog. Dauerkrankte) vermehrt einer ärztlichen Untersuchung zuführten, um Klarheit über die zukünftige Einsatzfähigkeit zu erhalten. Nur mit gesunden und voll belastbaren Polizeibeamten seien die dienstlichen Aufgaben zu bewältigen.

Aufgrund der insgesamt nicht zufriedenstellenden Situation habe das Ministerium im Rahmen der Stellenforderungen zum Haushalt 1992 dem Hessischen Ministerium der Finanzen vorgeschlagen, eine haushaltsgesetzliche Regelung zu treffen, die es ermögliche, polizeidienstunfähige Vollzugsbeamte zu Lasten der Eingangsbesoldungsgruppen der jeweiligen Laufbahn im Bereich der inneren Landesverwaltung weiter zu beschäftigen. In der Vergangenheit sei zwar durch die Ausbringung von Inhabervermerken im jeweiligen Haushaltsplan eine gewisse Abhilfe geschaffen worden. Dieses Instrument habe jedoch keinen entscheidenden Erfolg gebracht.

Dem Kabinett sei der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften zur Entscheidung vorgelegt worden, der in Nr. 4 eine Änderung des § 51 HBG entsprechend der am 1. Januar 1992 in Kraft tretenden Fassung des § 26 Abs. 3 BRRG vorsehe.

Zu Tz. 56 Absatz 5

Auf die Stellungnahme zu Tz. 55 wird verwiesen.

Zu Tz. 56 Absatz 6

Das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten hat ebenso wie die Beamtenministerien der anderen Länder an der Vorbereitung der Novellierung des Beamtenrechtsrahmengesetzes mitgewirkt. Diese Beteiligung der Länder im Vorfeld ist üblich, das förmliche Verfahren über Bundesrat und Bundestag schließt sich an. Im Bundesrat hat das Land Hessen dieser Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes zugestimmt.

Das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten hat seinen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften dem Rechnungshof mit Schreiben vom 19. September 1991 zur Kenntnis gebracht.

Zu Tz. 57

Um die Weiterverwendung polizeidienstunfähiger Vollzugsbeamter in einer Laufbahn der allgemeinen Landesverwaltung zu erleichtern, wurde in § 8 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes 1992 folgende Regelung aufgenommen:

“Wird ein polizeidienstunfähiger Polizeivollzugsbeamter, der den gesundheitlichen Anforderungen des Amtes einer anderen Laufbahn genügt, im Dienst des Landes weiterverwendet, so kann er auf einer Planstelle des Eingangsamts einer Laufbahn der jeweiligen Laufbahngruppe geführt werden.“

Im übrigen wird auf die Stellungnahmen zu Tz. 58 und 59 Bezug genommen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hält die Maßnahmen des Ministeriums für nicht ausreichend. Zusätzlich sollte sich die Landesregierung aufgefordert sehen, die gegenwärtigen rechtlichen Voraussetzungen des vorzeitigen Ruhestands auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen und weitergehende gesetzliche Initiativen in die Wege zu leiten.

58 Um die Versetzung in ein Amt einer anderen Laufbahn zu erleichtern, wird angeregt

- die Kannvorschrift des § 193 Abs. 2 Satz 1 HBG – wie in den Beamtengesetzen der anderen Länder – in eine Sollbestimmung umzuwandeln,
- in das HBG eine Bestimmung aufzunehmen, die die polizeidienstunfähigen Beamten verpflichtet, jede gebotene Gelegenheit wahrzunehmen, während ihrer Zugehörigkeit zum Polizeivollzugsdienst die für die Wahrnehmung der Aufgaben der neuen Laufbahn erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben und die Befähigung für die neue Laufbahn nach § 18 Abs. 2 Satz 3 HBG nachzuweisen (die Beamtengesetze der Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz enthalten bereits entsprechende Regelungen; dem Abgeordnetenhaus von Berlin liegt ein diesbezüglicher Gesetzentwurf zur Beschlußfassung vor),

- die Altersgrenze von 45 Jahren in § 193 Abs. 2 Satz 1 HBG zu streichen; denn es ist nicht einsichtig, einen noch allgemein dienstfähigen Polizeibeamten nur deswegen nicht anderweitig zu beschäftigen, weil er das 45. Lebensjahr vollendet hat (die Beamtengesetze der anderen Länder enthalten keine altersmäßige Begrenzung),

Zu Tz. 58 erster und zweiter Spiegelstrich

§ 193 Abs. 2 HBG, wonach ein polizeidienstunfähiger Polizeivollzugsbeamter in ein Amt einer anderen Laufbahn versetzt werden kann, wenn er die persönliche Eignung für die Laufbahn besitzt, ist eine hessische Spezialregelung. Sie kann mit den Regelungen des Bundes und der anderen Länder, die entsprechend § 101 Abs. 3 i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 1 BRRG die Gleichwertigkeit der Laufbahn voraussetzen, nicht unmittelbar verglichen werden. Aufgrund des Abweichens der hessischen Bestimmung vom Beamtenrechtsrahmengesetz sind bereits nach Inkrafttreten des Hessischen Beamtengesetzes rahmenrechtliche Bedenken gegen § 193 Abs. 2 HBG geäußert worden. Diese würden durch eine Umwandlung der Kann-Vorschrift in eine Soll-Vorschrift noch verstärkt.

Soweit in den anderen Ländern die Übernahme von polizeidienstunfähigen Polizeivollzugsbeamten in andere Laufbahnen durch Soll-Vorschrift vorgesehen ist, setzt dies einen Befähigungsnachweis voraus, dem eine entsprechende Unterweisung vorauszugehen hat. Vergleichbare Ausbildungsvoraussetzungen, die nicht ohne zusätzliche Kosten möglich wären, müßten in Hessen erst geschaffen werden.

Die Aufnahme einer Bestimmung, die polizeidienstunfähige Polizeivollzugsbeamte verpflichtet, die für die neue Laufbahn erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben, setzt die Schaffung eines entsprechenden Angebots voraus. Ein solches Angebot ist in Hessen aufgrund der Regelung des § 193 Abs. 2 HBG jedoch nicht erforderlich. Die persönliche Eignung des Beamten für die neue Laufbahn kann durch eine in der Regel sechsmonatige Abordnung festgestellt werden.

Zu Tz. 58 dritter Spiegelstrich

Die Tatsache, daß die Beamtengesetze der anderen Länder überwiegend eine altersmäßige Begrenzung nicht enthalten – § 210 Abs. 3 Satz 2 des Landesbeamtengesetzes Rheinland-Pfalz sieht die Verpflichtung zum Erwerb und Nachweis der Befähigung für die neue Laufbahn nur bis zur Vollendung des 40. Lebensjahres vor –, ist in der Besonderheit der hessischen Regelung begründet. Die Begrenzung der Verpflichtung zum Laufbahnwechsel beruht auf der Erfahrung, daß bei höherem Lebensalter mit Schwierigkeiten bei der Umstellung gerechnet werden muß. Bedingt durch die andersartige Verwendung – § 193 Abs. 2 HBG setzt weder die Gleichwertigkeit der Laufbahn noch einen Befähigungsnachweis voraus – sind

- zu erwägen, eine Laufbahn des mittleren Polizeiverwaltungsdienstes zu schaffen, in die kraft ausdrücklicher Bestimmung der Laufbahnverordnung bevorzugt Polizeibeamte übernommen werden, die nicht mehr polizeidienstfähig, hingegen noch dienstfähig für die Verwendung an anderer Stelle sind; die Laufbahnverordnung sollte bestimmen, daß die für die Laufbahn des mittleren Polizeiverwaltungsdienstes vorgeschriebene Ausbildung und Prüfung durch die Ausbildung und Prüfung des mittleren Polizeivollzugsdienstes nachgewiesen ist; für Beamte, die im mittleren Polizeiverwaltungsdienst nicht untergebracht werden können (zum Beispiel Beamte des gehobenen Dienstes), bestünde nach wie vor die Möglichkeit der Versetzung in ein Amt einer anderen Laufbahn nach § 193 Abs. 2 Satz 1 HBG. Daß eine solche Regelung ihre Wirkung nicht verfehlt, zeigen die Erfahrungen in Schleswig-Holstein, in dessen Laufbahnrecht 1962 entsprechende Bestimmungen eingeführt worden sind. Dort wurden 1989 fünf von 38 polizeidienstunfähigen Beamten in den mittleren Polizeiverwaltungsdienst und ein Beamter des gehobenen Dienstes der Schutzpolizei in das Amt eines Amtrats der allgemeinen Verwaltung versetzt. Hessen hat im Vergleich hierzu 1989 nur acht von 188 polizeidienstunfähigen Beamten anderweitig verwendet. So kann es nicht überraschen, daß in Schleswig-Holstein nur 28,32 v.H. der zurruhegesetzten Polizeibeamten wegen Polizeidienstunfähigkeit (in Hessen 75,63 v.H.) ausgeschieden sind. Das ist das beste Ergebnis aller Bundesländer.

- 59 Wenn bisher kein Ruhestandsbeamter der Polizei seine Reaktivierung selbst beantragt hat, so dürfte das gelegentlich auch allein in einer besonders guten finanziellen Ausstattung des Ruhestands (vgl. oben Tz. 54) begründet sein, die insbesondere nach einem Dienstunfall als solche durchaus ihre Berechtigung hat.

Um ein ungerechtfertigtes Ausruhen auf den Versorgungsbezügen zu vermeiden, sollte in Fällen, in denen der Beamte gesundet ist und seine Dienstfähigkeit wieder erlangt hat, die Möglichkeit gegeben sein, den in Wahrheit nicht mehr bestehenden Versorgungsfall jederzeit zu beenden. Es bietet sich daher an, die Regelung aufzuheben, nach der eine erneute Berufung in das aktive Beamtenverhältnis nach Ablauf von fünf Jahren ohne Zustimmung des Betroffenen nicht möglich ist. Die Bestimmung des § 54 Abs. 2 HBG sollte daher – dies sei zusätzlich angeregt – insoweit geändert werden.

verhältnismäßig lange Einarbeitungszeiten erforderlich, um den Beamten in die Lage zu versetzen, seinen neuen Arbeitsbereich voll auszufüllen. Dadurch sind praktische Schwierigkeiten zu erwarten, die einen Erfolg des Wegfalls der Altersgrenze als zumindest fraglich erscheinen lassen.

Zu Tz. 58 vierter Spiegelstrich

Die Einrichtung eines Polizeiverwaltungsdienstes, in den polizeidienstunfähige Vollzugsbeamte übernommen werden können, ist beabsichtigt.

Zu Tz. 59

Sowohl der Bund als auch die Länder, zuletzt Schleswig-Holstein, haben dem § 54 Abs. 2 Satz 4 HBG entsprechende Regelungen in ihre Beamtengesetze aufgenommen. Der Beamte soll nach Ablauf von fünf Jahren die Gewißheit haben, daß eine nach der Versetzung in den Ruhestand begründete Veränderung seiner Lebensverhältnisse nicht mehr durch die ihm obliegende Verpflichtung zur Rückkehr in das Beamtenverhältnis beeinflusst wird. Von dieser gemeinsamen Linie sollte Hessen nicht abweichen.

Wie ein Ländervergleich z.B. mit Baden-Württemberg zeigt, schließt eine solche Regelung günstigere Ergebnisse nicht aus.

Die Vorlage des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften wird Gelegenheit bieten, die angesprochenen Fragen insgesamt zum Gegenstand der parlamentarischen Beratungen zu machen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06**Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich
der Verteidigungslastenverwaltung
(Kap. 06 15)**

In Verhandlungen mit dem Bund und den Ländern ist die Auflösung der Verteidigungslastenverwaltung anzustreben. In der Zwischenzeit können durch Aufgabenverlagerung erhebliche Kostenersparnisse erzielt werden.

60 Bereits in den Bemerkungen des Rechnungshofs für das Hj. 1980 (Landtagsdrucksache 9/6854, Tzn. 76-93) war das wesentliche Ergebnis einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Verteidigungslastenverwaltung in Hessen Gegenstand eines Beitrags. Der Rechnungshof hatte seinerzeit unter anderem empfohlen, das Amt für Verteidigungslasten (AVL) Wiesbaden aufzulösen und das AVL Frankfurt am Main zu verkleinern. Zwischenzeitlich bekanntgewordene organisatorische Maßnahmen innerhalb der hessischen Verteidigungslastenverwaltung waren Anlaß für eine erneute Prüfung. Dabei sollte unter anderem festgestellt werden, ob und inwieweit die Landesregierung hierbei auch den damaligen Empfehlungen des Rechnungshofs im einzelnen entsprochen hat. Neben dieser eigentlichen Kontrolle des Vollzugs der Empfehlungen hat sich die im Jahr 1990 durchgeführte Prüfung zusätzlich auch auf die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main und das Ministerium der Finanzen erstreckt.

61 Die Verteidigungslastenverwaltung ist zuständig für die Regelung bestimmter, durch die Anwesenheit ausländischer Streitkräfte bedingter finanzieller und damit im Zusammenhang stehender weiterer Fragen nach Maßgabe des Nato-Truppenstatuts und der ergänzenden internationalen Abkommen und nationalen Gesetze. Die Aufgaben der Verteidigungslastenverwaltung werden vom Ministerium der Finanzen als oberste Landesbehörde, von der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main als Landesmittelbehörde und von den Ämtern für Verteidigungslasten (ÄVL) als untere Landesbehörden wahrgenommen. Sie umfassen im wesentlichen

- die Abgeltung der von den ausländischen Streitkräften, ihren Mitgliedern oder ihrem zivilen Gefolge verursachten Schäden (Schadensbearbeitung); hierbei werden die zu regulierenden Schäden unterteilt in Schäden aus Unrechtshandlungen und Gefährdungshaftung (Personen- und Sachschäden), Manöver- und Übungsschäden sowie Belegungsschäden,
- die Berechnung, Festsetzung und Zahlbarmachung der Löhne und Vergütungen der bei Dienststellen der ausländischen Streitkräfte beschäftigten zivilen Arbeitnehmer (Lohnstellenaufgaben),
- die Zahlung von Mieten, Pachten, Grundsteuer und sonstigen Abgaben für die von den ausländischen Streitkräften in Anspruch genommenen Liegenschaften (Grundstücksangelegenheiten).

Grundlage für diese Zuständigkeit ist das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Durchführung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Verteidigungslasten vom 23. März 1953.

62 Aufbauorganisatorisch waren zu Beginn des Jahres 1981 als untere Landesbehörden ÄVL in Frankfurt am Main, Wiesbaden und Gießen (mit Nebenstellen in Kassel und Bad Hersfeld) eingerichtet:

In der Zwischenzeit wurden, bedingt auch durch die damaligen Empfehlungen des Rechnungshofs und aufgrund eines eingetretenen Aufgabenrückgangs wegen verringerter Manöverfähigkeit der Stationierungstreitkräfte, verschiedene Organisations-

Zu Tz. 62 und 63

Das Amt für Verteidigungslasten (AVL) Gießen, Nebenstelle Bad Hersfeld ist mit Erlaß vom 18. November 1991 (St.Anz. S. 2703) mit Wirkung vom 1. Januar 1992 aufgelöst worden; die Aufgaben sind dem AVL Gießen (Hauptamt) übertragen worden. Die von der Auflösung der Nebenstelle

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

maßnahmen durch das Ministerium der Finanzen getroffen. Diese Maßnahmen haben letztlich dazu geführt, daß seit 1. Januar 1991 nur noch ein AVL in Gießen mit Nebenstelle in Bad Hersfeld besteht.

Aufgrund der neuerlichen Prüfung beabsichtigt das Ministerium entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs, auch die Nebenstelle Bad Hersfeld des AVL Gießen zum 1. Januar 1992 aufzulösen. Dies wird voraussichtlich den Personalbestand der Verteidigungslastenverwaltung weiter um 16 Beschäftigte reduzieren.

3 Zur Personalbemessung hatte der Rechnungshof bei seiner früheren Prüfung festgestellt, daß mit dem damals eingesetzten Verfahren für die Verteidigungslastenverwaltung keine sachgerechte Aussage zur notwendigen Personalausstattung in Relation zum Arbeitsumfang und zum Schwierigkeitsgrad der Aufgaben möglich war. Der mit diesem System errechnete Personalbedarf zum 1. Januar 1979 in Höhe von 280,3 Beschäftigten erschien überhöht. Daher hatte der Rechnungshof empfohlen,

- durch ein analytisches Personalbemessungsverfahren sachgerechte Zeitfaktoren festzulegen,
- einheitliche Abgrenzungskriterien zu entwickeln, die eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Ermittlung der Arbeitsfälle bei Manöver- und Übungsschäden gewährleisten,
- in den Arbeitsbereichen Schadensbearbeitung, Lohnstellen, Grundstücksangelegenheiten und Kanzlei in erheblichem Umfang Planstellen/Stellen einzusparen.

Das Ministerium der Finanzen entwickelte daraufhin ein neues Personalbemessungssystem und wandte es erstmals zum 1. Januar 1989 an. Gegenüber dem früheren Verfahren beinhaltet es in der Regel niedrigere Zeitfaktoren und auch eine einheitliche und sachgerechtere Zählweise der zu bearbeitenden Schadensfälle.

Bedingt durch dieses verbesserte System zur Personalbemessung und durch

- den eingetretenen Aufgabenrückgang sowie
- die Verlagerung der gesamten Lohnstellenaufgaben zum 31. Oktober 1990 auf das Land Rheinland-Pfalz

hat die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main zum 1. Januar 1991 im Rahmen einer vorläufigen Personalbedarfsbemessung einen Personalbedarf von insgesamt 55 Beschäftigten errechnet.

Dieses Ergebnis ist jedoch noch immer durch die vergleichsweise hohen Fallzahlen der Jahre 1988 und 1989 beeinflußt, die der absehbaren Entwicklung in den künftigen Jahren nicht mehr entsprechen dürften. Aufgrund der neuerlichen Empfehlungen des Rechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen daher zugesagt, vorläufig die Personalbedarfsberechnungen jährlich fortzuschreiben, um aktuelle Anpassungen zu erreichen.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß in diesem Fall durch die zu erwartende, sich abflachende Entwicklung der Fallzahlen ein Personalbedarf von nur noch 35 bis 40 Beschäftigten errechnet werden wird.

4 Da diese organisatorischen und personellen Veränderungen auf der unteren Verwaltungsebene zwangsläufig Auswirkungen auf die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main als Landesmittelbehörde haben müssen, hat der Rechnungshof empfohlen, die mittelinstantzlichen fachlichen Aufgaben der Oberfinanzdirektion statt bisher bei zwei Referaten mit insgesamt drei Dienstposten nunmehr in einem Referat zusammenzufassen. Dadurch könnte zumindest die Planstelle eines Referenten (BesGr A 15) entfallen.

tangierten Verwaltungsangehörigen werden bei anderen Dienststellen der Finanzverwaltung weiterbeschäftigt. Über den Zeitpunkt des Wegfalls der Stellen wird noch im Haushaltsjahr 1992 entschieden.

Aufgrund der zu erwartenden weiteren rückläufigen Aufgabenentwicklung wird beim AVL Gießen die Personalbedarfsberechnung bis auf weiteres jährlich fortgeschrieben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

In einem weiteren Referat mit einem Dienstposten bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main werden seit dem 1. Januar 1991 die Rechts-, insbesondere Prozeßangelegenheiten der Verteidigungslastenverwaltung für die untere Verwaltungsebene bearbeitet. Der Rechnungshof vertritt die Meinung, daß diese Aufgaben wegen der geänderten Verhältnisse wieder auf die untere Verwaltungsebene zurückverlagert werden sollten.

- 65 Neben diesen Empfehlungen zur Aufbauorganisation bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main stellte sich für den Rechnungshof allgemein die Frage, ob es überhaupt noch notwendig erscheine, nach wie vor am dreistufigen Aufbau der hessischen Verteidigungslastenverwaltung festzuhalten, nachdem auf der unteren Verwaltungsebene nur noch ein Amt besteht. Der Rechnungshof gab daher zu überlegen, das AVL Gießen direkt dem Ministerium zu unterstellen und die der Oberfinanzdirektion verbleibenden mittelinstantzlichen Aufgaben teils auf das Ministerium, teils auf das AVL Gießen zu verlagern.

- 66 Auch nach Auffassung des Ministeriums biete es sich an, das AVL Gießen direkt dem Ministerium nachzuordnen und die mittelinstantzliche Funktion der Oberfinanzdirektion entfallen zu lassen. Dadurch könnten alle drei Dienstposten der betroffenen zwei Referate eingespart werden.

Die dem Ministerium und dem AVL Gießen hierdurch zufallenden weiteren Aufgaben könnten nach Auffassung des Rechnungshofs auch ohne Stellenvermehrung aufgefangen werden.

Allerdings hält das Ministerium die Übertragung der Prozeßvertretung auf die untere Verwaltungsebene nicht für zweckmäßig. Da dem auch personelle Gründe entgegenstünden, sei beabsichtigt, die Prozeßvertretung auch weiterhin bei der Oberfinanzdirektion zu belassen.

Für den Rechnungshof sind keine Gründe ersichtlich, die es gerechtfertigt erscheinen ließen, die Prozeßvertretung als eine Aufgabe der unteren Verwaltungsebene der Oberfinanzdirektion zu belassen. Sollten einer Verlagerung personelle Probleme entgegenstehen, so müßten Mittel und Wege zu finden sein, sie angemessen zu berücksichtigen.

- 67 Die drei betroffenen Referate der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main sind deren Gruppe Lv I, die außerdem mittelinstantzlich für die Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften zuständig ist, zugeordnet. In diesem Bereich hat eine weitere Prüfung des Rechnungshofs ergeben, daß auch hier mit Aufgabenrückgängen zu rechnen ist. Wegen der sich daraus ergebenden Folgerungen insgesamt wird auf Tzn. 103 bis 112 dieser Bemerkungen verwiesen.

Zu Tz. 66

Mit Erlaß vom 25. November 1991 (StAnz. S. 2767) ist angeordnet worden, daß ab Haushaltsjahr 1992 das AVL Gießen für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und das Ministerium der Finanzen für die Planstellen-/Stellenbewirtschaftung des Kapitels 06 15 zuständig ist.

Das AVL Gießen ist mit Wirkung vom 1. Januar 1992 unmittelbar dem Ministerium der Finanzen nachgeordnet. Die von der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) bis zum Jahresende 1991 im Bereich der Verteidigungslastenverwaltung wahrgenommenen Aufgaben sind auf das Ministerium der Finanzen übergegangen.

Für die Vertretung in Rechtsstreitigkeiten verbleibt es zunächst (nicht zuletzt aus Gründen der Personalwirtschaft) bei der Zuständigkeit der OFD gemäß Anordnung über die Vertretung des Landes Hessen im Geschäftsbereich des Ministers der Finanzen vom 25. Januar 1991 (StAnz. S. 381).

Die Übertragung der Prozeßvertretung auf das AVL Gießen wird – unter anderem wegen der Vertretungsregelung – z.Z. nicht für zweckmäßig gehalten. Im übrigen hat der Bund gebeten, diese Aufgabe in den Ländern möglichst von Behörden der Mittelinstanz wahrnehmen zu lassen. Eine Aufgabenverlagerung nach Gießen kommt frühestens in Betracht, wenn durch weiteren Rückgang des Arbeitsanfalls beim AVL diese Aufgaben in Gießen ohne Personalvermehrung wahrgenommen werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

58 Die Fachaufgaben der obersten Landesbehörde werden beim Ministerium in einem Referat von insgesamt 2,5 Bediensteten wahrgenommen. Daneben sind noch das Personal- und das Organisationsreferat des Ministeriums in geringerem Umfang mit der Verteidigungslastenverwaltung befaßt.

Die bei den ÄVL und der Oberfinanzdirektion bereits eingetretenen bzw. sich abzeichnenden organisatorischen und personellen Veränderungen sowie die beabsichtigten Aufgabenverlagerungen werden die Aufgabenstellung und das Aufgabenvolumen des Ministeriums beeinflussen. Der Rechnungshof hat daher angeregt, sobald alle Veränderungen wirksam geworden sind, einer Personalbedarfsberechnung auf der Grundlage der dann noch bestehenden Arbeitsbelastung näher zu treten.

59 Unabhängig von vorstehenden Feststellungen und Empfehlungen schlug der Rechnungshof überdies vor, Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Bundesländern aufzunehmen mit dem Ziel, die von den Ländern wahrgenommenen Aufgaben der Verteidigungslastenverwaltung auf entsprechende Dienststellen des Bundes, die ohnedies mit der Abwicklung von Manöverschäden befaßt sind, zu übertragen. Das Ministerium hat zugesagt, diese Angelegenheit alsbald mit dem Bund und den anderen Ländern zu erörtern. Falls die angeregte Aufgabenübertragung verwirklicht würde, könnte die hessische Verteidigungslastenverwaltung gänzlich aufgelöst werden und der gesamte Zuschußbedarf bei Kap. 06 15, der im Hj. 1991 knapp 1,16 Mio DM beträgt, entfallen.

70 In der Beurteilung der Schlußfolgerungen aus den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs besteht weitgehend Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen. Gleichwohl sieht es der Rechnungshof wegen der organisatorischen und finanziellen Auswirkungen für notwendig an, nochmals auf seine Empfehlungen hinzuweisen, um damit deren zügige Umsetzung zu gewährleisten.

Zu Tz. 68

Die nach Wegfall der mittelinstantzlichen Funktion der OFD im Bereich der Verteidigungslastenverwaltung vom Ministerium der Finanzen übernommenen Aufgaben werden dort ohne Personalverstärkung wahrgenommen.

Zu Tz. 69

Der Bund läßt derzeit keine Bereitschaft erkennen, Aufgaben der Verteidigungslastenverwaltung Bundesbehörden zu übertragen. Da auch die Länder Änderungen in der Organisationsstruktur der Verteidigungslastenverwaltung nicht für angebracht halten, wird gegenwärtig keine Möglichkeit der Aufgabenverlagerung zum Bund gesehen.

Eine aufwendige Umorganisation scheint auch deswegen nicht geboten, weil bei einem im Trend der politischen Entwicklung möglichen stufenweisen weiteren Abzug ausländischer Streitkräfte gleichgerichtet in den Ländern ohnehin laufend Rationalisierungsmaßnahmen zum Zwecke der Kostensenkung erfolgen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft**
(Kap. 07 02)

Der Rechnungshof hat Teile der Allgemeinen Bewilligungen im Bereich Wirtschaft geprüft und festgestellt, daß das damalige Ministerium für Wirtschaft und Technik die nach § 7 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft vorgesehenen Richtlinien nicht erlassen hat. Dadurch war eine auf sachlichen Kriterien beruhende Förderung nicht gewährleistet.

Bei der Förderung der Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an Messen ist nicht sichergestellt, daß ausschließlich diese Unternehmen berücksichtigt werden.

- 71 Im Rahmen der Allgemeinen Bewilligungen im Bereich der Wirtschaft werden Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hessischer Unternehmen gefördert. Grundlage für diese Förderung bildet das Gesetz zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft vom 23. September 1974 i. d. F. vom 22. August 1986. Zu den vom Gesetz vorgesehenen Maßnahmen gehören insbesondere Finanzhilfen für Maßnahmen zur Steigerung der fachlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und zur Erleichterung deren Anpassung an strukturelle Veränderungen durch Förderung des Beratungs- und Informationswesens. Die Förderbereiche haben folgende Zweckbestimmung:

Titelgruppe 76 – Förderung der Betriebsberatung und Unternehmensschulung

Die Mittel dienen der teilweisen Finanzierung von Begehungen sowie Einzel- und Gruppenberatungen, die von eigenen oder freien Beratern, durch das Rationalisierungs-Kuratorium der deutschen Wirtschaft (RKW), von Beratungsstellen des Handwerks, des Einzelhandels-, des Groß- und Außenhandels, des Hotel- und Gaststättengewerbes und in Betrieben, die mit öffentlichen Mitteln gefördert worden sind, durchgeführt werden. Außerdem werden mit diesen Mitteln für Unternehmer und leitende Angestellte Weiterbildungslehrgänge in Fragen des Managements sowie Informationsveranstaltungen gefördert.

Titelgruppe 77 (ab Hj. 1988 Kap. 07 14) – Maßnahmen der Technologieförderung

Die Förderung der technologischen Entwicklung soll der Erhaltung und Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit vor allem der kleinen und mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft dienen. Die Mittel sind vorgesehen unter anderem als Zuschüsse für die Einrichtung und Weiterführung von Technologieberatungsstellen für Arbeitnehmer und Unternehmer.

Titelgruppe 78 – Förderung von Beteiligungen an Messen und Ausstellungen sowie sonstigen wirtschaftsfördernden Zwecken

Diese Mittel sollen in erster Linie den kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen. Sie dienen allgemeinen wirtschaftsfördernden Zwecken zur Produktivitätssteigerung der Wirtschaft und sind unter anderem vorgesehen für Beteiligungen an Messen und Ausstellungen und zur Mitfinanzierung von Fachnormenausschüssen sowie zur Durchführung von Betriebsvergleichen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

72 Der Rechnungshof hat die Verwendung der Haushaltsmittel aus den genannten Titelgruppen schwerpunktmäßig geprüft. Das Ergebnis wurde dem Ministerium für Wirtschaft und Technik mit Schreiben vom 29. Mai 1989 mitgeteilt. Zu diesen Prüfungsmitteilungen hat das Ministerium für Wirtschaft und Technik mit Schreiben vom 21. Januar 1991 Stellung genommen. Die Erörterungen mit dem Ministerium sind trotz der außergewöhnlich langen Beantwortungszeit durch das Ministerium noch nicht abgeschlossen.

73 Das Gesetz zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft hat dem Ministerium – soweit es sich um finanzielle Maßnahmen handelt – in § 7 Abs. 2 aufgegeben, die erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zu erlassen, die Voraussetzungen, Umfang und Durchführung der Fördermaßnahmen regeln. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bestanden Richtlinien, die dem Gesetzauftrag dieses Gesetzes aus dem Jahre 1974 Rechnung getragen hätten, für diese Förderbereiche mit Ausnahme der Richtlinien zur Förderung der Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an Messen und Ausstellungen vom 20. Dezember 1979 noch nicht.

74 Nach Auffassung des Rechnungshofs sind Richtlinien stets dann zu erlassen, wenn die maßgebenden Gesetze die erforderlichen Einzelregelungen nicht enthalten. Damit soll gewährleistet werden, daß die Zuwendungen nach sachlichen Kriterien, willkürfrei und gleichmäßig vergeben werden.

Der Rechnungshof hat dabei auch beanstandet, daß durch die fehlenden Richtlinien der Umfang und die Durchführung der Fördermaßnahmen auf dem Gebiet der Kurz- und Existenzgründungsberatungen sowie der Bildungsmaßnahmen unregelmäßig blieb. Für den Teilbereich Existenzgründungsprogramm gab es zwar bis zum Hj. 1980 Richtlinien des Landes; deren Gültigkeit wurde jedoch danach nicht mehr verlängert. Das Ministerium argumentierte dazu, daß ab diesem Zeitpunkt die Förderung in grober Anlehnung an Richtlinien des Bundes erfolgte.

Aufgrund der Beanstandungen durch den Rechnungshof hat das Ministerium für Wirtschaft und Technik nunmehr mit Erlaß vom 12. November 1990 Richtlinien zur Förderung von Betriebsberatungen kleiner und mittlerer Unternehmen der hessischen Wirtschaft herausgegeben.

75 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung weiterhin festgestellt, daß es sich bei den geförderten Betrieben zum Teil weder um mittlere noch kleine Unternehmen im Sinne der Zweckbestimmung der Fördermittel handelte. Der Umsatz der beratenen Betriebe lag zum Teil erheblich höher als er für diese vorgegeben ist. Die maßgeblichen Umsatzgrenzen pro Geschäftsjahr lagen damals bei vergleichbaren Richtlinien des Bundes aus dem Jahre 1984 je nach Branche zwischen „bis zu

Zu Tz. 72.

Ergänzend zu der Feststellung des Rechnungshofs ist der Vollständigkeit halber auf folgendes hinzuweisen:

Der Rechnungshof hat die in der Tz. 71 angesprochenen Förderprogramme im April/Mai 1988 geprüft. Die Prüfungsmitteilung vom 29. Mai 1989 umfaßte 99 Seiten mit 70 Textzahlen. Zu der ebenfalls sehr umfangreichen Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums vom 21. Januar 1991 hat sich der Rechnungshof mit Schreiben vom 17. September 1991 geäußert. Die dazu noch ausstehenden Antworten werden dem Rechnungshof im März 1992 übersandt.

Zu Tz. 73

Die Vorgabe in § 7 Abs. 2 des Mittelstandsgesetzes wird nicht derart zwingend gesehen wie vom Rechnungshof. Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind nicht zwingend für alle danach vorgesehenen Fördermaßnahmen Richtlinien zu erlassen, sondern nur die erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen über eine Vielzahl von Zuwendungen entschieden werden muß. Im übrigen wird auf die Ausführung zu den Tz. 74, 76 und 77 hingewiesen.

Für den überwiegenden Teil der vom Rechnungshof beanstandeten Förderbereiche wurden zwischenzeitlich Richtlinien erlassen.

Zu Tz. 74

Für die Fördermaßnahmen auf dem Gebiet der Kurz- und Existenzgründungsberatungen sowie der Bildungsmaßnahmen existierten in der Tat über einen längeren Zeitraum keine veröffentlichten Richtlinien. Ungeregelt, wie vom Rechnungshof festgestellt, war dieser Bereich jedoch nicht. Für die Kurzberatungen und Bildungsveranstaltungen bestehen seit 1973 Richtlinien, die jedoch nicht veröffentlicht wurden. Diese Regelungen wurden ebenso wie die ab 1981 nicht neu veröffentlichten Richtlinien für Existenzgründungsberatungen verwaltungsintern weiter angewendet, so daß diese Zuwendungen nach wie vor nach sachlichen Kriterien, willkürfrei und gleichmäßig vergeben worden sind.

Im übrigen ist der Forderung des Rechnungshofs nach Erlaß von Richtlinien in diesen Bereichen zwischenzeitlich entsprochen worden.

Zu Tz. 75

Die Feststellungen des Rechnungshofs sind zutreffend. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, daß es für Klein- und Mittelbetriebe keine einheitliche Definition gibt. Die Abgrenzungskriterien sind für unterschiedliche Zwecke auch unterschiedlich festgelegt, so auch in den Wirtschaftsförderungspro-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

1,0“ und „bis zu 13 Mio DM“. Diese Beträge wurden von den in Hessen geförderten Unternehmen weit überschritten. 17 von 75 der geförderten Unternehmen lagen über dem Jahresumsatz von 13 Mio DM und haben damit nach Auffassung des Rechnungshofs die gewährten Zuwendungen zu Unrecht erhalten. In den nunmehr herausgegebenen neuen Richtlinien vom 12. November 1990 ist die maßgebende Umsatzgrenze für diese Branche auf 20 Mio DM festgelegt worden. Selbst unter Berücksichtigung dieses Wertes war die Förderung von 14 der vorgenannten Unternehmen nicht gerechtfertigt.

- 76 Zur Wirtschaftsförderung gehören auch die ab Hj. 1986 bei ATG 77 (vorher ATG 76) veranschlagten Mittel für Maßnahmen zur Technologieförderung.

Die unter diesem Titel veranschlagten Maßnahmen betreffen

- die Einrichtung einer Technologieberatungsstelle für Arbeitnehmer und deren Vertreter,
- die Einrichtung und Weiterführung einer Nebenstelle des VDI-Technologiezentrums in Hessen,
- die Einrichtung und Weiterführung eines Zentrums für Umwelttechnik und
- die Förderung der Technologieberatung und des Technologietransfers als Hilfe zur Umsetzung von Forschungsergebnissen in die betriebliche Praxis kleiner und mittlerer Unternehmen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technik hatte unterlassen, den Kreis der Berechtigten abzugrenzen und den Umfang der Fördermaßnahmen festzulegen. Es hatte auch die Durchführung der Förderung nicht geregelt, sondern stützte sich in seinen Bescheiden ausschließlich auf § 44 LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Diese regeln zwar das verwaltungsmäßige Verfahren hinsichtlich Antragstellung, Durchführung der Bewilligung, Prüfung des Verwendungsnachweises usw., sie legen aber weder den Kreis der Berechtigten noch die Höhe der Förderung fest. Der Rechnungshof hatte daher gefordert, dieses Versäumnis unverzüglich durch Erlaß entsprechender mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmter Verwaltungsvorschriften nachzuholen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technik hat dieser Forderung inzwischen durch den Erlaß der bereits erwähnten Richtlinien vom 12. November 1990 entsprochen. Für den Teilbereich Technologietransfer sollten lt. Ministerium noch Richtlinien erlassen werden; dies ist bisher immer noch nicht erfolgt.

- 77 Die ATG 78 beinhaltet die Förderung von Beteiligungen an Messen und Ausstellungen sowie sonstigen wirtschaftsfördernden Zwecken. Für die Förderung der Beteiligung an Messen galten damals die Richtlinien zur Förderung der Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an Messen und Ausstellungen vom 20. Dezember 1979. Diese Richtlinien galten jedoch nicht für die sonstigen wirtschaftsfördernden Zwecke. Für diese hat – obwohl es sich ebenfalls um finanzielle Förderungsmaßnahmen handelt – das Ministerium keine Richtlinien erlassen, so daß weder Anspruchsvoraussetzungen noch Förderungsumfang geregelt sind. Es blieb folglich auch für diesen Bereich der alleinigen Entscheidung des Ministeriums für Wirtschaft und Technik vorbehalten, ob und ggf. welche Förderungen vorgenommen wurden.

grammen. Auch die Kommission der EG schreibt dazu in ihren Gemeinschaftlichen Leitlinien für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen: „Diese Begriffsvielfalt ist häufig gerechtfertigt, da sie einer großen Anzahl unterschiedlicher Bedingungen und Zwecke . . . Rechnung trägt.“

Die Forderungen des Rechnungshofs sind in den neuen Richtlinien vom 12. November 1990 berücksichtigt und werden bereits seit Frühsommer 1989 praktiziert.

Zu Tz. 76

Für die in den ersten drei Spiegelstrichen aufgeführten Fördermaßnahmen ist die Mittelverwendung überwiegend durch die verbindlichen Erläuterungen im Haushaltsplan für konkrete Einzelprojekte mit Angabe der jeweils vorgesehenen Fördersumme festgelegt. Da somit der Wille des Haushaltsgesetzgebers eindeutig feststeht, bedarf es keiner zusätzlichen Verwaltungsvorschriften. Die Beanstandung des Rechnungshofs bezieht sich deshalb auf die im letzten Spiegelstrich aufgeführten Förderprogramme.

Für die Förderung der Technologieberatung sind zwischenzeitlich Richtlinien erlassen. Für den Teilbereich Technologietransfer ist festzustellen:

Ziel der Förderung des Technologietransfers ist es, kleinen und mittleren Unternehmen aktuelles Wissen zum Stand der Technik und daraus abgeleitet zur Marktentwicklung zu vermitteln. Um dieses breite Feld abzudecken, werden die unterschiedlichsten Maßnahmen gefördert. Im Fachressort sind verschiedene Richtlinienentwürfe hausintern diskutiert worden. Dabei hat es sich gezeigt, daß politische Zielvorgaben und der schnelle technologische Wandel eine laufende Anpassung einer Richtlinie erforderlich machen würde, wodurch die Handlungsmöglichkeiten und die notwendige Flexibilität auf diesem Sektor eingengt würden. Eine rasche Anpassung an die Gegebenheiten des technologischen Wandels wäre danach nicht mehr möglich. Aus diesen Gründen hat sich das Fachressort dafür entschieden, für den Teilbereich Technologietransfer auf eine Richtlinie zu verzichten.

Zu Tz. 77

Die Auffassung des Rechnungshofs, für den Teilbereich der „sonstigen wirtschaftsfördernden Zwecke“ eine Richtlinie zu erlassen, wird nicht geteilt. Hierfür wird keine Notwendigkeit gesehen, da nur wenige Einzelfälle gefördert werden. Bereits die Zweckbestimmung dieser Titelgruppe „Sonstiges“ weist darauf hin, daß hier Fördertatbestände vorliegen, die definitionsgemäß nicht durch umfassende Richtlinien regelbar sind, sondern dem pflichtgemäßen Ermessen der Bewilligungsbehörde überlassen bleiben müssen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, diese Rechtsunsicherheit durch Erlaß entsprechender Vorschriften einvernehmlich mit dem Ministerium der Finanzen zu beseitigen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technik führte aus, daß hier Fördertatbestände vorliegen, die nicht durch umfassende Vorschriften geregelt werden können und deshalb dem Ermessen der Bewilligungsbehörde überlassen bleiben müssen.

- 78 Dem "Deutschen Institut für Normung e.V." (DIN), Berlin, wurde mit Bescheid vom 20. Februar 1986 aus den Haushaltsmitteln für sonstige wirtschaftsfördernde Zwecke eine Zuwendung von 20 800 DM bewilligt. Hiervon entfielen 11 800 DM auf den Fachnormenausschuß Materialprüfung und 9 000 DM auf den Normenausschuß Holzwirtschaft.

Aus den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen war nicht zu erkennen, aufgrund welcher gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Verpflichtungen sich das Land Hessen an den Förderungen beteiligt.

Das Ministerium begründet zwar das Interesse des Landes an dem DIN und weist darauf hin, daß von den dort 108 angesiedelten Fachnormenausschüssen bis 1982 nur drei und ab 1983 nur noch zwei Normungsvorhaben durch Hessen gefördert würden.

Die abschließende Stellungnahme zu den fehlenden Rechtsgrundlagen für diese Förderung steht noch aus. Laut Ministerium hat der Bund-Länder-Ausschuß "Rationalisierung" in seiner Sitzung vom November 1990 beschlossen, das DIN aufzufordern, sämtliche Fördermaßnahmen von Bund und Ländern einschließlich deren Rechtsgrundlagen und Abmachungen offenzulegen. Eine Entscheidung über diese Angelegenheit liegt dem Rechnungshof noch nicht vor.

- 79 Die Messerichtlinien vom 20. Dezember 1979 schränkten den Kreis der Anspruchsberechtigten durch Festlegung von Jahresumsatzhöchstgrenzen ein und grenzten diese Unternehmen nach Branchen und Jahresumsätzen wie folgt ab:

- Für die Beteiligung an Inlandsmessen und -ausstellungen

a) Handwerk	bis 20,0 Mio DM,
b) Einzelhandel	bis 8,0 Mio DM,
c) Großhandel	bis 17,0 Mio DM,
d) Hotel- und Gaststättengewerbe	bis 2,0 Mio DM,
e) Industrie	bis 20,0 Mio DM,
f) sonstige Gewerbe	bis 2,0 Mio DM.
- Bei Auslandsmessen und -ausstellungen waren die Richtlinien mit der Maßgabe anzuwenden, daß als kleine und mittlere Unternehmen solche mit einem Jahresumsatz bis 50,0 Mio DM galten.

Die Messerichtlinien verpflichten den Antragsteller, zum Zwecke der Erlangung einer Zuwendung seine Anspruchsberechtigung durch Angabe seines Umsatzes nachzuweisen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß kaum ein Antragsteller Angaben über die genaue Höhe seines Umsatzes gemacht hat. Obwohl die Höhe des Umsatzes für die Gewährung einer Zuwendung entscheidungserheblich ist, hat es das Ministerium für Wirtschaft und Technik unterlassen, die Antragsteller aufzufordern, ihre Anträge vor Entscheidung über die Gewährung einer Zuwendung zu ergänzen und seine Entscheidung erst danach zu treffen.

Der Rechnungshof kann das so praktizierte Verfahren nicht billigen. Voraussetzung für das Treffen von Entscheidungen, die finanzielle Auswirkungen für das Land haben, muß das Vorliegen vollständiger Entscheidungsgrundlagen sein.

Auch hier sind die Erörterungen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie noch nicht abgeschlossen.

Zu Tz. 78

Die Grundfinanzierung des DIN ist über einen Vertrag mit dem Bundeswirtschaftsministerium abgedeckt. Von den Ländern hat nur Berlin als Sitzland des DIN eine vertragliche Grundlage für den Anteil an der Grundfinanzierung, bei den übrigen Ländern gibt es keine vertraglichen Regelungen. Die Förderung des DIN durch die Länder ist historisch gewachsen (seit 1958) und erfolgt in Hessen jeweils im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Die Prüfung der Frage, ob es für Hessen unter industriepolitischen Gesichtspunkten von Interesse ist, die Arbeit der Normenausschüsse Holz und Materialprüfung weiterhin zu fördern, ist noch nicht abgeschlossen. Im Falle einer beabsichtigten Fortsetzung der Förderung ist vorgesehen, einen entsprechenden Vertrag mit dem DIN abzuschließen. Bis zu einer endgültigen Regelung erfolgt keine Förderung.

Zu Tz. 79 und 80

Die in den Richtlinien von 1979 enthaltenen Jahresumsatzhöchstgrenzen waren veraltet und entsprachen nicht mehr den Gegebenheiten einer zeitgemäßen Messerförderung. Im Vorgriff auf die damals geplante (und inzwischen erfolgte) Änderung der Richtlinien sowie in der Absicht, die Messerförderung für hessische Unternehmen zeitgemäß zu gestalten, dem wirtschaftlichen Wandel anzupassen und insbesondere um Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den aktiven anderen Bundesländern – die zum Teil überhaupt keine Jahresumsatzgrenzen kennen – zu vermeiden, wurde eine 100-Mio-DM-Umsatzgrenze für sinnvoll und sachgemäß angesehen und praktiziert. Leider wurde es versäumt, die Richtlinien rechtzeitig entsprechend zu ändern.

Diese Umsatzhöchstgrenze wurde bei der Antragsprüfung beachtet. Die Anträge werden in der Regel von den Kammern und Verbänden gestellt, denen dieser Richtwert bekannt ist. Sie haben ihrerseits von den Firmen, die an einer Beteiligung an einer Messe interessiert waren, Angaben hinsichtlich des Jahresumsatzes gefordert. Insofern wurde nach entsprechenden Erklärungen der Verbände davon ausgegangen, daß nur die dafür in Frage kommenden Firmen in Förderanträge aufgenommen wurden. Damit lagen gleichwohl Entscheidungsgrundlagen bei der Bewilligung vor.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

80 Die vorgenannten Richtlinien vom 20. Dezember 1979 galten für die Beteiligung an Auslandsmessen und -ausstellungen mit der Maßgabe, daß nur kleine und mittlere Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 50 Mio DM gefördert werden sollten. Der Rechnungshof hat festgestellt, daß diese für eine Förderung maßgebende Jahresumsatzgrenze vom Ministerium nicht beachtet wurde. Es wurden Unternehmen gefördert, die Umsätze mit weit höheren Beträgen hatten. So wurde einem Verband der Pelzwirtschaft aus Frankfurt zur Beteiligung an der Internationalen Pelzmesse in Montreal im Jahre 1988 eine Zuwendung in Höhe von 70 000 DM bewilligt. Die Bewilligung wurde ausgesprochen, obwohl aus den Antragsunterlagen nicht hervorging, ob alle als Teilnehmer der Messe gemeldeten Pelzunternehmen die für die Teilnahme in den Richtlinien genannten Voraussetzungen erfüllten und den vorgegebenen Jahresumsatz von 50 Mio DM nicht überschritten. Das Ministerium hat sich mit der im Antrag enthaltenen Erklärung des Verbandes begnügt, daß zwölf Pelzfirmer gefördert werden sollten, deren Umsatz nicht über 100 Mio DM liege.

Die Prüfung ergab, daß ein Betrieb einen Jahresumsatz von über 70 Mio DM zu verzeichnen hatte. Das Ministerium begründete die Förderung dieses Unternehmens mit dem Argument, daß es sich um eine Gemeinschaftsausstellung handelte und die Benachteiligung eines Ausstellers vermieden werden sollte. Außerdem sei beabsichtigt, die in den Richtlinien enthaltenen Umsatzgrenzen für die Beteiligung an Auslandsmessen und -ausstellungen auf 100 Mio DM zu erhöhen.

Der Rechnungshof blieb bei seiner Beanstandung, daß das betreffende Unternehmen die nach den Messerichtlinien geforderten Voraussetzungen nicht erfüllt hat. Es durfte daher nicht in die Förderung einbezogen werden.

Nach Mitteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Technik war bereits seit 1984 für die zu fördernden Unternehmen eine Umsatzgrenze von 100 Mio DM angesetzt worden. Diese ohne eine Änderung der Richtlinien und ohne Zustimmung des Ministeriums der Finanzen vorgenommene Erhöhung des Jahresumsatzes von 50 auf 100 Mio DM wurde vom Rechnungshof beanstandet.

81 Das Ministerium für Wirtschaft und Technik hat weitere Förderungen zur Beteiligung von Pelzunternehmen an Hotel-Pelzausstellungen in Tokio und Osaka bewilligt.

Es ist angezeigt, den Erfolg derartiger Förderungen einer Kontrolle zu unterziehen, außerdem ist zu prüfen, ob es ggf. dem im Gesetz festgelegten Grundsatz des Dauersubventionsverbots widerspricht, wenn finanzielle Leistungen wiederholt an gleiche Unternehmen gewährt werden.

82 Die Richtlinien vom 20. Dezember 1979 waren im Hj. 1989 noch in Kraft und wurden durch die mit Erlaß vom 1. Februar 1991 veröffentlichten Richtlinien ersetzt. In den neuen Richtlinien wurde der maßgebende Jahresumsatz für eine Förderung mit 150 Mio DM angegeben; eine Differenzierung der Jahresumsätze für die verschiedenen Branchen wie bisher wird nicht mehr vorgenommen.

Zwischenzeitlich ist veranlaßt, daß mit den Förderanträgen der Kammern und Verbände in jedem Fall Erklärungen der Firmen zu deren Jahresumsätzen vorgelegt werden.

Dem Rechnungshof wurden mit Schreiben vom 29. Januar 1992 die Gründe für die Anhebung der Umsatzhöchstgrenze dargelegt.

Zu Tz. 81

Der Erfolg der hessischen Messeförderung insgesamt läßt sich daran ablesen, daß sie von hessischen Unternehmen, Kammern und Verbänden gewünscht, begrüßt und aktiv unterstützt wird. Besonders hervorgehoben werden dabei insbesondere auch die organisatorischen und beratenden Hilfen des Fachressorts für die Interessen der hessischen Wirtschaft auf schwierigen Märkten im Ausland.

Auf die Vermeidung von Dauersubventionen wird geachtet. Ein solcher Tatbestand kann jedoch nicht schon dann gesehen werden, wenn einzelne Unternehmen innerhalb mehrerer Jahre zwei- oder dreimal an einer geförderten Veranstaltung teilnehmen.

Zu Tz. 82

Die neuen Richtlinien haben zum Ziel, Messeförderung und Messeaktivitäten des Landes zeitgemäß, praxisnah und konkurrenzfähig zu den Engagements anderer Bundesländer und auch europäischer Regionen zu gestalten. Während die alten Richtlinien in einer Zeit entstanden sind, als es darum ging, vorwiegend Handwerks- und Gewer-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat mit Schreiben vom 6. Februar 1990 zum Entwurf der Richtlinien Stellung genommen und darauf hingewiesen, daß die Vereinheitlichung und wesentliche Erhöhung der Umsatzgrenzen nicht begründet ist. Die Aufgabe der bisher branchenspezifischen Staffelung führt zu einer bis zu 75fachen Umsatzerhöhung. Eine derartige Erhöhung erscheint weder aufgrund der Lohn-Preisentwicklung noch einer grundsätzlichen Änderung der Wettbewerbssituation nachvollziehbar.

Stellungnahme der Landesregierung

bevereinen im Inland zu helfen, geht es heute bei zunehmender Internationalisierung des Wirtschaftsverkehrs überwiegend um die Unterstützung der hessischen Wirtschaft auf schwierigen Märkten im Ausland sowie um Wirtschaftswerbung für das Land insgesamt.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof angesprochenen Umsatzhöchstgrenze wird auf die Ausführungen zu Tz. 79 und 80 hingewiesen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08**Neues DV-System für das Gewerbekataster**
(Kap. 08 16)

Die Daten des Gewerbekatasters sind mangels Aktualisierung zum überwiegenden Teil unrichtig. Sie werden nach den bisherigen Gepflogenheiten jahrzehntelang nicht überprüft. Die Einführung eines 3,57 Mio DM teuren neuen DV-Systems für die Führung des Gewerbekatasters ohne dessen baldige Aktualisierung ist deshalb nicht sinnvoll.

Der Rechnungshof regt an, die Daten binnen eines Jahres zu aktualisieren, zumindest aber die Realisierung des neuen DV-Systems bis zur Erarbeitung einer konkreten Planung für die Datenenerhebung zurückzustellen.

- 83 Nach § 139b Gewerbeordnung i.V.m. § 1 der 10. Verordnung über die Verpflichtung der Arbeitgeber zu Mitteilungen an die für die Gewerbeaufsicht zuständigen Landesbehörden vom 16. August 1968 sind die Arbeitgeber gehalten, den Gewerbeaufsichtsämtern regelmäßig bestimmte Auskünfte über ihre Unternehmen und die dort beschäftigten Arbeitnehmer zu erteilen. Beispielsweise handelt es sich um Namen und Anschrift des jeweiligen Arbeitgebers, den Namen des Leiters der Arbeitsstätte, den für die Arbeitsstätte zuständigen Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die Zahl der Arbeitnehmer, getrennt nach männlichen, weiblichen und jugendlichen sowie nach inländischen und ausländischen Arbeitnehmern. Ferner sind die Unternehmer durch § 24 GewO verpflichtet, zum Schutz der Beschäftigten und Dritter vor Gefahren durch Anlagen, die mit Rücksicht auf ihre Gefährlichkeit einer besonderen Überwachung bedürfen, deren Zulassung herbeizuführen und den zuständigen Stellen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Ähnliche Regelungen enthalten viele Spezialvorschriften.

Seit 1972 werden diese Daten über die Gewerbebetriebe sowie über Umfang und Erfolg der Überwachungstätigkeit, soweit sie nach § 139b Abs. 3 GewO in Jahresberichte zu fassen ist (z.B. Tätigkeiten und Beanstandungen im Außendienst) von den Gewerbeaufsichtsämtern erfaßt und der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung zur Aufnahme in das dort maschinell geführte Gewerbekataster (alt) gemeldet. Eine spezifische Rechtsgrundlage, die die Errichtung und die Führung des Gewerbekatasters regelt, gibt es nicht. Die HZD erhielt für ihre Tätigkeit 1989 ein Entgelt von rd. 110 000 DM. Landesweit band die Eingabe der Daten bei den Gewerbeaufsichtsämtern nach Auskunft der Amtsleiter 1989 rechnerisch 14,5 Kräfte.

Zukünftig soll dieses bisherige zentrale Verfahren durch ein neues dezentrales DV-System abgelöst werden. Jedes Gewerbeaufsichtsamt soll eine eigene Datenverarbeitungsanlage erhalten. Kernstück dieses Systems ist das Betriebsstättenkataster. Die verschiedenen Genehmigungs-, Erlaubnis- und Anzeigeverfahren werden integriert.

Das DV-System Gewerbekataster (neu) soll aber nicht nur als Informationsquelle genutzt werden. Es soll auch der Arbeitssteuerung (Fristenüberwachung) und Arbeitsvereinfachung (als Textverarbeitungssystem und zur Erstellung der Jahresberichte und sonstiger statistischer Erhebungen) dienen. Die Kosten belaufen sich nach dem IT-Gesamtplan auf 3 570 000 DM. Bis Ende 1990 wurden hierauf bereits Zahlungen in Höhe von 1 068 800 DM geleistet.

Der Rechnungshof befürwortet die Einführung dieses neuen DV-Systems unter der Voraussetzung, daß das Kataster durchgängig die wirklichen Verhältnisse widerspiegelt. Das ist jedoch bisher nicht der Fall.

Zu Tz. 83

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß in dem neuen DV-Verfahren ein aktueller Datenbestand gewährleistet sein muß, deckt sich mit den hiesigen Planungen zur Realisierung dieses Verfahrens.

Den Beanstandungen hierzu, die zu der Schlußfolgerung führen, das System dürfe unter den gegebenen Voraussetzungen nicht eingeführt werden, kann aber nicht gefolgt werden. Insoweit sind folgende Feststellungen zu treffen:

- Im neuen Verfahren werden aktuelle Betriebsstammdaten vorhanden sein, die aus der Datei der Bundesanstalt für Arbeit jeweils übernommen werden.
- Mit dem neuen System soll auch der Jahresbericht der Gewerbeaufsicht erstellt werden. In diesen Bericht gehen die bei der Aufsichtstätigkeit erhobenen Daten des letzten Jahres ein, die also gleichfalls aktuell sind.
- Die Gewerbeaufsicht benötigt ein Datenverarbeitungssystem, in dem sie die im Innen- und Außendienst erhobenen und für ihre Tätigkeit notwendigen Daten erfaßt, verarbeitet und auswertet. Wird das neue System nicht eingeführt, fehlt diese für ihre Tätigkeit unbedingt notwendige Arbeitsgrundlage. Ersatzlösungen manueller Art sind nicht denkbar.

Dazu werden die nachstehenden ergänzenden und klarstellenden Erläuterungen für erforderlich gehalten.

1. Das seinerzeit in der Gewerbeaufsicht eingeführte und bei der HZD zentral verwaltete DV-Verfahren (Gewerbekataster alt) wird nicht mehr den heutigen Anforderungen an die Datentechnik gerecht. Das Verfahren entspricht angesichts der zwischenzeitlich wesentlich erweiterten und geänderten Aufgabenstellung im Arbeitsschutz auch fachinhaltlich zum Teil nicht mehr den heutigen Anforderungen.

Nach übereinstimmender Auffassung der Beteiligten (HZD, Gewerbeaufsichtsverwaltung) wären mit zwischenzeitlichen Änderungspro-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Eine stichprobenweise Überprüfung der Daten bestimmter Gewerbegruppen aus dem Aufsichtsbezirk Marburg ergab, daß rd. 30 v.H. der erfaßten Betriebe nicht mehr existierten und bei weiteren 45,5 v.H. der Betriebe (= 65 v.H. der existierenden Betriebe) die Angaben zu überwachungsbedürftigen Anlagen unrichtig waren. Falsche Daten konnten auch für den Aufsichtsbezirk Frankfurt nachgewiesen werden. Das Gewerbeamt registriert dort keinerlei Einwirkungen durch wassergefährdende Stoffe, Geruch, Lärm und Erschütterungen. Der Jahresbericht 1989 des Gewerbeaufsichtsamts Frankfurt weist dagegen 612 Beschwerden wegen Staub-, Geruchs- und Lärm-belästigungen aus.

Was die fehlerhaften Betriebsdaten angeht, bestand bei einer Besprechung zwischen Beauftragten des Ministeriums und des Rechnungshofs Übereinstimmung, daß die "Marburger Ergebnisse" für den größten Teil der Gewerbeaufsichtsverwaltung repräsentativ sind. Hinsichtlich der Daten aus dem Immissionsbereich räumt das Ministerium ein, daß auf eine Anpassung des Programms der HZD an geänderte rechtliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf ein geplantes eigenständiges DV-Verfahren "Immissionsschutz" verzichtet wurde.

Der Forderung des Rechnungshofs, daß der Datenbestand für das neue Verfahren innerhalb eines angemessenen Zeitraums aktualisiert werden muß, hat das Ministerium im August 1991 schriftlich zugestimmt. Dabei vertritt es die Ansicht, der bisherige Datenbestand der HZD solle im Zusammenhang mit Betriebsrevisionen und anderen die Betriebe betreffenden Dienstgeschäften, ergänzt durch Betriebsadressen und Beschäftigtenzahlen aus dem Datenbestand der Bundesanstalt für Arbeit, kontinuierlich überarbeitet werden.

Dies hält der Rechnungshof für nicht annehmbar. Das mit der Erstellung der "Software" beauftragte Unternehmen hat bei der Überprüfung der Betriebsstättendaten dreier ausgewählter Gewerbeaufsichtsämter festgestellt, daß die Daten von rd. 30 v.H. der dortigen Betriebe, die beim Aufbau des Gewerbeamts 1972 erfaßt wurden, bis heute nicht bearbeitet worden sind. Das heißt mit anderen Worten, daß der Datenbestand dieser Betriebe in den letzten 19 Jahren nicht revidiert wurde. Soweit das Ministerium meint, das könne nicht landesweit gelten, bei drei Ämtern liege die Quote der so lange nicht revidierten Betriebe wesentlich niedriger, bleiben immer noch zwei weitere Ämter (insgesamt sind es also fünf von acht hessischen Gewerbeaufsichtsämtern), für die von den festgestellten Werten ausgegangen werden muß. Hinzu kommt, daß das Ministerium 1991 selbst auch dargelegt hat, die Revisionsintervalle bei den Betrieben der Größenklasse IV (92 v.H. der Betriebe in Hessen: 1 bis 19 Arbeitnehmer) hätten unter Zusammenfassung aller Revisionen in den Bereichen Arbeitsschutz und Immissionsschutz im Jahre 1989 landesdurchschnittlich 13,7 Jahre betragen, allein auf den Bereich Arbeitsschutz bezogen seien die Intervalle noch wesentlich länger. Nimmt man nur den Wert von 13,7 Jahren und berücksichtigt man, daß seit 1989 50 v.H. der Planstellen der Beamten der Gewerbeaufsichtsämter dem Bereich Immissionsschutz zugeordnet worden sind, dann ergeben sich rein rechnerisch für Betriebe der Größenklasse IV im Bereich Arbeitsschutz Revisionsintervalle von 27,4 Jahren.

Angesichts einer solchen Sachlage bedeutet die Konzeption des Ministeriums, daß trotz der Investitionskosten von rd. 3,6 Mio DM für das neue DV-System die gesetzlich vorgeschriebenen Jahresberichte sowie etwaige Stellungnahmen zu Landtagsanfragen noch für lange Zeit auf der Grundlage der unzutreffenden Daten erstellt werden.

Der Rechnungshof sieht als angemessene Zeitspanne für die Aktualisierung der Betriebsdaten eine Frist von einem Jahr an. Sollte sie nicht einzuhalten sein, regt er an, die Realisierung des

grammen wesentliche Verbesserungen nicht zu erreichen gewesen, so daß die Entscheidung getroffen wurde, ein insgesamt den heutigen Anforderungen gerecht werdendes neues DV-Verfahren zu entwickeln und einzuführen.

Anzumerken ist, daß bei der Einführung des Altverfahrens noch eine Arbeitskapazität für die Revisionstätigkeit zur Verfügung stand, die im Vergleich zu heute wesentlich kürzere Revisionsintervalle zum Ergebnis hatte und demzufolge auch eine aktuellere Datenhaltung.

2. Mit dem neuen DV-Verfahren wird die Voraussetzung geschaffen, die Betriebsstammdaten unabhängig von der Revisionstätigkeit der Gewerbeaufsichtsämter auf aktuellem Stand zu halten. Hierzu werden die diesbezüglichen Daten der Bundesanstalt für Arbeit parallel im DV-System mitgeführt. Bei der Einführung des neuen Verfahrens werden die bisherigen Betriebsstammdaten aus dem Altverfahren mit denen aus der Datei der Bundesanstalt abgeglichen und aktualisiert übernommen.

Gleichzeitig wird dabei die Betriebschlüssel-Nr. aus der Datei der Bundesanstalt übernommen, so daß künftig die dort jährlich neu erhobenen Daten über die Beschäftigten automatisiert in die Betriebsstättendatei eingespeist werden können.

3. Hinsichtlich der für den Jahresbericht benötigten Daten über die Aufsichtstätigkeit der Gewerbeaufsichtsämter ist zunächst anzuführen, daß ihre Erfassung bereits im Altverfahren überwiegend zeitnah erfolgte und somit für die jährlichen Berichte zur Verfügung standen.

Die Erfassung im Altverfahren ist allerdings zeitaufwendig und die erfaßten Daten wurden bei dem zentral bei der HZD geführten Verfahren im wesentlichen für statistische Auswertungen verwendet. Von der bestehenden Möglichkeit, bei der HZD Auswertungen für die Aufsichtstätigkeit abzurufen, haben die Gewerbeaufsichtsämter wegen des umständlichen und z.T. zeitaufwendigen Verfahrens in den letzten Jahren zunehmend weniger Gebrauch gemacht. Bei dem neuen dezentral bei den Gewerbeaufsichtsämtern geführten Verfahren werden die Daten von den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die ihrer Aufsicht unterliegenden Betriebe im DV-System selbst verwaltet und sind somit auch für die weitere Aufsichtstätigkeit jederzeit abrufbar. Dies bietet für ihre Tätigkeit wesentliche Vorteile, so daß von daher von einem hohen Interesse an der vollständigen Erfassung dieser Daten ausgegangen werden kann.

Im übrigen werden in der Dienstanweisung für die Gewerbeaufsichtsämter die entsprechenden

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

DV-Konzepts Gewerbekataster (neu) zurückzustellen, bis eine konkrete Planung für eine Datenneuerhebung erarbeitet ist.

Ein Gewerbekataster, dessen Daten zum überwiegenden Teil nur alle 27 Jahre aktualisiert werden, hat keinen Sinn. Dafür sollten Haushaltsmittel nicht aufgewendet werden.

Anweisungen zur Erfassung der Revisions Sachverhalte dem neuen DV-System angepaßt und darüber hinaus die Amts-, Abteilungs- und Gruppenleitungen angewiesen, für die Einhaltung dieser Regelungen verstärkt Sorge zu tragen.

4. Zu der verbleibenden Kategorie von Daten (z.B. über bestimmte Stoffe und sicherheitsrelevante Anlagen), die nicht für den Jahresbericht, jedoch zur Unterstützung der Aufsichtstätigkeit benötigt werden, ist darauf hinzuweisen, daß hierfür in Anpassung an eine moderne Aufsichtsstrategie eine neue Konzeption erarbeitet wird. Ihre Realisierung ist in weiteren Ausbaustufen des neuen DV-Verfahrens unter Berücksichtigung der Prioritäten und der zur Verfügung stehenden Arbeitskapazität bei den Gewerbeaufsichtsämtern vorgesehen. So ist im Rahmen der ersten Ausbaustufe unter anderem das Röntgenkataster vorgesehen, für das die Erhebung der erforderlichen Daten als Sonderaufgabe bereits im Gange ist und wofür die fortlaufende Aktualisierung sichergestellt wird.

5. Das neue Verfahren erstreckt sich ausschließlich auf den Bereich Arbeitsschutz. Für den Bereich Immissionsschutz ist vom Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten ein eigenes DV-Verfahren in Vorbereitung.

Die in den Prüfungsbemerkungen des Rechnungshofs erwähnten Daten über Nachbarbeschwerden wegen Staub-, Geruchs- und Lärmbelastigungen werden deshalb in dem neuen DV-Verfahren Arbeitsschutz nicht geführt.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß mit dem neuen DV-System und den dazu vorgesehenen Regelungen in der Dienstanweisung für die Gewerbeaufsichtsämter in den genannten Bereichen im Arbeitsschutz ein aktueller Datenbestand gewährleistet wird.

Während das Altverfahren überwiegend der Erstellung des Jahresberichts diene, wird das neue Verfahren alle Verwaltungsabläufe des Aufsichtsdienstes wesentlich unterstützen und erleichtern. Schon von daher ist seine baldige Einführung unverzichtbar.

Eine Einstellung des wenn auch nicht in allen Bereichen aktuellen Altverfahrens, bevor das neue Verfahren eingeführt ist, müßte zu einem Chaos in der Gewerbeaufsicht führen, da dann keine systematische Übersicht mehr über die ihrer Aufsicht unterliegenden Betriebe bestehen würde und auch die wesentlichen Sachverhalte aus der Revisions-tätigkeit nicht mehr datenverarbeitungsmäßig gespeichert und ausgewertet werden könnten. Es würde ein Rückfall in die Zeit vor Einführung des

Rufbereitschaft bei Gefahrenlagen

(Kap. 08 16)

Die durch Gerätebeschaffung schon in den Jahren 1984 und 1986 vorbereitete Rufbereitschaft bei akuten Gefahren sollte endlich organisatorisch verwirklicht werden.

- 84 Das Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt wurde 1984, alle anderen hessischen Gewerbeaufsichtsämter wurden 1986 mit Funkrufempfängern des Systems Eurocall ausgestattet. Die Beschaffungskosten betragen insgesamt 42 781,44 DM.

Bis heute sind diese Geräte nicht ihrem Zweck entsprechend eingesetzt. Nachdem sie in Frankfurt vorübergehend getestet wurden, sind sie seit Ende 1986 unter Verschluss genommen. Die Ingebrauchnahme scheiterte bisher daran, daß das Fachministerium weder die Rufbereitschaft organisatorisch geregelt noch Bestimmungen über notwendige Freizeitausgleiche getroffen hat.

Der Rechnungshof hat dies schon in seinen Bemerkungen 1988 beanstandet. Darauf hat die Landesregierung gegenüber dem Landtag erklärt: "Die notwendigen Regelungen sollen nach Absprache mit dem Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit erarbeitet werden . . . Eine zügige Beratung . . . ist sichergestellt."

Als der Rechnungshof 1990 noch immer auf Untätigkeit gestoßen ist, hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung die Prüfungsmitteilung im Mai 1991 lediglich mit dem Hinweis auf eine ungeklärte Zuständigkeit und nicht näher bezeichnete "Planungen" im Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten, die noch nicht abgeschlossen seien, beantwortet. Substantielle Gründe für die Verzögerungen wurden nicht genannt.

Eine solche Sachbehandlung hält der Rechnungshof für unverträglich. Es sollte nunmehr schnellstens dafür gesorgt werden, daß teure Geräte, die vor sieben und vor fünf Jahren zur Unterstützung bei akuten Gefahren angeschafft worden sind, endlich eingesetzt werden.

Höhe der Geldbußen gegen Fuhrunternehmer

(Kap. 08 16)

Geldbußen gegen Fuhrunternehmer wegen Überschreitung der zulässigen Tageslenkzeiten, Nichteinhaltung der zulässigen Schichtzeiten und Unterschreitung der erforderlichen Tagesruhezeiten durch ihre Lkw-Fahrer liegen spürbar unter den Kosten, die den Unternehmen bei Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen entstanden wären. Das Fahrpersonalgesetz als Gesetz zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und zur Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr sowie die gleichgerichteten Arbeitszeitvorschriften und EG-Richtlinien verlieren hierdurch ihre Wirkung. Der Rechnungshof empfiehlt daher dringend, für eine deutliche Erhöhung der Geldbußen zu sorgen.

- 85 Seit 1987 regt der Rechnungshof an, daß Fuhrunternehmer, deren Fahrer gegen Lenk-, Schicht- und Ruhezeitvorschriften verstoßen, mit Geldbußen belegt werden, die den aus der Tat erzielten wirtschaftlichen Vorteil deutlich übersteigen. Die Landesregierung hat dem in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 1988 zugestimmt und ausgeführt, der wirtschaftliche Vorteil des Täters aus der Tat "bestimme grundsätzlich die

DV-Verfahrens bedeuten, in der die Erfassung dieser Daten ausschließlich durch Handaufzeichnungen erfolgte und die Auswertung manuell unter einem nicht zu vertretenden Zeitaufwand vorgenommen werden mußte.

Zu Tz. 84

Die Funkrufempfänger des Systems Eurocall wurden beschafft, um die Erreichbarkeit der Gewerbeaufsichtsämter bei besonderen Vorkommnissen außerhalb der normalen Dienstzeit zu verbessern. Für ihren Einsatz waren auch die erforderlichen Regelungen vorgesehen.

Kurz nach der Beschaffung war jedoch in Zusammenhang mit den Auswirkungen des Reaktorunfalles von Tschernobyl durch Kabinettsbeschluß eine vom seinerzeitigen HMdI koordinierte Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die unter anderem die im Kommunikationsbereich gemachten Erfahrungen aufarbeiten sollte und aus deren Tätigkeit auch weitere Regelungen für den Einsatz der Eurocallgeräte aufgrund eines landesweiten und -einheitlichen Konzepts erwartet wurden. Nachdem die Erstellung dieses Konzeptes aufgegeben wurde, werden die Geräte aufgrund eines gemeinsamen Erlasses des Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten und des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Sozialordnung ab 1. April 1992 in Betrieb genommen.

Zu Tz. 85

Bei Zustimmung zum Grundsatz der Gewinnabschöpfung hat sich trotz Bemühungen auf Landes- und Bundesebene keine praktikable generelle Umsetzungsmöglichkeit im Bereich der Ordnungswidrigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz gefun-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

untere Grenze der Geldbuße“, die Gewerbeaufsichtsverwaltung sei angewiesen worden, dies zu beachten.

Dem Rechnungshof ist trotz wiederholter örtlicher Erhebungen kein Fall bekannt geworden, in dem dies realisiert wurde. Bei der Prüfung des Gewerbeaufsichtsamts Marburg im Jahre 1989 mußte er sogar ein besonders gravierendes Beispiel wirkungsloser Ahndung feststellen. Gegen das dort am meisten aufgefallene Unternehmen – es verfügt über 53 zugelassene Lastkraftwagen und Sattelzugmaschinen – wurden Schichtzeitüberschreitungen pro Stunde Überschreitung mit durchschnittlich 22,44 DM geahndet, während die durchschnittliche Arbeitgeberbelastung für die Beschäftigung eines die Überschreitungen vermeidenden zweiten Fahrers 37,04 DM pro Stunde beträgt. In seiner Antwort auf die Beanstandung dieses Sachverhalts ließ das Fachressort keine Neigung erkennen, den Gewerbeaufsichtsamtern endlich klare Anweisungen für eine sachgemäße Bußgeldberechnung zu geben. Seine Zurückhaltung kleidete es hierbei in die Worte: „Das Problem der Gewinnabschöpfung muß praktikabel lösbar sein. Dafür sind bislang detaillierte Vorschläge weder auf Bundes- noch auf Landesebene gemacht worden.“

Im weiteren Schriftverkehr hat der Rechnungshof vorgeschlagen, den zu berücksichtigenden wirtschaftlichen Vorteil mit Hilfe der vom Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs e.V. detailliert dargestellten Kostenkalkulation für einen typischen Fernverkehrslastzug zu ermitteln, und zwar zum einen die Personalkosten bei der Besetzung des Fahrzeugs mit einem zweiten Fahrer und zum anderen die Personalkosten und die fixen Kosten für das Fahrzeug bei Einhaltung der gebotenen Ruhezeiten.

Das Sozialministerium ist dem im Juli 1991 mit verschiedenen Detaileinwendungen entgegengetreten, ohne selbst Überlegungen zu anderen Berechnungsmöglichkeiten zu entwickeln. Es beschränkte sich auf das Verdict, die Vorstellungen des Rechnungshofs seien kein geeigneter Weg, den nach wie vor bestehenden und zu lösenden Problemen beizukommen. Dies genügt nach mehr als vierjähriger Diskussion den Erfordernissen einer angemessenen Sachbehandlung nicht.

Die Landesregierung sollte aufgrund eigener, ihr durchaus möglicher Überlegungen die Initiative zu einer baldigen Änderung der Bußgeldnormen und -richtsätze ergreifen. Sie sollte es nicht länger hinnehmen, daß die Gewerbeaufsichtsamter in konsequenter Beachtung der gegenwärtigen ministeriellen Richtlinien für die Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen das Fahrpersonalgesetz Geldbußen festsetzen, die weit unter den aus dem ordnungswidrigen Handeln erzielten Gewinnen liegen.

Tut sie es dennoch, nimmt sie nach wie vor billigend in Kauf, daß der Verstoß gegen die Sozialvorschriften des Fahrpersonalgesetzes der Arbeitszeitordnung und der einschlägigen EG-Vorschriften auch bei behördlichen Kontrollen für Fuhrunternehmer die betriebswirtschaftlich rentabelste Methode ist, ihre Fahrer und Fahrzeuge einzusetzen.

den. Die Berechnungen des Rechnungshofs haben sich bei der notwendigen Abstimmung mit anderen Bundesländern nicht als tragfähig erwiesen. So geht der Rechnungshof z.B. von einer durchschnittlichen Arbeitgeberbelastung von 37,04 DM/Stunde „für die Beschäftigung eines die Überschreitungen vermeidenden zweiten Fahrers“ aus. Der zweite Fahrer kann aber generell gar nicht – wie vom Rechnungshof berechnet – für den Gesamtzeitraum der Fahrt gefordert werden, sondern lediglich für den Teil, der die zulässigen Arbeitszeiten des ersten Fahrers übersteigt. Selbst dann müßte immer noch die Entlohnung gegengerechnet werden, die der erste Fahrer für die längere (unzulässige) Arbeitsleistung erhält, die also keine Ersparnis gegenüber dem unterbliebenen Einsatz des Zweitfahrers darstellt. Ferner ist der Rechnungshof bei Ermittlung des Stundensatzes von einer Arbeitszeit von täglich 8 Stunden ausgegangen, was bei nach EG-Recht zulässiger Lenkzeit von bis zu 10 Stunden und den tariflichen Arbeitszeiten im Transportgewerbe, die mehr als die Lenkzeit ausmachen, kein realistischer Divisor ist. Dieser Umstand hat erhebliche Konsequenzen für den angenommenen Stundensatz. Schließlich läßt sich nicht einfach davon ausgehen, Bereitstellungskosten für das Fahrzeug würden während einer gebotenen, aber nicht eingehaltenen Ruhezeit erspart, weil die fixen Kosten unabhängig davon anfallen, ob das Fahrzeug fährt oder steht.

Auf der Sitzung des Unterausschusses III „Sozialer Arbeitsschutz“ des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik am 10./11. Juni 1991 waren sich laut Niederschrift zu TOP 13 „alle Ländervertreter einig, daß die vom Hessischen Rechnungshof vorgeschlagene Handhabung abzulehnen ist“.

Deshalb kann der Vorschlag des Rechnungshofs zur Gewinnabschöpfung in der generalisierenden Form nicht angewendet werden, so daß eine allgemeine Regelung auf dieser Grundlage nicht möglich ist. Unbeschadet dessen ist eine Prüfung im Einzelfall erforderlich, worauf die Gewerbeaufsichtsamter nochmals hingewiesen werden.

Eine abstrakte Lösung wird allerdings durch Erhöhung der Richtsätze des bundeseinheitlichen Bußgeldkatalogs möglich. Die entsprechende Anhebung bis zu 50 v.H. hat der Bundesminister für Verkehr mit Unterstützung der Länder bereits in seinem Referentenentwurf einer geänderten Fahrpersonalverordnung vorgesehen.

Damit wird dem gemeinsamen Ziel von Ministerium und Rechnungshof letztlich entsprochen werden.

Aktenbehandlung im Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt

(Kap. 08 16)

Die Aktenführung des Gewerbeaufsichtsamts Frankfurt ist zu beanstanden. Der Rechnungshof mußte feststellen, daß

- sämtliche seit 1989 entstandenen Vorgänge nicht mehr abgeheftet, sondern – soweit sie nicht gerade in Bearbeitung sind – ungeordnet gestapelt werden,
- Genehmigungen nach dem BImSchG unter Verstoß gegen die Pflicht zur Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsverhältnissen in zum Teil nicht mehr verschließbaren einfachen Schränken auf einem jedermann zugänglichen Flur gelagert wurden und
- atomrechtliche Genehmigungen und Sicherheitsberichte unter deutlichem Hinweis auf die betreffenden Firmen ebenfalls auf diesem Flur, gesichert nur durch ein Schrankschloß einfachster Art, aufbewahrt wurden.

Eine neue, den Erfordernissen entsprechende Registratur ist daher unerlässlich.

- 86 Zum 1. Januar 1989 wurden die Gewerbeaufsichtsämter in die Abteilungen Arbeitsschutz und Immissionsschutz aufgliedert. Diese unterstehen seitdem verschiedenen Fachressorts und haben gesonderte Akten zu führen. Das Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt schloß deshalb die bis dahin vorhandenen Betriebsakten zum 31. Dezember 1988. Neue Betriebsakten legte es allerdings nicht an, weil es dafür in der sehr beengten Registratur keine Unterbringungsmöglichkeit sah. Der gesamte Schriftverkehr wird demzufolge seit Januar 1989, soweit nicht Wiedervorlage verfügt ist, ungeordnet in Stapeln, lediglich nach Gemeinden getrennt, aufbewahrt. Das bedeutet zum einen enorme Mehrarbeit. Wird nämlich ein bestimmter Vorgang über die Firma X in der Gemeinde Y gesucht, müssen sämtliche Schriftstücke zu allen Firmen aus dem Bereich dieser Gemeinde einzeln durchgesehen werden. Zum anderen kann sich mangels geordneter Zusammenführung der Vorgänge kein Bediensteter des Amts mehr ein geschlossenes Bild von dem jeweiligen Unternehmen machen.

Nach der Neuanmietung weiterer Diensträume beantragte das Gewerbeaufsichtsamt Frankfurt im Juli 1990 die Zustimmung zur Leistung überplanmäßiger Ausgaben in Höhe von 158 000 DM für die Ausstattung der Registratur mit einem neuen Ablagesystem. Das wurde ihm vom Ministerium der Finanzen abgelehnt. Das Fachressort bestätigte hingegen in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs, daß nur ein neues Registratursystem eine grundsätzliche Verbesserung der Situation bringen könne. Es habe dafür 45 000 DM als erste Rate in den Entwurf des Haushaltsplans 1992 eingestellt.

Der Rechnungshof beanstandet, daß ein Amt, das insgesamt mit 141 Stellen ausgestattet ist, über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren ohne eine funktionsfähige Registratur arbeiten muß. Die überwiegende Beschäftigung von 6,5 Registraturkräften mit an sich überflüssiger Sucharbeit ist ein unvermeidbarer Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Das gilt auch für den Umstand, daß nach Beschaffung eines neuen Registratursystems mit Gewißheit zusätzliche Aushilfskräfte einzustellen sein werden, die sich um das Ordnen und Abheften der seit 1989 angefallenen Vorgänge zu kümmern haben.

- 87 Als einen weiteren Mißstand mußte der Rechnungshof grobe Verstöße gegen die in § 139b Gewerbeordnung verankerte Pflicht zur Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsverhältnissen feststellen. Die Genehmigungen nach dem BImSchG wurden in einem jedermann zugänglichen Flur in zum Teil nicht mehr verschließbaren einfachen hölzernen Aktenroltschränken

Zu Tz. 86 und 87

Die erste Ausstattungsstufe der Registratur mit einem modernen System ist durch die Bereitstellung von Mitteln in Höhe von 45.000,- DM im Haushalt 1992 gesichert. Die Mittel wurden dem Regierungspräsidium zur Bewirtschaftung bereits zugewiesen. Für den Haushaltsplan 1993 werden weitere Mittel beantragt. Der Forderung des Rechnungshofs, eine der Ämterstruktur Rechnung tragende neue Registratur in Angriff zu nehmen, wird insoweit gefolgt.

Unabhängig davon wurden darüber hinaus neun Schränke mit Sicherheitsschlössern aufgestellt, die für die Aufbewahrung von Genehmigungen nach dem BImSchG und des Atomrechts sowie entsprechenden Sicherheitsberichten genutzt werden.

Weiterhin wird ab 1. Februar 1992 eine vom Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung bereitgestellte Stelle für die Registratur besetzt werden, da neben der Umorganisation der Registratur auch eine personelle Verstärkung unumgänglich ist.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß sich auch Schwierigkeiten daraus ergaben, daß das Gebäude Untermainkai 27/28, in dem der größte Teil des Gewerbeaufsichtsamtes untergebracht ist, unter Denkmalschutz steht. Daraus resultierte die Notwendigkeit, wegen Statik- und Brandschutzproblemen die Registratur des Amtes vollständig aus bisher genutzten Räumen in einem Obergeschoß in das Erdgeschoß umzusetzen. Dort bestehen wegen des vorhandenen massiven Kellergewölbes keine statischen Probleme. Auch die Brandschutzbestimmungen können eingehalten werden.

Die vom Rechnungshof angesprochenen Akten befinden sich deshalb seit dem Vorjahr entweder in diesem insgesamt abschließbaren Registraturraum oder in den Diensträumen der jeweils zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

aufbewahrt. Die Genehmigungen nach dem Atomgesetz und die Sicherheitsberichte befanden sich in einem dieser Schränke, nur gesichert durch ein Schranckschloß einfachster Art, der deutlich sichtbar die Namen bekannter Betriebe trug, die mit spaltbarem Material arbeiten. Das Ministerium hat dazu auf die Prüfungsmitteilungen geantwortet, es habe veranlaßt, daß die angesprochenen Akten jetzt entweder in dem insgesamt abschließbaren Registraturraum oder in den Diensträumen der jeweils zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aufbewahrt werden, die angewiesen worden seien, ihre Diensträume beim Verlassen abzuschließen.

Die Aktenführung des Gewerbeaufsichtsamts Frankfurt darf jedoch so nicht länger hingenommen werden. Deshalb sollte alsbald eine den Erfordernissen der jetzigen Ämterstruktur Rechnung tragende neue Registratur in Angriff genommen werden.

Überwachung von Röntgenanlagen durch das Gewerbeaufsichtsamt Marburg (Kap. 08 16)

Das Gewerbeaufsichtsamt Marburg nimmt die ihm obliegende Überwachung von Röntgenanlagen nur unzureichend wahr. Im Wege verbesserter Dienstaufsicht ist die lückenlose sachgerechte Erfüllung dieser Aufgaben sicherzustellen.

88 Nach § 18 Ziffer 4 der Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Röntgenstrahlen vom 8. Januar 1987 sind die Betreiber von Röntgenanlagen verpflichtet, ihre Geräte in Zeitabständen von längstens fünf Jahren durch einen Sachverständigen überprüfen zu lassen und den Prüfbericht dem zuständigen Gewerbeaufsichtsamt zuzuleiten.

Das Gewerbeaufsichtsamt Marburg überwacht die Einhaltung dieser Verpflichtung nicht. Der größte Teil der dort geführten Röntgenakten ist ohne jegliche Fristenkontrolle weggelegt.

Das Fachministerium beschränkt sich in seiner Stellungnahme zur Beanstandung durch den Rechnungshof auf allgemeine Ausführungen über die große Arbeitsbelastung der Gewerbeaufsichtsämter und verweist im übrigen auf die geplante Einführung eines PC-gestützten Erfassungssystems, das auch die Überwachung von Prüffristen ermöglichen soll.

Zahlreiche Einzelfälle wurden vom Gewerbeaufsichtsamt Marburg in unvertretbarer Weise fehlerhaft bearbeitet. Dazu nur einige Beispiele:

Das Amt nahm hin, daß ein Zahnarzt, der seine Röntgenanlage 1974 angezeigt hatte, das Gerät erst 1985 erstmals von einem Sachverständigen überprüfen ließ. In der Zwischenzeit fand in dieser Sache außer der Übersendung eines Merkblatts 1975 und einer mündlichen Beratung 1976 keinerlei gewerbeaufsichtliche Bearbeitung statt.

Ein Zahnarzt, dessen Röntgenanlage im Oktober 1981 durch einen Sachverständigen geprüft wurde, erhielt die nach § 4 Abs. 1 Ziffer 1 Röntgenverordnung für die Genehmigung erforderliche Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht. In seinem Gutachten beanstandete der Sachverständige neben dem Fehlen einiger schriftlicher Nachweise, daß die Werte von Vorfilterung und Gesamtfilterung nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprachen. Das Amt vermerkte daraufhin in den Akten, der Zahnarzt sei aufgesucht worden, er werde „die fehlenden Papiere besorgen lassen und nach Kassel schicken“. Eine weitere Sachbearbeitung blieb aus. Die notwendige Bescheinigung des Sachverständigen ist auch in der Folgezeit nicht zu den Akten gelangt. Auf die festgestellten technischen Mängel kam das Amt niemals zurück. Daß die Röntgenanlage gleichwohl in Betrieb gehalten wurde, kann ohne weiteres angenommen werden.

angewiesen wurden, bei Verlassen der Diensträume diese abzuschließen. Damit ist sichergestellt, daß die Akten für Unbefugte nicht mehr zugänglich sind.

Das zuständige Regierungspräsidium wurde vom Ministerium nochmals angewiesen, für die ordnungsgemäße Aktenführung beim GAA Sorge zu tragen. Auch von hier wird der Fortgang der Angelegenheit intensiv verfolgt.

Zu Tz. 88

Entgegen der Beanstandung des Rechnungshofs ist sichergestellt, daß die Wiederholungsprüfungen an Röntgenanlagen vom Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Marburg überwacht werden. Die erste wiederkehrende Prüfung ist erst für das Jahr 1993 vorgeschrieben. Bis zu diesem Zeitpunkt ist vorgesehen, das bereits entwickelte hessische Röntgenkataster in den Gewerbeaufsichtsämtern einzuführen, das unter anderem eine Fristenkontrolle vorsieht.

Weiterhin ist sichergestellt, daß gravierenden Mängeln in Zukunft nachgegangen und ihre Beseitigung überwacht wird.

Die vom Rechnungshof beanstandeten Einzelfälle sind nach der alten Röntgenverordnung von 1973 zu bewerten. Durch diese wurde zum ersten Mal die Anwendung von Röntgenstrahlen auf den Menschen in eine gesetzliche Regelung aufgenommen. In ihr wurde erstmals eine Strahlenschutzprüfung durch einen Sachverständigen bei der Inbetriebnahme einer Röntgenanlage (§ 4 Abs. 1 alte RöV) gefordert. Allerdings war die damalige Sachverständigenkapazität zu gering, um zeitnah diesem Prüfauftrag nachzukommen. Daraus resultierten z.T. große Zeiträume zwischen der Inbetriebnahme einer Anlage und der Sachverständigenprüfung.

Dies vorausgeschickt, werden die angesprochenen Überwachungsdefizite beim GAA Marburg wie folgt bewertet:

In den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen ist die Mängelbeseitigung von seiten des Amtes nicht konsequent verfolgt worden. Zu der Frage, ob durch den nicht mangelfreien Betrieb von Rönt-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Mit Wissen des Gewerbeaufsichtsamts betrieb ein Zahnarzt von 1981 bis 1989 eine Röntgeneinrichtung ohne die notwendige Genehmigung. Er hat sie niemals beantragt. Das Gerät war auch nicht genehmigungsfähig, denn aus einem Gutachten der Meß- und Prüfstelle Kassel vom 30. November 1981 ergibt sich, daß die Nachweise über das Ausmaß der Gehäusedurchlaßstrahlung und den Mindestwert der vorhandenen Nutzstrahlfilterung fehlten.

In diesem Zusammenhang fällt besonders auf, daß der Vorgang nach Androhung der zwangsweisen Stilllegung des Röntgengeräts im April 1986 bis zur Ankündigung der Prüfung durch den Rechnungshof im Jahre 1989 nicht weiter bearbeitet wurde. Das Ministerium erklärt hierzu in seiner Stellungnahme, "die Mängelbeseitigung an der alten Anlage" sei "nicht weiter verfolgt" worden, nachdem der Betreiber des Geräts dem Gewerbeaufsichtsamt in der zweiten Hälfte des Jahres 1986 mündlich mitgeteilt habe, er wolle sich ein moderneres Gerät anschaffen.

Im November 1982 stellte ein Sachverständiger schwerste technische Mängel an einer Röntgeneinrichtung eines Internisten fest. Er bemängelte unter anderem die Nichtübereinstimmung des Strahlenfelds mit dem Lichtvisierfeld, das Fehlen von Vorrichtungen, die die Hochspannung nach höchstens zehn Sekunden oder nach Erreichen einer Elektrizitätsmenge von höchstens 1 500 mAs selbsttätig abschalteten, sowie die Beschädigung der vorhandenen Schutzschürze. Obwohl dies dem Gewerbeaufsichtsamt Marburg mitgeteilt wurde, sorgte es nicht für die sofortige Stilllegung der Anlage. 1983 teilte der Arzt dem Gewerbeaufsichtsamt mit, die Beseitigung der Mängel sei ihm zu teuer, er wolle deshalb auf Durchleuchtungen verzichten und die Anlage nur noch für Röntgenaufnahmen nutzen. Gleichzeitig fragte er an, welche Auflagen in diesem Falle aufrecht erhalten würden. Das Gewerbeaufsichtsamt verwies ihn an den Sachverständigen und schloß seinerseits die Akte. Erst im Zuge der Erhebungen des Rechnungshofs 1989 stellte sich heraus, daß der Arzt seine Praxis im Herbst 1984 aufgegeben, bis dahin aber das Gerät trotz der vorhandenen Mängel weiter für Untersuchungen benutzte.

Der Rechnungshof sieht in allen genannten Fällen schwere Dienstpflichtverletzungen der zuständigen Sachbearbeiter mit möglicher höchster Gefährdung der betroffenen Patienten.

Haben sich bei den mangelhaften Röntgengeräten – wofür einiges spricht – gesundheitliche Schädigungen der Patienten realisiert, so dürften außerdem strafrechtliche Tatbestände erfüllt sein.

Das Ministerium zitiert demgegenüber das Gewerbeaufsichtsamt Marburg mit der Stellungnahme, "in den vom Rechnungshof untersuchten Fällen (hätten) die vom Sachverständigen ermittelten Mängel in der Regel keinen grundlegenden Einfluß auf die Betriebssicherheit der jeweiligen Anlagen" gehabt, "bei den beanstandeten Mängeln (habe es sich) überwiegend um solche geringer oder formeller Art gehandelt". Abgesehen davon, daß die Einschränkungen "in der Regel", "keinen grundlegenden Einfluß" und "überwiegend" für sich sprechen, widerlegen die angeführten Beispiele diese Aussagen auch im Kern. Es ist deshalb zumindest zweifelhaft, ob das Ministerium alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, wenn es die dargestellten Fälle, wie dem Rechnungshof mitgeteilt worden ist, mit den zuständigen Mitarbeitern der Gewerbeaufsichtsverwaltung lediglich "erörtert" hat. Die Einhaltung der Röntgenverordnung ist nicht nur eine Formalie. Es geht darum, gesundheitliche Gefährdungen der Bevölkerung durch Strahlengeräte auszuschließen. Dem muß durch strengste Dienstaufsicht Rechnung getragen werden.

gendiagnostikeinrichtungen Patienten gefährdet wurden, sind die entsprechenden Prüfberichte erneut geprüft worden. Danach kann auf eine konkrete Gefahr für Patienten nicht geschlossen werden. Daß Patientenaufnahmen mit einer höheren als der nach dem damaligen Stand der Technik notwendigen Dosis angefertigt wurden und damit gegen das Strahlenminimierungsgebot verstoßen wurde, kann jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Bei der Bewertung von Überwachungsdefiziten im Bereich RöV ist aber auf die unzureichende Personalsituation bei der Vielzahl von Überwachungsaufgaben der Gewerbeaufsicht hinzuweisen. So kann im Amt Marburg durch den zuständigen Sachbearbeiter der Vollzug der Röntgenverordnung nur neben einer ganzen Reihe von anderen Funktionen und Aufgaben wahrgenommen werden. Dabei werden ca. 380 medizinische, zahnmedizinische und tiermedizinische Röntgeneinrichtungen im Aufsichtsbezirk betrieben (zuzüglich der technischen Anlagen). Trotzdem wurde, wie bereits einleitend ausgeführt, sichergestellt, daß die Beseitigung bekanntgewordener Mängel vom Amt verfolgt wird.

Entscheidende Verbesserungen haben sich nach der neuen RöV im Hinblick auf den Patientenschutz ergeben. Hierzu gehören unter anderem die Einführung eines Qualitätssicherungssystems für Röntgendiagnostikeinrichtungen, die Schaffung einer Ärztlichen/Zahnärztlichen Stelle zur Prüfung und Bewertung von Röntgenaufnahmen, die Verschärfung der Fachkundeforderungen für die Anwender von Röntgenstrahlen sowie die Einführung einer Wiederholungsprüfung zur Verbesserung des technischen Anlagenzustandes. Die Fristverfolgung hierfür wird, wie bereits dargelegt wurde, sichergestellt.

Die bisherige Terminverfolgung nach der neuen Röntgenverordnung bezog sich auf die Altanlagenüberprüfung von medizinischen und zahnmedizinischen Einrichtungen (§ 45 Abs. 3 neue RöV). Hierbei mußten alle bereits vor Inkrafttreten der Verordnung betriebenen Röntgendiagnostikeinrichtungen insbesondere im Hinblick auf den Patientenschutz geprüft werden. Im Aufsichtsbezirk Marburg wurden alle Altanlagen fristgerecht überprüft.

Dieses hohe Niveau wurde nur mit einem enormen Arbeitsaufwand von seiten der Gewerbeaufsicht erreicht. Schließlich ging es in Hessen um ca. 8.000 Anlagenüberprüfungen. Unterstützt wurde diese Sonderaktion von seiten des Ministeriums durch

- gezielte Information der Betreiber,
- Intensivierung des Erfahrungsaustausches mit kontinuierlichen Zwischenbilanzen,

- Zusammenarbeit mit ärztlichen Organisationen, der Ärztlichen/Zahnärztlichen Stelle, Sachverständigen und Firmen.

Dieser Ansatz ist weiterzuführen. Darüber hinaus ist z.B. im Hinblick auf eine permanente Aktenaktualisierung, Mängelverfolgung und Prüffristenkontrolle eine DV-Unterstützung durch das bereits erwähnte Röntgenkataster vorgesehen.

Ein Großteil der Kontrollen erfolgt aufgrund der Aktenlage; Kontrollen vor Ort beschränken sich entsprechend der Personalsituation auf Stichproben. Grundsätzlich reicht dies aus, da die Gewerbeaufsicht in der Regel aufgrund der vorgeschriebenen Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht über die Inbetriebnahme einer Anlage unterrichtet wird. Es wäre aber wünschenswert, wenn die Gewerbeaufsicht außer durch die vorgeschriebene Unterrichtung durch den Betreiber auch anderweitig Kenntnis von der Installation einer Anlage erhielte, um gezielt auf Fälle der unbefugten Inbetriebnahme reagieren zu können. Ob z.B. für medizinische Anlagen ein Informationsaustausch mit den kassenärztlichen Organisationen hierfür aufgebaut werden kann, muß unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange geprüft werden.

Institutionelle Förderung des Sportmedizinischen Instituts Frankfurt am Main e.V. (SMI)

(Kap. 08 30, jetzt Kap. 03 05)

Das Sportmedizinische Institut Frankfurt am Main (SMI) und das Fachministerium (jetzt Ministerium des Innern) sind durch den Referenten für Grundsatzfragen der Sportförderung personell in einer Weise miteinander verflochten, die die Gefahr der Interessenkollision nahelegt.

Der wissenschaftliche Leiter des SMI, der insoweit nebenberuflich tätig ist, wird durch sein Hauptamt als Inhaber des Lehrstuhls für Sportmedizin an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und verschiedene andere Aufgaben so stark belastet, daß fraglich ist, ob er die Neben- ebenso wie die Haupttätigkeit noch sachgerecht erbringen kann. Es sollte deshalb darüber nachgedacht werden, den wissenschaftlichen Leiter des SMI als hauptamtliche Stelle zu konzipieren.

Die vom SMI verfolgten Praktiken ärztlicher Mitarbeiter einschließlich des Institutsleiters, zu Lasten des Gesamthaushalts "zweckgebundene" Spenden zu veranlassen, Abgaben für private Liquidationen nur unzureichend oder gar nicht zu leisten, Kostenrechnungen mehr oder weniger beliebig zu stornieren oder zu erlassen sowie unter Inanspruchnahme der Institutsmittel erfüllte Forschungsaufträge privat abzurechnen, ist ein bedenklicher Umgang mit öffentlichen Geldern, der unverzüglich abgestellt werden sollte.

- 89 Das Sozialministerium betraute 1971 die Stiftung Friedrichsheim – die sportmedizinische Abteilung der Orthopädischen Universitäts- und Poliklinik Frankfurt am Main – mit den Aufgaben der nach dem Aktionsprogramm der hessischen Landesregierung zur Förderung des Sports in Schulen und Vereinen neu eingerichteten sportärztlichen Hauptberatungsstelle des Landes Hessen. Die stetig steigenden Inanspruchnahmen der Stiftung führten zu ihrer Überlastung. Die Trägerschaft der sportärzt-

Vorbemerkung

Das Sportmedizinische Institut Frankfurt am Main – zugleich sportärztliche Hauptberatungsstelle des Landes Hessen – hat mit der Inbetriebnahme des Olympiastützpunktes Frankfurt einen erheblichen Aufgabenzuwachs erhalten. Die neuen Aufgaben beziehen sich vor allem auf die sportmedizinische, sporttraumatologische und physiotherapeutische Betreuung von Spitzensportlern. Anwachsen der Aufgaben und Umstrukturierung des SMI brachten organisatorische Schwierigkeiten mit sich. Die Landesregierung hat dem Aufgabenbereich des SMI schon in der Vergangenheit eine große Bedeutung beigemessen. Dies ist heute ebenso der Fall. Trotz daraus resultierender begleitender Beobachtungen des Instituts konnte auf die Behebung von Unzulänglichkeiten nicht immer unverzüglich Einfluß genommen werden.

Auch unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof aufgezeigten Probleme in der Verwaltung des Instituts kommt die Landesregierung zu der Bewertung, daß das SMI in den letzten Jahren überregionale Bedeutung erlangt hat und daß es unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit des – von der Landesregierung und der Bundesregierung geförderten – Olympiastützpunktes Frankfurt am Main ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

lichen Hauptberatungsstelle ging deshalb mit Wirkung vom 1. Januar 1985 von der Stiftung Friedrichsheim auf den am 1. Februar 1984 neu gegründeten Verein "Sportmedizinisches Institut Frankfurt am Main e.V." (SMI) über. Gleichzeitig bezog die sportärztliche Hauptberatungsstelle die dafür mit Mitteln des Bundes, des Landes und der Stadt Frankfurt am Main in Höhe von rd. 3,5 Mio DM umgebaute Turnschule des Deutschen Turnerbundes in Frankfurt am Main, Otto-Fleck-Schneise 10.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs im Oktober und November 1989 führte die Neugründung des Vereins zu einem weiteren kontinuierlichen Anstieg der sportärztlichen Leistungen für Spitzen- und Kadersportler. Die institutionelle Förderung dieser Einrichtung durch das Land mußte demzufolge im Rahmen der Maßnahmenförderungsrichtlinien (MFR) vom 11. Januar 1989 verstärkt werden. Die Zuwendungen zu den laufenden Personal- und Sachkosten, die 1985 noch 620 000 DM betragen, wuchsen bis 1991 auf jährlich 1,6 Mio DM an. Hiermit werden nunmehr etwa 80 v.H. des Institutshaushalts gedeckt.

- 90 Der Vorstand des SMI umfaßt satzungsgemäß den Präsidenten, drei Vizepräsidenten und den Schatzmeister.

Einer der Vizepräsidenten war bis vor kurzem der im Sozialministerium (jetzt Ministerium des Innern) tätige Referent für Grundsatzfragen der Sportförderung, Förderung der Verbände und Vereine sowie Freizeitangelegenheiten. In dieser hauptamtlichen Eigenschaft nahm er zugleich entscheidenden Einfluß auf die Förderung des SMI durch das Land Hessen. Die dabei auf der Hand liegende Interessenkollision veranlaßte den Rechnungshof zu der Anregung gegenüber dem Sozialministerium, es möge die eine Vereinszugehörigkeit voraussetzende Vizepräsidentenschaft aufgeben und durch eine weniger verbindliche Kooptation in den Vorstand ersetzt werden. Dies ist nach Informationen des Rechnungshofs inzwischen geschehen. Doch sind die aus der engen personellen Verflechtung zwischen Sozialministerium (jetzt Ministerium des Innern) und SMI resultierenden Bedenken damit noch nicht ausgeräumt. Solange an einer Mitarbeit im Vorstand des SMI festgehalten wird, sollte zugleich sichergestellt sein, daß der Vertreter des Ministeriums nicht an den Entscheidungen über Zuwendungen zugunsten des Instituts beteiligt ist. Im übrigen ist dem Fachministerium dringend anzuraten, das SMI zukünftig sorgfältiger zu beobachten, als dies offenbar bislang geschehen ist, damit Vorkommnisse, wie sie nachfolgend aufgegriffen sind, alsbald der Vergangenheit angehören.

- 91 Die wissenschaftliche Leitung des SMI nimmt der Inhaber des Lehrstuhls für Sportmedizin an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main als genehmigte Nebentätigkeit wahr. Er unterhält außerdem mit einem anderen beim SMI beschäftigten Arzt in den Räumen des Instituts eine Gemeinschaftspraxis und führt schließlich – mit gesonderter Geschäftsstelle beim SMI – auch noch den Vorsitz des Hessischen Sportärzteverbandes e.V. Diese Aufgaben- und Ämterhäufung legt die Frage nahe, ob der Institutsleiter für das SMI noch den Arbeitseinsatz erbringen kann, der die monatliche Vergütung von 2 000 DM rechtfertigt.

Das Sozialministerium zitiert in seiner Antwort auf die Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs den Institutsleiter mit der Erklärung, er stelle tatsächlich den Hauptteil seiner Arbeitskraft dem SMI zur Verfügung. Das ist angesichts der Ausweitung des Umfangs des SMI durchaus plausibel. Folgt man dem aber, so wird zum Schutze der Haupttätigkeit an der Universität zu prüfen sein, ob die Nebentätigkeit genehmigung zu widerrufen ist. Denn danach kann an der Beeinträchtigung der dienstlichen Belange, die durch die Haupttätigkeit zu erfüllen sind, kein Zweifel bestehen. Außerdem wird unter diesen Umständen, was nicht zu billigen ist, ein wichtiger personeller Bedarf des SMI

Zu Tz. 90

Mit Schreiben vom 4. März 1991 ist der Referent für Grundsatzfragen der Sportförderung im Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten als Vizepräsident und Mitglied des Präsidiums des SMI zurückgetreten und hat mit Schreiben vom 31. Januar 1992 auch seinen Austritt aus dem Verein Sportmedizinisches Institut erklärt. Er nimmt weiterhin als Gast an den Präsidiumssitzungen teil.

Das Fachressort teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs, daß sich aus dieser Teilnahme im Hinblick darauf, daß der Referent an Entscheidungen über Zuwendungen für das SMI beteiligt ist, durchgreifende Bedenken ergeben. Es sieht vielmehr durch dieses Verfahren die vom Rechnungshof geforderte Beobachtung des SMI gewährleistet.

Zu Tz. 91

Der ärztliche Direktor (vom Rechnungshof als Institutsleiter bezeichnet) erbringt für das SMI einen Arbeitseinsatz von durchschnittlich 4 Stunden am Tag. Diese Tätigkeit umfaßt insbesondere

- die Koordination der ärztlichen Tätigkeiten,
- die Entwicklung und Beobachtung der Untersuchungen und Untersuchungsmethoden,
- die Vertretung des SMI nach außen und in verschiedenen Gremien,
- Initiierung, Leitung und Durchführung wissenschaftlicher Projekte.

Das Fachressort ist der Auffassung, daß durch diesen Arbeitseinsatz eine monatliche Vergütung in Höhe von 2.000,- DM gerechtfertigt ist.

Anhaltspunkte für eine Verletzung dienstlicher Pflichten aus der Haupttätigkeit des ärztlichen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

mehr oder weniger verdeckt aus dem Haushalt der Universität befriedigt.

Unabhängig von der Person des derzeitigen Institutsleiters und dem Ausmaß seiner Verpflichtungen hält es der Rechnungshof im übrigen für zweifelhaft, daß das SMI mit seinem gewachsenen Leistungsangebot sachgerecht noch im Nebenamt geleitet werden kann. Deshalb sollte über die Gewinnung eines hauptamtlichen Leiters nachgedacht werden. Dessen Vergütung aus Mitteln des SMI entspräche eher als die jetzige Situation den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

- 92 Dem SMI sind in den Jahren 1988/89 überwiegend von einem Bankenkonsortium zweckgebundene Spenden in Höhe von 116 700 DM zugegangen. Diese Spenden wurden bevorzugt zugunsten einer "Abteilung Sportpathologie, Neuro-Muskulär-Psychologische Diagnostik" gewährt.

Aus den dem Rechnungshof zur Verfügung stehenden Unterlagen ergibt sich, daß ein ärztlicher Mitarbeiter des SMI die "Zweckbindung" der Spenden durch vorherige Absprachen mit den Spendern gesteuert hat. Derselbe Mitarbeiter hat anlässlich der örtlichen Erhebungen auch eingeräumt, von seinen Privatpatienten unter Verzicht auf Honorar Spenden erbeten zu haben.

Der Rechnungshof sieht in beiden Verhaltensweisen Verstöße gegen Nr. 1.2 ANBest-I, wonach alle eigenen Mittel und mit dem Zweckzweck zusammenhängenden Einnahmen des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen sind.

Das Fachministerium hat sich zu dieser Beanstandung nicht geäußert.

- 93 Ohne daß das Sozialministerium jemals daran Anstoß nahm, hat das Institut seit seiner Gründung 18 Jahre lang versäumt, die liquidationsberechtigten Ärzte zu Abgaben für die Inanspruchnahme institutsangehörigen Personals sowie institutseigener Einrichtungen und Materialien heranzuziehen. Zu einer solchen Erhebung von Nutzungsentgelten war das Institut entsprechend der NebentätigkeitsVO verpflichtet. Erst am 24. Februar 1989 beschloß der Vorstand des SMI, den damals sechs liquidationsberechtigten Ärzten die Abgabe von 30 v.H. der jeweiligen

Direktors haben sich bei einer Überprüfung durch das Ministerium für Wissenschaft und Kunst nicht ergeben. Vielmehr wird die Koppelung der Professur für Sportmedizin mit der Leitung des SMI als zweckmäßig und aus fachlicher Sicht geradezu für wünschenswert angesehen.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, eine hauptamtliche Kraft mit der Leitung des Instituts zu beauftragen, wird geprüft.

Zu Tz. 92

Es ist zutreffend, daß zweckgebundene Spenden zur Ergänzung der Geräteausstattung zugunsten der Abteilung Neurophysiologie eingegangen sind. Die aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs durch das Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten angestellten Ermittlungen haben keinen Anhaltspunkt für die Annahme eines Verzichts auf Liquidation zugunsten von Spenden ergeben. Darüber hinaus hat der Abteilungsleiter am 25. Oktober 1991 auf Befragen ausdrücklich erklärt, er habe niemals ganz oder teilweise kostenlose Behandlungen gegen Hergabe von Spenden versprochen oder erbracht. Die dem entgegenstehende Feststellung des Rechnungshofs müsse auf einem Mißverständnis beruhen.

Der Landesregierung sind – vom Rechnungshof erwähnte – Unterlagen, aus denen sich der vorgenannte Sachverhalt ergeben soll, nicht bekannt.

Im übrigen teilt die Landesregierung die Einschätzung des Rechnungshofs, daß eine von Einzelpersonen gesteuerte Zweckbindung von Spenden nicht geduldet werden kann. Das SMI wurde mit Schreiben vom 24. Januar 1991 entsprechend unterrichtet. Weiterhin wurde veranlaßt, daß Gerätebeschaffungen ab dem Haushaltsjahr 1991 im einzelnen im Haushaltsplan des SMI veranschlagt werden und Beschaffungen grundsätzlich hiernach erfolgen.

Zur Feststellung des Rechnungshofs, das Fachministerium habe sich zu der Beanstandung nicht geäußert, ist anzumerken, daß die Prüfungsmitteilungen mit Schreiben vom 21. November 1991 beantwortet wurden. Die Antwort hat sich wegen Umressortierung der Sportförderung verzögert und konnte vom Rechnungshof für die Bemerkungen nicht mehr berücksichtigt werden.

Zu Tz. 93

Dem ärztlichen Direktor wurde 1962 von der Stiftung Friedrichsheim die Liquidationsberechtigung zugestanden. Am 13. Oktober 1978 übernahm er die Professur für Sportmedizin an der Universität Frankfurt am Main. Im Rahmen der Erlaubnis zur Nebentätigkeit wurde von dort die Liquidationsberechtigung bestätigt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Liquidationssumme aufzuerlegen. Darüber hinaus wurde diesen Ärzten aufgegeben, die Entnahme von institutseigenen Materialien und Medikamenten sowie die Laboruntersuchungen kostenmäßig in voller Höhe an das Institut abzuführen.

Bisher sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs folgende Liquidationsabgaben bei der Kasse des Instituts eingegangen:

1989 von zwei Ärzten	3 298,90 DM
1990 von vier Ärzten	64 656,86 DM
1991 (1. Halbjahr) von vier Ärzten	34 068,98 DM
zusammen	<u>102 024,74 DM</u>

Der Rechnungshof hat versucht, die sachliche und rechnerische Richtigkeit der abgeführten Beträge nachzuvollziehen, konnte jedoch nicht zu einem bezifferten Ergebnis gelangen, da die den größten Teil der Liquidationsabgaben ausmachende orthopädische Privatpraxis die zugrunde liegenden ärztlichen Leistungen/Einnahmen dem SMI gegenüber nicht überprüfbar spezifiziert hat und die Gemeinschaftspraxis des Institutsleiters die Abgaben für das Jahr 1989 hinsichtlich ihrer rechnerischen Grundlagen nicht belegt hat. Außerdem ist unklar, ob die bis heute standhafte Weigerung des mit dem Institutsleiter in der Gemeinschaftspraxis zusammenarbeitenden Arztes, Liquidationsabgaben auch für die Inanspruchnahme solcher Geräte zu zahlen, die aus von ihm persönlich veranlaßten "zweckgebundenen" Spenden beschafft worden sind (s.o. Tz. 92), sich in einer entsprechenden Kürzung der Abführungsbeträge niedergeschlagen hat.

Fest steht allerdings, daß die die Liquidationsabgaben sowohl des Orthopäden als auch der Gemeinschaftspraxis des Institutsleiters begründenden Abrechnungen unrichtig sein müssen, weil sie an keiner Stelle eine hundertprozentige Erstattung der verwendeten institutseigenen Materialien und Medikamente, die des Orthopäden darüber hinaus auch nicht der Laboruntersuchungen enthalten. Es ist deshalb davon auszugehen, daß die betroffenen Ärzte ihre Zahlungspflichten gegenüber dem SMI nicht in vollem Umfang erfüllt haben. Dem sollte das Fachministerium nachgehen.

Soweit die Ärzte in Anspruch genommene Röntgen- und Physiotherapieleistungen sowie – entgegen dem Vorstandsbeschuß – Laborleistungen mit 30 v.H. ihrer Liquidationsbeträge erstattet haben, hat das Fachministerium durch Schreiben an das SMI vom 4. September 1991 eine Änderung gefordert. Es verlangt nunmehr, daß in diesen Bereichen auf der Grundlage des einfachen Satzes der GOÄ 20 v.H. den Ärzten zu belassen und 80 v.H. an das Institut abzuführen sind. Hinsichtlich des den einfachen Satz übersteigenden Anteils soll – auch für Laborleistungen – die Quote 30 v.H. zu 70 v.H. gelten. Der Rechnungshof vermag nicht einzusehen, aus welchen Gründen die Inanspruchnahme alleiniger Leistungen des Instituts für die Privatpraxen der einzelnen Ärzte durch diese nicht mehr voll abgegolten werden sollen. Das SMI dient schließlich nicht der zusätzlichen Alimentation der privaten Nebentätigkeit der bei ihm angestellten Ärzte. Im übrigen muß abgewartet werden, wie sich das SMI und die beteiligten Ärzte zu dem Änderungsverlangen stellen. Angesichts der Tatsache, daß bis heute eine ordnungsgemäße Abführung der Liquidationsabgaben nicht erreicht werden konnte, sind erhebliche Zweifel angebracht, ob zukünftig eine Bereitschaft hierzu besteht. Sie werden vor weiteren Zuwendungsentscheidungen durch das Fachministerium zu beachten sein.

Die Gemeinschaftspraxis mit dem jetzigen Leiter der Abteilung Neurophysiologie wurde noch zur Zeit der Stiftung Friedrichsheim begonnen. Nach Gründung des Vereins Sportmedizinisches Institut waren die aus diesen privatärztlichen Tätigkeiten erzielten Einnahmen in Höhe von jährlich ca. 3.000 bis 4.000 DM zunächst nicht bekannt. Eine Abgaberegulierung bestand nicht.

Erst mit Einstellung der beiden Orthopäden im SMI zum 1. Januar 1989 wurde eine neue Regelung mit Vorstandsbeschuß vom 24. Februar 1989 realisiert. Die Vereinbarung sah vor, daß für die Inanspruchnahme von Personal und Einrichtungen des Instituts als Nutzungsentgelt 30 v.H. der Einnahmen an das Institut zu zahlen waren. Darüber hinaus waren die Entnahmen von institutseigenen Materialien und Medikamenten sowie die Laboruntersuchungen in voller Höhe an das Institut abzuführen. Entsprechende Vereinbarungen wurden unterzeichnet

- am 10. August 1989 von einem inzwischen ausgeschiedenen Orthopäden,
- am 19. September 1990 vom ärztlichen Direktor und dem mit ihm in der Gemeinschaftspraxis tätigen Arzt.

Ein weiterer Arzt liquidiert nicht, eine Vereinbarung wurde von ihm daher nicht unterzeichnet. Ein Arzt verstarb im Juli 1990, eine Vereinbarung wurde von ihm ebenfalls nicht unterzeichnet.

Mit dem Leiter der Orthopädie wurde im Dienstvertrag vom 13. Juni 1990 eine Sondervereinbarung getroffen. Danach erstattet der Arzt aus den von ihm gegenüber den Privatpatienten berechneten Honoraren dem Institut die Sachkosten nach dem Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft für die Abrechnung der stationären Nebenleistungen und der ambulanten Leistungen in den Krankenhäusern (DKG-NT).

In der Praxis stellte sich diese Berechnungsbasis als kompliziert und aufwendig und damit als nicht zweckmäßig heraus.

Die Abrechnungen der betroffenen Ärzte waren insgesamt unbefriedigend. Insbesondere die Entnahme von institutseigenen Materialien und Medikamenten, die Inanspruchnahme von Personalkapazitäten und die Abrechnung von Röntgen-, Physiotherapie- und Laborleistungen waren häufig falsch oder konnten nur schwerlich kontrolliert werden.

Das Fachressort hat daher mit Schreiben vom 4. September 1991 ein verändertes Verfahren für die Abrechnung der Liquidationsabgaben verfügt. Danach sind auf der Grundlage der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ)

- den liquidationsberechtigten Ärzten 70 v.H. der Honorare zu belassen, die sich auf ihre eigenen

Stellungnahme der Landesregierung

ärztlichen Leistungen beziehen, 30 v.H. sind an das SMI abzuführen,

- von den Honoraren aus den Bereichen Röntgen, Physiotherapie und Labor werden auf der Grundlage des einfachen Satzes 20 v.H. den liquidationsberechtigten Ärzten belassen, 80 v.H. sind an das Institut abzuführen; von dem den einfachen Satz übersteigenden Anteil erhalten die Ärzte 70 v.H., das SMI 30 v.H.

Durch dieses Verfahren wird die Aufsicht der einzelnen Ärzte in den Bereichen Röntgen, Physiotherapie und Labor berücksichtigt. Nach Auffassung des Fachressorts kann nicht von "alleinigen Leistungen" des Instituts gesprochen werden. Diese Leistungen sind immer durch einen Arzt angeordnet und werden von diesem überwacht.

Neben klar vorgesehenen Abrechnungskriterien haben die Ärzte bei diesem Modus ein eigenes Interesse, daß die Einrichtungen des Instituts genutzt werden, darüber hinaus wird die Einnahmesituation des SMI entscheidend verbessert. Das Verfahren wird in vergleichbaren Einrichtungen und in Krankenhäusern üblicherweise praktiziert. Alle betroffenen Ärzte haben sich damit einverstanden erklärt.

Das Fachressort hat mit Schreiben vom 4. September 1991 vom SMI eine korrigierte Rückrechnung der Liquidationsabgaben vom Zeitpunkt des Zustandekommens der Liquidationsvereinbarung verlangt. Eine Unterscheidung zwischen Geräten, die aus ordentlichen Haushaltsmitteln und solchen, die aus Spendenmitteln beschafft wurden, erfolgte dabei nicht. Die Entscheidung über die Zuwendung des Landes für das Jahr 1992 und die Leistung von Abschlagszahlungen wird unter Berücksichtigung der Vorlage der Rückberechnungen getroffen.

Die von dem Orthopäden am 13. Januar 1992 nach der neuen Regelung vorgelegte – vorläufige und noch nicht abschließend geprüfte – Liquidationsabrechnung weist für die Zeit vom 1. Januar 1989 bis 31. Dezember 1991 einen Anteil für das Institut in Höhe von 302.256,02 DM aus, von denen bisher 112.448,79 DM abgeführt wurden. Hinsichtlich des Zeitpunktes, ab dem Liquidationsabgaben zu leisten sind, wird noch verhandelt.

Wesentlich geringere Beträge ergeben sich aus der vom ärztlichen Direktor und dem Leiter der Abteilung Neurophysiologie betriebenen Gemeinschaftspraxis. Für das Jahr 1990 errechneten sich beispielsweise auf der Grundlage der ursprünglichen Vereinbarung Liquidationsabgaben von 8.022,39 DM.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 94 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Kostenrechnungen für Selbstzahler nach überschlägigen Berechnungen allein für 1989 Einnahmeausfälle in Höhe von rd. 25 000 DM festgestellt. Sie beruhen darauf, daß das SMI bestimmte Leistungen, die es regelmäßig erbringt, entweder überhaupt nicht in die von ihm aufgestellten Abrechnungsrichtlinien übernommen hat oder diese hinsichtlich des zahlungspflichtigen Personenkreises so unklar gehalten hat, daß nach beliebig subjektiven Kriterien jederzeit ein Verzicht auf Liquidation möglich ist. Dementsprechend sind in zahlreichen Fällen Kostenrechnungen oft verspätet ausgestellt, großzügig storniert oder gar Honorarforderungen kurzerhand erlassen worden.

Das Fachministerium hat pauschal mitgeteilt, das SMI sei "zwischenzeitlich in der Lage, sämtliche Zusatzuntersuchungen kostenmäßig abzurechnen". Außerdem verweist es darauf, die Zahl der nichtbeglichenen und stornierten Rechnungen sei erheblich zurückgegangen, es handele sich nur noch um Einzelfälle. Dem Rechnungshof liegen geänderte Richtlinien nicht vor. Er vermag daher nicht zu beurteilen, inwieweit das SMI nunmehr alle erbrachten Leistungen abrechnen "kann". Außerdem fehlen ihm konkrete Anhaltspunkte dafür, daß das auch tatsächlich geschieht. Für beides erwartet er daher noch schlüssige Nachweise, verbunden mit der Aufklärung, von wem und nach welchen Gesichtspunkten eigentlich nach wie vor Liquidationsstornierungen und -erlasse veranlaßt werden.

- 95 Im SMI werden Forschungen durchgeführt, die von daran interessierten privaten Unternehmen in Auftrag gegeben und finanziert werden. Die gezahlten Gelder fließen im wesentlichen auf die Privatkonten der forschenden Ärzte, namentlich des Institutsleiters. In die Institutskasse gelangen zum unvollkommenen Ausgleich der in Anspruch genommenen sächlichen Mittel nur Teilbeträge. Die dem Institut zu Lasten anderer Aufgaben entzogene personelle Kapazität wird ihm nicht erstattet.

Ein Hersteller medizinischer Geräte richtete im Institut zu Forschungszwecken eine "Sauerstoff-Therapiekammer" ein. Mit ihr arbeitet in erster Linie der Institutsleiter, der dafür gegenüber den behandelten Patienten abrechnet. Die Einnahmen hieraus fließen also ihm zu. Für das Institut sollte der Betrieb dieser Kammer – so entspricht es einem ausdrücklichen Vorstandsbeschluß vom 8. Juli 1988 – kostenneutral sein. Tatsächlich aber wird das SMI, ohne daß der Institutsleiter für den gebotenen und auch vorgesehenen Ausgleich sorgt, mit den Kosten der Sauerstoffbeschaffung belastet. So steht den Ausgaben für Sauerstoff:

1989	6 016,21 DM
1990	11 327,00 DM
bis 31. 8. 1991	<u>10 029,54 DM</u>
zusammen	27 372,75 DM

Zu Tz. 94

Die sportärztlichen Untersuchungen und Beratungen werden in analoger Anwendung des Aktionsprogramms der Landesregierung "Förderung des Sports in Schulen und Vereinen" vorgenommen. Näheres ist in Teil B Abschnitt IV.III Maßnahmenförderungsrichtlinien (MFR) – Sportärztliche Untersuchungen und Beratungen – (StAnz. 1989, S. 519) geregelt. Die einzelnen Gruppen (Schüler, Leistungssportler, Sportlehrer, Trainer usw.) sind dort genannt. Nach Nr. 1.6 der Richtlinien kann die Untersuchung von anderen Sportlern für förderungsfähig erklärt werden. Diese Regelung wird vereinzelt bei Sportstudenten und besonderen "Altterssportlern" (z.B. Langstreckenläufern) angewandt. Zusatzuntersuchungen werden generell nach der GOÄ oder im Rahmen der Gebührenordnung des Bundesausschusses für den Leistungssport abgerechnet.

Die vorliegenden Statistiken und Abrechnungsunterlagen neueren Datums bestätigen, daß eine ordnungsgemäße und zeitnahe Abrechnung von Leistungen vorgenommen wird. Die vorliegenden Stornolisten für 1990 und 1991 wurden geprüft. Es konnte festgestellt werden, daß es sich ganz überwiegend nicht um echte Stornierungen handelte, sondern um Berichtigungen, z.B. wegen späterer Vorlage des Übungsleiterscheins oder Ausstellung einer neuen Rechnung und nachträgliche Abrechnung über die Krankenkasse. In wenigen Fällen wurde eine echte Stornierung vorgenommen (1990 in Höhe von insgesamt 695,86 DM).

Das Fachressort wird Richtlinien über die Liquidation für sportärztliche Untersuchungen und Beratungen im SMI erarbeiten.

Zu Tz. 95

Die Durchführung von Studien ist in der Satzung des Vereins verankert und gehört zu den essentiellen Aufgabenbereichen eines sportmedizinischen Instituts.

Bei den Studien handelt es sich um Forschungsprojekte zur Weiterentwicklung von sportmedizinischen Erkenntnissen. Die Studien wurden bisher nicht dem Präsidium angezeigt, die Abwicklung erfolgte nicht über den Institutshaushalt. Mit Schreiben vom 24. Januar 1991 wurde daher das SMI angewiesen, die Richtlinien des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst für die Verwaltung von Forschungsbeihilfen und sonstiger Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung vom 31. Januar 1972 in der Fassung vom 29. Dezember 1982 (ABL. 1983, S. 2) analog anzuwenden. Darüber hinaus wurde veranlaßt, daß alle Studien vom Präsidium im voraus genehmigt werden müssen.

Da bisher vom SMI nur pauschale Angaben geliefert wurden, bestand Anlaß nachzuprüfen, wie sich Materialkosten und in Anspruch genommene Per-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

nur eine einzige Einnahme von 5 835,60 DM für die Zeit bis zum 31.5.1991 gegenüber, so daß der Instituts- haushalt einen Fehlbetrag von 21 537,15 DM zu decken hat.

Darüber hinaus trägt das Institut für den Betrieb der "Sauerstoff-Therapiekammer" zusätzliche Personalkosten.

Dies geht nach Auffassung des Rechnungshofs nicht an. Forschungsaufträge, die im SMI abgewickelt werden, sind namens des Instituts zu übernehmen. Die dafür gezahlten Gelder sind dem Institutshaushalt zuzuführen, aus dem dann in angemessenem Umfang das forschende Personal honoriert werden kann. In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof nochmals darauf hin, daß die öffentliche Förderung des SMI, die wichtigen gesellschaftlichen Zielen dient, nicht dazu führen kann, daß das am Institut beschäftigte Personal aus ihr direkt oder indirekt Mittel zur Finanzierung eigener privater Nebentätigkeiten abzweigt.

sonalkapazitäten konkret errechnen. Das Fachressort hat mit Schreiben vom 24. Januar 1991 den ärztlichen Direktor aufgefordert, alle Forschungsvorhaben und die hierfür geflossenen Mittel ab 1. Januar 1989 unter Beachtung der Richtlinien aufzuzeigen. Nach mehrmaliger Erinnerung wurden mit Schreiben vom 25. Oktober 1991 und 18. November 1991 wenig aussagefähige Übersichten vorgelegt. Am 6. Dezember 1991 hat das Fachressort nochmals gebeten, alle Studien unter Angabe aller Einnahmen und Kosten mitzuteilen.

Mit Schreiben vom 14. Januar 1992 teilte der ärztliche Direktor mit, daß ihm die Forschungsaufträge persönlich erteilt worden seien und er nicht zur Auskunft verpflichtet sei. Tätigkeiten von Hochschullehrern, die in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit stünden, seien von jeglicher Abführungspflicht befreit. Er versicherte aber, daß dem SMI jeder Aufwand erstattet werde, der durch seine wissenschaftliche/gutachterliche und sonstige Tätigkeit entstanden sei.

Die Überprüfung des Gesamtvorgangs ist noch nicht abgeschlossen.

Die im SMI installierte Sauerstoff-Überdruckkammer im Wert von ca. 600.000,- DM wurde von einer gemeinnützigen Stiftung schweizerischen Rechts kostenlos zur Verfügung gestellt. Ziel der Maßnahme war, den Einsatz von Sauerstoffüberdruck auf das Leistungsverhalten von Spitzensportlern zu erforschen. Dem SMI wurde eine Erprobungszeit bis März 1992 gewährt. Das SMI-Präsidium genehmigte die Aufstellung der Kammer mit der Maßgabe, daß keine Kosten für die Installation entstehen und die laufenden Kosten nach Möglichkeit durch Einnahmen von Dritten gedeckt werden sollten.

Die in den Haushaltsjahren 1989, 1990 und 1991 entstandenen Ausgaben für Material und Personalkostenanteile betrugen insgesamt 49.540,72 DM. Sie sind durch die im abgelaufenen Haushaltsjahr eingegangenen Einnahmen voll gedeckt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

Gründung einer GmbH durch die Fachhochschule**Darmstadt**

(Kap. 15 17)

Die von der Fachhochschule Darmstadt ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen mitgegründete Interdisziplinäre Kooperationsgesellschaft Fachhochschule Darmstadt mbH sollte unverzüglich völlig in private Trägerschaft überführt werden, wobei eine strikte Abgrenzung der Aufgaben zwischen Fachhochschule und Transfergesellschaft sicherzustellen ist.

96 Der Minister der Finanzen hatte in seinem Abschlußbericht vom 29. August 1990 zur Haushaltsrechnung 1989 unter Tz. 5.5 angeführt, daß ein Betrag von 75 000 DM in der Rechnung der Fachhochschule Darmstadt (Kap. 15 17) nicht erfaßt worden sei. Der Rechnungshof ist, wie in Tz. 9 seiner Bemerkungen 1990 angekündigt, dem fraglichen Sachverhalt nachgegangen. Über das Ergebnis wird wie folgt berichtet:

Der Fachhochschule Darmstadt wurde von der Gesellschaft zur Förderung des technischen Nachwuchses e.V. eine Spende von insgesamt 75 000 DM, eingegangen in zwei Teilbeträgen von je 37 500 DM am 21. Juli und 2. August 1989, zugewendet. Der eine Teilbetrag wurde als Stammeinlage der Fachhochschule bei der gemeinsam mit dem Spender gegründeten "Interdisziplinäre Kooperationsgesellschaft (IK) der Fachhochschule Darmstadt mbH" und der andere Teilbetrag wurde als Gesellschaftsdarlehen der Fachhochschule an die IK-GmbH verwendet, was beides Voraussetzung für die Gewährung der Spende gewesen sein soll. Die IK-GmbH wurde am 24. August 1989 im Handelsregister eingetragen; an ihrem Stammkapital von 50 000 DM ist die Fachhochschule zu 75 v.H. beteiligt.

Der fragliche Betrag von 75 000 DM wurde in der Haushaltsrechnung der Fachhochschule Darmstadt weder als Einnahme noch als Ausgabe erfaßt. Die nach § 65 Abs. 2 LHO für den Erwerb der Anteile an der IK-GmbH durch die Fachhochschule erforderliche Zustimmung des Ministeriums der Finanzen (MdF) wurde, wie dieser am 28. Mai 1991 mitgeteilt hat, nicht erteilt; ein entsprechender Antrag lag ihm auch nicht vor. Die vom Rechnungshof aufgeworfene Frage, wie der aufgezeigte Vorgang im Hinblick auf § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO zu bewerten sei, wonach die Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft unter anderem nur zulässig ist, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt, würde sich – so das MdF – erledigen, wenn es zu der beabsichtigten Überleitung des Gesellschaftsanteils in eine allen Fachhochschulen dienende Einrichtung in privater Trägerschaft komme.

Der Rechnungshof hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (MWK) am 18. Juni 1991 darauf hingewiesen, daß er es für unerlässlich halte, die von der Fachhochschule Darmstadt mitgegründete IK-GmbH völlig in private Trägerschaft zu überführen, um eine klare Aufgabentrennung zwischen der GmbH und der Fachhochschule sicherzustellen. Das MWK, das diese Auffassung teilt, hat dazu am 30. Juli 1991 mitgeteilt, daß sich die Rektoren der hessischen Fachhochschulen zwischenzeitlich darauf verständigt hätten, die Gründung eines Vereins unter dem Namen "Hessische Transfergesellschaft e.V." zu betreiben, der unter anderem die Aufgabe haben soll, die Trägerschaft der IK-GmbH als gemeinsame Einrichtung zu übernehmen, um die Professoren aller hessischen Fachhochschulen bei der Durchführung von Projekten im Bereich von Forschung und Entwicklung zu unterstützen.

Der Rechnungshof begrüßt die Überführung der GmbH in den Verein zwar grundsätzlich, er hält es aber für erforderlich

Zu Tz. 96

Den Ausführungen des Rechnungshofs ist zuzustimmen.

Die Fachhochschule Darmstadt (FhD) hat als Körperschaft des öffentlichen Rechts in eigener Initiative gemeinsam mit der Gesellschaft zur Förderung technischen Nachwuchses Darmstadt e.V. (GFTN) die Interdisziplinäre Kooperationsgesellschaft Fachhochschule Darmstadt mbH (IK-GmbH) gegründet. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat mit Erlaß vom 21. Dezember 1989 den Abschluß des Gesellschaftsvertrages durch die Fachhochschule Darmstadt beanstandet. In der Folge wurde mit allen Fachhochschulen die Frage der Notwendigkeit einer Einrichtung in privatrechtlicher Organisationsform zur Unterstützung des Wissens- und Technologietransfers der hessischen Fachhochschulen erörtert. Überwiegend haben die Fachhochschulen eine solche überregionale Einrichtung als wünschenswert erachtet und sich zwischenzeitlich darauf verständigt, den Verein "Hessische Transfergesellschaft e.V." gründen zu wollen, in den dann die IK-GmbH integriert werden könnte. Zu der vorgeschlagenen Vereinsgründung hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit Erlaß vom 31. Juli 1991 der Fachhochschule mitgeteilt, daß die Aufgaben des Vereins bzw. der GmbH gegenüber den Hochschulaufgaben klar abzugrenzen seien und eine deutliche Trennung zwischen dieser Einrichtung einerseits und den Fachhochschulen andererseits erreicht werden müsse. Aus diesem Grund komme auch die Beteiligung der Fachhochschulen selber an der Einrichtung weder als Gesellschafter der GmbH noch als Mitglieder des Vereins in Betracht.

Da ein Fortschritt zur Realisierung dieses Vorhabens bisher nicht mehr zu verzeichnen war, hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst nunmehr von der Fachhochschule Darmstadt unter Fristsetzung bis zum 30. Juni 1992 verlangt, ihre Gesellschafterstellung in der IK-GmbH aufzugeben und für den Fall des ergebnislosen Verstreichens der Frist aufsichtsbehördliches Vorgehen nach § 19 Abs. 3 Satz 2 HHG angedroht.

sicherzustellen, daß die aus Rechtsgründen notwendige Aufgabentrennung zwischen Verein einerseits und den Fachhochschulen andererseits auch tatsächlich vollzogen wird. Im übrigen ist er der Auffassung, daß die Realisierung des Vorhabens nunmehr unverzüglich erfolgen sollte; nach Ablauf einer angemessenen Frist wäre die Fachhochschule Darmstadt andernfalls zur Aufgabe der Beteiligung an der IK-GmbH zu veranlassen.

Mittelbewirtschaftung bei hessischen Fachhochschulen (Kap. 15 17 bis 15 22)

Der seit Jahren als notwendig erkannte Austausch des bei hessischen Fachhochschulen für die Mittelbewirtschaftung eingesetzten DV-Verfahrens gegen ein kostengünstigeres Verfahren ist endlich vorzunehmen.

- 97 Aufgrund eines Beschlusses des Landesautomationsausschusses vom 27. Oktober 1982 wird für die Mittelbewirtschaftung bei den Fachhochschulen Frankfurt am Main, Fulda, Gießen-Friedberg und Wiesbaden ein von der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) entwickeltes DV-Verfahren eingesetzt. Dieses Mittelbewirtschaftungssystem – HIS MBS – erfordert die Bereitstellung von Großrechnerkapazität durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD). Bei den Fachhochschulen werden mit eigenen DV-Geräten Datenerfassung und Plausibilitätsprüfungen vorgenommen. HZD und Fachhochschulen sind mittels Standleitungen der Deutschen Bundespost verbunden.

Der Rechnungshof hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (MWK) seit dem Jahr 1985 im Rahmen von Prüfungen der o. a. Fachhochschulen mehrfach darauf hingewiesen, daß das fragliche Mittelbewirtschaftungssystem zu kostenträchtig sei, im Jahr 1985 z. B. waren Kosten von insgesamt rd. 372 000 DM entstanden, so daß wirtschaftlich vertretbare Lösungen, wie z. B. der Einsatz von Personal-Computern bei den Fachhochschulen, angestrebt werden müßten. Das MWK hatte sich hierzu im Jahre 1986 zunächst dahingehend geäußert, daß entsprechende Überlegungen zwar angestellt, aber noch nicht konkretisiert worden seien, weil unter anderem Personal-Computer noch nicht genügend leistungsfähig erschienen.

In einem Schreiben vom 6. Februar 1990 gab das Ministerium an, eine Realisierung des Vorhabens, die Mittelbewirtschaftung auf Vorort-Rechnern bzw. Personal-Computern abzuwickeln sei bisher daran gescheitert, daß die von der HIS-GmbH dafür entwickelten Programme nicht mehrplatzfähig gewesen seien. Inzwischen aber sei eine entsprechende Programmversion kurz vor der Fertigstellung. Es sei daran gedacht, kurzfristig eine Umstellung der Mittelbewirtschaftung bei den Fachhochschulen auf Vorort-Verfahren vorzunehmen, dies im Zuge der Installation anderer DV-Verfahren. Außerdem konstatierte das MWK, daß bedingt durch drastisch gefallene Hardware-Preise mit einer Amortisation der erforderlichen Investitionen innerhalb maximal eines Jahres zu rechnen wäre.

Mit Schreiben vom 6. August 1991 teilte das MWK schließlich auf eine entsprechende Anfrage des Rechnungshofs mit, die angekündigt gewesene Umstellung habe noch nicht realisiert werden können, weil unter anderem die von der HIS-GmbH erstellte UNIX-Programmversion für ein Mittelbewirtschaftungssystem erst seit Ende des Jahres 1990 einsatzbereit sei. Nunmehr sei beabsichtigt, dieses Verfahren im Jahr 1992 bei der Fachhochschule Frankfurt einzusetzen; diese werde die Federführung und Pilotinstallation übernehmen. Bei positivem Ausgang würden die anderen Fachhochschulen folgen.

Aufgrund der Ausführungen des MWK muß davon ausgegangen werden, daß sich der Austausch des bisher eingesetzten Mittelbewirtschaftungssystems gegen ein kostengünstigeres Vorort-Verfahren bei den Fachhochschulen weiter verzögern

Zu Tz. 97

Aus Wirtschaftlichkeitsgründen wird das Mittelbewirtschaftungsverfahren bei den hessischen Fachhochschulen vom Großrechnerverfahren bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung abgezogen und als Vor-Ort-Verfahren durchgeführt werden. Wegen des notwendigen Leistungsumfanges wird hierfür das von der Hochschulinformationssystem GmbH entwickelte, mehrplatzfähige Mittelbewirtschaftungssystem MBS-UNIX eingesetzt werden. Dieses Programm steht seit Ende 1990 zur Verfügung und ist mittlerweile an der Fachhochschule Köln erfolgreich eingesetzt worden. Die Besichtigung der Installation an der Fachhochschule Köln durch DV-Verantwortliche und Haushaltsverantwortliche der hessischen Fachhochschulen sowie der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung im Oktober 1991 hat ergeben, daß das System mit geringfügigen Anpassungen in Hessen eingesetzt werden kann.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung hat die Beschaffung des UNIX-Rechners für die Fachhochschule Frankfurt übernommen und im Januar 1992 einen Vertrag mit der Firma Bull abgeschlossen. Aufgrund von Lieferzeiten wird der Rechner Anfang März an der Fachhochschule Frankfurt installiert werden. Nach der erforderlichen Programminstallation, den Programmtests, dem Kontenaufbau und der Datenübernahme wird das Vor-Ort-Verfahren ab dem 1. Mai 1992 das Großrechnerverfahren bei der HZD ablösen.

Die Vorbereitungen zur Ablösung des Großrechnerverfahrens an den anderen hessischen Fachhochschulen sind ebenfalls in Gang gesetzt worden. Nach dem momentanen Stand der Planungen wird diese Ablösung zum 1. Juli 1992 stattfinden.

Die vom Rechnungshof befürchtete Verzögerung der Umstellung auf das Vor-Ort-Verfahren wird nicht eintreten.

wird. Dies allerdings erscheint angesichts der bisher schon verstrichenen Zeit nicht vertretbar. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Einführung des fraglichen DV-Verfahrens nunmehr beschleunigt vorangetrieben werden sollte.

Verwaltung von Landesmietwohnungen der Staatlichen Schlösser und Gärten

(Kap. 15 34)

Nach der "Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Landesmietwohnungen" ist spätestens alle fünf Jahre von der hausverwaltenden Behörde beim zuständigen Staatsbauamt die Überprüfung der Mietwerte zu veranlassen. Versäumnisse dieser Überprüfung führen zu erheblichen finanziellen Nachteilen des Landes.

98 Der Rechnungshof hatte bereits anlässlich einer Prüfung im Jahre 1981 bemängelt, daß die im Jahre 1977 in Kraft getretene "Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Landesmietwohnungen" von der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten, die derzeit 100 Mietwohnungen bewirtschaftet, nur ungenügend beachtet worden war. Nunmehr wurde die von dieser Verwaltung vorgenommene Bewirtschaftung der Wohnungsbestände im Staatspark Hanau-Wilhelmsbad und des Landgrafenschlosses Bad Homburg einer erneuten Prüfung unterzogen.

99 Eine Prüfung von Wohnungsakten der 24 Landesmietwohnungen im Staatspark Hanau-Wilhelmsbad ergab, daß die Mietwertüberprüfungen nicht den Landesmietwohnungsvorschriften gemäß durchgeführt wurden. In der Mehrzahl der Fälle hat es die hausverwaltende Dienststelle in Bad Homburg versäumt, die spätestens alle fünf Jahre fällige turnusmäßige Überprüfung der Wohnungsmietwerte beim zuständigen Staatsbauamt zu veranlassen. Dementsprechend wurden die Mietwerte der meisten Wohnungen zwischen den Jahren 1979 und 1989/90 nicht mehr überprüft und somit etwa zehn Jahre lang nicht an die Entwicklung des allgemeinen Mietpreinsniveaus angepaßt. Dies hatte z.B. zur Folge, daß für Wohnungen teilweise Mieten von unter 2 DM pro qm erhoben wurden, was – auch unter Berücksichtigung einer relativ schlechten Ausstattung solcher Wohnungen – nicht mehr den ortsüblichen Mieten entsprechen dürfte.

Sofern die Mieten in einigen Fällen im Jahre 1988 erhöht wurden, geschah dies infolge mietwertverändernder Umstände (Modernisierungen) bzw. im Zusammenhang mit der Neuvermietung von Wohnungen.

100 Auch bei den zehn Landesmietwohnungen im Bereich des Landgrafenschlosses Bad Homburg hat der Rechnungshof erhebliche Verzögerungen bei der vorgeschriebenen turnusmäßigen Überprüfung der Mietwerte festgestellt. Die letzten Mietwertanpassungen stammten hier aus den Jahren 1980 bzw. 1981, eine turnusmäßige Überprüfung erfolgte erst wieder im Jahre 1989.

Bezieht man die vorletzten Mietwertüberprüfungen, die nach Aktenlage im Jahre 1968 erfolgten, in die Betrachtungen mit ein, so sind in einem Zeitraum von über zwanzig Jahren lediglich zwei Überprüfungen durchgeführt worden. Angesichts der allgemeinen Mietpreissteigerungen in den letzten zwei Jahrzehnten haben die versäumten Überprüfungen beträchtliche Einnahmeausfälle des Landes zur Folge gehabt.

101 Die versäumten Mietwertüberprüfungen und damit die i.d.R. nicht erfolgten Mietanpassungen haben für das Land erhebliche finanzielle Nachteile erbracht. Das Versäumnis einer zeitnahen Anpassung der Mieten der Landesmietwohnungen an das ortsübliche Mietpreinsniveau hat außerdem Folgen für die zukünftigen Mieteinnahmen.

Einerseits schreiben die Landesmietwohnungsvorschriften zwingend vor, daß die Mieten den ortsüblichen Mietwerten ent-

Zu Tz. 99 bis 101

Im Geschäftsbereich der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten sind – neben 40 Dienstwohnungen – insgesamt 104 Mietwohnungen vermietet bzw. können nach Abschluß von z.Z. laufenden Instandsetzungsarbeiten vermietet werden.

Die Berechnung des Mietzinses pro Quadratmeter für diese Wohnungen aufgrund von ortsüblichen Vergleichsmieten ist schwierig, weil wegen der Besonderheit der Liegenschaften Vergleiche nur schwer zu ziehen sind. Die Differenzen zwischen den von den Staatsbauämtern ermittelten ortsüblichen Mietwerten und den tatsächlich gezahlten Mieten für die Wohnungen der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten pro qm liegen zwischen 0,03 DM und 0,83 DM pro qm. Dies ist durch die 30 v.H.-Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 Miethöhegesetz (MHG) bei Mieterhöhungen bedingt. Die niedrigen Mieten an sich sind darauf zurückzuführen, daß es sich in der Regel um denkmalgeschützte Bausubstanz handelt, häufig mit übergroßen Nebennutzflächen, ungünstigem Zimmerschnitt, mangelhaften bzw. nicht zeitgemäßen sanitären Installationen, ungewöhnliche Fensterhöhen, unzureichender Wärmedämmung, Feuchtigkeit im Mauerwerk etc.

Die personelle Ausstattung der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten ist – wie vom Rechnungshof festgestellt – so knapp bemessen, daß in der Vergangenheit eine ordnungsgemäße Verwaltung des Wohnungsbestandes nur mit Schwierigkeiten gewährleistet werden konnte. Vor allem die starke Arbeitsüberlastung und zusätzliche Gründe, die in der Person des ehemaligen zuständigen Sachbearbeiters/Sachgebietsleiters lagen (Zeitausfall durch Mitgliedschaft im Gesamtpersonalrat als Vorsitzender und sehr lange Peri-

sprechen müssen, andererseits ist das Land bei bestehenden Mietverhältnissen an die Bestimmungen des "Gesetzes zur Regelung der Miethöhe" (MHG) gebunden, welches in § 2 Ziff. 3 vorschreibt, daß der Mietzins (von Ausnahmen, wie z.B. nach der Durchführung baulicher Änderungen abgesehen) innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach der letzten Anpassung nicht um mehr als 30 v.H. erhöht werden darf.

Daraus ergibt sich, daß das Versäumnis rechtzeitiger Mietwertüberprüfungen über längere Zeiträume nicht mehr zu kompensieren ist, da die gesetzlichen Regelungen lediglich eine sukzessive Wiederannäherung der Mieten an die ortsüblichen Mietpreisniveaus zulassen; finanzielle Nachteile für das Land sind somit auch für die Folgejahre bis zum Erreichen der ortsüblichen Mietwerte programmiert.

Der Rechnungshof hat dem Minister für Wissenschaft und Kunst mit Schreiben vom 4. Dezember 1990 unter Hinweis auf die aufgezeigten Mängel mitgeteilt, daß er es für erforderlich hält, für eine unverzügliche Beseitigung der Mängel zu sorgen und für die Zukunft eine ordnungsgemäße Verwaltung der Landesmietwohnungen sicherzustellen. Dabei sollte auch untersucht werden, ob es zweckmäßig und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist, die Verwaltung von Landesmietwohnungen einer Einrichtung mit einer relativ geringen personellen Ausstattung, wie der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten, zu übertragen. Auf die in den Landesmietwohnungsvorschriften vorgesehene Möglichkeit, die Wohnungsverwaltung zu zentralisieren, wurde hingewiesen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat in seinem Schreiben vom 8. Oktober 1991 darauf hingewiesen, daß die überfällig gewesenen Mietwertüberprüfungen und – die aufgrund des MHG möglichen – Mietwertanpassungen in den Jahren 1989/90 vorgenommen worden seien.

Was die Übertragung der Verwaltung der fraglichen Mietwohnungen auf eine andere Stelle betrifft, so lehnt das Ministerium diese ab, da die Vermietung aus denkmalpflegerischen Gesichtspunkten bei der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (VSG) verbleiben müsse. Allerdings sei es erforderlich, bei der VSG zusätzlich Personal einzustellen, um die Verwaltung der Mietwohnungen ordnungsgemäß durchzuführen.

Der Rechnungshof hält die Verwaltung der Mietwohnungen von einer Dienststelle, die die Vermietung professionell handhabt, unter dem Aspekt einer wirtschaftlichen Verwaltung weiterhin für sinnvoll. Daß bei notwendigen Modernisierungs- und Restaurierungsarbeiten die Fachverwaltung eingeschaltet wird, könnte dabei ohne Probleme sichergestellt werden. Ohne eine solche verwaltungsmäßige Umstrukturierung der Wohnungsvermietung steht zu befürchten, daß sich die aufgezeigten Mängel wiederholen und weitere finanzielle Nachteile für das Land entstehen werden. Dies hielte der Rechnungshof für nicht hinnehmbar.

Staatstheater Darmstadt

(Kap. 15 42)

Das Staatstheater Darmstadt hat seit 1972 Einnahmen und Ausgaben über sogenannte Rücklagekonten bei Brauereien unter Umgehung haushaltsrechtlicher Vorschriften abgewickelt. Der Bestand der "schwarzen Kassen" in Höhe von 91 600,87 DM wurde auf Forderung des Rechnungshofs zwischenzeitlich dem Haushalt zugeführt.

- 102 Das Staatstheater hatte am 13. März 1972 einen Vertrag mit zwei ortsansässigen Brauereien abgeschlossen. Dieser Vertrag war vom Kultusminister am 22. März 1972 genehmigt worden.

Der Vertrag räumte den Brauereien ein ausschließliches Bier-Belieferungsrecht für die Kantine und das Foyer des

oden von krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit) haben dazu geführt, daß die Mietwertermittlungen nicht in dem von der "Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Landesmietwohnungen" aus dem Jahr 1977 vorgesehenen Rhythmus durchgeführt werden konnten.

Derzeit kann jedoch davon ausgegangen werden, daß durch Neuorganisation innerhalb der Verwaltung und durch den Einsatz der EDV die Defizite aus der Vergangenheit weitgehend behoben sind bis auf 25 Fälle, in denen noch nicht Mieten in der Höhe der ortsüblichen Mietwerte bezahlt werden. Auch diese Fälle werden in Kürze abgeschlossen sein. Im übrigen wird künftig sichergestellt, daß die Mieten der Mietwohnungen im Bereich der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten zeitnah angepaßt werden können.

Die Landesregierung hat im Herbst 1991 den Rechnungshof gebeten, ein Organisationsgutachten über die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten zu erstellen. Hierbei sollte auch die Frage beantwortet werden, ob es zweckmäßig und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist, die Verwaltung der Landesmietwohnungen im Geschäftsbereich der Staatlichen Schlösser und Gärten zu belassen oder auf eine andere Stelle zu übertragen.

Zu Tz. 102

Es wird davon ausgegangen, daß es sich bei dem festgestellten Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht um einen Ausnahmefall handelte. Gemäß der Aufforderung des Rechnungshofs wurden die Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeri-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Theaters ein. Als Gegenleistung hierfür gewährten die Brauereien einen Umsatzbonus. Dieser Bonus wurde auf sogenannte Rücklagekonten bei den Brauereien gehalten und von diesen vertragsgemäß mit 1 v.H. über dem jeweiligen Diskont der Deutschen Bundesbank verzinst. Das Staatstheater verfügte über die Konten und verwendete die Guthaben für Zwecke der Kantine, wie Ersatzbeschaffungen von Maschinen und Geräten, Reparaturen etc. Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben wurden im Haushaltsplan nicht gezeigt. In Fällen von Ersatzbeschaffungen, die den Bereich des Kantinen- bzw. Foyerpächters betrafen, wurden die Rechnungen durch diesen dem Theater zur anteiligen Kostenübernahme bzw. -erstattung der verauslagten Kosten auf sein Konto vorgelegt. War das Theater Auftraggeber für diesbezügliche Leistungen, wies es die jeweilige Brauerei an, zu Lasten der Rücklage Zahlungen zu leisten. Haushaltsrechtliche Bestimmungen, die bei derartigen Vorgängen zu beachten gewesen wären, blieben bei diesem Verfahren naturgemäß unberücksichtigt.

Im Haushaltsjahr 1990 sind über das Rücklagekonto der einen Brauerei keine Ausgaben, über das der anderen Brauerei solche von 12 289,28 DM geleistet worden. Die Boni sowie Zinsgutschriften betragen insgesamt 10 119,41 DM. Der Saldenstand (Guthaben) betrug zum 31. Dezember 1990 jeweils 41 841,80 DM bzw. 49 759,07 DM, zusammen 91 600,87 DM.

Der Rechnungshof hat in 1990 bei den örtlichen Erhebungen beim Staatstheater Darmstadt von diesen Vorgängen Kenntnis erlangt. In seinen Mitteilungen an das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst vom 20. März 1991 hat er den Verstoß gegen die Bestimmungen des Haushaltsrechts gerügt und die sofortige Zuführung der Guthabenbestände in den Landeshaushalt gefordert. Dies ist geschehen.

Das vom damaligen Hessischen Kultusminister mit Genehmigung vom 22. März 1972 gebilligte Verfahren steht im Widerspruch zu den Vorschriften der Haushaltsordnung. So hat nach § 11 Abs. 2 LHO der Haushaltsplan unter anderem alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistende Ausgaben zu enthalten. Aus der Veranschlagungspflicht folgen alle weiteren Vorschriften der LHO hinsichtlich der Veranschlagungsweise (z.B. § 17 LHO), der Vereinnahmung und Verausgabung der Mittel (z.B. §§ 34, 35 LHO), der Rechnungslegung und Prüfung (§§ 70ff; §§ 88ff). Diese Vorschriften wurden nicht beachtet. Es handelte sich bei den Rücklagekonten um "schwarze Kassen", die vorsätzlich jeder Kontrolle durch den Landtag, der Landesregierung und den Rechnungshof entzogen worden sind.

Insgesamt wiegt der Verstoß gegen diese Normen des Haushaltsrechts grundsätzlich auch deshalb schwer, weil damit gerade in Zeiten knapper werdender finanzieller Mittel keine exakte Aussage über die Einnahmesituation des Landes vorliegt. Dispositionen in nachfolgenden Haushalten können deshalb mangels korrekter Basisdaten nicht mehr oder nur teilweise den Zielsetzungen der Haushaltspolitik entsprechen.

Auch wenn es sich bei diesem aufgedeckten Fall dem Betrag nach um eine vergleichsweise geringe Größenordnung handelt, muß der Hessische Rechnungshof dies zum Anlaß nehmen, die Landesregierung aufzufordern, sämtliche Bereiche, die vergleichbare Möglichkeiten zur Bildung "schwarzer Kassen" bieten, daraufhin zu überprüfen, Mißstände abzustellen und durch geeignete Aufklärung diesem Verhalten im übrigen vorzubeugen.

ums für Wissenschaft und Kunst angewiesen, die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung zu beachten und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß die Bildung "schwarzer Kassen" ausgeschlossen wird. Evtl. bestehende Rücklagenkonten außerhalb des Landeshaushalts sind unverzüglich aufzulösen und die Bestände in den Landeshaushalt zu übernehmen.

Die Landesregierung wird im übrigen im Sinne der Bemerkungen der Existenz "schwarzer Kassen" nachgehen und künftig verstärkt darauf achten, daß alle Einnahmen des Landes dem Landeshaushalt zugeführt werden. Diesem Anliegen dient auch die Erklärung, daß in dem abgelaufenen Haushaltsjahr keine weiteren Einzahlungen, als nachgewiesen, aufgenommen sind, die die Dienststellen im Rahmen der Rechnungslegung nach den geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften abzugeben haben.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften**

(Kap. 17 04)

Stark zurückgehender Arbeitsanfall in der Liegenschaftsverwaltung veranlaßt den Rechnungshof, auf einen Abbau des dort tätigen Personals und eine Neustrukturierung der Verwaltung zu drängen.

Insgesamt ist hierdurch mit jährlichen Personalkosteneinsparungen in Höhe von rd. 2,5 Mio DM zu rechnen.

- 103 Der Rechnungshof hatte im Hj. 1983 die Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften geprüft. Die Erhebungen betrafen den Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen. Das wesentliche Ergebnis der Prüfung war Gegenstand eines Beitrags zu den Bemerkungen des Rechnungshofs für das Hj. 1983 (Tzn. 86 bis 98 der Landtagsdrucksache 11/5722).

Aufgrund zwischenzeitlich eingetretener organisatorischer Veränderungen sowie bereits vollzogener bzw. beabsichtigter Veräußerungen landeseigener Mietwohnungen sah sich der Rechnungshof erneut zu einer Prüfung dieses Bereichs veranlaßt. Dabei sollte unter anderem festgestellt werden, ob und inwieweit die Landesregierung den seinerzeitigen Empfehlungen des Rechnungshofs im einzelnen entsprochen hat. Diese Prüfung hat der Rechnungshof im Hj. 1990 durchgeführt.

Neben der eigentlichen Kontrolle des Vollzugs der Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 1983 haben bei der jetzigen Prüfung insbesondere auch Überlegungen zur künftigen Struktur der Liegenschaftsverwaltung insgesamt eine Rolle gespielt.

- 104 Im Geschäftsbereich der Ministerin der Finanzen wird die Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften auf drei Verwaltungsebenen wahrgenommen: Oberste Landesbehörde ist das Ministerium der Finanzen, Landesmittelbehörde die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main; die Ebene der unteren Landesbehörden bilden die Liegenschaftsstellen bei den Finanzämtern Darmstadt, Fulda, Gießen, Kassel-Spohrstraße und Wiesbaden II.

- 105 Die Liegenschaftsstellen nehmen im wesentlichen folgende Aufgaben wahr:

- Verwaltung des Allgemeinen Grundvermögens (Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, gemischt genutzte Grundstücke, unbebaute Grundstücke, Erbbaugrundstücke, sonstige bebaute Grundstücke),
- Verwaltung von Behördenhäusern und Behördenzentren.

- 106 Im Bereich des Allgemeinen Grundvermögens ist wegen der finanziellen Bedeutung die Verwaltung der Landesmietwohnungen, die sich insbesondere in den Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern befinden, von besonderem Interesse.

Bei seiner früheren Prüfung hatte der Rechnungshof festgestellt, daß die Bereitstellung von Landesmietwohnungen in der Vergangenheit erhebliche finanzielle Belastungen mit jährlichen Zuschüssen in Millionenhöhe verursacht. Er hatte Überlegungen angestellt, wie der finanzielle Aufwand für die Verwaltung und Bereitstellung von Landesmietwohnungen vermindert werden könne. Als Ergebnis seiner Überlegungen hatte er vorgeschlagen, die Landesmietwohnungen zu veräußern oder hilfsweise die Verwaltung der Landesmietwohnungen auf geeignete Wohnungsverwaltungsgesellschaften zu übertragen.

Das Ministerium der Finanzen hatte in seiner damaligen Stellungnahme erklärt, daß es den Standpunkt des Rechnungs-

Zu Tz. 106

Es trifft zu, daß der vorhandene Bestand an Landesmietwohnungen daraufhin überprüft wurde, inwieweit er entbehrlich ist und für eine Veräußerung in Betracht kommt. Diese Überprüfung führte dazu, daß im Rahmen einer Verkaufaktion im Verlauf der letzten vier Jahre aus dem allgemeinen Grundvermögen an die Mieter 57 Einfamilien-, 41 Zweifamilien- und 23 Mehrfamilienhäuser verkauft wurden. Aus diesen Verkäufen wurden 30.865.000 DM erzielt.

Ferner hat das Land mit Vertrag vom 9. Juli 1991 aus dem Allgemeinen Grundvermögen weitere 132 Wohnliegenschaften mit insgesamt 675 Wohnun-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

hofs zur finanziellen Belastung des Landes durch die Verwaltung der Landesmietwohnungen nicht teile. Vielmehr sprächen viele Gesichtspunkte gegen eine Veräußerung der landeseigenen Mietwohnungen.

Im Rahmen seiner jetzigen Erhebungen hat der Rechnungshof feststellen können, daß entgegen der ursprünglichen Auffassung das Ministerium der Finanzen mittlerweile Weisung gegeben hatte, den vorhandenen Bestand an Landesmietwohnungen daraufhin zu überprüfen, inwieweit er entbehrlich sei und für eine Veräußerung in Betracht komme. Ziel sei es, sich schnellstmöglich von allen Landesmietwohnungen zu trennen.

Im Zeitpunkt der Prüfung waren bereits zahlreiche Landesmietwohnungen verkauft. Für einen Großteil der noch vorhandenen Liegenschaften verhandelte das Ministerium der Finanzen mit der Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH Hessen (GWH) über deren Übernahme. Da diese Gesellschaft fast vollständig dem Land gehört, würden die Liegenschaften mittelbar in öffentlicher Hand verbleiben. Die Kaufpreisforderung des Landes lag bei einer Größenordnung zwischen 43 und 45 Mio DM. Eine endgültige Entscheidung über den Verkauf an die GWH steht zum jetzigen Zeitpunkt noch aus.

- 107 Als weiteres wesentliches Ergebnis seiner früheren Prüfung hatte der Rechnungshof empfohlen, die Behördenhäuser und Behördenzentren nicht mehr zentral durch die Liegenschaftsstellen, sondern durch die jeweils größte bzw. geeignetste nutzende Dienststelle verwalten zu lassen.

Im Rahmen seiner jetzigen Erhebungen hat der Rechnungshof erfahren können, daß das Ministerium der Finanzen aufgrund dieser Empfehlung unterdessen geprüft hat, ob eine effizientere Aufgabenwahrnehmung durch eine andere Stelle als die Liegenschaftsstelle möglich sei. Nach dem Ergebnis dieser Prüfung wäre für die Verwaltung der Behördenhäuser und Behördenzentren auch aus Sicht des Ministeriums eine dezentrale einer zentralen Organisationsform vorzuziehen. Es böte sich aber – im Gegensatz zum Vorschlag des Rechnungshofs – eher die Übernahme der Verwaltung durch "regional zuständige Finanzämter" an, in deren Geschäftsstellen vielfach bereits derzeit gleichgelagerte Aufgaben anfielen.

Obwohl der Rechnungshof nach wie vor aufgrund der größeren "Ortsnähe" die Verwaltung durch die jeweils "größte bzw. geeignetste nutzende Dienststelle" für die sachgerechtere Lösung ansieht, hält auch er die vom Ministerium der Finanzen vorgesehene Übertragung der Aufgaben auf das jeweils "regional zuständige Finanzamt" für eine denkbare Form der Dezentralisierung. In vielen Fällen wird das Finanzamt ohnehin größte bzw. geeignetste Dienststelle in den jeweils zu betreuenden Behördenhäusern und Behördenzentren sein.

- 108 Der Rechnungshof hat als Ergebnis seiner neuerlichen Feststellungen und aufgrund der vom Ministerium der Finanzen in Anlehnung an die ursprünglichen Vorschläge außerdem angestrebten Maßnahmen

- Veräußerung der Landesmietwohnungen,
- Dezentralisierung der Verwaltung der Behördenhäuser und Behördenzentren,

vorgeschlagen, die Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften grundlegend neu zu organisieren. Dabei sollten die Liegenschaftsstellen bei den Finanzämtern Darmstadt, Fulda, Gießen, Kassel-Spohrstraße und Wiesbaden II insgesamt aufgelöst werden. Sofern die Verwaltung der Behördenhäuser und Behördenzentren entsprechend den Überlegungen des Ministeriums der Finanzen tatsächlich doch in die Geschäftsstellen "regionaler Schwerpunkt-Finanzämter" integriert werden sollte, böte es sich an, auch die den Liegenschaftsstellen alsdann noch verbleibenden Restaufgaben (insbesondere unbebaute Grund-

gen zum Preis von 45.350.000 DM an die GWH Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH verkauft.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

stücke, Erbbaugrundstücke, sonstige bebaute Grundstücke) dort anzusiedeln.

Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs, die im Ergebnis entsprechenden Personalbedarfsberechnungen des Ministeriums der Finanzen nahekommen, könnten nach Vollzug der Neustrukturierung der Liegenschaftsverwaltung allein auf der unteren Verwaltungsebene insgesamt 22,5 Dienstposten künftig wegfallen. Auf der Grundlage der Personalkostentabelle für Kostenberechnungen in der Verwaltung für das Jahr 1990 ergäben sich daraus jährliche Personalkosteneinsparungen in Höhe von nahezu 2 Mio DM.

- 109 Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme betont, daß es mit den Ausführungen des Rechnungshofs grundsätzlich übereinstimme. Nach seinen derzeitigen Überlegungen solle das verbleibende Liegenschaftsvermögen dezentral von den Geschäftsstellen bei 12 bis 15 Finanzämtern mitverwaltet und die bisherigen Liegenschaftsstellen aufgelöst werden.

Zu Tz. 109

Das Konzept für die Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung liegt inzwischen vor; das personalvertretungsrechtliche Beteiligungsverfahren ist eingeleitet.

Die bisherigen fünf Liegenschaftsstellen sollen aufgelöst und die Aufgaben den Sachgebieten I bei 15 Finanzämtern übertragen werden. Wesentliches Kriterium für die Auswahl dieser Ämter war ihre Unterbringung in einem Behördenhaus/-zentrum. Die "Liegenschaftsfinanzämter" sollen neben der Betreuung der Behördenhäuser/-zentren auch das gesamte allgemeine Grundvermögen verwalten. Mit dieser Umstrukturierung wird ein tragfähiger Kompromiß zwischen dezentraler, ortsnaher Verwaltung einerseits sowie rationeller Aufgabenerledigung und sinnvoller Personalzuordnung andererseits erreicht. Eine weitere Dezentralisierung würde eine erhebliche zusätzliche Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten bedeuten und kommt deshalb aus organisatorischen und personalwirtschaftlichen Erwägungen nicht in Betracht.

Aufgrund der Umstrukturierung sowie der Veräußerung von Teilen des allgemeinen Grundvermögens wird derzeit mit einer Einsparung von 18,5 Dienstposten auf der untersten Verwaltungsebene gerechnet. Hierbei ist berücksichtigt, daß der künftige Personalbedarf im wesentlichen durch eine neue Personalbedarfsermittlung für die Verwaltung der Behördenhäuser/-zentren bestimmt wird.

- 110 Die Aufgaben der Mittelinstanz bei der Verwaltung der landeseigenen Liegenschaften werden in der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main von den Referaten Lv I 4 und Lv I 5 wahrgenommen. Bereits als Ergebnis seiner früheren Prüfung hatte der Rechnungshof vorgeschlagen, die beiden Referate zusammenzufassen und die dadurch entbehrlich werdende Planstelle eines Referenten einzusparen.

Das Ministerium der Finanzen war dem seinerzeitigen Vorschlag des Rechnungshofs nicht gefolgt.

Die vom Rechnungshof angeregten und vom Ministerium der Finanzen im großen und ganzen gutgeheißenen Maßnahmen zur grundlegenden Neustrukturierung der Liegenschaftsverwaltung müssen zwangsläufig auch auf der mittleren Verwaltungsebene organisatorische und personelle Auswirkungen haben. Der hier, nach Realisierung dieser Veränderungen, stark verringerte Aufgabenumfang rechtfertigt es keinesfalls, die bisherige Aufbauorganisation bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main mit zwei Liegenschaftsreferaten beizubehalten. In Erweiterung

Zu Tz. 110

Im Rahmen der Neuorganisation ist vorgesehen, die Referate Lv I 4 und Lv I 5 der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main aufzulösen. Die von der Mittelinstanz wahrzunehmenden Aufgaben sollen dem Referat St I 7 B übertragen und hierfür 2 bis 3 Sachbearbeiterdienstposten aus den aufzulösenden Referaten umgesetzt werden. Für das übrige freiwerdende Personal wird z.Z. ein Verwendungskonzept entwickelt.

seiner früheren Überlegungen hat der Rechnungshof daher nunmehr vorgeschlagen, beide Referate gänzlich aufzulösen. Die im Rahmen der Fachaufsicht über die Liegenschaftsverwaltung zukünftig von der Mittelinstanz noch wahrzunehmenden Aufgaben sollten Referaten der Gruppe St I (Personal-, Organisations-, Haushaltsangelegenheiten) übertragen werden.

Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs könnten bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main durch die vorgeschlagene Umverteilung alsdann insgesamt vier Dienstposten des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes wegfallen. Auf der Grundlage der Personalkostentabelle für Kostenberechnungen in der Verwaltung für das Jahr 1990 ergäben sich daraus jährliche Personalkosteneinsparungen in Höhe von mehr als 500 000 DM.

Nach Auflösung der Referate Lv I 4 und Lv I 5 würden in der Gruppe Lv I der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main nur noch zwei für die Verteidigungslastenverwaltung zuständige Referate verbleiben. Bei einer in diesem Bereich ebenfalls durchgeführten Prüfung (vgl. Tzn. 60 bis 70 der Bemerkungen) hat der Rechnungshof festgestellt, daß sich auch hier das Aufgabenvolumen stark verringert hat. Als Ergebnis seiner beiden Prüfungen hat der Rechnungshof daher vorgeschlagen, die Gruppe Lv I der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main insgesamt aufzulösen und die verbleibenden Aufgaben neu zu verteilen.

Das Ministerium der Finanzen hat dazu mitgeteilt, daß entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs die Gruppe Lv I der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main mittelfristig aufgelöst werde. Die verbleibenden Liegenschaftsaufgaben würden von Referaten der Gruppe St I wahrgenommen.

111 Im Ministerium der Finanzen als oberster Dienstbehörde werden sich die Anregungen des Rechnungshofs bis auf eine bereits vollzogene Zusammenlegung der ursprünglichen zwei Liegenschaftsreferate zu einem Referat zunächst nicht auswirken.

112 Trotz grundlegender Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen in der Sache hält es der Rechnungshof in Anbetracht der erheblichen finanziellen und personellen Auswirkungen für notwendig, nochmals darauf hinzuweisen, die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Neustrukturierung der Liegenschaftsverwaltung nunmehr möglichst zügig umzusetzen. Freiwerdende Dienstposten sollten daher in der Liegenschaftsverwaltung nicht wieder besetzt, sondern kurzfristig in andere Verwaltungsbereiche – etwa in die derzeit unter personellen Engpässen leidende Steuerverwaltung – zur dortigen Nachbesetzung umverteilt werden. Entsprechendes müßte mit dem verbleibenden Personal geschehen, das ebenfalls alsbald zur zweckentsprechenden Aufgabenerfüllung in der Steuerverwaltung heranzuziehen wäre.

Zu Tz. 112

Nach Abschluß des personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsverfahrens wird das Konzept zur Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung sofort umgesetzt.

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

Hohe Rücklagenbestände aus der pauschalen Förderung nach § 9 Abs. 3 KHG wurden auch in 1990 nicht abgebaut. Die Förderpraxis begünstigt insbesondere Krankenhäuser mit einem geringen Nutzungsgrad.

Der Rechnungshof hält eine umgehende Änderung der Bemessungskriterien für die pauschale Förderung für dringend geboten.

Pauschale Fördermittel wurden fortgesetzt in einem inzwischen beachtlichen Ausmaß bestimmungswidrig eingesetzt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß diese rechtsverletzende Förderpraxis nicht länger hingenommen werden kann.

- 113 Der Rechnungshof hatte letztmals im Rahmen der Bemerkungen 1989 die Höhe der unverbrauchten Pauschalmittel aus der Förderung nach § 9 Abs. 3 KHG (§ 10 KHG – alt –)

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

beanstandet. Die von ihm in den Hjn. 1990 und 1991 durchgeführten Anschlußprüfungen dieser Mittel ergaben folgende Stände:

zum Jahresende 1989 = 112,9 Mio DM
 1990 = 119,9 Mio DM.

In diesen sowie in den zuvor aufgeführten Beträgen sind die in der Rechnung der Krankenhäuser separat erfaßten Einnahmen aus der Verzinsung von angelegten Pauschalmitteln sowie die Erlöse aus der Veräußerung von Investitionsgütern, deren Beschaffung aus Pauschalmitteln gefördert wurde, nicht enthalten.

Der Rechnungshof hat der Landesregierung vorgeschlagen, in Anbetracht der hohen Pauschalmittelrücklagen die bisherige Förderpraxis zu überdenken. Im Hinblick auf die ab 1992 erheblich erhöhten Fördermittel pro Planbett hat er erneut und mit allem Nachdruck den zügigen Abbau der Rücklagenbestände gefordert.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme angeführt, daß sie an der Regelförderung ausnahmslos festhalten möchte, auch wenn dies zu vom Rechnungshof beanstandeten hohen Beständen an pauschalen Fördermitteln führe, und daß ein Rücklagenabbau nicht möglich sei. Sie hat dies damit begründet, daß mit Hilfe der unverbrauchten Förderpauschalen z.B. größere Anschaffungen, ohne Rückgriff auf Fremdfinanzierung vorgenommen werden könnten.

Dieser Auffassung kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Das Krankenhausfinanzierungsrecht differenziert hinsichtlich der Förderung ausdrücklich zwischen den zuvor erwähnten längerfristigen Maßnahmen und denjenigen, für die Pauschalmittel einzusetzen sind. Überdies hat die Landesregierung die Möglichkeit, über die Gewährung von Sonderzuweisungen immer dann einen höheren Förderbetrag festzusetzen, wenn die Normalförderung nicht ausreichend ist. Für den Rechnungshof ist die vorgefundene Entwicklung bei den unverbrauchten Fördermitteln eindeutiges Indiz dafür, daß zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Kliniken bei Berücksichtigung der im Krankenhausbedarfsplan bestimmten Aufgaben eine niedrigere Pauschalförderung ausreicht. Überdies erhält die Landesregierung auf diese Weise eine disponible Manövriermasse für die Bedienung solcher Krankenhäuser, die nachweislich eine höhere als die pauschal festgelegte Zuweisung benötigen. Das vom Rechnungshof vorgeschlagene differenzierte Förderverfahren würde somit den spezifischen Bedürfnissen der Kliniken eher gerecht werden und zugleich eine flexible und insgesamt effizientere Förderpolitik ermöglichen.

- 114 In den Bemerkungen 1989 hatte der Rechnungshof beanstandet, daß mit Zustimmung des Sozialministeriums auch Pauschalmittel nach § 9 Abs. 3 KHG (§ 10 KHG – alt –) in einer Größenordnung von über 32 Mio DM ausschließlich für Investitionen – ohne den "kleinen Bauaufwand" – nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG bestimmungswidrig eingesetzt wurden.

In ihrer Stellungnahme hat die Landesregierung ihre Verfahrensweise damit begründet, daß Investitionsfördermittel nach § 9 KHG – alt – nicht zur Verfügung gestanden hätten, rasche

Zu Tz. 113, 115 und 116

Der Hessische Landtag hat die Landesregierung im Zusammenhang mit den Bemerkungen 1990 des Rechnungshofs zur Landeshaushaltsrechnung 1989 ersucht,

1. über die Auswirkungen der Förderpraxis nach dem neuen § 10 KHG zu berichten,
2. eine Übersicht über die Förderungskriterien in den anderen Bundesländern vorzulegen,
3. die Bemerkungen des Rechnungshofs im zuständigen Bund-Länder-Arbeitskreis zur Diskussion zu stellen und über das Ergebnis der Diskussion zu berichten.

Dieser Bericht soll im Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung, im Ausschuß für Wissenschaft und Kunst, im Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und anschließend im Haushaltsausschuß beraten werden.

Wegen der Kürze der Zeit konnte ein entsprechender Bericht noch nicht erstellt werden. Die Landesregierung wird daher ihre Stellungnahme im Rahmen dieses Berichts abgeben.

Zu Tz. 114

Unter dem Eindruck der Bemerkungen des Rechnungshofs wird die Landesregierung der Inanspruchnahme von pauschalen Fördermitteln für Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG über den sogenannten "kleinen Baubedarf" hinaus nicht mehr zustimmen. Eine entsprechende Handhabung war bislang auf Ausnahmen beschränkt; die

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Abhilfe zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der betroffenen Krankenhäuser aber geschaffen werden mußte.

Wie eine vom Rechnungshof im April 1990 veranlaßte Umfrage ergeben hat, bleibt es allerdings nicht bei dem vorgenannten Betrag von 32 Mio DM. Vielmehr sind nach den vorgelegten Unterlagen rd. 74 Mio DM zweckwidrig verwandt worden. Wären die Pauschalmittel ausschließlich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben eingesetzt worden, so hätte sich demnach ein um rd. 74 Mio DM höherer Bestand an unverbrauchten Fördermitteln ergeben müssen. Ende 1990 wäre somit eine Rücklage von annähernd 200 Mio DM zu verzeichnen gewesen.

Den neuesten Erkenntnisstand hat der Rechnungshof dem Sozialministerium mit Schreiben vom 25. Januar 1991 mitgeteilt. Eine Stellungnahme hierzu ist jedoch in seinem Antwortschreiben vom 28. März 1991 nicht abgegeben worden.

Der Rechnungshof beanstandet aufgrund der neuen Prüfungsergebnisse abermals dieses Förderverfahren, weil es zum einen eine Verletzung des grundsätzlichen Gebots zur Aufnahme der Investitionsförderung in das Krankenhausbauprogramm (§§ 6, 8 KHG) darstellt und zum anderen nicht mit dem Grundsatz der sachlichen Bindung von Haushaltsmitteln (§ 45 Abs. 1 LHO) vereinbar ist. Eine solche fortgesetzte gesetzeswidrige Praxis erscheint dem Rechnungshof nicht länger vertretbar.

- 115 Bei der Aufstellung, Durchführung und Weiterentwicklung des Krankenhausbedarfsplans ist auch die Bettennutzung zu berücksichtigen (vgl. §§ 16ff. HKHG). Da der Rechnungshof bei vielen Krankenhäusern einen geringen Nutzungsgrad vermutete und zudem das Land Hessen von allen Flächenstaaten mit Abstand die meisten Krankenhausbetten – bezogen auf die Einwohner – vorhält (Hessen = 122,9 Betten je 10 000 Einwohner, Durchschnitt der Flächenländer = 104,4 – vgl. das Krankenhaus 10/1990 S. 410), hat er die Belegung der einzelnen Fachabteilungen sämtlicher geförderter Krankenhäuser von 1985 bis 1989 ermittelt und im einzelnen ausgewertet.

Wie die nachfolgende Übersicht aufzeigt, erreichte etwa $\frac{1}{10}$ der einbezogenen 702 Fachabteilungen einen Nutzungsgrad von nicht einmal 50 v.H.; $\frac{1}{3}$ der Fachabteilungen blieb unter einem Nutzungsgrad von 80 v.H.

Erreichte Nutzungsgrade in 1989		
Nutzungsgrad v.H.	Fachabteilungen	
	Anzahl	Anteil in v.H.
bis 50	69	9,8
50 bis 60	41	5,8
60 bis 70	61	8,7
70 bis 80	111	15,8
80 bis 90	176	25,1
über 90	244	34,8
	702	100,0

insoweit getroffenen Entscheidungen waren sachgerecht und werden mit dem geltenden Recht für vereinbar erachtet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Um einen möglichen Bettenabbau und die damit zusammenhängenden Einsparungsmöglichkeiten bei der Pauschalförderung zu quantifizieren, hat der Rechnungshof folgende drei Modellrechnungen vorgenommen:

1. Modellrechnung:

Maßstab ist die abteilungs- und gruppenspezifische bundesdurchschnittliche Belegung entsprechend den Veröffentlichungen der Deutschen Krankenhausgesellschaft Düsseldorf für 1988

Der Rechnungshof hat bei seiner Modellrechnung unterstellt, daß die für die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1988 nach zehn Krankenhausgruppen differenziert ermittelten durchschnittlichen Belegungsgrade der einzelnen 21 Fachabteilungen auch in Hessen im Jahr 1989 anzutreffen gewesen wären. Vergleicht er diese fiktive Belegung mit der Ist-Belegung, so stellt er fest, daß im Jahresdurchschnitt 1 800 Betten von rd. 38 500 geförderten nicht benutzt wurden. Falls das Land Hessen die abteilungs- und gruppenspezifische bundesdurchschnittliche Belegung des Jahres 1988 zum Maßstab für seine Förderung in 1989 genommen hätte, so wären durch die Herausnahme dieser lediglich vorgehaltenen Kapazität rd. 5,7 Mio DM an pauschalen Fördermitteln eingespart worden. Gleichwohl bleibt noch eine erhebliche Abfederung für Nichtbelegung zugunsten der Krankenhäuser zwischen durchschnittlicher und möglicher Vollnutzung (100 v.H.-Belegung) bestehen.

2. Modellrechnung:

Maßstab ist die vorhandene Nutzungsmöglichkeit

Wesentlich ungünstigere Ergebnisse für die Krankenhäuser liefert die zweite vom Rechnungshof vorgenommene Modellrechnung. Hierbei hat er die Istbelegung in 1989 der 100 v.H.-igen Nutzungsmöglichkeit (vorhandene Belegungs Kapazität von 38 500 Betten) gegenübergestellt und einen jahresdurchschnittlichen Leerstand von rd. 5 600 Betten ermittelt. Hätte das Land die vorhandene Nutzungsmöglichkeit zum Maßstab seiner Förderung gemacht und somit den ermittelten Leerbestand aus der Förderung genommen, so hätte es 17,7 Mio DM weniger an pauschalen Fördermitteln bereitstellen müssen.

Der Rechnungshof hatte angesichts der Tatsache, daß 1989 in den hessischen Kliniken 5 600 Betten im Jahresdurchschnitt ungenutzt blieben und dennoch mit 17,7 Mio DM pauschal gefördert wurden, das Sozialministerium mit dem Hinweis auf die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten um Äußerung dazu gebeten, ob und in welchen Fällen ein Bettenabbau in die Wege geleitet werden bzw. inwieweit sich die Pauschalförderung künftig an der tatsächlichen Nutzung der Planbetten orientieren könnte.

Das Sozialministerium ist auf die Frage, in welchen Fällen ein Bettenabbau möglich wäre, in seinem Schreiben vom 28. März 1991 nicht eingegangen. Es hat sich lediglich dahingehend geäußert, daß die Auslastung der vorgehaltenen Planbetten einer ständigen Beobachtung unterliege. Unzulänglich ausgelastete Fachabteilungen seien aus betriebswirtschaftlichen Gründen grundsätzlich interdisziplinär zu nutzen und von daher wären die fachabteilungsbezogenen Ergebnisse nur im Verbund mit der Auslastung der Gesamtkapazität zu bewerten. Im übrigen liege der Krankenhausbedarfsplanung bundesweit eine durchschnittlich 85 v.H.-ige Auslastung der Betten zugrunde (85 v.H. = 100 v.H.-ige Nutzungsmöglichkeit). Hätte sich der Rechnungshof an dieser Maßgröße orientiert, so wäre er zu anderen Ergebnissen gelangt.

Diese Anregung aufgreifend, hat der Rechnungshof seine Berechnungen auch unter Berücksichtigung des zuvor erwähn-

Bemerkungen des Rechnungshofs

ten Maßstabs (bundesdurchschnittliche Gesamtauslastung von 85 v.H.) vorgenommen. Die Ergebnisse lassen die gleiche Einschätzung zu, die bei den vorherigen Modellrechnungen gewonnen wurden. Die nachstehende Übersicht verdeutlicht, daß von den rd. 170 in Hessen geförderten Krankenhäusern 60 Kliniken, also rd. $\frac{1}{3}$, den bundesdurchschnittlichen Nutzungsgrad von 85 v.H. nicht erreicht haben.

Erreichte Nutzungsgrade in 1989 (Gesamtkapazität)	
Nutzungsgrad v.H.	Anzahl der Krankenhäuser
bis 50	1
50 bis 60	1
60 bis 70	4
70 bis 80	29
80 bis 85	25
	60

3. Modellrechnung:

Maßstab ist die bundesdurchschnittliche Gesamtbelegung von 85 v.H.

Der Rechnungshof hat die Sollbelegung der einzelnen Kliniken unter Berücksichtigung des Nutzungsgrads von 85 v.H. ermittelt, der nach Auskunft des Sozialministeriums der Bedarfsplanung bundesweit zugrunde liegt. Vergleicht er die so errechnete Sollbelegung (16 540 Betten) mit der vorgefundenen Ist-Belegung (15 590 Betten) bei den unterdurchschnittlich belegten 60 Kliniken, so stellt er fest, daß im Jahr 1989 ein jahresdurchschnittlicher Leerstand von 946 Betten in Hessen zu verzeichnen gewesen ist. Hätte das Land den zuvor erwähnten Nutzungsgrad zum Maßstab seiner Förderung genommen und somit die lediglich vorgehaltenen Betten aus der Förderung genommen, so hätte es ca. 3 Mio DM an Pauschalmitteln einsparen können. Dennoch wäre den Krankenhäusern ein erhebliches Abfederungspolster (Differenz zwischen 100 v.H.-iger und 85 v.H.-iger Nutzung) für Nichtbelegung verblieben.

Im übrigen gibt der Rechnungshof zu bedenken, daß z.B. in Nordrhein-Westfalen Krankenhäuser dann mit einer Reduzierung der Fördermittel zu rechnen haben, wenn die durchschnittliche Nutzung der Planbetten insgesamt oder in einzelnen Abteilungen in zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren 75 v.H. unterschreitet.

- 116 In der Diskussion über die Neuordnung der Krankenhausfinanzierung seit Ende der 70er Jahre war die Bindung der pauschalen Förderung für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter an das Planbett stets Gegenstand heftiger Kritik. Häufig ist darauf hingewiesen worden, daß durch diese Förderart zwangsläufig ein Anreiz geschaffen würde, Krankenhausbetten in großer Anzahl vorzuhalten. Außerdem ist oft bemängelt worden, daß die nicht genügend differenzierende Bewertung der Betten den unterschiedlichen Reinvestitionsbedarf der einzelnen Kliniken nicht ausreichend berücksichtige. Auch die

Bemerkungen des Rechnungshofs

Neugestaltung des KHG hat die Schwächen der Pauschalförderung nicht beseitigt, so daß sich an ihrer kritischen Einschätzung nichts geändert hat.

Mehrfach, letztmalig in den Bemerkungen 1989, hatte der Rechnungshof gefordert, die Pauschalförderung so zu gestalten, daß die vorhandene Bettenzahl ohne Einfluß auf die Höhe der Fördersumme bleibt. Damit sollte angesichts des Bettenüberhangs vermieden werden, nicht bedarfsgerechte Betten nur im Hinblick auf die Höhe der Fördersumme weiter vorzuhalten. Mit dieser Auffassung steht der Rechnungshof nicht allein da. Sie ist bundesweit auch von den Landesverbänden der Krankenkassen vertreten worden.

Der Hinweis der Landesregierung, daß das geltende Recht eine andersartige Förderung nicht vorsehe sowie ihre abschließende Stellungnahme, die Entwicklung bei der Pauschalförderung aufmerksam verfolgen zu wollen, reichen dem Rechnungshof nicht aus. Er erwartet vielmehr, daß die Förderung in Zukunft so gestaltet wird, daß sie einer bedarfsgerechten Bettenausstattung der Krankenhäuser nicht zuwiderläuft.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19**Wohngeld**

(Kap. 19 08)

Mängel in der Ermittlung des maßgebenden Einkommens (§§ 11, 13–17 WoGG) sowie bei der Gewährung von Wohngeld an Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften (§§ 18–23 WoGG) und die unzureichende Besetzung der Wohngeldstellen führten zu hoher Fehlerhäufigkeit und langen Bearbeitungszeiten.

Änderungen in der Organisation der Wohngeldbearbeitung sowie eine bessere Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter und eine verbesserte Vorprüfung könnten die aufgezeigten Mängel mindern.

- 117 Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) in der Neufassung vom 8. Januar 1991 stellt eine soziale Leistung im Sinne der §§ 7 und 26 des Sozialgesetzbuches (SGB) I dar. Es wird zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens auf Antrag gewährt (§ 1 WoGG), und zwar als Zuschuß zur Miete für angemieteten Wohnraum (Mietzuschuß) oder als Zuschuß zur Belastung aus einer im Eigentum befindlichen Unterkunft (Lastenzuschuß). Die Höhe des Wohngeldes, das in der Regel für 12 Monate bewilligt wird, hängt von der Zahl der Familienmitglieder, der Höhe des Familieneinkommens sowie der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung ab.

Seit dem Inkrafttreten des Wohngeldgesetzes am 1. April 1965 – davor wurden nach verschiedenen Rechtsgrundlagen "Miet- und Lastenbeihilfen" gewährt – ist das Wohngeldrecht permanent fortentwickelt und in unregelmäßigen Abständen an die veränderten allgemeinen sowie spezifisch wohnungsmarktwirtschaftlichen Verhältnisse angepaßt worden. Dadurch und durch das Fehlen eines Anpassungsautomatismus im Wohngeldrecht unterliegt der Entlastungseffekt des Wohngeldes großen Schwankungen.

In der Bundesrepublik Deutschland waren 1988 insgesamt ca. 1,9 Mio Wohngeldempfänger vorhanden, etwa 133 Tausend davon hatten ihren Wohnsitz in Hessen. Drei Viertel aller hessischen Empfänger zählten zu den Nichterwerbstätigen. Etwa 41 v.H. waren zugleich auch Sozialhilfeempfänger.

Im Hj. 1988 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 3 682,3 Mio DM an Wohngeldleistungen erbracht, 268,8 Mio DM entfielen auf das Bundesland Hessen. Die Hälfte dieses Betrags erstattete der Bund dem Land aufgrund der Vorschrift des § 34 Abs. 1 WoGG i.V. mit Art. 104a Abs. 3 GG. Außerdem übernahm er noch nach § 34 Abs. 2 WoGG einen Festbetrag von 25 Mio DM. Etwa 41 v.H. der Leistungen waren somit vom Bundesland Hessen zu tragen. Die erwähnten Lastenverteilungsvorschriften gelten unverändert fort.

Gemäß Verordnung der Hessischen Landesregierung über die für die Gewährung von Wohngeld zuständigen Stellen vom 4. Dezember 1970 sind die kreisfreien Städte, die Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern und im übrigen die Landkreise als Kommunalbehörden für die Bewilligung von Wohngeld zuständig. Derzeit gibt es somit 77 Wohngeldstellen in Hessen.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 1988, 1989 und 1990 insgesamt 16 der 77 hessischen Wohngeldstellen einer eingehenden örtlichen Prüfung unterzogen. Das Ergebnis seiner Prüfungen, das er den jeweils betroffenen Stellen im einzelnen mitgeteilt hat, faßt er hier noch einmal zusammen:

Bei seiner stichprobenhaften Prüfung mußte der Rechnungshof fehlerhafte Bewilligungen in teilweise beachtlichem Ausmaß

Zu Tz. 117

Durch die vom Rechnungshof festgestellte Fehlerquote von durchschnittlich 13 v.H. der geprüften Bewilligungen wird ein negativer Eindruck von der Qualität der Sachbearbeitung in den Wohngeldstellen vermittelt, der mit der tatsächlichen Arbeitsleistung nicht übereinstimmt. Um diese Fehlerhäufigkeit richtig bewerten zu können, muß man wissen, daß als Fehler nicht nur rechtswidrige Verwaltungsakte, sondern auch geringfügige Formfehler sowie Fälle gezählt werden, in denen der Sachverhalt nicht vollständig ermittelt war. So ist es zwar zu beanstanden, aber weniger schwerwiegend zu beurteilen als eine falsche Berechnung, wenn lediglich vergessen wurde, einen manuellen Zusatz unter einem im automatisierten Verfahren erstellten Bescheid zu unterschreiben. Zwar sind etwa 4,3 v.H. der geprüften Fälle eindeutig falsch berechnet worden, aber diese Quote hält sich in einem Grenzbereich, der bei einem Massengeschäft mit 249.000 erledigten Bearbeitungsfällen im Jahr 1990 vertretbar erscheint. Zuviel Wohngeld wurde aufgrund der fehlerhaften Berechnung nur in etwas mehr als 2 v.H. der geprüften Fälle gezahlt.

Die festgestellten Fehler sind zwar auf unzulängliche Sachbearbeitung zurückzuführen. Es muß aber gesehen werden, daß das Wohngeldgesetz in bestimmten Normbereichen kaum noch vollziehbar ist. Immerhin sind bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes etwa 120 Gesetze und Verordnungen zu beachten, die – vor allem soweit es sich um Leistungsgesetze handelt – laufend geändert werden. Der Aufwand für die Ermittlung des Sachverhalts steht in vielen Fällen nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand. Das gilt insbesondere für die Einkommensermittlung, bei der nach den Feststellungen des Rechnungshofs die meisten Fehler gemacht werden. Auf Bundesebene angestrebte Vereinfachungen konnten bisher nicht realisiert werden.

Zu den Problemen bei der Gewährung von Wohngeld an Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

feststellen. Die Fehlerhäufigkeit bei den Wohngeldstellen schwankte von 7 v.H. bis 33 v.H. (durchschnittlich 13 v.H.) der geprüften Bewilligungen. Nach den statistischen Auswertungen der HZD Wiesbaden wurden im Jahre 1990 rd. 282 000 Wohngeldberechnungen durchgeführt. Davon entfielen rd. 226 000 auf bewilligte und rd. 56 000 auf abgelehnte Anträge. Auf der Grundlage der vorgenommenen Prüfungsmethode läßt sich zwar keine abgesicherte Hochrechnung durchführen. Dennoch glaubt der Rechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen davon ausgehen zu können, daß von einer sehr hohen Anzahl von fehlerhaften Wohngeldberechnungen pro Jahr ausgegangen werden kann, wodurch dem Land und auch den Wohngeldberechtigten ein nicht unerheblicher finanzieller Schaden erwachsen dürfte. In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, daß zu Unrecht bewilligtes Wohngeld wegen der restriktiv wirkenden Vorschrift des § 45 SGBX in den wenigsten Fällen wieder zurückgefordert werden kann.

Die vom Rechnungshof vorgefundenen Fehler konzentrieren sich auf das Kernstück der Einzelfallbearbeitung, nämlich auf die Ermittlung des für die Bewilligung von Wohngeld maßgebenden Einkommens. Diese Aufgabe stellt die Sachbearbeiter vor erhebliche Schwierigkeiten, weil eine Vielzahl von Bestimmungen des Wohngeldrechts zu beachten und auszulegen ist. Dies betraf sowohl die Anwendung der generellen Vorschrift des § 11 als auch der speziellen Bestimmungen der §§ 13 bis 17 WoGG (nicht zu berücksichtigende Einnahmen, Freibeträge).

Daneben bereiteten Probleme die Anwendung des Wohngeldrechts auf Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften (§§ 18, 23 WoGG), besonders die Ermittlungen des Sachverhalts, weil das Vorliegen einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft häufig bestritten wird, sowie die komplizierten Einzel- und Vergleichsrechnungen. Die starke Zunahme solcher Fälle haben überdies einen hohen Verwaltungsaufwand entstehen lassen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die festgestellten Mängel ist die qualitativ mangelhafte Besetzung der Wohngeldstellen. Das Wohngeldrecht stellt die Sachbearbeiter vor Anforderungen, denen sie nicht immer gewachsen sind. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs wurden aber nicht nur die Vorschriften des Wohngeldrechts fehlerhaft angewendet, es wurde auch gegen allgemeingültige Grundsätze des Verwaltungshandelns (Aktenführung, Fristenwahrung, Untersuchungsgrundsatz, Anordnungs- und Feststellungsbefugnis etc.) verstoßen.

Die Schwierigkeiten mit der Rechtsmaterie sowie die quantitativ und qualitativ mangelhafte Besetzung der Wohngeldstellen sind nach Ansicht des Rechnungshofs Hauptursachen für die von ihm monierten langen Bearbeitungszeiten der Wohngeldanträge. So konnte der Rechnungshof lediglich drei der von ihm in den letzten drei Jahren überprüften Wohngeldstellen eine in etwa zeitnahe Bearbeitung testieren. Dagegen mußte er in allen übrigen Fällen eine teilweise nicht mehr akzeptable Bearbeitungsdauer feststellen. In 35 v.H. aller in die Prüfung einbezogenen Anträge kam es erst nach mehr als drei Monaten zu einem Bescheid. Bei einer Wohngeldstelle erhielten nur 29 v.H. der Antragsteller ihren Bescheid in einem Zeitraum von weniger als einem Vierteljahr.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hält der Rechnungshof Maßnahmen zur Verbesserung der personellen Ausstattung im Wohngeldbereich für dringend geboten. Die mit den Aufgaben der Wohngeldfestsetzung befaßten Mitarbeiter müßten besser auf ihre Aufgaben vorbereitet werden. Sie müßten außerdem fortlaufend über Rechtsänderungen informiert und im Hinblick auf solche Entwicklungen fortgebildet werden.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen auch Mängel in der Organisation und im Geschäftsablauf bei den Bewilligungsstellen festgestellt. So mußte z.B. die Staatskasse

haben die Länder dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wiederholt berichtet. Die Bundesregierung hat zuletzt in Nr. 10 des Wohngeld- und Mietenberichts 1989 vom 15. Februar 1990 auf die Schwierigkeiten beim Vollzug des Wohngeldgesetzes in diesem Zusammenhang hingewiesen (BT-Drucksache 11/6483). Der Bundesrat hat die Bundesregierung um Prüfung gebeten, ob nicht eine Regelung vorgesehen werden könne, die für Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften oder zumindest für eheähnliche Gemeinschaften eine Wohngeldgewährung wie bei einer entsprechend großen Familie zuläßt (Drucks. 11/5115, S. 26 Nr. 1). Zu einer Gesetzesänderung ist es bisher nicht gekommen.

Die kommunalen Stellen sind in Nr. 34 des Erlasses vom 14. April 1986 auf die Bedeutung des Wohngeldes hingewiesen und gebeten worden, den Personalfragen sowohl hinsichtlich der Eignung als auch der Zahl der dafür einzusetzenden Bediensteten besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Im übrigen kann auf den Personaleinsatz, die Organisation und den Geschäftsablauf in den Wohngeldstellen im Hinblick auf die Personal- und Organisationshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften kein Einfluß genommen werden.

Die schulmäßige Aus- und Fortbildung ist Aufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften, die sich hierzu des Hessischen Verwaltungsschulverbandes bedienen. Da von kommunaler Seite keine Vorschläge an den Hessischen Verwaltungsschulverband herangetragen wurden, ist vom Innenministerium bereits 1982 gebeten worden, Fortbildungsveranstaltungen für Wohngeldsachbearbeiter im Schulprogramm aufzunehmen. Änderungen des Wohngeldgesetzes werden regelmäßig in Dienstbesprechungen erläutert und dabei zugleich Zweifelsfragen geklärt.

Die Bearbeitungsrückstände betragen nach dem Ergebnis der amtlichen Statistik des Statistischen Landesamtes im Landesdurchschnitt 1,9 Monate und halten sich damit in einem vertretbaren Rahmen. Wohngeldstellen mit überdurchschnittlichen Bearbeitungsrückständen werden auf die Verpflichtung nach § 17 SGB I hingewiesen und zu geeigneten Maßnahmen zum Abbau der Rückstände aufgefordert. Lange Bearbeitungszeiten sind im übrigen nicht allein Folge einer unzureichenden Besetzung der Wohngeldstellen, sondern in erheblichem Umfang auf die fehlende Mitwirkung der Antragsteller zurückzuführen.

Der Rechnungshof sieht Mängel in der Organisation und im Geschäftsablauf bei den Wohngeldstellen, weil die Staatskasse Wiesbaden z.B. den Landeshaushalt 1990 mit 113.000,- DM an Postzustellungsgebühren für 16.000 Postbarauszahlungen belastet hat und fordert mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Er übersieht dabei, daß nach § 47

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Wiesbaden den Landeshaushalt im Hj. 1990 mit 113 000 DM an Postzustellungsgebühren belasten, die für 16 000 Postbarauszahlungen angefallen sind. Der Rechnungshof geht davon aus, daß hier künftig vermehrt nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verfahren wird und die teureren Barauszahlungen durch ein kostengünstigeres Auszahlungsverfahren ersetzt werden.

Nach den Aufbewahrungsbestimmungen für Akten und sonstiges Schriftgut des Landes Hessen hat die Staatskasse Wiesbaden die zahlungsbegründenden Unterlagen für die Berechnung und Zahlung des Wohngeldes entsprechend zu archivieren (Erlaß des Ministers des Innern vom 20. Oktober 1986). Für die Aufbewahrung der umfangreichen Zahlungslisten von 77 Wohngeldstellen ist ein erheblicher Bedarf an Räumlichkeiten erforderlich. Ein großer Arbeitsaufwand entsteht für die Archivierung des Schriftgutes und für die Korrespondenz mit den Wohngeldstellen. In Anbetracht der prekären Raumsituation und des hohen Arbeitsaufwandes sollte eine andere kostengünstigere Schriftgutverwaltung in Erwägung gezogen werden.

Die für das Wohngeld zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften führen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe Teile des Landeshaushaltsplans aus und haben daher nach § 56 Abs. 3 des HGrG die im Bereich des Landes nach § 100 LHO vorgeschriebene Vorprüfung des Wohngelds unter Anwendung der für sie geltenden Vorschriften (HGO, HKO, GemKVO) und unter Berücksichtigung der Erlasse des Hessischen Rechnungshofs vom 15. Mai 1974 bzw. 22. Dezember 1975 sowie des Hessischen Innenministers vom 14. April 1986 durchzuführen. Die Ergebnisse der kommunalen Rechnungsprüfungsämter als Vorprüfungsstellen werden vom Rechnungshof ausgewertet und – soweit erforderlich – mit den kommunalen Vorprüfungs- und Wohngeldstellen erörtert.

Bei der Auswertung der Vorprüfungsberichte hat sich herausgestellt, daß die Vorprüfungsstellen der ihnen hier gestellten Aufgabe offensichtlich nicht immer gerecht zu werden vermögen. Einen ersten Hinweis hierauf liefert ein Vergleich der Fehlerquoten. So haben die Vorprüfungsstellen bei den von ihnen geprüften Wohngeldstellen eine durchschnittliche Fehlerquote (von rd. 5 v.H.) nachgewiesen, der Rechnungshof hat bei seinen Untersuchungen eine solche von rd. 13 v.H. ermittelt. Bei mehr als 10 v.H. der vorgeprüften Wohngeldstellen gab es für die Vorprüfer der kommunalen Rechnungsprüfungsämter überhaupt nichts zu beanstanden. Ein derartiges Ergebnis konnte der Rechnungshof bei seinen bisherigen Erhebungen noch in keinem Fall feststellen. Auch die fallweise Überprüfung von Vorprüfungsergebnissen durch den Rechnungshof brachte stets abweichende Ergebnisse zutage.

Der Rechnungshof schreibt die in seinen Augen nicht zufriedenstellende Aufgabenerledigung im Bereich der kommunalen Wohngeldvorprüfung in erster Linie der nicht ausreichenden Qualifikation der hier einbezogenen Dienstkräfte zu, die ja vornehmlich für die kommunale Kassen-, Rechnungs- und Finanzprüfung eingesetzt werden. Eine über den formalen Bereich hinausgehende Orientierung kann im Hinblick auf die schwierige und umfangreiche Materie des Wohngeldrechts nur schwerlich erwartet werden.

Nach Meinung des Rechnungshofs sind eine vermehrte Spezialisierung und eine nachhaltige Aus- und Fortbildung als Maßnahmen anzusehen, die eine Verbesserung der Aufgabenerledigung bewirken könnten. Für ersteres läßt sich als Beleg anführen, daß bei Wohngeldprüfungen durch Vorprüfer, die ausschließlich mit dieser Aufgabe betraut sind, überdurchschnittlich gute Ergebnisse festgestellt werden konnten.

SGB I der Wohngeldempfänger verlangen kann, daß das Wohngeld kostenfrei an seinen Wohnsitz übermittelt wird. In den Antragsvordrucken und durch Zusatztexte in den Bescheiden wird der Wohngeldempfänger zwar aufgefordert, eine Bankverbindung anzugeben, aber Druck kann nicht ausgeübt werden.

Bei dieser Rechtslage ist es ein Erfolg der Wohngeldstellen, die Postbarzahlungen im Jahr 1990 auf 15.024 von 1.373.068 Zahlfällen zu begrenzen, das sind nur 1,09 v.H. aller Zahlfälle. Im Jahr 1991 konnte der Anteil weiter gesenkt werden.

Die Mikroverfilmung der monatlich erstellten Listen (Zahlungs-, Rückläufernachweisungs- und Hinweislisten für Fälle über 5.000,- DM) sowie des Rechnungslegungsbandes (Liste über alle Fälle des Haushaltsjahres – Hilfsliste) ist beabsichtigt. Hinsichtlich der Schriftgutverwaltung wird geprüft, ob eine andere Archivierungsform dann noch in Erwägung gezogen werden muß.

Auf den Personaleinsatz in den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern sowie die Aus- und Fortbildung der Prüfungsbeamten kann ebenfalls kein Einfluß genommen werden. Wenn im Einzelfall festgestellt wird, daß ein Rechnungsprüfungsamt seine Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt, müßten Maßnahmen im Rahmen der Fach- und Kommunalaufsicht ergriffen werden. Bisher bestand hierfür kein Anlaß.

Bemerkungen des Rechnungshofs

ANHANG

Aktionsprogramm Hessen-Thüringen
(Kap. 17 16 ATG 80)**1 Einleitung**

Die durch die Volksbewegung in der ehemaligen DDR gelegten Grundlagen für eine demokratische Entwicklung und die Öffnung der innerdeutschen Grenzen waren für das Land Anlaß, unverzüglich Maßnahmen mit dem Ziel einer wirkungsvollen Hilfe einzuleiten. Diese die Solidarität mit den Menschen in der DDR widerspiegelnden Hilfsmaßnahmen sollten nicht nur auf eine mittel- oder langfristige Verbesserung der Lebensverhältnisse in der DDR ausgerichtet, sondern auch kurzfristig bei der Bevölkerung spürbar sein. Die traditionellen Bindungen zwischen Hessen und Thüringen legten es nahe, die Hilfe Hessens schwerpunktmäßig auf die thüringischen Bezirke Suhl, Erfurt und Gera der DDR zu konzentrieren.

Bereits in den durch Gesetz vom 18. Dezember 1989 (GVBl. I S. 481) festgestellten Doppelhaushalt 1990/91 ist als "sichtbares Zeichen humanitärer Hilfsbereitschaft" das Aktionsprogramm Hessen/Thüringen eingestellt worden. Dieses bis zum Hj. 1994 laufende und mit einem Gesamtvolumen von 250 Mio DM ausgestattete Programm ist das erste und zudem umfangreichste Programm der alten Bundesländer. In den Haushaltsjahren 1990 und 1991 stehen für das Gesamtaktionsprogramm jährlich je 50 Mio DM zur Verfügung. Diese Mittel waren ursprünglich nach der Zweckbestimmung des Haushalts nur für Infrastruktur- und Ausstattungsmaßnahmen in Thüringen zugunsten der Bereiche Gesundheitswesen, Umweltschutz, Verkehrswege und Denkmalpflege bestimmt. Bei der von den Dienststellen des Landes mit sichtbarem Engagement und Erfolg betriebenen Umsetzung der Programme zeigte sich sehr bald, daß mit einigen Änderungen und Ergänzungen in der Zielrichtung eine noch wirksamere Hilfe erreicht werden konnte. Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 1990/91 vom 14. Februar 1990 (GVBl. I S. 29) sind daraufhin die dementsprechenden haushaltsrechtlichen Vorgaben geändert worden. Der Begriff "Verkehrswege" wurde durch den weitergehenden Begriff "Verkehrswesen" ersetzt, um auch 1990 die Finanzierung grenzüberschreitender Buslinien sicherzustellen. Ferner wurde den Bedürfnissen und Erwartungen der Menschen in Thüringen folgend die Förderung privater Kleinunternehmen zugelassen und die Finanzierung einer Anlauf- und Kontaktstelle vor Ort, des sogenannten Thüringen-Büros, sichergestellt. Durch Haushaltsvermerk wurde ferner die Möglichkeit eröffnet, neben den Mitteln des hier in Rede stehenden Programms auch sonstige Haushaltsmittel zweckbestimmt in Thüringen einzusetzen.

2 Beteiligung des Rechnungshofs vor der Umsetzung des Programms

In Anbetracht der Bedeutung des Aktionsprogramms und der mit der zügigen Umsetzung verbundenen (haushaltsrechtlichen) Schwierigkeiten und Besonderheiten ist der Hessische Rechnungshof von den Ressorts fast ausnahmslos in einem recht frühen Stadium des Verwaltungshandelns unterrichtet bzw. beteiligt worden. Er hat somit bei einer Reihe von Förderungsprogrammen und Richtlinien bereits bei der Erarbeitung der Entwürfe seine Vorstellungen zur beschleunigten, sachgerechten und dennoch unbürokratischen Abwicklung der Maßnahmen und einer den besonderen Verhältnissen angepaßten einfachen Verwendungsführung einbringen können.

3 Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs

Für die eigentlichen Prüfungsbelange hat der Hessische Rechnungshof nach Beschluß seines Kollegiums vom 12. Juni 1990 einen Sondersenat gebildet und diesem eine mit Prüfungsbe-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

amten der verschiedensten Fachgebiete besetzte Prüfungsgruppe zugeordnet. Diese Prüfungsgruppe hat im vierten Quartal 1990 beginnend verschiedene Bereiche des Aktionsprogramms stichprobenweise geprüft. Sie wird im Bedarfsfall auch in den kommenden Jahren tätig werden. Von den im Haushalt 1990 bereitgestellten Mitteln in Höhe von 50 Mio DM wurden durch die vorgenannten Prüfungen des Rechnungshofs auf den Gebieten

- des Gesundheitswesens,
- der Förderung von privaten Kleinunternehmen,
- der Förderung grenzüberschreitender Buslinien und
- der Denkmalpflege

Ausgaben von etwa 40 Mio DM erfaßt.

Die Prüfungen des Rechnungshofs erstreckten sich nicht nur auf die Vorbereitung und die Abwicklung der einzelnen Programmteile in der Hessischen Landesverwaltung, sondern auch auf die wirtschaftliche Verwendung der vom Land bereitgestellten Finanzierungshilfen, Gerätschaften und Materialien. Zu diesem Zweck wurde in verschiedenen Ministerien, nachgeordneten Landesbehörden und sonstigen in die Programmabwicklung eingeschalteten Stellen örtlich geprüft. Die hier getroffenen Feststellungen wurden im Bedarfsfall durch ergänzende Erhebungen vor Ort in Thüringen vertieft. Diese Feststellungen konnte der Rechnungshof auf die Bereiche Gesundheitswesen und Denkmalpflege beschränken.

Die bei den stichprobenweisen Prüfungen festgestellten beanstandungswürdigen Sachverhalte sind nach § 96 Abs. 1 LHO den jeweils federführenden Ministerien mitgeteilt worden. Nach Auswertung der zwischenzeitlich vorliegenden Stellungnahmen dieser Ministerien beurteilt der Rechnungshof die bisherigen Aktivitäten des Landes in den von ihm geprüften Bereichen zusammenfassend wie folgt:

4 Gesundheitswesen

Dem Sozialministerium standen für den Bereich Gesundheitswesen bis zum Zeitpunkt der Prüfung (30. September 1990) rd. 20 Mio DM aus dem Aktionsprogramm Hessen/Thüringen und rd. 3,2 Mio DM an für das Aktionsprogramm zweckgebundenen Bundeszuweisungen zur Verfügung. Aus Haushaltsmitteln des Einzelplans 08 setzte das Ministerium zusätzlich für thüringische Behinderteneinrichtungen 4 Mio DM ein. Mit diesen Mitteln wurden insbesondere medizinische Gerätschaften, medizinisches Verbrauchsmaterial, Fahrzeuge für die mobilen Dienste und eine Heizungsanlage in einem Behindertenheim finanziert.

Der Rechnungshof konnte sich bei der stichprobenweise vorgenommenen Prüfung davon überzeugen, daß die gelieferten Gerätschaften bei den jeweiligen Einrichtungen ankamen, dort dringend benötigt wurden und sinnvoll und zweckentsprechend eingesetzt werden. Die einzige größere Investition für eine Heizungsanlage war dringend erforderlich und schon aus Gründen des Umweltschutzes eine sinnvolle Maßnahme. Die vorwiegend den mobilen Diensten überlassenen Fahrzeuge werden zweckentsprechend eingesetzt. Dennoch hat der Rechnungshof Veranlassung, über den bisherigen Ablauf des Aktionsprogramms folgendes zur Frage des Wettbewerbs und damit zur Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens im Sozialministerium anzumerken:

Das Ministerium schaltete bei Investitionen im Behindertenbereich und bei der Beschaffung von Fahrzeugen stets die Landesbeschaffungsstelle ein, die einen – in Anbetracht der Eilbedürftigkeit – eingeschränkten Wettbewerb der Anbieter durchführte und damit beachtliche geldwerte Vorteile für das Land erzielte. Diesen Wettbewerb mußten wir allerdings bei den von einer anderen Abteilung dieses Ministeriums – unter den gleichen Rahmenbedingungen – durchgeführten Beschaffungen

Zu Tz. 4

Im Hessen-Thüringen-Programm stand die geplante Hilfe im medizinischen Bereich unter der politischen Vorgabe einer raschen und wirksamen Umsetzung. Um möglichst effektive und bedarfsgerechte Maßnahmen durchführen zu können, wurde mit Vertretern der ehemaligen Bezirksregierungen die Mittelverwendung umgehend festgelegt. Dabei stellte sich heraus, daß in der ehemaligen DDR auf dem Medizingerätesektor kein freier Wettbewerb herrschte. Das damalige Gesundheitsministerium der DDR bestellte Geräte nur bei wenigen westlichen Firmen, deren Geräte zuvor zur Anwendung in der DDR zugelassen werden mußten. Da nur für diese zugelassenen Geräte auch ein Service gewährleistet war, wurde von den Vertretern der drei Thüringer Bezirke gefordert, lediglich Geräte zu bestellen, die eine Wartung zu DDR-Bedingungen ermöglichen.

Diese Vorgaben schränkte die Auswahl der überhaupt in Frage kommenden Hersteller von Medizingeräten bereits erheblich ein. Von daher erschien es nicht opportun, ein förmliches Beschaffungsverfahren durchzuführen. Auch ohne Wettbewerb wurde in Verhandlungen eine Rabattgewährung von über 30 v.H. erreicht.

Bemerkungen des Rechnungshofs

von Medizingeräten und medizinischem Verbrauchsmaterial vermissen. Hier handelte das Ministerium vollkommen selbständig. Für den Rechnungshof bleibt zu rügen, daß damit ein Großteil der Beschaffungen ohne die aus Gründen des Wettbewerbs vorgeschriebene Beteiligung der Landesbeschaffungsstelle durchgeführt worden ist.

5 Förderung von privaten Kleinunternehmen

Um Schritte in Richtung soziale Marktwirtschaft zu unterstützen, hat das Ministerium für Wirtschaft und Technik (MWT) im Frühjahr 1990, d.h. noch vor Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, ein Förderprogramm für private Kleinunternehmen in Thüringen mit insgesamt 10 Mio DM aufgelegt. Mit der Durchführung dieses Programms ist die Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH – HLT – (jetzt: Wirtschaftsförderung Hessen Investitionsbank AG Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft – HLT – Wiesbaden) beauftragt worden.

Thüringische Kleinunternehmen konnten nach diesem Programm eine Förderung in Form einer Devisenhilfe erhalten. Für die Anschaffung dringend benötigter Ausrüstungsgüter wurden diesen bis zu 20 000 DM bereitgestellt, die – vermindert um die Umsatzsteuer – in Mark der DDR zurückzuzahlen waren. Der Rechnungshof konnte sich bei seiner Prüfung fast ausschließlich auf die Unterlagen der HLT beschränken. Nennenswerte Beanstandungen waren von ihm nicht zu ziehen. Im Interesse einer zügigen Umsetzung des Programms hatte die HLT in den drei Bezirken Thüringens (Erfurt, Gera, Suhl) vorübergehend Antragsannahmestellen eingerichtet. Von den innerhalb von nur vier Tagen dort eingegangenen 1 350 Anträgen auf Devisenhilfe mit einem Volumen von rd. 18 Mio DM konnte die HLT nach durchgeführter Antragsprüfung insgesamt 752 Betrieben aus Handel, Handwerk, Gewerbe und der freien Berufe Devisenhilfen von rd. 9,4 Mio DM (Stand 15. März 1991) bewilligen.

Anstelle des in den ersten Richtlinien vom 15. Februar 1990 festgelegten Rückzahlungskurses von 1 DM : 2,40 Mark der DDR legte der MWT am 10. Mai 1990 einen Umrechnungskurs von 1 : 1 fest. Dies war geboten, weil sich zu dieser Zeit bereits die Modalitäten der zum 1. Juli 1990 wirksam werdenden Währungsunion abzeichneten und somit der ursprünglich festgelegte Rückzahlungskurs einer erfolversprechenden Umsetzung des Programms entgegengestanden hätte. Bis auf wenige Ausnahmefälle haben die Devisenhilfe-Empfänger ihre Kredite noch vor der Währungsunion (1. Juli 1990) zurückgezahlt. Die beschleunigte Rückzahlung ist darauf zurückzuführen, daß nach der Währungsunion die noch geschuldeten Beträge an Devisenhilfe hätten in DM zurückgezahlt werden müssen und dann gemäß den Bestimmungen über die Währungsumstellung von jedem einzelnen Zuwendungsempfänger mehr Mark der DDR aufzuwenden gewesen wären, als bei sofortiger Rückzahlung der Devisenhilfe.

Am 1. Juli 1990 betrug das Guthaben der Thüringenkonten des Landes Hessen (HLT) insgesamt 8 464 207,38 Mark der DDR. Gemäß Art. 6 Abs. 3 des Vertrags über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 wurde dieser Betrag per 1. Juli 1990 zu einem Umrechnungskurs von 3 : 1 auf 2 821 402,46 DM umgestellt. Durch diese Rückflußmittel und die insgesamt zu erwartende Umsatzsteuerrückerstattung werden dem Land insgesamt wieder 3 770 731,84 DM gutgebracht werden können. Davon konnte die HLT bisher 3 555 000 DM der Staatshauptkasse zuführen.

Der vom MWT am 10. Mai 1990 auf 1 : 1 geänderte Umrechnungskurs ist nicht zu beanstanden; er muß in Anbetracht des mit dem Programm verfolgten Ziels hingenommen werden.

Durch diese im Hinblick auf die zum 1. Juli 1990 geschaffene Währungsunion notwendig gewordene Maßnahme hat sich aber letztlich die als Devisenhilfe vorgesehene Förderung privater Kleinunternehmen im Ergebnis weitgehend als ein Zuschußprogramm für den genannten Personenkreis ausgewirkt.

6 Förderung grenzüberschreitender Buslinien

Mit der Öffnung zusätzlicher Grenzübergänge zwischen Hessen und Thüringen ging ein enormer Anstieg der Besucherzahlen aus der ehemaligen DDR einher. Pkw-Fahrzeugschlangen waren die Regel und führten in den grenznahen Gebieten zu einer nahezu unerträglichen Verkehrs- und Umweltbelastung (Zweitakt-Motoren). Ein Ausweichen der Besucher auf den Öffentlichen Personennahverkehr war nicht möglich, da keine Verkehrslinien von der Bundesrepublik in die damalige DDR oder umgekehrt bestanden. Das Ministerium für Wirtschaft und Technik (MWT) hat in Anbetracht dieser Sachlage mit seinen Fördergrundsätzen vom 15. November 1989 die Möglichkeit eröffnet, die Unterhaltung grenzüberschreitender Buslinien zwischen Thüringen und Hessen finanziell zu unterstützen. Es ging dabei von der Überlegung aus, daß die Bürger der damaligen DDR in der Regel nicht bzw. nur über geringe DM-Beträge verfügten und zudem wegen der in der DDR üblichen subventionierten Fahrpreise auch nicht immer bereit waren, in Mark der DDR den vollen Fahrpreis zu zahlen. Zur Verbilligung der Beförderungspreise auf den Buslinien für Benutzer aus der DDR wurden deshalb aus dem Aktionsprogramm Hessen/Thüringen des Jahres 1990 insgesamt 500 000 DM bereitgestellt. Diese Mittel dienen insgesamt dazu, Bürgern der ehemaligen DDR ein Angebot an öffentlichem Personennahverkehr vorzuhalten und den betreibenden Verkehrsunternehmen entstehende finanzielle Nachteile – nicht durch Einnahmen gedeckte betriebswirtschaftlich nachgewiesene Ausgaben – zu durchschnittlich 85 v.H. abzudecken.

Der Busverkehr ist bis zum Ende des Jahres 1989 sehr gut angenommen worden. Ab Januar 1990 gingen jedoch die Fahrgastzahlen – abgesehen von einem kurzfristigen Wiederanstieg – ständig zurück. Infolgedessen sind ab Mitte 1990 sechs Omnibuslinien eingestellt worden. Insgesamt wurde die Förderung aus diesem Programm mit Ablauf des 31. Dezember 1990 eingestellt.

7 Denkmalpflege

Bereits kurz nach Öffnung der Grenzen hat die Landesregierung dem "Runden Tisch" in Erfurt Hilfsmaßnahmen im Bereich der Denkmalpflege zugesagt. Zwischen den beiden Denkmalfachbehörden Hessens und Thüringens wurden daraufhin unverzüglich die Grundzüge wünschenswerter Hilfen abgesprochen. Insgesamt sollte danach der hessische Anschub Signale setzen, Hilfe zur Selbsthilfe sein und Aufforderungscharakter zum Weitermachen haben. Bei dem großen Umfang sanierungswürdiger denkmalgeschützter Gebäude mußten die Hilfsmaßnahmen von vornherein auf einige wenige Projekte konzentriert werden. Mit den einvernehmlich festgelegten Maßnahmen wurden in jedem Falle sichtbare Zeichen der Erhaltung wertvoller Bausubstanz gesetzt. Vordringlich sind Häuser und Dächer gesichert worden. Ein Schwerpunkt lag dabei auf verschiedenen vom Abriß bedrohten Gebäuden im Andreasviertel in Erfurt.

Für den Bereich Denkmalpflege sind dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst (MWK) im Hj. 1990 insgesamt 4,1 Mio DM zur eigenverantwortlichen Verwendung zugewiesen worden. Um einen unverzüglichen Beginn der praktischen Arbeit vor Ort sicherzustellen hat, einem Vorschlag des MWK folgend, ein hessisches Architekturbüro in Erfurt ein Zweitbüro eingerichtet. Dieses nahm bereits im 1. Quartal 1990 seine Tätigkeit auf und übernahm sofort die organisatorische Abwicklung

Zu Tz.7

Der Rechnungshof erkennt voll an, daß Hessen rasch und wirkungsvoll Thüringen nach der Öffnung der Grenzen in der Denkmalpflege geholfen hat. Dabei war es unvermeidbar, gewisse auch finanzielle Risiken einzugehen. Ende 1989/Anfang 1990 war der weitere Verlauf des Einigungsprozesses nicht genau vorherzusehen. Hierbei waren Maßnahmen, wie die Hilfe bei der Denkmalpflege gut geeignet, die nicht zu übersehenden Schwierigkeiten zu verringern. Bei der Durchführung wurde streng darauf geachtet, daß die vorhandenen Fördermittel in möglichst großem Umfang unmittelbar den Bauten zuflossen und die Baunebenkosten gering blieben.

Im einzelnen gab es folgenden Ablauf:

1. In Abstimmung mit den Vertretern des "Runden Tisches", der Bürgerinitiative in Erfurt, dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen und dem Institut für Denkmalpflege Erfurt sowie mit dem Rat der Stadt Erfurt wurde eine

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

hessischer Hilfsmaßnahmen im Bereich der Denkmalpflege in Thüringen. Der die Rechte und Pflichten des Architekturbüros umreißende Vertrag mit dem Land wurde aber erst am 21. August 1990 geschlossen. Dieser Vertrag läuft bis zum 31. Dezember 1991. Danach hat das Architekturbüro in der Pilot- und Anschlußphase planmäßig festgelegte Sanierungsarbeiten bei einer Ausgabenbegrenzung auf 3 064 000 DM umzusetzen. Das Architekturbüro in Erfurt tritt dabei als Zuwendungsempfänger und Generalübernehmer auf, der die Bauleistungen über Subunternehmerverträge mit örtlichen Handwerkern ausführen läßt. Die gewährten Zuwendungen werden über ein besonderes Konto von dem in Darmstadt ansässigen Stammbüro des Architekten verwaltet. Die Beachtung der fachlichen Belange wird durch das Landesamt für Denkmalpflege Hessen und das Institut für Denkmalpflege in Erfurt gewährleistet.

Die vom Architekturbüro im Rahmen des Hilfsprogramms zu betreuenden bzw. durchzuführenden Arbeiten umfassen alles, was zur Sicherung der Gebäude, vor allem der Dächer, erforderlich ist: Eine komplette neue Dachdeckung einschließlich stilgerechter Eindeckung mit Tonziegeln und allen Nebenarbeiten. Soweit erforderlich, müssen auch Reparaturen an den tragenden Zimmermannskonstruktionen vorgenommen, tragende Teile bis hinunter ins Erdgeschoß ausgetauscht, alte Regenninnen und -fallrohre bis hinunter zur Grundleitung erneuert, alte Kamine abgetragen und eine Reihe sonstiger Nebenarbeiten erledigt werden. Das benötigte Material mußte größtenteils von hier in das Gebiet der ehemaligen DDR geliefert werden. Damit die Hessenhilfe dazu dienen konnte, örtlichen Handwerkern den Start in die Zukunft zu erleichtern, wurden sämtliche handwerklichen Arbeiten örtlichen Handwerkern übertragen. Dies geschah, obwohl es zunächst schwierig war, geeignete kleinere Betriebe zu finden, denen der Umgang mit der besonderen Materie, der historischen Bausubstanz, und den bei uns im Bereich der Denkmalpflege eingesetzten Materialien vertraut waren. Es ist anzuerkennen und nicht zuletzt ein Verdienst des Architekturbüros, daß die Arbeiten ausnahmslos ordnungsgemäß ausgeführt worden sind. Gerade in der Anfangsphase war es bisweilen auch für das Architekturbüro schwierig, in der thüringischen Verwaltung kompetente Ansprechpartner zu finden. Dennoch ist es diesem gelungen, die Bereitschaft der Behörden, vor allem der staatlichen Bauaufsicht, zu stärken, die Arbeiten trotz der für sie zumindest anfangs fremden Abläufe zu unterstützen. Wegen der anfänglich schwierigen Kommunikationsmöglichkeiten und der daraus resultierenden Reaktionen (bzw. Nichtreaktionen) thüringischer Verwaltungsstellen traten im übrigen erhebliche Verzögerungen beim Abschluß der Zuwendungsverträge auf. Die letzten Verträge wurden erst im Oktober 1990, d.h. nachdem die Arbeiten bereits durchgeführt worden waren, geschlossen.

Bei der Prüfung mußte der Rechnungshof dem MWK gegenüber bezüglich der Baunebenkosten anmerken, daß diese in ihrer Höhe durch die anfänglich nicht klar umrissene Aufgabenstellung und der zu hoch gesteckten Erwartungen des Landesamts für Denkmalpflege nicht unmerklich beeinflusst worden sind. Auch bei der gebotenen Eilbedürftigkeit des Hilfsprogramms hätte es zu einem zeitgerechten, also vor Beginn der Arbeiten liegenden Vertragsabschluß mit dem Architekten kommen müssen. Bei einer Beteiligung der Fachabteilung und unter Berücksichtigung verbindlicher Eckdaten wäre es dann möglich gewesen, eine insgesamt geringere Vergütung zu vereinbaren. Dies wäre nach unserer Auffassung auch deshalb gerechtfertigt gewesen, weil mit dem Architekten für die Pilotphase ein Zeithonorar vereinbart wurde und somit der Architekt kein Risiko aus der Einmaligkeit der Aufgabenstellung zu tragen hatte.

Gebäudegruppe am Domplatz ("Andreassviertel") als Pilotprojekt ausgewählt, da diese sechs Gebäude in ihrem Bestand akut gefährdet waren. Das Architektenbüro, das in Erfurt erst im März kurzfristig eine Zweigstelle eingerichtet hatte, wurde am 7. März 1990 beauftragt, die erforderlichen Maßnahmen zur Bestandssicherung, insbesondere am Dach der historisch besonders wertvollen Gebäude einzuleiten, zu koordinieren und zu überwachen. Mit den Arbeiten wurde bereits am 15. März 1990 begonnen. Zu jenem Zeitpunkt lag ein schriftlicher Vertrag zwischen dem Land Hessen und dem Architektenbüro noch nicht vor. In der kurzen Zeit war es nicht möglich, ein umfassendes Vertragswerk zu gestalten. Hinzu kamen rechtliche Fragen, da das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Recht in der damaligen DDR keine Gültigkeit hatte und unklar war, ob es dort durchgesetzt werden könnte.

Einen ersten Vertragsentwurf legte das Architektenbüro am 7. März 1990 vor. Die sich anschließenden Vertragsverhandlungen erforderten die Beteiligung verschiedener Abteilungen und Ressorts und wurden zügig abgewickelt. Am 21. August 1990 konnte der Vertrag unterzeichnet werden.

2. Im Hinblick auf die Leistungen des Architekturbüros und die Umstände unter denen sie erbracht worden sind, ist die vereinbarte Vergütung, insbesondere über die Baunebenkosten, keinesfalls überhöht. Das anfänglich geforderte Architektenhonorar in Höhe von 22 v.H. des jährlich zur Verfügung stehenden Sanierungsvolumens zuzüglich 20 v.H. Nebenkosten und Mehrwertsteuer konnte nach zahlreichen Erörterungen auf 12 v.H. reduziert werden, was eine Verringerung der Nebenkosten anteilmäßig nach sich zog.

Aus Gründen der Praktikabilität vereinbarte die Landesregierung eine pauschale Abrechnung der Nebenkosten. Dies erschien vor dem Hintergrund der schwierigen örtlichen Verhältnisse nicht nur zweckmäßig, sondern auch kostengünstig. Mit der Sanierung in Erfurt wurde Neuland betreten, was nicht unerhebliche zusätzliche Auslagen befürchten ließ. Beispielfhaft sei genannt das Suchen nach geeigneten Handwerksbetrieben, deren Einarbeitung in spezifisch denkmalpflegerische Belange sowie die Materialbeschaffung.

3. Zutreffend ist, daß bei Beginn der Arbeiten in Thüringen verbindliche Eckdaten nicht vorgelegen haben. Der zeitliche Rahmen, in dem das Aktionsprogramm Hessen-Thüringen durchgeführt werden sollte, ließ eine umfassende und detailgenaue Datenermittlung nicht zu. Datenerhebungen, auf die gegebenenfalls zurückge-

griffen werden konnte, standen nicht zur Verfügung. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Denkmalpflege Erfurt und dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen, Wiesbaden, hat das Architektenbüro einen Durchführungsplan erstellt. Der Durchführungsplan enthält im einzelnen die Beschreibung der Maßnahmen, die Kalkulation der Kosten sowie einen Zeitplan über die Abwicklung der einzelnen Sanierungsmaßnahmen. Es liegt in der Natur von Sanierungskonzepten, daß zu Beginn mit letzter Sicherheit Aussagen über den Sanierungsumfang und die erforderlich werdenden Maßnahmen nicht getroffen werden können.

8 Anmerkungen zum Aktionsprogramm Hessen-Thüringen ab Hj. 1991

Von den für das Hj. 1990 bereitgestellten Mitteln von 50 Mio DM sind nur rd. 38 Mio DM kassenwirksam geworden. Der Differenzbetrag von rd. 12 Mio DM wurde als Haushaltsrest in das Hj. 1991 übertragen. Einschließlich Haushaltsansatz 1991 von 50 Mio DM stehen somit für 1991 im Rahmen des Aktionsprogramms Hessen-Thüringen rd. 62 Mio DM zur Verfügung. Unter Berücksichtigung gebundener Reste und Verpflichtungsermächtigungen aus dem Jahre 1990 in Höhe von rd. 7,3 Mio DM und einer noch zu erwartenden Umsatzsteuererstattung von rd. 0,85 Mio DM beträgt die eigentliche Verfügungsmasse des Haushaltsjahrs 1991 rd. 55,5 Mio DM.

Von diesen Mitteln sind aufgrund der Ermächtigungen des 14. Nachtragshaushaltsgesetzes 1990/91 vom 26. Juni 1991 (GVBl. I S. 211) rd. 26 Mio DM zur Finanzierung der Verwaltungshilfe bestimmt. Die restlichen Mittel sollen überwiegend für investive Zwecke, für die Aus- und Fortbildung sowie für sonstige Maßnahmen und Projekte eingesetzt werden. Dabei handelt es sich zum geringeren Teil um bereits im Vorjahr eingegangene Verpflichtungen, größtenteils aber um die Finanzierung neuer von der Landesregierung Thüringen mit Schreiben des Thüringer Ministerpräsidenten vom 12. Juli 1991 vorgeschlagenen Projekte und Investitionsmaßnahmen für rd. 19,5 Mio DM.

Bei der Durchführung dieser Maßnahmen geht der Rechnungshof unter Hinweis auf die bei seiner Prüfung getroffenen Feststellungen davon aus, daß nunmehr im Interesse eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes die an die Bewilligung staatlicher Zuwendungen geknüpften Bedingungen, insbesondere im Bezug auf Ausschreibung und Vergabe von Bauarbeiten und Leistungen, in allen Fällen ausnahmslos beachtet werden. Für Verstöße können heute Begründungen wie etwa besonders gelagerte Verhältnisse und gebotene besondere Eilbedürftigkeit nicht mehr herhalten. Dies auch deshalb nicht, weil die bestimmungsgemäße Abwicklung von Maßnahmen keinesfalls für nennenswerte Verzögerungen verantwortlich gemacht werden kann. Der Rechnungshof weist hierauf auch deshalb hin, weil erst zu Beginn des 2. Halbjahres 1991 die zu fördernden Maßnahmen festgelegt worden sind und somit in einer Reihe von Fällen kaum zu erwarten ist, daß die Mittel bis zum Ende des Hj. 1991 abfließen können. Für eine "übereilte Verausgabung zum Jahreschluß" bleibt in Anbetracht der möglichen Übertragung nicht verbrauchter Mittel ohnehin kein Raum.

Im übrigen ist der Rechnungshof der Auffassung, daß die Gesamtentwicklung einen sukzessiven Abbau des Umfangs der Projektförderung gebietet. Der nach dem 4. Nachtragshaushaltsgesetz 1990/91 stärkeren Akzentuierung der Verwaltungshilfe ist der Vorzug zu geben, weil viele der in den neuen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bundesländern anstehende Probleme nur durch den zügigen Aufbau einer gut funktionierenden Verwaltung zu lösen sind.

9 Zusammenfassende Betrachtung

Der Rechnungshof konnte sich bei seinen Prüfungen insgesamt davon überzeugen, daß die Behörden des Landes das Aktionsprogramm bisher mit sichtbarem Engagement und Erfolg umgesetzt haben. Die gewährten Hilfen entsprachen durchweg dem gegebenen Bedarf. Gelieferte Gerätschaften kamen ausnahmslos bei den jeweiligen Einrichtungen an und werden dort sinnvoll und zweckentsprechend eingesetzt. Der bei zahlreichen Beschaffungen unterlassene Wettbewerb und die im Bereich der Denkmalspflege gewählte Vertragsgestaltung sind zwar mit den Grundsätzen sparsamer und wirtschaftlicher Mittelverwendung nicht vereinbar, gleichwohl müssen aber diese Mängel vor dem Hintergrund der Einmaligkeit der Gesamtsituation und der daher gebotenen besonderen Eilbedürftigkeit gesehen werden. Der Hessische Rechnungshof wird im Bedarfsfall seine Prüfung fortsetzen und gegebenenfalls hierzu berichten.

Darmstadt, den 12. November 1991

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

Wiesbaden, den 19. März 1992

Der Hessische Ministerpräsident
Eichel

Die Hessische Ministerin der Finanzen
Dr. Fugmann-Heesing

