13. Wahlperiode

Drucksache **13/5981**

HESSISCHER LANDTAG

24. 03. 94

Antrag
der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 1992

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 5. November 1993 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1992 (Drucks. 13/5284) 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 1993
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1992

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1992 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 24. März 1994 · Ausgegeben am 21. April 1994

Herstellung: Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH, 65199 Wiesbaden · Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postf. 3240 · 65022 Wiesbaden

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1993

des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1992

Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen 1993 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1992

Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme/n
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AktG	Aktiengesetz
AR	Aufsichtsrat
ATG	Ausgabetitelgruppe
Az.	Aktenzeichen
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DA-ADV	Dienstanweisung für die Durchführung der Besteuerung unter Verwendung einer automatischen Datenverarbeitungsanlage
DV-VerbundG	Datenverarbeitungsverbundgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
e.V.	eingetragener Verein
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GewSt	Gewerbesteuer
Gj.	Geschäftsjahr
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HG	Haushaltsgesetz
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens in Hessen
HLKA	Hessisches Landeskriminalamt
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HV	Hessische Verfassung
Kap.	Kapitel
kw	künftig wegfallend
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
OFD	Oberfinanzdirektion
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
PAST	Polizeiautobahnstation
PC	Personal-Computer
PD	Polizeidirektion
PP	Polizeipräsident
RH	Rechnungshof
StAnz.	Staatsanzeiger
Tz.	Textzahl
USH	Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung
USt	Umsatzsteuer
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1990	11
3	Haushaltsrechnung 1991	11
6	Haushaltsplan 1992	12
7	Haushaltsrechnung 1992	12
10	Abschlußbericht 1992	14
13	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1992	15
28	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	30
39	Verpflichtungsermächtigungen	37
40	Sondervermögen und Rücklagen	38
41	Liegenschaftsvermögen	38
42	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	38
44	Rechnungsprüfung 1992	38
45	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	40
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 01	
46	Zuschüsse an die Fraktionen (Kap. 01 01 – 684 08)	41
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
54	Personalausstattung der Fotolabore der Polizei (Kap. 03 20)	44
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04	
57	Staatliche Landesbildstelle Hessen (Kap. 04 44)	47
66	Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein (Kap. 04 46)	54
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
67	Straßenbauverwaltung (Kap. 07 05)	56
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09	
73	Landesprogramm zur Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen (Kap. 09 02 – ATG 82)	59
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10	
80	Finanzierung des Deutschen Umwelttages 1992/93 (Kap. 10 01, 10 02, 10 05 und 17 16)	69
83	Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung – Deponiegasnutzung – (Kap. 10 05 – ATG 94)	77
91	Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung – Förderung eines Entwicklungsprojektes – (Kap. 10 05 – ATG 94)	87

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

93 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Präsidialverwaltungen der Universitäten des Landes Hessen (Kap. 15 05, 15 07, 15 09, 15 10 und 15 13) 90

100 Universitätsklinika (Kap. 15 06, 15 08, 15 11) 96

101 Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main (Kap. 15 16) 97

106 Sigmund-Freud-Institut (Kap. 15 28) 99

Institut für Analytische Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapie in Hessen e.V. (Kap. 15 30 – 685 25)

114 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (Kap. 15 34) 106

128 Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kap. 15 80) 111

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

141 Steuerverwaltung (Kap. 17 01) 119

142 Landesbetrieb "Hessische Staatsbäder" (Kap. 17 04) 121

149 Landesbeteiligung "Wirtschaftsförderung Hessen Investitions Bank AG Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft, Wiesbaden" – kurz: HLT-Bank AG – 132

Mittelbare Landesbeteiligung "HLT-Gesellschaft für Forschung, Planung und Entwicklung mbH, Wiesbaden" – kurz: HLT-FPE – (Kap. 17 04)

151 Zuweisungen an Gemeinden für den kommunalen Straßenbau (Kap. 17 52 – 883 01) 135

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

154 Bauten im Bereich der Hochschulregion Gießen (Kap. 18 24) 138

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19

159 Städtebau (Kap. 19 04) 142

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1993

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1992 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1992 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 30. November 1993.

Haushaltsrechnung 1990

2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1992 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1991 ist folgendes festzuhalten:

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hat in seiner 10. Sitzung am 2. Dezember 1992 die Beratungen über die Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1990 abgeschlossen und dem Haushaltsausschuß für dessen Beschlußfassung empfohlen, der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1990 Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 21. Sitzung am gleichen Tage entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 56. Sitzung am 27. Januar 1993 (TOP 17) angenommen.

Haushaltsrechnung 1991

3 Die Bemerkungen 1992 vom 15. Dezember 1992 sind dem Landtag und der Landesregierung am 19. Dezember 1992 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 5. April 1993 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 6. April 1993 zusammen mit den Bemerkungen 1992 als LT-Drucksache 13/4084 ausgegeben. Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 17. Juni 1993 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 7. Juli, 22. September, 13. Oktober, 9. und 10. November 1993 folgten weitere Beratungen. Ein Ergebnis steht noch aus.

4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1991 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner 11. Sitzung am 10. Februar 1993 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1991 – vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 24. Sitzung am 24. März 1993 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 63. Sitzung am 1. April 1993 (TOP 30) angenommen.

5 Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1991 wurde am 4. November 1992 in der 9. Sitzung des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung behandelt. Dem Haushaltsausschuß wurde vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1991 –

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 21. Sitzung am 2. Dezember 1992 entsprechend beschlossen. Diese Beschlußempfehlung hat das Plenum in seiner 51. Sitzung am 8. Dezember 1992 (TOP 31) angenommen.

Haushaltsplan 1992

6 Der Haushaltsplan für das Hj. 1992 wurde mit dem Haushaltsgesetz 1992 vom 18. Dezember 1991 und dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 28. September 1992 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1992 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1992 betrug im Soll

32 226 237 000 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 8,4 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1991. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3 870 061 000 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1992

7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1992 vom 3. September 1993 dem Landtag mit Schreiben vom 18. Oktober 1993 (LT-Drucksache 13/5284) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	1 061 103 590,52
außerplanmäßige Ausgaben	6 551 142,00
Vorgriffe	0,00
Gesamtüberschreitung	1 067 654 732,52

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 970 380 194,02 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 14 Abs. 5 Satz 1 HG 1992) oder Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 13/5284).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit 13 Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 12 Abs. 1 HG 1992 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 Ansätze für Bezüge der Beamten einseitig zugunsten der Ausgaben für Vergütungen der Angestellten deckungsfähig) oder aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen.

8 In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. In 44 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 9 882 029,54 DM lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1992).

Dabei entfallen allein 15 Fälle mit einem Gesamtbetrag von 8 054 239,02 DM auf den Einzelplan des Kultusministeriums (04) sowie 17 Fälle mit einem Gesamtbetrag von 310 052,64 DM auf den Einzelplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (15).

Die bedeutendste nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe entfällt auf Kapitel 04 76 – ATG 77 (Unterrichtung und außerschulische Sonderbetreuung von Aussiedlern und Ausländern). Nachdem sich der Rechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1992 (Tz. 8) bei dieser Haushaltsstelle mit einer nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgabe von rd. 3,5 Mio. DM in 1991 befassen mußte, steht nunmehr ein Betrag von rd. 8 Mio. DM zur Rede. Dieser errechnet sich wie folgt:

Zu Tz. 8

Die vom Rechnungshof gerügte Haushaltsüberschreitung ist ein Verstoß gegen die Bestimmungen des Haushaltsrechts, wobei folgendes zu berücksichtigen ist:

Die Verstärkung der Titelgruppe 04 76 – ATG 77 (Unterrichtliche und außerschulische Sonderbetreuung von Aussiedlern und Ausländern) durch Mittel zu Lasten des Titels 04 70 – 422 61 (Anwärterbezüge der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst) war zur Durchführung des Seiteneinsteigerprogramms (Seisop) notwendig, um vor allem einen dort angefallenen höheren Personalausgabenbedarf abzudecken. Die eingeräumte Verstärkungsmöglichkeit erschien bei Aufstellung des Haushaltsplans ausreichend, nachdem in den vorausgegangenen Jahren

Bemerkungen des Rechnungshofs

	DM
Ansatz 1992	3 700 000,00 DM
1992 ausgegeben	23 342 952,75 DM
Mehrausgaben insgesamt	19 642 952,75 DM
Davon gedeckt durch	
a) Einnahmen bei 04 76 – 251 01	9 342 190,00 DM
b) Minderausgaben bei 04 70 – 422 61	2 302 333,82 DM
Gedeckte Mehrausgaben	11 644 523,82 DM
Nicht gedeckte bzw. nicht genehmigte Mehrausgaben	7 998 428,93 DM

Das Ministerium der Finanzen hat sich hierzu mit Schreiben vom 12. Januar 1993 an das Kultusministerium wie folgt geäußert:

"Zum Chefgespräch 1992 wurde von Ihrem Haus bei Kap. 04 76 – ATG 77 ein Bedarf in Höhe von rd. 29,5 Mio. DM angemeldet, dem neben anderem Personalkosten für 400 BAT-Verträge zugrunde lagen. Im Chefgespräch wurde einvernehmlich ein Ansatz in Höhe von 3,7 Mio. DM ausgebracht und durch Haushaltsvermerk zugelassen, daß die Ausgabeermächtigung um bis zu 9 Mio. DM zu Lasten von Kap. 04 70 – 422 61 (Anwärterbezüge der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst) für die Finanzierung von zusätzlichen BAT-Verträgen erhöht werden konnte.

Ohne die hier außer acht zu lassenden Ausgaben für die Eingliederungslehrgänge in die Berufs- und Arbeitswelt (E.B.A.), die grundsätzlich durch korrespondierende Einnahmen bei Kap. 04 76 – 251 01 gedeckt bzw. ausnahmsweise durch die Bewilligung einer überplanmäßigen Ausgabe vorfinanziert wurden, standen für Maßnahmen des Seiteneinsteigerprogramms und für die Hausaufgabenbetreuung 12,7 Mio. DM als Höchstgrenze zur Verfügung.

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs hätte von Ihrem Haus durch eine zeitnahe Steuerung, Abstimmung der zuständigen Organisationseinheiten und ausgabenbegleitende Kontrolle diese Höchstgrenze beachtet werden müssen.

Dies bedeutet, daß insbesondere die Zahl der BAT-Verträge sich nach dem Programmvolumen hätte richten müssen, was beinhaltet, daß die Zahl der Verträge hätte vermindert werden müssen, als erkennbar war, daß die Ausgabeermächtigung nicht zur Finanzierung aller 240 BAT-Verträge ausreichte. Die entgegen der notwendigen Budgetsteuerung geleisteten Mehrausgaben können daher nicht als unabweisbar angesehen werden.

Wenn tatsächlich ein Teil der befristet abgeschlossenen BAT-Verträge nach der Rechtsprechung des BAG als unbefristet zu gelten haben und fortgeführt werden müssen, was nach Ihren Erläuterungen so ohne weiteres nicht nachvollziehbar ist, dann hätten die Referendarstellen nicht besetzt werden dürfen. Bei voller Ausnutzung der Verstärkungsmöglichkeiten hätten daher rd. 360 Referendarstellen frei bleiben müssen.

Ihre Argumentation, die Nichteinstellung von Referendaren sei nicht vertretbar gewesen, ist unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht stichhaltig. Es gibt keinen Rechtsanspruch auf unmittelbare Übernahme in den Vorbereitungsdienst nach der Ersten Staatsprüfung".

Dementsprechend hat das Ministerium der Finanzen in seiner Mitteilung an den Landtag über über- und außerplanmäßige Haushaltsausgaben vom 7. Mai 1993 (Lt-Drucksache 13/4219) ausgeführt, daß "diese Ausgaben unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen getätigt wurden".

In der Anlage I zur Haushaltsrechnung 1992 ist bezüglich der nicht genehmigten Mehrausgabe angemerkt: "Die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 37 Abs. 1 LHO liegt nicht

Stellungnahme der Landesregierung

wegen schwächerer Entwicklung der Referendarzahlen erhebliche Restbeträge verblieben waren. Ab Beginn des Schuljahres 1992/93 konnte der Personalbedarf des Seisop-Programms aus den Ansätzen für Lehrerstellen abgedeckt werden.

Die volle Inanspruchnahme der Verstärkungsmittel hätte bei strikter Beachtung des Haushaltsvermerks zu Kap. 04 76 – ATG 77 durch die zuständigen Organisationseinheiten des Fachressorts zur Folge haben müssen, daß im Ergebnis rund 360 Referendarstellen ganzjährig nicht hätten besetzt werden dürfen. Durch eine strengere ausgabenbegleitende Kontrolle und sorgfältigere Beobachtung der Ausgabenentwicklung hätte erkannt werden können, daß von der Verstärkungsmöglichkeit in Höhe von 9 Mio. DM nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht werden durfte.

Wenn auch insoweit eine Verletzung haushaltsrechtlicher Vorschriften einzuräumen ist, bleibt doch festzuhalten, daß die nicht genehmigten Mehrausgaben in voller Höhe durch Einsparungen im Epl. 04 gedeckt worden sind.

Es ist sichergestellt, daß Überschreitungen bei dieser Haushaltsstelle in Zukunft vermieden werden.

Im Kultusministerium wurde am 28. Juli 1993 die Angelegenheit mit einem Mitarbeiter des Rechnungshofs erörtert. Auf das Schreiben des Rechnungshofs vom 17. August 1993 wurde in einem Telefonat mit dem Mitarbeiter des Rechnungshofs darauf hingewiesen, daß angesichts der ausführlichen Erörterung am 28. Juli 1993 eine Stellungnahme für entbehrlich gehalten wurde. Hiergegen wurden Bedenken nicht geäußert.

Es wurde also vom Kultusministerium nicht etwa auf eine Stellungnahme "verzichtet", sondern es wurde auf den Inhalt der Besprechung vom 28. Juli 1993 verwiesen. Eine ergänzende Stellungnahme auf das Schreiben des Rechnungshofs wurde insbesondere auch deshalb nicht abgegeben, weil das Kultusministerium weder in der Besprechung am 28. Juli 1993 noch in dem Schreiben vom 17. August 1993 informiert wurde, daß in der Haushaltsüberschreitung ein bewußter Verstoß gegen Haushaltsrecht gesehen wird. Wäre dieser Vorwurf dem Kultusministerium bekannt gewesen, hätte das Haus sich selbstverständlich hierzu gesondert geäußert.

vor. Mehrausgaben hätten durch Reduzierung der BAT-Verträge und Nichtbesetzung von Referendarstellen (Deckungsvermerk im Haushaltsplan) vermieden werden können".

Der Rechnungshof schließt sich den Ausführungen des Ministeriums der Finanzen vorbehaltlos an und stellt ergänzend fest:

Allein schon im Hinblick auf die Relation zwischen Überschreitung (ca. 8 Mio. DM) und Ansatz (3,7 Mio. DM) ist es kaum vorstellbar, daß es sich hierbei nicht um einen bewußten Verstoß gehandelt haben soll. Werden die vom Rechnungshof eingesehenen Unterlagen mitberücksichtigt, so wird diese Vermutung erhärtet. Es ist diesen zufolge nämlich mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, daß das Kultusministerium spätestens zum Termin der Referendareinstellungen (1. November 1992) abgesehen hat, daß die Deckungsmittel aus Kapitel 04 70 – 422 61 in Höhe von 9 Mio. DM (vgl. v.g. Vermerk bei ATG 77) nicht mehr zur Verfügung standen.

Mit Schreiben vom 15. August 1993 hat der Rechnungshof dem Kultusministerium mitgeteilt, daß er den oben dargelegten Rechtsverstoß in seine Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1992 aufnehmen wird und dem Ministerium anheimgestellt, sich zum Sachverhalt zu äußern. Das Kultusministerium hat dem Rechnungshof nach Ablauf der gesetzten Frist auf dessen Nachfrage fernmündlich mitgeteilt, daß es auf eine Stellungnahme an den Rechnungshof verzichte.

Das für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Einzelplans 04 verantwortliche Kultusministerium hat bewußt gegen fundamentale Bestimmungen des Haushaltsrechts verstoßen (Artikel 143 Abs. 1 Hessische Verfassung, § 37 Abs. 1 LHO). Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1992 sind von ihm nicht eingehalten worden (§ 90 LHO). Der haushaltsrechtliche Verstoß durch das Kultusministerium wird von dem Rechnungshof als besonders schwerwiegend eingeordnet. Die wiederholte Verletzung von haushaltsrechtlichen Vorschriften im dargestellten finanziellen Ausmaß ist in die Entscheidung zur Entlastung einzubeziehen.

9 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 1. September 1993 dem Landtag nach § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 13/4752). In seiner Sitzung am 22. September 1993 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 1992 – Entlastung zu erteilen. Diesem Vorschlag ist der Haushaltsausschuß in seiner Sitzung am 13. Oktober 1993 gefolgt. Entsprechend hat dann der Landtag in seiner 78. Sitzung am 21. Oktober 1993 beschlossen (TOP 38).

Abschlußbericht 1992

10 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1992

bei Ist-Einnahmen von	32 670 781 928,89 DM
und Ist-Ausgaben von	32 670 698 371,52 DM
als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von	83 557,37 DM
aus.	

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre in Höhe von 152,36 DM berücksichtigt, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis auf 83 709,73 DM.

Die zum kassenmäßigen Abschluß gehörende Ermittlung des Finanzierungssaldos, 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 Aus-

gaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags früherer Jahre gekürzt werden, ergibt nach Ausschaltung von haushaltstechnischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von

– 968 711 256,59 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 932,7 Mio. DM unter dem im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von

– 1 901,4 Mio. DM.

11 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Betrag von

55 699 072,63 DM

ausgewiesen.
Da in Hessen Einnahmereste zur Deckung von Ausgaberesten im Hinblick auf § 45 Abs. 3 LHO nicht veranschlagt werden, resultiert dieser Betrag ausschließlich aus dem unter Tz. 10 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einem Rückgang der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem

Vorjahr um	55 615 515,26 DM
auf	595 656 131,23 DM

verringerten.

Den nach 1992 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 83 709,73 DM gegenüber, so daß sich für 1992 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

595 572 421,50 DM

ergibt.

Diesem Fehlbetrag stehen allerdings am Ende des Haushaltsjahres 1991 unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 515 Mio. DM gegenüber.

12 In das Haushaltsjahr 1992 wurden Ausgabereste in Höhe von 595,7 Mio. DM (Vorjahr 651,3 Mio. DM) übertragen.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1991

13 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1992 nach Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für 1992 und 1993 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1990 und 1991 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1

Einnahmen/Ausgaben	1990 Ist Mio DM	1990 Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	1991 Ist Mio DM	1991 Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	1992 Soll Mio DM	1992 Ist Mio DM	1992 Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	1993 Soll[2] Mio DM	1993 Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	19 044,3	- 1,1	20 178,6	+ 6,0	22 045,1	22 704,4	+ 12,5	23 893,7	+ 5,2
dar.: Steuereinnahmen	18 928,4	- 1,1	20 029,0	+ 5,8	21 822,0	22 467,2	+ 12,2	23 600,0	+ 5,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 834,1	- 4,9	1 983,4	+ 8,1	1 880,2	1 965,9	- 0,9	1 975,1	+ 0,5
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 258,9	+ 9,7	1 407,6	+ 11,8	1 273,1	1 411,0	+ 0,2	1 311,5	- 7,1
3 Schuldenaufnahmen	4 987,5	+ 18,1	5 107,8	+ 2,4	5 675,3	5 196,6	+ 1,7	5 592,6	+ 7,6
dar.: Kreditmarktmittel brutto	4 902,2	+ 18,8	5 043,4	+ 2,9	5 609,0	5 138,1	+ 1,9	5 519,6	+ 7,4
netto	1 770,1	+ 166,0	1 665,8	- 5,9	2 080,0	1 589,7	- 4,6	1 889,3	+ 18,8
Bundesdarlehen	85,3	- 11,6	64,4	- 24,5	66,3	58,5	- 9,2	73,0	+ 24,8
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 141,6	+ 7,5	1 263,7	+ 10,7	1 352,6	1 392,9	+ 10,2	1 608,4	+ 9,5
Entnahme aus Rücklagen, Überschuß Vorjahr	408,9	.	108,9	- 73,4	-	.	.	401,1	.
Einnahmen insgesamt	28 675,2	+ 3,8	30 050,1	+ 4,8	32 226,2	32 670,8	+ 8,7	34 782,5	+ 6,5
Gesamteinnahmen (bereinigt)[1]	23 033,6	- 0,6	24 527,2	+ 6,5	26 273,7	27 156,9	+ 10,7	28 420,0	+ 4,7
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	9 941,9	+ 4,8	10 617,2	+ 6,8	11 366,5	11 396,6	+ 7,3	11 880,3	+ 4,2
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	1 689,0	+ 15,4	1 657,4	- 1,9	1 639,8	1 750,8	+ 5,6	1 750,6	- 0,0
Ausgaben für Schuldendienst	4 850,5	- 4,8	5 263,3	+ 8,5	5 658,4	5 571,3	+ 5,9	5 824,1	+ 4,5
dar.: Zinsen	1 673,2	+ 4,9	1 842,3	+ 10,1	2 081,2	1 980,1	+ 7,5	2 145,7	+ 8,4
Tilgungen	3 177,3	- 9,2	3 421,0	+ 7,7	3 577,2	3 591,2	+ 5,0	3 678,3	+ 2,4
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	8 089,6	+ 7,6	7 685,8	- 5,0	8 585,1	8 629,2	+ 12,3	10 250,9	+ 18,8
Investitionsausgaben insgesamt	3 745,8	+ 6,1	3 980,0	+ 6,3	4 454,3	4 326,1	+ 8,7	4 657,8	+ 7,7
7 dar.: Baumaßnahmen	951,1	+ 11,6	1 063,4	+ 11,8	1 105,5	1 036,2	- 2,6	1 020,0	- 1,6
8 Sonstige Investitionen und Investitionsförd.maßnahmen	2 794,7	+ 4,4	2 916,6	+ 4,4	3 348,8	3 289,9	+ 12,8	3 637,8	+ 10,6
9 Besondere Finanzierungsausgaben ohne Rücklagen	327,0	+ 8,8	365,7	+ 11,8	341,4	354,8	- 3,0	416,3[3]	+ 10,9
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	30,5	- 86,0	480,5	+ 1 475,4	180,7	641,9	+ 33,6	2,5	- 99,6
Ausgaben insgesamt	28 674,2	+ 3,8	30 050,1	+ 4,8	32 226,2	32 670,7	+ 8,7	34 782,5	+ 6,5
Gesamtausgaben (bereinigt)[1]	25 184,6	+ 6,6	25 826,3	+ 2,5	28 175,1	28 125,6	+ 8,9	30 707,8	+ 9,2
Überschuß +/Fehlbetrag -	+ 1,0		.		-	+ 0,1		-	
Nettofinanzierungssaldo	-2 151,0	+ 373,9	-1 299,0	+ 39,6	-1 901,4	- 968,7	+ 25,4	-2 287,8	- 136,2
Strukturdaten (v.H.)									
Steuerdeckungsquote (Steuern nach LFA)	72,9		76,6		76,2	78,7		74,9	
Kreditfinanzierungsquote	7,0		6,5		7,4	5,7		6,2	
Personalausgabenquote	39,5		41,1		40,3	40,5		38,7	
	(43,1)		(42,8)		(42,6)	(42,9)		(41,9)	
Zins-Ausgaben-Quote	6,6		7,1		7,4	7,0		7,0	
	(7,3)		(7,4)		(7,8)	(7,5)		(7,6)	
Investitionsquote	14,9		15,4		15,8	15,4		15,2	
	(16,3)		(16,1)		(16,7)	(16,3)		(16,4)	

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

2) Einschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt

3) Globale Minderausgaben von 25,5 Mio DM berücksichtigt.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

14 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1992 erreichte ein Gesamtvolumen von 32 670,7 Mio. DM. Dies liegt damit um 8,7 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 444,5 Mio. DM über dem veranschlagten Soll.

15 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 27 156,9 Mio. DM und überschritten das Haushaltssoll (26 273,7 Mio. DM) um 883,2 Mio. DM bzw. 3,4 v.H. Gegenüber dem Ist 1991 sind sie um 10,7 v.H. gestiegen, während sie sich im Durchschnitt aller alten Bundesländer um 8,1 v.H. erhöhten.

16 Die Steuereinnahmen lagen mit 22 467,2 Mio. DM um 645,2 Mio. DM bzw. 3,0 v.H. über dem Soll und um 2 438,2 Mio. DM bzw. 12,2 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Mehreinnahmen waren insbesondere bei den Anteilen des Landes an der Lohnsteuer zu verzeichnen, die sich – trotz erhöhten Abzugs durch die Lohnsteuerzerlegung für die neuen Bundesländer – insbesondere aufgrund der Einkommenssteigerungen 1992 und durch Wegfall des Lohnsteuerjahresausgleichsverfahrens (Erstattungen nunmehr generell zu Lasten des Einkommensteueraufkommens) um 1 037,1 Mio. DM (11,3 v.H.) auf 10 193,7 Mio. DM erhöhten. Der Landesanteil an der Körperschaftsteuer erhöhte sich um 407,7 Mio. DM (25,2 v.H.) auf 2 022,8 Mio. DM; zurückzuführen ist dies auf eine verringerte Belastung des Landes bei der Zerlegung und auf hohe Abschlußzahlungen für frühere Veranlagungsjahre. Die Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz stiegen insbesondere infolge der Zunahme der Steuerkraft anderer Bundesländer (vor allem Niedersachsen – u.a. Folge der Vereinigung) um 287,9 Mio. DM (6,6 v.H.) auf 4 657,2 Mio. DM.

Die Entwicklung aller Steuereinnahmen des Landes zeigt die nachstehende Übersicht auf:

Bemerkungen des Rechnungshofs

17 Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist aus der Übersicht 3 ersichtlich. Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich auf 1 561,6 Mio. DM und normalisierten sich damit wieder; 1991 war mit 1 029,8 Mio. DM die niedrigste Zahlung seit 1986 zu verzeichnen. Allerdings mußten im Hinblick auf die im Vergleich zu anderen Ländern günstigere Steuerentwicklung im Rahmen der vorläufigen Abrechnung des LFA im März 1993 168,8 Mio. DM nachgezahlt werden.

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1992 noch 20 905,6 Mio. DM. Dies waren 1 906,4 Mio. DM mehr als im Vorjahr und 583,6 Mio. DM mehr als im Haushaltsplan 1992 veranschlagt worden waren. Die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen erhöhten sich um + 10,0 v.H. (vor LFA + 12,2 v.H.). Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) veränderte sich von 76,6 v.H. im Jahre 1991 auf 78,7 v.H. im Jahre 1992.

Die deutsche Wiedervereinigung führte 1992 zu Steuermindereinnahmen bzw. Ausgaben von rd. 1 849 Mio. DM. Hauptposten waren dabei Steuermindereinnahmen von rd. 781 Mio. DM im Rahmen des Umsatzsteuer-Kostenausgleichs zwischen den alten und neuen Bundesländern. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Einheit Deutschlands auf den Landeshaushalt werden von der Landesregierung wie folgt prognostiziert:

1993	1 534 Mio. DM (Haushaltsplan)
1994	1 811 Mio. DM (Finanzplanung)
1995	1 449 Mio. DM (Finanzplanung)
1996	1 424 Mio. DM (Finanzplanung)
1997	1 431 Mio. DM (Finanzplanung)

Bemerkenswert ist die voraussichtliche Belastung der hessischen Gemeinden durch die Deutsche Einheit.

Der Finanzplan 1993 sieht hier folgende Aufwendungen voraus:

1993	601 Mio. DM
1994	776 Mio. DM
1995	1 056 Mio. DM
1996	1 067 Mio. DM
1997	1 087 Mio. DM

Übersicht 3

Steuerkraft der Flächenländer
- kassenmäßige Betrachtung -

Land	Steuereinnahmen je Einwohner (vor Ausgleichsleitungen) 1991 DM	1992 DM	Veränderung DM	1992 in v.H. des Länderdurchschnitts	Länderfinanzausgleich (LFA) 1991 Mio DM	1992 Mio DM	Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) 1991 Mio DM	1992 Mio DM	Einnahmen aus Förderabgabe 1991 Mio DM	1992 DM	Steuereinnahmen je Einwohner nach Ausgleichsleistungen 1991 DM	1992 DM	Veränderung	1992 in v.H. des Länderdurchschnitts
Schleswig-Holstein	2 929	3 144	+ 215	91,8	+ 461	+ 272	+ 603	+ 573	+ 6	+ 2	3 335	3 462	+ 127	99,6
Niedersachsen	2 948	3 090	+ 142	90,2	+ 1 892	+ 1 484	+ 1 558	+ 1 475	+ 201	+ 199	3 440	3 510	+ 70	101,0
Nordrhein-Westfalen	3 236	3 476	+ 240	101,5	- 55	- 7	-	+ 16	-	-	3 233	3 476	+ 243	100,0
Hessen	3 484	3 833	+ 348	111,9	- 1 030	- 1 562	-	-	-	+ 0	3 307	3 567	+ 260	102,6
Rheinland-Pfalz	2 904	3 046	+ 142	88,9	+ 474	+ 792	+ 678	+ 721	+ 1	+ 1	3 209	3 439	+ 230	98,9
Baden-Württemberg	3 534	3 621	+ 87	105,7	- 2 883	- 1 886	-	-	+ 1	+ 1	3 243	3 434	+ 191	98,8
Bayern	3 257	3 412	+ 155	99.6	- 36	+ 117	-	-	+ 1	+ 1	3 254	3 422	+ 169	98,5
Saarland	2 852	3 047	+ 194	89,0	+ 415	+ 403	+ 403	+ 465	-	-	3 614	3 852	+ 238	110,8
Flächenländer insgesamt	3 263	3 425	+ 188	100,0	- 3 242 - 4 004	+ 3 068 - 3 454	+ 3 242	+ 3 249	+ 210	+ 204	3 281	3 467	+ 194	100,0

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

18 Die steuerähnlichen Abgaben lagen mit 237,2 Mio. DM um 14,1 Mio. DM bzw. 6,3 v.H. über dem Soll und um 87,6 Mio. DM bzw. 58,6 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Infolge einer gesetzlichen Verschärfung der Grenzwerte erbrachte die Abwasserabgabe mit 91,3 Mio. DM 51,3 Mio. DM mehr als veranschlagt bzw. 43,6 Mio. DM mehr als 1991. Die Spielbankabgabe lag mit 92,4 Mio. DM um 8,1 Mio. DM über dem Soll bzw. um 14,3 Mio. DM über dem Vorjahresergebnis. Die Sonderabfallgabe erbrachte mit 19,2 Mio. DM zwar 12,8 Mio. DM mehr als 1991, blieb aber um 45,8 Mio DM unter dem Soll. Die neue Grundwasserabgabe blieb mit 24,8 Mio. DM um 5,2 Mio. DM unter dem Anschlag.

19 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen von 25 826,3 Mio. DM im Vorjahr um 2 299,3 Mio. DM auf 28 125,6 Mio. DM. Sie blieben damit vor LFA um 49,5 Mio. DM, nach LFA um 111,1 Mio. DM unter dem Haushaltssoll. Mit 8,9 v.H. fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen höher aus als im Durchschnitt der alten Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 6,4 v.H. ergab.

20 Hauptausgabeposten sind die Personalausgaben. Trotz Fortführung der Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen im Haushaltsjahr 1992 liegt die Personalausgabenquote weiterhin über 40 v.H.

Dabei ist wiederum ein Personalausgabenzuwachs festzustellen, der über die Besoldungs- und Tariferhöhung hinausgeht. Dieser Zuwachs geht in nicht unerheblichem Maße auf eine Ausweitung der Planstellen und Stellen zurück. Auch wenn der Zuwachs mit 2 109 (Plan-)Stellen – davon 648 Leerstellen – (Hj. 1991: 2 716 – davon 8 Leerstellen –) nicht mehr so hoch ausfällt wie im Vorjahr, so ist die sich daraus ergebende Belastung dennoch beträchtlich.

Die Ausweitung um 2 109 (Plan-)Stellen ergab sich durch die Schaffung von 1 552,5 kostenwirksamen (Plan-)Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 36 Referendar- und Anwärterstellen, 1 541 Leerstellen, 507,5 kostenneutrale Stellen sowie 85,5 Stellen nach § 11 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 1990/1991 (Ersatzstellen für Verwaltungshilfe Thüringen). Diesem Gesamtzugang von 3 722,5 (Plan-) Stellen standen 1 613,5 Stellenabgänge gegenüber, so daß sich der Gesamtbestand nach dem Haushaltsplan um 2 109 (Plan-)Stellen erhöhte.

Die umfangreichsten Stellenvermehrungen ergaben sich im Bereich der Lehrkräfte der verschiedenen Schulformen mit 752,5 (Plan-)Stellen (davon 168 Leerstellen). Erhebliche Personalzugänge sind ferner im Bereich der Schutz-, Kriminal- und Wasserschutzpolizei mit 171,5 kostenwirksamen (Plan-)Stellen sowie 100 neuen Planstellen – kw – für Entscheider für die Bearbeitung von Asylanträgen eingetreten.

Zu Tz. 20 – letzter Absatz –

Entgegen der Feststellung des Rechnungshofs sind im Bereich der Schutz-, Kriminal- und Wasserschutzpolizei nicht 171,5 kostenwirksame Personalzugänge zu verzeichnen, sondern nur 110 neue kostenwirksame Planstellen geschaffen worden. Die Differenz ergibt sich aus nicht kostenrelevanten Veränderungen bei den Leerstellen und Stellenumsetzungen innerhalb des Polizeibereichs.

Bemerkungen des Rechnungshofs

21 Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

Übersicht 4

Personalausgaben 1991 und 1992
– Mio. DM –

	1991 Ist	1992 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr absolut	in v.H.
– Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige	31,0	31,5	+ 0,5	+ 0,2
– Beamte	5 635,0	6 075,7	+ 440,7	+ 7,8
– Angestellte	1 876,6	1 997,6	+ 126,0	+ 6,7
– Arbeiter	565,9	589,8	+ 23,9	+ 4,2
– Beihilfen u. ä.	387,2	430,1	+ 42,9	+ 11,1
– Versorgung	1 819,9	1 948,9	+ 129,0	+ 7,1
– Beschäftigungsentgelte	230,3	239,6	+ 9,3	+ 4,0
– Nicht aufteilbare Personalausgaben	34,8	35,9	+ 1,1	+ 3,2
– Trennungsgeld u. ä.	41,6	47,5	+ 5,9	+ 14,2
– Insgesamt	10 617,3*)	11 396,6*)	+ 779,3	+ 7,3

*) darunter: Ausgaben für ABM 1991: 19 Mio. DM; 1992: 16,2 Mio DM

Wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht, stiegen die Personalausgaben insgesamt um 7,3 v.H. an, während die Besoldungs- und Tariferhöhungen nur 5,4 v.H. (plus Einmalzahlungen) betrugen und erst am 1. Mai 1992 in Kraft traten.

Weiterhin bleibt anzumerken, daß die Zuwachsrate bei den Versorgungsausgaben seit 1980 jeweils höher als bei den Personalausgaben ist. Während die Personalausgaben von 1980 bis 1992 von 7 502 Mio. DM auf 11 396 Mio. DM, also um 51,9 v.H. gestiegen sind, beträgt die Steigerung für die Versorgungsausgaben im gleichen Zeitraum 77,2 v.H.; in absoluten Zahlen bedeutet das eine Steigerung von 1 193 Mio. DM auf 2 114 Mio. DM.

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 21

Der Anstieg der Besoldungs- und Tarifausgaben in 1992 um 5,4 v.H. gegenüber dem Vorjahr einerseits und der gesamten Personalausgaben um 7,3 v.H. andererseits liegt u.a. in der unterschiedlichen Dynamik der einzelnen Ausgabenbereiche begründet. Beihilfen und Trennungsgeld sind wegen ihrer von den anderen Ausgabenbereichen erheblich abweichenden Veränderung gegenüber dem Vorjahr erläuterungsbedürftig:

Da die Hessische Beihilfenverordnung 1992 nicht geändert wurde, hat der Anstieg der Beihilfeausgaben eine andere Ursache. Der Anstieg ist mit der beträchtlichen Verteuerung medizinischer Leistungen in 1992 zu erklären. Da die meisten Beihilfeberechtigten und ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen privatversichert sind, sind die nachstehenden Zahlen der privaten Krankenversicherer über den Anstieg ihrer Ausgaben je Versicherten auch für die Beihilfe repräsentativ:

Leistungsart	Veränderungen 1992 gegenüber 1991 in v.H.
Leistungen für Ärzte	+ 9,0
Leistungen für Zahnärzte	+ 10,6
Ausgaben für Arznei- und Verbandmittel	+ 8,5
Pflegekosten im Krankenhaus	+ 11,7

(Quelle: Die private Krankenversicherung, Rechenschaftsbericht 1992)

Sie zeigen zugleich auf, in welcher Abhängigkeit die Beihilfe von der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen steht. Beihilfesteigernd wirkten sich auch die Vergrößerung des Personalbestandes sowie der verstärkte Übertritt in den Ruhestand aus.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Anstieg der Ausgaben für Trennungsgeld in 1992 gegenüber 1991 ist im wesentlichen durch die Verwaltungshilfe im Beitrittsgebiet bedingt. Leistungsverbesserungen für die übrigen Trennungsgeldempfänger hat es 1992 durch Änderungen der Hessischen Trennungsgeldverordnung nicht gegeben.

Allerdings hat sich die durch die Verordnung vom 20. März 1992 (GVBl. I S. 129) zum 1. November 1991 erfolgte Erhöhung der Wegstreckenentschädigung erstmals 1992 voll ausgewirkt. Kostenerhöhend wirkten sich daneben der Anstieg der Fahrpreise regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel sowie der Unterkunfts- und Verpflegungskosten aus.

Bei den Dienst- und Versorgungsbezügen sowie bei den Vergütungen für Angestellte und den Löhnen für Arbeiter sind die Einmalzahlungen z.B. für die am 1. Mai 1992 vorhandenen Beamten der Besoldungsgruppen A 1 bis A 12 Bundesbesoldungsgesetz, im Krankenpflegedienst bis Besoldungsgruppe A 13 Bundesbesoldungsgesetz in Höhe von 750 DM bzw. 600 DM nach Artikel 2 Abschnitt 2 §§ 4 bis 7 des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 1992 – BBVAnpG 1992 – vom 23. März 1993 (BGBl. I S. 342) und außerstrukturelle Maßnahmen zu bedenken. Auch die Aufgabenzuwächse, insbesondere im Lehrer-, Polizei-, Wissenschafts-, Asyl- und Umweltbereich, denen nur mit Stellenvermehrungen begegnet werden konnte, führten zu einem Anstieg der Personalkosten. Die vom Rechnungshof angeführte höhere Zuwachsrate bei den Versorgungsausgaben gegenüber den Personalausgaben von 1980 bis 1992 ist allein auf einen stärkeren Anstieg der Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen, denn besondere Vergünstigungen sind den Versorgungsempfängern außer dem gesetzlichen Anpassungszuschlag aufgrund der Anpassungszuschlagsverordnung vom 26. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1808) nicht zuteil geworden. Verstärkt wird diese heute nicht mehr beeinflußbare Entwicklung durch eine Veränderung in der Zusammensetzung der Versorgungsempfänger. Der Anteil der versorgungsmäßig wesentlich teureren Ruhestandsbeamten, die ein volles Ruhegehalt erhalten, verschiebt sich zu Lasten der Hinterbliebenen, die nur 60 v.H. (Witwen/Witwer) bzw. 12 v.H. (Halbwaisen), 20 v.H. (Vollwaisen) oder 30 v.H. (Unfallwaisen) des Ruhegehaltes als Hinterbliebenenbezüge erhalten.

Die Entwicklung des Personalbestandes und der Versorgungsempfänger ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht:

Bemerkungen des Rechnungshofs

22 Ausgehend vom Personalbestand zum 31. Dezember 1992 hat der Rechnungshof eine Prognose der bis zum Jahre 2022 zu erwartenden Versorgungslast für Beamte und Richter erstellt. Grundlage für diese mit Unsicherheitsfaktoren behaftete langfristige Vorausschau ist die Altersstruktur des aktiven Personalbestandes. Außerdem wird davon ausgegangen, daß sämtliche ausscheidende Beamten und Richter durch neueingestellte Beamte und Richter jüngerer Altersgruppen ersetzt werden – der Personalbestand also nicht steigt – und eine lineare Erhöhung der Versorgungsbezüge um jährlich 3 v.H. erfolgt.

Bei den Berechnungen konnten die Auswirkungen des seit 1. Januar 1992 geltenden Beamtenversorgungsrechts (Kürzung des Ruhegehaltes bei Ruhestandsversetzungen auf Antrag ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze; Anrechnungen von außerhalb des öffentlichen Dienstes erzieltem Einkommen) nicht berücksichtigt werden, weil dem Rechnungshof diesbezügliche Erkenntnisse noch nicht vorliegen. Durch die gleitende Einführung des neuen Rechts wird sich dies wahrscheinlich ohnehin erst ab dem Jahr 2007 voll auswirken.

23 Die Zahl der in die Versorgung Eintretenden vermindert um die aus der Versorgung ausscheidenden Beamten und Richter bestimmt den Bestand an Versorgungsempfängern. Aufgrund einer vom Landespersonalamt Hessen ermittelten durchschnittlichen Fluktuationsquote wurde so für einen Fünfjahresrhythmus die Zahl der künftigen Versorgungsempfänger ermittelt. Nach der vorgenommenen Berechnung wird die Zahl der Versorgungsempfänger von 40 731 im Jahre 1992 auf 71 359 im Jahre 2022 anwachsen. Jeweils gegenüber 1992 wird ein Wachstum von 25 v.H. zum Jahre 2002 bzw. 45 v.H. zum Jahre 2007 erwartet.

Stellungnahme der Landesregierung

Zahlungsempfänger	1991 Ist	1992 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr absolut	in v.H.
Beamte und Richter	84 133	84 974	+ 841	+ 1,00
Angestellte	46 607	46 943	+ 336	+ 0,72
Arbeiter	12 182	12 223	+ 41	+ 0,34
Versorgungsempfänger	40 383	40 731	+ 348	+ 0,86
davon				
Ruhestandsbeamte	25 591	25 971	+ 380	+ 1,48
Hinterbliebene	14 792	14 760	– 32	– 0,22

Anmerkung
(Quelle: HEPIS, Stand: jeweils 31. Dezember)
aktive Beschäftigte
= jeweils ohne Auszubildende, Anwärter, Referendare, Sonstige
Versorgungsempfänger
= einschließlich Angestellte und Arbeiter mit beamtenrechtlicher Versorgung

Zu Tz. 22

Über die Grundannahmen der Hochrechnung des Rechnungshofs besteht Übereinstimmung.

Es wird darauf hingewiesen, daß andere amtliche Statistiken (vgl. Rentenbericht, künftiger Versorgungsbericht) trotz ihrer qualifizierten Erhebungstechnik nur Hochrechnungen für fünfzehn Jahre enthalten, da Prognosen über diesen Zeitraum hinaus wegen zu vieler Unwägbarkeiten mit hinreichender Zuverlässigkeit kaum erstellt werden können.

Zu Tz. 23

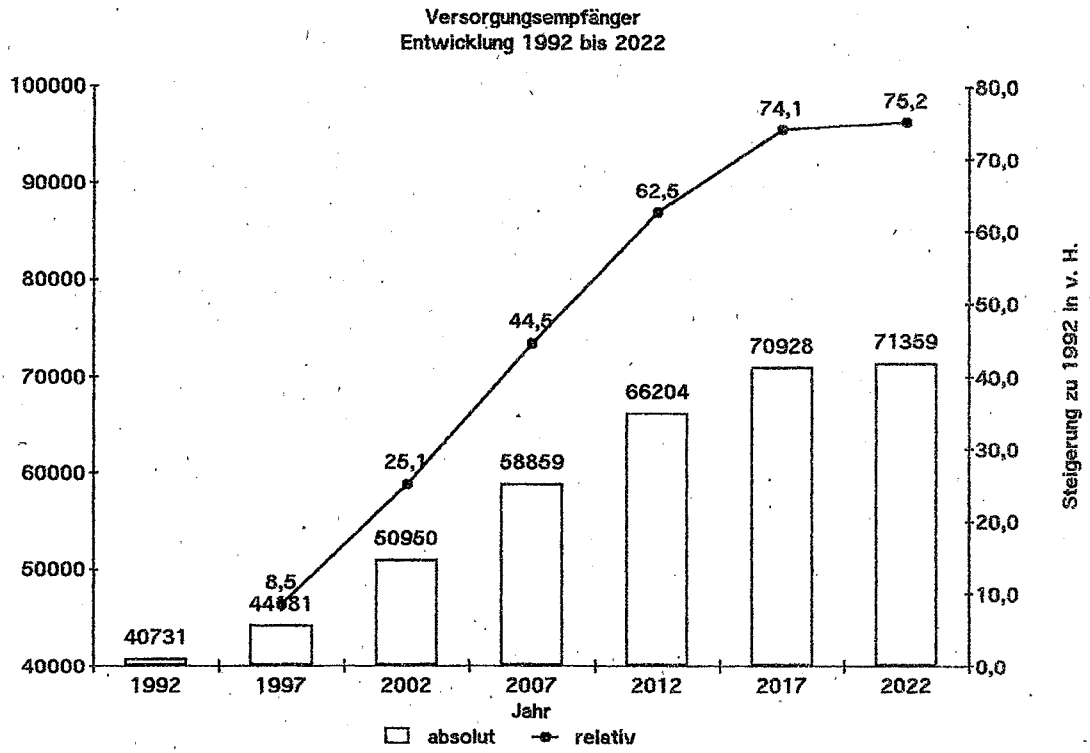
Zur Prognose der zukünftigen Anzahl der Versorgungsempfänger ist folgendes zu bemerken:

Das Landespersonalamt Hessen hat in Abstimmung mit dem Rechnungshof anhand von Erkenntnissen aus dem Hessischen Personalinformationssystem (HEPIS) eine Schätzung der Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger durchgeführt. Die Erhebung erfolgte unter folgenden Prämissen:

– Ausgangspunkt der Schätzung ist die Erkenntnis, daß die Zahl der in die Versorgung ausscheidenden Beamten und Richter abhängig ist von der Altersstruktur des aktiven Personalbestandes. Dabei wurden jeweils fünf Jahrgänge zu einer Altersgruppe zusammengefaßt.

– Seit 1988 wurde jährlich durch Datenabgleiche der Personalbestände mit denen des jeweiligen Vorjahres und den Datenbeständen der Versorgungsempfänger ermittelt, welche Personalfälle aus den Datenbeständen des aktiven Personals in

Bemerkungen des Rechnungshofs *Stellungnahme der Landesregierung*



die Versorgung gewechselt sind. Dabei konnte nicht nur die Zahl der in die Versorgung wechselnden Personalfälle festgestellt werden, sondern auch ermittelt werden, aus welcher Altersgruppe aus den aktiven Personalbeständen in die Versorgung gewechselt wurde.

– Der aktive Personalbestand bleibt konstant bei 84.974 Beamten und Richtern (Stichtag 31. Dezember 1992). Die ausscheidenden Beamten und Richter wurden jeweils durch Neueingestellte in den jüngeren Altersgruppen – anhand einer "erfahrungsmäßigen" Einstellungsquote auf die drei unteren Altersgruppen verteilt – ersetzt.

– Die Entwicklung des Bestands der Versorgungsempfänger ist abhängig von der Zahl der in die Versorgung Eintretenden (nachstehend 1.) und von den aus der Versorgung Ausscheidenden (nachstehend 2.).

Die dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Zahlen über die künftige Entwicklung der Versorgungsempfänger wurden mit Hilfe dieser Daten des Hessischen Personalinformationssystems wie folgt ermittelt:

1. Ausgehend von der Altersstruktur des aktiven Bestandes am 31. Dezember 1987 wurde festgestellt, wieviele Beamte und Richter insgesamt und welche durchschnittlichen Quoten in den folgenden fünf Jahren (1988 bis 1992) aus jeder Altersgruppe in die Versorgung eingetreten sind.

2. Danach wurde geprüft, wie die Zahl der in Versorgung gegangenen Beamten und Richter den Bestand der Versorgungsempfänger verändert hat. Da der Anstieg im Bestand der Versorgungsemp-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

fänger jeweils hinter der Zahl der in die Versorgung Eintretenden blieb, konnte auch eine durchschnittliche Quote der aus der Versorgung Ausscheidenden errechnet werden.

3. Mit den ermittelten Quoten wurde anhand der hochgeschätzten Altersstruktur im Fünfjahresrhythmus die Zahl der in die Versorgung eintretenden Beamten und Richter ermittelt und mit der Abgangsquote der aus der Versorgung Ausscheidenden abgerechnet.

Das führte zu den vorgelegten Schätzzahlen der Versorgungsempfänger.

Andere amtliche Statistiken differenzieren in Bestands-, Zugangs- und Abgangsfälle wie folgt:

Der Rentenbericht der Bundesregierung vom 14. Dezember 1989 (vgl. BT-Drucksache 11/6123 S. 31) berücksichtigt beispielsweise für seine "Abgangsquote" Sterbetafeln, anhand derer jeder einzelne Rentenfall geschätzt wird, und rechnet auch einen Anstieg der Lebenserwartung ein.

Andere Bundesländer haben für die Abgangsquote die durchschnittliche Dauer eines Versorgungsfalles ermittelt und ausscheidende jüngere aktive Beamte durch gleichaltrige Neueingestellte ersetzt.

Welche Kriterien der Bundesversorgungsbericht, der voraussichtlich im Sommer 1995 erstmals vorgelegt wird und zu dem auch Hessen Zahlenmaterial bereitgestellt hat, berücksichtigen wird, ist noch unbestimmt. Hessen schlägt u.a. vor, beim Zugang der Versorgungsempfänger die unterschiedlichen Altersgrenzen je nach Funktionseinheit zu berücksichtigen. Polizeibeamte scheiden kraft Gesetzes mit Erreichen des 60. Lebensjahres aus, während für den allgemeinen Verwaltungsdienst das 65. Lebensjahr als gesetzliche Altersgrenze definiert ist. Einen Zusammenhang zwischen dem Rechtsgrund für den Eintritt eines Versorgungsfalles (z.B. Dienstunfähigkeit, Antrag, Altersgrenze) einerseits und dem früheren Verwendungsbereich (z.B. Lehrbereich, Polizeivollzugsdienst, allgemeiner Verwaltungsdienst) andererseits hat auch eine Erhebung im Jahre 1992 (vgl. LT-Drucks. 13/1740) vermuten lassen. Eine Differenzierung nach Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen erscheint zweckmäßig.

Zu den unterschiedlichen Prognosemodellen ist anzumerken:

Das "Quoten-Modell" des Landespersonalamtes Hessen, auf dem die Hochrechnung der Kosten des Rechnungshofs basiert, beruht auf einer empirischen Vorgehensweise. Die Erkenntnis anhand von "Erfahrungswerten" mag zwar auch für Vorhersagen einen hohen Zuverlässigkeitsgrad besitzen, ist aber im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand einer allgemeinen Überprüfung nicht zugänglich und somit nicht objektiv. Deshalb haben andere amtliche Statistiken (z.B. Rentenbericht) eine theoretische Methode bevorzugt. Ihr "Daten-Modell" ist zwar auf-

Bemerkungen des Rechnungshofs

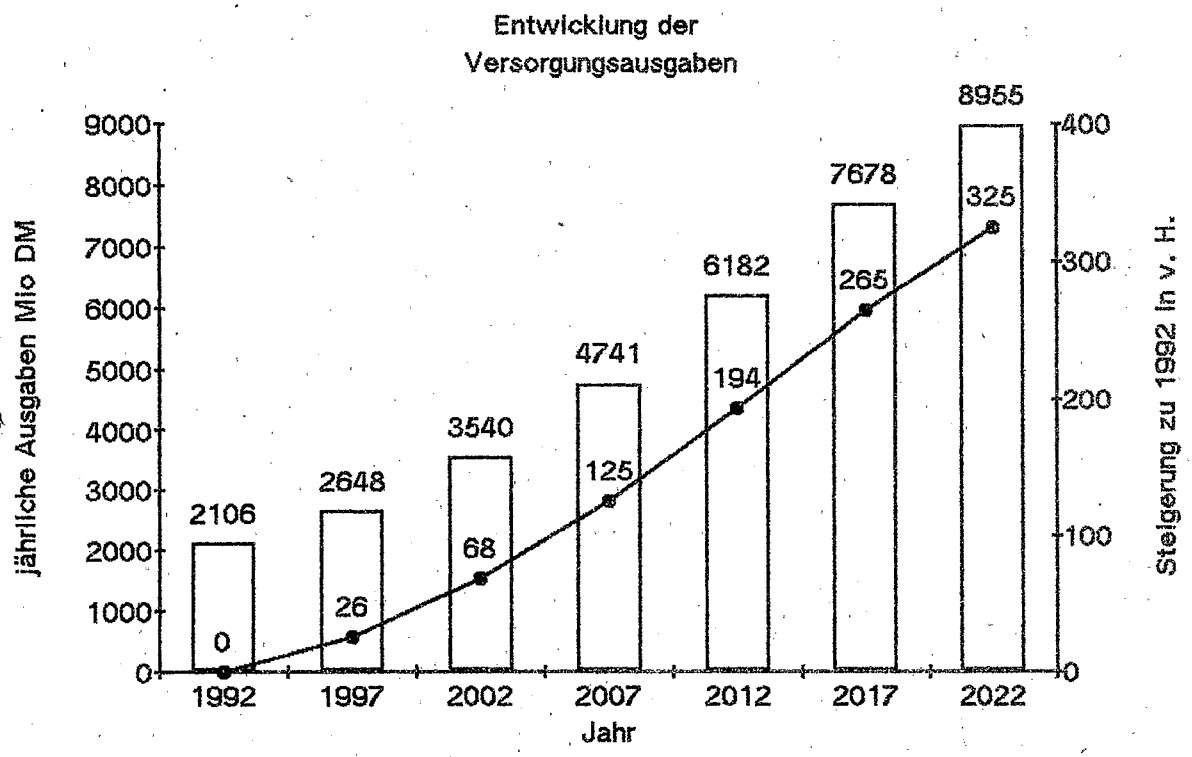
Stellungnahme der Landesregierung

wendiger, schafft allerdings objektiv überprüfbare, überall und jederzeit reproduzierbare Resultate. Die empirische Erhebung anhand von "Erfahrungswerten" sollte daher für den Eintritt des Versorgungsfalls zur theoretischen Methode für die Beendigung eines Versorgungsfalls nur ergänzend hinzutreten.

24 Die durchschnittlichen Versorgungsbezüge einschließlich Beihilfen von monatlich 3 977 DM pro Versorgungsempfänger im Jahre 1992 würde sich bei der unterstellten linearen Erhöhung von 3 v.H. auf 9 635 DM monatlich im Jahre 2022 erhöhen. Der jährliche Gesamtaufwand wird in diesem Zeitraum von 2 106 Mio. DM auf 8 955 Mio. DM steigen, also um 325 v.H. wachsen. Die prozentuale Steigerung jeweils gegenüber 1992 wird schon bis zum Jahre 2002 68 v.H. und bis zum Jahr 2007 125 v.H. betragen.

Zu Tz. 24

Zur Prognose der Kosten wird – wie bereits 1991 (vgl. LT-Drucks. 13/4034, Tz. 22) – angemerkt, daß eine Addition von Beihilfe und Versorgungsbezügen wegen der unterschiedlichen Dynamik der beiden Ausgabenarten problematisch ist. Dies belegt auch die vom Rechnungshof erstellte Tabelle in Tz. 21 die-



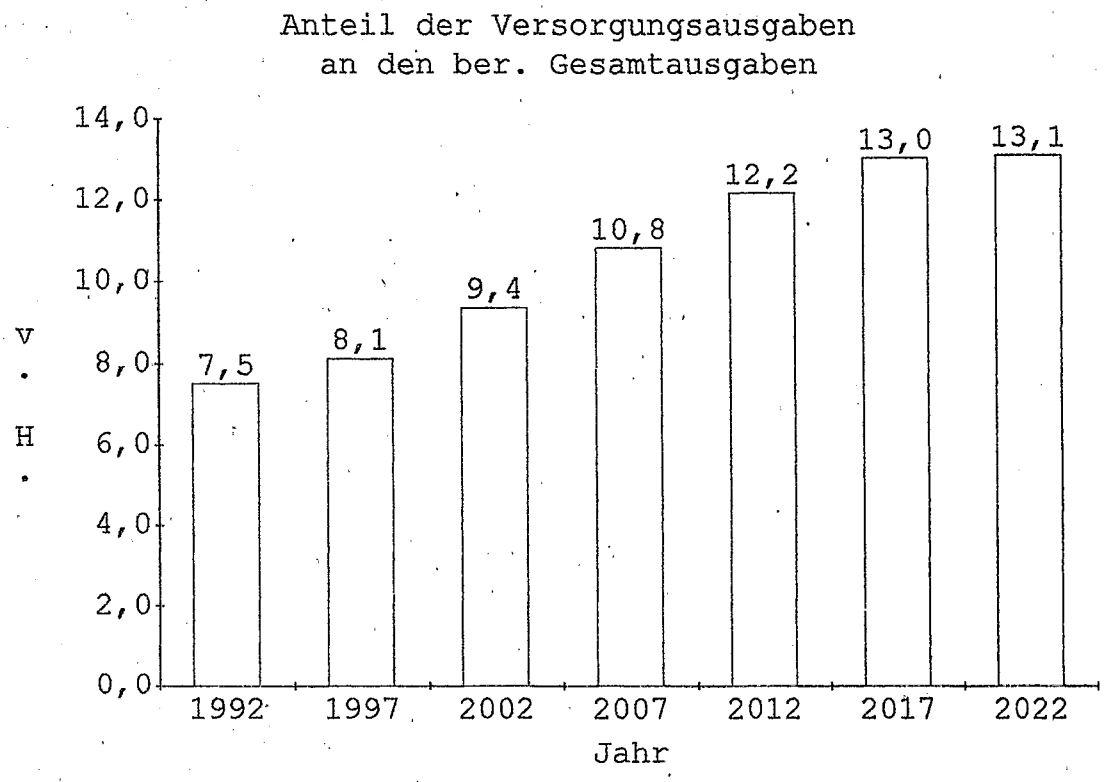
ser Bemerkungen. Eine derartige Zusammenfassung ist auch in anderen amtlichen Statistiken nicht üblich (vgl. Rentenbericht, künftiger Versorgungsbericht).

Die Hochrechnung mit einer sowohl für die Beihilfe als auch für die Versorgung unterstellten allgemeinen linearen Zuwachsrate von 3 v.H. erscheint deswegen zumindestens im absoluten Zahlenwert der zukünftigen Ausgaben weniger zuverlässig.

25 Der Anteil der Versorgung an den bereinigten Gesamtausgaben (hier wird ebenfalls eine lineare Erhöhung um jährlich 3 v.H. unterstellt) wird von 7,5 v.H. im Jahr 1992 auf 9,4 v.H. im Jahr 2002 und 10,8 v.H. im Jahr 2007 steigen.

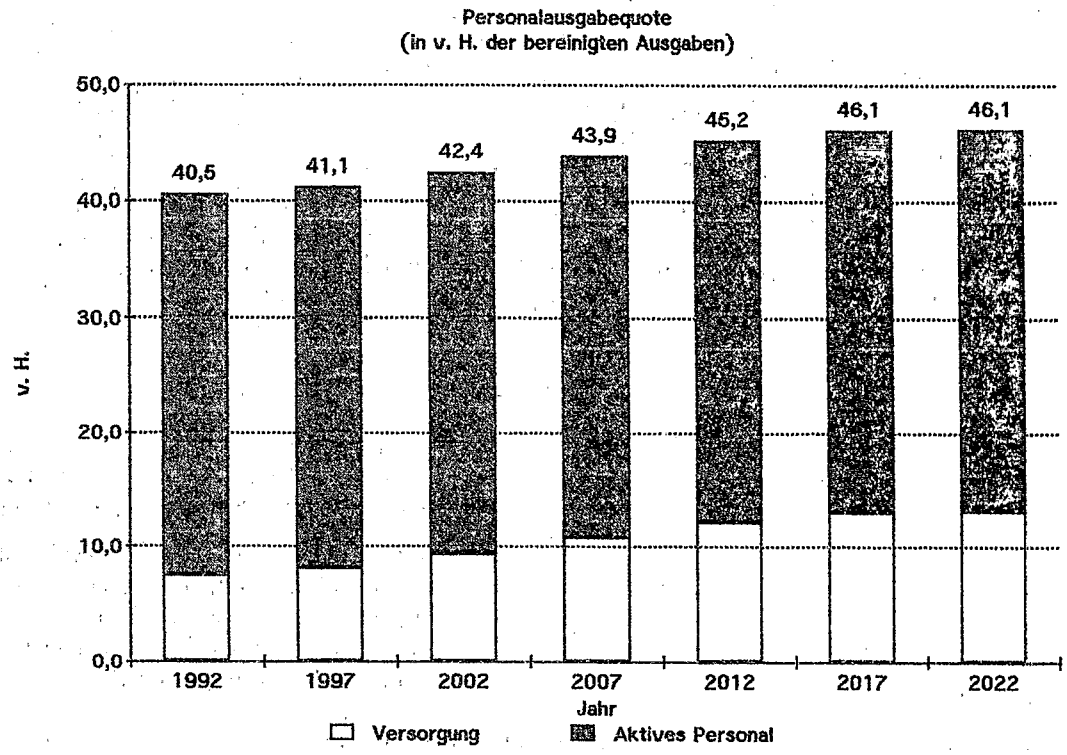
Zu Tz. 25

Der überproportionale Anstieg der Versorgungsausgaben führt zwangsläufig dazu, daß der Anteil der Versorgung an den bereinigten Gesamtausgaben zu-



Allein durch die steigenden Versorgungslasten würde sich bei konstantem aktiven Personalbestand die Personalausgabenquote von 40,5 v.H. im Jahr 1992 auf 43,9 v.H. im Jahr 2007 erhöhen und dann ab 2012 bis zum Ende des Beobachtungszeitraums bei rd. 46 v.H. verharren.

nehmen wird. Bei konstantem Personalbestand ist mit dem Anstieg der Versorgungslasten auch eine Erhöhung der Personalausgabenquote verbunden.



In der Tendenz und in der Proportionalität der Versorgungsausgaben zu den Gesamtausgaben bzw. den Personalausgaben wird den Ergebnissen des Rechnungshofs zugestimmt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

26 Die vorgenommenen Berechnungen haben lediglich den Charakter von Prognosen, deren Aussagefähigkeit durch die gesetzten Annahmen sowie das verwendete Datenmaterial ihre Begrenzungen erfährt. Dennoch vermögen sie Ergebnisse zu liefern, die als zuverlässige Indikatoren für die Entwicklung der absehbaren Zukunft herangezogen werden können.

Der prognostizierte starke Anstieg der Versorgungsempfänger ist im wesentlichen auf die Stellenmehrungen in den zurückliegenden Jahren zurückzuführen. Er läßt sich somit kaum noch beeinflussen. Dieses und ein im wesentlichen unverändertes Versorgungsrecht vorausgesetzt, wird der Landeshaushalt zukünftig mit überproportional wachsenden Versorgungsausgaben belastet werden. Der ohnehin schon geringe haushaltswirtschaftliche Gestaltungsspielraum wird allein dadurch noch weiter eingeengt werden.

Die aufgezeigte Entwicklung sollte bei der zukünftigen Haushaltsgestaltung und insbesondere bei der künftigen Stellenplanung beachtet werden. Nach Ansicht des Rechnungshofs sind Stellenkürzungen anzustreben. Stellenmehrungen dagegen würden nicht nur zur kurzfristigen Steigerung der Personalausgaben führen, sondern darüber hinaus neue Versorgungslasten für die Zukunft begründen. Beides würde die aufgezeigte Entwicklung eines sich ständig erhöhenden Anteils der Personalausgaben am Landeshaushalt verstärken.

Es sollte noch angemerkt werden, daß die Personalausgabenquote unter Rückgriff auf die Gesamtausgaben berechnet wurde. Auf die bei der Ermittlung der Quote üblicherweise vorgenommene Bereinigung der Ausgaben um Leistungen des Landes an Dritte (LFA, Deutsche Einheit) wurde verzichtet, weil die entsprechenden Zahlungen langfristig nur unzureichend geschätzt werden können. Bei Berücksichtigung der erwähnten Bereinigung ergäbe sich ein noch ungünstigeres Bild (Personalausgabenquote 1992 vor LFA 40,5 v.H., nach LFA 42,9 v.H.).

27 Die Investitionsausgaben lagen 1991 mit 4 326,1 Mio. DM um 346,1 Mio. DM oder 8,7 v.H. über dem Vorjahresergebnis, aber um 128,2 Mio. DM unter dem Haushaltssoll.

Im Vorjahresvergleich sanken die Bauausgaben um 27,2 Mio. DM oder 2,6 v.H. auf 1 036,2 Mio. DM und blieben damit um 69,3 Mio. DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 61,4 Mio. DM beim Staatlichen Hochbau.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs stiegen um 283,3 Mio. DM oder 26,6 v.H. auf 1 350,3 Mio. DM und lagen damit um 58,3 Mio. DM über dem Haushaltssoll. Erwähnenswert sind dabei insbesondere Sollüberschreitungen bei den Abführungen an den Hessischen Investitionsfonds (+ 133,1 Mio. DM), und bei den Zuweisungen für den ÖPNV (+ 20,0 Mio. DM). Sollunterschreitungen waren insbesondere bei den Zuweisungen zur Förderung des ökologischen Umbaus (– 73,3 Mio. DM) und bei den Zuweisungen für kommunale Einrichtungen der Jugend- und Altenhilfe (– 25,2 Mio. DM) zu verzeichnen.

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 26

Es bleibt abzuwarten, ob die detaillierte Auswertung des Bundesversorgungsberichtes, der erstmals voraussichtlich im Sommer 1995 vorgelegt wird, ähnliche Resultate liefern wird. Die Kriterien zur Prognose des Bundesversorgungsberichtes befinden sich zur Zeit in der Abstimmungsphase. Die Landesregierung hat daher nicht zuletzt aus Kostengründen davon abgesehen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine eigene Erhebung durchführen zu lassen.

Den Aussagen des Rechnungshofs zu der Frage, wie dieser Entwicklung begegnet werden kann, wird zugestimmt. Der Rechnungshof geht dabei zutreffend von einem im wesentlichen unveränderten Versorgungsrecht aus. Damit weist er mit Recht auf die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes hin. Das Land hat in diesem Rahmen nur die Möglichkeit, kritischer als seither zu prüfen, ob im bisherigen Umfang Beamtenstellen eingerichtet und Bewerber in das Beamtenverhältnis berufen werden müssen.

Einen Schritt, der zur Verringerung der Versorgungslasten beiträgt, hat die Landesregierung bereits unternommen. Mit dem Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 28. Oktober 1993 (GVBl. I S. 470) ist dem Grundsatz "Rehabilitation vor Versorgung" mehr Geltung verschafft worden.

Abschließend darf darauf hingewiesen werden, daß sich die einschneidenden Auswirkungen der Versorgungsreform 1992 (z.B. Streckung und Linearisierung der Ruhegehaltsskala, Anrechnung von außerhalb des öffentlichen Dienstes erzieltem Einkommen, Versorgungsabschlag bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Dienst auf eigenen Antrag) wegen der aus verfassungsmäßigen Gründen erforderlichen großzügigen Übergangsvorschriften erst zu einem späteren Zeitpunkt zeigen werden. Im übrigen kann die Diskussion um die Eckwerte der Beamtenversorgung nur im Zusammenhang mit den übrigen Alterssicherungssystemen geführt werden, um einseitige Benachteiligungen eines bestimmten Personenkreises zu vermeiden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die übrigen Investitionen stiegen um 90,0 Mio. DM oder 4,9 v.H. auf 1 939,6 Mio. DM. Das Haushaltssoll wurde insgesamt um 117,2 Mio. DM unterschritten. Ausschlaggebend hierfür waren insbesondere Minderausgaben im Wohnungs- und Städtebau (einschließlich Modernisierung) von 112,4 Mio. DM.

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) veränderte sich gegenüber 1991 mit 15,4 v.H. nicht. Unter den alten Flächenländern belegte Hessen damit den 3. Platz.

Übersicht 5

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1991	1992**)
Schleswig-Holstein	14,6	13,4
Niedersachsen	12,3	11,4
Nordrhein-Westfalen	14,0	13,3
Hessen	15,4	15,4
Rheinland-Pfalz	17,8	16,7
Baden-Württemberg	13,2	13,4
Bayern	19,9	20,3
Saarland	12,6	12,0

*) Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben in v.H.
**) vorläufige Zahlen
Quelle: Finanzberichte des BMF

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

28 Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf.

Nach dem Haushaltsplan 1992 waren Kreditaufnahmen von vorgesehen.	5 675,3 Mio. DM
Dazu kamen	
Mehrzuweisungen von Wohnungsbaumitteln des Bundes	–
Umschuldungen im Zuge von Zinsanpassungen	19,5 Mio. DM
und ein Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr	1 902,6 Mio. DM
Ermächtigungsrahmen	7 597,4 Mio. DM.
Dem stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von insgesamt gegenüber.	5 196,6 Mio. DM

Der gesamte Ermächtigungsrahmen ist damit zu 68,4 v.H. ausgeschöpft worden.

29 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.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Haushaltsplan 1992 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von		4 454,3 Mio. DM
vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, aus Kreditaufnahmen beim Bund und ähnliches	1 139,4 Mio. DM	
und um die aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des kommunalen Finanzausgleichs	1 038,8 Mio. DM	2 178,2 Mio. DM
Investitionen netto		2 276,1 Mio. DM
Nettokreditaufnahme		2 080,0 Mio. DM
Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die maßgeblichen Investitionen lt. Haushaltsplan um (= 8,6 v.H.).		196,1 Mio. DM

Im Haushaltsvollzug 1992 sind festzustellen

Investitionsausgaben	4 326,1 Mio. DM
./. Minderung	2 221,6 Mio. DM
Investitionen netto	2 104,5 Mio. DM
Nettokreditaufnahme	1 589,7 Mio. DM
Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die maßgeblichen Investitionen im Haushaltsvollzug um (= 24,5 v.H.).	514,8 Mio. DM

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

30 Nach dem Haushaltsgesetz 1992 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften und Garantien von 526,5 Mio. DM zu übernehmen.
Es hat diesen Rahmen mit 90,2 Mio. DM ausgeschöpft (17,1 v.H.).

Die Ausfallzahlungen für eingegangene Eventualverbindlichkeiten haben 1992 betragen: 5,5 Mio. DM.

31 Zum Ende des Haushaltsjahres 1992 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schuld	31.12.1991 Mio. DM	Veränderung Mio. DM	31.12.1992 Mio. DM
A. Altschulden (vor der Währungsreform und in Zusammenhang mit dieser entstandene Schulden)	261,0	– 25,0	236,0
B. Neuschulden			
aus Kreditmarktmitteln *)	29 420,3	908,6	30 328,9
im öffentlichen Bereich	2 009,3	15,7	2 025,0
Summe der Staatsschulden	31 690,6	899,3	32 589,9
C. Bürgschaften und Garantien	1 175,7	– 51,2	1 124,5
Gesamtschuldenstand	32 866,3	848,1	33 714,4

*) hierin enthalten sind 900 Mio. DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31.12.1992 mit 680 Mio. DM sowie 450 Mio. DM an Aussetzungsdarlehen, die am 31.12.1992 mit 200 Mio. DM in Anspruch genommen waren.

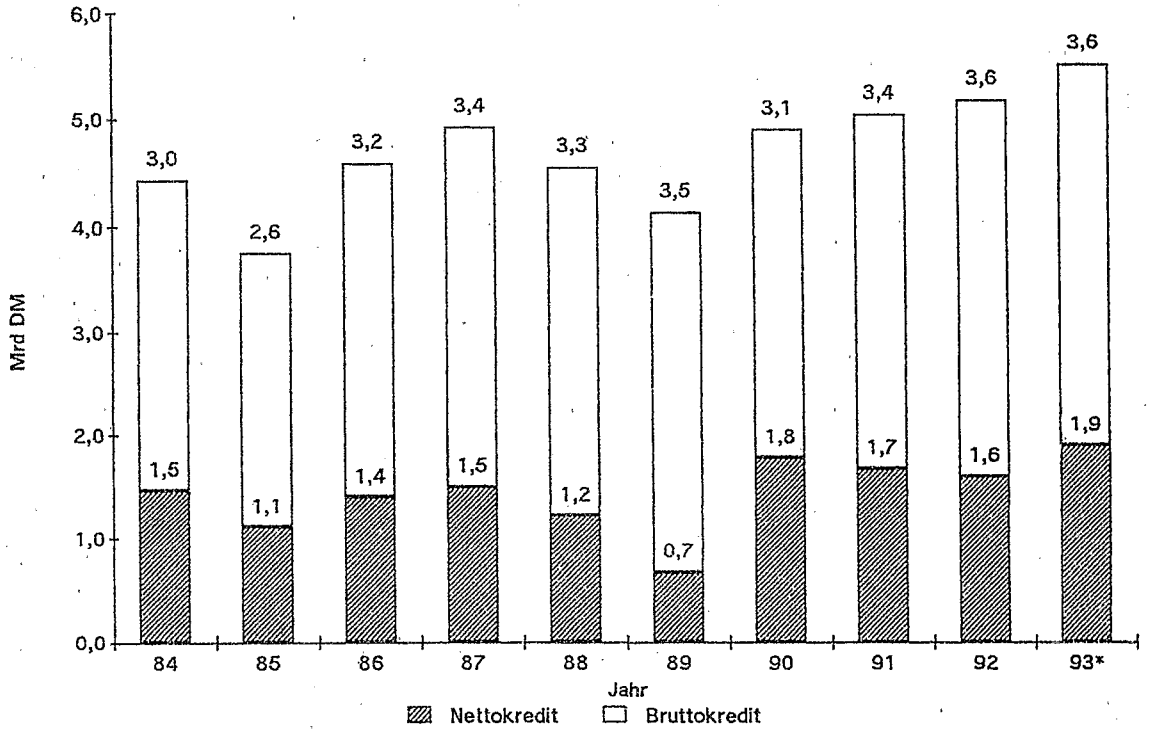
Bemerkungen des Rechnungshofs

In den Neuschulden aus Kreditmarktmitteln sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1992: 20,7 Mio. DM) und Kassenverstärkungskredite (Ende 1992: 255,0 Mio. DM) enthalten. Die restliche Darlehensschuld des Hessischen Investitionsfonds in Höhe von 272 Mio. DM wurde zum 31. Dezember 1992 wegen der günstigen Zinssätze vom Land übernommen. Der Investitionsfonds hat dem Land den entsprechenden Betrag erstattet.

32 Die Nettokreditaufnahme des Landes im Sinne der Finanzierungsrechnung stellt den Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 1991:

Bruttokreditaufnahme	5 138,1 Mio. DM
Tilgungen an Kreditmarkt	3 548,4 Mio. DM
Nettokreditaufnahme 1992	1 589,7 Mio. DM.
Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1991 (5 043,3 Mio. DM ./. 3 377,6 Mio. DM)	1 665,8 Mio. DM
hat sie sich vermindert um:	76,1 Mio. DM.

Die Bruttokreditaufnahme auf dem Kreditmarkt, Tilgungen und Nettokreditaufnahmen haben sich – unter Einbeziehung der Sollzahlen des Haushaltsplans 1992 – wie folgt entwickelt:



* Soll einschl. 1. und 2. Nachtrag

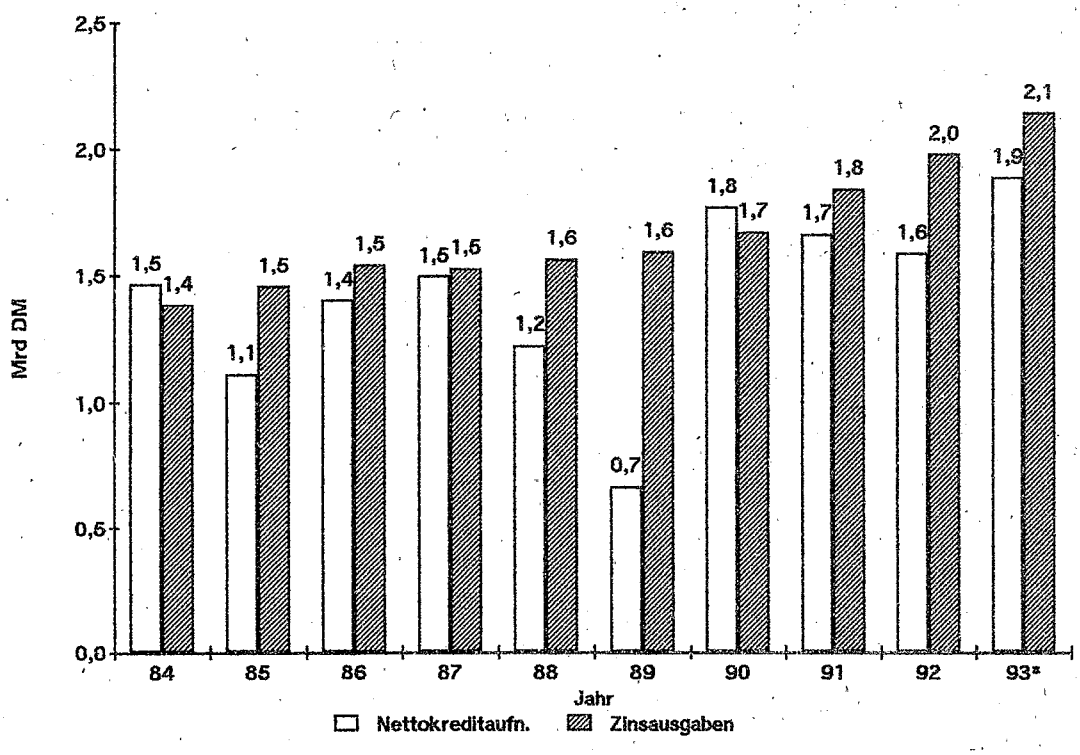
33 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1992 Zinsen

in Höhe von	1 980,1 Mio. DM
zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1991 von	1 842,3 Mio. DM
einen Mehraufwand von	137,8 Mio. DM.
Die Zinsausgaben sollen sich im Haushaltsjahr 1993 auf	2 145,8 Mio. DM

erhöhen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

34 Die Entwicklung von Zinsaufwand und Nettokreditaufnahme (= Bruttokreditaufnahme ./. Tilgungen) stellt sich wie folgt dar:



* Soll einschl. 1. und 2. Nachtrag

Die Nettokreditaufnahme war in den Jahren 1985 bis 1989 und wiederum seit 1991 geringer als der Zinsaufwand. Der Haushaltsbeitrag der Verschuldung ist somit weiterhin negativ. Die Verschuldung leistet keinen die Zinszahlungen übersteigenden Betrag mehr zur Haushaltsfinanzierung.

Übersicht 6

Haushaltsjahr	Zinsaufwand Mio. DM	Nettokreditaufnahme Mio. DM	verbleibende Einnahme Mio. DM
1983	1 389,5	1 390,1	+ 0,6
1984	1 381,6	1 400,0	+ 18,4
1985	1 456,2	1 109,7	− 346,8
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	1 842,3	1 665,8	− 176,5
1992	1 980,1	1 589,7	− 390,4
1993 *)	2 145,7	1 889,3	− 256,4

*) Soll einschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt

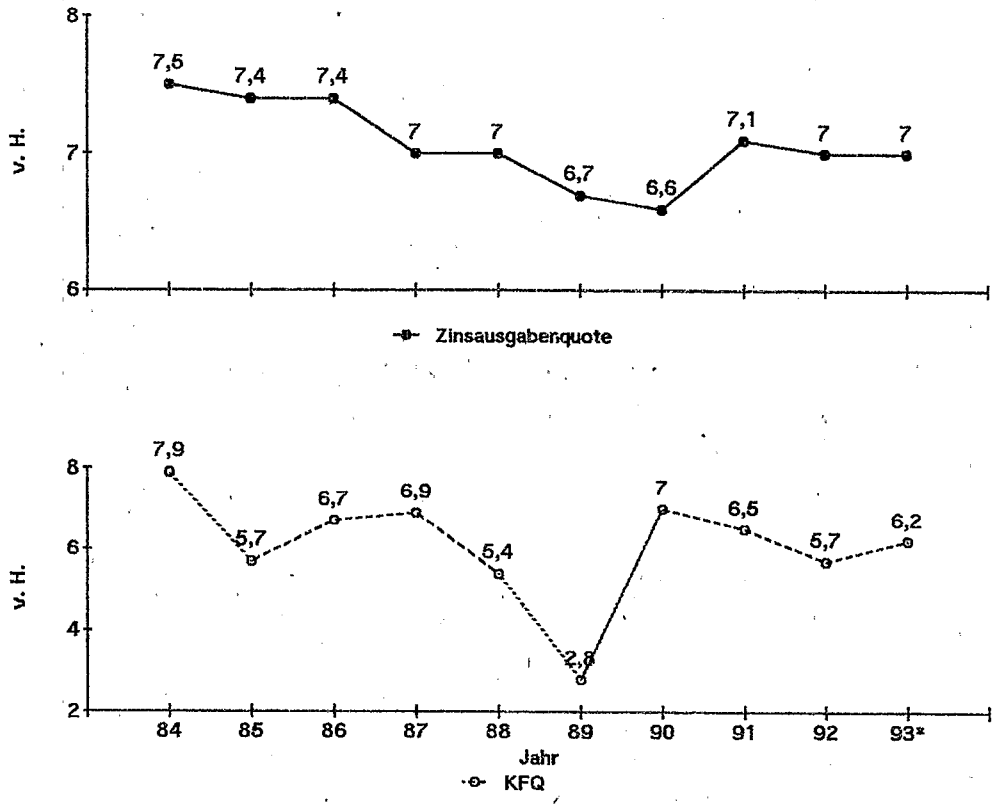
35 Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) ist eine Kennzahl, die die haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Kreditaufnahme anzeigt. Sie ist von 7,9 v.H. im Jahre 1983 auf 6,6 v.H. im Jahre 1990 abgesunken. Hierzu hat sowohl die in dieser Zeit günstige Kapitalmarktentwicklung mit fallenden Zinssätzen (durchschnittliche Verzinsung

der Landesschuld ist von 7,4 v.H. auf 6,3 v.H. gefallen) als auch das starke Ausgabenwachstum (Wachstum der bereinigten Ausgaben 44 v.H.) beigetragen.

Der bereits in 1989 einsetzende Zinssteigerungstrend hat sich offensichtlich im Hj. 1990 auf die Zinsausgabenquote ausgewirkt, die mit 7,1 v.H. wieder das Niveau erreicht hat, das sie vor der Niedrigzinsphase besaß. Die höheren Lasten aus der revolvierenden Verschuldung, insbesondere aber die aus der Netto-Neuverschuldung in 1991 dürften die Entwicklung in 1992 geprägt haben. Daß die Zinsausgabenquote mit 7,0 v.H. dennoch nahezu gleichgeblieben ist, dürfte auf den gegenüber den Zinsausgaben (+ 7,5 v.H.) weitaus stärkeren Anstieg der Gesamtausgaben (+ 8,9 v.H.) zurückzuführen sein. Die seit der 2. Hälfte 1992 zu beobachtende Änderung des Zinstrends wirkt sich nicht entsprechend aus.

Die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) ist in den letzten Jahren unterschiedlich verlaufen. Im Zeitraum 1987 bis 1989 ist ein Rückgang von 6,9 auf 2,8 v.H. erkennbar. Das war zugleich der niedrigste Stand in den vergangenen 10 Jahren. Diese Entwicklung war geprägt durch die Rückführung der Netto-Neuverschuldung. In den Jahren 1990 und 1991 waren mit 7,0 bzw. 6,5 v.H. wieder höhere Quoten zu verzeichnen. Hierfür dürfte in erster Linie die wieder deutlich angewachsene Netto-Neuverschuldung ursächlich gewesen sein. 1992 ist die Kreditfinanzierungsquote auf 5,7 v.H. zurückgegangen. Ausschlaggebend hierfür ist, daß sich die Kreditmarktschulden im Vergleich zu den bereinigten Gesamtausgaben unterproportional entwickelten.

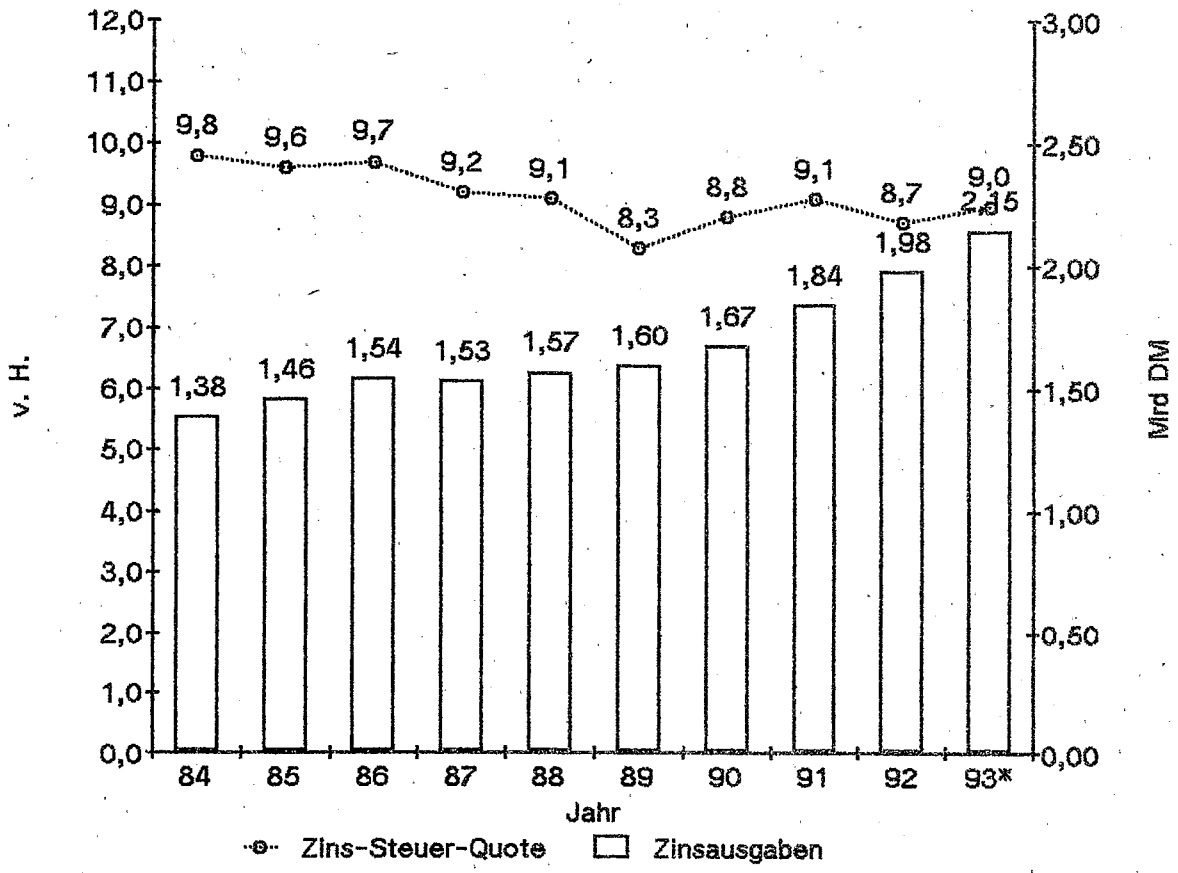
Die Quoten stellen sich in der Übersicht wie folgt dar (KFQ = Kreditfinanzierungsquote):



* Soll einschl. 1. und 2. Nachtrag

Bemerkungen des Rechnungshofs

36 Ebenfalls eine Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zins-Steuer-Quote (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 auf 8,3 v.H. ermäßigt. Danach ist sie wieder angestiegen, zunächst auf 8,8 v.H. in 1990, dann auf 9,1 v.H. in 1991. 1992 beträgt die Quote 8,7 v.H. Angesichts der äußerst positiven Steueraufkommensentwicklung mögliche günstigere Ergebnisse wurden offensichtlich durch den Anstieg der Zinsausgaben verhindert.



* Soll einschl. 1. und 2. Nachtrag

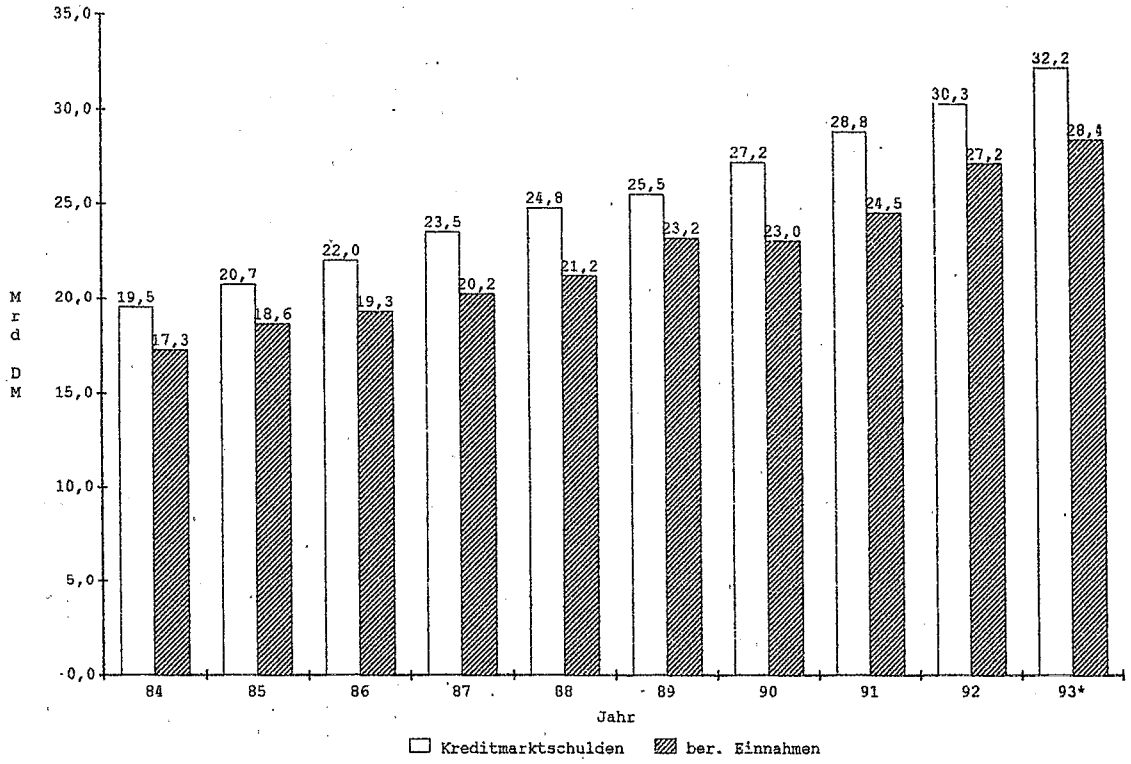
Übersicht 7
Zinsausgaben und Steuereinnahmen in der Entwicklung

Haushaltsjahr	Zinsaufwand Mio. DM	Steuereinnahmen Mio. DM	Zinssteuerquote v.H.
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	1 842,3	20 178,6	9,1
1992	1 980,1	22 704,4	8,7
1993*)	2 145,7	23 893,7	9,0

*) Soll einschließlich 1. Nachtragshaushalt

Bemerkungen des Rechnungshofs

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



* Soll einschl. 1. und 2. Nachtrag

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

Übersicht 8

Haushaltsjahr	Kreditmarktschulden*) Mio. DM	bereinigte Gesamteinnahmen Mio. DM	Quote v.H.
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	28 814,8	24 527,2	85,1
1992*)	30 289,2	27 156,9	89,7
1993**)	32 175,8	28 420,0	88,3

*) nur fundierte Schulden
**) Soll einschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt bzw. aufgrund dessen fortgeschriebener Schuldenstand

In keinem der Beobachtungsjahre erreichten die Gesamteinnahmen das Niveau der fundierten Kreditmarktschulden, die zwar den Großteil (ca. 90 v.H.), aber dennoch nicht die Gesamtheit der Landesverschuldung ausmachen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

38 Zusammenfassend ist festzustellen:

Der beachtliche Anstieg der Staatsschulden hat sich auch in 1992 fortgesetzt. Die Landesregierung dokumentiert in ihrer mittelfristigen Finanzplanung, daß aufgrund ihrer Erwartungen bezüglich der konjunkturellen Entwicklung sowie der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der deutschen Einheit der Haushaltsausgleich nur noch mittels hoher Neuverschuldung herzustellen sei. Entsprechend geht sie von einer Steigerung der Kreditmarktschulden von gegenwärtig (1992) 30,3 Mrd. DM auf 40,6 Mrd. DM in 1997 aus.

Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den finanzwirtschaftlichen Spielraum bei der Gestaltung zukünftiger Haushalte. Die Bindewirkungen infolge von Zinsleistungen werden erheblich zunehmen. Nach den vorliegenden Prognosen zeichnet sich folgende Entwicklung der Zinsausgaben ab:

Zinsendienst 1993–1997

Bezeichnung	1993	1994	1995	1996	1997
			– Beträge in Mio. DM –		
Zinsausgaben					
– Vorbelastungen aus Krediten bis Ende 1992 (einschließlich Anschlußfinanzierungen)	2 068,7	2 181,3	2 157	2 151	2 135
– Mehrbedarf aus Neuschulden ab 1993	77,0	80,6	317	476	631
Summe	2 145,7	2 261,9	2 474	2 627	2 766

Nachdem die Finanzplanung innerhalb nur eines Jahres erheblich nach unten korrigiert werden mußte, bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die neuen Plandaten Bestand haben werden. Die vorliegenden Daten weisen aber schon jetzt aus, daß sich der haushaltswirtschaftliche Spielraum des Landes noch weiter verringern wird. Dieser Entwicklung kann nur durch eine deutliche Verminderung der jährlichen Netto-Neuverschuldung entgegengewirkt werden. Der Ansatz dazu ist aber weder in der mittelfristigen Finanzplanung noch in der kurzfristigen Haushaltsplanung zu erkennen. Der nach dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 1993 vorgesehene Verzicht auf die ursprünglich geplante Rücklagenzuführung von 100 Mio. DM sowie die nunmehr vorgesehene Entnahme von 235 Mio. DM aus bestehenden Rücklagen bei zugleich weiter ausgedehnter Netto-Neuverschuldung lassen sich nicht als Schritte in die gebotene Richtung auffassen.

39 **Verpflichtungsermächtigungen**

Der Haushaltsplan 1992 weist Verpflichtungsermächtigungen von 3 870,0 Mio. DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 50,4 Mio DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1992 folgende Zusagen erteilt:

	Mio. DM
– für das Hj. 1993	1 376,6
– für das Hj. 1994	496,4
– für das Hj. 1995	165,3
– für spätere Hje.	140,3
zusammen	2 178,6

Darin enthalten sind Bewilligungen des Ministeriums 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 11,2 Mio. DM.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Sondervermögen und Rücklagen

40 Der Ende 1991 mit 441,1 Mio. DM dotierenden Ausgleichsrücklage wurden 1992 178,7 Mio. DM planmäßig zugeführt. Gleichzeitig wurden nach § 14 Abs. 4 HG 1992 Steuermehreinnahmen von 355,0 Mio. DM überplanmäßig zugeführt, so daß sich am 31. Dezember 1992 ein Bestand von 974,8 Mio. DM ergab. Erstmals sind der Rücklage für die Abwasserabgabe 77,5 Mio. DM und der Rücklage für die Grundwasserabgabe 19,5 Mio. DM zugeführt worden. Die Rücklage der Sonderabfallabgabe mit einem Bestand von 6,4 Mio. DM wurde überplanmäßig und die mit 2,1 Mio. DM bestehende Rücklage "Losbrieflotterie" planmäßig aufgelöst. Der Gesamtbestand an Rücklagen erhöhte sich von 479,6 Mio. DM Ende 1991 um 622,4 Mio. DM auf 1 102,0 Mio. DM Ende 1992. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1992 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

41 Das vom Ministerium der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1992 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen sowie Bestandsberichtigungen) aus:

Anfangsbestand	3 598 101 522,33 m²
Zugänge	4 809 940,00 m²
Abgänge	2 401 738,80 m²
Endbestand	3 600 509 723,53 m²

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1991 wie folgt zusammen:

	31.12.1992 m²	31.12.1991 m²
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	20 528 427,53	20 497 407,33
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 566 692 405,00	3 564 213 655,00
Allgemeine Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	9 232 894,00	9 334 463,00
Liegenschaften der Sondervermögen (z.B. vom Land verwaltete Stiftungen)	4 055 997,00	4 055 997,00
insgesamt	3 600 509 723,53	3 598 101 522,33

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 4 702 316 m², von den Abgängen 2 221 976 m² allein auf die Domänenverwaltung und die Landesforstverwaltung.

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 565 800 m² in 1991 hat sich auf 44 627 600 m² in 1992 erhöht. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten.

Die Übersichten über die Veränderungen im Grundbesitz des Landes, die dem Landtag alljährlich nach § 86 Nr. 1 LHO zu seiner Unterrichtung zuzuleiten sind, wurden aufgrund des Landesgrundbesitzverzeichnisses erstellt. Für 1992 wurden sie dem Rechnungshof am 1. September 1993, nach Einzelposten aufgegliedert, zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

42 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1992 insgesamt 10 925 713 687,95 DM, 420 000 US $ und 50 000 sfr

Bemerkungen des Rechnungshofs

(Vorjahr 10 694 223 887,00 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1992 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Übersicht 9

	Stand 31.12.1991 Mio. DM	Stand 31.12.1992 Mio. DM	Veränderungen gegenüber 1989 in v.H.
Darlehen	10 000,1	10 194,9	+ 2,3
davon entfallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landesbedienstete	7 276,6	7 436,2	+ 2,2
Landwirtschaftsförderung	376,8	366,2	− 2,7
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	86,9	86,4	− 0,6
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 250,1	2 298,6	+ 2,2
Darlehen für sonstige Zwecke	10,9	7,5	− 31,2
Beteiligungen	692,8 + 50 000 sfr.	730,8 50 000 sfr	+ 5,5
Wertpapiere	420 000 US $	420 000 US $	−
insgesamt	10 694,2 + 420 000 US $ + 50 000 sfr	10 925,7 420 000 US $ 50 000 sfr	+ 2,1

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

43 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um 38 Mio. DM höher als 1991 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 730,8 Mio. DM und auf 50 000 sfr. Die Veränderungen sind im wesentlichen auf zwei Beteiligungserhöhungen zurückzuführen:

Das Finanzministerium machte von dem Haushaltsvermerk bei Titel 17 04 − 861 06 Gebrauch und wandelte ein der landeseigenen Lotterie- und Treuhandgesellschaft mbH Hessen gewährtes Landesdarlehen in Höhe von 2 115 100 DM in Eigenkapital um.

Bei der Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH (GWH) erhöhte sich der Anteil um 35 889 600 DM auf jetzt 97 929 600 DM. Auf seine Anteilserhöhung hat das Land in den Hjn. 1993 und 1994 noch jeweils 7 Mio. DM zu leisten.

Aus der vorgenannten Haushaltsstelle des Nachtragshaushaltsgesetzes und der Zentralrechnung ergibt sich außerdem, daß für die Beteiligung des Landes an der Kurhessen Wohnungsbaugesellschaft mbH im Hj. 1992 2,8 Mio. DM gezahlt und jeweils weitere 2,7 Mio. DM durch Verpflichtungsermächtigung für 1993 und 1994 bereitgestellt wurden. Hier liegt ebenfalls eine auf das Land entfallende Kapitalerhöhung vor, die in 1992 vertraglich vereinbart aber erst im darauffolgenden Jahr aufgrund Eintragung im Handelsregister rechtsverbindlich wurde. Folglich fand sie im Bestandsverzeichnis über die Beteiligungen des Landes im Hj. 1992 noch keine Berücksichtigung.

Rechnungsprüfung 1992

44 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1992 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1992 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkens-

werte Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Rechnung der Staatshauptkasse Hessen über Kap. 02 01 – 529 02 – zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur 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 1992 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst und die Vorprüfungsstellen bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei ihrer Tätigkeit haben die Rechnungsprüfungsbehörden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 01

Zuschüsse an die Fraktionen
(Kap. 01 01 – 684 06)

Die Prüfung der Mittel der Fraktionen gehört zu den verfassungsmäßigen Aufgaben des Rechnungshofs.
§ 7 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Hessischen Landtag vom 5. April 1993 beeinträchtigt das Prüfungsrecht nicht.
Den Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit ist auferlegt, bei ihren Ausgaben auf eindeutige Abgrenzungen zwischen fraktions- und parteipolitischen Zwecken zu achten.

46 Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 13. Juni 1989 (sogen. Wüppesahl-Urteil, NJW 1990, 373 ff.) sind letzte Zweifel am verfassungsmäßigen Auftrag der Rechnungshöfe, die Mittel der Fraktionen wie andere Etatmittel auch zu prüfen, ausgeräumt. Nach diesem Urteil sind die Fraktionen "als ständige Gliederungen des Bundestags der organisierten Staatlichkeit eingefügt". Diese Feststellung ist ohne weiteres auf die Fraktionen in den Landtagen zu übertragen. Sie sind damit "Land" im Sinne des Haushaltsrechts mit allen bekannten Konsequenzen. Ihr Status ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eindeutig.

Auch zu ihrer Aufgabenstellung äußert sich das Bundesverfassungsgericht (a.a.O. S. 377):

> "Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen. Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit (vgl. BVerfGE 20, 56, [104]), indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen, sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden."

47 Die Fraktionen im Hessischen Landtag, wie auch die der meisten anderen Parlamente, waren der Meinung, den Status der Fraktionen nunmehr gesetzlich regeln zu müssen. In Hessen tritt das "Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Hessischen Landtag (Hessisches Fraktionsgesetz)" vom 5. April 1993 nach § 9 am 1. Januar 1994 in Kraft.

Zu dem Entwurf eines Gesetzes hat sich der Präsident des Hessischen Rechnungshofs im Vorverfahren und in der Anhörung vor dem Ältestenrat des Hessischen Landtags am 19. Januar 1993 geäußert. Nach Ansicht des Hessischen Rechnungshofs wird mit dem Gesetz den Fraktionen de facto ein Status "sui generis" zugebilligt. Wie in der Anhörung ausgeführt, ist dann dagegen nichts einzuwenden, wenn gewährleistet ist, daß

a) keine Erweiterung der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Aufgaben einer Fraktion und damit naturgemäß verbunden steigende Haushaltsmittel Folge des Gesetzes sein kann,

b) die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nach den Grundsätzen der LHO insbesondere wirtschaftlich und sparsam zu erfolgen hat und die angestrebte Transparenz tatsächlich hergestellt wird,

c) die Prüfung durch den Hessischen Rechnungshof entsprechend seinem verfassungsmäßigen Auftrag und der konkreten Ausgestaltung in der LHO in vollem Umfange gewährleistet ist.

Der Hessische Rechnungshof stellt fest, daß sein Prüfungsrecht gemäß Art. 144 Hessische Verfassung durch die Regelungen der

sogen. Rechnungsprüfung des § 7 a.a.O. in keiner Weise beeinträchtigt werden kann. Es handelt sich hierbei um unschädliche Formulierungen deklaratorischer Natur oder aber, bei das Prüfungsrecht des Hessischen Rechnungshofs möglicherweise einschränkenden Inhalten, um verfassungswidrige Regelungen.

48 Für das Haushaltsjahr 1994 wurden Mittel unter der Titelgruppe 70 bei Kap. 01 01 "Finanzierung der Fraktionen" veranschlagt. Entgegen §§ 2 und 3 des Hessischen Fraktionsgesetzes wurden die zur Verfügung stehenden Sachmittel fälschlicherweise wieder als "Zuschüsse" bezeichnet. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Fraktionen insgesamt 8 467 600 DM erhalten. Diese Mittel gliedern sich wie folgt:

a) Dienstbezüge der Beamten	2 905 000 DM
b) Vergütungen der Angestellten	192 000 DM
c) Zuschüsse an die Fraktionen	5 370 600 DM

49 Künftige Prüfungen werden sich eng an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 13. Juni 1989 orientieren. Das kann unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Aufgaben der Fraktionen (s.o.) zu Forderungen nach Einschränkungen bisherigen Ausgabenverhaltens führen.

50 Bis zum Inkrafttreten des o.e. Hessischen Fraktionsgesetzes zum 1. Januar 1994 stellte sich die Sach- und Rechtslage aus der Sicht des Hessischen Rechnungshofes wie folgt dar:

Die Fraktionen des Hessischen Landtags erhielten als "Zuschüsse" bezeichnete Mittel aus dem Staatshaushalt (1993 insgesamt 5 370 600 DM) sowie zusätzliche Leistungen. Neben anderen Einnahmen, wie Beiträge der Fraktionsmitglieder und Spenden, stellen diese Haushaltsmittel den Hauptteil der Einnahmen dar. Der Hessische Rechnungshof hat seit 1984 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen regelmäßig geprüft. Der besonderen Stellung der Fraktionen im Staatsgefüge wurde hierbei Rechnung getragen.

Die Zusammenarbeit mit allen Fraktionen im Hessischen Landtag gab zu keiner Kritik Anlaß.

51 Die bisherigen Prüfungen führten zu einer Reihe von Beanstandungen. Neben mehr formalen Verstößen wie z.B.

- fehlerhafte bzw. fehlende Begründungen auf Rechnungsbelegen,
- Abweichungen vom vorgegebenen Kontenrahmen

und dem Problem erheblicher Rückstellungen von Geldern auf Konten der Fraktionen aus vergangenen und laufenden Haushaltsjahren traten zwei Sachverhaltskomplexe besonders hervor:

52 Obwohl der Hessische Rechnungshof einen großzügigen Maßstab anlegte, klaffte nach seiner Auffassung eine zu große Lücke zwischen den Gehältern einzelner Mitarbeiter der Fraktionen und denen in vergleichbaren Stellungen des übrigen öffentlichen Dienstes. Hier hatte der Hessische Rechnungshof mehrfach Anlaß, darauf hinzuweisen, daß jedenfalls bei künftigen Einstellungen und Vertragsgestaltungen eine stärkere Anlehnung an das Gehaltsniveau des öffentlichen Dienstes im Sinne eines wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsgebarens dringend notwendig ist.

Eine Fraktion hatte unzulässigerweise einem Fraktionsmitarbeiter den Status eines "politischen Beamten" zugebilligt und eine unverhältnismäßig hohe Vergütung vereinbart. Obwohl, selbst wenn dieser Mitarbeiter Beamter gewesen wäre, er in seiner Funktion nicht unter den Katalog der sogen. "politischen Beamten" des § 57 HBG einzuordnen gewesen wäre, wurde er einem solchen gleichgestellt. Er erhielt darüber hinaus noch einige ungewöhnliche Vergünstigungen, die selbst einem "politischen Beamten" nicht zustehen.

Nachdem man sich von diesem Mitarbeiter getrennt hatte, fielen monatliche Zahlungen in erheblicher Höhe dauerhaft an. Der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Hessische Rechnungshof drängte auf eine Beendigung des unvertretbaren Zustandes. Es kam zu einem gerichtlichen Vergleich zwischen Fraktion und dem ehemaligen Mitarbeiter, der selbst zwar nochmals mit erheblichen Kosten verbunden ist, aber ein Ende der Zahlungen zum 31. Dezember 1996 vorsieht. Der Hessische Rechnungshof sieht in dem dargestellten Vorgehen dieser Fraktion einen erheblichen Verstoß gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

53 Ein zweiter schwieriger Bereich war die Trennung der Aufwendungen für Fraktions- und Parteizwecke. Erforderlich wird diese Trennung deshalb, weil die Haushaltsmittel nur zur Finanzierung von Aufgaben der Fraktionen eingesetzt werden dürfen.

Für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die im Grundsatz vom Hessischen Rechnungshof im Rahmen der von den Fraktionen zu erfüllenden Aufgaben als zulässig erachtet wird, ist eine Abgrenzung zwischen Fraktion und Partei bisweilen schwierig. Es ist anzuerkennen, daß die Grenze auch fließend sein kann. Allerdings gibt es auch zahlreiche Fälle, in denen schon Aufmachung und Erscheinungsbild von Broschüren diese Grenze zur Parteiarbeit hin überschreiten.

Der Hessische Rechnungshof wird auch weiterhin auf eine eindeutige Abgrenzung achten und Zweifelsfälle beanstanden. Darüber hinaus wird er einen Kriterienkatalog entwickeln, der am Empfängerhorizont (Bürger) orientiert sein wird.

Ein weiteres Feld sind die sog. "Zubringerdienste". Es handelt sich dabei um sehr pauschale Verträge meist ohne konkrete Leistungsbeschreibung und bei Abrechnung ohne hinreichenden Leistungsnachweis mit Unternehmen, die bestimmten Parteien nahestehen. Auch hier hat der Rechnungshof mehrfach gefordert, bei dergleichen Vertragsgestaltungen von Pauschalarrangements abzugehen und klare Vereinbarungen darüber zu treffen, was der Zubringer zu leisten hat. Die Abrechnung der Leistungen hat aufgrund von Nachweisen (z.B. Stundenzahl, verauslagte Portogebühren u.ä. mehr) zu erfolgen. Auch hier sieht der Hessische Rechnungshof weiterhin Handlungsbedarf.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Personalausstattung der Fotolabore der Polizei
(Kap. 03 20)

Die Fotolabore der Hessischen Polizei arbeiten unwirtschaftlich. Ihr Personalbestand ist insgesamt zu hoch, sie sind unausgewogen stark besetzt und ihre Geräteausstattung ist veraltet.

Nur durch eine deutliche Personalreduzierung, Zusammenlegungen zu größeren Einrichtungen und den Einsatz automatischer Laborgeräte kann die Grundlage für einen finanziell vernünftigen Betrieb der Fotolabore geschaffen werden. Wo es sinnvoll ist, sollten die Arbeiten an private Fotolabore vergeben werden.

54 Die kleinen Fotolabore der Hessischen Polizeipräsidien, -direktionen und -autobahnstationen (ausgenommen von dieser Untersuchung blieb das Großlabor des HLKA) haben 1991 rund 1,6 Millionen in erster Linie Schwarz-Weiß-Abzüge gefertigt. Es waren fast ausnahmslos Abzüge in den Standardgrößen 6 × 13, 9 × 13, 10 × 15 und 13 × 18. Erledigt wurde diese Arbeit durch insgesamt 23 vollbeschäftigte und 11 teilzeitbeschäftigte Fotolaboranten. Nach der Tabelle über die durchschnittlichen Personalkosten in der hessischen Landesverwaltung im Jahr 1991 (Staatsanzeiger 48/1991 S. 2643) entspricht das einem Personalkostenumfang einschließlich Arbeitsplatzkosten von 2.053.575 DM. Auf jeden Abzug entfielen somit rechnerisch mehr als 1,20 DM. Hinzu kommen die Sachkosten.

Ein solcher Aufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag. Für Schwarz-Weiß-Abzüge oder Farbbilder in den obengenannten Standardgrößen wird nach einer Umfrage beim Fotohandel ein durchschnittlicher Preis von 0,64 DM verlangt.

55 Wesentliche Gründe für die überhöhten Kosten der Fotolabore sind, daß der Personalbestand insgesamt zu hoch ist, die Labore – gemessen an der Zahl der anfallenden Abzüge – unausgewogen stark besetzt und die benutzten Geräte mit einem Alter von bis zu 30 Jahren technisch überholt sind.

Zur Personalsituation die Übersicht 1:

Fotolabor	Gesamtzahl der Abzüge 1991	Beschäftigte[1])	Abzüge pro vollbesch. Arbeitskraft im Jahr
PP Offenbach	62 000	0,6[2])	103 333
PAST Darmstadt[3])	305 680	3,0	101 893
PP Frankfurt	449 144	6,0	74 857
PD Korbach	29 100	0,5	58 200
PD Eschwege	29 021	0,5	58 042
PAST Bad Hersfeld	111 470	2,0	55 735
PD Groß-Gerau	55 627	1,0	55 627
PP Gießen	50 120	1,0	50 120
PD Fulda	48 452	1,0	48 452
PD Hanau	42 881	1,0	42 881
PP Darmstadt[3])	63 800	1,5	42 533
PD Marburg	84 000	2,0	42 000
PP Kassel	74 990	2,0	37 495
PP Wiesbaden	149 823	4,0	37 455
PAST Kassel	28 107	1,0	28 107
PD Homberg	24 699	1,0	24 699
	1 608 914		

[1]) 2 Halbtagskräfte wurden zu einer vollbeschäftigten Kraft zusammengefaßt.
[2]) 2 Arbeitskräfte mit zusammen 23,1 Wochenstunden.
[3]) Das Labor der PAST Darmstadt ist inzwischen aufgelöst. Seine Aufgaben hat seit dem Umzug des PP Darmstadt in ein neues Gebäude im März 1993 dessen Labor mit übernommen. Die Laboranten sind dorthin umgesetzt worden.

Zu Tz. 54 bis 56

Die Landesregierung sieht ebenso wie der Rechnungshof die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit der Fotolabore der hessischen Polizei zu verbessern. Die Schließung und Zusammenlegung kleinerer Fotolabore zu größeren Einrichtungen, der Einsatz automatischer Labormaschinen sowie eine dem Arbeitsaufkommen angepaßte Personalausstattung, verbunden insgesamt mit einer Personalverringerung, sollen einen wirtschaftlichen Betrieb der Fotolabore unter Beachtung der polizeilichen Erfordernisse ermöglichen. Dabei kann dem Hauptpersonalrat der Polizei – je nach Art der durchzuführenden Maßnahme – ein Mitbestimmungsrecht zustehen.

Nach Erkenntnissen der Landesregierung ist die Arbeitsbelastung der Fotolaborantinnen und -laboranten jedoch höher, als sie der Rechnungshof errechnet hat. Der Umfang der arbeitsintensiveren Fotoarbeiten ist nicht so unbedeutend, daß sie vollständig vernachlässigt werden können.

Unabhängig davon beabsichtigt das Fachministerium, den organisatorischen Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen. In Teilbereichen wurden die Empfehlungen bereits umgesetzt bzw. Maßnahmen für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Fotolabore schon vor den Bemerkungen des Rechnungshofs eingeleitet:

Mit der Einweihung des neuen Polizeipräsidiums Darmstadt am 1. März 1993 und der Inbetriebnahme des dortigen Fotolabors wurde das Labor bei der Polizei-Autobahnstation Darmstadt aufgelöst und die dort tätigen Fotolaborantinnen und -laboranten in das neue Fotolabor zum Polizeipräsidium Darmstadt umgesetzt.

Die Fotolabore bei den Polizei-Autobahnstationen Idstein und Wiesbaden wurden bereits vor der Erhebung des Rechnungshofs geschlossen, die Zahl der Laborantenstellen um zwei vermindert und die Fotoarbeiten zum Polizeipräsidium Wiesbaden verlagert. Das Fotolabor der Polizei-Autobahnstation Butzbach wurde ebenfalls geschlossen, und die Fotoarbeiten werden – bis auf besondere Nacharbeiten (z. B. Detailvergrößerungen) – an gewerbliche Labore vergeben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Aufstellung macht beispielhaft deutlich:

Bei den Polizeidirektionen Korbach und Eschwege sind für jeweils rund 29 000 Abzüge im Jahr je eine Halbtagskraft beschäftigt. Die Polizeiautobahnstation Kassel und die Polizeidirektion Homberg, wo weniger Abzüge hergestellt werden, verfügen dafür je über eine Ganztagskraft. Das ist nicht einzusehen.

Die erbrachten Leistungen sind darüber hinaus sehr unterschiedlich. Während in der Polizeidirektion Homberg knapp 25 000 Abzüge hergestellt worden sind, hat ein Bediensteter des Polizeipräsidiums Offenbach oder der Polizeiautobahnstation Darmstadt mehr als das Vierfache (103 333 bzw. 101 893 Abzüge) geschafft.

Der Rechnungshof hat für jedes Labor errechnet, wieviel Abzüge ein Fotolaborant in einer Arbeitsstunde durchschnittlich anfertigte.

Dazu die Übersicht 2:

Fotolabor der/des	Abzüge pro Arbeitskraft/-stunde im Jahr 1991
PP Offenbach	51,61
PAST Darmstadt	50,89
PP Frankfurt	37,39
PD Korbach	29,07
PD Eschwege	28,99
PAST Bad Hersfeld	27,83
PD Groß-Gerau	27,78
PP Gießen	25,03
PD Fulda	24,20
PD Hanau	21,41
PP Darmstadt	21,24
PD Marburg	20,97
PP Kassel	18,72
PP Wiesbaden	18,70
PAST Kassel	14,03
PD Homberg	12,33

Die Ursache der stark unterschiedlichen Arbeitsergebnisse liegt wesentlich darin, daß im einzelnen der Personalbestand nur unzureichend auf den Arbeitsanfall abgestimmt ist. Die Erledigungszahlen entsprechen dem jeweiligen Aufkommen an Abzügen. Die Polizeidirektion Homberg konnte mangels weiteren Arbeitsanfalls nicht mehr als 24 699, die Polizeiautobahnstation Kassel nicht mehr als 28 107 Stück herstellen. Gleiches gilt für die anderen Labore. Die sich daraus ergebende Unausgewogenheit der Personalstärke, die – das zeigen die Leistungswerte des PP Offenbach und der PAST Darmstadt – insgesamt in eine Personalüberbesetzung mündet, ist ein nicht hinnehmbarer Organisationsmangel.

56 Der Rechnungshof hat das Fachministerium aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der Fotolabore zu verbessern. Neben dem dringend angeratenen Personalabbau wurde empfohlen, die beiden Kasseler Labore zusammenzuschließen und im übrigen dort, wo die Aufrechterhaltung der Einrichtung wirtschaftlich gerechtfertigt ist, die Sachausstattung zu verbessern. Automatische Laborgeräte sind in der heutigen Zeit unabdingbar. Ferner wurde angeregt zu prüfen, inwieweit die Fotoarbeiten unter Wahrung der dienstlichen Belange und der Persönlichkeitsrechte abgebildeter Personen preisgünstiger vom privaten Fotogewerbe durchgeführt werden können.

Das Ministerium hält die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter für höher, als sie der Rechnungshof errechnet hat. Er habe besondere Fotoarbeiten, wie das Herstellen Bertillonscher Aufnahmen (spezielle Bildwiedergabe, die dreidimensionale Betrachtung er-

Stellungnahme der Landesregierung

Gegenüber der vom Rechnungshof ermittelten Möglichkeit einer Personalreduzierung in den Fotolaboren von rechnerisch 12 Stellen hält die Landesregierung aufgrund eigener Erhebungen, die im Gegensatz zur pauschalen Rechnungsmethode des Rechnungshofs jeweils auf die konkrete Aufgabenerfüllung der einzelnen Labors abstellen, nur eine Stellenverminderung um allenfalls 9 Stellen für realisierbar. Die beabsichtigte Stellenverminderung kann aber nur sozialverträglich – analog zu der Verfahrensweise bei den Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei – erfolgen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

möglicht) oder die Entwicklung der Filme, von denen üblicherweise keine Abzüge gefertigt werden, nicht einbezogen. Das trifft zu. Indessen sind jene Arbeiten in ihrem Umfang so unbedeutend, daß sie vernachlässigt werden können. Unabhängig von diesem Einwand aber will das Ministerium den organisatorischen Empfehlungen des Rechnungshofs folgen. Die Fotolabore sollen neu konzipiert werden. Ihre personelle Stärke soll überprüft und ihre Sachausstattung verbessert werden. Freigewordene Stellen sollen nur noch mit ministerieller Zustimmung wiederbesetzt werden.

Die Zusammenlegung des Labors der Polizeiautobahnstation Darmstadt mit dem des Polizeipräsidiums Darmstadt ist bereits eine Folge der Feststellungen des Rechnungshofs. Ein gleichartiges Vorgehen hat das Ministerium für Kassel in Aussicht gestellt. Die Vergabe von Arbeiten an private Fotolabore soll vorangetrieben werden, soweit dies sachgerecht und wirtschaftlich sei.

Alle bisher getroffenen und noch konkret beabsichtigten Maßnahmen sind zu begrüßen. Über diese hinaus darf jedoch eine in die angekündigte Neukonzeption eingebettete spürbare Personalverringerung keinesfalls aus dem Auge verloren werden. Zu ihr fordert der Rechnungshof nochmals ausdrücklich auf.

Betrachtet man die im Jahr 1991 mit 1,6 Millionen Abzügen erbrachte Gesamtarbeitsleistung aller Fotolabore und vergleicht sie mit der Jahresarbeitsleistung der Fotolaboranten des Polizeipräsidiums Offenbach und der Polizeiautobahnstation Darmstadt (je rund 100 000 Abzüge), so muß man feststellen, daß die Gesamtleistung von lediglich 16 Arbeitskräften hätte erbracht werden können. Die tatsächlich vorhandenen 28 Stellen (23 vollbeschäftigte und 11 teilzeitbeschäftigte Laboranten) könnten also um 12 Stellen reduziert werden. Dies entspricht jährlichen Personal- und Arbeitsplatzkosten von rund 900 000 DM.

Der rentable Einsatz automatischer Laborgeräte bedingt eine auf sie abgestimmte betriebliche Mindestgröße. Ein Teil der Labore wird daher, ausgerichtet an den Gerätekapazitäten, zu größeren Einrichtungen zusammenzulegen sein. Hierüber sollte insbesondere auch bezüglich der Fotolabore der Polizeipräsidien in Offenbach und Frankfurt nachgedacht werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

Staatliche Landesbildstelle Hessen
(Kap. 04 44)

Die Aufgabenstellung der Staatlichen Landesbildstelle Hessen überschneidet sich mit der anderer Institutionen, ohne daß eine hinreichende Abstimmung erfolgt. Durch eine Aufgabenkonzentration und die Auflösung der Reparaturwerkstatt bei der Landesbildstelle einerseits und eine Zusammenlegung der der Landesbildstelle fachlich unterstehenden Stadt- und Kreisbildstellen von 41 auf 26 andererseits ließen sich für das Land und die Kommunen längerfristig erhebliche Mittel einsparen.

57 Einrichtung, Organisation und Aufgabenstellung der Landesbildstelle sowie der Stadt- und Kreisbildstellen sind seit August 1993 im Hess. Schulgesetz (vorher im Hess. Schulverwaltungsgesetz) geregelt.

Der Landesbildstelle oblagen zum Prüfungszeitpunkt gemäß der im Jahre 1984 erlassenen "Arbeitsordnung für die Staatliche Landesbildstelle Hessen in Frankfurt am Main" pädagogische Aufgaben, technische Aufgaben und Sammelaufgaben sowie die Wahrnehmung der Fachaufsicht über die Stadt- und Kreisbildstellen.

Die Landesbildstelle gliedert sich in drei Fachabteilungen: Technik; schulische und außerschulische Bildung sowie Verleih, Produktion und Fotoarchiv.

Die Beschäftigtenzahl der Landesbildstelle ist mit 43 im Untersuchungszeitraum (1987 bis 1991) unverändert geblieben. Von den 43 Bediensteten waren 12 Bedienstete in der Verwaltung und 31 in den Fachabteilungen tätig.

Zu Tz. 57
Die Weiterentwicklung der Staatlichen Landesbildstelle Hessen in inhaltlicher, organisatorischer und fiskalischer Hinsicht ist in Überlegungen eingebunden, die den Zusammenhang der Arbeitsansätze der Landesbildstelle, des Hessischen Instituts für Bildungsplanung und Schulentwicklung und des Hessischen Instituts für Lehrerfortbildung berücksichtigt.

Formal besteht der Anspruch, durch Vernetzung der Dienstleistungsangebote der Institute mit den Arbeitsansätzen der Schulaufsichtsbehörden, Studienseminare, Schulträger und sonstigen an Schulentwicklung beteiligten Institutionen den Abnehmern – also Schulen und Lehrkräften – den Zugang zu den Dienstleistungen zu erleichtern und das Serviceangebot in Bereiche hinein zu intensivieren, die bisher noch nicht genügend bedient wurden – auch unter dem Aspekt einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und von Einsparungsnotwendigkeiten.

Für die Landesbildstelle bedeutet dies:

1. Die Landesbildstelle arbeitet künftig mit dem HIBS und HILF eng zusammen.

   Die überregionale Zusammenarbeit ist insbesondere auf Absprachen über die inhaltliche und organisatorische Kooperation in Projektzusammenhängen, den aufgaben- und sachbezogenen institutsübergreifenden Personaleinsatz und die Herausgabe gemeinsamer Veröffentlichungen und Medienproduktionen gerichtet.

2. In der Landesbildstelle soll der medienpädagogische Aufgabenaspekt mehr als bisher in den Vordergrund treten, ohne daß die eher technisch geprägten bisherigen Dienstleistungen vernachlässigt werden. Personenbezogen bereits vorhandene Ansätze von Kooperation mit HIBS und HILF sollen ausgebaut werden.

58 Die kreisfreien Städte und Landkreise als Schulträger haben für die finanzielle Ausstattung der 41 Stadt- und Kreisbildstellen zu sorgen. Das Land stellt entsprechend seiner gesetzlichen Verpflichtung diesen kommunalen Einrichtungen Lehrkräfte zur Verfügung. Diese Lehrkräfte erhalten – abgesehen vom Sonderfall der Stadtbildstelle Frankfurt a.M. – wöchentlich zwischen 8 und 20 Unterrichtsstunden Ermäßigung. Bei insgesamt 566 Ermäßigungsstunden macht dies pro Bildstelle durchschnittlich 14,15 Unterrichtsstunden aus.

Zu Tz. 58
Die Stadt- und Kreisbildstellen werden in institutionell abgesicherten Formen der Zusammenarbeit in der Region stärker einbezogen. Im Zusammenhang mit dem Aufbau Regionaler Pädagogischer Zentren sollen sich Stadt- und Kreisbildstellen zu Medienzentren entwickeln, die eng mit den HILF-Außenstellen zusammenwirken mit dem Ziel, nicht nur Verleih-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Wenn davon ausgegangen wird, daß ein Lehrer durchschnittlich 26 Pflichtstunden zu erteilen hat, so werden von seiten des Landes den Stadt- und Kreisbildstellen insgesamt 21,77 Stellen zur Verfügung gestellt. Laut Personalkostentabelle von 1992 verursacht eine Stelle in der Besoldungsgruppe A 13 des gehobenen Dienstes (ohne Arbeitsplatzkosten) Kosten von 111 023 DM jährlich. Damit summieren sich die Personalkosten durch die Gewährung der Pflichtstundenermäßigungen für die Leiter der Stadt- und Kreisbildstellen auf insgesamt 2 416 970,70 DM.

Addiert man die Kosten aufgrund der von seiten des Landes bereitgestellten Pflichtstundenermäßigungen zu dem Zuschuß des Landes hinzu, so verursacht das System der Landesbildstelle sowie der Stadt- und Kreisbildstellen einen Zuschußbedarf des Landes von insgesamt 4 592 960 DM.

59 Der Rechnungshof hatte aus seinen Prüfungsfeststellungen eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, zu denen das Kultusministerium mit Schreiben vom 30. Juni 1993 Stellung genommen hat.

60 Eine Hauptaufgabe der Landesbildstelle liegt im Bereich der schulischen und außerschulischen Medienpädagogik. Es geht hierbei einerseits um die fachliche Beratung von Behörden, Schulen, Bildstellen sowie von Organisationen der Jugendpflege und Erwachsenenbildung, andererseits um die Begutachtung audiovisueller Medien, die im schulischen sowie außerschulischen Bildungsbereich eingesetzt werden.

Der Rechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, daß es neben der Landesbildstelle eine Reihe anderer Anbieter im Bereich der Medienpädagogik gibt, wobei das Hessische Institut für Lehrerfortbildung (HILF) sich der Unterrichtspädagogik widmet, während der Jugendhof Dörnberg, die Hessische Heimvolkshochschule Fürsteneck, die Hessische Landeszentrale für politische Bildung, die Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein, die Hessische Jugendbildungsstätte Dietzenbach, das Hessische Fortbildungswerk für soziale Fachkräfte und der Landesfilmdienst auf dem Gebiet der Erwachsenen- und Jugendbildung tätig sind. Allein der Landesfilmdienst – neben der Landesbildstelle der potenteste Anbieter von medienpädagogischen Veranstaltungen – erhielt im Jahre 1991 Zuwendungen des Landes in Höhe von 882 214 DM.

Da die verschiedensten vom Land geförderten Anbieter medienpädagogischer Bildung weitestgehend unkoordiniert voneinander arbeiten, hält der Rechnungshof eine Strukturreform der Medienpädagogik im Lande Hessen für notwendig. Im schulbezogenen Bereich sollte insbesondere berücksichtigt werden, daß die Landesbildstelle und das Hessische Institut für Lehrerfortbildung (HILF) gleichermaßen als medienpädagogische Anbieter auftreten. Ebenso wurde festgestellt, daß die Beratung von Schulen bei der Anschaffung von ADV-Geräten sowohl der Landesbildstelle wie auch dem Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (HIBS) obliegt. Die Vorhaltung paralleler Beratungs- und Angebotskapazitäten hält der Rechnungshof insbesondere in diesem Bereich nicht für sinnvoll.

Zu der Frage einer Strukturreform im Bereich der Medienpädagogik wurde von seiten des Hessischen Kultusministeriums nicht detailliert Stellung bezogen. Was die Zusammenarbeit von Landesbildstelle, HIBS und HILF anbelangt, so konstatiert das Ministerium die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit, die sich "prozeßhaft entwickeln" soll, wobei "die Option einer Zusammenführung zu einem Landesinstitut" offengehalten werden soll. Eine lediglich prozeßhafte Entwicklung der Zusammenarbeit hält der Rechnungshof für nicht ausreichend und weist auf die Notwendigkeit hin, von seiten des Ministeriums strukturelle Vorgaben zu machen, die eine effiziente Gestaltung des Schulungs- und Beratungsangebots zum Ziel haben sollten.

Im Hinblick auf eine Entflechtung medienpädagogischer Angebote in den Bereichen der Schule sowie der Jugend- und Erwachsenenbildung hatte der Rechnungshof für eine Konzentration und Verwaltungsvorgänge neu zu organisieren, sondern auch medienkritische Kompetenz zu vermitteln und Beratung zu intensivieren. Dazu ist es insbesondere erforderlich, das Berufsbild des Bildstellenleiters weiterzuentwickeln und die Personalauswahl neu zu ordnen.

Die Stadt- und Kreisbildstellen sollen in die regionale Programmgewinnung der Außenstellen und in die regionbezogenen Informations- und Beratungsdienste des HIBS einbezogen werden.

Durch institutsübergreifenden Einsatz des Fachpersonals erscheinen Stelleneinsparungen möglich.

Zu Tz. 60

Bei den Bestrebungen zur Reform der Landesinstitute HILF, HIBS und Landesbildstelle bildet die Absicht, medienpädagogische Arbeitsansätze zu koordinieren, einen inhaltlichen Schwerpunkt. Ziel ist es, konkrete Arbeitsabsprachen herbeizuführen, die dazu führen, daß künftig parallele Berechnungs- und Angebotskapazitäten nicht mehr vorgehalten werden. In diese Arbeitsabsprachen sollen die weiteren mit Medienpädagogik befaßten Institutionen eingebunden werden. Grundlage der vom Rechnungshof zu Recht angemahnten Strukturreform müssen gemeinsam vertretene Leitvorstellungen sein. Gegenwärtig wird in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung an einem Rahmenkonzept zur Medienerziehung unter Mitwirkung des Kultusministers gearbeitet. Es zeichnet sich ab, daß dieses Rahmenkonzept die Strukturreform der Medienpädagogik in Hessen wesentlich fördern wird.

Zur Reform der Landesinstitute hat die Landesregierung im August 1993 einen Kabinettbeschluß herbeigeführt, der beinhaltet:

1. Regional wird der Aufbau von Regionalen Pädagogischen Zentren angestrebt und durch Sofortmaßnahmen der Vernetzung von Dienstleistungsangeboten vorbereitet. In die Koordination sind die Stadt- und Kreisbildstellen einbezogen.
2. Überregional wird der Aufbau eines Landesinstituts in Form einer Akademie angestrebt, das die zentral orientierten Arbeitsbereiche von HIBS, HILF und Landesbildstelle zusammenfaßt.
3. Die rechtliche Absicherung des Reformkonzepts wird durch eine Ergänzung des Hessischen Schulgesetzes gewährleistet.

Durch diese Reform kann den Strukturvorschlägen des Rechnungshofs weitgehend gefolgt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

tion der medienorientierten Schulpädagogik bei der Landesbildstelle und der Jugend- und Erwachsenenpädagogik bei dem Landesfilmdienst plädiert. Das Kultusministerium wies in seiner Antwort darauf hin, daß es ihm zweifelhaft erschiene, eine solche Entflechtung durchzuführen, da die Kommunen als Träger der Schulen und der außerschulischen Bildungsarbeit eher gemeinsame Ansätze verfolgen und die Bildstellen zu Medien- bzw. Informationszentren entwickeln wollen. Eine solche vom Kultusministerium unterstellte Absicht konnte der Rechnungshof bei seiner Prüfung nicht feststellen und bezweifelt ebenso, daß in Anbetracht der finanziellen Enge, in der sich die Kommunen befinden, ein solcher Ausbau in absehbarer Zeit erfolgen könnte. Außerdem weist der Rechnungshof noch einmal darauf hin, daß der Landesfilmdienst, der primär im Bereich der Medienpädagogik tätig ist, erhebliche Zuwendungen des Landes erhält und als Verein insbesondere von den Kommunen als Mitgliedern getragen wird.

61 Das Bildstellensystem besteht neben der Landesbildstelle aus insgesamt 41 Kreis- und Stadtbildstellen, deren pädagogische Leitung von Lehrern wahrgenommen wird, für die das Land die schon erwähnte Pflichtstundenermäßigung von insgesamt 566 Stunden gewährt.

Dem Rechnungshof erschien es allemal ausreichend zu sein, eine Bildstelle in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt vorzuhalten, so daß die Zahl der Bildstellen von 41 auf 26 verringert werden könnte. Unter der Annahme, daß für eine Bildstelle Kosten von mindestens 100 000 DM von seiten der kommunalen Träger entstehen werden, ließen sich nach Auffassung des Rechnungshofs bei den betroffenen Kommunen Einsparungen von insgesamt mindestens 1,5 Mio. DM (ohne Berücksichtigung der Raumkosten) realisieren. Zudem hätte die Reduzierung der Bildstellen im vorgeschlagenen Umfang den Effekt, daß sich die bisher äußerst umfangreiche Kopierarbeit von Medien, insbesondere von Schulfunk- und Fernsehsendungen um etwa ein Drittel, bezogen auf das Jahr 1991 um ca. 7 100 Kopien, reduzieren ließe.

Das Kultusministerium teilte hierzu mit, daß eine Verringerung der Zahl der Stadt- und Kreisbildstellen nur im begrenzten Umfang möglich und sinnvoll erscheine; eine Reduzierung auf lediglich eine Bildstelle je Landkreis für die Mehrzahl dieser Kreise den Rückzug aus einer angemessenen ortsnahen Flächenversorgung bedeute und zudem Mehrkosten durch ein Zubringersystem erfordere. Außerdem betonte das Kultusministerium, daß die von ihm erstrebten Strukturveränderungen das bestehende Leistungs- und Versorgungsniveau auf dem erreichten Stand halten sollen. Den Rechnungshof verwundert die Argumentation des Kultusministeriums, da – aus historischer Perspektive – die vorhandene Infrastruktur auf die Zeit der 50er Jahre zurückzuführen ist, in der die ortsnahe Versorgung wegen mangelnder technischer Kommunikationssysteme und einer geringeren Mobilität des Lehrpersonals notwendig war. Insbesondere im Hinblick auf die Zubringerdienste ist zu vermerken, daß die Zustellung von Film und anderen Medien auch von der Post und sonstigen Verteilungssystemen wahrgenommen werden kann, sofern eine entsprechende Unterrichtsplanung vorliegt. Dies sollte allerdings erwartet werden.

Die Stadt- und Kreisbildstellen haben neben dem Verleih von Medien und Geräten die Aufgabe, medienpädagogische Seminarangebote zu machen. Die bisherige Praxis, daß jede Stadt- und Kreisbildstelle ihr eigenes Angebot formuliert, schien dem Rechnungshof insofern nicht sinnvoll zu sein, als es nicht nur eine Vielzahl von Überschneidungen gibt, sondern die angebotenen Seminare oft mit sehr wenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt werden bzw. ausfallen müssen. Daher schlug der Rechnungshof vor, den Stadtbildstellen Kassel, Marburg, Fulda, Wiesbaden, Frankfurt a.M. und Darmstadt die Aufgabe zu übertragen, schwerpunktmäßige Seminarangebote auch für die anderen Regionen anzubieten. Diese Bildstellen (mit

Zu Tz. 61

Der Vorschlag des Rechnungshofs, die Zahl der Bildstellen von 41 auf 26 zu verringern und damit eine Bildstelle in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt vorzuhalten, läßt die unterschiedlichen Situationen der Landkreise unberücksichtigt. Grundsätzlich erscheint der Landesregierung eine Verringerung der Zahl der Stadt- und Kreisbildstellen möglich und sinnvoll.

Allerdings sollte das bestehende Leistungs- und Versorgungsniveau auf dem erreichten Stand gehalten werden; die Kosten des Aufbaues eines Verteilungssystems oder des Postversands müssen den Einsparungen, die durch Reduzierung der Zahl der Bildstellen zu erzielen sind, gegenübergestellt werden.

Das medienpädagogische Seminarangebot soll künftig von den 13 Regionalen Pädagogischen Zentren getragen werden. Der Vorschlag des Rechnungshofs, 6 Bildstellen schwerpunktmäßig mit dieser Aufgabe zu betrauen, widerspricht dem Grundgedanken, keine parallelen Angebotskapazitäten vorzuhalten und die HILF-Aktivitäten mit den Bildstellen-Aktivitäten zu verklammern.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ausnahme von Frankfurt a.M., wo eine andere Regelung gilt) sollten daher mit einer Vollzeitlehrkraft ausgestattet werden. Die anderen Bildstellen, die primär den Medienverleih und die Medienberatung zur Aufgabe haben, wären mit jeweils bis zu einer Halbtagslehrkraft auszustatten. Bei einer derartigen Schwerpunktsetzung wären insgesamt höchstens 15,5 Vollzeitlehrkräfte notwendig, so daß sich ausgehend vom heutigen Stand mindestens 6,27 Lehrkräfte oder ca. 690 000 DM einsparen ließen. Eine solche Organisation hätte – insbesondere was die Wahrnehmung der pädagogischen Aufgaben anbelangt – positive Synergieeffekte, so daß sich die Effektivität der medienpädagogischen Arbeit in diesem Bereich gleichzeitig wesentlich verbessern ließe.

Das Kultusministerium war in seiner Antwort auf die Vorschläge zur Konzentration des medienpädagogischen Seminarangebots nur insofern eingegangen, als es mitteilte, am regionalorientierten Veranstaltungsprogramm der Stadt- und Kreisbildstellen festhalten zu wollen. Einen "pädagogischen Effektivitätszuwachs und positive Synergieeffekte" erwarte man bereits durch die Vernetzung der Veranstaltungsangebote von Bildstellen und HILF.

Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß sowohl aus Wirtschaftlichkeitsgründen wie aus Gründen einer effektiven Aufgabenwahrnehmung eine Konzentration der medienpädagogischen Seminararbeit wünschenswert wäre. Die Ausstattung von 6 Bildstellen mit Vollzeitlehrkräften hätte schließlich auch zur Folge, daß sich schulferienbedingte Abwesenheiten reduzieren ließen.

62 Bei seinen Erhebungen bei der Landesbildstelle wurde dem Hessischen Rechnungshof schriftlich mitgeteilt, daß in den Jahren 1987–1991 regelmäßig 4 Personen in der schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit tätig waren. Diese Information hatte der Rechnungshof zum Anlaß genommen, darauf hinzuweisen, daß nach seiner Meinung durch eine grundlegende Umorganisation der medienpädagogischen Arbeit eine Personaleinsparung möglich wäre. Aufgrund der Personalkostentabelle des Landes Hessen waren für 1991 Personalkosten in dem genannten Bereich von insgesamt 339 597 DM berechnet worden. Der Rechnungshof sah die Möglichkeit, durch einen entsprechenden Umstrukturierungsprozeß hier ca. 150 000 DM einzusparen. Entgegen den im Rahmen der Prüfung erhobenen Angaben teilte das Kultusministerium in seiner Antwort dem Rechnungshof mit, daß in dem genannten Bereich nur 2 Mitarbeiter als Pädagogen unmittelbare Träger des medienpädagogischen Seminarangebots seien und diese wiederum nur 10 v.H. der Arbeitszeit für die Durchführung von Seminarveranstaltungen aufwenden würden. Daraus ist zu schließen, daß der größere Teil der Arbeitszeit der in der schulischen und außerschulischen Bildung tätigen Mitarbeiter wohl weder unmittelbar noch mittelbar der Medienpädagogik zugute kommt. In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auch auf das Problem hin, daß bedingt durch fehlende Arbeitsaufzeichnungen und relativ unspezifische Angaben im Geschäftsverteilungsplan eine Verifizierung der effektiven Arbeit kaum möglich sein dürfte. Dies müßte nicht zuletzt auch für das Kultusministerium gelten, so daß sich die Frage stellt, wie das Ministerium hier seiner Aufsichtspflicht genügen kann.

Zu Tz. 62

Die Folgerung des Rechnungshofs, da nur etwa 10 v.H. der Arbeitszeit der Pädagogen für die Durchführung von Seminarveranstaltungen aufgewendet würden, sei daraus zu schließen, daß der größte Teil der Arbeitszeit der pädagogischen Mitarbeiter wohl weder unmittelbar noch mittelbar der Medienpädagogik zugute komme, ist irrig. Der Rechnungshof geht offenbar davon aus, medienpädagogische Arbeit erschöpfe sich in der Durchführung von Seminarveranstaltungen. Wie die Arbeitsordnung und die Geschäftsverteilung der Landesbildstelle ausweisen, umfaßt das Arbeitsfeld "Medienpädagogik" auch die Sichtung, Bewertung und Auswahl von Medien unter pädagogischen Gesichtspunkten, die medienpädagogische Einzelfallberatung von schulischen und außerschulischen Vorhaben, die Mitwirkung bei der Medienproduktion und bei Projekten aktiver Medienarbeit sowie die Herausgabe medienpädagogischer Veröffentlichungen (Reihe "Audio-Visuell"). Im übrigen wird der Anregung des Rechnungshofs gefolgt, durch Aufzeichnungen über die geleistete Arbeit – in allgemeinverständlicher Form – eine leichtere Verifizierung der effektiven Arbeit zu ermöglichen.

63 Die Landesbildstelle unterhält eine technische Abteilung, die die Aufgabe hat, Reparaturen und Wartungen, Schulungsveranstaltungen zur Gerätebedienung und Beratung durchzuführen. Den in der Abteilung beschäftigten 10 Personen (inkl. dem Abteilungsleiter) oblagen – wie von der Bildstelle angegeben – im Jahre 1991 1 212 Reparaturen und Wartungen, 33 Schulungsveranstaltungen zur Gerätebedienung und 160 Beratungen. Die Personalkosten der Abteilung beliefen sich (unter Einschluß der Arbeitsplatzkosten und unter Ausschluß der Kosten für den Aus-

Zu Tz. 63

Eine Abgabe der Gerätereparatur an private Betriebe des Fachhandwerks erscheint für den ADV-Bereich, insbesondere wegen der kaum überschaubaren Gerätevielfalt, sinnvoll und wird bereits – mit Ausnahme von Reparatur und Wartung typengleicher Geräte der Stadt- und Kreisbildstellen – praktiziert. Gegen die uneingeschränkte Abgabe der Gerätereparatur beste-

Bemerkungen des Rechnungshofs

zubildenden) auf insgesamt 800 110 DM. Da die Landesbildstelle weder eine differenzierte Kostenstellenrechnung und daher auch keine Kostenträgerrechnung aufstellt, konnten vom Rechnungshof nur sehr hypothetische Wirtschaftlichkeitsberechnungen angestellt werden.

Aufgrund seiner Untersuchungen kam der Rechnungshof zu dem Ergebnis, daß für die Reparaturarbeiten Personalkosten von ca. 400 000 DM anfallen, was bei ca. 1 200 Reparaturen pro Jahr zu Durchschnittskosten pro Reparatur (ohne Materialkosten) von ca. 330 DM führte.

Der Rechnungshof teilte dem Kultusministerium mit, daß er es für sinnvoller hielte, die Reparaturarbeiten an das private Fachhandwerk abzugeben. In diesem Zusammenhang verwies der Rechnungshof auf die Praxis des Landesfilmdienstes, wo eine solche Entscheidung getroffen wurde und ausweislich der dem Rechnungshof vorliegenden Rechnungen des Fachhandwerks durchschnittliche Arbeitskosten je Reparatur von 157 DM anfielen.

Das Kultusministerium teilte dem Rechnungshof mit, daß es "gegen die uneingeschränkte Abgabe der Gerätereparatur aufgrund der praktischen Erfahrungen der Landesbildstelle schwerwiegende Bedenken" habe. Als Begründung wird von seiten des Kultusministeriums angeführt, daß in der Regel Reparaturangebote des Fachhandwerks dazu dienten "den Umsatz an Geräten zu forcieren". Außerdem würden ältere Geräte von privaten Betrieben nur sehr begrenzt oder gar nicht repariert, weil die Reparaturen relativ lange dauerten, Ersatzteile schwer beschaffbar seien, Reparaturtechniker dafür nicht qualifiziert seien und "weil das Verkaufsinteresse im Mittelpunkt" stünde. Eine solche Argumentation kann vom Rechnungshof nur mit Verwunderung aufgenommen werden.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß sich durch eine Auslagerung von Dienstleistungen im Reparaturbereich längerfristig ca. 400 000 DM einsparen ließen.

64 Der Rechnungshof stellte fest, daß in der Zeit von 1987 bis 1991 die Zahl der Verleihvorgänge der Landesbildstelle von ca. 36 000 auf ca. 26 000, also um 28 v.H. zurückgegangen war. Eine ähnliche Entwicklung der Verleihvorgänge war vom Rechnungshof auch beim Landesfilmdienst erhoben worden.

Der Rechnungshof stellte gleichzeitig fest, daß die Anzahl der Beschäftigten, die bei der Landesbildstelle im Bereich Verleih, Produktion und Fotoarchiv tätig sind, im Untersuchungszeitraum mit 17 Personen unverändert blieben. Der Rechnungshof schlug daher vor, mittelfristig den Personalstand in diesem Bereich den gestellten Aufgaben anzupassen und um 5 Personen abzubauen. Hierdurch ließen sich ca. 280 000 DM (ohne Arbeitsplatzkosten) einsparen. In diesem Zusammenhang verwies der Rechnungshof auch auf den Personalabbau, der in dem fraglichen Bereich beim Landesfilmdienst stattfand. Hier wurden die Stellen von 1987 bis 1991 von 12,25 auf 5,75, also um 53 v.H. reduziert. Dieses war für den Landesfilmdienst notwendig, da sich der Filmverleih bei der genannten Institution wirtschaftlich tragen muß.

Obwohl das Kultusministerium einerseits die Möglichkeit sieht, im Bereich Verleih, Produktion und Fotoarchiv "allenfalls" 3 Personalstellen abzubauen, weist es andererseits auf den insgesamt gestiegenen Arbeitsanfall in der genannten Abteilung hin. Dieser gestiegene Arbeitsanfall hat nach Angaben des Kultusministeriums verschiedene Gründe:

- ein gestiegener Zeitbedarf für die Betreuung der "Kunden",
- Nutzung erweiterter Auskunftsmöglichkeiten am Telefon,
- Ausdruck von kleinen Fachkatalogen bzw. Medienlisten für die unmittelbaren Bedürfnisse der Nutzer,
- verstärkte Nachfrage nach aktuellen Trendmedien,
- zunehmende Beschaffungsarbeit von Videokopien,
- verstärkter Aufwand bei der Filmauswahl und der Medienbeschaffung.

Stellungnahme der Landesregierung

hen aufgrund der praktischen Erfahrung der Landesbildstelle weiterhin schwerwiegende Bedenken.

Vorliegende Rechnungen des Fachhandwerks über Gerätereparaturen bzw. Kostenvoranschläge für Reparaturen belegen im Vergleich mit den Instandsetzungskosten des Technischen Dienstes der Landesbildstelle mehrfach, daß die Reparatur durch die Landesbildstelle im jeweils vorliegenden Falle kostengünstiger ist.

Die vom Rechnungshof selbst als "hypothetische" qualifizierte Wirtschaftlichkeitsberechnung muß im übrigen korrigiert werden. Im Reparaturbereich der Landesbildstelle arbeiten ausweislich des Geschäftsverteilungsplans 5,5 Mitarbeiter. Die Personalkosten dieser Mitarbeiter (unter Einschluß der Arbeitsplatzkosten) betragen rd. 314.000 DM, was bei rd. 1.200 Reparaturen pro Jahr zu Durchschnittskosten pro Reparatur von rd. 262 DM führt.

Zu Tz. 64

Der Rückgang der Verleihzahl ab 1987 ist nicht so hoch, wie er aufgrund der angegebenen Zahlen zu sein scheint: Mit Einführung der elektronischen Datenverarbeitung im Verleih wurde die bisherige "manuelle" Zählweise automatisiert. Damit wurde auch das bis dahin angewandte Verfahren für den Entleih über 300 m langer Filme geändert. In der EDV ist der nach der Gebührenordnung u.U. zu fordernde Entleihbetrag schon fest eingetragen, während er früher durch die Anzahl der Zähleinheiten (je 300 m) errechnet wurde. Außerdem waren im Jahr 1987 zusätzliche Leihvorgänge für hausinternen Verleih gebucht worden, die wegen der damals stattfindenden Katalog- und EDV-Vorarbeiten zu zusätzlichen Verleihvorgängen führten. Seit dieser Zeit sind die Gesamtverleihzahlen relativ konstant.

Die Verleihzahlen von Videos bei der Landesbildstelle sind von 1989 von 4.801 Entleihungen auf 8.670 Entleihungen 1992 gestiegen, was einem Zuwachs von 80 v.H. entspricht. Damit wird der Rückgang im Verleihbereich von 16-mm-Filmen wieder aufgefangen. Insofern – und auch wegen der steigenden Schülerzahlen und besseren Information über Medien – wird eher mit einem Anstieg der Verleihtätigkeit gerechnet. Direkt im Verleihbereich arbeiten 7 Mitarbeiter. Der lt. Geschäftsverteilungsplan ebenfalls dem Verleih zugewiesene Bereich der Medien-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die vom Kultusministerium dargestellten zunehmenden Aufgaben der Landesbildstelle spiegeln sich größtenteils nicht im "Output" der Einrichtung wider. Da Effizienzbetrachtungen immer Relationen zwischen diesem "Output" und dem dafür notwendigen Aufwand zum Inhalt haben, ist festzustellen, daß die Medienarbeit insgesamt aufwandsintensiver geworden zu sein scheint. Allerdings muß auch hier festgestellt werden, daß in Ermangelung entsprechender Arbeitsaufzeichnungen diese Tatbestände bei der Prüfung objektiv nicht nachvollziehbar waren.

Stellungnahme der Landesregierung

beschaffung für die hessischen Stadt- und Kreisbildstellen, dem Zentralarchiv und der Stadtbildstelle Frankfurt/Main wird von zwei Mitarbeitern wahrgenommen.

Insgesamt hat die Einführung der von der Landesbildstelle entwickelten Informationssysteme eine Umorientierung des Verhaltens der Nutzer im Verleih nach sich gezogen. Zum einen ist durch die unmittelbare Verfügbarkeit der Medien die Zahl der "Direktabholer" gestiegen, die dann auch – medienpädagogisch durchaus erwünscht – die Medien auf die Einsetzbarkeit für ihre Zwecke hin überprüfen. Hieraus ergibt sich zwangsläufig ein erhöhter Zeitbedarf für die Betreuung der "Kunden".

Zum anderen wird die erweiterte Auskunftsmöglichkeit am Telefon zunehmend genutzt. Die Beratung verlagert sich auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Abteilung Verleih. Da den Nutzern auch bekannt ist, daß sie sich einen kleinen Fachkatalog bzw. eine Medienliste für ihre unmittelbaren Bedürfnisse ausdrucken lassen können, ist mittlerweile ein vor Jahren gar nicht vorstellbarer Service in der Beratung möglich geworden, der nur durch die durch EDV-Nutzung erreichte Rationalisierung geleistet werden kann. Es kommt hinzu, daß sich die Nutzung eines Mediums aus dem sozialkundlichen, politischen und auch naturwissenschaftlichen Bereich sowie bei den Medien für die außerschulische Bildung generell geändert hat. Parallel zum veränderten Programmangebot der Fernsehanstalten ist die Nachfrage nach aktuellen Trendmedien stark gewachsen. Die erhöhte Nachfrage nach Medien korreliert mit einem wesentlich erhöhten Angebot. Es hat sich z.B. der Medienbestand folgendermaßen entwickelt:

Im August 1990 wies die EDV 15.540 Titel nach. Diese Anzahl steigerte sich über 1991 (16.187) bis Ende 1992 auf 17.681 Titel. Der Bestand an Videokopien ist von rd. 74 im Jahre 1980 auf 3.391 im Jahre 1992 gestiegen. 1985 wurden 5.844 (16 mm und Video) für die hessischen Bildstellen beschafft. 1988 waren es schon 6.559 und 1992 bereits 9.731 16-mm- und Video-Kopien.

Davon wurden noch 1985 1.669 Videokopien vom FWU geliefert gegenüber 304 von sogenannten Fremdproduzenten. 1992 kamen 2.105 Kopien vom FWU gegenüber 3.912 Kopien von Fremdproduzenten.

Diese Zahlen spiegeln u.a. auch eine Veränderung in der Zahl der Anbieter von Unterrichtsmedien wider. Waren es beispielsweise 1980 nur wenige, (FWU, IMBILD, WBF, ATLAS, Matthias), so bieten mittlerweile über 60 Produzenten und Verlage regelmäßig Medien an.

Dies bedeutet vom Angebot bzw. von der Einholung eines Angebotes über die notwendige Sichtung und Beurteilung, die Beschaffung, die Erstellung der Stammdaten, der Konfektionierung bis zur Aufnahme in das Verleiharchiv eine im Vergleich zu frü-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

heren Jahren umfangreiche Mehrarbeit für den Verleihbereich und die Beschaffung.

Der Bericht des Rechnungshofs berücksichtigt den gesamten Bereich der Medienbeschaffung überhaupt nicht. Hinzu kommt, daß die neu eingekauften Medien für den Nachweis im Elektronischen Informationssystem aufbereitet werden müssen.

Stelleneinsparungen im vom Rechnungshof vorgeschlagenen Umfang sind daher nicht möglich. Durch die weniger zeitintensive Bearbeitung von Videocassetten gegenüber der 16-mm-Filmbearbeitung und durch veränderte Organisationsmuster läßt sich der Bereich Verleih, Produktion und Fotoarchiv um 3 Personalstellen reduzieren.

65 Es erschien dem Rechnungshof geboten, entsprechend der reduzierten Aufgabenstellung der Landesbildstelle auch im Verwaltungsbereich einen Personalabbau vorzuschlagen. Er ging davon aus, daß bei den erhobenen Entwicklungstrends im operativen Bereich eine Personalreduktion um ca. 30 v.H. möglich erschiene, so daß eine solche Reduktion auch im administrativen Bereich angezeigt wäre. Eine entsprechend "schlankere Verwaltung" würde zu Einsparungen von ca. 250 000 DM führen.

Das Kultusministerium weist in seiner Antwort darauf hin, daß die Zusammensetzung des Personals im Bereich der Verwaltung bereits jetzt dem Minimum an Personal einer Dienststelle, die in einer landeseigenen Liegenschaft untergebracht und hausverwaltende Behörde ist, entspreche. Bereits durch den Wegfall nur einer Stelle sei eine zweckmäßige Vertretungsregelung nicht mehr gewährleistet, da dann die Aufgabengebiete jeweils nur noch einfach besetzt seien. Eine Reduzierung des Personalbestandes von 3 bis 4 Personalstellen, wie vom Rechnungshof vorgeschlagen, wäre nur möglich, wenn die Landesbildstelle an einem anderen Standort untergebracht sei und nicht die Verpflichtung hätte, hausverwaltende Behörde zu sein.

Der Rechnungshof hatte u.a. darauf hingewiesen, daß es sinnvoll wäre, einen anderen Standort für die Landesbildstelle zu finden, zumal die Bildstelle derzeit in einer Liegenschaft untergebracht ist, die sich in exponierter Lage in Frankfurt befindet. Der Rechnungshof regte daher u.a. auch an, besagte Liegenschaft dem allgemeinen Grundvermögen zuzuführen und ggf. zu veräußern.

Zu Tz. 65

Die Möglichkeiten einer künftigen Unterbringung der Landesbildstelle an einem anderen Standort in Frankfurt werden sehr ernsthaft geprüft; erste Gespräche mit der Stadt haben stattgefunden.

Dabei wird der Gedanke verfolgt, nicht nur – wie bisher – Landesbildstelle, Stadtbildstelle und Zweigstelle des HILF räumlich zusammenzuführen, sondern auch die anderweitig untergebrachte Außenstelle des HILF und pädagogisch orientierte kommunale Einrichtungen in ein Regionales Pädagogisches Zentrum Frankfurt einzubinden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein
(Kap. 04 46)

In der Hessischen Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein wurden bei der Abrechnung von Seminaren Bestimmungen des Haushaltsrechts nicht beachtet. Entsprechende Beanstandungen des Rechnungshofs hat das Hessische Kultusministerium nicht zufriedenstellend behandelt; seine Angaben gegenüber dem Rechnungshof entsprachen teilweise nicht den Tatsachen. Das HKM sollte künftig seiner Aufsichtspflicht nachkommen.

66 Bereits in seinen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1991 hatte sich der Rechnungshof mit der Hessischen Erwachsenenbildungsstätte (HEF) befaßt und seine Prüfungsergebnisse zu Organisations- und Wirtschaftlichkeitsfragen dargestellt. Seinerzeit wurden Unklarheiten im Zusammenhang mit der Abrechnung von Seminaren nicht in die Bemerkungen aufgenommen, zumal weitere Abklärungen mit dem Hessischen Kultusministerium anstanden.

Der damalige Leiter der HEF hatte Kosten, die im Zusammenhang mit der Durchführung internationaler Seminare standen, nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechend abgerechnet. Zu den vom Rechnungshof im einzelnen dargelegten Kritikpunkten (z.B. nicht abgerechnete Vorschüsse, fehlende Belege) hatte das Hessische Kultusministerium unter anderem Auskünfte erteilt, die – wie sich bei einer Kontrollprüfung herausgestellt hat – nicht den Tatsachen entsprachen.

So hatte das Hessische Kultusministerium in einem Schreiben vom 29. Juni 1992 den Eindruck vermittelt, daß die Beanstandungen des Rechnungshofs hätten geklärt werden können. U.a. hatte das Hessische Kultusministerium dem Rechnungshof mitgeteilt, daß ein Betrag von US $ 5 000, der an einen Kooperationspartner eines Seminars in Chicago transferiert, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch genommen werden mußte, als Scheck dem damaligen Leiter der HEF übersandt wurde und "an die Staatskasse weitergeleitet wurde".

Des weiteren hatte der Rechnungshof moniert, daß hinsichtlich einer Forderung des ehemaligen Leiters der HEF gegenüber der HEF von 12 010 DM keine ordnungsgemäßen zahlungsbegründenden Unterlagen vorhanden waren. Der Rechnungshof teilte dem Hessischen Kultusministerium mit, daß eine Zahlung erst nach Vorlage entsprechender Rechnungen erfolgen könne. In seiner Antwort teilte das Hessische Kultusministerium dem Rechnungshof mit: "Die geforderten Abrechnungen liegen vor; der vom Leiter vorgelegte Betrag wurde auf der Grundlage dieser Abrechnungen in den letzten Tagen von der HEF überwiesen".

Das Ergebnis der Kontrollprüfung hat ergeben, daß die Angaben des Hessischen Kultusministeriums nicht zutreffend waren: Weder war der Scheck über US $ 5 000 bei der Staatskasse eingegangen, noch war der Betrag von 12 010 DM dem seinerzeitigen Leiter der HEF überwiesen worden.

Auf die Mitteilungen des Rechnungshofs über diese Feststellungen hat sich das Hessische Kultusministerium unter anderem wie folgt geäußert: Die falsche Aussage zur Scheckeinlösung beruhe darauf, daß von der Richtigkeit der Angabe des ehemaligen Leiters der HEF gegenüber dem Hessischen Kultusministerium, er habe den Scheck eingereicht, hätte ausgegangen werden müssen, da er diese Erklärung gleichermaßen gegenüber dem Hessischen Kultusministerium und dem Verwaltungsleiter der HEF gemacht hätte. Später habe der ehemalige Leiter der HEF gegenüber dem Hessischen Kultusministerium zu diesem Sachverhalt erklärt, daß es sich seinerseits nicht um eine wissentliche Falschaussage gehandelt habe, da er den Scheck "an diesem Tage" hätte einlösen wollen, dies jedoch unterlassen habe, da sich die HEF geweigert habe, seine "offenen Forderungen" an die HEF zu begleichen.

Zu Tz. 66
Mit dem Leiter der HEF war vereinbart worden, daß seine Forderungen an das Land aus vorgelegten Seminarkosten im Ausland, die sich auf rd. 12.000 DM belaufen, und die Forderungen des Landes in Höhe von rd. 6.000 DM gegen ihn, die aus einem Vorschuß des Landes zur Durchführung eines USA-Seminars resultieren, gleichzeitig abgerechnet werden.
Bei Erstellung des Berichts vom 29. Juni 1992 an den Rechnungshof ging das KM davon aus, daß die Vereinbarung vollzogen war. Weil jedoch der Leiter der HEF seine Leistungen nicht erbrachte, unterblieb auch die des Landes.

Der Leiter der HEF schied zum 31. August 1992 aus. Trotz zwischenzeitlicher Bemühungen des KM zu abschließender Regulierung sind Forderung des Landes und Gegenforderung noch offen. Das KM wird sich weiterhin um Ausgleich seiner Forderungen bemühen.

Es wird darauf geachtet, daß die vom ehemaligen Leiter der HEF vorzulegenden Unterlagen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landes entsprechen. Der Bemerkung des Rechnungshofs über die Geltung des Haushaltsrechts auch bei Veranstaltungen im Ausland wird zugestimmt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Das Hessische Kultusministerium teilte dem Rechnungshof weiter mit, daß es hinsichtlich der Abrechnungsreste internationaler Seminare gegen den ehemaligen Leiter der HEF auf Herausgabe der zahlungsbegründenden Unterlagen klagen werde, sofern eine gütliche Einigung in nicht vertretbarer Zeit zu erreichen sei. Allerdings äußert das Hessische Kultusministerium Bedenken, daß die erforderlichen Belege beizubringen seien, da bei im Ausland durchgeführten Seminaren nicht "deutsches Haushaltsrecht dort gebührend berücksichtigt" werde. Den Rechnungshof verwundert eine solche Darlegung auch insofern, als das Haushaltsrecht in jedem Falle von einem Landesbediensteten zu beachten ist, auch wenn Maßnahmen im Ausland durchgeführt werden.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß sich durch das Verhalten des früheren Leiters der HEF die Klärung und Erledigung der vom Rechnungshof monierten Abrechnungen nicht einfach gestaltete. Das Eintreten einer solchen Situation hätte aber vermieden werden können und müssen, indem im Rahmen der Aufsicht von vornherein auf haushaltsrechtlich ordnungsgemäße Verfahrensweisen geachtet worden wäre. Im besonderen rügt der Rechnungshof, daß durch unkritische Übernahme von Angaben des früheren Leiters der HEF bzw. mangels ausreichender Sachprüfung gegenüber dem Rechnungshof Stellungnahmen abgegeben wurden, die nicht den Tatsachen entsprachen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Straßenbauverwaltung
(Kap. 07 05)

Es wurde wiederholt festgestellt, daß in den landeseigenen oder angemieteten Dienstgebäuden Räume nach den Flächen-Orientierungswerten für Verwaltungsgebäude unterbesetzt waren oder gar leerstanden.

Von den leitenden Beamten der Ämter muß verlangt werden, daß sie bei personellen Veränderungen auch die räumliche Ausstattung des Amts überblicken und aus eigenem Antrieb freiwerdende Flächen der vorgesetzten Dienstbehörde melden, damit von dort eine wirtschaftliche Nutzung veranlaßt werden kann.

67 Der Rechnungshof kontrolliert im Rahmen der örtlichen Prüfungen bei den Straßenbauämtern die Auslastung der landeseigenen oder angemieteten Diensträume. Hierbei wurde wiederholt festgestellt, daß Räume leer standen oder unterbesetzt waren. Häufig ist eine Anzahl von Räumen als Besprechungszimmer vorgehalten worden, die nur sehr selten genutzt wurden und daher verringert werden können.

Die Prüfung des Raum- und Flächenbedarfs erfolgte unter Zugrundelegung der vom Ministerium der Finanzen herausgegebenen Flächen-Orientierungswerte für Verwaltungsgebäude vom 1. September 1981 (StAnz. 39/1981 S. 1865). Diese Richtlinien beziehen sich zwar auf den Neubau von Verwaltungsgebäuden; für vorhandene und angemietete Diensträume fehlen entsprechende Festlegungen. Die Anwendung der Flächen-Orientierungswerte bietet sich jedoch auch dafür an. Danach beträgt die Größe eines Büroraumes für einen Verwaltungsangehörigen 10 bis 12 m², für zwei Verwaltungsangehörige 12 bis 15 m² Hauptnutzfläche. Für Verwaltungsangehörige mit erhöhtem Raumbedarf für technische Einrichtungen oder Akten oder für Verwaltungsangehörige mit besonderer Funktion sind zu begründende Zuschläge möglich. Diese Vorgaben sowie die besonderen Gegebenheiten in älteren oder angemieteten Verwaltungsgebäuden mit ungünstigerem Zuschnitt sind bei der Prüfung berücksichtigt worden.

68 Die überzogene räumliche Ausstattung von Straßenbauämtern ist wiederholt beanstandet worden. Ein Straßenbauamt hatte nach den Berechnungen des Rechnungshofs einen Flächenüberhang von ca. 700 m². Die Ortsbesichtigung ergab, daß zahlreiche Räume nicht genutzt waren, übergroße Zimmer mit nur einem Beschäftigten belegt waren und die Anzahl von Besprechungs-, Ausbildungs- oder sonstige Flächen des Allgemeinbedarfs unverhältnismäßig überzogen war. Das Straßenbauamt hatte aufgrund der Beanstandung sehr schnell zwei Stockwerke mit ca. 700 m² in dem angemieteten Dienstgebäude geräumt und dem Vermieter gekündigt. Diese Stockwerke werden nun von einem Amt der Stadt genutzt und belasten den Landeshaushalt nicht mehr.

Bei rd. 700 m² Fläche und einem m²-Preis von 18,90 DM errechnet sich hieraus eine Einsparung von 13 230 DM pro Monat oder 158 760 DM im Jahr.

69 Nach der Reduzierung waren die verbleibenden Diensträume zunächst ausreichend und lückenlos belegt. Inzwischen hat sich aber die Zahl der in den Dienstgebäuden tätigen Angestellten und Lohnempfänger weiter verringert. Die Belegungspläne für das Jahr 1990 wiesen wiederum eine Reihe unbesetzter Diensträume aus.

Aufgrund einer erneuten Prüfungsmitteilung fand wiederum eine Zusammenlegung statt mit dem Ergebnis, daß vom Landesamt für Straßenbau 26 Bedienstete in 24 Büroräumen des angemieteten Dienstgebäudes untergebracht werden konnten, die infolge

Zu Tz. 68 und 69
Die Feststellungen des Rechnungshofs sind zutreffend. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß auch das Hessische Landesamt für Straßenbau von sich aus eine Überprüfung des Raumbedarfs durchgeführt hat und weiter durchführt. Derzeit bemüht es sich, für weitere 350 qm einen anderen Nutzer zu finden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

der Neubildung einer Abteilung für ÖPNV-Integrierte Verkehrssysteme bei der Mittelbehörde zusätzlichen Raumbedarf hatten. Ohne eine wirtschaftliche Zusammenfassung der Diensträume des Straßenbauamts hätte der zusätzliche Raumbedarf des Landesamts für Straßenbau durch anderweitige Anmietungen gedeckt werden müssen. Die insoweit eingesparten Mehrkosten betragen bei rd. 400 m² Fläche und einem m²-Preis von 18,90 DM im Monat 7 560 DM und im Jahr 90 720 DM.

70 Ein anderes Straßenbauamt ist in einem landeseigenen Dienstgebäude in Mittelhessen untergebracht. Das Gebäude ist im Jahre 1980 fertiggestellt worden. Bei Festlegung des Raumbedarfs in der Mitte der siebziger Jahre war man von einer gemeinsamen Unterbringung des Straßenbauamts und des seinerzeit noch vorhandenen Straßenneubauamts ausgegangen. Im Jahre 1978 wurden aber die beiden Behörden zu einem Amt zusammengefaßt. Die rückläufigen Straßenbauaufgaben in Mittelhessen führten zu Personalreduzierungen mit dem Ergebnis, daß eine wirtschaftliche Auslastung der Diensträume durch das Straßenbauamt nicht mehr gegeben war.

Angesichts dessen bestand schon im Jahre 1988 die Absicht, dem Regierungspräsidium vorübergehend 17 Diensträume zu überlassen. Eine andauernde Überlassung war deshalb unterblieben, weil das Landesamt für Straßenbau die Verlegung einer Baustoff- und Bodenprüfstelle in dieses Gebäude anstrebte. Das Regierungspräsidium hat unter diesen Umständen auf die Übernahme der Räume verzichtet. Die Verlegung der Baustoff- und Bodenprüfstelle ist aber nicht zustande gekommen, weil sich die Räume für die besonderen Erfordernisse, die für die Aufstellung von speziellen Prüfgeräten dieser Behörde notwendig sind, nicht eigneten. Seit September 1989 nutzt ein Amtsgericht in dem Dienstgebäude 18 Räume mit ca. 325 m². Die Nutzung ist bis zur Fertigstellung eines Justizneubaues vorgesehen.

Anläßlich der örtlichen Prüfung im Herbst 1990 hat der Rechnungshof nachgewiesen, daß – unabhängig von der Nutzung durch das Amtsgericht – die räumliche Ausstattung des Straßenbauamts immer noch völlig überzogen ist. Eine Reihe von Diensträumen haben Hauptnutzflächen bis zu 20 m² und sind damit für zwei Verwaltungsangehörige nutzbar. Sie sind jedoch nur mit einem Verwaltungsangehörigen oder gar nicht besetzt.

In seiner Prüfungsmitteilung hat der Rechnungshof dargelegt, daß allein bei gebotener Besetzung der Büros eine Hauptnutzfläche von 516 m² einer anderen Behörde zur Verfügung gestellt werden könnte. Weitere Flächen könnten bei Konzentrierung der Aktenräume und Plankammern sowie durch die bedarfsorientierte Begrenzung des Speiseraumes freigemacht werden.

Da es sich um ein landeseigenes Dienstgebäude handelt, kann eine Ersparnis nur fiktiv errechnet werden. Diese wäre hier in der Größenordnung von 100 000 DM pro Jahr anzusetzen.

Auf die Forderung des Rechnungshofs hin, es müsse unter allen Umständen vermieden werden, daß dem Land an anderer Stelle Mietkosten entstehen, die bei ordnungsgemäßer Auslastung des landeseigenen Dienstgebäudes hätten vermieden werden können, teilte das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie mit Schreiben vom 1. März 1993 mit, daß nunmehr beabsichtigt sei, künftig das Katasteramt in dem Dienstgebäude mit unterzubringen, da dessen derzeit genutzten Räumlichkeiten vom Regierungspräsidium benötigt werden.
Mit der Unterbringung des Katasteramts werde eine optimale Ausnutzung der Diensträume erreicht. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Zu Tz. 70
Bereits in 1982, also vor einer entsprechenden Intervention des Rechnungshofs, hat das Hessische Landesamt für Straßenbau aufgrund der Reduzierung des Personals und der damit verbundenen Freistellung von Büroräumen von sich aus geprüft, ob die Baustoff- und Bodenprüfstelle Wetzlar (Baubo) im Dienstgebäude des Straßenbauamtes Gießen untergebracht werden kann. Nach langwierigen Alternativuntersuchungen für eine erforderliche anderweitige Unterbringung der Baubo wurde Ende 1990 entschieden, die Baubo in Wetzlar zu belassen. Danach hat das Ressort von sich aus eine anderweitige Verwendung dieser freien Räume geprüft und Anfang 1992 entschieden, dort das Katasteramt Gießen unterzubringen. Es wird davon ausgegangen, daß damit eine optimale Ausnutzung der Diensträume erreicht wird.

71 In neuester Zeit hat der Rechnungshof bei einem südhessischen Straßenbauamt wiederum festgestellt, daß in dem landeseigenen Dienstgebäude durch Nutzung einer ehemaligen Kantine, durch Zusammenlegung von Besprechungszimmern und Archivräumen sowie durch gebotene Auslastung von Büroräumen beacht-

Zu Tz. 71
Der Sachverhalt trifft zu.

Zwischenzeitlich wurden mit Wirkung vom 1. April 1994 rd. 750 qm Bürofläche und rd. 390 qm Keller-

Bemerkungen des Rechnungshofs

liche Flächen für andere Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Der Umfang wird derzeit durch das Landesamt für Straßenbau überprüft. Er dürfte bei einer Fläche liegen, die ausreicht um ca. 35 Beschäftigte unterzubringen.

72 Die VV zu § 64 LHO regeln im Einzelnen die Verwaltung von Grundstücken. Sie sind auch für Teile von Grundstücken und damit auch für Büroräume anzuwenden. Danach sind freiwerdende Räume dem Ministerium der Finanzen anzuzeigen. Entsprechende Regelungen sehen auch die hierzu ergangenen Erlasse des Ministeriums der Finanzen vom 26. März 1981 und vom 8. März 1984 vor. Im Zusammenhang mit den zurückgehenden Aufgaben der Straßenbauverwaltung und der damit verbundenen Personalreduzierung ist auch in Zukunft mit freiwerdenden Räumen zu rechnen. Wenn auch die vorgenannten Vorschriften nicht ausdrücklich diesen Sachverhalt erwähnen, so ist dennoch praxisgemäß danach vorzugehen und eine regelmäßige Überprüfung der Unterbringung der Beschäftigten vorzunehmen.

Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs führt das Landesamt für Straßenbau nun eine entsprechende Überprüfung bei allen Straßenbauämtern durch. Dies ist zu begrüßen. Andererseits muß aber auch von den leitenden Beamten der Straßenbauämter verlangt werden, daß sie bei personellen Veränderungen die räumliche Ausstattung ihres Amtes überblicken und aus eigenem Antrieb freiwerdende Flächen der vorgesetzten Dienstbehörde melden, um diese Räume einer zweckmäßigen Nutzung zuführen zu können. Das ist bisher nicht geschehen.

Stellungnahme der Landesregierung

fläche an die Betriebskrankenkasse Hessen vermietet, die ihre bisher genutzten Räume für die Einrichtung der überörtlichen kommunalen Rechnungsprüfung freigemacht hat.

Zu Tz. 72

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß Behördenleiter aus eigenem Antrieb freiwerdende Flächen der vorgesetzten Dienstbehörde zu melden haben.

Das Fachressort wird seine nachgeordneten Behörden in einem gesonderten Erlaß nochmals auf den Runderlaß des Ministeriums der Finanzen vom 28. Februar 1992 (StAnz. S. 867) hinweisen und auffordern, die wirtschaftliche Ausnutzung von Diensträumen einer fortlaufenden Prüfung zu unterziehen und freiwerdende Flächen der vorgesetzten Dienstbehörde zu melden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

Landesprogramm zur Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen
(Kap. 09 02 – ATG 82)

Unter Mithilfe und durch Nachlässigkeit der landwirtschaftlichen Fachverwaltung wurden die personellen und inhaltlichen Verbindungen eines zweifelhaften Firmengeflechts in den Förderungsverfahren nicht erkannt und deshalb Zuwendungen in nicht unerheblicher Höhe zu Unrecht gewährt und bisher belassen.

73 Der Rechnungshof hat im Jahre 1993 stichprobenweise Maßnahmen der Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen geprüft, für die aus dem Landeshaushalt in den Haushaltsjahren 1989 bis 1992 Haushaltsmittel in Höhe von ca. 2,8 Mio. DM zur Verfügung gestellt worden sind. Nach den zu diesem Programm ergangenen Richtlinien vom 13. Oktober 1988 sollen Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten einschließlich Arznei- und Gewürzpflanzen und nachwachsende Rohstoffe gefördert werden, die zur gezielten Nachfragebefriedigung, zur Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen für die Landwirtschaft, zur Verbesserung der Versorgungsstruktur im ländlichen Raum und zur Entlastung der Überschußmärkte beitragen.

Der Rechnungshof berichtet exemplarisch über drei in Verbindung stehende Einzelfälle fehlerhafter Förderung.

Vorbemerkungen zu Tz. 73 bis 79

Die unbefriedigende Erlössituation der hessischen Landwirtschaft ist auch wesentlich auf Schwächen im Vermarktungssektor für landwirtschaftliche Produkte in Hessen zurückzuführen.

Mit einem Landesprogramm zur Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen soll daher versucht werden, durch die Förderung neuer Produktionen zu helfen, einen Beitrag zur Marktentlastung mit einer Einkommenssicherung bzw. -verbesserung für die hessische Landwirtschaft zu verbinden.

Nach einer positiven Startphase im Jahr 1988 zeigte sich auch im Hj. 1989, daß dieses Programm sehr gut auf die Situation vieler hessischer landwirtschaftlicher Betriebe ausgerichtet ist und entsprechend in Anspruch genommen wurde. Bei Zuschüssen von 20 bis 35 v.H. der förderungsfähigen Investitionen und bis 50 v.H. bei speziellen Marketingmaßnahmen waren die Mittel auch bei einer eher restriktiven Handhabung bereits bis Mitte Mai völlig ausgeschöpft, obwohl der Bekanntheitsgrad in der Landwirtschaft insgesamt noch relativ gering war. Es zeigte sich, daß mit dem Programm innovative Potentiale in der hessischen Landwirtschaft und in Kooperation mit ihr in mittelständischen Betrieben der hessischen Ernährungswirtschaft geweckt werden konnten.

Die einsetzende Dynamik stellte die damaligen Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung, die die eingehenden Anträge fachlich vorzuprüfen hatten, hinsichtlich ihrer Bearbeitungskapazität und noch nicht vorhandenen Erfahrung teilweise vor Probleme. Es zeigte sich darüber hinaus, daß viele der vorgelegten Förderanträge mit den herkömmlichen Kriterien und standardisierten Prüfverfahren nur schwer zu beurteilen waren.

In mehreren Dienstbesprechungen im Frühjahr 1989 versuchte daraufhin das Landesamt als Bewilligungsbehörde gemeinsam mit den zuständigen Sachbearbeitern der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung die auftretenden Probleme zu analysieren und einer Lösung zuzuführen. Ergebnis war u.a. ein Fragenkatalog, der den Ämtern Hilfestellung bei der fachlichen Vorprüfung der Anträge leisten sollte. Insbesondere der prozeßhafte Charakter innovativer Maßnahmen und das im vorhinein schwer zu beurteilende Ergebnis neuer Vermarktungskonzeptionen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

74 Auf einem gepachteten ehemaligen Hofgut in Nordhessen betreibt Herr O. mit seiner Ehefrau einen landwirtschaftlichen Betrieb (Firma a) nach den Richtlinien des Bioland-Verbandes für organisch-biologischen Landbau. Um den von dem landwirtschaftlichen Betrieb O. eingeschlagenen Weg der Direktvermarktung zu erweitern, neu zu strukturieren bzw. ein neues Vermarktungskonzept mit dem erforderlichen Zukauf sowohl im Gemüsebereich als auch von anderen Produkten ausbauen zu können, wurde im Juni 1988 auf den Namen von Frau O. ein Handel mit biologischen Lebensmitteln (Firma b) als Gewerbebetrieb mit dem Geschäftssitz auf dem Hofgut eingerichtet.

Zur Schaffung der hierfür notwendigen betrieblichen Grundlagen und Betriebsstrukturen beantragte Firma b am 10. März 1989 Zuwendungen nach den "Richtlinien zur Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen" vom 13. Oktober 1988 (RL-PI/VA) beim zuständigen Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung (ALL) für folgende Investitionen/Maßnahmen:

– bauliche und organisatorische Investitionen

1. Bau eines Käseschneideraumes mit Einrichtung	ca. 5 000 DM
2. Bau eines Trockenlagers	ca. 5 000 DM
3. abgestimmtes Computerprogramm (PC des Ehemannes sollte mitbenutzt werden)	ca. 5 000 DM
4. Einrichtung von Arbeitsplätzen mit Waagen	ca. 6 000 DM
5. Anschaffung von Rollwagen zum innerbetrieblichen Transport	ca. 2 000 DM
6. Anschaffung von Transportkisten, Kühltaschen	ca. 2 000 DM

stellt bis heute hohe Anforderungen an die Prüfung der Förderungsfähigkeit von Projekten. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der engen Verzahnung landwirtschaftlicher und gewerblicher Tätigkeiten. Viele erfolgreiche innovative Vermarktungsansätze beginnen als rein landwirtschaftliche Tätigkeit, werden dann z.T. als gewerblicher Nebenbetrieb der Landwirtschaft fortgeführt und münden bei entsprechendem Erfolg evtl. in einen reinen Gewerbebetrieb ein. Dies zieht aus steuerrechtlichen und anderen Gründen z.T. schwierige Unternehmenskonstruktionen innerhalb oder zwischen bäuerlichen Familien bzw. Familienbetrieben nach sich. Diese Entwicklung ist Teil eines sich verstärkenden Unternehmerbewußtseins in der hessischen Landwirtschaft und daher aus fachlicher Sicht zu begrüßen.

Die vom Rechnungshof überprüften Einzelförderungsanträge sind von rechtlich selbständigen Betrieben beantragt bzw. diesen gegenüber bewilligt, ausgezahlt und abgerechnet worden. An der Rechtmäßigkeit der Firmenkonstruktionen zum Zeitpunkt der jeweiligen Bewilligungen bestand kein Zweifel. Erst die Prüfungen vor Ort durch das zuständige Amt Eschwege und das Landesamt haben den Eindruck entstehen lassen, daß ein Teil der Maßnahmen möglicherweise nur auf die Erlangung von Förderungsmitteln ausgerichtet war. Die entsprechenden Feststellungen der Verwaltung waren in der Folge maßgeblich für die vorliegenden Feststellungen des Rechnungshofs und haben auch dazu geführt, daß frühzeitig Rückforderungsansprüche geltend gemacht wurden.

Zu Tz. 74

In den ersten Monaten nach der Einführung der Richtlinien bestand auf den Ämtern in der Tat noch Unsicherheit darüber, in welcher Form und in welcher Tiefe die fachliche Vorprüfung zu den Anträgen zu erfolgen hätte. Dies gilt auch für das zu Recht kritisierte Versäumnis, in allen Fällen Vergleichsangebote einzuholen und Eigenleistungen nicht anzuerkennen. Durch die in der Vorbemerkung erwähnten Dienstbesprechungen und die daraus resultierenden Fragebögen konnten diese Mängel zwischenzeitlich abgestellt werden.

Die nach Nr. 3.2 der Richtlinien geforderten Liefervertragsbedingungen sind nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt worden. In anderen Förderfällen zeigt es sich, daß der Intention der Regelung von Nr. 3.2 der Richtlinien in anderer Weise sinnvoller Rechnung getragen werden kann, als mit einer strikten und ausschließlichen Einhaltung der Liefervertragsbindung. Zukünftig soll den Antragstellern die Möglichkeit gegeben werden, den vorgeschriebenen Erzeugervorteil auch anders zu dokumentieren als mit der vorgeschriebenen Lieferbindung.

Es trifft zu, daß der Ehemann der Antragstellerin über ein gemeinsam mit einem ehemaligen Studienkollegen betriebenes "Büro für Marketing und Be-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

7. Einrichtung eines Kühllagers mit Kühlraum	ca. 30 000 DM
8. Anschaffung eines zusätzlichen Lieferwagens	ca. 20 000 DM
Summe	ca. 75 000 DM

– Werbemaßnahmen

1. Werbemittel im 1. Projektjahr (Briefköpfe, Prospekte, Info-Schriebe, Briefwerbung, Anzeigen)	ca. 5 000 DM
Insgesamt	ca. 80 000 DM

Der Antrag wurde vom ALL an das Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung (LELL) als zuständige Bewilligungsstelle pauschal befürwortend weitergeleitet und vom LELL mit Bescheid vom 4. April 1989 in Höhe von 30 v.H. zu den Einzelinvestitionen und in Höhe von 50 v.H. zu den Werbemaßnahmen, insgesamt mit 25 000 DM, an Frau O. bewilligt. Die Kostenpositionen des Antrags waren dabei ohne Änderungen in dem Bewilligungsbescheid übernommen worden, obwohl nachvollziehbare Kostenvoranschläge bzw. Kostenberechnungen fehlten; die nach Nr. 3.2. der RL-PI/VA als formale Förderungsvoraussetzung geforderten Liefervertragsbindungen waren ebenfalls nicht in ausreichender Höhe nachgewiesen.

Nach Vorlage und Prüfung der Einzelrechnungen wurde die Zuwendung am 11. Dezember 1989 in Höhe von 23 362,25 DM ausgezahlt.

Ausweislich der vorgelegten Rechnungen der Verwendungsführung wurden sämtliche Bauarbeiten zu den geförderten Investitionen der Firma b von Firma a durchgeführt. Diese stellte der Firma b für diese Arbeiten insgesamt

550 Arbeitsstunden à 35 DM und
48 Arbeitsstunden à 40 DM,
zusammen also 21 170 DM zuzügl. 8 v.H. MWSt.,
in Rechnung.

Weiter wurden von zwei Mitbewohnern des Hofguts

50 Stunden für Malerarbeiten und Regalbau à 20 DM und
43 Stunden für Maurerarbeiten à 20 DM

abgerechnet. Ein dritter Mitbewohner des Hofguts, der im nachgenannten Zuwendungsverfahren der Firma e (Tz. 77) u. a. auch Leistungen als Statiker in Rechnung gestellt hat, rechnete in diesem Zuwendungsverfahren für die Fertigung und das Einsetzen der Kühlhaustür 700 DM und für Schweißarbeiten an der Kühllagertür (mit Einbau) 500 DM zuzügl. jeweils 8 v.H. Mehrwertsteuer ab, ohne diese Leistungen näher zu spezifizieren.

Leistungen im Bereich der Werbung und Verkaufsförderung in Höhe von pauschal 4 100 DM zuzügl. 14 v.H. MWSt. und die Lieferung eines Vertriebsprogramms (Computerprogramms) über 5 000 DM zuzügl. 14 v.H. MWSt. waren der Firma b von einem in Niedersachsen gelegenen "Büro für Marketing und Vertriebsoptimierung", welches Herr O. gemeinsam mit einem ehemaligen Studienkollegen als Gesellschaft bürgerlichen Rechts betreibt (Firma c), in Rechnung gestellt worden. Diese Rechnungen wurden ohne nähere Prüfung von der Verwaltung im Förderungsverfahren zugrunde gelegt, obwohl bereits der Umstand hätte stutzig machen müssen, daß ein großer Teil der vorgelegten Materialrechnungen auf den Namen von Herrn O. ausgestellt war.

75 Am 31. Dezember 1989 beantragte Firma b eine Erhöhung des Zuschusses zum Werbeetat für das erste Projektjahr 1989 um weitere 2 500 DM, ohne die damit im Zusammenhang stehenden Kostenplanungen genauer zu spezifizieren. Das LELL bewilligte am 20. Februar 1990 den beantragten Zuschuß in Höhe von 2 500 DM. Der Abrechnung dieses Zuschusses lag wiederum eine Rechnung der Firma c über 5 000 DM zuzügl. 14 v.H.

Zu Tz. 75 und 76

Der Rechnungshof führt zutreffend aus, daß die Bewilligungsbehörde Marketingaufwendungen des zweiten Förderungsjahres als Pauschalbetrag von 5.000 DM akzeptiert hat und nicht genügend Wert auf die Spezifikation und Nachprüfbarkeit der Eintriebsoptimierung" Leistungen im Bereich der Werbung und Verkaufsförderung in Rechnung stellte. Es gibt bis zum heutigen Zeitpunkt keinen Anlaß, an den erbrachten Leistungen der Firma zu zweifeln, nur weil der Ehemann der Antragstellerin Mitgesellschafter der Firma war. Die Leistungen sind nachweislich erbracht worden und bewegen sich im üblichen Rahmen bzw. unterhalb von anderen – zwischenzeitlich bekannten – Angeboten. Schließlich trugen die Kenntnisse des Betriebsablaufes der Firma seiner Frau auch zur Erbringung einer kostengünstigen und trotzdem zufriedenstellenden Leistung bei.

Bemerkungen des Rechnungshofs

MWSt. zugrunde. Die Einzelpositionen dieser Rechnung waren nicht näher spezifiziert und konnten deshalb, wie z.B. die Kostenposition der Schulung des Vertriebspersonals der Firma b, nicht nachgeprüft werden.

76 Am 11. Oktober 1989 beantragte die Firma b die Weiterförderung des Werbeetats für 1990 (also des zweiten Projektjahrs) nach den RL-PI/VA und beantragte am 27. Mai 1990 ergänzend die Bezuschussung des Kaufes eines Computers mit Drucker, obwohl im ersten Förderungsantrag (Tz. 74) erklärt worden war, daß der PC des Ehemannes O. mitbenutzt werden sollte. Der Computer mit Drucker war Firma b wiederum von Firma c mit Kosten von 5 850 DM angeboten worden. Weitere Kosten für Werbung waren vom gleichen Büro ebenfalls pauschal mit 6 000 DM in Rechnung gestellt worden. Diese Beträge wurden ohne Einzelprüfung in den Bewilligungsbescheid vom 17. August 1990 aufgenommen, mit 50 v.H. (Werbemaßnahmen) bzw. 30 v.H. (andere Investitionen) bezuschußt und am 15. November 1990 ausgezahlt. Der Abrechnung dieser Maßnahme am 9. November 1990 lagen nahezu allein Rechnungen einer in Niedersachsen unter gleicher Geschäftsadresse wie Firma c ansässigen Gesellschaft bürgerlichen Rechts für die Einrichtung zukunftsbezogener Vermarktungskonzepte im Biobereich (Firma d) zugrunde. Die Gesellschafter der Firmen c und d sind identisch. Bei abgerechneten Gesamtkosten von 12 248,11 DM einschließlich MWSt. entfallen Kosten in Höhe von 11 970 DM allein auf Firma d. Dabei waren die durchgeführten Werbearbeiten auch hier nur pauschal mit 5 000 DM zuzügl. MWSt. ausgewiesen und somit nicht prüfbar. Obwohl diese am 29. Oktober 1990 vorgelegten Belege laut verwaltungsinternem Prüfungsvermerk des LELL vom 9. November 1990 bereits als Grundlage für die Auszahlungsanordnung vom 15. November 1990 gedient hatten, erinnerte das LELL mit Schreiben vom 26. März 1991 Firma b an die Vorlage eines formalen Verwendungsnachweises, der schließlich unter dem Datum vom 27. März 1991 beigebracht wurde. Der Rechnungshof betrachtet eine solche nachträgliche formale Erfüllung von Obliegenheiten durch die Antragstellerin unter Berücksichtigung der geschilderten Antragsprüfungs- und Bewilligungspraxis als Farce; solche sinnlosen Verwaltungspraktiken sollten dienstaufsichtlich ein für allemal abgestellt werden.

77 Unter Federführung der Firma d wurde bereits im Haushaltsjahr 1991 die Konzeption eines zentralen Vermarktungssystems für biologische Produkte entworfen. Hierdurch sollte die mit der Firma b begonnene Vermarktungsidee weiter ausgebaut und von einer Zentralstelle aus organisiert und mittels EDV-Einsatzes gesteuert werden. Ein entsprechender im Entwurf vorgelegter Projektantrag des Bioland Landesverbandes Hessen vom 30. August 1991 zur "Entwicklung eines Hausservice-Verbundsystems", der von einem Mittelbedarf von insgesamt 400 000 DM ausging, wurde nach Gesprächen im Landwirtschaftsministerium nicht weiter verfolgt, weil die Führung eines derartigen Hausserviceverbundes durch den Bioland-Landesverband als Projektträger den Zugang für Demeter-Betriebe, Rhönhöfebetriebe usw. nicht ermöglichen würde. Der Rechnungshof hält dieses Argument für vordergründig, weil ein konkretes Interesse anderweitig gebundener, ökologisch wirtschaftender Betriebe und Zusammenschlüsse an dem Vermarktungssystem bis heute nicht nachgewiesen worden ist.

Zu dem von Frau O. unter "Hausserviceverbund Hessen in Gründung" (spätere Firma f) am 16. Februar 1992 vorgelegten Projektantrag zur Entwicklung eines Hausservicesystems in Hessen führte das LELL am 28. Februar 1992 u.a. aus:

"Auf der Besprechung am 27. Januar 1992 war die Rede von der Gründung einer GbR aus mehreren interessierten Landwirten (ca. 3–4), die als vorläufiger Projektträger einen Antrag auf Förderung stellen könnten. Diese Gruppe könnte später um neue Teilnehmer erweitert werden. In Anbetracht der Größe des ge-

Stellungnahme der Landesregierung

zelpositionen gelegt hat. Die Verwaltung wird diesem Punkt künftig mit Aufmerksamkeit begegnen.

Zu Tz. 77

Das Fachministerium hält an seiner Auffassung fest, daß ein hessenweiter Hausservice-Verbund nicht vom Bioland-Landesverband geführt werden sollte, um auch anderweitig gebundenen ökologisch wirtschaftenden Betrieben und Zusammenschlüssen den Zugang zu ermöglichen. Mit dem Bioland-Landesverband als Projektträger wäre der Zugang für Demeter-Betriebe, Rhönhöfe-Betriebe etc. nicht möglich gewesen.

Wegen nicht ausreichender Lieferverträge bei der Fördermaßnahme der Firma b wird auf die Ausführungen zu Tz. 74 Bezug genommen.

Es trifft zu, daß die Bewilligungsbehörde es versäumt hat, die Fragen zum Betriebsstandort der "Grünen Kiste" bzw. zur Miet- oder Pachtvertragsgestaltung mit der Firma "Grüne Kraft" festzustellen oder aktenmäßig zu dokumentieren. Hierzu ist anzumerken, daß das zuständige ALL aufgrund seiner Kenntnisse der Verhältnisse vor Ort darauf verzichtet hat, diese Dinge zu dokumentieren. Die Bewilligungsbehörde hat sich auf diese Kenntnisse des Amtes verlassen. In einer eingeleiteten Anhörung wurde den Förderungsnehmern Gelegenheit gegeben, zu diesem Punkt

Bemerkungen des Rechnungshofs

planten Projekts halte ich die besprochene Vorgehensweise für den besseren Weg und bitte Sie daher zu prüfen, ob sich nicht zwei weitere Gesellschafter finden, die das Projekt von Anfang mittragen und sich dem vorgelegten Antrag anschließen."

Als Ergebnis der Vorstellungen der Bewilligungsstelle in Verbindung mit der vorausgegangenen Besprechung im Fachministerium wurde mit Gesellschaftervertrag vom 14./20. Februar 1992 eine weitere Gesellschaft bürgerlichen Rechts (Firma e) mit dem Ziel des Handels mit biologischen Lebensmitteln mit dem Geschäftssitz im Nachbarort des Hofgutes gegründet. Gesellschafter sind zwei Dipl.-Agraringenieure, von denen einer bis dahin halbtags in dem landwirtschaftlichen Betrieb (Firma a) beschäftigt gewesen war.

Die neue Gesellschaft (Firma e) stellte sodann am 11. März 1992 einen eigenen Förderungsantrag nach dem RL-PI/VA für ein Projekt zur "Hausservicevermarktung". Zur Schaffung der notwendigen betrieblichen Grundlagen wurden Zuwendungen für

- den Umbau vorhandener Gebäude in Pack- und Lagerräumlichkeiten,
- die Entwicklung der organisatorischen Grundlagen und
- die Entwicklung eines Werbe- und Marketingkonzepts

beantragt. Der Start der Firma e sollte in angemieteten Räumlichkeiten der Firma b auf dem Hofgut erfolgen. Die im Antrag enthaltenen Investitionen/Maßnahmen sind wie folgt aufgegliedert:

- bauliche und organisatorische Investitionen

1.	Umbau einer Scheune für Lager- und Kühlraum	8 690 DM
2.	Kühlzelle	13 545 DM
3.	Kältesatz für Kühlzelle	6 000 DM
4.	Einrichtung von Arbeitsplätzen mit 2 Waagen	4 700 DM
5.	4 Rollwagen	2 332 DM
6.	Anschaffung von 500 Transportkisten	2 550 DM
7.	Personalcomputer mit Monitor	5 332 DM
8.	Drucker	1 490 DM
9.	EDV-Programm "Hausservicevermarktung"	7 000 DM
10.	Anschaffung eines Lieferwagens mit Kühlzelle	35 870 DM
	Summe	87 509 DM

- Werbemaßnahmen

1.	Entwicklung, Werbestrategie, Erstellen von Werbematerialien	5 500 DM
2.	Druck von verschiedenen Werbeprospekten	1 640 DM
	Summe insgesamt	94 649 DM

Obwohl auch bei diesem Antrag die formalen Förderungsvoraussetzungen im Hinblick auf entsprechende Liefervertragsbindungen nach den RL-PI/VA nicht vorlagen, wurde der Förderungsantrag vom örtlichen ALL befürwortend zur Bewilligung dem LELL weitergereicht. Die fachliche Stellungnahme des ALL geht dabei weder auf die einzelnen Kostenpositionen des Antrags noch auf die Fragen zum Betriebsstandort bzw. zur Miet- oder Pachtvertragsgestaltung mit der Firma b ein, wiewohl dies unter dem Gesichtspunkt der Nutzungsdauer der betrieblichen Investitionen von ausschlaggebender Bedeutung gewesen wäre. Auch das LELL ging diesen Fragen nicht nach, sondern bewilligte am 18. Mai 1992 einen Zuschuß in Höhe von 30 v.H. bzw. 50 v.H. von insgesamt 29 923 DM bei unveränderter Übernahme der Kostenansätze des Bewilligungsantrages. Das ALL als örtliche Fachbehörde wurde gebeten, die Förderungsmaßnahmen vor Ort zu begleiten; hiervon kann allerdings keine Rede sein, denn die pauschale Mitteilung der antragstellenden Firma e vom 11. September 1992, daß sich innerhalb der geplanten

Stellungnahme der Landesregierung

ergänzende Unterlagen vorzulegen. Es ist unbefriedigend, daß das ALL erst bei einer Prüfung am 4. Februar 1993 vor Ort die Bedenken formulierte, die zu einer Prüfung durch das Landesamt am 21. April 1993 führten.

Das Landesamt hat in der Zwischenzeit die notwendigen Konsequenzen gezogen, die u.a. zu der o.a. Anhörung nach § 28 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes führten. Weitere Förderungsanträge der Firma "Grüne Kiste GbR" wurden zwischenzeitlich abgelehnt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Maßnahmen wesentliche Kostenverschiebungen ergeben würden, weil u.a. auch deutliche Umplanungen vorgenommen worden seien (z.B. der Kühlraum 50 v.H. größer als ursprünglich geplant), führten lediglich zu der verwaltungsseitigen Reaktion, ergänzend zu den Belegen die Vorlage der Original-Kontoauszüge und die Unterschrift unter einen Verwendungsnachweis zu verlangen. Die Verwendungsnachweise vom 14. Oktober 1992 und vom 13. November 1992 wurden, ohne auf die Abweichungen vom Antrag einzugehen, ohne weitere Beanstandungen vor Ort geprüft und die Zuwendung in Höhe von 27 874,44 DM am 7. Dezember 1992 zur Zahlung angewiesen.

Zu den im Rahmen der Verwendungsführung vorgelegten Rechnungen für die Maßnahmen ist folgendes festzustellen:

Wie bei der ersten Förderungsmaßnahme der Firma b (Tz. 74) wurden auch bei der Förderungsmaßnahme der Firma e sämtliche Bauleistungen vom landwirtschaftlichen Betrieb des Herrn O. (Firma a) erbracht und der antragstellenden Firma e mit Rechnung vom 19. Oktober 1992 pauschal mit insgesamt 100 Arbeitsstunden à 35 DM und 417 Arbeitsstunden à 30 DM, insgesamt also mit 16 010 DM zuzügl. 8 v.H. MWSt. in Rechnung gestellt. Von dem bereits bei der Fördermaßnahme der Firma b genannten Mitbewohner auf dem Hofgut wurden auch in diesem Antragsverfahren 55 Arbeitsstunden à 35 DM für Bauleitung und Planungsarbeiten sowie 20 Arbeitsstunden à 30 DM für den Bau einer Kühlraumtür zuzügl. 8 v.H. MWSt. abgerechnet. Die Firma d hat für die Lieferung des Softwarepakets "Hausservicevermarktung" als Festpreis 7 000 DM und für Werbemaßnahmen auf der Basis von Stundenlohnarbeiten (80 DM pro Stunde) 5 440 DM jeweils zuzügl. 14 v.H. MWSt. in Rechnung gestellt. Inwieweit es sich bei dem genannten Softwarepaket um das im Zusammenhang mit dem unter Tz. 78 dargelegten geförderten Programm handelt, dürfte im nachhinein kaum mehr nachvollziehbar sein. Nach Meinung des Rechnungshofs hätte Firma f nach dem vorliegenden Franchisevertrag das im Rahmen der Förderungsmaßnahme erstellte EDV-Programm für Hausservicevermarktung im Jahr 1992 Firma e kostenlos zur Verfügung stellen müssen. Eines zusätzlichen durch Haushaltsmittel des Landes geförderten Ankaufs von der Firma d hätte es deshalb nicht bedurft. Hierfür spricht auch die überaus enge Zusammenarbeit der genannten Firmen am selben Standort, in denselben Wirtschaftsräumen und unter Nutzung derselben Lieferwagen. Hinzu kommt, daß Herr O. über die von ihm mitbetriebene Firma d das in Rede stehende EDV-Programm für die von seiner Ehefrau und seinem vormaligen Teilzeitbeschäftigten geleitete Firma f selbst entwickelt hat.

78 Für die als Dachorganisation für angeschlossene Vermarktungsbetriebe geplante Gesellschaft bürgerlichen Rechts (Firma f), seinerzeit noch in Gründung, hatte Frau O. am 16. Februar 1992 ebenfalls einen Förderungsantrag vorgelegt (Tz. 77). Die Kosten des danach von der Firma d, deren Mitbetreiber Herr O. ist, zu entwickelnden EDV-gestützten Vermarktungssystems für Hausservice betreibende landwirtschaftliche Betriebe in allen Regionen Hessens, die kontrolliert biologischen Landbau betreiben, waren für die 1. Phase mit 171 000 DM und für die 2. Phase mit 235 000 DM veranschlagt. Dem Antrag hatte wiederum allein ein Angebot der Firma d zugrunde gelegen.

Nachdem in der Antragsbesprechung vom 27. Januar 1992 im Fachministerium Bedenken bestanden hatten, daß das Gesamtprojekt zu diesem Zeitpunkt allein auf die Firma b ausgerichtet sei, deren Inhaberin gleichzeitig zu diesem Zeitpunkt alleinige Gesellschafterin der Dachgesellschaft f war, war die Firma e gegründet worden. Deren Gesellschafter W. trat nunmehr mit Gesellschaftervertrag vom 25. März 1992 zusätzlich als Mitgesellschafter der Firma f bei. Gemäß Gesellschaftervertrag sollte die neu gegründete Dachgesellschaft folgende Aufgaben übernehmen:

Zu Tz. 78

Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs wurde die Bewilligung am 9. Juni 1992 erst nach Prüfung des Antwortschreibens des HSV vom 29. März 1992 und nach Prüfung der Stellungnahme des Amtes Eschwege ausgesprochen, auch wenn dies nicht in einem Prüfvermerk festgehalten wurde. Der HSV hat jedoch mit seinem Antwortschreiben vom 29. März 1992 je ein weiteres Angebot für folgende Arbeiten vorgelegt:

1. Firma A:	
– Werbekonzeption	12.500,– DM
– Aktion zur Gewinnung von Mitstreitern	5.800,– DM
2. Firma B:	
– EDV-Progr. (1 Exemplar)	25.000,– DM
– EDV-Progr. (3 Exemplare)	45.000,– DM
– EDV-Progr. (10 Exemplare)	110.000,– DM

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Weiterentwicklung der Vermarktungsform "Hausservice" zu einem standardisierten Konzept,
- Verbreitung dieses Konzepts,
- Hilfe bei Einrichtung dieser Vermarktungsform,
- Entwicklung und Weitergabe von Betriebsmitteln und
- Ausarbeitung einer zukünftigen Rechtsform für den Hausserviceverbund.

Das LELL hatte mit Schreiben vom 28. Februar 1992 zu dem Förderungsantrag u.a. gefordert, für einige der Antragspositionen jeweils zwei weitere Kostenvoranschläge einzuholen und vorzulegen bzw. weitere Kostenpositionen transparenter zu machen. Diesem Verlangen ist die Antragstellerin nicht nachgekommen. Vielmehr wurde von ihr mit Schreiben vom 29. März 1992 umfassend dargelegt, daß allein die Firma d "die richtige Adresse" sei. Weiter wurde ausgeführt, daß es zur Zeit nicht möglich sei, neben dem Gesellschafter der Firma e noch weitere interessierte Landwirte als Gründungsmitglieder zu gewinnen.

Ungeachtet dieser Entwicklung und ohne auf die eigenen Forderungen im Schreiben vom 28. Februar 1992 nochmals näher einzugehen, befürwortete das LELL den Förderungsantrag gemäß Prüfungsvermerk vom 28. April 1992 in vollem Umfange und erklärte, daß wegen des besonders hohen Innovationsgehalts auf das Einholen weiterer Kostenvoranschläge verzichtet werden müsse.

Warum das LELL als Bewilligungsstelle danach die Mühe auf sich genommen hat, mit Schreiben vom 30. April 1992 das ALL zu bitten, zum Antrag Stellung zu nehmen, und dies wegen der Eilbedürftigkeit per Telefax, ist nicht nachvollziehbar. Das ALL indessen hat in seiner Stellungnahme vom 11. Mai 1992 nunmehr zahlreiche Bedenken und Anregungen vorgetragen bzw. geltend gemacht, die spätestens jetzt zu einem Überdenken der Förderungsmaßnahme hätten Anlaß sein müssen. So wurde nunmehr erkannt, daß weniger die Firma f, sondern Herr O. als Initiator und Betreiber des geplanten Projekts aufgetreten sei. Das ALL machte den Vorschlag, wenn dieses Vermarktungskonzept vom Land Hessen gefördert werde, sei es dringend erforderlich, ein begleitendes Beratungskonzept durch die Hessische Agrarverwaltung zu erarbeiten, um dieses Verbundsystem flächendeckend anbieten zu können. Ferner wurde darauf hingewiesen, es solle berücksichtigt werden, daß das Projekt bisher weitgehend auf die Familie O. zugeschnitten sei; bei einer Bewilligung von Förderungsmitteln müsse der Zugang zur Firma f möglichst vielen hessischen Betrieben ermöglicht werden.

Trotz dieser ungeklärten Förderungsvoraussetzungen gewährte das LELL mit Bewilligungsbescheid vom 9. Juni 1992 eine Zuwendung in Höhe von 75 000 DM (50 v.H. Zuschuß zur förderungsfähigen Aufwendung in Höhe von 150 000 DM) für folgende Investitionen bzw. Aufwendungen:

1. Vorklärungsarbeiten zur Erstellung eines Konzeptes (Beaufsichtigung des Betriebsablaufes, Strukturaufbau, Datenerfassung) 200 Stunden à 50 DM =	10 000 DM
2. Erstellung eines Handbuches zur Hausvermarktung	40 000 DM
3. Erstellung eines EDV-Programmes	40 000 DM
4. Entwicklung eines Werbekonzeptes	10 000 DM
5. Bekanntmachung dieser Vermarktungsform zur Gewinnung weiterer landwirtschaftlicher Betriebe als Gesellschafter	20 000 DM
6. Betriebsberatung über die zukünftige Rechtsform, innerbetriebliche Zusammenarbeit etc.	15 000 DM
7. Einrichtung des Systems bei neuen Betrieben (Beratung, Training, Mithilfe in den ersten Wochen) je Betrieb 7 500 DM =	15 000 DM
Gesamtsumme	150 000 DM

Stellungnahme der Landesregierung

3. Firma C:
   - Aufbau- und Ablauforganisation inkl. EDV-Einsatz
   - Marketing und Werbung
   - Einkauf und Warenwirtschaft
   - betriebliches Rechnungswesen / Controlling etc.
   - 50 Honorartage à 1.500,– DM = 75.000,– DM plus Tagegeld plus Kilometergeld.

Erst nach Prüfung dieser Angebote, die insgesamt erheblich teurer waren als das Angebot der "Innovativen Konzepte", wurde die Bewilligung ausgesprochen. Im übrigen unterstützt das ALL in seiner Stellungnahme die Vergabe an diese Firma, da Herr O. als besonders geeignet für diesen Auftrag eingeschätzt wird. Trotz einiger Bedenken ist der Gesamttenor der v.g. Stellungnahme positiv und konnte daher kein Anlaß sein, die Förderungsmaßnahmen nicht zu befürworten. Der Forderung nach einem begleitenden Beratungskonzept durch die hessische Agrarverwaltung wurde derart entsprochen, daß die Herren gemeinsam mit ihrem Berater zwei Informationsveranstaltungen für interessierte Landwirte planten und diese an den Ämtern auch durchführten.

Zentrales Anliegen der Förderung des Hausservice-Verbundes war, dieses Konzept hessenweit zu verbreiten und vielen Landwirten die Teilnahme zu ermöglichen. Es waren sich alle Beteiligten darüber klar, daß es sich hierbei um ein schwieriges Problem des Förderverfahrens handelt. Auf der einen Seite sollte das bestehende Unternehmen sein Konzept in seiner Art und Weise weiterentwickeln und aufarbeiten, daß potentielle Interessenten gefunden werden und zu angemessenen Konditionen eintreten könnten. Auf der anderen Seite hätte eine zu konkrete Vorgabe – z.B. mindestens drei Betriebe in zwei Jahren – das Unternehmen in eine schwierige Verhandlungsposition gebracht und es evtl. genötigt, unangemessene Konditionen zu akzeptieren oder gar Scheinkonstruktionen anzustreben. Mit der gewählten Formulierung im Bewilligungsbescheid hat die Bewilligungsbehörde durchaus problembewußt und angemessen gehandelt. Ohne einen solchen Handlungsspielraum wäre jegliche Innovationsförderung in Frage gestellt.

Viele Projekte haben von der Formulierung einer Idee bis zur Umsetzung in einen konkreten Projektantrag zeitlichen Klärungsbedarf. Gleichzeitig verzögern sich Investitionen durch nicht oder wenig standardisierte Verfahren, Genehmigungen etc. In diesen Fällen macht es Schwierigkeiten, Projekte im Laufe eines Hj. zu entwickeln und zu fördern. Bislang hat sich die Bewilligungsbehörde erfolgreich damit geholfen, Projekte in mehrere geschlossene und selbständige Einzelmaßnahmen aufzuteilen. Damit wurde ausreichend sichergestellt, daß keine unzulässigen Anfinanzierungen getätigt wurden. Das

Bemerkungen des Rechnungshofs

Zur Abrechnung der für das Haushaltsjahr 1992 bewilligten Zuwendungen wurde am 16. Oktober 1992 ein erster Teilverwendungsnachweis mit Kosten von 115 330,97 DM vorgelegt. Allein Kosten in Höhe von 67 670 DM zuzügl. 14 v.H. MWSt. waren hierbei von der Firma d für Tätigkeiten bis einschließlich 30. September 1992 in Rechnung gestellt worden. Hinzu kommt u.a. ein Betrag von 21 160 DM zuzügl. 14 v.H. MWSt. als Auslagen für Vermarktungsberatung. Diese Beträge hatte eine weitere von Herrn O. auf dem Hofgut betriebene Firma (Firma g) der Firma d in Rechnung gestellt, die sie ihrerseits an die antragstellende Firma f weitergab. Im einzelnen handelt es sich um folgende Leistungen der Firma g:

1. Kontakt mit Interessenten HVH	
53 Arbeitsstunden à 80,– DM =	4 240,– DM
2. Konzeption Handbuch zur Hausvermarktung	
198 Arbeitsstunden à 80,– DM =	15 840,– DM
3. Auslagen für	
Telefon	100,– DM
Fahrten 980 km à 1,– DM =	980,– DM
Summe	21 160,– DM
zuzügl. 14 v.H. MWSt.	2 962,40 DM
Gesamtsumme	24 122,40 DM

Ohne daß die verwaltungsmäßige Rechnungsüberprüfung, mit der das LELL das ALL durch Schreiben vom 22. Oktober 1992 beauftragt hatte, abgewartet worden wäre, wurde am 22. Oktober 1992 (also am gleichen Tag) ein Zuschußbetrag in Höhe von 50 583,76 DM an Firma f zur Zahlung angewiesen.

Der weitere zu dieser Förderungsmaßnahme am 11. November 1992 vorgelegte Teilverwendungsnachweis hatte Kosten in Höhe von 44 466,76 DM der Firma g über Arbeiten vom September bis einschließlich 5. November 1992 zum Inhalt. Auch im Rahmen dieser Teilabrechnungen waren gemäß Rechnung der Firma g für "Kontakte mit Interessenten" insgesamt 102 Arbeitsstunden à 80 DM sowie Telefon und Büromaterial jeweils zuzügl. 14 v.H. MWSt. der Firma d in Rechnung gestellt und an die Firma f weitergegeben worden.

Zusätzlich wurden in diesem Teilverwendungsnachweis jeweils 5 000 DM als Eigenleistungen der beiden Gesellschafter der Firma f, nämlich von Frau O. und von dem seinerzeit als Teilzeitbeschäftigten der Firma a fungierenden Herrn W., in Rechnung gestellt. Diese Eigenleistungsabrechnungen beinhalten je Gesellschafter 100 Stunden à 50 DM für Diskussionen über Grundlagen zum Hausserviceverbund, Weisungen und Besprechungen an bzw. mit der Firma d, deren Mitgesellschafter Herr O. ist, u.ä. So wurden für beide Gesellschafter am

13.6.1992 – 7 Std. Diskussionen über Grundlagen HVH,
14.6.1992 – 8 Std. Diskussionen über Grundlagen HVH,
20.6.1992 – 8 Std. Diskussionen über Grundlagen HVH,
8.8.1992 – 8 Std. Diskussionen Vorlage Franchisevertrag,
9.8.1992 – 7 Std. Diskussionen Vorlage Franchisevertrag,
29.8.1992 – 8 Std. Diskussionen Struktur und Gesellschaftsform,
30.8.1992 – 7 Std. Diskussionen Struktur und Gesellschaftsform,
19.9.1992 – 7 Std. Diskussionen Geschäftsordnung,
20.9.1992 – 8 Std. Diskussionen Geschäftsordnung

u.a. abgerechnet.

Abgesehen davon, daß die RL-PI/VA die Finanzierung von Eigenleistungen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zulassen, erscheinen Gesamtdiskussionsaufwand und tägliche Diskussionszeiten so unglaubhaft, weil außerhalb jeglicher Lebenserfahrung, daß wenigstens bezüglich dieser geltend gemachten "Leistungen" eine sensible verwaltungsseitige Bearbeitung hätte

Stellungnahme der Landesregierung

Fachressort schlägt deshalb vor, zukünftig Verpflichtungsermächtigungen für das Innovationsprogramm vorzusehen.

Dem Rechnungshof ist im übrigen in seiner Kritik an der ungeprüft übernommenen Darlegung der "notwendigen Diskussionsrunden" zuzustimmen.

Der Prüfbericht des ALL ist mit Datum vom 4. Februar 1993 erstellt worden. Bei der ersten Zahlung am 22. Oktober 1992 handelte es sich um eine Abschlagszahlung, die mit der Endabrechnung bei Beanstandungen des Amtes Eschwege noch hätte angepaßt werden können. Die Endabrechnung hätte nicht vor der Vorlage eines entsprechenden Prüfungsberichts erfolgen dürfen. Aufgrund der enormen personellen und organisatorischen Engpässe, die sich zum damaligen Zeitpunkt durch die EG-Agrarreform und die gleichzeitige Umstrukturierung des Amtes ergaben, wurde dieser Bericht aber erst mit Datum vom 4. Februar 1993 erstellt. Da zum damaligen Zeitpunkt noch keine Sachverhalte bekannt waren, die gegen eine ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel gesprochen hätten, entschloß sich die Bewilligungsbehörde zur Auszahlung. Dem lag eine positive Grundeinschätzung und ein gewisser Vertrauensvorschuß aufgrund der bislang erfolgreich verlaufenen Maßnahme zugrunde. Die gute Präsentation des Projektes auf einer öffentlichen Veranstaltung und bei der "Biofach" in Wiesbaden im Dezember 1992 stärkten die Bewilligungsbehörde in dieser Haltung.

Erst der Bericht des Amts Eschwege vom 4. Februar 1993 ließ begründete Zweifel an der korrekten Durchführung eines Teiles der Maßnahmen aufkommen. Dies führte im weiteren zu der bereits beschriebenen Prüfung vor Ort durch das Landesamt und die von ihm verfügte Stornierung weiterer Fördermaßnahmen. Da die Bewilligungsbehörde in einer ersten Einschätzung die aufgetauchten Probleme für lösbar hielt, sah sie zunächst keinen Anlaß, eine Korrektur des Förderverfahrens vorzunehmen.

erwartet werden müssen. Indessen wurde auch zu dieser Teilabrechnung der Restzuwendungsbetrag am 23. November 1992 ausgezahlt, obwohl erst mit Schreiben vom gleichen Tag die Rechnungsunterlagen dem ALL zur Prüfung übersandt worden waren.

Nachdem das ALL seine Prüfung zu den Verwendungsnachweisen abgeschlossen hatte, faßte es am 4. Februar 1993 seine Bedenken und Fragen wie folgt zusammen:

- Die nach den VV zu § 44 LHO in den Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung vorgeschriebenen formalen Rechnungsdaten sind in den vorgelegten Rechnungen nicht enthalten. Z.B. fehlen Auftrags- und Lieferdaten ganz.
- Die Möglichkeit der Anerkennung der Rechnungen über die Eigenleistungen von Frau O. und Herrn W. (als Gesellschafter) wird bezweifelt.
- Eine Abschlagszahlung in Höhe von 30 000 DM aufgrund der Rechnungen der Firma d vom 2. Oktober 1992 wurde anscheinend vom Privatkonto von Frau O. überwiesen, so daß eine korrekte Trennung der verschiedenen Betriebe nicht erfolgt ist, obwohl jeweils für die Einzelbetriebe getrennt eine Förderung beantragt und bewilligt worden war.
- Es fiel jetzt auf, daß immer wieder die gleichen Firmen mit weitgehend identischer Gesellschafterstruktur sich gegenseitig Rechnungen ausstellten.
- Die Prüfung hat gezeigt, was nach Meinung des Rechnungshofs bereits bei der Antragsprüfung festzustellen gewesen wäre, daß die Trennung der Einzelbetriebe nur schwerlich nachvollziehbar ist, weil sämtliche Aktivitäten und Nutzungen von Gebäuden, Computern etc. gemeinsam erfolgt. Das Amt für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ARLL – vormals ALL) sieht sich außerstande, die korrekte Trennung zu überprüfen.
- Die Höhe der angesetzten jeweiligen Stundenlöhne wurde in Frage gestellt.

Erst das Ergebnis dieser Prüfung war für das Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft (HLRL – vormals LELL) Anlaß, die Abrechnungen der Förderungsmaßnahmen aus dem Haushaltsjahr 1992 für die Firmen b, e und f am 21. April 1993 vor Ort selbst zu überprüfen. Im Ergebnisvermerk zu dieser örtlichen Überprüfung vom 25. Mai 1993 wurden Sachverhalte ermittelt, die nach Meinung des Rechnungshofs allein schon Anlaß zur zumindest teilweisen sofortigen Rückforderung der Förderungsmittel hätten sein müssen:

- Die im Rahmen des ersten Zuwendungsverfahrens der Firma b von Firma a erbrachten Bauleistungen sind als nicht förderungsfähige Eigenleistung zu bewerten.
- Die Förderungsvoraussetzung nach Nr. 3.2 der RL-PI/VA für Firma f sind zu prüfen; ggf. ist der Förderungshöchstbetrag nach Nr. 5.2 der RL-PI/VA festzusetzen.
- Die fehlende Auslastung der für die Firma e bezuschußten Maßnahmen müßte Anlaß für eine Kürzung der Zuwendungen sein.
- Die Inrechnungstellung der Eigenleistung der Gesellschafter der Firma f für Weisungen und Diskussionen an bzw. mit der Firma d im Zusammenhang mit dem bezuschußten Projekt ist zu bezweifeln.

Statt eine Entscheidung über die (Teil-)Rückforderung von Mitteln zu treffen, zahlte die Bewilligungsstelle am 26. Mai 1993 wegen einer fälschlichen Kostenzuordnung in der Abrechnung der für 1992 bewilligten Zuwendungen einen weiteren Zuschußbetrag in Höhe von 7 403,76 DM an Firma f aus und legte die Angelegenheit im übrigen mit Bericht vom 28. Mai 1993 dem Ministerium zur Entscheidung vor.

Bemerkungen des Rechnungshofs

79 Das Landwirtschaftsministerium hat zu den Prüfungsmitteilungen im wesentlichen dahingehend Stellung genommen, daß die vom Rechnungshof überprüften Einzelförderungsanträge von rechtlich selbständigen Betrieben beantragt bzw. diesen gegenüber bewilligt, ausgezahlt und abgerechnet worden seien. An der Rechtmäßigkeit der Firmenkonstruktionen zum Zeitpunkt der jeweiligen Bewilligungen habe kein Zweifel bestanden. Erst die Prüfungen vor Ort durch die zuständige Untere Fachbehörde und die Bewilligungsstelle hätten den Eindruck entstehen lassen, daß ein Teil der Maßnahmen möglicherweise vordergründig auf die Erlangung von Förderungsmitteln ausgerichtet gewesen sei. Der Rechnungshof habe in seinem Bericht nachweislich korrekte Fördermaßnahmen und ihre verwaltungsmäßige Abwicklung und einige diskussionswürdige Tatbestände, insbesondere in der letzten Förderphase, so verknüpft, daß das ganze Unternehmen und seine öffentliche Förderung in einem unzutreffendem Licht erscheine. In der Folge der Prüfungen vor Ort seien bis zur endgültigen Klärung der Sachlage keine erneuten Bewilligungen an die entsprechenden Firmen ausgesprochen worden. Derzeit sei die Bewilligungsbehörde bemüht, die Rechtmäßigkeit der einzelnen Förderungsmaßnahmen über eine Anhörung nach § 28 Hess. Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) zu klären. Von dem Ausgang dieser Anhörung werde es abhängen, ob Fördermittel zurückgeführt werden müßten und ob zukünftig für das Projekt weitere Fördermittel bewilligt werden könnten.

Der Rechnungshof kann sich mit dieser Antwort nicht zufriedengeben. Er ist der Auffassung, daß das Anhörungsverfahren, welches die gravierenden Bearbeitungsmängel im Laufe des Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahrens nicht heilen kann, längst hätte abgeschlossen sein müssen. Er ist weiterhin der Auffassung, daß bereits aufgrund der festgestellten Sachverhalte (Teil-)Rückforderungen hätten in die Wege geleitet werden müssen. Der Rechnungshof hält es nach dem im Vermerk vom 25. Mai 1993 der Bewilligungsstelle dokumentierten Zweifeln an der Seriosität mindestens der antragstellenden Firma f für skandalös, daß dieser Firma am 26. Mai 1993 ein weiterer Zuschußbetrag ausgezahlt worden ist. In diesem Zusammenhang vermißt der Rechnungshof in den Ausführungen des Fachministeriums die Darlegung einer Konzeption, auf welche Weise der, milde ausgedrückt, in höchstem Maße oberflächlichen Bearbeitung von Zuwendungsverfahren im Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisstadium bei der zentralen Bewilligungsstelle für das in Frage stehende Förderprogramm zukünftig begegnet werden soll. Einer solchen Erläuterung hätte es schon deswegen bedurft, weil einige der geschilderten Verwaltungspraktiken (z.B. die Anweisung an eine nachgeordnete Dienststelle, einen Sachverhalt mit finanziellen Auswirkungen zu überprüfen und die zeitgleiche Auszahlung des der Überprüfung unterliegenden Betrags zu bewirken) nicht mehr mit Nachlässigkeit oder Blauäugigkeit erklärt werden können, sondern bei zwangloser Betrachtung fast nur noch den Schluß auf kollusives Zusammenwirken zwischen Zuwendungsempfängern und Teilen der Verwaltung zulassen.

Der Rechnungshof vermißt auch eine Antwort auf die in den Prüfungsmitteilungen gestellte Frage, ob es im Sinne der Zielvorgaben der RL-PI/VA ist, derartige Firmenkonstruktionen in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen großzügig mit staatlichen Fördermitteln zu bedenken. Der Rechnungshof vermißt ferner ein Eingehen des Fachministeriums auf die vom Ausgang des Anhörungsverfahrens unabhängige Frage, welche zuwendungsrechtlichen Konsequenzen für die bisherigen und für die noch nicht endgültig bearbeiteten Förderungsanträge es unter dem Gesichtspunkt des § 4 Subventionsgesetz zu ziehen beabsichtigt.

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 79

1. Die Rückforderung der an den Hausserviceverbund Hessen ausgezahlten Zuwendung von insgesamt 63.297 DM für die Einrichtung einer hessenweiten Hausservicevermarktungsorganisation wurde durch Bescheid des Hessischen Landesamtes für Regionalentwicklung und Landwirtschaft vom 15. November 1993 eingeleitet. Gleichzeitig wurden entsprechende Zinsansprüche geltend gemacht. Gegen den Bescheid haben die Zuwendungsempfänger Widerspruch eingelegt. Die Rückforderung wird jedoch aufrecht erhalten und durchgesetzt.

   In der Folge der Prüfungen vor Ort sind keine weiteren erneuten Bewilligungen an die entsprechenden Firmen ausgesprochen worden.

2. Die Anregungen des Rechnungshofs sind maßgeblicher Teil der Bemühungen, über eine Verbesserung der Bewilligungspraxis die Effizienz der Innovationsförderung zu steigern. Ein wichtiger Schritt wurde bereits vollzogen: Die Ämter für Regionalentwicklung, Landwirtschaft und Landschaftspflege (ÄRLL) bewilligen in Zukunft die Projekte in der Regel selbständig. Dadurch werden Verwaltungabläufe gestrafft und Abstimmungsschwierigkeiten vermieden. Auf das zukünftig zu beachtende "Verfahrensablaufschema zur Förderung von Produktinnovation und Marketingprojekten" wird verwiesen. Mit der vollen Verantwortlichkeit für die Förderung sind die Ämter vor Ort stärker für eine zügige und korrekte Abwicklung der Förderung veranlaßt. Das Landesamt kann sich vermehrt der Haushaltskontrolle und der Fachaufsicht widmen und zieht nur bei größeren und überregionalen Förderungsverfahren die Bewilligung an sich. Mit dieser Vorgehensweise werden die vom Rechnungshof kritisierten Abstimmungsprobleme und das z.T. verspätete Aufklären einiger Tatbestände zukünftig vermieden.

   Die Verfügbarkeit eines ausreichenden Personalstammes bei den ÄRLL zur Abwicklung ähnlicher Förderungsfälle wird gegenüber den personellen Problemen im Prüfungszeitpunkt weiter verbessert.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10

Finanzierung des Deutschen Umwelttages
(Kap. 10 01, 10 02, 10 05 und 17 16)

Nachdem ein aus einer Vielzahl von Haushaltsstellen geförderter Verein Vergleich anmelden mußte, wurden in den Jahren 1991 und 1992 ausgezahlte Zuwendungen in Höhe von 652 370 DM mit Zinsen zunächst zurückgefordert und deren Rückzahlung dann ohne ausreichende haushaltsrechtliche Grundlage erlassen, um einen Anschlußkonkurs des Zuwendungsempfängers zu vermeiden. Dadurch wurden Interessen des Landes zuwidergehandelt und Regreßansprüche vereitelt.

80 Vom 18.9. bis 22.9.1992 fand in Frankfurt am Main der Deutsche Umwelttag statt. Diese Veranstaltungsreihe, die im Vorfeld als ein Forum der Diskussion zwischen Industrie, Umweltschutzverbänden und interessierten Bürgern apostrophiert wurde, fand, wie den Medien seinerzeit entnommen werden konnte, nur mäßiges Publikumsinteresse.

Zur Durchführung der vielfältigen Aktivitäten des Umwelttages wurde im Frühjahr 1992 beim Amtsgericht Frankfurt ein Verein unter dem Namen "Deutscher Umwelttag e.V." (DUT) als Rechtsnachfolger eines gleichnamigen Vereins mit Sitz in Bonn und Geschäftsstelle in Frankfurt eingetragen. Mitglieder des Vereins waren folgende Organisationen:

Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V.,
Bundesdeutscher Arbeitskreis für Umweltbewußtes Management e.V.,
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.,
Deutscher Gewerkschaftsbund,
Deutscher Heimatbund e.V.,
Deutscher Naturschutzring/Bundesverband für Umweltschutz e.V.,
Deutscher Sportbund e.V.,
Förderkreis Umwelt future e.V.,
Grüne Liga e.V.,
Naturschutzbund Deutschland e.V.,
Touristenverein "Die Naturfreunde" e.V.,
Umweltstiftung WWF-Deutschland,
Verkehrsclub Deutschland e.V.

Bereits am 2.4.1991 gewährte das damalige Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit dem Rechtsvorgänger des DUT aus Kap. 17 16 – 685 79 einen Zuschuß zu den Vorbereitungskosten in Höhe von 100 000 DM.

Im Hj. 1992 wurden dem DUT neben öffentlichen Mitteln von Bund und Stadt Frankfurt aus dem Landeshaushalt folgende Zuwendungen bewilligt und mit Ausnahme der unter dem 4. Spiegelstrich angeführten Zuwendung auch ausgezahlt (die Auszahlungsanordnungen datieren zwischen dem 24.8. und 19.10.1992):

Vom Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten (MUEB)

– am 14.8.1992 aus Kap. 10 01 – 683 02	350 000 DM
– am 13.8.1992 aus Kap. 17 16 – 685 78	150 000 DM
– am 1.8.1992 aus Kap. 10 02 – 892 74	2 370 DM
– am 17.7.1992 aus Kap. 10 05 – 685 94	56 000 DM

Vom Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (MLWLFN)

– am 12.9.1992 aus Kap. 17 16 – 685 78	50 000 DM.

Am 29.10.1992 mußte der DUT das Vergleichsverfahren beantragen; es wurde am 16.1.1993 eröffnet. Der DUT unterrichtete das MUEB mit Telefax vom 15.12.1992 unter Übersendung der Kopie der Verfügung des Amtsgerichts Frankfurt vom

Zur Vorbemerkung

Der Verzicht auf Rückzahlung von 652.370 DM erfolgte auf gesicherter haushaltsrechtlicher Grundlage. 424.040 DM sind nach § 58 LHO (Zustimmung zum Vergleich, der keiner besonderen Ermächtigung im Haushaltsplan bedurfte) und 228.330 DM aufgrund der im 2. Nachtragshaushalt 1993 bei Kap. 10 01-119 41 und Kap. 17 16-119 41 geschaffenen besonderen Ermächtigung erlassen worden.

Regreßansprüche haben niemals bestanden.

Zu Tz. 80

Das Vergleichsverfahren war am 19. Januar 1993 bis auf die Auszahlung von rd. 300 DM abgeschlossen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

29.10.1992 über das beantragte Vergleichsverfahren. Nach Zahlung einer Vergleichsquote von 35 v.H. steht das Vergleichsverfahren nach Auskunft des weiterhin als Sachwalter fungierenden ehemaligen Vergleichsverwalters kurz vor dem Abschluß.

81 Nachdem das MUEB durch den DUT über die eingetretene Entwicklung informiert worden war, wandte es sich an den Rechnungshof mit der Bitte um Überprüfung des Sachverhalts. Der Rechnungshof beanstandete, soweit die Zuwendungen des Hj. 1992 betroffen waren, im wesentlichen, daß trotz erkennbar wachsender Unsicherheit der Gesamtfinanzierung der gesamten Veranstaltung und der sich daraus ergebenden Unmöglichkeit, die Durchführungskosten des Deutschen Umwelttages als Ganzes zu bezuschussen, die Gesamtmaßnahme in mehrere Einzelprojekte zerlegt und jede für sich ohne Einhaltung der in den VV zu § 44 LHO vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln aus unterschiedlichen Haushaltsstellen unterschiedlicher Ressorts gefördert wurde.

Auch als Folge der Prüfung durch den Rechnungshof haben das MUEB am 1.3.1993 und das MLWLFN am 2.3.1993 mit jeweils bestandskräftig gewordenen Bescheiden die von ihnen gewährten Zuwendungen widerrufen und die Erstattung der gezahlten Förderbeträge von zusammen 652 370 DM nebst Zinsen gefordert. Als Begründung wurde hierzu im wesentlichen ausgeführt:

- Nur über die beiden größten Zuwendungen seien – im übrigen völlig unzureichend – erst am 17.2.1993 zahlenmäßige Verwendungsnachweise unterbreitet worden; es fehlten z.B. der Tag der Zahlung, die Bestätigung der Richtigkeit des Abschlusses und die Übereinstimmung mit den Büchern, die Vorlage von Verträgen über die Vergabe von Aufträgen, die Vorlage der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung und Mitteilungen über die Leistungen Dritter,
- die Auflage in den Zuwendungsbescheiden, die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen zu lassen, sei nicht eingehalten worden,
- es sei versäumt worden, den Zuwendungsgeber um die Monatswende September/Oktober 1992, als erkennbar gewesen sei, daß die Finanzierung entsprechend den Festlegungen in den Zuwendungsbescheiden nicht mehr möglich war, über die neue Situation zu unterrichten. Die Unterrichtung vom 15.12.1992 über das beantragte Vergleichsverfahren sei verspätet und unzureichend,
- die abgerufenen Landesmittel seien nicht in der vorgeschriebenen Zweimonatsfrist verwendet worden, die Mitteilung nicht verwendeter Mittel sei unterblieben,
- erst durch die beiden Verwendungsnachweise sei bekannt geworden, daß allein in diesem Zuwendungsbereich rd. 414 000 DM und damit nahezu die gesamte abgerufene Zuwendung bisher nicht verwendet worden sei; wäre diese Entwicklung dem Zuwendungsgeber Anfang Oktober 1992 bekannt gewesen, hätte er die nicht innerhalb der Zweimonatsfrist zu verausgabenden Mittel zurückziehen und bis auf weiteres wieder in der Landeskasse vereinnahmen können mit der Folge, daß dem Land ein erheblich geringerer Schaden entstanden wäre als er dann später tatsächlich eingetreten ist.

Mit Schreiben vom 1.3. bzw. 2.3.1993 machten das MUEB und das MLWLFN ihre Forderungen im Vergleichsverfahren geltend und stimmten gleichzeitig dem auf Zahlung einer Quote von 35 v.H. gerichteten Vergleichsvorschlag des DUT zu.

Die Zahlung dieser Quote war nur deshalb gesichert, weil die Trägervereine des DUT für den Fall des Zustandekommens eines Vergleichs zugesagt hatten, eine Summe von zusammen 1 430 000 DM zur Verfügung zu stellen. Mit der Geltendmachung der Forderung des Landes reichte der für die Erfüllung des Vergleichs notwendige Betrag nicht mehr, so daß als Konsequenz ein Anschlußkonkurs drohte.

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 81

Es handelt sich um einen sehr komplexen haushaltsrechtlichen Sachverhalt. Der Rechnungshof wurde vom MUEB am 17. Dezember 1992 um Stellungnahme gebeten, als das Vergleichsverfahren bekannt war und dennoch vom DUT das Gewähren der im Haushaltsplan 1993 bei Kap. 10 01-683 02 veranschlagten abschließenden Zuwendung von 350.000 DM beantragt wurde. Hausintern bestand damals bereits im MUEB Klarheit darüber, daß weitere Zuwendungen nicht gewährt werden können. Angesichts des außergewöhnlichen Sachverhalts wurde dennoch eine Meinungsäußerung des Rechnungshofs erbeten. Der Rechnungshof schloß sich der Auffassung des Beauftragten für den Haushalt im MUEB an.

Es bestand von Anfang an nicht die Absicht, sich mit der im Haushaltsplan 1992 veranschlagten Zuwendung von 350.000 DM an den Durchführungskosten des Deutschen Umwelttages als ganzes zu beteiligen. Das zu finanzierende Projekt im Rahmen der Veranstaltungen sollte erst zu einem späteren Zeitpunkt nach endgültiger Klärung der Veranstaltungsinhalte festgelegt werden.

Bei der Veranschlagung der Zuwendung gingen sowohl die Landesregierung als auch der Landtag davon aus, daß die Gesamtkosten des Umwelttages rd. 4 Mio. DM nicht überschreiten werden. Unvorhersehbar erhöhte sich der Kostenplan des Umwelttages Mitte 1992 auf rd. 7 Mio. DM. Da die Veranstaltungen im besonderen Landesinteresse lagen, waren neben dem MUEB auch andere Ministerien bereit (MLWLFN, MWT, MJG), ergänzende Finanzierungshilfen für einzelne Projekte zu Lasten von Lotto/Troncmitteln und zu Lasten von Förderprogrammen zu leisten.

Die Zuwendungsbescheide wurden erst erteilt, als die in Einnahme und Ausgabe ausgeglichene Gesamtfinanzierung 1992 nach erheblichen Anstrengungen des Landes und Dritter durch Vorstandsbeschluß des DUT vom 7. Juli 1992 mit 5,85 Mio. DM nachgewiesen war. Es fehlte daher weder an einer gesicherten Gesamtfinanzierung noch an einer gesicherten Finanzierung von Einzelprojekten. Ein Verstoß gegen in den VV zu § 44 LHO vorgeschriebene Vorsichtsmaßregeln liegt nicht vor.

Die vom MUEB, dem MLWLFN und dem MJG gewährten Zuwendungen wurden für unterschiedliche Zwecke (Projekte) bewilligt, so daß auch nicht gegen § 35 Abs. 2 LHO verstoßen wurde; verboten sind lediglich Ausgaben für denselben Zweck aus verschiedenen Titeln.

Das gewählte, innerhalb der Landesregierung abgestimmte und in Hessen allgemein praktizierte Verfahren wurde haushaltsrechtlich korrekt durchge-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Angesichts dieser Lage bat das MUEB den Rechnungshof am 8.6.1993 unter Hinweis auf § 98 LHO um Stellungnahme zu seiner Absicht, dem DUT die Rückforderung zu erlassen. Dieses Ansinnen wurde im wesentlichen wie folgt begründet:

- Der DUT sei offensichtlich unverschuldet in eine wirtschaftliche Notlage geraten. Das unerwartete Fernbleiben der im Finanzierungsplan mit hohen Einnahmen berücksichtigten Besucher könne dem Verein nicht angelastet werden.
- Für den DUT wäre mit dem Anschlußkonkurs eine außergewöhnliche Härte verbunden, die auch der Reputation der den Verein tragenden Verbände und der engagierten ehrenamtlichen Mitarbeiter des Vereins schweren Schaden zufügen würde.
- Das Festhalten an einer Rückforderung, die ohnehin nicht zu verwirklichen sei, andererseits die mit 35 v.H. mögliche Realisierung der Rückforderungsansprüche von 550 weiteren Gläubigern (Ansprüche von überwiegend kleineren Kaufleuten und Handwerksbetrieben, Referenten und Künstlern) ausschließe (weil die Zusage der Trägervereine im Konkursfall nicht gelte), sei haushaltsrechtlich sinnlos und nicht zu rechtfertigen. Mit einem solchen Vorgehen würde das Land einer Vielzahl von Personen und Institutionen mittelbar einen Schaden von rd. 1,2 Mio. DM zufügen. Dies könne auch im Hinblick auf die derzeitige Konjunkturlage nicht gewollt sein. Ein solches Vorgehen wäre schließlich weder dem Landtag noch den Gläubigern, anderen am Vergleich beteiligten Institutionen und der Öffentlichkeit überzeugend vermittelbar. Es wäre auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar. Im übrigen sei zu bedenken, daß die Landesregierung in eine äußerst prekäre politische Lage geraten würde.

Der Rechnungshof vermochte sich dieser Argumentation nicht anzuschließen. Er wies darauf hin, daß ein Erlaß der Rückforderung nach § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO sich aus den in der Begründung des Rückforderungsbescheids genannten Erwägungen verbiete. Er trat ferner der Auffassung entgegen, der Rückforderungsanspruch des Landes sei in keinem Fall mehr durchsetzbar, so daß sich nach einem Forderungserlaß die wirtschaftliche Lage des Landes nicht verschlechtere. Er schlug vor, auf der angemeldeten Forderung zu bestehen und die zum Vergleichsabschluß nötige Quote durch Zuzahlungen Dritter zu erreichen. Die bisherigen Nachschüsse der Trägerverbände des DUT in Höhe von ca. 1,43 Mio. DM sehe er noch nicht als "das Ende der Fahnenstange". Es möge zwar sein, daß bei den Zuzahlungen zur Sicherung der Vergleichsquote einzelne Mitglieder des Vergleichsschuldners an oder über die Grenze ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinausgegangen seien; dies gelte jedoch nicht für alle Trägerverbände, von denen mehrere, im übrigen vielfach Kostgänger öffentlicher Hände, ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Rahmen ihrer Beteiligung an den Vergleichsbemühungen offensichtlich noch nicht strapaziert haben dürften. Im übrigen führte der Rechnungshof aus, daß es nicht Pflicht des Landes sei, die Reputation der den Verein tragenden Verbände durch Verzicht auf eigene Forderungen zu schützen. Bei den genannten Verbänden handele es sich um rechtsfähige Institutionen, die über die Organe des Vereins Einfluß auf ein wirtschaftliches Geschäftsgebaren hätten nehmen können. Soweit sie dies unterlassen hätten, bleibe ihnen, wenn sie die Folge des Anschlußkonkurses vermeiden wollten, nichts anderes übrig, als die Vergleichsmasse durch freiwillige Zuzahlungen zu vergrößern. Soweit im Falle eines Anschlußkonkurses weitere Gläubiger mit dem Ausfall bzw. Teilausfall ihrer Forderungen zu rechnen hätten, gehöre diese Konsequenz zum Risiko eines jeden, der am Geschäftsleben teilnimmt. Es könne nicht Aufgabe des Landes sein, über die im Haushaltsplan vielfach veranschlagten Förderungsmöglichkeiten hinaus unter Preisgabe eigener Forderungen eine generelle Schutzfunktion für Private im Insolvenzverfahren

Stellungnahme der Landesregierung

führt; an ihm wird auch künftig in vergleichbaren Fällen festgehalten. Die vom Rechnungshof unterstellte Unsicherheit der Gesamtfinanzierung war gerade nicht Ursache für die Finanzierung von Einzelprojekten.

Der Widerruf aller Zuwendungen und die Rückforderung der ausgezahlten Förderbeträge geschah auf Initiative des MUEB, nicht auf Veranlassung oder infolge der Äußerungen des Rechnungshofs.

Die Begründung zum Widerruf der Zuwendungsbescheide ist auch nach heutiger Betrachtung zutreffend.

Der vom Amtsgericht Frankfurt mit Entscheidung vom 14. Januar 1993 bestellte Vergleichsverwalter hat mit Schreiben vom 22. Januar 1993 an die Gläubiger des DUT u. a. mitgeteilt, daß

- entschieden werden muß, ob dem Vergleichsvorschlag zugestimmt wird und
- die Entscheidung (als eine von mehreren Möglichkeiten) dem Gericht schriftlich bis zum 11. März 1993 zu erklären ist.

Der Vergleichsvorschlag sah einen Forderungsverzicht von 65 v.H. vor.

Mit der gegenüber dem Amtsgericht Frankfurt a.M. am 1./2. März 1993 ausgesprochenen Zustimmung zum Vergleichsverfahren verzichteten das MUEB und das MLWLFN verbindlich auf 65 v.H. ihrer Forderungen. Wörtlich ist ausgeführt: "Dem Vergleichsvorschlag des Deutschen Umwelttages e.V. stimme ich zu."

Neben dem Land haben auch andere öffentliche Gläubiger, wie das Umweltbundesamt und die Stadt Frankfurt dem Vergleichsvorschlag zugestimmt.

Demgegenüber hätte ein Beharren der öffentlichen Gläubiger auf der Gesamtforderung unweigerlich zum Konkurs des DUT geführt. In diesem Fall hätte sich auch das Land von vornherein jeder Chance beraubt, wenigstens eine Vergleichsquote zu erhalten. Es war daher wirtschaftlich und zweckmäßig, dem Vergleichsvorschlag nach § 58 LHO zuzustimmen. Das dazu erforderliche haushaltsrechtliche Einvernehmen mit dem MdF wurde hergestellt. Einer besonderen Ermächtigung im Haushaltsplan bedurfte es nicht.

Am 31. März 1993 beantragten DUT und Vergleichsverwalter, auch auf die Restforderung von 35 v.H. (228.330 DM) zu verzichten, da entgegen den ursprünglichen Erwartungen aus der Vergleichssumme auch die Restforderung nicht befriedigt werden könnte. Dazu führte der Vergleichsverwalter mit ergänzendem Schreiben vom 3. Mai 1993 u.a. aus:

> "Eine Berücksichtigung der geltend gemachten Forderungen des Landes Hessen bei der Vergleichserfüllung würde automatisch das Scheitern des Vergleiches zur Folge haben, weil die zusätz-

Bemerkungen des Rechnungshofs

zu übernehmen. Es könne keinesfalls angehen, daß Schulden eines eingetragenen Vereins – auch wenn die von ihm verfolgten Ideen noch so sympathisch seien – durch Haushaltsmittel, die im wesentlichen durch Steuern aller Steuerzahler aufgebracht würden, der Allgemeinheit auferlegt werden. Ein Erlaß, führte der Rechnungshof schließlich aus, habe zur Folge, daß mögliche Regreßansprüche gegen Bedienstete des Landes nicht mehr zu realisieren seien. Auf die Durchführung von Regreßverfahren zu drängen, sah sich der Rechnungshof insbesondere veranlaßt, nachdem ihm bekannt geworden war, auf welchem Parameter die Einnahmeerwartungen des Vereins für die Veranstaltungen des Deutschen Umwelttages basierten. Der DUT orientierte sich hinsichtlich der von ihm erwarteten Besucher der Veranstaltungen des Deutschen Umwelttages an der Anzahl von Kirchentagsbesuchern, was von seiten des MUEB als nicht völlig abwegig bewertet wurde. Diese unrealistischen Einnahmeerwartungen waren Grundlage ständig nach oben korrigierter Finanzierungspläne, die Bediensteten in den beiden Ministerien zur Begutachtung und Entscheidung vorlagen, ob die Voraussetzungen für eine Landesförderung gegeben seien.

Entgegen dem Rat des Rechnungshofs haben die beiden Ministerien im Einvernehmen mit dem Finanzministerium mit Schreiben vom 6. 8. bzw. 12. 8. 1993 gegenüber dem DUT auf die Geltendmachung der in Rede stehenden Forderungen abschließend verzichtet und zur Begründung auf die im Nachtragshaushalt 1993 vom 27. 7. 1993 bei Kap. 10 01 – 119 41 und Kap. 17 16 – 119 41 ausgebrachten Haushaltsvermerke verwiesen. Darin ist – weitestgehend wortgleich – bestimmt, daß das MUEB bzw. das MUEB und das MLWLFN ermächtigt werden, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen auf eine Forderung gegenüber dem Deutschen Umwelttag e.V. von – beide Haushaltsvermerke zusammengezählt – 228 330 DM nebst Zinsen zur Sicherstellung eines Vergleichs zu verzichten.

Die Summe von 228 330 DM entspricht rechnerisch 35 v.H. der zum Vergleich angemeldeten Forderung des Landes. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß durch die Zustimmung zum Vergleichsvorschlag am 1. 3. bzw. am 2. 3. 1993 nicht rechtswirksam auf 65 v.H. des Rückforderungsbetrags verzichtet worden ist. Diese Wirkung, und zwar für die Gesamtforderung in Höhe von 652 370 DM nebst Zinsen, entfalteten erst die im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen erfolgten Schreiben an den DUT vom 6. bzw. 12. 8. 1993. Als Rechtsgrundlage für den entgegen der Empfehlung des Rechnungshofs ausgesprochenen Forderungserlaß in Höhe von 652 370 DM nebst Zinsen können die beiden Haushaltsvermerke nicht herhalten.

Stellungnahme der Landesregierung

lich auf das Land Hessen entfallende Quote nicht in der Vergleichsmasse vorhanden ist.

Die Eröffnung eines Konkursverfahrens wäre unvermeidbar.

Aber auch im Rahmen eines Konkursverfahrens wäre eine Zahlung an das Land Hessen unmöglich, da die Konkursmasse hierfür nicht ausreichen würde.

Die ca. 550 Gläubiger, die dem Vergleichsvorschlag des Deutschen Umwelttages e.V. im Termin am 11. 03. 1993 zugestimmt haben, wären im Konkurs nicht bevorrechtigte Gläubiger und würden leer ausgehen.

Und nicht zuletzt würde ein Konkursverfahren bei einigen nicht bevorrechtigten Gläubigern – so z.B. bei der GRÜNEN Liga e.V. – zu einer Existenzgefährdung führen."

Die vorbeschriebenen Umstände haben sowohl das Umweltbundesamt wie auch die Stadt Frankfurt dazu veranlaßt, ihre jeweiligen Restforderungen in Höhe von 35.443,51 DM bzw. 38.661,40 DM zu erlassen. Im Einklang mit dieser Haltung anderer öffentlicher Gläubiger hat auch die Landesregierung eine Entscheidung zum Erlaß der Restforderung getroffen. Dabei verkennt sie nicht die besondere Problematik, die sich aus dem nicht korrekten haushaltsrechtlichen Verfahren des DUT gegenüber dem Land ergeben. Nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände des Einzelfalles hat sie – gestützt auf die eigens dafür geschaffene Sonderermächtigung des Haushaltsgesetzgebers – einen Erlaß gegenüber dem konkursgefährdeten Schuldner gleichwohl für geboten erachtet. Von bestimmender Bedeutung war hierbei die Überlegung, daß der Erlaß einer nicht durchsetzbaren Forderung für das Land zu keinem neuen Nachteil führt. Der Anspruch ist zwar nach Erlaß nicht mehr existent, die wirtschaftliche Lage des Landes hat sich jedoch damit nicht verschlechtert. Geht das Land sowohl im Falle des Vergleichs wie auch des Konkurses leer aus, verliert das Beharren auf der Forderung wirtschaftlich und – im Hinblick auf Drittwirkungen – auch politisch jedweden vernünftigen Sinn. Das Bestehen auf dem Rückforderungsanspruch hätte zwingend dazu geführt, daß das Vergleichsverfahren scheitert und ein Anschlußkonkurs stattfindet. Das Scheitern des Vergleichs wiederum hätte für den Verein einen Einnahmeverlust von 1,43 Mio. DM bewirkt; diese Einnahme war für ihn jedoch unverzichtbar, um die für den Vergleich notwendige Mindestquote von 35 v.H. an die Gläubiger zu leisten. Spricht also schon der Umstand des Einnahmeausfalls für einen Erlaß aus sachlichen Gründen, ist eine solche Entscheidung jedenfalls dann angezeigt, wenn damit wie hier keinerlei Verschlechterung der Vermögenssituation des Landes verbunden ist, weil die Forderung wirtschaftlich ohnehin wertlos ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Geschäftsführung des DUT ist bei der Erarbeitung des Zuwendungsantrags davon ausgegangen, daß sich die Besucheranzahl des Umwelttages in Würzburg (1988) mit rd. 40.000 wiederholen läßt. Bei der Antragsprüfung 1992 gab es daher keinen Anlaß zu Beanstandungen. Die Orientierung der erwarteten Besucheranzahl des DUT u. a. an der Anzahl von Kirchentagsbesuchern wurde dem MUEB erstmals in einer Besprechung mit dem Vorsitzenden des DUT am 15. Januar 1993 bekannt.

Die Einnahmeerwartung war keineswegs – wie vom Rechnungshof unterstellt – Grundlage ständig nach oben korrigierter Finanzierungspläne. Die mit der Anzahl der Besucher verknüpfte Einnahmeerwartung blieb über die gesamte Zeit der korrigierten Haushaltspläne des DUT im wesentlichen unverändert. Im letzten für das Bewilligen der Zuwendung maßgeblichen Haushaltsplan vom 28. Juli 1992 wurde die Einnahme sogar von 1,7 Mio. DM auf 1,5 Mio. DM reduziert. Zur Korrektur der Finanzierungspläne führten zusätzliche von der Einnahme nicht mehr gedeckte Ausgaben, die angesichts des Defizits schrittweise verringert wurden.

Die unterschiedlichen Auffassungen des Rechnungshofs und der Landesregierung wurden in zwei Schreiben erschöpfend behandelt. Einigung wurde bedauerlicherweise nicht erzielt, da der Rechnungshof – nach Meinung der Landesregierung unzutreffend – stets annahm, daß durch weitere Zuzahlung der den DUT tragenden Vereine die Vergleichsquote angehoben und dann auch die Restforderung des Landes befriedigt werden könnte. Dazu hat der Vergleichsverwalter mit Schreiben vom 1. Juli 1993 unter anderem folgendes ausgeführt:

"Die Höhe der Beteiligung der Mitglieder von insgesamt 1.430.000 DM an der Vergleichserfüllung war Gegenstand stundenlanger ernsthafter Verhandlungen, an denen ich als Vergleichsverwalter beteiligt war. Aus meiner Sicht heraus sind einzelne Mitglieder des Vergleichsschuldners im Rahmen ihrer Beteiligung an die Grenze ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – und in einigen Fällen sogar darüber hinaus – gegangen. Ermöglicht wurde dieses bemerkenswerte – für die Vergleichserfüllung aber auch notwendige – Engagement nur durch die tatkräftige Hilfe der Bundesstiftung Umwelt und der Deutschen Bank AG, die sich für die Mehrzahl der Mitglieder verbürgt haben...

Abgesehen davon, daß die eigene wirtschaftliche Situation der Mitglieder eine höhere Beteiligung gar nicht zuließ, wird ... aber auch das 'Gewicht des Vergleichsverwalters' verkannt. Beim Vergleichsverwalter handelt es sich um eine vom Gericht eingesetzte (!) neutrale Person (!), die erkennbar objektiv (!) die Interessen aller Gläubiger (!) vertritt und dabei beim Vergleichsschuldner auf die Einhaltung der Vergleichsordnung achtet (!); hierzu gehört, beim Vergleichsschuldner eine Masse zu realisieren, aus der

Bemerkungen des Rechnungshofs

82 Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner Prüfung darauf gedrängt, daß angesichts der eingetretenen Entwicklung beim DUT die Auszahlung des im Haushaltsplan 1993 bei Kap. 10 01 – 683 02 veranschlagten Zuschusses in Höhe von 350 000 DM "zur Durchführung des Deutschen Umwelttages" unterbleibt.

Stellungnahme der Landesregierung

die Quote an die Vergleichsgläubiger sichergestellt werden kann.

Aufgrund meiner Erfahrungen – z.B. als Vergleichsverwalter der Firma co op AG – weiß ich, daß wegen der beschriebenen Objektivität des Vergleichsverwalters seinen Argumenten besondere Bedeutung zugemessen und dabei ein besseres Verhandlungsergebnis erzielt wird, als dies einzelnen von subjektiven Motiven bestimmten Gläubigern je möglich wäre. Und daß im vorliegenden Fall bezüglich der Beteiligung der Mitglieder des Vergleichsschuldners an der Vergleichserfüllung ein optimales Verhandlungsergebnis erzielt wurde, zeigt sich auch an der überwältigenden Zustimmung der Gläubiger im Abstimmungstermin am 11. 03. 1993 vor dem Amtsgericht Frankfurt."

Zwischenzeitlich hatte der Landtag in seiner Sitzung am 22. Juli 1993 beschlossen, im 2. Nachtragshaushalt 1993 bei Kap. 10 01-119 41 folgenden Haushaltsvermerk auszubringen (Änderungsantrag der Fraktion von SPD und GRÜNEN – Drucks. 13/4593):

"Das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen auf eine Forderung gegenüber dem Deutschen Umwelttag e.V. von 158.330 DM nebst Zinsen zur Sicherstellung eines Vergleichs zu verzichten."

Ferner wurde bei Kap. 17 16-119 41 der nachstehende Haushaltsvermerk ausgebracht:

"Das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten und das Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen auf eine Forderung gegenüber dem Deutschen Umwelttag e.V. von 70.000 DM nebst Zinsen zur Sicherstellung eines Vergleichs zu verzichten."

Damit war eine über die üblichen gesetzlichen Möglichkeiten hinausgehende, zusätzliche haushaltsrechtliche Ermächtigung für den Erlaß der Restforderung geschaffen. Die Landesregierung nahm die Ermächtigung nach sorgfältiger Prüfung in Anspruch und erließ die Restforderung.

Nachdem bereits mit Schreiben des MUEB und MLWLFN vom 1./2. März 1993 rechtswirksam auf 65 v.H. der Forderung verzichtet wurde (vgl. vorausgegangene Stellungnahme), war damit die gesamte Forderung des Landes erloschen.

Auch nach erneuter Prüfung des Sachverhalts ist die Landesregierung der Auffassung, daß haushaltsrechtlich korrekt verfahren wurde.

Zu Tz. 82

Was die Inanspruchnahme der nicht ausgezahlten Mittel für Einsparungen zur Finanzierung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben angeht, ist der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Eine Auszahlung ist auch nicht erfolgt. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, daß in wenigstens vier Fällen überplanmäßige Ausgaben im Sachmittelbereich der Landesanstalt für Umwelt und der Gewerbeaufsichtsämter – Immissions- und Strahlenschutz – in Höhe von mindestens 74 625 DM mit dem Angebot, Deckung durch die Haushaltsstelle 10 01 –683 02 zu erbringen, vom Ministerium der Finanzen genehmigt wurden. Nach § 37 Abs. 3 LHO sollen über- und außerplanmäßige Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in dem selben Einzelplan ausgeglichen werden. Angebotene Einsparungen müssen realisierbar sein. Es muß sich um einen echten Verzicht an anderer Stelle handeln (Prioritätenverlagerung). Die Praxis, Minderausgaben, die nach der absehbaren Ausgabenentwicklung an einer bestimmten Haushaltsstelle entstehen, als Einsparungen zuzulassen, konterkariert die gesetzliche Absicht des § 37 Abs. 3 LHO.

83 Der vorstehend dargelegte Förderungsfall ist von grundsätzlicher Bedeutung. Der Rechnungshof warnt vor der aus dem Verfahrensablauf dieses Einzelfalls erkennbaren Neigung, die Folgen mißglückter Zuwendungsverfahren von erheblichem finanziellen Ausmaß und Schaden für den Landeshaushalt ohne oder ohne ausreichende Beteiligung des Landtags und ohne Inanspruchnahme von Landesbediensteten im Regreßweg zu beseitigen.

Stellungnahme der Landesregierung

Forderung des Rechnungshofs, daß es sich bei der Einsparung um einen echten Verzicht an anderer Stelle handeln muß, für die Regel aller Fälle durchaus beizutreten.

Zu bedenken ist im vorliegenden Fall jedoch, daß das MUEB 1993 in außergewöhnlichem Umfang ermächtigt werden mußte, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu leisten, insbesondere zur Intensivierung der Anlagenüberwachung durch die Ämter für Immissions- und Strahlenschutz, zur beschleunigten Durchführung von Genehmigungsverfahren für sicherheitstechnisch erforderliche Änderungen im Kernkraftwerk Biblis und zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes am Rhein. Allein für diese 3 Fälle hat das MdF unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben von rund 12,5 Mio. DM mit Einsparungsverpflichtung im Einzelplan 10 zugestimmt. Das notwendige Einsparungsvolumen für den Einzelplan erreichte somit eine Größenordnung, die – mit Zustimmung des MdF – ausnahmsweise eine Abweichung von dem o.g. Grundsatz erforderlich machte.

Die vom Rechnungshof in diesem Zusammenhang weiterhin unterstellte Konterkarierung der gesetzlichen Absicht des § 37 Abs. 3 LHO ist nicht verständlich. Die Vorschrift verfolgt das Ziel, auch für unabweisbare Mehrausgaben den Haushaltsausgleich nicht zu gefährden. Eine Konterkarierung hätte folglich nur vorgelegen, wenn auf einen Ausgleich der Mehrausgaben verzichtet worden wäre. Genau dies aber ist nicht geschehen.

Zu Tz. 83

Die Landesregierung ist der Auffassung, daß das Zuwendungsverfahren nicht mißglückt ist. Mißglückt ist der Ablauf des Umwelttages, auf den die Landesregierung keinen Einfluß hatte. Mißglückt ist ferner die Finanzierung des DUT, da die Anzahl der Besucher erheblich hinter den Erwartungen zurückblieb; auch darauf hatte die Landesregierung keinen Einfluß.

Selbst dann, wenn die Landesregierung nicht verschiedene Veranstaltungen des Umwelttages, sondern diesen als ganzes bezuschußt hätte, wäre die Rückforderung der Zuwendung im Vergleichsverfahren nicht mehr realisierbar gewesen.

Im übrigen hält die Landesregierung die Unterstellung des Rechnungshofs, dem Land sei ein Schaden entstanden, für fraglich. Die Rückforderungsbescheide des MUEB und des MLWLFN beziehen sich weit überwiegend auf Verfahrensmängel. Dessen ungeachtet kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Landesmittel für den Umwelttag zweckentsprechend verwendet worden sind. Insofern wurde der Wille des Haushaltsgesetzgebers zur finanziellen Unterstützung des Umwelttages umgesetzt. Von einem "Schaden" kann deshalb allenfalls insoweit gesprochen werden, als der aus den Verfahrensmängeln abgeleitete Rückforderungsanspruch des Landes nicht realisierbar war.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Vor allem aber kann von einer Schadensbeseitigung ohne ausreichende Beteiligung des Landtags nicht die Rede sein. Das Gegenteil ist der Fall! In der Plenarsitzung am 22. Juli 1993 wurde der vorbeschriebene Änderungsantrag zum 2. Nachtragshaushalt 1993 beschlossen. Über die allgemeinen gesetzlichen Möglichkeiten der LHO hinaus wurde damit vom Haushaltsgesetzgeber für die Landesregierung eine einzelfallbezogene, zusätzliche Ermächtigungsgrundlage und somit eine parlamentarische Verankerung der Maßnahme geschaffen, wie sie kaum ein zweiter Erlaßfall aufweisen kann.

Für Regreßforderungen gegenüber Landesbediensteten bestand und besteht kein Anlaß. Alle haushaltsrechtlichen Aspekte wurden von Anbeginn verantwortungsvoll beachtet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung
– Deponiegasnutzung –
(Kap. 10 05 – ATG 94)

Bei der Förderung von Maßnahmen nach dem Hessischen Energiespargesetz hat der Rechnungshof wiederum erhebliche Fehlinvestitionen festgestellt.
Fünf vom Rechnungshof geprüfte und nach dem Hessischen Energiespargesetz geförderte Vorhaben zur Nutzung von Deponiegas in Mittelhessen erwiesen sich als unbrauchbar. Eine Anlage ging wegen unzureichendem Gasvorkommens überhaupt nicht in Betrieb, zwei Anlagen wurden wegen technischer Mängel nach der Inbetriebnahme stillgelegt und zwei Anlagen arbeiten wegen ungenügender Auslastung aufgrund falscher Gasprognosen unwirtschaftlich.
Fehlinvestitionen in Höhe von über 15 Mio. DM sind dadurch entstanden.

Bei einem weiteren Vorhaben zur Nutzung von Deponiegas gibt die Auftragsvergabe Anlaß zu erheblichen Bedenken.

83 Bereits in seinen Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1989 hat der Rechnungshof seine Beanstandungen im Hinblick auf die Durchführung des Förderprogramms für Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung unter Tz. 56 bis 64 vorgebracht. Die Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs als zutreffend bezeichnet und eine bessere Kontrolle und Überwachung der Förderung zugesagt. Grundlage für die Förderung bildet das Hessische Energiegesetz vom 25. Mai 1990, früher Hessisches Energiespargesetz.

Im Rahmen ergänzender Prüfungen, insbesondere bei Erfolgskontrollen über die Förderung der Nutzung von Deponiegas und bei der Förderung von Entwicklungsprojekten sind weitere erhebliche Fehlinvestitionen festgestellt worden.

Der Rechnungshof hat sechs Deponiegasanlagen im Hinblick auf die Funktionsweise geprüft. Nach den bisherigen Ergebnissen ist bei drei Anlagen, trotz erheblicher finanzieller Investitionen, eine Funktionsfähigkeit nicht gegeben. Die Fehlinvestitionen belaufen sich auf rd. 15 Mio. DM. Zwei weitere Anlagen arbeiten wegen ungenügender Auslastung aufgrund falscher Gasprognosen unwirtschaftlich. Bei einer Anlage ist das Vergabeverfahren zu beanstanden.

Zur Vorbemerkung
Die nach Qualität, Menge und Zeit zu erwartenden Deponiegasaufkommen wurden von den verschiedensten Gutachtern nach allgemein geltenden Regeln ermittelt, jedoch offensichtlich überschätzt. Aufgrund dessen sind die mit Landesmitteln geförderten Deponiegasnutzungsanlagen nur zu einem Teil bestimmungsgemäß einsetzbar. Die Landesregierung ist der Auffassung, daß dieser Umstand alleine einen Widerruf der Zuwendungsbescheide noch nicht zu rechtfertigen vermag, da andernfalls der bewußt und gewollt eingegangenen Riskogemeinschaft Land/Betreiber nicht Rechnung getragen wird. Bei sämtlichen Anlagen ist die Auftragsvergabe ordnungsgemäß erfolgt.

Zu Tz. 83 und 90
Die Vorgänge, die zu den Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1989 geführt hatten, stehen in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der Förderung von Deponiegasnutzungsanlagen. Die Förderbescheide für diese Anlagen sind bereits im Zeitraum von 1985 (Objekte Tz. 85 und 87) bis 1989 (Objekt Tz. 89) ergangen.

Soweit sich die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der von der Landesregierung damals zugesagten besseren Kontrolle und Überwachung der Förderung darauf beziehen sollten, daß nach seiner Ansicht während der Abwicklung der Projekte eine zu geringe Kontrolle stattgefunden habe, muß auf folgendes hingewiesen werden:

Der – völlige oder teilweise – Stillstand der Anlagen ist in keinem Fall auf eine mangelhafte Bauausführung oder sonstige Sachverhalte zurückzuführen, die einer Kontrolle während der Realisierungsphase zugänglich sind. Ursache der Stillstände ist letztlich die Tatsache, daß die zum Zeitpunkt der Planung und Realisierung der Anlagen in der Fachwelt allgemein für zutreffend gehaltenen Planungsgrundlagen sich aus heutiger Sicht und bei den heutigen tatsächlichen Gegebenheiten als fehlerhaft erwiesen haben.

Der vom Rechnungshof als "Fehlinvestition" bezeichnete Betrag von rund 15 Mio. DM ist der Höhe nach nicht nachvollziehbar. Er bezieht sich offenbar auf die drei Anlagen, auf die unter Tz. 84 (Projekt Brandholz), Tz. 85 (Projekt Reiskirchen) und Tz. 86 (Projekt Marburg) näher eingegangen wird. Die Summe der förderfähigen Ausgaben für diese Projekte beläuft sich nach den vom Rechnungshof selbst genannten Zahlen auf insgesamt 10,9 Mio. DM (Brandholz rd. 7,0 Mio. DM, Reiskirchen rd. 0,8 Mio. DM, Marburg rd. 3,1 Mio. DM). Die effektiv gegebene Landeszuwendung für diese drei Projekte beträgt insgesamt rd. 3,1 Mio. DM (Brandholz 1.900.000 DM, Reiskirchen 137.626,39 DM, Marburg 1.073.500 DM).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Förderung von Deponiegasnutzungsanlagen nach § 5 des Hessischen Energiegesetzes zeigt beispielhaft, welche komplexen Vorgänge die Landesregierung beim Vollzug des Gesetzes in vielen Fällen zu bewältigen hat. Schwierig gestaltet sich die Förderpraxis insbesondere deshalb, weil der Erfolg einer geförderten Maßnahme in vielen Fällen nicht allein vom Verhalten des Zuwendungsempfängers und der Zuverlässigkeit der eingesetzten Technologie abhängt, sondern weil in der Regel externe Einflüsse und Risiken bestehen, die zum Investitionszeitpunkt weder vom Zuwendungsgeber noch vom Zuwendungsempfänger vollständig abschätzbar waren und auch durch sorgfältigere Planung nicht gänzlich hätten vermieden werden können.

Die dadurch entstehenden Unsicherheiten für den Erfolg von Energieeinsparinvestitionen wirken sich in der Praxis (neben den oft hohen Kosten und der potentiellen Störanfälligkeit neuer Technologien) als massive Investitionshemmnisse aus. Sie verhindern eine breitere Marktdurchdringung vieler energiesparender und umweltentlastender Techniken und Verfahren.

Das auf dem Hessischen Energiegesetz basierende Förderangebot des Landes zielt darauf ab, die Bereitschaft potentieller Investoren zu erhöhen, trotz derartiger Risiken und Hemmnisse in energiesparende Techniken zu investieren. Für viele Zuwendungsempfänger ist entscheidend, daß sich das Land als Zuwendungsgeber in Höhe seiner Förderquote dauerhaft an den potentiellen Risikokosten beteiligt, die sich im Risikofalle sehr negativ auf die Wirtschaftlichkeit einer geförderten Anlage auswirken können.

Auch im Falle der Deponiegasnutzungsanlagen hat das Land mit seiner Förderung die bestehenden vielfältigen Risiken mitgetragen, um damit den Investoren die mit der Nutzung des Deponiegases verbundenen Risiken teilweise abzunehmen; vgl. dazu auch Drucks. 12/3928.

Die Bereitschaft, Risiken bei der Deponiegasnutzung mitzutragen, hat ihre Ursache in der zu Beginn der achtziger Jahre gewonnenen und bis heute unbestrittenen Erkenntnis, daß das bis dahin aus Deponien meist unkontrolliert ausströmende Gas aus Gründen des Klimaschutzes und der allgemeinen Sicherheit (Explosionsgefahr) erfaßt und gezielt und unschädlich beseitigt werden muß. Das Gefährdungspotential wurde als so schwerwiegend angesehen, daß den Deponiebetreibern etwa Mitte der achtziger Jahre sogar eine entsprechende gesetzliche Pflicht auferlegt wurde. Der so normierten Betreiberpflicht wurde anfangs meist durch den Betrieb von Fackelanlagen entsprochen, d.h., das Deponiegas wurde ohne energetische Nutzung "vernichtet". Es lag jedoch nahe, die Möglichkeiten zur energetischen Nutzung des Deponiegases auszuloten. Denn Auslöser für das Einschreiten des Gesetzgebers in der o.g. Weise war die Erwartung (basierend auf den damals vorhandenen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Prognosemodellen für die Deponiegasentstehung), daß in den Deponien über lange Zeit hinweg große Gasmengen gebildet würden.

Die Prognosemodelle führten, wie wir heute wissen, unabhängig vom konkreten Gutachter, zu übertriebenen Gas-Mengenerwartungen. Da andere Erkenntnisse nicht vorlagen, wurden die so entstandenen Prognosen den zum damaligen Zeitpunkt geplanten Nutzungsanlagen zugrunde gelegt.

Die aus diesen Fehleinschätzungen folgenden Probleme sind heute nicht nur bei hessischen Anlagen festzustellen, sondern auch bei Deponien außerhalb Hessens, z.B. bei der Deponie Wannsee in Berlin.

Selbstverständlich ist es die Verpflichtung und das Anliegen der Landesregierung, Förderanträge so gründlich und umfassend zu prüfen, daß erkennbare Risiken ausgeschlossen werden. Andererseits ist davon auszugehen, daß ein Zuwendungsempfänger, der den weitaus größten Teil der Investitionskosten zu tragen hat, selbst das größere Eigeninteresse besitzt, den wirtschaftlichen Erfolg der Investition durch sorgfältige Planung weitgehend abzusichern. Erst recht gilt dies, wenn, wie in praktisch allen vom Rechnungshof beanstandeten Fällen, Deponiebetreiber, Antragsteller im Förderverfahren und Investor für die Deponiegasnutzungsanlagen dieselbe Gebietskörperschaft oder ein Energieversorgungsunternehmen ist, bei denen davon auszugehen ist, daß sie sowohl über alle Informationen, die zur Planung einer Deponiegasanlage erforderlich sind (z.B. auch Daten über die Art und die Menge des in der Deponie abgelagerten Materials) als auch über fachlich hoch qualifiziertes Personal verfügen. Dennoch sind die Fehleinschätzungen hinsichtlich des Gasaufkommens seinerzeit auch von diesen nicht erkannt worden.

Nach allen vorliegenden Informationen war für die Landesregierung auch nach ihrer fachlichen Prüfung nicht erkennbar, daß die Prognosen über die Deponiegasaufkommen unzutreffend waren. Insbesondere konnten zukünftige Änderungen äußerer Randbedingungen und deren Einflüsse auf die Gasentwicklung der Deponien nicht vorausgeahnt werden. Die heute andere Hausmüllzusammensetzung als früher ist nur eine der Ursachen mangelhafter Gasentwicklung. Ihr Einfluß ist in den beanstandeten Fällen sogar eher gering einzuschätzen, da die Deponien zeitlich vor der verstärkten Abfalltrennung verfüllt wurden. Insbesondere die Deponietechnik ist von großer Bedeutung. Bei den damals dem Stand der Technik entsprechenden Einbaubedingungen war eine Deponie weniger verdichtet und damit offener. Der Anteil des in die Deponie eindringenden Niederschlags war größer. Der Wassergehalt abgelagerter Klärschlämme war wesentlich höher. Aber auch der Anteil an organischen Küchenabfällen, hier besonders der wasserreichen, war größer. Nasse und wasserreiche Grünabfälle wurden ebenfalls auf die Deponie gebracht. In

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

dieser Zeit entstand aufgrund des für Bakterien günstigeren Milieus wesentlich mehr Deponiegas.

Tatsächlich jedoch scheint die Menge des grundsätzlich von Methanbakterien abbaubaren Kohlenstoffes im Abfall wesentlich geringer zu sein, als früher angenommen wurde. Hinzu kommt die neuere Deponietechnik, die den Bakterienhaushalt in der Deponie beeinflußt. Daß z.B. Holz von Methanbakterien nicht ohne weiteres abbaubar ist, ist allgemein bekannt. Untersuchungen in Amerika an Altdeponien zeigen aber auch, daß selbst Gemüseabfälle, die in der Regel schnell abgebaut werden, noch nach 20 Jahren erhalten sein können, wenn wesentliche Voraussetzungen für das bakterielle Leben in den Deponien fehlen, im wesentlichen die Feuchtigkeit zu gering ist. Fehlende Feuchtigkeit wird auf intensive Verdichtung der Deponie mit in der Regel dicht gefahrenen Zwischenabdeckungen, trockeneren Schlämmen und die Abfallsortierung zurückgeführt. Später kommt dann noch die Abdichtung der Deponieoberfläche hinzu, die dann gar keinen Niederschlag mehr durchläßt.

Es ist unter allen mit der Materie Befaßten unstreitig, daß die Veränderungen, die in der Abfallzusammensetzung, der Deponietechnik, dem Deponiebetrieb usw. seit Anfang/Mitte der 80er Jahre bis heute feststellbar sind, seinerzeit nicht soweit erkennbar und bewertbar waren, daß ihr Einfluß auf die Menge und Zusammensetzung des anfallenden Deponiegases mit höherer Genauigkeit hätte erfaßt werden können. Das nutzbare Deponiegasaufkommen wurde in der Fachwelt überschätzt. Die Problematik ist daher bei nahezu allen Deponien und bei Beteiligung verschiedenster Gutachter festzustellen.
Ein Versäumnis der Landesregierung kann daraus nicht hergeleitet werden. Auch den Zuwendungsempfängern können die Fehleinschätzung des Gasaufkommens und die daraus resultierenden Probleme der Gasnutzungsanlagen nicht angelastet werden.

Wie bereits dargelegt, muß in solchen Fällen das (Investitions-)Risiko des Zuwendungsempfängers grundsätzlich vom Zuwendungsgeber mitgetragen werden. Abgesehen von den Fällen, in denen der Investor den Mißerfolg einer Investition durch ihm zurechenbares, schuldhaftes Verhalten selbst verursacht, muß er grundsätzlich die Gewißheit haben, daß ihm die Zuwendung auch dann belassen wird, wenn das Investitionsvorhaben aufgrund der erwähnten, außerhalb seiner Sphäre liegenden Risiken fehlschlägt. Andernfalls wäre ein Förderangebot für ihn wirtschaftlich nahezu wertlos, es würde weitgehend ins Leere laufen und seine energiepolitisch gewünschte Motivationswirkung verfehlen.

Sowohl § 7 Abs. 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes als auch VV Nr. 8.3 zu § 44 LHO stellen den Widerruf einer Zuwendung und die Rückforderung ausgezahlter Mittel in das Ermessen der Bewilligungsbehörde. Dabei sind die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleicher-

Bemerkungen des Rechnungshofs

84 Eine Anlage in Mittelhessen konnte nach ihrer Fertigstellung nicht in Betrieb gehen, weil statt der prognostizierten Gasmenge von 1 500 m³/h tatsächlich nur 200 m³/h zur Verfügung standen. Diese Gasmenge reicht technisch nicht aus, die Anlage zu betreiben, weil bereits die Inbetriebnahme eines Aggregats – drei Aggregate sind eingebaut worden – ein Gasdargebot von ca. 300 m³/h pro Stunde erfordert. Ursächlich für die sich als unzutreffend erwiesene Gasprognose sind fehlende Gaslangzeitversuche und unzureichende Bodenanalysen. Bei sachgerechter Durchführung der Versuche und Analysen hätte man erkennen können, daß ein großer Teil der Deponie aus Bauschutt besteht, woraus sich naturgemäß kein Gas entwickeln kann. Die gesamte Fehlinvestition für die Gasverwertungsanlage beträgt ca. 7 Mio. DM bei einer Landesförderung von 1,9 Mio. DM. Das anfallende Deponiegas wird ohne jegliche Gasreinigung abgefackelt. Wegen Nichterfüllung des Zuwendungszwecks hat der Rechnungshof das Ministerium aufgefordert, den Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendung in voller Höhe zurückzufordern.

Stellungnahme der Landesregierung

maßen zu berücksichtigen. Es liegt nahezu ausschließlich im öffentlichen Interesse, Energienutzungsanlagen nach den Grundsätzen des Energie(spar)gesetzes zu betreiben. Das Land dokumentiert mit der Förderung seine Bereitschaft, die oft höheren Kosten dieser Anlagen mitzufinanzieren und wirtschaftliche Risiken zu übernehmen. Die Landesregierung wird dabei zum verläßlichen Partner für Innovation; sie ermutigt den auf ihre Vorstellungen eingehenden Zuwendungsempfänger durch Teilung von Kosten und Risiken. Führt das Risiko ohne schuldhaftes Handeln des Zuwendungsempfängers zu einer unrentierlichen Investition, kann das Land die Risikogemeinschaft nicht einseitig auflösen. Die Landesregierung sieht daher insoweit keinen Anlaß, die Bescheide zu widerrufen.

Diese grundsätzlichen Ausführungen vorausgeschickt, nimmt die Landesregierung im folgenden Stellung zu den in einzelnen Textzahlen beanstandeten Deponiegas-Nutzungsvorhaben.

Zu Tz. 84

Es handelt sich um die Anlage in Brandholz.

Entgegen den Ausführungen des Rechnungshofs ist die geförderte Deponiegasnutzungsanlage ausweislich den der Förderentscheidung vom 29. Dezember 1988 zugrunde liegenden Antragsunterlagen des Hochtaunuskreises nicht in der Erwartung eines Deponiegasaufkommens von 1500 m³/h geplant und gebaut worden.

In den der Förderentscheidung vom 29. Dezember 1988 zugrunde liegenden Antragsunterlagen des Hochtaunuskreises in der Fassung vom 30. November 1988 heißt es u.a.:

> "Auf der Deponie werden im Durchschnitt jährlich 22.000 Mg Hausmüll, 20.000 Mg Sperrmüll, 15.000 Mg Gewerbemüll und 9.000 Mg kommunale Schlämme abgelagert, aus denen Deponiegas entsteht. ... In der max. Ausbaustufe ist vorgesehen, 3 Motore = 440 kW elektrisch und einem Verbrauch von jeweils 275 m³/h, das sind 825 m³/h insgesamt, zu betreiben. Bezogen auf den Wert von 1.244 m³/h, die in der Deponie erzeugt werden, entspricht dies einem Fassungsgrad des Deponiegases von 67%. Dieser Wert ist hoch, so daß besondere Anstrengungen erforderlich sind, die Deponiegasfassung bestmöglich zu betreiben. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Menge erzeugten Gases im Sommer und Winter unterschiedlich ist.
>
> Die in den bisherigen Gutachten prognostizierten erfaßbaren Gasmengen von bis zu 1.500 m³/h müssen als weitaus zu hoch angesehen werden."

Die Aussage des Rechnungshofs, "daß ein großer Teil der Deponie aus Bauschutt besteht", ist nicht belegbar.

Aufgrund des Hinweises des Rechnungshofs wird jedoch zur Zeit geprüft, ob der Antragsteller im seiner-

Bemerkungen des Rechnungshofs

85 Für eine andere Anlage zur Nutzung von Deponiegas in Mittelhessen hat das Ministerium im Jahre 1985 bei zuwendungsfähigen Gesamtkosten von 5,1 Mio. DM eine Zuwendung von rd. 1,6 Mio. DM bewilligt. Das für die Gasverwertung im Zuwendungsantrag vorgesehene Heizkraftwerk kam jedoch nicht zur Ausführung. Hierdurch änderten sich die zuwendungsfähigen Kosten und die Höhe der Zuwendung. Es wurde lediglich eine Versuchsverstromungsanlage mit einem Gasmotor und einer Generatoreneinheit in Containerausführung mit Gesamtkosten von rd. 800 000 DM verwirklicht, die mit einem Zuschuß des Landes von 261 300 DM gefördert wurde.

Durch die Aufstockung der Deponie, veranlaßt durch einen Beschluß des zuständigen Landkreises, wurde das Deponiegaserfassungssystem mit seinen Gasbrunnen und Leitungen so schwer beschädigt, daß nicht mehr genügend Gas zum Betrieb des Gasmotors gesammelt werden konnte. Dies hatte zur Folge, daß der Betrieb des Container-Kraftwerks ca. 2 1/2 Jahre nach Inbetriebnahme eingestellt werden mußte.

Aus der Gesamtbetriebszeit von 10 782 Stunden mit 2 670 Starts in den Jahren 1987 bis 1989 ist zu erkennen, daß der Betrieb bereits vor der Aufstockung der Deponie mit erheblichen technischen Schwierigkeiten belastet war, die einen durchschnittlichen unterbrechungslosen Betrieb von lediglich ca. 4 Stunden zuließen.

Der Zuwendungszweck ist auch bei dieser Anlage nicht erreicht worden; der Zuwendungsempfänger hat die Anlage bereits demontiert. Auch in diesem Fall ist der Zuwendungsbescheid in

Stellungnahme der Landesregierung

zeitigen Förderverfahren unwahre oder unvollständige Angaben gemacht hat. Eine Stellungnahme des Hochtaunuskreises steht noch aus. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, daß die Anlage zu einem späteren Zeitpunkt bestimmungsgemäß genutzt werden könnte, wenn nämlich weitere Deponieabschnitte an die Entgasung angeschlossen sind.

Unter Verweis auf die eingangs gemachten allgemeinen Ausführungen sieht die Landesregierung im Falle der Anlage am Standort Brandholz derzeit keinen Anlaß zum Widerruf des Zuwendungsbescheides, sofern die Anlage für einen zukünftigen Einsatz auf der Deponie Brandholz bereitgehalten wird.

Eine in der "Zeitschrift für kommunale Wirtschaft" (ZfK) vom Dezember 1993 erschienene Verkaufsanzeige läßt jedoch allerdings vermuten, daß dies nun nicht mehr beabsichtigt ist. Offenbar plant die Lahmeyer AG, auf die der Landeszuschuß inzwischen übertragen wurde, den Verkauf der geförderten Anlage bzw. von Teilen derselben. Auf Rückfrage hat die Gesellschaft mitgeteilt, der Vorstand habe "beschlossen, die Anlage zu veräußern, um die Anlagenkomponenten an anderer Stelle wirtschaftlich einzusetzen. Zur Zeit stehen wir in Verkaufsverhandlungen".

Eine abschließende Bewertung dieses neuen Sachverhaltes ist z.Z. noch nicht möglich. Es erscheint allerdings nicht ausgeschlossen, daß diese Umstände zu einer Neubewertung in der Frage der Notwendigkeit eines Widerrufs führen können, da insbesondere die bereits erwähnten Ermittlungen bezüglich der Art der in der Deponie abgelagerten Abfälle noch nicht abgeschlossen sind.

Zu Tz. 85

Die Beanstandungen beziehen sich auf die Anlage Reiskirchen.

Dem Rechnungshof ist seit mindestens 15. Juli 1993 bekannt, daß die Stadtwerke Gießen das "Herzstück" der geförderten Deponiegasnutzungsanlage, den Gasmotor, nach entsprechender Umrüstung in einem konventionellen, mit Erdgas betriebenen Blockheizkraftwerk, weiter betreiben wollen. Die Stadtwerke haben im Zusammenhang mit einem Vor-Ort-Termin des Rechnungshofs am 15. Juli 1993 in Gießen unter anderem mitgeteilt:

"Zur Begrenzung des Schadens haben wir vor kurzem den Gasmotor ausgebaut. Er wird z.Z. auf Erdgas umgerüstet und soll ab Herbst d. J. im Rahmen einer BHKW-Anlage im Stadtgebiet eingesetzt werden. Während unseres letzten Gespräches mit dem Rechnungshof sah dieser unsere Vorgehensweise unter den gegebenen, d. h. auch nicht vorhersehbaren Umständen als vertretbar an."

Nach einer Mitteilung der Stadtwerke vom 27. Januar 1994 ist der auf Erdgasbetrieb umgerüstete Gasmotor bereits seit der 47. KW 1993 in der neuen BHKW-

Bemerkungen des Rechnungshofs

vollem Umfang zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern.

Inzwischen hat der Zuwendungsempfänger 123 673,61 DM erstattet. Die Rückforderung der restlichen 137 626,39 DM steht noch aus.

86 Für die Mitfinanzierung einer Maßnahme zur Nutzung von Deponiegas aus einer weiteren Deponie in Mittelhessen gewährte das Ministerium zu zuwendungsfähigen Kosten von ca. 3,1 Mio. DM eine Gesamtzuwendung von ca. 1,0 Mio. DM. Der Betrieb der Anlage wurde nach nur einjähriger Betriebszeit eingestellt, weil der Betreiber die im Zuwendungsbescheid geforderte Verbrennungstemperatur von 1 200 Grad Celsius bei einer Verweilzeit von 0,3 sec im Dauerbetrieb nicht einhalten konnte. Darüber hinaus lief die Anlage angabegemäß aus Mangel an Deponiegas zu keinem Zeitpunkt störungsfrei.

Die Betreiberfirma ist an einer nochmaligen Betriebsaufnahme nicht interessiert. Das Verfahren der Anhörung und Rückforderung der ausgezahlten Mittel ist nach fünfjähriger Dauer immer noch nicht abgeschlossen.

Stellungnahme der Landesregierung

Anlage in Betrieb. Bis zum 31. Dezember 1993 seien bereits 191.600 kWh an Wärme und 103.320 kWh an Strom erzeugt worden."

Nach einer der Landesregierung in Kopie vorgelegten Rechnung haben die Stadtwerke Gießen für den Umbau des Gasmotors einen Betrag von rd. 305.000 DM aufgewendet.

Im Hinblick auf die fast 2jährige Betriebszeit der Anlage auf der Deponie, die Höhe der allein zu Lasten der Stadtwerke Gießen gehenden Investitionen für die Umrüstung und räumliche Umsetzung der Anlage, die mehr als das 2fache der noch nicht zurückgezahlten Landesmittel in Höhe von DM 137.626,33 ausmachen, die vom Rechnungshof offenbar den Stadtwerken Gießen bereits signalisierte positive Haltung zu deren Vorgehensweise, die allerdings in den Bemerkungen 1993 keinen Ausdruck findet, und die für einen künftigen Einsatz bereitgehaltenen sonstigen Teile der Anlage (sie sind bis zum Abschluß der Deponieaufstockung konserviert und stehen sodann für eine spätere Nutzung zur Verfügung) wird die Landesregierung auf die Rückforderung der Restmittel zunächst verzichten. Die Zerstörung der Gassammelleitungen und die Außerbetriebnahme der Deponiegasnutzungsanlage kann hierbei zu keiner anderen Beurteilung führen, da sie als zwangsläufige und kaum vermeidbare Folge der Deponieaufstokkung insgesamt zu sehen ist.

Zu Tz. 86

Es handelt sich um die Anlage in Marburg.

Der Betrieb der Anlage in Marburg wurde am 10. Juni 1986 aufgenommen. Die erwarteten Deponiegasmengen wurden nicht erreicht. Von der Hessischen Landesanstalt für Umwelt im Mai 1987 durchgeführte Messungen an der Anlage ergaben, daß die geforderte Mindesttemperatur in der Muffel von 1200° C nicht eingehalten werden konnte. Dies führte zu erheblichen Emissionen von Kohlenmonoxid, verbunden mit erhöhten Staub- und Rußwerten, so daß die Anlage auf Forderung des Gewerbeaufsichtsamtes Marburg im Juni 1987 außer Betrieb genommen wurde. Ein vom Zuwendungsempfänger daraufhin beim Gewerbeaufsichtsamt Marburg gestellter Antrag auf Herabsetzung der Mindesttemperatur wurde am 12. August 1987 abgelehnt.

Das vom Zuwendungsempfänger eingeleitete Widerspruchsverfahren wurde zunächst nicht beschieden, da weitere Emissionsmessungen durchgeführt werden sollten. Die Meßergebnisse lagen im September 1989 vor, worauf der Zuwendungsempfänger unverzüglich beim Regierungspräsidium Gießen einen Antrag auf Erteilung einer Änderungsgenehmigung zum Betrieb der Feuerungsanlage ohne Muffel nach § 15 BImSchG stellte, dem mit Bescheid vom 11. Juli 1991 stattgegeben wurde.

Der Betrieb der Anlage wurde jedoch nicht wieder aufgenommen, da nach Auskunft des Zuwendungsempfängers einerseits erhebliche Investitionen für

Bemerkungen des Rechnungshofs

87 Auch bei einer weiteren mittelhessischen Deponie hat das Regierungspräsidium aufgrund einer Bewilligung durch das Ministerium für die Mitfinanzierung eines Vorhabens zur Nutzung von Deponiegas bei zuwendungsfähigen Kosten von rd. 8,8 Mio. DM in den Jahren 1988 und 1989 einen Zuschuß von rd. 2,9 Mio. DM ausgezahlt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof im Jahre 1992 lag die geförderte Gasmenge bei etwa einem Drittel des Sollwertes, der nach dem Vertrag zwischen dem Gasanlagenbetreiber und dem für die Deponie zuständigen Landkreis festgelegt worden war. Die Anlage arbeitet daher unwirtschaftlich. Der Landkreis hat vertragsgemäß den finanziellen Verlust, der wegen dem mangelnden Gasvorkommen beim Betrieb der Anlagen entsteht, dem Betreiber auszugleichen. Rechnerisch dürfte durch den Kreis bis zum Vertragsende im Jahre 2008 eine Vertragsstrafe in Höhe von mehreren Millionen DM zu zahlen sein.

Auch bei dieser Anlage wurden die für eine zuverlässige Gasprognose notwendigen Langzeitversuche nicht durchgeführt.

Der Zuwendungszweck ist nach alledem hier nur teilweise erreicht worden.

88 Für eine Maßnahme zur Nutzung von Deponiegas auf einer Deponie in Osthessen hat das Ministerium bei zuwendungsfähigen Kosten von rd. 2,7 Mio. DM eine Zuwendung von 848 000 DM bewilligt. Im Jahre 1986 ist ein erster Teilbetrag von 500 000 DM ausgezahlt worden. Danach ist dem Ministerium bekannt geworden, daß der Zuwendungszweck nach dem Zuwendungsbescheid (Kraft-Wärmekopplung) nicht erfüllt wurde. Der Zuwendungsempfänger hatte nämlich lediglich eine reine Verstromungsanlage ohne Wärmenutzung gebaut, die 1991 mit 26,6 v.H. und 1992 mit 14 v.H. der geplanten Auslastung in Betrieb war und somit völlig unwirtschaftlich arbeitete. Das Verfahren der Anhörung und evtl. teilweisen Rückforderung der ausgezahlten Mittel ist noch nicht abgeschlossen.

Stellungnahme der Landesregierung

den Weiterbetrieb der Anlage erforderlich gewesen wären, andererseits ein wirtschaftlicher Betrieb nicht zu erwarten war. Dem Regierungspräsidium Gießen wurde daher im März 1992 mitgeteilt, eine Deponiegasfeuerung beim Psychiatrischen Krankenhaus Marburg nicht mehr betreiben zu wollen.

Daß die Anlage nur rd. 1 Jahr betrieben worden ist und der Betrieb nicht mehr aufgenommen werden soll, beruht auf Umständen, die vom Zuwendungsempfänger nicht zu vertreten sind. Von einem Widerruf des Zuwendungsbescheides wird daher Abstand genommen. Davon unberührt bleibt, daß das zuständige Regierungspräsidium Kassel im Zuge seiner Prüfungen des Verwendungsnachweises z. Z. noch die Rückforderungen von Teilbeträgen der gewährten Zuwendung prüft. Insoweit kann es also zu Teilrückforderungen kommen.

Tz. 87

Es handelt sich um die Anlage in Beselich.

Die Erfahrungen, aus denen man heute schöpft, waren 1988 nicht vorhanden. Ganz offensichtlich sind zum damaligen Zeitpunkt alle Beteiligten, insbesondere der Kreisausschuß des Landkreises Limburg-Weilburg und die Main-Kraftwerke AG, davon ausgegangen, die Gasprognosen seien soweit belastbar, daß darauf eine Anlagenplanung und sogar ein Vertrag über Errichtung und Betrieb der Anlage, einschließlich der Festlegung von Gasmengen und Gasqualitäten, gegründet werden könne.

Die Landesregierung verweist hinsichtlich der Bewertung der Gasprognosen, die im seinerzeitigen Fördervorgang vorgelegt wurden, auf die eingangs gemachten Ausführungen und sieht deshalb keinen Anlaß, den Zuwendungsbescheid zu widerrufen und Maßnahmen zur Rückforderung der gewährten Landesmittel einzuleiten.

Zu Tz. 88

Es handelt sich um die Anlage in Fulda-Steinau.

Die Anlage ist vom Zeitpunkt ihrer offiziellen Inbetriebnahme am 21. März 1989 bis zu ihrem Verkauf an den Kreis Fulda am 30. April 1993 durchgehend gelaufen. Nach Auskunft des Zuwendungsempfängers waren kleinere Unterbrechungen aufgrund des sehr hohen Wartungsaufwandes der Anlage erforderlich, darüber hinaus mußten zahlreiche Reparaturen durchgeführt werden.

Die gegenüber dem Zuwendungsbescheid geänderte Konzeption der Anlage zur reinen Stromerzeugung wurde nach einem entsprechenden Änderungsantrag des Zuwendungsempfängers vom damals zuständigen MWT gebilligt, da die ursprünglich an der Wärmenutzung interessierte Kurhessische Fleischwarenfabrik ihr Nutzungsangebot Anfang 1988 zurückzog und trotz intensiver Bemühungen kein anderer Abnehmer gefunden werden konnte.

Die errichtete Verstromungsanlage war für eine erfaßbare Deponiegasmenge von 250 Nm^3/h ausgelegt

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

worden, tatsächlich standen aber nur 100 Nm^3/h zur Verfügung. Die Gasmotoren wurden wechselseitig benutzt und liefen mit höchstens 80 v.H. Auslastung jeweils im unteren Leistungsbereich. Da sie zudem veraltet waren, wurden sie, wie auch insbesondere der nicht mehr den heutigen Normen entsprechende Transformator, nicht vom Kreis Fulda übernommen.

Aufgrund einer Vereinbarung mit dem Kreis Fulda hat das ortsansässige Stromversorgungsunternehmen ÜWAG im September 1993 einen neuen Gasmotor mit einer Leistung von 100 kW – ohne Landeszuschuß finanziert – installiert, der nach Auskunft des Landkreises seit seiner Inbetriebnahme im November 1993 bestimmungsgemäß genutzt wird und insbesondere seit Januar 1994 dem vorhandenen Deponiegasangebot entsprechend gut ausgelastet ist.

Für den Widerruf des Zuwendungsbescheides besteht zur Zeit kein Anlaß; wie bei der Anlage Marburg kann es jedoch auch hier im Zuge der Prüfungen des Verwendungsnachweises durch das Regierungspräsidium Kassel zu Rückforderungen von Teilbeträgen der gewährten Zuwendung kommen.

89 Bei der Deponie in Südhessen bewilligte das Ministerium eine Zuwendung zur Nutzung von Gas aus der Deponie in Form einer Zinsverbilligung von 4 Prozentpunkten für eine Darlehenssumme von 14 Mio. DM. Die Gesamtkosten wurden auf 26,7 Mio. DM veranschlagt. Die örtliche Prüfung durch den Rechnungshof im Dezember 1992 hat ergeben, daß die erstellten Anlagen technisch zwar funktionieren – die Überprüfung des prognostizierten mit dem tatsächlichen Gasdargebot steht noch aus – die Auftragsvergabe und die finanzielle Abwicklung im Bereich der maschinentechnischen Anlagen der Deponiegasverwertungsanlage jedoch zu erheblichen Bedenken Anlaß geben. So wurden Aufträge in Höhe von ca. 15 Mio. DM freihändig ohne Wettbewerb an eine Arbeitsgemeinschaft von einem Großunternehmen der Bauindustrie und einem Ingenieurbüro pauschal vergeben und dies, obwohl die Arbeitsgemeinschaft diese maschinentechnischen Objekte an Nachunternehmer vergeben muß, weil ihre Betriebsstruktur nicht auf diese Leistungen eingerichtet ist. Die Preise des Auftrags können in ihrer Höhe nicht auf die Angemessenheit überprüft werden. Ein entsprechender Nachweis konnte vom Zuwendungsempfänger bisher noch nicht vorgelegt werden.

Zu Tz. 89

Es handelt sich um die Anlage Buchschlag.

Zu der angesprochenen freihändigen Vergabe ist 1989/90 durch den damals zuständigen MWT unter Beteiligung dessen VOB-Stelle umfänglich ermittelt worden, mit dem Ergebnis, daß die freihändige Vergabe an die Arbeitsgemeinschaft durch den Zuwendungsempfänger – die Stadt Frankfurt a.M. – akzeptiert werden kann.

Es mag zweifelhaft sein, ob die Stadt Frankfurt a.M. die Leistung freihändig vergeben durfte oder diese zumindest beschränkt hätte ausschreiben müssen. Die Sachlage macht deutlich, daß es sich um einen Grenzfall handelt.

Die Stadt hatte bereits 1986 einen Gas-Großversuch an der Deponie durchgeführt und durch beschränkte Ausschreibung den preiswürdigsten Anbieter ermittelt. Im Hinblick auf die dabei gewonnenen speziellen Erkenntnisse sei der Anbieter für die Ausführung der anschließenden Arbeiten zur Gasfassung und des Maschinenhauses alleine prädestiniert gewesen (§ 3 Nr. 5b VOB A).

Zur Angemessenheit des Preises für die maschinentechnischen Anlagen hat eine Prüfung durch das Engler-Bunte-Institut der Technischen Hochschule Karlsruhe stattgefunden, das ausreichende Erfahrung auf dem Gebiet der Gasverwertung besitzt. Nach dessen Informationen bewegt sich der Preis in einem angemessenen Rahmen.

Die Landesregierung ermittelt derzeit abschließend im Zuge der Prüfung des Verwendungsnachweises. In Abhängigkeit vom Ermittlungsergebnis kann es zu einer nachträglichen Kürzung der Landeszuwendung kommen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

90 Die Querschnittsprüfung der Deponiegasanlagen im Rahmen der Förderung nach dem Energiespargesetz ist noch nicht abgeschlossen. Die bisherigen Ergebnisse zeigen jedoch schon, daß hier Landesmittel in beachtlichem Umfang fehlgeleitet werden. Der Grund hierfür dürfte in der mangelhaften Verwaltungsorganisation zu sehen sein. Dadurch sind leichtfertige Prognosen ohne ausreichende meßtechnische Fundierung, insbesondere fehlende Langzeitmessungen über die nutzbare Gasmenge, der Planung zugrunde gelegt worden. Weder vom Ministerium noch von den zuständigen fachtechnischen Verwaltungsinstanzen erfolgte eine ordnungsgemäße verwaltungsmäßige Prüfung oder Begleitung dieser Projekte. Mit einer ordnungsgemäßen fachtechnischen Begleitung der Maßnahmen hätten nicht nur für das Land Zuwendungsmittel, sondern auch für die Gemeinden erhebliche eigene Haushaltsmittel eingespart werden können.

Eine spätere Verbesserung der Ergebnisse bei der Deponiegasgewinnung, wie teilweise von den Betreibern erhofft, ist nicht zu erwarten. Neuere Verfahren in der Abfalltechnik wie thermische Vorbehandlung, Kappenabdichtung oder das Aussortieren gasbildender Anteile lassen den Gasanfall eher zurückgehen.

Der Rechnungshof wird in weiteren Prüfungsverfahren den Fortgang beobachten.

Der Prüfungsschriftwechsel mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energienutzung – Förderung eines Entwicklungsprojektes –
(Kap. 10 05 – ATG 94)

Das Entwicklungsprojekt eines wissenschaftlichen Instituts auf dem Gebiet der Brennstoffzellen wurde anfinanziert, obwohl die Gesamtfinanzierung nicht sichergestellt war. Wegen ausgebliebener Anschlußfinanzierung aufgrund einer Änderung der Förderziele ist der Landeszuschuß von rd. 2,0 Mio. DM zu einer Fehlinvestition geworden. Wegen Abbruch des langfristig geplanten Projekts konnte die praktische Anwendung des angestrebten Projekterfolgs in Gewerbe und Industrie nicht realisiert werden.

91 Im Jahre 1990 hat das Ministerium einen Betrag von 722 500 DM zu zuwendungsfähigen Kosten von 802 705 DM für die Mitfinanzierung der Vorbereitungsphase zur Entwicklung und Erprobung von alkalischen Brennstoffzellenaggregaten kleiner Leistung bewilligt. Zuwendungsempfänger war ein wissenschaftliches Institut. Ausweislich des Zuwendungsantrags bestand die Absicht, bereits Anfang 1991 – und somit zeitweise parallel zur Vorbereitungsphase – mit der Entwicklungsphase zu beginnen. Hierfür waren rd. 7,0 Mio. DM veranschlagt. Die Gesamtfinanzierung war bei Einleitung der Vorbereitungsphase nicht gesichert.

Der Rechnungshof hat im Jahre 1991 das Entwicklungsprojekt geprüft und dem Ministerium mit Schreiben vom 4. Juni 1991 mitgeteilt, daß die Förderung der Vorbereitungsphase nur dann sinnvoll sein kann, wenn die Durchführung der eigentlichen Entwicklungsphase gesichert sei, wobei die Hauptphase erheblich höhere finanzielle Aufwendungen erfordern wird als die Durchführung der Vorbereitungsphase. Er bat um Auskunft darüber, welche Mittel für die Hauptphase konkret vorgesehen sind und wann mit dem Beginn zu rechnen sei.

In seiner Antwort teilte das Ministerium dem Rechnungshof mit, das Brennstoffzellenprojekt passe grundsätzlich nicht mehr in das neue Forschungskonzept des Ministeriums, weil die Entwicklung und Erprobung von Brennstoffzellen kleiner Leistung an die Anwendung der Wasserstofftechnik gebunden sei und in absehbarer Zeit solarer Wasserstoff nicht so wirtschaftlich werden kann, um einen breiteren Einsatz zu ermöglichen. Die Vorhaben der Brennstoffzellen- und Wasserstofftechnologie gehörten darüber hinaus zu den Aufgaben, die das Bundesministerium für Forschung und Technik im Rahmen seiner Forschungsförderung koordinieren und finanziell unterstützen sollte, um – volkswirtschaftlich gesehen – Doppelförderung und ineffektive Förderung zu vermeiden.

In seinen Prüfungsmitteilungen vom 29. Oktober 1991 wies der Rechnungshof darauf hin, daß aufgrund der neuen Konzeption im Ministerium die isolierte Mitfinanzierung der Vorphase in Höhe von 722 500 DM zu einer Fehlinvestition wird, sofern sich für die Finanzierung der Hauptphase kein Zuwendungsgeber findet. Er hat die Frage gestellt, ob dem sich abzeichnenden Schaden durch Abbruch der Vorbereitungsphase sofort begegnet werden kann und ob die noch nicht ausgezahlten Mittel auf andere wirtschaftlich sinnvolle Projekte, deren Zuwendungszweck gesichert ist, im gleichen Institut Verwendung finden können.

Der Empfehlung des Rechnungshofs, die Höhe der Fehlinvestition zu mindern, kam das Ministerium allerdings nicht nach.

Aufgrund der Einsprüche des Instituts, das im Hinblick auf die Hauptphase des Projekts langfristige Personalverpflichtungen mit Wissenschaftlern eingegangen war, gewährte das Ministerium eine weitere Zuwendung von 1 363 480 DM. Diese Entscheidung bedeutete eine Ausweitung der haushaltsrechtlich unzulässigen Anfinanzierung eines Vorhabens, dessen Gesamtfinanzierung nicht sichergestellt war.

Zur Vorbemerkung

Es wurden zwei Entwicklungsprojekte gefördert, deren Gesamtfinanzierung stets gesichert war. Beide Projekte sind bzw. werden erfolgreich abgeschlossen. Es wurde kein Projekt abgebrochen. Anschlußfinanzierungen sind nicht notwendig.

Zu Tz. 91

Im Dezember 1989 ist dem MWT ein Projektantrag des Instituts für solare Energieversorgungstechnik, Kassel, ISET, mit dem Titel "Entwicklung und Erprobung von alkalischen Brennstoffzellenaggregaten kleiner Leistung" vorgelegt worden. Dieses Projekt hatte einen finanziellen Umfang von rd. 6 Mio. DM.

Ziel dieses Vorhabens war die Entwicklung und der Aufbau eines Brennstoffzellenaggregates, der Labortest, die Integration in einen Gabelstapler und die Integration in ein photovoltaisches Energieversorgungssystem. Dieses Vorhaben konnte jedoch nicht gefördert werden. Da jedoch die Landesregierung an einer Forschungsarbeit aus dem Themenbereich "alkalische Brennstoffzellen" sehr interessiert war, verständigte man sich mit dem ISET auf die Durchführung eines inhaltlich veränderten Projektes mit der Bezeichnung "Entwicklung und Erprobung von alkalischen Brennstoffzellenaggregaten kleiner Leistung – Vorbereitungsphase".

Dieses Projekt mit einer Laufzeit von 15 Monaten beinhaltete den Aufbau der Laborinfrastruktur und die Durchführung von F + E-Arbeiten zur Modellbildung der einzelnen Komponenten.

Auf Antrag des ISET hin erging am 15. September 1990 ein Zuwendungsbescheid über einen Zuschuß von bis zu 722.500 DM. Die Gesamtfinanzierung des Projektes war gesichert. Das Vorhaben wurde regulär abgeschlossen, der Schlußbericht vom März 1992 liegt vor.

Der Rechnungshof prüfte das Vorhaben im Jahr 1991 und bat mit Schreiben vom 4. Juni 1991 um Auskunft darüber, welche Mittel für ein weiteres Projekt im Themenbereich "alkalische Brennstoffzellen" konkret vorgesehen seien.

Am 2. September 1991 informierte die Landesregierung den Rechnungshof über die Förderkonzeption. Aus diesen Ausführungen schloß der Rechnungshof irrtümlich, "für die Hauptphase" würden keine Mittel mehr bewilligt; damit werde die Mitfinanzierung der "Vorbereitungsphase" eine Fehlinvestition. Gleichzeitig bat er um Prüfung, ob "aus wirtschaftlichen Gründen die Vorbereitungsphase sofort abgebrochen werden kann". Die Empfehlung des Rechnungshofs in seinem Schreiben vom 29. Oktober 1991 wurde

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dadurch konnten zwar die beim Zuwendungsempfänger wegen fehlender Anschlußförderung aufgetretenen Personalprobleme für die am Projekt Beschäftigten des Instituts sozial verträglich gelöst werden, nach den Zielen des Förderprogramms ist jedoch die Fehlinvestition von 722 500 DM um 1 363 480 DM auf insgesamt 2 085 980 DM angewachsen. Das Ministerium vertrat in seinem Schreiben vom 31. Mai 1993 allerdings die Meinung, die Zuwendung von 1 363 480 DM für "Fertigung und Aufbau eines Laboraggregates" werde inhaltlich einer Förderung im Sinne des Hessischen Energiegesetzes gerecht und die Finanzierung der Vorbereitungsphase würde durch diese Zusatzförderung nicht zu einer Fehlinvestition. Diese Auffassung kann vom Rechnungshof nicht geteilt werden.

Es war nicht das Ziel des Brennstoffzellenprojekts, die Labortechnik zu verbessern, sondern praktische Anwendungen in Industrie und Gewerbe, wie zum Beispiel ein Aggregat für den Antrieb eines Gabelstaplers, zu entwickeln. Daß die Zusatzbewilligung von 1 363 480 DM nicht dem Förderziel entsprach, sondern eher als soziale Notmaßnahme für das Institut zu bewerten ist, ergibt sich auch aus dem Schreiben des Ministeriums vom 2. September 1991 an den Rechnungshof, wo dieses seine neue Forschungskonzeption erläutert. Danach sollen die verfügbaren Mittel vor allem auf solche Bereiche und Vorhaben konzentriert werden,

- deren Nähe zur Umsetzung angepaßte und integrierte Problemlösungen erfordert;
- die kurz- oder mittelfristig eine breite Anwendung in Hessen erwarten lassen und
- die nicht wegen ihres Grundlagencharakters und der erforderlichen finanziellen Ausstattung besser vom Bund gefördert werden sollten.

In dieses Konzept paßt die Schaffung eines Laboraggregates ohne praktischen Nutzen nicht hinein.

Solange eine Fortführung des begonnenen Vorhabens unter Heranziehung anderer Geldgeber oder eine Nutzung des Teilergebnisses in anderen Forschungsgruppen mit gleicher Zielsetzung nicht sichergestellt ist, sieht der Rechnungshof keine Veranlassung, von seiner Feststellung, daß es sich im vorliegenden Fall nach den Zielen des Energiegesetzes ebenfalls um eine Fehlinvestition handelt, abzurücken. Die Zuwendung stellt eine Anfinanzierung eines Vorhabens dar, dessen Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist. Dies war nach den VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO nicht zulässig. Eine Auszahlung der Zuwendung hätte von dem zuständigen Haushaltsbeauftragten nicht genehmigt werden dürfen. Insofern ist hier die Frage der Verantwortlichkeit zu prüfen.

Stellungnahme der Landesregierung

nicht umgesetzt, da zu diesem Zeitpunkt die wesentlichen Arbeiten des Projekts bereits erledigt und der Zuschuß bis auf einen Rest von rd. 10.000 DM ausgezahlt und verbraucht worden war. Letztlich hätte ein Abbruch nur dazu geführt, daß ein Abschlußbericht nicht – oder nicht in der angemessenen Ausführlichkeit – hätte erstellt werden können.

Ob eine isolierte Mitfinanzierung der "Vorbereitungsphase", ohne jegliches Folgeprojekt, den Zielen des Energiespargesetzes entsprochen hätte, kann dahingestellt bleiben, denn am 30. April 1992 bewilligte die Landesregierung ein zweites Projekt des ISET aus dem Bereich alkalischer Brennstoffzellen ("Fertigung und Aufbau eines Laboraggregates") mit einer Zuwendung bis zu 1.363.480 DM. Spätestens in Folge der Bewilligung dieses zweiten Projekts werden beide, also auch die "Vorbereitungsphase", inhaltlich einer Förderung im Sinne des Hessischen Energiegesetzes gerecht. Auch bei dem zweiten Projekt war die Gesamtfinanzierung gesichert.

Bei diesem Vorhaben handelt es sich um ein inhaltlich gezielt so angelegtes Projekt, daß sein Ergebnis sowohl Basis weiterführender Entwicklungen sein als auch "für sich selbst" stehen kann. Nach Abschluß des Projektes wird ein funktionsfähiges Laboraggregat einer alkalischen Brennstoffzelle vorliegen. Diese Entwicklung stellt einen wichtigen Baustein in einer möglichen zukünftigen, auf Wasserstoff begründeten Energiewirtschaft dar.

Im Zuwendungsbescheid vom 30. April 1992 wird dazu festgelegt: "Ziel Ihres Vorhabens muß insbesondere ein Ergebnis sein, das sowohl Ausgangspunkt für weitere, durch Dritte geförderte Projektphasen sein kann, als auch ein eigenständiges Forschungsergebnis darstellt." An anderer Stelle des Bescheides ist ausgeführt: "Der Schlußbericht bzw. der Erfolgskontrollbericht – muß ausdrücklich unter dem Aspekt der Beurteilung und Bewertung des Vorhabens als eigenständiges Forschungsprojekt aufgebaut sein. Zusätzlich können Ausführungen zur Darstellung des Vorhabens als Basis eines weiterführenden Gesamtvorhabens gemacht werden."

Der Zuwendungsbescheid ist auf Grundlage eines Förderantrages des ISET, nicht "aufgrund der Einsprüche des Instituts" und nicht "als soziale Notmaßnahme für das Institut" ergangen.

Der Rechnungshof geht bei seiner Beurteilung offenbar von dem inhaltlich anderen Projekt des ISET vom Dezember 1989 aus, das jedoch nicht gefördert wurde. Daraus ergeben sich Mißverständnisse.

Die Forschungsinhalte der beiden Projekte kann man nicht alleine an einer direkten industriellen bzw. gewerblichen Nutzungsmöglichkeit messen. Vorhaben dieser Art stellen immer eine detaillierte Untersuchung eines wichtigen Teilaspektes oder die Durchführung eines schwierigen Entwicklungsschrittes dar. Der Bau eines Laboraggregates stellt dabei, so wie er

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

hier als Abschluß geplant ist, einen wichtigen Meilenstein für die "Entwicklung und Erprobung von alkalischen Brennstoffzellenaggregaten kleiner Leistung" dar. Mit diesem Ergebnis ist eine Weiterführung der Entwicklung auf verschiedenen Wegen möglich.

Die weitere Förderung zusätzlicher Entwicklungsschritte durch das Land ist zur Zweckerreichung keinesfalls erforderlich.

Die vom Rechnungshof geforderte Nutzung der Ergebnisse in anderen Forschungsgruppen mit gleicher Zielsetzung ist durch die Art der Vorhaben und die Inhalte der Zuwendungsbescheide gewährleistet. Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, die Ergebnisse innerhalb von 9 Monaten nach Abschluß des Vorhabens auf geeignete Weise den fachlich interessierten Stellen zugänglich zu machen und/oder in angemessener Weise zu veröffentlichen.

Dadurch wird eine Verwertung der hier erzielten Erkenntnisse durch alle auf diesem Gebiet tätigen Forschungsgruppen sichergestellt.

Der zuständige Haushaltsbeauftragte hat stets verantwortungsvoll gehandelt. Die Auszahlung der Zuwendungen war gerechtfertigt, da der jeweilige Zuwendungsbescheid für beide Projekte auf einer gesicherten Gesamtfinanzierung aufbaute.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Präsidialverwaltungen der Universitäten des Landes Hessen
(Kap. 15 05, 15 07, 15 09, 15 10 und 15 13)

Veränderte Herausforderungen an die Universitäten einerseits sowie knapper werdende finanzielle Ressourcen andererseits verlangen von den Universitätsverwaltungen die Ausschöpfung aller personellen Reserven. Der Rechnungshof gibt Empfehlungen, wie dem durch organisatorische und personallenkende Maßnahmen begegnet werden kann. Er erwartet eine zügige Umsetzung seiner Vorschläge durch das zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kunst.

93 Bereits in den Bemerkungen 1988 des Rechnungshofs für das Hj. 1986 (Landtagsdrucksache 12/3790, Tzn. 91 bis 105) war das wesentliche Ergebnis einer Organisationsprüfung der Präsidialverwaltungen der Universitäten des Landes Hessen Gegenstand eines Beitrags. Der Rechnungshof hatte seinerzeit unter anderem empfohlen, die Aufbauorganisation der Präsidialverwaltungen neu zu strukturieren und zu straffen. Zur Erreichung dieses Ziels sollten die Aufgaben der Verwaltung auf grundsätzlich fünf Dezernate konzentriert und Stabsstellen auf ein notwendiges Minimum beschränkt werden.

Die Landesregierung hatte sich in ihrer Stellungnahme (Landtagsdrucksache a.a.O.) und den nachfolgenden Erörterungen im Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung den Ausführungen des Rechnungshofs zur Neustrukturierung der Präsidialverwaltungen der Universitäten weitgehend angeschlossen und ihm insbesondere darin zugestimmt, daß ein Teil der Aufgaben, die von den Referenten im Stabsbereich des Präsidenten wahrgenommen würden, den Abteilungen der laufenden Verwaltung im Zuständigkeitsbereich des Kanzlers zugewiesen werden könnten. Mittelfristig könnten als Folge davon Stellen aus dem Stabsbereich in den Linienbereich umgesetzt werden.

Der Rechnungshof geht gegenwärtig im Rahmen einer Erfolgskontrolle der Frage nach, inwieweit seine Empfehlungen in den Präsidialverwaltungen der einzelnen Universitäten inzwischen realisiert wurden. Erste Ergebnisse zeigen, daß die praktische Umsetzung der Vorschläge noch weitgehend aussteht und die angekündigten personellen Konsequenzen noch nicht ausreichend gezogen worden sind. Über das endgültige Ergebnis wird der Rechnungshof den Landtag gegebenenfalls informieren.

Zu Tz. 93
Aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofs zur Aufbauorganisation der Präsidialverwaltungen der Universitäten wurden Umstrukturierungsmaßnahmen im Bereich der Universitätsverwaltungen eingeleitet bzw. vollzogen. Trotz dieser Maßnahmen ist die Aufbauorganisation bei den einzelnen Universitäten nach wie vor sehr unterschiedlich ausgestaltet. Da die Aufgabenstellungen der Universitäten im wesentlichen vergleichbar sind, müßten unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auch die Universitätsverwaltungen, die diese Aufgaben zu erfüllen haben, annähernd vergleichbar strukturiert sein. In Anbetracht der den Universitäten durch die Landesregierung auferlegten Verpflichtung, jede dritte freiwerdende Stelle des Verwaltungsbereichs in den Bereich der Wissenschaft umzusetzen, ist eine weitere Optimierung des Verwaltungsaufbaus mehr denn je geboten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat deshalb den Universitäten nunmehr aufgegeben, eine Rahmenkonzeption für eine weitgehend vereinheitlichte Aufbauorganisation der Präsidialverwaltungen zu erarbeiten, die auch nach Auffassung des Rechnungshofs eine grundlegende Voraussetzung für die Durchführung von Personalbedarfsberechnungen darstellt. Ein erster Entwurf der Rahmenkonzeption liegt bereits vor und soll nach den Vorgaben des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst nochmals von den Universitäten überarbeitet werden. Sollte auch die überarbeitete Fassung nicht den gestellten Anforderungen genügen, wird das Ministerium für Wissenschaft und Kunst aufgrund seiner Organisationshoheit den Universitäten eine Rahmenkonzeption vorgeben und sie anweisen, diese zeitnah umzusetzen.

Des weiteren wird derzeit für den Bereich der Technischen Abteilungen der Universitäten eine Organisationsuntersuchung durch eine Unternehmensberatungsfirma mit dem Ziel durchgeführt, Personalbemessungskriterien für die Unterhaltung von technischen Anlagen in Hochschulgebäuden zu entwickeln sowie Vorschläge zur Optimierung der Aufbauorganisation und Personalstruktur in den Technischen Abteilungen zu erarbeiten.

94 In Fortführung seiner Prüfung über die Organisationsstrukturen der Präsidialverwaltungen der Universitäten befaßte sich der Rechnungshof im Jahr 1990 auch mit

Zu Tz. 94
Zur Verbesserung der Ablauforganisation in den Universitätsverwaltungen wurden inzwischen folgende

Bemerkungen des Rechnungshofs

- der Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Präsidialverwaltungen sowie den Verwaltungen der Fachbereiche und zentralen Einrichtungen,
- Verfahrensabläufen in ausgewählten Verwaltungsbereichen,
- der Automatisierung von Verwaltungsaufgaben.

Wesentliches Ziel dieser Prüfung war es, Mittel und Wege aufzuzeigen, ob und inwieweit personalintensive Verwaltungsabläufe gestrafft, Organisationsstrukturen verbessert und als Folge davon der Aufwand zur Aufgabenerfüllung minimiert und letztlich Personalausgaben eingespart werden können.

Stellungnahme der Landesregierung

Maßnahmen umgesetzt, die Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 1990 waren:

- Zum Sommersemester 1992 konnte bei allen Universitäten ein dialogorientiertes Studentenverwaltungssystem eingeführt werden.
- Inzwischen wird bei allen Universitäten ein automatisiertes Inventarverwaltungsverfahren sowie ein Mittelbewirtschaftungssystem eingesetzt.
- Die Zentralisierung der Festsetzung, Berechnung und Zahlbarmachung von Vergütungs- und Lohnzahlungen durch Verlagerung dieser Aufgaben auf die Zentrale Vergütungs- und Lohnstelle Hessen ist zwischenzeitlich abgeschlossen.
- Die Beihilfenbearbeitung wurde innerhalb des Hochschulbereichs zentralisiert.

Darüber hinaus hat die Delegation weiterer Zuständigkeiten in Personal- und Haushaltsangelegenheiten auf die Universitäten zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung beigetragen, da dadurch Entscheidungswege verkürzt und Verantwortlichkeit vor Ort gestärkt werden konnten. Es handelte sich dabei um etwa 50 Einzeldelegationen, die in 7 Zuständigkeits- und Vertretungsanordnungen mit teilweise Rechtssatzcharakter und in weiteren Erlaßregelungen vorgenommen wurden.

Beispielsweise wurde den Universitäten in Personalangelegenheiten erstmals die Ernennungszuständigkeit übertragen, und zwar im Verwaltungsbereich für alle Beamtinnen und Beamten des einfachen und mittleren Dienstes sowie für den überwiegenden Teil der Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes, im wissenschaftlichen Bereich für alle Hochschulbediensteten im Beamtenverhältnis auf Zeit (wissenschaftliche und künstlerische Assistentinnen und Assistenten, Oberassistentinnen und -assistenten, Oberingenieurinnen und -ingenieure). Damit wurde die Einstellungsbefugnis für befristete Beschäftigungsverhältnisse im wissenschaftlichen Bereich auf den gesamten akademischen Mittelbau erweitert; bisher waren die Universitäten nur zum Abschluß von zeitlich befristeten Arbeitsverträgen mit wissenschaftlichen Angestellten befugt. Als weitere Erleichterungen für den Wissenschaftsbetrieb sind die nunmehr den Universitäten eingeräumten Möglichkeiten zu nennen, Professorinnen und Professoren bis zur Dauer von 6 Monaten Sonderurlaub ohne Besoldung zu gewähren sowie über Anträge auf Forschungssemester in Regelfällen zu entscheiden.

Bei der Bewirtschaftung der den Universitäten zugewiesenen Haushaltsmittel wurden Zustimmungsvorbehalte des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst für den Abschluß von Rechtsgeschäften erheblich reduziert. Deutliche Verfahrenserleichterungen wurden bei drittmittelfinanzierten Beschaffungsmaßnahmen dadurch erreicht, daß Beteiligungen anderer Stellen der Landesverwaltung entfallen sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

95 Bei den Universitäten werden Verwaltungsaufgaben (insbesondere in den Bereichen Haushalt, Personal, Beschaffung und Inventarisierung) außer in den Abteilungen und Stabsreferaten der Präsidialverwaltungen in erheblichem Umfang auch in den Fachbereichen und zentralen Einrichtungen wahrgenommen.

Der Rechnungshof stellte fest, daß es bei den Universitäten keine abgesicherten und nachvollziehbaren Unterlagen (z.B. Aufgabenuntersuchungen, Zuständigkeitsregelungen, Arbeitsablaufpläne, Personaleinsatzpläne, Personalbedarfsberechnungen) darüber gibt, ob

- die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Präsidialverwaltung einerseits und den Verwaltungen der Fachbereiche sowie zentralen Einrichtungen andererseits sachgerecht und effizient gegeneinander abgegrenzt sind,
- die Personalausstattung in Relation zum Umfang und zum Schwierigkeitsgrad der Aufgaben insgesamt und in den einzelnen Verwaltungsebenen dem tatsächlichen Bedarf entspricht.

Im Hinblick auf Vielfalt und Gewicht des universitären Verwaltungshandelns wies der Rechnungshof darauf hin, daß diese elementaren Grundlagen für eine ordnungsgemäße Aufbau- und Ablauforganisation unverzichtbar sind und daß mit deren Erarbeitung unverzüglich zu beginnen sei.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat sich dieser Forderung des Rechnungshofs grundsätzlich zwar angeschlossen. Es hat aber keine Mittel und Wege gefunden, sie den Universitäten gegenüber durchzusetzen. Die praktische Umsetzung dieser Vorschläge hat bisher nicht stattgefunden. Dabei besteht nach Einschätzung des Rechnungshofs gerade im Verhältnis zwischen den Präsidialverwaltungen und den Verwaltungen der Fachbereiche einschließlich jener der zentralen Einrichtungen durch Nutzung von Synergieeffekten, Abbau von Doppelarbeit, Ausschöpfung sächlicher und personeller Reserven usw. ein erhebliches Rationalisierungspotential. Dieses zu gewinnen sind die Präsidialverwaltungen indessen nicht geneigt. Jedenfalls sind die aufgezeigten Mängel bzw. deren bislang unterbliebener Abbau ansonsten nicht erklärlich.

Der Rechnungshof weist daher erneut und mit Nachdruck auf die Dringlichkeit dieser noch ausstehenden Maßnahmen hin.

Stellungnahme der Landesregierung

Auch wurde der Handlungsspielraum der Hochschulen zur flexiblen Verwendung von Haushaltsmitteln in beachtlichem Umfang erhöht.

Zu Tz. 95

Es trifft nicht zu, daß in den Fachbereichen und zentralen Einrichtungen in erheblichem Umfang Verwaltungsaufgaben in den Bereichen Haushalt, Personal, Beschaffung und Inventarisierung wahrgenommen werden. Bis auf einige Ausnahmen verfügen die Fachbereichsverwaltungen nur über eine geringe Personalausstattung – neben Dekan/in in der Regel eine Fachbereichssekretärin – und können daher allgemeine Verwaltungsaufgaben lediglich in einem absolut zu vernachlässigenden Rahmen erfüllen.

In der Regel beschränkt sich deren Mitwirkung auf eine Weiterreichungsfunktion hinsichtlich der in der Zentralverwaltung zu bearbeitenden Vorgänge oder Überwachungsfunktionen, wie das Führen einer Urlaubsliste.

Eine Ausnahme stellen die Fachbereichsverwaltungen der Philipps-Universität Marburg und die Verwaltungen der Fachbereiche Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und Physik der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main dar. Dort wurde bereits vor rd. 20 Jahren Personal der Zentralverwaltung in die Fachbereiche umgesetzt, um Verwaltungsabläufe zu optimieren und Bearbeitungszeiten in der Zentralverwaltung abzukürzen. Die jeweiligen Entscheidungsbefugnisse zwischen Zentralverwaltung und den Fachbereichsverwaltungen sind abgestimmt. Aufgrund der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 30. Oktober 1990 wurden weitere Präzisierungen vorgenommen. Aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst sind deshalb weitere Aufgabenuntersuchungen, Zuständigkeitsregelungen, Arbeitsablaufpläne oder Personaleinsatzpläne – wie sie der Rechnungshof gefordert hat – nicht erforderlich. Bei Personalbedarfsberechnungen wird sowohl das in den Fachbereichen als auch das in der Zentralverwaltung tätige Verwaltungspersonal zu berücksichtigen sein.

Für die Fachbereichsverwaltungen der anderen Universitäten ist eine ähnliche Entwicklung kaum zu erwarten, da aus den Zentralverwaltungen – wie zu Textzahl 93 ausgeführt – bereits Stellen in den Wissenschaftsbereich umgesetzt werden und weitere Stellenverlagerungen für den Ausbau der Fachbereichsverwaltungen nicht mehr ohne Gefährdung der Leistungsfähigkeit der Zentralverwaltungen möglich wären.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat sich auch nicht der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen, daß im Verhältnis zwischen den Zentralverwaltungen und den Verwaltungen der Fachbereiche einschließlich jener der zentralen Einrichtungen Doppelarbeit erkennbar und eine stärkere Ausschöpfung der personellen Reserven möglich sei. Vielmehr

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

96 Zu deren besseren Durchsetzung und zur Steigerung der Effizienz der Universitätsverwaltungen schlug der Rechnungshof in diesem Zusammenhang vor, ein Dezernat für Organisation, Datenverarbeitung und zentrale Aufgaben innerhalb der Präsidialverwaltungen einzurichten. Die zur ausreichenden Besetzung dieses Dezernats mit qualifiziertem Personal notwendigen Planstellen/Stellen sollten im Zuge der praktischen Umsetzung der empfohlenen Umstrukturierungen der Präsidialverwaltungen durch Umschichtung innerhalb der jeweiligen Universität zur Verfügung gestellt werden.

Die Universitäten haben die Vorschläge des Rechnungshofs zur Stärkung der Organisationsarbeit dem Grunde nach zwar begrüßt, zu deren Realisierung jedoch zusätzliche Planstellen/Stellen gefordert. Da dem nicht entsprochen wurde, ist ein dementsprechendes Dezernat bisher lediglich bei der Gesamthochschule Kassel gebildet worden, in dem die Aufgabenbereiche Organisation, Verwaltungs-EDV, Controlling und innere Dienste zu einer Einheit zusammengefaßt sind. Bei den übrigen Universitäten sind entsprechende Maßnahmen bisher nicht erfolgt. Der Rechnungshof unterstreicht die Dringlichkeit der Einrichtung eines wirkungsvoll tätigen, durchsetzungsfähigen Dezernats für Organisation, Datenverarbeitung und zentrale Aufgaben. Neu zu bewilligende Planstellen/Stellen hält er dafür nach wie vor nicht für erforderlich. Er sieht vorrangig in der o.e. überfälligen Verschlankung der präsidialen Stabsbereiche die Möglichkeit, Planstellen/Stellen freizusetzen, die zur Ausstattung des Dezernats mit qualifiziertem Personal zu verwenden sind. Eine derartige Institution ist für eine zweckentsprechende und zielgerichtete Aufgabenerledigung, insbesondere angesichts der aufgezeigten universitätsinternen organisationsmäßigen Nachholbedürfnisse unerläßlich.

97 Dies gilt beispielsweise für die Studentensekretariate. Hier bestehen zum Teil höchst unterschiedliche Arbeitsbelastungen zwischen Sommersemester und Wintersemester, die zwangsläufig Auswirkungen auf den dortigen Personalbedarf haben. Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die Zahl der in den Studentensekretariaten eingesetzten Arbeitskräfte dagegen jedoch größtenteils über das ganze Jahr in etwa gleich ist. Er zeigte Möglichkeiten auf, wie durch personalsteuernde Maßnahmen – etwa in Form eines zielgerichteten Einsatzes von Aushilfs- und Teilzeitkräften in "Belastungsspitzen" bei gleichzeitiger Verminderung der Stammkräfte – dieser Tatsache begegnet und letztendlich Personalkosten eingespart werden können.

Der Rechnungshof entwickelte außerdem ein "Denkmodell" zur Personalbemessung in den Studentensekretariaten, das als Gerüst für eine spätere differenziertere Personalbemessung durch das Ministerium für Wissenschaft und Kunst dienen soll.

Darüber hinaus stellte er fest, daß durch Einsatz eines dialoggestützten automatisierten Studentenverwaltungssystems neben den damit einhergehenden Verbesserungen der Arbeits- und Servicequalität auch Personaleinsparungen im Bereich der zentralen Datenerfassung möglich sind.

Schließlich wies er erneut auf seinen früheren Vorschlag hin, die studentischen Angelegenheiten in einem Dezernat für Lehre, Studium und studentische Angelegenheiten zusammenzufassen und in den Zuständigkeitsbereich des Kanzlers zu integrieren. Lediglich die auf Dauer verbleibenden leitungsnahen, gestalterischen und hochschulpolitisch bedeutsamen Aufgaben sollen weiterhin direkt dem Präsidenten unterstellt werden.

Obwohl das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Universitäten darauf hinwies, daß die unmittelbare Zuordnung von Aufgaben der laufenden Verwaltung in den Stabsbereich der Prä-

bestand Übereinstimmung mit dem Rechnungshof in der Frage der Optimierung der Aufbauorganisation der Zentralverwaltungen.

Zu Tz. 96

In dem von den Universitäten vorgelegten ersten Entwurf einer Rahmenkonzeption für eine weitgehend vereinheitlichte Aufbauorganisation der Präsidialverwaltungen ist eine dem Linienbereich zugeordnete Organisationseinheit für die Bereiche Organisation, Datenverarbeitung und innerer Dienstbetrieb vorgesehen.

Zu Tz. 97

Die Einführung eines automatisierten Studentenverwaltungssystems hat dazu beigetragen, daß von den Studentensekretariaten der zusätzliche Arbeitsaufwand aufgrund der in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Studentenzahlen bewältigt werden konnte. Bei der Universität Marburg war es darüber hinaus möglich, eine halbe Stelle dem Studentensekretariat einzusparen. Die vom Rechnungshof angestellten Überlegungen hinsichtlich des Einsatzes von Teilzeitkräften und des Einsatzes von Aushilfskräften in Belastungsspitzen entsprechen der Praxis der Justus-Liebig-Universität Gießen und der Gesamthochschule Kassel.

Der Entwurf einer Rahmenkonzeption für die Aufbauorganisation der Universitätsverwaltungen sieht eine Organisationseinheit für Lehre, Studium und Studierendenangelegenheiten vor. Die angestrebte weitgehende Vereinheitlichung der Aufbauorganisation der Präsidialverwaltungen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Aufstellung von Personalbemessungskriterien. Der Rechnungshof hat in seinem "Denkmodell" zur Personalbemessung in den Studentensekretariaten insofern auch nur Ansätze entwickelt, die jedoch noch nicht zur Durchführung von Personalbedarfsberechnungen ausreichen. Die Weiterentwicklung dieser Ansätze wird erst in einem zweiten Schritt erfolgen können, wenn die Verein-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

sidenten nicht angängig sei, hat der Rechnungshof neuerlich festgestellt, daß Aufgaben der studentischen Verwaltung, die dem Zuständigkeitsbereich des Kanzlers zuzuordnen sind, im Stabsbereich des Präsidenten angesiedelt blieben.

Mit der vor nunmehr nahezu drei Jahren vom Rechnungshof bereits modellhaft vorbereiteten – für alle Universitäten einheitlichen – Personalbemessung im Bereich der Studentensekretariate ist bis heute noch nicht einmal auch nur begonnen worden. Dies ist um so bedauerlicher, als auch hier wiederum das Fehlen eines schlagkräftigen Organisationsdezernats dokumentiert wird. Durch Umsetzung der vom Rechnungshof aufgezeigten Vorgaben zur Personalbemessung kann Forderungen nach Personalvermehrungen in den Studentensekretariaten wegen gestiegener Studentenzahlen begegnet werden. Der Rechnungshof weist infolgedessen nochmals auf die Dringlichkeit der bislang unterbliebenen Personalbedarfsberechnung für die Studentensekretariate hin, wobei ein Hauptaugenmerk auf die unterschiedliche saisonale Belastung zu richten ist.

98 Die Arbeitsleistungen der Beihilfestellen der Universitäten waren nach den Feststellungen des Rechnungshofs im Vergleich zu den zentralen Beihilfestellen der übrigen Geschäftsbereiche deutlich niedriger, wobei zwischen den einzelnen Universitäten erhebliche Unterschiede bestanden.

Auch unter Berücksichtigung der mittlerweile vollzogenen – vom Rechnungshof vorgeschlagenen – Übernahme der Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Beihilfeanträge der Bediensteten der Fach- und Kunsthochschulen und damit gestiegener quantitativer Anforderungen sind die durchschnittlichen Erledigungsquoten der Beihilfebearbeiter in den Präsidialverwaltungen der Universitäten, trotz erkennbarer Steigerungen, im Vergleich zu den Beihilfestellen der anderen Ressorts immer noch zu gering, zumal grundlegende Unterschiede in Form und Inhalt der Beihilfefälle zwischen Hochschulen und übrigen Bereichen nicht erkennbar sind. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, die Erledigungsquoten der Beihilfebearbeiter der Universitäten an jene der Bearbeiter von Beihilfen in den übrigen Ressorts anzugleichen.

99 Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst, dem der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen einschließlich seiner darin enthaltenen aufbau- und ablauforganisatorischen – hier nur zusammengefaßten – Hinweise sowie personalwirksamen Vorschläge unterbreitete, hat in seiner Stellungnahme zugleich auch im Namen der Universitäten darauf hingewiesen, daß diese bei den Vorschlägen des Rechnungshofs ihre spezifischen Ausprägungen teilweise nicht berücksichtigt sähen, zu starke zentralistische Tendenzen bemängelten und unzureichende Personalkapazitäten beklagten. Die Anregungen des Rechnungshofs müßten daher vor ihrer Umsetzung durch eigene Untersuchungen vertieft und zu diesem Zweck Arbeitsgruppen bei den einzelnen Universitäten eingerichtet werden. Davon abgesehen sei das Ministerium nach derzeitiger Rechtslage bei Ausübung seiner Staatsaufsicht auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Organisation der Universitätsverwaltungen beschränkt. Für die Verbesserung der Organisationsstrukturen und -abläufe unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten seien die Universitäten selbst verantwortlich. Gleichwohl bleibe man bemüht, über eigene rechtliche Möglichkeiten hinaus in Form von Anregungen und Empfehlungen auf eine weitestgehende Vereinheitlichung der Aufbau- und Ablauforganisation der Zentralverwaltungen der Universitäten im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs hinzuwirken. Die angekündigten universitätsinternen Arbeitsgruppen zur weiteren Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs seien allerdings noch nicht eingerichtet worden.

Der Rechnungshof entnimmt diesen Äußerungen, daß seine Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz der Präsidialverwaltungen trotz aller Ankündigungen nach nunmehr nahezu drei Jahren seit Mitteilung der Prüfungsergebnisse außer in Randbereichen

heitlichung der Aufbauorganisationen der Präsidialverwaltungen umgesetzt ist.

Zu Tz. 98

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hält die von den Universitäten ermittelten Fallzahlen in der Beihilfensachbearbeitung für vertretbar. Die Optimierung des Personaleinsatzes wird jedoch auch in diesem Bereich eine ständige Aufgabe bleiben.

Zu Tz. 99

Auf die Ausführungen zu Textzahl 93 wird verwiesen.

nicht beachtet worden sind.

Der Rechnungshof nimmt dies zum Anlaß, nunmehr die zügige Verwirklichung seiner Empfehlungen anzumahnen. Dabei kommt der Aufsichtsfunktion des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst gesteigerte Bedeutung zu.

Dem Hinweis des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst auf die sog. "Selbstverwaltungsangelegenheiten" der Universitäten und seine daraus resultierenden angeblich nur begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten mißt der Rechnungshof keine Bedeutung bei. Die von ihm gegebenen organisatorischen bzw. personallenkenden Anstöße beziehen sich ausschließlich auf den verwaltenden Bereich innerhalb der Universitäten. Er unterliegt der uneingeschränkten Aufsicht des Staates im Rahmen dessen Organisationshoheit und ist folglich den "Auftragsangelegenheiten" zuzurechnen. Für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst sind von daher keine Hinderungsgründe erkennbar, von den Universitäten die rasche Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen mit allen ihm zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu verlangen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Universitätsklinika
(Kap. 15 06, 15 08, 15 11)

Die vorgeschriebene Beteiligung von Krankenhausärzten an Liquidationserlösen von Privatpatienten ist in den hessischen Universitätsklinika weder sichergestellt, noch erfolgt eine hinlängliche Überwachung von Mitarbeiterfonds durch die Krankenhausverwaltung. Um den Mängeln abzuhelfen, hat es das zuständige Ministerium bisher versäumt, nach § 14 Abs. 5 HKHG eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen.

100 Die liquidationsberechtigten Krankenhausärzte sind verpflichtet, die anderen Krankenhausärzte an den im stationären Bereich von ihnen erzielten Erlösen zu beteiligen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus § 14 Abs. 2 des am 1. Januar 1990 in Kraft getretenen Gesetzes zur Neuordnung des Krankenhauswesens in Hessen (HKHG). Eine solche Pflicht bestand bereits nach dem Hessischen Krankenhausgesetz vom 4. April 1973 (§ 17) i.V.m. der Verordnung zur Durchführung des § 17 des Hessischen Krankenhausgesetzes vom 17. Dezember 1973.

Nach § 14 Abs. 3 Satz 2 HKHG hat der Krankenhausträger die abzuführenden Beträge zugunsten eines von ihm einzurichtenden Mitarbeiterfonds (Pool) einzuziehen. Er hat demnach im Verhältnis zu den begünstigten Ärzten eine Treuhänderfunktion und somit u.a. sicherzustellen, daß die Abführungen der liquidationsberechtigten Ärzte zutreffend berechnet werden und rechtzeitig erfolgen, wenn nicht u.U. Schadensersatzansprüche entstehen sollen. Um eine korrekte Abwicklung zu gewährleisten, sind dem Krankenhausträger, dessen Aufgaben von den Klinikverwaltungen wahrgenommen werden, Kontrollmöglichkeiten einzuräumen.

Der Rechnungshof stellte wiederholt eine nur unzulängliche Beachtung der einschlägigen Bestimmungen fest. So wurden u.a. der Krankenhausverwaltung Liquidationserlöse nur unvollständig angezeigt und die Zahlungen an die zu beteiligenden Ärzte nicht über einen Mitarbeiterfonds abgewickelt.

Ohne auf die Berechtigung der Pool-Beiträge dem Grunde nach einzugehen, stellen die Zahlungen aus Fondsmitteln für den begünstigten Mitarbeiter Einnahmen aus dem Dienstverhältnis dar und sind vom Arbeitgeber zusammen mit den Dienstbezügen der Lohnsteuer zu unterwerfen; ggf. unterliegen die Einnahmen außerdem der Sozialversicherungspflicht. Daraus ergibt sich einerseits die Notwendigkeit, den Arbeitgeber über ausgezahlte Liquidationserlöse zu informieren und ihm andererseits zur Vermeidung einer Ersatzpflicht die Überwachung diesbezüglicher Zahlungsvorgänge zu ermöglichen. In Prüfungsmitteilungen vom 26. Juni 1990 an das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst schlug der Rechnungshof vor, die o.g. Gesichtspunkte in der nach § 14 Abs. 5 HKHG noch zu erlassenden Rechtsverordnung zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, daß die entsprechenden Vorschriften künftig beachtet werden.

Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst gab die Anregungen des Rechnungshofs dem für den Erlaß der Rechtsverordnung nach § 14 Abs. 5 HKHG zuständigen Sozialministerium weiter und erinnerte mit Schreiben vom 10. Mai 1991 das zwischenzeitlich zuständige Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit an die noch immer ausstehende Verordnung. Aufgrund einer Rückfrage beim Ministerium für Wissenschaft und Kunst mußte der Hessische Rechnungshof feststellen, daß die Verordnung im Juni 1993 immer noch nicht erlassen war.

Zu Tz. 100

Zunächst wird darauf hingewiesen, daß es in den drei hessischen Universitätsklinika Fonds für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, allerdings noch nicht unter der Regie der Klinikumsverwaltungen, gibt. Klagen über die Fonds für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. die Verfahrensweisen der Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Einnahmen Privatliquidierender sind aktuell nicht bekannt.

Soweit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt werden, wird dies steuerrechtlich und sozialversicherungsrechtlich dadurch berücksichtigt, daß entweder der Privatliquidierende aus Eigeninteresse das Finanzamt entsprechend unterrichtet oder die für die Auszahlung der Vergütungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständige ZVL unterrichtet wird oder aber ärztliche Verrechnungsstellen für den Privatliquidierenden die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besorgen und hierbei auch steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Abzüge einbehalten und an das Finanzamt bzw. die Sozialversicherungsträger abführen.

Um den Regelungen des § 14 Abs. 3 HKHG Rechnung tragen zu können, ist zur Zeit eine Verordnung zur Beteiligung an den Einnahmen aus wahlärztlicher Tätigkeit (Krankenhausfondsverordnung) nach § 14 Abs. 5 HKHG in Vorbereitung. Danach ist vorgesehen, daß die Fonds vom Krankenhausträger treuhänderisch verwaltet werden. Somit wäre eine Überwachung und Kontrolle durch die Krankenhausverwaltungen gewährleistet. Der Erlaß der Rechtsverordnung hat sich wegen umfangreichen Abstimmungsbedarfs verzögert. Mit der Rechtsverordnung ist in Kürze zu rechnen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main
(Kap. 15 16)

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, für die Kunsthochschulen eine Verordnung über die Lehrverpflichtungen zu erlassen. Außerdem moniert er die zunehmende Länge der Studienzeiten.

101 Die Zahl der Studierenden an der Hochschule für Gestaltung in Offenbach am Main ist seit dem Wintersemester 1985/86 mit rd. 450 Studierenden nahezu konstant geblieben. Auffallend ist jedoch die ständig steigende Zahl der Studierenden in den höheren Semestern (11. und höhere Semester). Waren im Wintersemester 1981/82 nur 8 v.H. der Studierenden in den höheren Semestern, stieg dieser Anteil bis zum Wintersemester 1992/93 kontinuierlich auf 44 v.H. Die durchschnittliche Verweildauer der Studierenden betrug in den Jahren 1990: 13,6, 1991: 14,1 und 1992: 14,8 Semester.

102 Die Lehrkräfte in der Hochschule für Gestaltung (Professorinnen und Professoren sowie Lehrkräfte für besondere Aufgaben) führen keine Nachweise über die gehaltenen Lehrveranstaltungen. Dies ist zu monieren, da der Umfang der tatsächlich abgehaltenen Lehrveranstaltungen sich nicht zweifelsfrei aus dem Vorlesungsverzeichnis entnehmen läßt.

103 Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1983 beanstandet, daß es u.a. für die Kunsthochschulen keine Rechtsverordnung über den Umfang der Lehrverpflichtungen für das wissenschaftliche und künstlerische Personal gibt. Es wurde seinerzeit vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst zugesagt, nach Abschluß der Beratungen in der Kultusministerkonferenz eine Lehrverpflichtungsverordnung für alle Hochschularten zu erlassen, was jedoch bisher noch nicht geschah.

104 Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst teilte dem Rechnungshof in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen mit, daß die Einhaltung der Studienordnungen, die von einer Regelstudienzeit von 8 Semestern ausgingen, eine straffe Studienorganisation voraussetzten, was jedoch aus künstlerischer und pädagogischer Sicht "nicht unbedingt wünschenswert" erscheine. Die vielfach erhebliche Überschreitung der Regelstudienzeit sei dadurch bedingt, daß der Beruf der Künstlerin und des Künstlers bzw. der Designerin und des Designers von keinen geregelten Inhalten, keinem festen Berufsbild und keiner Laufbahn geprägt sei. Im Vergleich zu anderen Institutionen zeichne sich die Hochschule für Gestaltung dadurch aus, "daß Design und eigenständige künstlerische Produktion sich durchdringen, was zwingend eine breite und offen angelegte künstlerische, gestalterisch-technische und theoretische Bildung impliziert". Außerdem zeichne sich die Lehre an der genannten Hochschule "durch eine explizite Betonung von Forschung und künstlerischer Entwicklung aus". Da die Begabung einer Bewerberin oder eines Bewerbers in der Regel nicht eindeutig sei, würden seine Fähigkeiten erst in der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Fächern "herausgelockt" werden. Schließlich sei es üblich, daß sich Projekte im Hauptstudium über 2 – 3 Semester erstreckten.

Zum Umfang der Lehrverpflichtungen teilte das Ministerium dem Rechnungshof mit, daß bei Professorinnen und Professoren wissenschaftlicher Fächer 8 Lehrveranstaltungsstunden, bei Professorinnen und Professoren der künstlerisch-wissenschaftlichen Fächer 18 Lehrveranstaltungsstunden und bei Lehrkräften für besondere Aufgaben 27 Lehrveranstaltungsstunden zugrunde gelegt werden. Außerdem informierte das Ministerium, daß in den Gremien der Kultusministerkonferenz derzeit an einem Entwurf einer Lehrverpflichtungsverordnung gearbeitet werde.

105 Der Rechnungshof hält die Darlegungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst nicht für überzeugend. Erstens vertritt der Rechnungshof die Auffassung, daß aus Gründen eines vor-

Zu Tz. 101 bis 105

Das Ministerium hat anläßlich der Genehmigung der Studien- und Prüfungsordnung des Fachbereichs Produktgestaltung die Hochschule aufgefordert, in die Prüfungsordnung die Regelung aufzunehmen, daß die Regelstudienzeit neun Semester beträgt.

Bei der Diplom-Prüfungsordnung für den Studiengang Visuelle Kommunikation mit dem Abschluß Diplom-Designer ist die Hochschule aufgefordert worden, die Ordnung in der Weise zu ändern, daß die Regelstudienzeit auf neun Semester festgelegt wird.

Als Termin für die Umsetzung beider Regelungen hat das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst der Hochschule für Gestaltung das Ende des Sommer-Semesters 1994 auferlegt.

Mit der Festlegung der Regelstudienzeit muß die Hochschule die Ausbildung so regeln, daß sie innerhalb der Regelstudienzeit auch abgeschlossen werden kann.

Ein wesentlicher Teil der an der Hochschule für Gestaltung abgehaltenen Lehrveranstaltungen ist dem für jedes Semester vorliegenden Studienplan zu entnehmen. Die darin aufgeführten Veranstaltungen finden statt. Diese festen Veranstaltungen sind jedoch als allgemeiner Rahmen für die weiteren Lehrveranstaltungen an der Hochschule zu sehen. Ein wesentlicher Unterrichtsbestandteil an einer Kunsthochschule stellt darüber hinaus die individuelle Einzelkorrektur dar. Hier werden in zeitaufwendigen Korrekturgesprächen den Studenten Hilfen auf dem weiteren Weg zur Formfindung gegeben. Thema ist die jeweilige individuelle künstlerisch-gestalterische Arbeit der Studenten. Die dabei erbrachte Leistung des Lehrenden ist schwer überprüfbar oder meßbar. Anders ist dies bei rein wissenschaftlichen Vorlesungen, die den Unterrichtsmethoden an Universitäten vergleichbar sind. Auch hier jedoch liegt neben den Vorlesungen ein großes Gewicht auf der Seminararbeit.

Die Beratungen innerhalb der Kultusministerkonferenz haben einen Stand erreicht, der die Umsetzung in eine Landesverordnung zulassen würde, da inhaltliche Änderungen nicht mehr zu erwarten sind. Somit kann nun eine Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtungen an Kunsthochschulen vorbereitet werden.

hersehbaren Studienverlaufs (nicht zuletzt auch wegen der damit verbundenen finanziellen Implikationen) sich die effektive Studienzeit an der Regelstudienzeit orientieren sollte. Von daher muß es die Aufgabe der Hochschule bzw. des Ministeriums sein, Studienordnungen zu erlassen bzw. zu genehmigen, die es den Studierenden ermöglichen, ihr Studium in der Regelstudienzeit zu beenden.

Zweitens ist die Hochschulleitung zu veranlassen, die effektiv abgehaltenen Lehrveranstaltungen zu erfassen.

Drittens hält es der Rechnungshof, unabhängig von dem Fortgang der langjährigen Beratungen in der Kultusministerkonferenz, für angebracht, daß der Regelung des § 29 Abs. 7 des Hessischen Hochschulgesetzes nunmehr entsprochen und alsbald eine Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtungen an Kunsthochschulen erlassen wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Sigmund-Freud-Institut
(Kap. 15 28)

Institut für Analytische Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapie in Hessen e.V.
(Kap. 15 30 – 685 25)

Das Sigmund-Freud-Institut weist erhebliche Funktionsdefizite auf und hat seine singuläre Bedeutung auf dem Gebiet der Psychoanalyse verloren. Es sollte einen neuen Aufgabenzuschnitt mit Schwerpunkt im Forschungsbereich erhalten. Eine Zusammenlegung mit dem Institut für Analytische Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapie in Hessen e.V. wird aus fachlichen und verwaltungsmäßigen Gründen empfohlen.

106 Das Sigmund-Freud-Institut (SFI) und das Institut für Analytische Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapie in Hessen e.V. (Kinderinstitut) – beide mit Sitz in Frankfurt am Main – sind auf dem Gebiet der analytischen Psychologie tätig.

Das SFI hat nach § 2 der seit dem Jahre 1975 gültigen Institutsordnung folgende Aufgaben:

- Erforschung der Lebens- und Krankheitsbedingungen der Menschen mit Hilfe der psychoanalytischen Methode und in Zusammenarbeit mit angrenzenden humanwissenschaftlichen Disziplinen,
- Ausbildung von Ärzten und Psychologen zu Psychoanalytikern,
- Psychoanalytische Behandlung von Patienten und
- Vermittlung psychoanalytischer Erkenntnisse an Angehörige einschlägiger Berufe.

Zu Tz. 106

Die Ministerin für Wissenschaft und Kunst hat im Frühjahr 1992 eine wissenschaftliche Kommission unter Beteiligung von Psychoanalytikern, Psychologen, Sozial- und Kulturwissenschaftlern eingesetzt, die auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme Vorschläge zur weiteren Struktur und Arbeit des Sigmund-Freud-Instituts ausarbeiten sollte. Folgende Wissenschaftler haben in der Kommission mitgewirkt: Prof. Dr. Regina Becker-Schmidt (Universität Hannover), Prof. Dr. Dieter Beckmann (Universität Gießen), Prof. Dr. Johannes Cremerius (Universität Freiburg), Prof. Dr. Klaus Grawe (Universität Bern), Prof. Dr. Gisela Klann-Delius (Freie Universität Berlin), Prof. Dr. Dr. Adolf-Ernst Meyer (Universität Hamburg), Prof. Dr. Dr. Horst-Eberhard Richter (Universität Gießen), Prof. Dr. Helmut Thomä (Universität Ulm), Prof. Dr. Rolf Vogt (Universität Bremen).

Nach Auffassung der Kommission, die ihre Stellungnahme im Februar 1993 vorgelegt hat, ist eine Ergänzung der an den Universitäten bestehenden Forschungskapazitäten durch eine Einrichtung wie das SFI weiterhin erforderlich, da nur auf diese Weise wichtige, durch die derzeitige universitäre Forschung aus strukturellen Gründen nicht abgedeckte Problemstellungen insbesondere in der Grundlagenforschung und in gesellschaftsbezogenen Fragestellungen konzentriert und in Kooperation mit angrenzenden humanwissenschaftlichen Disziplinen bearbeitet werden können. Die Kommission hat vorgeschlagen, daß sich das Sigmund-Freud-Institut in Zukunft auf die Forschung konzentrieren soll. Die bisher am SFI angesiedelte Ausbildung von Psychoanalytiker(inne)n soll nach Auffassung der Kommission organisatorisch ausgegliedert und in eine neue Trägereinrichtung überführt werden. Das SFI soll sich jedoch weiterhin und mit besonderen Anstrengungen der Aufgabe widmen, wissenschaftlichen Nachwuchs im Bereich der Psychoanalyse aus- und weiterzubilden. Als künftige Forschungsschwerpunkte werden empfohlen:

- Psychoanalyse und Gesellschaft
- Psychoanalytische Interaktions- und Therapieforschung
- Experimentelle/kontrolliert-empirische und theoriebezogene psychoanalytische Grundlagenforschung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

– Methodologie und Methodenentwicklung für psychoanalytische Forschung.

Für jeden Schwerpunkt soll gemäß den Vorschlägen der Kommission eine Leitungsstelle geschaffen werden, die in der Regel gemäß C 4 vergütet werden soll; für den letztgenannten Schwerpunkt ist eine Vergütung gemäß C 3 vorgesehen. Außerdem soll die wissenschaftliche Autonomie des Instituts erhalten, jedoch die Kooperation mit der Universität Frankfurt verstärkt werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die Stellungnahme geprüft und schließt sich den grundsätzlichen Aussagen und Empfehlungen an. Insbesondere teilt es die Auffassung, daß die Ausbildungsfunktion wegfallen und das SFI sich auf die Forschung und die Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses konzentrieren soll.

Auf der Grundlage der Stellungnahme strebt das Ministerium für Wissenschaft und Kunst eine grundlegende Umstrukturierung des Sigmund-Freud-Instituts zum Jahreswechsel 1994/1995 an. Die Konkretisierung dieser Umstrukturierung wird z.Z. vorbereitet.

107 Nach den Erlassen des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom September 1990 und vom Februar 1991 war seit Oktober 1990 jeder – zur Therapie befugte – wissenschaftliche Mitarbeiter verpflichtet, im Umfange von 20 v.H. seiner Jahresarbeitszeit psychotherapeutische Leistungen zu erbringen und auf diesem Wege mindestens 24 000 DM jährlich für das Institut zu erwirtschaften.

Das Einnahmesoll wurde nicht von allen Mitarbeitern erfüllt. Bei den sechs Mitarbeitern mit den höchsten Fehlbeträgen liegen die Außenstände bei insgesamt 38 200 DM. Unabhängig von dieser auf der Erlaßlage beruhenden Beurteilung wird vom Rechnungshof auf die arbeitsrechtliche Problematik dieser Form der Erwirtschaftungsregelung hingewiesen.

Das Recht zur Durchführung privater Behandlungen sowie zur privaten Liquidation im Hauptamt steht nur dem Leiter des SFI zu. Auskunftsgemäß haben aber auch Mitarbeiter "im Auftrag des Leiters" von dieser Befugnis Gebrauch gemacht, wobei dieser für die Weitergabe seines persönlichen Liquidationsrechts einen bestimmten v.H.-Satz des Honorars beanspruchte.

Mit Erlaß vom 5. Mai 1988 (Az.: Z I 2.1 – 051/356 – 266) hatte das Ministerium für das SFI angeordnet, daß für die Inanspruchnahme von Einrichtungen bei der Ausübung von Nebentätigkeiten 7,5 v.H. der erzielten Bruttoeinnahme als Nutzungsentgelt zu erheben sind. Im Hj. 1992 betrugen die Einnahmen des Instituts aus Nebentätigkeiten (einschl. Nutzungsentgelten) rd. 38 000 DM. Dies entspräche Einnahmen der Mitarbeiter aus Nebentätigkeiten von ca. 500 000 DM.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß ein Nutzungsentgelt in Höhe von 7,5 v.H. zu niedrig bemessen ist. Er ist vielmehr der Meinung, daß die anteilige Abführung der Entgelte sich an den Regelungen orientieren sollte, wie sie bei der medizinischen Nebentätigkeit von liquidationsberechtigten Ärzten der Klinika erfolgt. Aufgrund dieses Erlasses werden Liquidationserlöse aus Nebentätigkeiten, die nach der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) vergütet werden, pauschal mit 15 v.H. erfaßt, Liquidationserlöse über 30 000 DM pauschal mit 20 v.H.

Zu Tz. 107

Diejenigen Mitarbeiter des Sigmund-Freud-Instituts, die ihren Verpflichtungen zur Durchführung psychotherapeutischer Behandlungen nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen sind, wurden vom Institutsleiter bereits am 3. November 1992 schriftlich aufgefordert, die entstandenen Fehlbeträge durch entsprechende höhere Einnahmen in der Folgezeit auszugleichen. Inzwischen hat sich der Fehlbetrag laut Auskunft des Sigmund-Freud-Instituts deutlich reduziert.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst teilt die Auffassung des Rechnungshofs und der vom MWK eingesetzten wissenschaftlichen Kommission für das Sigmund-Freud-Institut, daß die Liquidation von Honoraren und die anteilige Abführungspflicht solcher Honorare im Rahmen der zum Jahreswechsel 1994/1995 vorgesehenen Strukturreform des Sigmund-Freud-Instituts neu geregelt werden müssen. Dabei wird eine Regelung angestrebt, die sich an der Praxis bei den Klinika orientiert.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

108 Zum Zeitpunkt der Gründung des SFI wurden zur Wiederbelebung der Psychoanalyse in der Bundesrepublik Deutschland die Aufgaben der psychoanalytischen Aus- und Weiterbildung in die Institutsordnung aufgenommen.

Zwar können die Verdienste des SFI bei der Ausbildung von Psychoanalytikern in Deutschland nicht hoch genug eingeschätzt werden, die Ausbildung kann aber heute im gewünschten Umfang von niedergelassenen Mitgliedern der Psychoanalytischen Vereinigung geleistet werden.

Der Wegfall der Ausbildungsfunktion des SFI bietet sich insofern auch an, als die Studiengebühren je Ausbildungskandidat und -jahr von 480 DM bei weitem nicht die Ausbildungskosten decken und damit die Aufwendungen für die Ausbildung unnötigerweise den Landeshaushalt belasten.

109 Die psychoanalytische Forschung gehört zu den zentralen Aufgaben des SFI. Obwohl sich der Rechnungshof nicht erlauben möchte, die Qualität der Forschungsleistungen zu beurteilen, fällt auf, daß im Jahre 1991 die Ist-Einnahmen aus Drittmitteln für die Forschung lediglich 242 130 DM betrugen. Die Haushaltsanschläge für 1992 und 1993 weisen mit jeweils 172 000 DM eine weiterhin abnehmende Tendenz der Gelder für Drittmittelforschung auf. Die Einnahmen aus Studiengebühren, psychotherapeutischer Tätigkeit, Nebentätigkeit (einschl. Nutzungsentgelt) und aus Zuwendungen Dritter für Forschungszwecke betrugen im Jahre 1991 um die 570 000 DM und machten damit einen Anteil an den Gesamtausgaben des Instituts von lediglich rd. 20 v.H. aus.

Auskunftsgemäß sollten die Mitarbeiter des SFI Forschungsleistungen im Umfang von 60 v.H. ihrer Gesamtarbeitszeit erbringen, d.h., daß andererseits ca. 40 v.H. der Arbeitszeit für die Patientenbehandlung und die Analyseausbildung zu veranschlagen wären. Bei Berücksichtigung der genannten Aufteilungsquotienten und der üblicherweise für Therapie und Ausbildung zu entrichtenden Honorare sollte erwartet werden, daß auch ca. 40 v.H. der Personalausgaben extern finanziert werden. Bei im Jahre 1991 angefallenen Personalausgaben von rd. 2 378 000 DM hätten dementsprechend ca. 950 000 DM extern finanziert werden sollen.

Bezieht man die eingeworbenen Drittmittel für Forschungszwecke von ca. 240 000 DM (1991) auf die für Forschungszwecke insgesamt aufgewendeten Personalausgaben von rd. 1 667 000 DM, so leisten die Drittmittelgeber im Jahre 1991 einen Deckungsbeitrag von ca. 14 v.H., was als unbefriedigend erachtet werden muß. Dies um so mehr, als – bislang jedenfalls – davon ausgegangen wird, daß im – vergleichbaren – Hochschulbereich ca. ein Drittel der Einnahmen aus Drittmitteln bestehen. Dem Rechnungshof fiel bei seiner Prüfung auf, daß manche Drittmittelgeber ihre finanzielle Förderung vorzeitig, d.h. in der Regel nach der Vorlage von Zwischenberichten, einstellten, weil die Forschungsinhalte erkennen ließen, daß sich die Ergebnisse zunehmend von den ursprünglichen Forschungszielen entfernten. Auf Rückfrage hin wurde die Größenordnung der in den vergangenen Jahren am SFI begonnenen und aus den verschiedensten Gründen heraus nicht zum regulären Abschluß gebrachten Forschungsvorhaben auf ca. 40 v.H. geschätzt. Es drängt sich daher der Eindruck auf, daß sich das SFI als Forschungsinstitut in einem partiell desolaten Zustand befindet, was ausweislich eingesehener Protokolle auch in den Sitzungen der satzungsmäßig vorgeschriebenen Gremien des SFI bereits des öfteren Gegenstand der Beratungen gewesen ist.

Zu Tz. 108

Auch die vom MWK eingesetzte Kommission hat sich in ihrer Stellungnahme für einen Wegfall der Ausbildungsfunktion des SFI ausgesprochen. Das SFI soll sich allerdings verstärkt um die Aus- und Weiterbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses auf dem Gebiet der Psychoanalyse bemühen. Es ist beabsichtigt, diese Änderungen im Rahmen der Strukturreform umzusetzen. Zur Zeit werden Verhandlungen mit der Frankfurter Psychoanalytischen Vereinigung über die Übertragung der momentan vom SFI wahrgenommenen Ausbildungsfunktionen auf eine neu zu gründende Ausbildungseinrichtung geführt mit dem Ziel, noch im Jahr 1994 diese Aufgaben abzugeben.

Zu Tz. 109

Die Einsetzung der wissenschaftlichen Kommission für das Sigmund-Freud-Institut und die vom MWK geplante Strukturreform zielen vorrangig darauf ab, die Forschung am SFI zu stärken. In diesem Rahmen soll auch der Umfang der Drittmitteleinwerbung nach Möglichkeit gesteigert werden. Erste Schritte hierzu wurden bereits unternommen. Seit der Übernahme der Institutsleitung durch Herrn Prof. Dr. Dr. Horst-Eberhard Richter sind mehrere Forschungsprojekte in Angriff genommen worden, für die auch Drittmittel eingeworben werden konnten.

Die Erwartung des Rechnungshofs, daß die Patientenbehandlung und die Analyseausbildung vom SFI kostendeckend betrieben und daher durch entsprechende Honorare 40 v.H. der SFI-Personalkosten extern finanziert werden sollen, ist nach Auffassung des MWK unrealistisch und wurde in der Vergangenheit auch nie als Forderung gegenüber dem SFI vertreten. Durch den geplanten Wegfall der Ausbildungs- und die Reduktion der Therapieversorgungsfunktion wird diese Frage für die Zukunft gegenstandslos, so daß auf eine weitergehende Stellungnahme verzichtet wird.

Der Bewertung der Drittmittelsituation am SFI sowie den Schlußfolgerungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Forschungsleistungen des SFI kann sich das MWK nicht anschließen. Das MWK hält es grundsätzlich nicht für zweckdienlich, wenn der Rechnungshof ohne erkennbare Berücksichtigung fachspezifischer Besonderheiten die Drittmittelsituation zum zentralen Indikator für die Beurteilung von Forschungsleistungen macht. Das MWK findet es zudem problematisch, daß der Rechnungshof seine kritische Beurteilung der Forschungsleistungen des SFI formuliert hat, ohne die ihm vorliegende Stellungnahme der wissenschaftlichen Kommission für das Sigmund-Freud-Institut zu berücksichtigen. In dieser Stellungnahme wird festgestellt, daß auch unter den schwierigen Bedingungen der vergangenen Jahre beachtliche Einzelleistungen erzielt und auch gerade in jüngster Zeit verstärkt Drittmittel eingeworben werden konnten. Während in den Jahren 1985 bis 1989 nur insgesamt DM 151.787 als Forschungsdrittmittel

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

vereinnahmt wurden, wurden in den Jahren 1990 bis 1993 insgesamt DM 840.572 eingeworben, wobei ab 1991 jeweils mehr als DM 200.000 erreicht wurden; es gibt insofern keine abnehmende Tendenz bei der Drittmitteleinwerbung. Die Kommission hat jedoch auch festgehalten, daß die Selbstdarstellung des Sigmund-Freud-Instituts schon seit längerer Zeit nicht mehr seinen beachtlichen Leistungen entspricht. Nicht zu übersehen sei ferner, daß in mancher Hinsicht forschungsmethodologische Defizite ausgeglichen werden müssen. Die Kommission hat außerdem eine partielle inhaltliche Neuorientierung der Forschungsschwerpunkte empfohlen (vgl. Tz. 106).

110 Der Rechnungshof hatte bereits anläßlich früherer Prüfungen beim SFI eine Überarbeitung der Institutsordnung gefordert. Obwohl – wie dem Rechnungshof mitgeteilt wurde – Vorarbeiten für eine Neufassung der Institutsordnung vorliegen, wurde eine solche bis zum Prüfungszeitpunkt immer noch nicht erlassen.

Der Geschäftsverteilungsplan des SFI ist über zehn Jahre alt und in nahezu allen Punkten überholt. Er leistet daher der partiellen Beliebigkeit der Arbeitsleistung Vorschub.

Bei seinen Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, daß neben den in der Institutsordnung vorgesehenen Abteilungs- und Fachkonferenzen sieben weitere durchgeführt werden. Ohne hier die inhaltliche Arbeit der Konferenzen beurteilen zu wollen, scheint dem Rechnungshof aus prinzipiellen Organisationsüberlegungen heraus es ineffektiv und ineffizient, eine derartige Zersplitterung von Beratungs- und Leitungsaufgaben vorzunehmen.

Zu Tz. 110

In Anbetracht der bevorstehenden Umorganisation des Instituts zum Jahresende 1994 ist es nach Auffassung des MWK vertretbar, daß die erforderliche Überarbeitung der Institutsordnung und des Geschäftsverteilungsplans des SFI erfolgt, wenn die neue Struktur hinreichend geklärt ist. Diese Klärung erfolgt spätestens im Zusammenhang mit der Genehmigung des SFI-Wirtschaftsplanes für 1995. Das MWK geht davon aus, daß durch den Institutsleiter bis dahin auf andere Weise sichergestellt werden kann, daß alle Angestellten des Instituts über ihre Aufgaben und die von ihnen erwarteten Leistungen hinlänglich informiert sind.

Die vom Rechnungshof monierte Vielzahl von Konferenzformen ist abgeschafft. Gegenwärtig wird die Institutsarbeit durch eine wöchentliche wissenschaftliche Gesamtkonferenz, eine organisatorische Fragen behandelnde Institutskonferenz (an der Vertreter aller Arbeitsgruppen teilnehmen) sowie Projektkonferenzen koordiniert und verknüpft. Diese Regelungen funktionieren laut Mitteilung des Institutsleiters gut.

111 Das Land förderte das Institut für Analytische Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapie in Hessen e.V. (Kinderinstitut) seit dessen Gründung im Jahr 1972 mit jährlichen Zuwendungen, zuletzt (1992) in Höhe von rd. 274 000 DM aus Kap. 15 30 Titel 685 25. Die Zuwendungen werden als institutionelle Förderung in der Form einer Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Da das "Kinderinstitut" nur in geringem Maße über anderweitige Einnahmen (Spenden, Mitgliedsbeiträge, Studiengebühren) verfügen kann (diese eigenen Einnahmen reichten im letzten Jahr lediglich zur Deckung von ca. 5 v.H. der Gesamtausgaben), kommt die Förderung des "Kinderinstituts" durch das Land Hessen praktisch einer Vollfinanzierung gleich.

Gemäß seiner Satzung hat das "Kinderinstitut" analytische Kinder- und Jugendlichentherapeuten auszubilden, Informations- und Fortbildungskurse durchzuführen und tiefenpsychologisch-analytische Forschung auf dem Gebiet der Entstehung, Verhütung und Behandlung seelisch bedingter Störungen und Schwierigkeiten bei Kindern und Jugendlichen zu betreiben.

"Kinderinstitut" und SFI sind insofern verbunden, als das SFI bei der Ausbildung analytischer Kinder- und Jugendlichentherapeuten mitwirkt. Das SFI ist außerdem im Vorstand des "Kinderinstituts" vertreten. Überlegungen hinsichtlich einer Zusammenlegung des SFI und des "Kinderinstituts" hat es in den vergangenen Jahren immer wieder gegeben, wobei u.a. vorgeschlagen wurde, das "Kinderinstitut" als eine Abteilung des SFI einzurichten. Mit einer solchen Integration wäre vor allem die Mög-

Bemerkungen des Rechnungshofs

lichkeit gegeben, intensiviert die Forschung auf dem Gebiet der Entwicklung und psychoanalytischen Behandlung von Kindern und Jugendlichen zu betreiben.

112 Das "Kinderinstitut", das 1972 gegründet wurde, mußte bereits mehrfach innerhalb von Frankfurt umziehen. Bei dem letzten Umzug im September 1990 wurde eine Bürofläche von 230 qm in der Lessingstraße (im Westend) angemietet. Während die Miete in dem vorherigen Mietobjekt 42 700 DM betrug, stieg der jährliche Mietaufwand nunmehr auf 109 000 DM, also um mehr als 150 v.H. Die Anmietung der Räumlichkeiten in der Lessingstraße wurde u.a. damit gerechtfertigt, daß die räumliche Nähe zum SFI unverzichtbar sei. Der Rechnungshof moniert die Anmietung der Büroräume für das "Kinderinstitut" in einer derart exponierten Lage.

113 Es ist dem Rechnungshof bewußt, daß es derzeit eine Vielzahl gesellschaftlicher Probleme gibt, die auch mit Mitteln der Psychoanalyse erforscht werden könnten. In Anbetracht finanzieller Restriktionen kann die Forschungslandschaft jedoch nicht ausschließlich von Idealen der Erkenntnisgewinnung bestimmt sein, sondern muß sich der Knappheit der Mittel anpassen und damit ihre Wirksamkeit optimieren. Unter Gesichtspunkten einer optimalen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung kann die Wirkung des SFI in dem abgelaufenen Jahrzehnt sicherlich als wenig befriedigend bezeichnet werden. Es kommt nun darauf an, notwendige strukturelle Anpassungen durchzuführen und dabei konsequent auch das Prinzip der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Eine Strukturreform des SFI sollte maßgeblich berücksichtigen:

- Bei der Ausbildung von Psychoanalytikern hat das SFI weitgehend seine Funktion verloren.
- Die psychoanalytische Behandlung von Patienten kann in einem befriedigenden Umfang von niedergelassenen Therapeuten geleistet werden.
- Das "Kinderinstitut" hat bei der Ausbildung von "Kindertherapeuten" und der Fortbildung von Mitarbeitern von Beratungsstellen weiterhin eine wichtige Funktion.
- Die Forschungsleistungen des SFI befinden sich derzeit auf einem nicht befriedigenden Niveau.

Das SFI hat seine einst singuläre Bedeutung als psychoanalytische Lehr- und Forschungseinrichtung verloren, da die Psychoanalyse auch Eingang in den herkömmlichen Wissenschaftsbetrieb fand. Allein an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main ist die Psychoanalyse in folgenden Bereichen etabliert: das Institut für Psychoanalyse im Fachbereich Psychologie, die Betriebseinheit Sozialpsychologie/Sozialisation mit den dort betriebenen psychoanalytischen Arbeitsbereichen im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und das Zentrum der Psychiatrie mit den Abteilungen für klinische Psychiatrie sowie Psychotherapie und Psychosomatik im Fachbereich Humanmedizin. Darüber hinaus ist die Psychoanalyse an anderen hessischen Universitäten und Hochschulen vertreten, wobei die Gesamthochschule Universität Kassel im Rahmen eines wissenschaftlichen Zentrums einen besonderen psychoanalytischen Lehr- und Forschungsschwerpunkt gebildet hat.

Der Ausbau eines außeruniversitären Forschungsinstituts auf dem Gebiet der Psychoanalyse, wie es das SFI darstellt, müßte unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips folgende Voraussetzungen haben:

Die psychoanalytische Forschung ist als unabdingbare Notwendigkeit im Landesinteresse, sie ist wichtiger Beitrag zur langfristigen qualitativen Sicherung der therapeutischen Versorgung der Bevölkerung, sie trägt zur Qualifikation des akademischen Nachwuchses auf dem Gebiet der Psychologie/Psychoanalyse bei. Des weiteren ist zu bedenken, inwieweit die Wissenschaftler auch für die Lehre zur Verfügung stehen sollten. Zu berücksich-

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 112

Da das "Kinderinstitut" und das SFI ihre Lehrangebote koordinieren und die Ausbildungsteilnehmer beider Einrichtungen darauf angewiesen sind, wechselseitig Lehrveranstaltungen zu besuchen, war es nicht zu vermeiden, für das Kinderinstitut Räume in unmittelbarer Nähe zum SFI anzumieten.

Zu Tz. 113

Die vom Rechnungshof zu Recht geforderte neue Konzeption für das SFI ist – wie dargelegt – mit Hilfe der vom MWK eingesetzten Kommission bereits vor der Rechnungshofprüfung in Angriff genommen worden. Die Kommission hat dabei vorwiegend unter wissenschaftlichen und wissenschaftsorganisatorischen Gesichtspunkten Empfehlungen zur Neustrukturierung des SFI formuliert. In zentralen Punkten – Wegfall der Ausbildungsfunktion, Reduktion der therapeutischen Versorgung zugunsten einer Konzentration auf die Forschung und die Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses, engere Kooperation mit der Universität – stimmt die Kommission – und das MWK – mit der Auffassung des Rechnungshofs überein. Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer außeruniversitären Forschungseinrichtung wird in der Stellungnahme der Kommission dargelegt, daß zwar an den bundesdeutschen Hochschulen seit der Gründung des SFI psychoanalytisch ausgerichtete Professuren – vor allem in medizinischen Fachbereichen – geschaffen worden sind, jedoch Defizite insbesondere im Bereich der psychoanalytischen Grundlagenforschung, der Untersuchung gesellschaftlicher Entwicklungen mit Hilfe der Psychoanalyse sowie des interdisziplinären Austausches zwischen Psychoanalyse und anderen Humanwissenschaften bestehen. Es besteht insofern ein erhebliches bundesweites und Landesinteresse daran, die auf diesen Gebieten am SFI vorhandenen Forschungsmöglichkeiten zu erhalten und zu stärken. Vorauszusetzen ist, daß im Rahmen der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik jedes Bundesland Forschungsschwerpunkte bildet und fördert, deren Aufgabengebiete nicht immer allein als spezifische Landesinteressen des Sitzlandes zu begründen sind. Durch Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Grundlagenforschung, die künftig im SFI verstärkt im Mittelpunkt stehen sollen, sind langfristig auch wichtige Beiträge zur qualitativen Sicherung der therapeutischen Versorgung der Bevölkerung zu erwarten. Die psychoanalytisch orientierten Arbeitsgruppen an der Universität Frankfurt bilden ein förderliches Umfeld für das SFI und sollen in Zukunft vermehrt mit dem SFI kooperieren und im Bereich der Lehre unterstützt werden; sie können die dem Institut zugedachten Forschungsaufgaben jedoch – nicht zu-

Bemerkungen des Rechnungshofs

tigen ist, daß die Nachfrage nach einer psychologischen Qualifikation unter Studenten und Studentinnen überaus hoch ist und bei weitem nicht befriedigt werden kann. Die am SFI stattfindende Forschung sollte daher verstärkt mit der universitären Lehre verbunden werden. Dies bietet sich insbesondere auch deshalb an, weil mit der Aufgabe der therapeutischen Ausbildung und der Patientenbehandlung erhebliche Kapazitäten frei werden würden.

Das Faktum, daß die psychoanalytische Forschung sicherlich auch in einem gewissen Umfang die psychoanalytische und -therapeutische Arbeit mit Patienten notwendig macht, rechtfertigt zweifelsohne die Beibehaltung des heutigen Standorts des SFI und würde von daher auch eine räumliche Integration in die Johann Wolfgang Goethe-Universität nicht sinnvoll erscheinen lassen.

Der Rechnungshof geht bei seinen Strukturvorschlägen davon aus, daß durch eine Reduktion der Ausbildungs- und Behandlungstätigkeit räumliche Kapazitäten frei werden, die dem "Kinderinstitut" zur Verfügung gestellt werden sollten, wodurch der Haushalt dieses Instituts um jährlich ca. 110 000 DM entlastet werden könnte. Die Integration des "Kinderinstituts" in das Haus des SFI hätte darüber hinaus den Vorteil, daß das "Kinderinstitut" verstärkt seinem satzungsmäßigen Auftrag, auch in der Forschung tätig zu sein, nachkommen könnte. Darüber hinaus würde die gemeinsame Unterbringung von SFI und "Kinderinstitut" die Möglichkeit bieten, Verwaltungsaufgaben in einer Organisationseinheit zu konzentrieren. Dadurch könnte es zu weiteren Einsparungen kommen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß – bedingt durch den Wegfall der Aufgaben in der Ausbildung und der Patientenbehandlung – von den derzeit 19 wissenschaftlichen Stellen des SFI mittelfristig 50 v.H. eingespart werden könnten. Eine gleiche Einsparung sollte bei dem nichtwissenschaftlichen Personal vorgesehen werden. Diese Personalkürzungen würden zu einer jährlichen Einsparung von 1,2 Mio. DM führen. Die Entwicklung einer veränderten Forschungskonzeption sollte von solchen veränderten Rahmenbedingungen ausgehen, wobei es – richtigerweise – dann das Ziel sein sollte, die Forschung verstärkt über Drittmittel zu finanzieren, worin nicht zuletzt auch der Ruf einer Einrichtung seinen Ausdruck findet.

Im Zeitpunkt der Abfassung des Bemerkungsbeitrags hatte sich das Ministerium für Wissenschaft und Kunst zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs – trotz Verlängerung einer dreimonatigen Abgabefrist – noch nicht geäußert.

Insbesondere wegen der dem Rechnungshof bekannten Absicht einer Neustrukturierung des SFI hat der Rechnungshof es als geboten angesehen, seine Feststellungen und Überlegungen auch ohne eine Stellungnahme des Ministeriums in seine Bemerkungen aufzunehmen.

Stellungnahme der Landesregierung

letzt aufgrund der hohen Lehrbelastungen – nicht abdecken. Die Weiterführung des SFI ist auch im Sinne einer Schwerpunktbildung in der Forschung im Raum Frankfurt am Main wissenschaftspolitisch zweckmäßig, da es in anderen Bundesländern keine vergleichbare Einrichtung gibt.

Das MWK hat im Anschluß an diese Erwägungen geprüft, inwieweit sich die in der Kommissionsstellungnahme formulierten Zielvorstellungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Landes in Einklang bringen lassen. Angesichts der finanziellen Restriktionen des Landes sind Abstriche bei der befürworteten Stellenausstattung unvermeidbar. Nach den Vorstellungen des MWK sollen außerdem nach Möglichkeit Leitungsstellen am SFI mit Professuren an der Universität Frankfurt verknüpft werden. Es dürfen für die Neustrukturierung allerdings nicht überhöhte Einsparungsforderungen erhoben werden, vielmehr müssen die besonderen Forschungsperspektiven an dem projektierten außeruniversitären, interdisziplinär orientierten Forschungsinstitut SFI realisierbar bleiben. Dazu zählt, daß mehrere Leitungsstellen mit der von der Kommission empfohlenen Vergütung geschaffen werden. Bei der Abwägung des Mittelbedarfs ist ferner zu bedenken, daß dem Wegfall der Ausbildungsfunktion die auch vom Rechnungshof erhobene Forderung nach einem verstärkten Engagement in der universitären Lehre gegenübersteht. Die Patientenbehandlung kann zwar reduziert werden, aber für Forschungszwecke sind weiterhin Behandlungen in erheblichem Umfang erforderlich. Auch die am SFI vorhandene psychoanalytische Ambulanz muß aufrechterhalten werden, da sie für das Institut die Möglichkeit zur ständigen Information über den Zustand bzw. die sich verändernden Erscheinungsbilder psychosozialer Problemlagen in der Bevölkerung und zur gezielten Auswahl von Patienten unter Forschungsgesichtspunkten bietet. Im übrigen verringern sich durch eine Reduktion der psychotherapeutischen Behandlungstätigkeit auch die hierauf entfallenden Einnahmen. Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge und der fachlichen Kommissionsempfehlungen ist im MWK ein Konzept für die künftige Personalstruktur des SFI ausgearbeitet worden, welches nach derzeitigem Stand mittelfristig 12,5 wissenschaftliche Stellen sowie 10 nichtwissenschaftliche Stellen als Grundausstattung vorsieht. Das MWK ist der Auffassung, daß eine weitergehende Reduktion fachlich nicht vertretbar ist.

Im Zuge der geplanten Umstrukturierung – unter Berücksichtigung des Raumbedarfs für Drittmittelforschung – sollen im SFI freiwerdende räumliche Kapazitäten dem "Kinderinstitut" zur Verfügung gestellt werden. Da der gegenwärtig gültige Mietvertrag für das "Kinderinstitut" zum 31. August 1995 ausläuft, läßt sich ein Umzug dieses Instituts in das SFI ggf. zeitnah zur SFI-Umstrukturierung realisieren. In diesem Zusammenhang wird geprüft werden, inwieweit durch eine Zusammenführung von Verwaltungs-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

aufgaben der beiden Institute Einsparungen erzielt werden können. Eine verstärkte Forschungstätigkeit der Mitarbeiterinnen des "Kinderinstituts", wie sie vom Rechnungshof erwogen wird, dürfte jedoch auch nach dem Umzug kaum möglich werden, da sie mit den Ausbildungsaufgaben voll ausgelastet sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten
(Kap. 15 34)

Die Organisation der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten ist verbesserungsbedürftig. Strukturelle Veränderungen sowohl im Aufbau als auch im Ablauf schaffen Voraussetzungen für eine wirkungsvollere Erledigung der Aufgaben. Hierzu sowie zur Verbesserung der Einnahmen- bzw. Ausgabenseite gibt der Rechnungshof Hinweise.

114 In Tz. 98 bis 101 seiner Bemerkungen 1991 für das Hj. 1990 (Landtagsdrucksache 13/1869) hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß durch versäumte Mietwertüberprüfungen bei den von der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (VSG) betreuten Landesmietwohnungen und nicht erfolgten Mietanpassungen für das Land erhebliche finanzielle Nachteile entstanden waren. Er hatte als Konsequenz dieser Feststellungen angeregt zu prüfen, ob es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zweckmäßiger sei, die Verwaltung der Landesmietwohnungen einer Einrichtung zu übertragen, die Vermietungen professionell handhabt.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung hatte seine abschließende Entscheidung über den Bemerkungsbeitrag zurückgestellt, weil im Verlauf der parlamentarischen Beratungen bekanntgeworden war, daß der Rechnungshof eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der VSG durchführe, bei der u.a. auch der Frage nachgegangen werde, wer künftig für die Verwaltung der zur VSG gehörenden Landesmietwohnungen zuständig sein sollte und man entsprechende Vorschläge des Rechnungshofs abwarten wollte (Beschluß USH/13/9 vom 4. November 1992).

Zu Tz. 114 und 123
Der Anregung des Rechnungshofs, die Verwaltung der Landesmietwohnungen auf eine andere Einrichtung zu übertragen, wird derzeit nachgegangen. Nach dem Ergebnis einer ersten Beratung durch die Wirtschaftsförderung Hessen Investitions-Bank AG ist die Wirtschaftlichkeit einer solchen Aufgabenverlagerung äußerst fraglich. Gleichwohl wurde eine Erhebung über den Arbeitsumfang und die Beteiligung anderer Stellen außerhalb der VSG bei der Verwaltung der Landesmietwohnungen eingeleitet. Auf der Basis des Datenmaterials wird die Wirtschaftlichkeit einer Verlagerung der Liegenschaftsverwaltung auf eine andere Einrichtung untersucht und ggf. dann eine Ausschreibung der Leistungen vorgenommen werden.

In Übereinstimmung mit dem Rechnungshof wird das für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die mögliche Vergabe der Liegenschaftsverwaltung an ein privates Unternehmen nach § 81 HPVG erforderliche personalvertretungsrechtliche Beteiligungsverfahren unmittelbar nach Abschluß der Datenerhebung eingeleitet werden.

Außerdem wird geprüft, Wohngebäude zu veräußern oder in Erbpacht zu vergeben.

115 Diese sich nicht nur mit dieser Problematik (vgl. hierzu Tz. 123) befassende Prüfung ist mittlerweile abgeschlossen. Der Rechnungshof untersuchte die Aufgabenerledigung der VSG insgesamt und zeigte in seinen Prüfungsmitteilungen an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst Möglichkeiten auf, wie etwa durch effektiveren Ressourceneinsatz, Nutzung von Rationalisierungspotentialen, Aufgabenverlagerungen, Reduzierung von Aufgaben und Aufgabenstandards, aber auch durch Maßnahmen zur Einnahmesteigerung die Effizienz und Leistungsfähigkeit der VSG erhöht, der Aufwand zur Aufgabenerfüllung minimiert, insbesondere Personalausgaben eingespart werden können.

Zu Tz. 115
Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die Untersuchung des Rechnungshofs zu Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit der VSG begrüßt und seine Anregungen und Vorschläge zum Anlaß genommen, die in nachstehenden Tz. aufgezeigten Maßnahmen einzuleiten bzw. umzusetzen.

116 Die VSG ist die Fachbehörde zur Verwaltung landeseigener Kulturdenkmäler. Sie verwaltet, betreut und nutzt die Kulturdenkmäler nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten. Sie ist in die Hauptverwaltung in Bad Homburg v.d.H. und 19 Außenstellen untergliedert.

Den hohen Ausgaben für die Betreuung der Kulturdenkmäler stehen keine auch nur annähernd vergleichbaren Einnahmen gegenüber. Im Hj. 1992 waren bei Kap. 15 34 Gesamtausgaben von rd. 24,2 Mio. DM und Gesamteinnahmen von nur rd. 2,4 Mio DM veranschlagt, so daß sich ein Zuschußbedarf von rd. 21,8 Mio. DM ergab.

Zu Tz. 116

Auf die Ausführungen zu Textzahl 124 wird verwiesen.

117 Der Rechnungshof unterbreitete infolgedessen Vorschläge, wie die insgesamt unbefriedigende Einnahmesituation verbessert werden kann. Neben einer deutlichen Erhöhung der Eintrittspreise sei dabei das Hauptaugenmerk auf die stärkere Ausschöpfung vorhandener bzw. die Erschließung neuer Einnahmequellen

Zu Tz. 117
Die Eintrittspreise im Bereich der VSG wurden 1993 um 100 v.H. erhöht. Sind Verbesserungen bei der Besucherbetreuung und der Besucherinformation zu erreichen, so sind weitere Erhöhungen vertretbar. Es

Bemerkungen des Rechnungshofs

zu richten. Dabei seien denkmalpflegerische und wirtschaftliche Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen. Zu denken sei in diesem Zusammenhang beispielsweise an

- die intensivere Nutzung attraktiver Räume und Außenanlagen für Veranstaltungen, sonstige Gestattungen usw.,
- die Erhöhung der Entgelte für bestehende Gestattungsverträge,
- die Vergabe von "Patenschaften" an Firmen, Vereine oder Privatpersonen ("Kultursponsoring").

Die VSG hat die Problematik der zu niedrigen Einnahmen offenbar bereits selbst erkannt. So hat sie die Eintrittspreise für den Besuch der Kulturdenkmäler zum 01. April 1993 verdoppelt. Des weiteren beabsichtigt sie, bestehende Gestattungsverträge zu überprüfen und – soweit möglich – höhere Entgelte zu vereinbaren.

Der Rechnungshof hält die Verdoppelung der Eintrittspreise als ersten Schritt für hinnehmbar. Mittelfristig müßten sie aber dem durchschnittlichen Eintrittspreis für entsprechende Sehenswürdigkeiten angepaßt werden.

118 Die von der VSG verwalteten Kulturdenkmäler sind Werbeträger und bedeutende Wirtschaftsfaktoren der jeweiligen Gemeinden. Genannt sei beispielsweise die Stadt Kassel mit dem Kulturkomplex "Schloß und Bergpark Wilhelmshöhe" einschließlich der alljährlich hunderttausende Besucher anziehenden Wasserspiele. Allein der Betrieb dieser Wasserspiele verursacht für das Land jährliche Kosten von rd. 1 Mio. DM. Diesen hohen Betriebskosten stehen keinerlei Einnahmen des Landes etwa in Form einer angemessenen finanziellen Beteiligung der Stadt Kassel gegenüber. Der Rechnungshof hält diese nicht nur für Kassel zutreffende Sachlage für nicht vertretbar. Dem Nutzen der Kommunen muß deren angemessene Beteiligung an den anfallenden Betreuungskosten gegenüberstehen. Sie könnte in Form von Kostenerstattungen (Personal- und Sachkosten), Arbeitsteilung durch Übernahme von Aufgaben, Nutzungsvereinbarungen, aber auch durch Veräußerung bzw. unentgeltliche Überlassung bestimmter Objekte an die Kommunen geschehen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat betont, seine bisherigen Versuche, die Gemeinden angemessen an den Betreuungskosten zu beteiligen, seien nur in Einzelfällen erfolgreich gewesen. Aufgrund der Vorschläge des Rechnungshofs werde nunmehr geprüft, ob die von den Kommunen häufig angestrebte intensivere Nutzung der Liegenschaften an eine entsprechende Gestattungsauflage (personelle Beteiligung an der Pflege, Kostenersatz, Überlassungsentgelte) gebunden werden könne.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muß bei einem Scheitern dieser Bemühungen gegebenenfalls auch an eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten gedacht werden.

119 Bei der VSG sind keine Personalbedarfsberechnungen vorhanden. Der Rechnungshof hält es daher wegen der personalintensiven Betreuung von Parks und Gärten für geboten, unverzüglich mit der Erarbeitung von Grundlagen zur Personalbemessung zu beginnen. Dabei sind insbesondere starke saisonale Schwankungen des Arbeitsanfalls angemessen zu berücksichtigen. Unabhängig vom Ergebnis dieser Personalbedarfsberechnung muß der jahreszeitlich unterschiedlichen Arbeitsbelastung bereits sofort

Stellungnahme der Landesregierung

wird darauf geachtet, daß die Eintrittspreise im Bereich der hessischen Schlösser und Gärten an das in Deutschland und im internationalen Vergleich übliche Preisniveau für Sehenswürdigkeiten angepaßt sind. Darüber hinaus werden die Eintrittskarten als Werbeträger genutzt.

Zur Verbesserung der Einnahmensituation sollen des weiteren alle attraktiven Räume und Außenanlagen in den von der VSG betreuten Liegenschaften, die für Veranstaltungen und sonstige vorübergehende Nutzungen geeignet sind, Interessenten kostenpflichtig zur Verfügung gestellt werden. Der Entwurf einer entsprechenden Nutzungsentgeltregelung liegt bereits vor. Unabhängig davon ist im Jahr 1993 eine Einnahmensteigerung von 366.000 DM gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

Bestehende Gestattungsverträge werden zur Zeit überprüft und die Entgelte in angemessenem Umfang erhöht.

Die Unterstützung von privater Seite zur Instandsetzung und Unterhaltung von Kulturgütern ("Kultursponsoring") konnte durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden. Eine Reihe von Vereinen hat bereits Interesse an der Erhaltung von Kulturgütern gezeigt und ist bereit, sich an der Finanzierung zu beteiligen.

Zu Tz. 118

Eine Bereitschaft der Kommunen, die Unterhaltung der in ihrem Gemeindegebiet gelegenen Kulturgüter zu übernehmen oder sich zumindest daran zu beteiligen, zu erreichen, wird angestrebt.

Eine Stadt hat bereits abgelehnt, eine andere will verhandeln. Weitere Versuche werden unternommen. Allerdings ist es gerade in der gegenwärtigen Haushaltslage schwierig, die Kommunen für eine Beteiligung zu gewinnen.

Eine andere Möglichkeit ist, einzelne Objekte zu veräußern. Auch sind in besonderen Fällen Private zur Hilfe bereit. So wurde die Wiederherstellung der Klostermühle im Kloster Seligenstadt von privater Seite finanziert.

Zu Tz. 119

Zur Personalbemessung im Gartenbereich wird derzeit eine Vergleichsberechnung nach dem von der Senatsverwaltung Berlin entwickelten Schlüssel durchgeführt. Die Berechnungsgrößen sind dabei Anlageart, Pflegeklasse und Personalbedarfswerte, die aus

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

durch personalsteuernde Maßnahmen (z.B. Verminderung der Stammkräfte, Einsatz von Aushilfskräften in "Belastungsspitzen") sowie durch Übertragung bestimmter Arbeiten auf ortsansässige Gärtnereibetriebe Rechnung getragen werden. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß die VSG inzwischen mit der Erarbeitung von Grundlagen zur Personalbemessung im Gartenbereich begonnen habe. Bereits jetzt würden Belastungsspitzen oder der unerwartete Ausfall von Arbeitskräften durch den Einsatz von Aushilfskräften ausgeglichen.

120 Die Gewächshäuser verursachen neben hohen Herstellungs- auch erhebliche laufende Betriebskosten. Besonders kostenaufwendig war das in der Zeit von 1985 bis 1990 errichtete neue Gewächshaus im Park Kassel-Wilhelmshöhe (Baukosten: rd. 5,2 Mio. DM). Der Nutzen aus dem Betrieb dieses Gewächshauses steht in keiner Relation zum hohen Herstellungs- und Betriebsaufwand. Spätestens bei Planung der Baumaßnahme hätten Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden müssen, zumal der hohe Kostenbedarf wegen der schwierigen Geländestruktur offensichtlich war.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, den Betrieb der in den Zuständigkeitsbereich der VSG fallenden Gewächshäuser allgemein unter wirtschaftlichen Aspekten neu zu überdenken, wobei auch die Einschränkung bestimmter Leistungsstandards bis hin zu Schließungen von Gewächshäusern und der verstärkte Zukauf marktgängiger gärtnerischer Erzeugnisse einzubeziehen sind. Auf alle Fälle sind vor Planung neuer Gewächshäuser Nutzen-Kosten-Untersuchungen unerläßlich.

121 Der Betrieb der Restaurierungswerkstatt in der Hauptverwaltung der VSG ist in der derzeitigen Form unwirtschaftlich, ihre Ausstattung mit Maschinen und Gerät im Verhältnis zum dort eingesetzten Personal überdimensioniert, weswegen vorhandene Gerätekapazitäten vielfach nur unzureichend genutzt und daher nicht wirtschaftlich eingesetzt werden. Der Rechnungshof schlug zur effizienteren Auslastung der Restaurierungswerkstatt vor, deren Räume und Einrichtungen von anderen Dienststellen, die gleichgelagerte Aufgaben wahrzunehmen haben (Museen, Landesamt für Denkmalpflege), mitbenutzen zu lassen. Auch die gemeinsame Nutzung durch sämtliche dafür in Frage kommenden Dienststellen des Landes komme in Betracht.

122 Der Rechnungshof beanstandete überdies die nicht sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen einzelnen Sachgebieten innerhalb der Verwaltungsabteilung und schlug die Auflösung eines Sachgebiets und die Umverteilung dessen Aufgaben auf die übrigen Sachgebiete vor, wodurch insgesamt vier Planstellen/Stellen wegfallen und jährliche Personalkosten in Höhe von rd. 350 000 DM einspart werden könnten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst stimmt den Vorstellungen des Rechnungshofs zur Umorganisation der Verwaltungsabteilung der VSG zwar im wesentlichen zu, will die aufgrund der Vorschläge des Rechnungshofs verfügbar werdenden Personalkapazitäten allerdings "zur Aufarbeitung festgestellter Defizite" einsetzen.

Der Rechnungshof begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des Ministeriums, seinen Vorschlägen zur Neuorganisation der Verwaltungsabteilung zu folgen, hält allerdings an den von ihm aufgezeigten Personaleinsparungsmöglichkeiten fest.

123 Im Rahmen seiner Prüfung gewann der Rechnungshof den Eindruck, daß sich die Arbeits- und Personalsituation im Bereich der Verwaltung der zur VSG gehörenden Landesmietwohnungen zwar gebessert hat und die sich in der Vergangenheit kritisierten Zustände (vgl. oben Tz. 114) folglich kaum wiederholen werden. Er kam aber nach Abwägen aller Vor- und Nachteile dennoch zu dem Ergebnis, daß die Übertragung der Zuständigkeit für die

dem Zeitaufwand der jeweils wahrzunehmenden Pflegetätigkeiten resultieren.

Zu Tz. 120

Das in der Zeit von 1985 bis 1990 errichtete neue Gewächshaus im Park Kassel-Wilhelmshöhe, das sich hoher Besucherzahlen erfreut, wurde seinerzeit nach Bedarfsgesichtspunkten dimensioniert. Weitere neue Gewächshäuser sind nicht geplant.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst wirkt darauf hin, die laufenden Betriebskosten für die Gewächshäuser zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang ist sichergestellt worden, daß zur besseren Auslastung der Gewächshäuser eine zentrale Versorgung der Außenstellen mit Pflanzgut erfolgt. Die VSG ist darüber hinaus aufgefordert worden, die Zulieferung von Pflanzengut durch Private vorzusehen. Weiterhin wird geprüft, ob die bestehenden Gewächshäuser verpachtet werden können mit der Auflage, den von der VSG benötigten Grundbestand an Pflanzen vorzuhalten.

Zu Tz. 121

Es wird derzeit eine Erhebung über die Auslastung der in der Restaurierungswerkstatt der VSG vorhandenen Geräte durchgeführt. Auf der Grundlage der dabei festgestellten freien Gerätekapazitäten wird anderen Dienststellen eine Mitnutzung angeboten werden.

Zu Tz. 122

Dem Vorschlag des Rechnungshofs folgend werden in der Verwaltungsabteilung der Hauptverwaltung der VSG ein Sachgebiet aufgelöst und die dort ressortierenden Aufgaben den anderen Sachgebieten dieser Abteilung zugeordnet.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hält Personaleinsparungen aufgrund der Umorganisation der Hauptverwaltung der VSG grundsätzlich für möglich. Vordringlich sollen jedoch die vom Rechnungshof aufgezeigten Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung mit verstärktem Personaleinsatz aufgearbeitet werden, so daß Personaleinsparungen dann wirksam werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Betreuung der Landesmietwohnungen – wie er dies bereits früher angedeutet hatte – auf eine unabhängige dritte Stelle, insbesondere auch unter wirtschaftlichen Aspekten, die sinnvollere Lösung darstellt. Da beim Land nach Auflösung der zentralen Liegenschaftsstellen bei den Finanzämtern eine dafür geeignete Dienststelle praktisch nicht mehr vorhanden ist, müßte mit dieser Aufgabe folgerichtig eine Einrichtung außerhalb der Landesverwaltung beauftragt werden. Mit einer solchen Lösung könnte neben einer professionelleren vor allem auch eine aus der Sicht des Landes kostengünstigere Betreuung des Wohnungsbestandes durch eine darauf spezialisierte Gesellschaft erreicht werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst prüft derzeit die vom Rechnungshof vorgeschlagene Verlagerung der Zuständigkeit und weist in diesem Zusammenhang auf das personalvertretungsrechliche Beteiligungsverfahren hin, da die Privatisierung von Aufgaben, die bisher von Beschäftigten der Dienststelle wahrgenommen wurden, mitbestimmungspflichtig sei. Der Rechnungshof begrüßt auch hier das Einvernehmen mit dem Ministerium und regt die möglichst zeitnahe Durchführung des Beteiligungsverfahres an, damit nach dessen Beendigung die Aufgabenverlagerungen im Sine der Vorschläge des Rechnungshofs zügig umgesetzt werden können.

124 Da ihm die Aufbauorganisation der VSG mit 19 Außenstellen insgesamt unrationell erschien, schlug der Rechnungshof neben Objektveräußerungen, Aufgabenverlagerungen und Leistungseinschränkungen insbesondere vor, Außenstellen zusammenzulegen, um vorhandene Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen. Der Verwaltungsaufbau muß demzufolge grundlegend neu strukturiert und die Zahl der Außenstellen von 19 auf etwa 7 reduziert werden. Neben der dadurch verbesserten Ausnutzbarkeit sächlicher Ressourcen könnten bei Vollzug dieser Maßnahmen auch Personalkosten eingespart werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst strebt nach seiner Stellungnahme eine Aufgabenkonzentration auf zukünftig höchstens 9 Außenstellen an. Zwei Außenstellen seien bereits vereinigt worden; die Zusammenlegung weiterer Außenstellen sei eingeleitet.

Zu Tz. 124

In Weilburg und Bad Homburg wurden jeweils zwei Außenstellen zu einer Außenstelle zusammengelegt. Weitere Zusammenlegungen sind eingeleitet. Unabhängig von der organisatorischen Regelung wurde der zwischen einzelnen Außenstellen bestehende Arbeits- und Maschinenverbund verbessert.

Seit 1992 wurden im Bereich der Außenstellen bereits insgesamt 11,5 Stellen eingespart. Dies hat allerdings zu erheblichen Einschränkungen im Betreuungsgrad der Liegenschaften geführt.

125 Der Rechnungshof schlug außerdem vor, das Saalburgmuseum (Kap. 15 33) als Außenstelle in die VSG zu integrieren. Dadurch seien neben einer insgesamt rationelleren Aufgabenerledigung auch Personalkosteneinsparungen – etwa durch Wegfall einer Planstelle des höheren Dienstes (BesGr A 15 bzw. BesGr A 14 BBesG) – möglich.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst will dem entsprechen, das Saalburgmuseum als selbständige Dienststelle auflösen und verwaltungsmäßig als weiteres Fachgebiet – nicht als Außenstelle – in die VSG eingliedern. Die Personalkapazität für die wissenschaftliche Betreuung des Saalburgmuseums solle dabei in vollem Umfang erhalten werden.

Der Rechnungshof erhebt hiergegen insofern Bedenken, als die von ihm vorgesehenen Einsparungsmöglichkeiten beeinträchtigt werden; ganz abgesehen davon, daß die Schaffung einer "Außenstelle Saalburgmuseum" der Aufbauorganisation der VSG eher entspräche als die Einrichtung eines weiteren Fachgebiets innerhalb der Hauptverwaltung.

Zu Tz. 125

Mit Wirkung zum 1. Januar 1994 wurde das Saalburgmuseum als Fachgebiet der Hauptverwaltung und nicht – wie vom Rechnungshof vorgeschlagen – als Außenstelle in die VSG eingegliedert.

Aufgrund der überregionalen Bedeutung als Museum und Forschungseinrichtung wird die Personalkapazität für die wissenschaftliche Betreuung der Saalburg in dem bisherigen Umfang beibehalten werden müssen. Die sich aus der Zusammenlegung der Dienststellen ergebende Optimierung des Personaleinsatzes im nichtwissenschaftlichen Bereich kann zu Personaleinsparungen führen.

Eine organisatorische Eingliederung als Außenstelle war deswegen nicht möglich, da das Saalburgmuseum gegenüber den vorhandenen Außenstellen der VSG eine völlig andere Personal- und Aufgabenstruktur besitzt.

In den Außenstellen der VSG, die von Beamten des gehobenen oder mittleren Dienstes bzw. entsprechend eingruppierten Angestellten oder von Arbeitern geleitet werden, werden technische und verwaltungstechnische Aufgaben nach den fachlichen Weisungen der jeweils zuständigen Fachgebiete der Hauptverwaltung wahrgenommen. Das Saalburgmu-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

seum wird von den dort tätigen Bediensteten des höheren Dienstes wissenschaftlich betreut, so daß es keiner fachlichen Weisungen der anderen Fachgebiete der Hauptverwaltung bedarf. Die Leitung des Saalburgmuseums ist daher nicht mit einer Außenstellenleitung, sondern mit einer Abteilungsleitung bzw. Fachgebietsleitung bei der Hauptverwaltung vergleichbar.

126 Allgemein hält es der Rechnungshof zur Steigerung der Effizienz der VSG für geboten, daß das Ministerium für Wissenschaft und Kunst kraft seiner Leitungs- und Aufsichtsfunktion einen sachgerechten und aussagefähigen Handlungsrahmen vorgibt. Dabei sind die Festlegung von Prioritäten, Nutzen-Kosten-Untersuchungen sowie Erfolgskontrollen von besonderem Gewicht. Bei der praktischen Umsetzung dementsprechender Vorgaben seitens des Ministeriums in den einzelnen Aufgabenbereichen der VSG kommt der straffen Dienst- und Fachaufsicht durch den Dienststellenleiter entscheidende Bedeutung zu.

Zu Tz. 126

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat seine Leitungs- und Aufsichtsfunktion seit 1991 verstärkt wahrgenommen und darauf hingewirkt, daß folgende Maßnahmen eingeleitet bzw. umgesetzt wurden:

- Erhöhung der Eintrittspreise;
- Verbesserung der Nutzungskonzepte für die von der VSG betreuten Liegenschaften;
- Reduzierung der Ausstellungsaktivitäten zugunsten der Bestandssicherung von Kunstgegenständen;
- Erarbeitung von Grundlagen zur Verbesserung der Besucherbetreuung und der Besucherinformation;
- Erschließung neuer Einnahmequellen;
- Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation.

127 Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die VSG bereits angewiesen, einzelne Prüfungsempfehlungen unverzüglich umzusetzen und damit zum Ausdruck gebracht, daß es sich den Vorstellungen des Rechnungshofs zur Verbesserung und Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der VSG im wesentlichen anschließen will. Der Rechnungshof erwartet nunmehr, daß die erforderlichen Maßnahmen wegen der organisatorischen, personalwirtschaftlichen und finanziellen Bedeutung alsbald eingeleitet und möglichst rasch verwirklicht werden.

Zu Tz. 127

Die Einleitung und Umsetzung der anstehenden Maßnahmen erfolgt unverzüglich. Die Beachtung der hierfür jeweils geltenden verfahrensrechtlichen – etwa personalvertretungsrechtlichen oder vergaberechtlichen – Regelungen wird allerdings – wie sich etwa bei der Einführung eines automatisierten Inventarisierungssystems oder bei organisatorischen Änderungen zeigt – zum Teil erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bundesausbildungsförderungsgesetz
(Kap. 15 80)

Organisationsmängel bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) im Rahmen der Ausführungen des Bundes- und des Hessischen Ausbildungsförderungsgesetzes (BAföG/HAföG), Verfahrens- und Programmfehler im Datenverarbeitungsverfahren sowie fehlende ressortübergreifende Abstimmungen erfordern umfangreiche Maßnahmen zur Behebung.

128 Das Bundesausbildungsförderungsgesetz wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Die Ausgaben, die bei der Ausführung des Gesetzes entstehen, tragen der Bund zu 65 v.H. und die Länder zu 35 v.H. Bei der Berechnung und Zahlbarmachung der Ausbildungsförderung sowie bei der Abwicklung der Rückforderung überzahlter Förderungsbeträge bedienen sich die 26 Ämter für Ausbildungsförderung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, die Ämter für Ausbildungsförderung bei den fünf hessischen Studentenwerken (StW) sowie die Staatskasse Bad Hersfeld der automatisierten Datenverarbeitung (DV).

Die Berechnung, die Abrechnung, die Bescheiderstellung und die Zahlbarmachung von Förderungsleistungen sowie der listenmäßige Ausdruck erfolgt seit 1977 mittels des genannten DV-Verfahrens bei der HZD. Das Verfahren wurde seinerzeit arbeitsteilig im Verbund mit den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein entwickelt. Hessen war für die Entwicklung und Pflege von Statistik- und Auswertungsprogrammen verantwortlich. Das DV-Verfahren wurde als reines Stapelverarbeitungsverfahren (Batch-Verfahren) entwickelt und wird – im wesentlichen unverändert – heute noch angewendet.

129 Im Rahmen örtlicher Prüfungen durch den Hessischen Rechnungshof und durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Kassel wurde in den letzten Jahren eine Häufung von Verfahrensmängeln und Programmfehlern festgestellt, die das von der HZD betriebene und betreute DV-Verfahren BAföG und HAföG betreffen.

130 Ziel der Prüfung war es, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu verbessern. Dazu wurden insbesondere die Ordnungsmäßigkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Abläufe untersucht. Die Untersuchung hat sowohl die DV-mäßigen Abläufe in der HZD und – soweit derzeit realisiert – bei den Ämtern für Ausbildungsförderung sowie auch die organisatorische Arbeitsabwicklung in der Verwaltung betroffen. Besonderes Augenmerk hat der Rechnungshof dabei auf das jeweilige organisatorische Umfeld, die Durchgängigkeit der Prozeßketten, aber auch die Akzeptanz bei den Nutzern gelegt. Einzubeziehen waren somit alle zur Durchführung, Kontrolle und Sicherung der Verarbeitungsprozesse auszuführenden Maßnahmen und Arbeitsschritte.

Für die Entwicklung und Pflege des fraglichen DV-Verfahrens wurden dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) von der HZD seit 1990 über 1 Mio. DM in Rechnung gestellt; hiervon entfielen allein auf Personalkosten (Beratung, Unterstützung, Entwicklung, Pflege etc.) über 800 TDM.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden das Hauptverfahren, das Teilverfahren Kasse sowie das Datenverarbeitungs-Vorort-Verfahren BAföG "Zentrale Datenerfassung und Büroautomation beim Studentenwerk Frankfurt am Main" untersucht.

131 Das Ergebnis seiner Feststellungen hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 25. Januar 1993 zusammengefaßt und an die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, das Hessische Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten (HMdIE) [Aufsichtsbehörde der HZD], das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) und an das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst übersandt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

132 Der Rechnungshof hat zum Hauptverfahren BAföG im wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

- Die dem Rechnungshof vorgelegte Geschäftsordnung der HZD vom 28. August 1980 ist am 1. September 1980 in Kraft getreten. Eine Aktualisierung ist seit diesem Zeitpunkt nicht erfolgt. Dies wäre aber schon aufgrund der Veränderung der Rechtsstellung der HZD erforderlich gewesen. Aufgrund der Vielzahl der vom Rechnungshof vorgefundenen unklaren, unübersichtlichen, kaum nachvollziehbaren sowie uneinheitlichen Bearbeitungsvorgänge sowie wegen der Unübersichtlichkeit der allgemeinen Aktenverwaltungen hat der Rechnungshof es für dringend geboten gehalten, insbesondere die in der Geschäftsordnung getroffenen Regelungen zur Vorgangsbearbeitung, Aktenführung und zur Verantwortlichkeit zu überarbeiten bzw. in einer Geschäftsanweisung hierzu nähere Anordnungen zu treffen.
- Das Rechtsverhältnis zwischen der Verwaltung, dem sog. Benutzer, und der HZD für alle von dieser erbrachten Leistungen ist in einer am 1. Juli 1984 in Kraft getretenen Benutzerordnung geregelt. Diese trägt allerdings den Veränderungen aufgrund des Inkrafttretens des Datenverarbeitungs-Verbundgesetzes vom 22. Juli 1988, durch das die vormals rechtlich selbständige HZD in das Land eingegliedert wurde und als Landesbetrieb (vgl. § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO)) weitergeführt wird (vgl. § 1 DV-VerbundG), noch nicht Rechnung.
- Nach den zwischen der HZD und dem HMWK am 13. Januar 1992 abgeschlossenen Benutzervereinbarungen (Rahmenvereinbarungen) nimmt das HMWK für das BAföG- und das HAföG-Verfahren aus dem Leistungsangebot der HZD folgende Leistungsarten in Anspruch:

  01 Beratung und Unterstützung der Landesverwaltung
  02 Entwicklung und Pflege von Anwenderverfahren
  04 Betrieb von DV-Verfahren auf den Großsystemen der HZD

  Eine nähere Beschreibung der Leistungsarten und die Berechnungsmodalitäten ergeben sich aus Anlagen zur Benutzervereinbarung. So werden z.B. für die Leistungsart 02 "Entwicklung und Pflege von Anwenderverfahren" für das BAföG-Verfahren "Berechnungseinheiten" definiert, denen die Leistungen der HZD bei Rechnungsstellung zugeordnet werden.

  Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die allgemein gehaltenen Leistungsangaben wenig aussagekräftig und insbesondere nicht konkret genug, um die Richtigkeit der Rechnungsstellung nachprüfen zu können. Derartige Rechnungen können nicht als ausreichende Begründung (vgl. VV Nr. 10 zu § 70 LHO) für eine Auszahlung anerkannt werden und Grundlage für die haushaltsrechtlich erforderliche Feststellung der sachlichen Richtigkeit sein (vgl. VV Nr. 12 zu § 70 LHO).
- Die HZD erbringt ihre Dienstleistungen grundsätzlich auf der Grundlage schriftlich abgeschlossener Benutzervereinbarungen, in denen Art und Umfang der jeweiligen Aufträge festgelegt sind. Hinsichtlich der BAföG-/HAföG-Verfahren liegen – wie bereits erwähnt – solche Benutzervereinbarungen vor.

  Der Rechnungshof hat dahingehend erhebliche Bedenken geltend gemacht, daß die Festlegung des Auftragsumfangs nicht hinreichend genau spezifiziert und für den jeweiligen Geltungszeitraum lediglich ein "Maximalrahmen" an verfügbaren Haushaltsmitteln festgeschrieben wird.

  Der Rechnungshof hat empfohlen, die vertraglichen Vereinbarungen z.B. in Anlehnung an die einschlägigen "Besondere Vertragsbedingungen" neu zu gestalten. Der Rech-

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 132

Der Rechnungshof hat in Tz. 138 seiner Bemerkungen die von der HZD aus seinen Feststellungen zur Geschäftsordnung und zur Benutzungsordnung gezogenen Konsequenzen aufgezeigt.

In der Vergangenheit sind von der HZD im Rahmen der Benutzungsvereinbarung Leistungen in Rechnung gestellt worden, die aufgrund der Gestaltung des Rechnungsinhalts teilweise schwer nachvollziehbar waren.

Es ist mittlerweile sichergestellt, daß berechnete Leistungen differenzierter dargestellt werden, damit sie leichter nachvollziehbar sind.

Die Festlegung des Auftragsumfangs geht auf die Angaben der HZD zurück, welcher personelle Umfang notwendig sei, um

- die BAföG/HAföG-Verfahren an die Vorgaben des BAföG-Programmierverbundes der Länder anzupassen und
- den sicheren und pünktlichen Betrieb des Verfahrens, auch in Krankheits- oder Urlaubszeiten, zu gewährleisten.

Dabei hielt die HZD den Einsatz von 2 Mitarbeitern für notwendig. Zweifeln des MWK wurde mit Hinweisen darauf begegnet, andernfalls könne keine Garantie für den sicheren Verfahrensbetrieb übernommen werden. Da ein geringerer Einsatz angestrebt wurde, wurde ein "Maximalrahmen" formuliert. Dieser sollte der HZD eine Personaldisposition erlauben, andererseits bestand Einvernehmen darüber, daß er unterschritten und nach Einarbeitung neuer Mitarbeiter in der HZD in dieses Verfahren dauerhaft vermindert werden sollte. In diesem Sinne ist für 1993 mit der HZD vereinbart worden, daß im laufenden Haushaltsjahr maximal Personalkosten für Pflege- und Entwicklungsarbeiten im Umfang von 200.000 DM entstehen dürfen.

Die zwischen MWK und HZD bestehenden Nutzungsvereinbarungen werden, den Empfehlungen des Rechnungshofs folgend, dahingehend überprüft, ob eine andere Art der Festlegung des Arbeitsumfangs erreicht werden kann.

Bei der HZD besteht seit rund 10 Jahren ein Testbestand von 700 Fällen, mit dem die relevanten Programmteile hinreichend getestet werden können. Es wird monatlich generell ein Testlauf durchgeführt. Die Testergebnisse werden vom MWK fallbezogen dokumentiert, d.h. es besteht für jeden Testfall eine Testakte.

Zur Pflege dieses Testbestandes wird ein sogenannter Testgenerator eingesetzt, der neue Bewilligungszeiträume aufbaut. Dieser Testgenerator lieferte infolge eines Programmfehlers, der über längere Zeit nicht ermittelt werden konnte, keine ausreichende Menge von Testfällen. Dieser Mangel ist mittlerweile behoben, so daß eine ordnungsgemäße Verfahrensfreigabe

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

nungshof hat im übrigen nicht ausgeschlossen, daß diese Problematik insgesamt und generell auch für andere Benutzungsverhältnisse zwischen der Landesverwaltung und der HZD einer Regelung bedarf.

– Die Dokumentation eines DV-Verfahrens ist die zusammengefaßte Abbildung der Aufgabenstellung, Aufgabendurchführung sowie der Steuerung des gesamten Verfahrensablaufs. Sie bildet die Grundlage für die ordnungsgemäße, rechtmäßige und wirtschaftliche Anwendung des Verfahrens und dient darüber hinaus zu seiner Pflege, seiner weiteren Entwicklung und zur Prüfung des gesamten Verarbeitungsprozesses. Zur Erfüllung dieser allgemeinen Anforderungen muß die Dokumentation vollständig, richtig, aktuell sowie übersichtlich und verständlich sein. Von besonderer Bedeutung ist der eindeutige Nachweis aller Änderungen, aber auch die klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten.

  Die dem Rechnungshof vorgelegte Dokumentation zu den Verfahren BAföG und HAföG hat diesen Anforderungen nicht genügt. Der Rechnungshof hat entsprechende Mängel (z.B. Programmhaupt– und Programmeinzelakte, Programmidentität, Programmfreigabe) aufgezeigt und gefordert, diese zu beheben.

– Informationstechnik (IT)-Verfahren sind vor ihrer Freigabe von der Verwaltung in allen Funktionen zu testen. Mit Hilfe der Tests muß insbesondere sichergestellt werden, daß jedes Programm die erforderlichen, vorher festgelegten Funktionen erfüllt und keine Fehler oder unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. Tests müssen mittels aktueller und relevanter Fälle, die auch Randbereiche des Verfahrens abdecken, durchgeführt werden. Testergebnisse sind zu dokumentieren. Die Testdokumentation ist Grundvoraussetzung für die Abnahmeerklärung der beteiligten Stellen. Sie bildet die Grundlage für die Freigabebescheinigung, die wiederum einen wesentlichen Teil der Verfahrensdokumentation darstellt.
  Das Test- und Freigabeverfahren war insgesamt unzureichend.

  Zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Ablaufs und somit für die Rechtmäßigkeit des Systemeinsatzes, hat der Rechnungshof grundsätzliche Anforderungen gestellt und Regelungen über Vorgehensweisen zur schnellen Behebung von Fehlern gefordert.

133 Wesentlicher Bestandteil des Teilverfahrens Kasse ist die Überwachung von Rückzahlungsansprüchen gegenüber Leistungsempfängern einschließlich Mahnung und ggf. Veranlassung der Beitreibung. Auch zu diesem Verfahren hat der Rechnungshof Mängel aufgezeigt und deren Behebung gefordert. So hat es der Rechnungshof beispielsweise für unabdingbar gehalten, Buchungsabschnitte für jedes Amt für Ausbildungsförderung einzurichten, weil die Staatskasse die Auszahlung der Leistungen durch die entsprechende Geschäftsbank mittels beleglosem Datenträgeraustausch die jeweilige Gesamtsumme der Ausgaben auf den entsprechenden Titelkarten verbucht. Nach Tz. 1 des Erlasses über Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) vom 26. August 1991 (StAnz. S. 2203) ist die Staatskasse u.a. gehalten, zu Kontroll- und Abgleichmöglichkeiten auch im Zusammenhang mit den jeweiligen Gesamtzahlungslisten der HZD die genannten Buchungsabschnitte einzurichten.

– Einen wesentlichen Mangel hat der Rechnungshof bei der Berechnung von Zinsen nach VV Nr. 45.2 zu § 70 LHO gesehen.

  Mit der Berechnung und Erhebung von Stundungszinsen ist nach VV Nr. 45.2 zu § 70 LHO die Staatskasse beauftragt (vgl. Tz. 3.2.1 des HKR-Erlasses). Die Berechnung der Zinsen erfolgt unter Einsatz eines vorhandenen angeblich "privaten" Zinsberechnungsprogrammes mittels PC.

erfolgte. Im übrigen sind die eingesetzten Programme von dem jeweils zuständigen Verbundpartner vor der Weitergabe an die übrigen Länder getestet worden. Eine hinreichende Verfahrenssicherheit war damit gewährleistet.

Zu Tz. 133 und 139

Das für die Berechnung der Auszahlungsbeträge angewandte Verfahren gibt auf Mikrofiches Summenblätter je Amt für Ausbildungsförderung und ein Summenblatt mit den Landessummen aus, das als Unterlage für die Buchung der Gesamtbeträge dient. Die auf die einzelnen Ämter entfallenden Teilbeträge sind damit belegt.

Die vom Rechnungshof geforderten Kontroll- und Abgleichmöglichkeiten sind gegeben. Mit dem Verzicht auf Buchungsabschnitte kann eine Vielzahl von Buchungen eingespart werden.

Ein Mitarbeiter der Kasse hat seinerzeit das Zinsprogramm entwickelt, um den Zeitaufwand für die Berechnung der Zinsen zurückzuführen. Das Programm wurde eingehend getestet. Es errechnet aufgrund der Eingabe des Betrages, des Zeitraumes und des Zinssatzes den jeweiligen Zinsbetrag und druckt ihn aus.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Es war nicht festzustellen, daß das Zinsberechnungsprogramm den Anforderungen der Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie für die Übernahme des Inhalts von Unterlagen auf Bildträger (HKR-ADV-Best) entspricht, wofür das Ministerium der Finanzen vordringlich zu sorgen gehabt hätte.

– Zur Abwicklung der BAföG-, HAföG-Leistungen bei der Staatskasse Bad Hersfeld soll das seit einigen Jahren im Land Schleswig-Holstein angewandte einschlägige Kassenverfahren eingeführt werden. Mit der Durchführung der notwendigen Übernahmearbeiten ist die HZD beauftragt worden. Der zunächst vorgesehene Termin 1. Oktober 1991 für den Programmeinsatz bei der Staatskasse konnte nicht eingehalten werden, weil sich die Übernahme offensichtlich als schwieriger herausstellte, als ursprünglich angenommen worden war. So waren beispielsweise die bei der Staatskasse vorhandenen Masken im seinerzeitigen Entwicklungsstadium nicht verwertbar. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte das HMdF bzw. HMWK schon aus wirtschaftlichen Gründen längst auf eine Beschleunigung der erforderlichen Arbeiten drängen müssen.

  Der bisher bei der Realisierung des Übernahmeprojekts "TV-Kasse" (Übernahme DV-Verfahren von Schleswig-Holstein) entstandene Aufwand war anhand der dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen nicht eindeutig zu ermitteln. Lt. Stellungnahme der HZD vom 12. Mai 1993 wurden dem HMWK an Personalleistungen 1991 148 500 DM und 1992 107 540 DM in Rechnung gestellt. Da das Verfahren bis heute nicht einsetzbar ist, steht dem seitherigen Aufwand noch kein erkennbarer Nutzen gegenüber.

– Die Übernahme eines fremden und darüber hinaus komplexen DV-Verfahrens ist erfahrungsgemäß schwierig und nicht zuletzt vom Vorliegen einer aktuellen und detaillierten Systemdokumentation abhängig. Weiter muß die Durchführung eines solchen Projekts im einzelnen geplant, begleitet und sowohl inhaltlich als auch terminlich konkret überwacht werden.

  All diesen Anforderungen wurden hinsichtlich des Projekts "TV-Kasse BAföG/HAföG" (Übernahme DV-Verfahren von Schleswig-Holstein) nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs von HZD und Verwaltung nicht genügend Beachtung gewidmet.

  Der Rechnungshof hält es für unumgänglich, daß die beteiligten Stellen die generellen Erfolgsaussichten des gesamten Übernahmeprojekts eingehend überprüfen und das Projekt bei fehlenden konkreten Erfolgsaussichten beenden. Der Rechnungshof erwartet jedoch, daß ein den derzeitigen Erfordernissen (z.B. zeitnahe Bearbeitung, Kassensicherheit) genügendes Kassenverfahren baldmöglichst projektiert, erstellt und implementiert wird.

– Auch bedarf es nach Ansicht des Rechnungshofs zur Durchführung ihrer Aufgaben als zentrale Kasse für das BAföG- und HAföG-Verfahren bei der Staatskasse einer den heutigen Anforderungen genügenden DV-technischen Ausstattung, was zunächst eine entsprechende grundsätzliche umfassende Konzeption erfordert. Eine solche konnte dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden.

134 Wegen seit Jahren bestehender personeller Probleme und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, Arbeitserleichterungen zu schaffen, drang das StW Ffm mit Unterstützung des Bundesrechnungshofs auf Einführung eines DV-Vorortverfahrens. Hierzu mußten Rechnersysteme einschließlich Betriebssystem sowie Entwicklungssoftware beschafft werden. Eine entsprechende Benutzervereinbarung zwischen dem StW Ffm und der HZD wurde am 26. April/17. Mai 1990 abgeschlossen. Das dar-

Das Verfahren wurde nur als Rechenprogramm in einfachster Form und nicht als DV-Verfahren angesehen.

Von einer nachträglichen Erstellung der Dokumentation und der Prüfung, ob das Programm den Anforderungen der HKR-ADV-Best entspricht, ist abgesehen worden, da es in absehbarer Zeit durch den Einsatz eines neuen Kassenverfahrens nicht mehr verwendet wird.

Das Kassenverfahren Schleswig-Holsteins ist das einzige Kassenverfahren innerhalb des Programmierverbundes, welches Rückforderungen bzw. Überleitungen nach §§ 20, 37, 38 und 47 BAföG verwaltet. Ferner ist die Zinsberechnung integriert. Außerdem ist das Verfahren (hinsichtlich der Eingabe) DFÜ-tauglich. Insoweit lag eine Entscheidung zur Übernahme des Verfahrens auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nahe. Dabei war seinerzeit nicht absehbar, daß die Übernahme des Verfahrens infolge personeller Schwierigkeiten seitens der HZD mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. MWK und MdF haben sich in der nachfolgenden Zeit mehrfach um eine beschleunigte Übernahme bemüht, die bestehenden Schwierigkeiten jedoch nicht beseitigen können. Außerdem kam erschwerend hinzu, daß in Schleswig-Holstein durch Personalwechsel inzwischen keine für die Beratung Hessens kompetenten Ansprechpartner mehr vorhanden sind. Hinsichtlich der Programmdokumentation wurde aus Schleswig-Holstein die Auskunft erteilt, daß die vorliegenden Unterlagen nach wie vor aktuell sind.

Die Umstellungsarbeiten sind bei der HZD mittlerweile so weit fortgeschritten, daß bereits mehrere Testläufe erfolgreich durchgeführt werden konnten. Nach dem Stand des Verfahrens wäre eine Eigenentwicklung seitens der HZD wirtschaftlich nicht mehr vertretbar, da mit dem Verfahrenseinsatz in absehbarer Zeit zu rechnen ist.

Im Rahmen des Einsatzes des "Kieler-Modells" ist geplant, die Staatskasse Bad Hersfeld mit PC's auszustatten. Das MWK wird das erforderliche Konzept dem Rechnungshof übersenden.

Zu Tz. 134

Der "Unterausschuß Hochschulverwaltung" hat, anders als andere Unterausschüsse des Landesautomationsausschusses (LAA), für den Hochschulbereich Entscheidungskompetenz. Er ist, in Absprache mit dem Vorsitzenden des LAA, u.a. auch für die Einführung von DV-Systemen in den Studentenwerken des

Bemerkungen des Rechnungshofs

aufhin entwickelte "Frankfurter System" ist seit Mai 1991 im Produktionseinsatz. Die Übernahme dieses Verfahrens durch das StW Gießen steht bevor. Für die übrigen Studentenwerke Marburg, Kassel und Darmstadt sind die erforderlichen Ausschreibungen erfolgt.

Nach dem Kabinettsbeschluß betr. "Integrierte Datenverarbeitung für die Landesverwaltung in Hessen" (StAnz. 1985 S. 1982ff.) hat der Landesautomationsausschuß (LAA) in Abstimmung mit den Ressorts zu prüfen, ob durch den Einsatz technischer Mittel die Aufgaben der Landesverwaltung bürgerfreundlicher, einfacher, schneller, kostengünstiger oder unter besseren Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten erledigt werden können. Er hat darüber hinaus zu allen Beschaffungen auf dem Gebiet der IT von nicht geringfügiger Bedeutung Stellung zu nehmen. Zur Erfüllung dieser Aufgabenstellung ist es erforderlich, daß ihm frühzeitig auf der Grundlage der Datenverarbeitungsleitsätze (DVL) erstellte Unterlagen zur Verfügung gestellt werden.

Bei Aufgaben, die eine ressortübergreifende Abstimmung erfordern, kann der LAA Unterausschüsse einrichten. Die Tätigkeit solcher Unterausschüsse richtet sich nach den für den LAA geltenden Verfahrensregeln, wobei insbesondere auch die DVL und die sonstigen landeseinheitlichen Bestimmungen zu beachten sind. Die erarbeiteten Untersuchungsergebnisse sind von den Unterausschüssen dem LAA zur Beschlußfassung vorzulegen. Die Einsetzung eines entsprechenden Unterausschusses Hochschulverwaltung sowie von Arbeitsgruppen für verschiedene hochschulspezifische Verfahren wurde vom LAA in seiner 113. Sitzung am 27. Oktober 1982 beschlossen.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs wurden jedoch die DV-Verfahren Datenerfassung und Büroautomation in den Ämtern für Ausbildungsförderung bei den StW, einschließlich der diesbezüglichen Software-Investition sowie der konkreten Beschaffungsmaßnahmen in einer Gesamthöhe von ca. 2 Mio. DM, die ausschließlich vom Land finanziert werden, bis heute nicht den einschlägigen Bestimmungen entsprechend untersucht und vom LAA beschlossen. Dies wäre nach Auffassung des Rechnungshofs aber geboten gewesen.

Aus den Erhebungen hinsichtlich der Einführung des Vorortverfahrens hat der Rechnungshof gefolgert, daß im Zuge der Einführung dieses Verfahrens bei den StW Gießen, Darmstadt, Marburg und Kassel aus arbeitsökonomischen sowie aus Kostengründen möglichst vermieden werden soll, daß die Vorortverfahren bei den Anwendern wesentlich voneinander abweichen. Im übrigen wäre ein einheitliches Abrechnungsverfahren für alle StW erstrebenswert. Die Übernahme des Vorortverfahrens bei den StW erfordert bei diesen eine nicht unwesentliche Änderung der Arbeitsabläufe und der organisatorischen Begebenheiten. Entsprechende sachgerechte Planungsgrundlagen sind bisher dem Rechnungshof nicht vorgelegt worden. Für die mit der Sachbearbeitung betrauten Personen bedeutet die Arbeitsumstellung eine wesentliche Änderung des Arbeitsfeldes. Damit sich daraus ergebende Schwierigkeiten möglichst vermieden werden, hat es der Rechnungshof für erforderlich gehalten, daß die betreffenden Bediensteten – anders als in der Vergangenheit – ausreichend geschult werden.

Stellungnahme der Landesregierung

Landes zuständig. Er hat am 10. November 1988 zustimmend zur Kenntnis genommen, daß für das Studentenwerk Frankfurt am Main ein automatisiertes Verfahren für die Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes eingeführt werden sollte. Damit liegt der notwendige Beschluß vor.

Grundlage für die Entscheidung des Unterausschusses war der "Bericht zum Projekt der Einführung eines Systems der dezentralen Datenerfassung und der Büroautomation im Amt für Ausbildungsförderung beim Studentenwerk Frankfurt am Main" vom 31. August 1988. Dieser Bericht fußte auf umfangreichen Vorarbeiten, die die Datenzentrale Schleswig-Holstein zur gleichen Problematik geleistet hatte und die – mit Änderungen – in Hessen verwertet werden konnten. Der Bericht war vom MWK unter Hinweis auf die DV-Leitsätze angefordert worden. Er orientiert sich weitgehend an der Gliederung, wie sie in den DV-Leitsätzen für den Ergebnisbericht der Aufgabenuntersuchung vorgesehen ist, auch wenn er nicht überall die einschlägige Terminologie verwendet.

Das MWK hat zur Begleitung der Verfahrenseinführung die AG Studentenwerke eingerichtet, die unter dem Vorsitz des Studentenwerks Frankfurt dem Unterausschuß Hochschulverwaltung zuarbeitet. Der Unterausschuß Hochschulverwaltung hat in seiner Sitzung am 3. Juni 1993 der Entwicklung des BAföG-Vorort-Verfahrens als Eigenentwicklung des Landes Hessen zugestimmt und den Einsatzprüfungsbericht des Studentenwerkes Frankfurt am Main vom 17. Mai 1993 zur Kenntnis genommen. Die Arbeitsgruppe "Hessische Studentenwerke" wurde am gleichen Tage gebeten, die HZD zu beauftragen, die noch fehlenden Softwaremodule unverzüglich zu entwikkeln. Die Freigabe des fertiggestellten Verfahrensteils nach § 4 Abs. 2 der Neufassung des Kabinettbeschlusses vom 15. Oktober 1985 (StAnz S. 1982) ist mit Schreiben an die Studentenwerke vom 2. Februar 1994 erfolgt. Damit wurde den Vorschlägen des Rechnungshofs Rechnung getragen.

Es ist richtig, daß den in den jeweiligen Studentenwerken gegebenen organisatorischen Verhältnissen durch einzelfallbezogene ergänzende Dienstanweisungen Rechnung zu tragen ist. Andererseits sind die Unterschiede in Arbeits- und Ablauforganisation zwischen den Förderungsabteilungen der einzelnen Studentenwerke nicht so groß, daß nicht an den im Anwendungshandbuch für alle festgelegten Rahmenbedingungen festgehalten werden könnte. Insbesondere muß die Zugriffsberechtigung klar vor Ort geregelt werden. Das Verfahren läßt alle nur denkbaren Absicherungsmöglichkeiten zu. Auch hier ist durch Dienstanweisungen sichergestellt, daß von dieser Möglichkeit nur bestimmungsgemäß Gebrauch gemacht wird. Im übrigen können die Plausibilitätskontrollen des Zentralverfahrens nicht umgangen werden. Bei einer mißbräuchlichen Umgehung würde

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

mithin in jedem Fall im Zentralverfahren die Zurückweisung der Eingabe erfolgen und ein Fehlerprotokoll ausgedruckt werden.

Der Geschäftsführer des Studentenwerks Frankfurt am Main hat mit Bericht vom 15. April 1993 mitgeteilt, daß nach seiner Kenntnis die Datenübereinstimmung des zentralen Echtdatenbestandes mit dem dezentralen Teildatenbestand zwischenzeitlich sichergestellt sei.

135 In Abschnitt 1 der Arbeitsanweisung ist unter Tz. 3.2.2 die Ausfertigung der Erfassungsbelege durch die Förderungsabteilungen der StW geregelt. Danach bescheinigt der für die Antragsbearbeitung zuständige Sachbearbeiter im Regelfall sowohl die sachliche als auch die rechnerische Richtigkeit. Ein zweiter eingearbeiteter, zur sachlichen und rechnerischen Feststellung befugter Bediensteter hat sodann die Eintragungen im Erfassungsbeleg anhand der Fallakten zu überprüfen und dies durch seine Unterschrift "geprüft" zu bescheinigen. Außerdem ist der Umfang der vom Gruppenleiter vorzunehmenden Prüfungen festgelegt. Auf das damit gewährleistete "Vieraugenprinzip" kann unter dem Gesichtspunkt der Kassensicherheit nicht verzichtet werden.

Mit Einführung des Vorort-Verfahrens Datenerfassung beim Amt für Ausbildungsförderung des StW Ffm und der anstehenden Übernahme durch sämtliche hessischen StW ist die o.a. Verfahrensregelung in der Arbeitsanweisung allerdings überholt und zu ändern.

Nach den Allgemeinen Verfahrensvorschriften zum BAföG entfällt die Anfertigung von Erfassungsbelegen, wenn das Amt die Daten im Rahmen der Büroautomation selbst erfaßt. An dessen Stelle tritt das Erfassungsprotokoll. Das Amt erfaßt die Daten auf einem maschinenlesbaren Datenträger mittels Ersterfassung und Prüferfassung und bestätigt die Erfassung auf jedem Erfassungsprotokoll.

Dementsprechend muß durch eine Sperre erreicht werden, daß der Antragsbearbeiter die von ihm erfaßten Daten nicht unmittelbar in den Datenbestand für das Zentralverfahren übertragen kann. Dies dürfte erst nach Prüfung durch einen zweiten autorisierten Bearbeiter möglich sein.

Entsprechende organisatorische Regelungen sind offenbar nicht getroffen worden. Im Hinblick auf die Kassensicherheit hätte dies jedoch vor Einsatz des Verfahrens geschehen müssen. Die Freigabe des Programms sollte davon abhängig gemacht werden.

Zu Tz. 135

Die Eintragungen werden nach wie vor durch einen zweiten, zur sachlichen und rechnerischen Feststellung befugten Mitarbeiter geprüft und durch Namenszeichen bestätigt. Erforderlichenfalls nimmt der prüfende Sachbearbeiter unmittelbar eine Änderungseingabe vor, wodurch sichergestellt wird, daß nur korrekt erfaßte Daten in das Zentralverfahren eingegeben werden.

136 Nach den vorgelegten Unterlagen sind die Verhandlungen bezüglich der Vertragsgestaltung zur Realisierung des Vorort-Verfahrens zwischen der HZD und einer Firma ohne Beteiligung des Ressorts und des StW geführt worden.

Derartiges sollte künftig auch deshalb unterbleiben, damit nicht der Eindruck entstehen kann, daß in solchen "vertraulichen Verhandlungen" Absprachen getroffen werden, die aus dem schriftlichen Vertragswerk nicht ersichtlich sind.

Zu Tz. 136

Das Studentenwerk Frankfurt am Main hat den Wunsch der Hard- und Software-Firma, bundesweite Vermarktungsrechte für das Anwendungsverfahren zu erhalten, stets im Einvernehmen mit der HZD und dem MWK zurückgewiesen. Vielmehr ist der Firma stets unmißverständlich bedeutet worden, daß die Rechte an dem Verfahren beim Land Hessen liegen. Für eine Vereinbarung mit der Hard- und Software-Firma ist kein Raum. Ebenso ist der Hard- und Software-Firma klargemacht worden, daß ihr aus der Mitarbeit an der Software keine Wettbewerbsvorteile bei weiteren Beschaffungsmaßnahmen zuwachsen.

137 Der Rechnungshof hat aufgrund der Erhebungen abschließend allgemeine Hinweise und Empfehlungen gegeben, die nachstehend zusammengefaßt sind:

Das gesamte DV-Verfahren BAföG, und aufgrund seiner logischen Abhängigkeit auch das HAföG-Verfahren, ist in seiner Struktur veraltet und nicht mehr zeitgemäß. Der notwendige

Zu Tz. 137

Der BAföG-Programmierverbund hat die Frage des Redesign des bestehenden Verfahrens bereits vor einiger Zeit aufgegriffen und ein Grobkonzept entwikkelt, in das auch die allgemeinen Hinweise und Emp-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

wirtschaftliche Aufwand, um allein die Funktionsfähigkeit zu erhalten, wird über kurz oder lang nicht mehr zu vertreten sein. Die derzeit noch erforderlichen weitreichenden manuellen Tätigkeits-Anteile an dem gesamten Verfahrensablauf entsprechen bei weitem nicht den heutigen Möglichkeiten einer effizienten DV-Unterstützung. Vorrangige Automationsziele sollten neben der kostengünstigen Erledigung von Verwaltungsaufgaben auch die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie die Verbesserung der Bürgernähe und der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sein. Vielfache Medienbrüche bereits im Bearbeitungsbereich sowie ein insgesamt zeitaufwendiger und nicht immer sicherer Datenträgeraustausch müssen daher auf Sicht in einem in sich geschlossenen Verfahrensablauf abgebaut werden. Das Verfahren ist zu öffnen für ein generelles Redesign und insgesamt zu modernisieren.

Anzustreben ist eine den Anforderungen der Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit sowie Funktionssicherheit genügende Online-Bearbeitung, z.B. im Bereich der Auskunftsbearbeitung bei den Ämtern, bei den Ministerien und bei den beteiligten Kassen.

Das Verfahren ist insgesamt weiter zu öffnen für den Ausbau von dezentralen Komponenten, wie Berechnungsmodule vor Ort sowie die Bescheidschreibung vor Ort, wobei aber grundsätzlich eine zentrale Verfahrenspflege und Verfahrenskompetenz beizubehalten wäre. Erste Schritte sind insoweit mit der Konzeption und teilweisen Realisierung des Vorortverfahrens für das StW Frankfurt am Main bereits angegangen worden.

138 Zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs haben die HZD mit Schreiben vom 12. September 1993, das HMWK mit Schreiben vom 14. Mai und 14. Juni 1993, das HMdF mit Schreiben vom 7. Mai 1993 und das HMdIE vom 9. Juni 1993 Stellung genommen.

Die HZD hat – soweit es ihren Zuständigkeitsbereich betrifft – im wesentlichen die Mißstände eingeräumt und aufgezeigt, welche Maßnahmen zu deren Behebung getroffen worden sind. So sollen beispielsweise die Benutzungsordnung überarbeitet und die neu gefaßte Geschäftsordnung bis Herbst 1993 dem HMdIE zur Zustimmung vorgelegt werden. Ferner ist von der HZD aufgezeigt worden, daß sich das Organisationshandbuch nebst anderen organisatorischen Regelwerken in der redaktionellen Schlußabstimmung befindet. Der Rechnungshof erwartet mit deren Verabschiedung im Zusammenwirken mit hausinternen organisatorischen Maßnahmen eine deutliche Verbesserung im Geschäftsablauf.

Auch sollen das Verfahren Zug um Zug nachdokumentiert und künftige Änderungen und Ergänzungen des Verfahrens zeitnah durchgeführt werden. Die Verwaltung des Schriftgutes soll den Erfordernissen einer geordneten Verwaltung angepaßt werden. Der Rechnungshof begrüßt die von der HZD vorgesehenen Maßnahmen und behält sich deren Kontrolle zu gegebener Zeit vor. Auch wenn in der Beurteilung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs weitgehend Übereinstimmung mit der HZD besteht, 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.

139 Das HMdF hat dargelegt, aus welchen Gründen – entgegen den Festlegungen im Erlaß über Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vom 26. August 1991 – die Staatskasse auf die Einrichtung von Buchungsabschlüssen verzichtet hat. Dieser Erlaß soll jetzt modifiziert werden. Der Rechnungshof wird diesem zustimmen, wenn sichergestellt ist, daß entsprechende Kontroll- und Abgleichsmöglichkeiten – auch im Sinne einer ordnungsgemäßen Rechnungsprüfung – gegeben sind.

Das von der Staatskasse Bad Hersfeld genutzte Zinsberechnungsprogramm, das ein Mitarbeiter der Oberfinanzkasse seinerfehlungen des Rechnungshofs einfließen. Bei dem Umfang der damit verbundenen Arbeiten ist mit einer kurzfristigen Realisierung nicht zu rechnen.

Zu Tz. 138

Die Benutzungsordnung und die Geschäftsordnung der HZD sind noch in der Überarbeitung. Die von der HZD geplanten Termine für die Fertigstellung mußten aus Kapazitätsgründen zeitlich gestreckt werden. Mit der Vorlage eines Entwurfs der Benutzungsordnung dürfte bis Ende April 1994 und mit der Vorlage eines Entwurfs der Geschäftsordnung bis Ende Juni 1994 zu rechnen sein.

Zu den übrigen angesprochenen Punkten ist anzumerken:

Der Teil A (Allgemeiner Teil) des Organisationshandbuches ist aktualisiert. Die Überarbeitung des DV-Teils ist noch in Arbeit und soll nach Einarbeitung von Regelungen für das Qualitätsmanagement bis Anfang 1995 fertiggestellt sein.

Aktuelle Änderungen und Ergänzungen der Verfahrensdokumentation werden zeitnah durchgeführt. Die teilweise noch bestehenden Rückstände in der Dokumentation werden sukzessive aufgearbeitet.

Die Überarbeitung des Aktenplanes ist abgeschlossen. Das aktuelle Schriftgut wird entsprechend dem überarbeiteten Aktenplan abgelegt. Die Aufarbeitung des restlichen Schriftgutes dieses Verfahrens erfolgt derzeit.

Bemerkungen des Rechnungshofs

zeit entwickelt haben soll, hat die Staatskasse nach den Ausführungen des Fachministeriums von der Oberfinanzkasse übernommen. Weil dieses Verfahren zu damaliger Zeit nur als Rechenprogramm und nicht als DV-Verfahren angesehen wurde, ist nicht geprüft worden, ob es den Anforderungen der HKR-ADV-Best entspricht. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte dieses Berechnungsverfahren der Einwilligung des HMdF bedurft, weil damit Aufgaben der Kassen erledigt werden (vgl. Nr. 2 HKR-ADV-Best). Der Einwilligung hätten die Mindestanforderungen der HKR-ADV-Best zugrunde gelegt werden müssen.

Die aufgezeigte Sachbehandlung hält der Rechnungshof für unvertretbar. Es sollte nunmehr schnellstens dafür gesorgt werden, daß das Zinsberechnungsverfahren durch das "Kieler Modell" – das die Fachministerien übereinstimmend weiter betreiben wollen – ersetzt wird. Im übrigen hat sich das HMdF jeglicher Stellungnahme hinsichtlich der Forderungen des Rechnungshofs wegen der den heutigen Anforderungen nicht genügenden DV-technischen Ausstattung der Staatskasse Bad Hersfeld enthalten. Zur Durchführung ihrer Aufgaben als zentrale Kasse für BAföG-/HAföG-Verfahren bedarf es der entsprechenden Ausstattung und zuvor einer grundsätzlichen und umfassenden Konzeption, die dem Rechnungshof noch nicht vorgelegt worden ist.

140 Auch das HMWK hat in seiner genannten Stellungnahme die Ausführungen des Rechnungshofs bestätigt und Möglichkeiten – teils in Abstimmung mit dem HMdF und der HZD – aufgezeigt, Verbesserungen bei der Durchführung der Leistungsgesetze zu realisieren. Auch eine Modifizierung der Allgemeinen Verfahrensvorschriften wurde avisiert. Die vom HMWK zugesagten künftigen Verbesserungen in den Verfahrensabläufen können sich als zweckmäßig erweisen, weil dadurch viele der aufgezeigten Mängel verhindert bzw. behoben werden. Dies hält der Rechnungshof für dringend geboten.

Das HMWK hat ferner die Verfahrenskosten der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg überprüft und ist trotz geringerer Kosten zu dem Schluß gekommen, die Verarbeitung weiter bei der HZD zu belassen, weil ansonsten Hessen keine Arbeiten mehr für den Verbund leisten könne und somit austreten müsse. Auch müßten eigene Programme für das HAföG entwickelt werden. Eine aussagefähige Kosten-Nutzen-Relation ist dem Rechnungshof nicht bekannt gegeben worden.

Angesichts der Sachlage, insbesondere des zwischenzeitlichen Arbeitsstandes bei HZD, Staatskasse Bad Hersfeld und den Studentenwerken dürfte nach Meinung des Rechnungshofs eine Verlagerung zunächst nicht mehr in Betracht kommen.

Der HMWK hat bezüglich des Vorort-Verfahrens u.a. dargelegt, daß sich die fragliche Konzeption angeblich an der Gliederung und teilweise an der einschlägigen Terminologie der DVL orientiere. Dies war jedoch nicht Gegenstand der Kritik. Vielmehr macht der Rechnungshof erhebliche Bedenken zu umfassenden inhaltlichen Defiziten geltend. So fehlt insbesondere zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Vorort-Verfahrens bis heute eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die den Anforderungen des § 7 LHO genügt.

Das Ergebnis des Prüfungsverfahrens und der sich daraus ergebenden Erkenntnisse veranlassen den Rechnungshof zu der Forderung, künftig DV-Verfahren bzw. DV-Vorhaben konzeptionell und planerisch abzusichern, begleitend zu überwachen und zu steuern, wobei wirtschaftliche Gesichtspunkte in allen Phasen zu berücksichtigen sind.

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 140

Die Überprüfung der Verfahrenskosten der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz beschränkte sich auf einen Vergleich der Jahresrechnungen der jeweiligen Rechenzentren. Eine aussagefähige Kosten-Nutzen-Relation ist daher dem Rechnungshof nicht bekannt gegeben worden.

Künftige DV-Verfahren bzw. DV-Vorhaben werden, wie vom Rechnungshof gefordert, konzeptionell und planerisch abgesichert, begleitend überwacht und gesteuert und die wirtschaftlichen Gesichtspunkte besser beachtet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

Steuerverwaltung
(Kap. 17 01)

Organisatorische Mängel bei der Datenerfassung der im besonderen Abzugsverfahren erhobenen Umsatzsteuer haben zu nicht unerheblichen Einnahmeausfällen geführt. Die vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen genügen nicht den Mindestanforderungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) und bedürfen der Verbesserung.

141 Unternehmen und juristische Personen des öffentlichen Rechts, die von nicht im Erhebungsgebiet ansässigen Unternehmern steuerpflichtige Werklieferungen oder sonstige Leistungen erhalten, haben die dafür geschuldete Umsatzsteuer (USt) von der Gegenleistung einzubehalten, bei dem für sie zuständigen Finanzamt anzumelden und an dieses abzuführen (§ 51 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung – UStDV). Dieses besondere Anmeldungs– und Erhebungsverfahren weicht von dem allgemeinen Verfahren insofern ab, als auf eine Veranlagung des im Ausland ansässigen Unternehmers verzichtet wird und statt dessen der inländische Leistungsempfänger zur Einbehaltung und Abführung der Steuer gesetzlich verpflichtet ist.

Die Anmeldung dieser im Abzugsverfahren zu erhebenden USt erfolgt mit dem üblichen amtlichen USt-Voranmeldungsvordruck, mit dem der im Inland ansässige Unternehmer den einbehaltenen Abzugsbetrag neben der von ihm selbst geschuldeten USt unter einer bestimmten Kennziffer gesondert ausweist. Die Finanzämter haben somit außer der vom inländischen Unternehmer selbst geschuldeten USt auch den gesondert angemeldeten USt-Abzugsbetrag in einem weiteren Erfassungsvorgang – unter derselben Steuernummer – zu buchen. Im Rahmen örtlicher Prüfungen mehrerer Finanzämter hat der Rechnungshof immer wieder festgestellt, daß die in den Voranmeldungen gesondert erklärten USt-Abzugsbeträge nicht erfaßt und damit nicht zum Soll gestellt worden waren. In einem großen Finanzamt ergaben sich unterlassene Sollstellungen und Einnahmeausfälle in Höhe von rd. 1,13 Mio. DM. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Prüfung nur auf die beiden letzten Erhebungsjahre erstreckte und daß nur diejenigen Fälle aufgedeckt werden konnten, die durch das besondere Merkmal ‚UA' gekennzeichnet waren (das Merkmal ‚UA' ist dann zu setzen, wenn der Unternehmer erstmals einen Abzugsbetrag anmeldet).

Mitursächlich für die unterlassenen Sollstellungen ist die Gestaltung des bundeseinheitlichen Voranmeldungs-Vordrucks, der die gesonderte Erfassung der im Abzugsverfahren erhobenen USt vorsieht. Der Umstand, daß nur in relativ wenigen Fällen USt im Abzugsverfahren anfällt (von den rd. 332 000 USt-Speicherkonten im Land haben nur ca. 1 500 den Grundkennbuchstaben ‚UA'), birgt die besondere Gefahr in sich, daß der zu erfassende USt-Abzugsbetrag übersehen wird und nicht zur Sollstellung gelangt. Diese Gefahr könnte durch eine bearbeiterfreundlichere Umgestaltung des Vordrucks gemindert werden.

Begünstigt wird die Nichterfassung der zum Soll zu stellenden Beträge vor allem durch eine mangelhafte programmtechnische und organisatorische Absicherung der Datenerfassung.

Die vorhandenen Sicherungsmaßnahmen entsprechen nicht den Mindestanforderungen der LHO, wonach sichergestellt sein muß, daß die Richtigkeit und Vollständigkeit der Datenerfassung durch programmierte oder organisatorische Kontrollen gewährleistet sind (Nr. 3.4.2 VV zu § 71 LHO in Verbindung mit Anlage 2, Tz. 3.1.2 VV zu § 79 LHO – vgl. StAnz. 1989 S. 2556).

In der für das hier maßgebliche Verfahren gültigen Dienstanweisung (Fach 12 Teil 10 Nr. 9.2 der DA-ADV) ist als Sicherheitsmaßnahme zwar vorgesehen, daß die Bediensteten der für die Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen (UStVA) zuständigen Stelle durch Kontoabfragen feststellen sollen, ob die

Zu Tz. 141

Aufgrund des vom Rechnungshof in den Prüfungsmitteilungen vom 31. Oktober 1989 unterbreiteten Lösungsvorschlags wurde auf Betreiben Hessens die Problematik in die zuständigen Bund/Länder-Arbeitsgruppen hineingetragen mit dem Ziel, die Vorschläge hinsichtlich Vordruckgestaltung und automatisierter Verfahren bundeseinheitlich umzusetzen. Wegen der geringen Zahl der Fälle, des erforderlichen Programmieraufwandes und der Bundeseinheitlichkeit des Vordrucks Umsatzsteuer-Voranmeldung war seinerzeit eine Verwirklichung des Lösungsvorschlags des Rechnungshofs abgelehnt worden.

Die neueren Feststellungen des Rechnungshofs haben die OFD Ffm veranlaßt, mit Verfügung vom 13. Dezember 1993 folgende Maßnahmen zur Verbesserung des Kontrollverfahrens anzuweisen:

- nachträgliche Überprüfung aller Voranmeldungen der Jahre 1992 und 1993 von Unternehmern mit der Grundinformation "USt im Abzugsverfahren". Den Finanzämtern wurden zu diesem Zwecke Listen der Fälle mit gültigem Grundkennbuchstaben "UA" von der HZD zur Verfügung gestellt;
- Markierung des zu Kennzahl (Kz) 75 angemeldeten Betrags im Rahmen der formellen Prüfung der Voranmeldung vor deren Erfassung;
- Überprüfung der Sollstellung durch Kontoabfrage in der UStVA-Stelle entsprechend Fach 12 Teil 10 Nr. 9.2 DA-ADV;
- besondere Kennzeichnung der Sammelmappen von "UA-Fällen" mit einem Aufkleber;
- Überprüfung der Sollstellung von USt im Abzugsverfahren bis zum Eintritt der Zahlungsverjährung beim Finanzamt Frankfurt am Main III.

Diese Maßnahmen bewirken einerseits die Aufdekkung und Nachholung von in der Vergangenheit unterbliebenen Sollstellungen. Die Ermittlungen sind zwar noch nicht abgeschlossen, als Teilergebnis kann aber festgehalten werden, daß beim Finanzamt Frankfurt am Main III Einnahmeausfälle für die Jahre 1991 und 1992 verhindert werden konnten.

Andererseits werden die organisatorischen Kontrollen für die Zukunft deutlich verbessert.

Gleichwohl kann mit o.a. organisatorischen Maßnahmen im personellen Bereich eine absolute Sicherstel-

Bemerkungen des Rechnungshofs

betreffenden Abzugs-Beträge überhaupt bzw. zutreffend erfaßt wurden. Das setzt jedoch eine vollständige personelle Überprüfung aller rd. 2,1 Mill. bei den Finanzämtern im Jahr eingehenden USt VA voraus. Eine solche Regelung ist in der Dienstanweisung nicht vorgesehen (sie wäre mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden). Es wurde bei der Verfahrenskonzeption versäumt, die UA-Fälle in die programmtechnische Eingabesicherung des Verfahrens einzubinden.

Hierauf hat der Rechnungshof die Steuerverwaltung in den Prüfungsmitteilungen der geprüften Finanzämter hingewiesen und bereits in den Prüfungsmitteilungen vom 31.10.1989 – Az. VI 1701.22.88 – einen Lösungsvorschlag unterbreitet. Die OFD hat diesen Vorschlag insbesondere im Hinblick auf die relativ geringen Fallzahlen, den zusätzlichen Programmier- und Datenerfassungsaufwand und die Bundeseinheitlichkeit der USt VA-Vordrucke und der Verarbeitungsprogramme nicht aufgegriffen.

Eine landesweite Sicherstellung der richtigen und vollständigen Datenerfassung der UA-Beträge, wie sie Nr. 3.4.2 VV zu § 71 LHO vorschreibt, ist somit bis heute nicht gewährleistet und hat über Jahre – wohl bundesweit – zu nicht unerheblichen Steuerausfällen geführt. Der Rechnungshof hält dies nicht für vertretbar. Er empfiehlt, verstärkt auf Bundesebene darauf hinzuwirken, daß die Datenerfassung der angemeldeten USt(UA)-Beträge programmtechnisch durch geeignete Maßnahmen abgesichert wird.

Stellungnahme der Landesregierung

lung der Erfassung und damit der Sollstellung der USt im Abzugsverfahren nicht erreicht werden.

Deshalb wird von hessischer Seite erneut ein Verstoß unternommen werden, eine programmgesteuerte Absicherung der Sollstellung der USt im Abzugsverfahren zu erreichen. Zielvorstellung ist eine Gestaltung des Voranmeldungsvordrucks 1995 in der Weise, daß auch der Wert zu Kz 75 in programmgesteuerte Plausibilitätsprüfungen einbezogen werden kann. Hierzu bieten sich zwei Möglichkeiten an:

Einbeziehen der Kz 75 in das Selbstberechnungsschema von Teil I des Vordrucks oder Schaffung einer Summenzeile, in der die Umsatzsteuer aus den Teilen I und II des Vordrucks zusammengefaßt wird.

Die Umsatzsteuer-Vordruckkommission und die Arbeitsgruppe "Anmeldungsteuern" werden sich in Kürze mit der Angelegenheit befassen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Landesbetrieb "Hessische Staatsbäder"
(Kap. 17 04)

Der Landesbetrieb "Hessische Staatsbäder" erwirtschaftet jährlich Fehlbeträge in Millionenhöhe. Das Land Hessen ist daher gehalten, dem Betrieb ständig Mittel für Investitionen und zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs zuzuführen. Der Rechnungshof schlägt deshalb vor, ein grundlegendes, wirtschaftlich orientiertes Gesamtkonzept für die zukünftige Entwicklung des Landesbetriebs zu erstellen mit einer Zielbeschreibung, aus der die staatlichen Aufgaben abgeleitet werden können. Daneben ist die Betriebsführung zu veranlassen, alle Möglichkeiten zur Kosteneinsparung auszuschöpfen.

142 **Allgemeines**

Die sechs hessischen Staatsbäder

- Bad Nauheim
- Bad Wildungen
- Bad Schwalbach
- Schlangenbad
- Bad Salzhausen
- Bad Hersfeld

werden einschließlich ihrer Nebenbetriebe (Kliniken, Hotels, Kurhäuser, Wasserversand und technische Betriebe) als kaufmännisch eingerichteter Landesbetrieb i.S. von § 26 Abs. 1 LHO unter der Bezeichnung "Hessische Staatsbäder" mit dem Sitz der Hauptverwaltung in Wiesbaden geführt.

Die Staatsbäder sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betreiben. Weitere Aufgaben, die mit ihrer Tätigkeit oder mit dem Fremdenverkehr in Zusammenhang stehen, können ihnen übertragen werden. Geleitet wird der Betrieb vom "Direktor der Hessischen Staatsbäder", der sich hierzu der Hauptverwaltung bedient. Die betrieblichen Aufgaben in den einzelnen Staatsbädern haben die jeweiligen Kurdirektoren zu erfüllen (vgl. §§ 2 und 5 der Betriebssatzung).

Die Aufsicht über den Betrieb obliegt dem Ministerium der Finanzen, das ein uneingeschränktes Recht auf Auskunft und Prüfung aller Geschäftsvorgänge hat. Einzelne Vorbehaltsrechte sind ihm in der Betriebssatzung eingeräumt. Ein Beirat berät das Ministerium bei geschäftspolitischen Entscheidungen (vgl. §§ 6 und 7 der Betriebssatzung).

Zum 1. Januar 1993 waren insgesamt 1 197 Mitarbeiter beschäftigt.

Im Jahr 1991 hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs in den Jahren 1987 bis 1990 nach § 88 LHO geprüft. Er hat dabei – wie bereits bei der vorangegangenen Prüfung zu den Gjn. 1981 bis 1986, die zu Bemerkungsbeiträgen zum Haushaltsjahr 1987 führte – besondere Aufmerksamkeit der Durchführung verschiedener Einzelmaßnahmen und der haushaltsmäßigen Inanspruchnahme durch den Betrieb gewidmet. Soweit im Einzelfall Daten der Gje. 1991 und 1992 von Bedeutung waren, wurden diese vom Ministerium der Finanzen nachgeliefert und bei den nachstehenden Feststellungen berücksichtigt. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

143 **Wirtschaftliche Lage/Entwicklung des Betriebs und der Betriebsteile ab dem Gj. 1987**

143.1 Die Jahresergebnisse nach den Gewinn- und Verlustrechnungen der Kurverwaltungen und der Hauptverwaltung betrugen:

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 vorl.
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
Bad Nauheim	− 2,77	− 7,20	− 3,48	− 3,04	− 0,98	− 2,34
Bad Wildungen	− 2,39	− 3,50	− 7,55	− 4,68	− 3,01	− 3,19
Bad Schwalbach	− 0,73	− 0,74	− 1,60	− 2,84	− 1,89	− 1,43
Schlangenbad	− 1,55	− 1,89	− 11,16	− 16,54	− 5,27	− 4,36
Bad Salzhausen	− 1,78	− 1,78	− 2,36	− 2,30	− 2,18	− 2,91
Bad Hersfeld	− 0,80	− 0,89	− 0,73	− 0,45	− 1,00	− 1,72
	− 10,02	− 16,00	− 26,88	− 29,85	− 14,33	− 15,95
Hauptverwaltung	0,00	0,00	+ 0,36	− 0,59	− 0,27	− 0,48
	− 10,02	− 16,00	− 26,52	− 30,44	− 14,60	− 16,43
Ausgleich Land	—,—	—,—	+ 3,10	+ 10,45	+ 3,80	+ 2,49
Gesamtbetriebsergebnis	− 10,02	− 16,00	− 23,42	− 19,99	− 10,80	− 13,94

Danach beliefen sich die Verluste des Landesbetriebs im Prüfungszeitraum 1987 bis 1990 – ohne Beachtung des Ausgleichs durch das Land – auf 83 Mio. DM. Sie waren damit noch um 20 Mio. DM höher als in dem vorhergegangenen Sechsjahreszeitraum 1981 bis 1986.

143.2 Als jährliche Hauptverlustquellen weisen die Kostenstellenrechnungen des Betriebs den Bereich der Kurhaus- und Hotelbetriebe, den Kurbetrieb im engeren Sinne (z.B. Gärtnereien, Kuranlagen, Gradierbetriebe) sowie die Thermalschwimmbäder aus. So sind allein die Verluste der Kurhaus- und Hotelbetriebe von 6,1 Mio. DM in 1987 auf 18,5 Mio. DM in 1990 angestiegen. Sie betrugen im Prüfungszeitraum insgesamt 46,9 Mio. DM. Der Kurbetrieb i.e.S. und die Thermalschwimmbäder weisen im gleichen Zeitraum Gesamtverluste von 16,6 Mio. DM bzw. 10,6 Mio. DM aus. Die Hauptverwaltung hat daraus Folgerungen gezogen, indem sie einzelne Objekte veräußert (z. B. Badehotel in Bad Wildungen, Kursanatorium in Bad Schwalbach) oder verpachtet (z. B. Johannisberg-Cafe in Bad Nauheim, Kurhaus-Hotel in Bad Salzhausen, Restaurant im Kurhaus Bad Wildungen) und andere Bereiche (z.B. Gärtnerei, Parkpflege, Wäschereien) eingeschränkt oder aufgegeben hat.

In dem Gj. 1991 zeigen die dem Rechnungshof mitgeteilten Kostenstellen folgende Ergebnisse:

	1991 Mio. DM
Kurhaus- und Hotelbetriebe	− 5,5
Kurbetrieb i.e.S.	− 3,9
Thermalschwimmbäder	− 3,7

Zu Tz. 143

Die Bemerkungen des Rechnungshofs bedürfen der Ergänzung, um klarzustellen, wie sich die jährlichen Verluste (ohne außerordentliche Ergebnisfaktoren und Steueraufwand) zusammensetzen (Mio. DM):

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Erträge	99	101	98	98	105	105
Personalkosten	62	62	62	63	65	68
Materialkosten	25	21	21	21	24	24
Abschreibungen	11	12	12	13	11	11
Instandhaltung	5	10	18	19	8	7
Sonst. Betr. Aufw.	6	12	11	12	12	11
Geschäftsergeb.	−10	−16	−26	−30	−15	−16
Zuschuß f. lfd. Zwecke	8	8	3	3	6	4
Zuführung f. Investitionen	25	11	18	23	6	5

Die Übersicht zeigt, in welchem Umfang die Eigentümerlasten (Instandhaltung u. Abschreibungen auf betriebseigene Liegenschaften) den Verlust mitverursachen, rechnerisch bereits ihm allein entsprechen und in welchem Umfang (zum Vergleich) das Land Kapital aus Haushaltsansätzen des betreffenden Jahres zuführte. Die Ergebnisse 1989 und 1990 sind wesentlich vom Instandhaltungsaufwand für das Kurhotel Schlangenbad (1989 = 8 Mio. DM, 1990 = 11,5 Mio. DM) beeinflußt.

144 **Zuweisungen des Landes**

Bis einschließlich 1989 hat das Land dem Landesbetrieb die Haushaltsmittel für Investitionen und zur Stützung der Liquidität in Form von Darlehen zur Verfügung gestellt. Diese Darlehen hat es später in jährlichen Teilbeträgen in Eigenkapital des Betriebs umgewandelt. Seit dem Jahr 1990 erhält der Betrieb sämtliche Haushaltsmittel in Form von Zuweisungen.

Zu Tz. 144

Seit jeher hat das Land als Eigentümer des Landesbetriebes, sein Vermögen mehrend bzw. erhaltend, dem Landesbetrieb Mittel aus Epl. 18 für Hochbauten zur Verfügung gestellt. Diese Mittel wurden darlehensweise gewährt und später in Eigenkapital umgewan-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die ab dem Jahr 1987 vom Land gewährten Zuweisungen haben wir in Anlehnung an die in den geprüften Jahresabschlüssen ausgewiesenen Aufteilungen wie folgt ermittelt:

	Mio. DM
a) Zuweisungen durch Umwandlung von Landesdarlehen in Eigenkapital 1987–1992	100,26
b) Zuweisungen durch Übernahme von Fremddarlehen durch das Land 1990	19,45
c) Zuweisungen für laufende Zwecke und Instandhaltungen	
– lt. Jahresabschluß 1989–1991	17,35
– lt. Haushaltsplan 1992	2,48
d) Zuweisungen für investive Zwecke	
– lt. Jahresabschluß 1989 bis 1991	23,29
– lt. Haushaltsplan 1992	4,70
Insgesamt 1987–1992	167,53

Aus obiger Aufstellung ergibt sich somit ein jährlicher Beitrag von durchschnittlich 28 Mio. DM, den das Land zur Aufrechterhaltung des Landesbetriebs erbringen mußte. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht unwesentlich auf den Umstand zurückzuführen, daß Landesdarlehen i.H. von 42 Mio. DM und die Fremddarlehen i.H. von 19,45 Mio. DM im Prüfungszeitraum in Eigenkapital umgewandelt bzw. vom Land übernommen wurden, obwohl sie bereits vor dem 1. Januar 1987 gewährt worden waren und somit den Prüfungszeitraum an sich nicht mehr betrafen. Ohne Berücksichtigung dieser beiden Beträge hätte sich ein jährlicher Zuweisungsbedarf von 18 Mio. DM errechnet.

Der Landeshaushalt 1993 sieht einen Betrag von 14,6 Mio. DM vor, davon 6,2 Mio. DM für Baumaßnahmen in Kap. 18 31 und 8,4 Mio. DM für laufende Zwecke sowie für Investitionen in Kap. 17 04 ATG 78. Der Haushaltsansatz 1993 liegt damit zwar unter dem Jahresdurchschnittsbetrag der Vorjahre. Festzuhalten bleibt dennoch, daß künftig mit einer Dauerbelastung von jährlich 8 bis 10 Mio. DM (ohne Bauinvestitionen) zur Aufrechterhaltung des Betriebs gerechnet werden muß. Diese Belastung kann sich ohne weiteres erhöhen, da sich nicht ausschließen läßt, daß künftige Regelungen im Gesundheitswesen zu weiteren kaum verhinderbaren Erlösschmälerungen führen werden.

Der Rechnungshof hält eine solche Dauerbelastung des Haushalts für nicht hinnehmbar. Seines Erachtens müßte untersucht werden, ob derzeit noch vorhandene Betriebsteile, die dem Kurbetrieb nur mittelbar dienen – wie Tagungshotels, Wasserversand, Gaststätten und technische Betriebseinrichtungen – weiterhin im Landesbetrieb verbleiben sollen. Der betriebliche Umfang sollte mit allen – auch personellen – Konsequenzen auf kurbedingt notwendige Einrichtungen beschränkt werden.

Stellungnahme der Landesregierung

delt, soweit dies erforderlich war, um eine angemessene Bilanzrelation von Eigen- zu Fremdkapital auszuweisen. Der nicht umgewandelte Teil der Darlehen wurde vom Landesbetrieb getilgt und verzinst. Seit der ersten Bäderkrise 1982 ist der Betrieb nicht mehr in der Lage, aus seinen Erträgen Zins und Tilgung zu erwirtschaften. Gleichwohl wurden ihm zunächst die Baumittel weiter als Darlehen zugeführt, weil abgewartet werden sollte, ob die Bäderkrise nur vorübergehender Natur war. Erst als sich die Krisensituation der Bäderbranche infolge von Eingriffen des Bundesgesetzgebers (Gesundheitsreformgesetz) nach 1988 verfestigte, wurden diese Mittel nicht mehr als Darlehen gewährt (und später in Eigenkapital umgewandelt), sondern sogleich als Eigenkapital zugeführt.

Die (nichtinvestiven) Mittel aus Epl. 17 (für lfd. Zwecke) wurden nie als Darlehen, sondern immer als Zuschuß gewährt; sie waren und sind letztlich ein (nicht kostendeckender) Beitrag des Landes zur baulichen Unterhaltung eines großen, vom Landesbetrieb für das Land verwalteten und überwiegend denkmalgeschützten Gebäudebestandes (s. zu Tz. 143).

Die vom Rechnungshof kritisierte Dauerbelastung des Haushalts muß vor diesem Hintergrund gesehen werden.

145 Unternehmenszweck

Die Betriebssatzung der Hessischen Staatsbäder grenzt den Betriebsumfang nicht exakt ein. Sie umschreibt den Unternehmensgegenstand (Betrieb nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, Übernahme weiterer Tätigkeiten) vielmehr zu allgemein und abstrakt. Es fehlt eine Beschreibung der vom Land Hessen mit den Hessischen Staatsbädern verfolgten öffentlichen Zielsetzung.

Der Rechnungshof hat daher in seinen Prüfungsmitteilungen empfohlen, für die Hessischen Staatsbäder eine umfassende Zielbeschreibung zu entwickeln, um daraus die staatlichen Aufgaben abzuleiten, die mit Hilfe des Landesbetriebs erfüllt werden sollen. Im Rahmen dieser Zielbeschreibung sind bei allgemein enger werdenden finanziellen Spielräumen betriebswirtschaftliche Einzelziele vorzugeben. Diese Ziele sind zu bewerten und in einer Rangfolge darzustellen, die sich auf die reinen kurbedingten Aufgaben beschränken sollte.

Zu Tz. 145

Bis zum Jahre 1989 umschrieb die Betriebssatzung die Aufgabe des Landesbetriebes als "Dienst an der Volksgesundheit". Weil diese "öffentliche Zielsetzung" für Staatsbäder selbstverständlich ist, keiner Regelung in einer Betriebssatzung bedurfte, um Geltung zu haben, beschreibt die aktuelle Betriebssatzung seit 1990 als Gegenstand des Unternehmens den Betrieb der sechs staatlichen Heilbäder "unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte".

Diese Fassung der Satzung reicht aus. Weder hindert sie die Stillegung oder Veräußerung einzelner Betriebsteile noch ist ihre Änderung juristische oder wirtschaftliche Voraussetzung für zielgerichtetes

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Das Ministerium der Finanzen trägt dazu vor, daß der Betrieb der einzelnen Bäder in Staatsregie auf historischen Gründen beruhe. Daher genüge es, in die Satzung eine Formulierung aufzunehmen, nach der Unternehmenszweck ist, die sechs Staatsbäder mit deren jeweils vorhandenen Einrichtungen (in möglichst kaufmännischer Weise) zu betreiben.

Dem kann sich der Rechnungshof nicht anschließen.

Gerade der Hinweis des Ministeriums, daß die Gründe für den Betrieb der Staatsbäder historisch und nicht funktional seien, muß Anlaß sein, die Struktur der einzelnen Staatsbäder in Hessen zu überdenken.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage des Landesbetriebs und der daraus resultierenden finanziellen Verpflichtungen des Landes sowie nach den strukturellen Änderungen im Kurwesen (z.B. Klinifizierung der Kur) erscheint es dabei dringend geboten, auch von gewohnten Vorstellungen über den Umfang der staatsbadeigenen Infrastruktur Abstand zu nehmen und das Aufgabengebiet des Landesbetriebs neu festzulegen.

Das neue Zielbild und eine davon abgeleitete Unternehmensstruktur sollten unter Einschaltung eines unabhängigen Beratungsunternehmens entwickelt werden.

Handeln zu flexibler Anpassung an veränderte Marktbedingungen. Der vom Rechnungshof zu Tz. 147.1 erwähnte Wegfall wesentlicher Betriebsteile beweist dies.

Das eigentliche Problem besteht nicht in der Satzung, sondern ist der Mangel an Möglichkeiten zu grundsätzlichen, den Landeshaushalt wesentlich entlastenden Maßnahmen. Chancen zur Einsparung durch Privatisierung (Verkauf, Verpachtung, Auftragsvergabe statt Eigenregie) werden seit Jahren gesucht und genutzt.

Jedoch hat sich bisher niemand angeboten, die typischerweise verlustbringenden Teile der Kurinfrastruktur (Kurparks, Gradierbauten, Kurtheater Bad Nauheim, Kurhäuser, Kurmusik) auf eigene Rechnung zu übernehmen, Einrichtungen, die mindestens teilweise für den Fortbestand des Prädikates "Bad" der betreffenden Gemeinde wesentlich sind. Beispiele vollzogener Privatisierung (s. Tz. 148.3 und 148.5, ferner das verpachtete Kurhausrestaurant Bad Wildungen) lehren, daß auch private Betreiber sich mit der Fortführung übernommener Betriebsteile schwer tun.

Da Totallösungen sich nicht anbieten, bleibt nur der schon verfolgte Weg einzelner Verkäufe, der Suche nach mietezahlenden Interessenten etwa für ungenutzte Badehäuser, nach kommunaler Mitfinanzierung von Staatsbadeeinrichtungen mit dem Charakter auch kommunaler Infrastruktur usw. Zur Fortsetzung dieses Weges bedarf es einer Satzungsänderung nicht.

146 **Kreditfinanzierung**

Sofern bestimmte Anlagen und Einrichtungen nur mittels Kredit erworben oder errichtet werden können, sollte in verstärktem Maße auch eine Finanzierung von dritter Seite (z.B. Fremdinvestoren, kommunale Beteiligung) angestrebt werden. Maßnahmen mit kreditärer Finanzierung sollte aber nur dann zugestimmt werden, wenn die daraus erzielbaren zusätzlichen Erlöse nach Abzug der zusätzlich entstehenden Aufwendungen auf Dauer zur Deckung der Kreditfinanzierung ausreichen. Nicht zu akzeptieren ist eine Finanzierung mit Fremdmitteln, die nur deshalb gewählt wird, weil die betreffende Investition im Haushalt zunächst nicht unterzubringen ist, und für die dann der Kapitaldienst später ganz oder teilweise in den Haushalt übernommen wird. Grundlage jeder kreditären Finanzierung müssen zudem ordentliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und -berechnungen sein, die bisher nicht in notwendigem Umfang vorhanden waren.

Zu Tz. 146

Der Rechnungshof beschreibt in Satz 2 bis 4, was seit 1992 Richtlinie für den Landesbetrieb ist.

147 **Interne Organisation des Landesbetriebs**

147.1 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist das Betätigungsfeld der Hauptverwaltung bis Ende des Jahres 1991 kleiner geworden, weil folgende der von ihr verwalteten Betriebseinrichtungen verkauft, verpachtet, aufgegeben, im Leistungsumfang eingeschränkt oder als rechtlich selbständige Einheit aus dem Landesbetrieb ausgegründet worden sind:

- Staatl. Badehotel in Bad Wildungen,
- Restaurant im Staatl. Kurhaus in Bad Wildungen,
- Johannisberg-Cafe in Bad Nauheim
- Staatl. Kursanatorium in Bad Schwalbach,

Zu Tz. 147.1

Von den vom Rechnungshof genannten Kosten der Hauptverwaltung sind dem Landesbetrieb Hessische Staatsbäder 2,25 (1991) bzw. 2,0 Mio. DM zuzuordnen, d.i. der Saldo nach Abzug der Umlagen, die auf die anderen, von der Hauptverwaltung mitbetreuten drei Landesbetriebe (Burgen und Schlösser des Landes – Gaststätten und Hotels –; Freilichtmuseum Hessenpark; Ferienhotel des Landes Hessen) und die

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Assoziierte Abteilung im Staatl. Kurhotel in Schlangenbad,
- Staatl. Kurhaus-Hotel in Bad Salzhausen,
- Bade- und Kurbetriebe, Kurmusik, Parkanlagen,
- Lohnbuchführungen,
- 3 betriebseigene Wäschereien in den Kurverwaltungen
- 3 Ferienhotels des Landes,
- Hessenpark GmbH.

Obwohl damit wesentliche Betriebsteile weggefallen sind, haben sich die Kosten bei der Hauptverwaltung nicht spürbar verringert. Die Gesamtkosten der Hauptverwaltung in Wiesbaden betrugen im Prüfungszeitraum jährlich über 2 Mio. DM. In den Jahren 1991 und 1992 beliefen sie sich auf 2,98 Mio. DM bzw. 2,85 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat deshalb in seinen Prüfungsmitteilungen in Zusammenhang mit der dringend erforderlichen Konzeption für die künftige Weiterführung des Betriebs empfohlen, gleichzeitig Pläne für eine reduzierte Hauptverwaltung zu erarbeiten. Weiter hat er angeregt, unter Einbeziehung des nunmehr vor dem Einsatz stehenden neuen EDV-Systems zu prüfen, inwieweit Arbeitsabläufe, die bisher in der Hauptverwaltung erledigt wurden, von den einzelnen Kurverwaltungen selbst übernommen werden können.

Das Ministerium der Finanzen erklärt hierzu, daß sich die bezeichneten Veränderungen nicht kosten- oder arbeitsmindernd niederschlagen würden.

Die Antwort des Ministeriums befriedigt nicht. Sie setzt sich nicht mit dem Kernproblem, nämlich der Frage auseinander, ob der derzeitige Verwaltungsaufwand bei der Hauptverwaltung trotz Abnahme des Aufgabenumfangs noch gerechtfertigt ist bzw. warum er trotz deutlicher Verringerung des Aufgabenbereichs nicht ebenfalls abgenommen hat. Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seiner Forderung, einen Plan für eine reduzierte Hauptverwaltung zu erarbeiten.

147.2 Die vom Rechnungshof und vom Abschlußprüfer in der Vergangenheit festgestellten Mängel des derzeit noch im Einsatz befindlichen EDV-Systems fordern einen baldigen Ersatz. Das neue EDV-System sollte daher ohne Verzögerung in dem nach der Planung vorgesehenen Umfang eingerichtet werden.

Hierbei müssen nach Auffassung des Rechnungshofs eine aussagefähige Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf- und ausgebaut, betriebsspezifische Kennzahlen, nach denen sich die betriebliche Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit zutreffender beurteilen lassen, entwickelt sowie eine nachweisbare Ergebnisverantwortung und deren Umsetzung verwirklicht werden, um die Unternehmenssteuerung durch ein Controlling-Konzept zu verbessern. Diese grundlegenden Forderungen an das neue EDV-System hat das Ministerium der Finanzen im wesentlichen anerkannt.

147.3 Der Aufbau einer qualifizierten Innenrevision war seit Jahren eine der vorrangigen Forderungen des Rechnungshofs als Abschlußprüfer des Landesbetriebs Hessische Staatsbäder und der anderen bei der Hauptverwaltung angeschlossenen Landesbetriebe. Der ab 1989 als Innenrevisor eingestellte Bedienstete konnte jedoch eine Revisionstätigkeit bisher nicht aufnehmen, weil er mit revisionsfremden Aufgaben – insbesondere auf dem Gebiet der Organisation und des neuen EDV-Systems – betraut war und weiter betraut sein wird. Deshalb kann mittelfristig von keiner nach Art und Umfang ausreichenden Revisionstätigkeit ausgegangen werden. Hierauf weist auch der derzeitige Jahresabschlußprüfer in den Anlagen zu seinen Berichten ausdrücklich hin.

Das Ministerium der Finanzen hat sich in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen zwar in vollem Umfang den Ausführungen des Rechnungshofs angeschlossen, aber nicht dargetan, wie es umgehend für die Einrichtung einer funktionsfähigen Innenrevision sorgen will. Der Rechnungshof sieht aber gerade hier Handlungsbedarf.

Stellungnahme der Landesregierung

z.T. ebenfalls mitbetreute Freilichtmuseum Hessenpark GmbH entfallen. Der Abschlußprüfer hat 1992 festgestellt, daß die Umlagen verursachungsgerecht zugeordnet wurden.

Der Wegfall der meisten vom Rechnungshof erwähnten Betriebsteile hatte personalmindernde Auswirkungen auf der unteren Ebene der Kurverwaltungen. Die Mittelinstanz wurde von ihm nicht meßbar berührt, weil die meisten auf diese Betriebsteile bezogenen lfd. Verwaltungsvorgänge sich nicht bei ihr abspielten. Die Hauptverwaltung hat leitende, konsolidierende, weniger operative Funktion. Sie führt aber die Buchhaltung der Freilichtmuseum Hessenpark GmbH gegen Entgelt, weil dies günstiger als die Einrichtung einer eigenen Buchhaltung im Hessenpark ist. Diesen Synergieeffekt läßt der Rechnungshof unerwähnt. In der Hauptverwaltung sind auch andere Synergieeffekte konzentriert (z.B. im Bau-, Liegenschafts- und Buchhaltungswesen einzelner Kurverwaltungen, die eigenes Personal hierfür ersparen). Unter anderem hatte die Veräußerung von drei Ferienhotels Einsparung sächlicher und personeller Mittel auch bei der Hauptverwaltung zur Folge. Der Rechnungshof unterläßt eigene konkrete Vorschläge zum weiteren Abbau der z.Z. 19 Stellen bei der Hauptverwaltung.

Zu Tz. 147.2

Der Rechnungshof erwähnt bereits Veranlaßtes. Nach mehrjährigen Vorarbeiten in einer Arbeitsgruppe wurde Anfang 1993 mit der Umsetzung begonnen.

Zu Tz. 147.3

Der Rechnungshof schildert den – vom Ministerium der Finanzen ebenso gesehenen – Bedarf für einen Innenrevisor, kritisiert andererseits die Höhe der Kosten der Hauptverwaltung. Aus Kostengründen soll die Stelle eines Innenrevisors nicht zusätzlich besetzt werden. Vielmehr soll der als Innenrevisor eingestellte Bedienstete seine eigentliche Tätigkeit aufnehmen, sobald sein auf Zeit berechneter Sonderauftrag, die Installierung des neuen EDV-Systems in allen sechs Staatsbädern, erfüllt sein wird. Diese Installierung ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Tätigkeit einer Innenrevision.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

147.4 Der Landesbetrieb hat verschiedenen Kurdirektoren sowie den Direktoren der beiden noch in Staatsbäderverwaltung befindlichen Hotelbetriebe 1992 erstmals für das Gj. 1991 und dem Hotelleiterehepaar des Ferienhotels zum wiederholten Male erfolgsabhängige Tantiemen mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen gewährt. Der Rechnungshof steht einer am Erfolg orientierten Tantiemengewährung grundsätzlich positiv gegenüber, weil es sich dabei um eine die Einzelinitiative fördernde Maßnahme handeln kann. Voraussetzung dafür müssen jedoch vorhandene und nachvollziehbare betriebsspezifische Kennzahlen sein, an denen ein Erfolg meßbar ist. Diese Kennzahlen könnten beispielsweise auf betrieblichen Durchschnittswerten aus den vergangenen Jahren beruhen.

Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof die Grundlagen und Daten für die Berechnung im Einzelfall übermittelt. Diesen läßt sich entnehmen, daß die Tantiemen nicht nach eindeutig festgelegten, einheitlichen Kriterien zugestanden wurden. Vielmehr wurden sie in den Fällen, in denen die Jahresabschlüsse keine nennenswerten Verbesserungen auswiesen, mit anderen Begründungen gewährt. So wurden selbst Ergebnisverschlechterungen als Erfolg gewertet, weil sie kraft des besonderen Einsatzes bzw. des harten Durchgriffs im Personalbereich nicht noch höher ausgefallen seien. Bei dieser Argumentation bleibt aber offen, ob das negative Ergebnis durch andere oder ergänzende Maßnahmen hätte ganz verhindert werden können.

Einer solchen Behandlung kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Die Tantieme verliert dadurch ihren Charakter als Auszeichnung für besondere, erfolgreiche Anstrengungen. Sie wird etwas Selbstverständliches und damit im Ergebnis zusätzlicher Gehaltsbestandteil. Das birgt die Gefahr in sich, daß man an der Tantiemenzahlung auch dann festhalten muß, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht mehr erfüllt sind. Diese problematische Entwicklung deutet sich bei den Leitern des landeseigenen Ferienhotels an, denen bereits in den Vorjahren versuchsweise erfolgsabhängige Tantiemen gewährt wurden. Obschon eine weitere Tantiemenzahlung vom Erfolg her nicht mehr gerechtfertigt war, hat man auf eine Kürzung verzichtet, um keine Demotivation auszulösen.

Zu Tz. 147.4
Die Gewährung der Ermessenstantiemen wird einer sorgfältigen Prüfung unterzogen.

147.5 Das Staatsbad Salzhausen hat im Geschäftsjahr 1990 eine Wohnung im Betriebsgebäude "Haus Irle" für 107 TDM hergerichtet und an seinen zum 31. Dezember 1990 ausscheidenden Kurdirektor auf unbestimmte Zeit vermietet.

Bereits im Herbst 1991 stellte man Überlegungen an, das "Haus Irle" zu verkaufen, was inzwischen auch geschehen ist.

In seinen Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof u.a. darauf hingewiesen, daß sich das mit einem neuen Mietverhältnis belastete Gebäude ungleich schwerer verwerten lasse als ein leerstehendes. In seiner Antwort führt das Ministerium der Finanzen aus, es gebe keine Hinweise darauf, daß höhere Kaufpreisangebote zu erwarten gewesen wären, wenn das Haus ohne die Belastung durch das Mietverhältnis hätte angeboten werden können.

Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß die Maßnahmen des Landesbetriebs für das Land nachteilig waren. Das Staatsbad war rechtlich nicht verpflichtet, dem früheren Kurdirektor eine Wohnung im "Haus Irle" zu beschaffen. Mit dem Kurdirektor war vielmehr vertraglich vereinbart, daß er seine frühere Dienstwohnung mit dem Ausscheiden aus den Diensten des Staatsbades räumen müsse. Das Staatsbad hat ihm in diesem Zusammenhang aber nicht zugesichert, dann für eine Ersatzwohnung zu sorgen. Es hätte also die Aufwendungen für die Umbauten im "Haus Irle" einsparen können.

Darüber hinaus drängt sich der Eindruck auf, daß das Staatsbad in dieser Sache übereilt gehandelt hat, was zu weiteren nachteiligen Folgen führen wird. Da der Erwerber das "Haus

Zu Tz. 147.5
Haus Irle wurde zum Verkauf ausgeschrieben. Die Käuferin war einer der beiden Höchstbietenden und erhielt den Zuschlag, weil die von ihr geplante Nutzung des Grundstücks im Gegensatz zu der ihres Konkurrenten kurbezogen war. Daß ein ehemaliger Kurdirektor Mieter einer Wohnung im Haus Irle war, beeinflußte den Kaufpreis nicht.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Irle" als Kurpension nutzen will, wird er dem Staatsbad die Kosten für die Wohnung, die sein Pensionskonzept stört, kaum durch einen höheren Kaufpreis vergütet haben. Dem Staatsbad werden im Gegenteil weitere Kosten entstehen, da es erreichen will, daß der frühere Kurdirektor diese Wohnung verläßt. Zu diesem Zweck hat es ihm bereits angeboten, sich mit 15 000 DM an seinen Umzugskosten zu beteiligen.

Der gesamte Geschehensablauf zeigt auch hier wieder, daß es deshalb zu finanziellen Einbußen gekommen ist und noch kommen wird, weil durchdachte und auf lange Sicht angelegte Konzepte und Planungen gefehlt haben.

148 **Hotels**

Der Landesbetrieb Hessische Staatsbäder führt bzw. führte in seinen Staatsbädern nachfolgende Hotelbetriebe:

Parkhotel am Kurhaus	Bad Nauheim
Kurhotel (ab 1. Juni 1993 Parkhotel)	Schlangenbad
Kurhaus-Hotel	Bad Salzhausen verpachtet seit 1. April 1983
Staatl. Badehotel	Bad Wildungen verkauft 1991
Staatl. Kursanatorium	Bad Schwalbach verkauft 1991

Diese Einrichtungen haben nach den Kostenstellenrechnungen in den Jahren 1988 bis 1992 folgende Betriebsergebnisse erzielt:

	1988 TDM	1989 TDM	1990 TDM	1991 TDM	1992 TDM
Parkhotel am Kurhaus Bad Nauheim	– 2 237	– 1 394	– 552	– 656	– 804
Kurhotel Schlangenbad	– 881 (Umbau)	– 9 188 (Umbau)	– 13 000 (Umbau)	– 1 625	– 1 647
Kurhaus-Hotel Bad Salzhausen	– 453	– 252	– 328	– 221	– 1 006
Staatl. Badehotel Bad Wildungen	– 1 991	– 1 096	– 775	–,–	–,–
Staatl. Kursanatorium Bad Schwalbach	– 491	– 917	– 1 731	–,–	–,–

148.1 Parkhotel am Kurhaus in Bad Nauheim

Die ursprüngliche Vorgabe des Landes, von den Gesamtkosten des im Jahr 1982 fertiggestellten Parkhotels Bad Nauheim in Höhe von 36,8 Mio. DM den Betrag von 18,7 Mio. DM mit Fremddarlehen und den Restbetrag mit Landesdarlehen zu finanzieren, wurde nicht erfüllt. Die Landesdarlehen wurden später in Eigenkapital umgewandelt. Die Fremddarlehen wurden mit Wirkung ab 1. Januar 1990 vom Land übernommen. Die Darlehen einschließlich aufgelaufener Zinsen in Höhe von 19,45 Mio. DM wurden als Einlage auf das Kapital des Landesbetriebs ausgewiesen. Für den Betrieb kam die Übernahme der Fremddarlehen durch das Land einem Erlaß der Fremdschulden gleich, da er diese nicht mehr zu tilgen brauchte. Damit hat das Land das gesamte Projekt mit Haushaltsmitteln nachträglich voll finanziert.

Durch den Wegfall der Fremdschulden ist der Betriebsteil Parkhotel am Kurhaus nicht mehr mit Zinsaufwendungen belastet, was die kostenstellenmäßige Entwicklung des Betriebsergebnisses verdeutlicht:

Zu Tz. 148.1

Die Zinsen wurden bis zur Übernahme durch das Land aus dem Zuschuß des Landes für lfd. Zwecke bedient. Dieser wurde nach der Schuldübernahme um die Zinsen gekürzt. Die Belastung des Landes verbesserte sich also durch günstigere Zinskonditionen.

Eine (haushaltsrechtlich unzulässige) Vorbindung künftiger Haushalte wäre nur gegeben, wenn die Übernahme von Fremdschulden auf den Haushalt keine Ermessensentscheidung, sondern schon im Zeitpunkt der Investition zwangsläufig und irreversibel wäre.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

	1987	1988	1989	1990
	TDM	TDM	TDM	TDM
Kostenstellenergebnis	− 2 226,9	− 2 237,0	− 1 394,1	− 552,3
./. darin enthaltene Zinsen für Fremddarlehen	+ 1 316,1	+ 1 183,8	+ 506,0	+ 0,4
verbleibendes Ergebnis	− 910,8	− 1 053,2	− 888,1	− 551,9
./. darin enthaltene Abschreibungen auf Sachanlagen	+ 1 125,8	+ 1 144,0	+ 1 162,0	+ 1 140,8
verbleibende verdiente Abschreibungen	+ 215,0	+ 90,8	+ 273,9	+ 588,9

Hieraus wird ersichtlich, daß eine objektbezogene Schuldenübernahme zumindest nicht in vollem Umfang nötig gewesen wäre. Der Betriebsteil hätte Zins- und Tilgungsleistungen überwiegend selbst tragen können.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs darauf verwiesen, daß das Land diese Altschulden ohne differenzierenden Objektbezug übernommen habe, um den Gesamtbetrieb zu entlasten und die Chance wahrzunehmen, über die Umschuldung durch das Land günstigere Zinsbedingungen zu erhalten. Zudem könne es auch in der Zukunft zweckmäßig sein, gewisse Investitionen zunächst durch den Landesbetrieb mittels Kredit finanzieren zu lassen (z.B. weil die betreffende Investition einstweilen im Landeshaushalt nicht unterzubringen ist), den Kapitaldienst aber später ganz oder teilweise auf den Landeshaushalt zu übernehmen.

Diese Handhabung kann der Rechnungshof aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht billigen. Es werden vorweg Bindungen für künftige Haushalte erzeugt, denen man sich später nicht mehr entziehen kann. Das ist ohne entsprechende Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan nicht zulässig (§ 38 Abs. 1 LHO).

148.2 Kurhotel Schlangenbad

Nach umfangreichen, 29 Mio. DM teuren Sanierungs- und Renovierungsmaßnahmen wurde das Kurhotel Schlangenbad am 1. Juni 1990 wiedereröffnet. Es bietet in 70 Zimmern 132 Gästebetten an. Zur Durchführung von Veranstaltungen stehen Tagungs-, Konferenz- und Seminarräume zur Verfügung.

Bei einer durchschnittlichen Zimmerbelegung von 43,9 v.H. im Geschäftsjahr 1991 und von 44,1 v.H. im Geschäftsjahr 1992 erzielte das Kurhotel Verluste von 1,63 Mio. DM bzw. 1,65 Mio. DM. Finanzierungsaufwendungen sind in diesen Ergebnissen nicht enthalten, da das Land Hessen für die Renovierungsmaßnahmen insgesamt 28 Mio. DM aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt hat; allein daraus ergibt sich eine jährliche Zinsbelastung von ca. 2 Mio. DM für das Land.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung hierfür lag nicht vor. Dem Rechnungshof ist aber – ebenso wie dem Landesbetrieb – aus einem Gutachten der Treuarbeit AG, Frankfurt/M. zu dem verkauften Hotelobjekt in Bad Schwalbach bekannt, daß sich ein Hotelbetrieb erst bei einer Mindestkapazität von 180 Betten wirtschaftlich führen läßt.

Der Rechnungshof hat deshalb u.a. die Fragen aufgeworfen

- weshalb das Kurhotel mit erheblichem Aufwand ausgebaut wurde, ohne zugleich die Bettenkapazität zu erhöhen,
- ob die Hauptverwaltung vor Beginn der Baumaßnahmen versucht hat, das Hotel zu veräußern.

Das Ministerium der Finanzen äußert dazu, daß Finanzmittel für einen Ausbau nicht zur Verfügung gestanden hätten. Zur Frage der Veräußerung hat es keine Stellung genommen.

Zu Tz. 148.2

Das Kurhotel (jetzt: Parkhotel) Schlangenbad war mit einer Mischklientel von BfA-Patienten und Hotelgästen mit den Jahren immer schlechter zu vermarkten. Ursachen waren Disharmonie zwischen beiden Gästegruppen und der abnehmende Grad an Restkapazität für Hotelgäste insbesondere im Tagungsgeschäft. Weil ohnehin eine Grundsanierung des Kurhotels fällig war (z.B. hatten immer mehr Zimmer stillgelegt werden müssen, weil deren Wasserversorgung infolge überalterter Wasserleitungen ausfiel), wurde aufgrund der Erfahrungen mit der BfA-Belegung des Kurhotels in Bad Schwalbach (s. u. Tz. 148.5) entschieden, das Kurhotel Schlangenbad nicht mehr mit Patienten von Rentenversicherern zu belegen, sondern als reines Hotel auf ein marktfähiges Niveau zu bringen. Eine damit verbundene Kapazitätserweiterung lag nicht im Bereich des finanziell Machbaren. Stillegung des Hauses war eine Alternative, die wegen der Lage des Hotels im Ortszentrum und wegen seiner Kurhausfunktion ebenfalls für unrealistisch gehalten wurde. Ein Verkauf des Hotels ist zwar derzeit nicht beabsichtigt, doch ist er zu erwägen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof kann die Ausführungen des Ministeriums nicht akzeptieren. Der Hinweis auf fehlende finanzielle Mittel für eine Erweiterung des Hotels zeigt erneut, daß der Landesbetrieb aufwendige (Renovierungs-)Maßnahmen ohne Konzept und ohne wirtschaftliche Überlegungen durchgeführt hat. Renovierung und Hotelerweiterung hätten hier als Gesamtprojekt behandelt werden müssen, weil die Renovierung allein nicht genügte, um künftig positive Betriebsergebnisse zu erreichen. Hätte sich bei der Planung des Gesamtprojekts herausgestellt, daß dieses den vorgesehenen Kostenrahmen übersteigen würde, so hätte man hiervon Abstand nehmen und das Hotel – wie andere Hotels auch – veräußern müssen. Selbst bei einem Verkauf unter Wert wären dem Land damit Aufwendungen von mehreren Mio. DM erspart geblieben.

148.3 Kurhaus-Hotel Bad Salzhausen

Das Kurhaus-Hotel Bad Salzhausen ist seit dem 1. April 1983 zusammen mit dem räumlich angrenzenden Kursaal verpachtet.

Zur Verbesserung der Marktsituation und des Qualitätsstandards des Kurhaus-Hotels hat der Landesbetrieb Hessische Staatsbäder vom Beginn des Pachtverhältnisses an bis zum 31. Dezember 1990 ca. 3,9 Mio. DM aufgewendet. In den Ausbau eines Konferenzsaals mit 160 Plätzen wurden im Gj. 1990 allein 1,3 Mio. DM investiert.

Trotz dieser unterstützenden Maßnahmen durch den Landesbetrieb ist es dem Pächter des Hotels nicht gelungen, das Ergebnis so zu gestalten, daß er seinen Verpflichtungen gegenüber dem Verpächter in vollem Umfang hätte nachkommen können. Das belegt die nachfolgende Darstellung.

Das Staatsbad Salzhausen hat dem Pächter für die Zeit vom 1. April 1983 bis 31. Dezember 1990 in Rechnung gestellt:

	DM
Energie, Wasser, Abwasser, Versicherungen und anteilige Heizkosten	737 124,–
Pacht	499 580,–
	1 236 704,–
./. Zahlungen des Pächters	832 534,–
	404 170,–
./. Erlaß durch den Landesbetrieb	292 540,–
Forderung des Staatsbades zum 31. Dezember 1990	111 630,–

In den Jahren 1991 und 1992 wurden weitere Forderungen in Höhe von 69 218 DM erlassen.

Geht man davon aus, daß die Zahlungen des Pächters zunächst auf die Energie- und Versorgungsaufwendungen anzurechnen sind, so verbleiben zum Ausgleich der Pachtforderung gerade noch 95 410 DM. Für einen Pachtzeitraum von 93 Monaten (4/83 bis 12/90) ergibt sich damit eine durchschnittliche monatliche Pachtzahlung für das Kurhaus-Hotel von 1 026 DM.

Der Rechnungshof hat daher – wie schon bei seiner früheren Prüfung – die Frage aufgegriffen, ob es wirtschaftlich vernünftig ist, die verlustträchtige Verpachtung weiterzubetreiben.

In seiner Antwort zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs erklärt das Ministerium der Finanzen, daß ein Verkauf des Kurhotels Bad Salzhausen derzeit nicht erwogen werde, weil das Gebäude mit den Tagungsräumen eine Einheit bilde, die Kurhausfunktion habe.

Zu Tz. 148.3

Es gelten im Prinzip die Ausführungen zu Tz. 148.2.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof verkennt nicht die Bedeutung eines Kurhauses selbst oder eines anderen Gästetreffpunkts mit Kurhausfunktion für die Infrastruktur eines Kurortes. Im Falle des Staatsbades Bad Salzhausen reduziert sich die Kurhausfunktion allerdings darauf, den räumlich abgegrenzten Kursaal für Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen. Bei dieser Sachlage kommt es nach Meinung des Rechnungshofs nicht auf die Eigentümerstellung des Landes an, um das kurbezogene Angebot des Kurhaus-Hotels sicherzustellen.

148.4 Staatliches Badehotel Bad Wildungen

In den Geschäftsjahren 1980 bis 1990 hat der Landesbetrieb 13,5 Mio. DM in das Gebäude und die Ausstattung des Badehotels investiert. Mit Kaufvertrag vom 27. März 1991 hat er das Badehotel (einschl. Grund und Boden) zum Preis von 5,3 Mio. DM an einen privaten Hotelbetreiber veräußert. Der Rechnungshof sieht darin ein planloses Vorgehen.

In seiner Antwort zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs führt das Ministerium der Finanzen aus, daß das Badehotel in Staatsregie ohne erhebliche neue Investitionen nicht mehr befriedigend zu vermarkten gewesen wäre.

Der Rechnungshof betrachtet den Verkauf des Badehotels zwar als Schritt in die richtige Richtung. Auch zweifelt er den von der Treuarbeit AG gutachtlich festgestellten Verkaufswert nicht an. Der Vorgang ist für ihn aber deshalb unbefriedigend, weil der Kaufpreis und die in den vergangenen Jahren in das Hotel investierten Beträge in deutlichem Mißverhältnis zueinander stehen. Das zeigt sich auch an dem entstandenen Veräußerungsverlust von 600 TDM. Der Erlös hat also noch nicht einmal die Restbuchwerte des Objekts abgedeckt. Insgesamt hätten sämtliche finanziellen Mehrbelastungen für den Betrieb vermieden werden können, wenn der Landesbetrieb frühzeitig eine Zielplanung für die Objektnutzung aufgestellt hätte.

Zu Tz. 148.4

Der Restbuchwert des Badehotels Bad Wildungen betrug im Jahr des Verkaufs 5.941 TDM, der Verkehrswert lt. Gutachten 5.208 TDM, der Verkaufspreis 5.341 TDM, der Buchverlust mithin 600 TDM. Dennoch kann der Vorwurf der Planlosigkeit nicht schlüssig durch Gegenüberstellung von Investitionen, die bis 1980 zurückreichen, mit dem Verkauf i.J. 1990 begründet werden. Wären Investitionen in das Badehotel (z. B. Neumöblierung, neue Sanitäranlagen) in den frühen 80er Jahren im Hinblick auf eine (zwar denkbare, damals aber noch nicht angestrebte) Veräußerung des Hotels unterblieben, hätte das Hotel (wie jenes in Schlangenbad) am Markt kaum noch bestehen können. Der spätere Entschluß zum Verkauf war eine Folge der krisenhaften Zuspitzung der Situation in der Bäderbranche nach dem Inkrafttreten des ersten Gesundheitsreformgesetzes zum 1. Januar 1989. Daß an einen so renommierten, investitionskräftigen Hotelkonzern wie "Maritim" verkauft werden konnte, war eine Chance, die sich eher zufällig bot und schnell ergriffen wurde. Die vom Rechnungshof angewandte Methode strikt logischen Urteils ex post wird der Problematik in diesem Fall nicht gerecht.

148.5 Staatliches Kursanatorium Bad Schwalbach

Mit Kaufvertrag vom 29. April 1991 wurde das Staatliche Kursanatorium Bad Schwalbach (einschließlich Grund und Boden) zum Preis von 4 Mio. DM ebenfalls an einen privaten Hotelbetreiber veräußert.

Das Kursanatorium wurde in den letzten zehn Jahren seines Betriebs zunächst als Rehabilitationseinrichtung für Patienten der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), danach als Hotel und anschließend zum Teil wieder als Rehabilitationseinrichtung von der BfA sowie von der Landesversicherungsanstalt Hannover (LVA) genutzt. Diese Nutzungsänderungen bedingten nicht unerhebliche Umbaumaßnahmen. Für die Unterhaltung des Gebäudes und für die Ausstattung des Kursanatoriums hat der Landesbetrieb in den letzten zehn Betriebsjahren ca. 5,2 Mio. DM aufgewendet.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die finanziell aufwendigen baulichen Einzelmaßnahmen hätten vermieden werden können, wenn zuvor detaillierte Struktur- und Bedarfsanalysen durchgeführt worden wären.

Das Ministerium der Finanzen führt dazu aus, daß von den Staatsbädern nicht mehr erwartet werden könne, als sich verändernden Marktverhältnissen im Rahmen verfügbarer Mittel möglichst anzupassen. Statt großer, langfristiger strategischer Entwürfe sei eher taktische Flexibilität im Kontext mit verengten haushaltspolitischen Rahmenbedingungen gefordert.

Zu Tz. 148.5

Auf das zu Tz. 148.4 Gesagte wird verwiesen.

Weil das Hotel nicht mehr als Hotel marktfähig war, wurde die Chance des Angebots der BfA ergriffen, das Haus allein und voll zu belegen, was einen Umbau (z. B. zu Einzelzimmern) voraussetzte. Die BfA-Belegung war von beiden Seiten langfristig gedacht, auch wenn – wie üblich – die BfA keine förmlichen Belegungszusagen über länger als ein Jahr abgab. Die spätere Entwicklung (Rückzug der BfA aus dem Haus, dessen Fortführung als Hotel – eine Notlösung –, später hilfreiche Zusatzbelegung durch BfA und LVA) war beim Umbau 1980/81 (vor der ersten Bäderkrise) nicht voraussehbar. Sie hat letztlich den Entschluß gefördert, derart aufgenötigten teuren Nutzungsänderungen durch Verkauf des Hauses künftig aus dem Weg zu gehen. Daß der Verkauf des Hauses gelang, erscheint im Nachhinein als ein Erfolg, wenn man um die enormen Schwierigkeiten der Vermarktung des Hotels durch den privaten Erwerber weiß.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Diese Darstellung überzeugt nicht, weil sich aus wirtschaftlicher Sicht gerade ein Gebäude nicht dazu eignet, häufig geänderten Verhältnissen angepaßt zu werden.

148.6 Schlußfolgerung

Mit erheblichem finanziellen Aufwand hat der Landesbetrieb über Jahre versucht, die von ihm betriebenen Hotels so zu gestalten, daß auch im Wettbewerb mit privaten Hotelbetrieben eine befriedigende Vermarktung möglich sein sollte. Dies ist ihm nicht gelungen. Das Staatliche Badehotel Bad Wildungen und das Staatliche Kursanatorium Bad Schwalbach wurden daher folgerichtig im Jahr 1991 an private Hotelbetreiber veräußert, wobei die Verkaufserlöse allerdings deutlich unter den vorherigen Investitionsausgaben für die Gebäude lagen.

Wegen der nach wie vor fehlenden betrieblichen Konzeption ist davon auszugehen, daß weitere vermeidbare, finanzielle Einbußen folgen werden. Das mit fast 30 Mio. DM renovierte Kurhotel Schlangenbad hat bisher nur Verluste (jeweils über 1 Mio. DM jährlich) erwirtschaftet. Da seine Bettenkapazität zu gering ist, wird sich daran in den folgenden Jahren kaum etwas ändern. Das Hotel wird damit auch in Zukunft nicht wirtschaftlich zu betreiben sein, so daß zu befürchten ist, daß es in absehbarer Zeit ebenfalls zu einem Preis, der weit unter den Renovierungskosten liegt, verkauft werden muß.

In diesem Zusammenhang fällt besonders ins Gewicht, daß man hier – unter Hinweis auf fehlende Mittel – die notwendige Erweiterung des Kurhotels Schlangenbad nicht mit letzter Konsequenz verfolgt hat, kurze Zeit später aber die Überlegung anstellt, das Klinikgebäude in Schlangenbad aufzustokken, um Raum für 60 zusätzliche Betten zu erhalten.

Gerade die Maßnahmen im Hotelbereich der Hessischen Staatsbäder zeigen, daß eine Konzeption, die Fehlentwicklungen frühzeitig aufzeigen könnte und damit ein rechtzeitiges Gegensteuern ermöglichte, vollständig fehlt.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation des Landesbetriebs Hessische Staatsbäder mit den zugehörigen Hotelbetrieben erscheint es dem Rechnungshof als dringlich und unabdingbar, die unter Tz. 145 erläuterte Zielplanung zu erarbeiten. Dabei sollte insbesondere auch auf die Variante eingegangen werden, das unternehmerische Risiko aus dem Betrieb der Hotels als nicht originär staatsbadspezifische Aufgabe generell auf private Hotelbetreiber zu verlagern.

Zu Tz. 148.6

Auf die Antwort zu Textzahl 145 wird verwiesen, bezüglich der Hotels auf die Antworten zu Tz. 148.2 und 148.3.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Landesbeteiligung "Wirtschaftsförderung Hessen Investitions Bank AG Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft, Wiesbaden"
– kurz: HLT-Bank AG –

Mittelbare Landesbeteiligung "HLT-Gesellschaft für Forschung, Planung und Entwicklung mbH, Wiesbaden"
– kurz: HLT-FPE –
(Kap. 17 04)

Es ist nicht Aufgabe der HLT-Bank AG, an der das Land Hessen zu 100 v.H. beteiligt ist, Büroräume mit dem vordringlichen Ziel der Vermietung zu erstellen. Diese Betätigung wird durch den Gesellschaftszweck nicht gedeckt.

HLT-Bank AG und HLT-FPE werden von drei Vorstandsmitgliedern bzw. drei Geschäftsführern vertreten, wobei in zwei Fällen Personalunion gegeben ist. Geschäftsart und -umfang der beiden Unternehmen erfordern jedoch allenfalls jeweils zwei Führungskräfte. Darauf hat der Rechnungshof bereits bei seiner letzten Prüfung im Gj. 1988 hingewiesen und auch die entsprechende Zustimmung erfahren. Daher ist nicht nachvollziehbar, weshalb Vorstand bzw. Geschäftsführung im Gj. 1992 um jeweils eine Stelle erweitert wurden.

149 Die HLT-Bank AG beabsichtigt, ihr in Wiesbaden belegenes Geschäftsgebäude durch einen Anbau zu erweitern. Das bereits vorhandene Gebäude nutzt sie zu 41 v.H. selbst. Die restlichen Flächen sind an andere Unternehmen – u.a. an die eigene Tochtergesellschaft HLT-FPE (11 v.H.) – vermietet.

Der Rechnungshof ist aufgrund seiner bei der Bank durchgeführten Betätigungsprüfung zu dem Ergebnis gelangt, daß die geplante Erweiterung unterbleiben sollte. Hierfür waren folgende Feststellungen maßgebend:

- Ursprünglich wollte sich eine benachbarte Bank an der Baumaßnahme beteiligen und einen Teil der Kosten für die Baugründung übernehmen. Dieses Angebot gab der HLT-Bank AG an sich erst den Anstoß zu ihren Baubestrebungen. Die Grundstücksnachbarin hat inzwischen von ihrem Vorhaben Abstand genommen mit der Folge, daß sich die Baukosten für die HLT-Bank AG erhöhen werden. Der AR der HLT-Bank AG hat sich mit diesen Konsequenzen in der AR-Sitzung am 11. Mai 1992, in der ihn der Vorstand über den neuen Sachstand unterrichtete, nicht in der erforderlichen Weise befaßt.
- Nach den Renditeberechnungen läßt sich mit dem Anbau allenfalls ein ausgeglichenes Ergebnis erwirtschaften; wahrscheinlicher ist jedoch ein andauernder Verlust.
- Der Bau von Büroräumen zur Vermietung ist nicht Gesellschaftszweck und liegt nicht im Landesinteresse.

Der Rechnungshof empfahl daher dem HMdF, das Projekt nochmals zu überdenken. Dazu hielt er es für unabdingbar, neue Unterlagen über Baukosten, Finanzierung und Nutzung vom Vorstand anfordern zu lassen, um die Rentierlichkeit des Projekts überhaupt einschätzen zu können.

Das HMdF hat in seiner Stellungnahme zwar eingeräumt, daß weder der Anbau von Büroräumen für den Eigenbedarf der HLT-Gesellschaften erforderlich noch die Vermietung von Büroräumen Hauptzweck der Geschäftstätigkeiten seien. Daneben hat es aber folgende eigene und von der HLT-Bank AG übernommene Überlegungen vorgetragen:

- Bei einem Verkauf des HLT-eigenen Grundstücks sei eine wirtschaftliche Nutzung durch einen Dritten infolge Einhaltung der Grundstücksgrenzen nicht möglich.
- Mieter im HLT-Haus hätten Erweiterungswünsche geäußert.
- Die HLT-Bank AG habe einen Liqiditätsüberschuß von 110 TDM errechnet. Unter Einbeziehung der Afa ergebe sich

Zu Tz. 149

Der für die Genehmigung des Bauvorhabens nach dem Aktiengesetz zuständige Aufsichtsrat hat nach Überprüfung der Plandaten durch die Bau- und Liegenschaftsverwaltung der Baumaßnahme zugestimmt. Über das Ergebnis der Prüfung wurde der Rechnungshof am 23. August 1993 informiert.

Mit den Bauarbeiten wurde inzwischen begonnen.

Der Aufsichtsrat hat sich der formalen Betrachtungsweise des Rechnungshofes, die allein auf den Gesellschaftszweck abstellt, nicht angeschlossen, sondern hat sich bei seiner Entscheidung für die Baumaßnahme von wirtschaftlichen Erwägungen leiten lassen.

Einerseits macht die HLT selbst Raumbedarf geltend, andererseits kann die HLT den bereits eingemieteten Unternehmen zusätzlichen Büroraum anbieten und dadurch Mieteinnahmen erzielen, die durch entsprechende Mietvorverträge abgesichert sind. Sowohl die Bauausführung für das Verwaltungsgebäude als auch die bisher vorgelegte Renditeberechnung werden von der Bau- und Liegenschaftsverwaltung auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen Mietpreisentwicklung für vertretbar gehalten. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Wertsteigerungen verhält sich die HLT insgesamt wirtschaftlich. Dies wird durch die aktualisierte Renditeberechnung bestätigt. Durch die Zinsentwicklung haben sich zwischenzeitlich die Finanzierungsbedingungen für den Anbau verbessert.

Aus dem Bauvorhaben erwachsen dem Land keine finanziellen Belastungen. Daher wird die Entscheidung der Gesellschaft bzw. des Aufsichtsrats für vertretbar gehalten.

Die weitere Überwachung der Bauausführung, insbesondere der Baukostenentwicklung, obliegt dem Aufsichtsrat.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

allerdings eine buchmäßige Unterdeckung von 60 TDM; diese werde aber durch die jährlich zu erwartenden Wertsteigerungen von 5 v.H. kompensiert.

- Die Liegenschaftsstelle habe einen jährlichen Fehlbetrag von rd. 160 TDM ermittelt. Dieser Verlust sei nur dann zu vermeiden, wenn die Zinsbelastung auf die Höhe der tatsächlichen Mieteinnahmen reduziert werden könne (z.B. durch den Einsatz von Eigenmitteln).
- Die HLT-Bank AG erachte eine wirtschaftliche Betrachtungsweise für maßgeblich. Danach sei einem Verlust der Mietwert von ca.198 TDM für die eigengenutzten Räume gegenüberzustellen. Dadurch werde auch der ermittelte Fehlbetrag von 160 TDM kompensiert.
- Bestehe – wie von der HLT-Bank AG angegeben – ein unabweisbarer Mehrbedarf an eigengenutzten Flächen, so sei die Errichtung eines eigenen Neubaus kostengünstiger als eine Fremdanmietung.
- Nach Auffassung der HLT-Bank AG komme dem Land durch die Bebauung des bisher unbelasteten Grundstücks ein Wertzuwachs zu und das Land Hessen habe nach den neuesten Kalkulationen keine zusätzlichen Mittel aufzubringen.
- Gegen das Bauvorhaben bestünden daher keine Bedenken, auch wenn das Bauvolumen über den eigenen Bedarf der HLT-Gesellschaften hinausgehe. Der AR habe der Maßnahme im Grundsatz zugestimmt. Der Rechnungshof vermag die vorgenannten Gründe nicht zu teilen.

Der Vortrag des HMdF, ein Dritter könne das HLT-eigene Grundstück nicht nutzen (d.h. das Grundstück sei nicht veräußerbar), ist eine unbewiesene Behauptung. Zudem steht eine Veräußerung des Grundstücks nicht zur Debatte.

Die angesprochenen Erweiterungswünsche der Mieter sind nicht so zwingend, daß die HLT-Bank AG ihnen unbedingt nachkommen müßte. Sollte ein Mieter das Mietverhältnis wegen fehlender Ausdehnungsmöglichkeiten kündigen, so könnten die freiwerdenden Räume anderen Mietern mit Raumbedarf zur Verfügung gestellt werden. Ein Mietausfall wäre aus jetziger Sicht nicht zu befürchten.

Aus den weiteren Ausführungen des HMdF läßt sich schließen, daß er von der Notwendigkeit eines Anbaus offensichtlich selbst nicht überzeugt ist. Das belegen vor allem seine Einlassungen zur Reduzierung der Zinsbelastung und zum Mehrbedarf an eigengenutzten Flächen. Zu dem letzten Punkt kommt hinzu, daß die HLT-Bank AG etwaigen Eigenbedarf auch decken könnte, indem sie über die Kündigung bestehender Mietverhältnisse auf Räume im vorhandenen Gebäude zurückgreift.

Im übrigen ist es nicht Gesellschaftszweck der HLT-Bank AG, die ihre Einnahmen im wesentlichen aus Mitteln des Landeshaushalts bezieht, Bürobauten zum Zwecke der Vermietung zu erstellen. Dies gilt selbst dann, wenn sich daraus eine Rendite für die Gesellschaft ergeben sollte. Nach den bisher vorgelegten Unterlagen im AR der Gesellschaft erscheint aber gerade das mit Blick auf die unklare Höhe der Baukosten als unwahrscheinlich. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß die zunächst auf 6,5 Mio. DM geschätzten Baukosten nach neueren Berechnungen bereits auf 8,5 Mio. DM korrigiert werden mußten.

Der Rechnungshof erachtet das geplante Bauvorhaben als nicht notwendig und empfiehlt daher, auf dessen Durchführung zu verzichten.

150 Die HLT-Bank AG hatte im Jahr 1984 (damals noch als HLT-GmbH) die Anzahl der Geschäftsführer von zwei auf drei aufgestockt. Der Rechnungshof hatte diesen Vorgang bei seiner örtlichen Prüfung im Gj.1988 beanstandet und wegen des Geschäfts-

Zu Tz. 150

Zu den Beanstandungen des Rechnungshofs bzgl. des Umfangs der Geschäftsleitung der HLT-Bank AG

Bemerkungen des Rechnungshofs

umfangs der Bank eine Rückführung auf zwei Geschäftsführer angeregt. Mit Schreiben vom 13. April 1989 hatte das HMdF mitgeteilt, daß der AR einen Geschäftsführer mit sofortiger Wirkung abberufen habe und nicht mehr beabsichtige, diese Position neu zu besetzen.

Bei seiner örtlichen Prüfung im Gj.1992 stellte der Rechnungshof folgendes fest: Nachdem ein Vorstandsmitglied der HLT-Bank AG auf eigenen Wunsch zum 1. Juli 1992 ausgeschieden war, hatte der AR ersatzweise ein Vorstandsmitglied und dazu ein Stellvertretendes Vorstandsmitglied neu bestellt. Damit war der Vorstand wieder mit drei Personen besetzt. Da für die Bestellung als Geschäftsleiter eines Kreditinstituts bestimmte Voraussetzungen nach § 33 Kreditwesengesetz zu erfüllen sind, hat sich die HLT-Bank AG vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen bestätigen lassen, daß das Stellvertretende Vorstandsmitglied zur Geschäftsleitung eines Kreditinstituts befähigt ist. Für das andere, höher dotierte Vorstandsmitglied hat sie diese Bestätigung nicht beantragt, weil dieses über keine berufliche Erfahrung im Bankgewerbe verfügte.

Der Rechnungshof hat dem HMdF mitgeteilt, daß die Erweiterung des Vorstands aus dem Geschäftsumfang der HLT-Bank AG nicht zu begründen sei. Noch in der AR-Sitzung am 24. Januar 1990 habe der damalige AR-Vorsitzende eine Aufstockung der Führungspositionen ausgeschlossen. Auch der Beschlußvorlage zur Bestellung der neuen Vorstandsmitglieder ließen sich keine Gründe für eine Erweiterung des Vorstands entnehmen. Deshalb bleibe unverständlich, weshalb sich der jetzt amtierende vom Alleingesellschafter Land Hessen bestellte AR-Vorsitzende weder an die Aussage des Alleingesellschafters vom 13. April 1989 noch an die seines Vorgängers vom 24. Januar 1990 gebunden fühlte. Die HLT-Bank AG sei ein Kreditinstitut des Landes mit Sonderaufgaben, das auch "Bankgeschäfte im Interesse des Landes" betreibe. In Anbetracht der engen Ertragslage hätte die Bestellung eines weiteren Vorstandsmitglieds mit Billigung des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen ausgereicht. Er halte daher eine erneute Rückführung der Vorstandsbesetzung auf höchstens zwei Mitglieder für geboten.

Bei der HLT-FPE gab es – von den bankspezifischen Erfordernissen abgesehen – eine parallele Entwicklung zu derjenigen bei der HLT-Bank AG. Das lag in erster Linie an der Verflechtung beider Führungsebenen; denn diese sind dergestalt miteinander verzahnt, daß zwei Vorstandsmitglieder der HLT-Bank AG in Personalunion auch Geschäftsführer der HLT-FPE sind. Die Geschäftsführung der HLT-FPE wurde unter denselben Begleitumständen wie der Vorstand der HLT-Bank AG 1984 zunächst auf drei Mitglieder aufgestockt und 1989 wieder auf zwei Mitglieder reduziert. Ebenso wurden 1992 – nach dem Ausscheiden des einen Geschäftsführers – ein Geschäftsführer und dazu ein Stellvertretender Geschäftsführer neu bestellt mit der Folge, daß die Geschäftsführung wieder aus drei Personen bestand. Während der neue Geschäftsführer mit dem neuen Vorstandsmitglied der HLT-Bank AG identisch ist, werden die Führungspositionen mit Stellvertreterfunktion von verschiedenen Personen eingenommen.

Aufgrund der vielen Übereinstimmungen in der Ausgestaltung der beiden Führungsebenen waren bei der HLT-FPE die gleichen Schlußfolgerungen zu ziehen wie bei der HLT-Bank AG.

Die in beiden Gesellschaften gewählte Konstruktion hat letztlich dazu geführt, daß insgesamt vier Personen anstelle von zwei Personen in Führungspositionen beschäftigt werden und entsprechend zu vergüten sind.

Das HMdF hat sich im Rahmen der gesetzten Frist nicht zu dem zweiten Komplex geäußert.

Stellungnahme der Landesregierung

und der HLT-FPE wurde mit Schreiben vom 7. Januar 1994 ausführlich Stellung genommen.

Die Entscheidung über die Stellenbesetzungen obliegt dem Aufsichtsrat.

Im Falle der HLT-FPE wird die Besetzung eines Stellvertreterpostens damit begründet, daß die mit der Gesellschaft auf dem Arbeitsgebiet ihrer Abteilung Planung/Entwicklung konkurrierenden Unternehmen bei der Auftragsakquisition üblicherweise durch Geschäftsführer vertreten werden. Seine bisherigen Aufgaben als Abteilungsleiter der o.g. Abteilung, die den überwiegenden Teil der Honorareinnahmen erwirtschaftet, behält der stellvertretende Geschäftsführer bei, so daß keine Personalausweitung vorgenommen wurde. Die Bezüge wurden von BAT-Gruppe I nach B 3 angehoben.

Die Berufung eines stellvertretenden Vorstandsmitglieds bei der HLT-Bank-AG hat seine Ursache in dem Umstand, daß ein in 1992 eingesetztes Vorstandsmitglied zwar über die fachliche Eignung verfügt, jedoch noch nicht die formalen bankrechtlichen Voraussetzungen für die Leitung eines Kreditinstituts erfüllt.

Der jetzige Stellvertreter erfüllt diese Bedingung, wobei auch er seine bisherigen Aufgaben als Abteilungsleiter beibehält. Die Bezüge wurden ebenfalls von BAT-Gruppe I nach B 3 angehoben. Eine Aufstockung des Personalbestandes erfolgte nicht.

Für einen externen Bewerber, der sowohl die fachlichen Anforderungen (Bankdienste, Beratungsdienste, Wirtschaftsforschung, Planung etc.) als auch die bankrechtlichen Formalitäten erfüllt hätte, hätte die HLT-Bank AG wesentlich höhere Bezüge aufwenden müssen.

Die Leitung der beiden Gesellschaften obliegt insgesamt 4 Personen, wovon zwei lediglich die Stellvertreterfunktion begleiten.

Im Falle der HLT-FPE wird die Berufung eines stellvertretenden Geschäftsführers unter Beibehaltung von Abteilungsleiterfunktionen aufgrund der Außenwirkung für vertretbar gehalten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Zuweisungen an Gemeinden für den kommunalen Straßenbau
(Kap. 17 52 – 883 01)

Eine Großstadt hat eine Brücke über den Main für ca. 58 Mio. DM errichtet, obwohl für die Anbindung der Brücke zum überörtlichen Straßennetz kein Baurecht vorhanden war. Die Brücke ist bis heute ohne Straßenanschluß und damit nutzlos.

Das Ministerium hat in Kenntnis des fehlenden Baurechts im Hj. 1988 die Maßnahme mit einer Zuwendung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Höhe von rd. 32,1 Mio. DM gefördert.
Der vorgesehene Zuwendungszweck konnte bis jetzt nicht erreicht werden. Für die südliche Anbindung war auch zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im März 1993 weder eine eindeutige Planung noch ein Baurecht vorhanden. Außerdem ist zu beanstanden, daß noch während der Errichtung der Brücke ein Rückbau von je zwei Richtungsfahrspuren auf je eine Fahrspur unter Beibehaltung der Brückenbreite erfolgte. Bei einer klaren Konzeption des Bauwerks vor Baubeginn wäre allein hierbei eine Einsparung von mehreren Millionen DM möglich gewesen.

151 Im Jahre 1980 stellte der Magistrat der Stadt erstmals einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung nach dem GVFG für den Neubau der Brücke einschließlich der erforderlichen Anbindungen an das Straßennetz nördlich und südlich des Mains.

Die Gesamtmaßnahme war in zwei Bauabschnitte unterteilt worden, wobei der 1. Bauabschnitt den Bau der Brücke und den Ausbau einer vorhandenen Straße bis zum nördlichen Widerlager betraf, während der 2. Bauabschnitt den Bau einer neuen Straße vom südlichen Widerlager der Brücke bis zum Anschluß an das überörtliche Straßennetz vorsah.

Das zuständige Straßenbauamt hat den Magistrat im Jahre 1982 darauf hingewiesen, daß eine Förderung erst dann möglich wäre, wenn das Baurecht für die Gesamtmaßnahme vorläge.

Der Magistrat hat im November 1987 erneut einen Antrag auf die Gewährung einer Zuwendung nach dem GVFG gestellt. Der Antrag umfaßte nur den 1. Bauabschnitt; die Hindernisse zum Bau des 2. Bauabschnitts sollten danach weitestgehend ausgeräumt sein. Das Straßenbauamt hat den Antrag im Februar 1988 auf dem Dienstweg dem Ministerium vorgelegt; dabei wurde auf das fehlende Baurecht zu dem 2. Bauabschnitt verwiesen. Ohne die südliche Anbindung der Brücke an das überörtliche Straßennetz könne der Zuwendungszweck nicht erreicht werden. Dennoch wurde vom Ministerium mit Bescheid vom 20. September 1988 zum 1. Bauabschnitt mit veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten von rd. 53,5 Mio. DM eine Zuwendung von rd. 32,1 Mio. DM bewilligt.

Die Fördergrundsätze des GVFG wurden damit nicht beachtet. Die Bewilligung verstößt gegen § 3 Nr. 1c GVFG. Danach ist Voraussetzung für die Förderung, daß die Maßnahme bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist. Dies erfordert, daß die Planfeststellungsbeschlüsse für die Gesamtmaßnahme unanfechtbar sind und alle Bauarbeiten auf der Grundlage einer rechtsbeständigen Planung ausgeschrieben und vergeben und somit vertragsgemäß und ohne Zeitverzug ausgeführt werden können. Diese Voraussetzungen lagen für die Gesamtmaßnahme nicht vor. Sie liegen bis heute noch nicht vor. Die Bewilligung der Zuwendung für einen Teilabschnitt, der keine Verkehrsbedeutung ohne anschließende Verwirklichung des weiteren Bauabschnitts erlangen kann, widerspricht den Förderungsgrundsätzen.

152 Das Konzept der Gesamtmaßnahme wurde nach dem Beginn der Bauarbeiten an der Brücke grundlegend geändert. Die Trassen-

Zu Tz. 151 bis 153
Die Brücke über den Main verbindet die westlichen Stadtteile der Großstadt mit dem südlichen Mainufer und soll zusammen mit einer weiterführenden Straße zur wesentlichen Entlastung dieser Stadtteile vom Durchgangsverkehr beitragen mit dem Ziel, in diesen Bereichen weitreichende Verkehrsberuhigungsmaßnahmen unter Berücksichtigung einer angemessenen Omnibus- und/oder Straßenbahnanbindung zu verwirklichen.

Die Brücke einschl. der Straßenverbindung ist in sämtlichen Generalverkehrsplänen der Stadt, beginnend mit dem Jahre 1962, und im Flächennutzungsplan der Stadt enthalten. Seiner Verkehrsbedeutung nach ist das Vorhaben als innerörtliche Hauptverkehrsstraße nach § 2 GVFG einzustufen, deren Bau mit Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert werden kann. Der Antrag der Stadt auf Gewährung einer Zuwendung für den Bau der Brücke wurde wegen des Fehlens der baurechtlichen Voraussetzungen der Gesamtmaßnahme (Brücke und Verbindungsstraße) mehrmals abgelehnt.

Nach intensiven Verhandlungen mit der Stadt und landesplanerischer Abstimmung ging das Fachressort in 1988 davon aus, daß die baurechtlichen Voraussetzungen bis zum Beginn der Straßenbauarbeiten vorliegen würden. Für das Brückenbauwerk selbst besteht seit 1973 ein Bebauungsplan. Zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zum Bau der Straßenverbindung wurde in 1987 eine Abweichung vom Regionalen Raumordnungsplan zugelassen. Nach dem Erläuterungsbericht der Stadt sollte das Baurecht für diesen Abschnitt durch einen Bebauungsplan geschaffen werden.

Nach dem vorgesehenen Bauzeitenablauf sollten Brücke und Straßenverbindung gleichzeitig fertiggestellt und in Betrieb genommen werden. Wegen der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

führung der Anbindung südlich des Mains sollte nunmehr durch eine andere Trasse ersetzt und eine Reduzierung des Fahrbahnquerschnitts dieser Straße und der Brücke auf je eine Fahrspur vorgenommen werden.

Das Ministerium hat dem Magistrat im Hinblick auf diese wesentlichen Änderungen mit Schreiben vom 28. Juli 1989 mitgeteilt, daß bei einem Verzicht auf die ursprüngliche Trasse der südlichen Anbindung der Zuwendungsbescheid mit allen Konsequenzen widerrufen werde.

Das Landesamt für Straßenbau hat in einem Schreiben vom 23. Oktober 1989 gegenüber dem zuständigen Straßenbauamt die Fördervoraussetzungen für das Gesamtprojekt in Frage gestellt. Das Straßenbauamt wurde angewiesen, bis zur endgültigen Klärung der Förderfähigkeit keine weiteren Zuwendungsmittel für den 1. Bauabschnitt zur Auszahlung anzuweisen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren bereits 12 742 000 DM ausgezahlt worden. Der Rest der Zuwendung in Höhe von 19 358 000 DM blieb gebunden, obwohl die Fördervoraussetzungen nach dem GVFG nicht erfüllt sind.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß der Zuwendungsbescheid aufzuheben und der bisher bereits ausgezahlte Zuwendungsbetrag in Höhe von 12 742 000 DM in voller Höhe zurückzufordern ist, da weder eine Einigung über einen den Förderungsvoraussetzungen entsprechenden Trassenverlauf abzusehen noch das Baurecht für die Gesamtmaßnahme vorhanden ist. Bezüglich der Verzinsung der Zuwendung hat der Rechnungshof auf die Nr. 8 der Anlage 3 zu den VV zu § 44 LHO verwiesen.

153 Abweichungen von der Antragsplanung für das Brückenbauwerk sowie Änderungen während der Bauausführung haben zu erheblichen Mehrkosten geführt.

Das Brückenbauwerk wurde zunächst entsprechend der Antragsplanung mit einer Gesamtbreite von rd. 22 m errichtet. Der Querschnitt sah zwei Richtungsfahrbahnen mit je zwei Fahrspuren, Mittelstreifen mit Distanzschutzplanken sowie in jeder Fahrtrichtung einen Radweg vor. Der Gehweg war ursprünglich in zweiter Ebene einseitig unter der Brückenkappe vorgesehen.

Nach Fertigstellung des Bauwerks wurde der Fahrbahnquerschnitt auf eine Fahr- und Standspur je Richtung eingeengt. Der nun nicht mehr erforderliche 3 m breite Mittelstreifen wurde beibehalten. Dieser wurde, obwohl nun ebenfalls nicht mehr erforderlich, mit einer doppelten Distanzschutzplanke versehen. Die bereits vorhandenen Radwege wurden durch Aufbetonieren eines Streifens auf den bereits fertiggestellten Fahrbahnbelag verbreitert und zur Brückenachse hin verschoben. Die Gehwege wurden nunmehr beidseitig auf der Brücke angeordnet.

Die Änderungen verursachten Kosten in Millionenhöhe, die bei einer klaren Konzeption zum Zeitpunkt der Antragstellung hätten vermieden werden können. Hierzu zählen der aufgrund der reduzierten Fahrbahnbreite nun unnötig breite Brückenquerschnitt, unnötiger Abriß und Rückbau von Gebäudeteilen auf dem Gelände einer Fabrik, der Entfall der aufwendigen Stützmauer am Kohlenbunker eines Kraftwerks, der unnötige Grunderwerb einschließlich des Erwerbs von Wohngebäuden im nördlichen Bereich sowie Kosten für Gutachten und Umplanungen bezüglich der Gestaltung des Brückenquerschnitts.

Die nachträglichen Änderungen haben neben den vermeidbaren Kosten zu weiteren Nachteilen geführt, die das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzen.

So hatte die geänderte Bauweise bei den Gehwegstreifen zur Folge, daß die bauausführende Firma die Garantieleistungen für die bautechnisch äußerst bedenkliche Aufbetonierung von vornherein ablehnte. Weiterhin entstanden Mehrkosten durch die Vergabe zusätzlicher Arbeiten. Teilweise wurden Aufträge im Zusammenhang mit der Änderung der Fahrbahnkonzeption in Form von Nachträgen an die ausführende Firma vergeben. Teil-

längeren Bauzeit der Brücke wurde diese Maßnahme als 1. Bauabschnitt (BA) vorgezogen. Mit dem 2. BA – Bau der Straßenverbindung – sollte unmittelbar nach der Bestandskraft des Bebauungsplanes begonnen werden.

Der auf dieser Basis vorgelegte Antrag der Stadt vom 25. November 1987 bildete die Grundlage für die Erteilung des Zuwendungsbescheides. Das Ressort sah aufgrund der nachfolgenden Punkte den Bau der Brücke mit der Straßenverbindung als gesichert an und hielt die Erteilung des Zuwendungsbescheides mit den Fördervoraussetzungen des GVFG vereinbar:

- Genehmigung der Abweichung vom Regionalen Raumordnungsplan, an der auch die für die Umweltbelange zuständige oberste Landesbehörde beteiligt war.
- Rechtsverbindlich unterschriebener Zuwendungsantrag der Stadt mit detailliertem Bauzeitenablauf des 1. und 2. BA im Erläuterungsbericht.
- Aufgrund der mit der Großstadt gemachten Erfahrungen im Zuwendungsbereich bestand keine Veranlassung, den abgesprochenen und im Zuwendungsantrag festgelegten Bauablauf anzuzweifeln.

Als Träger der Straßenbaulast nach § 43 HStrG hat die Stadt im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und der ihr obliegenden Planungshoheit die ursprüngliche Planungsabsicht nicht weiterverfolgt.

Die Planungsänderung erfolgte aufgrund der geänderten politischen Willensbildung nach der Kommunalwahl und war mit dem Fachressort nicht abgestimmt.

Die Stadt bemüht sich, durch eine alternative Planung das im Zuwendungsbescheid formulierte Planungsziel zu erreichen. Sie wurde aufgefordert, die Übereinstimmung der neuen Planung mit den Fördervoraussetzungen des GVFG nachzuweisen. Das dazu erforderliche Verkehrsgutachten liegt dem Ressort noch nicht vor. Nach Erhalt und Prüfung dieses Gutachtens kann über die Aufrechterhaltung des Zuwendungsbescheides sowie über die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungsmittel entschieden werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

weise waren Kosten für eine Bodenentsorgung entstanden, die aufgrund versäumter Bodenuntersuchungen vor Auftragvergabe nicht erkannt wurde. Die Mehrkosten belaufen sich auf über 10 Mio. DM. Die Vergabe der Arbeiten unterlag nicht dem Wettbewerb.

Die Erörterungen mit dem Ministerium über die Aufhebung des Zuwendungsbescheids und die Rückforderung des bereits ausgezahlten Teilbetrags sind noch nicht abgeschlossen.

Bemerkungen des Rechnungshofs | *Stellungnahme der Landesregierung*

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

Bauten im Bereich der Hochschulregion Gießen
(Kap. 18 24)

Nach Abschluß der Modernisierungsarbeiten bei der Zentralküche der Uni-Klinik mußten wesentliche Teile wegen Planungsfehler und konstruktiver Mängel wieder ausgebaut werden. Die vermeidbaren Kosten belaufen sich auf rd. 850 000 DM. Das Ministerium hat es unterlassen, entsprechende Regreßforderungen bei dem verantwortlichen Planungsbüro sowie der Lieferfirma geltend zu machen.

154 In den Jahren 1984 und 1985 war durch das zuständige Staatsbauamt eine Modernisierung der 1968 fertiggestellten Zentralküche der Uni-Klinik vorgenommen worden. Die mangelhaften hygienischen Verhältnisse sowie die unzulänglichen Betriebsabläufe haben diese Maßnahme erforderlich gemacht.

Die Planung sah im wesentlichen eine neue Zentral-Geschirrspülanlage mit Schwemm-Müllentsorgung, Speisetransport- und Tablett-Transportwagen mit Wagenwaschanlage und automatischem Wagenspeicher sowie eine Stau- und Leitförderanlage mit automatischer Tablettausräumanlage vor. Darüber hinaus sollten durch den Einbau eines automatisierten Essenwagenausräum- und -transportsystems zwei bis drei Dauerarbeitsplätze eingespart werden.

Die vom Staatsbauamt aufgestellte Kostenvoranmeldung – Bau – schloß mit rd. 4,2 Mio. DM ab. Sie wurde auf der Grundlage einer gutachterlichen Stellungnahme eines freischaffenden Planungsbüros aufgestellt. 17 Monate nach Aufstellung der Kostenvoranmeldung hat das Ministerium der Finanzen den Planungsauftrag erteilt. 1 Monat danach erging an das Amt die Weisung, die Ausschreibungen und die Vergaben so vorzubereiten, daß unmittelbar nach Genehmigung der Haushaltsunterlage – Bau – Aufträge erteilt werden und mit der Bauausführung begonnen werden könne.

Die Haushaltsunterlage – Bau – schloß mit einer geprüften Summe von rd. 4,8 Mio. DM ab. Eine Nachtragshaushaltsunterlage – Bau – erhöhte die Summe um 0,8 Mio. DM auf einen Veranschlagungsrahmen von insgesamt rd. 5,6 Mio. DM. Diese Summe beinhaltete Kosten von rd. 2,8 Mio. DM für den betriebstechnischen Teil der Zentralküche.

Zu Tz. 154
Die Darstellung unter dieser Textzahl entspricht im Grundsatz dem Ablauf der Vorbereitungen für die Durchführung der Modernisierungsarbeiten bei der Zentralküche, um den Auflagen des Hygienikers zu entsprechen.

Die mit den Planungen für die Zentralküche beauftragte Firma hat zwar in einer Besprechung am 29. Juli 1983 ein ganzheitliche Organisationsuntersuchung angeregt; diese aus Klinikumsmitteln zu finanzierende, nicht in Auftrag gegebene Untersuchung sollte die Verdichtung der Betriebsabläufe ermitteln, hätte aber keinen Einfluß auf die systemimmanenten Fehler der Gesamtkonzeption gehabt.

155 Mit den Planungsarbeiten und der Überwachung der Ausführung wurde ein Planungsbüro beauftragt.

Die Abwicklung dieser Maßnahme hatte zu einem unbefriedigenden Ergebnis geführt. Wegen grober Mängel und einer Vielzahl von Fehlern war die förmliche Übernahme der umgestalteten Küche von der Klinikverwaltung abgelehnt worden.

Schuldzuweisungen zwischen Staatsbauamt, Nutzer und Fachfirma, verbunden mit dem bevorstehenden Ablauf der Fristen für Gewährleistungsansprüche, führten auf Anregung des Nutzers zur Durchführung eines gerichtlichen Beweissicherungsverfahrens. Der Beweisgutachter kam zu dem Ergebnis, daß die Konzeption der Anlage nicht schlüssig sei und in der bestehenden Form kaum geändert werden könne. Die bei einem derartigen Küchenbetrieb notwendigen flexiblen Reaktionen auf anfallende Störungen seien bei den Platzverhältnissen und den automatischen Transport- und Staueinrichtungen nicht möglich.

Zu Tz. 155
Die Ausführungen unter dieser Textzahl sind entsprechend dem tatsächlichen Geschehen zu ergänzen.

Die unzulänglichen räumlichen Verhältnisse haben die Planung, Installation und den Betriebsablauf negativ beeinflußt. Wegen der Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten wurde deswegen in der Planungsphase auf den Sachverstand eines professionellen Planungsbüros und einer Fachfirma zurückgegriffen.

Eine Aufgabe dieses Planungsbüros hätte unter anderem auch darin liegen müssen, zu beurteilen, ob die gewünschten Betriebsabläufe der geplanten Gesamtanlage in den vorgegebenen Räumlichkeiten überhaupt reibungslos zu realisieren waren. Die in der Übergabeverhandlung aufgeführten Mängel bezogen sich auf reine Maschinenkomponenten wie z.B. Tablettausräumanlage oder Wagenspeicher. Der Inhalt dieser Mängel deckte sich mit den Beanstandungen, die zum Beweisverfahren geführt haben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

156 Im Rahmen seiner Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, daß wegen Planungsfehlern bzw. erheblicher Mängel nach Übergabe der Anlage an den Nutzer Anlagenteile im Wert von rd. 750 000 DM auf Veranlassung der Klinikverwaltung wieder ausgebaut waren. Im einzelnen handelte es sich um den automatischen Wagenspeicher, die automatische Tablettausräumanlage und um den Besteckhebemagneten. Außerdem waren bei der zentralen Müllschwemm-Entsorgung, beim Schmutzgeschirrsortierband und beim Stau- und Leitfördersystem erhebliche Funktionsstörungen erkennbar.

Dies gab dem Rechnungshof Veranlassung, das Ministerium der Finanzen um eine mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst abgestimmten Stellungnahme zu diesem Sachverhalt zu bitten.

Insbesondere sollte dabei geklärt werden, ob die von dem mit der Planung und Abnahme der Anlagen beauftragten Büro erbrachten Leistungen zu dem Mißstand geführt haben.

Das Finanzministerium teilte dazu mit, daß die personellen Veränderungen in der Leitung der Klinikverwaltung sowie das von der Klinikverwaltung versäumte Einbeziehen des zuständigen Dezernenten und des verantwortlichen Küchenleiters in den Planungsprozeß hauptursächlich seien.

- Bei dem automatischen Wagenspeicher seien durch Erhöhung der Aufnahmekapazität während der Bauausführung technische Probleme aufgetreten. Auch sei die Räumlichkeit für die größere Anzahl der Container nicht ausreichend gewesen. Die Investition sei für einen heute noch nicht definierten Zeitraum nutzlos; der spätere Wiedereinbau und eine Weiterverwendung sei beabsichtigt und gewünscht.
- Die Veränderung der Zielsetzung während der Ausführung hätte in Verbindung mit Störanfälligkeiten zu Unzulänglichkeiten bei der Tablettausräumanlage geführt. Die Lieferfirma habe sich außerstande gesehen, den hohen Anforderungen des Klinikums zu entsprechen. Die Firma sei bereit, sich an den Kosten zu beteiligen. Der Kompromiß sehe vor, daß dem Land 2/3 der Gesamtkosten zurückerstattet würden.
- Der Nutzer habe den Besteckhebemagnet ausgebaut, weil er ihn als störendes Anlagenteil betrachtet habe. Der Einbau an anderer Stelle würde geprüft.
- Die Arbeitshöhe von 105 cm der zentralen Müllschwemm-Entsorgung und des Schmutzgeschirrbandes sei aus arbeitsmedizinischen Gründen vom Betreiber beanstandet worden. Obwohl in anderen Klinikküchen die Transportbänder auf einer Arbeitshöhe von 105 cm und 120 cm installiert seien, sehe sich das Finanzministerium nicht in der Lage, auf die Änderung zu verzichten.
- Weder das planende Ingenieurbüro noch die ausführende Firma hätten bei der Vorbereitung und Verlegung der Schienen für die Stau- und Leitförderung die hygienischen Nachteile erkannt, die ein zu geringer Abstand vom Fußboden haben wird.
- Es gäbe keine Veranlassung, einen der Projektbeteiligten für einen evtl. Planungsfehler in Regreß zu nehmen.

Das Finanzministerium gelangte, gestützt auf die Stellungnahmen des Nutzers und des Staatsbauamts, schließlich zu folgender Gesamtbewertung:

- Der Rechnungshof beanstande zu Recht, daß geplante, beauftragte, gelieferte und installierte Anlagen und Anlagenteile in einer beträchtlichen Größenordnung ausgebaut, auf Lager genommen oder zurückgewiesen wurden, weil sie nach Ansicht des Nutzers für den Betriebsablauf störend, ungeeignet oder als nicht brauchbar angesehen wurden. Die Maßnahme sei ohne ausreichende Vorbereitungszeit in den Landeshaushalt aufgenommen worden, weil man wegen akuter hygieni-

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 156

Die im einzelnen beschriebenen Probleme im Betriebsablauf sind – wie auch der Gutachter im Beweisverfahren feststellt – ausschließlich konstruktionsbedingt.

- Grundsätzlich ist der automatische Wagenspeicher zwar funktionstüchtig, im Gesamtgefüge der Anlage erwies er sich jedoch für die an ihn gestellten Anforderungen und hinsichtlich der räumlichen Gegebenheiten nicht als voll tauglich, was sich erst nachträglich und bei laufendem Betrieb herausgestellt hat. Dies räumt auch die Lieferfirma ein.
- Es ist zutreffend, daß der Nutzer den Besteckhebemagneten ausgebaut hat. Dies deshalb, weil die Besteckteile nicht so abgeräumt wurden, daß sie ohne weitere manuelle Tätigkeit einwandfrei gereinigt werden konnten. Der Einbau des Magneten an anderer Stelle scheiterte.
- Im Beweisgutachten ist dargelegt, daß die Höhe von 1,05 m für den Arbeitsbereich an der Müllschwemmrinne "ungewöhnlich" sei und nur in "Notfällen angewendet" werde. Insoweit beruht auch dieser Mangel auf einer fehlerhaften Planung. Die Anordnung der Schienen der Stau- und Leitförderanlage entspricht konstruktionsbedingt nicht den hygienischen Anforderungen.

Nach der Übergabe wurde vor Ort intensiv versucht, Lösungsmöglichkeiten für die festgestellten technischen Mängel zu erarbeiten, indem Anlagenteile aus- und umgebaut wurden. Leider konnte keine befriedigende Lösung gefunden werden. Die Absicht, die ausgebauten Schienen der Stauförderanlage später wieder einzubauen, konnte deswegen nicht realisiert werden, weil die vorgesehene Neuordnung der Küche bis heute noch aussteht.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

scher Mängel gesundheitliche Gefährdungen für Personal und Patienten befürchtete.

– Ob die wegen der Planungs- und technischen Mängel erwachsenen Kosten den Planern und/oder der Fachfirma anzulasten seien, könne trotz intensiver Bemühungen – auch von seiten des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst – nicht abschließend geklärt werden.

Örtliche Nacherhebungen im Juni 1993 – also rd. sechs Jahre nach Übergabe der wesentlichsten Anlagenteile an den Nutzer – haben ergeben, daß die ausgebauten Anlagenteile noch immer nicht ihrer Zweckbestimmung zugeführt worden waren. Die vom Ministerium angekündigte Wiederverwendung war nicht vollzogen worden. Der Rechnungshof geht nunmehr davon aus, daß die bisher nicht ihrer Zweckbestimmung zugeführten Anlagenteile nicht nur wegen ihrer teilweisen Funktionsuntüchtigkeit, sondern auch wegen der in zunehmendem Maße eintretenden technischen und wirtschaftlichen Überalterung für eine künftige Verwendung nicht mehr in Betracht kommen.
Dies bedeutet, daß ungeeignete Anlagenteile, für die das Land Zahlungen von rd. 750 000 DM geleistet hat, nicht ihrer Zweckbestimmung zugeführt werden können. Hinzu kommen vermeidbare Mehrausgaben von über 100 000 DM für nachträgliche Änderungen und Ergänzungen der Betriebsanlage. Das mit dem Einbau eines automatisierten Essenwagenausräum- und -transportsystems angestrebte Ziel der Personaleinsparung ist nur teilweise erreicht worden.

157 Der Beurteilung des Finanzministeriums, wonach die zu kurze Vorbereitungszeit und personelle Veränderungen bzw. Koordinierungsschwierigkeiten auf der Nutzerseite für den eingetretenen Schaden ursächlich seien, kann der Rechnungshof nicht beitreten.

Das für die Planung verantwortliche Ingenieurbüro hatte nämlich bereits 18 Monate vor Erteilung des Durchführungsauftrags an die Fachfirma die Grundlagen für die Ingenieurplanung erarbeitet. Für die Erstellung der Entwurfszeichnungen und des Leistungsverzeichnisses verblieb ein Zeitraum von ca. drei Monaten (Planungsauftrag durch das Ministerium und Aufforderung zur Angebotsabgabe). Hinzu kommt die Zuschlagsfrist nach VOL § 19 von über 3 Monaten, während der gleichfalls Planungsleistungen noch möglich waren. Diese Zeiträume dürften für die Entwurfsplanung ausreichend bemessen gewesen sein. Bezüglich der Personalsituation auf der Nutzerseite bleibt festzuhalten, daß sowohl der für die Wirtschaftsleitung zuständige Referent als auch der Küchenleiter ab Planungsbeginn bis zur Übergabe der Anlage am Planungsprozeß beteiligt waren. Der verantwortliche und im Oktober 1984 ausgeschiedene Verwaltungsleiter war noch im Dienst, als die Fachfirma bereits 50 v.H. ihrer Vertragsleistungen erbracht hatte. Er war schließlich verantwortlich für die wesentlichen Vorgaben und Entscheidungen des Nutzers.

158 Das Ministerium ließ bei seiner Beurteilung weitestgehend außer acht, daß die Planungsleistungen von einem freischaffend tätigen Ingenieurbüro erbracht worden sind und die küchentechnischen Einrichtungen von einer Fachfirma geliefert und installiert wurden. Die technische Schlußabnahme der Leistungen und das Überwachen der Bauausführung zählten ebenfalls zu den Aufgaben dieses Planungsbüros. Nach den vertraglichen Pflichten mußten seine Leistungen dem allgemeinen Stand der Ingenieurwissenschaft und den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Die von ihm anzufertigenden Unterlagen mußten den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen und die gebotene Wirtschaftlichkeit berücksichtigen. Die Planung war nicht mit unüberwindbaren Risiken belastet. Vergleichbare Anlagen mit automatisierter Verfahrenstechnik arbeiten nach Angaben des Nutzers und des Finanzministeriums in anderen Zentralküchen zufriedenstellend.

Die auftragnehmende Fachfirma hatte die Gewähr zu übernehmen, daß ihre Leistung die im Vertrag zugesicherten Eigenschaf-

Zu Tz. 157
Es entspricht den damaligen Gegebenheiten, daß durch den Wechsel in der Leitung der Verwaltung des Klinikums Änderungen in der Auffassung über Ausstattung und Betrieb der Spülkücheneinrichtung erfolgt sind.

Zum zeitlichen Ablauf ist anzumerken, daß nach Erstellung der Kostenvoranmeldung-Bau vom 15. Oktober 1981 erst am 10. März 1983 dem Staatsbauamt der Planungsauftrag zur Aufstellung der HU-Bau erteilt wurde. In unverhältnismäßig kurzer Zeit ist nach Erteilung dieses Auftrages das Projekt bis zur Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau weiter betrieben worden. In der Genehmigungsphase sind die Leistungsverzeichnisse erstellt worden. Danach wurden die Planungsleistungen für die Ausführungsunterlagen erbracht und der Wettbewerb durchgeführt.

Zu Tz. 158
Die von der Planungsfirma vorgelegte Konzeption schien in sich stimmig zu sein. Die Mängel offenbarten sich erst nach Einbau und bei den erhöhten Anforderungen des laufenden Betriebes. Dem Ergebnis des Rechnungshofs ist beizutreten, wonach die aufgeführten Mängel dem Verantwortungsbereich des Planungsbüros und der Lieferfirma zuzuordnen sind. Aus diesem Grund wurde auch das Beweisverfahren zur Klärung der bestehenden Unzulänglichkeiten beantragt und durchgeführt.

Gleichwohl wurde wiederholt versucht, die bestehende Anlage in ihrer Funktionstüchtigkeit zusammen mit dem Nutzer zu verbessern. Als die Unzulänglichkeiten der Gesamtmaßnahme in ihrer gesam-

Bemerkungen des Rechnungshofs

ten hat und nicht mit Fehlern behaftet ist, die den Wert oder die Tauglichkeit zu dem nach dem Vertrag vorausgesetzten Gebrauch aufheben oder mindern.

Die von dem Beweisgutachter getroffenen Feststellungen machen deutlich, daß Fehler und Mängel im System vorliegen, die durch die unzulänglichen Platzverhältnisse zusätzlich negativ beeinträchtigt werden.

Der Rechnungshof kommt zu dem Ergebnis, daß die Fehler und Mängel dem Verantwortungsbereich des Planungsbüros und der Fachfirma zuzuordnen sind, zumal diese nach Aktenlage auch keine Bedenken gegen die Wünsche und Forderungen des Bauamts und des Nutzers in schriftlicher Form vorgebracht haben. Es ist nicht zu erkennen, aus welchen Gründen die Verantwortung für die mit Fehlern und Mängeln behaftete Betriebseinrichtung nach Ansicht des Ministeriums beim Bauherrn selbst liegen soll. Der Rechnungshof erwartet, daß entsprechende Regreßansprüche noch geltend gemacht werden. Soweit eine Rückzahlung nicht mehr durchgesetzt werden kann, sind die entsprechenden Regelungen des § 59 LHO zu beachten. In diesem Falle ist die Verantwortlichkeit der zuständigen Bediensteten des Bauamts zu überprüfen. Wegen des Verstoßes gegen grundlegende Dienstpflichten sind disziplinarische oder dienstrechtliche Konsequenzen einzuleiten.

Das Bauamt hat für die fehlerhafte und nicht ausreichend funktionstüchtige Anlage Zahlungen in einer Höhe geleistet, die dem vertraglich vereinbarten Gegenwert in keiner Weise entspricht.

Zahlungen von über 1 Mio. DM erfolgten noch zu einem Zeitpunkt, zu dem die Fehler und Mängel an der Vertragsleistung bereits bekannt waren. Zahlungen hätten nicht mehr erfolgen dürfen. Das Bauamt hätte bereits zu diesem Zeitpunkt die Planungs- und Konstruktionsmängel beanstanden müssen und unter Berufung auf seine vertraglichen Rechte Zahlungen für nicht vertragsgemäße Leistungen verhindern müssen.

Schließlich wurde es unterlassen, auch nach Abschluß der Maßnahme, als die ganzen Unzulänglichkeiten offensichtlich waren, das Planungsbüro in Regreß zu nehmen.

Stellungnahme der Landesregierung

ten Tragweite offenbar wurden, konnten Regreßansprüche wegen Fristablaufs nicht mehr durchgesetzt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19

Städtebau
(Kap. 19 04)

Bei der Förderung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) – Baugesetzbuch (BauGB) – hat der Rechnungshof festgestellt, daß die Abrechnung des Grunderwerbs zum Nachteil des Landes erfolgte. Der Rechnungshof sieht hier einen Regelungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf die Vielzahl der noch abzurechnenden städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen.

159 Entwicklungsmaßnahmen nach § 1 StBauFG sind städtebauliche Maßnahmen entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Durch sie sollen neue Orte geschaffen, vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt oder vorhandene Orte um neue Ortsteile erweitert werden. Sie werden eingebunden in die übergeordnete Planung der Region und des Landes. Die Entwicklungsmaßnahmen werden in der Regel von der Gemeinde vorbereitet und durchgeführt.

Das Land fördert städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen von Zuwendungen nach § 44 LHO. Der Grunderwerb und die Grundstücksveräußerung bilden dabei oft die finanziellen Schwerpunkte der Entwicklungsverfahren. Die Gemeinde soll die Grundstücke im Entwicklungsbereich erwerben. Sie ist verpflichtet, diese nach Maßgabe des § 59 StBauFG in der Regel wieder an Private zu veräußern. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind nur die für öffentliche Zwecke oder als Austauschland benötigten Grundstücke. Dies bedeutet, daß die Gemeinde aus der Differenz zwischen Erwerbs- und Veräußerungspreis einen Teil der Entwicklungskosten decken kann. Dadurch tritt eine entsprechende Entlastung der Fördermittel des Landes ein.

Grundstücke, die bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Entwicklungsmaßnahme nicht privatisiert werden können, sind in das Liegenschaftsvermögen der Gemeinde zu übernehmen. Hierbei kommt für Grundstücke, deren Erwerb mit Entwicklungsförderungsmitteln gefördert worden ist, ein Wertausgleich zu Lasten der Gemeinde in Betracht. Dieser Wertausgleich hat ebenfalls Einfluß auf die Höhe der staatlichen Finanzierungsmittel, weil er sich förderungstechnisch wie Einnahmen des Verfahrens zu Gunsten des Landes auswirkt. Er ist mit dem Wert in die Abrechnung zu übernehmen, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Entwicklungsbereichs ergibt. Hierüber ist ein Gutachten von dem nach § 192 BauGB zu bildenden Gutachterausschuß zu erstellen.

160 Eine vom Rechnungshof geprüfte Entwicklungsmaßnahme hatte zum Ziel, die infolge einer Industrieansiedlung erwartete starke Nachfrage nach Wohnbauflächen durch die Erweiterung eines vorhandenen Ortsteils zu befriedigen.

Zur teilweisen Deckung der Ausgaben, die der Stadt hierbei entstanden sind, bewilligte das damals zuständige Ministerium des Innern – jetzt ist das Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz zuständig – Zuwendungen für den Grunderwerb in Form von Vorauszahlungen nach §§ 58 und 39 Abs. 5 StBauFG.

Wegen der nach Angaben der Stadt ab dem Jahr 1984 geringen bzw. fehlenden Nachfrage nach Baugrundstücken, ist die Entwicklungsmaßnahme vor ihrem Abschluß abgebrochen und dem Land gegenüber abgerechnet worden.

Durch Rechtsverordnung der Landesregierung vom 19. Februar 1986 (GVBL I S. 92) wurde die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs aufgehoben. Die Abrechnung der Maßnahme hatte nach den geltenden Bestimmungen zu diesem Stichtag zu erfolgen. Sie wurde dem Ministerium mit Bericht vom 30. November 1988 zusammen mit dem letzten Verwendungsnachweis vorgelegt.

Zu Tz. 159 bis 163
Die vom Rechnungshof in den Tz. 159 bis 162 getroffenen Feststellungen werden bestätigt.

Die durch Rechtsverordnung der Landesregierung vom 1. April 1974 förmlich festgelegte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme hatte zum Ziel, durch den Bau von 500 Wohneinheiten die notwendige städtebauliche Ergänzung der bereits erfolgten öffentlichen Förderungsmaßnahmen und die Weiterentwicklung des schon entstandenen Industriegebietes um die dazugehörigen Wohnbereiche zu ergänzen.

Die Entwicklungsmaßnahme hatte eine Größe von 27,2 ha und sollte bis zum Jahr 1985 abgeschlossen sein.

Das Entwicklungsgebiet war in zwei Teilbereiche aufgeteilt, wobei der erste Teil in drei Abschnitten erschlossen und bebaut werden sollte. Die Stadt ist beim Grundstücksankauf dem gesetzlichen Gebot zum Erwerb der Grundstücke (§ 54 Abs. 3 Satz 1 StBauFG, jetzt § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB) gefolgt.

Bis zum Jahr 1985 war von den drei Abschnitten des ersten Teilbereichs nur der erste (und flächenmäßig kleinste) Abschnitt erschlossen und rd. zur Hälfte bebaut. Die Nachfrage nach Baugrundstücken in dieser Zeit war sehr gering (in 1984/85 wurde ein Baugrundstück verkauft).

Parallel zur Erschließung und Bebauung des ersten Abschnitts wurden die Grundstücke für den zweiten Abschnitt des ersten Teilbereichs erworben. Wegen der überaus zögerlichen Bebauung des ersten Abschnitts wurde das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes für den zweiten Abschnitt nicht weiter betrieben. Es wurde klar, daß die Zielvorstellungen, die 1974 zur förmlichen Festlegung der Entwicklungsmaßnahme geführt hatten, in absehbarer Zeit nicht erreicht werden konnten.

Die Stadtverordnetenversammlung faßte daher am 25. September 1985 den folgenden Beschluß: "Der Aufhebung des Entwicklungsbereichs zum nächstmöglichen Zeitpunkt durch die Hessische Landesregierung wird zugestimmt."

Durch Rechtsverordnung der Landesregierung vom 19. Februar 1986 wurde die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs aufgehoben.

Nach Abschluß der Entwicklungsmaßnahme ist eine Abrechnung zu erstellen. Sie bildet die Grund-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anhand einer nach Nr. 48 ff. des Erlasses des Ministeriums des Innern über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem StBauFG vom 21. Mai 1979 (StAnz. 1979 S. 1384) erstellten Abrechnung, hat das Ministerium festgelegt, in welchem Umfang die gewährten Vorauszahlungen in Zuschüsse oder Darlehen umzuwandeln sind.

Bei bereinigten förderungsfähigen Kosten von insgesamt rd. 4,2 Mio. DM und einer staatlichen Förderquote von 75 v.H. ergab sich ein staatlicher Finanzierungsanteil als Vorauszahlung von rd. 3,2 Mio. DM.

Die Vorauszahlung ist vom Ministerium in einen Zuschuß von rd. 2,8 Mio. DM und in ein Darlehen von rd. 0,4 Mio. DM umgewandelt worden.

Mit Entwicklungsförderungsmitteln geförderte Grundstücke mit einer Gesamtfläche von rd. 74 000 m² waren zum Zeitpunkt der Aufhebung der förmlichen Festlegung noch nicht privatisiert.

Die von der Stadt erstellte Abrechnung der Grundstückskosten, die, wie eingangs erläutert, die Höhe des staatlichen Zuschusses maßgeblich bestimmt, zeigt ausweislich der bei der Stadt geführten Grundstückskartei, daß im Verlauf der Entwicklungsmaßnahme zu Lasten der Entwicklungsförderungsmittel Grundstücke mit einer Gesamtfläche von

	168 675 m²
erworben und mit einer Gesamtfläche von	94 524 m²
zugunsten des Entwicklungsvermögens veräußert worden sind. Somit war zum Zeitpunkt des Abschlusses bzw. Abbruchs der Entwicklungsmaßnahme eine Grundstücksfläche von	74 151 m²
in das Liegenschaftsvermögen der Gemeinde zu übertragen. Die Grundstücke von	74 151 m²
lagen mit einer Fläche von	8 271 m²
im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. Außerhalb dieses Geltungsbereichs verblieb somit eine Fläche von	65 880 m²

Die Verkehrswerte für die im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegende Fläche von 8 271 m² sind vom zuständigen Gutachterausschuß ermittelt worden. Sie betragen für baureifes Land 17,50 DM/m² (erschließungsbeitragspflichtig) und 45,00 DM/m² (erschließungsbeitragsfrei). Diese Werte stehen nicht im Mißverhältnis zu den vom Land geförderten Grunderwerbskosten.

Anders verhält es sich mit der außerhalb des Bebauungsplans gelegenen Fläche von 65 880 m², die mit überwiegend nur 4,00 DM/m² in die Endabrechnung einging, aber in den Vorjahren zu Lasten der Entwicklungsförderungsmittel für 6,80 DM/m² bis 35,43 DM/m² erworben wurde und im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche (W) und gemischte Baufläche (M) ausgewiesen ist.

Der Gutachterausschuß ließ sich bei der Wertermittlung offenbar von einer damals durch die Stadt bekundeten Absicht leiten, die Rückwandlung dieser Flächen in landwirtschaftliche Flächen durch Änderung des Flächennutzungsplans vorzunehmen, was jedoch nicht geschehen ist.

Mit Erlaß vom 19. Februar 1990 hat das Ministerium das Ergebnis seiner Abschlußprüfung der Stadt mitgeteilt. Es ergab sich hierbei für die als Flächen für die Landwirtschaft eingestuften Grundstücke von 65 880 m² bei einem Verkehrswert von überwiegend 4,00 DM/m² ein Betrag von 289 770 DM. Diese Grundstücksfläche war im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme zu Lasten der Entwicklungsförderungsmittel jedoch für 667 148 DM erworben worden.

Stellungnahme der Landesregierung

lage für die abschließende Entscheidung über die Förderung und die endgültige Verwendung der als Vorauszahlungen gewährten Entwicklungsförderungsmittel.

Die zum Ende der Entwicklungsmaßnahme vorhandenen Grundstücke (im wesentlichen die noch nicht verkauften Baugrundstücke im ersten Abschnitt und die bereits erworbenen und bisher landwirtschaftlich genutzten Grundstücke im zweiten Abschnitt) waren zum Verkehrswert in das Liegenschaftsvermögen der Stadt zu übernehmen. Die Ermittlung des Verkehrswertes erfolgte durch Gutachten des Gutachterausschusses vom 27. März 1985. Dabei mußte der Gutachterausschuß aufgrund der damals vorhandenen Erkenntnisse davon ausgehen, daß die Grundstücke im zweiten Abschnitt des ersten Teilbereichs – unabhängig davon, daß sie im Flächennutzungsplan als Bauerwartungsland ausgewiesen waren – auf absehbare Zeit nur landwirtschaftlich genutzt werden konnten. Entsprechend dieser landwirtschaftlichen Nutzung wurde der Verkehrswert festgestellt. Dieser Sachstand galt unverändert zum Zeitpunkt der Aufhebung der förmlichen Festlegung (19. Februar 1986) und war somit für die Abrechnung der Entwicklungsmaßnahme zugrunde zu legen.

Die von der Stadt erstellte Abrechnung mit dem letzten Verwendungsnachweis wurde mit Bericht vom 30. November 1988 vorgelegt. Nach Klärung verschiedener Sachfragen wurde mit Erlaß vom 19. Februar 1990 die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme abgerechnet und die Entscheidung über die Umwandlung der als Vorauszahlung gewährten staatlichen Fördermittel getroffen. Nach den damals geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFVwV) vom 21. Mai 1979 (StAnz. S. 1384) war die Abrechnung auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Entwicklungsmaßnahme zu beziehen (Nr. 53 ff. StBauFVwV).

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs wurde die Stadt mit Erlaß vom 25. März 1991 aufgefordert, beim Gutachterausschuß ein neues Gutachten für die aus der Entwicklungsmaßnahme übernommenen Grundstücke auf der Grundlage der Wertermittlungsverordnung unter Berücksichtigung der rechtlichen (im Flächennutzungsplan als Bauerwartungsland ausgewiesen) und tatsächlichen Gegebenheiten (Nutzung als landwirtschaftliche Fläche) auf den Zeitpunkt der Aufhebung der Entwicklungsmaßnahme in Auftrag zu geben. Das neue Gutachten vom 9. Dezember 1991 kommt zu den gleichen Wertfeststellungen wie das erste Gutachten vom 27. März 1985. In dem neuen Gutachten wird zur rechtlichen Situation festgestellt, daß die Grundstücke im Flächennutzungsplan als "Wohnbaufläche" (W) bzw. als "gemischte Baufläche" (M) ausgewiesen waren. Ein Bebauungsplan bestand nicht, die Entwicklungsmaßnahme war am Wertermittlungsstichtag (12. März

Bemerkungen des Rechnungshofs

Aus der Differenz zwischen dem mit staatlichen Finanzierungsmitteln geförderten Kaufpreis und der Wertermittlung nach Abschluß der Maßnahme unter Zugrundelegung der staatlichen Förderquote von 75 v.H. ergibt sich ein finanzieller Nachteil für das Land von rd. 280 000 DM.

161 Der Rechnungshof stellte bei seiner im Jahre 1990 durchgeführten örtlichen Prüfung mit Befremden fest, daß die Rückwandlung der Flächen in landwirtschaftliche Flächen offensichtlich gar nicht ernsthaft vorgesehen war. Die Stadtverordnetenversammlung des Zuwendungsempfängers hatte zu einem Zeitpunkt (30. Juni 1988) als zwischen der Stadt und dem Ministerium über die Höhe des Bodenwertes für die sogenannte "landwirtschaftlich genutzte Fläche" noch keine Einigung erzielt war, bereits den Beschluß zur Aufstellung eines Bebauungsplans für den überwiegenden Teil dieser Fläche gefaßt. Dieser Bebauungsplan ist dann in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 1. November 1990 als Satzung nach § 10 BauGB beschlossen worden. Hierdurch wurden die dem Land gegenüber als landwirtschaftliche Flächen abgerechneten Grundstücke zu Bruttorohbauland. Die dadurch eingetretene erhebliche Wertsteigerung kam damit ausschließlich der Stadt zugute und entlastete nicht die Fördermittel des Landes.

Der Rechnungshof hat den vorstehenden Sachverhalt dem Ministerium mit der Bitte um Stellungnahme mitgeteilt. Sowohl aus dem Verwaltungshandeln der Stadt als auch aus dem Gutachten des Gutachterausschusses leitete er die Forderung ab, die Höhe des staatl. Zuschusses neu zu ermitteln und hierbei mindestens die Erwerbskosten der Grundstücke in Ansatz zu bringen.

Das Ministerium folgte dieser Forderung nicht. Es berief sich in seiner Stellungnahme auf die Rechtslage, wonach die Abrechnung auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Entwicklungsmaßnahme zu beziehen sei sowie auf die Verkehrswertermittlung des Gutachterausschusses, die bestimmungsgemäß auf dem zu diesem Zeitpunkt bekannten Sachverhalt basierte. Die Bedenken des Rechnungshofs gegen den vom Gutachterausschuß bei der Wertermittlung angenommenen Entwicklungszustand des Grund und Bodens sind vom Ministerium nicht geteilt worden.

162 Der Rechnungshof hat bezüglich der weiteren Grundstückentwicklung bzw. -verwertung im Juni 1993 bei der Stadt Nacherhebungen angestellt. Hierbei wurde festgestellt, daß die Stadt in der Zwischenzeit einen Teil der zum Zeitpunkt der Abrechnung dem Land gegenüber als landwirtschaftliche Flächen mit 4 DM/m² bewerteten Grundstücke als Bauplätze zu Preisen von 45 DM/pro m² (erschließungsbeitragspflichtig) veräußert, und hierbei allein im Haushaltsjahr 1992 bis Anfang Juni 1993 Einnahmen von angabegemäß 906 795 DM erzielt hat. Nach dem Beschluß der Stadtverordnetenversammlung vom 13. Mai 1993 soll auch für die verbleibende Restfläche von rd. 11 000 m² ein Bebauungsplan erstellt werden. Damit dürfte die ursprüngliche Zielsetzung der im Jahre 1986 wegen angeblich mangelnder Nachfrage nach Bauplätzen abgebrochene städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zwar doch noch erreicht werden, die im Verfahren vorgesehene Entlastung der Fördermittel des Landes ist jedoch weitgehend unterblieben.

Die Stadt wird durch den Verkauf der Grundstücke Erlöse von schätzungsweise rd. 2 Mio. DM erzielen, während für die Berechnung des staatlichen Zuschusses ein Bodenwert von lediglich 289 770 DM in Ansatz gebracht worden ist.

163 Der Rechnungshof kann im Hinblick auf das Gebot der sparsamen Verwendung der Fördermittel die geschilderte Abrechnungspraxis – insbesondere auch im Hinblick auf die Vielzahl der in Hessen noch abzurechnenden städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen – nicht billigen.

Er erkennt zwar an, daß in vorliegendem Fall nicht gegen formales Recht verstoßen wurde, vertritt jedoch die Auffassung, daß das Verwaltungshandeln der Stadt zum Nachteil des Landes dem

Stellungnahme der Landesregierung

1986) aufgehoben. Die zu bewertenden Grundstücke seien – so der Gutachterausschuß – auch nach Auffassung des Kreisbauamtes nach § 35 Baugesetzbuch (Außenbereich) zu qualifizieren. Es handele sich somit nicht um Bauland. Gerade wegen der Aufhebung des Entwicklungsbereichs, die wegen der mangelnden Nachfrage nach Bauland erfolgte, werde deutlich, daß auch nicht mehr mit einer baulichen Nutzung in absehbarer Zeit gerechnet werden konnte. Eine Bewertung der Flächen als "Bauerwartungsland" scheide damit ebenfalls aus, denn die Aufhebung des Entwicklungsbereichs sei ein deutliches Anzeichen dafür, daß eine Entwicklung weg vom Bau- und Bauerwartungsland eingetreten war. Nachfolgende andere Entwicklungen und Entscheidungen wären am Wertermittlungsstichtag nicht absehbar gewesen und hätten daher außer Betracht zu bleiben. Unter Berücksichtigung all dieser Umstände wäre daher davon auszugehen gewesen, daß es sich um landwirtschaftliche Flächen handele, die entsprechend zu bewerten waren.

Die Aufhebung der Entwicklungsmaßnahme und die Bewertung der durch die Stadt zu übernehmenden Grundstücke als landwirtschaftliche Flächen machte nicht die Änderung des Flächennutzungsplanes erforderlich. Der Flächennutzungsplan steht nicht unter dem Zwang der zügigen Durchführung wie die Entwicklungsmaßnahme. Er umfaßt das gesamte Gemeindegebiet und ist auf die Entwicklung in einem Zeitraum von etwa 20 Jahren ausgerichtet. Der Stadt war es auch im Hinblick auf den geltenden regionalen Raumordnungsplan nicht ohne weiteres möglich, den Flächennutzungsplan so zu ändern, weil die Bauleitpläne sich den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen haben (§ 1 Abs. 4 BauGB). Diese sind in den regionalen Raumordnungsplänen konkretisiert.

Aus all diesen Gründen war die Abrechnung der Entwicklungsmaßnahme auf den Zeitpunkt der Aufhebung ihrer förmlichen Festlegung vorzunehmen und ist – wie auch vom Rechnungshof festgestellt wurde – in Übereinstimmung mit dem damals geltenden Recht erfolgt.

Daran konnnte auch die Tatsache nichts ändern, daß die Stadt für die als landwirtschaftliche Flächen übernommenen Grundstücke rd. 2 Jahre nach Aufhebung der förmlichen Festlegung der Entwicklungsmaßnahme die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschloß mit dem Ziel, die Grundstücke als Wohnbauland auszuweisen. Von der Aufstellung des Bebauungsplanes erfuhr das Ministerium im übrigen erstmals durch die Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 19. Dezember 1990. Die Stadt konnte dadurch erhebliche Bodenwertgewinne erzielen, die bei einer Bewertung der übernommenen Grundstücke als Bauerwartungsland zum Teil zur Minderung der staatlichen Entwicklungsförderungsmittel zur Verfügung gestanden hätten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

vorherrschenden Grundgedanken der Städtebaufinanzierung nicht entspricht.

Das Land sollte durch geeignete Maßnahmen dieser Abrechnungspraxis entgegenwirken. Da die förderungsrechtliche Abrechnung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach Maßgabe von Bestimmungen des Landes vorzunehmen ist, schlägt der Rechnungshof vor, die Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitteln (VV-StBauF) entsprechend zu ergänzen. Denkbar wäre eine Verpflichtung der Gemeinde, wonach bei einer wesentlichen Bodenwertsteigerung infolge Änderung der Bebauungsplanung innerhalb einer bestimmten Frist ein Wertausgleich zu Gunsten des Landes zu erfolgen hat.

Stellungnahme der Landesregierung

Um ähnlichen Verfahrensweisen durch die Gemeinden bei zukünftigen Fällen vorzubeugen, wird die Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen, durch Änderung der Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitteln (VV-StBauF) eine Regelung aufzunehmen, wonach Bodenwertgewinne innerhalb von 5 Jahren nach Aufhebung und Abrechnung der städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme noch nachträglich auf die erhaltenen staatlichen Städtebauförderungsmittel anzurechnen sind.

Darmstadt, den 30. November 1993

Müller **Dr. Harms** **Dr. Holzmann**

Kühne **Dr. Dwinger** **Heß**

Dr. Bienert **Dr. Marcus**

Wiesbaden, den 22. März 1994

Der Hessische Ministerpräsident
Eichel

Der Hessische Minister der Finanzen
Welteke

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage zu den Bemerkungen 1993

Der Präsident des
Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, den 2. Dezember 1993

Erklärung
als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung der Staatshauptkasse Hessen zu Kapitel 02 01 Titel 529 02 – Zur Förderung des Informationswesens – geprüft. Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 1992 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

U. Müller