



HESSISCHER LANDTAG

30.05.95

Antrag der Landesregierung

**betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1993**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 7. Dezember 1994 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1993 (Drucks. 13/7057) 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 1994
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1993**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1993 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 30. Mai 1995 · Ausgegeben am 13. Juni 1995

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1994

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1993**

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1994
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1993**

Abkürzungen

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ATG	Ausgabeteilgruppe
Az.	Aktenzeichen
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMÄ	Bewertungsmaßstab für kassenärztliche Leistungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DA-ADV	Dienstanweisung für die Durchführung der Besteuerung unter Verwendung einer automatischen Datenverarbeitungsanlage
DV	Datenverarbeitung
DV-VerbundG	Datenverarbeitungsverbundgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
e.V.	eingetragener Verein
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Förderalen Konsolidierungsprogramms
Gj.	Geschäftsjahr
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens in Hessen
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMWK	Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
HMUEuB	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IT	Integrierte Datenverarbeitung
Kap.	Kapitel
ku	künftig umzuwandeln
kw	künftig wegfallend
KWh	Kilowattstunde
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LStR	Lohnsteuerrichtlinien
LT	Landtag
NKA	Netto-Kreditaufnahme
OFD	Oberfinanzdirektion
RH	Rechnungshof
StAnz.	Staatsanzeiger
TO	Tagesordnungspunkt
TÜ	Technische Überwachung
Tz.	Textzahl
USH	Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung
USt	Umsatzsteuer

VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VergGr.	Vergütungsgruppe
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VSt	Vermögenssteuer
VStG	Vermögenssteuergesetz
VTB	Veranlagungsteilbezirk
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART		
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1991	11
3	Haushaltsrechnung 1992	11
6	Haushaltsplan 1993	12
7	Haushaltsrechnung 1993	12
9	Abschlußbericht 1993	13
13	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1993	14
28	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	27
39	Verpflichtungsermächtigungen	35
40	Sondervermögen und Rücklagen	35
41	Liegenschaftsvermögen	36
42	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	37
44	Rechnungsprüfung 1993	37
45	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	38
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03		
46	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Kap. 03 17)	39
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07		
49	Straßenbauverwaltung (Kap. 07 05)	41
51	Straßenbauverwaltung (Kap. 07 05)	44
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10		
55	Förderung von Maßnahmen zur sparsamen, rationellen, sozial- und umweltverträglichen Energie- nutzung – Mitfinanzierung von Solarautos – (Kap. 10 05 – ATG 94)	48
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15		
56	Universitätsklinik (Kap. 15 06, 15 08, 15 11)	51
73	Studentenwerk Darmstadt (Kap. 15 24)	59
87	Organisation und Wirtschaftlichkeit des Landesamts für Denkmalpflege (Kap. 15 36)	63

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 5 Bezüglich der Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1992 hatte das Plenum bereits in seiner 78. Sitzung am 21. Oktober 1993 (TOP 38) Entlastung erteilt.

Haushaltsplan 1993

- 6 Der Haushaltsplan für das Hj. 1993 wurde mit dem Haushaltsgesetz 1993 vom 18. Dezember 1992 und den Nachtragshaushaltsgesetzen vom 27. Juli und 28. Oktober 1993 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1993 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1993 betrug im Soll

34 782 481 800 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 6,5 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1992. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4 659 654 500 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1993

- 7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1993 vom 5. September 1994 dem Landtag mit Schreiben vom 23. November 1994 (LT-Drucksache 13/7008) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	923 313 867,37
außerplanmäßige Ausgaben	8 433 372,71
Vorgriffe	118 746,00
Gesamtüberschreitung	931 865 986,08

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 642 079 623,26 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 14 Abs. 6 Satz 1 HG 1993) oder Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 13/7008).

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 1993 von 10 Mio. DM. Dabei handelt es sich in 11 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. Eine Überschreitung bei der Buchungsstelle 09 02 - 683 47 (Ausgleichsmaßnahmen für die Landwirtschaft - Bundesmittel) in Höhe von 66,1 Mio. DM ist bis auf einen Betrag von 49 TDM (Einsparung bei Buchungsstelle 09 02 - ATG 81 - Landesprogramm zur Förderung von Junglandwirten) durch zweckgebunden zur Verfügung gestellte Bundesmittel kompensiert. Die Überschreitung von 10,8 Mio. DM bei der Buchungsstelle 05 04 - 536 04 (Sachverständigenentschädigung im gerichtlichen Verfahren) beruht auf rechtlichen Verpflichtungen. In allen genannten Fällen war ein Nachtragshaushalt nach § 12 Abs. 1 HG 1993 nicht erforderlich.

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministeriums der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt. In 16 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 140 484,92 DM (Vorjahr: 44 Fälle - insgesamt 9 882 029,54 DM) lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1993).

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1993 hat sich der Landtag noch nicht befaßt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 19. September 1994 dem Landtag nach § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 13/6612). In seiner Sitzung am 9. November 1994 hat der Haushaltsausschuß dem Plenum empfohlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes 1993 – Entlastung zu erteilen. Entsprechend hat dann der Landtag in seiner 107. Sitzung am 22. November 1994 beschlossen (TOP 47).

Abschlußbericht 1993

- 9 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1993

bei Ist-Einnahmen von	34 591 345 644,95 DM
und Ist-Ausgaben von	<u>34 590 525 588,04 DM</u>
als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von	820 056,91 DM
aus.	

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre in Höhe von 83 557,37 DM berücksichtigt, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis auf 903 614,28 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 Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags früherer Jahre gekürzt werden, ergibt nach Ausschaltung von haushaltstechnischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von
– 1 593 589 317,57 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 694,2 Mio. DM unter dem im 2. Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von
– 2 287,8 Mio. DM.

- 10 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Fehlbetrag von
– 291 436 494,26 DM
ausgewiesen.

Da in Hessen Einnahmereste zur Deckung von Ausgaberesten im Hinblick auf § 45 Abs. 3 LHO nicht veranschlagt werden, resultiert dieser Fehlbetrag ausschließlich aus dem unter Tz. 9 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einem Anstieg der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um
292 256 551,17 DM
auf
885 912 682,40 DM
erhöhten.

Den nach 1993 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 903 614,28 DM gegenüber, so daß sich für 1993 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von
– 885 009 068,12 DM
ergibt.

Diesem Fehlbetrag stehen allerdings am Ende des Haushaltsjahres 1993 unausgenutzte Kreditermächtigungen im Betrag von rd. 2,5 Mrd. DM gegenüber.

- 11 In das Haushaltsjahr 1994 wurden Ausgabereste in Höhe von 885,9 Mio. DM (Vorjahr 595,7 Mio. DM) übertragen; die Ressorts hatten 922,4 Mio. DM zur Übertragung angemeldet. Die Ausgabereste haben sich damit um 48,7 v.H. gegenüber 1993 erhöht. Derart hohe Übertragungen waren seit 1986 nicht mehr festzustellen. Infolge der Übertragung dieser Ausgabenreste hat sich das Haushaltssoll 1994 wie folgt erhöht:

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 13 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1993 erreichte ein Gesamtvolumen von 34 591 Mio. DM. Es liegt damit um 5,9 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um rd. 191 Mio. DM unter dem veranschlagten Soll.
- 14 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 28 403,2 Mio. DM und liegen damit um 16,8 Mio. DM unter dem Haushaltssoll (28 420,0 Mio. DM). Gegenüber dem Ist 1992 sind sie um 4,6 v.H. gestiegen, während sie sich in den alten Bundesländern um durchschnittlich 2,5 v.H. erhöhten.
- 15 Die Steuereinnahmen lagen mit 23 416,5 Mio. DM 949,3 Mio. DM bzw. 4,2 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres, aber um 193,5 Mio. DM bzw. 0,8 v.H. unter dem Soll.

Die Sollunterschreitung ist vor allem auf die (bundesweite) Fehleinschätzung der Auswirkungen des neu eingeführten Zinsabschlags zurückzuführen; statt der veranschlagten 2 010 Mio. DM – Landesanteil – gingen nur 757 Mio. DM (– 1 253 Mio. DM bzw. – 62 v.H.) ein. Demgegenüber waren Sollüberschreitungen insbesondere bei der Lohnsteuer (+ 151,4 Mio. DM), der veranlagten Einkommensteuer (+ 228,2 Mio. DM), der Körperschaftsteuer (+ 182,8 Mio. DM), der Vermögensteuer (+ 175,1 Mio. DM) und der Umsatzsteuer (+ 311,6 Mio. DM) zu verzeichnen.

Im Vorjahresvergleich sind Mehreinnahmen vor allem bei den Steuern vom Umsatz (+ 1 091,1 Mio. DM - dem steht allerdings ein um 586,2 Mio. DM höherer Umsatzsteuerausgleich an den Fonds "Deutsche Einheit" gegenüber), der Lohnsteuer (+ 317,7 Mio. DM) und der Vermögensteuer (+ 103,7 Mio. DM) erzielt worden.

Insbesondere wegen der Anrechnung des bereits erwähnten, 1993 erstmals erhobenen Zinsabschlags kam es gegenüber 1992 zu Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer (– 350,0 Mio. DM) und bei der veranlagten Einkommensteuer (– 203,5 Mio. DM).

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

Steuereinnahmen des Landes Hessen im Jahr 1993

Steuerart	1992	1993	Veränderung	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	in v.H.
Lohnsteuer				
Gesamtaufkommen	25 116,9	25 857,7	+ 740,8	+ 2,9
Zerl.saldo West-West	- 880,2	- 981,6	- 101,4	- 11,5
Zerl.saldo West-Ost	- 251,5	- 143,6	+ 107,9	+ 42,9
Landesanteil	10 193,7	10 511,4	+ 317,7	+ 3,1
Veranlagte Einkommensteuer				
Gesamtaufkommen	2 806,9	2 358,5	- 448,4	- 16,0
Erstattungen	- 2,8	- 33,3	- 30,5	-
Landesanteil	1 191,7	988,2	- 203,5	- 17,1
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag				
Gesamtaufkommen	2 331,0	2 267,3	- 63,7	- 2,7
Erstattungen	- 372,1	- 468,6	- 96,5	- 25,9
Landesanteil	979,4	899,4	- 80,0	- 8,2
Körperschaftsteuer				
Gesamtaufkommen	4 784,1	3 912,7	- 871,4	- 18,2
Zerl.saldo West-West	- 572,8	- 423,3	+ 149,5	+ 26,1
Zerl.saldo West-Ost	- 86,5	- 40,6	+ 45,9	+ 53,1
Erstattungen	- 79,1	- 103,1	- 24,0	- 30,3
Landesanteil	2 022,8	1 672,8	- 350,0	- 17,3
Zinsabschlag				
Gesamtaufkommen	-	3 939,0	+3 939,0	+
Zerl.saldo	-	-2 218,3	-2 218,3	-
Landesanteil	-	757,1	+ 757,1	+
Umsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	9 408,0	15 717,2	+ 6 309,2	+ 67,1
Landesanteil	2 803,8	4 864,8	+ 2 061,0	+ 73,5
Fondsbeitrag (Ld.u.Gem.)	- 243,3	- 829,5	- 586,2	- 240,9
Einfuhrumsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	6 824,4	2 762,2	- 4 062,2	- 59,5
Landesanteil	2 096,7	1 126,8	- 969,9	- 46,3
Gewerbesteuerumlage				
Gesamtaufkommen	612,1	306,5	- 305,6	- 50,0
Landesanteil	306,1	153,3	- 152,8	- 50,0
Gewerbesteuerumlage (Land)	59,2	124,1	+ 64,9	+109,6
Vermögensteuer	785,4	889,1	+ 103,7	+ 13,2
Erbschaftsteuer	362,5	333,3	- 29,2	- 8,1
Grunderwerbsteuer	502,8	488,0	- 14,8	- 2,9
Kraftfahrzeugsteuer	1 019,0	1 068,2	+ 49,2	+ 4,8
Rennwett u. Lotteriesteuern	207,3	197,0	- 10,3	- 5,0
Feuerschutzsteuer	54,9	65,5	+ 10,6	+ 19,3
Biersteuer	125,2	107,1	- 18,1	- 14,5
Gemeinschaftsteuern und Gewerbe-				
Steuerumlage (Ld.anteil)	19 410,1	20 268,3	+ 858,2	+ 4,4
Landessteuern	3 057,1	3 148,2	+ 91,1	+ 3,0
Steuereinnahmen vor LFA	22 467,2	23 416,5	+ 949,3	+ 4,2
Länderfinanzausgleich (LFA)	1 561,6	2 318,1	+ 756,5	+ 48,4
Verbleibende Steuereinnahmen	20 905,6	21 098,4	+ 192,8	+ 0,9

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 16 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 2 318,1 Mio. DM. Dies war die höchste bisher geleistete Zahlung; sie lag um 756,5 Mio. DM (+ 48,4 v.H.) über dem Betrag des Jahres 1992. Der Anstieg war zum einen auf die im Vergleich zu anderen Ländern wiederum günstigere Steuerentwicklung, zum anderen auf die unterschiedliche Wirkung der Abrechnungsspitzen zurückzuführen (in 1992 noch Entlastung durch Rückerstattung von 262 Mio. DM, in 1993 Nachzahlung von 169 Mio. DM für 1992 und 67 Mio. DM für 1991).

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1993 noch 21 098,4 Mio. DM. Dies waren 192,8 Mio. DM mehr als im Vorjahr, aber 121,6 Mio. DM weniger als im Haushaltsplan 1993 veranschlagt worden waren. Die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen erhöhten sich um + 0,9 v.H. (vor LFA + 4,2 v.H.). Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) verringerte sich von 78,7 v.H. im Jahre 1992 auf 76,2 v.H. im Jahre 1993.

Nach dem Haushaltsplan 1994 sollen die Steuereinnahmen nach LFA 21 145 Mio. DM (+ 0,2 v.H.) betragen und die Steuerdeckungsquote auf 74,4 v.H. zurückgehen.

- 17 Ab 1995 werden die neuen Länder in den LFA eingebunden. Zusammen mit Berlin werden sie rd. 90 v.H. der gesamten Ausgleichsmasse erhalten, rd. 10 v.H. gehen an Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Nach der Finanzplanung 1994 bis 1998 sollen die Zahlungen Hessens in Folge der Neuordnung von 1,95 Mrd DM in 1994 auf 3,6 Mrd DM (+ 84,6 v.H.) in 1995 ansteigen und dann 3,75 Mrd DM (+ 4,2 v.H.) im Jahr 1996, 4 Mrd DM (+ 6,7 v.H.) im Jahr 1997 und 4,2 Mrd DM (+ 5,0 v.H.) im Jahr 1998 betragen. Die o.g. Zuwachsraten beziehen sich auf das jeweilige Vorjahr. Durch den Steuerverbund im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs werden die Gemeinden an den Lasten aus dem LFA entsprechend der Steuerverbundquote von 22,9 v.H. mitbeteiligt. Weiterhin partizipieren die Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage gemäß Artikel 34 FKPG voraussichtlich wie folgt:

1995	1996	1997	1998
------	------	------	------

336 Mio. DM	357 Mio. DM	387 Mio. DM	407 Mio. DM
-------------	-------------	-------------	-------------

Daneben hat Hessen noch Beiträge zur Bedienung der Kredite des Fonds "Deutsche Einheit" zu leisten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3
Steuerkraft der Flächenländer
- kassenmäßige Betrachtung -

Land	Steuereinnahmen je Einwohner (vor Ausgleichsleistungen)		Länderfinanzausgleich (LFA)		Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		Einnahmen aus Förderabgabe		Steuereinnahmen je Einwohner nach Ausgleichsleistungen		Veränderung 1993 in v.H. des Länder- durchschnitts			
	1992 DM	1993 DM	1992 Mio. DM	1993 Mio. DM	1992 Mio. DM	1993 Mio. DM	1992 Mio. DM	1993 Mio. DM	1992 DM	1993 DM				
Schleswig-Holstein	3 144	3 303	159	159	272	248	573	622	2	0	3 462	3 627	165	103,4
Niedersachsen	3 090	3 140	50	50	1 484	960	1 475	1 619	199	152	3 510	3 499	- 11	99,8
Nordrhein-Westfalen	3 476	3 442	- 34	- 34	7	131	16	16	-	-	3 476	3 450	- 26	98,4
Hessen	3 833	3 905	72	72	- 1 562	- 2 318	0	0	0	0	3 567	3 515	- 52	100,3
Rheinland-Pfalz	3 046	3 054	8	8	792	782	721	845	1	1	3 439	3 471	32	99,0
Baden-Württemberg	3 621	3 618	- 4	- 4	- 1 886	- 913	0	0	1	1	3 434	3 528	94	100,6
Bayern	3 412	3 532	120	120	117	160	0	0	1	1	3 422	3 518	96	100,3
Saarland	3 047	3 064	17	17	403	448	465	484	-	-	3 852	3 923	71	111,9
Flächenländer insgesamt	3 425	3 459	34	34	- 386	- 822	3 249	3 584	204	154	3 476	3 506	31	100,0

* Abführungen:

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

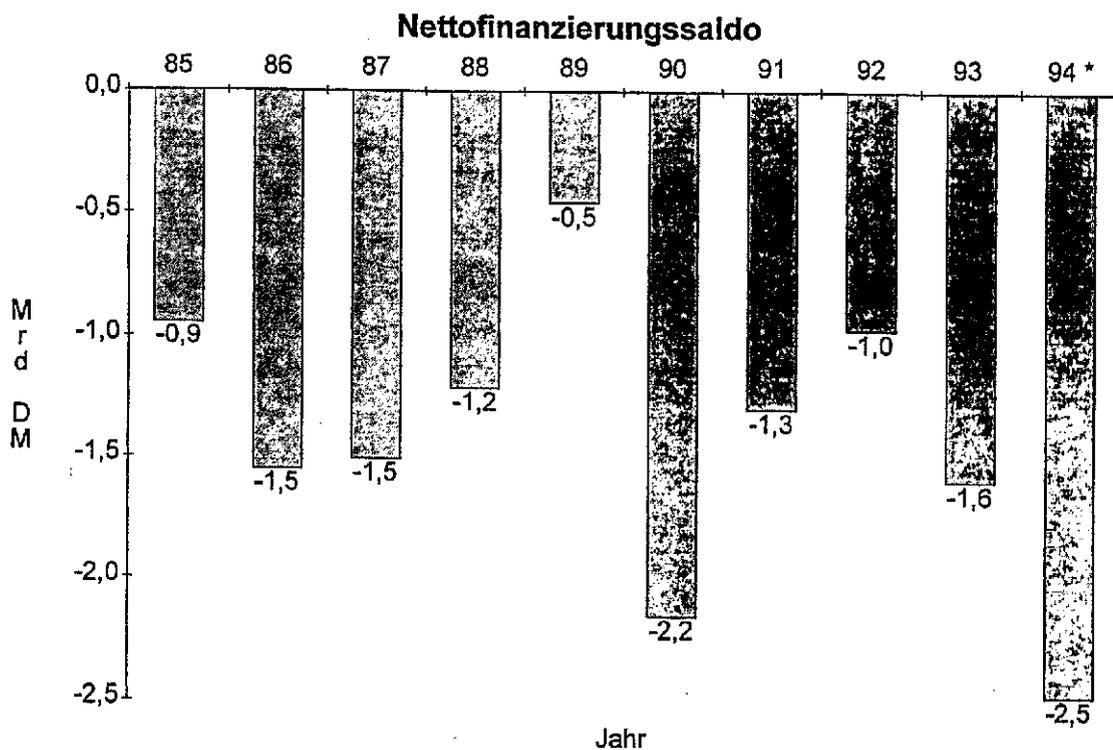
Bemerkungen des Rechnungshofs

- 18 Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben lagen mit 364,3 Mio. DM um 70,6 Mio. DM bzw. 24,0 v.H. über dem Soll und um 127,1 Mio. DM bzw. 53,6 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Infolge einer gesetzlichen Verschärfung der Grenzwerte und unerwartet wenig Anträgen auf Abgabermäßigungen erbrachte die Abwasserabgabe mit 119,3 Mio. DM 69,3 Mio. DM mehr als veranschlagt bzw. 28,0 Mio. DM mehr als 1992. Die Einnahme aus der Spielbankabgabe lag mit 103,8 Mio. DM um 13,8 Mio. DM über dem Soll bzw. um 11,4 Mio. DM über dem Vorjahresergebnis.

Die Sonderabfallabgabe erbrachte mit 43,7 Mio. DM (Soll 40 Mio. DM) 24,5 Mio. DM mehr als 1992. Die am 1. Juli 1992 eingeführte Grundwasserabgabe lag mit 97,7 Mio. DM um 53,9 Mio. DM über dem Vorjahresergebnis, blieb aber um 31,3 Mio. DM unter dem Anschlag. Ausschlaggebend hierfür waren die gegen Festsetzungsbescheide eingelegten Widersprüche, insbesondere auch seitens großer Wasserwerke.

- 19 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen von 28 125,6 Mio. DM im Vorjahr um 1 871,1 Mio. DM auf 29 996,7 Mio. DM. Sie blieben damit vor LFA um 711,1 Mio. DM, nach LFA um 649,2 Mio. DM unter dem Haushaltssoll. Mit 6,7 v.H. fiel das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben in Hessen höher aus als im Durchschnitt der alten Bundesländer, für den sich eine Zuwachsrate von 3,9 v.H. ergab.

Der Nettofinanzierungssaldo (Unterschied zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben) hat sich in Hessen wie folgt entwickelt:



* Soll

Auf die zukünftige Entwicklung wird im Zusammenhang mit den Bemerkungen zur Landesschuld (vgl. Tz. 28 ff.) eingegangen.

- 20 Die Personalausgaben stiegen um 560,8 Mio. DM bzw. 4,9 v.H. auf 11 957,4 Mio. DM. Die Personalausgabenquote erhöhte sich

Bemerkungen des Rechnungshofs

infolge der hohen LFA-Zahlungen von 42,9 v.H. auf 43,2 v.H.; vor LFA veränderte sich die Quote von 40,5 v.H. auf 39,9 v.H. Das Haushaltssoll von 41,9 v.H. bzw. 38,7 v.H. wurde trotz Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen nicht erreicht.

Der Personalbestand wuchs um 1 214,5 Stellen (1992 2 109 Stellen). Der Zuwachs ergab sich durch die Schaffung von 1 618,5 ausgabewirksamen Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 617 Leerstellen, 465,5 ausgabeneutrale Stellen sowie 18 Ersatzstellen für die Verwaltungshilfe Thüringen bzw. für in die neuen Bundesländer abgeordnete Bedienstete.

Dem sich daraus ergebenden Gesamtzugang von 2 719 (Plan-) Stellen standen 1 504,5 Stellenabgänge (davon 62 Stellen für Referendare und 157 Stellen für Auszubildende) gegenüber. Hinsichtlich des Wegfalls von 52 Stellen im Einzelplan 15 ist anzumerken, daß die hierdurch freigewordenen Haushaltsmittel für Vergütungen für künstlerisches Personal eingesetzt wurden. Der Gesamtbestand nach dem Haushaltsplan erhöhte sich somit um 1 214,5 (Plan-)Stellen auf insgesamt 154 055 Stellen.

Die umfangreichsten Stellenvermehrungen ergaben sich im Bereich des Kultusministeriums, und zwar für Lehrkräfte der Grund-, Haupt- und Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien sowie Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen mit 641 Stellen. Ferner war im Bereich des Innenministeriums bei Kapitel 03 24 eine Erhöhung um 232 Stellen für Polizeivollzugsbeamte zu verzeichnen.

Erwähnenswert sind auch die im Haushaltsplan 1993 ausgewiesenen 2 518,5 Stellenhebungen. Diesen standen lediglich 223 Stellensenkungen – davon aber 145 infolge Umwandlung von Stellen für Studienreferendare in Stellen für Lehramtsanwärter – und 10,5 ausgabeneutrale Stellenhebungen gegenüber.

Die meisten Stellenhebungen (1 050) erfolgten im Bereich des Polizeidienstes (Kap. 03 24). Weitere bemerkenswerte Verbesserungen ergaben sich bei der Steuerverwaltung mit 248,5 Hebungen (Kap. 06 04), den Forstärtern mit 209,5 Hebungen (Kap. 09 61), den Vollzugsanstalten mit 97 Hebungen (Kap. 05 05) sowie den Ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften mit 94 Hebungen (Kap. 05 04).

Von den Stellenhebungen basieren

- 750 auf dem dritten Polizeiüberleitungsgesetz,
- 47 auf dem zweiten Justizvollzugsbeamtenüberleitungsgesetz
und
- 177,5 auf dem Gesetz zur Zuordnung der Laufbahnen des Forstdienstes zum technischen Dienst.

Der größte Teil der restlichen Stellenhebungen wurde durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1991 ermöglicht. Durch dieses Gesetz wurden die Anteile der Beförderungssämter bei den aufsteigenden Gehältern für weite Bereiche der Landesverwaltung erhöht. So dürfen z.B. nach § 26 Bundesbesoldungsgesetz (neu) im gehobenen Dienst folgende Stellenobergrenzen nicht überschritten werden:

- in der Besoldungsgruppe A 12 16 v.H. (vorher 12 v.H.)
- in der Besoldungsgruppe A 13 6 v.H. (vorher 4 v.H.).

Die durch die Gesetzesänderung eröffneten Möglichkeiten zu Stellenhebungen sind mit dem Haushaltsplan 1993 nahezu restlos ausgeschöpft worden.

Die dadurch gegebenen Beförderungsmöglichkeiten übersteigen die Zahl der Stellenhebungen bei weitem. Als prägnantes Beispiel sei hier die Steuerverwaltung angeführt: 234,5 Hebungen ergaben dort 598 Beförderungsmöglichkeiten.

Den genannten Hebungen stehen adäquate (Personal-)Einsparungen an anderer Stelle nicht gegenüber.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 21 Ein Teil der geschilderten Stellenveränderungen erfolgte durch die Nachtragshaushaltsgesetze 1993. Bisher enthielten nur die ursprünglichen Haushaltsgesetze eine Übersicht bezüglich Art und Anzahl der insgesamt veranschlagten Stellen. In den Nachträgen wurden nur die Stellenveränderungen bei den jeweils betroffenen Haushaltsstellen ausgewiesen. Die sich dadurch ergebenden Veränderungen bei den Gesamtstellen konnten nur durch teilweise mühsamen Abgleich zwischen Ursprungs- und Nachtragshaushalten erkannt werden. Zur Verbesserung der Klarheit des Haushaltsplans schlägt der Rechnungshof vor, künftig auch die Nachträge mit einer Gesamtstellenübersicht zu versehen.
- 22 Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

Zu Tz. 22

Der Anstieg der Beihilfeausgaben in 1993 gegenüber dem Vorjahr um 8,9 v.H. erklärt sich nur zum unwe-

Übersicht 4
Personalausgaben 1992 und 1993
– Mio. DM –

	1992 Ist	1993 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in v.H.
– Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige	31,5	31,7	+ 0,2	+ 0,6
– Beamte	6 075,7	6 382,2	+ 306,5	+ 5,0
– Angestellte	1 997,6	2 108,9	+ 111,3	+ 5,6
– Arbeiter	589,8	597,2	+ 7,4	+ 1,3
– Beihilfen u.ä.	430,1	468,5	+ 38,4	+ 8,9
– Versorgung	1 948,9	2 042,9	+ 94,0	+ 4,8
– Beschäftigungsentgelte	239,6	257,7	+ 18,1	+ 7,6
– Nicht aufteilbare Personalausgaben	35,9	20,6	– 15,3	– 42,6
– Trennungsgeld u.ä.	47,5	47,7	+ 0,2	+ 0,4
– Insgesamt	11 396,6*)	11 957,4*)	+ 560,8	+ 4,9

*) darunter: Ausgaben für ABM 1992: 16,2 Mio. DM; 1993: 11,0 Mio. DM

Auffällig ist der erneute überdurchschnittliche Anstieg der Beihilfeleistungen mit 8,9 v.H. (Vorjahr 11,1 v.H.). Dabei sind die Beihilfen an aktive Bedienstete um 6,0 v.H., die Beihilfen an Versorgungsempfänger hingegen um 13,8 v.H. gestiegen. Damit setzte sich der Trend des Vorjahres fort; auch 1992 waren die Beihilfen an Versorgungsempfänger mit 15,4 v.H. wesentlich stärker als die sonstigen Beihilfen (8,5 v.H.) gestiegen.

Unter Berücksichtigung der Beihilfen sind die Versorgungsausgaben 1993 mit 5,5 v.H. wiederum stärker als die gesamten Personalausgaben (+ 4,9 v.H.) gewachsen. Bezüglich der Problematik der Versorgungslasten wird auf Tzn. 22 ff. der Bemerkungen 1993 verwiesen.

sentlichen Teil aus der einzigen ins Gewicht fallenden Verbesserung des Beihilferechts, der Anhebung der Höchstbeträge für physikalisch-medizinische Leistungen. Er ist vielmehr besonders durch die beträchtliche Verteuerung der medizinischen Leistungen bewirkt worden. Da die meisten Beihilfeberechtigten und ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen privatversichert sind, kann die Ausgabenentwicklung bei den privaten Krankenversicherern für die Beihilfe als repräsentativ angesehen werden:

Leistungsart	Veränderung 1993 gegenüber 1992 in v.H.
Leistungen der Ärzte	+ 5,6
Leistungen der Zahnärzte (einschl. Zahnersatz)	+11,5
Heil- und Fürsorgeleistungen (einschl. Heilbehandlungen)	+ 6,1
Arznei- und Verbandmittel	+ 1,3
Krankenhausbehandlungen	+ 4,1
insgesamt	+ 7,7

(Quelle: Die private Krankenversicherung, Rechenschaftsbericht 1993)

In Hessen stieg 1993 der allgemeine Krankenhauspflegesatz gegenüber dem Vorjahr sogar um durchschnittlich 23,7 v.H. Beihilfesteigernd wirkte sich auch die Zunahme des Personalbestandes aus.

Verglichen mit den Zahlen der Vorjahre und auch des Jahres 1994 dürfte der übermäßige Anstieg der Beihilfeausgaben 1993 für Versorgungsempfänger mit Zufälligkeiten zu erklären sein. Im übrigen ist in 1994 der Steigerungssatz gegenüber 1993 auf 6,1 v.H. (für Versorgungsempfänger auf 5,35 v.H.) gesunken. Die zum 1. Januar 1995 in Kraft getretene Dritte Verordnung zur Änderung der Hessischen Beihilfenverordnung läßt eine weitere Abflachung der Ausgabenkurve erwarten, da zu diesem Zeitpunkt kostensparende Regelungen des Gesundheits-Strukturgesetzes in die Beihilfe übernommen wurden.

Bezüglich der Problematik der Versorgungslasten wird folgendes angemerkt:

Eine Auswertung von Daten des Hessischen Personalinformationssystems (HEPIS) der Jahre 1979 bis 1993 liefert in bezug auf die Versorgungsempfänger folgende Ergebnisse:

Jahr	Anzahl der Versorgungsempfänger	Zuwachs (absolut)
1979	35.229	
1980	35.564	335
1981	35.890	326
1982	36.295	405
1983	36.652	357
1984	37.074	422
1985	37.528	454
1986	37.918	390
1987	38.363	445
1988	38.856	493
1989	39.428	572
1990	39.922	494
1991	40.383	461
1992	40.731	348
1993	41.045	314
insgesamt		5.816
Durchschnittlicher Zuwachs pro Jahr		416

Der vorstehenden Übersicht ist zu entnehmen, daß die Anzahl der Versorgungsempfänger von 40.731 im Jahre 1992 um 314 auf 41.045 im Jahre 1993 gestiegen ist; dies entspricht einem Netto-Zuwachs von 0,77 v.H. Dieser Zuwachs liegt unter dem Durchschnitt der letzten Jahre von 416; es ist der niedrigste Netto-Zuwachs seit 1979. Diese Entwicklung wird bestätigt durch die Veränderung der Personalausgaben: Der prozentuale Anstieg der Versorgungslasten liegt mit 4,8 v.H. unter dem Anstieg der Personalausgaben für Beamte mit 5,0 v.H. und denen der Angestellten von 5,6 v.H.

Von den 314 zusätzlichen Versorgungsempfängern in 1993 gegenüber dem Vorjahr entfallen 264 auf Ruhegehaltsempfänger; die restlichen 50 zusätzlichen Versorgungsempfänger erhöhten den Bestand der Hinterbliebenen. Der Anteil der Ruhegehaltsempfänger an der Gesamtversorgung aller Versorgungsempfänger stieg von 1992 auf 1993 von 63,76 v.H. um 0,16 v.H. auf 63,92 v.H. Damit setzte sich die seit Kriegsende abzeichnende Entwicklung fort, daß die Anzahl der Ruhegehaltsempfänger gegenüber den Hinterbliebenen überproportional zunahm. Ursächlich für diesen Trend dürften die noch hohe Zahl der Frühpensionierungen und die erheblich gestiegene Lebenserwartung der Pensionäre sein. Diese Verschiebung in der Zusammensetzung der Versorgungsempfänger wirkt sich auch auf die Versorgungslasten aus.

Zu der vom Rechnungshof aufgestellten Zusammenfassung von Beihilfe und Versorgung ist anzumerken, daß eine solche Addition wegen der unterschiedlichen Dynamisierung dieser Kosten problematisch ist. Sie erscheint nicht zweckmäßig und ist daher in amtlichen Statistiken auch nicht üblich.

Der für Sommer 1995 angekündigte Bundesversorgungsbericht wird voraussichtlich erst Ende 1995 vorliegen. Die Landesregierung beabsichtigt, über die hieraus gewonnenen Erkenntnisse dem Landtag zu berichten.

- 23 Nachstehend sind die Stellenzu- und -abgänge dargestellt, die sich zwischen dem 1. Januar 1991 (Anfangsbestand) und dem 1. Januar 1994 (Endbestand) ergeben haben:

	Stellen		Veränderungen	
	1. 1. 1991	1. 1. 1994	Stellen	in v.H.
Arbeiter (davon Auszubildende)	10 339,5 (886)	10 148 (780)	- 191,5 (- 106)	- 1,9 (- 12,0)
Angestellte (davon Auszubildende)	39 869 (2 373)	41 104 (2 021)	+ 1 235 (- 352)	+ 3,1 (- 14,8)
Beamte (davon Anwärter)	99 205 (8 462)	103 892 (8 810)	+ 4 687 (+ 348)	+ 4,7 (+ 4,1)
insgesamt (davon Leerstellen)	149 413,5 (5 111)	155 144 (6 232)	+ 5 730,5 (+ 1 121)	+ 3,8 + 21,9

Im Betrachtungszeitraum sind somit 5 730,5 neue Stellen geschaffen worden. Berücksichtigt man die Leerstellen nicht, sind es immer noch 4 609,5 neue Stellen; der prozentuale Anstieg beträgt dann 3,2 v.H.

Im davorliegenden Dreijahreszeitraum, also zwischen dem 1. Januar 1988 und dem 1. Januar 1991 wurden insgesamt lediglich 2 527 neue Stellen geschaffen; der Anstieg betrug 1,7 v.H. Ohne Berücksichtigung der Leerstellen war sogar nur ein Anstieg um 2 217 Stellen oder 1,5 v.H. zu verzeichnen. Es hat somit eine Verdopplung der Stellenausweitung stattgefunden.

Arbeitszeitverkürzungen wurden im Tarifbereich zum 1. April 1989 (auf 39 Stunden) sowie zum 1. April 1990 (auf 38,5 Stunden) und bei den Beamten zum 1. April 1991 (auf 38,5 Stunden) wirksam. Die Arbeitszeitverkürzung dürfte bei den nach dem 1. Januar 1991 neu geschaffenen Stellen keine herausragende Rolle gespielt haben; die weitaus meisten Stellenzugänge entfal-

Bemerkungen des Rechnungshofs

len auf den Bereich der Lehrkräfte der verschiedensten Schulformen, mit weitem Abstand erst folgt der Polizeibereich.

- 24 Neben den geschilderten Stellenmehrungen sind im Beobachtungszeitraum insbesondere im Beamtenbereich umfangreiche Stellenhebungen durchgeführt worden. Die nachstehende Übersicht weist in einem Grobraster die zwischen dem 1. Januar 1991 und 1. Januar 1994 insgesamt bei den festen Gehältern, den planmäßigen Beamten und den Beamten zur Anstellung eingetretenen Stellenveränderungen aus:

Besoldungsgr.	Stellen		Veränderungen	
	1.1.1991	1.1.1994	Stellen	in v.H.
B	336	362	+ 26	+ 7,7
C	4 104	4 245	+ 141	+ 3,4
R	2 075	2 261	+ 186	+ 9,0
A 13-A 16	39 975,5	43 112,5	+ 3 187	+ 7,8
A 9-A 12	29 477,5	33 276,5	+ 3 799	+ 12,9
bis A 8	14 775	11 825	- 2 950	- 20,0
Insgesamt	90 743	95 082	+ 4 339	+ 4,8

Die Veränderungen sind insbesondere darin begründet, daß neue Stellen vorrangig im höheren und gehobenen Dienst geschaffen wurden. Ferner sind nach dem Bundesbesoldungsgesetz eröffnete Möglichkeiten zu Stellenhebungen weitestgehend ausgeschöpft worden. Ins Gewicht fallen auch die 1993 wirksam gewordenen Regelungen des Dritten Gesetzes zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst.

- 25 Stellenmehrungen und Stellenhebungen haben mit dazu beigetragen, daß die Zuwachsraten bei den Personalausgaben insgesamt, aber auch bei den Bezügen der Beamten und den Vergütungen der Angestellten jeweils über den Besoldungs- und Tarifierhöhungen lagen.

Sowohl für Stellenmehrungen als auch für Stellenhebungen mag es in den betroffenen Bereichen gute Gründe gegeben haben. Angesichts der Haushaltslage wäre es nach Ansicht des Rechnungshofs aber notwendig gewesen, die Verbesserungen durch (Personal-)Einsparungen in anderen Bereichen zu kompensieren, statt weitere langfristige Belastungen zu begründen.

- 26 Das Wachstum der Personalausgaben Hessens im Vergleich zu den alten Flächenländern stellt sich wie folgt dar:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 5

Anstieg der Personalausgaben in v.H.¹

	1984	1985	1986 ²	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Schleswig-Holstein	0,7	3,9	4,3	4,2	2,6	2,2	4,7	6,2	6,6	3,8
Niedersachsen	1,1	3,1	4,4	4,6	2,0	2,0	5,4	6,7	7,0	4,2
Nordrhein-Westfalen	1,5	4,2	3,7	3,3	2,1	2,2	5,4	6,6	7,2	4,5
Hessen	1,7	3,5	4,6	4,1	2,8	2,2	4,8	6,8	7,3	4,9
Rheinland-Pfalz	1,2	3,0	4,2	3,5	2,6	2,6	5,7	7,4	7,4	4,3
Baden-Württemberg	1,4	3,9	3,9	4,4	3,5	2,6	5,1	6,8	8,2	5,1
Bayern	1,7	3,4	4,5	4,6	3,4	3,2	5,9	7,3	7,8	4,5
Saarland	1,4	4,0	4,0	3,9	2,7	2,0	4,7	6,7	5,7	2,6
Hamburg	0,9	2,4	3,4	4,2	2,5	1,4	5,3	7,3	6,8	4,2
Bremen	0,0	1,9	3,1	3,3	1,9	1,5	5,9	8,7	6,2	2,7
Berlin	1,2	2,7	4,4	3,9	2,4	2,9	4,9	39,1	14,8	6,7
Länder zusammen	1,4	3,5	4,1	4,0	2,7	2,4	5,3	6,9 ²	7,0 ³	4,1 ³

¹ Steigerungssätze gegenüber dem Vorjahr nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1985 - 1995 des BMF

² Einschließlich Berlin-Ost

³ ohne Berlin

Während das Wachstum der Personalausgaben in Hessen von 1989 bis 1991 geringfügig unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer lag, ist seit 1992 wieder ein überdurchschnittlicher Anstieg zu verzeichnen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Hessen seit Jahren die höchste Personalausgabenquote aller - alten - Bundesländer ausweist. Um zu einem realistischen Ländervergleich zu kommen, sind die von den ausgleichspflichtigen Ländern im Rahmen des LFA geleisteten Zahlungen von den bereinigten Gesamtausgaben abzusetzen. Danach ergibt sich bei der Personalausgabenquote 1993 ein Verhältnis von 43,2 v.H. (Hessen) zu 40,8 v.H. (Durchschnitt alte Länder). Ohne staats- und verwaltungsrechtliche Besonderheiten einzelner Bundesländer zu verkennen, ist dies nach Ansicht des Rechnungshofs ein Indiz für eine überdurchschnittlich hohe Personalausstattung des Landes. Dieser Umstand unterstreicht die Notwendigkeit der vom Rechnungshof seit langem geforderten Maßnahmen zur Eindämmung des Anstiegs der Personalausgaben. Der Finanzplan des Landes für die Jahre 1994 bis 1998 - er sieht u. a. ab 1995 einen Abbau von 450 Planstellen jährlich vor - zeigt hierzu nach Ansicht des Rechnungshofs erste richtige Ansätze.

27 Die Investitionsausgaben lagen 1993 mit 3 864,4 Mio. DM um 461,7 Mio. DM oder 10,7 v.H. unter dem Vorjahresergebnis und um 793,4 Mio. DM unter dem Haushaltssoll.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sanken um 358,7 Mio. DM oder 26,6 v.H. auf 991,6 Mio. DM und lagen damit um 208,3 Mio. DM unter dem Haushaltssoll.

Die Sollunterschreitung beruht im wesentlichen darauf, daß die für 1993 mit 130,5 Mio. DM veranschlagte Abführung an den Hessischen Investitionsfonds im Interesse einer raschen Konsolidierung der Finanzlage des Fonds bereits in 1992 (im Wege der gegenseitigen Deckungsfähigkeit) erbracht wurde. Mittel aus den dazu herangezogenen Bereichen Krankenhausfinanzierung (60 Mio. DM) und Trink-/ Abwasseranlagen (70,5 Mio. DM) sind in 1993 nicht zusätzlich abgeflossen. Vielmehr wurden die Programme - jetzt unter umgekehrten Vorzeichen - durch die Übertragung entsprechend höherer Ausgabereite verstärkt (vgl. Tz. 11). Weitere Sollunterschreitungen ergaben sich insbesondere beim "Ökologischen Umbau" (-57,5 Mio. DM), bei den Schulbauinvestitionen (-21,4 Mio. DM) und im Bereich Jugend- und Altenhilfe (-16,4 Mio. DM).

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Vorjahresvergleich sanken die Bauausgaben um 98,7 Mio. DM oder 9,5 v.H. auf 937,5 Mio. DM und blieben damit um 82,5 Mio. DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 70,9 Mio. DM beim Staatlichen Hochbau.

Die übrigen Investitionen sanken um 4,3 Mio. DM oder 0,2 v.H. auf 1 935,3 Mio. DM. Das Haushaltssoll wurde damit um 502,6 Mio. DM unterschritten. Ausschlaggebend für die Sollunterschreitung waren insbesondere Minderausgaben im Wohnungs- und Städtebau (einschließlich Modernisierung) von 254,4 Mio. DM. Unter dem Soll blieben auch die Zuweisungen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden - Bundesmittel (- 91,8 Mio. DM), die Investitionen nach dem Abwasserabgabengesetz (- 66,6 Mio. DM) und dem Grundwasserabgabengesetz (- 30,8 Mio. DM) sowie die nach dem Hessen-Strukturgesetz vorgesehenen Investitionen (- 28,1 Mio. DM).

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) erreichte mit 12,9 v.H. (nach LFA 14,0 v.H.) ihren absoluten Tiefstand. Unter den alten Flächenländern belegte Hessen damit allerdings noch den vierten Platz (nach LFA dritten Platz).

Übersicht 6

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1992	1993**)
Bayern	20,2	19,1
Rheinland-Pfalz	16,7	15,9
Nordrhein-Westfalen	13,3	13,5
Hessen	15,4 (16,3)	12,9 (14,0)
Baden-Württemberg	13,4 (13,9)	12,8 (13,1)
Schleswig-Holstein	13,4	12,6
Saarland	12,2	11,8
Niedersachsen	11,4	10,9

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

***) vorläufige Zahlen

() ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich

Quelle: Finanzberichte des BMF

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 28 Nach dem Haushaltsplan 1993 waren Kreditaufnahmen von 5 592,6 Mio. DM vorgesehen.
- Dazu kamen zusätzliche Tilgungen kurzfristiger Darlehen 251,5 Mio. DM vorzeitige Tilgungen 21,6 Mio. DM und ein Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr 2 333,9 Mio. DM
- Ermächtigungsrahmen 8 198,6 Mio. DM.
- Dem stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von insgesamt 5 702,6 Mio. DM gegenüber.

Der gesamte Ermächtigungsrahmen ist damit zu 69,6 v.H. ausgeschöpft worden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 29 Bei Gegenüberstellung der Einnahmen aus Krediten und der Summe der Ausgaben für Investitionen ergibt sich folgendes Bild:

Im Haushaltsplan 1993 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, aus Kreditauf- nahmen beim Bund und ähnlichem	1 300,7 Mio. DM	4 657,8 Mio. DM
und um die aus dem Steuerverbund finan- zierten Investitions- ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs	941,9 Mio. DM	2 242,6 Mio. DM
Investitionen netto		2 415,2 Mio. DM
Nettokreditaufnahme		1 889,3 Mio. DM
Die Nettokreditaufnahme unter- schreitet die maßgeblichen Investitionen lt. Haushalts- plan um (= 21,8 v.H.).		525,9 Mio. DM

Im Haushaltsvollzug 1993 sind festzustellen:

Investitionsausgaben	3 864,4 Mio. DM
/. Minderung	1 915,9 Mio. DM
Investitionen netto	1 949,1 Mio. DM
Nettokreditaufnahme	1 750,0 Mio. DM
Die Nettokreditaufnahme unter- schreitet die maßgeblichen Investitionen im Haushalts- vollzug um (= 10,2 v.H.).	199,1 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 1993 war das
Ministerium der Finanzen ermächtigt,
Bürgschaften und Garantien von
zu übernehmen. 526,5 Mio. DM
- Es hat diesen Rahmen mit
ausgeschöpft (19,4 v.H.). 102,3 Mio. DM
- Die Ausfallzahlungen für einge-
gangene Eventualverbindlichkeiten
haben 1993 betragen: 7,2 Mio. DM.

- 31 Zum Ende des Haushaltsjahres 1993 hat sich der Schuldenstand
des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schuld	31.12.1992 Mio. DM	Veränderung Mio. DM	31.12.1993 Mio. DM
Schulden am Kreditmarkt*)	30 564,9	+ 1 521,5	32 086,4
Schulden im öffentlichen Bereich	2 025,0	- 1,0	2 024,0
Summe der Staatsschulden	32 590,0	+ 1 520,4	34 110,4
Bürgschaften und Garantien	1 124,5	- 22,3	1 102,2
Gesamtsschuldenstand	33 714,5	+ 1 498,1	35 212,6

*) hierin enthalten sind 900 Mio. DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31.12.1993
mit 295 Mio. DM sowie 450 Mio. DM an Aussetzungsdarlehen, die am 31.12.1993
mit 200 Mio. DM in Anspruch genommen waren.
Abweichungen durch Runden

Bemerkungen des Rechnungshofs

In den Schulden am Kreditmarkt sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1993: 19,9 Mio. DM [- 08 Mio. DM]), der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Ende 1993: 20 Mio. DM [+ 20,0 Mio. DM]) und Kassenverstärkungskredite (Ende 1993: 7,0 Mio. DM [- 24,8 Mio. DM]) enthalten.

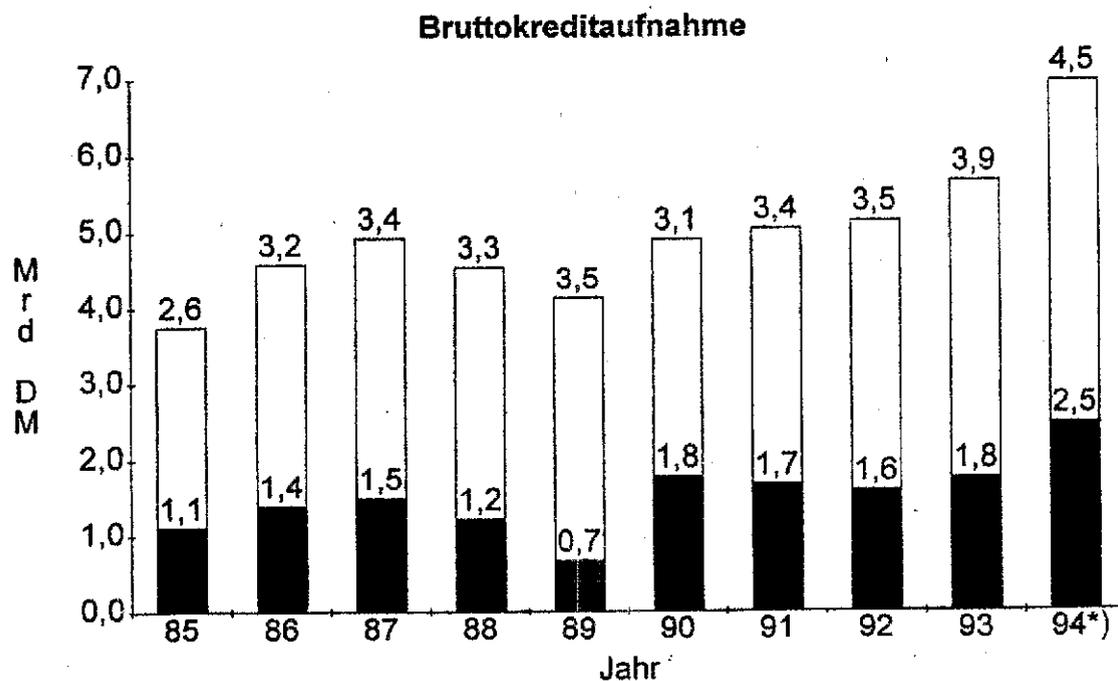
- 32 Die Nettokreditaufnahme des Landes im Sinne der Finanzierungsrechnung stellt den Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 1993:

Bruttokreditaufnahme	5 653,0 Mio. DM
Tilgungen an Kreditmarkt	3 903,0 Mio. DM
Nettokreditaufnahme 1993	1 750,0 Mio. DM

Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1992

(5 138,1 Mio. DM / 3 548,4 Mio. DM)	<u>1 589,7 Mio. DM</u>
hat sie sich erhöht um:	160,3 Mio. DM

Die Bruttokreditaufnahme auf dem Kreditmarkt, Tilgungen und Nettokreditaufnahmen haben sich – unter Einbeziehung der Sollzahlen des Haushaltsplans 1994 – wie folgt entwickelt:



*) Soll

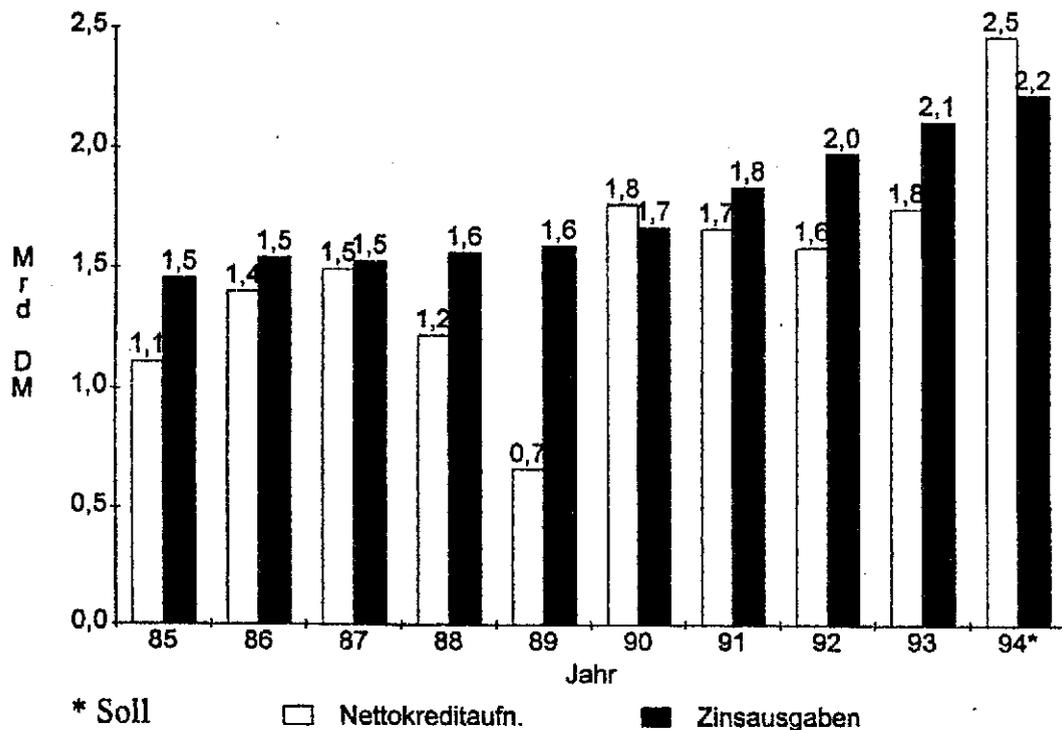
■ Nettokredit □ Tilgung

- 33 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1993 Zinsen in Höhe von 2 115,5 Mio. DM zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1992 von 1 980,1 Mio. DM eine Mehrausgabe von 135,4 Mio. DM

Die Zinsausgaben sollen sich im Haushaltsjahr 1994 auf 2 227,4 Mio. DM erhöhen.

- 34 Die Entwicklung von Zinsausgaben und Nettokreditaufnahme stellt sich wie folgt dar:

Bemerkungen des Rechnungshofs



Die Nettokreditaufnahme war in den Jahren 1985 bis 1989 und wiederum seit 1991 geringer als die Zinsausgaben. Die Verschuldung leistet seit 1990 keinen die Zinszahlungen übersteigenden Beitrag mehr zur Haushaltsfinanzierung. Der für 1994 eingeplante positive Haushaltsbeitrag wird nur durch die enorm hohe Kreditaufnahme ermöglicht, die entsprechende Zinszahlungen in den Folgejahren bedingt.

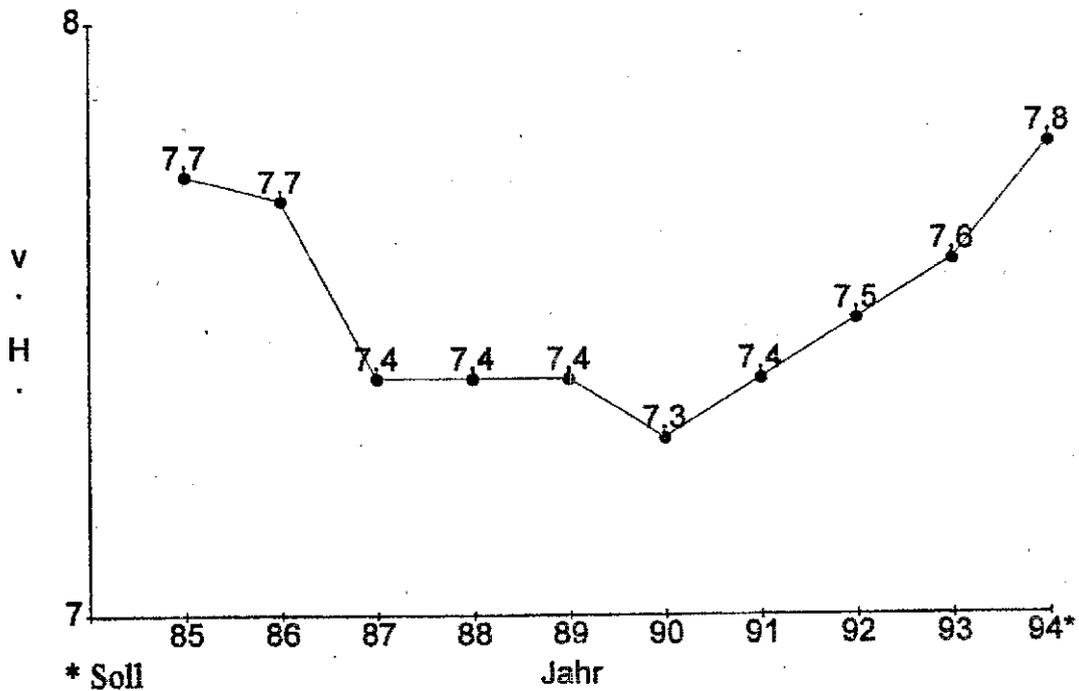
Übersicht 7

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme Mio. DM	Zinsaufwand Mio. DM	verbleibende Einnahme Mio. DM
1983	1 390,1	1 389,5	+ 0,6
1984	1 463,4	1 381,6	+ 81,8
1985	1 109,7	1 456,2	- 346,8
1986	1 400,5	1 543,1	- 142,6
1987	1 496,1	1 529,3	- 33,2
1988	1 220,3	1 565,6	- 345,3
1989	665,5	1 595,5	- 930,0
1990	1 770,1	1 673,2	+ 96,9
1991	1 665,8	1 842,3	- 176,5
1992	1 589,7	1 980,1	- 390,4
1993	1 750,0	2 115,5	- 365,5
1994*)	2 470,1	2 227,4	+ 242,7

*) Soll

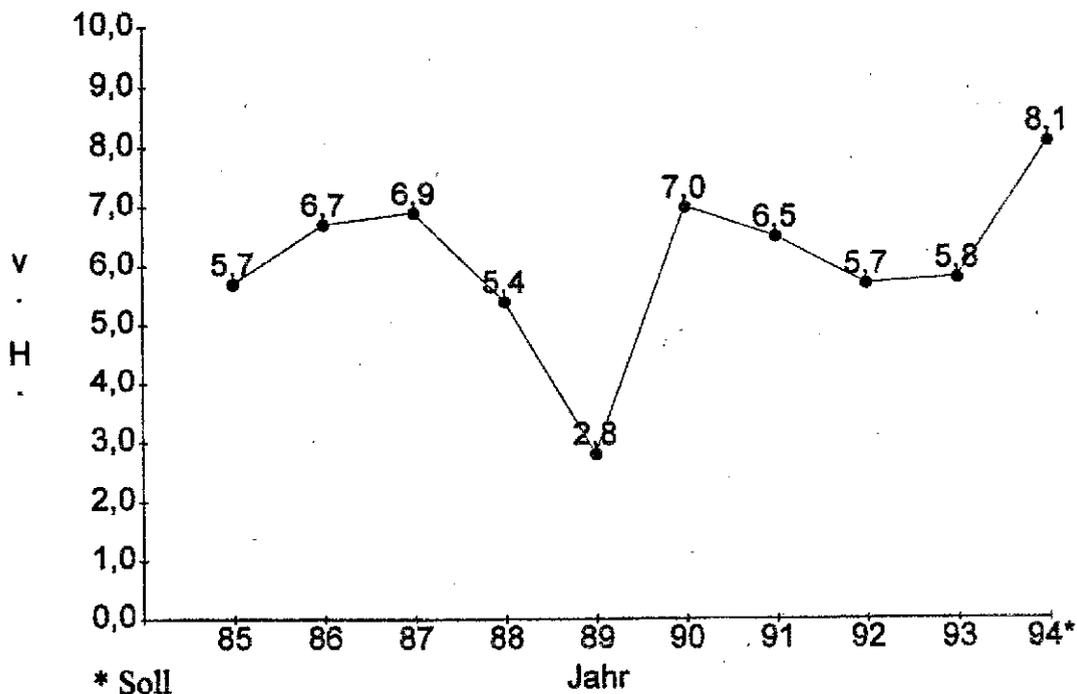
- 35 Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben nach Länderfinanzausgleich) ist eine Kennzahl, die die längerfristige haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Verschuldung anzeigt. Sie hat folgende Entwicklung genommen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Zinsausgabenquote

Die Quote zeigt seit 1990 eine steigende Tendenz. Sie ist von 7,3 v.H. im Jahre 1990 auf 7,6 v.H. im Jahre 1993 angestiegen und wird 1994 voraussichtlich weiter auf 7,8 v.H. ansteigen. Das bedeutet, daß 7,8 v.H. aller bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen zu leisten sind. Nach der Finanzplanung wird die Quote schon 1997 die 9 v.H.-Marke erreicht haben.

Die Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) ist folgendermaßen verlaufen:

Kreditfinanzierungsquote

Bemerkungen des Rechnungshofs

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 war, daß sich die Kreditmarktschulden im Vergleich zu den bereinigten Gesamtausgaben unterproportional entwickelten. Nach dem leichten Anstieg der Quote auf 5,8 v.H. 1993 wird für 1994 ein sprunghafter Anstieg auf 8,1 v.H. erwartet. Damit würde mit Abstand der höchste Stand der vergangenen 10 Jahre erreicht. Ursache hierfür ist der starke Anstieg der Nettoneuverschuldung, der mit Steuermindereinnahmen sowie starken Belastungen durch den Länderfinanzausgleich begründet wird. Die Absenkung der Kreditfinanzierungsquote wird von der Landesregierung in ihrer Finanzplanung als "erster, kurzfristig umsetzbarer Konsolidierungsschritt" bezeichnet. Nach der Finanzplanung soll die Quote von 8,1 v.H. in 1994 über 7,0 v.H. (1995), 6,2 v.H. (1996) bis auf 4,2 v.H. in 1998 zurückgeführt werden. Der Rechnungshof begrüßt dieses Vorhaben der Landesregierung und wird die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote aufmerksam verfolgen.

- 36 Eine weitere Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zins-Steuer-Quote (Zinsen in v.H. der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich). Sie ist von 10,4 v.H. (1986) auf 9,3 v.H. (1989) gesunken. Nach einem sprunghaften Anstieg 1990 auf 10,0 v.H. zeigte sie zunächst wieder eine fallende Tendenz. Im Hj. 1993 dagegen stieg sie wieder kräftig an. Dieser Trend wird sich voraussichtlich auch 1994 fortsetzen.

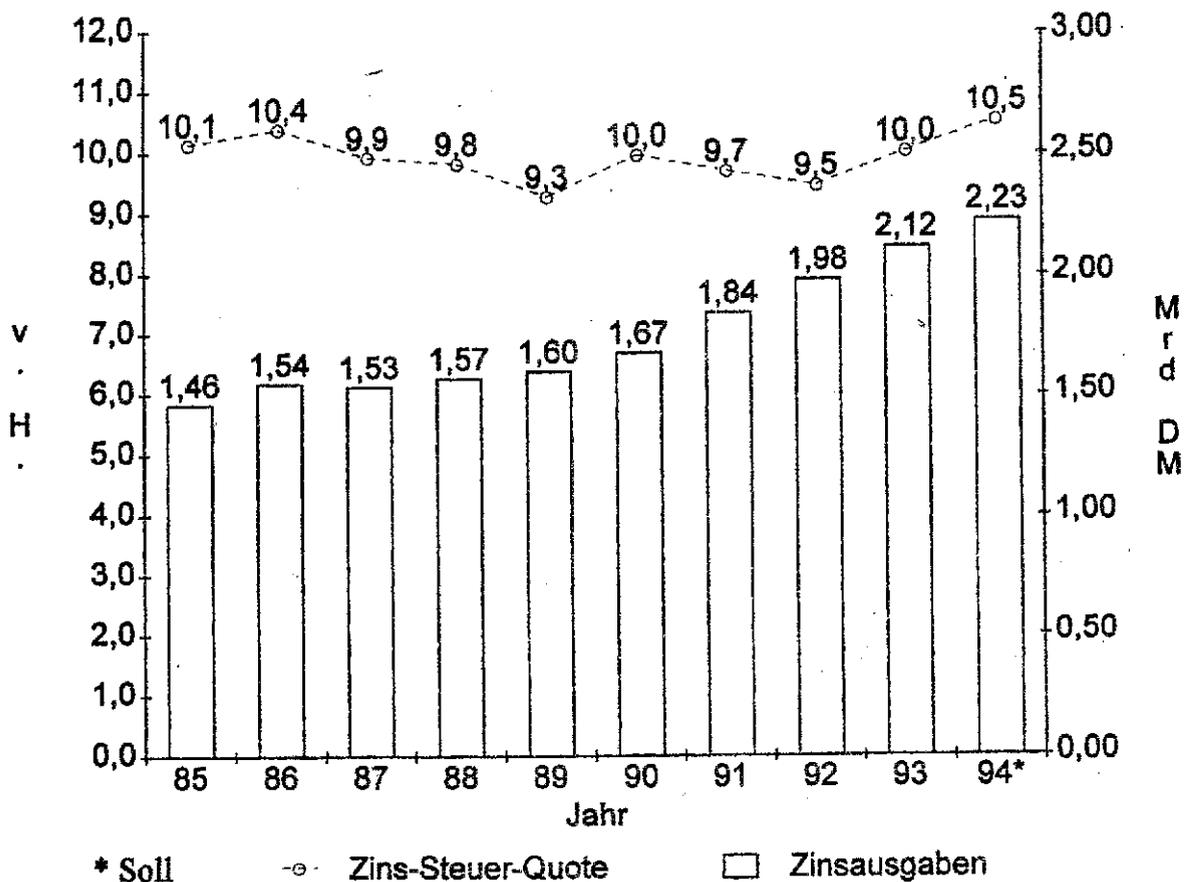
Übersicht 8

Zinsausgaben und Steuereinnahmen in der Entwicklung

Haushalts- jahr	Zinsaus- gaben Mio. DM	Steuerein- nahmen Mio. DM	LFA Mio. DM	Zins-Steuer- Quote v.H.
1985	1 456,2	15 116,8	749,4	10,1
1986	1 543,1	15 760,1	893,7	10,4
1987	1 529,3	16 597,0	1 168,7	9,9
1988	1 565,6	17 227,4	1 278,4	9,8
1989	1 595,5	19 147,9	1 958,7	9,3
1990	1 673,2	18 928,4	2 137,4	10,0
1991	1 842,3	20 029,0	1 029,8	9,7
1992	1 980,1	22 467,2	1 561,6	9,5
1993	2 115,5	23 416,5	2 318,1	10,0
1994*)	2 227,4	23 095,0	1 950,0	10,5

*) Soll

Bemerkungen des Rechnungshofs

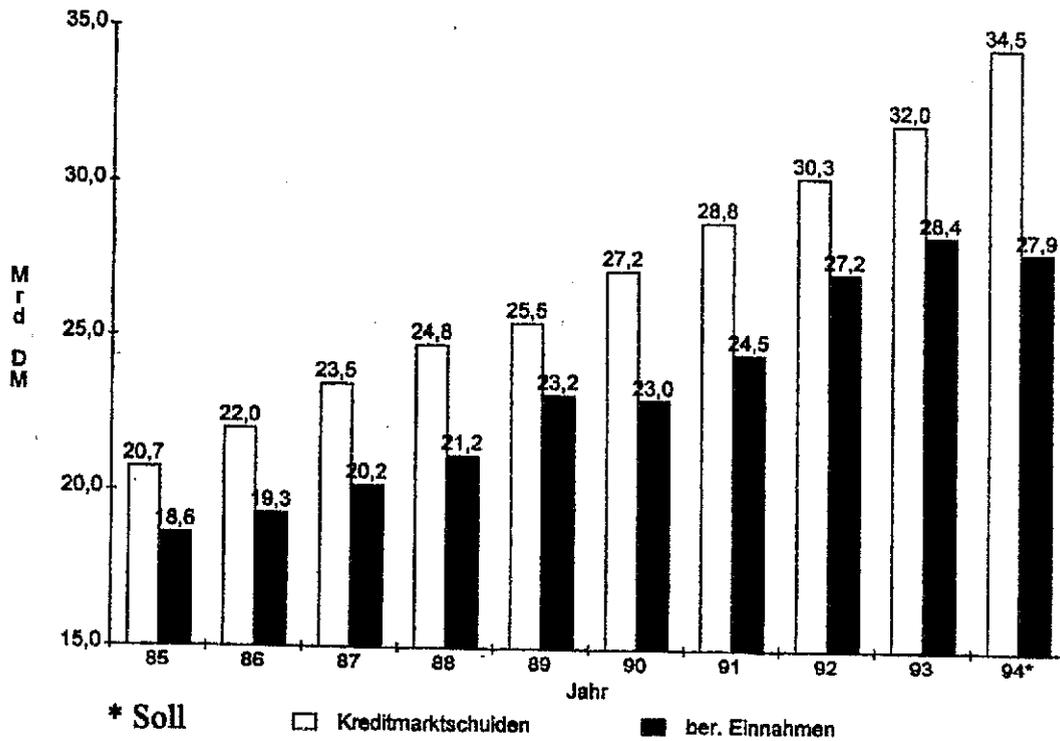


Der positive Trend von 1990 bis 1992 war allein auf den starken Anstieg der Steuereinnahmen zurückzuführen, der den ebenfalls starken Anstieg der Zinsausgaben überkompensiert hat. Diese Entwicklung setzte sich jedoch nicht fort.

Die Zins-Steuer-Quote hängt vom Steueraufkommen, vom LFA und von den Zinsausgaben ab. Das Steueraufkommen stagniert, für 1994 wird sogar ein Rückgang erwartet. Die Zinsausgaben werden, bedingt durch die besonders hohe Nettokreditaufnahme der letzten Jahre, überproportional ansteigen. Auch beim LFA ist in den nächsten Jahren kein Rückgang der Belastung zu erwarten, so daß die Zins-Steuer-Quote drastisch ansteigen wird. Die Finanzplanung sieht einen Anstieg der Quote auf 11,5 v.H. in 1996 vor. Das bedeutet, daß das Land mehr als 11 v.H. seiner Steuereinnahmen nur für die Verzinsung seiner Schulden aufwenden muß. Um finanzpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen, ist u.a. auch eine Rückführung der Zins-Steuer-Quote geboten. Da das Land kaum direkten Einfluß auf die Höhe der Zahlungen im Länderfinanzausgleich und auf die Entwicklung des Steueraufkommens hat, sind die Zinszahlungen der einzige Zielparame-ter. Da diese entscheidend von der jeweiligen Nettokreditaufnahme abhängen, verbleibt die jährliche Nettoneuverschuldung als der wichtigste Handlungsparameter des Landes. Nur durch eine drastische Reduzierung der Nettokreditaufnahme in den nächsten Jahren läßt sich haushaltspolitischer Handlungsspielraum zurückgewinnen.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs



Man kann am Schaubild erkennen, daß es im gesamten Beobachtungszeitraum kein einziges Jahr gegeben hat, in dem die bereinigten Gesamteinnahmen eines Jahres ausgereicht hätten, um die Kreditmarktschulden zu tilgen. Betrug die Differenz zwischen Einnahmen und Schulden noch 1989 2,3 Mrd DM, so überschritt sie schon 1990 die 4-Milliarden-Grenze. Nach einem leichten Rückgang 1992 (bedingt durch einen besonders hohen Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen in diesem Jahr) wird sie schon 1994 voraussichtlich mehr als 6 Mrd DM betragen. Zusätzlich ist anzumerken, daß die Kreditmarktschulden zwar den größten Teil (ca. 90 v.H.) aber noch nicht einmal die Gesamtheit der Landesverschuldung ausmachen.

38 Zusammenfassend ist festzustellen:

Der beachtliche Anstieg der Staatsschulden hat sich auch in 1993 fortgesetzt. Die Haushaltsplanung 1994 dokumentiert, daß ein Haushaltsausgleich nur mittels hoher Neuverschuldung herzustellen sein wird. Entsprechend wird von einer Steigerung der Nettokreditaufnahme von gegenwärtig (1993) 1 750 Mio. DM auf 2 470,1 Mio. DM in 1994 ausgegangen.

Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Zinsleistungen. Nach den vorliegenden Prognosen zeichnet sich folgende Entwicklung der Zinsausgaben ab:

Zinsendienst 1994–1998

Bezeichnung	1994	1995	1996	1997	1998
Beträge in Mio. DM					
Zinsausgaben					
– Vorbelastungen aus Krediten bis Ende 1993 (einschließlich Anschlußfinanzierungen)	2 148,5	2 233,3	2 234	2 222	2 200
– Mehrbedarf aus Neuschulden ab 1994	78,9	178,4	384	543	679
Summe	2 227,4	2 411,7	2 618	2 765	2 879

Die Daten der mittelfristigen Finanzplanung lassen erkennen, daß sich der haushaltspolitische Handlungsspielraum des Landes

Bemerkungen des Rechnungshofs

auch während des Planungszeitraums nicht erhöhen wird. Der Erfolg der mittelfristig eingeplanten Rückführung der Nettoneuverschuldung auf 2,5 Mrd DM (1995), dann 2,1 Mrd DM (1996), 1,97 Mrd DM (1997) und schließlich 1,54 Mrd DM (1998) dürfte sich erst längerfristig, frühestens am Ende der Planperiode einstellen. Dies setzt allerdings voraus, daß die mittelfristige Finanzplanung auch vollständig realisiert wird. Insofern begrüßt der Rechnungshof die Absichten der Landesregierung.

Dies gilt auch für das gesamte Konsolidierungsmodell, das von der Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung 1994 bis 1998 vorgestellt worden ist. Den beiden zuvor erwähnten Konsolidierungsschritten "Absenkung der Nettoneuverschuldung" und "Rückführung der Zinsquoten" folgt eine dritte Phase, in der der "absolute Anstieg der Zinsausgaben unterbunden" werden soll, also – Konstanz des Zinsniveaus vorausgesetzt – ein "Verzicht auf jede weitere Nettoneuverschuldung". Als letzter Schritt ist sogar beabsichtigt, "die bestehenden Schulden schrittweise zurückzuführen".

Ohne auf die Realisierungswahrscheinlichkeit eingehen zu wollen, sieht sich der Rechnungshof durch diese Pläne in seinen langjährigen Forderungen nach einer Haushaltskonsolidierung bestätigt. Es bleibt allerdings festzuhalten, daß die Konsolidierung vorerst unverbindlich im Finanzplan und auch da erst frühestens ab 1995 vorgesehen ist. In 1993 und 1994 kann von Konsolidierung dagegen noch keine Rede sein.

39 Verpflichtungsermächtigungen

Der Haushaltsplan 1993 weist Verpflichtungsermächtigungen von 4 659,7 Mio. DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 249,9 Mio. DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1993 folgende Zusagen erteilt:

	<u>Mio. DM</u>
– für das Hj. 1994	1 236,6
– für das Hj. 1995	546,2
– für das Hj. 1996	224,6
– für spätere Hje.	<u>143,8</u>
zusammen	2 151,2

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 4,6 Mio. DM.

Sondervermögen und Rücklagen

- 40 Der Bestand der Ausgleichsrücklagen blieb 1993 mit 974,8 Mio. DM unverändert, die mit 401,1 Mio. DM veranschlagte Entnahme konnte insbesondere unterbleiben, weil die Ausgaben das Haushaltssoll unterschritten.

Die Rücklage nach dem Abwasserabgabengesetz erhöhte sich von 77,5 Mio. DM um 72,9 Mio. DM auf 150,4 Mio. DM, die Rücklage nach dem Grundwasserabgabengesetz stieg von 19,5 Mio. DM um 50,6 Mio. DM auf 70,1 Mio. DM und die Rücklage nach dem Sonderabfallabgabengesetz wurde mit 35,1 Mio. DM neu gebildet (vgl. insoweit Tz. 18). Der Waldrücklage sind 4,5 Mio. DM entnommen worden (Ermächtigung durch Haushaltsvermerk), so daß sich hier ein Endbestand von 25,6 Mio. DM ergab. Einschließlich einer Zuführung von 0,5 Mio. DM an die Schuldendienstrücklage (Endbestand 0,7 Mio. DM) sowie einer Zuführung an die Domänenrücklage von 0,5 Mio. DM (zugleich Endbestand) belief sich der Bestand an zweckgebundenen Rücklagen Ende 1993 auf 282,3 Mio. DM (Vorjahr 127,2 Mio. DM).

Der Gesamtbestand an Rücklagen erhöhte sich von 1 102,0 Mio. DM Ende 1992 um 155,1 Mio. DM auf 1 257,1 Mio. DM Ende 1993. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1993 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

- 41 Das vom Ministerium der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1993 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen sowie Bestandsberichtigungen) aus:

Anfangsbestand	3 600 509 723,53 m ²
Zugänge	12 908 506,00 m ²
Abgänge	8 905 657,00 m ²
Endbestand	3 604 512 572,53 m ²

Gegenüber 1992 ist eine Zunahme von 4 002 849 m² zu verzeichnen.

Seit Ende 1983 hat der Bestand um 16 578 678,03 m² (0,5 v.H.) zugenommen.

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1992 wie folgt zusammen:

	31.12.1992 m ²	31.12.1993 m ²
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	20 528 427,53	21 626 323,53
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 566 692 405,00	3 569 629 175,00
Allgemeine Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	9 232 894,00	9 201 077,00
Sondervermögen (Hospitalfonds Hofheim)	4 055 997,00	4 055 997,00
insgesamt	3 600 509 723,53	3 604 512 572,53

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 11 467 751 m², von den Abgängen 8 521 435 m² allein auf die Landesforstverwaltung. Erwähnenswert ist auch der Zugang von 977 939 m² zum Preis von 5 Mio. DM im Ressort Wissenschaft und Kunst (Grube Messel).

Der finanziell bedeutsamste Zugang ist im Bereich der Fachhochschule Darmstadt zu verzeichnen; hier wurde Grundvermögen von 18 159 m² für 50,2 Mio. DM erworben. Die finanziell bedeutendsten Abgänge gab es bei den Staatsbädern; hier wurden 32 331 m² für 7,5 Mio. DM veräußert.

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 627 600 m² in 1992 verringerte sich auf 44 373 400 m² in 1993. Sie ist in den vorstehenden Zahlenangaben nicht enthalten. Seit Ende 1983 hat der Bestand um 322 400 m² (0,7 v.H.) zugenommen.

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 1993 wurden sie dem Rechnungshof am 1. September 1994, nach Einzelposten aufgliedert, zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt. Bezüglich der dem Landtag zuzuleitenden Übersicht hat der Rechnungshof Kontakt mit dem Ministerium der Finanzen aufgenommen, um diese künftig informativer zu gestalten.

Zu Tz. 41

Das Land hat im Haushaltsjahr 1993 Grundstücke für 88.814.989,86 DM erworben und für 16.758.921,28 DM verkauft.

Der jährlich nach § 86 Nr. 1 LHO dem Landtag und dem Rechnungshof vorzulegenden zusammengefaßten Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes wird künftig eine Zusammenstellung der Ausgaben für Ankäufe und der Einnahmen aus Verkäufen, gegliedert nach Ressortbereichen, beigelegt.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß sich die Angaben über Ausgaben für Ankäufe und Einnahmen aus Verkäufen mit den jeweils in Betracht kom-

menden Einnahme- und Ausgabeposten des Haushalts nicht decken müssen, da zwischen der haushaltsmäßigen Abwicklung eines Grundstücksgeschäftes und der Übersendung von Veränderungsmitteilungen zum Grundbesitzverzeichnis eine Zeitspanne liegt. Das kann dazu führen, daß die Veränderung des Grundbesitzbestandes erst im Folgejahr nachgewiesen wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

**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 1993 insgesamt 11 114 486 886,81 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr (Vorjahr 10 925 713 687,95 DM; die Fremdwährungsforderungen sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1993 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Übersicht 9

	Stand 31.12.1992 Mio. DM	Stand 31.12.1993 Mio. DM	Veränderungen gegenüber 1992 in v.H.
Darlehen	10 194,9	10 371,6	+ 1,7
davon entfallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landesbedienstete	7 436,2	7 541,9	+ 1,4
Landwirtschaftsförderung	366,2	334,3	- 9,5
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	86,4	118,4	+ 27,0
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 298,6	2 370,6	+ 3,0
Darlehen für sonstige Zwecke	7,5	6,4	- 17,2
Beteiligungen	730,8 50 000 sfr	742,9 + 50 000 sfr.	+ 1,6
Wertpapiere	420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	10 925,7 420 000 US \$ 50 000 sfr	11 114,5 + 420 000 US \$ + 50 000 sfr	+ 1,7 - -

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 12,1 Mio. DM höher als 1992 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 742,9 Mio. DM und auf 50 000 sfr.

Die Veränderung ist im wesentlichen auf eine Beteiligungserhöhung an der Kurhessen Wohnungsbaugesellschaft mbH, Kassel, zurückzuführen. Dort erhöhte das Land seine Beteiligung um 16,3 Mio. DM auf nunmehr 30,2 Mio. DM. Prozentual ist der Anteil an der Gesellschaft von 27,55 v.H. auf 45,24 v.H. gestiegen.

Veräußert wurden dagegen die Beteiligungen an der Deutschen Pfandbrief- und Hypothekbank AG (2,2 Mio. DM) und der Gemeinnützigen Gesellschaft für Wohnheime und Arbeiterwohnungen mbH, Frankfurt (3,1 Mio. DM).

Rechnungsprüfung 1993

- 44 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1993 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1993 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Rechnung der Staatshaupt-

Alles in allem ergibt sich somit für die Bearbeitung einer Rechnung bei der HZD, nutzender Dienststelle und Staatskasse ein Zeitbedarf von rd. eineinhalb Stunden. Für die mit diesen Tätigkeiten befaßten Bediensteten entstehen unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Vergütung nach VergGr BAT V c (lt. Personalkostentabelle 1993 – StAnz. S. 3036 – einschließlich Arbeitsplatzkosten – = 55,80 DM), Personalkosten von ca. 84 DM. Bei 12 000 HZD-Rechnungen pro Jahr kommen infolgedessen rd. 1 Mio. DM allein an Personalkosten zusammen.

- 48 Ganz abgesehen davon, daß das geschilderte differenzierte und zeitaufwendige, damit kostenträchtige Abrechnungsverfahren innerhalb der Landesverwaltung allgemein einer Vereinfachung bedarf – entsprechende Bestrebungen sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Rechnungshofseite sind im Gange – erscheint es sinnvoll, bereits vorab eine Veränderung der Rechnungsstellungspraxis zwischen HZD und nutzender Verwaltung auf einfachste Art und Weise vorzunehmen. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, daß HZD und Verwaltung, die ohnehin üblicherweise in auf Dauer angelegten geschäftlichen Beziehungen stehen, nicht mehr monatliche, sondern vielmehr mindestens vierteljährliche Rechnungen stellen bzw. begleichen, so daß alsdann statt 12 000 nur noch 4 000 entsprechende Vorgänge bei den Beteiligten zu bearbeiten wären, wodurch allein hiermit ein personeller Aufwand von nur noch knapp 340 TDM und ein Einsparungseffekt von ca. 660 TDM – entspricht etwa 7 Stellen nach VergGr. BAT V c (mit Arbeitsplatzkosten; vgl. Personalkostentabelle 1993 a.a.O.) – entstünde.

HZD sowie geprüfte Kataster- und Vermessungsverwaltung – für andere Verwaltungszweige dürfte ähnliches gelten –, mit diesen Vorschlägen des Rechnungshofes konfrontiert, erhoben hiergegen keine grundlegenden Einwände. Dem Hinweis der HZD auf etwaige Zinsverluste ihrerseits könnte mit in einfacher Form vorzunehmenden Abschlagszahlungen begegnet werden.

HZD und sie nutzende Verwaltungen sollten daher rasch die aus Sicht des Rechnungshofes ohne größere Schwierigkeiten vorzunehmenden Maßnahmen zur Verdichtung der Rechnungsstellungspraxis umsetzen und, angesichts der möglichen Kosteneinsparungen, baldmöglichst danach verfahren.

Zu Tz. 48

Eine landesweite Änderung der Rechnungsstellungspraxis zwischen der HZD und der Verwaltung wird grundsätzlich angestrebt. Hierzu gehört der Abschluß von Rechnungspauschalen in geeigneten Fällen oder die Vereinbarung längerfristiger Abrechnungszeiträume. Die Liquidität der HZD kann durch Abschlagszahlungen sichergestellt werden.

Das Ministerium der Finanzen wird auf die Ressorts in geeigneter Weise einwirken, daß sie ihre Rechnungsstellungspraxis entsprechend anpassen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Straßenbauverwaltung

(Kap. 07 05)

Erst die nachdrückliche Überzeugungsarbeit des Rechnungshofs gab der Denkmalschutzbehörde Veranlassung, ihre Bedenken gegen den Abbruch einer entbehrlichen Brücke zurückzustellen. Durch den Abbruch des Bauwerks werden Kosten in Höhe von mindestens 470 000 DM eingespart.

Die Denkmalschutzbehörde sollte angewiesen werden, die Abwägung zwischen Gesichtspunkten des Denkmalschutzes und den wirtschaftlichen Belangen bei der Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 49 Durch den Neubau eines Abschnitts einer nordhessischen Bundesstraße im April 1983 wurde die teilweise Einziehung einer Landesstraße mit der dazugehörigen Brücke über die Bundesbahn nach § 6 Hessisches Straßengesetz vom 9. Oktober 1962 deshalb durch Erlaß des damaligen Ministeriums für Wirtschaft und Technik vorgenommen, weil für diese Strecke kein Verkehrsbedürfnis mehr bestand.

Die Planung aus dem Jahre 1977 beinhaltet den Rückbau der überflüssigen Straße. Hierbei war auch der Abbruch des Überführungsbauwerks über die DB-Strecke Korbach – Bad Wildungen vorgesehen.

Bezüglich der Denkmalschutzwürdigkeit waren bereits 1980 Kontakte von der Straßenbauverwaltung mit dem Landesamt für Denkmalpflege aufgenommen worden. Nach einem ersten Schreiben, in dem die Denkmalfachbehörde den Abbruch des Bauwerks verweigert hatte, fand ein gemeinsames Gespräch vor Ort statt. Daraufhin teilte die Denkmalfachbehörde im August 1980 mit, daß sie auf eine Stellungnahme zu dem Abbruch verzichte, obgleich sich die Brücke in einem hervorragenden Zustand befände und eine der wenigen noch erhaltenen Jugendstilbrücken im Landkreis sei. Diese Stellungnahme war von der Straßenbauverwaltung als Zustimmung zu dem beabsichtigten Abbruch ausgelegt worden.

Der Abbruch unterblieb aber, weil die Gemeinde die Bereitschaft erkennen ließ, das Bauwerk in ihre Baulast zu übernehmen. Zum Zeitpunkt der Einziehung – April 1983 – rückte jedoch die Gemeinde von dieser Bereitschaft ab, weil sie hohe Unterhaltungskosten befürchtete. Sie bekräftigte dies durch einen Beschluß der Stadtverordnetenversammlung im Oktober 1984.

Daraufhin wurde im Mai 1985 zwischen der Straßenbauverwaltung und der Bundesbahn eine Vereinbarung getroffen, wonach die Brücke nun doch abgebrochen und die Abbruchkosten von rd. 200 000 DM den Bestimmungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes vom 14. August 1963 gemäß auf Land und Bundesbahn verteilt werden sollten.

In diesem Stadium – Sommer 1985 – wies das Landesamt für Denkmalpflege darauf hin, daß es in das Genehmigungsverfahren für den Abbruch der Brücke einbezogen werden müsse. Im folgenden trug die Denkmalfachbehörde die Brücke in das Denkmalbuch ein. Den Eintrag in das Denkmalbuch begründete sie im November 1987 damit, daß es "sich um eine elegant geschwungene einbögige Betonbrücke handelt, die entsprechend dem Stil der Zeit durch schmückende Werksteinverkleidung und Dekorelemente des späten Jugendstils Auskunft über die vor dem ersten Weltkrieg noch spürbare Unterscheidung von Technik und Baukunst gibt". Deshalb habe man die Brücke aus künstlerischer, geschichtlicher und technischer Sicht als Kulturdenkmal unter Schutz gestellt.

Nachdem mit der Einziehung für Straße und Brücke die wegerrechtliche Öffentlichkeit untergegangen war, andererseits aber

Zu Tz. 49 und 50

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs ist zutreffend. Die Forderung

"Die Denkmalschutzbehörde sollte angewiesen werden, die Abwägungen zwischen Gesichtspunkten des Denkmalschutzes und den wirtschaftlichen Belangen bei der Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern zu dokumentieren."

beruht auf einer Interpretation des Gesetzes zum Schutze der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz – HDSchG) in der Fassung vom 5. September 1986, die vom Inhalt des Gesetzes nicht getragen wird.

Bei der grundlegenden Frage, ob ein Objekt Kulturdenkmal ist oder nicht, bleiben Überlegungen zur wirtschaftlichen Möglichkeit oder dem wirtschaftlich möglichen Umfang seines Erhalts unberücksichtigt. § 2 HDSchG nennt abschließend die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Kulturdenkmal vorliegt. Es muß deshalb zunächst ein Kulturdenkmal vorliegen, bevor geprüft werden kann, ob es u. a. aus wirtschaftlichen Gründen erhalten werden kann.

Wirtschaftliche Belange müssen jedoch berücksichtigt werden, wenn es um Fragen des Erhaltes (§ 11 HDSchG) oder der Nutzung eines Kulturdenkmals (§ 7 Abs. 1 S. 2 HDSchG) geht.

So wurde auch hier verfahren.

Nicht bestätigt werden kann ferner die Vermutung des Rechnungshofs, daß der Eintrag ins Denkmalbuch einem Abbruch der Brücke entgegenstand. Ausschlaggebend ist, daß jedes Objekt, das die Kriterien des § 2 HDSchG erfüllt, ein Denkmal darstellt. Der Eintrag in das Denkmalbuch hat lediglich deklaratorischen Charakter, aber keine Rechtsfolgen. Wenn das Landesamt für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde des Landes feststellt, daß ein Objekt Kulturdenkmal ist, handelt es sich dabei um eine gutachterliche Stellungnahme. Denkmaleigenschaft verleiht das Hessische Denkmalschutzgesetz ipso jure.

Der konkrete Fall betrifft die Überführung der ehemaligen L 3388 über die Bahnstrecke bei Netze. Die Straßenbauverwaltung hatte sich außerhalb des förmlichen Verfahrens schon vor 1994 bemüht, Einvernehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege Hes-

der danach gebotene Abbruch durch die Eintragung in das Denkmalsbuch nicht in Betracht kam, beantragte die Straßenbauverwaltung beim Ministerium der Finanzen unter Hinweis auf die VV Nr. 2.2.2 zu § 64 LHO die Übergabe der Brücke in das Allgemeine Grundvermögen des Landes.

Im Dezember 1992 lehnte das Finanzministerium dies mit der Begründung ab, die Liegenschaftsverwaltung verfüge nicht über geeignetes Personal zur Beurteilung der Standsicherheit von Brücken. Hinzu käme, daß die Brücke über eine Bundesbahnstrecke führe und die Verkehrssicherungspflicht somit eine erhöhte Bedeutung habe.

Der Rechnungshof erhielt im Frühjahr 1991 von den Vorgängen Kenntnis, nachdem in den Hj. 1989 und 1990 Ausgaben aus den Straßenbaumitteln des Landes für die Anlegung einer Dienststreppe neben der Brücke – rd. 32 000 DM – und für den dafür erforderlichen Gestattungsvertrag mit der Bundesbahn – 800 DM – geleistet worden waren.

Zur Notwendigkeit der Dienststreppe wurde von dem zuständigen Straßenbauamt erklärt, die Brücke befinde sich in einem derart schlechten baulichen Zustand, daß eine Gefährdung der unterführten Bundesbahnstrecke nicht ausgeschlossen werden könne. Angesichts dessen müsse das Bauwerk laufend kontrolliert werden.

Die Kontrolle sei aber bisher nur in der Weise möglich gewesen, daß der Brückenprüfer des Amtes über eine etwa 20 m lange und sehr steile Böschung zu den Widerlagern hinabgestiegen ist. Zum Schutz des verwaltungseigenen Fachpersonals sei die Anlegung der Dienststreppe unabwendbar gewesen.

Im Rahmen des darauf folgenden Schriftwechsels mit der Straßenbauverwaltung wurde der Rechnungshof über die zuvor darlegte Sachlage unterrichtet. Die eingeleitete Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

Die Brücke war im Jahre 1911 den seinerzeitigen Standards gemäß gebaut worden. Sie war demgemäß in konstruktiver Hinsicht keine Besonderheit. Der Gewölbeteil stellte sich von außen als eine Betonfläche dar, die lediglich durch eine Platte mit Jahreszahl unterbrochen wurde. Die Brüstungen begannen an den Rampen mit 4,85 m breitem Sandsteinmauerwerk und gingen dann in betonierte Bauteile über. Hierbei ist anzumerken, daß das Sandsteinmauerwerk nur ein Fünftel der Brüstungslänge ausmachte.

Die gestalterische Besonderheit gegenüber den modernen Brücken bestand in der zum Teil geschwungenen Oberkante der Brüstung sowie in den eingelassenen Öffnungen. In der Mitte waren eine ovale, nach beiden Seiten hin mehrere rechteckige Öffnungen in die Brüstung eingelassen.

Es soll keineswegs in Abrede gestellt werden, daß die Brüstungen Jugendstilelemente aufwiesen. Diese waren aber nach Auffassung des Rechnungshofs nicht so bedeutsam, daß sie die kostenaufwendige Erhaltung eines von der Funktion her entbehrlichen Bauwerks gerechtfertigt hätten.

Die Brücke war an beiden Rampen durch Schranken zu den benachbarten Grundstücken hin abgesperrt. Es fand somit weder motorisierter Verkehr noch Fußgängerverkehr auf der Brücke statt.

Die Brücke befand sich in einem bedenklichen Zustand. Eine Brüstung hatte sich nach außen hin geneigt, was darauf schließen ließ, daß die Verankerung der Brüstung im Brückenoberbau nicht mehr intakt war. Im übrigen wiesen die Brüstungen umfangreiche Rissebildungen und freigelegte Bewehrung auf. Der Beton des Gewölbes war mürbe und wasserdurchlässig.

Wichtige Voraussetzung für die Bedeutung eines Bauwerks als Kulturdenkmal sollte auch die Möglichkeit sein, daß die Bürger das Ensemble im Zusammenhang betrachten können. Das war

sen für einen Abbruch der Brücke zu erreichen. Das Landesamt für Denkmalpflege hat dem Abbruch des Kulturdenkmals schließlich zugestimmt, nachdem alle Versuche gescheitert waren, das Kulturdenkmal auf Dauer zu sichern und ein Erhalt wirtschaftlich nicht vertretbar war.

Ob eine Zustimmung zu einem früheren Zeitpunkt hätte erfolgen können, kann im nachhinein kaum noch beurteilt werden. Zu einem konkreten Abbruchantrag mußte das Landesamt für Denkmalpflege Hessen jedenfalls nicht Stellung nehmen. Hätte es schon zu einem früheren Zeitpunkt zu einem Abbruch sein Einvernehmen verweigert, so wäre die Angelegenheit der obersten Denkmalschutzbehörde vorzulegen gewesen (Anordnung über Zuständigkeiten nach dem Denkmalschutzgesetz vom 7. März 1987 – GVBl. S. 36) – was aber nicht geschehen ist. Vielmehr bestanden zunächst Überlegungen der Gemeinde, die Brücke zu übernehmen und zu erhalten.

Die Kosten des Abbruchs wurden entsprechend den Vorgaben des Eisenbahnkreuzungsgesetzes zwischen der Deutschen Bahn AG und dem Land Hessen geteilt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

aber in dem vorliegenden Falle nicht möglich. Der Betrachter hätte sich dazu auf den Gleiskörper stellen müssen, was aus Sicherheitsgründen unzulässig ist. Hinzu kommt, daß der Gleiskörper rd. 20 m unter der Brückenfahrbahn lag. Von den Zügen aus waren die Brüstungen wegen des Höhenunterschieds nicht einsehbar. Angesichts dessen war von der Bevölkerung kein Interesse an der Erhaltung der Brücke erkennbar.

Die veranschlagten Kosten für die Sanierung der Brücke – zunächst mit 550 000, später mit 600 000 DM berechnet – berücksichtigten ausschließlich die erkennbaren Schäden. Das volle Schadensausmaß wird erfahrungsgemäß erst bei Freilegung der einzelnen Konstruktionsteile sichtbar. In vorliegendem Falle hätte auch ein Neubau der Brüstungen sowie eine Abdichtung des Gewölbeteils notwendig werden können. Das wäre dann auf eine grundhafte Erneuerung des Bauwerks mit noch höheren Kosten hinausgelaufen.

Angesichts seiner Feststellungen hatte der Rechnungshof in dem Schreiben vom 29. Juni 1993 an das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Europaangelegenheiten den raschen Abbruch der Brücke im Rahmen einer Eisenbahnkreuzungsmaßnahme gefordert.

In seinem Schreiben vom 28. Februar 1994 teilte das Ministerium mit, daß die Denkmalfachbehörde aufgrund der Ausführungen des Rechnungshofs nach einer Ortsbesichtigung ihre denkmalpflegerischen Bedenken gegen den Abbruch wegen des schlechten Erhaltungszustands zurückgestellt habe. Die Straßenbauverwaltung werde nach Erstellung einer fotografischen Dokumentation den baldigen Abbruch der Brücke vorbereiten. Die Kostenfrage soll zwischen der Straßenbauverwaltung und der Bahn AG abgestimmt werden.

Damit hat die Angelegenheit im Jahre 1994 einen Abschluß gefunden, der bei nachhaltigerer Verfolgung schon zu Mitte der achtziger Jahre ohne zusätzlichen Aufwand an Personal- und Sachkosten hätte erreicht werden können.

Der Abbruch der Brücke hat einen Kostenanteil des Landes von rd. 130 000 DM erfordert. Demgegenüber hätte die Sanierung der Brücke mindestens 600 000 DM gekostet sowie weiteren jährlichen Unterhaltungsaufwand verursacht.

- 50 Aufgabe des Denkmalschutzes ist es, Kulturdenkmäler als Zeugnis menschlicher Geschichte und Entwicklung zu schützen und zu erhalten. Die im einzelnen geregelten Schutzmaßnahmen des Denkmalschutzgesetzes vom 23. September 1974 (DSchG) sind überwiegend Ermessensentscheidungen. Der Umfang der Pflichten der Eigentümer richtet sich an der "Zumutbarkeit" (§ 11 Abs. 1 DSchG). Die Grenze des Zumutbaren ist erreicht, wenn der Erhaltungsaufwand im offenkundigen Mißverhältnis zum Nutzen steht. Das Erhaltungsgebot muß dort seine Grenze finden, wo es nur mit einem unverhältnismäßigen und wirtschaftlich nicht vertretbaren Aufwand erfüllt werden kann. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es sich um ein Kulturdenkmal handelt, das überhaupt nicht mehr nutzbar ist (s. Dörffeldt/Viebrock, Kommentar zum DSchG, 2. Auflage).

Bei der Unterschätzung der entbehrlichen und damit nicht mehr nutzbaren Brücke war die Frage der Zumutbarkeit nicht geprüft worden. Die Straßenbauverwaltung hat die Entscheidung der Denkmalschutzbehörde ohne Vorbringen der wirtschaftlichen Gesichtspunkte hingenommen. Erst die nachdrückliche Überzeugungsarbeit des Rechnungshofs gab der Denkmalschutzbehörde Veranlassung, die Bedenken gegen den Abbruch zurückzustellen.

Der Erhalt historischer Objekte darf kein Selbstzweck sein. Vielmehr muß im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung eine Abwägung zwischen den Belangen des Denkmalschutzes und den weiteren öffentlichen Interessen erfolgen. Die Denkmalschutzbehörde sollte angewiesen werden, die der Entscheidung zugrunde

liegende Abwägung in jedem Einzelfall nachvollziehbar niederzulegen.

Straßenbauverwaltung

(Kap. 07 05)

Teilweise voneinander abweichende Zielvorstellungen bei der Radwegeplanung führen zu Fehlentwicklungen im Radwegebau. Ein sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz von Steuermitteln von rd. 9 Mio. DM pro Jahr wird dadurch ausgeschlossen. Die Überarbeitung der im Jahre 1982 eingeführten "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" ist erforderlich.

- 51 Für den Bau von Radwegen an bestehenden Landstraßen in Hessen werden pro Jahr rund 9 Mio. DM verwendet.

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen von Straßenbaumaßnahmen auch die Planung des Radwegebaues untersucht. Es ergeben sich dabei Fehlentwicklungen aufgrund nicht eindeutiger Vorgaben über die zweckmäßige Ausführung der Radwege.

Nach den entsprechenden Hinweisen des Rechnungshofs teilte das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Europaangelegenheiten in dem Schreiben vom 10. August 1993 mit, daß sich bereits Ende September 1992 eine Arbeitsgruppe "Radwegebau und Radverkehr" konstituiert habe, die das bestehende Grundlagenmaterial überarbeiten und zur Klärung weiterer, den Radverkehr betreffenden Fragen beitragen soll.

Neueren Ausführungen des Ministeriums vom 9. August 1994 zufolge habe die Arbeitsgruppe "Radwegebau und Radverkehr" zwischenzeitlich einen abschließenden Entwurf der überarbeiteten "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" vorgelegt. Dieser werde derzeit in den Fachabteilungen des Ministeriums diskutiert und abgestimmt. Man rechne damit, daß die Grundsätze im Herbst, spätestens aber zu Ende dieses Jahres, abschließend bearbeitet sind.

Sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz der Steuergelder im Rahmen des Radwegebaus setzt eindeutige und zweckorientierte Regelungen voraus.

Auch in den neueren Ausführungen sieht sich das Ministerium nicht in der Lage, konkrete Festlegungen über die Berücksichtigung der vom Rechnungshof anhand von Einzelfällen bemängelten Sachverhalte zu machen. In den überarbeiteten Grundsätzen fehlen nach wie vor eindeutige Regelungen, die Fehlinvestitionen – wie in folgenden Beispielen dargelegt – künftig ausschließen.

- 52 Die Entfernung zwischen Frickhofen und Niederzeuzheim (Landkreis Limburg-Weilburg) beträgt rd. 3,8 km. Mitte der achtziger Jahre wurde zu Lasten des Landes ein im Abstand von etwa 200 m parallel der Landesstraße verlaufender Wirtschaftsweg mit Betonspuren befestigt. Dieser Weg ist 800 m lang und endet an einer abzweigenden Verkehrsstraße. Die Fortsetzung zu der nächsten Gemeinde ist zwar geplant, aber fast zehn Jahre nach Fertigstellung des ersten Abschnitts noch nicht vorhanden.

Im Hinblick darauf, daß die Radfahrer auf der Fahrt zwischen den beiden Gemeinden nach wie vor den weitaus größten Teil – rd. 3 km – auf der Fahrbahn der Landesstraße zurücklegen müssen, ist es verständlich, daß sie für den Rest von rd. 800 m nicht unter Hinnahme eines beachtlichen Umwegs auf den befestigten Wirtschaftsweg ausweichen. Hierbei ist zu beachten, daß Radfahrer im täglichen Verkehr besonders umwegempfindlich sind.

Für die Befestigung des Wirtschaftsweges auf 800 m Länge sind Landesmittel in Höhe von rd. 190 000 DM eingesetzt worden. Dieser Betrag ist im Sinne der Zweckbestimmung fehlinvestiert worden, da der Radweg vom Verkehr kaum angenommen wird.

Zu Tz. 51

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß Fehlentwicklungen im Radwegebau im Interesse eines sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Steuergelder zu vermeiden sind.

Nicht zuletzt deshalb wurden die "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" überarbeitet. Sie enthalten Planungsvorhaben, die in den einschlägigen Richtlinien, Empfehlungen, Merkblättern u. ä. nicht geregelt sind, davon abweichend behandelt werden sollen oder auf die nochmals besonders hingewiesen werden soll. Sie sind jedoch kein technisches Regelwerk, das durch strenge Restriktionen auch für Einzelfälle jede Form von Fehlplanungen ausschließen kann. Ein notwendiger Ermessensspielraum und die Verantwortlichkeit der Planer vor Ort müssen erhalten bleiben, um in Planungs- und Entwurfsprozessen unter Abwägung der tatsächlich vorhandenen verkehrlichen und örtlichen Gegebenheiten eine der Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs zuträgliche Lösung ableiten zu können. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die vor Ort oftmals bestehenden Zwänge (ökologische Randbedingungen, Forderungen beteiligter Personen oder Träger öffentlicher Belange usw.) von besonderer Bedeutung.

Zu Tz. 52

Ziel ist es schon immer, nur solche Radwege herzustellen, die einen entsprechenden Verkehrswert aufweisen. Für den Radverkehr müssen deshalb sichere, durchgängige und möglichst direkte Verbindungen zur Verfügung stehen. Die Festlegung notwendiger Radverkehrsanlagen soll sich daher an der Funktion und Bedeutung einzelner Radwegeabschnitte in einem regionalen Radverkehrsnetz orientieren.

Trotz dieser Vorgaben kann es in Einzelfällen dazu kommen, daß Radverkehrsverbindungen abschnittsweise zeitlich verzögert realisiert werden, sei es wegen fehlendem Baurecht (aufwendige Baurechtsverfahren), angespannter Mittelsituation oder nicht ausreichender Planungskapazitäten.

In dem vom Rechnungshof dargestellten Fall Frickhofen-Niederzeuzheim ist in der Tat ein großer zeitli-

Zur künftigen Vermeidung derartiger Fehlinvestitionen sollte in den Grundsätzen für den Radwegebau festgelegt werden, daß nur solche Radwege ausgeführt werden dürfen, die mindestens in absehbarer Zeit eine durchgehende Verbindung von Ort zu Ort auf annehmbarer Entfernung, getrennt vom motorisierten Verkehr, sicherstellen. Die Anlage von Radwegen auf Teilabschnitten zwischen Quell- und Zielorten bringt, wie das Beispiel zeigt, keinen Nutzen. Derartige Vorhaben wären daher nach den Haushaltsgrundsätzen auszuschließen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Europaangelegenheiten bestätigt in seinem Schreiben vom 10. August 1993 zwar die Richtigkeit unseres Anliegens, erklärt jedoch, daß das aufwendige Baurechtsverfahren und die angespannte finanzielle Lage des Landes immer wieder zur abschnittswisen Verwirklichung von gewünschten Radwegeverbindungen führe, eine Situation, die auch in Zukunft nicht vermieden werden könne.

Der Rechnungshof kann sich derartigen Gründen nur insoweit anschließen, als bei den Abschnitten ein echter Verkehrswert erzielt wird und von Anfang an sichergestellt ist, daß ein Weiterbau in absehbarer Zeit erfolgt.

- 53 Im Rahmen der v.g. Maßnahme wurde in den mit Gras bewachsenen, unbefestigten Feldwegen nach Freimachen des Baufeldes ein Wegekoffer – 3,50 m breit – zur Aufnahme der 15–20 cm dicken Schottertragschicht hergestellt. Auf der Schottertragschicht sind zwei 80 cm breite Betonstreifen – getrennt durch einen ebenfalls 80 cm breiten Zwischenraum, der mit Steinerde aufgefüllt wurde – ausgeführt worden. Die seitlichen Bankette wurden mit Steinerde befestigt.

Nach Abschnitt III Ziffer 3 der derzeit gültigen Grundsätze sollen Radwege so gestaltet sein, daß sie ein möglichst hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Voraussetzung dafür ist auch eine den Besonderheiten des Fahrrades angemessene Ebenflächigkeit der Wege.

Die Ebenflächigkeit ist hier jedoch durch die auf den Betonstreifen konzentriert auftretende Verschmutzung sowie durch Verdrückungen an den Übergängen zwischen den starren Betonstreifen und dem flexibel aufgebauten Zwischenraum in erheblichem Maße beeinträchtigt.

Das Ziel des Radwegeprogramms, das auf eine Trennung des besonders gefährdeten Radverkehrs von dem Kraftfahrzeugverkehr ausgerichtet ist, wäre verfehlt, wenn die Radwege wegen geringer Ebenflächigkeit gemieden und die Radfahrer weiterhin die Fahrbahnen der Verkehrsstraßen benutzen würden. Dieser bedauerliche Sachverhalt ist bei unzusammenhängenden Befestigungen nicht auszuschließen.

In seinem Schreiben vom 10. August 1993 schließt sich das Ministerium den Argumenten des Rechnungshofs zwar im wesentlichen an, will aber Ausnahmen für Einzelfälle, z. B. im Rahmen von Versuchsstrecken oder aufgrund ganz besonderer ökologischer Randbedingungen, nicht ausschließen.

- 54 Ein mittelhessisches Straßenbauamt hatte entlang einer Landesstraße zwischen Gießen und Leihgestern, die unter anderem auch Wohnstätten von Studenten mit Universitäts- und Fachhochschuleinrichtungen verbindet, einen Radweg herstellen lassen. Die Kosten für die Befestigung des fast 3 km langen Weges betragen Ende der achtziger Jahre rd. 0,9 Mio. DM.

Der Weg verläuft unter weitgehender Schonung der Randbäume parallel zur Landesstraße, im Mittel 10 m von dieser entfernt, durch Waldgelände.

Dieser Radweg ist nun in Verruf geraten, weil in einem Einzelfall eine Radfahrerin dort sexuell belästigt worden ist. Von Kommunalpolitikern wird deshalb eine Verlegung des Radweges an die Fahrbahn der Landesstraße heran gefordert.

cher Abstand entstanden. Derzeit wird jedoch die Weiterführung des Radweges bis nach Niederzeuzheim intensiv betrieben, mit dem Ziel, die Maßnahme schnellstmöglich fertigzustellen. Die technische Planung ist zwischenzeitlich abgeschlossen und mit den direkt betroffenen Trägern öffentlicher Belange abgestimmt, so daß derzeit der landschaftspflegerische Begleitplan bearbeitet wird. Von einer Fehlinvestition kann deshalb nach Auffassung der Landesregierung nicht gesprochen werden.

Zu Tz. 53

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Befestigung eines straßenbegleitenden Radweges wesentlich für die Akzeptanz des Weges durch den Radverkehr ist, wird geteilt. In den neuen "Grundsätzen für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" wird deshalb festgelegt, daß Radwege an überörtlichen Straßen eine bituminöse oder der begleitenden Straße gleichwertige Befestigung erhalten sollen, da so das Ziel der Verkehrsentflechtung am besten erreicht werden kann. Abseits von überörtlichen Straßen geführte Radwege erhalten in der Regel eine wassergebundene Deckschicht.

Nur in besonders begründeten Einzelfällen kann von dieser Vorgabe abgewichen werden. Eine solche Ausnahmeregelung wird für erforderlich gehalten, um in Einzelfällen besondere ökologische Zwänge – und sei es nur in Teilbereichen eines längeren Radweges – berücksichtigen zu können und um ggf. neu entwickelte Materialien auf Teststrecken erproben zu können.

Zu Tz. 54

Bei dem vom Rechnungshof angesprochenen Radweg entlang der L 3130 zwischen Gießen und Leihgestern handelt es sich um einen Sonderfall. Die "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" werden hierdurch nicht in Frage gestellt, zumal der Gesichtspunkt der "sozialen Kontrolle" darin in die bauliche und betriebliche Streckenqualität mit einbezogen wird. Dieser ist als "Diskussion" in der Planungsphase formuliert.

Die öffentliche Diskussion zu dieser Einzelmaßnahme hat deutlich gemacht, daß hier aufgrund eines

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

In seiner Mitteilung vom 3. Mai 1993 an das Ministerium gab der Rechnungshof zu bedenken, daß die Ausgaben in Höhe von rd. 900 TDM für den in der Mitte der achtziger Jahre gebauten Radweg "in den Sand gesetzt" wären und dargelegt, daß durch Verbesserung der Sichtverhältnisse zwischen Fahrbahn und Radweg dem Sicherheitsbedürfnis der Benutzer mit weit geringerem Aufwand entsprochen werden kann, als er für die Neuanlage des Radwegs notwendig wäre.

Für ergänzende bauliche Anlagen und für die Beseitigung des Bewuchses zwischen dem vorhandenen Radweg und der Fahrbahn einschließlich der Ausgleichsmaßnahmen für den zu fällenden Baum- und Strauchbestand hat das Ministerium rd. 320 TDM, für die Verlegung des Radwegs unmittelbar entlang der Fahrbahn aber rd. 1,1 Mio. DM veranschlagt. Dies bedeutet Mehrkosten von rd. 780 TDM.

Wie das Ministerium in seinem Schreiben vom 6. September 1994 ausführt, halten die kommunalen Gremien die vorgeschlagenen Maßnahmen für unzureichend und erwarten eine verbindliche Zusage für die Verlegung des Radwegs.

Unabhängig davon, daß in diesem Falle eine Investition von rd. 0,9 Mio. DM fehlinvestiert worden wäre, müßte ein nicht unwesentlicher Teil der Radwegkonzeption Hessens in Frage gestellt werden, denn der vorhandene Weg entspricht der in Nr. 4.2 der "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" empfohlenen Lösung. In Nr. 4.2 werden die getrennt von der Straße geführten Radwege behandelt. Darin heißt es:

"Dies sind solche Radwege, die der Verkehrsmischung auf der Straße dienen und getrennt (z. B. durch Buschwerk, Topographie) vom Straßenkörper dieser Straße geführt werden, jedoch weitgehend parallel — u. U. in wechselnden Abständen —, in der Regel aber nicht zu weit entfernt von der Straße verlaufen, so daß der räumliche Zusammenhang von Straße und Radweg noch erkennbar ist. Wegerechtlich handelt es sich hierbei um unselbständige Radwege, auch wenn sie vom Straßenkörper entfernt verlaufen. Sie gehören zur Straße."

Die in Nr. 4.2 genannten Merkmale stimmen mit dem hier behandelten Radweg überein.

In Nr. 4.3 der Grundsätze wird unter der Überschrift "Sonstige Radwege" empfohlen, diese über Gemeindewege sowie über land- und forstwirtschaftliche Wege zu führen, weil damit zusätzlicher Flächenbedarf vermieden wird und Kosten eingespart werden.

Damit würden diese Wege in der Regel noch wesentlich weiter von den Verkehrsstraßen entfernt verlaufen, als im vorliegenden Fall. Die Gefahr, daß Radfahrer unbeobachtet belästigt werden könnten, ist auf diesen Wegen zweifellos noch im größeren Maße gegeben.

Die Konsequenz daraus wäre, daß Radwege nur noch unmittelbar neben den Fahrbahnen der Verkehrsstraßen hergestellt werden.

In seinem Schreiben vom 10. August 1993 erklärt das Ministerium, daß bei Baumaßnahmen grundsätzlich eine Versiegelung von Flächen in möglichst geringem Umfang vorgenommen und eine optimale Einpassung in vorhandene ökologische Strukturen angestrebt werden. Daher werde es auch künftig nicht möglich und auch nicht sinnvoll sein, auf die in den Nrn. 4.2 und 4.3 der "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" beschriebenen "Von der Straße getrennt geführten Radwege" und "Sonstige Radwege" zu verzichten. Dem Aspekt der "sozialen Kontrolle" müsse jedoch bei der Entscheidung über den Verlauf eines Radweges in Abhängigkeit der einzelfallbezogenen Rahmenbedingungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Sexualdelikt und der von kommunalen Stellen befürchteten Wiederholung einer solchen Tat andere Maßstäbe anzulegen sind. Auch unter Beteiligung des Rechnungshofs wurde zunächst vorgeschlagen, durch Entfernen des Strauchwerkes zwischen Fahrbahn und Radweg die Sichtverhältnisse zu verbessern, um eine kostenaufwendige Verlegung des Radweges zu vermeiden. Die betroffenen kommunalen Gremien betrachten diese Lösung allerdings nach wie vor nicht als ausreichend. Der Vorgang ist daher noch nicht abgeschlossen.

Der Forderung des Rechnungshofs nach Überarbeitung der im Jahre 1982 eingeführten "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" wurde bereits entsprochen. Sie sollen in Kürze veröffentlicht werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Wie das Beispiel zeigt, sind derart allgemein gehaltene Betrachtungsweisen der Verwaltung keineswegs geeignet, unwirtschaftliche Ausgaben zu vermeiden, denn wenn schon bei einer Entfernung von im Mittel 10 m neben der Fahrbahn der Verkehrsstraße eine "soziale Kontrolle" nicht mehr gewährleistet werden kann, sollten derartige oder noch weiter von der Verkehrsstraße entfernte Wege nicht mehr als Radwege ausgebaut werden, Es wäre im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung völlig verfehlt, derartige Radverkehrsanlagen mit erheblichem Kostenaufwand zu bauen, um sie dann — nach Ereignissen, auf die der Baulastträger keinen Einfluß hat — wieder in Frage zu stellen.

Der Rechnungshof hält eine Überarbeitung der "Grundsätze für den Bau von Radverkehrsanlagen in Hessen" für dringend erforderlich.

Dabei sind die Forderungen nach Einhaltung wirtschaftlicher Gesichtspunkte, wie z. B. das Verbot des Baues von Teilstrecken der Radwege ohne sich anbietende Nutzung, der Verzicht auf unzweckmäßige Befestigungen und eine nachhaltigere Beachtung der "sozialen Kontrolle" bei Festlegung der Radwegtrassen zu beachten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10

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

Das Ziel der Förderung von Solarautos, die Umweltbelastung durch Kraftfahrzeuge zu reduzieren, wurde nicht erreicht, weil eine Aufladung der Autos mit Solarenergie derzeit nur in unbedeutendem Ausmaß realisierbar ist. Darüber hinaus schränken gravierende technische Mängel, vornehmlich im Batteriebereich, die Gebrauchstauglichkeit der Fahrzeuge erheblich ein. Die Umweltbelastung der mit Strom betriebenen Autos ist größer als die herkömmlicher Fahrzeuge.

55 Der Rechnungshof hat die Zuwendungen nach § 44 LHO zum Zwecke der Mitfinanzierung von 14 Solarautos nach § 6 des damaligen Energiegesetzes sowie die Anschaffung von zwei Solarautos für den inneren Dienst des damaligen Ministeriums für Wirtschaft und Technik geprüft. Die von der TÜ-Hessen durchgeführte Auswertung von Erfahrungsberichten über die bisher geförderten Solarautos hat er in seine Prüfung einbezogen.

Von 1990 bis 1993 sind Zuwendungen für Solarautos in Höhe von insgesamt 1 141 200 DM bewilligt worden. Tatsächlich in Anspruch genommen wurden in diesem Zeitraum 707 690 DM für 72 geförderte Fahrzeuge, die jeweils anteilig zu etwa einem Drittel bezuschußt wurden. Zusätzlich zu diesen aus Kap. 10 05 - ATG 94 geförderten Fahrzeugen hat das damalige Ministerium für Wirtschaft und Technik zwei Solarautos für den inneren Dienst zu einem Gesamtpreis von 88 792 DM angeschafft, die aus Kap. 07 01 - 811 01 - Erwerb von Kraftfahrzeugen - finanziert wurden.

Elf der befragten 14 Nutzer von Solarautos beklagten sich über technische Mängel und eine erhebliche Reparaturanfälligkeit ihrer Fahrzeuge; insbesondere im Bereich Batterie und Ladegerät. Teilweise mußten bereits nach 4 Monaten die Batterien ausgetauscht werden.

Die technischen Angaben der Hersteller über den Energieverbrauch waren unzutreffend. So betrug zum Beispiel der Energieverbrauch eines Fahrzeugtyps ab Netz auf 100 km 15 KWh; vom Hersteller angegeben werden 5 KWh. Für einen anderen Fahrzeugtyp der gleichen Firma ist der Verbrauch 24 KWh; vom Hersteller angegeben werden 10 KWh. Die Werbepraktiken der Hersteller sind demnach äußerst fragwürdig.

Die durchschnittliche Fahrstrecke aller geförderten Solarautos betrug nach Angaben des Ministeriums pro Jahr tatsächlich nur 4 676 km, das entspricht einer durchschnittlichen täglichen Fahrstrecke von 12,8 km. Bei einem durchschnittlichen Anschaffungspreis von ca. 30 000 DM für ein Fahrzeug ergibt sich zwangsläufig ein unwirtschaftlicher Betrieb.

Dies wird auch aufgrund der Betriebserfahrung vom Ministerium für die für den inneren Dienst angeschafften Solarfahrzeuge bestätigt. Diese erwiesen sich nach seinen Angaben für den vorgesehenen Zweck als ungeeignet und unwirtschaftlich und zwar aus folgenden Gründen:

- hohe Stör- und Reparaturanfälligkeit
- lange Ladezeiten für Batterien
- hoher Zeitaufwand bei Wartung durch haustechnisches Personal
- eingeschränkte Benutzungsmöglichkeit infolge geringer Reichweite
- der Elektrobuss ist nur von Fahrern mit einer Körpergröße bis 180 cm nutzbar.

Die Fahrzeuge wurden am 8. Dezember 1992 an die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten in Kassel abgegeben. Nach Unterrichtung des Rechnungshofs durch diese Verwaltung ist ein

Zu Tz. 55

Die Landesregierung teilt die in den Bemerkungen des Rechnungshofs zum Ausdruck kommenden Zweifel an der energie- und klimapolitischen Bedeutung des Einsatzes von Solar- bzw. Elektrofahrzeugen.

Das 1991 von der vorangegangenen Landesregierung übernommene Förderprogramm wurde daher sukzessive mit schärferen Auflagen versehen, bereits zu Beginn des Jahres 1993 drastisch eingeschränkt und zusätzlich zeitlich begrenzt. In dem Merkblatt für die Solarauto-Förderung vom Februar/März 1993 ist ausdrücklich festgelegt, daß das Förderprogramm zeitlich begrenzt ist und Anträge bis zum 30. Juni 1995 eingegangen sein müssen.

Das Einräumen dieser Auslauffrist - im Gegensatz zur denkbaren sofortigen Beendigung des Förderprogrammes - erschien unter allgemeinpolitischen Aspekten (Kontinuität des Verwaltungshandelns; Verlässlichkeit von Förder-„Angeboten“ der Landesregierung; Planbarkeit von Investitionsvorhaben) geboten.

Die Veränderung der Förderbedingungen zu Beginn des Jahres 1993 hat dazu geführt, daß die Zahl der Förderanträge - und damit auch die Zahl der entsprechenden Förderbescheide - entscheidend zurückgegangen ist. Seit diesem Zeitpunkt sind insgesamt lediglich drei Förderanträge neu vorgelegt worden, von denen in 1994 zwei positiv beschieden worden sind. Insgesamt wurden dafür Fördermittel in Höhe von 7.280,00 DM zugesagt.

Die vom Rechnungshof beklagten technischen Mängel der Solarautos, ihre Reparaturanfälligkeit und die häufig unzutreffenden, weil deutlich zu niedrigen Angaben der Hersteller über den Energieverbrauch ihrer Fahrzeuge, sind dokumentiert in einem von der Landesregierung im Frühjahr 1993 bei der TÜ Hessen GmbH in Auftrag gegebenen Auswertung der Erfahrungsberichte über die geförderten Solarautos. Die darin widerspiegelten Erfahrungen beim Betrieb der Fahrzeuge haben wesentlich zu der Entscheidung beigetragen, die Solarauto-Förderung auslaufen zu lassen. Der Bericht der TÜ Hessen GmbH liegt dem Rechnungshof und dem Landtag (in einer anonymisierten Fassung als Anlage zum Bericht der Landes-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Fahrzeug wegen defekter Batterien nicht einsatzfähig, von einer Reparatur hätte man bisher wegen Unwirtschaftlichkeit abgesehen.

Das andere Fahrzeug sei pro Arbeitstag bei einer Fahrleistung von 10 km auf Kurzstrecken in den Parks in Betrieb. Eine Erhöhung der Fahrleistung über 10 km pro Tag hinaus werde jedoch wegen der Störanfälligkeit nicht angestrebt.

Die Anschaffung dieser Solarautos zu einem Gesamtkaufpreis von 88 792 DM ist somit weitestgehend als Fehlinvestition zu werten.

Das wichtigste Kriterium für die Erfüllung des Zweckzwecks, die Auftankung der Solarautos durch erneuerbare Energien hat der Rechnungshof am Beispiel der Solartankstelle in der Kasseler Innenstadt untersucht:

Im Zeitraum vom 25. April 1990 bis 3. August 1993 – das sind rd. 3 Jahre und 3 Monate – wurden von dieser Tankstelle 4 666 Kilowattstunden an Solarautos abgegeben. Davon sind von der an der Tankstelle installierten Solaranlage lediglich 151 Kilowattstunden direkt an die Autos gegangen und 415 Kilowattstunden Solarenergie in das örtliche Elektrizitätsnetz eingespeist worden. Es wäre demzufolge günstiger gewesen, wenn die Autobesitzer ihre Wagen an der heimischen Steckdose aufgetankt hätten und die Photovoltaikanlage der sogenannten "Solartankstelle" ihre gesamte Energie in das Netz eingespeist hätte. Dadurch wären die Baukosten für die Tankanlage und für die Standplätze vermieden worden. Die gesamte solare Energieerzeugung betrug aus dieser Tankstelle in drei Jahren und drei Monaten lediglich 151 kWh + 415 kWh = 566 kWh. Von den 4 666 "getankten" Kilowattstunden kamen somit während des "Tankvorgangs" 4 515 Kilowattstunden aus dem Elektrizitätsnetz. Dies bedeutet, daß die von den sogenannten "Solarautos" aufgetankte Energie nahezu in vollem Umfang aus Kraftwerken stammt, die überwiegend mit Kohle, Öl, Gas oder Atomkraft betrieben werden. Von einem Umweltvorteil kann daher nicht die Rede sein.

Nach den Berechnungen des Umwelt- und Prognose-Instituts Heidelberg e.V. vom Februar 1993 belastet ein Kilometer Stadtfahrt mit einem Mittelklasse-Benziner mit geregelter Dreiwegekatalysator durch Emissionen rund 8 700 Kubikmeter Luft bis zum gesetzlich zulässigen Grenzwert. Ein entsprechendes Elektroauto mit der neuen Hochleistungsbatterie von ABB führt im Vergleich dazu zu einer Belastung von 9 200 Kubikmeter Luft pro km. Dabei ist die Ausstattung der Kraftwerke mit Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen berücksichtigt. In der CO₂-Emission liegt das E-Auto nach diesen Berechnungen rund 20 % schlechter als ein Mittelklassewagen mit Ottomotor.

Nach alledem war nicht nur die klimapolitische Bedeutung der Förderung der Solarautos, sondern generell die Zweckmäßigkeit des Einsatzes von Elektroautos in Frage zu stellen.

Der Rechnungshof verkennt nicht die Notwendigkeit der Erforschung und Erprobung neuer Energienutzungen, insbesondere auf der Grundlage einer Konzeption, die die Entwicklung solcher Technologien zum Inhalt hat. Er vermißt jedoch eine aussagekräftige Kosten-Nutzen-Untersuchung für ein solches Entwicklungsprojekt. Das Ministerium hätte bei Anlegung dieser Maßstäbe bereits im Vorfeld erkennen können, daß der gewünschte Förderzweck gegenwärtig nicht erreicht werden kann.

Die Landesregierung hat zugesagt, die Förderung von Solar- bzw. Elektroautos einzustellen.

regierung, Ausschußvorlage UWA 13/124 und WTA 13/77) vor.

Der Rechnungshof kommt bei seiner Bewertung der in der Vergangenheit geübten Praxis der Mitfinanzierung von Solarautos zum Ergebnis, das seinerzeit zuständige Ministerium für Wirtschaft und Technik hätte bei Durchführen einer aussagekräftigen Kosten-Nutzen-Untersuchung bereits im Vorfeld der Fördermaßnahmen und im Vorfeld der Anschaffung zweier solcher Fahrzeuge durch das Ministerium selbst erkennen können, "daß der gewünschte Förderzweck gegenwärtig nicht erreicht werden kann."

Ob die vermißte Kosten-Nutzen-Untersuchung, wäre sie vor Beginn der entsprechenden Förderaktivitäten Ende 1988/Anfang 1989 tatsächlich durchgeführt worden, zu dem vom Rechnungshof prognostizierten kritischen Ergebnis gekommen wäre, mag dahingestellt bleiben.

Die Landesregierung hat damals insbesondere den technischen Darstellungen und Angaben der Hersteller, aber auch den entsprechenden positiven Berichten in den Medien vertraut und – so die Aktenlage – eine den Anforderungen des Rechnungshofs genügende eigenständige Kosten-Nutzen-Untersuchung nicht veranlaßt bzw. durchgeführt.

Die vom Rechnungshof kritisierte Anschaffung der beiden Solarautos für das Ministerium für Wirtschaft und Technik erfolgte, nachdem im zweiten Nachtragshaushalt 1990/91 aufgrund eines Änderungsantrages hierfür zweckgebunden Haushaltsmittel veranschlagt wurden.

1991 sind mit Blick auf die bis dahin gesammelten Erfahrungen die vom Rechnungshof geforderten kritischen Überlegungen angestellt worden, die schließlich zu der eingangs erwähnten Entscheidung über das geordnete Auslaufen der Förderung geführt haben.

Zu den Details des vom Rechnungshof zitierten Negativbeispiels der "Solartankstelle in der Kasseler Innenstadt" ist eine fundierte Stellungnahme nicht möglich, da die Anlage ohne Landesmittel errichtet worden ist und somit Einzelheiten über die Anlage nicht bekannt sind. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß dieses Negativbeispiel gerade nicht als Argument gegen die seit dem Regierungswechsel im Frühjahr 1991 geübte Förderpraxis herangezogen werden kann.

Seit dieser Zeit ist grundsätzlich jeder Empfänger einer Förderung für ein Solarauto verpflichtet, eine eigene, netzgekoppelte Anlage zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen (dies schließt neben Photovoltaik-Anlagen auch Wind- oder Wasserkraftanlagen ein) zu errichten und zu betreiben. Bis zur Neufassung des Fördermerkblattes im Februar/März 1993 war das Vorhandensein einer Anlage nachzuweisen, die mindestens 1000 kWh pro Jahr erzeugt. Seit dem Wissen um die tatsächlich höheren als von

vielen Herstellern angegebenen Stromverbräuche der Fahrzeuge wird ein Mindest-Stromdargebot aus erneuerbaren Energiequellen von 1500 kWh gefordert. Dabei geht es letztlich um eine rechnerische Zuordnung von netzgekoppelt betriebener Stromerzeugungsanlage aus erneuerbaren Energiequellen zum geförderten Fahrzeug, nicht um die – mit Zusatzkosten behaftete – tatsächliche Errichtung einer irgendwie gearteten Solartankstelle.

Insofern läßt die vernachlässigbar geringe solare Stromausbeute der Kasseler Solartankstelle von – laut Rechnungshof – nur 566 kWh während eines Zeitraumes von drei Jahren und drei Monaten (umgerechnet also nur 174,2 kWh pro Jahr) und die noch geringere Energiemenge, die in dieser Zeit an Elektroautos abgegeben wurde, keine Aussage darüber zu, welcher Anteil der von den in Hessen geförderten Solarautos verbrauchten Energiemenge tatsächlich aus erneuerbaren Energiequellen stammt.

Die Förderung der Solarautos wird, wie bereits im Merkblatt vom Februar/März 1993 festgelegt, mit dem 30. Juni 1995 (letztes Eingangsdatum für Anträge) eingestellt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**Universitätsklinik**

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

Die Abfallbeseitigung der drei Universitätsklinik Frankfurt, Gießen und Marburg stellt einen maßgeblichen Kostenfaktor dar. Erhobene Mängel in der Abfallbeseitigung der Klinik veranlassen den Rechnungshof nachdrücklich zu fordern, die Abfallbeseitigung künftig noch intensiver als bisher konzeptionell abzusichern und neben ökologischen und hygienischen auch verstärkt wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

56 Der Rechnungshof hatte im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den drei hessischen Universitätsklinik Frankfurt, Gießen und Marburg die Entwicklung der Abfallmengen und -arten sowie die gegenwärtigen Entsorgungskonzepte und -kosten untersucht. Ziel der Untersuchung war es, die Entsorgungsaufgaben und Entsorgungspraktiken der Universitätsklinik transparent zu machen sowie Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

57 Das hohe Abfallaufkommen in allen Bereichen der Wirtschaft, der immer knapper werdende Deponieraum sowie der wachsende Druck der Öffentlichkeit gegen die Einrichtung von Haus- oder Sondermüllverbrennungsanlagen machen die Einhaltung des obersten Grundsatzes des Bundes-Abfallgesetzes, nämlich Abfall zu vermeiden, immer dringlicher. Dies trifft auch für Abfälle aus dem medizinischen und pharmazeutischen Bereich zu. In den 3 071 Kliniken der alten Bundesrepublik fielen im Jahre 1987 nach Angaben des Statistischen Bundesamts Wiesbaden 1 059 400 Tonnen Müll an. Die Palette der täglich im Krankenhaus anfallenden Abfälle reicht von verwelkenden Blumen, Küchenabfällen, Einwegmaterial, Wund- und Gipsverbänden, radioaktiven Stoffen, Chemikalien bis hin zu Körperteilen und Organabfällen. Besonders der Verpackungsmüll hat dabei einen großen Anteil. So bestehen z. B. beim Medikamentenabfall nur 5 % aus medizinischen Stoffen, 95 % dagegen aus Verpackungsmaterial und Füllstoffen (Ärztammer Niedersachsen 1990).

Unter diesen Gesichtspunkten war es für den Rechnungshof vorrangig, Möglichkeiten der Reduzierung des Abfallaufkommens durch Abfallvermeidung, aber auch Strategien der Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie der Verwendung von recycelten Materialien aufzuzeigen.

Daneben war die Überprüfung des Kostenvolumens nicht nur aus allgemeinen haushaltsrechtlichen Gründen, sondern auch aufgrund der krankenhausspezifischen Regelungen vordringlich, da nach § 13 Bundespflegesatzverordnung (BpflVO) nur die bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung erforderlichen Aufwendungen pflegesatzrelevant sind.

58 Mangels einer entsprechenden Kostenstellenrechnung standen dem Rechnungshof keine umfassenden und gesicherten Angaben über betriebsinterne Personal- und Sachkosten der Abfallentsorgung (z. B. für Sammeln, Verpacken, Transport, Maschinenpark und Autoklavierung) zur Verfügung. Je nach Entsorgungskonzept bei den Klinik handelt es sich um unterschiedliche Kostenfaktoren, die weit über den ausgewiesenen Ausgaben liegen, je nach dem, ob und in welchem Umfang das jeweilige Klinikum die Abfälle selbst sammelt, zwischenlagert, transportiert oder autoklaviert.

59 Die Universitätsklinik Frankfurt, Gießen und Marburg sind von ihrem Aufbau, ihrer baulichen Struktur sowie in ihrer Funktion so unterschiedlich, daß eine Vergleichbarkeit nur bedingt möglich ist.

Der Rechnungshof hat das Ergebnis seiner Erhebungen dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) und dem Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangele-

Zu Tz. 56 bis 72

Die Landesregierung begrüßt die Querschnittsprüfung des Rechnungshofs zur Abfallentsorgung der hessischen Universitätsklinik. Sie macht die Komplexität dieser Problemstellung und die ökologische und ökonomische Bedeutung der Abfallwirtschaft der Klinik deutlich. Die Bemerkungen lassen unbeschadet der Hinweise im Detail eine Würdigung der Bemühungen der Klinik erkennen, mit dieser Problematik sach- und fachgerecht umzugehen. Dabei läßt sich keine isolierte Optimierung der Abfallwirtschaft durchführen, sondern es ist eine integrierte Lösung unter Berücksichtigung der Aufgaben in Lehre und Forschung, der Krankenversorgung, der sonstigen Dienstleistungsfunktionen und der Ver- und Entsorgung notwendig, die die besonderen Direktions- und Dispositionsbefugnisse in den Universitätsklinik berücksichtigt. Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs sind dabei wichtige Kriterien für die zu treffenden Entscheidungen. Die Umsetzung entsprechender Maßnahmen kann nicht immer kurzfristig erfolgen. Aufgrund unterschiedlicher Standortbedingungen der Universitätsklinik und der Universitäten bleibt es notwendig, die Konzeptionen für die Entsorgung unter Berücksichtigung der Erfahrungen an anderen Klinik jeweils ortsspezifisch weiterzuentwickeln. Seit der Durchführung der Querschnittsprüfung des Rechnungshofs sind bereits eine ganze Reihe von Maßnahmen getroffen worden, die im Sinne der Bemerkungen des Rechnungshofs Verbesserungen bewirkt haben: Exemplarisch stehen dafür die sehr weit fortgeschrittene Umstellung von Einweg- auf Mehrwegsysteme im Küchenbereich ebenso wie bei Skalpellen, soweit hier keine Einwände des Hygiene-Instituts bestehen, die Inbetriebnahme einer Destillationsanlage, die Erstellung von Verzeichnissen über Art und Menge der chemischen Abfälle, der Ersatz von 1,1 cbm Containern durch einen Preßcontainer oder die Trennung von chemischen Abfällen.

Die Anregung des Rechnungshofs, den "Hessischen Forschungsverbund Abfall" in die Lösung der Abfallproblematik bei den hessischen Universitätsklinik einzubinden, wird die Landesregierung aufgreifen.

Die Hinweise des Rechnungshofs auf die häufig nur kurzfristigen Übergangszeiträume, die bei den zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen auf

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

genheiten (HMUEuB) mit Schreiben vom 9. August 1993 mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. In seinen Prüfungsmitteln konnten aus dem breiten Spektrum der Abfallwirtschaft nur bestimmte Sachverhalte herausgegriffen und aufgeführt werden.

Der Rechnungshof hat Untersuchungsmethoden und Ergebnisse sowie Einzelfeststellungen aufgezeigt und Anregungen zur Abfallreduzierung und damit einhergehend der Kostenverringerung gegeben.

Für die Einteilung der Krankenhausabfälle existieren unterschiedliche Definitionen, die sich aus verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen (beispielsweise Bundes-Abfallgesetz, Abfallbestimmungsverordnung, Bundesseuchengesetz) ergeben. Folgende Abfallsorten werden hier unterschieden:

- A = hausmüllähnliche Abfälle – wie Wertstoffe, Reststoffe, Verpackungsmüll
- B = krankenhausspezifische Abfälle, die besonderen Maßnahmen zur Infektionsverhütung bedürfen
- C = hygienisch bedenkliche Abfälle, infektiöse Abfälle (wobei Abfälle, die einer besonderen Behandlung nach bundesrechtlichen Vorgaben bedürfen, zusätzlich in der Gruppe E eingestuft werden), die in dafür zugelassenen Anlagen zu verbrennen oder vor der Entsorgung thermisch zu desinfizieren sind,
- D = chemische Sonderabfälle (wie z.B. Fotochemikalien, quecksilberhaltige Fieberthermometer, Zytostatika).

Im wesentlichen hat der Rechnungshof zu nachstehenden Themen Stellung bezogen:

- Hausmüll
 - Umfang und Entsorgung des Abfalls der Gruppe C und E
 - Sonderabfälle
 - Umfang und Kosten für die Entsorgung radioaktiver Abfälle
 - Entwicklung der Entsorgungskosten (darunter auch Kostenvergleich Hausmüll zu hygienisch bedenklichem Müll)
 - Problematik des Dualen Entsorgungssystems im Krankenhausbereich
 - Verwendung recycelter Produkte
 - Einhaltung der Grundsätze der Abfallwirtschaft nach dem Merkblatt über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen aus öffentlichen und privaten Einrichtungen des Gesundheitsdienstes durch die Universitätsklinik (z.B. Verzicht von Einwegprodukten aus PVC, Verpackung, Ersatz von Trockenbatterien durch wieder aufladbare Akkumulatoren, Leuchtstoffröhren, Küchen- und Kantinenabfälle)
 - Beachtung abwasserrechtlicher Vorschriften.
- 60 Der Rechnungshof hat aufgrund der Erhebungen abschließend allgemeine Hinweise und Empfehlungen gegeben, die nachstehend zusammengefaßt sind.
- 61 Das Abfallgesetz hat in § 1a ein vorrangiges Ziel festgelegt:
- Abfallvermeidung durch den Einsatz reststoffarmer Verfahren und Abfallverwertung mit der Gewinnung von Stoffen oder Energien aus Abfällen.
- Demnach muß künftig im Krankenhausbereich vermehrt darauf geachtet werden, die Müllmengen durch gezielte Maßnahmen zu reduzieren und nicht vermeidbare Abfälle – soweit möglich – dem Recycling zuzuführen. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind je nach den örtlichen baulichen Gegebenheiten der Kliniken (Pavillonbauweise – Zentralgebäude – Außenstellen usw.) die Bestandteile einer oder mehrerer Abfallzentralen festzulegen, wie z.B.
- Preßcontainer für Deponieabfälle bzw. Müllverbrennungsanlagen
 - Preßcontainer für Kartonagen
 - Sammelbehälter für Glasabfälle

dem Gebiet der Abfallwirtschaft ergehen, bereiten den Universitätsklinikern insbesondere dann Schwierigkeiten, wenn dazu größere organisatorische oder bauliche Veränderungen erforderlich sind. Da es sich bei den genannten Änderungen häufig um bundesrechtliche Bestimmungen handelt, sind die Einflußmöglichkeiten der Landesregierung an dieser Stelle begrenzt.

Soweit organisatorische Maßnahmen in den Universitätsklinikern zu einer besseren Umsetzung der Hinweise führen können, die in dem mit Erlaß vom 8. Oktober 1991 (St.Anz. S. 2449) eingeführten "Merkblatt über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen aus öffentlichen und privaten Einrichtungen des Gesundheitsdienstes" enthalten sind, wird die Landesregierung auf eine entsprechende Verbesserung der Betriebsabläufe drängen.

Nach der Verpackungsverordnung ist die Duale System Deutschland GmbH (DSD) verpflichtet, auch Verkaufsverpackungen aus Kliniken kostenlos zu erfassen und einer Verwertung zuzuführen. In entsprechenden Publikationen der DSD wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Krankenhäuser an das Duale System angeschlossen sind. Sollten in der Praxis weitere Probleme bestehen, wird die Anregung aufgegriffen, die DSD auf ihre Pflichten ausdrücklich hinzuweisen.

Hinsichtlich der Entgelte für die Hessische Industriel Müll GmbH wird die Landesregierung die Gesellschaft um Stellungnahme zu der von ihr gemeinsam mit den Behringwerken angestrebten Kostensenkung bitten (Tz. 71). Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß eine verstärkte Autoklavierung von Sondermüll sinnvoll und wünschenswert ist; sie wird gemeinsam mit den Universitätsklinikern nach geeigneten und kostengünstigen Lösungen suchen.

Das unter Tz. 71, 3. Spiegelstrich, aufgeführte Anliegen des Rechnungshofs wird von Seiten der Landesregierung unterstützt.

Die Verwaltungsvorschrift über die Einleitung flüssiger Rückstände aus Krankenhäusern in Abwasseranlagen nach § 51 Abs. 2 Hessisches Wassergesetz (HWG) wurde am 13. Juni 1994 fertiggestellt und im Staatsanzeiger auf S. 1678 veröffentlicht. Die Krankenhäuser sind gehalten, durch Einsatz technischer Mittel diese Vorschriften umzusetzen und dadurch im Ergebnis Kosten einzusparen.

Die Landesregierung stimmt den zusammenfassenden Bemerkungen des Rechnungshofs unter Tz. 72 zu und wird dafür Sorge tragen, daß die notwendigen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Randbedingungen der medizinischen Versorgung und der fachgerechten Pflege durchgeführt werden. Die Landesregierung wird den Rechnungshof von Zeit zu Zeit über die erfolgten Maßnahmen unterrichten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Sammelbehälter für Dosen, Alteisen
- Sammelcontainer für Batterien, Akkus.

Während die o.a. Sammelcontainer im Freien auf einem Abstellplatz bzw. einer Übergabestelle – möglichst vor unbefugtem Zugriff geschützt – aufgestellt werden können, sind folgende Abfälle unter Verschuß aufzubewahren:

- Datenschutzunterlagen, soweit sie nicht zerkleinert sind
- Abfälle der Abfallgruppe C und E.

Die Entsorgung der Abfälle der Gruppe D, insbesondere chemische Sonderabfälle, bedarf einer besonderen Sorgfalt. Die Entsorgung kann direkt oder über ein zentrales Zwischenlager erfolgen, nämlich

- a) durch regelmäßiges Abholen dieser Abfälle direkt aus den Arbeitsbereichen durch zugelassene Entsorgungsunternehmen, oder
- b) durch Zwischenlagerung in einem krankenhausinternen zentralen Abfallager.

Grundsätzlich sollte eine Vermischung der Chemikalien bzw. das Zusammengießen verschiedener Lösungen ausgeschlossen werden, weil die Entsorgung sortenreiner Stoffe kostengünstiger ist. Jede Abfallart ist nach der Gefahrstoffverordnung vom 29. Juli 1980 (GVBl. S. 1070) zu kennzeichnen. Werden die Sammelgefäße auch als Transportgefäße verwendet, muß eine Kennzeichnung nach der Gefahrgutverordnung Straße –66 VS – vom 22. Juli 1985 (BGBl. S. 1551) erfolgen.

Die Räume für zentrale Zwischenlager sollten so gelegen sein, daß eine Beeinträchtigung umliegender Bereiche ausgeschlossen wird; dies gilt insbesondere für die Lagerung brennbarer Flüssigkeiten oder von Schadstoffen, die brennbare Flüssigkeiten als Bestandteil haben.

Insbesondere bei den Universitätsklinik mit ihren Zentrallabors und den zahlreichen Abteilungen mit eigenen Labors sowie den vielen Röntgeneinrichtungen erscheint es im Hinblick auf die Chemikalienentsorgung zweckmäßig, daß eine Abfallzentrale geplant und eingerichtet wird. Auf diese Weise können die technischen Schutzvorkehrungen als auch die Kontrollen zentral erfolgen. Daneben lassen die Anwendung und Durchführungskontrolle der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) sowie der Gefahrgutverordnung Straße bei Transport der Abfälle über öffentliche Straßen eine zentrale Abfallentsorgung ratsam erscheinen. Hierdurch kann ausgeschlossen werden, daß dezentral eingesetztes Personal aus Unkenntnis gesetzliche Vorschriften, wie z.B. das Begleitscheinverfahren gemäß Abfallnachweisverordnung, mißachtet.

Die Abfallzentrale sollte daher der Kontrolle des Betriebsbeauftragten für Abfall unterstellt werden.

- 62 Der Rechnungshof hat es im Interesse einer geordneten Abfallentsorgung für sinnvoll gehalten, daß bei Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahmen geeignete Räume für Sammlung und Trennung von verwertbaren Stoffen geplant und eingerichtet werden. In der Vergangenheit hatte die Abfallentsorgung zwangsläufig nicht den Stellenwert, der ihr heute aus gesellschaftspolitischen Gründen zugebilligt wird. Insoweit besteht bei den Klinika zum Teil erheblicher Raumbedarf für die genannten Zwecke.
- 63 Ein funktionsfähiges Entsorgungssystem macht nach Auffassung des Rechnungshofs die Beachtung von Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz notwendig und muß von der Logistik der Abfallentsorgung innerhalb und außerhalb des Klinikums erfaßt werden.

Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes System sollte die lückenlose Erfassung aller anfallenden Abfälle und Reststoffe insbesondere der Abfallgruppen C, E und D, die in den einzelnen Einrichtungen entstehen, sein. Der organisatorische Ablauf des Erfassens der Abfälle am Entstehungsort, das Sammeln und

Bemerkungen des Rechnungshofs

Transportieren zu einer innerbetrieblichen Sammelstelle und das Bereitstellen für die Entsorgung zu Behandlungs- oder Beseitigungsanlagen wäre jeweils den räumlichen Gegebenheiten innerhalb des Klinikums anzupassen. Das Sammlungs- und Transportsystem ist abzustimmen auf die außerhalb des Klinikums vorhandenen Entsorgungspfade der entsorgungspflichtigen Körperschaften oder beauftragter Dritter.

- 64 Geeignete Mittel zur Verbesserung der Transparenz der Abfallwirtschaft sind Verzeichnisse über den angefallenen Müll nach den verschiedenen Abfallarten und möglichst nach Entstehungsstellen gegliedert. Dies sollte in entsprechenden Entsorgungsrichtlinien/„Abfallfibel“ geregelt werden. Auch durch entsprechende Jahresberichte bzw. Statistiken, die allen Bediensteten zugänglich gemacht werden sollten, könnte das Verantwortungsbewußtsein der Abfallverursacher positiv beeinflusst werden. Die Betriebsbeauftragten für Abfall sollten einmal im Jahr entsprechende Verzeichnisse erstellen bzw. fortschreiben.

- 65 Für eine transparente Darstellung der Kosten wird es angesichts der ständig steigenden Aufwendungen für die Entsorgung der Krankenhausabfälle erforderlich werden, den Bereich der Abfallwirtschaft als eine besondere Kostenstelle zu führen. So könnten alle Aufwendungen für die Entsorgung – einschließlich der betriebsinternen Kosten – verursachungsgerecht zugeordnet werden.

Geeignete Maßnahmen zur Müllreduzierung, zur ökologischen sowie ökonomischen Entsorgung müssen bereits beim Beschaffungsvorgang ansetzen. Eine Zusammenarbeit zwischen den Beschaffungs-, Verbrauchs- und Entsorgungsstellen ist unverzichtbar. Weiterhin sollten erforderlichenfalls Apotheker und Krankenhaushygieniker bei Beschaffungsvorgängen beteiligt werden. Nur so können bei der Auswahl der Produkte, Geräte und Lieferanten abfallrelevante Kriterien sachgerecht berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß in bestimmten Bereichen die Aspekte der Hygiene und ärztlichen Versorgung Priorität genießen. Insoweit kann nicht immer die Einstellung bzw. Minderung von Einmalartikeln und schadstoffhaltigen Chemikalien realisiert werden. Es bedarf jedoch auf diesem Gebiet ständiger und eingehender Prüfungen unter Beteiligung fachlich kompetenter Kräfte.

- 66 Nach Auffassung des Rechnungshofs kann nicht hingenommen werden, daß große Mengen wiederverwertbarer Stoffe, wie Glas oder Altpapier als Sonderabfall beseitigt werden. Es ist eine sorgfältige Trennung der wiederverwertbaren Stoffe beim Sammeln erforderlich. Hierzu ist es auch unabdingbar, daß der Betriebsbeauftragte für Abfall die ihm vom Gesetzgeber zugewiesenen Aufgaben erfüllen muß.

- 67 Im Juli 1993 wurde in den Medien darauf hingewiesen, daß eine neue Sterilisierungsbox künftig alle Einwegfolien für die Verpackung medizinischer Instrumente überflüssig machen soll. Bei der Vorstellung der bereits in Produktion gegangenen Neuentwicklung wurde errechnet, daß damit bundesweit in Kliniken jährlich bis zu 12 Milliarden Folienverpackungen vermieden werden könnten. Eine einzelne wiederverwendbare Box, die etwa fünf Jahre halten soll, macht pro Jahr 3 000 Folienverpackungen überflüssig. Aus zeitlichen Gründen hat der Rechnungshof nicht erwartet, daß sich die Klinika mit dieser abfallsparenden Neuerung bereits befaßt haben. Es sollte jedoch auch in diesem Bereich eine Reduzierung der Verpackungen angestrebt werden.

- 68 Im Februar 1993 wurde an der Gesamthochschule/Universität Kassel der „Hessische Forschungsverband Abfall“ eingerichtet. Dieser Forschungsverband versteht sich als Schnittstelle zwischen den Stätten der Abfall- und Altlastenforschung an Hessens Hochschulen und den entsprechenden Einrichtungen bei Industrie, Gewerbe und Kommunen, die die Forschungsergebnisse in

Bemerkungen des Rechnungshofs

die Praxis umsetzen. Der Verband will auch eine Beratung für die Lösung spezifischer Abfallprobleme anbieten bzw. bei der Vermittlung von hierfür kompetenten Partnern behilflich sein.

Der Rechnungshof regt an zu prüfen, ob angesichts der umfangreichen Abfallproblematik bei den hessischen Universitätsklinikum der Hessische Forschungsverband Abfall bei der Problemlösung eingebunden werden kann. Hierdurch könnte erreicht werden, daß der neueste Stand der Technik bei evtl. Planungen und damit verbundenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen Berücksichtigung findet.

- 69 Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 1994 nach einer Abstimmung mit den drei betroffenen Klinika dargelegt, daß die vom Rechnungshof durchgeführte Querschnittsprüfung die Problematik der Abfallentsorgung umfassend darstellt und wichtige Hilfestellung für die künftige Entwicklung gibt. Wegen ihres Umfangs stelle die Abfallwirtschaft einen maßgeblichen Kostenfaktor im Bereich der Klinika dar. Es hat weiter ausgeführt, daß unter der Beachtung der Komplexität dieses Bereichs und der Regelungsvielfalt in dem Prüfungsbericht eine Würdigung der Bemühungen der Klinika, mit dieser Problematik sach- und fachgerecht umzugehen, gesehen werde. Dieser Aussage vermag sich der Rechnungshof im Kern nicht zu verschließen, zumal einerseits eine Reihe seiner Anregungen bereits umgesetzt sind. Andererseits befinden sich weitere Anregungen des Rechnungshofs noch in der verwaltungsmäßigen Prüfung bzw. sind ohne entsprechende Gesetzesinitiativen nicht umzusetzen. Soweit Vorschläge des Rechnungshofs noch verwaltungsmäßig überprüft werden, wurde das Fachministerium gebeten, den Rechnungshof nach Abschluß der entsprechenden Prüfungen und Meinungsbildungsprozesse von den Ergebnissen zu unterrichten.

Obwohl in der Beurteilung der Schlußfolgerungen aus den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs weitgehend Übereinstimmung mit dem Fachministerium 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. Für den Rechnungshof ist erkennbar, daß die Klinika bemüht sind, die Abfallwirtschaft unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten zu betreiben, wobei nicht zu verkennen ist, daß zum Umsetzen von Möglichkeiten ein den Umständen entsprechender Zeitrahmen einkalkuliert werden muß.

- 70 Unabhängig von dieser grundsätzlichen Übereinstimmung weist der Rechnungshof auf zwei Probleme hin, die weder von dem Fachministerium noch von den Klinika ohne parlamentarische Unterstützung einer sinnvollen Regelung zugeführt werden können:

1. Infolge der ökologischen Bedeutung der Abfallwirtschaft im Zusammenhang mit der gesellschaftspolitischen Akzeptanz des Umweltschutzes sind in den letzten Jahren eine große Anzahl von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft ergangen. Darin werden den betroffenen Klinika nur kurzfristige Übergangszeiträume zugebilligt.

Nach Ansicht des Rechnungshofs müßte der Gesetz- und Verordnungsgeber ausreichende Anpassungsübergänge für die Universitätsklinikum einräumen, weil bei den Klinika häufig zur Berücksichtigung der mit neuen Bestimmungen einhergehenden finanziellen Folgen die Aufnahme in deren Wirtschaftspläne und organisatorische und baulichen Veränderungen erforderlich werden, was erfahrungsgemäß zeitaufwendig ist.

Während das HMWK sowie die Klinika mit den vorstehenden Ausführungen übereinstimmen, hat das HMUEuB die Meinung vertreten, soweit in abfallrechtlichen und wasserrechtlichen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen Anpas-

Bemerkungen des Rechnungshofs

sungsfristen für bestehende Anlagen und Abwassereinleitungen allgemein getroffen werden, diese jeweils so festgelegt sind, daß sie in der Regel eingehalten werden können. Soweit es im Einzelfall erforderlich sei, könne durch die zuständige Behörde eine Fristverlängerung über die allgemein festgelegte Übergangsfrist hinaus gewährt werden. Das Fachministerium verkennt jedoch, daß der Rechnungshof mit seiner Aussage im wesentlichen auf bauliche Veränderungen gezielt hat, die zweifelsfrei einen langen zeitlichen Vorlauf benötigen. Soweit es sich um Belange von geringer Auswirkung oder um organisatorische Maßnahmen geringer Bedeutung handelt, kann den aufgezeigten Darlegungen zugestimmt werden.

2. Trotz aller Bemühungen der Klinika um eine differenzierte Wertstoffsammlung ist darauf hinzuweisen, daß durch das "Duale System Deutschland" die Verbraucher – und somit auch die Klinika – beim Kauf der Produkte für deren Entsorgung einen Aufpreis zahlen müssen. Speziell im Krankenhausbereich ist zu beachten, daß Hygieniker den Standpunkt vertreten, daß alle Produkte, also auch jene die den "Grünen Punkt" tragen, die mit dem Patienten in Berührung kommen, grundsätzlich als "B-Müll" entsorgt werden sollen. Das bedeutet für die Kliniken, daß sie letztlich zweimal für die Entsorgung dieser Produkte zahlen, nämlich

- a) beim Einkauf, denn der Hersteller legt die Lizenzgebühr für den "Grünen Punkt" auf den Preis der Ware um;
- b) bei der Entsorgung, weil diese Produkte nicht in gelben Säcken bzw. entsprechenden Containern gesammelt werden dürfen, sondern dem Hausmüll zuzuführen sind.

Lediglich in Teilbereichen (z.B. bei Infusionsflaschen) ist es den Klinika gelungen, separat vom sonstigen Dualen System zu entsorgen.

Diese Gesamtproblematik stellt sich nicht nur für die hessischen Universitätsklinika dar; sie berührt vielmehr den gesamten Krankenhausbereich.

Der Rechnungshof kann das so praktizierte Verfahren wegen der enormen Kostenbelastung nicht billigen. Das seitherige Verfahren muß im Einvernehmen mit dem Dualen System Deutschland (DSD) grundsätzlich geregelt werden, wobei auch den wirtschaftlichen Belangen der Klinika oder anderer vergleichbarer Betriebe ausreichend Rechnung getragen werden muß.

- 71 Aufgrund seiner Untersuchungen hat der Rechnungshof auch das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten um Stellungnahme zu einzelnen Punkten seiner Prüfungsmitteilungen gebeten; diese erfolgte im Februar 1994.

- Der Rechnungshof hatte gebeten, darauf Einfluß zu nehmen, daß die Hessische Industriemüll GmbH (HIM) die Verbrennungskosten für den C-Müll nicht nur rechtzeitig kalkuliert, sondern auch den Klinika bekannt gibt, weil die Beseitigung des C-Mülls pflegesatzrelevante Kosten darstellen.

Damit diese Kosten in die Pflegesatzverhandlungen einfließen können, müssen diese bei den im Regelfall im Sommer/Herbst stattfindenden Pflegesatzverhandlungen bekannt sein. Das HMUEuB wollte die HIM bitten, den Universitätsklinika künftig Kostenänderungen rechtzeitig mitzuteilen. Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahme.

Ferner hat das Ministerium in seiner erwähnten Stellungnahme wörtlich ausgeführt:

"Die seit dem 1. Januar 1993 erhöhten Verbrennungskosten sind durch erhöhte Entsorgungsaufwendungen und nicht durch erhöhten Verwaltungsaufwand bedingt. Nach Angaben der HIM wurde zum genannten Termin zur Entsorgung der ihr nach § 4 Abs. 3 HAbfAG anzudienenden Sonderabfälle

Bemerkungen des Rechnungshofs

ein privatrechtlicher Vertrag mit den Behringwerken geschlossen. Die HIM erhält für ihre Entsorgungsleistung vereinbarte Entgelte, die sich nach einer von den Aufsichtsgremien der HIM genehmigten Preisliste errechnen. Die HIM hat jedoch mitgeteilt, daß gemeinsam mit den Behringwerken eine Kostensenkung angestrebt wird.“

Der Rechnungshof hatte hierzu festgestellt, daß durch Änderung der Fakturierung ab 1. Januar 1993 im Verwaltungsablauf der Müllbeseitigung keine Änderung eingetreten ist. Ungeachtet dessen erhebt die HIM 15 v.H. höhere Gebühren, was für die Klinika einen nicht unerheblichen Mehraufwand darstellt. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Ausführungen des Ministeriums nicht geeignet, seine Bedenken, daß die Kostensteigerungen allein mit dem Verwaltungsaufwand begründbar seien, zu entkräften, weil die krankenhausspezifischen Abfälle seit Jahren nicht über die Sonderverbrennungsanlage (SVA) Biebesheim, sondern unter der Abfallschlüsselnummer 97101 bei den Behringwerken in Marburg entsorgt werden. Seit dem genannten Termin kommt die HIM ihrer Verpflichtung zur Entsorgung der ihr nach § 4 Abs. 3 Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (HAbfAG) anzudienenden Sonderabfälle nur noch durch verwaltungsmäßiges Lenken des Entsorgungsverlaufs nach.

Für diesen Aufwand erhält die HIM Entgelte, die sich nach einer von ihren Aufsichtsgremien genehmigten Preisliste errechnen. Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, daß die Kostensteigerung von 2 680 DM/t um 402 DM/t auf 3 082 DM/t auf einer schlüssigen Kalkulation beruht. Der Aufwand der HIM steht in diesem Bereich sichtlich nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung, was zum Nachteil der Klinika und letztlich wegen der Pflegesatzrelevanz zu Lasten der Krankenversicherungen geht. Der Rechnungshof wird in seiner Auffassung durch das Ministerium bestärkt, weil dieses dem Rechnungshof gegenüber wie zitiert argumentiert hat, daß die HIM gemeinsam mit den Behringwerken eine Kostensenkung anstrebt.

- Der Rechnungshof hatte wegen der hohen Entsorgungskosten des Sondermülls u.a. um Prüfung gebeten, ob sich landeseigene Anlagen zur Beseitigung bzw. Minimierung als kostengünstiger erweisen, wobei neben der ökonomischen Frage auch die Verringerung der nicht unerheblichen Transportkosten in Betracht zu ziehen sei.

Das HMUEuB hat in seiner Äußerung ausgeführt, daß die gegebene Empfehlung zur Beseitigung bzw. Minimierung von C-Abfällen in landeseigenen Anlagen nach derzeit geltendem Recht für die Beseitigung dieser Abfälle ausscheidet, da diese Aufgabe nach § 4 HAbfAG der HIM zugewiesen ist. Zur Minimierung sollten allerdings alle Möglichkeiten genutzt werden, d.h. Prüfung aller nach dem Stand der Technik möglichen Verfahren zur Desinfektion (= Umwandlung in A-Müll) an den jeweiligen Abfallorten oder geeigneten Sammelstellen/Zwischenlagern.

Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß sowohl aus Gründen der Praktikabilität wie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eine verstärkte Autoklavierung unter Beachtung einschlägiger Bestimmungen sinnvoll und wünschenswert wäre. Die Umsetzung bedingt jedoch eine verwaltungsmäßige Prüfung – beispielsweise nach geeigneten Standorten und Kosten.

- Der Rechnungshof hatte aufgezeigt, daß mit Blut kontaminierte Abfälle als kostenträchtiger C-Müll entsorgt werden und bei unzulässigen Abwasserbelastungen nach den örtlichen Satzungen der Universitätsstädte Gebührenzuschläge erhoben werden können. Nach seiner Auffassung sollte geprüft werden, ob durch Einsatz technischer Anlagen (beispielsweise Verdampfung) die Entsorgungsquantität und damit die Kosten gesenkt werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Zu dem angesprochenen Problem der Entsorgung flüssiger Blutabfälle soll nach schriftlicher Auskunft des Fachministeriums in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung kommunaler Spitzenverbände eine einvernehmliche Regelung gefunden werden. Dieses Vorgehen ist zweckmäßig, behebt jedoch nicht die vom Rechnungshof aufgezeigten Mißstände, daß bei den in Rede stehenden Klinika mehrfach unzulässige Abwasserbelastungen festgestellt worden sind, zumal die Vorgaben des kommunalen Satzungsrechts dabei unberührt bleiben müssen. Angesichts dieser Sachlage ist der Einsatz technischer Mittel zur Kostensenkung und aus ökologischen Erfordernissen zu befürworten.

- 72 Die Lösung der Abfallproblematik der Klinika kann auf Dauer nur durch verantwortliches Handeln und gute Zusammenarbeit aller Beteiligten in Ministerien und den Klinika sichergestellt werden, wozu nach den voranstehenden Darlegungen des Rechnungshofs in den Grundsätzen Einvernehmen besteht. Nur wenn Abfallvermeidung und Abfallverwertung sowie die umweltfreundliche Entsorgung der Reststoffe auch zu einer langfristigen Entsorgungssicherheit führen, wird ökonomischer Erfolg neben ökologischem Handeln meßbar sein. Nach Auffassung des Rechnungshofs erfordert beides eine konkrete und langfristige Planung des Landes zur Sicherstellung der Abfallentsorgung in den Klinika und – soweit erforderlich – zügige Umsetzung erforderlicher Maßnahmen und ggf. die Bereitstellung erforderlicher Haushaltsmittel. Der Rechnungshof behält sich ausdrücklich vor, im Bereich der Klinika und auch anderen Verwaltungen, die Abfallwirtschaft einer eingehenden Betrachtung zu unterziehen sowie verwaltungsmäßige und ökologische Mängel in seinen Bemerkungen aufzuzeigen.

Studentenwerk Darmstadt

(Kap. 15 24)

Umfangreiche Maßnahmen zur Einsparung von Kosten, Erhöhung von Einnahmen und Verbesserung von Betriebsabläufen sind beim Studentenwerk Darmstadt erforderlich. Zu solchen Maßnahmen zählen u.a. die Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung, die Neuberechnung von Wohnheimmieten, eine Optimierung der Müllentsorgung, die Überprüfung von Kfz-Unfallversicherungen für Mitarbeiter, die Aufgabe der Hilfsbetriebe Metzgerei und Bäckerei sowie eine umfangreiche Neuorganisation der Mensabetriebe. Letzteres wird ohne umfangreiche Hilfen des Landes nicht zu leisten sein.

- 73 Das Studentenwerk (StW) Darmstadt – eines von fünf Studentenwerken in Hessen – ist für die Technische Hochschule Darmstadt und die Fachhochschule Darmstadt zuständig. Die Studentenwerke sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie haben die Aufgabe, die Studentinnen und Studenten in wirtschaftlichen und sozialen Belangen zu unterstützen.

Nach § 11 Abs. 3 Studentenwerkgesetz (StWG) richten sich Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Studentenwerke nach kaufmännischen Grundsätzen; die wirtschaftlichen Betriebe der Studentenwerke sind nach § 3 Abs. 2 StWG so einzurichten und zu führen, daß die Einnahmen die Gesamtkosten unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit unter Gewinnverzicht decken.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erheben die Studentenwerke von den Studenten Beiträge (§ 4 Abs. 1 StWG). Außerdem stehen ihnen nach § 4 Abs. 3 StWG Mittel aus Zuschüssen, Zuwendungen Dritter und eigenen Einnahmen zur Verfügung. Die Zuschüsse des Landes setzen sich zusammen aus Bedarfszuschüssen, Kapitalzuschüssen zum Bau und zur Instandsetzung von Studentenwohnheimen sowie Zuschüssen für Neu- und Ersatzbeschaffungen.

- 74 Der Rechnungshof hat beim Studentenwerk Darmstadt untersucht, mit welchen Maßnahmen die Leistungen wirtschaftlicher erbracht werden können und das unbeschadet seines sozialen Auftrags. In seinen Prüfungsmitteilungen vom 17. Januar 1994 hat er Möglichkeiten aufgezeigt, Kosten einzusparen und Einnahmen zu verbessern. Im wesentlichen hat er nachfolgende Feststellungen getroffen.
- 75 Die Eingruppierungen von Arbeitern und Angestellten entsprechen vielfach nicht den im Wirtschaftsplan vorgesehenen Vergütungs- und Lohngruppen; mehrere Stellen waren mit einem ku-Vermerk versehen. Bei künftigen Personalentscheidungen ist darauf zu achten, daß die Umsetzung der ku-Vermerke vorgenommen wird.
- 76 Die Reinigungskosten beim StW betragen ein vielfaches derer bei anderen Studentenwerken mit vergleichbaren Liegenschaften. Das HMWK hatte bereits in seiner Stellungnahme zu entsprechenden Feststellungen aufgrund von örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs beim StW Darmstadt für die Jahre 1985 bis 1989 eine Umstellung auf Fremdreinigung für unumgänglich gehalten. Auf die seinerzeit geforderte Vergabe der Gebäudereinigung an Fremdfirmen hat das StW im Geschäftsjahr (Gj.) 1992 in zwei von drei Studentenhäusern verzichtet, da seiner Meinung nach der Einsatz eigener Reinigungskräfte kostengünstiger wäre. Der Rechnungshof hält weiterhin die Umstellung von Eigenreinigung auf Fremdreinigung für geboten.

Zu Tz. 75

Es trifft zu, daß in einer Reihe von Fällen Mitarbeiter des Studentenwerks Darmstadt Vergütungen bzw. Löhne erhalten, die über der tarifgerechten Eingruppierung nach BAT bzw. MTL liegen. In der Stellenübersicht sind diese Stellen durch ku-Vermerke gekennzeichnet, die beim Wechsel des Stelleninhabers realisiert werden. Es handelt sich um Arbeitsverträge, die aus der Zeit vor der Einführung der Fachaufsicht über die Studentenwerke stammen.

Zu Tz. 76

Das Studentenwerk Darmstadt hat in einem Bericht vom 3. März 1995 zugesagt, daß spätestens ab Mai 1995 alle Einrichtungen der Anstalt im Wege der Fremdreinigung gereinigt werden. Einzige Ausnahme wird der engere Küchenbereich sein, der aus hygienischen Gründen auch künftig von eigenem Personal gereinigt werden soll. Die Landesregierung ist der Auffassung, daß diese Ausnahmeregelung sachgerecht ist, zumal damit zu rechnen ist, daß die künftigen EG-Richtlinien die Anforderungen hinsichtlich der Hygiene weiter verschärfen werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

77 Das StW bewirtschaftet 13 Wohnheime, deren Unterdeckung im Gj. 1992 213 TDM betrug. Aufgrund des schlechten Jahresergebnisses im Jahre 1992 ist die Rücklagenbildung auf 286 TDM beschränkt worden, obwohl nach § 2 der Verordnung über die Bildung von Rücklagen für Wohnheime der Studentenwerke vom 24. März 1983 (GVBl. I S. 58) weitere 960 TDM der Rücklage zuzuführen gewesen wären.

Das StW hat im Jahre 1992 zwar die Mieten erhöht; dies hat aber nicht ausgereicht, um die Ertragslage des StW nachhaltig zu verbessern. Weitere Mieterhöhungen werden deshalb erforderlich sein.

Problematisch scheint dem Rechnungshof das Mietgefälle in den verschiedenen Wohnheimen zu sein (vgl. Verordnung über Entgelte für die Nutzung von Wohnheimplätzen des StW Darmstadt vom 7. November 1992, StAnz. S. 2987). Daher wurde den StW empfohlen, durch eine Anpassung der Mieten in den Bereichen mit Unterdeckung eine Steigerung der Erträge zu erzielen. Bei einer Mietüberprüfung sollte einbezogen werden, daß die Mietnebenkosten häufig in solcher Höhe anfallen, daß sie fast als "Zweitmiete" angesehen werden können. Der Rechnungshof hat Möglichkeiten für Kosteneinsparungen aufgezeigt, bei deren Realisierung erforderliche Mieterhöhungen zumindest teilweise zu kompensieren wären.

78 Wie dargelegt, lassen die Mieteinnahmen die Zuführung zur Rücklage für Bauunterhaltung und Schönheitsreparaturen nicht in gebotenem Umfang zu. Gleichwohl hält der Rechnungshof Entnahmen aus den in früheren Jahren angesammelten Rücklagen zur Durchführung von Instandsetzungen und insbesondere für wirtschaftlich gebotene Energiesparmaßnahmen für notwendig. Solche Maßnahmen sind um so mehr erforderlich, als die Bewirtschaftung der Wohnheime kostengünstiger zu gestalten ist und ein günstigeres Kosten-Ertrags-Verhältnis herbeigeführt wird.

79 Das StW Darmstadt hatte in der Vergangenheit drei Mensen bewirtschaftet. In den Jahren 1988 bis 1992 erhöhte sich der Verlust im Bereich der Mensen von 1 823 TDM um 83,6 v.H. auf 3 347 TDM. Die eigenen Einnahmen und die Bedarfzuschüsse des Landes decken nicht einmal die direkten Kosten.

Zu Tz. 77

Die Fa. C & L Treuarbeit Deutsche Revision AG hat in ihrem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des Studentenwerks Darmstadt zum 31. Dezember 1993 testiert, daß den Rücklagen in diesem Geschäftsjahr 1.156.061,58 DM zugeführt werden konnten. Die Landesregierung hat keine Hinweise darauf, daß sich in den Geschäftsjahren 1994 und 1995 eine erhebliche Verschlechterung abzeichnen könnte. Die Landesregierung wird unter Berücksichtigung des baulichen Zustandes der einzelnen Wohnheime und der Sozialverträglichkeit die Möglichkeit von Mietanhebungen prüfen. Da sich das Mietgefälle zwischen den verschiedenen Wohnheimen mit deren Baujahr und mit unterschiedlichem Wohnkomfort erklärt, sollte es nach Auffassung der Landesregierung bei den differenzierten Mieten bleiben.

Zu Tz. 78

Die Landesregierung teilt zwar grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs. Allerdings müssen in Kürze die Wohnheime Riedeselstraße und Niederramstädter-Straße (Altbau) einer Sanierung unterzogen werden. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang danach für Energiesparmaßnahmen den Rücklagen Mittel entnommen bzw. aus dem Landshaushalt bereitgestellt werden können.

Zu Tz. 79

Die Entwicklung der Verluste in den drei Mensen des Studentenwerks Darmstadt war in den Jahren 1988 bis 1992 in der Tat unerfreulich. In diesem Zusammenhang muß jedoch auch bedacht werden, daß die von allen Studierenden erhobenen Beiträge zum Studentenwerk dazu dienen, in den Verpflegungsbetrieben und in den Wohnheimen aufgelaufene Verluste auszugleichen. Im Geschäftsjahr 1992 standen hierfür rd. 2.470.000 DM zur Verfügung, die entsprechend eingesetzt wurden. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat diese Entwicklung jedoch auch zum Anlaß genommen, mit Verordnung vom 21. März 1994 (StAnz. S. 1055) die Essenpreise anzuheben. Erfreulicherweise konnte im Geschäftsjahr 1993 bei einem Beitragsaufkommen in Höhe von 2.941.000 DM der konsolidierte Verlust aller Verpflegungseinrichtungen des Studentenwerks Darmstadt auf rd. 3.398.000 DM begrenzt werden. Im Wohnheimbereich konnte durch eine "Deckungsverbesserung" um 783.000 DM eine Überdeckung in Höhe von 570.000 DM erzielt werden, was insbesondere auf die in den Verträgen seit November 1992 vereinbarten höheren Grundmieten zurückzuführen ist (vgl. hierzu auch Tz. 77).

Die Jahresabschlüsse des Studentenwerks Darmstadt für die Geschäftsjahre 1992, 1993 und 1994 weisen trotz der Verluste im Mensabereich insgesamt keine Defizite aus.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 80 In Übereinstimmung mit einem vom StW eingeholten Gutachten hat der Rechnungshof folgende Mängel im Bereich der Mensen festgestellt:
- die Personalbemessung ist zu großzügig,
 - der Arbeitsaufwand ist zu hoch,
 - die Geräteausstattung ist unzulänglich,
 - die Eigenreinigung der Mensen ist nicht ökonomisch,
 - die Hilfsbetriebe Metzgerei und Konditorei sind unwirtschaftlich.
- Der Rechnungshof hat die Mängelbeseitigung angemahnt und Empfehlungen hierzu gegeben. Dabei hat er insbesondere die Schließung der Hilfsbetriebe Metzgerei und Bäckerei gefordert.
- 81 Im Bereich der Müllentsorgung hat der Rechnungshof dem StW im Hinblick auf die Gebührenstaffel nahegelegt, durch eine geringere Zahl der Behälter und eine Änderung der Volumina eine Einsparung zu erzielen. Dies schien dem Rechnungshof auch deshalb dringend geboten, weil seit Einführung des Dualen Systems der Restmüll sich erheblich reduzierte.
- Die Aufwendungen für Wasser und Abwasser hatten sich im Jahre 1992 in den drei Mensen gegenüber dem Jahr 1991 nochmals erhöht. Neben anderen Maßnahmen – z.B. Anschaffung von neuen Spülmaschinen – sollte auf einen sparsameren Umgang mit Wasser hingewirkt werden.
- 82 Der Rechnungshof rügt, daß vom StW die Vergabevorschriften der VOL nicht in allen Fällen beachtet worden sind.
- 83 Das StW hat für alle Kraftfahrzeuge eine Unfallversicherung nach Pauschalsystem abgeschlossen. Damit sind die Mitarbeiter beim StW besser gestellt als vergleichbar Tätige bei Land und Kommunen. Der Rechnungshof hat die Kündigung der Unfallversicherungsverträge empfohlen.
- 84 Der Geschäftsführer des StW hat mit Schreiben vom 22. April 1994 zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs dargelegt, daß die vom Rechnungshof aufgezeigten Verbesserungsvorschläge umgesetzt werden bzw. sich die Umsetzung wegen der umfangreichen Maßnahmen in der Vorbereitungsphase befindet.
- Auch das HMWK hat den jeweiligen Feststellungen in den Prüfungsmitteilungen grundsätzlich zugestimmt. Es hat die Auffassung des Rechnungshofs, daß die technischen Einrichtungen der Verpflegungsbetriebe des Studentenwerks Darmstadt zum frühestmöglichen Zeitpunkt verbessert werden müssen, geteilt. Für die Erweiterung und Sanierung der KÜcheneinrichtung in der Mensa Stadtmitte wurden bereits mit Bescheid vom 30. März 1994 720 TDM zur Verfügung gestellt. Das Ministerium erwartet, daß nach Abschluß dieser Maßnahme die Erträge des StW merklich gesteigert werden, weil das Angebot vielfältiger und attraktiver sein wird.
- Ferner hat das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, die Erfüllung des Sozialauftrags des Studentenwerks werde in Frage gestellt, wenn nicht alsbald die Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln geschaffen werden. Hinsichtlich der technischen Ausstattung sei im Hj. 1995 beabsichtigt, aus Mitteln der ATG 94 solche Maßnahmen zu fördern.
- 85 Damit das StW den gesetzlichen Anforderungen gerecht werden kann, genügt es nach Auffassung des Rechnungshofs nicht, le-

Zu Tz. 80

Die betriebseigene Metzgerei des Studentenwerks wurde zum 1. Februar 1994 geschlossen. Bei der Bäckerei wird z.Z. geprüft, ob sich die Ergebnisse durch eine andere Produktpalette nachhaltig verbessern lassen. Sollte dies nicht der Fall sein, wird auch dieser Eigenbetrieb geschlossen werden müssen.

Die Maßnahmen zur Reduzierung des Personalbestandes sind im Gange. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist bemüht, die apparative Ausstattung nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans zu modernisieren.

Zu Tz. 81

Im Wohnheim Karlshof konnte mittlerweile durch Umstellung der Behältergrößen eine jährliche Entlastung von rd. 8.000 DM erreicht werden. Im übrigen teilt der Geschäftsführer des Studentenwerks jedoch mit, das Stadtreinigungsamt lege eine Müllmenge von 15 Litern je Person und Woche zugrunde; diese Müllmenge wird in allen Wohnheimen außer dem vorgenannten Karlshof überschritten. Das Studentenwerk ist derzeit bemüht, die Gründe für den hohen Müllanfall festzustellen.

Hinsichtlich der hohen Wasser- und Abwasserkosten gehen Studentenwerk und Ministerium für Wissenschaft und Kunst übereinstimmend davon aus, daß die für 1996 vorgesehene Sanierung der Spülküche Stadtmitte Abhilfe schaffen wird.

Zu Tz. 82

Der Geschäftsführer des Studentenwerks Darmstadt hat zugesagt, daß die Vergabevorschriften künftig durchgängig beachtet werden.

Zu Tz. 83

Die Kündigung der Unfallversicherungsverträge ist bereits erfolgt.

Zu Tz. 84 bis 86

Am 19. September 1994 konnte in der Mensa Stadtmitte die sanierte KÜcheneinrichtung in Betrieb genommen werden. Gleichzeitig wurde die ebenfalls erneuerte Essensausgabe als free-flow-Zone eröffnet. Das Studentenwerk setzt seine Bemühungen zur Verbesserung von Technik und Ambiente fort. Noch in diesem Jahr wird mit der Neumöblierung der Mensa Stadtmitte begonnen werden; diese Bemühungen werden durch frischere Farbanstriche, Wandschmuck und Grünpflanzen ergänzt. Die Sanierung der Mensa Schöfferstraße ist ebenfalls noch für 1995 vorgesehen.

Durch das free-flow-System in der Mensa Stadtmitte und durch die Einführung eines bargeldlosen Kassensystems wird Personal freigesetzt werden. Es ist vorgesehen, durch diese Personaleinsparungen Neueinstellungen für die zusätzliche Mensa Haardring (ab 15. Mai 1995) und für den neuen Kiosk im Audimax-Gebäude der Technischen Hochschule Darmstadt zu vermeiden. Das Studentenwerk erwartet, daß die Ko-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

diglich die vom Ministerium aufgezeigten Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere im Bereich der Mensen bedarf es grundlegender Änderungen in Ausstattung und Organisation, um die Akzeptanz und Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu erhöhen. Auch sind hygienische Mängel aus Gründen der Gesundheitsvorsorge zu beheben. Ein funktionierendes Versorgungssystem erfordert nach Ansicht des Rechnungshofs neben ökonomischen Betrachtungen auch die Beachtung der Grundsätze des Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutzes. Das StW kann diesen Erfordernissen ohne Hilfe des Landes nicht nachkommen.

stenentwicklung durch eine stringente Personalbemessung gedämpft werden kann; diese Einschätzung wird vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst geteilt.

Die Auffassung des Rechnungshofs, der Aufsichtsfunktion des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst komme eine erhöhte Bedeutung zu, wird von der Landesregierung geteilt.

- 86 Ohne ausreichende finanzielle Unterstützung würden alle Ansätze und Versuche, die wirtschaftliche Situation des StW zu verbessern, bereits im Ansatz vereitelt. Die Erfüllung des Sozialauftrags dieser Selbsthilfeeinrichtung wird in Frage gestellt, wenn nicht umgehend Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Handeln geschaffen werden. Bei der Durchführung der genannten Maßnahmen kommt daher der Aufsichtsfunktion des HMWK erhöhte Bedeutung zu.

Organisation und Wirtschaftlichkeit des Landesamtes für Denkmalpflege (Kap. 15 36)

Führung und Organisation des Landesamtes für Denkmalpflege entsprechen nicht den Anforderungen an eine funktionierende Behörde. Durch Verbesserungen der Dienstaufsicht und der Organisation können Mängel in der Führung sowie in den Arbeitsabläufen beseitigt und damit die Effizienz der Denkmalpflege gesteigert werden. Dies führt u.a. zu einer jährlichen Personalkostenersparnis von nahezu 1 Mio. DM.

- 87 Denkmalschutzbehörden sind nach § 3 des Denkmalschutzgesetzes (DSchG) das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst (MWK) als Oberste Denkmalschutzbehörde, in kreisfreien Städten und den Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Gemeindevorstand, in den Landkreisen der Kreis-ausschuß. Die untere Verwaltungsebene nimmt den Denkmalschutz nach Weisung des Ministeriums wahr. Sie ist insbesondere für die Entscheidungen in denkmalschutzrechtlichen Verfahren zuständig.

Denkmalfachbehörde ist das dem MWK nachgeordnete Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH). Zu seinen Aufgaben gehören insbesondere die Inventarisierung der Kulturdenkmäler, die Führung des Denkmalsbuches, wissenschaftliche Untersuchungen der Kulturdenkmäler sowie die Beratung und Unterstützung der unteren Verwaltungsebene wie auch der Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern.

- 88 Das Landesamt verfügte im Hj. 1993 über 29 Planstellen für Beamte, 32 Stellen für Angestellte und zwei Stellen für Arbeiter. Zusätzlich wurden 21 Angestellte aus Sachmitteln sowie 15 Zivildienstleistende beschäftigt. Die Gesamtausgaben belaufen sich auf ca. 25,5 Mio. DM, denen Einnahmen in Höhe von ca. 12,6 Mio. DM aus dem Überschuß des Zahlenlottos und der Zusatzlotterien gegenüberstehen. Der Zuschußbedarf beträgt somit ca. 12,9 Mio. DM. Das Landesamt ist in vier Abteilungen untergliedert, wobei innerhalb der Abteilungen Dezernate und Sachgebiete eingerichtet sind. In Darmstadt und Marburg bestehen Außenstellen.

- 89 Der Rechnungshof hat Vorschläge, die zu einer Effizienzsteigerung des Landesamtes führen sollen, unterbreitet. Diese betrafen im wesentlichen die Straffung der zu breit angelegten Aufbauorganisation, die Zentralisierung von doppelt ausgeführten Verwaltungstätigkeiten, Probleme der Dienstaufsicht und die Frage, welche Arbeiten an private Anbieter vergeben werden können.

- 90 Der Präsident des Landesamtes nimmt neben seiner Funktion als Behördenleiter noch die Aufgaben des Leiters der Zentralabteilung sowie des Leiters des Verwaltungsdezernats wahr. Diese sich über drei Ebenen hinziehende Stellenzuordnung kann in der Praxis, auch aufgrund vielfältiger und zeitaufwendiger anderweitiger Verpflichtungen – über die Stellung als Behördenleiter und über die Landesgrenzen hinaus –, keine angemessene Dienst- und Fachaufsicht gewährleisten.

Die unzureichende Dienst- und Fachaufsicht äußert sich z.B. darin, daß die Verwaltungsangestellte im Vorzimmer des Präsidenten zu weniger als 15 v.H. ihrer Arbeitskraft ausgelastet ist oder daß Stellungnahmen des Landesamtes, die das Ministerium bereits siebenmal angemahnt hatte, vom Justitiar des Landesamtes dennoch nicht erledigt worden waren.

Darüber hinaus sind die Arbeitsabläufe innerhalb der Zentralabteilung durch die Aufspaltung in acht Organisationseinheiten erheblich erschwert.

Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, durch Zusammenfassung korrespondierender Aufgaben die Anzahl der Organisationseinheiten zu verringern und die Zentralabteilung in Form einer dem Präsidenten direkt zugeordneten Geschäftsstelle weiterzuführen. Darüber hinaus könnte nach Ansicht des Rech-

Zu Tz. 87 bis 89

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die von ihm angeregte Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung des Rechnungshofs beim Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) sehr begrüßt. Es wurden einige wichtige Anregungen und Hinweise gegeben, die zu den nachstehend dargestellten Maßnahmen geführt haben. Weitere Effizienzsteigerungen und Optimierungen der Aufgabenwahrnehmung beim LfDH – auch unter Einbeziehung des Personalbereichs – werden angestrebt. Über das Ergebnis wird zu gegebener Zeit berichtet.

Zu Tz. 90 und 91

Die Zentralabteilung wurde zwischenzeitlich neu strukturiert und in zwei Dezernate gegliedert. Die Leitung der Zentralabteilung sowie eines der beiden Dezernate wurde dem Justitiar übertragen.

Entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs wurden im Dezernat 1 die drei Bereiche

- Allgemeine Verwaltung, Haushalt, Personal,
- Steuer, Zuwendung und
- Datenverarbeitung, Denkmalsbuch

zusammengefaßt. Das Dezernat 2 wurde als Justitiariat beibehalten.

Die Sekretariatsstelle des Präsidenten des LfDH wurde in die Zentralabteilung zur Wahrnehmung eines Sachgebiets eingegliedert. Des Weiteren wurde in der Zentralabteilung eine Fristenüberwachung für die aufgrund von Erlassen einzuholenden internen Stellungnahmen der Fachabteilungen eingeführt, was zur Folge hat, daß angeforderte Berichte nunmehr we-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

nungshofs die Stelle des Justitiars (BesGr A 15 BBesG) entfallen, da juristische Aufgaben beim Landesamt nur in ganz geringem Umfang anfallen.

- 91 Das Ministerium hat sich in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteln hinsichtlich der Neustrukturierung der Zentralabteilung im wesentlichen den Argumenten des Rechnungshofs angeschlossen. Es sieht jedoch den Bedarf für die Stelle des Justitiars als unabdingbar an. Dies wird mit Aufgabenbereichen begründet, die sich bei den Untersuchungen des Rechnungshofs über den Arbeitsanfall im Justitiariat als zeitlich unbedeutend oder als Routineaufgaben herausgestellt haben und von einem Beamten des gehobenen Dienstes etwa als Geschäftsstellenleiter wahrgenommen werden könnten. Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, die Stelle des Justitiars im Landesamt ersatzlos zu streichen.

Dem Rechnungshof ist daher unverständlich, daß der derzeitige Justitiar trotz des von ihm in einem wesentlichen Anteil zu verantwortenden unbefriedigenden Zusammenwirkens mit dem Ministerium zwischenzeitlich befördert wurde und außerdem vorgesehen ist, ihn mit der Leitung der Zentralabteilung zu betrauen.

sentlich schneller erstellt und termingerecht beim Ministerium eingehen.

Insgesamt konnten die Arbeitsabläufe innerhalb der Zentralabteilung aufgrund der Neustrukturierung deutlich gestrafft werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist nach wie vor der Ansicht, daß das LfDH auf juristische Kompetenz nicht verzichten und die Stelle des Justitiars deshalb nicht entfallen sollte.

Die Wahrnehmung der Prozeßvertretung in Rechtsstreitigkeiten, die von der Dienststelle geführt werden müssen, setzt eine juristische Qualifikation voraus, da es ansonsten zu Fehleinschätzungen der Prozeßlage und damit verbundenen Nachteilen für das Land kommen kann. Deshalb ist im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst die Befugnis, das Land als Partei oder Verfahrensbeteiligte zu vertreten, ausnahmslos nur solchen Dienststellen übertragen, die über mindestens eine Volljuristin oder einen Volljuristen verfügen.

Die juristischen Aufgaben beim LfDH umfassen allerdings zu einem weit größeren Teil den außerprozessualen Bereich. Im Interesse einer bürgernahen und bürgerfreundlichen Verwaltung ist das LfDH darum bemüht, Konfrontationen zu vermeiden und stattdessen mündlich oder schriftlich Eigentümer, untere Denkmalschutzbehörden und sonstige Behörden zu beraten, um so zu einer außergerichtlichen Problemlösung beizutragen. Hierzu werden insbesondere auch die beim LfDH tätigen Denkmalpfleger durch den Justitiar bei aktuellen juristischen Problemstellungen beraten. Die Befassung des Justitiars erfolgt beispielsweise bei Anfragen zur Zumutbarkeit von denkmalpflegerischen Forderungen und Auflagen (vgl. §§ 11 Abs. 1, 12, 26 HDSchG), zur Zustimmung von Abbrucharträgen (vgl. §§ 16, 18 Abs. 3 HDSchG), generell in Fällen einer möglichen Nichteinigung zwischen unterer Denkmalschutzbehörde und LfDH nach § 18 Abs. 3 HDSchG sowie bei Fragen der Beteiligung des LfDH an Planfeststellungsverfahren und an Bauleitplanungen.

Darüber hinaus fallen juristische Aufgaben in nicht unerheblichem Umfang bei den Sachgebieten "Zuwendungen, Steuer" sowie "Denkmalsbuch" an. Beispielsweise erfordern der Erlaß von Widerspruchsbescheiden nach §§ 7i ff. Einkommensteuergesetz oder die Richtlinienentwicklung in Steuer- und Zuwendungsfragen eine juristische Qualifikation des verantwortlichen Bearbeiters.

Aufgrund der vorhandenen juristischen Kompetenz konnten dem LfDH im Vergleich zu anderen Dienststellen außerhalb des Hochschulbereichs weitergehende Entscheidungsbefugnisse in Personal-, aber auch in Haushaltsangelegenheiten übertragen werden.

Das unbefriedigende Zusammenwirken mit dem Ministerium ist im wesentlichen darauf zurückzuführen,

- 92 Die Abteilung 2 des LfDH – "Archäologische und Paläontologische Denkmalpflege" – hat eine eigene Verwaltung mit eigener Postanschrift. Ein geordneter Verwaltungsablauf ist daher in weiten Bereichen beim LfDH nicht möglich. Neben den Verwaltungstätigkeiten wird von der Abteilung 2 auch die Geschäftsführung für die Archäologische Gesellschaft in Hessen e.V. wahrgenommen. Durch diese sachfremden Tätigkeiten werden erhebliche Kapazitäten, die für die originären Aufgaben der Abteilung zur Verfügung stehen sollten, gebunden.

Diese unbefriedigende Situation wird auch durch die Veröffentlichungspraxis der Ergebnisse der wissenschaftlichen Tätigkeiten der Landesarchäologie deutlich. Bereits im Jahr 1988 hatte der Rechnungshof im Rahmen von Prüfungsmittellungen darauf hingewiesen, daß die jährlichen "Fundberichte aus Hessen" nur sehr schleppend und nicht zeitnah publiziert werden. Zum Zeitpunkt der derzeitigen Prüfung im Jahr 1993 waren die "Fundberichte aus Hessen" bis zum Jahr 1984/85 erschienen.

- 93 Um Kapazitäten für die originären Aufgaben der Abteilung 2 freizusetzen, Arbeitsabläufe transparenter zu gestalten und Doppelarbeiten zu vermeiden, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die in der Abteilung 2 wahrgenommenen sachfremden Verwaltungstätigkeiten nur noch in der zentralen Verwaltung des LfDH zu erledigen wie auch die Geschäftsstellentätigkeit für die Archäologische Gesellschaft in Hessen e.V. einzustellen.
- 94 Während das Ministerium mit den Vorschlägen des Rechnungshofs hinsichtlich der zentralen Wahrnehmung der Verwaltungstätigkeiten übereinstimmt, sieht es die Mitglieder der Archäologischen Gesellschaft in Hessen e.V. als ehrenamtliche Mitarbeiter der archäologischen und paläontologischen Denkmalpflege an. Diesen würden regelmäßig Informationsmaterialien und Weiterbildungsunterlagen zur Verfügung gestellt. Es sei nicht erkennbar, daß dadurch Dienstleistungen im Sinne einer Geschäftsstellenfunktion für die Archäologische Gesellschaft in Hessen e.V. vom LfDH erbracht würden.
- 95 Der Rechnungshof vermag sich dieser Argumentation nicht anzuschließen, zumal die Adresse der Geschäftsstelle des Vereins mit der bisherigen eigenständigen Anschrift der Abteilung 2 des LfDH identisch ist und von hier aus auch Mitgliederwerbung und -betreuung für den Verein betrieben wird.
- 96 Ebenso wie im Fall des Justitiariats fiel auch in der Abteilung 2 des LfDH auf, daß die Erledigung erbetener Stellungnahmen und die Beantwortung von Erlassen nur äußerst schleppend erfolgt. In einem Fall mahnte das Ministerium wegen der Erstellung eines Merkblatts insgesamt 17 mal und stellte dann seine Bemühungen ein. Mittlerweile erfolgt im monatlichen Abstand eine "Routinemahnung" vom MWK an das Landesamt. Im Durchschnitt wird darin auf zehn unerledigte Vorgänge hinge-

daß die abzugebenden Berichte in der Regel von fachlichen Stellungnahmen häufig im Außendienst tätiger Mitarbeiter des LfDH abhängen; eine beschleunigte Erledigung ist durch die jetzt in der Zentralabteilung eingerichtete Fristenüberwachung gewährleistet. Die Bestellung des Justitiars zum Leiter der Zentralabteilung dient der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Entlastung des Präsidenten des Landesamtes, der diese Aufgabe bisher wahrgenommen hat, und gewährleistet die für die Leitung dieser neu strukturierten Abteilung erforderliche fachliche Kompetenz. Mit der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Einrichtung einer Geschäftsstelle unter der Leitung eines Beamten des gehobenen Dienstes könnten die geschilderten Aufgaben, wie sie jetzt von der Zentralabteilung wahrgenommen werden, nicht bewältigt werden.

Zu Tz. 92 bis 97

Soweit in der Abteilung 2 allgemeine Verwaltungsaufgaben wahrgenommen wurden, wurden diese in die Zentralabteilung verlagert und die betroffene Mitarbeiterin dorthin umgesetzt. Die eigene Postanschrift der Abteilung 2 wurde abgeschafft. Im Außenverkehr wird jetzt nur noch die einheitliche Anschrift des LfDH verwendet.

Die Archäologische Gesellschaft in Hessen e.V. unterstützt das LfDH bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in der Bodendenkmalpflege. Deshalb stellt das LfDH den Vereinsmitgliedern regelmäßig Informationsmaterialien und Weiterbildungsunterlagen zur Verfügung. Die Zusammenarbeit zwischen Verein und LfDH soll in einem Kooperationsvertrag dokumentiert werden.

Die vom Rechnungshof kritisierte Veröffentlichungspraxis hinsichtlich der jährlichen "Fundberichte aus Hessen" ist auf die eingeschränkt verfügbare Personalkapazität für diese Aufgabe zurückzuführen. Der letzte Band der Fundberichte war der Band 1987/88 und ist 1994 erschienen.

Wie bereits oben ausgeführt, wurde mit der in der Zentralabteilung eingerichteten Fristenüberwachung für die Beantwortung von Erlassen eine organisatorische Lösung erreicht, die das Zusammenwirken von Ministerium und LfDH verbessert hat. Für das vom Rechnungshof erwartete disziplinarische Vorgehen gegen einzelne Beamte des LfDH bestand kein Anlaß, da nicht genügend Anhaltspunkte für ein Dienstvergehen vorlagen. Auf die nur eingeschränkt verfügbare Personalkapazität der Abteilung 2 muß auch in diesem Zusammenhang hingewiesen werden.

- 105 Der Rechnungshof hat aufgrund eigener Ermittlungen jährliche Kosten für den Betrieb der Werkstatt in Höhe von ca. 450 TDM festgestellt. Als Begründung für die Existenz einer eigenen Restaurationswerkstatt nennt das LfDH u.a. die Durchführung von Modellmaßnahmen, die Entwicklung verbindlicher Standards der Untersuchung und wissenschaftliche Auswertungen. Diese Gründe mögen zwar bei der Einrichtung der Werkstatt noch ausreichend gewesen sein, mittlerweile gibt es jedoch an Hochschulen, Staatlichen Akademien usw. Ausbildungsgänge mit Diplomabschluß für Restauratoren und eine entsprechende restauratorische Forschung.
- Der Rechnungshof sieht daher die Beibehaltung der Restaurierungswerkstatt beim Landesamt nicht als notwendig an. Er schlägt vor, sie zu schließen und die bisher dort durchgeführten Arbeiten z.B. durch die Restaurierungswerkstatt der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten in Bad Homburg vornehmen zu lassen, wo nach Feststellungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 1993 (Drucks. 13/5981, Tz. 121) vorhandene Gerätekapazitäten nur unzureichend genutzt und daher nicht wirtschaftlich eingesetzt werden. Im übrigen könnten die dort vorhandenen Einrichtungen durchaus auch privaten Restauratoren projektgebunden überlassen werden. Die Tätigkeit der Restauratoren des Landesamtes sollte sich in Zukunft vor allem auf die Beratung beschränken. Damit könnte die Stelle einer Restauratorin (VergGr IV a BAT) entfallen.
- 106 Das Ministerium sieht die Beibehaltung der amtseigenen Restaurierungswerkstatt aus wirtschaftlichen Gründen als gerechtfertigt an. Zur Restaurierungswerkstatt der Staatlichen Schlösser und Gärten wird angemerkt, daß derzeit die dortige Geräteauslastung festgestellt und Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den hessischen Museen und auch dem LfDH geprüft würden. Zu dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Restaurierungswerkstätten des LfDH und der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten zusammenzulegen, könne deshalb noch nicht abschließend Stellung genommen werden.
- 107 Dem vom Ministerium vorgebrachten Argument der Wirtschaftlichkeit vermag der Rechnungshof gerade in diesem Falle nicht zu folgen. Schließlich sehen der zuständige Leiter der Abteilung 3 und die Leiterin der Restaurierungswerkstatt offensichtlich wenig Grund, dem Gebot der Wirtschaftlichkeit zu folgen, denn "unbelastet von unzuträglichem wirtschaftlichem und zeitlichem Druck, dem die freien Restauratoren stärker unterliegen, können die 'beamteten' Restauratoren Modellmaßnahmen durchführen ...", wie sie in einem Fachbeitrag (Denkmalpflege in Hessen, 1/1992, S. 12) ausführen.
- 108 Das Land gewährt dem von vier Bundesländern geförderten Institut für Steinkonservierung e.V., das ebenso wie das LfDH in den Räumen des Biebricher Schlosses untergebracht ist, jährliche Zuwendungen von ca. 300 TDM. Bei einer Inanspruchnahme dieses Instituts durch das Landesamt wäre nach Auffassung des Rechnungshofs die bisher von den Restauratoren des Landesamtes wahrzunehmende federführende restauratorische Betreuung und Erstellung wissenschaftlicher Fachgutachten bei Maßnahmen zur Steinkonservierung überflüssig.
- 109 Nach den Ausführungen des MWK sind die beim Institut für Steinkonservierung e.V. tätigen Mineralogen nicht in der Lage, die restauratorischen Aufgaben des LfDH im Außendienst zu übernehmen. Die Untersuchungen und Dokumentationen des Instituts betreffen nur einen Teil der restauratorischen Aufgaben.
- Dem kann sich der Rechnungshof nicht anschließen, zumal lt. den Erläuterungen zum entsprechenden Haushaltstitel ausdrücklich zum Aufgabenbereich des Instituts zählt, "durch konkrete, praxisbezogene, steinkonservatorische Fachberatung die Denkmalpflege in Hessen wirksam zu unterstützen". Die Stelle des Restaurators im Außendienst (VergGr IV a BAT) könnte nach Ansicht des Rechnungshofs deshalb entfallen.

Zu Tz. 108 und 109

Die beim Institut für Steinkonservierung e.V. tätigen Mineralogen und Geologen können das LfDH lediglich in Fragen der Steinkonservierung beraten. Für alle anderen restauratorischen Aufgaben (Holz, Gefache, Putz, Malerei, Dacheindeckung usw.) ist der Restaurator im Außendienst beim LfDH zuständig, der die Bezirksdenkmalpfleger in schwierigen konservatorischen Fragen unterstützt. Diese Stelle ist daher nicht entbehrlich, wenn der oben beschriebene Aufgabenumfang beibehalten werden soll.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

110 Der Abteilung 3 des LfDH gehören auch ein Technischer Oberinspektor in der Hauptverwaltung und ein Technischer Angestellter in der Außenstelle Marburg an. Sie sind für die Bauberatung und Erstellung von architektonischen Fachgutachten sowie Alternativplanungen zuständig. Beide Bedienstete sehen sich in ihrer Aufgabenstellung als Architekten privater Bauherren und fertigen eindeutig zum Aufgabenbereich des planenden Architekten gehörende Detailzeichnungen an.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Planstelle der BesGr A 10 B BesG und die Stelle der VergGr IV a BAT für die Techniker zu streichen, da derartige Serviceleistungen nicht zu den Aufgaben der technischen Bediensteten des Landesamtes zählen, zumal im Bereich der Denkmalpflege anerkannte private Architekturbüros tätig sind.

Nach den Äußerungen des Ministeriums liegt ein wesentlicher Anteil der Aufgaben der Amtsarchitekten in der Erstellung von Nutzungsgutachten. Gerade darin aber sieht der Rechnungshof eine originäre Aufgabe des Bauherrn, die dieser im allgemeinen mit Hilfe des von ihm beauftragten Architekten löst. Im übrigen sollte der jeweilige Bezirksdenkmalpfleger in der Lage sein, sich über derartige Fragen mit dem planenden Architekten auseinandersetzen zu können. Nach Ansicht des Rechnungshofs liegt deshalb auch kein weiterer Grund vor, beim LfDH Amtsarchitekten zu beschäftigen. Er bleibt deshalb bei seinem Vorschlag, diese Stellen zu streichen und die betroffenen Bediensteten an einer anderen Stelle der Landesverwaltung einzusetzen.

111 Aufgabe der Abteilung 4 – "Inventarisierung" – ist es, ein öffentliches Verzeichnis der Kulturdenkmäler, das Denkmalsbuch, zu erstellen bzw. zu führen. Die einzelnen Bände des Denkmalsbuchs Hessen werden zum einen von Angehörigen des LfDH, zum anderen im Rahmen von Werkverträgen durch außenstehende Dritte erarbeitet.

Der Rechnungshof ist bei einem Kostenvergleich zu dem Ergebnis gekommen, daß die Erstellung der einzelnen Bände des Denkmalsbuchs auf Werkvertragsbasis erheblich weniger Kosten als bei der Fertigung durch Angehörige des Landesamtes verursacht. Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs ließe sich ein Betrag in Millionenhöhe einsparen, wenn die noch ausstehenden 22 von insgesamt 43 Bänden auf Werkvertragsbasis erstellt würden. Als Folge der Erledigung dieser Aufgaben durch außenstehende Dritte und aus innerorganisatorischen Gründen sollte die Abteilung 4 aufgelöst und die verbleibenden Aufgaben der Abteilung 3 zugeordnet werden.

112 Das Ministerium dagegen kommt bei einem eigenen Kostenvergleich zu dem Ergebnis, daß die Kostendifferenz zwischen eigener Fertigung und Fremdvergabe unerheblich sei. Aus Koordinationsgründen, für die Abnahme der Leistungen und für die Geltendmachung von Nachbesserungsansprüchen sei es außerdem notwendig, daß ein Bestand an Mitarbeitern kontinuierlich mit dieser Aufgabe befaßt sei.

113 Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß trotz der derzeitigen Beschäftigung von Angehörigen des Landesamtes bei der Erstellung des Denkmalsbuchs zwischen den eigenen Beiträgen und den durch Werkverträge erarbeiteten Bänden wegen mangelnder Koordination und Vorgaben seitens des LfDH nicht erwünschte unterschiedliche Formen der Dokumentation auftraten. Selbst bei den von Angehörigen des LfDH erstellten Beiträgen ergaben sich aufgrund mangelnder Information untereinander derartige Unterschiede.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seinem Vorschlag, die Abteilung 4 – "Inventarisierung" – aufzulösen und die dort wahrgenommenen Aufgaben der Abteilung 3 – "Bau- und Kunstdenkmalpflege" – zuzuordnen. Er sieht darin die Möglichkeit gegeben, Inventarisierung und Bau- und Kunstdenkmalpflege wesentlich besser als bisher koordinieren zu können. Die in der Abtei-

Zu Tz. 110

Die von den Amtsarchitekten wahrgenommenen Aufgaben umfassen die Überarbeitung von vorgelegten Bauplänen unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten mit dem Ziel, einen schonenderen Umgang mit der historischen Substanz zu erreichen und die Chancen zu verbessern, Denkmalsubstanz zu erhalten und die Umgebung von Kulturdenkmälern denkmalgerecht zu gestalten. Dabei kann es gerade auf Details ankommen, so daß Probeplanungen und Beratungen nicht ausreichen. Das LfDH wird in diesem Rahmen aber darum bemüht sein, seine alternativen Planungsvorschläge soweit als möglich auf skizzenhafte Darstellungen zu reduzieren. Vor allem sind aber von den Amtsarchitekten Nutzungsgutachten (Nutzungsverträglichkeits-Analysen) zu erstellen, die als restauratorisch-konservatorische Stellungnahmen des LfDH in zeichnerischer Form genauso Bestandteil des Auflagenkataloges für denkmalbezogene Baugenehmigungen werden wie die schriftlich formulierten Anregungen und Bedenken des zuständigen Bezirksdenkmalpflegers. Es wird geprüft, ob der Personalbestand insoweit reduziert werden kann.

Zu Tz. 111 bis 113

Das LfDH hat die Kosten der Bände der Denkmaltopographie, die ausschließlich von seinen Mitarbeitern bearbeitet wurden, und die Kosten derjenigen Bände, bei denen Leistungen an Dritte vergeben wurden, wie folgt gegenübergestellt:

Auf der Grundlage der Berechnungen des Rechnungshofs belaufen sich die durchschnittlichen Personalkosten pro Seite auf 929 DM, wenn ausschließlich Mitarbeiter des LfDH einen Band bearbeiten. Bei Vergabe von Leistungen im Rahmen von Werkverträgen ergaben sich durchschnittliche Kosten in Höhe von 730 DM pro Seite. Allerdings ist bei den zunächst günstiger erscheinenden Kosten bei Abschluß von Werkverträgen zu berücksichtigen, daß die Kosten bei ausschließlicher Eigenleistung des LfDH auf der Personalkostentabelle von 1992 mit anteiligen Arbeitsplatzkosten berechnet wurden, demgegenüber den Kosten der Werkverträge Vereinbarungen aus früheren Jahren zugrunde liegen und Arbeitsplatz- bzw. Betriebskosten nicht enthalten sind. Bei Abschluß der Werkverträge im Jahr 1992 wären die Vergütungen deutlich höher gewesen. Zudem müssen auch die Arbeitsplatz- bzw. Betriebskosten hinzugerechnet werden, da diese ebenfalls vom LfDH zu tragen sind.

Um die Eingliederung der Werkvertragnehmer in die Arbeitsorganisation beim LfDH und damit das Entstehen arbeitsrechtlicher Ansprüche auf Dauerbeschäftigung zu vermeiden, ist es nicht möglich, Werkvertragnehmer, die sich als qualifiziert erwiesen haben, mit der Bearbeitung mehrerer Bände zu beauftragen. Der dadurch bedingte häufige Wechsel von Werkvertragnehmern führt deshalb zu einem erheblichen Aufwand für die Koordination, die Ab-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

lung 4 vorhandenen drei Planstellen der BesGr A 13 BBesG für den konservatorischen Dienst sollten mit kw-Vermerken versehen werden. Bis zu deren Wirksamkeit sollten diese Planstellen der Abteilung 3 zur Verfügung stehen. Damit wäre die Möglichkeit gegeben, der Bezirksdenkmalpflege kleinere Bezirke zuzuordnen. Sie wäre dann in der Lage, auch Koordinierungsaufgaben bei der Inventarisierung zu übernehmen.

nahme der Leistungen und die Geltendmachung von Nachbesserungsansprüchen.

Es ist somit wirtschaftlich vertretbar, die noch ausstehenden Bände der Denkmaltopographie auch weiterhin vom LfDH erstellen zu lassen. Damit wird auch die vorstehend erwähnte arbeitsrechtliche Problematik vermieden.

Im übrigen sind keine wesentlichen Abweichungen in der Dokumentations- und Darstellungsmethode bei der Erstellung der Denkmaltopographie aufgetreten. Geringfügige Änderungen im Erscheinungsbild der einzelnen Bände sind aufgrund des relativ langen Zeitraumes, während dessen die Bände bereits erscheinen, nicht ungewöhnlich.

Zu Tz. 114

Die Landesregierung prüft, ob sich nach der vorgenommenen Straffung der Aufgabenerledigung beim LfDH Einsparungspotentiale ergeben. Der seinerzeit vom Rechnungshof festgestellte Stellenbedarf im Bereich der Bezirksarchäologie und der paläontologischen Denkmalpflege ist kostenneutral zu decken.

- 114 Bei einer Realisierung der Vorschläge des Rechnungshofs ergäbe sich eine wesentliche Straffung bei der Aufgabenerledigung des LfDH. Als deren Folge könnten kw-Vermerke für eine Stelle der BesGr A 15 BBesG (Justitiar), drei Stellen der BesGr A 13 BBesG (konservatorischer Dienst) und eine Stelle der BesGr A 10 BBesG (Techniker) ausgebracht werden. Weiterhin könnten drei Stellen der VergGr IV a BAT (Techniker, Restauratorin, Außendienstrestaurator) entfallen. Daraus ergäbe sich eine jährliche Personalkostenersparnis von nahezu 1 Mio. DM.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Steuerverwaltung**

(Kap. 17 01)

Steuerfälle von einigem finanziellen Gewicht werden nicht ordnungsgemäß überwacht; Steuererklärungen folglich nicht zeitnah genug angefordert. Das führt zu unnötigen Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung und -erhebung. Hierdurch werden Einnahmeausfälle nicht unbeträchtlichen Umfangs verursacht.

Im Rahmen des Steuerermittlungs- und -festsetzungsverfahrens unterlaufen den Finanzämtern zu Lasten des Steueraufkommens häufig wiederkehrende Fehler. Der Rechnungshof hat festgestellt, daß dies beispielsweise verstärkt für die einkommensteuerliche Erfassung von Veräußerungsgewinnen, von Renten und wiederkehrenden Bezügen sowie von ausländischen Einkünften gilt. Auch die zutreffende Festsetzung der Vermögensteuer, insbesondere in Fällen der Durchführung von Neuveranlagungen, ist hiervon betroffen.

115 Veranlagung gewichtiger Steuerfälle

Den Grundsätzen einer effizienten Steuerverwaltung entspricht es insbesondere, daß auf die Überwachung und zügige Bearbeitung von Steuerfällen mit einem zu erwartenden hohen Steueraufkommen besonderes Gewicht zu legen ist. Zu diesem Zweck weisen die Dienstaufsichtsbehörden die Finanzämter mit entsprechenden Erlassen und Verfügungen auf die Beachtung dieses Erfordernisses regelmäßig hin. Außerdem unterstützen sie die Ämter, indem sie bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung den maschinellen Ausdruck von Listen veranlassen, in denen die gewichtigen Steuerfälle für jedes Amt verzeichnet sind. Als gewichtig gelten Fälle mit einer verbleibenden Einkommensteuer von mehr als 100 000 DM (OFD-Vfg. vom 3. Februar 1993, VTB-Handbuch Fach 6, Karte 3).

Der Rechnungshof mußte bei seinen bei den Finanzämtern durchgeführten örtlichen Erhebungen wiederholt feststellen, daß gleichwohl in einzelnen Veranlagungsteilbezirken nicht oder nicht mit der nötigen Sorgfalt nach den gegebenen Weisungen verfahren wird. Teilweise waren die zugeleiteten Listen bedeutender Steuerfälle in den Bezirken gar nicht vorhanden oder, soweit sie vorlagen, waren sie entgegen den Anordnungen manuell nicht fortgeschrieben und somit nicht auf aktuellem Stand. Überdies blieb die Weisung unbeachtet, daß die Listen dem jeweiligen Sachgebietsleiter in bestimmten Zeitabständen zur Kontrolle vorzulegen sind.

Dies führte dazu, daß trotz bestehender allgemeiner Anordnungen immer noch eine hohe Zahl von Steuererklärungen in Fällen von einigem steuerlichen Gewicht nicht bevorzugt angefordert worden waren. In einem Amt betrug der Anteil dieser Erklärungen, gemessen an den insgesamt bevorzugt anzufordernden Fällen, sogar 65 v.H. der vom Rechnungshof eingesehenen Fälle. Hierdurch erfolgten die Steuerfestsetzungen erheblich später, weshalb sich die Erhebung nachzuzahlender Steuern entsprechend hinausschob. Da sich die Verzögerungen oft über mehrere Monate, teilweise weit über ein Jahr erstreckten und sich die Nachzahlungsbeträge nicht selten in Größenordnungen zwischen 100 000 DM und 500 000 DM bewegten, ist der Schaden, allein durch Zinsausfälle, evident.

Die aufgezeigten Mißstände, durch die eindeutige Verwaltungsanweisungen außer acht bleiben, sind durch verstärkte Dienstaufsicht sowohl auf Amts- als auch auf der Ebene der vorgesetzten Dienststellen zu beheben.

- 116 Bei örtlichen Prüfungen der Finanzämter ergaben sich immer wieder Mängel in der Bearbeitung von Veranlagungsfällen, die nicht allein mit der außerordentlichen Arbeitsbelastung der Verwaltung erklärbar sind, sondern ihre Ursachen vor allem in gewissen Unsicherheiten bei Anwendung des materiellen Steuer-

Die vom Rechnungshof in seinen Bemerkungen mehrfach angesprochenen fachlichen Defizite sind insbesondere auf die hohe Arbeitsbelastung der Bediensteten der Steuerverwaltung zurückzuführen. Infolge der hohen Fluktuationsraten stehen jetzt zunehmend Berufsanfänger in der schwierigen Einarbeitungssituation. Eine Verbesserung wird sich jedoch einstellen, wenn im Personalbereich die angestrebte Stabilität erreicht worden ist.

Zu Tz. 115

Das vom Rechnungshof geschilderte Problem ist ein häufiger Tagesordnungspunkt bei den sogenannten Klimagesprächen zwischen Vertretern der Steuerberaterschaft und der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main. Dabei kritisieren allerdings die Steuerberater eine – aus ihrer Sicht – zu häufig geübte Praxis der bevorzugten Anforderung von Steuererklärungen durch die Ämter. Durch diesen ständigen Interessenwiderstreit besteht insoweit ein regelmäßiger Erörterungsbedarf im Rahmen der Hauptsachgebietsleiter/Hauptsachbearbeiter Einkommensteuer-Tagungen. Besondere Schwierigkeiten treten vor allem in Ämtern mit hoher Personalfuktuation auf. Die Hauptsachgebietsleiter und Hauptsachbearbeiter Einkommensteuer sind deshalb zuletzt im Rahmen der Gruppenbesprechungen 1994 auf den erhöhten Schulungsbedarf von neuen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern hingewiesen worden.

Zu Tz. 116

Ich verweise insoweit auf meine Vorbemerkung.

rechts haben dürften. Kennzeichnend hierfür ist die Tatsache, daß sich die Fehlerquote auf Fälle konzentriert, die zwar weniger häufig auftreten, deren Rechtsanwendung sich jedoch im allgemeinen als nicht einfach erweist und bei denen meistens ein besonderes steuerliches Ergebnis zu erwarten ist.

117 Besteuerung ausländischer Einkünfte

Als besonders fehleranfällig haben sich jene Einkommensteuerfälle erwiesen, in denen u.a. ausländische Einkünfte zu versteuern sind. Die stichprobenweise durchgeführten Kontrollen entsprechender Fälle führten bei den zuletzt geprüften Finanzämtern zu Beanstandungsquoten zwischen 42 und 75 v.H. Dieses Ergebnis muß vor allem deshalb enttäuschen, weil der Rechnungshof dieses Thema bereits zum Gegenstand seiner Bemerkungen 1988 für das Hj. 1986 (Tzn. 108 – 111) gemacht hatte und die Verwaltung – seiner Anregung folgend – die im Zusammenhang mit der Besteuerung von Auslandseinkünften auftretenden Fragen in einer umfassenden Regelung dargestellt hat (OFD-Verfügung vom 14. Oktober 1988, ESt-Kartei 1978 zu § 34c, Karte 1). Trotz dieser Bemühungen hat sich die Fehlerquote dennoch deutlich erhöht (von seinerzeit durchschnittlich 45 v.H. auf nunmehr 58 v.H.).

Die erkannten Mängel entsprechen ihrer Art nach denjenigen, die bereits früher festgestellt worden waren. So ergaben sich in einer Reihe von Fällen neuerlich Fehler bei der Anrechnung der ausländischen auf die inländische Einkommensteuer nach § 34c Abs. 1 EStG, wobei im Zusammenhang mit der Berechnung des Höchstbetrags der anrechenbaren ausländischen Steuer häufig fälschlicherweise die ausländischen Einnahmen und nicht die ausländischen Einkünfte ins Verhältnis zum Gesamtbetrag der Einkünfte gesetzt wurden. Es wurde dabei unterlassen, die mit den Einnahmen zusammenhängenden Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten zu ermitteln und sie von den Einnahmen abzuziehen. Dies führte im Ergebnis zu einer ungerechtfertigten erhöhten Anrechnung ausländischer Steuern.

In einigen weiteren Fällen blieb überdies unbeachtet, daß nur die festgesetzte, gezahlte und keinem Ermäßigungsanspruch unterliegende ausländische Steuer auf die Inlandsteuer angerechnet werden darf. Es wurden aber ausländische Steuern berücksichtigt, ohne daß Nachweise etwa über deren Zahlung vorlagen.

Bisweilen wurde eine Steuerermäßigung durch unzutreffende Anwendung des sog. "negativen" Progressionsvorbehalts gewährt, der aus der Regelung des § 32b EStG hergeleitet wird. Dieser Vorbehalt führt zu Steuerermäßigungen, indem ausländische Verluste, die nach einem Doppelbesteuerungsabkommen im Inland steuerfrei sind, bei der Bemessung des Einkommensteuersatzes berücksichtigt werden. Die Vergünstigung ist jedoch unter entsprechender Anwendung des § 2a EStG auf bestimmte Einkunftsarten begrenzt und kann folglich nur eingeschränkt wirksam werden. Diese Einschränkung blieb in einigen Fällen unberücksichtigt.

Die Bemühungen der Finanzverwaltung um praxismgerechte Arbeitsanleitungen (vgl. etwa Leitfaden im VTB-Handbuch, Fach 8, Karte 1), um Fortbildung sowie um datenunterstützende Konzeptionen zur Vermeidung fehlerhafter Rechtsanwendung sind zwar anzuerkennen. Sie haben jedoch offensichtlich nicht den erhofften Erfolg gebracht. Deshalb sind durchgreifendere Maßnahmen unerlässlich. Sie könnten beispielsweise darin bestehen, daß Fälle mit Auslandseinkünften zukünftig in Sonderbezirken von spezialisierten und mit der erforderlichen Fachliteratur ausgestatteten Kräften zentral bearbeitet werden. Hierfür böte sich der jeweilige Hauptsachbearbeiter für die Einkommensteuer an, bei dem die erforderlichen Fachkenntnisse und Erfahrungen ohnehin vorauszusetzen sind. Ferner könnten einschlägige Fälle in jenem Veranlagungsteilbezirk zusammengefaßt werden, in welchem bereits die beschränkt Steuerpflichtigen zentral geführt werden. Sachliche Berührungspunkte bestehen hierbei insofern,

Zu Tz. 117

Die vom Rechnungshof anerkannten Bemühungen der Finanzverwaltung um praxismgerechte Arbeitsanleitungen bei der Besteuerung ausländischer Einkünfte sind auch in jüngster Zeit fortgeführt worden. Neben einem verstärkten Unterrichtsangebot im Rahmen der Fortbildungsmaßnahmen an der Verwaltungsfachhochschule in Rotenburg (jeweils 3 Stunden in den 12 stattfindenden Lehrgängen) sind vor allem die Neufassung des Leitfadens zur Besteuerung ausländischer Einkünfte (Veranlagungsteilbezirk-Handbuch Fach 8 Karte 1) und die Aktualisierung der Karte 1 zu § 34c Einkommensteuer-Kartei zu nennen.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, Sonderbezirke einzurichten, wird von der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main nach einer ersten Prüfung nicht befürwortet. Zum einen würde die Organisationsstruktur der Ämter für Steuerpflichtige und Bedienstete unübersichtlicher und zum anderen führt jede Spezialisierung naturgemäß zu einer erhöhten Abhängigkeit des Amtes von seinen Spezialisten. Die Erfahrungen der Vergangenheit hätten hier gezeigt, daß dadurch neue, kaum weniger problematische Bereiche eröffnet würden. Die Schwierigkeiten der Materie rechtfertigen jedenfalls allein nicht die Einführung von Sonderbezirken.

Dagegen soll die Anregung aufgegriffen werden, die Zeichnungsrechtsregeln anzupassen. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main prüft die Möglichkeit der Einschränkung des Zeichnungsrechts der Mitarbeiter. Gleichzeitig wurde die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main gebeten, trotz vorgetragener Bedenken wegen der vorhandenen hohen Arbeitslast der Sachgebietsleiter zu einer möglichen diesbezüglichen Zeichnungsrechtsbestimmung zu berichten. Bei dieser Gelegenheit soll auch zu einem früheren Vorschlag der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main, ein Sachgebiet Außensteuerrecht einzurichten, berichtet werden.

als in beiden Fallgruppen Spezialfragen der Doppelbesteuerungsabkommen häufig eine wichtige Rolle spielen.

Eine wirksamere Kontrolle wäre schließlich dadurch erzielbar, daß der Sachgebietsleiter mehr als bisher in den Entscheidungsprozeß eingebunden wird, indem sein Zeichnungsrecht, das sich z.Z. auf bedeutendere einschlägige Fälle beschränkt, entgegen der bisher üblichen Praxis zu Lasten der bisher zeichnungsbefugten Sachbearbeiter wegen der Schwierigkeit der Materie ausnahmsweise auch auf weniger bedeutsame Fälle ausgedehnt wird.

118 Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

Nicht immer frei von Fehlern sind die ESt-Veranlagungen, bei denen Veräußerungsgewinne zu versteuern waren. Bei der Besteuerung dieser Gewinne besteht insofern eine Besonderheit, als sie bis zu einem Höchstbetrag steuerfrei sind und darüber hinaus nur dem halben Steuersatz unterliegen (§ 34 EStG). Wenn auch die Fehlerhäufigkeit nicht so hoch liegt wie bei der Besteuerung von Auslandseinkünften, so beträgt sie bei den zuletzt geprüften Ämtern immer noch zwischen 10 und 22 v.H. der vom Rechnungshof eingesehenen einschlägigen Fälle.

Die hierbei am häufigsten auftretenden Mängel bestanden darin, daß bei der Veräußerung von Anteilen an einer gewerblichen oder freiberuflichen Personengesellschaft die gesetzlich vorgeschriebene Aufteilung des Freibetrags von 30 000 DM oder des Kürzungsbetrags im Sinne des § 16 Abs. 4 S. 2 EStG zu Lasten des Steueraufkommens nicht oder unrichtig vorgenommen worden war. Diese Fehler müßten sich durch intensive Fortbildungsschulungen ausräumen lassen.

119 Besteuerung von Renten und wiederkehrenden Bezügen

Bei der Besteuerung von Renten und wiederkehrenden Bezügen im Sinne des § 22 EStG sind bei den einzelnen Finanzämtern bei der Bearbeitung recht unterschiedliche Ergebnisse festzustellen. Während in einem der geprüften Ämter eine Fehlerquote von lediglich 4 v.H. ermittelt wurde, betrug die entsprechende Quote bei einem anderen Amt 61 v.H. Diese Unterschiede deuten auf schwerpunktmäßige Wissensdefizite hin, die es zu beseitigen gilt. Auch insoweit sind eine Intensivierung der Dienstaufsicht sowie Schulungsmaßnahmen geboten. Dies gilt vor allem deswegen, weil sich die Besteuerung von Renten und wiederkehrenden Leistungen schon seit längerem als ein schwieriges Feld erwiesen hat. Mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung der neueren Zeit und den darauf basierenden Verwaltungsanweisungen dürfte jedoch inzwischen eine gewisse Rechtssicherheit eingetreten sein. Es erscheint daher wichtig, den Bearbeitern nunmehr vor allem die Problematik bei der Abgrenzung von Renten und sonstigen Bezügen einerseits sowie der Abzugsfähigkeit dieser Einkünfte als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 a EStG andererseits auf dem Stand der neuesten Rechtsentwicklung zu vermitteln.

120 Werbungskosten bei Arbeitnehmern bestimmter Berufsgruppen

Selbst beim Werbungskostenabzug von Arbeitnehmern bestimmter Berufsgruppen werden im Veranlagungsverfahren vielfach fehlerhafte Entscheidungen getroffen. In einem Finanzamt waren von 38 eingesehenen Veranlagungsfällen allein 26 Steuerbescheide (= rd. 68 v.H.) insoweit unzutreffend. Ursächlich hierfür war teilweise eine unrichtige Anwendung gesetzlicher Bestimmungen und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (vgl. etwa Abschn. 47 LStR). So wurden neben dem besonderen Pauschbetrag für bestimmte Berufe (z.B. Journalisten) weitere Aufwendungen als Werbungskosten berücksichtigt, obgleich diese mit dem Werbungskosten-Pauschbetrag von 2 000 DM (§ 9a S. 1 Nr. 1 EStG) bereits abgegolten sind. Teilweise lagen die Fehler aber auch darin, daß die Dienstanweisun-

Zu Tz. 118

Der Vorschlag des Rechnungshofs hat bei der Erstellung des Unterrichtsplans für Fortbildungsmaßnahmen im Jahre 1995 an der Verwaltungsfachhochschule in Rotenburg Berücksichtigung gefunden.

Zu Tz. 119

Auch dieser Vorschlag des Rechnungshofs hat bei der Erstellung des Unterrichtsplans für Fortbildungsmaßnahmen im Jahre 1995 an der Verwaltungsfachhochschule in Rotenburg – erneute – Berücksichtigung gefunden.

Zu Tz. 120

Die von Hessen aufgegriffene Anregung des Rechnungshofs bezüglich eines programmgesteuerten Prüflinweises wurde von der Bundesarbeitsgruppe Einkommensteuer/Lohnsteuer (Automation) nicht befürwortet. Die Arbeitsgruppe hatte sich vielmehr dafür ausgesprochen, in der Arbeitsanleitung (Fach 4 Dienstanweisung-Automatische Datenverarbeitung) zur Kennzahl 56 im Sachbereich 87/88 die Handhabung bei Pauschbeträgen für bestimmte Berufsgruppen detailliert zu erläutern. Eine entsprechende Aktualisierung von Fach 4 Dienstanweisung-Automatische Datenverarbeitung ist anschließend für Hessen

**Gründung der Freilichtmuseum Hessenpark GmbH
in Neu-Anspach**
(Kap. 17 04)

Der Betrieb des "Freilichtmuseums Hessenpark" durch eine neben den bisherigen Landesbetrieb tretende GmbH ist nicht zweckmäßig.

Die mit der GmbH-Gründung verbundenen konkreten Zielvorstellungen konnten nicht verwirklicht werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Freilichtmuseum Hessenpark GmbH aufzulösen.

123 Allgemeines

Das Freilichtmuseum Hessenpark in Neu-Anspach/Ts. wurde seit seiner Gründung am 1. Juli 1978 als kaufmännisch eingerichteter Landesbetrieb i.S. von § 26 Abs. 1 LHO mit Sitz in Wiesbaden geführt. Der Betrieb untersteht der Aufsicht des Hessischen Ministeriums der Finanzen. Er wird von dem Direktor der Hessischen Staatsbäder geleitet und von deren Hauptverwaltung mitverwaltet.

Aufgabe des Freilichtmuseums Hessenpark ist es, erhaltenswerte Gebäude zu sichern, in historisch richtiger Zuordnung wieder zu errichten und den Besuchern anschauliche Kenntnisse von früheren Lebensweisen in den ländlichen Gebietsteilen des heutigen Landes Hessen zu vermitteln.

Die für die betriebliche Tätigkeit erforderlichen landeseigenen Grundstücke und Erbbaurechte hatte das Land dem Betrieb unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Die Gebäude, Anlagen, Ausbauten und Einrichtungen wurden im wesentlichen mit Haushaltsmitteln errichtet bzw. angeschafft. Auch für die laufende Betriebsführung waren zur Abdeckung entstandener Verluste jährliche Zuweisungen aus dem Landeshaushalt notwendig.

Im Jahre 1989 entschloß sich die Landesregierung, den Betrieb des Hessenparks aus dem Landesbetrieb auszugliedern und in Form einer GmbH rechtlich zu verselbständigen. Der Gesellschaftsvertrag vom 30. November 1989 sieht die Freilichtmuseum Hessenpark GmbH mit Sitz in Neu-Anspach/Ts. als reines Dienstleistungsunternehmen vor. Das Stammkapital beträgt 50 TDM, das Land Hessen ist alleiniger Gesellschafter der GmbH. Die Stammeinlage wurde in voller Höhe vom Landesbetrieb geleistet und ist als Beteiligung in dessen Anlagevermögen ausgewiesen. Ab dem 1. Januar 1990 übernahm die GmbH vom Landesbetrieb die laufenden Geschäfte einschließlich der Mitarbeiter. Die Liegenschaften wurden der GmbH verpachtet, das bewegliche Anlagevermögen und die Museumsgüter sowie das Vorratsvermögen an sie verkauft. Die Betriebssatzung des Landesbetriebs wurde am 24. Februar 1990 entsprechend geändert und ist ab 1. April 1990 in Kraft getreten. In einem Geschäftsbelegungsvertrag vom 17./19. April 1990 wurden die Rechtsbeziehungen zwischen Landesbetrieb und GmbH geregelt.

Im Jahr 1992 hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs in den Geschäftsjahren 1989 bis 1991 nach § 88 LHO geprüft, wobei die Vorgänge in Zusammenhang mit der Übertragung betrieblicher Aufgaben auf eine GmbH im Vordergrund standen. Ferner hat er nach §§ 91, 92 LHO die Geschäfte der GmbH in den Geschäftsjahren 1989 bis 1991 örtlich geprüft. Soweit im Einzelfall Daten der Geschäftsjahre 1992 bis 1994 von Bedeutung waren, wurden diese bei den nachstehenden Feststellungen berücksichtigt. Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

124 Wirtschaftliche Lage/Entwicklung des Landesbetriebs und der GmbH

124.1 Die Gewinn- und Verlustrechnungen der beiden Unternehmen weisen für die Geschäftsjahre 1989 bis 1992 folgende Daten aus:

Die erheblichen Schwankungen der Jahresergebnisse beim

Zu Tz. 124.1

Die vom Rechnungshof dargestellte Entwicklung der Zuschüsse zum laufenden Geschäftsbetrieb weist aus, daß in den Jahren 1990 bis 1994 der Zuschuß nicht

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Landesbetrieb sind bilanztechnisch bedingt. Sie beruhen zum einen darauf, daß der Landesbetrieb die unverzinsliche Forderung aus dem Verkauf des beweglichen Sachanlagevermögens und der Vorräte abgezinst hat, und zum anderen auf den ab dem Jahre 1992 geänderten Abschreibungsmodalitäten beim Sachanlagevermögen.

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, hat sich das Ergebnis vor Zuschuß durch die GmbH-Gründung nicht verbessert. Dies unterstreicht auch die Tatsache, daß sich die jährlich notwendigen Zuschüsse für den laufenden Betrieb in den Jahren 1990 bis 1992 nicht wesentlich geändert haben. Der geringere Zuschuß im Jahr 1992 beruht auf der allgemeinen Haushaltskürzung.

Die positiven Jahresergebnisse der GmbH in den Jahren 1990 bis 1992 sind nicht echt, wie in Tz. 125.2 darzulegen sein wird.

erhöht werden mußte, obwohl insbesondere infolge von Tariferhöhungen die Kosten stiegen. Dies wurde u.a. dadurch erreicht, daß die GmbH die Zahl ihrer Mitarbeiter (ohne die seit 1989 verpachtete Gastronomie) um 10 verringert, die Personalkostenquote auf 66,3 v.H. in 1993 gesenkt (zum Vergleich: Personalkostenquote Landesbetrieb im letzten durchgängigen Betriebsjahr 1988 = 105,5 v.H. ohne Gastronomie), die Durchschnittsproduktivität je Mitarbeiter von 76 TDM in 1990 auf 91,5 TDM in 1993 gesteigert hat (geprüfte Zahlen für 1994 liegen noch nicht vor). Widersprochen wird der Ansicht, die positiven Jahresergebnisse der GmbH seien unecht (s. zu Tz. 125.2).

Bemerkungen des Rechnungshofs

	1989 - TDM -			1990 - TDM -			1991 - TDM -			1992 - TDM -		
	Landes- betrieb	GmbH	Summe	Landes- betrieb	GmbH	Summe	Landes- betrieb	GmbH	Summe	Landes- betrieb	GmbH	Summe
Erträge insgesamt	2 938,8	-	2 938,8	120,9	3 360,9	3 481,8	116,3	3 711,9	3 828,2	139,4	3 757,1	3 896,5
Aufwendungen insgesamt	5 206,1	7,4	5 213,5	219,1	6 119,9	6 339,0	240,4	6 453,4	6 693,8	1 699,4	6 269,6	7 969,0
Betriebs- ergebnis	- 2 267,3	- 7,4	- 2 274,7	- 98,2	- 2 759,0	- 2 857,2	- 124,1	- 2 741,5	- 2 865,6	- 1 560,0	- 2 512,5	- 4 072,5
Neutrales Ergebnis	- 34,9	-	- 34,9	- 1 054,9	- 30,4	- 1 085,3	+ 159,5	- 49,1	+ 110,4	+ 155,5	- 9,9	+ 145,6
Ergebnis vor Zuschuß	- 2 302,2	- 7,4	- 2 309,6	- 1 153,1	- 2 789,4	- 3 942,5	+ 35,4	- 2 790,6	- 2 755,2	- 1 404,5	- 2 522,4	- 3 926,9
Ausgleich des Landes	2 302,2	-	2 302,2	-	2 800,0	2 800,0	-	2 800,0	2 800,0	-	2 523,0	2 523,0
Jahres- ergebnis	0	- 7,4	- 7,4	- 1 153,1	+ 10,6	- 1 142,5	+ 35,4	+ 9,4	+ 44,8	- 1 404,5	+ 0,6	- 1 403,9

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 124.2 Nach seinen Unterlagen erhielt der Landesbetrieb seit seiner Gründung am 1. Juli 1978 bis einschließlich des Geschäftsjahres 1989 nachfolgende Haushaltsmittel zum Ausbau und zum laufenden Betrieb:

	durchschnittlich jährlich
– Ausbaumittel (Kap. 18 34)	57 619 TDM 5 010 TDM
– Lfd. Zuschuß (Kap. 17 04)	24 747 TDM 2 152 TDM

Nach der Gründung der GmbH – mit Wirkung ab 1. Januar 1990 – wurden Haushaltsmittel in nachstehender Höhe für die beiden Betriebe gewährt bzw. sind in den Haushaltsplänen vorgesehen:

Jahr	Kap. 18 34 TDM	Kap. 17 04 TDM	Zusammen TDM
1990	4 000	2 800	6 800
1991	4 000	2 800	6 800
1992	3 200	2 523	5 723
1993	3 400	2 700	6 100
1994	3 300	2 800	6 100

- 124.3 Nach allem ist davon auszugehen, daß für die weitere Fortführung des Freilichtmuseums Hessenpark auch künftig neben den reinen Ausbaukosten (Kap. 18 34) jährlich mindestens mit 2,5 Mio. DM Belastungen – ganz gleich, ob als laufender Zuschuß oder als Entgelt für die Geschäftsbesorgung durch die GmbH – zu rechnen sein wird. Die im Gutachten der Wirtschaftsförderung Hessen Investitionsbank AG (HLT) aufgezeigten Daten der Erfolgspläne 1993 bis 1997 der GmbH weisen ab 1995 sogar eine steigende Tendenz aus und lassen 1997 einen laufenden Zuschußbedarf von 3 630 TDM erwarten.

Zu Tz. 124.3

Der Rechnungshof übersieht, daß die steigende Tendenz des in der Vorschau bis 1997 von der Geschäftsführung veranschlagten Zuschußbedarfs unter dem Vorbehalt der Mittelbewilligung durch den Haushaltsgesetzgeber und der Aufsichtsgremien steht und nicht eine Folge der Rechtsform des Betriebes ist. Die noch nicht genehmigten Erfolgspläne für 1996/97 enthalten Wunschkstellungen der Geschäftsführung, insbesondere zur künftigen Personalausstattung im wissenschaftlichen und museumspädagogischen sowie im Veranstaltungsbereich. Offen ist, ob diese Vorstellungen umgesetzt werden können. Entgegen der Darstellung des Rechnungshofs hat die HLT keine Erfolgsplandaten (gutachtend) "aufgezeigt", sondern lediglich Daten der Geschäftsführung in einen Anlagenband ihres Gutachtens nachrichtlich übernommen.

125 Feststellungen zum Geschäftsbesorgungsverhältnis

- 125.1 Die Basis für die rechtsgeschäftlichen Beziehungen zwischen Landesbetrieb und GmbH bildet der am 17./19. April 1990 abgeschlossene Geschäftsbesorgungsvertrag (GBV). Sowohl das Finanzministerium als auch der Aufsichtsrat der GmbH haben sich die Genehmigung des GBV in der Betriebssatzung des Landesbetriebs bzw. im Gesellschaftsvertrag vorbehalten. Dieser Vorbehalt erstreckt sich auch auf Vertragsänderungen und -ergänzungen.

Landesbetrieb und GmbH haben am 15./22. Mai 1991 rückwirkend für das Geschäftsjahr 1990 eine Vergütung vereinbart, mit der die Aufwendungen der GmbH für Planung, Ausschreibung, Bauüberwachung und Abrechnung abgegolten sein sollten. Die Vergütung betrug 5,5 v.H. der Entgelte, die die GmbH für Fremdleistungen aufbringen mußte. Der gleiche Satz wurde für das Jahr 1991 vorgehalten und sollte nach Ablauf des Jahres 1992 überprüft werden. Am 3. Mai 1993 wurde er für das Jahr 1992 nachträglich auf 7 v.H. angehoben.

Diese Vereinbarung wurde weder dem Finanzministerium noch dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorgelegt. Das Finanzministerium hat eingeräumt, daß dies ein Fehlverhalten

darstelle, das auch der Abschlußprüfer im Rahmen seiner Prüfung nach § 53 HGrG übersehen habe, und künftige Beachtung zugesagt.

Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, daß gerade in den Fällen, in denen das Land Aufgaben einem rechtlich selbständigen Beteiligungsunternehmen übertragen hat, auch in formalen Fragen eine erhöhte Kontrollpflicht besteht. Hier waren besonders die Landesvertreter im Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung sowie die für den Landesbetrieb Verantwortlichen gefordert. Hätten sie sich mit der Vergütungsfrage befaßt, wären die sachlichen Mängel, die nachfolgend erörtert werden, voraussichtlich nicht aufgetreten.

- 125.2 Der Festlegung der besonderen Honorarsätze (5,5 bzw. 7 v.H. der Entgelte für Fremdleistungen) lagen keine nachvollziehbaren Erfahrungswerte zugrunde. Sie beruhten vielmehr auf Schätzungen, die sich nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs am tatsächlichen oder erwarteten vorläufigen Verlust der GmbH orientierten. Ohne diese Vergütungen hätten sich anstelle der ausgewiesenen positiven Jahresergebnisse der GmbH Verluste ergeben. Das zeigt nachfolgende Gegenüberstellung:

Jahr	Ausgewiesenes	Gesamtbetrag	Vorläufiges
	Jahresergebnis	der Vergütung	Jahresergebnis
	TDM	TDM	TDM
1990	+ 10,5	129,2	- 118,7
1991	+ 9,4	138,5	- 129,1
1992	+ 0,5	171,9	- 171,4

Danach wurde die Höhe des Honorarsatzes rückwirkend – mit Ausnahme des Jahres 1991, für das der für 1990 festgelegte Satz weitergalt – stets so bemessen, daß sich die ursprünglichen Verluste jeweils in Jahresüberschüsse verwandelten. Es handelte sich somit im wesentlichen um eine Maßnahme zur Ergebnisregulierung, nicht zuletzt um steuerliche Konsequenzen wegen fehlender Gewinnerzielungsabsicht abzuwehren, die bei ständigen Verlustausweisen der GmbH gedroht hätten.

Der Rechnungshof beanstandet nicht grundsätzlich, daß der Landesbetrieb Dienstleistungen der GmbH honoriert. Er wendet sich vielmehr dagegen, daß die Entgelte für die Dienstleistungen nach Ablauf der jeweiligen Geschäftsjahre immer in der Höhe geschätzt wurden, wie sie für ein positives Ergebnis der GmbH notwendig waren. Das widerspricht jeglichen kaufmännischen Gepflogenheiten. Denn bei dieser Regelung mußte sich die GmbH nicht um eine sparsame Geschäftsführung bemühen, da sie von vornherein wußte, daß sie die zur Abdeckung eines Betriebsverlustes notwendigen Einnahmen nachträglich erlangen konnte. Des weiteren ist zu bemängeln, daß die bisherige Verfahrensweise nicht erkennen ließ, ob der eventuelle Verlust überhaupt mit den besonderen Dienstleistungen für den Landesbetrieb in Zusammenhang stand oder durch andere eigenwirtschaftliche Kostenbereiche der GmbH verursacht worden war. Ein sachgerechtes Ergebnis kann allein mit einer exakten kostenstellenmäßigen Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen erreicht werden. Nur anhand geeigneter Unterlagen und Abgrenzungen kann eine ordentliche Berechnungsgrundlage für eine angemessene Vergütung geschaffen werden.

Das Ministerium hat nach seiner Aussage inzwischen den Abschlußprüfer der GmbH beauftragt, zur Angemessenheit der Honorarsätze Stellung zu nehmen. Dem Rechnungshof liegt das Ergebnis dieser Untersuchung noch nicht vor.

Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme weiter aus, der Landesbetrieb habe diese zusätzlich berechneten Honorarbeträge nicht bezahlt, sondern zur Tilgung der aus der Veräußerung der beweglichen Sachanlagegüter und Vorräte an die GmbH bestehenden Kaufpreisforderung verwendet. Sie hätten

Zu Tz. 125.2

Die GmbH führt seit 1. September 1994 Aufzeichnungen über die geleisteten Stunden der Bauverwaltung. Seither wird detailliert, nicht mehr pauschal mit dem Landesbetrieb als Auftraggeber abgerechnet. Das vom Rechnungshof beanstandete Abrechnungsverfahren hat sich erledigt.

Unzutreffend ist die Unterstellung des Rechnungshofs, die nachträgliche Vereinbarung der besonderen Honorarsätze habe sich am tatsächlichen oder erwarteten Verlust der GmbH und nicht an nachvollziehbaren Erfahrungswerten orientiert. Vielmehr lagen ihr Berechnungen und Vergleiche mit Honorarsätzen in der freien Wirtschaft zugrunde. 1991 wurde auch ohne nachträgliche Honorarvereinbarung ein Gewinn erzielt.

damit nicht – wie vom Rechnungshof dargestellt – die jeweiligen Haushaltsmittelreste bei Kap. 18 34 gemindert.

Dem kann nicht gefolgt werden, da diese Beträge in den vom Abschlußprüfer geprüften jährlichen Rechenschaftsberichten als Verbrauch von Baumitteln nach Kap. 18 34 ausgewiesen wurden.

- 125.3 Mangelnde Kontrolle durch den Landesbetrieb hat ferner dazu geführt, daß Ausgaben aus "falschen" Kapiteln geleistet wurden. Der Landesbetrieb hat die in den Geschäftsjahren 1990 und 1991 sowie die in den Folgejahren mit Haushaltsmitteln nach Kap. 18 34 angeschafften beweglichen Sachanlagegüter der GmbH überlassen. Beide haben jedoch weder einen Kaufvertrag noch einen sonstigen Nutzungsvertrag darüber abgeschlossen. Die tatsächliche Situation entspricht damit nicht den (haushalts-)rechtlichen Vorgaben.

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs dargelegt, daß es sich bei den Beträgen für die Jahre 1990 und 1991 nach Mitteilung des Betriebs überwiegend um Erstattungsgegenstände handele, die vom Landesbetrieb zu finanzieren und somit durch den Pachtvertrag abgedeckt seien. Ohne eingehende Belegprüfung kann der Rechnungshof diese Aussage nicht nachvollziehen. Unstreitig ist jedoch, daß zumindest für einen Teil der beweglichen Anlagegüter eine nachträgliche Regelung zu treffen wäre. Dies hat wohl auch das Ministerium erkannt und eine Regelung für diesen Bereich zugesagt; es hat aber nicht mitgeteilt, in welcher Form diese verwirklicht werden soll.

Die Ursache für die fehlerhafte Behandlung ist letztlich in der besonderen Konstruktion Landesbetrieb – GmbH zu suchen, da für beide Bereiche bewegliche Anlagegüter anzuschaffen sind und die Mittel hierfür in verschiedenen Haushaltskapiteln bereitgestellt werden.

Der Landesbetrieb hat die am 31. Dezember 1989 vorhandenen beweglichen Sachanlagegüter zu Restbuchwerten an die GmbH verkauft. Der Rechnungshof hatte daher in seinen Prüfungsmitteilungen unter Hinweis auf § 61 Abs. 3 LHO die Frage nach der Verwirklichung eventueller stiller Reserven gestellt.

Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, hier sei § 63 Abs. 3 und 4 LHO einschlägig. Nach dieser Vorschrift ist im Regelfall aber ebenfalls der volle Wert der Wirtschaftsgüter anzusetzen. Allerdings ist es ausnahmsweise zulässig, von einem niedrigeren Wert auszugehen. Wenn sich das Finanzministerium nun auf die Ausnahmeregelung des § 63 Abs. 4 LHO beruft (geringer Wert oder dringendes Landesinteresse), so hätte es seine Entscheidung in geeigneter Form bei Genehmigung des Kaufvertrags dokumentieren müssen. Das ist nicht geschehen.

Auch das weitere Argument, die Frage nach einer Verwirklichung stiller Reserven sei in Anbetracht der fehlenden Liquidität bei der GmbH rein theoretischer Natur, überzeugt den Rechnungshof nicht. Wenn sich das Land entschließt, bisher von ihm selbst – ggf. auch in Form eines kaufmännisch geführten Landesbetriebs – ausgeübte Funktionen einer privatrechtlichen Gesellschaft zu übertragen, dann sollte es dies selbstverständlich mit den notwendigen rechtlichen, steuerlichen und haushaltsmäßigen Konsequenzen vollziehen, damit an der Ernsthaftigkeit seiner Absichten keine Zweifel aufkommen können.

- 125.4 Nach dem GBV hat die GmbH im Rahmen ihres jeweiligen Jahresabschlusses über die vertragsgemäße Verwendung der vom Landesbetrieb an sie weitergegebenen Haushaltsmittel Rechnung zu legen. Dieser Rechenschaftsbericht ist vom Abschlußprüfer auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen und

Zu Tz. 125.3

Dem Rechnungshof muß widersprochen werden. Bewegliche Sachanlagegüter des Landesbetriebes, die dieser bilanzierte, wurden mit Wissen und Willen beider Seiten, also auf wenigstens konkludent vertraglicher Grundlage, von der GmbH genutzt. Der Landesbetrieb war zur Nutzungsüberlassung (haushalts-) rechtlich legitimiert (§ 63 Abs. 5 LHO). Zum 1. Januar 1994 wurden sämtliche von der GmbH bereits genutzten beweglichen Sachanlagegüter des Landesbetriebes der GmbH übereignet. Diese war schon bisher in der Lage, eigene Erwerbungen beweglichen Sachanlagenvermögens im Rahmen verdienter Abschreibungen zu finanzieren. Ab dem Haushaltsjahr 1995 werden diese (beschränkten) Mittel um einen Zuschuß aus Kap. 17 04 – 891 73 verstärkt.

Die vom Rechnungshof ferner behandelte Frage nach der Verwirklichung stiller Reserven ist letztlich theoretisch. Wenn die GmbH dem Landesbetrieb statt des Buchwertes einen Marktwert für Museumsgut hätte bezahlen müssen, hätten für diesen Zweck Haushaltsmittel veranschlagt werden müssen, da die GmbH über eigene Mittel nicht ausreichend verfügte. Da das Land Alleineigentümer des Landesbetriebes wie auch der GmbH ist, war der gewählte Weg die einfachste Lösung. Nicht erkennbar ist, weshalb sie, wie der Rechnungshof meint, Zweifeln an der Ernsthaftigkeit der Absichten des Landes (worauf?) Vorschub leisten könnte.

Zu Tz. 125.4

Mit Änderungsvertrag vom 15./21. Dezember 1994 wurde der Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen Landesbetrieb und GmbH im Sinne einer Vereinfachung

in einem Sonderbericht zum Jahresabschlußbericht darzustellen und zu bestätigen. Er ist dem Landesbetrieb zu übersenden. Wie der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung der Geschäftsjahre 1990 und 1991 – dies gilt auch für 1992 – festgestellt hat, wurde kein Sonderbericht in dieser Form erstellt. Vielmehr ist in einer Aufstellung über die Anlagenzugänge, die als Anlage dem jeweiligen Jahresabschluß beigelegt ist, lediglich die Verwendung der Haushaltsmittel nach Kap. 18 34 aufgezeigt worden. Über die an die GmbH weitergeleiteten laufenden Zuschüsse aus dem Haushalt nach Kap. 17 04, die beim Landesbetrieb quasi einen durchlaufenden Posten bilden und als Geschäftsbesorgungsvergütungen behandelt werden, liegt bisher kein rechnungsmäßiger Nachweis vor. Er ist wegen fehlender Grunddaten auch nicht ohne weiteres nachholbar. Erst aus entsprechend aufbereiteten Unterlagen der GmbH wird zu ersehen sein, wofür diese Haushaltsmittel verwendet wurden. Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteln deshalb angeregt, das Finanzministerium als Aufsichtsbehörde des Landesbetriebs und als Gesellschafter der GmbH solle hier Abhilfe schaffen und die zukünftige Gewährung der Haushaltsmittel von entsprechenden Nachweisen abhängig machen.

Das Finanzministerium erklärte in seiner Stellungnahme, die Feststellungen des Rechnungshofs legten eine Überarbeitung des GBV mit dem Ziel nahe, ihn ohne beträchtlichen Zuordnungsaufwand vollziehbar zu machen. Es habe die angesprochene Regelung im GBV (§ 5) als ein Versuchsinstrument zur Erreichung des mit der GmbH-Gründung verfolgten Zwecks kostenbewußten Wirtschaftens durch die Geschäftsführer verstanden. Wenn sich zeigen sollte, daß das Ziel, das Freilichtmuseum möglichst kostengünstig zu betreiben, auch ohne diesen größeren bürokratischen Aufwand erreichbar sei, werde eine Änderung des GBV zu erwägen sein. Im übrigen habe es das von ihm mit der Prüfung der betriebswirtschaftlichen Effizienz beauftragte Beratungsunternehmen gebeten, auch zu dieser Frage der Zuordnung nach dem GBV bzw. zu deren Änderung Stellung zu nehmen.

Dem Vorhaben des Finanzministeriums, die festgestellten Mängel durch den Verzicht auf einen ordentlichen rechnungsmäßigen Nachweis erledigen zu wollen, kann der Rechnungshof nicht zustimmen. Er hält es im Gegenteil für dringend notwendig, daß die Aufwendungen für den laufenden Betrieb über Kostenstellen den einzelnen Betriebsbereichen zugeordnet werden. Nur bei entsprechender Zuordnung ist die notwendige Abgrenzung der Leistungsbereiche im Sinne des GBV nachvollziehbar. Schließlich sollten nach der Vorgabe des Finanzministeriums gerade die freiwirtschaftlichen Tätigkeitsbereiche über den Weg der Privatisierung optimiert werden, um letztlich hierdurch eine haushaltsmäßige Entlastung zu erreichen.

Das vom Hessischen Ministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Gutachten der HLT, liegt dem Rechnungshof seit 8. August 1994 vor. Das Gutachten bestätigt die vom Rechnungshof festgestellten Mängel und empfiehlt, eine aussagefähige Kostenträger- und Kostenstellenrechnung einzurichten.

126 Haushaltsmäßiger Nachweis

Die laufenden Zuschüsse für den Betrieb des Freilichtmuseums Hessenpark nach Kap. 17 04 von je 2,8 Mio. DM in den Jahren 1990 und 1991 wurden in voller Höhe über den Landesbetrieb an die GmbH geleistet. Nach Auffassung des Rechnungshofs fehlte hierfür eine haushaltsrechtliche Grundlage. Im Ergebnis erhält diese Leistung dadurch den Charakter einer Zuwendung. Die der GmbH zugeleiteten Beträge bleiben Haushaltsmittel, auch wenn sie wegen des abgeschlossenen GBV zur Geschäftsbesorgungsvergütung, damit also Erlöse der GmbH werden.

Auch für das Hj. 1992 wurde kein eigener Haushaltsansatz gebildet, obwohl dies ursprünglich geplant gewesen war. Der lau-

chung des Abrechnungswesens geändert und vereinbart, daß über die vertragsgemäße Verwendung der über den Landesbetrieb der GmbH zufließenden Haushaltsmittel dem Land Hessen im Rahmen des Jahresabschlusses Rechenschaft zu legen ist. Auf Sonderberichte wird verzichtet. Die GmbH wird eine aussagefähige Kostenträger- und Kostenstellenrechnung zur Verbesserung des Controlling und des Abrechnungswesens einführen.

Zu Tz. 126

An der vom Rechnungshof im letzten Absatz erwähnten Auffassung wird festgehalten. In ergänzten Erläuterungen zu Kap. 17 04 – 121 06 ist ab dem Haushaltsjahr 1995 für Klarstellung gesorgt, daß der Landesbetrieb die Mittel nicht für sich behält, sondern satzungsgemäß im Rahmen eines der GmbH erteilten Geschäftsauftrages verwendet. Ertrags- und Finanzplan des Landesbetriebes sind als Beilage V zum Epl. 17 (Hj. 1995) offengelegt.

fende Zuschuß wurde vielmehr unverändert unter Kap. 17 04 - 682 73 als Zuschuß für laufende Zwecke dem Freilichtmuseum Hessenpark zugewiesen. Lediglich aus den Erläuterungen hierzu im Haushaltsplan, die auf den Erfolgsplan des Landesbetriebs in Beilage V zu Epl. 17 hinweisen, kann mittelbar geschlossen werden, daß dieser dem Landesbetrieb gegebene Zuschuß an die GmbH weitergegeben wird. Auch beim Ausweis der Haushaltsmittel nach Kap. 18 34 für den Ausbau befinden sich keine Erläuterungen zu den geänderten Rechtsverhältnissen. Dies gilt ebenso für die nachfolgenden Haushaltsjahre 1993 und 1994.

Nachdem in den Finanzplänen 1990 und 1991 des Landesbetriebs (Beilage V zu Epl. 17) die Investitionen und deren Finanzierung mit Eigen- bzw. Fremdmitteln (Zuweisungen Kap. 18 34) noch ausgewiesen waren, wurden den Haushaltsplänen ab dem Jahre 1992 keine Finanzpläne mehr beigelegt. Da der Landesbetrieb aber weiter als Eigentümer von Grundstücken, Gebäuden und Erstausrüstung fungiert und den weiteren Ausbau zu betreiben und zu finanzieren hat, regte der Rechnungshof an, dem Haushaltsplan künftig wieder Finanzpläne beizufügen. Er hielt es mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht für vereinbar, daß die Rechtsverhältnisse im Haushaltsplan nur mangelhaft oder gar nicht dargestellt worden waren.

Das Finanzministerium widersprach zwar der vom Rechnungshof vertretenen Auffassung mit dem Hinweis, die GmbH sei nicht Partner des Landeshaushalts. Das sei allein der Landesbetrieb. Dieser wiederum fungiere als Auftraggeber der GmbH und zahle auch die Honorare für die von ihr geleisteten Dienste. Dennoch werde es dieses Auftragsverhältnis ab dem Hj. 1995 in den Erläuterungen zu Kap. 17 04 präziser darstellen. Auch dem Hinweis auf Offenlegung der Finanzpläne des Landesbetriebs als Beilage zu Epl. 17 werde es entsprechen.

127 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der GmbH-Gründung

127.1 Im Rahmen seiner Prüfung hat der Rechnungshof auch Feststellungen dazu getroffen, ob die ab 1990 im Bereich des Freilichtmuseums Hessenpark vorgenommenen Änderungen mit Gründung der Hessenpark GmbH für die Abwicklung des laufenden Betriebs zu dem mit dieser "Privatisierung" vorgegebenen Erfolg geführt haben. Als Grundlage für seine Beurteilung dienten ihm die Ausführungen im Vorlagevermerk zur 14. Sitzung des Hessenpark-Beirats am 9. November 1989, in der dem Finanzminister einstimmig die Gründung der GmbH empfohlen worden war.

Nach dem Vermerk hatte die GmbH-Gründung den Zweck, der Leitung des Hessenparks durch die Rechtsform der GmbH stärkere, von Bindungen an Haushaltsrecht und allgemeine Vorschriften für die Staatsverwaltung freiere Handlungskompetenz zu gewähren, als sie einem Landesbetrieb i.S. von § 26 LHO zugestanden werden könne.

Diese freiere Handlungskompetenz werde als Voraussetzung und Anreiz dafür verstanden,

- ergebnisorientiert zu wirtschaften,
- d.h. durch flexibleren Einsatz aller personellen und sächlichen Mittel rationell und kostenbewußt zu arbeiten,
- Mitarbeiter entsprechend zu motivieren und
- das Marktpotential konsequent und professionell zu erkunden und auszuschöpfen, d.h. auch den Umsatz durch Ausweitung der Aktivitäten zu steigern.

Ziel sei es, den Zuschuß für den laufenden Betriebsaufwand dank zu verbessernder Aufwands-/Ertragsrelation mittelfristig unter den Bedarf zu senken, der bei Fortführung des laufenden Betriebs in der Rechtsform eines Landesbetriebs entstände. Dieses Ziel schien dem Finanzministerium bei relativ mäßigen einmaligen Gründungskosten (insbesondere Stammkapital von 50 TDM, Notar- und Registerkosten) und ebenfalls relativ mäßigem laufenden Steuermehraufwand für das Land erreichbar.

Zu Tz. 127.1

S. Stellungnahme zu Tz. 128.

Daneben führte es Rationalisierungseffekte in der Staatsbauverwaltung an, die sich aus der kostenneutralen Verlagerung der Bauaufgaben von der Staatsbauverwaltung auf selbständige Architekten ergäben. Die Freigabe der von der Staatsbauverwaltung belegten Räume würde den Neubau eines Verwaltungsgebäudes erübrigen. Durch den flexibleren Einsatz vorhandener Mittel und besserer Möglichkeiten zur Motivation von Geschäftsführung und Mitarbeitern werde die Leistung bei gegebenen Kosten gesteigert bzw. der Aufwand reduziert werden können. Die Kosten eines zweiten Geschäftsführers und eines Buchhalters für die GmbH seien kostenneutral, weil sie durch Einsparung der Umlage für die Tätigkeit der Hauptverwaltung der Hessischen Staatsbäder finanzierbar seien.

Der Rechnungshof hat sich mit diesen im Vermerk enthaltenen Vorgaben, die die GmbH-Gründung rechtfertigen sollten, im einzelnen in seinen Prüfungsmitteilungen an das Finanzministerium auseinandergesetzt. Er kam dabei zu dem Ergebnis, daß keine der vier vorgenannten Zielvorstellungen, die an eine GmbH-Betriebsführung geknüpft waren, zufriedenstellend verwirklicht wurde (vgl. hierzu Tz. 127.3). Dies galt auch für die aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten. Diese wurden ebenfalls nicht ausgeschöpft. Vielmehr waren teilweise Mehraufwendungen zu verzeichnen.

Insgesamt vermochte der Rechnungshof keine Aspekte zu erkennen, die die teilweise Übertragung der Aufgaben des Freilichtmuseums Hessenpark auf eine GmbH hätten rechtfertigen können. Aus wirtschaftlicher Sicht hielt er es nicht für zweckmäßig, die beiden Betriebsteile nebeneinander bestehen zu lassen.

Das Finanzministerium selbst hat in seiner Stellungnahme als einzigen Vorteil für den Betrieb in Form einer GmbH gegenüber dem kaufmännisch geführten Landesbetrieb angeführt, daß sich bei dieser immerhin mittels der üblichen Geschäftsführer-Zeitverträge, die weder dem Kündigungsschutz noch der Rechtsprechung zu sogenannten Kettenarbeitsverträgen unterlägen, ein Irrtum über die Qualifikation von Geschäftsführern bzw. über die Fortdauer der Qualifikation eher und leichter und ohne Begründungszwang durch Nichtverlängerung des Vertrags korrigieren lasse. Es wies zudem in seiner Stellungnahme darauf hin, daß es ein Beratungsunternehmen beauftragt habe, eine betriebswirtschaftliche Analyse mit Prüfung der Effizienz der GmbH vorzunehmen.

Das Gutachten der HLT zeigt auf, daß die GmbH in der Vergangenheit nicht zur Verbesserung des Betriebsergebnisses des Hessenparks beigetragen hat. Die HLT verweist darüber hinaus – wie auch der Rechnungshof – auf Mehraufwendungen und räumt ein, daß sich dadurch die "Wirtschaftlichkeit" des Hessenparks verschlechtert haben kann.

- 127.2 Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO soll sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts nur dann beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt.

Im vorliegenden Fall ist insbesondere die zweite Voraussetzung dieser Vorschrift nicht erfüllt. "Besser und wirtschaftlicher" besagt, daß der Zweck u.a. über eine Verwaltungsbehörde anzustreben ist, wenn nicht eine Lösung über eine Beteiligung an einem Unternehmen Vorteile im Sinne des Gesetzes bringt (Heuer, Kommentar zur BHO, § 65 Rn. 17). Daraus ergibt sich, daß sich nach Gründung der GmbH bessere Ergebnisse hätten einstellen müssen als vorher beim Landesbetrieb. Das war aber schon deshalb nicht zu erreichen, weil die GmbH nur mit der Abwicklung des laufenden Betriebs und dem weiteren Ausbau des Freilichtmuseums auf der Grundlage eines mit dem weiterbestehenden Landesbetrieb abgeschlossenen

Zu Tz. 127.2

Der Rechnungshof vermutet, daß die Weiterführung des Freilichtmuseums allein als Landesbetrieb "besser und wirtschaftlicher" gewesen wäre. Daß dem so sei, ist nicht belegt und nicht belegbar.

Geschäftsbesorgungsvertrags betraut wurde, der bisherige kaufmännisch geführte Landesbetrieb mit bestimmten Funktionen aber erhalten blieb. Nach unserem Dafürhalten wäre die alleinige Weiterführung des Freilichtmuseums in Form eines kaufmännisch geführten Landesbetriebs i.S. von § 26 Abs. 1 LHO besser und wirtschaftlicher gewesen, als eine Übertragung bestimmter Betriebsbereiche auf eine privatrechtliche GmbH.

Hier hätte sich angeboten, im vorhinein Vor- und Nachteile einer GmbH-Gründung anhand einer Synopse exakt herauszuarbeiten. Schon daraus hätte sich mit hoher Wahrscheinlichkeit ableiten lassen, daß durch die Gründung einer GmbH keine wirtschaftlichen Verbesserungen zu erreichen waren.

- 127.3 Die GmbH hat nach unseren Feststellungen nicht ergebnisorientiert gewirtschaftet. Sie verbrauchte vielmehr die ihr zugewiesenen, früher als laufenden Zuschuß an die Freilichtmuseum Hessenpark ausgewiesenen Haushaltsmittel (Kap. 17 04) jährlich in vollem Umfang und beschaffte sich weitere Mittel aus dem Landeshaushalt über die Abrechnung von Honorarleistungen im Bereich der Bauplanung und -ausführung. Im übrigen hatte bereits der Landesbetrieb ergebnisorientiert zu wirtschaften.

Das Finanzministerium ist gegenteiliger Auffassung und verweist auf die positiven Jahresergebnisse 1990 bis 1992. Diese Argumentation entspricht aber nicht den wirklichen Gegebenheiten, wie wir in Tz. 125.2 aufgezeigt haben.

Die Geschäftsführung der GmbH hat keine organisatorischen Maßnahmen eingeleitet, die ein rationelleres Arbeiten als beim Landesbetrieb zur Folge gehabt hätten. Das Kostenbewußtsein wurde ebenfalls nicht gesteigert, wie der Rechnungshof bei den örtlichen Erhebungen bei der GmbH festgestellt hat.

Die angestrebte Motivierung der Mitarbeiter mußte an der weiterbestehenden Vergütung nach BAT und der fortdauernden Mitgliedschaft in der VBL scheitern. Sowohl der Tarifvertrag als auch die Versorgungsregelung standen Vereinbarungen in Einzelfällen entgegen. Daher waren sämtliche Einzeldienstvereinbarungen zwischen Betriebsrat und Geschäftsführung der GmbH, in denen Vergünstigungen für die Arbeitnehmer festgelegt worden waren, vom Rechnungshof zu beanstanden und mußten inzwischen aufgehoben werden. Diese Entwicklung dürfte damit eher zu einer Demotivierung der Arbeitnehmer beigetragen haben.

Die Zusammensetzung des Personals hat sich – mit Ausnahme der Einstellung des kaufmännischen Geschäftsführers und des Ausscheidens von zwei im wissenschaftlichen Bereich tätigen beamteten Bediensteten – seit der Gründung der GmbH nur unwesentlich verändert. Bereits aus diesem Grund stellt sich die Frage, weshalb es der Gründung einer GmbH bedurfte, um das Marktpotential konsequent und professionell auszuschöpfen. Entweder hätte schon der Landesbetrieb diese Voraussetzung erfüllen können oder dieses Ziel war ohne wesentliche Veränderungen im personellen Bereich, die aber unerblicklich sind, nicht zu erreichen. Des weiteren ist es nicht gelungen, den Umsatz durch Ausweitung der Aktivitäten zu steigern. Vielmehr war vom Jahre 1990 an – dem ersten vollen Geschäftsjahr der GmbH – bis zum Jahre 1992 ein Besucherrückgang von mehr als 25 v.H. festzustellen. Dies bezeugt nicht unbedingt eine bessere Ausschöpfung des Marktpotentials. Dieser Rückgang hätte auch die Erlöse stark beeinträchtigt, wenn nicht im gleichen Zeitraum die Eintrittspreise für die Besucher zwischen 55,6 v.H. und 71,4 v.H. angehoben worden wären. Diese Maßnahme hätte auch die Leitung eines kaufmännisch geführten Landesbetriebs ohne Schwierigkeiten veranlassen können. Die rückläufige Entwicklung der Erlöse aus dem Verkauf von Handelswaren sowie der Einnahmen aus

Zu Tz. 127.3

Entgegen der Meinung des Rechnungshofs hat die GmbH, wie ein Vergleich ihrer Wirtschaftspläne mit den Jahresabschlüssen zeigt, ergebnisorientiert gewirtschaftet. Die Geschäftsführung hat durchaus Maßnahmen veranlaßt, die im Vergleich zur Arbeit des Landesbetriebes rationelleres Arbeiten (Kosteneinsparungen) zur Folge hatten (z.B. durch Verpachtung der Bäckerei, Fremdvergabe von Leistungen im Vorführhandwerk, Einstellung von Saison- statt Vollzeitkräften in den Bereichen Reinigung, Aufsicht und Landwirtschaft). Der Rechnungshof irrt, wenn er feststellt, die Zusammensetzung des Personals habe sich seit der Gründung der GmbH nur unwesentlich verändert (s.a. zu Tz. 124.1). Nicht schlüssig ist auch seine Verknüpfung des Besucherrückganges bis 1992 mit der Rechtsform der GmbH. Seit 1992 haben sich die Besucherzahlen stabilisiert, obwohl die Marktanteile der regionalen Freizeitanbieter sich nach Öffnung der innerdeutschen Grenze generell verminderten. 1993 und 1994 konnte das Freilichtmuseum, auch dank besonderer Bemühungen seiner Mitarbeiter im Veranstaltungsbereich, die Besucherzahlen wieder steigern, eine Ausnahme im Kreis der Museen und vergleichbaren Einrichtungen in und um Frankfurt.

dem verpachteten Gastronomiebetrieb deuten ebensowenig auf eine positive Entwicklung hin.

Lediglich bei den Erlösen aus Werkstattleistungen, die inhaltlich den bisherigen aktivierten Eigenleistungen entsprechen, sowie bei den Honoraren, die die GmbH dem Landesbetrieb zusätzlich für Leistungen im Baubereich berechnete, waren Umsatzsteigerungen zu verzeichnen. Diese Erhöhungen hätte auch ein Landesbetrieb in gleichem Umfang und mit gleicher Wirkung erzielen können. Sie sind zudem bei den Werkstattleistungen nicht unbedingt auf eine effektive Mehrleistung beim Ausbau des Freilichtmuseums, sondern vor allem auf höhere Stundenlohnverrechnungssätze (Steigerung von 41,43 DM pro Stunde in 1988 auf 48 DM in 1992) zurückzuführen.

127.4 Zu den weiteren Vorgaben in bezug auf niedrigere bzw. gleichbleibende Aufwendungen bei Führung in GmbH-Form ist folgendes zu bemerken:

- Die einmaligen Gründungskosten von 50 TDM sind – mit Ausnahme der Notar- und Registerkosten – kein verllorener Aufwand. Dagegen wäre der jetzt jährlich anfallende Steuermehraufwand bei der ursprünglichen Betriebsform als Landesbetrieb vermeidbar gewesen. Der gesamte laufende Steueraufwand für GmbH und Landesbetrieb war

in 1990 um 27 TDM (= 84,4%),

in 1991 um 50,7 TDM (= 158,4%) und

in 1992 um 15,6 TDM (= 48,8%)

höher als der Steueraufwand des Landesbetriebs im Jahre 1989.

- Die Aussage, es werde ein Rationalisierungseffekt eintreten, weil die Staatsbauverwaltung nicht mehr für das Freilichtmuseum Hessenpark tätig werde, war im Rahmen dieser Prüfung nicht überprüfbar. Es erscheint aber fraglich, ob es durch die Einschaltung privater Architekten oder durch die Einstellung von Fachpersonal im Freilichtmuseum künftig zu Einsparungen kommen wird. Diese Maßnahme wäre im übrigen auch in der Rechtsform des Landesbetriebs durchführbar gewesen. Mit dem Auszug der Staatsbauverwaltung hat die Geschäftsführung zwar zusätzliche Räume für die Verwaltung gewonnen, aber gleichzeitig die Mieteinnahmen für diese Räume (10,6 TDM p.a.) verloren.
- Die beabsichtigten Verbesserungen im Leistungs- und Aufwandsbereich infolge flexibleren Mitteleinsatzes oder gesteigerter Motivation von Geschäftsführung und Mitarbeitern konnte der Rechnungshof nicht feststellen. Der vergleichbare Gesamtaufwand für beide Betriebsteile stieg von 5 623 TDM in 1988 auf 7 969 TDM in 1992 (inklusive AfA des Landesbetriebs) an, wobei Erhöhungen bei allen Aufwandsgruppen zu verzeichnen waren. Demgegenüber meint das Finanzministerium, die Reduzierung des Gesamtaufwands sei kaum Motiv für die GmbH-Gründung in 1989 gewesen. Sie hätte es nicht sein können, weil nicht von allgemeiner Preisstabilität in den Folgejahren hätte ausgegangen werden können. Die Steigerung des Personalaufwands als Hauptkostenblock hätte im genannten Zeitraum mit 14,6 v.H. unter dem allgemeinen Anstieg der linearen BAT-Vergütungen mit 15,1 v.H. gelegen. Diese Argumentation überzeugt nicht, weil die GmbH zwei beamtete Bedienstete nicht übernommen hat, die Vergleichsrechnung daher auf einer unzutreffenden Ausgangslage beruht.
- Die Aufwendungen für einen zweiten Geschäftsführer und für einen Buchhalter konnten nicht durch Einsparungen bei der Umlage der Hauptverwaltung der Hessischen Staatsbäder kostenneutral gehalten werden. Die Umlage, die für den Landesbetrieb für das Jahr 1989 noch bei 203,3 TDM lag, hat sich für beide Betriebe bis zum Jahre 1992 sogar auf 299 TDM erhöht. Dabei ist zu beachten, daß durch sie auch

Zu Tz. 127.4

Grundlage der Beurteilung des Rechnungshofs ist der in Tz. 127.1 erwähnte Vermerk zur 14. Sitzung des Hessenpark-Beirats. Die Argumente des Rechnungshofs sind jedoch nicht durchweg schlüssig. So hat zwar die GmbH zwei beamtete Bedienstete nicht übernommen, doch hat auch der Landesbetrieb sie nur bis Februar bzw. August 1991 weiterbeschäftigt; an ihre Stelle traten zwei angestellte Mitarbeiter der GmbH. Die Aufwendungen für einen Buchhalter durch Einsparungen bei der Umlage der Hauptverwaltung der Hessischen Staatsbäder zu kompensieren hätte die Beschäftigung eines Buchhalters bei der GmbH vorausgesetzt. Die Buchhaltungsarbeiten werden jedoch bisher von der Hauptverwaltung miterledigt. Die Kosten eines zweiten kaufmännischen (Teilzeit-) Geschäftsführers haben mit der Rechtsform des Betriebes nichts zu tun. Die GmbH hätte auch durch den bis zu ihrer Gründung vor Ort allein amtierenden (wissenschaftlichen) Museumsdirektor rechtlich vertreten werden können. Jedoch hatte sich schon zu Zeiten des Landesbetriebes gezeigt, daß eine stärker kaufmännisch orientierte Geschäftsführung im Museum erforderlich war.

die Kosten der Buchhaltungstätigkeiten für beide Betriebe abgegolten wurden, da die GmbH keine eigene Buchhaltung aufgebaut hat. Nach unseren Feststellungen hätte die Hauptverwaltung entsprechend den tatsächlichen Tätigkeitsanteilen sogar noch höhere Umlagen berechnen müssen. Über diese höheren Umlagen hinaus fallen bei der GmbH zusätzlich die Aufwendungen für den kaufmännischen Geschäftsführer (rd. 80 TDM p.a.) an. Von Kostenneutralität kann also nicht gesprochen werden. Wenn das Finanzministerium in seiner Stellungnahme darauf hinweist, daß die Umlage ab dem Jahre 1990 beim Landesbetrieb prozentual stärker als bei der GmbH gestiegen sei, was auch auf erhöhten Buchungsanfall zurückzuführen wäre, so ist dem entgegenzuhalten, daß dieser gestiegene Buchungsumfang allein auf der Weiterführung des Freilichtmuseums in zwei Betriebsteilen basiert. Auch sein Hinweis, zur sachgerechten Führung des Freilichtmuseums sei auf Dauer gesehen ohnehin ein kaufmännischer Geschäftsführer vor Ort notwendig gewesen, vermag nicht zu überzeugen, da in diesem Falle die anteiligen Kosten für die Geschäftsführungstätigkeit die Umlage der Hauptverwaltung entsprechend reduziert hätten.

Insgesamt kann dem Hinweis des Finanzministeriums, daß die GmbH ohne eine Erhöhung des laufenden Zuschusses auskommen sei und sogar eine haushaltsmäßige Kürzung verkraftet habe, keine Bedeutung beigemessen werden. Diese haushaltsmäßig bedingte Kürzung hätte auch ein Landesbetrieb tragen müssen.

128 Schlussfolgerung

Die Gründung einer GmbH zur Erledigung der Aufgaben eines Freilichtmuseums unter gleichzeitiger Weiterführung eines Landesbetriebs zur Wahrnehmung von Gesellschafter- und Eigentümerpflichten haben nicht zu dem beabsichtigten Erfolg geführt.

Nach den gewonnenen Erkenntnissen erscheint eine Überführung öffentlicher Betriebe in private Rechtsformen nur dann als wirtschaftlich sinnvoll, wenn diese Betriebe kapitalmäßig ausreichend ausgestattet werden und nach Art ihrer Geschäftstätigkeit am Wettbewerb mit anderen Privatunternehmen am Markt teilnehmen können und die Wahrscheinlichkeit besteht, daß sie auf Dauer gesehen ohne Unterstützung durch den Haushalt wirtschaftlich lebensfähig sind. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

Der Hessenpark steht aufgrund seiner Zielsetzung und seines Auftrags als Museum nicht im wirtschaftlichen, auf Gewinn zielenden Wettbewerb mit anderen Unternehmen. Seine Ausgangsbasis spricht gegen den Betrieb durch eine GmbH, die ihrem Wesen nach gewinnorientiert arbeiten soll. Eine Gewinnsituation war hier aber nur durch "Kunstgriffe" zu erreichen.

Das Nebeneinander von Landesbetrieb und GmbH brachte zudem Abstimmungsprobleme mit sich; die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit waren dadurch nicht in der erforderlichen Weise gewahrt. Vor allem in den Bereichen Ausbau, Mittelverwendung, Abrechnung, Buchführung, rechnenschaftsmäßige Nachweise, Prüfungen und Aufsicht sind zusätzliche Probleme entstanden und Geschäftsvorgänge angefallen. Daraus wiederum leiteten sich entsprechende Mehraufwendungen ab, so daß ein Weiterbetreiben in der früheren Betriebsform des kaufmännisch geführten Landesbetriebs entschieden wirtschaftlicher gewesen wäre. Der Landesbetrieb wäre in seiner Betriebsführung auch nicht stärker eingeengt gewesen als die Geschäftsführung der GmbH. Eventuelle haushaltsrechtliche Einschränkungen der Betriebsführung eines Landesbetriebs wirken sich nämlich dann nicht nachteiliger auf die Handlungsfreiheit aus als die Zwänge, denen eine GmbH unterliegt, die – wie hier – ständig auf Zuwendungen aus dem Landeshaushalt angewiesen ist.

Zu Tz. 128

Das HLT-Gutachten hält fest (Rdnr. 178 ff), daß eine streng ökonomische, auf Ergebnisoptimierung festgelegte Definition von Wirtschaftlichkeit der musealen Aufgabe der GmbH nicht gerecht werden könne, Grad der Zielerreichung, Quantität und vor allem Qualität der produzierten Museumsleistungen i.e.S. weitgehend ökonomischer Bewertung entzogen seien. Wirtschaftlichen Beurteilungskriterien hingegen unterlägen die betriebsinternen Abläufe (das "Handwerkszeug"); in der Rückschau sei hierzu freilich eine Aussage nicht möglich, weil sie eine Weiterentwicklung der vorhandenen Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung, insbesondere der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung (Rdnr. 304), zur Voraussetzung habe. Im Vergleich des Freilichtmuseums Hessenpark bzw. der Ergebnisrechnung der GmbH mit den (zum externen Betriebsvergleich herangezogenen) kameralistisch geführten älteren Freilichtmuseen in Hagen und Detmold zeige der Hessenpark günstige Kennziffern (Rdnr. 341).

Das HLT Gutachten trifft zum Thema obiger Textzahl folgende Aussagen (Rdnrn. 344 – 347):

1. Weitgehende Ähnlichkeit zwischen Landesbetrieb und GmbH im Hinblick auf betriebliche Abläufe, Organisation, Struktur der Gewinn- und Verlustrechnung, benötigte Zuschußmittel und herrschende Rahmenbedingungen seien in rückwärts-gewandter Betrachtung kein Argument für oder gegen einen Landesbetrieb versus eine GmbH.
2. Für ein abschließendes Urteil, das die GmbH an dem bei ihrer Gründung umschriebenen Anspruch

Fraglich ist es nach Auffassung des Rechnungshofs auch, ob die Übertragung des gesamten Vermögens und aller Funktionen des Freilichtmuseums Hessenpark vom Landesbetrieb i.S. § 26 LHO auf eine GmbH, die an den zu erwartenden steuerlichen Folgen scheiterte, die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO hätte erfüllen können. Dem Grund nach gilt hier ebenfalls, daß ein Objekt für eine Privatisierung ausgesucht wurde, das letztlich als Museum nie ein kostendeckendes Ergebnis erzielen wird. Wie bereits in der Vergangenheit werden für den Erhalt und den weiteren Ausbau auch zukünftig jährliche Zuwendungen oder Zuführungen für die laufende Betriebsführung und die Ausbaumaßnahmen des Museumsteils aus dem Haushalt notwendig werden. Auch die sogenannten freiwirtschaftlichen Betriebsbereiche können nur relativ schwer modifiziert und erweitert werden, da sie in gewissem Umfang mit der Frequentierung des Museums zusammenhängen. Sie sind nicht beliebig wirtschaftlich rentabel ausbaubar.

Bei den vorgenannten Betriebsformen wirken sich außerdem die im Personalbereich bestehenden Bindungen an BAT und VBL, die entweder auf Wunsch der Bediensteten mit zu übernehmen sind oder für die keine Mittel für Ablösungsvereinbarungen vorhanden sind, negativ aus.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die Freilichtmuseum Hessenpark GmbH aufzulösen und das Landesinteresse wie vorher allein durch einen kaufmännisch geführten Landesbetrieb i.S. von § 26 LHO wahrnehmen zu lassen.

Das inzwischen vorgelegte Gutachten der HLT hat die Feststellungen des Rechnungshofs im wesentlichen bestätigt. Es kommt insbesondere zu den Aussagen, daß

- sich die wirtschaftliche Lage des Freilichtmuseums Hessenpark durch die Gründung der GmbH nicht verbessert hat,
- die GmbH andauernde Verluste nur durch "Kunstgriffe" vermeiden konnte,
- Kostenstellen und Kostenträger, die eine genaue Zuordnung und Abrechnung der Aufwendungen ermöglicht hätten, bisher nicht oder nicht in ausreichender Weise eingerichtet waren,
- die mit der GmbH-Gründung verbundenen Zielvorstellungen nicht erreicht wurden,
- durch die Gründung der GmbH kein Motivationsschub bei den Mitarbeitern ausgelöst werden konnte, weil diese weiter nach BAT zu vergütet waren,
- sich die Steuerbelastung erhöht hat,
- nicht nur der Aufbau sondern auch der laufende Betrieb eines Museums zwingend den Einsatz öffentlicher Finanzierungsmittel erfordern werden und eine Selbstfinanzierung unrealistisch ist.

Diese Ergebnisse belegen ebenfalls, daß die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO für die Gründung einer GmbH hier nicht erfüllt waren. Der Vorschlag des Gutachters, die GmbH dennoch beizubehalten, überrascht daher und vermag den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Das gilt um so mehr, als das Gutachten zum Ausdruck bringt, daß daneben auf jeden Fall der Landesbetrieb fortbestehen müsse. Gerade die gleichzeitige Existenz der beiden Betriebe führte zu den vom Rechnungshof im einzelnen aufgezeigten Reibungsverlusten. Die hierdurch entstandenen Mehraufwendungen sind auch künftig zu erwarten, wenn man den Empfehlungen des Gutachtens insoweit folgt.

Nach Auffassung des Gutachters würde die Fortführung der GmbH außerdem voraussetzen, daß ihr weitere Kompetenzen im Personalbereich zu übertragen wären. Dem ist entgegenzuhalten, daß sich etwaige Kompetenzerweiterungen kaum auswirken

messe, sei es noch zu früh; auch sei zu bedenken, daß die Rahmenbedingungen (z.B. die Bindung an BAT/VBL) im Vergleich mit dem Landesbetrieb unverändert seien.

3. In der Rechtsform der GmbH seien Chancen für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit angelegt, deren Ausfüllung jedoch flexiblerer Handlungskompetenz der Geschäftsführung bedürfe.
4. Aufgrund der Bindung der GmbH an den BAT (= Gesellschafterbeschuß) bleibe die personalwirtschaftliche Handlungskompetenz der Geschäftsführung beschränkt, doch ergebe es keinen Sinn, die GmbH zu liquidieren und ihre Aufgaben wie bis 1990 wieder vom Landesbetrieb erfüllen zu lassen. Die GmbH müsse sich noch beweisen (können). Eine Rückgliederung bringe nur neue Aufwendungen ohne erkennbare Vorteile.

Die Landesregierung schließt sich dieser Bewertung des HLT-Gutachtens an. Die Freilichtmuseum Hessenpark GmbH ist kein Vorzeigemodell für andere Landesbetriebe, z.B. die Hessischen Staatsbäder. Nachdem sie aber gegründet ist und jedenfalls nicht schlechter als zuvor der Landesbetrieb wirtschaftet (auch für 1994 weist sie einen Gewinn aus), soll sie sich (unter vorgegebenen tariflichen und haushaltsmäßigen Rahmenbedingungen) weiter bewähren können. Probleme im Nebeneinander von Landesbetrieb (als Auftraggeber und Halter der Grundstücke) und GmbH (als Auftragnehmer für den Ausbau und lfd. Betrieb) dürfen nicht überbewertet werden und sind minimierbar. Beide sind aus der Sicht des Landes als Alleineigentümer von Landesbetrieb und GmbH letztlich eine zu gemeinsamem Zweck organschaftlich verbundene Einheit.

Bemerkungen des Rechnungshofs

könnten, weil sie sich in dem engen Rahmen des Tarifrechts bewegen müßten.

Des weiteren wird eine Vermischung der in den Kap. 17 und 18 für den Hessenpark ausgewiesenen Haushaltsmittel vorgeschlagen, der sich der Rechnungshof nicht anschließen kann; denn letztlich bleiben die Grundstücke, Gebäude und Anlagen (Kap. 18) im Eigentum des Landes. Ausbau und laufender Betrieb des Freilichtmuseums sollten in Planung, Abwicklung und Finanzierung daher klar getrennt bleiben.

Die Empfehlung des Gutachtens, aussagefähige Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen aufzubauen und ein Controlling-System zu entwickeln, entspricht gleichgerichteten Forderungen des Rechnungshofs. Diese Einrichtungen sind jedoch nicht von dem Bestehen der GmbH abhängig; sie lassen sich ebenso im Landesbetrieb realisieren.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gen – wohlgemerkt regelmäßig gar nicht überprüft und erst recht nicht nachgewiesener – falscher Angaben der Antragstellerinnen geht an der Sache vorbei.

Der Rechnungshof hat sich nach der Stellungnahme des Ministeriums die tatsächliche Handhabung bei verschiedenen Krankenkassen stichprobenweise angesehen. Dabei hat er festgestellt, daß auch solche Frauen die begehrten Berechtigungsscheine erhielten, die zu ihrem Einkommen keine oder unzutreffende Angaben machten oder deren Einkommensangaben nicht ohne weiteres überprüfbar waren.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Mai 1993 "darf" "der Rechtsstaat" "eine Tötungshandlung nur zum Gegenstand seiner Finanzierung machen, wenn sie rechtmäßig ist und der Staat sich der Rechtmäßigkeit mit rechtsstaatlicher Verlässlichkeit vergewissert hat". Ausnahmsweise ist die Finanzierung rechtswidriger (straffreier) Schwangerschaftsabbrüche zugelassen für Frauen, "die nicht über hinreichendes eigenes Einkommen oder Vermögen verfügen". Auf den so beschriebenen Personenkreis sind dann aber auch, woran das Urteil keinen Zweifel läßt, die staatlichen Leistungen zu beschränken. Dabei hat die Bedarfsdeckung, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont, "nach den Grundsätzen des Sozialhilferechts" zu geschehen.

Nach § 60 Abs. 1 Sozialgesetzbuch I hat derjenige, der Sozialhilfeleistungen beantragt, mindestens

- alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind und, soweit notwendig,
- Beweismittel zu bezeichnen oder Beweisurkunden vorzulegen.

Das bedeutet, daß die Krankenkasse, die die Angaben einer Antragstellerin zu den persönlichen Verhältnissen nicht in ihren eigenen Unterlagen bestätigt findet, sich entsprechende Beweise vorlegen lassen muß. Jede andere Handhabung wird nicht durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gedeckt.

- 130 Die Anzahl der insgesamt zu Unrecht ausgestellten Berechtigungsscheine kann nicht abgeschätzt werden. Da zahlreiche Krankenkassen die Antragsunterlagen regelmäßig nach Ablauf eines Quartals, also noch vor der Abrechnung der kassenärztlichen Vereinigung mit dem Ministerium vernichten, ist dem Rechnungshof auch eine systematische Überprüfung unmöglich.

Der Rechnungshof hat die durch die speziell erlassenen Richtlinien intendierte Verkürzung der Aufbewahrungsfristen für die Antragsunterlagen (Ermittlungsbögen) gegenüber dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung beanstandet. Dieses hat sich daraufhin selbst noch einmal für eine schnellstmögliche Vernichtung der Unterlagen ausgesprochen und im übrigen das Prüfungsrecht des Rechnungshofs mit der Begründung verneint, "bei der Erstattung an die kassenärztliche Vereinigung bzw. die Krankenkassen" handele es sich "um eine Leistung aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages", weshalb "§ 44 LHO ... keine Anwendung" finde. Dieser Gedanke, der § 91 LHO übersieht, ist abwegig.

Das Ministerium bleibt aufzufordern, unter Beteiligung des Rechnungshofs eine Aufbewahrungsfrist für die Antrags- und Zahlungsunterlagen zu bestimmen, die sein Prüfungsrecht nicht beeinträchtigen, und diese Frist den Krankenkassen, den Sozialämtern und der kassenärztlichen Vereinigung in geeigneter Weise vorzuschreiben.

- 131 Durch Vertrag vom 21. September 1993 hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung mit der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen vereinbart, daß das Land für jeden rechtswidrigen Schwangerschaftsabbruch, zu dem ein Berechtigungsschein vorgelegt wird, folgende Beträge zahlt:

Zu Tz. 130

Die Richter des Bundesverfassungsgerichts haben für diesen besonders sensiblen Bereich im Rahmen des Schutzkonzepts die Aufzeichnungspflicht der Beratungsstellen auf das Nötigste beschränkt (z.B. Mehrfachabbrüche, Alter der Frau, Familienstand, Kinderzahl). Es darf keine namentliche Erfassung erfolgen. Analog hierzu sollen auch die namentlich ausgestellten Ermittlungsbögen nicht unnötig lange aufbewahrt werden. Aufbewahrungsfristen, wie z.B. im SGB, finden hier keine Anwendung.

Vor diesem Hintergrund und auch unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte erscheint die von den Kassen geübte Praxis akzeptabel, zumal die Unterlagen während der Aufbewahrungszeit dem Rechnungshof für Prüfungszwecke zur Verfügung stehen.

Zu Tz. 131

Die Vereinbarung zur Kostenerstattung von Schwangerschaftsabbrüchen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen ist nicht Gegenstand der vertragsärztlichen Versorgung, und die Maßstäbe des Kassenarzt-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

– Vergütung für den Arzt	420 DM
– Verwaltungskosten (davon 6,30 DM für die Krankenkassenverbände)	<u>21 DM</u>
	441 DM

Demgegenüber zahlen die gesetzlichen Krankenkassen für rechtlich zulässige ambulante Schwangerschaftsabbrüche zwischen 185 und 324,50 DM (abhängig von Art und Umfang der im Einzelfall notwendigen ärztlichen Leistungen).

Der Rechnungshof vermag nicht einzusehen, daß Ärzte für rechtswidrige Schwangerschaftsabbrüche besser honoriert werden sollen als für rechtmäßige Abbrüche.

In seiner Stellungnahme zur Beanstandung hat das Ministerium ausgeführt, Grundlage für die Festsetzung der Fallpauschale sei, da es sich hier nicht um eine vertragsärztliche Leistung handele, die Gebührenordnung – Ärzte (GOÄ). Anders als bei den gesetzlichen Krankenkassen sei hier nicht der einheitliche Bewertungsmaßstab (BMA bzw. EGO) anzuwenden. Auf der Grundlage der GOÄ betrügen die Kosten für einen Schwangerschaftsabbruch im Regelfall zwischen 410 DM und 510 DM.

Auch hier geht das Fachressort auf den Kern der Beanstandung nicht ein. Gegenstand der Kritik ist nicht die zugrunde gelegte GOÄ als solche, sondern die Tatsache, daß das Ministerium deren höchsten Regelsatz (2,3-facher Satz) für den Umfang seiner Zahlungspflicht (Grundlage für die Festsetzung der Pauschalersatzung) vereinbart hat. Das ist nicht einzusehen.

Bei einer Vereinbarung auf Grundlage der BMÄ bzw. des einfachen Satzes der GOÄ hätte das Land für 1994 voraussichtlich 1 Mio. DM (berechnet auf der Grundlage des genehmigten Überschreitungsantrags vom 26. Juli 1994 zu Kap. 21 02 ATG 71) einsparen können.

rechts gelten hier nicht. Daher ist auch der Hinweis des Rechnungshofs auf die Anwendung des 2,3fachen Satzes nicht relevant.

Grundlage für die festgesetzte Pauschale ist eine Mischkalkulation. Ein Schwangerschaftsabbruch kann sich -wie andere Eingriffe- einfach oder kompliziert gestalten mit der Folge, daß unterschiedliche Leistungen mit unterschiedlichen Bewertungen zum Ansatz kommen können. Bei der Berechnung haben verschiedene Fallkonstellationen und das Verhältnis von komplikationslosen zu schwierigen Eingriffen den Ausschlag gegeben, die Pauschale in einer Größenordnung von 420,00 DM zu akzeptieren. Hierzu zählen neben dem operativen Eingriff auch die Anästhesieleistungen einschließlich der Sachkosten und einer evtl. anfallenden Gebühr für die Assistenz durch einen anderen Arzt/Ärztin.

Grundlage für die Berechnung der Pauschale sind die von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung festgestellten ärztlichen Leistungen beim Schwangerschaftsabbruch:

- Kombinationsnarkose mit Maske (Nr. 460 GOÄ) bzw. Spinalanästhesie (Nr. 470 GOÄ) oder Lokalanästhesie des Gebärmutterhalses (Nr. 49 GOÄ)
- der operative Eingriff (Nr. 1055 GOÄ)
- ggf. eine vaginale Behandlung einschl. der Einbringung von Arzneimitteln in die Gebärmutter (Nr. 1075 GOÄ)
- Gebühren für Injektionen von Medikamenten (Nr. 252, 253 GOÄ)
- ggf. die Gabe eines wehenauslösenden Medikamentes zur Eröffnung des Gebärmuttermundes bei Frauen, die noch nicht geboren haben (Nr. 281 GOÄ zzgl. der Kosten des Medikamentes)
- Gebühr für eine evtl. Assistenz durch einen anderen Arzt (Nr. 13 GOÄ)
- die körperliche Untersuchung im Rahmen der unmittelbaren Operationsvorbereitungen und der Überwachung im direkten Anschluß an die Operation (jeweils Nr. 65 GOÄ).

Je nach Schwierigkeitsgrad betragen hier die Kosten gem. GOÄ 475,00 DM bis 546,00 DM. Selbst bei einer Abrechnung nach BMÄ, für die jedoch keine Rechtsgrundlage besteht, da es sich bei rechtswidrigen, aber straffreien Schwangerschaftsabbrüchen nicht um eine vertragsärztliche Leistung handelt, würden die Kosten zwischen 323,00 DM und 438,00 DM betragen. Hinzu kommen in Abhängigkeit der medizinischen Notwendigkeit weitere Kosten für den beteiligten Anästhesisten.

Zu den Kosten für ärztliche Leistungen kommen noch die angefallenen Sachkosten für Narkosemittel, Verbandmaterial, Abdecktücher, Desinfektionsmittel usw.

Die in diesem Zusammenhang vom Rechnungshof erwähnte Leistungsbandbreite für rechtlich zulässige ambulante Abbrüche von 185,00 DM bis 324,50 DM bezieht sich offensichtlich nur auf den Abbruch selbst (Nr. 1055 GOÄ) ohne die anderen Leistungen; sie ist daher als Vergleichswert kaum aussagekräftig.

Bundeserziehungsgeldgesetz

(Kap. 21 18)

Mängel in der Organisation der Datenverarbeitung (DV) bei der hessischen Versorgungsverwaltung sowie Mängel bei der Planung, Organisation und Durchführung maßgeblicher DV-Vorhaben im Rahmen der Ausführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERZGG) erfordern umfangreiche Maßnahmen zu deren Behebung und zur wirtschaftlicheren Umsetzung des Gesetzes.

- 132 Das BERZGG wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Die Hessische Landesregierung hat Dienststellen der Versorgungsverwaltung als zuständige Behörden bestimmt.

Sechs Versorgungsämter und drei Außenstellen berechnen das Erziehungsgeld und erstellen die Bescheide. Für die Antragsbearbeitung, Zahlbarmachung sowie für statistische Zwecke bedient sich die Verwaltung eines DV-Verfahrens, das als reines Stapelverfahren entwickelt worden ist. Abgewickelt wird dieses Verfahren in wesentlichen Bereichen durch das KGRZ Starkenburg in Darmstadt. Teile der Bearbeitungsabläufe sowie neue Arbeitsgrundlagen, z.B. Sachverhaltsermittlung, Anspruchsprüfung und Grunddatenerfassung sollen künftig in einem Dialogverfahren in eigener Verantwortung der Ämter abgewickelt werden. Es wird dort z.Z. in Teilbereichen erprobt. Das Gesamtverfahren ist noch nicht freigegeben.

- 133 Im Rahmen örtlicher Prüfungen durch den Hessischen Rechnungshof und durch die Vorprüfungsstelle beim Hessischen Landesamt für Versorgung und Soziales (früher Landesversorgungsamt) wurden in den letzten Jahren eine Reihe von Verfahrensmängeln und Programmfehlern festgestellt, die sowohl das zentrale Verfahren (Altverfahren) als auch schon das Dialogverfahren (Neuverfahren) betrafen.

- 134 Ziel der Prüfung war es, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu untersuchen und die Grundlagen für eine Verbesserung zu schaffen. Dazu wurden insbesondere die Ordnungsmäßigkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Abläufe analysiert. Die Untersuchung schloß sowohl die dv-mäßigen Abläufe als auch die organisatorische Arbeitsabwicklung in der Verwaltung ein. Besonderes Augenmerk legte der Rechnungshof dabei auf das jeweilige organisatorische Umfeld, die Durchgängigkeit der Prozessketten und die Akzeptanz bei den Nutzern.

Einzubeziehenden waren somit alle zur Vorbereitung, Durchführung, Kontrolle und Sicherung der Verarbeitungsprozesse auszuführenden Maßnahmen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden das zentrale Verfahren und das konzipierte Dialogverfahren untersucht.

- 135 Das Ergebnis seiner Feststellungen faßte der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen an das Hessische Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung (HMFAS) vom 27. September 1993 zusammen. Das Ministerium beantwortete diese Mitteilungen am 4. Mai 1994. Es hat im wesentlichen den Beanstandungen des Hessischen Rechnungshofs zugestimmt und teilweise Abhilfe veranlaßt oder wenigstens zugesagt. Erhebliche Mängel sind allerdings nach wie vor offen. Da sie von allgemeiner Bedeutung auch für die übrigen Verwaltungen sind, seien sie im nachfolgenden dargestellt.

- 136 Die allgemeinen organisatorischen Grundlagen im Landesamt für Versorgung und Soziales sind unzureichend geregelt. Unklare Aufgabenbeschreibungen führen zu teilweise erheblichen dezernatsübergreifenden Überschneidungen. Eine sichere Kompetenzabgrenzung, z.B. bei der Programmierung sowie der Installation der Systemsoftware, ist nicht gewährleistet. Eine umfassende Organisationsgrundlage und eindeutige Zuständigkeitsregelung erscheinen auch im Hinblick auf das geplante dezent-

Zu Tz. 132 bis 135

Zur Unterstützung der Aufgabenabwicklung in diesem Bereich hatte das Landesamt seit 1987 ein eigenentwickeltes zentrales DV-Verfahren im Einsatz, um im wesentlichen die Zahlungsabwicklung zu unterstützen. Die fehlende Unterstützung direkt am Arbeitsplatz auch bei der Entscheidungsfindung führte ab 1990 zu der Neuentwicklung eines arbeitsplatzorientierten Dialogverfahrens. In 1994 wurde der Prozeß der flächendeckenden Verfahrenseinführung in den Staatl. Ämtern für Versorgung und Soziales abgeschlossen.

Dieses neue Verfahren wurde im September 1994 auch von dem Bundesrechnungshof geprüft.

Zu den Feststellungen des Hess. Rechnungshofs wurde am 4. Mai 1994 ausführlich Stellung genommen. Umfangreiche Veränderungen im Sinne dieser Feststellungen sind eingeleitet bzw., wie nachstehend erläutert, auch bereits umgesetzt.

Zu Tz. 136

Die seinerzeit vom Rechnungshof festgestellten Überschneidungen sind mit der Überarbeitung der Geschäftsverteilung im Landesamt aufgehoben.

trale Verfahren, z.B. der Anwendungsentwicklung und IT-Schulung, dringend geboten.

137 Der Rechnungshof hat zum zentralen Verfahren festgestellt:

- Die vorgelegte Dokumentation des Verfahrens BErzGG ist nicht sachgemäß.

Die Dokumentation eines DV-Verfahrens ist die zusammengefaßte Abbildung der Aufgabenstellung und Aufgabendurchführung sowie die Grundlage für die Steuerung des gesamten Verfahrensablaufs. Sie stellt eine Voraussetzung für die ordnungsgemäße, rechtmäßige und wirtschaftliche Anwendung des Verfahrens dar und dient darüber hinaus seiner Pflege, seiner weiteren Entwicklung und der Prüfung des gesamten Verarbeitungsprozesses. Zur Erfüllung dieser allgemeinen Anforderungen muß die Dokumentation insgesamt vollständig, richtig, aktuell sowie übersichtlich und verständlich sein. Von besonderer Bedeutung sind der eindeutige Nachweis sämtlicher Änderungen, auch die Eindeutigkeit und klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten. Die aktuell in der Produktion eingesetzten Programme bzw. Programmversionen müssen stets aus einer Dokumentation ersichtlich sein.

Modifikationen, die Grundlage für jeweilige Verfahrensaktualisierungen darstellen, müssen anhand entsprechender Nachweise programmbezogen lückenlos nachvollzogen werden können, weil sonst keine wirtschaftlich vertretbare Möglichkeit besteht nachzuweisen, was in den eingesetzten Verfahren insgesamt und im einzelnen tatsächlich geschieht. Auch für den Bereich Arbeitsvor- und -nachbereitung bedarf es detailliert dokumentierter Regelungen für alle eingehenden Verfahrensdaten sowie für die Behandlung der Ausgabedaten.

Derartige spezielle Verfahrensregelungen, die zusätzlich konkrete Vorgaben für Maßnahmen bei Systemabbrüchen oder zur Datensicherung beinhalten müssen, haben ebenfalls vollständig, übersichtlich, aktuell und nachvollziehbar zu sein.

Dem entspricht die Dokumentation des Verfahrens BErzGG nicht. Offenbar besteht in diesem Rahmen lediglich ein sogenanntes "DV-Betriebshandbuch", das zudem hinsichtlich seiner Vollständigkeit, Genauigkeit und Aktualität erhebliche Zweifel weckt. Auf seiner Grundlage kann die rechtmäßige, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verfahrensdurchführung nicht bescheinigt werden.

- Trotz erheblichen Prüfungsaufwands war nicht ermittelbar, ob und inwieweit die derzeit eingesetzten Programmversionen ausreichend getestet und freigegeben worden sind.

IT-Verfahren sind vor ihrer Freigabe mit 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 unerwünschten Nebenwirkungen auftreten. Tests müssen mittels aktueller und relevanter Testfälle, die auch Randbereiche des Verfahrens abdecken, mit im voraus festgelegten Eingaben und erwarteten Ausgaben durchgeführt werden. Hierfür sind von der fachlich zuständigen Stelle in ausreichendem Maße Testfälle in einem Testdatenbestand zu erstellen, die erforderlichenfalls fortzuschreiben und hinsichtlich des technischen Ablaufs zu ergänzen sind. Die Testdurchführung sowie die Testergebnisse sind zu dokumentieren.

Die Testdokumentation ist Grundvoraussetzung für die Abnahmeerklärungen der beteiligten Stellen. Sie bildet die Grundlage für die Freigabebescheinigung, die wiederum einen wesentlichen Teil der Verfahrensdokumentation darstellt.

Der Rechnungshof erwartet, daß das Änderungs-, Test- und Freigabeverfahren über den vorgefundenen unzureichenden Stand hinaus ordnungsgemäß weiterentwickelt wird.

Zu Tz. 137

Das zentrale Verfahren ist zwischenzeitlich abgelöst. Ein detailliertes Eingehen auf die insgesamt richtigen Feststellungen erscheint daher verzichtbar.

- Die vorgelegten Regelungen zum Datenschutz und zur Datensicherung sind veraltet und dringend überarbeitungsbedürftig.

138 Wegen seit Jahren bestehender Personalprobleme wurde zur Arbeitserleichterung die Konzeption eines Dialogverfahrens für die Durchführung des BÉrzGG vorangetrieben. Hierzu mußten Rechnersysteme einschließlich Betriebssystem beschafft und Entwicklungs- sowie Anwendungssoftware erstellt werden.

Nach den eingesehenen Unterlagen muß der Rechnungshof davon ausgehen, daß sich das gesamte bisherige Investitionsvolumen auf weit über 6 Mio. DM beläuft. Ein so bedeutendes Vorhaben erfordert besondere Sorgfalt bei der Gesamtplanung, der Detailplanung, der Projektorganisation, der Projektrealisierung sowie der Projektkontrolle. Hier hat der Rechnungshof eine Reihe grundsätzlicher Mängel festgestellt:

- Der Einsatz der Informationstechnik ist im allgemeinen auf der Grundlage einer Gesamtplanung vorzunehmen. Eine solche bereichsbezogene Rahmenplanung soll die grundsätzliche Kommunikationsfähigkeit sicherstellen und unter Vermeidung von Parallelentwicklungen eine wirtschaftliche und weitgehend zukunftsichere Projektdurchführung ermöglichen. Sie hat insbesondere gültige Standards, bestehende IT-Verfahren, bereits realisierte technische Einrichtungen und eingesetztes IT-Fachpersonal umfassend zu berücksichtigen. Des Weiteren sind in einer solchen Planung Aussagen zu treffen über:
 - Berührungspunkte und mögliche Überschneidungen zwischen den Aufgabengebieten,
 - Ziele des geplanten IT-Einsatzes,
 - die Zeitplanung für die Projektrealisierung,
 - Einführungsstrategien und Schulungsmaßnahmen,
 - die Sicherheit beim Einsatz der IT,
 - den Bedarf an Haushaltsmitteln.

Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus eingehende Ausführungen zu Fragen der Wirtschaftlichkeit.

Eine Rahmenplanung, die diesen Anforderungen gerecht und bei Bedarf fortgeschrieben wird, gewährleistet nach Auffassung des Rechnungshofs die unverzichtbare Transparenz auch längerfristiger organisatorischer, finanzieller und personeller Zusammenhänge. Sie kann insbesondere das Risiko vermindern, daß höchst unwirtschaftliche IT-Projekte zum Selbstzweck werden.

Mit der Erstellung des Gesamtkonzepts zum Einsatz neuer DV-Geräte und DV-Verfahren (ADEV-Gesamt), ist die hessische Versorgungsverwaltung ihrer Aufgabe zur Schaffung einer sorgfältigen Rahmenplanung zwar formal nachgekommen. Verschiedene Bestandteile dieses Konzepts verdienen aber Kritik.

Das gilt insbesondere für die unzureichenden Planungsgrundlagen und die mangelhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die die Erfordernisse der Arbeitsrichtlinien für die Automation von Verwaltungsaufgaben (DV-Leitsätze) nicht erfüllen. Das sollte, auch im Hinblick auf die organisatorischen Auswirkungen und die weiteren Vorgehensweisen, Veranlassung sein, das Gesamtkonzept zur Automation in der Versorgungsverwaltung zu überarbeiten.

- Der Abschlußbericht zur Aufgabenuntersuchung "Automation in der Versorgungsverwaltung - ADEV DIABERZ" entspricht nicht den Anforderungen, die einen positiven, wirtschaftlich erfolgversprechenden Projektvorgang gewährleisten. Die in ihm enthaltenen Daten reichen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage für die im weiteren Projektablauf folgende Verfahrensentwicklung, -prüfung und -einführung sowie für den Bereich der Projektplanung, -organisation, -durchführung und -kontrolle nicht aus. Die Ist-Analysen sind unzureichend, die Sollvorstellung ist unklar, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt. Damit mangelt es auch an

Zu Tz. 138

Das vom Rechnungshof kritisierte Vorgehen hat sich an für den DV-Einsatz in der Landesverwaltung maßgebenden Regelungen (DV-Leitsätze) orientiert. Auf der Basis eines umfassenden Gesamtkonzepts zur Neuausrichtung der DV-Unterstützung in der Versorgungsverwaltung wurde auch dieses Teilvorhaben konzipiert. Dem Gesamtkonzept und auch dem Teilverfahren "Bundeserziehungsgeldgesetz" hatte der Landesautomationsausschuß am 31. Oktober 1989 bzw. 4. Dezember 1990 zugestimmt.

Daß es bei der Verfahrensumsetzung zu Problemen kam, ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß diese Aufgabe in ihrer Komplexität und in den technischen Anforderungen die Möglichkeiten des Landesamtes überforderte. Finanzielle Mittel für eine externe Programmrealisierung standen kaum zur Verfügung.

Allerdings wurde, soweit möglich bzw. finanzierbar, externe Unterstützung eingekauft. So ist der Entscheidung über die Soft- und Hardwareauswahl eine intensive Beratung der HZD und eine anschließende Ausschreibung vorausgegangen.

Die vom Rechnungshof angeführten Investitionskosten sind nicht nachvollziehbar. Für die bisherige Ausstattung einschließlich der Basissoftware (Datenbank, Datenfernverarbeitung u.a.) wurden weniger als 3,0 Mio DM investiert.

Um die noch offenen haushaltsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Anforderungen zu erfüllen, ist das Verfahren für die Programmfreigabe und die Komplettierung der Verfahrensdokumentation mit Unterstützung der HZD und des Hess. Datenschutzbeauftragten eingeleitet. Ziel ist es, bis spätestens Ende September 1995 auch die Freigabe des Bundesministeriums der Finanzen und die Zustimmung des Hess. Datenschutzbeauftragten für diesen Verfahrenseinsatz erreicht und damit die offenen Punkte insgesamt erledigt zu haben.

Parallel dazu wird untersucht, welche organisatorischen Änderungen geeignet sind, um die Aufgaben erledigung in der Versorgungsverwaltung zu verbessern. Eingeleitet ist u.a. eine Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahme im Rahmen des Eckpunktepapiers "Verwaltung 2000".

Bemerkungen des Rechnungshofs

ausreichenden Grundlagen für die angemessene Beschaffung wirtschaftlicher Gerätekonfigurationen.

Aus diesen Gründen sollte der Abschlußbericht überarbeitet werden. Er ist zu konkretisieren und den tatsächlichen Gegebenheiten so anzupassen, daß er den Anforderungen der absehbaren künftigen Entwicklung entspricht, damit diese insgesamt planbar, kalkulierbar und überschaubar wird.

- Zur weitgehenden Vermeidung von Projektrisiken ist ein sorgfältig geplantes Projektmanagement, möglichst unter Zuhilfenahme professioneller methodischer Hilfsmittel, unabdingbar. Die Nichterfüllung von Benutzererwartungen, Termin- und Aufwandsüberschreitungen sind Risikoquellen, die bei unzureichenden Planungs-, Organisations-, Kontroll- und Steuerungsmechanismen den wirtschaftlichen Gesamterfolg von IT-Verfahren gefährden.

Der Rechnungshof hat insoweit als Mängel beanstandet:

- eine weitgehend unklare Projektzieldefinition,
- eine weitgehend ungenaue und unzureichende Projektstrukturierung,
- eine fehlende schrittweise Verfeinerung von Planungsgrundlagen,
- nicht ausreichend strukturierte Vorgehensmodelle,
- eine ungenügende Projektkontrolle- und -steuerung.

Diese Defizite sollten möglichst noch für die laufenden Verfahren beseitigt werden.

- Die derzeitige Verfahrensentwicklung, wie sie sich aus der unzureichenden Dokumentation ergab, stellte sich als ein fortlaufendes Vermischen von permanenten Fachanforderungen, deren programmtechnischer Realisierung und isolierter Tests dar. Eine methodisch unterstützte Durchgängigkeit der Verfahrensrealisierung konnte insgesamt nicht bescheinigt werden.

- Das Hessische Landesamt für Versorgung und Soziales hat das Dialogverfahren ADEV DIABERZ eingeführt, obwohl dv-spezifische, organisatorische, haushaltsrechtliche, tarif- und vergütungsrechtliche, datenschutzrechtliche sowie personalvertretungsrechtliche Fragen noch nicht geklärt waren.

Der Einsatz des Verfahrens wurde im Echtbetrieb zugelassen, obgleich für Teilbereiche keine Freigabe vorlag und andere Bereiche noch nicht fertiggestellt waren. Aufgrund fallspezifischer Besonderheiten waren in erheblichem Umfang manuelle Bearbeitungen nach wie vor notwendig. Die weitreichenden Auswirkungen des neuen Verfahrens auf die bestehenden Organisationsstrukturen einerseits sowie auf erforderliche neue Organisationsgrundlagen andererseits wurden weder durch Richtlinien, noch durch Vereinbarungen oder Arbeitshilfen abgesichert.

- Zur Einführung des Verfahrens ADEV DIABERZ war für den Bildschirmeinsatz ein Ausstattungsgrad von 1:1 vorgesehen, d.h. ein Bildschirm pro Mitarbeiterin/Mitarbeiter.

Die Feststellungen des Rechnungshofs bei den Versorgungsämtern haben jedoch ergeben, daß dieser Ausstattungsgrad nicht erreicht worden ist. Bedienstete in den Erziehungsgeldkassen verfügen entweder nicht über einen Bildschirmarbeitsplatz oder müssen sich einen solchen mit anderen teilen. Sie können somit bei Einführung des Dialogverfahrens im Gesamtbereich der Versorgungsverwaltung ihre nach dem Geschäftsverteilungsplan vorgegebenen Tätigkeiten nicht oder nur gelegentlich ausüben.

Die Probleme der Personalbemessung, des Personalbedarfs sowie der tariflichen Eingruppierungen sind nicht gelöst. Das hätte schon vor der Verfahrenseinführung im Wege einer grundsätzlichen Entscheidung des Ministeriums geschehen sein müssen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Der Hessische Datenschutzbeauftragte wurde an der Einführung des Dialogverfahrens nicht beteiligt, obwohl er, auch zur Vermeidung zu befürchtender Fehlinvestitionen, möglichst frühzeitig hätte eingebunden werden müssen. Auch weitergehende flankierende Maßnahmen – z.B. eingehende Unterrichtung der Bediensteten über die relevanten Bestimmungen, Maßnahmen nach § 10 Abs. 3 Hessisches Datenschutzgesetz (etwa Zugangs-, Datenträger-, Speicher-, Benutzerkontrolle) – unterblieben.
- 139 Das Zentralverfahren wird vom Rechnungshof in seiner Gesamtstruktur als nicht mehr zeitgemäß beurteilt. Die noch erforderlichen weitreichenden manuellen Tätigkeitsanteile an dem gesamten Verfahrensablauf entsprechen nicht den heutigen Möglichkeiten einer effizienten DV-Unterstützung. Der allein zur Erhaltung der Funktionalität notwendige wirtschaftliche Aufwand wird über kurz oder lang nicht mehr zu vertreten sein. Vielfache Medienbrüche bereits im Bearbeitungsbereich sowie ein zeitaufwendiger und kompliziert organisierter Datenaustausch müssen daher auf Sicht zugunsten eines in sich geschlossenen Verfahrensablaufs abgebaut werden.
- 140 Mit dem Konzept für ein Dialogverfahren zur Durchführung des BErzGG und dessen begonnener Realisierung sind erste Schritte zu einem den heutigen Möglichkeiten entsprechenden DV-Verfahren getan. Der ursprünglich geplante Umfang ist jedoch erst in Ansätzen erreicht. Neben einer unwirtschaftlichen Vorgehensweise haben insbesondere die fehlende konkrete Projektplanung, -organisation, -kontrolle und -steuerung dazu geführt, daß bis zum Prüfungszeitpunkt nur – gemessen am seitherigen Investitionsvolumen – unzureichende Ergebnisse erreicht worden sind. Das Verfahren befindet sich auf einem Entwicklungsstand, der einen ordnungsgemäßen Einsatz in der Versorgungsverwaltung noch nicht zuläßt. Bevor dieser ausgeweitet wird, sollten die konzeptionellen Grundlagen überarbeitet werden, damit die ständigen Improvisationen ein Ende haben. Die aufgezeigten Defizite, namentlich des Projektmanagements, sind unverzüglich zu beheben. Nur auf diese Weise hat das Projekt eine Chance, wirtschaftlich und zeitlich überschaubar zu bleiben.
- 141 Der Rechnungshof erwartet, daß künftige IT-Vorhaben unter Beachtung seiner Beanstandungen, Hinweise und Anregungen durchgeführt werden.
- Systematische Projektierung, straffes Projektmanagement sowie realistische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind unabdingbar. Experten, insbesondere der HZD, sind einzubinden, damit die Verwaltung sich auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren kann. Ihr obliegt es nicht, sich ingenieurmäßiges Fachwissen im IT-Bereich selbst zu erarbeiten. Der gesamte DV-Bereich muß disponibel sein und zum Ziel haben, gewachsene komplexe Strukturen im Sinne einer Vereinfachung abzubauen. Der erkennbaren Gefahr, daß neue "Innenmacht-Strukturen" dies verhindern, muß insbesondere das Ressort entgegenwirken. Im übrigen ist auch allgemeine Automationsunterstützung um jeden Preis nicht sinnvoll.

Zu Tz. 139

Diese Zielsetzung entspricht dem zum Einsatz gekommenen neuen Verfahren.

Zu Tz. 140

Siehe Ausführungen zu Tz. 138.

Zu Tz. 141

Die rasante Weiterentwicklung der Datenverarbeitung hat die 1989 mit dem DV-Gesamtkonzept festgelegte Richtung überholt. Der Einsatz von Standardsoftware oder, nur im Ausnahmefall, der Kauf professionell entwickelter Individualsoftware vom Markt ist der sinnvolle Weg für den DV-Einsatz. Nicht zuletzt sind diese Erkenntnisse als zentrale Vorgabe in die "neuen" DV-Rahmenregelungen für die Versorgungsverwaltung eingeflossen. Künftig werden die DV-Leistungen, zunächst bezogen auf die Entwicklung sowie die Betreuung neuer Verfahren, der HZD übergeben. Eigene Programmierkapazitäten werden im Landesamt abgebaut und zur notwendigen Verstärkung der Kompetenz vor Ort in den Ämtern zur System- und Anwendungsbetreuung eingesetzt werden. Das Landesamt koordiniert künftig die fachlichen Anforderungen und übernimmt die Abnahme der Programme. Diese neue Aufgabenteilung soll sich bei der Realisierung des Projekts "Schwerbehindertenrecht" in der Praxis bewähren. Angestrebt ist, daß anschließend auch die "alten" Programme der HZD zur Pflege übergeben werden.

Parallel dazu untersucht die HZD im Verfahren "Schwerbehindertenrecht" den Einsatz von Standardsoftware anstelle einer im Landesamt zunächst angedachten Individualprogrammierung.

Bemerkungen des Rechnungshofs

142 Die Stellungnahme des HMFAS (s.o. Tz. 135) entspricht den Beanstandungen des Rechnungshofs nur teilweise. Vor allem die aufgezeigten Mängel der Dokumentation, des Test- und Freigabeverfahrens, des Gesamtkonzepts, des Abschlußberichts, des Projektmanagements sind neben weiteren Defiziten im organisatorischen Bereich nicht behoben. Daran wird zu arbeiten sein.

Allgemein veranlassen die Ergebnisse der Prüfung den Rechnungshof zu der Forderung, künftig landesweite DV-Vorhaben stärker konzeptionell vorzubereiten, sie besser zu steuern und sie in höherem Maße durch begleitende Überwachung abzusichern. Dabei sind in sämtlichen Phasen wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgeblich zu berücksichtigen.

Zu Tz. 142

Die neue Form der Datenverarbeitung in der Versorgungsverwaltung, aber auch die neuen Verantwortlichkeiten aus den aktuellen DV-Richtlinien zwingen zu einer stärkeren Koordinierung auf der Ebene des zuständigen Fachressorts. Der inzwischen installierte Lenkungsausschuß nimmt diese notwendigen Aufgaben verstärkt wahr.

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Gewährung von Zuwendungen durch das
Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung
(Kap. 21 22)**

Der Rechnungshof stellte bei einem von verschiedenen Seiten geförderten Träger der freien Wohlfahrtspflege schwerste Verstöße gegen die Zuwendungsbedingungen fest. Diese reichten von nicht zweckentsprechender Verwendung der gewährten Mittel über schlichte Mißwirtschaft bis zu fingierten Spendenbescheinigungen, unrichtigen Verwendungsnachweisen und persönlicher Bereicherung.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung hat daraus keine ausreichenden Konsequenzen gezogen, insbesondere der Frage der künftigen Zuverlässigkeit des Trägers nicht die nötige Aufmerksamkeit gewidmet.

143 Der Rechnungshof prüfte 1992/93 stichprobenweise die Geschäftsführung eines seit Jahrzehnten aus Bundesmitteln, Landesmitteln und kommunalen Mitteln geförderten Trägers der freien Wohlfahrtspflege.

Er stellte dabei fest, daß dieser Träger

- zu Lasten zweckgebundener Mittel und ohne Wissen der Zuwendungs- bzw. Zuschußgeber in Räume, die der Stadtrand-erholung von Kindern und Jugendlichen gewidmet waren, eine Wohnung für den damaligen Kassierer und späteren 1. Vorsitzenden dieses caritativen Vereins ausbaute,
- zu Lasten zweckgebundener Mittel und ohne Wissen der Zuwendungs- bzw. Zuschußgeber ein Haus, das für Ton- und Keramikarbeiten von Kindern und Jugendlichen errichtet wurde, für den ausschließlichen Betrieb einer Sauna umbaute, die dem von dem Verein betreuten Personenkreis nicht zur Verfügung stand,
- sich im Rahmen des Ausbaus der Werkstatt für Behinderte die Einrichtung einer Bäckerei finanzieren ließ, dort aber keine Behinderten beschäftigte,
- für 1,2 Mio. DM eine therapeutische Reitanlage errichtete, die zu Therapiezwecken im August 1992 lediglich von 12 Personen 1 × wöchentlich und von 3 Personen 2 × wöchentlich genutzt wurde,
- Zuwendungen für die "Schaffung weiterer 32 Arbeitsplätze für Behinderte" in der Wäscherei erhielt, dort aber konstant nur 15 Behinderte beschäftigte,
- unzulässigerweise Leistungen nur beschränkt ausschrieb sowie Nachverhandlungen zwischen Submission und Auftragsvergabe führte,
- Spendenbescheinigungen in betrügerischer Absicht ausstellte und
- den Zuwendungs- bzw. Zuschußgebern bewußt falsche Verwendungsnachweise vorlegte.

Unsere Prüfungsmitteilung vom 18. August 1993 wurde am 16. Dezember 1993 durch das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung und am 9. Februar 1994 durch das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit beantwortet.

Das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit folgte unseren Feststellungen bezüglich des Ausbaus einer Wohnung und deren anschließender privater Nutzung durch den damaligen Kassierer und späteren Vorsitzenden des Vereins sowie des Umbaus des Ton- und Keramikhauses in eine Sauna. Die nicht zweckentsprechend verwandten Mittel wurden anteilig zurückgefordert.

Anders verhielt sich das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, das die Behindertenarbeit dieses Trägers fördert. Es reagierte höchst zurückhaltend und ließ nur wenig Interesse

Zu Tz. 143

Die Darstellung des Rechnungshofs vermittelt insgesamt den Eindruck einer zögerlichen, unwilligen und fachlich mangelbehafteten Auseinandersetzung des Ministeriums mit den Prüfungsfeststellungen. Dies ist nicht richtig. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs werden – entgegen seinen Ausführungen – ernst genommen und es werden – unbeschadet unterschiedlicher Bewertungen im Einzelfall – im Rahmen der fachlichen und sachlichen Zuständigkeiten und Möglichkeiten die notwendigen Konsequenzen gezogen.

Die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vom 18. August 1993 wurden am 16. Dezember 1993 beantwortet. Hierbei wurde auf alle das Fachressort betreffenden Feststellungen eingegangen. Insoweit ist die Grundaussage, viele Punkte seien offen geblieben, unzutreffend.

Die vom Rechnungshof zitierte Prüfungspflicht wird keinesfalls verkannt. Sie kann sich jedoch nur auf die mit Landeszuwendungen geförderten Projekte beziehen. Dies auch deshalb, weil die Träger der freien Wohlfahrtspflege nicht der unmittelbaren Aufsicht des Landes bzw. der zuschußgewährenden Stellen unterliegen.

Ein Eingehen auf die nur die Aktion Sorgenkind betreffenden Teile der Prüfungsmitteilung wird deshalb nach wie vor für nicht notwendig erachtet. Die Aktion Sorgenkind hat in einer gemeinsamen Besprechung am 20. September 1993 den Zuwendungsempfänger aufgefordert, die Verwendung der von ihr gewährten Zuwendungen im Einzelfall nachzuweisen. Dies ist geschehen. Soweit die Mittel nicht zweckentsprechend verwandt wurden, sind zwischenzeitlich Rückforderungsbescheide ergangen.

Die Finanzbehörden wurden bereits Ende 1992 aufgrund von Vorabinformationen des Rechnungshofs vom 20. November 1992 bzw. 9. Dezember 1992 (Fax) über die getroffenen Feststellungen informiert und um Prüfung der steuerrechtlichen Aspekte gebeten. Vor diesem Hintergrund erfolgte dann allerdings bezüglich des Saunabetriebs keine erneute Einschaltung der Finanzverwaltung, zumal es sich hierbei wiederum um einen ausschließlich von der Aktion Sorgenkind bezuschusten Bereich handelt. Außer-

Bemerkungen des Rechnungshofs

erkennen, Folgerungen aus den Feststellungen des Rechnungshofs zu ziehen:

- Auf eine Stellungnahme zu allen Sachverhalten, die inzwischen Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen sind, wurde verzichtet.
Die eigene Prüfungspflicht verkennend wich man auf die in diesem Zusammenhang nicht relevante Standardformel aus, "eine rechtliche Würdigung durch unser Haus wäre gegebenenfalls als Eingriff in ein schwebendes Verfahren anzusehen und deshalb nicht statthaft".
- Auch auf die zahlreichen Teile der Prüfungsmitteilung, die sich mit der nicht zweckentsprechenden Verwendung von Zuschüssen der Aktion Sorgenkind befassen, wurde nicht näher eingegangen. Insoweit wurde von einem "Innenverhältnis" zwischen dem Zuschußempfänger und der Aktion Sorgenkind gesprochen, dessen Problematik man für Entscheidungen über Landeszuwendungen ersichtlich keine Bedeutung beimaß.
- Eine vom Rechnungshof erbetene Unterrichtung der Finanzbehörden wegen falscher Angaben über die Voraussetzungen einer Gemeinnützigkeitsanerkennung wurde mit der Begründung abgelehnt: "Bezüglich der Einschaltung der Finanzverwaltung (Saunabetrieb) wird die Auffassung vertreten, daß dies nur durch die Aktion Sorgenkind zu geschehen hätte, da diese, wenn überhaupt, der einzige Zuwendungsgeber war. Im übrigen war, wie Sie selbst feststellten, die Finanzverwaltung mit der steuerrechtlichen Prüfung befaßt". Ob die durchgeführte Steuerprüfung sich indessen auf den hier in Rede stehenden Sachverhalt erstreckte, war weder uns noch dem Ministerium bekannt.
- Die vereinszweckwidrige Nutzung des Gästehauses und die jahrelange Subventionierung eines auf dem Gelände des Trägers lebenden freien Bildhauers wurden, weil dafür keine Landesmittel verwendet worden seien, gleichfalls nicht der Würdigung wert befunden.
- Das Nichteinhalten der Bewilligungsbedingung, in der Wäscherei 32 neue Behindertenarbeitsplätze zu schaffen, und die Tatsache, daß dort jahrelang nur 15 Behinderte beschäftigt wurden, fanden keinerlei Kritik. Man beschränkte sich auf die lapidare Mitteilung, "nach heutigen Erkenntnissen" könne man "von 24 Arbeitsplätzen in der Wäscherei ausgehen".
- Hinsichtlich der vorgesehenen Schaffung einer neuen Werkstatt für seelisch Behinderte, für die der Rechnungshof die Überprüfung der Trägerschaft angeregt hatte, wurde kein Anlaß gesehen, einen anderen Träger zu betrauen. Zur Begründung berief man sich auf ein Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, nach welchem "die Finanzierung als gesichert und die ordnungsgemäße Durchführung des Vorhabens als gegeben unterstellt" werden könnten. Dieses Gutachten, das der Rechnungshof nachträglich eingesehen hat, erlaubt seines Erachtens eine solche Schlußfolgerung allerdings nicht.

Der Rechnungshof findet es befremdlich, daß sich dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung bei diesem Träger in keiner Weise die Frage nach dessen Zuverlässigkeit stellt. VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO regelt ausdrücklich, daß Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel ordnungsgemäß nachzuweisen.

Der Träger hat zwar aus Anlaß unserer Erhebungen den gesamten ehrenamtlichen Vorstand personell ausgetauscht. Dies rechtfertigt durchaus für die Zukunft einen gewissen Vertrauensvorschuß. Doch ignoriert das Ministerium anscheinend bislang völ-

dem war dem Rechnungshof bekannt, daß eine Betriebsprüfung angesetzt war. Regelmäßiger Bestandteil einer Betriebsprüfung bei einer als gemeinnützig anerkannten Einrichtung ist auch die Überprüfung dieses Tatbestandes, da er Grundlagenbedeutung für die gesamte Besteuerung hat. Der Hinweis des Rechnungshofs, es sei nicht bekannt gewesen, ob sich die Steuerprüfung auch auf diesen Sachverhalt erstrecke, geht insoweit fehl.

Nach Auskunft des Zuwendungsempfängers hat zwischenzeitlich eine eingehende Prüfung durch das zuständige Finanzamt stattgefunden. Die Schlußbesprechung wird voraussichtlich nicht vor Ende Mai 1995 durchgeführt. Konkrete Aussagen über getroffene Feststellungen und deren Auswirkungen in förderungsrechtlicher Hinsicht sind erst danach möglich.

Nach Mitteilung des Ministeriums für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit sind die anteilig zurückgeforderten Zuwendungen bezüglich des Ausbaus einer Wohnung und deren anschließender privater Nutzung in einem für Zwecke der Stadtranderholung geförderten Gebäude sowie des Umbaus des Ton- und Keramikhauses in eine Sauna mittlerweile einschließlich geltend gemachter Zinsen zurückgezahlt worden.

Die lt. Rechnungshof "jahrelange Subventionierung" eines auf dem Gelände lebenden freien Bildhauers bedarf keiner besonderen förderungsrechtlichen Beurteilung, da hierfür keine Landesmittel verwendet und damit auch dem Land keinerlei Nachteile entstanden sind.

Nach den besonderen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid vom 29. Februar 1988 war die Platzzahl der Wäscherei auf 36 Arbeitsplätze (3 Arbeitsgruppen) festgelegt. Hierbei war die zunehmend positive Auftragsituation berücksichtigt worden. Allerdings ist die Eignung der einzusetzenden behinderten Mitarbeiter ein wesentlicher Faktor für die tatsächliche Beschäftigung. Entgegen der ursprünglichen Erwartung konnten aus diesem Grund zunächst nur 15 Plätze besetzt werden. Aufgrund der Bemerkungen des Rechnungshofs wurde unter Einbindung des Landesarbeitsamtes Hessen sowie des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen die Konzeption der Wäscherei überarbeitet und die Zahl der Arbeitsplätze mit 24 festgelegt. Die lt. Rechnungshof "lapidare Mitteilung", man könne von 24 Arbeitsplätzen ausgehen, ist insoweit zu relativieren, als zwischenzeitlich 28 behinderte Mitarbeiter in der Wäscherei beschäftigt werden.

Bezüglich der Trägerschaft für die Werkstatt für seelisch Behinderte wird nach wie vor die Auffassung vertreten, daß diese beim Zuwendungsempfänger verbleibt. Die Durchführung der Maßnahme ergab bis zum heutigen Tage keinerlei Anlaß zu Beanstandungen. Der Vorstand hat sich im Rahmen der Baumaßnahme die zu treffenden Entscheidungen unmittelbar selbst vorbehalten. Selbst der Rechnungshof

Bemerkungen des Rechnungshofs

lig, daß zwei maßgebliche Angestellte des Trägers, die seinerzeit als Geschäftsführer und als Werkstatteleiter die vom Rechnungshof beanstandeten Verstöße gegen Bedingungen und Auflagen der Bewilligungsbescheide, falschen Buchungen, Manipulationen von Buchungsbelegen sowie Ausstellungen unrichtiger Bescheinigungen mit zu verantworten hatten, weiterhin in vergleichbaren Funktionen dort tätig sind.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Feststellungen des Rechnungshofs im Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, anders als selbst bei dem betroffenen Träger, nicht sonderlich ernst genommen werden. So erscheint es unangemessen, daß das Ministerium das Aufzeigen groben Mißbrauchs von Spendenbescheinigungen und schwerer VOB-Verstöße grundlos mit den Worten in Zweifel zog: "Unterstellt man die Richtigkeit der von Ihnen getroffenen Feststellungen, so könnte hier jedoch eine Schädigung der Zuwendungsgeber, auch wegen nicht VOB-gemäßer Vergabe von Aufträgen, vorliegen".

Was etwaige Schlußfolgerungen aus dem Verhalten des Trägers betrifft, blieb es bislang bei fihaltenden Anknüpfungen. Zwar erklärte das Ministerium: "Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung (Wäscherei) wird unter Berücksichtigung der durch das zuständige Staatsbauamt getroffenen Feststellungen die Einleitung förderungsrechtlicher Konsequenzen zu prüfen sein. Gegebenenfalls sind die zuwendungsfähigen Kosten der durchgeführten Maßnahme zu reduzieren sowie die bewilligten Zuwendungen zu kürzen". Doch sind bis heute, 15 Monate nach Kenntnisnahme von unserer Prüfungsmitteilung, noch immer keine Entscheidungen in dieser Richtung getroffen worden.

Für die neu zu schaffende Werkstatt für seelisch Behinderte hat das Ministerium auf der Grundlage angenommener 5 500 000 DM Gesamtkosten im Jahre 1991 eine Zuwendung in Höhe von 737 000 DM zugesagt. Bedenken, die der Rechnungshof nach seiner Prüfung gegen die Trägerschaft äußerte, teilte es nicht. Es erwiderte in seiner Stellungnahme auf die Prüfungsmitteilung, "die Finanzierung" könne "als gesichert und die ordnungsgemäße Durchführung des Vorhabens als gegeben unterstellt" werden.

Das in bezug genommene Wirtschaftsprüfungsgutachten vom 8. Oktober 1993 schätzte indessen die Gesamtkosten bereits auf 5 998 000 DM und entwickelte einen neuen Finanzierungsplan, in dem die Landeszuwendung kurzerhand von 737 000 DM auf 810 000 DM heraufgesetzt wurde. Zugleich aber legte das Gutachten dar, daß "bei der Planung der Investitionskosten" "von einer zeitnahen Realisierung des Projekts ausgegangen" worden sei. "Verzögerungen" würden "zu erhöhten Kosten in der Investitionsphase führen", "sobald die Ausschreibungen erfolgt" seien, "könnte sich die Notwendigkeit zur Überarbeitung des Investitionsplans und der Finanzierungen ergeben", dann wäre "mit den Zuschußgebern über einen neuen Finanzierungsplan zu verhandeln". Ausdrücklich wurde außerdem darauf hingewiesen, daß auf dem Kostenniveau von 1992 "keine Preissteigerungen" "und keine Bauzeitinsen berücksichtigt" sowie "die Finanzierung eventuell entstehender Mehrkosten" wegen "der möglichen Kontaminierung" des Bodens noch nicht sichergestellt seien. Schon hiernach hängt die Beurteilung des Ministeriums, "die Finanzierung" könne "als gesichert ... unterstellt werden", in der Luft. Berücksichtigt man zusätzlich, daß der Baukostenindex von 1991 bis August 1994 um 13,3 v.H. gestiegen ist, wird sie vollends zweifelhaft.

sieht es als gerechtfertigt an, daß dem Träger nach Austausch des ehrenamtlichen Vorstandes ein Vertrauensvorschuß zu gewähren ist. Auch die Abwicklung der Rückforderungen seitens der Aktion Sorgenkind und des - damaligen - Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit durch den Träger bestätigen diese Einschätzung. Insgesamt gesehen ist daher das vom Rechnungshof geäußerte Befremden darüber, daß "in keiner Weise" die Frage nach der Zuverlässigkeit des Trägers gestellt werde, nicht nachvollziehbar.

Hinsichtlich der Weiterbeschäftigung des ehem. Geschäftsführers und des ehem. Werkstatteleiters ist anzumerken, daß in einer gemeinsamen Besprechung am 20. September 1993 alle anwesenden Zuwendungsgeber dem Vorstand des Zuwendungsempfängers empfohlen haben, angemessene Konsequenzen bezüglich der Weiterbeschäftigung der betroffenen Mitarbeiter zu ziehen. Weitergehende rechtliche Möglichkeiten, mit denen Einfluß auf personelle Entscheidungen freigemeinnütziger Träger genommen werden könnten, stehen den Zuwendungsgebern nicht zur Verfügung.

Eine Kürzung von Zuwendungen ist nicht erfolgt, weil dies eine Einschränkung aktueller Maßnahmen, die fachlich dringend geboten sind, aufgrund zurückliegender Ereignisse bedeuten würde; unabhängig hiervon ist nicht sicher, daß auf diesem Wege Personalentscheidungen tatsächlich durchzusetzen sind; außerdem würde dem neuen Vorstand, der auch um eine Bereinigung der Fehler aus den Vorjahren bemüht ist und dem lt. Rechnungshof ein Vertrauensvorschuß zuzugestehen ist, die Arbeit erheblich erschwert. Insoweit scheinen die Äußerungen des Rechnungshofs ("Vertrauensvorschuß"/"personelle Konsequenzen") in sich nicht ganz schlüssig.

Zum Zeitpunkt der Beantwortung der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs konnte eine definitive Aussage zu den festgestellten VOB-Verstößen nicht erfolgen, da noch kein geprüfter Verwendungsnachweis vorlag. Das zuständige Staatsbauamt in Friedberg wurde über die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs unterrichtet und gebeten, bei der baufachlichen Prüfung des Verwendungsnachweises hierauf einzugehen. Der Verwendungsnachweis liegt dem Staatsbauamt seit April 1994 vor; die baufachliche Prüfung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Sobald der geprüfte Verwendungsnachweis vorliegt, erfolgt die abschließende verwaltungsmäßige Prüfung und die Einleitung evtl. notwendiger weiterer Schritte.

Bei dem Neubau einer Werkstatt für seelisch Behinderte kritisiert der Rechnungshof, daß 1991 von Gesamtkosten von 5.500.000 DM und einer Zuwendung von 737.000 DM ausgegangen worden ist, aber eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem Gutachten vom 8. Oktober 1993 die voraussichtlichen Gesamtkosten auf 5.998.000 DM geschätzt und im "neuen"

Bemerkungen des Rechnungshofs.

Finanzierungsplan die Landeszuwendung "kurzerhand" auf 810.000 DM heraufgesetzt habe.

Bei den vorgenannten Gesamtkosten handelt es sich um eine Kostenschätzung des planenden Architekten, die bereits mit baufachlicher Stellungnahme der Bauberatungsstelle des Ministeriums der Finanzen vom 24. September 1993 als angemessen und zuwendungsfähig erachtet wurde. Dem Zuwendungsempfänger wurde daraufhin nach Abstimmung mit den weiteren beteiligten Zuwendungsgebern eine weitere Landeszuwendung in Höhe von 73.000 DM in Aussicht gestellt. Der Zuwendungsbescheid wurde am 19. Mai 1994 erteilt, nachdem die Aktion Sorgenkind am 15. April 1994 keine Bedenken gegen die Bezuschussung dieses Projektes erhoben hatte. Die Deutsche Ausgleichsbank sowie das Landesarbeitsamt Hessen hatten bereits zuvor ihre Zuwendungsbescheide erteilt.

Hieraus wird ersichtlich, daß die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem Gutachten vom 8. Oktober 1993 weder die Gesamtkosten geschätzt noch einen neuen Finanzierungsplan entwickelt hat. Die Landeszuwendung wurde auch nicht, wie vom Rechnungshof geäußert, "kurzerhand heraufgesetzt". Vielmehr hat die Treuhand auf bereits vorhandene Zahlen zurückgegriffen, die zudem bereits Bestandteil des Nachfinanzierungsantrages vom Dezember 1992 waren. Die Nachfinanzierung war außerdem bereits mit dem Bund abgestimmt. Insofern können keine Rückschlüsse auf die ursprünglichen Finanzierungs- und Kostenunterlagen und diese so in Zweifel gezogen werden.

Im übrigen bleibt festzustellen, daß mit der Baumaßnahme im Dezember 1993 begonnen wurde. Die Genehmigung zum vorzeitigen Baubeginn wurde in Absprache mit allen beteiligten Zuwendungsgebern erteilt. Zwischenzeitlich ist der Rohbau fertiggestellt, das Dach eingedeckt und mit dem Innenausbau begonnen worden. Die bisherigen Baukosten liegen innerhalb des hierfür zugrunde gelegten Kostenrahmens.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 22

Schwangerschaftsabbrüche von Asylbewerberinnen

(Kap. 22 02 und 22 42)

Die Ministerien für Jugend, Familie und Gesundheit sowie für Frauen, Arbeit und Sozialordnung tragen für alle in Hessen lebenden Asylbewerberinnen die Kosten rechtswidriger (straffreier) Schwangerschaftsabbrüche unabhängig davon, wie lange diese Frauen sich bereits im Lande aufhalten.

Dafür gibt es mindestens für die ersten drei Monate des Aufenthalts keine Rechtsgrundlage.

- 144 Rechtsgrundlage für die Übernahme der Kosten rechtswidriger (straffreier) Schwangerschaftsabbrüche durch das Land Hessen ist § 1 "Hessisches Gesetz zur Erstattung von straffreien Schwangerschaftsabbrüchen" vom 21. Juli 1994 (GVBl. I S. 298). Diese Regelung lautet:

"Das Land erstattet die Kosten für einen straffreien Schwangerschaftsabbruch in den Fällen, in denen kein Leistungsanspruch gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen besteht, die Frau bedürftig ist und in der Regel seit drei Monaten ihren Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Hessen hat."

Der Rechnungshof hat bei den Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge und verschiedenen Stadt- und Kreisverwaltungen festgestellt, daß diese Behörden allen Asylbewerberinnen, die um Kostenübernahme nachsuchten, den für sie kostenfreien Schwangerschaftsabbruch ermöglichten. Dabei wurden

- entweder Kostenübernahmeerklärungen abgegeben, die unter analoger Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes eine Abrechnung der erforderlichen Leistungen nach den Sätzen der EBM/BMÄ (Abrechnungsgrundlage der gesetzlichen Krankenkassen) beinhalteten,
- oder Berechtigungsscheine nach den Richtlinien über Schwangerschaftsabbruchhilfe aus Mitteln des Landes Hessen ausgestellt.

Es ist angesichts der speziellen bundesgesetzlichen Regelung des Asylbewerberleistungsgesetzes, das Leistungen für rechtswidrige Schwangerschaftsabbrüche nicht vorsieht, zwar bereits zweifelhaft, ob das zitierte hessische Gesetz überhaupt für Asylbewerberinnen Gültigkeit hat. Doch fehlt es jedenfalls an der Rechtsgrundlage für eine Kostenübernahme, soweit Asylbewerberinnen sich noch nicht einmal drei Monate im Lande aufhalten.

Das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit hat in einem Schreiben an das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung vom 6. September 1993 folgendes Ansinnen gestellt:

"Bei den Richtlinien, die in Ihrem Hause zur Übernahme der Kosten eines Schwangerschaftsabbruchs durch das Land erarbeitet werden, bitte ich den Personenkreis der Asylbewerberinnen zu berücksichtigen.

Mit Inkrafttreten des ... (Asylbewerberleistungsgesetzes) ... werden die Leistungen an Asylbewerber während der ersten 12 Monate auf eigene gesetzliche Grundlage gestellt. Für Asylbewerberinnen sollten die Kosten notwendiger Schwangerschaftsabbrüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz weiter übernommen werden. Eine entsprechende Klarstellung zum Asylbewerberleistungsgesetz wird für notwendig gehalten.

Ich verweise insoweit auf den Beschluß der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen, Ausschuß 4, auf der Sitzung am 26./27.7.1993, an der auch ein Vertreter Ihres Hauses (Herr Dr. Schäfer) teilgenommen hat. Der Beschluß ist zur Geschäftserleichterung beigefügt."

Zu Tz. 144

Die im Hessischen Gesetz zur Erstattung von straffreien Schwangerschaftsabbrüchen vom 21. Juli 1994 normierte Erstattung ist auch anzuwenden auf Schwangerschaftsabbrüche bei Asylbewerberinnen, die sich noch keine 3 Monate in Hessen aufhalten.

Mit der Festlegung eines Mindestaufenthalts in diesem Gesetz von "in der Regel 3 Monaten" sollte eine gewillkürte, selbstbestimmte Wohnsitznahme in Hessen zur Erlangung der Kostentragung eines Schwangerschaftsabbruches vermieden werden. Eine gewillkürte, selbstbestimmte Wohnsitznahme in Hessen erfolgt jedoch nicht bei Asylbewerberinnen. Nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes erfolgt die Aufenthaltsbestimmung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber durch eine Behörde. Zur Aufenthaltsnahme wird zunächst eine Erstaufnahmeeinrichtung bestimmt. Sofern keine Rückführung oder Abschiebung in das Heimatland erfolgt, besteht zur Fortsetzung des Asylverfahrens in der Regel eine Aufenthaltsverpflichtung in einer hessischen Gebietskörperschaft. Einen Einfluß auf die Aufenthaltsnahme in Hessen hat eine Asylbewerberin jedoch nicht.

Mißbrauchsmöglichkeiten im Sinne der Intention der dreimonatigen Aufenthaltsvorgabe sind daher ausgeschlossen. Da ein Schwangerschaftsabbruch jedoch nur bis zum dritten Monat vorgenommen werden darf, ist die Anwendung der durch das hessische Gesetz zur Erstattung von straffreien Schwangerschaftsabbrüchen zugelassenen Ausnahme von der Voraussetzung des dreimonatigen Aufenthaltes in Hessen erforderlich.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Jener unter ausdrücklichen Bezug auf § 4 des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074) gefaßte Beschluß lautet:

“Für Asylbewerberinnen müssen die Kosten notwendiger Schwangerschaftsabbrüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz weiterhin übernommen werden. Auch die Kosten einer Familienplanung (Kontrazeptiva) als präventive Hilfe müssen weitergetragen werden.“

Die damit vertretene Ansicht ist allerdings nur insoweit von § 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes gedeckt, als mit “notwendigen“ Schwangerschaftsabbrüchen “medizinisch indizierte“ Abbrüche gemeint sind. Denn diese Vorschrift lautet:

“Zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten erforderlichen Leistungen zu gewährleisten...“

Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung... zu gewähren...“

Der Rechnungshof hält demzufolge die Berufung auf das Asylbewerberleistungsgesetz für fehlerhaft. Es ermächtigt das Land Hessen nicht, die Kosten rechtswidriger Schwangerschaftsabbrüche von Asylbewerberinnen zu tragen.

Nur in diesem Sinne, den die Verantwortlichen aber – wie das Schreiben an das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung vom 6. September 1993 deutlich macht – so nicht meinen, darf auch der Erlaß des Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit vom 19. Oktober 1993 zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (StAnz. S. 2907) verstanden werden, in dem es heißt:

“Auch die Kosten für einen Schwangerschaftsabbruch und für Verhütungsmittel können übernommen werden“.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung hat gegenüber dem Rechnungshof eingeräumt, daß das Asylbewerberleistungsgesetz keinen Anspruch auf Erstattung der Kosten rechtswidriger Schwangerschaftsabbrüche von Asylbewerberinnen begründe. Unter Berufung auf den Koalitionsentwurf des zu erwartenden Bundesgesetzes (“Änderung des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes“) hat es insoweit aber eine “Gesetzeslücke“ behauptet und zum Ausdruck gebracht, es halte eine entsprechende “freiwillige“ Leistung des Landes für notwendig.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, daß derartige Leistungen auf eine tragbare gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Darmstadt, den 22. Dezember 1994

Müller Dr. Harms Dr. Holzmann

Kühne Dr. Dwinger Heß

Dr. Bienert Dr. Marcus Dr. Göschel

Wiesbaden, den 23. Mai 1995

Der Hessische Ministerpräsident
Eichel

Der Hessische Minister der Finanzen
Starzacher

Bemerkungen des Rechnungshofs**Anlage zu den Bemerkungen 1994**

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Darmstadt, den 19. Januar 1995

**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 1993 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

U. Müller