



HESSISCHER LANDTAG

19.04.96

**Antrag
der Landesregierung
betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1994**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 10. November 1995 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1994 (Drucks. 14/751) 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 1995
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1994**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1994 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 19. April 1996 · Ausgegeben am 23. Mai 1996

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1995

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1994**

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1995
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1994**

Abkürzungen

ABL	Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums und des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
ATG	Ausgabetitelgruppe
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Gj.	Geschäftsjahr
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HHA	Haushaltsausschuß
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HKM	Hessisches Kultusministerium
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMWK	Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
Hpl	Haushaltsplan
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
RH	Rechnungshof
RN	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textzahl
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1992	11
3	Haushaltsrechnung 1993	11
6	Haushaltsplan 1994	11
7	Haushaltsrechnung 1994	12
9	Abschlußbericht 1994	14
12	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1994	16
26	Einhaltung der Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	28
35	Verpflichtungsermächtigungen	35
36	Sondervermögen und Rücklagen	35
37	Liegenschaftsvermögen	36
38	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	36
40	Rechnungsprüfung 1994	37
41	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	38
	BEMERKUNGEN ZUM GESAMTHAUSHALT	
42	Einhaltung der Kredithöchstgrenze im Haushaltsvollzug	39
	BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN	
47	Strukturreform des Kassenwesens	46
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
66	Entlastung der Vollzugspolizei von der sachfremden Tätigkeit des Entstempelns von Kraftfahrzeugkennzeichen (Kap. 03 20)	52
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
70	Maßnahmen der Technologie- und Innovationsförderung (Kap. 07 14 – ATG 77)	55
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09	
74	Förderung der Dorferneuerung (Kap. 09 03 – ATG 74, 09 04 – ATG 73 sowie 17 20 – 883 03)	58
81	Erhebung von Ausgleichsabgaben nach dem Hessischen Naturschutzgesetz (HENatG) (Kap. 09 21)	64
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15	
89	Querschnittsprüfung hinsichtlich der Vergabe von Gutachten für Organisationsangelegenheiten der hessischen Universitätsklinika in Frankfurt a. M. und Gießen (Kap. 15 08 und 15 11)	79
101	Zuschüsse an die Studentenwerke (Kap. 15 24 – ATG 94)	89

108	Zuwendungen an nicht vom Staat unterhaltene Theater (Kap. 15 50 – ATG 72)	94
113	Zuweisungen des Bundes für Leistungen an Schüler nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) (Kap. 15 80 – ATG 66)	96

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

119	Neubau der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt (Kap. 18 05)	100
141	Bauten im Bereich der Hochschulregion Marburg (Kap. 18 25)	114

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 22

145	Zuwendungen zu internationalen Jugendbegegnungen (Kap. 22 24)	119
-----	--	-----

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1995

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1994 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1994 von Bedeutung sein können, für den Landtag zusammen. Dabei sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 14. Dezember 1995.

Haushaltsrechnung 1992

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1994 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1993 ist folgendes festzuhalten:

Das Plenum hat in der 111. Sitzung am 14. Dezember 1994 (TOP 25) der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1992 Entlastung erteilt.

Haushaltsrechnung 1993

- 3 Die Bemerkungen 1994 vom 22. Dezember 1994 sind dem Landtag und der Landesregierung am 27. Februar 1995 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 30. Mai 1995 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 13. Juni 1995 zusammen mit den Bemerkungen 1994 als LT-Drucksache 14/176 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 22. Juni 1995 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 30. August, 27. September und 29. November 1995 folgten weitere Beratungen. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

- 4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1993 hat sich der Haushaltsausschuß in seiner 50. Sitzung am 7. Dezember 1994 befaßt und dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1993 – empfohlen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 112. Sitzung am 15. Dezember 1994 (TOP 49) angenommen.
- 5 Bezüglich der Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1993 hatte das Plenum bereits in seiner 107. Sitzung am 22. November 1994 (TOP 47) Entlastung erteilt.

Haushaltsplan 1994

- 6 Der Haushaltsplan für das Hj. 1994 wurde mit dem Haushaltsgesetz 1994 vom 21. Dezember 1993 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1994 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1994 betrug im Soll

35 209 863 600 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 1,2 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1993.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 5 748 190 900 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1994

- 7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1994 vom 3. September 1995 dem Landtag mit Schreiben vom 10. November 1995 (LT-Drucksache 14/751) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	766 278 735,54
Außerplanmäßige Ausgaben	2 570 433,74
Vorgriffe	0,00
Gesamtüberschreitung	768 849 169,28

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 363 506 772,68 DM enthalten, die nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (§ 14 Abs. 6 Satz 1 HG 1994) oder Haushaltsplan geleistet worden sind. Die Haushaltsüberschreitungen wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 13/7057).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit 4 Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 12 Abs. 1 HG 1994 von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich in einem Fall 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) sowie aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen. Eine Überschreitung bei der Buchungsstelle 19 08 – 681 31 (Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz) in Höhe von 18,2 Mio DM beruht auf rechtlichen Verpflichtungen. Die Überschreitung von 16,1 Mio DM bei der Buchungsstelle 22 24 – 643 01 (Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz – UVG) ist durch Leistungsverbesserungen beim UVG verursacht; es bestanden Rechtsansprüche aus Gesetz.

Die überplanmäßige Ausgabe bei Haushaltsstelle 22 42 – 643 01 (Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz – LAG) beträgt 126,9 Mio DM (Haushaltsansatz 740 Mio DM). Dies ist die höchste Überschreitung eines Haushaltsansatzes seit 1989 (damals wurden 215 Mio DM außerplanmäßig der Ausgleichsrücklage zugeführt). Der Haushaltsausschuß hat sich in seiner Sitzung am 9. November 1994 (TOP 16) mit der Angelegenheit befaßt. Mit Ausschußvorlage HHA 13/211 vom 5. Dezember 1994 hat das HMdF die Überschreitung damit begründet, daß "... die zum Zeitpunkt der Aufstellung und der Verabschiedung des Haushalts 1994 im Jahre 1993 gehegten Erwartungen eines deutlichen Rückgangs (Anm.: der Asylsuchenden) auch bei der kommunalen Unterbringung nicht eingetroffen" seien.

Hierzu ist anzumerken:

Es ist zu attestieren, daß der tatsächliche Bedarf durch das Inkrafttreten des sog. Asylkompromisses Mitte 1993 für 1994 schwer einzuschätzen war. Angesichts der in 1994 gemachten Erfahrungen erscheint allerdings die erneute Kürzung des betreffenden Haushaltsansatzes von 740 Mio DM auf 698 Mio DM im Haushaltsplan 1995 erstaunlich. Tatsächlich rechnete das Fachministerium im November 1995 mit einer abermaligen Überschreitung in Höhe von ca. 110 Mio DM. Jedoch können auch für 1995 noch Unabwägbarkeiten bei der Planung zugestanden werden, wenngleich bei der Festlegung des Haushaltsansatzes das "Prinzip Hoffnung" eine gewichtige Rolle gespielt haben dürfte. Für 1996 geht der Rechnungshof davon aus, daß aufgrund einer gewissen Verstetigung der Asylbewerberzahlen eine größere Planungssicherheit gegeben sein wird.

Zu Tz. 7

Nach dem zitierten Ausführungserlaß des Ministers der Finanzen können Mehrausgaben bei den Hauptgruppen 4 bis 6 "grundsätzlich" nicht durch Einsparungen innerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 gedeckt werden.

Die Verwendung des Begriffs "grundsätzlich" gibt eine Vorgabe für die Behandlung des Regelfalles, schließt freilich eine Ausnahme in besonders begründeten Einzelfällen nicht aus.

Bei der zu deckenden Mehrausgabe in Höhe von 126,9 Mio DM handelt es sich um einen solchen Einzelfall. Eine einzelplanbezogene Deckung dieser Mehrausgabe durch Einsparungen bei den Hauptgruppen 4 und 6 war bei dieser Größenordnung faktisch nicht möglich. Wie ernst die Landesregierung ihren Ausführungserlaß nimmt, zeigt sich allerdings daran, daß nicht die gesamte Mehrausgabe innerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 abgedeckt werden mußte, vielmehr zunächst die Deckungsmöglichkeiten in den Hauptgruppen 4 bis 6 ausgeschöpft worden sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Einsparungen für die überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von 126,9 Mio DM wurden wie folgt erbracht:

13,7 Mio DM	Einsparung bei Titeln der Hauptgruppen 4 bis 6 im Einzelplan 22
5,8 Mio DM	Einsparung bei Titeln der Hauptgruppe 6 im Einzelplan 16 (Wiedergutmachung)
107,4 Mio DM	Einsparung bei Titeln der Hauptgruppen 7 und 8 (Investitionen)

Nach § 37 Abs. 3 LHO sollen überplanmäßige Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben (Hauptgruppen 4 bis 6) in demselben Einzelplan ausgeglichen werden. Dem ist nur bei 10,8 v.H. der insgesamt zu erbringenden Einsparungen entsprochen worden.

Weitere 4,6 v.H. der überplanmäßigen Ausgaben sind durch Einsparungen im Einzelplan 16 – Wiedergutmachung – gedeckt worden.

Die restlichen 84,6 v.H. der Einsparungen sind bei Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) erbracht worden.

Nach Nr. V des Ausführungserlasses des HMdF zum Haushaltsplan 1994 vom 20. Januar 1994 können Mehrausgaben bei Titeln der Hauptgruppen 4 bis 6 (wie auch in Vorjahren und für 1995 festgelegt) grundsätzlich nicht durch Einsparungen innerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 gedeckt werden.

Im vorliegenden Fall hat die Landesregierung somit die eigenen grundsätzlichen Festlegungen nicht beachtet. Diese Feststellung betrifft nicht nur den Titel 22 42 – 643 01. Insgesamt sind weitere über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 7,6 Mio DM durch Einsparungen bei Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) gedeckt worden. Nicht berücksichtigt wurden dabei wegen des erheblichen Ermittlungsaufwandes mögliche Ausgabeverchiebungen innerhalb der Titelgruppen.

Im übrigen erinnert der Rechnungshof daran, daß es sich bei Einsparungen für über- und außerplanmäßige Ausgaben um einen echten Verzicht an anderer Stelle (Prioritätenverlagerung) handeln muß. Minderausgaben, die ohnehin nach der absehbaren Ausgabenentwicklung an anderer Stelle entstehen, können grundsätzlich nicht als Einsparung im Sinne des § 37 Abs. 3 BHO/LHO angeboten werden (vgl. Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 11 zu § 37 BHO). Bei einem nicht unbedeutenden Teil der 1994 erbrachten Einsparungen dürfte dem v.g. Grundsatz nicht entsprochen worden sein.

In der Regel wurde bei den nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen die Zustimmung des Ministeriums der Finanzen nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO eingeholt.

In 10 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 11883,46 DM (Vorjahr: 16 Fälle – insgesamt 14084,92 DM) lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1994).

Die Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1994 wurden gemäß Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 14/751).

- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 13. Oktober 1995 dem Landtag nach § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 14/595). In seiner Sitzung am 29. November 1995 hat der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung dem Haushaltsausschuß vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes 1994 – Entlastung zu erteilen. Die weitere parlamentarische Behandlung der Rechnung steht noch aus.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Abschlußbericht 1994

- 9 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1994

bei Ist-Einnahmen von	35 641 242 318,74 DM
und Ist-Ausgaben von	<u>35 640 946 302,61 DM</u>
als kassenmäßiges Jahres-	
ergebnis einen Überschuß von	296 016,13 DM
aus.	

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahres-

ergebnisse früherer Jahre in Höhe von 820 56,51 DM berücksichtig, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis auf

1 116 073,04 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

– 2 272 176 427,45 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 204,5 Mio DM unter dem im Haushaltsgesetz veranschlagten Betrag von

– 2 476,7 Mio DM.

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

– 96 462 165,58 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

96 758 181,71 DM

auf

982 670 864,11 DM

erhöhten.

Den nach 1994 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 1 116 073,04 DM gegenüber, so daß sich für 1994 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

– 981 554 791,07 DM

ergibt.

- 11 In das Haushaltsjahr 1995 wurden Ausgabereste in Höhe von 982,7 Mio DM (Vorjahr 885,9 Mio DM) übertragen; die Ressorts hatten 1 042,8 Mio DM zur Übertragung angemeldet. Die Ausgabereste haben sich damit um 10,9 v.H. gegenüber 1994 erhöht. Derart hohe Übertragungen waren seit 1986 nicht mehr festzustellen. Infolge der Übertragung dieser Ausgabenreste hat sich das Haushaltssoll 1995 wie folgt erhöht:

Ausgaben – Haushaltsbetrag 1995	37 706,9 Mio DM
Ausgabereste 1994	<u>982,7 Mio DM</u>
Rechnungssoll 1995	38 689,6 Mio DM

Bemerkungen des Rechnungshofs

Rd. 52 v.H. der Übertragungen entfallen auf folgende 6 Buchungsstellen:

Buchungsstelle	Haushalts- rest 1994 Mio DM
03 19 – ATG 71 Förderung des Brandschutzes aus der Brandschutzsteuer	45,2
09 21 – 883 72 Maßnahmen zu Lasten der Rekultivierungsabgabe	41,6
17 30 – ATG 71 Zuweisungen an ÖPNV	81,6
17 36 – ATG 81 Förderung von Krankenhäusern	75,7
17 41 – ATG 72 Zuweisung für kommunale Trink- und Abwasseranlagen	126,2
17 52 – ATG 71 Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhält- nisse der Gemeinden	138,5
	508,8

Ausgabereste dürfen nach § 45 Abs. 3 LHO nur gebildet werden, "wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind (§ 19 Abs. 2), ausnahmsweise auch dann, wenn ohne diese Voraussetzungen die Leistung der Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist". Da in den letzten Haushaltsjahren keine Mittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind, setzt der Abbau der Ausgabereste daher voraus, daß die Deckungsmittel an anderen Stellen eingespart werden.

Dieses haushaltsrechtlich an sich nicht zu beanstandende Verfahren hat zur Konsequenz, daß Ausgabereste nur in dem Umfang abgebaut werden können, in dem Mittel aus kassenmäßigen Minderausgaben des laufenden Haushaltsjahres zur Verfügung stehen (vgl. § 19 Abs. 2 LHO). Es führt dazu, daß bei Inanspruchnahme der übertragenen Ausgabereste Mittel, die der Haushaltsgesetzgeber für das laufende Haushaltsjahr bewilligt hat, nicht wie vorgesehen abfließen. Bei dem Ausmaß, das die Ausgabereste inzwischen angenommen haben, sieht der Rechnungshof hieraus folgende Unsicherheiten für den Haushaltsvollzug.

Bereits in seinen Bemerkungen 1994 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß von den insgesamt übertragenen Ausgaberesten ein erheblicher Teil im Kommunalen Finanzausgleich anfällt. Auch im abgelaufenen Haushaltsjahr entfallen von den insgesamt übertragenen 982,7 Mio DM allein 438,8 Mio DM auf Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 17 20 bis 17 43). Diesen Ausgaberesten liegen Ansprüche der Kommunen nach Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung i.V. mit dem Finanzausgleichsgesetz zugrunde. Die ihnen gegenüberstehenden Einnahmen (den Kommunen zustehende Steuerverbundmasse) sind in den Haushaltsjahren 1994 und früher geflossen und haben in diesen Jahren zur Gesamtdeckung des Haushalts beigetragen. Die entsprechenden Ausgaben hat das Land künftig zu leisten. Auch bei weiteren Übertragungen sind die gegenüberstehenden Einnahmen in früheren Haushaltsjahren geflossen. Hier sind beispielsweise folgende Haushaltsreste anzuführen:

Buchungsstelle	Haushalts- rest 1994 Mio DM
03 19 – 883 71 Feuerschutzsteuer	45,2
09 21 – 883 72 Maßnahmen zu Lasten Rekultivierungsabgabe	41,6
15 24 – 893 93 Studentenwohnraumbau	21,7
17 52 – 883 71 Zuw. Verbess. Verkehrsverh. Gemeinden	138,5

Darüber hinaus gibt es weitere vergleichbare Haushaltsreste sowie eine größere Anzahl von Resten, bei denen z.B. anteilmä-

Bemerkungen des Rechnungshofs

ßige Mittel des Bundes, der EU oder sonstiger Dritter in vorangegangenen Haushaltsjahren vereinnahmt worden sind, während die Ausgaben künftig anfallen. Insbesondere bei den letztgenannten Resten ist der Umfang der bereits getätigten Einnahmen im nachhinein nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu ermitteln.

Ausgabereste können nur durch echte Einsparungen bei künftig veranschlagten Ausgaben des Landes, was sich aufgrund der knappen Ressourcen schwierig gestalten dürfte, oder durch zusätzlich aufzunehmende Kredite abgebaut werden, soweit dies verfassungsrechtlich zulässig ist.

Der Haushaltsausschuß hat sich in seiner 5. Sitzung am 27. September 1995 (TOP 2 und 3) mit den Ausgaberesten 1994 befaßt.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1994

- 12 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1994 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für 1994 und 1995 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1992 und 1993 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1

Einnahmen/Ausgaben	1992		1993		1994			1995	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben dar.: Steuereinnahmen	22 704,4 22 467,2	+ 12,5 + 12,2	23 780,8 23 416,5	+ 4,7 + 4,2	23 483,7 23 095,0	23 136,2 22 685,1	- 2,7 - 3,1	25 552,1 25 135,0	+ 10,4 + 10,8
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	1 965,9	- 0,9	2 023,2	+ 2,9	1 954,9	2 124,5	+ 5,0	2 058,2	- 3,1
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 411,0	+ 0,2	1 457,9	+ 3,3	1 277,2	1 356,2	- 7,0	1 242,8	- 8,4
3 Schuldenaufnahmen dar.: Kreditmarktmittel brutto netto Bundendarlehen	5 196,6 5 138,1 1 589,7 58,5	+ 1,7 + 1,9 - 4,6 - 9,2	5 702,6 5 653,0 1 750,0 49,6	+ 9,7 + 10,0 + 10,1 - 15,2	7 025,2 6 963,0 2 470,1 62,2	7 352,3 7 304,0 2 443,1 48,3	+ 28,9 + 29,2 + 39,6 - 2,6	6 760,6 6 706,0 2 283,7 54,6	- 8,0 - 8,2 - 6,5 + 13,0
Zuweisungen und Zuschüsse für In- vestitionen, besondere Finanzie- rungseinnahmen ohne Rücklagen Entnahme sonst. Rückl. Fonds u. -stöcke Entnahme aus Ausgleichsrücklage	1 376,0 16,9 -	+ 8,9 - 40,7 -	1 525,2 101,6 -	+ 10,8 + 501,2 -	1 459,8 5,0 4,0	1 392,7 263,5 15,5	- 8,7 + 159,5 +	1 481,0 3,4 609,0	+ 6,3 - 98,7 +
Einnahmen insgesamt	32 670,8	+ 8,7	34 591,3	+ 5,9	35 209,9	35 641,2	+ 3,0	37 706,9	+ 5,8
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	27 156,9	+ 10,7	28 403,2	+ 4,6	27 878,8	27 666,6	- 2,6	30 040,0	+ 8,6
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	11 396,6	+ 7,3	11 957,4	+ 4,9	12 284,1	12 218,0	+ 2,2	12 703,5	+ 4,0
5 Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für Schuldendienst dar.: Zinsen Tilgungen	1 750,8 5 571,3 1 980,1 3 591,2	+ 5,6 + 5,9 + 7,5 + 5,0	1 791,1 6 068,6 2 115,5 3 953,2	+ 2,3 + 8,9 + 6,8 + 10,1	1 841,7 6 768,3 2 227,4 4 540,9	1 792,4 7 082,8 2 168,5 4 914,3	+ 0,1 + 16,7 + 2,5 + 24,3	1 840,8 6 888,4 2 411,1 4 477,3	+ 2,7 - 2,7 + 11,2 - 8,9
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke Investitionsausgaben insgesamt	8 629,2 4 326,1	+ 12,3 + 8,7	10 218,3 3 864,4	+ 18,4 - 10,7	9 711,9 4 493,9	9 979,1 3 727,4	- 2,3 - 3,5	11 581,8 4 342,1	+ 16,1 + 16,5
7 dar.: Baumaßnahmen	1 036,2	- 2,6	937,5	- 9,5	1 023,2	749,3	- 20,1	960,9	+ 28,2
8 Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	3 289,9	+ 12,8	2 926,9	- 11,0	3 470,7	2 978,2	+ 1,7	3 381,2	+ 13,5
9 Besondere Finanzierungsausgaben ohne Rücklagen Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	354,8 641,9	- 3,0 + 33,6	431,8 258,9	+ 21,7 - 59,7	107,4 ²⁾ 2,6	388,4 452,8	- 10,1 + 74,9	347,7 2,6	- 10,5 - 99,4
Ausgaben insgesamt	32 670,7	+ 8,7	34 590,5	+ 5,9	35 209,9	35 640,9	+ 3,0	37 706,9	+ 5,8
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	28 125,6	+ 8,9	29 996,7	+ 6,7	30 355,5	29 938,9	- 0,2	32 934,4	+ 10,0
Überschuß +/-Fehlbetrag -	+ 0,1		+ 0,8		-	+ 0,3	-	-	
Nettofinanzierungssaldo	- 968,7	+ 25,4	- 1 593,5	- 64,5	- 2 476,7	- 2 272,2	- 42,6	- 2 894,4	- 27,4
Strukturdaten (v.H.)									
Steuerdeckungsquote (Steuern nach LFA)	78,7		76,2		74,4	74,0		73,4	
Kreditfinanzierungsquote	5,7		5,8		8,1	8,2		6,9	
Personalausgabenquote	40,5 (42,9)		39,9 (43,2)		40,5 (43,2)	40,8 (43,7)		38,6 (43,3)	
Zins-Ausgaben-Quote	7,0 (7,5)		7,1 (7,6)		7,3 (7,8)	7,2 (7,8)		7,3 (8,2)	
Investitionsquote	15,4 (16,3)		12,9 (14,0)		14,8 (15,8)	12,5 (13,3)		13,2 (14,8)	

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

2) Globale Minderausgaben von 251,6 Mio DM berücksichtigt

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 13 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1994 erreichte ein Gesamtvolumen von 35 641 Mio DM. Es liegt damit um 3,0 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um rd. 431 Mio DM über dem veranschlagten Soll.
- 14 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 27 666,6 Mio DM und liegen damit um 212,2 Mio DM unter dem Haushaltsoll (27 878,8 Mio DM). Gegenüber dem Ist 1993 sind sie um 2,6 v.H. gesunken, während sie sich in den alten Bundesländern insgesamt um durchschnittlich 1,7 v.H. erhöhten. Maßgeblich für das hessische Ergebnis waren Steuermindereinnahmen, die nicht durch Mehreinnahmen aus anderer Stelle ausgeglichen wurden.
- 15 Die Steuereinnahmen lagen mit 22 685,1 Mio DM um 409,9 Mio DM bzw. 1,8 v.H. unter dem Soll und um 731,4 Mio DM bzw. 3,1 v.H. unter dem Ergebnis des Vorjahres. Die Steuereinnahmen der alten Länder (ohne Berlin) gingen 1994 um durchschnittlich 0,3 v.H. zurück.

Die Mindereinnahmen von rd. 409,9 Mio DM gegenüber dem Soll sind vorwiegend auf die Entwicklung bei der veranlagten Einkommensteuer (– 420,8 Mio DM), der Körperschaftsteuer (– 386,3 Mio DM) sowie bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (+ 340,5 Mio DM) zurückzuführen. Deutliche Abweichungen waren außerdem bei der Vermögensteuer (– 123,3 Mio DM) und der Erbschaftsteuer (– 149,1 Mio DM) sowie bei der Grunderwerbsteuer (+ 135,2 Mio DM) festzustellen.

Der Rückgang der Steuereinnahmen um 731,4 Mio DM gegenüber 1993 beruht vor allem auf hohen Steuermindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer (798,1 Mio DM). Hinzu kommen Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer (349,0 Mio DM), weitere Mindereinnahmen beim Zinsabschlag (152,6 Mio DM), der Vermögensteuer (136,4 Mio DM) und der Erbschaftsteuer (99,4 Mio DM). Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (+ 366,1 Mio DM), bei der Lohnsteuer (338,0 Mio DM), den Steuern vom Umsatz (240,4 Mio DM) sowie bei der Grunderwerbsteuer (142,2 Mio DM) konnten die Steuermindereinnahmen nicht ausgleichen. An den Fonds "Deutsche Einheit" war ein um 424,9 Mio DM höherer Beitrag zu leisten. Die um 141,9 Mio DM gestiegenen Gewerbesteuerumlagen sind im Zusammenhang damit zu sehen.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2

Steuereinnahmen des Landes Hessen

Steuerart	1993	1994	Veränderung	
	Mio DM		Mio DM	in v.H.
Lohnsteuer				
Gesamtaufkommen	25 857,7	26 710,2	+ 852,5	+ 3,3
Zerl.saldo West-West	- 981,6	- 1 038,6	- 57,0	- 5,8
Zerl.saldo West-Ost	- 143,6	- 143,6	0	0
Landesanteil	10 511,4	10 849,4	+ 338,0	+ 3,2
Veranlagte Einkommensteuer				
Gesamtaufkommen	2 358,5	1 538,5	- 820,0	- 34,8
Erstattungen	- 33,3	- 34,4	- 1,1	- 3,3
Landesanteil	988,2	639,2	- 349,0	- 35,3
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag				
Gesamtaufkommen	2 267,3	2 947,7	+ 680,4	+ 30,0
Erstattungen	- 468,6	- 416,8	- 51,8	- 11,1
Landesanteil	899,4	1 265,5	+ 366,1	+ 40,7
Körperschaftsteuer				
Gesamtaufkommen	3 912,7	2 435,8	- 1 476,9	- 37,7
Zerl.saldo West-West	- 423,3	- 460,5	- 37,2	- 8,8
Zerl.saldo West-Ost	- 40,6	+ 2,9	+ 43,5	.
Erstattungen	- 103,1	- 228,8	- 125,7	-121,9
Landesanteil	1 672,8	874,7	- 798,1	- 47,7
Zinsabschlag				
Gesamtaufkommen	3 939,0	4 615,8	+ 676,8	+ 17,2
Zerl.saldo	-2 218,3	- 3 241,8	- 1 023,5	- 46,1
Landesanteil	757,1	604,5	- 152,6	- 20,2
Umsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	15 717,2	16 883,1	+ 1 165,9	+ 7,4
Landesanteil	4 864,8	5 162,1	+ 297,3	+ 5,1
Fondsbeitrag (Ld.u.Gem.)	- 829,5	- 1 254,4	- 424,9	- 51,2
Einfuhrumsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	2 762,2	2 509,5	- 252,7	- 9,1
Landesanteil	1 126,8	1 069,9	- 56,9	- 5,0
Gewerbsteuerumlage				
Gesamtaufkommen	306,5	431,7	+ 125,2	+ 40,8
Landesanteil	153,3	215,8	+ 62,5	+ 40,8
Gewerbsteuerumlage (Land)	124,1	203,5	+ 79,4	+ 64,0
Vermögensteuer	889,1	752,7	- 136,4	- 15,3
Erbschaftsteuer	333,3	233,9	- 99,4	- 29,8
Grunderwerbsteuer	488,0	630,2	+ 142,2	+ 29,1
Kraftfahrzeugsteuer	1 068,2	1 075,3	+ 7,1	+ 0,7
Rennwett u. Lotteriesteuern	197,0	215,2	+ 18,2	+ 9,2
Feuerschutzsteuer	65,5	52,9	- 12,6	- 19,2
Biersteuer	107,1	94,7	- 12,3	- 11,6
Gemeinschaftssteuern und Gewerbe- steuerumlage (Ld.anteil)	20 268,3	19 630,2	- 638,1	- 3,1
Landessteuern	3 148,2	3 054,9	- 93,3	- 3,0
Steuereinnahmen vor LFA	23 416,5	22 685,1	- 731,4	- 3,1
Länderfinanzausgleich (LFA)	2 318,1	1 986,8	- 331,3	- 14,3
Verbleibende Steuereinnahmen	21 098,4	20 698,3	- 400,1	- 1,9

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 16 Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist aus der Übersicht 3 ersichtlich. Trotz des Rückgangs der Steuereinnahmen in 1994 verzeichnet Hessen weiterhin die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen vor Ausgleichsleistungen aller Bundesländer.

Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich auf 1986,8 Mio DM. Dies waren 331,3 Mio DM bzw. 14,3 v.H. weniger als 1993, aber 36,8 Mio DM mehr als veranschlagt. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr war insbesondere auf die unterschiedliche Wirkung der Abrechnungsspitzen zurückzuführen (in 1993 noch Belastung durch Nachzahlungen von 236 Mio DM, in 1994 Erstattung von 105 Mio DM (saldiert) für 1992 und 1993).

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1994 noch 20698,3 Mio DM. Dies waren 400,1 Mio DM weniger als im Vorjahr und 446,7 Mio DM weniger als im Haushaltsplan 1994 veranschlagt worden waren. Die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen sanken um 1,9 v.H. (vor LFA – 3,1 v.H.). Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) verringerte sich von 76,2 v.H. im Jahre 1993 auf 74,0 v.H. im Jahre 1994.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3

Steuerkraft der Flächenländer
- kassenmäßige Betrachtung -

Land	Steuereinnahmen je Einwohner		Länderfinanzausgleich (LFA)		Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		Einnahmen aus Förderabgabe		Steuereinnahmen je Einwohner nach Ausgleichsleistungen	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994
	DM	DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	DM	DM
Baden-Württemberg	3 645	3 493	- 153	101,7	- 913	- 15	-	0	3 556	3 491
Bayern	3 516	3 578	63	104,2	- 160	- 274	-	1	3 502	3 555
Hessen	3 935	3 800	- 135	110,6	- 2 318	- 1 987	-	0	3 546	3 467
Niedersachsen	3 098	3 150	53	91,7	960	574	1 619	1 762	3 456	3 477
Nordrhein-Westfalen	3 459	3 428	- 31	99,8	131	- 57	16	-	3 468	3 425
Rheinland-Pfalz	3 081	3 039	- 42	88,5	782	628	845	921	3 498	3 433
Saarland	3 104	3 046	- 58	88,6	448	414	484	352	3 963	3 753
Schleswig-Holstein	3 275	3 383	107	98,4	248	58	622	516	3 599	3 596
insgesamt bzw. Durchschnitt	3 464	3 436	- 28	100,0	- 822	- 658	3 584	3 552	3 512	3 486
										- 26
										100,0

* Abführungen:

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

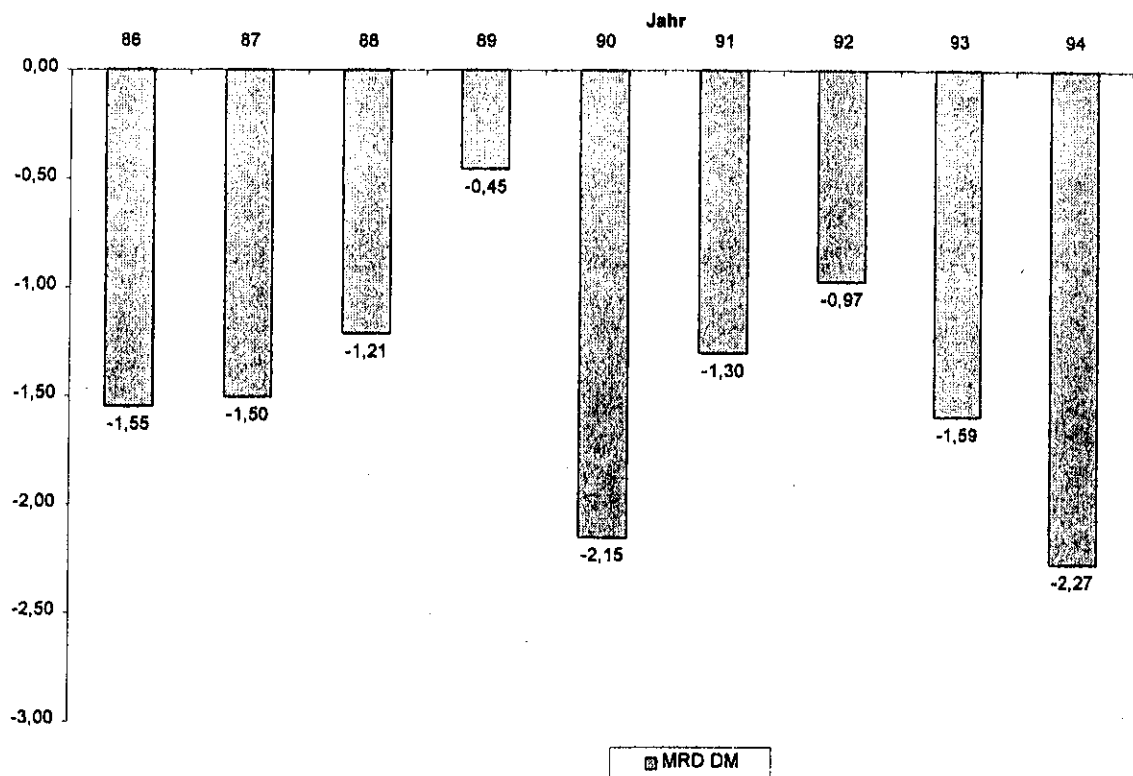
Bemerkungen des Rechnungshofs

- 17 Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben lagen mit 451,1 Mio DM um 62,4 Mio DM bzw. 16,1 v.H. über dem Soll und um 86,8 Mio DM bzw. 23,8 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Infolge von unerwartet wenigen Anträgen auf Abgabecermäßigungen erbrachte die Abwasserabgabe mit 107,4 Mio DM 42,4 Mio DM mehr als veranschlagt, lag aber um 11,9 Mio DM unter dem (hohen) Vorjahresergebnis. Die Einnahme aus der Spielbankabgabe betrug 99,5 Mio DM (etwa Sollhöhe, jedoch 4,3 Mio DM weniger als 1993).

Die Sonderabfallabgabe erbrachte mit 47,7 Mio DM (Soll 40,0 Mio DM) 4,0 Mio DM mehr als 1993. Die Grundwasserabgabe lag mit 157,5 Mio DM um 78,8 Mio DM über dem Vorjahresergebnis, blieb aber um 22,5 Mio DM unter dem Anschlag. Ausschlaggebend hierfür waren die gegen Festsetzungsbescheide eingelegten Widersprüche, insbesondere auch seitens großer Wasserwerke.

- 18 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) sanken vor dem LFA gegenüber dem Vorjahr um 57,9 Mio DM bzw. 0,2 v.H. auf 29 938,8 Mio DM. Ohne Berücksichtigung der Zahlungen im LFA stiegen die bereinigten Gesamtausgaben um 273,4 Mio DM bzw. 1,0 v.H. auf 27 952,0 Mio DM. Sie blieben damit einschließlich LFA um 416,7 Mio DM, ohne LFA um 453,5 Mio DM unter dem Haushaltsoll. Die alten Bundesländer (ohne Berlin) steigerten 1994 ihre bereinigten Ausgaben um durchschnittlich 1,4 v.H.

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



Auf die zukünftige Entwicklung wird im Zusammenhang mit den Bemerkungen zur Landesschuld (vgl. Tz. 26ff.) eingegangen.

- 19 Die Personalausgaben stiegen um 260,6 Mio DM bzw. 2,2 v.H. auf 12 218,0 Mio DM, die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ohne LFA-Zahlungen von 43,2 v.H. auf 43,7 v.H.; einschließlich LFA

Bemerkungen des Rechnungshofs

veränderte sich die Quote von 39,9 v.H. auf 40,8 v.H. Die mit Haushaltssoll angestrebte Quote von 43,2 v.H. bzw. 40,5 v.H. wurde trotz Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen nicht erreicht.

Gegenüber dem Zuwachs der bereinigten Gesamtausgaben ohne LFA (+ 1,0 v.H.) stiegen die Personalausgaben überproportional. Der Personalbestand wuchs um 1089 Stellen (1993: 1214,5 Stellen). Der Zuwachs ergab sich durch die Schaffung von 1317 ausgabewirksamen Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter, 720,5 Leerstellen und 236 ausgabeneutralen Stellen. Dem daraus resultierenden Gesamtzugang von 2273,5 (Plan-Stellen standen 1184,5 Stellenabgänge (davon 10 Stellen für Referendare, 45 Stellen für Anwärter und 66 Stellen für Auszubildende) gegenüber. Der Gesamtbestand nach dem Haushaltsplan erhöhte sich somit um 1089 (Plan-)Stellen (701 ausgabewirksame Stellen, 236 ausgabeneutrale Stellen und 152 Leerstellen) auf insgesamt 155144 Stellen.

Die umfangreichsten Stellenvermehrungen ergaben sich wiederum im Bereich des Kultusministeriums, und zwar für Lehrkräfte der Grund-, Haupt- und Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien sowie Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen mit 646 ausgabewirksamen Stellen. Ferner war im Bereich des Innenministeriums bei Kapitel 03 24 eine Erhöhung um 121 ausgabewirksame Stellen für Polizeivollzugsbeamte zu verzeichnen.

- 20 Erwähnenswert sind auch die im Haushaltsplan 1994 ausgewiesenen 2060 Stellenhebungen (1993: 2518,5 Stellenhebungen). Von den für 1994 festgestellten Stellenhebungen entfielen 1494,5 auf Planstellen für Beamte, 565,5 Hebungen betrafen Stellen für Angestellte. Den genannten Stellenhebungen standen 217,5 Stellensenkungen gegenüber.

Die meisten Stellenhebungen erfolgten im Einzelplan 03 mit 796, davon im Bereich des Polizeidienstes (Kap. 03 24) 756. Umfangreiche Verbesserungen zeigten sich auch im Einzelplan 15 mit 531 Hebungen, wobei 435 Hebungen auf Tarifpersonal entfielen und überwiegend das Pflegepersonal der Universitätsklinik betrafen (327,5 Hebungen). Im Einzelplan 05 wurden 268 Stellen angehoben. Mit 232 Hebungen erfolgte der größte Teil davon bei den Justizvollzugsanstalten (Kap. 05 05). Von den im Einzelplan 06 enthaltenen 191 Stellenhebungen waren 182 Hebungen bei der Steuerverwaltung (Kap. 06 04) ausgewiesen.

Von den Stellenhebungen basierten 753 auf Verbesserungen nach dem Dritten Polizeiüberleitungsgesetz. 411 Stellenhebungen sind mit dem Hinweis auf das Bundesbesoldungs- und Bundesversorgungsanpassungsgesetz 1991 und 198 Hebungen sind mit der gesetzlichen Möglichkeit der Ausschöpfung der Stellenobergrenzen begründet worden.

Die Beförderungsmöglichkeiten überstiegen die Anzahl der Stellenhebungen. So ermöglichten 182 Stellenhebungen beispielsweise im Kapitel 06 04 insgesamt 474 Beförderungen.

Bei dem Tarifpersonal waren die meisten Stellenhebungen im Einzelplan 15 bei dem Krankenpflegepersonal der Universitätsklinik festzustellen. Die Hebungen wurden mit dem Hinweis auf Tarifvertrag, auf Verbesserungen im Rahmen des Stellenplans und auf neue Unterstellungsverhältnisse begründet.

Die 2060 Stellenhebungen verteilten sich wie folgt:

399 Hebungen auf die Besoldungsgruppen bis A 9,
859,5 Hebungen auf die Besoldungsgruppen A 10 bis A 13,
235 Hebungen auf die Besoldungsgruppen ab A 14,
180 Hebungen auf die Vergütungsgruppen bis Vb BAT sowie
263,5 Hebungen auf die Vergütungsgruppen bis Kr VI BAT,
52 Hebungen auf die Vergütungsgruppen von IVb bis III BAT
sowie
64 Hebungen auf die Vergütungsgruppen Kr VII bis Kr VIII,
7 Hebungen auf die Vergütungsgruppen ab IIa BAT.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dabei sind 722,5 Planstellen und 140 Stellen um mehr als eine Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe gehoben wurden.

Die festgestellten Hebungen bzw. Umwandlungen stellten sich in ihren Auswirkungen unterschiedlich dar. So führten die Verbesserungen bei den Beamten zu folgenden Steigerungen:

bei 746 Stellen um eine Besoldungsgruppe,
bei 563 Stellen um zwei Besoldungsgruppen,
bei 113 Stellen um drei Besoldungsgruppen,
bei 32,5 Stellen um vier Besoldungsgruppen,
bei 14 Stellen um noch höhere Einstufungen.

Bei den verbleibenden 26 Hebungen handelt es sich um Zuordnungen zu Besoldungsgruppen, die mit einer Amtszulage ausgestattet oder einer höheren Laufbahn zuzurechnen sind.

Bei den Angestellten ergaben sich folgende Steigerungen:

bei 405,5 Stellen um eine Vergütungsgruppe,
bei 89,5 Stellen um zwei Vergütungsgruppen,
bei 30,5 Stellen um drei Vergütungsgruppen und
bei 20 Stellen um noch höhere Verbesserungen.

Daneben wurden insgesamt 20 Arbeiterstellen in Angestelltenstellen mit Wertigkeiten von Vergütungsgruppe VIII BAT bis Vergütungsgruppe IIa BAT umgewandelt.

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan wurde die Hebung von 317 Beamtenstellen und 201 Hebungen bzw. Umwandlungen von Angestelltenstellen als ausgabeneutral bezeichnet. Bei den Einzelplänen 06, 09, 10 und 15 wurden 428 Stellenhebungen als ausgabeneutral ausgewiesen (davon 1 Planstelle des höheren Dienstes, 316 Planstellen des mittleren Dienstes und 111 Angestelltenstellen) und zur Kompensation der Mehrausgaben 22,5 Stellen (11 Angestelltenstellen und 11,5 Arbeiterstellen) in Abgang gestellt.

Im Einzelplan 15 wurden darüber hinaus in unterschiedlichen Kapiteln weitere 27,5 Stellenhebungen als ausgabeneutral bezeichnet, ohne jedoch die dafür in Wegfall gekommenen Stellen konkret zu benennen. Zugleich sind in diesem Einzelplan 5,5 Angestelltenstellen ohne Angabe von Gründen weggefallen. Da in diesem Einzelplan zum Teil im selben Kapitel zugleich sowohl angeblich ausgabeneutrale Stellenhebungen als auch Stellenabgänge ohne nähere Angaben vermerkt waren, können Zusammenhänge zwischen Stellenhebungen und Stellenabgängen nur vermutet werden. Eine eindeutige Zuordnung ist jedoch nicht möglich.

Bei den zur Kompensation von Stellenhebungen weggefallenen 28 Stellen handelt es sich um

3 Stellen der Vergütungsgruppe Vb BAT,
2 Stellen der Vergütungsgruppe VIb BAT,
9,5 Stellen der Vergütungsgruppe VII BAT,
1 Stelle der Vergütungsgruppe VIII BAT,
1 Stelle der Vergütungsgruppe IXa BAT,
11,5 Arbeiterstellen.

- 21 Die finanzielle Lage des Landes gebietet eine Reduzierung der Personalausgaben. Wesentlicher Faktor für die Höhe der Personalausgaben ist nicht nur die Anzahl der Stellen, sondern auch ihre Wertigkeit. Der weitaus größte Teil der dargestellten Stellenhebungen erfolgte nicht ausgabeneutral, es sind weitere langfristige Haushaltsbelastungen begründet worden. Wirkungsvollster Weg zur Einsparung von Personalausgaben ist der Abbau von Stellen. Die durch Stellenabbau frei werdenden Haushaltsmittel sollten jedoch tatsächlich eingespart und nicht für andere (Personal-)Maßnahmen wie z.B. Stellenhebungen eingesetzt werden. Auch angesichts der Arbeitsmarktlage scheint es nicht wünschenswert, überwiegend niedriger bewertete Stellen abzubauen, um verbleibende höher bewerten zu können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 22 Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

Übersicht 4
Personalausgaben 1992 und 1993
– Mio DM –

	1993 Ist	1994 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in v.H.
– Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige	31,7	32,2	+ 0,5	+ 1,6
– Beamte	6382,2	6515,1	+ 132,9	+ 2,1
– Angestellte	2108,9	2142,7	+ 33,8	+ 1,6
– Arbeiter	597,2	597,2	0,0	0,0
– Beihilfen u. ä.	468,5	496,9	+ 28,4	+ 6,1
– Versorgung	2042,9	2084,7	+ 41,8	+ 2,0
– Beschäftigungsentgelte	257,8	285,8	+ 28,0	+ 10,9
– Nicht aufteilbare Personalausgaben	20,6	19,6	– 1,0	– 4,9
– Trennungsgeld u. ä.	47,7	43,7	– 4,0	– 8,4
– Insgesamt	11957,4*)	12218,0*)	+ 260,6	+ 2,2

*) darunter: Ausgaben für ABM 1993: 11,0 Mio DM 1994: 13,7 Mio DM

Wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht, stiegen die Personalausgaben im Jahre 1994 um 2,2 v.H. Bemerkenswert ist die Entwicklung der Ausgaben für die Besoldung der aktiven Beamten. Diese stiegen um 2,1 v.H., obwohl in 1994 nur die Besoldung der Gruppen A 1 bis A 8 mit Wirkung vom 1. Oktober 1994 um 2,0 v.H. erhöht wurde. Der Anteil der vorgenannten Besoldungsgruppen an den gesamten Planstellen beträgt 12,7 v.H. Ursächlich für den trotz Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen zu verzeichnenden Ausgabenanstieg waren insbesondere die aufgezeigten Stellenmehrungen und Stellenhebungen.

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

Übersicht 5
Anstieg der Personalausgaben in v.H.¹

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Schleswig-Holstein	3,9	4,3	4,2	2,6	2,2	4,7	6,2	6,6	3,8	1,5
Niedersachsen	3,1	4,4	4,6	2,0	2,0	5,4	6,7	7,0	4,2	2,3
Nordrhein-Westfalen	4,2	3,7	3,3	2,1	2,2	5,4	6,6	7,2	4,5	2,0
Hessen	3,5	4,6	4,1	2,8	2,2	4,8	6,8	7,3	4,9	2,2
Rheinland-Pfalz	3,0	4,2	3,5	2,6	2,6	5,7	7,4	7,4	4,3	2,5
Baden-Württemberg	3,9	3,9	4,4	3,5	2,6	5,1	6,8	8,2	5,1	2,2
Bayern	3,4	4,5	4,6	3,4	3,2	5,9	7,3	7,8	4,5	2,3
Saarland	4,0	4,0	3,9	2,7	2,0	4,7	6,7	5,7	2,6	1,4
Hamburg	2,4	3,4	4,2	2,5	1,4	5,3	7,3	6,8	4,2	1,9
Bremen	1,9	3,1	3,3	1,9	1,5	5,9	8,7	6,2	2,7	–8,5 ⁴
Berlin	2,7	4,4	3,9	2,4	2,9	4,9	39,1	14,8	6,7	1,3
Länder zusammen	3,5	4,1	4,0	2,7	2,4	5,3	6,9 ²	7,0 ³	4,1 ³	1,9 ³

¹ Steigerungssätze gegenüber dem Vorjahr nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1985–1996 des BMF

² Einschließlich Berlin-Ost

³ ohne Berlin

⁴ berechnet nach Absetzung von 242 Mio DM wegen Ausgliederung der Universität/Hochschule, des Rechenzentrums, des Hochbauamts sowie des fernmeldetechnischen Amts aus dem bremischen Haushalt

Bemerkungen des Rechnungshofs

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 1994 ein Verhältnis von 43,7 v.H. (Hessen) zu 40,9 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. Diese These wird auch durch die von den Flächenländern pro 1000 Einwohner geleisteten Personalausgaben gestützt:

Personalausgaben pro 1000 Einwohner
– 1994 –

	DM
Baden-Württemberg	2044
Bayern	1930
Hessen	2047
Niedersachsen	2040
Nordrhein-Westfalen	1782
Rheinland-Pfalz	2007
Saarland	2153
Schleswig-Holstein	1951
Durchschnitt	1941

Der Stand, den Hessen mit seinen Personalausgaben im Ländervergleich einnimmt, sollte einen künftigen Personalabbau erleichtern. Daß nach dem Finanzplan des Landes für die Jahre 1995 bis 1999 in diesen fünf Jahren insgesamt 2750 Stellen abgebaut werden sollen, sieht der Rechnungshof in diesem Zusammenhang als ersten richtigen Ansatz an. Bei Realisierung des Plans würde dies eine Reduzierung des Personalbestands in 1999 um 1,8 v.H. gegenüber 1994 bedeuten. Demgegenüber hat sich der Personalbestand in den Jahren 1990 bis 1994 um 6206 Stellen (Leerstellen nicht berücksichtigt) bzw. 4,3 v.H. erhöht.

- 24 Die Investitionsausgaben lagen 1994 mit 3727,4 Mio DM um 137,0 Mio DM oder 3,5 v.H. unter dem Vorjahresergebnis und um 766,5 Mio DM unter dem Haushaltssoll.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs stiegen um 70,4 Mio DM oder 7,1 v.H. auf 1062,0 Mio DM und lagen um 25,9 Mio DM unter dem Haushaltssoll.

Im Vorjahresvergleich sanken die Bauausgaben um 188,2 Mio DM oder 20,1 v.H. auf 749,3 Mio DM und blieben um 273,9 Mio DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 230,9 Mio DM beim Staatlichen Hochbau.

Die übrigen Investitionen sanken um 19,2 Mio DM oder 1,0 v.H. auf 1916,1 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde um 466,7 Mio DM unterschritten. Minderausgaben fielen im Wohnungs- und Städtebau (einschließlich Modernisierung) in Höhe von 175,4 Mio DM an. Unter dem Soll blieben auch die Zuweisungen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – Bundesmittel (– 73,6 Mio DM), die Investitionen nach dem Grundwasserabgabengesetz (– 111,6 Mio DM) sowie die nach dem Hessen-Strukturgesetz vorgesehenen Investitionen (– 33,0 Mio DM).

Die Entwicklung der einzelnen Investitionsausgabenbereiche ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Ein wesentlicher Grund für die Sollunterschreitung in Höhe von 416,7 Mio DM bei den bereinigten Gesamtausgaben ist somit die Entwicklung der Investitionsausgaben, die um 766,5 Mio DM hinter dem Soll zurückblieben.

- 25 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) erreichte mit 12,5 v.H. (ohne LFA 13,3 v.H.) einen neuen absoluten Tiefstand. Unter den alten Flächenländern belegte Hessen damit den fünften Platz (ohne LFA dritten Platz).

Übersicht 7

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1993	1994**)
Bayern	19,1	18,7 (18,8)
Rheinland-Pfalz	15,9	14,6
Schleswig-Holstein	12,6	13,1
Nordrhein-Westfalen	13,5	12,6 (12,6)
Hessen	12,9 (14,0)	12,5 (13,3)
Baden-Württemberg	12,8 (13,1)	12,0 (12,0)
Saarland	11,8	10,2
Niedersachsen	10,9	10,2

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

**) vorläufige Zahlen

() ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich

Quelle: Finanzberichte des BMF

Einhaltung der Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 26 Nach dem Haushaltsgesetz 1994 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften und Garantien von 726,5 Mio DM zu übernehmen.
Es hat diesen Rahmen mit 116,8 Mio DM ausgeschöpft (16,1 v.H.).

Die Ausfallzahlungen für eingegangene Eventualverbindlichkeiten haben 1994 betragen: 15,4 Mio DM.

Die Ausfallzahlungen sind gegenüber 1993 um 114 v.H. gestiegen. Sie fielen fast ausschließlich im Bereich der gewerblichen Wirtschaft an, wobei sich ihre Zahl von 57 in 1993 auf 86 in 1994 erhöhte. Von den insgesamt 15,4 Mio DM wurden 11,3 Mio DM für nur 6 Fälle verausgabt.

- 27 Zum Ende des Haushaltsjahres 1994 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schuld	31.12.1993 Mio DM	Veränderung Mio DM	31.12.1994 Mio DM
Schulden am Kreditmarkt*)	32 086,4	+ 2 461,2	34 547,6
Schulden im öffentlichen Bereich	2 024,0	- 5,3	2 018,7
Summe der Staatsschulden	34 110,4	+ 2 455,9	36 566,3
Bürgschaften und Garantien	1 102,2	- 74,5	1 027,7
Gesamtschuldenstand	35 212,6	+ 2 381,4	37 594,0

*) hierin enthalten sind 900 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31.12.1994 nicht in Anspruch genommen waren.

Abweichungen durch Runden

Bemerkungen des Rechnungshofs

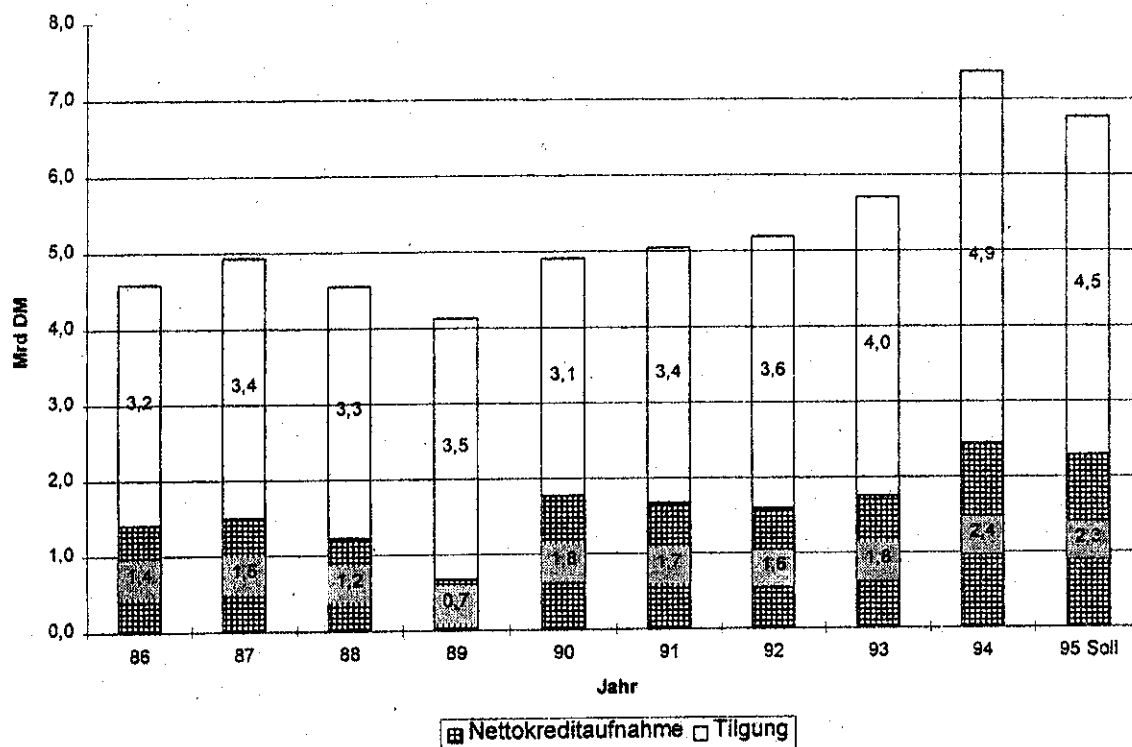
In den Schulden am Kreditmarkt sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1994: 19,0 Mio DM [– 0,9 Mio DM]) und der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Ende 1994: 46,0 Mio DM [+ 20,0 Mio DM]) enthalten.

- 28 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 1994:

Bruttokreditaufnahme	7 304,0 Mio DM
Tilgungen an Kreditmarkt	4 860,9 Mio DM
Nettokreditaufnahme 1994	2 443,1 Mio DM
Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1993 (5 653,0 Mio DM ./.	
3 903,0 Mio DM)	1 750,0 Mio DM
hat sie sich erhöht um:	693,1 Mio DM

Eine vergleichbar hohe Kreditaufnahme hat es bisher nur 1976 (2 477,9 Mio DM) in einer konjunkturellen Sondersituation bei gleichzeitigem Erwerb hoher Beteiligungen gegeben.

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



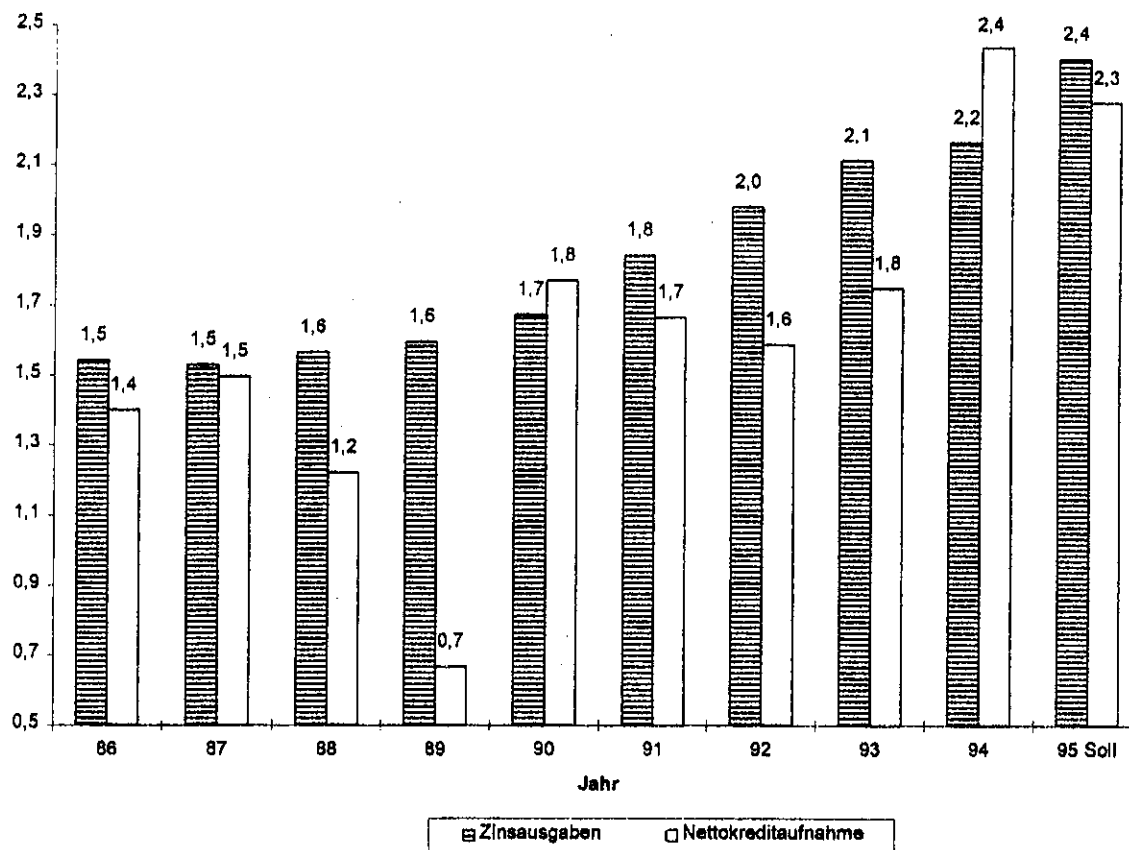
Über die Einhaltung der Kredithöchstgrenze wird separat (siehe Tz. 42) berichtet.

- 29 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1994 Zinsen in Höhe von 2 168,5 Mio DM zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1993 von 2 115,5 Mio DM eine Mehrausgabe von 53,0 Mio DM

Gegenüber 1993 stiegen die Zinsausgaben um 2,5 v.H. Die Zinsausgaben aller alten Länder (ohne Berlin) wuchsen um durchschnittlich 1,6 v.H. Von Einfluß auf diese Entwicklung war sicherlich auch der positive Zinstrend am Kapitalmarkt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

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



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

Übersicht 8

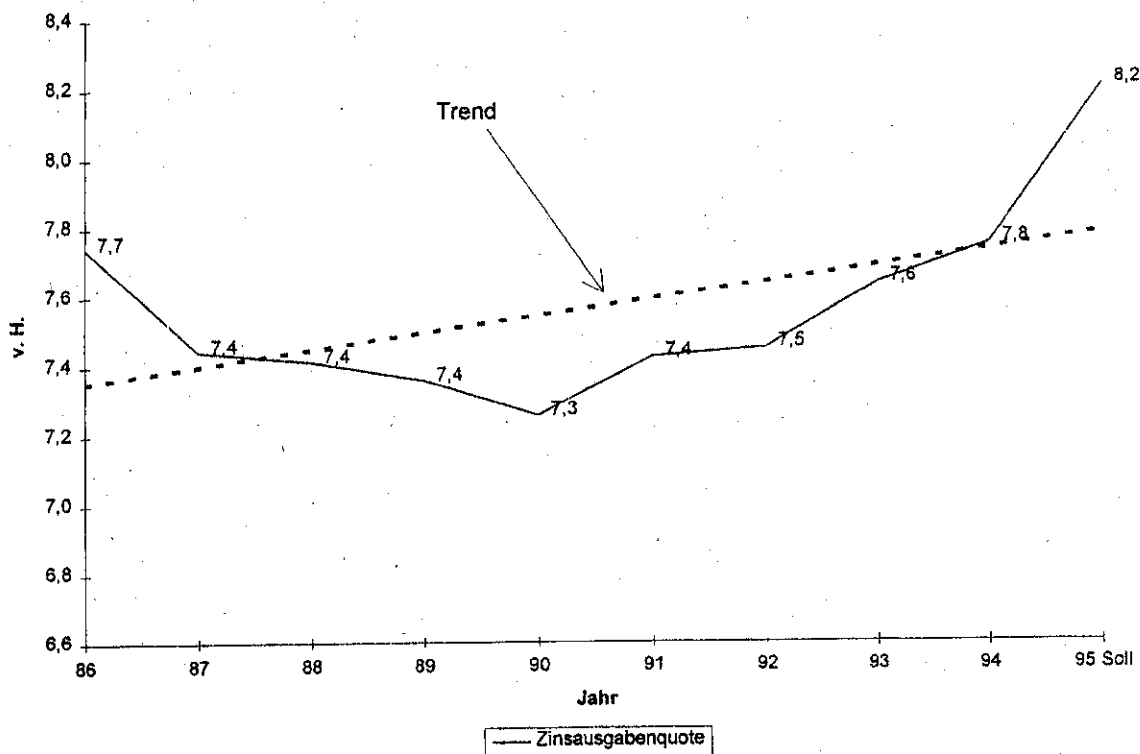
Haushalts-jahr	Nettokredit-aufnahme Mio DM	Zins-aufwand Mio DM	verbleibende Einnahme Mio DM
1983	1 390,1	1 389,5	+ 0,6
1984	1 463,4	1 381,6	+ 81,8
1985	1 109,7	1 456,2	- 346,8
1986	1 400,5	1 543,1	- 142,6
1987	1 496,1	1 529,3	- 33,2
1988	1 220,3	1 565,6	- 345,3
1989	665,5	1 595,5	- 930,0
1990	1 770,1	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	2 443,1	2 169,5	+ 274,6
1995*)	2 283,7	2 411,1	- 127,4

*) Soll

- 31 Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben nach Länderfinanzausgleich) ist eine Kenn-

Bemerkungen des Rechnungshofs

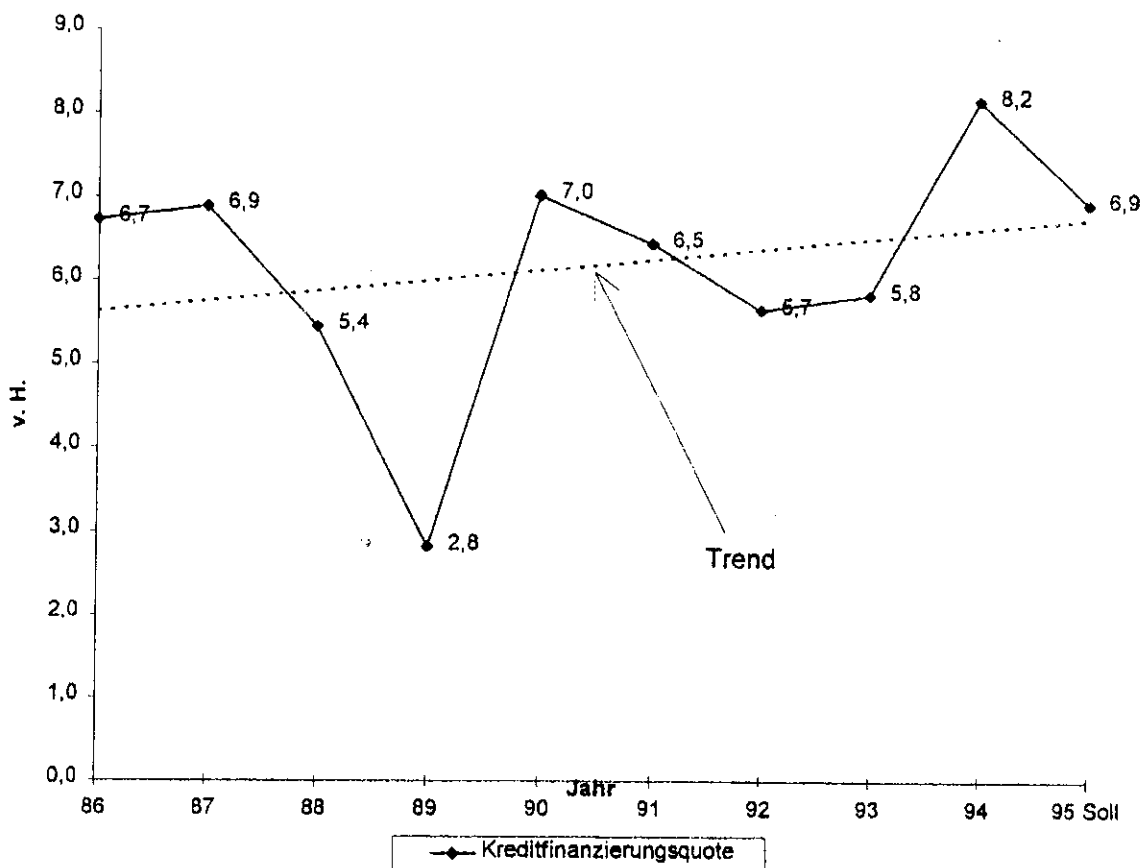
zahl, die die längerfristige haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Verschuldung anzeigt. Sie hat folgende Entwicklung genommen:



Die Quote zeigt seit 1990 eine steigende Tendenz. Sie ist von 7,3 v.H. im Jahre 1990 auf 7,8 v.H. im Jahre 1994 angestiegen und hat sich damit dem Durchschnitt aller alten Länder (ohne Berlin) von 8,2 v.H. genähert. Nach den aus aktueller Sicht eher optimistischen Angaben der Finanzplanung wird die Quote schon 1997 die 9%-Marke erreicht haben. Das bedeutet, daß 9 v.H. aller bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen zu leisten sind.

Die Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben) stellt sich folgendermaßen dar:

Bemerkungen des Rechnungshofs



Im Zeitraum 1987 bis 1989 ist ein Rückgang von 6,9 v.H. 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 v.H. 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. in 1993 hat sie sich 1994 sprunghaft auf 8,2 v.H. erhöht. Damit ist der mit Abstand höchste Stand der vergangenen 10 Jahre erreicht. Im Gegensatz zum Durchschnitt aller alten Länder (ohne Berlin), deren Quote im Durchschnitt von 5,4 v.H. in 1993 auf 5,0 v.H. in 1994 sank, ist es Hessen nicht gelungen, das Finanzierungsdefizit gegenüber dem Vorjahr zu begrenzen und die Kreditfinanzierungsquote zurückzudrängen.

Nach der Finanzplanung und aktuelleren Aussagen der Landesregierung will auch Hessen seine Verschuldung künftig begrenzen. So soll die Nettokreditaufnahme im Jahr 1996 den Wert von 2,1 Mrd DM, im Jahr 1997 von 1,9 Mrd DM und im Jahr 1998 von 1,5 Mrd DM nicht überschreiten und 1999 sogar auf 1 Mrd DM reduziert werden. Analog dazu soll die Kreditfinanzierungsquote auf 6,3 v.H. in 1996, 5,4 v.H. in 1997, 4,1 v.H. in 1998 und 2,7 v.H. in 1999 zurückgehen. Aus Sicht des Hessischen Rechnungshofs bleibt abzuwarten, wie die Landesregierung angesichts der aktuellen Entwicklung ihr Vorhaben umzusetzen vermag.

- 32 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 Anstieg 1990 auf 10,0 v.H. zeigte sie zunächst wieder eine fal-

Bemerkungen des Rechnungshofs

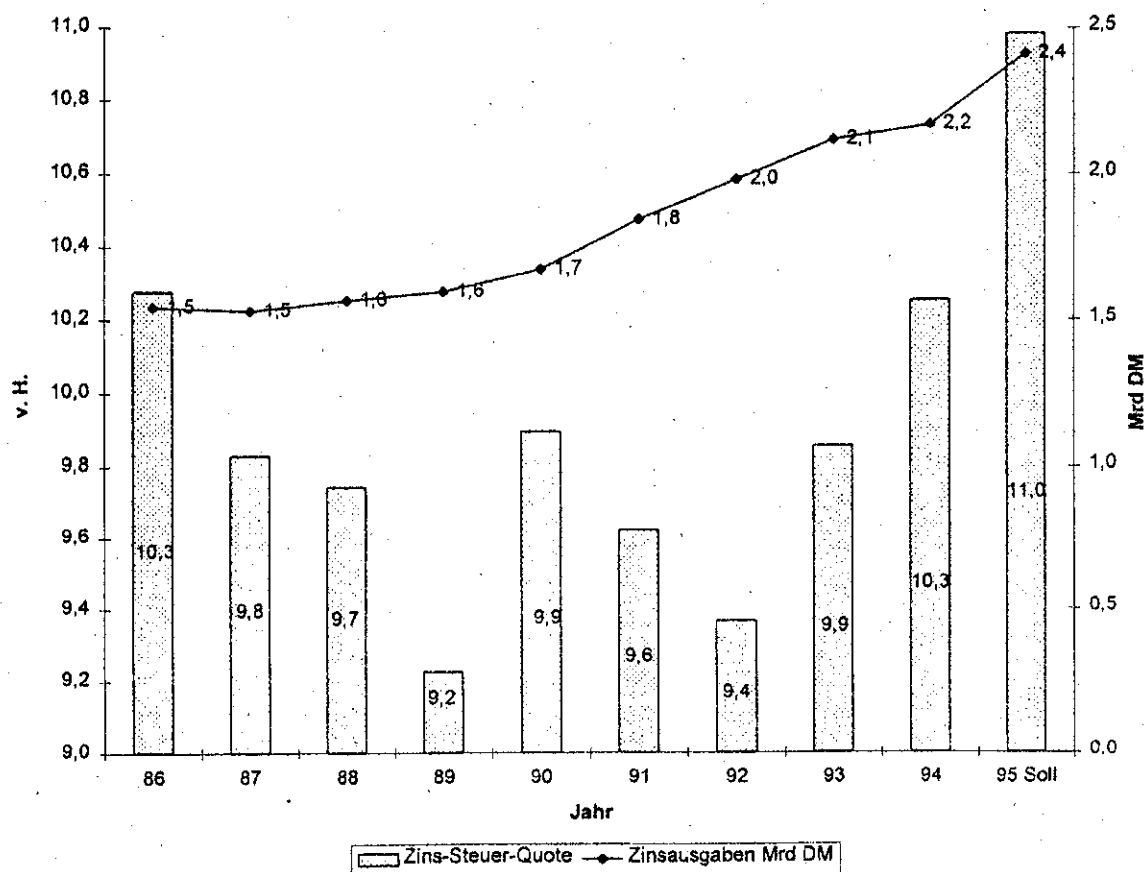
lende Tendenz. Im Hj. 1993 dagegen stieg sie wieder kräftig an und hat mit 10,5 v.H. in 1994 einen neuen Höchstwert erreicht.

Übersicht 9

Zinsausgaben und Steuereinnahmen in der Entwicklung

Haushalts-jahr	Zinsausgaben Mio DM	Steuereinnahmen Mio DM	LFA Mio DM	Zins-Steuer- Quote v.H.
1985	1456,2	15116,8	749,4	10,1
1986	1543,1	15760,1	893,7	10,4
1987	1529,3	16597,0	1168,7	9,9
1988	1565,6	17227,4	1278,4	9,8
1989	1595,5	19147,9	1958,7	9,3
1990	1673,2	18928,4	2137,4	10,0
1991	1842,3	20029,0	1029,8	9,7
1992	1980,1	22467,2	1561,6	9,5
1993	2115,5	23416,5	2318,1	10,0
1994	2168,5	22685,1	1986,8	10,5
1995*)	2411,1	25135,0	3600,0	11,2

*) Soll



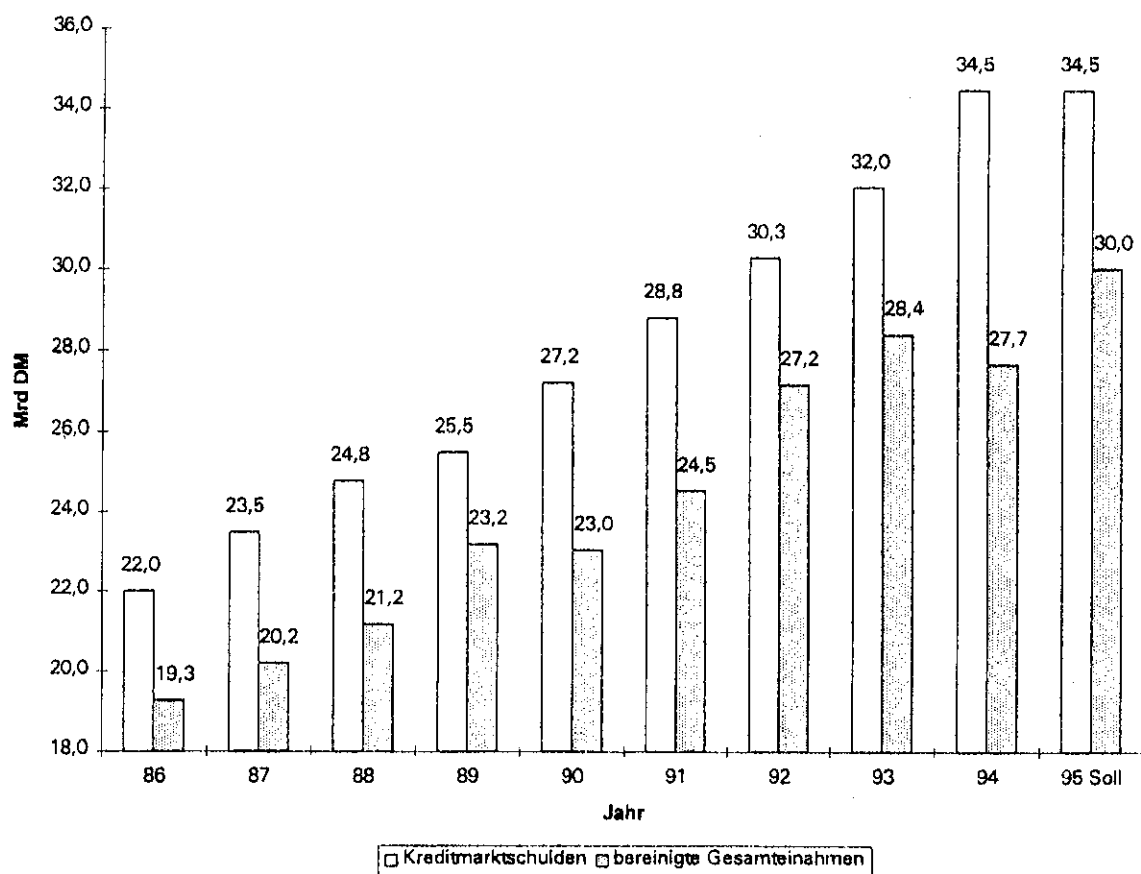
Der positive Trend von 1990 bis 1992 war allein auf den starken Anstieg der Steuereinnahmen zurückzuführen, der den ebenfalls starken Anstieg der Zinsausgaben überkompensiert hat. Diese Entwicklung setzte sich jedoch nicht fort.

Die Zins-Steuer-Quote hängt vom Steueraufkommen, vom LFA und von den Zinsausgaben ab. Das Steueraufkommen ist 1994 zurückgegangen. Für 1995 ist mit einer gegenüber der Haushaltsplanung deutlich ungünstigeren Entwicklung zu rechnen. Nach dem Finanzplan vom August 1995 werden die Einnahmeausfälle allein infolge des Jahressteuergesetzes 1996 auf

Bemerkungen des Rechnungshofs

750 Mio DM beziffert. Demgegenüber werden die Zinsausgaben, bedingt durch die 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 11,6 v.H. in 1997 vor. Das bedeutet, daß das Land fast 12 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 Zielparameter. Da diese entscheidend von der jeweiligen Nettokreditaufnahme abhängen, verbleibt die jährliche Nettoneuverschuldung als der wichtigste Handlungsparameter des Landes. Durch eine drastische Reduzierung der Nettokreditaufnahme in den nächsten Jahren läßt sich haushaltspolitischer Handlungsspielraum zurückgewinnen. Trotz der erwähnten Absicht der Landesregierung, die Neuverschuldung zu begrenzen, soll nach dem Finanzplan 1995 die Zins-Steuer-Quote 1999 bei einer Nettokreditaufnahme von 1 Mrd DM mehr als 11 v.H. betragen. Aufgrund der bestehenden hohen Schulden wird sich eine Reduzierung der Nettoneuverschuldung erst längerfristig bei den Zinsausgaben bemerkbar machen.

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



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

Bemerkungen des Rechnungshofs

leichten Rückgang 1992 (bedingt durch einen besonders hohen Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen in diesem Jahr) stieg sie 1994 auf 6,8 Mrd DM. Zusätzlich ist anzumerken, daß die Kreditmarktschulden zwar den größten Teil (ca. 94 v.H.), aber noch nicht einmal die Gesamtheit der Landesverschuldung ausmachen.

34 Zusammenfassend ist festzustellen:

Die fundierten Schulden des Landes wuchsen 1994 um 7,2 v.H., die Kreditmarktschulden gar um 7,6 v.H. Demgegenüber verringerten sich die bereinigten Gesamtausgaben einschließlich LFA um 0,2 v.H., ohne LFA stiegen sie um 1,0 v.H. Auch 1995 ist mit einem überproportionalen Schuldenwachstum zu rechnen.

Allein die Vorbelastungen aus bis Ende 1994 aufgenommenen Krediten (einschließlich deren Anschlußfinanzierungen) führen nach vorliegenden Prognosen zu jährlichen Zinsausgaben von mehr als 2,4 Mrd DM ab 1996. Hinzu treten die Zinsausgaben aus Neuschulden ab 1995. Da die Höhe der Neuverschuldung 1995 zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Bemerkungen nicht mit hinreichender Sicherheit feststand, hat der Rechnungshof darauf verzichtet, die Zinsausgaben aus Neuschulden zu beziffern. Jedenfalls wird sich der haushaltspolitische Handlungsspielraum des Landes selbst bei Umsetzung der Konsolidierungsabsichten – Rückführung der Nettoneuverschuldung auf 2,3 Mrd DM (1995), dann 2,1 Mrd. DM (1996), 1,9 Mrd DM (1997), 1,5 Mrd DM (1998) und schließlich 1 Mrd DM (1999) – zunächst weiter verengen. Erfolge dürften sich voraussichtlich erst nach dem Jahr 2000 einstellen. Sollten die Konsolidierungspläne nicht greifen und sich damit einhergehend die Zinsausgaben stärker erhöhen, würde der Anteil der zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verfügbaren Mittel noch geringer ausfallen.

Der Rechnungshof teilt die in der mittelfristigen Finanzplanung geäußerte Ansicht der Landesregierung, daß die bestehende Situation eine konsequente und nachhaltige Haushaltskonsolidierung erfordert. Eine stärkere Kreditfinanzierung öffentlicher Leistungen hält er auch im Hinblick auf künftige Generationen für nicht hinnehmbar.

Verpflichtungsermächtigungen

35 Der Haushaltsplan 1994 weist Verpflichtungsermächtigungen von 5 748,2 Mio DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 257,3 Mio DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1994 folgende Zusagen erteilt:

	<u>Mio DM</u>
– für das Hj. 1995	1 354,5
– für das Hj. 1996	836,1
– für das Hj. 1997	456,1
– für spätere Hje.	542,6
zusammen	3 189,3

Darin enthalten sind Bewilligungen des Ministeriums der Finanzen nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO – in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) – in Höhe von 11,9 Mio DM.

Sondervermögen und Rücklagen

36 Der Bestand der Ausgleichsrücklagen von 974,8 Mio DM verminderte sich für Zwecke der Hessischen Industriemüll GmbH um eine überplanmäßige Entnahme von 15,5 Mio DM auf 959,3 Mio DM.

Die Rücklage nach dem Abwasserabgabengesetz erhöhte sich von 150,4 Mio DM um 48,0 Mio DM auf 198,4 Mio DM, die Rücklage nach dem Grundwasserabgabengesetz stieg von

Bemerkungen des Rechnungshofs

70,1 Mio DM um 107,9 Mio DM auf 178,0 Mio DM und die Rücklage nach dem Sonderabfallabgabengesetz von 35,1 Mio DM um 27,4 Mio DM auf 62,5 Mio DM (vgl. insoweit Tz. 7). Die Waldrücklage hat um 1,2 Mio DM zugenommen, so daß sich hier ein Endbestand von 26,8 Mio DM ergab. Einschließlich einer Zuführung von 0,5 Mio DM an die Schuldendienstrücklage (Endbestand 1,2 Mio DM) und der Bildung einer Rücklage "Globalhaushalt Statistisches Landesamt" von 0,4 Mio DM belief sich der Bestand an zweckgebundenen Rücklagen Ende 1994 auf 467,7 Mio DM (Vorjahr 282,3 Mio DM).

Der Gesamtbestand an Rücklagen erhöhte sich von 1257,1 Mio DM Ende 1993 um 169,9 Mio DM auf 1427,0 Mio DM Ende 1994. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1994 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

- 37 Das vom Ministerium der Finanzen geführte Landesgrundbesitzverzeichnis weist für 1994 folgende Bestandsveränderungen (einschließlich Grundstücksübertragungen zwischen Verwaltungszweigen sowie Bestandsberichtigungen) aus:

Anfangsbestand	3 604 512 572,53 m ²
Zugänge	3 333 549,00 m ²
Abgänge	828 725,00 m ²
Endbestand	3 607 017 396,53 m ²

Gegenüber 1993 ist eine Zunahme von 2 504 824 m² zu verzeichnen.

Der neue Bestand setzt sich im Vergleich zu 1993 wie folgt zusammen:

	31.12.1993 m ²	31.12.1994 m ²
Liegenschaften unter Ressort- und Hochschulverwaltung	21 626 323,53	21 648 262,53
Liegenschaften in Betriebsverwaltungen	3 569 629 175,00	3 572 147 706,00
Allgemeine Liegenschaftsvermögen, Schlösser und Gärten	9 201 077,00	9 165 431,00
Sondervermögen (Hospitalfonds Hofheim)	4 055 997,00	4 055 997,00
insgesamt	3 604 512 572,53	3 607 017 396,53

Bestandsveränderungen waren wiederum vor allem beim Grundvermögen der Betriebsverwaltungen zu verzeichnen. Von den Zugängen entfallen 3 141 630 m², von den Abgängen 632 663 m² allein auf die Landesforstverwaltung.

Die am Ende des Haushaltsjahres vorhandene landeseigene Straßenfläche von 44 373 400 m² in 1993 erhöhte sich auf 44 416 800 m² in 1994. Sie ist in der vorstehenden Tabelle nicht enthalten.

Insgesamt wurden für Ankäufe 28,3 Mio DM verausgabt und aus Verkäufen 11,5 Mio DM vereinnahmt.

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 1994 wurden sie dem Rechnungshof am 1. September 1995, nach Einzelposten aufgliedert, zur Verwendung bei der Rechnungsprüfung übersandt.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 38 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

Bemerkungen des Rechnungshofs

insgesamt 11 424 206 688,50 DM, 420 000 US \$ und 50 000 sfr
(Vorjahr 11 114 486 886,81 DM; die Fremdwährungsforderungen
sind unverändert).

Im Verlauf des Hj. 1994 sind folgende Bestandsveränderungen
eingetreten:

Übersicht 10

	Stand 31.12.1993 Mio DM	Stand 31.12.1994 Mio DM	Veränderungen gegenüber 1993 in v.H.
Darlehen	10 371,6	10 497,2	+ 1,2
davon entfallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landesbedienstete	7 541,9	7 664,2	+ 1,6
Landwirtschaftsförderung	334,3	323,3	- 3,3
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	118,4	110,3	- 6,8
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 370,6	2 394,3	+ 1
Darlehen für sonstige Zwecke	6,4	5,2	- 18,8
Beteiligungen	742,9 + 50 000 sfr.	927,0 50 000 sfr	+ 24,8
Wertpapiere	420 000 US \$	420 000 US \$	-
insgesamt	11 114,5 + 420 000 US \$ + 50 000 sfr	11 424,2 420 000 US \$ 50 000 sfr	+ 2,8 - -

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

- 39 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts waren um 184,1 Mio DM höher als 1993 und beliefen sich nach Nennbeträgen auf 927,0 Mio DM und auf 50 000 sfr.

Neben einigen kleineren Veränderungen erklärt sich die Steigerung durch eine Erhöhung der Beteiligung des Landes an der Flughafen Frankfurt (Main) AG um 180 960 000 DM auf einen Nennbetrag von jetzt 452 400 000 DM. Durch eine relativ gleichhohe Anpassung des Grundkapitals hat sich der prozentuale Anteil des Landes nicht verändert.

Diese Beteiligungserhöhung des Landes erfolgte durch Umwandlung eines Aktionärsdarlehens in Grundkapital. Das Aktionärsdarlehen resultierte aus der Flughafen Frankfurt (Main) AG überlassenen Dividenden.

Rechnungsprüfung 1994

- 40 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1994 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1994 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 Staatshauptkasse Hessen über Kap. 02 01 - 529 02 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens) vorgenommen und über den Abschluß des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigelegte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

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

- 41 Die in der Haushaltsrechnung 1994 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst und die Vorprüfungsstellen bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei ihrer Tätigkeit haben die Rechnungsprüfungsbehörden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

BEMERKUNGEN ZUM GESAMTHAUSHALT**Einhaltung der Kredithöchstgrenze im Haushaltsvollzug**

Der Haushaltsausgleich 1994 wurde durch kreditäre Finanzierung von konsumtiven Ausgaben im Umfang von ca. 560 Mio DM hergestellt.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die finanzwirtschaftliche Situation des Landes im Haushaltsjahr 1994 waren in erster Linie strukturelle Einflußfaktoren. Um solchen Entwicklungen wirksam begegnen zu können, bedarf es nach Ansicht des Rechnungshofs eines spezifischen haushaltspolitischen Instrumentariums. Ein solches ist gegenwärtig nicht verfügbar.

Der Rechnungshof legt daher beiden Verfassungsorganen, Landtag und Landesregierung, nahe, im Rahmen ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten initiativ zu werden, um ein angemessenes haushaltspolitisches Instrumentarium zu schaffen.

42 Nach dem Haushaltsplan 1994 waren

Kreditaufnahmen von	7025,2 Mio DM
vorgesehen	
Dazu kamen zusätzliche Tilgungen	
kurzfristiger Darlehen	— DM
vorzeitige Tilgungen	368,0 Mio DM
und ein Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr	2472,6 Mio DM
Ermächtigungsrahmen	9865,8 Mio DM
Dem stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von insgesamt	7352,3 Mio DM

gegenüber.

Der gesamte Ermächtigungsrahmen ist damit zu 74,5 v.H. ausgeschöpft worden.

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

Im Haushaltsplan 1994 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von	4493,9 Mio DM
vermindert um die Einnahmen aus	
Zuweisungen und Zuschüssen für	
Investitionen, aus Kreditauf-	
nahmen beim Bund	
und ähnlichem	1156,1 Mio DM
und um die aus dem	
Steuerverbund finan-	
zierten Investitions-	
ausgaben des kommunalen	
Finanzausgleichs	832,4 Mio DM
Anrechenbare Investitionen	1988,5 Mio DM
Nettokreditaufnahme	2505,4 Mio DM
Die Nettokreditaufnahme unter-	2470,1 Mio DM
schreitet die maßgeblichen	
Investitionen lt. Haushalts-	
plan um	35,3 Mio DM
(= 1,4 v.H.).	

Zu Tz. 42 bis 46

Der Rechnungshof hat in Tz. 42–46 seine bereits mehrfach geäußerte Auffassung bekräftigt, daß die von der Verfassung und Gesetz (Art. 115 GG, Art. 141 Hessische Verfassung, § 18 Landeshaushaltsordnung) vorgegebene Höchstgrenze der Kreditaufnahme auch im Haushaltsvollzug zu beachten sei.

Die Landesregierung wertet diese Ausführungen als konstruktiven Diskussionsbeitrag, vermag darin jedoch keinen Grund zu erkennen, von ihrer bisher vertretenen haushaltsrechtlichen Position abzuweichen, daß sich die Kredithöchstgrenze an der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen bemißt. Diese Auffassung entspricht dem eindeutigen Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Bemerkungen des Rechnungshofs enthalten aus Sicht der Landesregierung keine Aspekte, die sie zu einer Korrektur ihrer Rechtsauffassung bewegen müßte. Sie teilt nicht die Ansicht des Rechnungshofs, daß die Orientierung am Text der Vorschriften "Ausdruck einer zu formalistischen Betrachtungsweise (wäre), die den Sinngehalt der Regelung nicht erfaßt".

Dies gilt insbesondere wenn man berücksichtigt, daß die Grundsätze einer antizyklischen Finanzpolitik im Rahmen der Haushaltsreform im Jahre 1969 durch Änderung der Artikel 109, 110, 113 und 115 Eingang in das Grundgesetz fanden und damit zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) im Jahre 1967.

Hätte der Grundgesetzgeber für die Festlegung der Kredithöchstgrenze auf den Haushaltsvollzug abstellen wollen (in Anlehnung an die Regelung des § 6 Abs. 3 StWG), so hätte er hierzu durch entsprechende Änderung des Textes des Artikels 115 GG Gelegenheit gehabt.

Daß der Gesetzgeber dies unterließ, läßt den Schluß zu, daß er bewußt auf den Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung abgestellt hat.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Im Haushaltsvollzug 1994 sind festzustellen:

Investitionsausgaben	3 727,4 Mio DM
./. Minderung	1 844,5 Mio DM
Anrechenbare Investitionen	1 882,9 Mio DM
Nettokreditaufnahme	2 443,1 Mio DM
Die Nettokreditaufnahme überschreitet die maßgeblichen Investitionen im Haushaltsvollzug um	560,2 Mio DM
(= 29,8 v.H.).	

- 43 Die nach der Abgrenzung des Finanzministeriums für eine kreditäre Finanzierung in Frage kommenden und im Haushaltsplan 1994 veranschlagten Investitionsausgaben betrugen 2 505,4 Mio DM. Ihnen stand eine geplante Nettokreditaufnahme in Höhe von 2 470,1 Mio DM gegenüber. Im "Soll" wurde somit die verfassungsrechtlich zulässige Kredithöchstgrenze um 35,3 Mio DM unterschritten.

Im Haushaltsvollzug wurden dagegen investive Ausgaben in der zuvor erwähnten Abgrenzung im Umfang von lediglich 1 882,9 Mio DM getätigt. Die realisierte Nettokreditaufnahme belief sich auf 2 443,1 Mio DM. Damit lag im "Ist" zwar eine Unterschreitung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung, dennoch aber eine Überschreitung der verfassungsrechtlich definierten Kredithöchstgrenze um 560,2 Mio DM vor.

Mit Schreiben vom 24. April 1995 hat der Hessische Rechnungshof das Ministerium der Finanzen aufgefordert, die Gründe für diese Überschreitung darzustellen und darüber hinaus die in den Nachrichten des Ministeriums der Finanzen Nr. 31 vom 24. März 1995 vertretene Auffassung darzulegen, warum die zulässige Kredithöchstgrenze nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans gelte, nicht jedoch beim Vollzug.

Das Ministerium der Finanzen hat daraufhin mit Schreiben vom 5. September 1995 folgendes ausgeführt: Ausschlaggebend für die Tatsache, daß "das durch die Nettoinvestitionsausgaben bestimmte Limit" nicht eingehalten werden konnte, seien zum einen unerwartet hohe Steuermindereinnahmen und zum anderen Mehrausgaben im nichtinvestiven Bereich (u.a. 206 Mio DM nach dem Gesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge, 75,5 Mio DM nach dem Grunderwerbsteuer-Zuweisungsgesetz, 37 Mio DM im Länderfinanzausgleich) bzw. Minderausgaben im investiven Bereich gewesen.

Im weiteren hat das Ministerium der Finanzen seine Auffassung noch einmal bekräftigt, daß die Begrenzung der Einnahmen aus Krediten auf die Höhe der Investitionsausgaben lediglich bei Aufstellung des Haushaltsplans, nicht jedoch im Haushaltsvollzug gelte. Begründet wurde dies unter Hinweis auf den Wortlaut des § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO, der im Anschluß an Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz GG bestimmt, daß die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfe.

Das Ministerium der Finanzen ist des weiteren der Ansicht, daß gegen die Gültigkeit dieser Grenze im Haushaltsvollzug auch haushaltspraktische Gründe sprechen würden: Eine im Vollzug drohende Überschreitung der Kredithöchstgrenze könne bei unvorhergesehenen Planabweichungen – wie in Hessen im Jahre 1994 – nur durch eine Veränderung bei den gesetzlichen Leistungen im konsumtiven Bereich verhindert werden. Derartige Veränderungen seien jedoch i.d.R. nicht kurzfristig möglich und regelmäßig auch gar nicht wünschenswert, weil der Anlaß für eine entsprechende Gesetzesänderung sich bereits wenige Monate später wieder als obsolet erweisen könne.

- 44 Der Hessische Rechnungshof teilt die vom Hessischen Ministerium der Finanzen vorgenommene Interpretation der Vorschrift des Art. 115 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 18 Abs. 1 LHO nicht. Ebenso wie der Bundesrechnungshof (vgl. Punkt 3.1 der

Dessen ungeachtet besteht in der Zielsetzung, Überschreitungen der verfassungsmäßigen Kredithöchstgrenze nach Möglichkeit in Aufstellung und Vollzug zu vermeiden, grundsätzlich Einvernehmen zwischen Rechnungshof und Landesregierung.

Die Landesregierung ist jedoch der Auffassung, daß eine Kumulation besonderer negativer Entwicklungen im Haushaltsvollzug es in Ausnahmefällen erforderlich machen kann, eine im ursprünglichen Haushaltsoll nicht vorgesehene Überschreitung der Kredithöchstgrenze im Vollzug hinzunehmen. Eine solche, vom Rechnungshof auch nicht in Abrede gestellte Kumulation negativer externer Einflußfaktoren lag im Vollzug des Haushaltsjahres 1994 in Form unerwartet hoher Steuermindereinnahmen und gesetzlich gebundener unabweisbarer Mehrausgaben in nichtinvestiven Bereichen vor. Im Ergebnis haben die aus diesen Veränderungen resultierenden zusätzlichen Finanzierungslasten im Vollzug des Haushalts 1994 ein Ausmaß erreicht, das nicht in kurzer Zeit durch Einsparungen in anderen nichtinvestiven Bereichen aufgefangen werden konnte. Zwar gelang es, den im Haushaltsplan vorgesehenen Nettokreditrahmen um 27 Mio DM zu unterschreiten. Es war jedoch nicht möglich, den durch die erheblich geringeren als die im Soll veranschlagten Nettoinvestitionsausgaben bestimmten reduzierten Rahmen für die Nettokreditaufnahme einzuhalten.

Der Rechnungshof mahnt für diesen Fall in seinen Bemerkungen die Schaffung "eines spezifischen haushaltspolitischen Instrumentariums" an, das „gegenwärtig nicht verfügbar“ sei. Wie ein solches Instrumentarium aussehen könnte, wird vom Rechnungshof nicht ausgeführt.

Nicht zuletzt wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Fragestellung ist die Landesregierung gerne bereit, gemeinsam mit dem Landtag und unter Beteiligung des Rechnungshofs die Schaffung eines solchen geeigneten haushaltspolitischen Instrumentariums vertiefend zu erörtern und ggf. die im Rahmen ihrer Kompetenzen liegenden gesetzgeberischen Maßnahmen vorzuschlagen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bemerkungen 1993, BT-Drucksache 12/5650) und im Anschluß an aktuelle Stimmen in der Literatur (Tiemann, DÖV 1995, S. 632 ff.) neigt der Hessische Rechnungshof zu der Auffassung, daß die an der Höhe der investiven Ausgaben orientierte Grenze für die Einnahmen aus Krediten nicht nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten ist. Zwar ist richtig, daß der Wortlaut der zitierten Regelungen lediglich auf die Planaufstellung abstellt. Hieraus jedoch die Folgerung zu ziehen, daß eine Überschreitung des im Haushaltsplans festgelegten Rahmens investiver Ausgaben durch die Krediteinnahmen im Haushaltsvollzug ohne legislative Ermächtigung möglich sei, wäre Ausdruck einer zu formalistischen Betrachtungsweise, die den Sinngehalt der Regelung nicht erfaßt:

Auch nach der verfassungsrechtlichen Verankerung einer antizyklischen Finanzpolitik durch die Änderung der Art. 109, 110, 113 und 115 GG im Jahre 1969 wird durch die in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz GG festgelegte Höchstgrenze eine Beziehung zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben ähnlich der früheren strengen Objektbezogenheit des Art. 115 Abs. 1 a.F. hergestellt (Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 115, Rdnr. 28). Die Zukunftsbelastung durch Kredite soll grundsätzlich höchstens in dem Maße erfolgen, wie auch zukunftsbegünstigende Ausgaben vorgenommen werden (BVerfGE Bd. 79, S. 311 ff., 334; Maunz, a.a.O., Rdnr. 30). Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG erfüllt sind, eine höhere Kreditaufnahme also zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist. Nur unter den hier bezeichneten engen Voraussetzungen – Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben als geeignete Maßnahme zur Abwehr dieser Störung –, ist eine Kreditaufnahme über die hier bezeichnete Grenze hinweg zulässig. Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht, hat der Verfassungsgeber – vom Ausnahmefall des § 6 Stabilitätsgesetz abgesehen – dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten (BVerfG, a.a.O., S. 342; ebenso: Tiemann, a.a.O., S. 633).

Die mit der Einplanung von Krediten maximal bis zur Höhe der eingeplanten Investitionen durch den Haushaltsgesetzgeber konkludent getroffene Entscheidung, daß keine kreditäre Finanzierung konsumtiver Ausgaben erfolgen darf, weil die Voraussetzungen für eine Überschreitung der Kredithöchstgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht gegeben sind, bindet die Exekutive im Rahmen des Haushaltsvollzugs. Denn die Regelung des Art. 115 Abs. 1 GG soll die Haushaltsrechte des Parlaments sichern: Die Exekutive soll nicht über die Verschuldung die Rechte des Parlaments auf dem Gebiet des Haushaltsrechts aushöhlen oder umgehen können (Maunz, a.a.O., Rdnr. 1). Würde der Auslegung des Ministeriums der Finanzen gefolgt, so impliziert dies, daß der Exekutive ein höherer finanzpolitischer Ermessensspielraum zukäme als der Legislative. Die Regierung würde einen vom Haushaltsgesetzgeber de facto nicht gestatteten konsumtiven Einsatz von kreditär beschafften Haushaltsmitteln vorsehen.

Die verfassungsmäßige Kreditgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz darf von der Exekutive nur überschritten werden, wenn eine entsprechende gesetzgeberische Ermächtigung vorliegt. Anders ausgedrückt: Das im Haushaltsplan festgelegte Verhältnis zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben bindet die Exekutive im Vollzug.

Die vorstehende Rechtsauffassung des Rechnungshofs wird auch durch folgende Überlegung gestützt:

Die Exekutive ist bei der Ausübung der ihr durch den Haushaltsgesetzgeber eingeräumten Befugnis zur Aufnahme von Krediten immer auch an die Regelung des Art. 109 Abs. 2 GG gebunden (Wiebel in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 115, Rdnr. 113). Die ihr von der Verfassung auferlegte Berücksichti-

Bemerkungen des Rechnungshofs

gung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei Ausübung der Kreditermächtigung gebietet es der Exekutive, die vom Haushaltsgesetzgeber im Rahmen der Haushaltsplanung vorgenommene Bewertung der Wirtschaftslage bei ihren weiteren Entscheidungen zugrunde zu legen.

Daraus folgt, daß eine Kreditaufnahme a priori auch bis zur Grenze der geplanten investiven Ausgaben nicht ohne weiteres in dem durch das Haushaltsgesetz eingeräumten Umfang zulässig ist. Bleiben im Vollzug – aus welchen Gründen auch immer – die Investitionsausgaben hinter der Planung zurück, so bedeutet dies, daß auch Kredite nur in entsprechend verringerter Höhe aufgenommen werden dürfen. Dies gilt auch, wenn zusätzlich Einnahmen nicht in dem geplanten Umfang realisiert werden können und/oder konsumtive Ausgaben stärker als geplant anfallen. Die Grundsatzentscheidung des Haushaltsgesetzgebers, daß nämlich die Wirtschaftslage eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben nicht rechtfertigt, bindet die Exekutive im Vollzug.

- 45 Aus den dargelegten Gründen wird auch in der aktuellen Literatur die Meinung vertreten, daß die durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gezogene Grenze nicht nur bei der Aufstellung des Haushalts, sondern auch im Haushaltsvollzug zu beachten sei (Tiemann, a.a.O.; dem wohl zuneigend: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115, Anm. 10 m.w.N.;).

Demgegenüber vertritt Maunz (a.a.O., Rdnr. 43) unter Hinweis auf Piduch (Bundeshaushaltsrecht, Art. 115 GG, Rdnr. 30) die Auffassung, die Kreditlimitierung des Art. 115 GG beziehe sich nur auf die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplanes. Diese inzwischen 15 Jahre alte Kommentierung enthält jedoch keine Auseinandersetzung mit der Konjunkturproblematik. Daher wird – ebenso wie in der genannten Kommentierung bei Piduch – auch keine Begründung für die aufgestellte Behauptung gegeben.

Darüber hinaus scheint die von Maunz an dieser Stelle vertretene Auffassung auch in Widerspruch zu der von ihm an anderer Stelle vertretenen Auffassung zu stehen: Maunz vertritt nämlich auch die Auffassung, daß der Sinngehalt des Art. 115 GG darin liege, zum einen die Haushaltsrechte des Parlaments zu sichern, damit die Exekutive nicht "über eine Verschuldung im weitesten Sinne die ihr in langem und zähem Kampf abgerungenen Rechte des Parlaments auf dem Gebiet des Haushaltsrechts aushöhlen oder umgehen" kann (vgl. Maunz, a.a.O., Rdnr. 1) und zum anderen sicherzustellen, daß die Zukunftsbelastung durch Kredite höchstens in dem Maße erfolgt, als auch zukunftsbegünstigende Ausgaben vorgenommen werden (vgl. Maunz, a.a.O., Rdnr. 30). Beides läßt sich jedoch nur gewährleisten, wenn es der Exekutive verwehrt ist, im Vollzug die durch Art. 115 GG gezogene Grenze zu überschreiten.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß das Bundesfinanzministerium auf einen entsprechenden Bemerkungsbeitrag des Bundesrechnungshofs im Jahresbericht 1994 in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Februar 1995 die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung erklärt hat, im Entlastungsverfahren zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze Stellung zu nehmen. Damit hat die Bundesregierung die Maßgeblichkeit der Kreditobergrenze auch im Haushaltsvollzug grundsätzlich anerkannt.

- 46 Für den Rechnungshof ergeben sich aufgrund seiner Bewertung folgende Konsequenzen für den Haushaltsvollzug: Soweit nicht der Ausnahmefall des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG vorliegt, hat das Finanzministerium – sofern im Vollzug die Einnahmen hinter der Planung zurückbleiben und/oder konsumtive Ausgaben den Planansatz übertreffen – die erforderlichen Einsparungen mit dem Mittel der gesamtwirtschaftlichen Sperre nach § 41 LHO zu erwirtschaften. Bleiben die Investitionsausgaben im Vollzug hinter der Planung zurück, so resul-

Bemerkungen des Rechnungshofs

tiert daraus kein zusätzlicher Finanzierungsspielraum, da dann auch Kredite nur in entsprechend verringerter Höhe aufgenommen werden dürfen.

Anders stellt sich die Lage dar, wenn es um die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geht. In diesem Fall obliegt dem Haushaltsgesetzgeber nach den verfassungsrechtlichen Wertungen die Entscheidung, dieser Situation mittels konsumtiv orientierter Kreditaufnahme zu begegnen. Um diese zu tätigen, bedarf die Exekutive nach den vorstehenden Ausführungen grundsätzlich einer Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber.

In seiner Entscheidung vom 25. Mai 1977 (BVerfGE Bd. 45, S. 1 ff.) zu den Voraussetzungen der Notkompetenz des Bundesministeriums der Finanzen nach Art. 112 GG hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß die Bundesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht trifft, eine Änderungsvorlage zum Haushaltsplan nach Maßgabe des Art. 110 Abs. 3 GG einzubringen, wenn sich die im Haushaltsplan veranschlagten Haushaltsansätze als zu gering erweisen oder sich sachliche Bedürfnisse ergeben, die das Haushaltsgesetz überhaupt nicht berücksichtigt hat (BVerfG, a.a.O., S. 34.): Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG allein beim Haushaltsgesetzgeber. Dieser trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums. Hiervon kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur dann eine Ausnahme gemacht werden, wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann. Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, daß ihre Berücksichtigung im Rahmen eines Nachtrags- oder Ergänzungshaushaltsplans oder die Verschiebung der Ausgabe bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, wäre die Voraussetzung für eine subsidiäre Notkompetenz des Bundesministers der Finanzen gegeben. Fehle das Moment des Zeitdrucks, dann bleibe der Gesetzgeber für die Mittelbewilligung allein zuständig (BVerfG, a.a.O., S. 32 ff.).

Die vom Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung zugrunde gelegten Wertungen gelten auch im vorliegenden Fall: Die dem Haushaltsgesetzgeber zugeschriebene überragende verfassungsrechtliche Stellung gebietet es, die Änderung in der Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und damit die Entscheidung über eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben grundsätzlich dem Haushaltsgesetzgeber selbst vorzubehalten. Eine selbständige, nicht durch den Haushaltsgesetzgeber legitimierte Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben durch die Exekutive wird der überragenden Stellung des Haushaltsgesetzgebers in der Verfassung nicht gerecht. Im übrigen ist auch keine Notwendigkeit erkennbar, der Exekutive derart weite Befugnisse einzuräumen: Das Heraufziehen einer konjunkturpolitischen Krisensituation ist i.d.R. so frühzeitig erkennbar, daß die Verabschiedung eines entsprechenden Haushaltsgesetzes nicht aus zeitlichen Gründen scheitern dürfte.

Das Verfahren zum Erlass eines antizyklisch orientierten Nachtragshaushalts richtet sich nach den allgemeinen Regelungen, die für die Aufstellung von Haushalten generell vorgesehen sind. Hinzu kommt hier aber die Pflicht für die Regierung, bei Einbringung des Entwurfs — entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 (BVerfG, Bd. 79, S. 311 ff., 345) — darzulegen das Ergebnis ihrer Diagnose, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, des weiteren die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete Prognose, daß und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr

Bemerkungen des Rechnungshofs

der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint. Es soll also nicht mittels Verschuldung auf die konjunkturelle Sondersituation reagiert werden, vielmehr ist die Verschuldung als aktives Instrument der Stabilitätspolitik einzusetzen. Die Entscheidung, ob es zu einem derartigen Einsatz kommt, ist dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten, dessen eigene Einschätzung somit letztendlich zum Tragen kommt.

Voraussetzung für das erwähnte Haushaltsverfahren ist in jedem Fall das Vorhandensein einer konjunkturpolitischen Krisensituation, die durch die Aufnahme von Krediten über die in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz gezogene Grenze hinaus abgewehrt werden soll. Diese Voraussetzung war jedoch im abgelaufenen Haushaltsjahr nicht gegeben: Die vom Ministerium der Finanzen in seinem Schreiben vom 5. September 1995 gegebene Begründung für die Überschreitung der Kreditobergrenze belegt eindeutig, daß die Überschreitung ihren Grund zum einen in gegenüber dem Planungsansatz geringeren Steuereinnahmen sowie investiven Ausgaben und zum anderen in einer Steigerung von auf Gesetz beruhenden konsumtiven Ausgaben hatte. Handlungsbedarf im Sinne einer antizyklischen Stabilitätspolitik war im Haushaltsjahr 1994 in Anbetracht positiven realen wirtschaftlichen Wachstums nicht gegeben. Somit konnte das Instrument eines mit konsumtiver Kreditverwendung versehenen Nachtragshaushalts nicht zur Anwendung gelangen.

Eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben aus rein fiskalpolitischen Erwägungen kann aber nach der derzeitigen Verfassungslage nicht einmal der Haushaltsgesetzgeber vorsehen. Daß die Regierung hier eine weitergehende Kompetenz besitzt und im Vollzug eine Maßnahme ergreifen kann, für die die Legislative nicht einmal die Möglichkeit zur Ermächtigung der Exekutive besitzt, läßt sich mit dem verfassungsmäßigen Verständnis der beiden Organe nach Meinung des Rechnungshofs nicht in Übereinklang bringen.

Um den Landesetat im Haushaltsjahr 1994 ausgleichen zu können, sah sich die Landesregierung aufgrund der aktuellen Sachlage (Unterschreiten des Planungssatzes bei Investitionen und Steuereinnahmen und gleichzeitige Steigerung der konsumtiven Ausgaben über den Planungsansatz hinaus) veranlaßt, konsumtive Ausgaben im Umfang von ca. 560 Mio DM kreditär zu finanzieren. Dies aber steht nach der zuvor eingehend erörterten Auffassung des Rechnungshofs nicht in Übereinklang mit dem vorhandenen rechtlichen Rahmen.

Die im Haushaltsjahr 1994 aufgetretene Problematik ist von der zwischen Finanzministerium und Rechnungshof kontrovers geführten Diskussion, ob die Beschränkung der Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionsausgaben auch im Haushaltsvollzug gelte, zu trennen. Gegenstand dieser Diskussion ist die Frage, welches Verfassungsorgan berechtigt ist, über eine konsumtive Verwendung von kreditär beschafften Haushaltsmitteln zu entscheiden. Diese Frage stellt sich aber nur, wenn bestimmte, von der Verfassung festgelegte konjunkturelle Voraussetzungen gegeben sind.

Die finanzpolitische Problematik in Hessen – aber auch in anderen Teilen der Bundesrepublik – im Jahre 1994 und voraussichtlich auch noch 1995 ist aber nicht das Ergebnis konjunktureller Auswirkungen. Sie ist vielmehr durch strukturelle Einflüßfaktoren geprägt. Die Lösung dieser Problematik mit den Instrumenten der Stabilitätspolitik zu versuchen, ist aber nach der Ansicht des Rechnungshofs weder rechtlich zulässig noch sachlich sinnvoll. Zugleich ist jedoch der Rückgriff auf ein sachadäquates Instrumentarium nicht möglich, weil das geltende Haushaltsrecht ein solches nicht vorsieht.

In Anbetracht dieser Sachlage empfiehlt der Rechnungshof beiden Verfassungsorganen, Landtag und Landesregierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen und Möglichkeiten initiativ zu werden, um hier Abhilfe zu schaffen. Bis zum Erreichen der

Bemerkungen des Rechnungshofs

notwendigen Lösungen haben beide dennoch dafür Sorge zu tragen, daß der Haushaltsausgleich bei Aufstellung und Vollzug den Erfordernissen, wie sie der Rechnungshof vorgetragen hat, entspricht.

BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN

Strukturreform des Kassenwesens

Wegen einer nicht systemgerechten Vorgehensweise bei der Planung und Umsetzung haben die Entwicklungsarbeiten für ein einheitliches Buchungsverfahren bei den Kassen des Landes bisher 15 Jahre in Anspruch genommen und Kosten in Höhe von rd. 10 Mio DM verursacht. Dem bisherigen finanziellen und zeitlichen Aufwand steht kein adäquates Ergebnis gegenüber.

Der Rechnungshof erwartet nunmehr, daß das HMdF eine klare, mit allen beteiligten Anwendern abgestimmte Zielsetzung für alle Verfahren der Haushaltswirtschaft nachholt.

- 47 Die Zahlungsabwicklung und die damit zusammenhängenden Aufgaben des Haushalts werden nach § 79 LHO von den Kassen des Landes wahrgenommen. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die

- Staatshauptkasse Hessen,
- Staatskassen,
- Finanzkassen,
- Landesjustizkasse,
- Gerichtskassen und
- Universitäts-/Hochschulkassen.

Die Zahlungsabwicklung ist die originäre Aufgabe aller Kassen des Landes. Sie umfaßt auch die Buchführung, Sammlung, Aufbewahrung und Ordnung der Belege sowie die Rechnungslegung, soweit diese den Kassen übertragen ist. Die Arbeitsabläufe bei der Durchführung der Zahlungsabwicklung sind bei allen Kassenarten vergleichbar. Ihnen liegen eine Vielzahl wiederkehrender, in gleichartiger Weise abzuwickelnder Einzelvorgänge zugrunde. Das in der Regel anfallende Zahlenmaterial ist in einer vorgegebenen Ordnung darzustellen. Eine solche, bei allen Kassenarten vergleichbare Aufgabenstellung ist ein ideales Anwendungsgebiet für die Datenverarbeitung. Lediglich bei der Steuererhebung und der Gerichtskosten- und Geldstrafeneinzahlung bestehen Besonderheiten.

- 48 Von diesen Bereichen abgesehen ist es bei der gegebenen Ausgangslage dringend geboten, Aufbau- und Ablauforganisation sowie die einzusetzenden Datenverarbeitungsverfahren bei allen Kassen des Landes einheitlich zu gestalten. Auch die Schnittstellen zu den übrigen Verfahren der Haushaltswirtschaft — Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung — müssen grundsätzlich definiert sein. Voraussetzung hierfür ist, daß vor der eigentlichen Programmgestaltung übereinstimmende Konzepte über Ziele und Rahmenbedingungen bei allen beteiligten Ressorts vorliegen.
- 49 Für die Landesverwaltung bestand seit etwa 1980 die Notwendigkeit, über den Einsatz eines neuen DV-Kassenverfahrens und die Ersatzbeschaffung der Magnet-Konten-Computer zu entscheiden. Entsprechend wurde von 1980 bis Mitte 1985 das Planungsverfahren für das Aufgabenfeld "Leistung und Annahme von Zahlungen einschließlich Buchführung und Rechnungslegung (Zahlungsabwicklung)" durchgeführt, das im wesentlichen an den damaligen DV-Leitsätzen der Landesregierung ausgerichtet war. Im November 1981 wurden ein Vorbericht und auf dieser Grundlage im April 1985 ein Abschlußbericht vorgelegt. Wesentliche Bestandteile der damaligen Planungen waren:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Geplanter Einsatztermin sollte der 1. Januar 1987 sein.
- Als Projektaufwand waren 15 Mannjahre vorgesehen.
- Rechnerische Minderkosten von jährlich rd. 25 000 DM für Sachmittel wurden erwartet.
- Bestehende ähnliche Verfahren sollten nach Prüfung nicht übernommen werden.
- Trotz erheblicher Vorbehalte seitens des HMdF wurde ein Rationalisierungspotential im Personalbereich von ca. 23 Stellen der Verg.Gr. VI b/VII BAT als möglich angesehen.
- Ein evtl. Ausfall der bereits damals "überalterten" Magnet-Konten-Computer wurde nicht ausgeschlossen. Für diesen Fall war beabsichtigt, eine "Notfallplanung" aufzustellen.

50 Mit dem Einsatz einer ersten Teilversion des neuen DV-Verfahrens "Einheitliches Buchungsverfahren bei der Staatshauptkasse, den Staatskassen und Sonderkassen (EBK)" hat die Staatskasse Bad Hersfeld als Pilotkasse Anfang 1994 mit dem Echtbetrieb begonnen. Danach wurden weitere Versionen fertiggestellt. Bis Ende 1994 haben alle Staatskassen zumindest wesentliche Teile des anfallenden Buchungssuffs nach dem neuen Verfahren gebucht. Die übrigen Kassen haben dieses noch nicht übernommen, weil sie insbesondere ihre Anforderungen daran noch nicht als erfüllt ansehen.

51 Allerdings waren auch 1995 noch in den Staatskassen teilweise Magnet-Konten-Computer eingesetzt, die vor über 20 Jahren beschafft wurden und daher nicht nur technisch völlig veraltet, sondern seit langem auch störanfällig sind. Ersatzteile sind darüber hinaus kaum noch zu beschaffen.

52 Die Entwicklungsarbeiten am DV-Projekt "Einheitliches Buchungsverfahren" haben bisher ca. 15 Jahre gedauert und Kosten von derzeit rd. 10 Mio DM verursacht. Dieser Aufwand steht in einem deutlichen Mißverhältnis zum vorliegenden Ergebnis. So hat der HMdF fast 15 Jahre benötigt, um erste Versionen des EBK in der Praxis einsetzen zu können, was andere Verwaltungen, wenn auch nur als Übergangslösung, für ihre Bereiche in wenigen Monaten vollzogen haben. Die Ursache hierfür ist vor allem in der nicht systemgerechten Vorgehensweise bei der Planung und Organisation des gesamten DV-Projektes zu suchen. Wichtige verfahrenstechnische und aufbauorganisatorische Festlegungen wurden verspätet getroffen oder unterblieben und müssen jetzt während der Systemeinführung nachgeholt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die nachträglich eingebrachten Anforderungen der an den Verfahren der Haushaltswirtschaft beteiligten Stellen zu sehen, die noch im Zuge der Programmgestaltung vorgebracht wurden.

Zu Tz. 51 und 52

Die Kosten der reinen Verfahrensentwicklung haben bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs rd. 7,5 Mio DM betragen und belaufen sich aktuell auf rd. 9 Mio DM. Diese Kosten entsprechen dem Entwicklungsaufwand, der bei der HZD entstanden und dem komplexen Verfahren angemessen ist.

Es ist angezeigt, die Entwicklungsdauer erst ab der Auftragsübertragung an die Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) im Jahr 1990 zu rechnen. Die ursprüngliche Einsatzplanung konnte nicht eingehalten werden, weil das beauftragte privatwirtschaftliche Softwarehaus – trotz sorgfältigster Auswahl – nicht in der Lage war, das Verfahren zu realisieren, und letztlich in Konkurs fiel. Da die Verwaltung frühzeitig Zurückbehaltungsrechte geltend gemacht hat, sind an das Unternehmen keine nennenswerten Zahlungen geleistet worden.

Die bei der Landesjustizkasse und bei der Kasse der TH Darmstadt eingesetzten Verfahren stellen Notlösungen dar. Sie mußten in kurzer Zeit entwickelt werden, um den Buchungsbetrieb aufrecht zu erhalten. Die bei diesen Kassen verwendeten Magnetkontencomputer waren ausgefallen bzw. drohten auszufallen.

Die Kritik des Rechnungshofs an der Vorgehensweise bei der Verfahrensentwicklung ist schwer verständlich. Seit dem Projektstart ist die Systementwicklung nach festem Vorgehensmodell strukturiert durchgeführt worden. Das Ministerium der Finanzen hat die anderen Ressorts von Beginn des Projekts an über die Rahmenbedingungen und die Zielsetzung unterrichtet und beteiligt.

Die vom Rechnungshof hervorgehobene Anbindung an die übrigen Verfahren der Haushaltswirtschaft ist berücksichtigt und durch Schnittstellendefinition gesichert.

- 53 Nach Ansicht des HMdF beruht die Verzögerung bei der Einführung des EBK maßgeblich auf der Insolvenz des ursprünglich mit der Entwicklung beauftragten Softwarehauses. Dies habe die Verwaltung erkennbar nicht zu vertreten. Schließlich habe sie nach dem negativen Ergebnis einer vorangegangenen Prüfung, ob und inwieweit die in den Bundesländern eingesetzten Kassensysteme den hessischen Anforderungen gerecht würden, eine Marktuntersuchung durchgeführt mit dem Ziel, anderweitig auf dem Markt verfügbare Software und vorhandenes einschlägiges Know-how zu ermitteln. Da auch hier kein positives Ergebnis zu verzeichnen gewesen sei, sei eine Verfahrensneuentwicklung angestrebt worden. Da die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) seinerzeit nicht in der Lage gewesen sei, freie Entwicklungskapazität zur Verfügung zu stellen, sei das Verfahren ausgeschrieben und an eine Firma vergeben worden, die nach Ansicht des HMdF durch ihre Marktposition, durch Verfahrensdemonstrationen und intensive Gespräche sowohl in kassentechnischer als auch in dv-technischer Hinsicht ein umfangreiches Know-how hatte erkennen lassen. Als sich jedoch verstärkt Hinweise auf die mangelnde Leistungsfähigkeit der beauftragten Firma gehäuft hätten, habe sich die HZD mit einem Entwicklungsspezialisten an der Analyse der gesamten bisher durchgeführten Programmierarbeiten beteiligt. Dieser sei zu dem Ergebnis gekommen, daß die vorgefundene Situation eine Fortsetzung der Entwicklung des Verfahrens durch die beauftragte Firma nicht rechtfertige. Vor der Einleitung entsprechender rechtlicher Schritte sei die Firma in Konkurs gefallen. Den Zeitverlust für die Entwicklung des DV-Verfahrens beziffert das HMdF auf ca. 5 Jahre.
- 54 Der genaue Gesamtaufwand für das DV-Projekt kann wegen der Entwicklungsdauer von nunmehr 15 Jahren und der nicht erfolgten Kostenzuordnung nicht mehr genau ermittelt werden. Jedoch ist aufgrund der Kosten für das Scheitern des ersten Realisierungsversuchs Mitte der 80er Jahre, der geleisteten Zahlungen an die HZD in den vergangenen 4 Jahren in Höhe von fast 5 Mio DM sowie wegen des erheblichen Personalaufwands allein beim HMdF während des gesamten Projektverlaufs nach Auffassung des Rechnungshofs davon auszugehen, daß sich der Gesamtaufwand bisher auf nahezu 10 Mio DM beläuft und aufgrund der bereits bestehenden Planungen für den weiteren Projektfortgang noch nennenswert erhöhen wird.
- 55 Der Kostenschätzung des Rechnungshofs schließt sich das HMdF nicht an. Seiner Ansicht nach belaufen sich die Gesamtkosten für das HZD-Personal bis 1989, die Benutzerentgelte für das HZD-Entwicklungsteam für das EBK und auch die Kosten

Weitere Festlegungen bzw. Änderungen wurden insbesondere durch die Anbindung des später hinzugetretenen Haushaltsvollzugsverfahrens erforderlich. Es liegt im übrigen im Wesen eines jeden über längere Zeit währenden Entwicklungsprozesses, daß bei späteren von der Planung abweichenden Erkenntnissen oder Anforderungen Korrekturen oder Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Das Verfahren ist nach der Beauftragung der HZD mit hoher Kompetenz und moderner DV-Technik vorangetrieben worden. Die fertiggestellten Teile werden bei der Staatshauptkasse und bei den Staatskassen mit Erfolg eingesetzt.

In 1995 waren die Magnetkontencomputer nur noch mit geringen Anteilen im Einsatz, zuletzt vor dem Einsatz der Vollversion 5.0 des EBK mit einem verbleibenden Buchungsanteil von nur noch rd. 10 v.H.

Zu Tz. 53

Die Sachdarstellung ist zutreffend.

Zu Tz. 54 und 55

Die Kosten der Verfahrensentwicklung sind in der Stellungnahme zu Tz. 51 und 52 aufgeführt. Hierin sind Personalkosten des Ministeriums der Finanzen nicht eingeschlossen, da eine Aufteilung und unmittelbare Zuordnung zum Verfahren mangels trennbarer Zusatzkosten kaum möglich ist.

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß die Kosten in keiner Relation zum bisher erkennbaren Ergebnis stünden, kann mangels Benennung eines entsprechenden Vergleichs- und Bewertungsmaßstabs nicht geteilt werden. Das Ministerium der Finanzen wird sich dieser Frage in dem für Anfang 1997 vorgesehenen Einsatzprüfungsbericht umfassend widmen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

für die Hard- und Software der in der Staatskasse Wiesbaden eingerichteten Testinstallation auf ca. 7,5 Mio DM. Beim HMdF entstandene Personalkosten bräuchten in eine Kostenberechnung nicht oder allenfalls als "kalkulatorische Mehrkosten" einfließen, da Personal vorhanden und kein zusätzliches Personal für die Projektarbeit herangezogen worden sei.

Abgesehen von der Tatsache, daß auch Kosten in Höhe von ca. 7,5 Mio DM in keiner Relation zum bisher erkennbaren Ergebnis stehen, kann der Rechnungshof die Berechnungsmethodik des HMdF nicht gutheißen.

Gerade ein Finanzministerium sollte sich von nur auf kameralistischer Einnahmen-Ausgabenrechnung beruhenden Kostenbetrachtungen gelöst haben und betriebswirtschaftliche Kriterien bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen anwenden. Unter der notwendigen Einbeziehung der Personalkosten sieht sich der Rechnungshof in seiner Einschätzung, daß bisher schon ca. 10 Mio DM an Kosten angefallen sind, bestätigt.

- 56 Das finanzielle Ausmaß und der im Verhältnis zu den nutzbaren Ergebnissen erhebliche zeitliche Aufwand beruhen zweifelsfrei auch auf der Insolvenz der mit der Entwicklung des Systems betrauten Firma. Allerdings vertritt der Rechnungshof die Ansicht, daß die zeitlichen Verzögerungen bei der Entwicklung eines Kassenverfahrens vor allem auf einer ungenügenden Planung, Fortschreibung und Überwachung des Systementstehungsprozesses beruhen. In dem Abschlußbericht 1985 zur Aufgabenuntersuchung wird zwar festgelegt, daß die Neuentwicklung des EBK in erster Linie der Ablösung der bereits damals technisch verbrauchten Magnet-Konten-Computer dienen sollte und deshalb vorrangiges Ziel der Neuentwicklung zur damaligen Zeit die Sicherstellung der Funktionalität des bisherigen Verfahrens gewesen sei. Allerdings sollten in diesem Rahmen die neuen technischen Möglichkeiten genutzt werden, die sich seit Entwicklung des alten Verfahrens eröffnet hätten.

- 57 Nach Ansicht des HMdF habe sich mit dem Scheitern der Entwicklung durch das ursprünglich beauftragte Softwarehaus im Jahr 1989 eine neue Ausgangssituation ergeben, weil seiner Ansicht nach nunmehr zeitgleich und parallel mit der Entwicklung des EBK-Verfahrens auch die Entwicklung des Haushaltsvollzugsverfahrens angestanden habe. Mit der Entwicklung beider Verfahren wurde 1989 die HZD beauftragt. Bereits in dieser konzeptionellen Planungsphase sei eine enge Abstimmung mit der nunmehr mit der Entwicklung beider Verfahren beauftragten HZD erfolgt, um sachliche Redundanzen in beiden Verfahren zu vermeiden und durch Schnittstellen auch zu anderen Verfahren der Haushaltswirtschaft eine Anbindung des EBK-Verfahrens sicherzustellen. In der "Benutzervereinbarung zur Erstellung des Staatskassenverfahrens" zwischen HMdF und HZD aus dem Jahr 1990 habe weiterhin der Zweck, "zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt funktionsfähige Verfahrensteile zum Einsatz zu bringen, die den Funktionsumfang der derzeit noch im Einsatz befindlichen überalterten und ausfallgefährdeten Magnet-Konten-Computer" übernehmen sollten, im Vordergrund gestanden. Basis für die Entwicklungsarbeiten sollte weiterhin der Abschlußbericht aus dem Jahr 1985 sein.

- 58 Nachdem die HZD in der Projektdurchführung tätig geworden war, traten zu den für dringend erforderlich gehaltenen Maßnahmen zum Ersatz der Magnet-Konten-Computer weitere Zielsetzungen für die Bereiche Haushaltsaufstellung und -führung bis hin zu einem vollständig neuen Buchungsverfahren hinzu.

Wegen der damit verbundenen weiteren zeitlichen Verzögerungen sahen sich verschiedene Kassen veranlaßt, eigene "DV-In-sellösungen" zu schaffen. So wurde im Bereich der Justizkassenverwaltung nach dem Ausfall des Magnet-Konten-Computers ohne nennenswerten Aufwand ein eigenes DV-Verfahren zur Zahlungsabwicklung der Haushaltszahlungen geschaffen. Auch die Universitäts-/Hochschulkassen haben für Teilbereiche der

Zu Tz. 56

Die Landesregierung teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs, wonach für den erheblichen zeitlichen Aufwand der Verfahrensentwicklung auch Mängel im Projektmanagement ursächlich gewesen seien. Mit der Übernahme der Verfahrensentwicklung durch die HZD wurde das Vorhaben zügig umgesetzt, die Zielsetzung konnte weitgehend erreicht werden.

Die entstandene Zeitverzögerung kam durch die unerwartete und unvorhergesehene Insolvenz des ursprünglichen Auftragnehmers zustande und darf dem Projekt nicht zugeschrieben werden.

Zu Tz. 57 und 58

Die Sachdarstellung ist zutreffend.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Zahlungsabwicklung DV-Verfahren entwickelt, um die reparaturanfälligen Magnet-Konten-Computer zu entlasten.

- 59 Im Rahmen der Fortführung des Gesamt-Projektes wurden auch weiterhin unter dem Hinweis auf die gegebene Notsituation für ein derart umfassendes neues DV-Projekt wichtige planerische und projektorganisatorische Voraussetzungen nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt und konzeptionellen Absicherung durchgeführt.
- 60 Der HMdF folgt nicht der Ansicht des Rechnungshofs, daß konzeptionelle Absicherungen der Systemimplementation fehlten. Es läge eine Verfahrensdokumentation über die Schritte der Programmentwicklung, wie Feinkonzept und Programmierungsarbeit vor, die eingesehen werden könne. Außerdem seien in verschiedenen Gremien und Veranstaltungen in den Jahren 1990 und 1991 Informationen gegeben worden. Auch der Verfahrensablauf und die Menü- und Maskensteuerung seien am PC anhand des Beispiels der einmaligen Auszahlungen anschaulich demonstriert worden.

Abgesehen davon, daß die angesprochene Verfahrensdokumentation nicht Gegenstand der Prüfung war und daher nicht in der Kritik stand, mag dieses Beispiel verdeutlichen, daß das HMdF in vielfältiger Weise zwar Teilbereiche dokumentiert und über Einzelheiten informiert hat, ein Gesamtkonzept jedoch nicht vorliegt. Statt dessen wurde das Projekt in einer Anzahl verschiedener Gremien wie

- Unterausschuß Haushaltsautomation des Landesautomationsausschusses (LAA),
- Arbeitsgruppe Kassenverfahren
- Projektgruppe Hünfeld
- Review Board, Verbindungsstelle und
- vier Fachreferaten beim HMdF

vielfach ohne klare oder nachvollziehbare Kompetenzabgrenzungen behandelt.

- 61 Der offiziell noch gültige Abschlußbericht vom April 1985 eignet sich in seinen maßgeblichen Teilen nicht mehr als qualifizierte Projektgrundlage. Auch läßt sich aus ihm kein verwertbares Zahlenmaterial als Basis für aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gewinnen. Darüber hinaus fehlen aussagefähige Unterlagen zu aktuellen Personalplanungen, die als maßgebliche Grundlage für eventuelle Einsparungspotentiale dienen könnten. Insgesamt muß bezweifelt werden, ob das seinerzeitige Einsparungspotential von angeblich 23 Stellen unter den gegebenen Umständen realistisch war. Im Zuge der Verfahrensentwicklung sind zwar Personalbedarfsberechnungen in Aussicht genommen worden. Allerdings sind diese bisher weder konkretisiert noch terminiert worden. Gleichwohl wurden bereits im Zuge der Praxisanwendung des derzeitigen Versionsstandes des EBK bei der Staatskasse Bad Hersfeld vom HMdF Personaleinsparungen angeordnet.
- 62 Das HMdF räumt ein, daß die rechnerisch-theoretische mögliche Einsparung nicht auf konkreten Planungen, sondern auf vorsichtigen Schätzungen zum Zeitpunkt der Erstellung des Vorberichts beruhe. Mittlerweile gehe man aufgrund der Verzahnung des EBK mit dem Projekt Haushaltsvollzug von Stelleneinsparungen

Zu Tz. 59 und 60

Der Behauptung des Rechnungshofs, es seien wichtige planerische und projektorganisatorische Voraussetzungen nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt und konzeptionellen Absicherung durchgeführt worden, kann nicht gefolgt werden. Die erforderlichen Festlegungen wurden in allen Phasen der Projektrealisierung getroffen und in den für die Systementwicklung wesentlichen Verfahrensdokumentationen festgehalten, die der Rechnungshof — wie er selbst einräumt — nicht zum Gegenstand seiner Prüfung gemacht hat. Insoweit sind Lücken in seiner Beurteilung erklärlich. Der Rechnungshof war überdies von Anfang an in die Planung und die Entwicklung des Verfahrens eingebunden.

Entgegen der Ansicht des Rechnungshofs bilden die im Gesamtkonzept vorgesehenen Gremien eine wohlüberlegte und effektive Struktur, die letztlich den Erfolg der Umsetzung garantierten:

fachliche Festlegungen und Vorgaben	Arbeitsgruppe Kassenverfahren
Systemanalyse und Programmierung	Projektgruppe Hünfeld der HZD
Verfahrenstest und Einführung bei den Kassen	Verbindungsstelle HMdF/HZD
Fachkonzepte, organisatorische dv-technische und haushaltsmäßige Koordination	Fachreferate HMdF
Projektaufsicht und Entscheidungshilfe	Reviewboard
Koordinierung von DV-Angelegenheiten des Haushalts	Unterausschuß Haushaltsautomation des LAA

Zu Tz. 61 und 62

Der 1985 erstellte Abschlußbericht hat als Dokumentation der damals durchgeführten Aufgabenuntersuchung noch heute seine Gültigkeit und entspricht den seinerzeit gültigen Leitsätzen des LAA. Von dieser Grundlage ausgehend war die HZD in der Lage, nach dem jeweils aktuellen Stand der Technik die erforderlichen Daten- und Funktionsmodelle zu entwickeln, die ihren letzten Ausdruck in den aktuellen detaillierten Funktionsbeschreibungen und Programmspezifikationen gefunden haben.

Bereits während der Verfahrensrealisierung konnten in Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen Einsparungen vorgenommen werden und organisatorische Schritte zu einer Strukturveränderung im Bereich der Landeskassen unternommen werden; so wurde zuletzt im Rahmen der beabsichtigten Konzentration von Kassenaufgaben angeordnet, daß Ar-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

in voraussichtlich dreistelliger Höhe aus. Erste Konsequenzen seien durch die Auflösung der Oberfinanzkasse Frankfurt am Main und der Staatskasse Frankfurt am Main gezogen worden. Durch diese beiden Maßnahmen sei die ursprünglich angestrebte Einsparung von 23 Stellen bereits vollzogen worden.

- 63 Die an dieser Stelle vom HMdF als Einsparung genannte Zahl von 23 Stellen beruht jedoch nicht auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der von uns kritisierten Vorgabe für ein neues DV-Verfahren, sondern auf allgemeinen organisatorischen Maßnahmen bei der angestrebten Konzentration der Kassen. Für die darüber hinaus vom HMdF angesprochene Einsparung von Stellen in wahrscheinlich dreistelliger Höhe konnten keine Berechnungsgrundlagen vorgelegt werden.

- 64 Zum weiteren Fortgang erwartet der Rechnungshof, daß das HMdF eine klare, mit allen beteiligten Anwendern vereinbarte Zielbestimmung mit einheitlicher Richtung für alle Verfahren der Haushaltswirtschaft sobald wie möglich nachholt. Dabei könnten, soweit erforderlich, die vielfältigen Einzelpunkte unserer Prüfungsmitteilungen, in denen Übereinstimmung mit dem HMdF besteht, einbezogen werden. Auch sollten die bisher vernachlässigten Wirtschaftlichkeitsberechnungen unbedingt durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert werden.

- 65 Das HMdF hat angekündigt, im Rahmen eines Einsatzprüfungsberichtes, der Angaben über die Wirtschaftlichkeit, Benutzerfreundlichkeit und Betriebssicherheit des DV-Verfahrens enthalten soll, zu den aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof erwartet konkrete Aussagen darüber, in welchem Verfahrensstadium und zu welchem Zeitpunkt dieser Bericht vorliegen soll, da sich das HMdF dazu in seiner Ankündigung nicht geäußert hat.

beitsgebiete der Staatskasse Wiesbaden zur Staatskasse Bad Hersfeld verlagert werden.

Zu Tz. 63

Die angestrebte Personaleinsparung in voraussichtlich dreistelliger Höhe setzt voraus, daß das Haushaltsvollzugsverfahren in Hessen flächendeckend von allen mittelbewirtschaftenden Stellen eingesetzt wird, die Schnittstellen zum EBK sowie die Beleglosigkeit von Zahlungsanordnungen und -verkehr realisiert sind und Rechnungslegung und -prüfung sich der dann geänderten Aufbau- und Ablauforganisation anpassen. Hier bedarf es allerdings noch konkreter Abstimmungen mit dem Rechnungshof. Unter diesen Vorbedingungen sind derzeit die vom Rechnungshof geforderten Berechnungsgrundlagen im Zusammenhang mit künftigen Personaleinsparungen spekulativ. Dem steht jedoch die Formulierung einer Zielgröße nicht entgegen.

Zu Tz. 64 und 65

Der Einsatzprüfungsbericht wird nach angemessenem Zeitraum der Einführung der Version 5.0 des EBK bei den Kassen erstellt werden. Vorgesehen ist hierfür der Beginn des Jahres 1997. Zu diesem Zeitpunkt soll auch eine Personalbedarfsberechnung durchgeführt werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Entlastung der Vollzugspolizei von der sachfremden Tätigkeit des Entstempels von Kraftfahrzeugkennzeichen

(Kap. 03 20)

Die Straßenverkehrsbehörden belasten über Gebühr die Vollzugspolizei mit der polizeifremden Tätigkeit des Entstempels von Kraftfahrzeugkennzeichen.

- 66 Hat ein Kraftfahrzeug Mängel im Sinne der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), fehlt der Haftpflichtversicherungsschutz oder ist die Kraftfahrzeugsteuer nicht entrichtet worden, fordert die Straßenverkehrsbehörde den Halter auf, das Fahrzeug stilllegen zu lassen. Kommt er der Aufforderung trotz Fristsetzung und Androhung der zwangsweisen Außerbetriebsetzung nicht nach, ersucht die Straßenverkehrsbehörde die Polizei, das Kennzeichen des Kraftfahrzeugs zu entstempeln und die Fahrzeugpapiere einzuziehen. Wegen der in der Natur der Sache liegenden Eilbedürftigkeit solcher Fälle werden die Ersuchen von den Polizeibeamten unverzüglich bearbeitet. Zu diesem Zweck begeben sich zumeist zwei Beamte im Streifenwagen zum Fahrzeughalter und führen die Maßnahme durch.

Im Zeitraum von Januar bis November 1994 wurde eine vom Rechnungshof exemplarisch geprüfte Polizeidirektion in 2830 Fällen ersucht, derartige Zwangsentstempelungen vorzunehmen.

Abgesehen von der generell starken Belastung, die diese polizeifremde Tätigkeit darstellt, war damit auch viel überflüssige Arbeit verbunden. So hatte mancher Halter doch noch, was die Polizeibeamten erst bei ihrem Erscheinen feststellten, vor der Zwangsmaßnahme die Stilllegungsverfügung erfüllt oder die Voraussetzung für die Weiterbenutzung geschaffen. Andere Halter konnten nicht sogleich angetroffen werden, so daß die Polizei sie mehrmals aufsuchen mußte. Schließlich ergibt sich aus dem Umstand, daß in der Regel zwei Beamte tätig werden, ein doppelter Personalaufwand.

Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs wird in Hessen das zwangsweise Entstempeln der Kraftfahrzeugkennzeichen fast ausnahmslos durch die Vollzugspolizei vorgenommen. Lediglich in Frankfurt und Wiesbaden sowie im Rheingau-Taunus-Kreis und in einigen Kommunen des Hochtaunuskreises wird die Polizei nur dann eingesetzt, wenn Widerstand gegen die Maßnahme zu erwarten ist.

- 67 Die Kraftfahrzeuge außer Betrieb zu setzen und die Kennzeichen zu entstempeln, obliegt nach § 68 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit §§ 17 und 29 d StVZO den unteren Verwaltungsbehörden. In Hessen sind dies nach § 1 Nr. 4 der Zuweisungsverordnung in Verbindung mit § 85 Abs. 1 Nr. 3 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) die Landräte als Behörden der Landesverwaltung und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte. Ihre Straßenverkehrsbehörden, die den ordnungsbehördlichen Verwaltungsakt erlassen haben, sind nach § 47 Abs. 3 Satz 1 HSOG auch zuständig dafür, die Maßnahme zwangsweise durchzusetzen.

Ungeachtet dessen ersuchen die Straßenverkehrsbehörden regelmäßig die Polizeidienststelle mittels standardisierten Vordrucks um Vollzugshilfe. Das ist durch § 44 Abs. 1 Nr. 1 HSOG, der an sich zur Inanspruchnahme polizeilicher Vollzugshilfe ermächtigt, nicht gedeckt.

Nach dieser Vorschrift leisten die Polizeibehörden den allgemeinen Ordnungsbehörden auf Ersuchen Vollzugshilfe, wenn zur Durchführung ordnungsbehördlicher Maßnahmen Vollzugshandlungen erforderlich sind, die jene Behörden mangels eigener befugter Bediensteter nicht selbst vornehmen können. Daß es bei

Zu Tz . 66 bis 69

Die mit den Bemerkungen des Rechnungshofs zur Entlastung der Polizei von der sachfremden Tätigkeit des Entstempels von Kraftfahrzeugkennzeichen verfolgten Bestrebungen werden begrüßt. Sie entsprechen auch der Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode des Landtags zum Bereich "Innere Sicherheit".

Das Ziel der Rückübertragung von Entstempelungen von der Polizei auf die Straßenverkehrsbehörden ist die

- Entlastung der Polizei von polizeifremden Aufgaben
- Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns durch Tätigwerden bei der aktenführenden Stelle und Vermeidung personellen Mehraufwandes bei der Polizei (etwa doppelter Personalaufwand)
- Vermeidung des Fehleinsatzes der Polizei unter Beachtung ihrer eigentlichen Aufgabenschwerpunkte und der besonderen Qualifikation (Beamten/Beamte des gehobenen Dienstes für Hilfstätigkeiten).

Die bisherigen intensiven Bemühungen des Fachresorts zur Verlagerung des Vollzugs von Entstempelungen waren noch nicht erfolgreich. In den Schreiben vom 12. Juli bzw. 21. August 1995 haben sich der Hessische Landkreistag bzw. der Hessische Städtetag ablehnend geäußert. Dennoch soll weiterhin versucht werden, die kommunalen Spitzenverbände für diese Lösung zu gewinnen. In diesem Zusammenhang wird auch der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 HSOG zu erwägen sein, um die Polizei von der generellen Leistung von Vollzugshilfe bei der Entstempelung von Kraftfahrzeugen zu entlasten. Zur Frage der hierdurch entstehenden Personal- und Sachkosten ist zu bemerken, daß die Berechnungen unter Zugrundelegung der inzwischen angehobenen Gebührensätze für Zwangsentstempelungen zu dem Ergebnis geführt haben, daß von einer Kostendeckung bei der Entstempelung ausgegangen werden kann.

Bemerkungen des Rechnungshofs

den Straßenverkehrsbehörden an eigenen "befugten Bediensteten" fehlt, ist demnach entscheidende Voraussetzung.

Das Entfernen der Zulassungsplakette vom Kennzeichen und die Einziehung des Kraftfahrzeugscheins sind als Zwangsmaßnahmen Teile eines vollziehenden Verwaltungsakts, der von den Bediensteten der Straßenverkehrsbehörde ohne zusätzliche Ermächtigung durchgeführt werden kann. Einer solchen bedarf es nach § 63 Abs. 2 und 3 HSOG nur dann, wenn körperliche Gewalt, der Einsatz von Hilfsmitteln oder die Verwendung von Waffen zu erwarten sind. Das aber ist nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs bei der Entstempelung von Kfz-Kennzeichen in der Regel nicht notwendig. Die Bediensteten der Straßenverkehrsbehörden sind daher für die hier in Rede stehenden Fälle "befugt" im Sinne von § 44 Abs. 1 Nr. 1 HSOG.

Die Landräte und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte haben deshalb zunächst durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß ihre befugten Bediensteten die Aufgaben selbst durchführen können. Evidentlich bemühen sie sich darum nicht in ausreichendem Maße. Statt dessen verlagern sie schematisch eine ihnen obliegende Aufgabe nahezu vollständig auf die Vollzugspolizei. Auf diese Weise heben sie gesetzlich begründete Zuständigkeiten ohne Grund aus den Angeln. Außerdem verletzen sie den organisatorischen Grundsatz, daß Aufgaben dort zu erledigen sind, wo sie mit dem einfachsten und geringsten Aufwand durchgeführt werden können.

- 68 Der Rechnungshof hat diesen Sachverhalt dem Ministerium mitgeteilt und empfohlen, die Entstempelungen wieder grundsätzlich von Beamten der Straßenverkehrsbehörden – gegebenenfalls nach deren Schulung und Bestellung zu Hilfspolizeibeamten nach § 99 HSOG – durchführen zu lassen und die Entstempelungsersuchen an die Polizei auf Fälle zu erwartender oder bereits geschehener Widerstandshandlungen zu beschränken. Dies könnte einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Polizei von polizeifremden Tätigkeiten zu entlasten.

Das Ministerium wies in seiner Antwort darauf hin, daß der Gesetzgeber keine Verpflichtung für die allgemeinen Ordnungsbehörden vorgesehen habe, eigene Bedienstete zum Vollzug vorzuhalten oder sich etwa anstelle der Polizei der Vollstreckungsbeamten der Landkreise zu bedienen. Seine Bemühungen, die allgemeinen Ordnungsbehörden zu veranlassen, eigenes Personal einzusetzen, seien bisher an dem massiven Widerstand des Hessischen Landkreistages und des Hessischen Städtetages gescheitert. Im Ergebnis hätten nur die Polizeidienststellen von Entstempelungsersuchen entlastet werden können, in deren Zuständigkeitsbereich die Kommunen eigenes Vollzugspersonal freiwillig eingesetzt hätten. In Gesprächen mit den politisch Verantwortlichen und mit Verantwortlichen der Polizei auf allen Ebenen sei es aber weiterhin bestrebt, die Entstempelung von Kraftfahrzeugen auf die Straßenverkehrsbehörden zurückzuverlagern.

- 69 Der bekundete Einsatz des Ministeriums ist zu begrüßen, genügt nach Auffassung des Rechnungshofs aber nicht.

Das Land überläßt generell den Landkreisen die ihm zustehenden, beim Landrat als Behörde der Landesverwaltung aufkommenden Einnahmen (§ 43 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz). Hierzu zählen auch die von den Kraftfahrzeughaltern für eine Stilllegung eingezogenen Gebühren. Dadurch sollen die Belastungen ausgeglichen werden, die den Landkreisen aus der Heranziehung von Kreisbediensteten für staatliche Aufgaben (§ 56 Abs. 1 Satz 2 Hessische Landkreisordnung) entstehen. Den kreisfreien Städten fließen die Gebühreneinnahmen aus der Entstempelung von Kraftfahrzeugkennzeichen direkt zu.

Das Ministerium sollte deshalb, falls sich die Landräte und die Oberbürgermeister auch zukünftig zu Lasten der originären Polizeiaufgaben gegen die Rückverlagerung wehren, über seine Gesprächsbemühungen hinaus erwägen, durch eine Rechtsverordnung im Sinne von § 44 Abs. 1 Satz 2 HSOG den Umfang der

Bemerkungen des Rechnungshofs

polizeilichen Vollzugshilfe einzuschränken. Es kann auch die Straßenverkehrsbehörden der Landräte (nicht aber die der Oberbürgermeister) im Erlaßwege anweisen, Polizeibeamte nur noch eingeschränkt, nämlich nur, soweit dies wirklich erforderlich ist, für Entstempelungsmaßnahmen heranzuziehen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**Maßnahmen der Technologie- und Innovationsförderung**

(Kap. 07 14 – ATG 77)

Eine Maßnahme der Technologie- und Innovationsförderung, die mit ca. 4,0 Mio DM bezuschußt war, hat ihr Ziel nicht erreicht. Aufgrund der Rechnungshofprüfung wurde die laufende Förderung eingestellt. Bei zügiger Behandlung der Hinweise des Rechnungshofs durch das Ministerium hätte die Förderung bereits früher beendet werden können.

- 70 Die Technologie- und Innovationsförderung durch das Land soll der Erhaltung und Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie der Beratung von Arbeitnehmern und deren Vertretern dienen.

Die Mittel des schwerpunktmäßig geprüften Titels 685 77 sind vorgesehen als Zuschüsse für die Einrichtung und Weiterführung von Technologieberatungsstellen sowie für sonstige Aktivitäten im Bereich des Technologietransfers und der Informations- und Kommunikationstechnologie.

In den Hj. 1989 bis 1993 wurden aus Titel 685 77 Zuwendungen in Höhe von rd. 16,34 Mio DM an 24 Institutionen gezahlt. Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckte sich auf die Förderung von fünf Institutionen, die insgesamt rd. 10 Mio DM dieser Zuschüsse erhalten hatten.

Der Empfänger eines wesentlichen Förderbetrags war ein Institut als eingetragener Verein, dessen satzungsgemäße Aufgabe die Förderung des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechniken (Telematik) durch Beratung, Schulung, Wissenstransfer, Anwendungsentwicklung und anwendungsbezogene Forschung war. Das Institut hatte mit Antrag vom 19. Dezember 1988 für die Einrichtung und den Betrieb für den Zeitraum von 1989 bis 1993 Zuwendungen des Landes in Höhe von voraussichtlich rd. 3,8 Mio DM beantragt. Im Kosten- und Finanzierungsplan des Instituts zum Antrag auf Gewährung einer Zuwendung wird zur Grundfinanzierung ausgeführt, daß das Institut eine von Drittmitteln unabhängige Grundfinanzierung durch die Träger und das Land über vier Jahre erwartet. Seine Geschäftspolitik sollte so ausgerichtet werden, daß das Institut über den Förderzeitraum von vier Jahren hinaus ohne diese Zuschüsse allein durch Einwerbung von Drittmitteln bestehen bleiben könne.

Insgesamt wurden dem Institut aufgrund seiner Wirtschaftspläne Landesmittel in Höhe von rd. 4,2 Mio DM im wesentlichen für die Einrichtung und den Betrieb bewilligt und ausgezahlt.

- 71 Mit Schreiben vom 4. Oktober 1991 hatte der Rechnungshof bereits erstmals das zuständige Ministerium um die Übersendung der noch ausstehenden Verwendungsnachweise über die in den Hj. 1989 bis 1991 bewilligten Zuwendungen in Höhe von rd. 2,87 Mio DM gebeten.

Trotz zwischenzeitlicher Erinnerung wurden die angemahnten Verwendungsnachweise nicht vorgelegt.

Dem Rechnungshof erschien es schon 1991 fraglich, ob das Institut überhaupt jemals in der Lage sein könne, entsprechend den Vorgaben kostendeckend zu arbeiten und sich durch eigene Aufträge zu finanzieren. Deshalb hat der Rechnungshof bereits mit seinem Schreiben vom 4. Oktober 1991 die Dauer der Grundfinanzierung in Frage gestellt. In einem Gutachten vom

Zu Tz. 70

Die Ausführungen des Rechnungshofs sind zutreffend.

Es stellte sich heraus, daß neben den Kernaufgaben des Instituts, für die eine von Drittmitteln unabhängige Grundfinanzierung gegeben sein muß, auch andere satzungsgemäße Aufgaben (z.B. Informations- und Demonstrationsveranstaltungen, Projekte im Bereich der anwendungsorientierten Forschung) zu erfüllen waren, die nicht ohne Bereitstellung von Drittmitteln möglich sind. Da ein erhebliches Landesinteresse darin besteht, innovative Informations- und Kommunikationstechnologien flächendeckend zu nutzen, ist eine Mitfinanzierung einzelner Projekte durch das Land – auch nach Abschluß der Anschubfinanzierung – möglich. Die Aufbauphase sollte im übrigen auch dazu dienen, die dafür erforderliche Kompetenz aufzubauen.

Zu Tz. 71 und 72

Die Verwendungsnachweise der Jahre 1989 bis 1992 liegen vor. Sie wurden bereits summarisch geprüft; die wegen Überzahlung geltend gemachten Rückforderungen sind vollständig eingegangen bzw. wurden mit Auszahlungen verrechnet. Mit der detaillierten Prüfung ist z.Zt. die HLT-Niederlassung in Kassel befaßt. Der Verwendungsnachweis für 1993 wurde zur Überarbeitung zurückgegeben. Nach Abschluß der verwaltungsseitigen Prüfung werden die Verwendungsnachweise dem Rechnungshof selbstverständlich zugeleitet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

10. Mai 1992, das im Auftrag des Instituts erstellt wurde, wird bestätigt, daß man auch bei einer günstigen Entwicklung mit der bisher veranschlagten Förderung nicht auskomme. Das Ministerium hat das Schreiben des Rechnungshofs trotz Erinnerung unbeantwortet gelassen.

- 72 Bei seiner Prüfung im Mai 1993 hat der Rechnungshof gravierende Mängel festgestellt. Fehlende Jahresabschlüsse; VOB/VOL-Verstöße, übertriebene Anschaffungen, waren u. a. zu beanstanden. Die Entlastung der Vorstände war bislang nicht erfolgt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen weder die angemahnten Verwendungsnachweise vor noch war das Ministerium auf die Frage des Rechnungshofs nach der Dauer der Grundfinanzierung eingegangen.

Die Vermutung des Rechnungshofs, daß das Institut nicht ohne beachtliche weitere Förderung existieren könne und damit das Ziel, ohne Zuschüsse auszukommen, nicht zu erreichen war, wurde bestätigt.

Zur Schadensbegrenzung war dem Ministerium mitgeteilt worden, daß eine weitere Förderung nicht zu verantworten sei.

Das Ministerium beantwortete die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs mit Schreiben vom 28. Juli 1993 und teilte mit, daß die Kostendeckung durch Eigeneinnahmen nicht zu erbringen sei. Dies hätte lt. Ministerium eine jährliche Mitfinanzierung des Instituts von rd. 300 bis 400 TDM mit Zuschüssen des Landes zur Folge.

Die weitere Förderung wurde deshalb eingestellt. Der Geschäftsbetrieb des Instituts wurde zum 31. Dezember 1993 beendet.

- 73 Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß bei fristgerechter Reaktion auf seine Hinweise vom 4. Oktober 1991 – spätestens nach Vorlage des Gutachtens vom 10. Mai 1992 – also schon zwei Jahre früher – die entsprechenden Konsequenzen gezogen und die Förderung eingestellt werden konnten. Durch die zögerliche Behandlung der Angelegenheit sind dem Land Schäden entstanden.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium ist noch nicht abgeschlossen.

Die verwaltungsseitig geprüften Verwendungsnachweise über die in den Hj. 1989 bis 1993 bzw. 1994 erhaltenen Zuschüsse liegen dem Rechnungshof noch nicht vor.

Nach einem Schreiben des Ministeriums vom Juli 1995 ist die Entlastung für die Jahresabschlüsse des Instituts noch nicht erteilt.

Die Frage des Rechnungshofs nach der Dauer der Grundfinanzierung des Instituts wurde mit Schreiben vom 28. Juli beantwortet.

Das vom Rechnungshof genannte Gutachten vom Mai 1992 ist nicht als Anlaß für eine sofortige Beendigung der Förderung zu interpretieren. Es zeigt Perspektiven und Projektansätze für eine erfolgreiche Tätigkeit des Instituts auf. Insofern ist die Entscheidung der Träger, das Institut weiterzuführen, nachvollziehbar. Dies gilt nach dem damaligen Informationsstand auch für die Weiterführung der Förderung durch das Land. Deshalb wurde an der Förderung – zum damaligen Zeitpunkt – festgehalten. Das Gutachten allein dahingehend zu interpretieren, daß die Förderung vorzeitig einzustellen sei, weil nach der Aufbauphase noch Landesmittel (für Projekte) erforderlich werden, wäre nach Ansicht der Landesregierung nicht sachangemessen gewesen.

Die Entlastung des Vorstands ist nach Vorlage der Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen beabsichtigt.

Zu Tz. 73

Der Vorwurf des Rechnungshofs, durch die zögerliche Behandlung der Angelegenheit sei dem Land Schaden entstanden, wird zurückgewiesen.

Die Gründungsphase des Instituts war durch erhebliche Anlaufschwierigkeiten und eine sich zunehmend verändernde Marktsituation gekennzeichnet. Die damit verbundenen Auswirkungen waren insbesondere wegen des modellhaften Charakters der Einrichtung nicht vorhersehbar. So erfolgte in der Zeit von Ende 1990 bis Mitte 1991 ein kompletter personeller Neuaufbau und eine Neuorientierung der Aufgaben- und Projektplanung des Instituts, die durch das externe Gutachten unterstützt werden sollten. Dieses schätzte die Erfolgsaussichten durchaus positiv ein, sofern sich die erkennbaren Defizite im konzeptionellen und betriebswirtschaftlichen Bereich beheben lassen; bis zur Etablierung des Instituts am Markt wurde ein Zeitraum bis 1997 veranschlagt.

Im Interesse der hohen Bedeutung einer anwendungsnahen und wirtschaftsorientierten unabhängigen Informations- und Kommunikationseinrichtung für den nordhessischen Raum war es durchaus angebracht, das Institut unter Beachtung der Empfehlung des Gutachtens weiterzuführen.

Die Entwicklung des Instituts in 1992 rechtfertigte zunächst auch diese Entscheidung. So wurden die eigenen Einnahmen gegenüber 1991 verdreifacht (1991: 56,6 TDM; 1992: 188,2 TDM). Auch in 1993 konnten – trotz verminderter personeller Kapazität – die eigenen Einnahmen weiter gesteigert werden (338,3 TDM); allerdings konnte damit nur ein unbefriedigender Kostendeckungsgrad von knapp

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

über 30 v.H. erzielt werden. Aufgrund der Auftragslage wurde ab Mai 1993 versucht, mit einem Sanierungskonzept, wie z.B. der Verminderung der personellen Kapazität und der Einführung von Kurzarbeit, die wirtschaftlich schwierige Situation zu überwinden. Die Schwierigkeiten hatten sich durch das Ausscheiden des bisherigen hauptamtlichen Vorstandes und den damit verbundenen Nachfolgeproblemen sowie der späteren Kündigung des ehrenamtlichen wissenschaftlichen Vorstandes verschärft. Als abzusehen war, daß die geplante Neuorientierung in der Konzeption, der Projektplanung und dem Management einschl. den betriebswirtschaftlichen Elementen nicht umgesetzt werden konnte, hat das Fachressort angemessen reagiert und die Förderung eingestellt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

Förderung der Dorferneuerung

(Kap. 09 03 – ATG 74, 09 04 – ATG 73 sowie 17 20 – 883 03)

Eine erneute Erfolgskontrolle des Rechnungshofs im Bereich der Förderung der Dorferneuerung zeigt, daß trotz der nach den Bemerkungen 1986 und 1990 des Rechnungshofs vom Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (später: Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz) angekündigten und durchgeführten Maßnahmen immer noch erhebliche Mängel bestehen.

- 74 Der Rechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 1986 (Tzn. 61 bis 82) über zahlreiche schwerwiegende Verstöße gegen haushaltsrechtliche und sonstige Vorschriften sowie verwaltungsmäßige Mängel bei der Durchführung von Förderungsmaßnahmen der Dorferneuerung berichtet. Die zur Abstellung dieser Mängel vom Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (später: Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz-MLWLFN) angekündigten personellen und organisatorischen Schritte waren nach Ablauf eines Zeitraums von vier Jahren für den Rechnungshof Anlaß, die Durchführung von Förderungsmaßnahmen der Dorferneuerung im Rahmen einer stichprobenweisen Erfolgskontrolle erneut zu prüfen. Über diese Ergebnisse hat der Rechnungshof in den Bemerkungen 1990 (Tzn. 66 und 67) berichtet. Zu den nicht unerheblichen Beanstandungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren hat das Ministerium erklärt, daß es bemüht sein werde, diese Mängel abzustellen und angekündigt,
- konkrete Personalmaßnahmen einzuleiten,
 - das System der fachaufsichtlichen Betreuung zu verbessern,
 - Fortbildungsveranstaltungen und Schulungen durchzuführen sowie
 - in jedem Amt für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ARLL) eine ADV-unterstützte Verfahrensabwicklung sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat nunmehr nach Ablauf weiterer 5 Jahre in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern eine erneute stichprobenweise Erfolgskontrolle bei drei ARLL durchgeführt, um insbesondere zu prüfen, ob die vom Ministerium angekündigten Schritte umgesetzt sind und ausreichend waren, um die ordnungsgemäße und haushaltskonforme Umsetzung der Dorferneuerungsprogramme sicherzustellen. In diese Prüfung wurden vorwiegend Dorferneuerungsmaßnahmen aus den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 einbezogen. Das Ergebnis hat gezeigt, daß die Verwaltung zumindest bemüht, aber nicht immer erfolgreich gewesen ist, die erforderlichen personellen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Bearbeitung der Förderungsprogramme innerhalb der ARLL zu schaffen. Die durch Stellenbesetzungssperre, Personalabbau, Umsetzungen sowie Wehrdienst- oder sonstige Ausfallzeiten eingetretenen Personalengpässe konnten häufig nicht intern ausgeglichen werden. Vorwiegend diese personellen Probleme haben nach Meinung des Rechnungshofs dazu geführt, daß nach wie vor erhebliche Mängel im Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie bei der weiteren Verfahrensabwicklung (Überwachung und Mittelauszahlung) festgestellt werden mußten. Diese Bearbeitungsmängel, wie z. B. zeitferne Bearbeitung und dadurch bedingte Fristversäumnisse bei der Verwendungsführung bzw. -prüfung, unzureichende Kontrollen bei der Ausschreibung, Vergabe und Durchführung der Projekte bedingen zwangsläufig einen finanziellen Schaden für das Land und führen damit zu einem unwirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel. Der Rechnungshof befürchtet, daß die zusammen mit der Neustrukturierung der Agrarverwaltung

Zu Tz. 74

Die Ausführungen des Rechnungshofs sind zutreffend.

Die Landesregierung bedauert, daß trotz der seinerzeit angekündigten und auch durchgeführten Maßnahmen erneut Mängel in der Programmabwicklung bestehen. Das Fachressort ist weiterhin bemüht, diese abzustellen. Die Befürchtung des Rechnungshofs, daß sich die im Zuge der Neustrukturierung der Agrarverwaltung bei den ÄRLL eingeleitete Neuabgrenzung der Aufgabenbereiche negativ auf die Abwicklung des Dorferneuerungsprogramms auswirken wird, wird nicht geteilt.

Im Rahmen der Strukturreform der Agrarverwaltung wurden die Aufgaben der Abteilung 2 (bisher Gruppe 6) der ÄRLL neu organisiert. Die Neuorganisation verbessert die Effizienz und dient der umfassenden Betreuung ländlicher Regionen. Von einer Person (Regionalsachbearbeitung) werden in einem abgegrenzten Bereich innerhalb des Amtsbezirks die Programme Dorferneuerung, Ländliches Regionalprogramm einschl. EU-Regionalprogramme, Produktinnovationsprogramm sowie das Marketingprogramm betreut. Für einen Aufgabenbereich (Strukturprogramme) steht damit jeweils für eine Region ein Ansprechpartner zur Verfügung.

Weiterhin steht der Abteilung 2 jeweils eine Fachkraft (Sachbearbeitung in der Verwaltung) zur Verfügung, die für die haushalts- und subventionsrechtliche Abwicklung der Förderprogramme zuständig ist. Diese Sachbearbeitung Verwaltung ist innerhalb der Abteilung 2 nicht regionalisiert und beinhaltet ein finanzierungs- und subventionstechnisches Regulativ für alle Förderprogramme. Dies ist erforderlich, um z. B. zusammenfassende Darstellungen oder Abfragen nach Förderbereichen zu ermöglichen oder Mehrfachförderungen von gleichen Antragstellern auszuschließen.

Der fachtechnische Prüfungsteil liegt in der Hand des Regionalsachbearbeiters bzw. der Regionalsachbearbeiterin. Soweit fachliche Prüfungen notwendig sind, werden diese von einer anderen Person (Regionalsachbearbeitung mit dem fachlichen Schwerpunkt "Ländliches Bauen") durchgeführt. Bei diesem Per-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

bei den ÄRLL eingeleitete Neuabgrenzung der Aufgabenbereiche, bei der die Abwicklung der verschiedensten Förderprogramme einer Region jeweils nur einem Bearbeiter übertragen werden soll, sich darüber hinaus negativ auf die Abwicklung der Dorferneuerungsprogramme auswirken wird.

75 Bei der Bewilligung, Auszahlung und Belassung der Zuschüsse sowie bei der Berechnung von Zinsen bei verfrühtem Mittelabruf waren im verwaltungsmäßigen Ablauf insbesondere zu bemängeln:

- Fehlende oder lückenhafte Antragsunterlagen (Kostenschätzungen, Planunterlagen, Finanzierungsunterlagen etc.).
- Nicht nachvollziehbare Kostenberechnungen; bei Abweichungen werden diese unzureichend dokumentiert.
- Verzicht auf einen verbindlichen Finanzierungsplan als Grundlage des Bewilligungsbescheides, d.h. unvollständige Erfassung aller mit demwendungszweck zusammenhängenden Kosten sowie deren beabsichtigte Finanzierung.
- Fehlende Aufnahme verfahrensrelevanter Besonderheiten und Vorgaben als verbindliche Auflage in den Bewilligungsbescheid (Planungsvorgaben, Bauausführung, Vorlage der Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen etc.).
- Fehlende Plausibilitätskontrollen und deren aktenmäßige Dokumentation bei Mittelabruf trotz fehlender oder lückenhafter Unterlagen, insbesondere zum Jahresende.
- Fehlende Überwachung der fristgemäßen Verwendungsführung und bei zu frühem Mittelabruf fehlende Berechnung von Zinsen bzw. Rückforderung von Fördermitteln.
- Fehlende Überwachung von Auflagen und Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden.

Der im Zusammenhang mit der Verfahrensbearbeitung vom Ministerium ab dem Hj. 1991 angekündigte landesweite Einsatz eines Datenbankprogramms hat die verwaltungsmäßige Bearbeitung von Dorferneuerungsmaßnahmen spürbar erleichtert. Der Rechnungshof hat jedoch Mängel bei der Schlüssigkeit und Plausibilität der aufgenommenen Daten festgestellt. Die bei einem ÄRLL vorgenommene Plausibilitätsprüfung hatte z. B. zum Ergebnis, daß von den 1280 erfaßten Datensätzen mehr als 600 Datensätze nicht plausible Daten enthielten. Die Verwaltung wurde aufgefordert, diese Mängel zu beseitigen.

sonenkreis handelt es sich in der Regel um Fachhochschulabsolventen der Fachrichtungen Bauingenieurwesen, Architektur oder Städtebau.

Es wird davon ausgegangen, daß die eingeleiteten Maßnahmen sukzessive dazu beitragen werden, die Bearbeitungsmängel trotz komplizierter gewordener Verfahrensabwicklung durch die hinzukommenden EU-Programme nunmehr weitestgehend abzustellen.

Zu Tz. 75

Aus Anlaß der vorausgegangenen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs waren die formalen und verwaltungsmäßigen Abläufe in Geschäftsprüfungen und Dienstbesprechungen ausdrücklich behandelt worden. Insofern sind die erneut festgestellten Mängel in dem vorgefundenen Umfang überraschend.

Als erste Schritte, die wiederum aufgetretenen Mängel abzustellen, wurden umgehend

- Anweisungen zur Beachtung der Geschäftsordnung und anderer Sorgfaltspflichten herausgegeben,
- gesonderte Dienstbesprechungen mit den büroleitenden Beamten, den Abteilungsleitern und Abteilungsleiterinnen 2 und den Amtsleitern durchgeführt,
- Sonderlehrgänge für die Sachbearbeitung Verwaltung der Abteilungen 2 und Dorferneuerung durchgeführt.

Der verwaltungsmäßigen Programmabwicklung wird auch bei den in diesem Jahr anstehenden örtlichen Prüfungen und bei künftigen Fortbildungsveranstaltungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Weiterhin werden für die Abwicklung der Förderprogramme ab diesem Jahr die Bewilligungsbescheide dergestalt umgestellt, daß

- der im Zuschußantrag enthaltene Kosten- und Finanzierungsplan aufgenommen wird sowie
- verfahrensrelevante Besonderheiten und Vorgaben ebenfalls als verbindliche Auflagen komplett aufgeführt werden.

Für die Datenerfassung in dem zur Programmabwicklung erstellten EDV-Programm ist zwischenzeitlich Vorsorge für eine wesentliche Reduzierung von Eingabefehlern getroffen worden.

Die vom Rechnungshof vorgefundenen unplausiblen Datensätze hatten keine zuwendungserhebliche Auswirkung auf die Bewilligungsverfahren. Die Eingabefehler wurden bei der nachträglichen Eingabe bereits abgeschlossener Zuwendungsverfahren aus der Anfangszeit der achtziger Jahre gemacht, als das EDV-Programm noch nicht flächendeckend eingesetzt wurde. Um die Verfahren finanztechnisch und statistisch nachträglich erfassen zu können, wurde nur der zur Auswertung erforderliche Informations-extrakt eingegeben. Alle nicht notwendigen Datenfelder blieben offen und führten damit zwangsläufig zu Fehlermeldungen.

- 76 Auf die Gefahren nicht VOB-konformer Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen bei öffentlichen Fördermaßnahmen (z. B. bei den Kommunen) hat der Rechnungshof in mehreren Zuwendungsprüfungen der letzten Jahre nachdrücklich hingewiesen. Nicht zuletzt die in diesem Bereich festgestellten Manipulationen bis hin zu Korruptionsfällen waren für ihn Anlaß, die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der in der Dorferneuerung geförderten Projekte auch bei seiner jetzigen Prüfung verstärkt einzubeziehen. Dabei war es für ihn von besonderem Interesse, inwieweit der am 3. Juli 1992 vom Ministerium des Innern aus Anlaß von Korruptionsfällen in hessischen Kommunen veröffentlichte Maßnahmenkatalog ("Korruptionserlaß"), der u. a. auch unter Beteiligung des MLWLFN erarbeitet worden ist, in der dortigen Verwaltung angewendet wird.

Abgesehen davon, daß zum Zeitpunkt der Prüfung nicht alle zuständigen Bediensteten der geprüften ÄRLL wußten, daß es einen derartigen "Korruptionserlaß" gibt, ist festzustellen, daß seitens der Bewilligungsbehörden nach wie vor nur wenig Augenmerk auf die ordnungsgemäße und VOB-konforme Verfahrensabwicklung gerichtet wird. Art, Umfang und Ergebnisse der Ausschreibung und der Auftragsvergabe waren den ÄRLL in der Regel trotz entsprechender Auflagen im Bewilligungsbescheid gar nicht oder nur unzulänglich bekannt. Die Auftragsvergabe liegt bei umfassenden Dorferneuerungsprojekten der Kommunen oftmals nahezu allein in den Händen von Planungs- bzw. Architektur- oder Ingenieurbüros. Originalangebote, nicht einmal Submissionsergebnisse werden von der Verwaltung dort weder angefordert noch eingesehen. Der Rechnungshof hat dieses Verhalten der Verwaltung anhand von zahlreichen Einzelbeispielen beanstandet.

- 77 Die Verpflichtung, die mit einer Dorferneuerungsmaßnahme im Zusammenhang stehenden Gesamtkosten und deren beabsichtigte Finanzierung im Rahmen eines verbindlichen Finanzierungsplans einschließlich der Fremd- und Drittmittel zu erfassen, wie es die zu § 44 LHO ergangenen Verwaltungsvorschriften vorschreiben, wird nach wie vor nur unzureichend erfüllt. Insoweit ist bei umfassenden Projekten die Frage der Gesamtfinanzierung als Voraussetzung für die Bewilligung der öffentlichen Mittel in der Regel nicht dokumentiert und deshalb nicht nachprüfbar. Vor allem bei zahlreichen kommunalen Förderprojekten fehlten zum Zeitpunkt der Bewilligung die zur Sicherung der Gesamtfinanzierung notwendigen verbindlichen Finanzierungszusagen. Dies gilt ebenso für umfassende Projekte privater Zuwendungsempfänger, bei denen zum Teil erhebliche Eigen- und Kapitalmarktmittel zur Sicherung der Gesamtfinanzierung notwendig sind. Vielfach erfolgt durch das Fehlen des verbindlichen Finanzierungsplans eine haushaltsrechtlich nicht zulässige

Das EDV-Programm ist verwaltungsseitig kontinuierlich weiterentwickelt worden und wird auch künftig neueren Programm- und Haushaltsanforderungen angepaßt. Dies gilt auch für die programmierten Plausibilitätskontrollen, die ständig verfeinert werden. Diese setzen jedoch die Eingabeverantwortung des jeweiligen Bearbeiters nicht außer Kraft.

Zu Tz. 76

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Korruptionsfälle in hessischen Kommunalverwaltungen und der Feststellungen des Rechnungshofs über VOB Verstöße liegt es im Interesse der Verwaltung, das begrenzte Fördermittelvolumen nur an solche Empfänger zu bewilligen, bei denen eine bestimmungsgemäße Verwendung gesichert erscheint. Es ist daher beabsichtigt, den Prüfauftrag der ÄRLL auf die Vergabeverfahren wie folgt zu erweitern:

1. Zwischen den zur Zeit von den ÄRLL praktizierten fachlichen Prüfungen von Anträgen und Verwendungsnachweisen wird ein dritter Arbeitsschritt – die Prüfung und Überwachung der ordnungsgemäßen Vergabe – eingeführt.
2. Zu diesem Zweck ist der Bewilligungsbehörde in jedem Förderfall vor Maßnahmenbeginn der Beschluß über die Vergabe zusammen mit dem jeweiligen Auftragsschreiben durch die Kommune vorzulegen. Daneben wird stichprobenweise in jedem Förderschwerpunkt die vergabekonforme Abwicklung eines Förderprojektes geprüft.
3. Das Ergebnis der Prüfung wird der Kommune mitgeteilt. Bei Verstößen gegen die Vorschriften der VOB werden die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen gezogen und der Erlaß vom 22. März 1994 betreffend Rückforderung von staatlichen Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabevorschriften (StAnz. S. 1129) angewendet.

Eine darüber hinausgehende lückenlose Prüfung aller Vergabeverfahren durch eine Vorprüfung der Ausschreibungsunterlagen, die Beteiligung am Submissionstermin und durch eine Prüfung der eingegangenen Angebote ist personell jedoch nicht leistbar.

Zu Tz. 77

Bei dem vom Rechnungshof angeführten typischen Beispiel für eine haushaltsrechtlich nicht zulässige "scheibchenweise" Mitfinanzierung der Erstellung eines Gemeindezentrums in einer Gemeinde im Kreis Darmstadt-Dieburg handelt es sich um eine aus mehreren Gebäuden bestehende ehemalige landwirtschaftliche Hofreite. Dort wurden abschnittsweise der Grunderwerb, in einem der Gebäude die Einrichtung eines Kindergartens und einer Gemeindebibliothek mit gemeinsamer Heizanlage sowie der Ausbau eines Parkplatzes gefördert, ohne daß zu diesem Zeitpunkt verbindliche Finanzierungspläne und -zusagen für die Umnutzung der weiteren Gebäude vorlagen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Anfinanzierung von Dorferneuerungsmaßnahmen, die später entweder außerplanmäßige Nachfinanzierungen aus öffentlichen Mitteln erzwingen oder die Fertigstellung des Projekts in Frage stellen bzw. sogar verhindern.

Als ein typisches Beispiel hierfür ist die geplante Erstellung des Gemeindezentrums mit Gemeindebibliothek, Bürgersaal und Kindergarten etc. in einer Gemeinde im Kreis Darmstadt-Dieburg mit einem geschätzten Investitionsvolumen von über 10 Mio DM zu benennen. Ohne ein verbindliches Konzept für die Gesamtfinanzierung wurde hier nach Maßgabe des gerade vorhandenen Mittelvolumens eine "scheibchenweise" Mitfinanzierung von Teilprojekten oder Einzelgewerken aus Mitteln der Dorferneuerung begonnen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Fertigstellung dieses Gemeindezentrums mehr denn je in Frage gestellt.

Die geförderten und realisierten Maßnahmen sind unabhängig von den restlichen Teilen der Hofreite uneingeschränkt funktionsfähig. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde für ein weiteres Gebäude eine Bestandssicherung gefördert und durchgeführt.

Diese Vorgehensweise wird als situationsadäquat und unumgänglich für die Realisierung von Gesamtkonzepten dieser Größenordnung angesehen. Es wird vor dem Hintergrund angespannter Finanzlagen in Land und Gemeinden auch künftig kaum andere Möglichkeiten geben, als umfangreiche Konzepte in mittelfristigen Zeiträumen zu bewältigen. Weder die Eigenmittel der Gemeinden noch die in Frage kommenden Förderprogramme werden eine so langfristige Finanzierungsplanung erlauben, daß eine Reihe aufeinanderfolgender Maßnahmen bereits zu Anfang lückenlos einbezogen werden können. Der gleiche Sachverhalt gilt für die Förderung privater Projekte, wenn mit der Bewilligung einer von mehreren angestrebten Maßnahmen der beabsichtigte Verwendungszweck in vollem Umfang erfüllt wird. Eine solche schrittweise Förderung von wirtschaftlich und räumlich eigenständigen funktionsfähigen Einheiten eines umfassenden Projekts (Gemeindezentrum) ist nicht als unzulässige Anfinanzierung anzusehen.

Dem Rechnungshof wird insoweit beigeprpflichtet, daß eine Bildung von willkürlichen Finanzierungsabschnitten nach gerade vorhandenem Mittelvolumen, ohne daß es sich um echte Bauabschnitte handelt, nicht zulässig ist. Dies wird jedoch nicht praktiziert.

Zu Tz. 78

In der Förderrichtlinie des Hessischen Dorferneuerungsprogrammes sind die "Leistungen für Bauplanung und -ausführung" seit 1977 als eigener Förderatbestand ausgewiesen. Dies ist damals aus der Erkenntnis heraus erfolgt, daß eine zeitliche Trennung der konzeptionellen Leistungsphasen der Objektplanung (Vor-, Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung) von den investitionsnahen Leistungsphasen (Leistungsverzeichnis, Vergabevorbereitung, Bauüberwachung) zweckmäßig und qualitätsfördernd ist, da auf diese Weise der Zeitdruck gemildert wird und dadurch sorgfältigere Planungen und präzise Kostenermittlungen möglich sind. Auch die vom Rechnungshof bemängelten Abweichungen vom Regelfalle, in denen einer Objektplanung nicht unmittelbar die Investitionsförderung folgt, bedeuten keinen unwirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln, solange nicht sog. "Schubladenplanungen" auf Vorrat durchgeführt werden.

Erst eine Gesamtplanung liefert ein plausibles Nutzungskonzept, eine Eingrenzung des Kostenrahmens und eine Operationalisierung des Großprojektes zum Zwecke der schrittweisen Realisierung in aufeinanderfolgenden in sich abgeschlossenen Maßnahmen. Letztlich ist auch die Existenz eines Gesamtkonzeptes unverzichtbare Voraussetzung dafür, um verschiedene Förderprogramme zur Realisierung eines sol-

- 78 Im Zusammenhang mit der Problematik der Anfinanzierung von Förderprojekten infolge fehlender Gesamtfinanzierungsplanung ist die Frage der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer Anfinanzierung durch Bezuschussung der Objektplanungskosten als getrenntes Förderobjekt aufzuwerfen. Dieser Förderungstatbestand, 1989 in das Dorferneuerungs-Landesprogramm aufgenommen, erklärt die Entwurfs- und Genehmigungsplanungen zur Bauausführung für sich allein als förderungsfähig, und zwar getrennt von einer eventuellen Förderung und Finanzierung der Gesamtmaßnahme. Hiervon wird auch bei geplanten Maßnahmen Gebrauch gemacht, bei denen die Finanzierung des Gesamtprojekts nicht gesichert ist. Der Rechnungshof hatte gegen diese Vorabfinanzierung Bedenken geltend gemacht, weil erhebliche investive Fördermittel der Dorferneuerung für Maßnahmen gebunden werden, deren Durchführung weder absehbar noch gesichert ist.

Das Ministerium hatte sich diesen Bedenken nicht angeschlossen und erklärt, daß der Zusammenhang zwischen der Finanzierung der Objektplanung und der Durchführung des Projekts im Regelfall immer gegeben und die Objektplanung von einem weiterführenden Antrag zur Förderung der Baumaßnahmen begleitet sei.

Diese Einschätzung kann der Rechnungshof aus dem Ergebnis seiner jetzt durchgeführten Prüfung nicht bestätigen. Wie ebenfalls anhand des genannten Beispiels der Erstellung des Gemeindezentrums zu belegen ist, wurden in diesem Verfahren für die umfassende Hochbauplanung sowie die Planung der Außenanlagen mit einem Kostenvolumen von 152 644 DM Zuschüsse von 89 400 DM bewilligt, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits abzusehen war, daß nicht alle einbezogenen Planungsobjekte aus Dorferneuerungsmitteln finanziert werden konnten.

Der Rechnungshof ist der Meinung, daß durch die Förderung von Objektplanungen in der dargelegten Weise öffentliche Inve-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

stitutionsmittel unwirtschaftlich eingesetzt und vertan werden. Er hat die Verwaltung aufgefordert, von derartigen Vorabzuschüssen abzusehen und die Verfahrenspraxis insoweit zu ändern.

- 79 Das Ministerium hat ab dem Hj. 1992 die Möglichkeit eröffnet, sogenannte "Vorphasenarbeiten" zur Dorfentwicklungsplanung nicht mittels Zuschüssen nach Maßgabe des § 44 LHO zu finanzieren, sondern die für ihre Durchführung geschlossenen Werkverträge im Wege der Kostenübernahme aus den Investitionsmitteln der Dorferneuerung zu bezahlen. Damit lassen sich einerseits die gegenüber der geübten Verfahrenspraxis wesentlich strengerem Bestimmungen des Zuwendungsrechts umgehen; zum anderen sind die als Teil der Dorfentwicklungsplanung und damit in der Entwicklungsphase der Rahmenplanung für einen Förderschwerpunkt durchaus sinnvoll zu bewertenden Untersuchungen und Erhebungen zu sozialen und kulturellen Aspekten der kritischen Wertung zur Notwendigkeit bei einer Mitfinanzierung der betroffenen Kommunen mittels Förderquote entzogen. Bei der jetzt geübten Verfahrensweise der vollen Kostenübernahme stehen die Gemeinden in der Regel in unkritischer Form allen Projekten offen gegenüber. Dies führt indessen zu Projekten, die nur schwerlich unter eine Vorphasenarbeit zur Dorfentwicklungsplanung zu subsumieren sind, wie z. B.

- die Durchführung von Theaterprojekten,
- die Erstellung von Dorfchroniken,
- die Anschaffung von Stühlen oder
- die Erstellung eines Posters etc.

Der Rechnungshof bewertet eine sinnvolle Vorphasenarbeit durchaus als einen in der Regel im Rahmen der Dorferneuerung förderungsfähigen Planungsteil und als Grundlagenarbeit für den Dorferneuerungsplan, die deshalb mit der gleichen Förderquote wie alle anderen Fördermaßnahmen auf dem Zuwendungswege finanziert werden sollte. Durch die dann zu erbringenden Eigenanteile der Kommunen dürfte das Maß der Ansprüche für solche Untersuchungen mehr als bisher auf das unbedingt Notwendige zurückzuführen sein.

Allein von einem ARLL wurden z. B. im Zeitraum 1989 bis 1993 28 solcher Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von mehr als 250 000 DM voll bezahlt. Dabei wurde von diesem Amt z. B. für die Vorlaufphase einschließlich der Erstellung des Dorfentwicklungsplans in einer Gemeinde mit 131 Einwohnern im Landkreis Fulda allein 102 212 DM, d. h. rd. 780 DM je Einwohner, an Zuwendungen bzw. durch Kostenübernahme aufgewendet. Eine solche Ausweitung der Vorlaufphase hält der Rechnungshof für nicht gerechtfertigt.

In diesem Zusammenhang war auch zu beanstanden, daß von diesem ARLL zu Lasten der Investitionsmittel des Landesprogramms zur Dorferneuerung Sachausgaben geleistet wurden, und zwar für:

- den Ankauf von Diaserien,
- die Anmietung von Videoausrüstungen,
- den Kauf von Literatur,
- Büroausstattung sowie
- Zeitungsabonnements etc.

Der Rechnungshof hat für einen Zeitraum von nur neun Monaten Ausgaben für derartige Sachmittel in Höhe von mehr als 6 000 DM festgestellt.

chen Großprojektes aufeinander abgestimmt einsetzen zu können. Die Möglichkeit der Förderung von Objektplanungen wird deshalb nach wie vor für sinnvoll und notwendig erachtet.

Zu Tz. 79

Die Vorphasen, neuerdings "Klärungsphasen" genannt, dienen nicht nur der Vorbereitung der Bürger auf die Dorfentwicklungsplanung, sondern vor allem der Verfahrenssteuerung im Sinne eines Projektmanagements. Ziel dieser Klärungsphase ist nicht nur die Erörterung von Grundlagen für die (städtebauliche) Dorfentwicklungsplanung, sondern vor allem auch die frühzeitige Eingrenzung eines realisierbaren Förderrahmens, die Beschreibung von operationablen Projektabschnitten sowie die Definition des Leistungsumfanges verschiedener Dienstleistungen, wie z. B. der städtebaulichen Rahmenplanung, Fachgutachten oder Aufträgen zur konzeptionellen Entwicklung von Einzelprojekten. In der Klärungsphase entstehen das Konzept und der "Fahrplan" für den gesamten Ablauf des Förderverfahrens, nicht nur für den kommunalen Maßnahmenanteil.

Die Verfahrenssteuerung ist eine Aufgabe der Verwaltung und für den sparsamen Mitteleinsatz von großer Bedeutung. So ist es z. B. mittlerweile gelungen, die Ausgaben für städtebauliche Planungen, die zu erheblichen Kostenfaktoren (50.000 DM bis 150.000 DM) geworden sind, im Rahmen der Verfahrenssteuerung in der Klärungsphase beträchtlich zu verringern. Die Kosten der Klärungsphase liegen im Landesdurchschnitt zwischen 12.000 DM und 20.000 DM. Im Falle einer Bezuschussung beträgt der kommunale Eigenanteil nach den Förderrichtlinien 10 v. H. Damit ist der Fördersatz für die Durchführung dieser Arbeiten höher als bei den übrigen Fördermaßnahmen. Zu der Forderung des Rechnungshofs nach einer kommunalen Eigenbeteiligung ist auch darauf hinzuweisen, daß mit der inhaltlichen Weiterentwicklung der Dorferneuerung sich auch das durchschnittliche Verhältnis des Mitteleinsatzes zwischen kommunalen und privaten Maßnahmen verschoben hat (mittlerweile 55 v. H. private). Es kann sogar der Fall eintreten, daß eine städtebauliche Planung nicht erforderlich ist, daß nur in geringem Umfang kommunale Maßnahmen zur Ausführung kommen und daß die Mehrzahl der Projekte in privater oder nichtkommunaler Trägerschaft realisiert werden. Auch aus diesem Grunde sollte von einer Mitfinanzierung dieser unverzichtbaren Vorfeldarbeit und Verfahrenssteuerung durch die Kommunen (ohnehin nur 10 v. H.) abgesehen werden.

Der Einschätzung des Rechnungshofs, daß durch die Verfahrenspraxis für die Klärungsphasen die wesentlich strengerem Bestimmungen des Zuwendungsrechtes umgangen werden, wird nicht geteilt. Die Aufträge für die Klärungsphasen werden nach einem mit der Landesbeschaffungsstelle abgestimmten Verfahren nach der VOL vergeben. Dieses Verfahren, dem

sich auch die Kommunen im Falle einer eigenen (geförderten) Vergabe unterziehen müßten, erfordert eher strengere Beurteilungsmaßstäbe und tiefere Fachkenntnis als ein normales Zuwendungsverfahren. Die Förderung und die damit verbundene Kontrolle des Vergabeverfahrens würde darüber hinaus einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zwischen Ämtern und Kommunen auslösen.

Zu dem vom Rechnungshof angeführten Beispiel ist festzustellen, daß in dem Betrag von 102.212 DM auch Ausgaben enthalten sind, die nicht als Klärungsphasenarbeit zum Dorfentwicklungsplan angesehen werden können. Für die Vorlaufphase wurden im genannten Ort 14.100 DM, für den Dorfentwicklungsplan 43.200 DM (Förderung) aufgewendet. Die Höhe dieser Aufwendungen ist im landesweiten Vergleich als üblich einzustufen. Die vom Rechnungshof aufgeführten einzelnen Projekte (Theater, Dorfchronik usw.) haben fördertechnisch mit der Vorlaufphase keinen Zusammenhang. Sie waren Projektförderungen für eine im Ort parallel zur Vorlaufphase laufende selbstorganisierte Theaterproduktion anlässlich der 900-Jahr-Feier des Ortes. Die Förderung dieser Projekte entspricht den Richtlinien und dem Programmcharakter des Dorferneuerungsprogramms, das sich zum Ziel gesetzt hat, Impulse für wirtschaftliche und kulturelle Eigeninitiativen auf Ortsebene auszulösen.

Sachausgaben können von den Ämtern als Teil des aus dem Landesprogramm Dorferneuerung zugewiesenen Amtskontingentes bis zur Höhe eines jährlich begrenzten Pauschbetrages verausgabt werden. Darunter fallen Aufwendungen von übergeordnetem Charakter, (z.B. Literaturanschaffungen, Medieneinsatz, Dokumentationskosten u.a.m.) die speziell zur Bewältigung der Verwaltungsaufgabe "Dorferneuerung" erforderlich sind.

Allgemeine Sachausgaben der Verwaltung wie z.B. für Büroausstattung dürfen aus Mitteln des Dorferneuerungsprogramms nicht getätigt werden. Dies wird künftig beachtet.

Zu Tz. 80

Es war bisher leider nicht möglich, die beiden insgesamt 128 Seiten umfassenden Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vollständig zu beantworten (umfangreiche verwaltungsinterne Feststellungen und Nachprüfungen, Umressortierung, Auswertung der Stellungnahmen im Ministerium, personelle Engpässe). Ein Teil der Prüfungsmitteilungen ist zwischenzeitlich beantwortet. Das Fachressort ist nachhaltig bemüht, die noch ausstehenden Stellungnahmen so bald wie möglich dem Rechnungshof zuzuleiten.

- 80 Der Rechnungshof hat die Ergebnisse dieser bei drei ÄRLL durchgeführten Prüfung in Prüfungsmitteilungen vom 3. August 1994 und 12. Dezember 1994 zusammengefaßt und dem damals zuständigen MLWLFN zur Stellungnahme innerhalb von drei Monaten übersandt. Das Ministerium hat zunächst umfangreiche verwaltungsinterne Feststellungen und Nachprüfungen als Begründung für Fristverlängerungen angeführt. Nachdem der Bereich Landesentwicklung im Rahmen der Kabinettsneubildung im April 1995 dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zugeordnet worden ist, liegen trotz verschiedener Erinnerungen des Rechnungshofs die schließlich für November 1995 in Aussicht gestellten Stellungnahmen bisher noch immer nicht vor.

Erhebung von Ausgleichsabgaben nach dem Hessischen Naturschutzgesetz (HENatG)

(Kap. 09 21)

Eigenmächtiges Handeln entgegen landesgesetzlicher Vorgaben und fachaufsichtlicher Weisungen durch kommunale Verwaltungen und Naturschutzbehörden bewirkte

- einen Einnahmeverlust von möglicherweise 400 Mio DM für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen,
- eine landesweite Ungleichbehandlung der Bauherrschaft bei der Festsetzung und Ausführung naturschutzrechtlicher Auflagen.

- 81 Am 1. Januar 1981 trat das Hessische Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (HENatG alter Fassung – a.F.) in Kraft. Nach § 6 Abs. 3 dieses Gesetzes war das Land gehalten, bei nicht völlig ausgleichenden Eingriffen in Natur und Landschaft, die aus übergeordneten Gesichtspunkten dennoch zu genehmigen sind, eine Ausgleichsabgabe zu erheben. Über die Masse dieser genehmigungspflichtigen Eingriffe, die aus der Errichtung von Bauwerken im Innen- und Außenbereich der Gemeinden resultieren, entscheiden die örtlichen Baubehörden im Einvernehmen mit der Unteren Naturschutzbehörde (UNB). Bei überörtlichen Maßnahmen, etwa beim Bau von Freileitungen, liegt die Zuständigkeit bei den Regierungspräsidien und den bei diesen gebildeten Oberen Naturschutzbehörden (ONB). Die Festsetzung naturschutzrechtlicher Ausgleichsabgaben liegt in der Hauptsache als Aufgabe nach Weisung bei den UNB. Diese sind bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern gebildet. In weni-

Vorbemerkung zu Tz. 81 bis 88

Die Prüfung des Rechnungshofs unterstützt die Bemühungen der obersten Naturschutzbehörde um einen einheitlichen und stringenten Vollzug der Eingriffsregelung, indem sie mögliche Schwachstellen im Vollzug aufdeckt und – im Sinne eines Controlling – Hinweise für die Verbesserung des Verfahrensablaufs gibt.

Allein die Tatsache, daß der Rechnungshof die örtliche Prüfung vorgenommen hat, führte bereits zur Behebung einzelner Vollzugsdefizite im nachgeordneten Behördenbereich. Parallel zu den Prüfungen des Rechnungshofs durchgeführte Kontrollen durch obere Naturschutzbehörden (z.B. im Landkreis Offenbach) runden das Bild ab.

Die zusammenfassende Beurteilung durch den Rechnungshof ist in dieser Form zu undifferenziert. Die Rechtsauffassung, daß die Ausgleichsabgabe auch im besiedelten Bereich zu erheben sei, wurde erst im Laufe der Zeit bis zum Jahr 1992 durch die Rechtsprechung der Gerichte und durch Weisungen der obersten Naturschutzbehörde entwickelt und war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Hessischen Naturschutzgesetzes noch nicht herrschende Meinung. Lediglich wenn man diese sehr viel später entstandene Rechtsauffassung bereits für den Zeitraum seit 1981 unterstellt, hätten Mehreinnahmen für naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen von bis zu rd. 400 Mio DM erzielt werden können. Eine derartige Berechnung hat jedoch nur hypothetischen Charakter.

Eigenmächtiges Handeln entgegen landesgesetzlichen Vorgaben und fachaufsichtlichen Weisungen durch kommunale Verwaltungen und Naturschutzbehörden bewirkte deshalb

- zwar geringere aber dennoch erhebliche Einnahmeverluste und
- eine landesweite Ungleichbehandlung der Bauherrschaft bei der Festsetzung und Ausführung naturschutzrechtlicher Auflagen.

Zu Tz. 81

Rechtliche Grundlagen, Festsetzungs- und Erhebungspraxis in den Jahren 1981 bis 1994

Maßnahmen im besiedelten Bereich

Der Eingriffsbegriff nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) aus dem Jahre 1976 und den im Rahmen des BNatSchG erlassenen Landesgesetzen war einer starken Fortentwicklung unterworfen. Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 7/5251 vom 21. Mai 1976) führte zur Eingriffsregelung aus:

„Diese Vorschrift ist eine der grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes. Einwirkungen auf Natur und Landschaft durch den Tage-Bergbau, den Abbau von

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gen, allerdings meist gewichtigen Fällen, ist die Festsetzung von Ausgleichsabgaben eine Aufgabe der ONB. Das Fachministerium als Oberste Naturschutzbehörde erließ trotz der gesetzlichen Vorgaben zunächst keine Weisungen mit dem Ziel einer landeseinheitlichen Festsetzungspraxis. Die meisten UNB wurden in den ersten Jahren überhaupt nicht tätig. Nur in wenigen Ausnahmefällen begannen UNB bereits 1984 im Innenbereich neben dem realen Ausgleich – beispielsweise durch gezielte Vorgaben von Pflanzungen zum Ausgleich eines Eingriffs – auch monetäre Ausgleichsabgaben zu berechnen und festzusetzen. Hierbei orientierte man sich wegen fehlender Regelungen an den Rückbaukosten oder setzte sogenannte Versiegelungspauschalen fest. Die Einnahmen wurden regelmäßig den kommunalen Haushalten zugeführt. Die ONB setzten hingegen seit 1981 im Rahmen ihrer Zuständigkeit Abgaben auf der Grundlage eigener Bewertungskriterien fest. Sie bewerteten die Kosten des Rückbaues und der Wiederherstellung und der Neugestaltung des Landschaftsbildes. Diese Bewertungskriterien hielten auch der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung stand (Urteil des Hess. VGH vom 29. September 1994 – 3 UE 24/92).

Erst im Jahre 1987, d.h. fast sieben Jahre nach Inkrafttreten des HENatG, machte das Fachministerium erstmals von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch und gab den zur Festsetzung verpflichteten ONB und UNB Regelungen an die Hand, nach denen die Ausgleichsabgaben nach dem sog. Differenzverfahren zu berechnen waren. Bei diesem Verfahren waren die Bewertung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, des örtlichen Klimas und des Landschaftsbildes sowie die Eignung für die Erholung nach einer Punkteskala von 0 bis 3 und ferner die geschätzten Kosten für vorgesehene Ausgleichsmaßnahmen nach einer Kostendatei Berechnungsgrundlagen. Diese Regelung, insbesondere die Einstufung nach der Punkteskala, war in hohem Maße subjektiven Einschätzungen der Beteiligten zugänglich. Auch aus diesem Grunde erwies sich das Differenzverfahren als wenig praktikabel. Es wurde im Jahre 1992 durch das sog. Biotopwertverfahren ersetzt. Hierbei wurden die individuellen Bewertungsspielräume des Differenzverfahrens dadurch eingeschränkt, daß Nutzungs- und Biotoptypen mit ihrem Grundwert nach einschlägigen Vorschriften und wissenschaftlichen Methoden in Punkte je qm umgewandelt und mit einem regelmäßig fortzuschreibenden Geldwert zur Sicherung des Rekultivierungserfolges – Rekultivierungserfolgsindex – hochgerechnet wurden. Gleichzeitig wurde die haushalts- und kassenmäßige Behandlung der Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe nach § 6 Abs. 3 HENatG ab dem Hj. 1992 durch einen gemeinsamen Runderlaß des Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz und des Ministeriums der Finanzen vom 7. Juli 1992 geregelt. Kernpunkt ist dabei die Weisung, daß alle Ausgleichsabgaben für die von der UNB bewerteten Eingriffe von den zuständigen Staatskassen des Landes erhoben werden, wobei die Einnahmen und Ausgaben der selbständigen Bewirtschaftung der UNB unterliegen.

Die Ausgleichsabgaben wurden auch noch nach Herausgabe dieses Erlasses vom 7. Juli 1992 bei vielen UNB weiterhin im kommunalen Haushalt vereinnahmt. Den nicht weisungsgemäß handelnden Kommunen kam dabei entgegen, daß durch Artikel 5 Nr. 2 des am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geändert wurde. Insbesondere die §§ 8 bis 8c dieses Gesetzes, auf die sich § 6 HENatG neuer Fassung (n.F.) stützt, haben die Kommunen zum Anlaß vieler Interpretationen der rechtlichen Situation genommen. Es nutzte wenig, daß ihnen die Oberste Naturschutzbehörde nun mit großem Aufwand die jeweils neueste Rechtslage erläuterte, indem sie gegen die Festsetzung gerichtete Klagen bei Verwaltungsgerichten, rechtskräftig ergangene Urteile und ein vom Hessischen Landkreistag in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten ausführlich kommentierte und gar in Einzelerlassen auf konkrete Problemfälle einzelner

Sand, Kies, Ton, Steinen und Torf sowie andere bergrechtliche Mineralien, die Aufschüttung von Abraum und die Ablagerung von Abfällen, aber auch bauliche Anlagen in der freien Landschaft können die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes empfindlich schädigen, das Landschaftsbild zerstören und den Erholungswert von Natur und Landschaft beeinträchtigen.“

Dieser Auszug verdeutlicht, daß bauliche Anlagen im besiedelten Bereich nicht im Mittelpunkt des Interesses standen. Der Hessische Gesetzgeber hatte deshalb mit der Einführung des Instrumentes der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe Neuland betreten.

Der Regierungsentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG) (Drs. 9/1565 vom 3. Oktober 1979) unterschied bei der Eingriffsdefinition (§ 6 des Entwurfes) nicht zwischen baulichen Anlagen im besiedelten Bereich und im Außenbereich. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde jedoch Abs. 2 Nr. 1 des späteren § 5 HENatG dahingehend abgeändert, daß insbesondere bauliche Anlagen im Außenbereich als Eingriffe anzusehen seien. Daß bauliche Anlagen im besiedelten Bereich ebenfalls Eingriffe sind und der Ausgleichspflicht (und damit ggf. auch der Ausgleichsabgabe) unterliegen, war streitig; überwiegend wurde dies im Hinblick auf die fehlenden Alternativen für die Bauherrschaft und die Entstehungsgeschichte für den Regelfall verneint. Dies verdeutlicht, warum sich bis Mitte der achtziger Jahre die Naturschutzbehörden schwerpunktmäßig um den Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Außenbereich bemühten.

Erst der Beschluß des III. Senates des Hessischen VGH vom 9. September 1985 (Az.: III TG 1640/85) (sog. „Stellplatzbeschluß“) stellte klar:

„Der landesnaturschutzrechtliche Genehmigungsvorbehalt der §§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 6 Abs. 1 HENatG für Eingriffe in Natur und Landschaft gilt grundsätzlich nicht nur für den Außenbereich, sondern auch für die beplante und unbeplante Ortslage.“

Strittig blieb in diesem Zusammenhang die weitergehende Frage, ob eine Ausgleichsabgabe im besiedelten Bereich erhoben werden konnte, da die Voraussetzungen hierfür (überwiegende Gründe des Gemeinwohls im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 2 HENatG (alte Fassung) als Grund, auch bei mangelndem Ausgleich genehmigen zu müssen) nicht eindeutig geregelt waren. Demzufolge war es nicht verwunderlich, daß bis 1991 alle Landesregierungen die Auffassung vertraten, im Innenbereich komme die Zahlung einer Ausgleichsabgabe als Regelfall nicht in Betracht. Daß diese Auffassung möglicherweise nicht mehr zeitgemäß war, wurde erst im Zeitraum von 1987 bis 1991 zunehmend von außen an die Landesregierung herangetragen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Kommunen einging. Alle fachaufsichtlichen Weisungen und Erläuterungen zur Bemessung und Erhebung der Abgaben an die ONB der Regierungspräsidien und die UNB der Kreisausschüsse bzw. Magistrate bewirkten nicht, daß diese nach den Landesvorgaben handelten. Im Gegenteil, in diesem weisungsgebundenen Bereich bestimmten nach wie vor anderslautende Vorgaben der beschlußfassenden Gremien oder Einzelweisungen der zuständigen hauptamtlichen Vertreter der Kommunen das Verwaltungshandeln. Rundschreiben kommunaler Spitzenverbände trugen zu Fehlverhalten ebenfalls bei. Sie bestärkten die Kommunen in ihrer Auffassung, daß es für die Erhebung einer Ausgleichsabgabe in Hessen an einer landesgesetzlichen Grundlage fehle und sprachen die Empfehlung aus, den Erlassen des Fachministeriums zur Erhebung und Abführung naturschutzrechtlicher Ausgleichsabgaben nicht Folge zu leisten. Selbst der zwischen Landkreistag und Fachministerium zu Beginn des Jahres 1994 getroffenen Kompromißregelung, im Innenbereich (§ 34 BauGB) und in Baugebieten mit nicht ausreichender Ausgleichsplanung (§ 30 BauGB) Ausgleichsabgaben nach § 8b Abs. 2 BNatSchG in der Fassung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 in Verbindung mit § 6 Abs. 3 a.F. HENatG und der Richtlinie des Fachministeriums zwar zu berechnen und festzusetzen, bis zur Klärung der Rechtmäßigkeit der Erhebung durch den Verwaltungsgerichtshof in Kassel aber die Anforderung des Betrags auszusetzen, wurde von zahlreichen Kommunen keine Beachtung geschenkt. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs steht derzeit noch aus.

Den Widerstand einzelner Kommunen gegen die Weisungen des Fachministeriums mag das folgende Beispiel aus einer in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen kreisfreien Stadt Mittelhessens verdeutlichen. Diese beharrte noch im Herbst 1995 darauf, die Ausgleichsabgabe künftig wie bisher über die Stadtkasse und nicht über den Landeshaushalt abzuwickeln. Zwischenzeitlich erfolgte hier eine erneute fachaufsichtliche Weisung des Ministeriums über das zuständige Regierungspräsidium, bis Jahresende alle aufgelaufenen und noch nicht zweckentsprechend verausgabten Mittel der Ausgleichsabgabe an die Staatskasse zu überweisen und künftig nach dem Runderlaß vom 7. Juli 1992 zu verfahren. Diese Weisung wird auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 5. April 1995 – Az.: 8 E 1481/93 (3) – gestützt, in dem es heißt, daß sich weder aus Wortlaut noch aus Sinn und Zweck der Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes ergebe, daß das Aufkommen der Ausgleichsabgabe unmittelbar den Gemeinden zuzufließen habe. Dieses stehe den Gemeinden nur im Ergebnis zu. Auf welche Weise dies geschehe, werde der näheren Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber überlassen, in dessen freie Entscheidung schließlich auch gestellt sei, ob er überhaupt von der Befugnis des § 8 b Abs. 2 Satz 1 BNatSchG Gebrauch mache.

Dem Ministerium des Innern als der obersten Kommunalaufsicht waren diese Vorkommnisse, zum Teil auch durch Dienstaufsichtsbeschwerden, ebenfalls bekannt.

Verfahren zur Bemessung der Abgabe

Die anfänglich geringe Zahl genehmigungsbedürftiger Eingriffe im Außenbereich ließ es damals nicht vordringlich erscheinen, ein einheitliches Verfahren zur Bemessung der Ausgleichsabgabe zu entwickeln und in der Verwaltung einzuführen. Idealtypisch ging es vor allem um Großeingriffe, die auch heute noch nicht allein nach einem standardisierten Verfahren bewertet werden können. Insofern ist der Vorwurf des Rechnungshofs unberechtigt, das Ministerium habe auf die mit der geplanten Einführung der Abgabe erkennbaren Schwierigkeiten der fachlichen und personellen Bewältigung der neuen Aufgaben nicht mit der gebotenen Deutlichkeit rechtzeitig hingewiesen. Die "flächendeckende" Einführung der Abgabe war weder geplant, noch waren die Schwierigkeiten der fachlichen und personellen Bewältigung erkennbar gewesen.

Das Differenzverfahren

Zwei Jahre nach Bekanntgabe des Stellplatzbeschlusses (aber ohne inhaltlichem Bezug zu diesem) führte das Ministerium das sog. Differenzverfahren ein. Angesichts der Tatsache, daß hierzu keine Vorbilder existierten und insbesondere keine praktischen Erfahrungen mit der Materie vorlagen, konnte sich die mangelnde Praktikabilität des Verfahrens erst im Zuge der praktischen Anwendung herausstellen. Diese Erkenntnisse und die Suche nach geeigneten Alternativen mußten zwangsläufig zu einer erneuten Verzögerung führen. Von daher ist es zutreffend, daß die Landesregierung vorübergehend abweichende Regelungen zuließ, um den Vollzug des rechtlichen Auftrages überhaupt sicherzustellen. Aufgrund beschränkter Kapazitäten war die Landesregierung jedoch kaum in der Lage, in einem angemessenen Zeitraum die Nichtanwendung der Ausgleichsabgabenregelung zu unterbinden.

Hierbei ist hervorzuheben, daß das Differenzverfahren ohne inhaltlichen Bezug zum Stellplatzbeschluß entwickelt worden war. Gerade die Ableitung einer Ausgleichsabgabe aus dem Kostenniveau der anteilig geleisteten Ausgleichsmaßnahmen war auf Außenbereichsfälle zugeschnitten, da bei den Innenbereichsmaßnahmen aufgrund des meist geringen Ausgleichsumfanges das Verfahren in den meisten Fällen nicht anzuwenden war.

Das Biotopwertverfahren

Die Grundzüge des Biotopwertverfahrens lagen bereits Mitte 1991 fest und wurden ab da beginnend mit den betroffenen Verbänden und Behörden eingehend diskutiert. Gleichzeitig wurde eindeutig darauf hingewiesen, daß abweichende Regelungen künftig nicht mehr geduldet würden. Insbesondere seit dem Inkrafttreten des Biotopwertverfahrens im Frühjahr 1992 hat die Landesregierung durch klare fachaufsichtliche Weisungen deutlich darauf hingewiesen, daß eine Nichtanwendung des Biotopwertverfahrens unzulässig sei. Gerade auch aufgrund der bereits seit

1991 geführten offenen Diskussion setzte im Laufe des Jahres 1992 ein Konsolidierungsprozeß ein. Dies läßt sich durch die Festsetzungspraxis der unteren Naturschutzbehörden belegen. Zutreffend ist allerdings, daß der unvermeidliche Implementierungsprozeß immer wieder aus den verschiedensten Gründen gestört und damit verlängert wurde.

Neuregelung nach § 8a–c BNatSchG

Im Dezember 1992 wurde ohne größere Vorabstimmungen der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Dieser Entwurf sah zunächst vor, die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im besiedelten Bereich völlig abzuschaffen. Der Gesetzentwurf unterbrach abrupt den Konsolidierungsprozeß bei der Erhebung der Ausgleichsabgabe. Die Landesregierung hat indes zu jedem Zeitpunkt deutlich gemacht, daß sie nicht beabsichtige, die Vorgaben für die Erhebung der Ausgleichsabgabe zu ändern. Nachdem – auch auf Druck der Landesregierung – im Vermittlungsausschuß mit dem § 8b Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes die rechtlichen Voraussetzungen (Öffnungsklausel) geschaffen worden waren, auch künftig die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe im besiedelten Bereich zu erheben, hat das zuständige Ministerium bereits vor Inkrafttreten des Art. 5 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes alle hessischen Naturschutzbehörden darüber in Kenntnis gesetzt, daß die Erhebung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe im besiedelten Bereich im Rahmen des § 8b Abs. 2 BNatSchG fortgesetzt werde. Die hierfür maßgebliche Rechtsauffassung der Landesregierung wurde in verschiedenen parlamentarischen Debatten im Landtag wiederholt dargelegt. Anträge, die der Landesregierung eine rechtswidrige Erhebungspraxis attestieren wollten, wurden abgelehnt. Durch Bereitstellung zusätzlichen Personals für die oberen Naturschutzbehörden wurden diese darüber hinaus in die Lage versetzt, stärker als in der Vergangenheit ihre fachaufsichtlichen Aufgaben gegenüber den unteren Naturschutzbehörden wahrzunehmen.

Zusammenfassende Wertung

Zusammenfassend ist festzustellen, daß sich die staatlichen Naturschutzbehörden im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Kapazitäten, dem jeweiligen Erkenntnisstand und der jeweiligen Rechtsauffassung entsprechend, intensiv für einen einheitlichen Vollzug der Vorschriften über die Erhebung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe eingesetzt haben.

Die Landesregierung erkennt jedoch nicht, daß erheblich höhere Beträge aus der Ausgleichsabgabe hätten eingenommen werden können, wenn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Hessischen Naturschutzgesetzes all jene Erkenntnisse verfügbar gewe-

- 82 Der Rechnungshof ist der Erhebungspraxis in den Jahren 1992 bis 1994 bei 19 der 33 hessischen Unteren Naturschutzbehörden und 20 mit diesen zusammenarbeitenden Bauaufsichtsbehörden nachgegangen. Hier wurden im Durchschnitt jährlich 40 000 Baugenehmigungen (einschließlich Dachausbau usw.) erteilt. Die Kriterien für die Auswahl der beteiligungspflichtigen Vorgänge waren wegen unübersichtlicher bzw. nicht aktualisierter Übersichten und Listen nur selten nachvollziehbar. In Einzelfällen war die Beteiligung der UNB gar von der persönlichen Einschätzung der Sachbearbeiter der Bauaufsicht abhängig. Dies war vor allem bei Kommunen festzustellen, die die Zusammenarbeit zwischen Bauaufsicht und UNB nicht durch entsprechende Dienstanweisungen geregelt hatten.

Die Beteiligung der UNB wurde beispielsweise entgegen gesetzlicher Bestimmungen und fachaufsichtlicher Weisungen des Landes dadurch unterlaufen, daß Kommunen für ihren Zuständigkeitsbereich Bagatellgrenzen einführten, um damit die UNB erst von einer bestimmten Größenordnung an beteiligen zu müssen. Diese eigenmächtig eingerichteten Bagatellgrenzen wurden mit der Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand begründet. Sie waren teils wesentlich großzügiger bemessen als die ab Januar 1995 erstmals landesweit mit der Ausgleichsabgabenverordnung eingeführte Bagatellgrenze, nach der Ausgleichsabgaben bei weniger als 50 qm überbauter Fläche nicht zu erheben sind. Die eigenmächtigen Beschlüsse kommunaler Gremien sahen vor, daß UNB erst dann zu beteiligen waren, wenn z. B.

- die Versiegelungsfläche mehr als 30, 50, 100 oder 250 qm beträgt, in drei Fällen betrug diese Grenze gar 400 bzw. 500 qm Versiegelungsfläche,
- ein bestimmter Vorhundertsatz Versiegelungsfläche auf dem zu bebauenden Grundstück überschritten wurde.

Darüber hinaus wurde eine UNB in Osthessen im Außenbereich zeitweise überhaupt nicht tätig. In einem westhessischen Kreis

wären, die heute für die Feststellungen des Rechnungshofs maßgeblich gewesen sind.

Die Bemerkungen des Rechnungshofs verdeutlichen eine grundsätzliche Problematik, die über das Ergebnis der Prüfung bei den unteren Naturschutzbehörden hinausgeht. Nach Art. 20 Grundgesetz ist die Exekutive, unabhängig davon, ob es sich um Staat, Kreis oder Gemeinde handelt, an Recht und Gesetz gebunden. Wenn — wie im vorliegenden Falle nach § 30 Abs. 3 HENatG — Aufgaben von Behörden den kreisfreien Städten, den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, muß das Land zunächst davon ausgehen können, daß die Aufgaben grundsätzlich auch weisungsgemäß wahrgenommen werden; es darf auf die grundsätzliche Loyalität der von ihm beauftragten Behörden vertrauen. Anderenfalls wären Grundlagen des Rechtsstaats in erheblichem Umfange in Frage gestellt. Die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs im Bereich der Ausgleichsabgabe lassen jedoch Zweifel an der Richtigkeit dieser Grundannahme entstehen. Die Landesregierung mißt daher den Ergebnissen der Prüfungen durch den Rechnungshof ein sehr großes Gewicht zu, das über die konkreten Feststellungen im Naturschutzbereich hinausgeht.

Zu Tz. 82 und Tz. 83

Beteiligung der unteren Naturschutzbehörde bei Genehmigungsverfahren

Die oberen Naturschutzbehörden und insbesondere die oberste Naturschutzbehörde haben keinen Zweifel daran gelassen, daß die Kreisausschüsse und Magistrate der Städte, die die Aufgaben einer unteren Naturschutzbehörde haben, in den naturschutzrechtlich dafür vorgesehenen Fällen die Erhebung der Ausgleichsabgabe sicherzustellen haben. Im Zuge der erst in letzter Zeit aufgrund zusätzlicher Kapazitäten möglich gewordenen intensiveren fachaufsichtlichen Prüfungen durch die oberen Naturschutzbehörden hat sich herausgestellt, daß eine Vielzahl von Kreisausschüssen und Magistraten offenbar nicht in der Lage waren, die ihnen obliegende Organisationshoheit im Bereich ihrer Bündelungsbehörde so wahrzunehmen, daß die Erhebung der Ausgleichsabgabe tatsächlich sichergestellt ist. Die Landesregierung wird im Zuge der Neufassung des Erlasses über die Zusammenarbeit der Bauaufsichts- und Naturschutzbehörden, durch fachaufsichtliche Beratung der unteren Naturschutzbehörden, nötigenfalls durch fachliche und aufsichtliche Kontrollen und Weisungen, als ultima ratio auch durch das fachaufsichtliche Selbsteintrittsrecht und durch kommunalaufsichtliche Zwangsmaßnahmen auf einen ordnungsgemäßen Rechtsvollzug hinwirken.

Das Naturschutzrecht sieht nicht in jedem Falle eine Beteiligung der Naturschutzbehörde bei den Baugenehmigungsverfahren vor. Voraussetzung ist viel-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

wurde die UNB selbst bei Vorhaben in bebauten Ortslagen nicht beteiligt.

Mit der Begründung, die Baugenehmigungsverfahren beschleunigen zu wollen, ging eine südhessische Stadt einen anderen Weg: Nur in den Fällen, in denen die Bauherrschaft in der Flächenbilanz zum Bauantrag eine Geldleistung von mehr als 1500 DM errechnete, wurde die UNB mit der fachlichen Bewertung beauftragt. Auf diese Regelung konnten sich Bauherrschaft und vor allem einreichende Planungsbüros einstellen. Damit waren von vornherein Manipulationsmöglichkeiten eröffnet, mit denen auf die fachliche Wertung seitens der UNB Einfluß genommen werden konnte.

Bei einigen UNB wurde schließlich festgestellt, daß Bedienstete eigenmächtig von der Festsetzung einer Ausgleichsabgabe abgesehen haben, wenn beispielsweise die errechnete Geldleistung eine bestimmte Höhe unterschritt. Die Leiter dieser UNB sahen darin einen individuell einzuschätzenden Ermessensspielraum, um auch hier unnötigen Verwaltungsaufwand einzusparen. Diese persönlichen Bearbeitungsbatteilgrenzen lagen bei 150 bis 200 DM; wies also die Flächenbilanz nach den Ausgleichsmaßnahmen auf der Fläche nur noch einen Abgaberesult in dieser Höhe aus, wurde der Betrag nicht erhoben.

- 83 Eine Vielzahl von Fehlern und Unzulänglichkeiten im Verfahrensablauf sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs auf die erheblichen Mängel in der Zusammenarbeit der Bauaufsicht und der UNB zurückzuführen. So kam es immer wieder vor, daß UNB

- von ausgleichspflichtigen Baumaßnahmen überhaupt nicht unterrichtet wurden oder aber
- nicht einmal gewährleistet war, daß ihre zu Baumaßnahmen ergangenen naturschutzrechtlichen Genehmigungen und Auflagen in die Baugenehmigung übernommen wurden.

Nur bei einer UNB konnte sich der Rechnungshof davon überzeugen, daß ihr alle Bauanträge bekannt waren.

Selbst bei Baumaßnahmen in bebauten Ortsteilen nach § 34 BauGB und in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor dem 1. Mai 1993 Rechtskraft erhielten, bestanden zwischen Bauaufsicht und UNB Meinungsverschiedenheiten, ob und inwieweit die Beeinträchtigung des Naturhaushalts bauleitplanerisch ausreichend berücksichtigt worden sei. Hier wurde seitens der Bauaufsicht die Meinung vertreten, dem Naturschutz sei z. B. bereits dann Genüge getan, wenn lt. Bebauungsplan einzelne Bäume und Rasenflächen auf einem Grundstück ausgewiesen wären. Nach Feststellung des Rechnungshofs hatten die UNB nur in Einzelfällen die in Frage kommenden Bebauungspläne gesichtet und für Baugebiete ohne ausreichende naturschutzrechtliche Abwägung eindeutig bestimmt, daß sie auch bei Bauanträgen aus diesen Gebieten zu beteiligen sind.

Eine kreisfreie Stadt umging die Festsetzung von Ausgleichsabgaben, indem sie verwaltungsintern vorgab, alle Eingriffe in die Natur mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen real auszugleichen, so daß es erst gar nicht zur Festsetzung von Geldleistungen kommen konnte. Eine solche auf den ersten Blick mit dem Gedanken des Naturschutzes zu vereinbarende Regelung ist in der Praxis nicht haltbar. Dies war auch der zuständigen ONB bewußt. Ihre Anfragen, wie diese derart aus dem Rahmen fallende Regelung in der Praxis über Jahre hinweg umgesetzt wurde, blieben stets ohne Antwort. Der Rechnungshof mußte vor Ort feststellen, daß nach Auffassung der dort Verantwortlichen dem Naturschutz bereits dann Rechnung getragen wurde, wenn beispielsweise als Ersatz für das durch eine bauliche Maßnahme bedingte Entfernen von drei Linden und sechs Kugel-ahornbäumen insgesamt neun in einem ehemaligen Gartenschau- gelände verbliebene Obstbäume in eine neu anzulegende Streuobstwiese auf Kosten der Bauherrschaft umpflanzt wurden. Diese Festsetzung hatte zudem noch für die Stadt einen

mehr, daß entweder ein Eingriff vorliegt oder daß nach § 8b Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz in Verbindung mit § 6 Abs. 3 HENatG (alt) bzw. § 6c HENatG (neu) eine Ausgleichsabgabe zu erheben ist.

Die bei einer unteren Naturschutzbehörde gängige Praxis, den gesamten Posteingang der Bauaufsichtsbehörde durch die Naturschutzbehörde sichten zu lassen, ist eine Möglichkeit, um die notwendige Beteiligung der Naturschutzbehörde in den einschlägigen Fällen sicherzustellen; die Landesregierung hat in Dienstbesprechungen mit den unteren Naturschutzbehörden darauf hingewiesen, daß bei entsprechenden Kapazitäten eine derartige Vorgehensweise zwar empfehlenswert sei, eine allgemeine Weisung, so zu verfahren, jedoch nicht in Betracht komme, um nicht in die Organisationshoheit der Kommunen einzugreifen.

Personelle Aufstockungen bei den oberen Naturschutzbehörden haben diese in die Lage versetzt, künftig ihre Koordinierungsaufgabe effizienter wahrzunehmen. Einzelne der zwischenzeitlich durchgeführten fachaufsichtlichen Kontrollen haben inzwischen sogar zu konkreten personellen Konsequenzen bei unteren Naturschutzbehörden geführt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

angenehmen Nebeneffekt: Sie sparte Rückbaukosten, da die Bäume auf angepachtetem Gelände standen, welches auf Kosten der Stadt wieder in den Urzustand zurückzusetzen war.

In anderen Kommunen war festzustellen, daß die UNB zwar beteiligt, ihre naturschutzrechtlichen Auflagen bzw. die von ihr festgesetzten Ausgleichsabgaben aber seitens der Bauaufsicht nicht in die Baugenehmigungen aufgenommen wurden. Die Tätigkeit der UNB blieb wirkungslos; ihre Berechnungen und Vorschläge verschwanden in den Akten der Bauaufsicht.

Die UNB wurden regelmäßig auch nicht über den Baubeginn informiert. Dies wäre aber notwendig gewesen, weil festgesetzte Ausgleichsabgaben mit Baubeginn fällig werden. Der Geldeingang wurde folglich nicht entsprechend überwacht; wenn überhaupt, gingen fällige Ausgleichsabgaben verspätet ein.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß die UNB seitens der Bauaufsicht nicht in gebotenem Umfang beteiligt worden sind. Nach dem Ergebnis unserer Prüfung lag die Beteiligung der UNB bei Baugenehmigungsverfahren – ohne Trennung von Außen- und Innenbereich – in den Jahren

1992	in Kreisen bei 23 v.H., in Städten bei 29 v.H., insgesamt bei 26 v.H.
1993	in Kreisen bei 30 v.H., in Städten bei 20 v.H., insgesamt bei 28 v.H.
1994	in Kreisen bei 34 v.H., in Städten bei 21 v.H., insgesamt bei 32 v.H.

Innerhalb dieser Beteiligungsquote kam es nach Feststellungen des Rechnungshofs bei etwa einem Drittel der bearbeiteten Fälle zur Festsetzung von Geldleistungen.

Den mit der Fachaufsicht betrauten ONB waren diese skandalösen Zustände bekannt, sie haben jedoch die nicht zu billigen Verfahrenswesen hingenommen. Die fachaufsichtliche Tätigkeit beschränkte sich vielfach nur auf gelegentliche Hinweise, daß hier nicht den Landesvorgaben entsprechend gehandelt werde.

- 84 Nach Artikel 62 HV genießt die Landschaft Schutz und Pflege des Staates und der Gemeinden. Dieser Schutzgedanke ist in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder zum Naturschutz verankert. Die Ausgleichsabgaben sind zweckgebundene Einnahmen des Landes zur Erfüllung dieser gesetzlichen Vorgaben und im Kapitel 09 21 – 099 02 des Landeshaushalts etabliert. Die Abgaben sind von den Staatskassen zu erheben, die für die Naturschutzbehörden zuständig sind, welche den der Festsetzung zugrunde liegenden Eingriff in die Natur bewertet haben. Nach dem HENatG n.F. steht den festsetzenden Gemeinden bzw. Landkreisen zur Deckung ihres Verwaltungsaufwands 10 v.H. der Abgabe zu.

Die dem Landeshaushalt von den ONB und UNB zugeführten Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe betragen

1992	2 843 256,37 DM,
1993	13 442 627,01 DM,
1994	29 722 433,80 DM
Insgesamt	46 008 317,18 DM.

An Ausgaben wurden in diesem Zeitraum (1992–1994) aus dem Landeshaushalt geleistet

8 147 903,03 DM.

Mithin betrug zum Jahresende 1994 der Bestand an Ausgleichsabgaben

37 860 414,15 DM.

Daneben vereinnahmten zahlreiche Kommunen die Ausgleichsabgaben im eigenen Haushalt. In Einzelfällen führte dies dazu, daß Ausgleichsabgaben bei Kassenschluß zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts der Kommune verwandt oder auf Sonder-

Zu Tz. 84

Haushalts- und kassenmäßige Vorgaben

Bis zum Ablauf des Jahres 1995 haben sowohl die örtliche Prüfung durch den Rechnungshof als auch weitergehende Aufsichtsmaßnahmen der oberen Naturschutzbehörden dazu geführt, daß bis auf drei kreisfreie Städte in Mittelhessen alle unteren Naturschutzbehörden ihre Buchungen über die Staatskassen abwickeln und bis dahin zurückbehaltene Zahlungen ebenfalls an den Landeshaushalt abgeführt haben. Dies erläutert den vom Rechnungshof festgestellten sprunghaften Anstieg der "Einnahmen" aus der Ausgleichsabgabe im Landeshaushalt. Die oberen Naturschutzbehörden werden in der nächsten Zeit im Zuge der Fachaufsicht die Richtigkeit der an den Landeshaushalt abgeführten Beträge überprüfen. Bei den drei verbleibenden Städten werden weitere kommunalaufsichtliche Maßnahmen ergriffen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

konten jeglicher Art geparkt und damit der gesetzlichen Zweckbindung entzogen wurden. Ende 1994 verfügten allein 10 kommunale Kassen der von uns geprüften 19 UNB noch über nicht abgeführte Einnahmen in Höhe von rd. 17,7 Mio DM. Die Mittelbewirtschaftung in einzelnen Kommunen war derart mangelhaft, daß es selbst mit Hilfe der zuständigen Kreisrechnungsprüfungsämter nicht möglich war, Differenzen restlos aufzuklären. Zudem war die Prüfung zweckwidrig verbuchter Mittel der Ausgleichsabgabe teils durch mangelnde Auskunftsbereitschaft der Kommunen erschwert. So war beispielsweise eine Großstadt in Südhessen nur bereit, ihrer nach § 95 Abs. 2 LHO dem Rechnungshof gegenüber bestehenden Auskunftspflicht nur bei schriftlich eingereichten Fragen nachzukommen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Umsetzung der haushalts- und kassenmäßigen Vorgaben des Fachministeriums von den Aufsichtsbehörden offensichtlich nie ernstlich überwacht worden. Im Falle einer südhessischen Großstadt mußte gar der Eindruck entstehen, daß die ONB die Einhaltung der Vorgaben überhaupt nicht wollte. Es wurden nämlich Zusagen gegeben, nach denen die Stadtkasse weiterhin Zahlstelle bleibt, nur in Zeitabständen en bloc-Überweisungen an die Staatskasse erfolgen sollen und die bisher bestimmungswidrig vereinnahmten Mittel in Höhe von ca. 4,7 Mio DM wegen einer angeblich zeitnahe möglichen Verwendung bei der Stadtkasse verbleiben können.

Der Rechnungshof hat trotz nicht vollständiger Kassenunterlagen versucht, den derzeitigen Bestand vereinnahmter Ausgleichsabgaben landesweit hochzurechnen und überschlägig den durch mangelhafte Bearbeitung entstandenen Verlust mit Stand Ende 1994 annähernd herzuleiten.

Von dem bereits genannten Bestand zum Ende des Jahres 1994 von 37,8 Mio DM zuzüglich übertragener Reste aus den Vorjahren in Höhe von rd. 3,6 Mio DM = ca. 41,4 Mio DM sind unter Berücksichtigung der Festsetzungen der ONB von den UNB abgeführt worden:

25,0 Mio DM.

Bei den 19 geprüften UNB wurden folgende der Staatskasse noch zustehende Abgaben festgestellt:

- zweckwidrig von Kommunalkassen vereinnahmt 17,7 Mio DM,
- festgesetzt, aber ggf. erst nach dem noch ausstehenden VGH-Urteil zu erheben 5,8 Mio DM,
- festgesetzt, aber von der Bauherrschaft noch nicht bezahlt 5,9 Mio DM,
- zusammen 29,4 Mio DM.

Es ist davon auszugehen, daß die Verhältnisse bei den nicht geprüften UNB ähnlich sind und hier ebenfalls noch dem Naturschutz zustehende Beträge bzw. Forderungen im vergleichbaren Umfang ausstehen. Die Einschätzung des Rechnungshofs, daß zum Zeitpunkt seiner Prüfung landesweit erhebliche Beträge bereits festgesetzter und erhobener Ausgleichsabgaben widerrechtlich bei den Kommunen geparkt waren, hat sich insofern bestätigt, als mit Stand September 1995 ein Betrag von rd. 71 Mio DM bei der zutreffenden Haushaltsstelle ausgewiesen wird. Ein halbes Jahr nach Abschluß der Erhebungen sind folglich bereits über 30 Mio DM zurückbehaltener Mittel an die zuständigen Staatskassen abgeführt worden.

- 85 Die dem Landeshaushalt durch Nichtfestsetzung bzw. Nichterhebung von Ausgleichsabgaben im Bereich der UNB entstandenen Einnahmeverluste lassen sich mit vertretbarem Verwaltungsaufwand auch nicht annähernd exakt quantifizieren, weil selbst durch eine zielgerichtete Prüfung der einzelnen Bauanträge im nachhinein wesentliche Berechnungsgrundlagen des Wertausgleichs nicht zu rekonstruieren sind. Gleichwohl gibt es aus den bei den geprüften UNB gewonnenen Erkenntnissen Anhaltswerte, die die Größenordnung verdeutlichen:

Zu Tz. 85

Kalkulation der Mindereinnahmen

Die Mindereinnahmen sind – wie bereits zu Tz. 81 ausgeführt – teilweise durch die früher anders beurteilte Rechtslage begründet. Insofern ermittelt die Modellkalkulation des Rechnungshofs den Betrag, der aufgrund der heute gültigen – geläuterten –

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Im Mittel ist pro Jahr und UNB von rd. 2000 Baugenehmigungen auszugehen. Bei einer durchschnittlichen Festsetzungsquote von 12 v.H. wäre somit in rd. 240 Fällen eine Geldleistung festzusetzen gewesen. Trotz teils erheblich einnahmemindernder Berechnungsmethoden betrug die durchschnittliche Höhe der Einzelfestsetzung im dreijährigen Schnitt (1992 bis 1994) rd. 3825 DM. Somit kann rein rechnerisch bei nahezu gleichbleibender Baukonjunktur je Jahr und UNB von Einnahmen von rd. 918 000 DM ausgegangen werden. Bezogen auf 33 UNB lassen sich ohne Berücksichtigung der seitens der ONB festgesetzten Beträge mögliche jährliche Ausgleichsabgaben von ca. 30,3 Mio DM ermitteln. Dies bedeutet für den Zeitraum von 1992 bis 1994 einen Betrag von ca. 90,0 Mio DM. Auf dieser Grundlage zurückgerechnet auf die Jahre 1981 bis 1994 ergibt sich ein Betrag von ca. 425 Mio DM.

Dem stehen bis 1994 von den UNB abgeführte Ausgleichsabgaben von 25 Mio DM gegenüber. Mithin kann rein rechnerisch der Betrag, auf dessen Vereinnahmung das Land seit 1981 verzichtet hat, mit rd. 400 Mio DM beziffert werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist jedoch von einer noch wesentlich höheren Summe auszugehen. Für diese Vermutung spricht die Tatsache, daß die Festsetzungspraxis vor allem im Innenbereich zu stark von persönlichen Einschätzungen einzelner Sachbearbeiter abhängig war und die Richtlinien insgesamt einen zu großen Spielraum bei der Bewertung bestimmter Biotoptypen in der geschlossenen Ortslage zulassen.

- 86 Neben den erwähnten Verlusten an Haushaltsmitteln für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen ist in erster Linie die Art und Weise des Verwaltungshandelns zu rügen.

Vom Inkrafttreten des HENatG bis zum ersten zögerlichen Bemühen, Vorgaben des Gesetzes auch verwaltungsseits umzusetzen, verstrichen sieben Jahre. Hinweise der Verwaltung, die Fristen der gesetzlichen Vorgaben seien für die verwaltungsseitige Durchsetzbarkeit zu kurz gewesen, vermögen diesen langen Zeitraum nicht zu begründen.

Spätestens nach Einführung des Biotopwertverfahrens im Mai 1992 (immerhin 12 Jahre nach Inkrafttreten des HENatG) hätten die ONB bei den Regierungspräsidien im Rahmen ihrer Fachaufsicht eine reibungslose Umsetzung der naturschutzgesetzlichen Vorgaben gewährleisten müssen. Bis zum Abschluß unserer Prüfung (Ende 1994) konnte davon nicht die Rede sein. Nach unserer Erkenntnis ist dies bis heute nicht erreicht worden. Dies wirft Fragen zur Wirksamkeit oder gar zur Notwendigkeit einer solchen Verwaltungseinheit auf.

Auch die Kommunalaufsicht beim damaligen Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten war hinreichend über die Nichtbefolgung fachaufsichtlicher Weisungen durch verschiedene Kommunen unterrichtet. Ein auf ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln gerichtetes Einwirken konnte der Rechnungshof indes nicht feststellen.

Rechtsauffassung in der Vergangenheit zusätzlich zu erheben gewesen wäre. Die Größenordnung dieser Einschätzung ist zutreffend. Hierbei ist aber zu beachten, daß die durchschnittlich jährlich zugrundegelegten Beträge keine Gültigkeit für die Zukunft haben. Die Vorschriften des § 8b Abs. 2 BNatSchG und des § 6c HENatG beschränken die Erhebbarkeit der Ausgleichsabgabe auf Gebietstypen, deren Fläche rückläufig ist, da zunehmend Baulücken im unbeplanten Innenbereich und im Geltungsbereich alter Bebauungspläne bebaut werden. Im Geltungsbereich der Bebauungspläne, die nach dem 1. Mai 1993 in Kraft getreten sind, ist in der planerischen Abwägung über die erforderlichen realen Kompensationsmaßnahmen abschließend zu entscheiden; die Erhebung der Ausgleichsabgabe ist dort bundesrechtlich ausgeschlossen.

Die Schätzungen des Rechnungshofs bestätigen gleichzeitig die Richtigkeit der Entscheidung des Gesetzgebers im Zuge der Novelle des Hessischen Naturschutzgesetzes, weiterhin von der Möglichkeit einer Erhebung der Ausgleichsabgabe im besiedelten Bereich Gebrauch zu machen. Angesichts der Tatsache, daß in den letzten 20 Jahren die Siedlungsfläche in Hessen um rund 6 Hektar pro Tag zugenommen und diese Entwicklung vornehmlich außerhalb des Geltungsbereiches von Bebauungsplänen oder im Geltungsbereich von Bebauungsplänen mit nur unzureichenden naturschützenden Festsetzungen erfolgt ist, wird die ökologische Bedeutung des Instrumentes der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe nur zu deutlich. Deshalb mißbilligt die Landesregierung ausdrücklich, daß sich einzelne Magistrate oder Kreisausschüsse auch nach eindeutigen Weisungen immer noch geweigert hatten, die Vorschriften über die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe umzusetzen.

Zu Tz. 86**Vollzugsdefizite im Verwaltungshandeln**

Wie bereits zu Tz. 82 und 83 ausgeführt, haben erst die personellen Aufstockungen die oberen Naturschutzbehörden in die Lage versetzt, ihre Aufsichtsaufgaben in diesem Bereich sinnvoll, d.h. ggf. auch in Form örtlicher Prüfungen, wahrzunehmen. Das neu eingesetzte Personal mußte zudem erst eingearbeitet werden. Die Entwicklung der im Landeshaushalt gebuchten Einnahmen weist aus, daß die Aufsichtstätigkeit der oberen Naturschutzbehörden Wirkung zeigt.

Mit Erlaß vom 9. Januar 1996 hat das für Naturschutz und Kommunalaufsicht zuständige Ministerium die unteren Naturschutzbehörden angewiesen, die noch bestehenden Vollzugsdefizite aufzuarbeiten und den oberen Naturschutzbehörden halbjährlich über den Fortgang der Arbeiten zu berichten. Die Regierungspräsidien haben durch geeignete fachaufsichtliche Maßnahmen auf den Fortgang der Arbeiten

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Gänzlich unverständlich bleibt, daß von den Aufsichtsbehörden selbst die recht unterschiedlichen Rechtsauslegungen bei der Festsetzung von Ausgleichsabgaben bis hin zu Rechtsverstößen unbemerkt blieben. Dadurch ergibt sich in Hessen für die Bauherrschaft je nach Baubehörde eine andere Behandlungsweise:

- Entgegen aller Vorschriften und anderslautender Urteile wird in einer kreisfreien Stadt seit 1989 die Erhebung von Ausgleichsabgaben mit den Baugenehmigungsgebühren gekoppelt, die Zahlung als aufschiebende Bedingung in die Baugenehmigung aufgenommen. Nach Auskünften der UNB hat sich die Bauherrschaft an diese Form der Erhebung gewöhnt, sie soll deshalb beibehalten werden.
- In einer anderen Kommune hat die Zahlung der Ausgleichsabgabe gemäß einer Auflage vor Baubeginn zu erfolgen.
- In einem anderen Kreis zieht der Rechtsbehelf gegen die Ausgleichsabgabe gar einen sofort vollziehbaren Baustopp nach sich.
- Bei einer Baubehörde eines anderen Kreises stellte die Ausgleichsabgabe einen untrennbaren Teil der Baugenehmigung dar, somit war ein Rechtsbehelf nur gegen die gesamte Baugenehmigung möglich. Erst nachdem das VG Kassel die Bedingungsfeindlichkeit der Baugenehmigung im Fall einer anderen Kommune festgestellt hatte, änderte der Kreis seine Auffassung. Ab April 1994 darf auch hier bei einem Widerspruch mit der Baumaßnahme begonnen werden.
- Zwei andere Kreise teilten der Bauherrschaft zwar die Höhe einer möglichen Ausgleichsabgabe mit, verzichteten aber auf eine förmliche Festsetzung.
- Eine Bauaufsichtsbehörde in Südhessen beachtete selbst die schriftliche Weisung ihres Landrats nicht, in der dieser die Aufnahme einer bestimmten Textform in die Baugenehmigung in Anlehnung an die Empfehlungen des Landkreistages vorschrieb. Hier teilte man vielmehr in Abänderung der Vorgabe der Bauherrschaft nur einen Zahlungsvorbehalt mit, teilweise sogar ohne Angabe des Betrages.

hinzuwirken. Soweit erforderlich sind Weisungen durch das neue Selbsteintrittsrecht bzw. kommunalaufsichtlich durchzusetzen. Die Landräte und Oberbürgermeister bzw. die zuständigen Beigeordneten sind auf ihre Dienstpflichten hinzuweisen.

Bei bedeutsamen Amtspflichtverletzungen kommen auch Disziplinarmaßnahmen oder – bei Angestellten – vergleichbare Personalmaßnahmen in Betracht.

Zusammenarbeitserlaß

Wie bereits oben ausgeführt, erarbeitet die Landesregierung zur Zeit einen gemeinsamen Runderlaß zur Zusammenarbeit der Bauaufsichts- und Naturschutzbehörden. Infolge der Novellierung des Hessischen Naturschutzgesetzes und der Hessischen Bauordnung war dies ohnehin notwendig geworden. Folgende Eckpunkte ergeben sich bereits aus dem Wortlaut des novellierten Hessischen Naturschutzgesetzes:

- a) Die Ausgleichsabgabe wird von der zuständigen Naturschutzbehörde festgesetzt (§ 6b Abs. 3 HENatG).
- b) Mit dem Eingriff oder dem Vorhaben nach § 6c HENatG darf nur begonnen werden, wenn die Ausgleichsabgabe gezahlt ist oder wenn eine andere Fälligkeit in der Genehmigung bestimmt ist (§ 6b Abs. 2 Satz 2 und 3 in Verbindung mit § 6c HENatG).
- c) Bereits mit Erlaß vom 19. August 1993 (StAnz. S. 2388) ist unter Nr. 1.3 geregelt, daß die Bauaufsichtsbehörde im Einzelfall im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde entscheidet, bei welchen Bauleitplänen die Voraussetzungen zur Erhebung der Ausgleichsabgabe vorliegen, soweit die höhere Verwaltungsbehörde hierüber noch keine Feststellungen getroffen hat. Bei Bebauungsplänen, die vor dem 1. Januar 1981 aufgestellt worden sind, ist in der Regel davon auszugehen, daß die Voraussetzungen zur Erhebung der Abgabe gegeben sind.

- 87 Bei den Bauanträgen ist der mit vorzulegende Ausgleichsplan Gegenstand der naturschutzrechtlichen Entscheidung durch die UNB. Aus der Gegenüberstellung des ursprünglichen Zustands und der lt. Plan vorgesehenen und von der UNB gebilligten Bepflanzung und Gestaltung eines Grundstücks und der entsprechenden Bewertung errechnet sich die Höhe der Ausgleichsabgabe. Da die vorgesehenen naturalen Maßnahmen letztlich für die Festsetzung des Ausgleichsbetrags entscheidend sind, wäre es geboten, zumindest stichprobenweise zu prüfen, ob die geplanten Maßnahmen auch ausgeführt werden. Dazu sind aber nach den Feststellungen des Rechnungshofs die meisten UNB personell nicht in der Lage. Damit steht die Ausführung der Vorgaben zur Ausgleichsplanung, d.h. der dauerhaft zu sichernde Bestand von Pflanzungen, vielfach nur auf dem Papier. Bei zehn der vom Rechnungshof geprüften 19 UNB finden beispielsweise im Einfamilienhausbereich keinerlei Kontrollen statt. Bei den restlichen UNB ist die Kontrolle auf ganz wenige Stichproben beschränkt. Diese werden zudem teils durch Nichtfachleute (Bauaufsicht, Feldschutz) vorgenommen, deren Beurteilungsvermögen vielfach mit der Feststellung, eine Bepflanzung mit etwas "Grünem" habe stattgefunden, endet. Bei unseren Prüfungen vor Ort wurde in zahlreichen Fällen nicht annähernd mit den Aus-

Zu Tz. 87**Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen**

Eine mangelhafte Kontrolle der durchgeführten realen Kompensationsmaßnahmen durch geeignete Bedienstete verstößt gegen die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde. Ein Abweichen der Bauherrschaft von den eingereichten Bauvorlagen oder die Vorlage unrichtiger Pläne oder Angaben im Baugenehmigungsverfahren kann eine bauordnungsrechtliche Ordnungswidrigkeit darstellen. Im Regelfall ist die Verwaltungsbehörde im Sinne des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten die jeweilige untere Bauaufsichtsbehörde. Da die Kosten für eine zumindest stichprobenartige Kontrolle sowohl durch Verwaltungskosten als auch gegebenenfalls mögliche Verwarnungsgelder oder Bußgelder gedeckt werden können, ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen kommu-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gleichsplanungen identische Zustände festgestellt. In all diesen Fällen wäre eine Neuberechnung der Ausgleichsabgabe, d.h. eine spürbare Erhöhung der ursprünglichen Festsetzung, erforderlich gewesen.

Von der Bauherrschaft bzw. den von diesen beauftragten Architekten werden teils Pläne vorgelegt, die als naturalen Ausgleich die Schaffung wahrer Biotoplandschaften mit Extensivrasen an Kinderspielplätzen, Heideflächen, Feuchtbiotopen u.a. ausweisen. Bei Ausführung solcher Planungen wäre später ein Betreten des Hausgartens nahezu unmöglich. Die durch geschickte Maßstabsveränderungen in zweiter Ebene eingeplanten Obstbaumhochstämme und stark wachsenden Allee- und Parkbäume im Abstand von nur 1 m zur Grundstücksgrenze würden in einigen Jahren schon durch Licht- und Wasserentzug verkümmern. Hier legen geschickte Planer teils gar Planungen vor, bei denen der Biotopwert des Grundstücks nach Eingriff unter Versiegelung einer Teilfläche des Grundstücks höher ist als vorher. Das gleiche Ergebnis ist auch bei landwirtschaftlichen Baumaßnahmen im Außenbereich festzustellen. Durch diese unrealistischen Planungen, die keiner Ausführungskontrolle unterliegen, werden Geldleistungen so niedrig wie irgendmöglich gehalten. Dem wirkt derzeit nur die Handlungsweise der wenigen UNB entgegen, die bereits heute nur wenige Biotoptypen, wie beispielsweise strukturreiche oder strukturarme Hausgärten im Innenbereich bewerten. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, daß zwecks Einsparung entsprechenden Verwaltungsaufwands eine Möglichkeit gesucht werden sollte, im Innenbereich nach den bisherigen Erfahrungswerten eine bestimmte Versiegelungspauschale zu erheben, um so auf die ins einzelne gehende Festlegung der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Ausgleichsplanung gänzlich verzichten zu können. Eine detaillierte fachbezogene Festlegung von Bepflanzungen erscheint nur im Außenbereich als sinnvoll.

nale Behörden auf die Kontrollmöglichkeit verzichten.

Divergierende Bewertungen sind kein Spezifikum der Vorschriften über die Erhebung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe. Auch das Steuerrecht läßt bekanntermaßen Bewertungsspielräume zu, die ein Steuerpflichtiger immer zu seinen Gunsten auslegen wird. Auch die strafrechtlichen Vorschriften, die einer unzulässigen Abgabenverkürzung entgegenwirken sollen, erfüllen offenbar ihren Zweck nicht vollständig. Ein anderes Beispiel ist der Bereich der finanziellen Förderungen durch Programme der Europäischen Union. Nach Art. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 werden in den Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen im Agrarbereich als signifikante Kontrollstichproben genannt:

- 10 v.H. der Beihilfeanträge "Tiere" oder Teilnahmeerklärungen,
- 5 v.H. der Beihilfeanträge "Flächen" (unter bestimmten Umständen sogar nur 3 v.H.).

In Ansehung dieser Gesamtsituation erwägt die Landesregierung, Mindestanforderungen für die Überprüfung der Antragsunterlagen im Zuge der Erhebung der Ausgleichsabgabe zu erarbeiten. Hierzu wird auch eine Empfehlung für Fertigstellungsabnahmen durchgeführter Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen gehören.

Soweit durchgeführte Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nicht dem beantragten Zustand entsprechen, ist im übrigen aufgrund des § 6c HENatG die Naturschutzbehörde befugt, von den ihr nach § 8 HENatG zustehenden Rechten Gebrauch zu machen. Darüber hinaus erwägt die Landesregierung für die Vorlage grob falscher Unterlagen in der Verordnung nach § 6b Abs. 6 HENatG eine Ordnungswidrigkeitennorm im Sinne des § 43 Abs. 4 HENatG einzuführen.

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß eine pauschale Abgeltung von Flächenversiegelungen im Innenbereich gerechter und verwaltungsvereinfachender wäre, teilt die Landesregierung nicht. Gerechtheit kann eine solche Regelung schon aus dem Grunde nicht sein, da sie die Ausgestaltung des Bauvorhabens nicht berücksichtigt. Es ist aber ein Anliegen der Landesregierung – auch im Hinblick auf die Staatszielbestimmungen Umweltschutz sowohl des Grundgesetzes als auch der Hessischen Verfassung – die Errichtung von Bauvorhaben umweltfreundlicher zu gestalten. Hierzu gehört zum Beispiel die Verwendung wasserdurchlässiger Bodenbefestigungen oder der Einsatz von Dachbegrünungen oder Regenwasserversickerungen für das vom Gebäude abfließende Niederschlagswasser. Insbesondere würde aber die "Versiegelungsabgabe" die Schäden nicht miterfassen, die sich zum Beispiel bei relativ großflächigen

Grundstücken durch die baubedingte Vernichtung von Naturstrukturen ergibt. So würde eine pauschale Versiegelungsabgabe nicht unterscheiden zwischen der Bebauung einer Schotterfläche und der Überbauung eines Streuobstwiesenreliktes.

Die Landesregierung hat sich im Zuge der Erarbeitung der Ausgleichsabgabenrichtlinien vom 17. Mai 1992 eingehend mit dieser Problematik befaßt und ist zu dem Ergebnis gelangt, daß eine "Versiegelungsabgabe" nicht in Betracht kommt. Die Ausgleichsabgabenrichtlinien sahen lediglich für einen Fall die Möglichkeit eines pauschalierten Betrages je qm vor, wenn nämlich für ein gesamtes Baugebiet die durchschnittliche Beeinträchtigung aufgrund der zulässigen Bebauung ermittelt worden wäre. Aufgrund des Art. 5 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes ist dieser Fall jedoch heute nicht mehr von Bedeutung.

Aber auch der Umfang der Verwaltungsvereinfachung durch die Einführung einer "Versiegelungsabgabe" stellt sich bei näherer Betrachtung als nicht mehr bedeutsam dar. In den typischen Fällen des § 6c HENatG (Ein- oder Zweifamilienhaus im besiedelten Bereich) kommen sowohl für die Voreingriffs- als auch für die Nachausgleichszustandsbewertung nur wenige der in Anlage 2 der Ausgleichsabgabenverordnung genannten Nutzungstypen in Betracht. Deren Erfassung in einer Flächenbilanz sowie deren Überprüfung kann bei entsprechender Verwaltungspraxis in relativ kurzer Zeit erfolgen. Darüber hinaus hat die Landesregierung die Einführung des Verfahrens durch die Herausgabe von Faltblättern und Broschüren sowie durch Vortragsveranstaltungen begleitet.

Gegen Falschanwendung oder Mißbrauch wäre im übrigen auch die Erhebung einer Flächenversiegelungspauschale nicht gefeit; auch im Falle der Erhebung einer Versiegelungspauschale wäre nicht auszuschließen gewesen, daß einzelne untere Naturschutzbehörden sich eigenmächtig Bagatellgrenzen gesetzt hätten.

Zu Tz. 88

Verwendung der Ausgleichsabgabe

Die Interpretation des Rechnungshofs, § 6 b Abs. 3 Satz 2 HENatG n.F. sei so auszulegen, daß die Ausgleichsabgabe innerhalb der ersten drei Vegetationsperioden nach dem Eingriff vollständig zu verwenden sei, wird nicht geteilt. § 6 b Abs. 3 Satz 2 HENatG n.F. beschränkt lediglich die Finanzierung der Grundpflege der aus Mitteln der Ausgleichsabgabe vorgenommenen Ersatzmaßnahmen auf den Zeitraum von drei Vegetationsperioden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß durch Artikel 1 Nr. 1 Haushaltsbegleitgesetz 1996 der Zeitraum für die Grundpflege auf sechs Vegetationsperioden ausgedehnt wurde.

- 88 Die Mittel der Ausgleichsabgabe sind zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden, wobei die zu finanzierenden Ersatzmaßnahmen im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen sollen (§ 6 Abs. 3 a.F. HENatG). Nach § 6 b Abs. 3 Satz 2 n.F. HENatG kommt ab 1. Januar 1995 eine zeitliche Komponente hinzu: Die Ausgleichsabgabe ist innerhalb der ersten drei Vegetationsperioden (nach dem Eingriff) zu verwenden. Angesichts des bisher nur spärlichen Abflusses der Mittel einerseits und der künftig zu erwartenden höheren Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe andererseits ist der Rechnungshof der Auffassung, daß folgende Komplexe einer Lösung bedürfen:

1. Die Möglichkeiten sind zu untersuchen, die neben Kap. 09 21 ATG 72 bestehenden zahlreichen besonders veranschlagten Investitionsprogramme für Naturschutz und Landschaftspflege zugunsten einer einheitlichen Dotierung aus den Einnahmen der Ausgleichsabgabe wegfallen zu lassen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

2. Im Hinblick auf die festgestellten Mängel der bisherigen Fachaufsicht ist künftig personell und organisatorisch sicherzustellen, daß die Festsetzung und Verwendung der Ausgleichsabgaben nach § 6 b Abs. 3 Satz 4 HENatG n.F. beaufsichtigt wird.
3. Der zeitnahe Abfluß der aufgelaufenen Reste ist sicherzustellen.
4. Darüber hinaus ist zu gewährleisten, daß die Mittel in dem vom Gesetz nunmehr vorgesehenen Dreijahreszeitraum möglichst abfließen. Außerdem ist zu klären, welche Verwendung für nicht im Dreijahreszeitraum abgeflossene Mittel vorzusehen ist.
5. Die einzelnen Ersatzmaßnahmen sind sinnvoll vorzubereiten und durchzuführen; unüberschbare Folgekosten müssen vermieden werden.

Die Stellungnahme des Fachministeriums steht derzeit noch aus.

Die Einschätzung des Rechnungshofs, daß der Mittelabfluß spärlich sei, kann nicht nachvollzogen werden. Das Finanzvolumen der aus Mitteln des Landeshaushaltes bezuschußten Ersatzmaßnahmen ist mit rund 10 Mio DM im Jahr 1995 auf das Zehnfache des Betrages von 1990 gestiegen. Das Land hat zunächst die Priorität bei der konsequenten Umsetzung der Ausgleichsabgabenerhebung gesehen und sich erst danach verstärkt dem Mittelabfluß gewidmet. Außerdem können vielfach erst dann (vor allem große) Maßnahmen kassenwirksam werden, wenn umfangreiche Arbeiten (Planung, Grunderwerb, Abschluß der Arbeiten) durchgeführt worden sind. Zum Beispiel weist die obere Naturschutzbehörde beim Regierungspräsidium in Darmstadt aus selbst erhobenen Abgaben am Jahresende 1995 einen Ausgaberesst von 8,8 Mio DM nach; gleichzeitig sind dort bereits Zuschüsse zu Ersatzmaßnahmen in Höhe von 9,6 Mio DM beantragt worden, die entweder bereits bewilligt worden sind oder kurzfristig bewilligt werden sollen.

Lösungsbedürftige Komplexe:

Zu Komplex 1:

Die Landesregierung hat die Möglichkeiten erkannt, künftige Investitionsprogramme für Naturschutz und Landschaftspflege deutlich niedriger zu dotieren als bisher. Der Haushaltsplan 1996 für das Land Hessen sieht – abgesehen von der Finanzierung bereits eingegangener Verbindungen – eine weitgehende Streichung der Ansätze für das Programm zur Renaturierung von Fließgewässern und für Grunderwerb zu Zwecken des Naturschutzes sowie des Ansatzes für das Investitionsprogramm Naturschutz vor. Es ist bereits jetzt Praxis bei den oberen Naturschutzbehörden, soweit als möglich investive Maßnahmen und damit verbundenen Grunderwerb aus der Ausgleichsabgabe zu finanzieren.

Zu Komplex 2:

Aufgrund der in den letzten Jahren von der Landesregierung vorgenommenen personellen Aufstockung der oberen Naturschutzbehörden und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Einarbeitung der neu eingestellten Kräfte weitgehend abgeschlossen sein muß, wird es stärker als in der Vergangenheit möglich sein, durch stichprobenartige örtliche Prüfungen der oberen Naturschutzbehörden die Arbeit der unteren Naturschutzbehörden zu lenken. Die von den oberen Naturschutzbehörden bereits veranlaßten örtlichen Überprüfungen sowie die Prüfung durch den Rechnungshof haben eine deutliche Signalwirkung an die anderen unteren Naturschutzbehörden gehabt. Insbesondere die Prüfung durch den Rechnungshof stellt eine wichtige Unterstützung der fachaufsichtlichen Maßnahmen der Landesregierung dar. Die Landesregierung begrüßt daher die Aktivitäten des Rechnungshofs in diesem Bereich vorbehaltlos, auch wenn das Ergebnis bestehende Vollzugsdefizite auf-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

zeigt, die schnellstmöglich beseitigt werden müssen. Weitergehende personelle Aufstockungen sind angesichts der aktuellen Finanzsituation des Landes derzeit nicht möglich.

Zu Komplex 3:

Die Landesregierung sieht folgende Möglichkeiten, aufgelaufene Reste zeitnah einer sinnvollen Verwendung zuzuführen:

Verstärkte Beratung potentieller Investoren durch die oberen und unteren Naturschutzbehörden. Stärker als in der Vergangenheit werden sich insbesondere die oberen Naturschutzbehörden mit Städten und Gemeinden in Verbindung setzen, um diese bei der Entwicklung sinnvoller Vorhabenskonzepte zu unterstützen. Angesichts der Haushaltsengpässe bei Städten und Gemeinden einerseits und der bestehenden Handlungsdefizite andererseits sollen Mittel aus der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe neben dem bisherigen Einsatzspektrum verstärkt auch in die Durchgrünung besiedelter Bereiche und in die über die Vorgaben des Hessischen Wassergesetzes hinausgehenden Bemühungen zur Renaturierung von Fließgewässern und der jeweiligen Auenbereiche eingesetzt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt soll in der Schaffung zusätzlicher Waldflächen in relativ waldarmen Regionen Hessens liegen. Voraussetzung für die jeweiligen Maßnahmen ist jedoch, daß in den betreffenden Räumen ein entsprechendes Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe zur Verfügung steht und daß die Gemeinden die bestehenden inhaltlichen Defizite in der Landschaftsplanung beseitigen. Die Gemeinden, die bereits einen qualitativ hochwertigen Landschaftsplan besitzen, verfügen über ausreichende Hinweise, in welchen Bereichen sinnvollerweise Ersatzmaßnahmen mit Mitteln der Ausgleichsabgabe realisiert werden können. Bei den übrigen Gemeinden wird die Anpassung der Landschaftsplanung an die neuen gesetzlichen Vorgaben zu entsprechenden Vorschlägen führen.

Zu Komplex 4.:

Diese Interpretation wird, wie bereits beschrieben, nicht geteilt.

Zu Komplex 5.:

Nach § 6c Abs. 3 HENatG wird das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe nach § 6c Abs. 1 den Gemeinden zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen zur Verfügung gestellt, soweit gewährleistet ist, daß die Mittel nach den Vorgaben des § 6b Abs. 3 Satz 2 und 3 verwendet werden. Die in dem ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, daß die Weitergabe der Gelder an die Gemeinden an einen entsprechenden Antrag einer Gemeinde gebunden werden sollte, ist im Gesetzgebungsverfahren gestrichen worden. Es entspricht somit dem ausdrücklichen Wunsch des Gesetzgebers, daß die nach § 6c

HENatG im besiedelten Bereich erhobene Ausgleichsabgabe ohne ein eigenständiges formelles Antragsverfahren den Gemeinden zur Verfügung zu stellen ist. Der Gesetzgeber hat jedoch nach wie vor darauf bestanden, daß die zweckentsprechende Verwendung der Mittel sichergestellt ist, indem er die Verwendung der Abgabe ausdrücklich unter die Aufsicht des Landes gestellt hat.

Im Hinblick auf die Vorgabe des § 2 HENatG, die vorsieht, daß naturschutzrelevante Vorhaben öffentlicher Träger mit der Naturschutzbehörde abzustimmen sind, und insbesondere auch angesichts der Feststellungen des Rechnungshofs, wird die Landesregierung die Weitergabe der Gelder an die Gemeinden davon abhängig machen, daß die Gemeinden ein konkretes Verwendungskonzept der unteren Naturschutzbehörde vorlegen und mit dieser beraten. Wenn und soweit sich ergeben sollte, daß Gemeinden die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht zweckentsprechend verwenden, wird die Landesregierung erwägen, die im Bereich dieser Aufkommensgemeinden entstehenden Abgaben gegebenenfalls auch anderen Gemeinden mit einem höheren Finanzierungsbedarf zuzuweisen. Darüber hinaus beabsichtigt die Landesregierung auch in diesen Fällen nach wie vor, die Rechnungslegung und die Zweckbindung in der Verwendung der Mittel durch örtliche Überprüfungen und Einsicht in die Verwendungsnachweise zu kontrollieren.

Die Landesregierung geht davon aus, daß die im Zuge der Novellierung des Hessischen Naturschutzgesetzes neu gefaßten Vorschriften zur Landschaftsplanung dazu führen werden, daß die Gemeinden über ein ausreichendes Reservoir an geeigneten Ersatzmaßnahmen verfügen, die aus der Ausgleichsabgabe finanziert werden können.

Grundsätzlich beabsichtigt die Landesregierung, vorrangig solche Maßnahmen zu finanzieren, die keine unübersehbaren Folgekosten verursachen. Hierzu gehört insbesondere auch die Fortsetzung der bisherigen Strategie, Maßnahmen Dritter zu bezuschussen, die ein gewisses Eigeninteresse an der Durchführung von Maßnahmen haben. Darüber soll – auch mit Rücksicht auf die Vorgaben der Rio-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen – den Belangen der natürlichen Eigenentwicklung und des Prozessschutzes in der Landschaft mehr Bedeutung beigemessen werden. Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß Investitionen jeglicher Art grundsätzlich auch einer gewissen Abnutzung unterliegen können. Eine solche "Wertabnutzung" ist grundsätzlich auch dann bei investiven Maßnahmen des Naturschutzes möglich, wenn die natürliche Entwicklung eines durch die Investition initiierten Prozesses ausnahmsweise zu Lasten des Naturschutzes abläuft.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**Querschnittsprüfung hinsichtlich der Vergabe von Gutachten für Organisationsangelegenheiten der hessischen Universitätsklinika in Frankfurt a. M. und Gießen**

(Kap. 15 08 und 15 11)

Bei der Mehrzahl der geprüften Gutachten wurden erhebliche Mängel bei der Dokumentation der Ausschreibung und der Vergabe der Aufträge sowie der Leistungsbeschreibung festgestellt. Dadurch war eine Beurteilung über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung nicht möglich. Eine Beachtung der Kriterien einer ordnungsgemäßen Ausschreibung und Vergabe ist in Zukunft sicherzustellen.

- 89 Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Vergabe von Gutachten für Organisationsangelegenheiten der hessischen Universitätsklinika untersucht. Für diese Gutachten wurden folgende Beträge (Bruttobetrag) verausgabt:

Klinikum	1990	1991	1992	1993	gesamt
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM
Frankfurt	—	—	294	195	489
Gießen	187	—	815	957	1.959
Summe					2.448

Das Klinikum der Philipps-Universität Marburg teilte mit, daß keine Gutachten für Organisationsangelegenheiten vergeben worden seien.

Die vergebenen Gutachten wurden einer standardisierten Prüfung unterzogen (wie zum Beispiel: Thema des Gutachtens, Gutachter, Notwendigkeit des Gutachtens, Höhe der Ausgaben, Vergabeverfahren, Umsetzung in Verwaltungshandeln), wie dies bereits in einer Querschnittsprüfung des Rechnungshofs hinsichtlich des wirtschaftlichen Einsatzes von Haushaltsmitteln für Gutachten bei allen Ministerien untersucht und Gegenstand der Bemerkungen für die Hj. 1987 und 1988 wurde (vgl. LT-Drucksache 12/6054). Insbesondere standen Fragen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) bei der Vergabe von Gutachten im Vordergrund.

Die Prüfungsmittelungen wurden mit Schreiben vom 25. April 1995 dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) übersandt, das mit Schreiben vom 11. September 1995 antwortete.

- 90 Bei der Mehrzahl der geprüften Gutachten wurden erhebliche Mängel bei der Dokumentation hinsichtlich Ausschreibung, Leistungsbeschreibung und Vergabe festgestellt. Grundlagen für die Festlegung des Honorars konnten ebenfalls nicht erhoben werden. Das HMWK hat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, daß die Gutachtaufträge sachgerecht und notwendig gewesen seien. Der Rechnungshof kann diese Auffassung nicht nachvollziehen, da die Mängel vielfach keine Grundlage für eine Bewertung von Effektivität und Effizienz der Gutachten ergaben.

Zu Tz. 89

Gutachtaufträge werden durch die Hochschulen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel ohne Beteiligung des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vergeben. Von ministerieller Seite ist daher nur eine nachträgliche Bewertung der Sachverhalte aufgrund von Stellungnahmen der Dienststellen möglich.

Die Ergebnisse der Querschnittsprüfung des Rechnungshofs hinsichtlich der Vergabe von Gutachten in Organisationsangelegenheiten der hessischen Universitätsklinika in Frankfurt am Main und Gießen waren für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst Anlaß, den Hochschulen Hinweise für die Vergabe und Abwicklung von Gutachtaufträgen zu geben. Die Beachtung der gegebenen Hinweise wurde von den betroffenen Dienststellen zugesagt.

Zu Tz. 90

Der Rechnungshof rügt zu Recht verfahrenstechnische Mängel in der Gutachtenpraxis der beiden Universitätsklinika. In einigen Fällen war dem Rechnungshof aufgrund mangelnder Dokumentationen über die betreffenden Gutachten eine abschließende Prüfung, ob die mit dem Gutachten verfolgten Ziele auf wirtschaftlichere Weise hätten erreicht werden können, nicht möglich. Die von den Klinika dargelegte sachliche Notwendigkeit der erteilten Gutachtaufträge wurde jedoch vom Rechnungshof nicht in Frage gestellt bzw. nicht widerlegt. Insbesondere waren die jetzt in seinem Bemerkungsbeitrag aufgegriffenen Verträge aus dem Bereich des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am

- 91 Mit Erlaß vom 9. Juni 1995 an die Präsidenten der hessischen Hochschulen und an die Vorstände der Klinika hat das HMWK auf die Notwendigkeit einer Koordination von Organisationsuntersuchungen hingewiesen.

In einem weiteren Erlaß vom 7. September 1995 hat das HMWK die in seinem Geschäftsbereich nachgeordneten Dienststellen angewiesen, die notwendigen Prüfungskriterien, die vom Rechnungshof in den oben genannten Prüfungsmitteilungen niedergelegt wurden, bei Vergabe von Gutachten zu beachten. Das Ministerium teilte darin auch mit, daß der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung es gebiete, Vergleichsangebote vor einer Auftragsvergabe einzuholen. Entgegen der Stellungnahme der Landesregierung zum Bemerkungsbeitrag des Rechnungshof für die Hj. 1987 und 1988 sah sich jetzt das HMWK veranlaßt, die grundlegenden Kriterien bei der Vergabe von Gutachten im Erlaßwege zu regeln.

- 92 Nachstehend werden einige Mängel, die der Rechnungshof bei seiner Prüfung feststellte, näher erläutert:

Das Klinikum der Justus Liebig-Universität in Gießen hat in den Jahren 1992 und 1993 u.a. vier Verträge mit der Firma A geschlossen. Insgesamt wurden hierfür in den Jahren 1992 und 1993 984 616 DM (1992: 540 900 DM, 1993: 443 716 DM) ausgegeben.

Einer dieser Verträge führte zu Ausgaben in Höhe von 742 936 DM in den Jahren 1992 und 1993. Er wurde geschlossen, um den Betrieb der Zentralsterilisation zu gewährleisten und war ein "Anschlußvertrag" aufgrund anderer von A durchgeführter Untersuchungen. Der Vertrag beinhaltete im wesentlichen die Beratung und Unterstützung der Leitung, Koordination und Entwicklung der Arbeitsabläufe der Zentralsterilisation. Zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Zentralsterilisation verfügte das Klinikum nicht über geeignetes Personal, um diese Aufgaben erfüllen zu können.

Hinsichtlich der Angebotsvergabe teilte das Klinikum mit, daß es sich um das einzig bekannte Dienstleistungsunternehmen mit Kenntnissen in den Bereichen Sterilgutaufbereitung, -versorgung und -entsorgung gehandelt habe und daher der Vertrag freihändig vergeben worden sei. Infolge der mangelnden Dokumentation der Angebotsvergabe konnte dies nicht nachvollzogen werden.

Der Leistungsumfang wurde im Vertrag vom 24. August 1992 mit Wirkung zum 1. September 1992 bestimmt und sollte zum 31. Dezember 1993 enden. Eine Leistungsbeschreibung war enthalten. Der Umfang der Tätigkeit der Mitarbeiter der Fa. A war vertraglich wie folgt vorgesehen: "Zusätzlich zu den beiden Leitungskräften werden weitere drei Mitarbeiter von A, vorerst befristet bis zum 31. Dezember 1992, zur Verfügung gestellt und separat abgerechnet. ... Mitarbeiter von A werden zusätzlich auf Spezialgebieten wie Management, Hygiene etc. unterstützend und beratend tätig werden ... Der Einsatz der Mitarbeiter von A wird im Vertragszeitraum durchschnittlich der Arbeitszeit von zwei Vollzeitmitarbeitern entsprechen." Als Vergütung hierfür war vorgesehen:

- monatlicher Festbetrag zuzüglich gesetzlicher Mehrwertsteuer und

Main nicht Gegenstand der vorausgegangenen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Der Rechnungshof hatte sich hinsichtlich der Auftragsvergabe des Klinikums Frankfurt vielmehr im wesentlichen auf allgemeine Feststellungen beschränkt, die – anders als im Bereich des Klinikums der Justus-Liebig-Universität Gießen – nicht anhand konkreter Beispielfälle präzisiert wurden.

Zu Tz. 91

Die Landesregierung hält nach wie vor eine allgemeine Erlaßregelung über die grundlegenden Kriterien bei der Vergabe von Gutachten nicht für erforderlich, da die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel in der Vergabep Praxis nur punktuell aufgetreten sind. Die vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst veranlaßten Maßnahmen sind ausreichend, um die betroffenen Dienststellen künftig zu einer Verbesserung ihrer Vergabep Praxis anzuhalten.

Zu Tz. 92

Wie der Rechnungshof zutreffend festgestellt hat, verfügte das Klinikum der Justus-Liebig-Universität Gießen im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Zentralsterilisation im Neubau Chirurgie nicht über geeignetes Personal, um die damit verbundenen Aufgaben erfüllen zu können. Mit der Auftragsvergabe über die Beratung und Unterstützung der Leitung, Koordination und Entwicklung der Arbeitsabläufe der Zentralsterilisation konnte die zeitgerechte Inbetriebnahme ohne zusätzliche Landesmittel bzw. zusätzliche Stellen sichergestellt werden.

Das Klinikum schließt nicht aus, daß die Beachtung aller Kriterien bei der Auftragsvergabe und die richtige Dokumentation ein – isoliert für sich betrachtet – kostengünstigeres Ergebnis erbracht hätte. Die damalige Entscheidungssituation habe jedoch schnelles Handeln erfordert, um die Inbetriebnahme der Zentralsterilisation nicht zu verzögern und die während der Bauphase unvermeidliche ungünstige Betriebssituation mit ihren wirtschaftlichen Nachteilen nicht noch zu verlängern.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- monatlicher Betrag je Mitarbeiter (zuzüglich gesetzlicher Mehrwertsteuer).

Aus den vorstehenden Vereinbarungen war nicht ersichtlich, welche Zahl von Mitarbeitern der Fa. A für die vertraglich vereinbarte Leistung benötigt wurden. Die vertragliche Regelung läßt es nicht zu, den Umfang der zu erbringenden Leistungen konkret zu benennen, um daraus die notwendigen Zahlungen abzuleiten.

Diese Regelungen hatten zur Folge, daß das Klinikum keinen exakten Überblick über den Umfang der zu erbringenden Leistung hatte: In der vom Klinikum erstellten Übersicht zu Beginn der Untersuchung wurde der Wert des Vertrages mit netto 370 000 DM angegeben. Tatsächlich wurden jedoch – wie der Rechnungshof erhob – in den Jahren 1992 und 1993 742 936 DM (brutto) verausgabt.

Abschlagszahlungen und Dokumentation der vertraglich vorgesehenen Leistung konnten nicht durch Vorlage entsprechender Unterlagen nachgewiesen werden. Es konnte daher nicht festgestellt werden, ob der Personaleinsatz der Mitarbeiter der Fa. A in dem Umfang notwendig war.

Die Fa. A erhielt monatlich den vereinbarten Festbetrag. Die Kosten für die Personalgestellung wurden nach Vorlage der Rechnungen an die Fa. A vom Klinikum bestritten.

Der Vertrag wurde insoweit gekündigt, als man zum 1. Oktober 1993 eigenes Personal für die Leitung der Zentralsterilisation einsetzen konnte. Dies wurde der Fa. A schriftlich mitgeteilt.

Wie die Prüfung des Rechnungshofs ergeben hat, wurde die Dauerauszahlungsanordnung erst zum 31. Dezember 1993 eingestellt, so daß für drei Monate eine Überzahlung von 82 810 DM erfolgte. Eine fortlaufende Kontrolle und Überwachung der Leistungserbringung der Fa. A im Verhältnis zu den Zahlungen des Klinikums hätte eine solche Überzahlung vermieden.

Wie das Klinikum in Gießen hierzu mitteilte, ist zwischenzeitlich der Betrag von 82 810 DM von der Firma A erstattet worden.

Der Rechnungshof hat in seine Prüfung nicht einbezogen, inwieweit diese Vertragsgestaltung eine unzulässige Ausweitung des Stellenplans des Klinikums darstellt und ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Arbeitnehmerüberlassung hätten erfüllt sein müssen.

Das Klinikum in Gießen führte dazu in seiner Stellungnahme aus, daß der Personalbedarf für den Betrieb der Zentralsterilisation vom Klinikum mit 12,7 Stellen ermittelt wurde. Zusätzliche Stellen für diesen Bereich wurden vom HMWK nicht genehmigt und erst durch die Umsetzung und Umwandlung freigewordener Stellen aus anderen Bereichen gelang es, die Aufgaben im September 1993 gemäß der durchgeführten Stellenberechnung zu erledigen.

- 93 Mit der Fa. B, die nach Auskunft des Klinikums Gießen im Jahre 1992 als einziger Anbieter über spezifische Kenntnisse hinsichtlich Konzepterstellung, Koordination und Beratung der zentralen Speiseversorgung verfügte, wurde ein Vertrag geschlossen, um u. a. die Kosten der Speiseversorgung zu reduzieren. Dem Unternehmen wurde während der Vertragsdauer auch die Leitung der zentralen Speiseversorgung übertragen. Infolge mangelnder Dokumentation sind diese Angaben nicht nachvollziehbar.

Die Zielsetzungen des Vertrages sollten u. a. dadurch erfüllt werden, daß durchschnittlich zwei vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter der Fa. B in der Speiseversorgung des Klinikums eingesetzt wurden. Für die Leistung war eine Vertragslaufzeit von 5,5 Jahren geplant. Seit Vertragsbeginn (1. August 1992) wurde ein monatlicher Festbetrag gezahlt, der zum 1. Januar 1993 überprüft und

Zu Tz. 93

Nach dem Bericht des Klinikums der Justus-Liebig-Universität Gießen wurde die Firma B. unter mehreren Anbietern ausgewählt. Sie habe die aufgrund einer detaillierten Leistungsbeschreibung geforderten Leistungen teilweise vor Vertragsende erbracht. Entgegen der Feststellung des Rechnungshofs in seinen Bemerkungen liege ein Handbuch mit Ist-Analyse und Verbesserungsvorschlägen vor. Die Umsetzung der entwickelten Vorschläge sei zum Teil schon während der Vertragslaufzeit erfolgt und sei in den anschließenden Jahren konsequent fortgeführt worden. Dies habe zu einer dauerhaften Kostenreduzierung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

um 5 v.H. erhöht wurde. Neben diesem Festbetrag hat sich das Klinikum u.a. verpflichtet, zwei Büroarbeitsplätze und Wohnraum für das Personal der Fa. B zur Verfügung zu stellen. Der Vertrag wurde zum 30. Juni 1993 gekündigt. Die Kosten einschließlich der Nebenleistungen betrugen für 11 Monate 600338 DM (brutto). Bei ordnungsgemäßer Vertragserfüllung war darüber hinaus eine erfolgsabhängige Honorierung in Höhe von 50 v.H. des betriebswirtschaftlichen Einsparpotentials vorgesehen. Diese wurde aber wegen der vorzeitigen Vertragsbeendigung nicht gezahlt. Der Vertrag enthält zwar eine Leistungsbeschreibung, die erbrachten Leistungen sind jedoch nicht durch Zwischen- oder Endberichte, Aktenvermerke, Gesprächsprotokolle o.ä. dokumentiert, so daß die Angemessenheit zwischen Leistungsumfang zum vereinbarten Honorar nicht abschließend beurteilt werden kann.

Die vom Klinikum in der Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen angesprochene Ist-Analyse und Verbesserungsvorschläge aus dem Gutachten konnten trotz Rückfragen des Rechnungshofs während der Erhebungen nicht vorgelegt werden.

Das Klinikum teilte mit, daß die Gesamtkosten für die Speiseversorgung des Jahres 1993 um 366616 DM unter den vergleichbaren Kosten des Jahres 1992 liegen, obwohl monatliche Kosten für den Vertrag mit der Fa. B, Lohnsteigerungen und Preissteigerungen im Lebensmittelbereich zu verzeichnen waren. Im Vergleichszeitraum waren Einnahmesteigerungen von 267183 DM festzustellen und erhöhten somit den Deckungsbeitrag der Zentralküche um insgesamt 633799 DM. Von den absoluten Zahlen her ist dieses Einsparpotential aufgrund der vorgelegten Zahlen der Finanzbuchhaltung nachvollziehbar. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß eine differenzierte Analyse auf der Grundlage der bisher vorliegenden statistischen Angaben nicht vorgenommen werden konnte: zu einer Kostenreduzierung könnte beispielsweise beigetragen haben, daß sich die Betten-tage des Jahres 1992 von 533682 auf 502412 im Jahre 1993 (= 31270) verringert haben.

Die im Vertrag mit der Firma B vereinbarte Einführung einer neuen Datenverarbeitung (DV) in der Speiseversorgung erfolgte nicht, da die Herstellung einer Schnittstelle zum klinikumseigenen DV-System mit extrem hohen Kosten verbunden gewesen wäre. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte dies vor Abschluß des Vertrages geprüft werden müssen, so daß dieser Vertragsteil nicht hätte aufgenommen werden dürfen. Hieraus wäre daher ggf. eine Kostenersparnis zu erwarten gewesen.

Der Vertrag wurde mit der Fa. B auch deshalb geschlossen, da die vakante Stelle des Leiters der Speiseversorgung nicht mit qualifiziertem Personal besetzt werden konnte. Der Rechnungshof hat auch hier in seine Prüfung nicht einbezogen, inwieweit diese Vertragsgestaltung mit der Beschäftigung von zwei externen Arbeitskräften eine unzulässige Ausweitung des Stellenplans des Klinikums darstellt.

- 94 Im Jahre 1990 wurde vom Klinikum der Justus Liebig-Universität nach Absprache mit dem Präsidenten der Universität in Gießen ein Gutachten an ein Unternehmen vergeben (Ausgaben rund 187000 DM), um eine Organisationsanalyse für die gemeinsame technische Abteilung durchzuführen, dessen Umsetzung (u.a. wegen 24-monatiger Vakanz der Kanzlerstelle) noch nicht abgeschlossen ist.

Aufgrund der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 23. März 1987 zu Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der Präsidialverwaltungen der Universitäten wurde im April 1993 ein Gutachten für die Organisationsuntersuchung im Bereich der Technischen Abteilungen der hessischen Universitäten vom HMWK ausgeschrieben, dessen Kosten von rund 215000 DM aus Mitteln des HMWK bestritten wurden.

geführt, die die einmaligen Kosten für die Leistungen der Firma B. schon mehrfach kompensiert habe.

Die Summe der Gesamtkosten der Speiseversorgung habe im Jahr 1993 um 395676 DM und im Jahr 1994 sogar um 1157767 DM unter den vergleichbaren Kosten des Wirtschaftsjahres 1992 gelegen. Dabei sei die Anzahl der Beköstigungstage in 1994 höher gewesen als in 1993. Die Jahresvergleichsergebnisse von 1992, 1993, 1994 und die Hochrechnung 1995 zeigten jeweils ein deutlich verbessertes Jahresergebnis, das nicht, wie vom Rechnungshof vermutet, mit einem Rückgang der Bettentage erklärt werden könne.

Zu Tz. 94

Die vom Klinikum der Justus-Liebig-Universität Gießen in Auftrag gegebene Organisationsanalyse für die mit der Kernuniversität Gießen bestehende gemeinsame technische Abteilung diente der Feststellung, inwieweit eine getrennte Leistungserbringung im technischen Bereich für Kernuniversität einerseits und für das Klinikum andererseits wirtschaftlich sinnvoller wäre. Da bei den Universitäten in Frankfurt und Marburg für Kernuniversität und Klinikum jeweils getrennte technische Abteilungen bestehen, stellt die übergreifende Zuständigkeit der technischen Abteilung der Universität Gießen eine Besonderheit dar, die einer speziellen Untersuchung bedurfte.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Wie die Erhebungen zeigten, hatte das HMWK keine Kenntnis über das Gutachten aus dem Jahre 1990 für die technische Abteilung an der Universität Gießen, obwohl bei Vorbereitung der Ausschreibungen das HMWK alle Präsidenten der hessischen Hochschulen eingebunden hat. Den Rechnungshof veranlaßte dies, das HMWK auf die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung hinzuweisen.

Das HMWK teilte hierzu mit, daß die Gutachten sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgten und daher auf das vom HMWK in Auftrag gegebene Gutachten nicht hätte verzichtet werden können, obwohl die "Kenntnisse aus dem Gutachten des Jahres 1990 sicherlich hätten einfließen können".

Demgegenüber hatte die Organisationsuntersuchung im Bereich der technischen Abteilungen der hessischen Universitäten die Zielsetzung, modellhaft an zwei hessischen Universitäten (Philipps-Universität Marburg und Gesamthochschule Kassel) die Aufgabenfelder technischer Abteilungen, eine zweckmäßige Aufbauorganisation sowie den Personalbedarf für das Betreiben technischer Anlagen in exemplarisch ausgewählten Hochschulgebäuden zu ermitteln. Außerdem sollten Standardwerte für die Personalstruktur einer technischen Abteilung und die Qualifikation des einzusetzenden Personals erarbeitet werden.

In der letztgenannten Organisationsuntersuchung hätte auf die ortsbedingte Besonderheit der technischen Abteilung der Universität Gießen und die sich daraus ergebenden Folgerungen, wie sie in der vom Klinikum Gießen in Auftrag gegebenen Organisationsanalyse zum Ausdruck gekommen sind, hingewiesen werden können.

Keinesfalls wären aber an den beiden anderen Universitäten, deren technische Abteilungen gerade nicht dienststellenübergreifend zuständig sind, die Erhebungen und deren Auswertungen entbehrlich geworden.

Die Umsetzung der Untersuchungsergebnisse ist bei beiden Gutachten noch nicht abgeschlossen. Aufgrund der bei der Justus-Liebig-Universität durchgeführten Organisationsanalyse wird derzeit von einer Arbeitsgruppe, die sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kernuniversität und des Klinikums zusammensetzt, die Trennung der gemeinsamen technischen Abteilung und Aufteilung des vorhandenen Personals auf beide Bereiche vorbereitet. Bei der modellhaft an der Philipps-Universität Marburg und der Gesamthochschule Kassel durchgeführten Organisationsuntersuchung wurden Mängel im Zusammenwirken zwischen Staatsbauverwaltung und Hochschulen aufgezeigt, die auf Landesebene Anlaß für eine Neuregelung des Verfahrens in der Bauunterhaltung waren. Seitens der Hochschulen wurde eine zügige Umsetzung der die örtliche Ebene betreffenden Empfehlungen des Gutachtens zugesagt.

Zu Tz. 95

Die Untersuchung zum Thema "Wechselwirkungen zwischen Pflegebereichen und Verwaltungs- und Versorgungseinheiten" war Gegenstand eines Forschungs- und Entwicklungsvertrages. Das Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main teilt zu der Auftragserteilung an das von Herrn Prof. Dr. C. geleitete Hochschulinstitut mit, daß eine Empfehlung eines anderen außerhessischen Universitätsklinikums hierfür ausschlaggebend gewesen sei, bei dem Herr Prof. Dr. C. aufgrund seiner umfangreichen spezifischen Erfahrungen ähnliche Projekte mit großem Erfolg abgewickelt habe. Zudem habe Herr Prof. Dr. C. weitere Referenzen u.a. namhafter deutscher Industrieunternehmen benannt.

- 95 Im Jahre 1992 hat das Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a. M. eine Untersuchung zum Thema "Wechselwirkungen zwischen Pflegebereichen und Verwaltungs- und Versorgungseinheiten" (Ausgaben: 225 000 DM) an ein Institut einer bundesdeutschen Hochschule (kurz: Institut) unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. C. vergeben. Anlaß für die Vergabe des Gutachtens war nach Angaben des Klinikums die schwierige Situation in den Jahren 1990 und 1991, die sich insbesondere in der negativen wirtschaftlichen Entwicklung, erheblichem Personalmangel im Pflegedienst und damit verbundenen Bettenschließungen zeigte. Ursächlich für diese Situation seien u.a. das schlechte Betriebsklima, interne Reibungsverluste und Disfunktionalitäten sowie Führungsfehler gewesen. Das Gutachten sollte daher auch Fragen der Organisationsentwicklung und Mitarbeiterpsychologie umfassen.

Der Rechnungshof erkennt nicht die Notwendigkeit, daß die vom Klinikum benannten strukturellen Probleme umgehend ge-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

löst werden mußten, um einerseits wirtschaftliche Verluste zu vermeiden und andererseits ein Betriebsklima zu schaffen, das die Arbeit im Klinikum für das Personal attraktiv macht.

Bundesweit gibt es eine Vielzahl von Unternehmensberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die nach Auffassung des Rechnungshofs auch die fachspezifischen Anforderungen für die Durchführung dieser Art von Organisationsuntersuchungen im Krankenhauswesen erfüllen. Durch die fehlende Dokumentation, welche konkreten Ziele mit der Untersuchung verbunden waren und ob nicht auch andere Anbieter diese Voraussetzungen hätten erfüllen können, konnte nicht festgestellt werden, ob nicht wirtschaftlich günstigere Angebote in Betracht gekommen wären. Die in der Stellungnahme des Klinikums angesprochene Referenzliste von Prof. Dr. C wurde während der Erhebungen nicht vorgelegt.

Eine abschließende Beurteilung der Frage, ob nicht beispielsweise andere Untersuchungen (Erkenntnisse aus dem Gutachten der Fa. X aus dem Jahre 1988; Ende 1991 wurde eine Wirtschaftlichkeitsprüfung beim Klinikum auf Veranlassung der Krankenkassen in Auftrag gegeben) zur Feststellung und Beseitigung der strukturellen Defizite hätten beitragen können, war im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich.

Der Vertrag wurde seitens des Klinikums nicht von der Verwaltungsdirektorin oder ihrem Vertreter unterschrieben. Der Gegenstand des Vertrages wurde in der Anlage zum Vertrag vom 26. November 1991 dargestellt. Er enthält jedoch keine Ausführungsfristen (z. B. Termin zur Abgabe des End- oder Zwischenberichtes). Zur Überwachung und Kontrolle der Arbeitsschritte sollte auf solche Fristsetzungen geachtet werden, da diese üblicherweise der Kontrolle des Auftraggebers dienen.

Die Zahlungen wurden am 15. April 1992 (100 000 DM), am 30. November 1992 (80 000 DM) und am 14. April 1993 (45 000 DM) geleistet. Eine Dokumentation von Zwischenergebnissen konnte nicht vorgelegt werden, so daß nicht nachvollziehbar ist, ob der Stand der Leistung mit den erfolgten Zahlungen in Einklang stand. Der Schlußbericht ist im März 1993 beim Klinikum eingegangen; eine Zusammenfassung desselben lag im November 1993 vor.

Mit Beschluß vom 19. Juli 1993 (Nr. V 52/93) nimmt der Klinikumsvorstand das Gutachten zur Kenntnis und beschließt grundsätzlich die Umsetzung der Reorganisationsvorschläge – insbesondere die Strukturierung in Ertrags-Kosten-Einheiten. Die Umsetzung war zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht abgeschlossen.

- 96 Im Jahre 1992 vergab das Klinikum in Frankfurt a. M. neben dem o.g. Gutachten an das Institut einer bundesdeutschen Hochschule (unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. C) ein weiteres Gutachten zum Thema "Konzeptionelle Neuordnung der Klinikorganisation" für 114 000 DM. Dazu erstellte Prof. Dr. C unter einer Anschrift ein Angebot mit Datum vom 26. November 1991. In diesem Angebot waren Herr "Prof. Dr. C – Leiter des Instituts einer bundesdeutschen Hochschule und Dipl.-Päd. C, Personalentwicklung" (= Ehefrau von Prof. Dr. C) als Auftragnehmer bezeichnet. Die gutachterliche Tätigkeit hatte zum Ziel, die Verwaltungsdirektorin des Klinikums bei der konzeptionellen Neuordnung der Klinikorganisation zu unterstützen und bei der Umsetzung auszuwählender Projekte zu beraten (Tz. 1 des Angebotes). In einem weiteren Schreiben vom 26. November 1991 von Prof. Dr. C wurde mitgeteilt, daß das "pauschale Festpreis-Honorar" 114 000 DM incl. aller Nebenkosten und Reisespesen beträgt und in vier Raten in Rechnung gestellt wird. Im Angebot wird ergänzend mitgeteilt, daß die Einbindung von wissenschaftlichen und studentischen Mitarbeitern möglich ist. Der Vertrag endete zunächst Ende 1992. In den Randbedingungen des Angebotes (Tz. 4) wird darüber hinaus ausgeführt: "Berichte und schriftliche Vorlagen werden nur angefertigt, soweit

Andere Anbieter habe es nach Auffassung des Klinikums für eine derart spezifische Fragestellung am Markt nicht gegeben.

Die Erkenntnisse aus dem Gutachten der Firma X aus dem Jahre 1988 und die Ende 1991 auf Veranlassung der Krankenkassen in Auftrag gegebene Wirtschaftlichkeitsprüfung seien zur Feststellung und Beseitigung der strukturellen Defizite nicht ausreichend gewesen, so daß das Klinikum auch nicht auf den Auftrag an das Hochschulinstitut habe verzichten können. Zudem habe die von den Krankenkassen geforderte Wirtschaftlichkeitsanalyse einen völlig anderen Ansatz gehabt, nämlich geschäftsjahresbegleitend 1992 auf der Basis möglichst aktueller Leistungs- und Kostendaten das "wirtschaftliche Budget" zu berechnen. Mit dem Forschungs- und Entwicklungsvertrag sei demgegenüber das Ziel verfolgt worden, organisatorische und strukturelle Schwachstellen insbesondere im Pflegedienst und den Verwaltungsbereichen aufzuzeigen und die Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche zur Effizienzsteigerung in der stationären Krankenversorgung zu verbessern.

Der Vertrag ist von Herrn Prof. Dr. C. für den Auftragnehmer am 26. November 1991 unterzeichnet worden, für den Auftraggeber durch die Verwaltungsdirektorin des Klinikums am 27. Januar 1992.

Von den verfahrenstechnischen Mängeln bei der Vertragsgestaltung und Auftragsabwicklung abgesehen, wird auch vom Rechnungshof die Notwendigkeit nicht verkannt, daß die vom Klinikum benannten strukturellen Probleme umgehend gelöst werden mußten, um einerseits wirtschaftliche Verluste zu vermeiden und andererseits ein Betriebsklima zu schaffen, das die Arbeit im Klinikum für das Personal attraktiv macht.

Zu Tz. 96

Neben dem Forschungs- und Entwicklungsvertrag wurde durch das Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main zeitgleich ein weiterer Vertrag mit Herrn Prof. Dr. C. und Frau Dipl.-Päd. C. über ein Gutachten zum Thema "Konzeptionelle Neuordnung der Klinikorganisation" abgeschlossen, der nach Angaben des Klinikums als Ergänzung des Forschungs- und Entwicklungsvertrages zu verstehen sei. Rechtsnachfolgerin der Auftragnehmer sei die im Laufe des Jahres 1993 gegründete Firma D. GmbH gewesen, deren Geschäftsführerin Frau Dipl.-Päd. C. sei. Von daher verstehe sich eine unterschiedliche Rechnungsstellung zunächst durch die Eheleute C. und sodann von Frau Dipl.-Päd. C. als Geschäftsführerin der Firma D. GmbH.

Die Aufteilung der Leistungen in einen Forschungs- und Entwicklungsvertrag mit dem Hochschulinstitut und in einen weiteren Vertrag mit den Eheleuten C.

Bemerkungen des Rechnungshofs

dies für die gutachterliche Tätigkeit erforderlich ist; ein Abschlußbericht wird nicht erstellt“. Das Angebot wurde am 27. Januar 1992 angenommen; die erste Rechnung wurde am 4. Februar 1992 von den Eheleuten C gestellt. Die weiteren vierteljährlichen Abschlagsrechnungen sind einmal unter einer Anschrift Prof. Dr. C und Dipl.-Päd. C erstellt. Die weiteren Rechnungen lauten nur auf Frau Dipl.-Päd. C unter der gleichen Anschrift.

Aufgrund der o.g. Ausführungen vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen, wer Auftragnehmer für die Erstellung des Gutachtens war. Die Mehrzahl der Rechnungen wurde von Frau Dipl.-Päd. C persönlich gestellt.

Wie bereits dargestellt, wurde die gutachterliche Tätigkeit nicht durch schriftliche Ausarbeitungen des Auftragnehmers dokumentiert. Wie unsere Rückfragen ergaben, sind die Ergebnisse dieser Beratung in den Schlußbericht des erstgenannten Gutachtens eingeflossen. Auch diese Verfahrensweise ist merkwürdig, da die Auftragnehmer der beiden Gutachten nicht identisch waren.

Das Ziel des Auftrages sollte u.a. durch die Bildung von Projektteams erreicht werden, die nach Rücksprache mit dem Klinikum gebildet wurden. Betroffene wurden dafür vom Klinikum freigestellt. Diese informieren ihre Vorgesetzten direkt über diese Maßnahme. Diese Regelung gilt auch für Workshops (siehe Tz. 3 des Vertrages). In Tz. 4 (Randbedingungen) wurde darüber hinaus ausgeführt, daß der Auftragnehmer das Recht habe, „eine Freistellung ggf. durch Anweisung des Auftraggebers zu bewirken.“ Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine solche Vereinbarung unüblich.

Aufgrund des geschilderten Sachverhaltes und wegen fehlender Dokumentation der Ausschreibung, Berichterstellung o.ä. vermag der Rechnungshof die Notwendigkeit und die damit verbundenen Ausgaben für das Gutachten nicht zu beurteilen. Auch die Darlegungen in einem Aktenvermerk des Klinikums waren nicht geeignet, die Bedenken des Rechnungshofs zu beseitigen. Derartige Vertragsgestaltungen haben zu unterbleiben.

Stellungnahme der Landesregierung

und später der Firma D. GmbH diene offensichtlich der Abgrenzung von Haupt- und Nebentätigkeit von Professor Dr. C.. Eine dienstrechtliche Überprüfung dieses Sachverhalts ist nicht möglich, da Prof. Dr. C. nicht hessischer Landesbeamter ist.

Die Ergebnisse aus beiden Verträgen wurden in einem einheitlichen Schlußgutachten festgehalten, dessen Zusammenfassung im folgenden wiedergegeben wird:

„Die im Rahmen des Gutachtens zu den Wechselwirkungen zwischen Pflegebereichen, Verwaltungseinheiten und logistischen Bereichen des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität durchgeführten Untersuchungen zeigen, daß neben zum Teil historisch bedingten Strukturproblemen zahlreiche Schwachstellen in und zwischen den einzelnen Subsystemen existieren, die ein effizientes, qualitativ hochwertiges und wirtschaftliches Arbeiten zum Teil unmöglich machen.

In allen untersuchten Bereichen ist ein geringes Kostenbewußtsein festzustellen. Bei wirtschaftlichen Entscheidungen werden häufig nur die Belange des eigenen Bereichs betrachtet und die Auswirkungen für das Gesamtsystem außer acht gelassen. Darüber hinaus zeigen die Mitarbeiter(innen) der meisten Bereiche eine geringe Identifikation mit dem Gesamtsystem Universitätsklinikum. Aufgrund dessen haben sich zahlreiche 'Nester' mit eigenen Zielen innerhalb der verschiedenen Bereiche gebildet, die das Gesamtsystem zum Teil stützen, zum Teil aber auch erheblich behindern. Weitere Schwachstellen sind die unzureichenden technischen Unterstützungen für Kommunikationsaufgaben und verwaltende Tätigkeiten sowie die kaum vorhandenen Erneuerungsmechanismen zur Identifikation neuer und zukünftiger Anforderungen an das Universitätsklinikum.

Zentraler Reorganisationsvorschlag des Gutachtens ist die Bildung von überschaubaren medizinisch-pflegerischen Ertrags-Kosten-Einheiten auf der Basis vorhandener Abteilungen. Diesen wird ein eigenverantwortlich zu verwaltendes Budget zugeteilt. Dazu ist es erforderlich, die Leistungen sowohl medizinisch-pflegerischer als auch logistischer Bereiche berechenbar zu machen. Beispielhaft wird gezeigt, wie ein neuentwickeltes Abrechnungsinstrumentarium auf die Abteilung Neurochirurgie als Ertrags-Kosten-Einheit mit hinreichender Genauigkeit angewendet werden kann. Durch die Einführung solcher Ertrags-Kosten-Einheiten und der Anwendung des neuen Abrechnungsinstrumentariums könnte ein größeres Ertrags- und Kostenbewußtsein erreicht werden.

Zusätzlich enthält das Gutachten Vorschläge zu rd. 40 Einzelmaßnahmen, die parallel zu strukturellen Umgestaltungsmaßnahmen in einen Zeitraum von 36 Monaten abgewickelt werden können. Mit der vorgeschlagenen Reorganisation ist eine erhebliche Verbesserung der Gesamtwirtschaftlichkeit zu erwarten,

97 Mit Schreiben vom 26. Februar 1993 unterbreitet die Fa. D GmbH – Anschrift wie die der Eheleute C – ein Angebot für die "Beratung und Begleitung bei der exemplarischen Umsetzung dezentraler Management-Strukturen im Rahmen der konzeptionellen Neuorganisation des Klinikums". Nach dem vorgelegten Schriftwechsel ist Frau Dipl.-Päd. C Geschäftsführerin der GmbH. Nach Tz. 2 des Angebotes ist Ziel der Beratung und Begleitung, die Handlungsträger der Reorganisation in die Lage zu versetzen, den Reorganisationsprozeß effizient und zielgerichtet durchzuführen. Gegebenenfalls werden diese durch Supervisions- und Moderationsmaßnahmen ergänzt. Reisekosten für Klinikumspersonal werden, soweit erforderlich, vom Auftraggeber an seine Bediensteten erstattet. Für den Umfang der Arbeiten wurde vereinbart: Es werden 16 Beratungstage durchgeführt; als Berater bzw. Gutachter werden eingesetzt:

- zu 50 v.H. Dipl.-Päd. Frau C – Geschäftsführerin der D GmbH,
- zu 50 v.H. Herr Prof. Dr. C – Beiratsmitglied der D GmbH, mit jeweils einem festen Tageshonorar zuzüglich Spesen und gesetzlicher Mehrwertsteuer.

Berichte und schriftliche Vorlagen sollten nur bei Bedarf erstellt werden. Ein Abschlußbericht war nicht vorgesehen.

Die Konditionen dieses Angebotes sollten bis Ende 1993 bestehen bleiben. Ein schriftlicher Vertrag wurde nicht geschlossen.

Auf der Basis dieser Vertragsvereinbarung belief sich der erste Teil des Angebots auf einen Festpreis von 50 600 DM (brutto), welcher in zwei Raten fällig war (bei Auftragserteilung und bei Abschluß der Arbeiten). Die GmbH erstellte hierzu Rechnungen am 18. März und 1. Oktober 1993 in Höhe von jeweils 25 300 DM, die dann gezahlt wurden.

Zahlungen werden erfahrungsgemäß erst geleistet, wenn ein Teil der Leistung erbracht worden ist. Ausgaben für Gutachten zum Zeitpunkt der Auftragserteilung in Höhe von 50 v.H. der vereinbarten Gesamtsumme sind nicht üblich. Eine weitere Rechnung vom 23. Dezember 1993 dokumentiert, daß der Vertrag verlängert wurde (Rechnungsbetrag: 23 000 DM). Weitere aussagekräftige Unterlagen konnten dem Rechnungshof nicht zur Verfügung gestellt werden.

Der Rechnungshof vermag daher die Leistungen, die mit dem Vertrag in Verbindung stehen, infolge fehlender Dokumentation nicht zu beurteilen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf vorstehende Ausführungen verwiesen.

Zu der dargestellten Praxis teilte das Klinikum mit:

"Abgesehen von der Rechnungsstellung durch das Institut einer bundesdeutschen Hochschule hat Prof. C im Rahmen seiner Nebentätigkeitsgenehmigung von ihm persönlich erbrachte Leistungen direkt bzw. später über die D GmbH abgerechnet. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß – wie dem Rechnungshof mit Schreiben des Klinikums vom 14. November 1994 bereits mitgeteilt wurde – seinerzeit eine Änderung der Rechtsform des Auftragnehmers stattgefunden hat." Es teilte weiter mit, daß die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen durch diese Änderung nicht gefährdet werden sollte.

Nach Auffassung des Rechnungshof können diese Ausführungen jedoch nicht die Vorgehensweise des Klinikums rechtfertigen.

die das Universitätsklinikum mittelfristig auch gegenüber privaten Klinikums-Betreibern konkurrenzfähig erhält."

Zu Tz. 97

Nach interner Erörterung beabsichtigte das Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, die wesentlichen Empfehlungen des vorstehend genannten Gutachtens, insbesondere zur Einführung dezentraler Managementstrukturen in Form der teilautonomen Ertrags-Kosten-Einrichtungen, zügig umzusetzen. Hierzu wurde ein Auftrag über die "Beratung und Begleitung bei der exemplarischen Umsetzung dezentraler Managementstrukturen im Rahmen der konzeptionellen Neuorganisation des Klinikums" an die Firma D. GmbH erteilt. Die Beratungsleistungen, die seitens der Firma D. GmbH jeweils hälftig durch Herrn Prof. Dr. C. und Frau Dipl.-Päd. C. erbracht wurden, seien nach Angaben des Klinikums als sehr effizient und erfolgreich zu beurteilen.

Das Klinikum berichtet hierzu, daß die auf der Basis des Gutachtens vom März 1993 eingeleiteten Maßnahmen die Ertragslage des Klinikums hätten deutlich stabilisieren können. In den Jahren 1990/91 seien aufgrund der in großem Umfang erfolgten Betten-schließungen erhebliche Verluste zu verzeichnen gewesen. Seit 1993 habe das Klinikum jedes Geschäftsjahr mit einem positiven Ergebnis abschließen können. Die Einführung der Ertrags-Kosten-Einheiten habe das Klinikum darüber hinaus in die Lage versetzt, als eines der 70 von über 2.000 Krankenhäusern den frühzeitigen Umstieg auf die neuen Abrechnungsformen nach der Bundespflegesatzverordnung 95 vorzunehmen. Dieser frühzeitige Umstieg habe sich hinsichtlich der Ertragslage sehr positiv für das Klinikum ausgewirkt. Nur so sei es möglich gewesen, der Budgetdeckelung im Jahr 1995 entgegenzuwirken und damit Mehreinnahmen in Höhe von über 10 Mio DM zu erzielen.

Neben dieser grundsätzlich positiven wirtschaftlichen Entwicklung werden als konkrete, aus dem Gutachten abgeleitete Maßnahmen benannt:

- Veränderung der Organisationsstruktur im Pflegedienst durch Bestellung von Klinikpflegedienstleitungen und Bereichspflegedienstleitungen,
- Einrichtung eines Dezernats Controlling, das auf der Basis einer transparenten, zuverlässigen und zeitnahen Aufbereitung aller Leistungsdaten wie auch der Ertrags- und Kostendaten die eigenverantwortliche Budgetverwaltung in einer Ertrags-Kosten-Einheit (Klinik) überwacht und bei Abweichungen vom Budget rechtzeitig Hinweise für Interventionen gibt,
- Einrichtung eines Dezernats Betriebliche Informations- und Datenverarbeitung, da ohne ausreichende DV-technische Unterstützung die gestiegenen Kommunikations- und Informationsanforderungen nicht befriedigt werden können,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 98 Die D GmbH führte etwa in der Zeit von Sommer 1993 bis Sommer 1994 Fortbildungsveranstaltungen für Bedienstete des Klinikums durch. Dafür wurden etwa 127 000 DM verausgabt. Wie die Verwaltungsdirektorin des Klinikums mitteilte, stehen diese Veranstaltungen nicht in unmittelbarem Zusammenhang zu den Ausgaben für o.g. Gutachten. Der Rechnungshof hat diese Ausgaben nicht näher untersucht, konnte aber aus einer vorliegenden Rechnung entnehmen, daß in dieser auf das Angebot vom 26. Februar 1993 Bezug genommen wurde, das dem letztgenannten Gutachten zugrunde lag.

- 99 Wie das Klinikum in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung ausführte, liegt "... die als nur eingeschränkt zureichend beurteilte Ergebnisdokumentation in der Intention der Aufträge begründet. Es ging vordergründig nicht darum, theoretische Konzepte in Form von umfangreichen Berichten zu erstellen, sondern vielmehr darum, konkret drängende Probleme schnell zu analysieren und aktive Hilfestellung bei deren Lösung zu leisten."

Das Klinikum teilte am Ende seiner Stellungnahme mit, daß die beanstandeten Formalmängel als solche überwiegend nicht bestritten werden könnten.

Die Darlegungen des Klinikums hierzu hat der Rechnungshof bereits in seinen Prüfungsmitteilungen gewürdigt. Es handelt sich nach Auffassung des Rechnungshof nicht nur um formale Mängel, die durch ein befriedigendes Ergebnis zu rechtfertigen wären.

- Umstrukturierung innerhalb der Dezernate mit dem Ziel der Ausrichtung auf eine umfassende Kundenbetreuung.

Zu Tz. 98

Bei den Fortbildungsveranstaltungen der Firma D. GmbH handelte es sich nach dem Bericht des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main um reguläre Seminarveranstaltungen, die auf dem freien Markt angeboten worden seien. Die Kreditorenauswertung des Klinikums zeige, daß 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Klinikums an insgesamt fünf dieser Veranstaltungen teilgenommen hätten. Die Kosten für die jeweils einwöchigen Seminare hätten sich auf 2242,50 DM bzw. 3335 DM belaufen, was durchaus marktüblichen Preisen entspreche. Der Gesamtaufwand für die Fortbildungsveranstaltungen betrage 77 221,50 DM. Die vom Rechnungshof benannte Summe in Höhe von 127 000 DM habe somit nur teilweise nachvollzogen werden können. In keiner der 30 vorliegenden Rechnungen der Firma D. GmbH sei auf das Angebot vom 26. Februar 1993 Bezug genommen worden. Es sei deshalb auch nicht nachvollziehbar, wie die vorstehend genannten Seminare in unmittelbarem Zusammenhang zu dem erwähnten Gutachten stehen sollten.

Zu Tz. 99

Wie bereits zu Tz. 96 ausgeführt, wurden die Ergebnisse der Untersuchung zum Thema "Wechselwirkungen zwischen Pflegebereichen und Verwaltungs- und Versorgungseinheiten" und des Gutachtens zum Thema "Konzeptionelle Neuordnung der Klinikorganisation" in einem einheitlichen Gutachten dokumentiert. Bei den zur Umsetzungsbegleitung der Gutachtenempfehlungen erbrachten Beratungsleistungen hat das Klinikum versäumt, Gesprächsprotokolle oder vergleichbare Aufzeichnungen durch die Auftragnehmerin zu verlangen. Das Fehlen solcher Unterlagen wird vom Rechnungshof zu Recht beanstandet.

Der Rechnungshof hat seine Auffassung, daß die vorstehend genannten Gutachten und Aufträge des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main nicht nur an formalen Mängeln leiden würden, die durch ein befriedigendes Ergebnis zu rechtfertigen wären, gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst nicht präzisiert. Die an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst gerichteten Prüfungsmitteilungen enthielten – wie bereits oben zu Tz. 90 ausgeführt – nur konkrete Beispielfälle aus dem Bereich des Klinikums der Justus-Liebig-Universität Gießen. Nach der Stellungnahme des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main haben die aus dem Gutachten abgeleiteten Maßnahmen zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung geführt, wie sie zu Tz. 97 dargestellt wurde. Dieses Ergebnis, dem der Rechnungshof nicht widersprochen hat, erscheint auch in Anbetracht der formalen Mängel befriedigend.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

100 In Anbetracht des Prüfungsergebnisses empfiehlt der Rechnungshof, bei Ansatz und Verwendung von Ausgaben für Gutachten sowohl auf die Ordnungsmäßigkeit der Vergabe als auch auf die strikte Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu achten. Insbesondere sollte die mit dem Gutachten verbundene Zielsetzung, die Vergabe, die Zahlung, das Arbeitsergebnis und die Umsetzung so hinreichend dokumentiert werden, daß eine Überprüfung möglich wird.

Zu Tz. 100

Den diesbezüglichen Ausführungen des Rechnungshofs ist zuzustimmen. Auf die vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst veranlaßten Maßnahmen ist in diesem Zusammenhang nochmals hinzuweisen (vgl. Ausführung zu Tz. 89).

Zuschüsse an die Studentenwerke

(Kap. 15 24 – ATG 94)

Die hessischen Studentenwerke werden im erheblichen Maße vom Land bezuschußt. Es ist daher erforderlich, die wirtschaftliche Lage der fünf hessischen Studentenwerke nachhaltig zu verbessern. Dazu sind Kosteneinsparungen, Erhöhung der Einnahmen und eine Verbesserung der Betriebsabläufe notwendig. Darüber hinaus sollte über Umstellungen der Förderung und über Rechtsformänderungen einzelner Leistungsbereiche nachgedacht werden.

101 Der Rechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1994 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen in Tz. 73 ff. Vorschläge zur Verringerung von Kosten, Erhöhung von Einnahmen und Verbesserung von Betriebsabläufen beim Studentenwerk Darmstadt gemacht. Die Erkenntnisse aus den Erhebungen beim Studentenwerk Darmstadt haben den Rechnungshof veranlaßt, bei den anderen vier hessischen Studentenwerken in Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Marburg entsprechende Untersuchungen durchzuführen.

102 Die Zuschüsse des Landes Hessen "für laufende Zwecke" der Studentenwerke (Kap. 15 24 ATG 94) stiegen in der Zeit von 1988 bis 1993 von 29,7 Mio DM auf 36 Mio DM, also um ca. 24 v.H., an. Hauptursache für die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung der Studentenwerke sind insbesondere die steigenden Personalkosten sowie die Erhöhung der Aufwendungen in den Bereichen Energie, Wasser, Abwasser und Müllentsorgung.

Preiserhöhungen zur Verbesserung der Ertragslage der Studentenwerke (insbesondere der Essenspreise und der Mieten für Studentenwohnraum) können nur begrenzt vorgenommen werden, da einerseits die Studentenwerke den gesetzlichen Auftrag haben, Dienstleistungseinrichtung für die Studentenschaft mit ausgeprägt sozialer Zielsetzung zu sein, andererseits ist eine Erhöhung der Essenspreise nur begrenzt möglich, da steigende Preise zu einer Verringerung der Nachfrage nach Mensaessen führen können. Der Rechnungshof sieht daher in folgenden Maßnahmen Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragslage: Erhöhung der Beiträge der Studierenden, Konzentration der Aufgabenwahrnehmung der Studentenwerke, Maßnahmen des Kostenmanagements, organisatorische und Rechtsformänderungen.

103 Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteilungen dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) vorgeschlagen, die nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen (StWG) zu erhebenden Beiträge zu erhöhen. Bei mehr als 150 000 Studenten und Studentinnen in Hessen würde beispielsweise eine maßvolle Erhöhung der Beiträge von 10 DM pro Semester Einnahmen von mehr als 3 Mio DM im Jahr bewirken.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat in seiner Stellungnahme vom 22. Mai 1995 darauf hingewiesen, daß es der Anregung des Rechnungshofs nicht folgen kann, allerdings Beitragserhöhungen in der Zukunft nicht ausschließen will. Insbesondere legte das Ministerium dar, daß die Beiträge erst zum Sommersemester 1993 durch Rechtsverordnungen angehoben worden waren und seit Jahren zu den höchsten Beitragssätzen aller 16 Bundesländer gehören sollen.

Zu Tz. 102

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der laufenden Zuwendungen an die hessischen Studentenwerke und der Zahlungen für den Kostenersatz der Ämter für Ausbildungsförderung im tertiären Bereich dargestellt. Hierzu ist festzustellen, daß sich die tariflichen Personalkostensteigerungen des öffentlichen Dienstes im gleichen Zeitraum auf etwa 19 v.H. belaufen. Die Zahl der Studierenden ist in dieser Zeit ebenfalls um ca. 20 v.H. gestiegen. Die Studentenwerke können weder die Tarifabschlüsse noch die angesprochenen Kosten für Energie, Wasser, Abwasser und Müllbeseitigung noch die Zahl der Studierenden beeinflussen. Außerdem wurden zwischen 1988 und 1993 zusätzliche Einrichtungen (z.B. die Zentralmensa Holländischer Platz in Kassel) kostenwirksam. Die Zahlungen des Landes sind seit 1994 rückläufig. Dennoch ist der Auffassung des Rechnungshofs, die wirtschaftliche Entwicklung der Studentenwerke sei unbefriedigend, zu widersprechen; alle hessischen Studentenwerke sind nach den vom Wirtschaftsprüfer testierten Jahresabschlüssen 1994 gesunde Unternehmen. Dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst liegen keinerlei Hinweise vor, die auf eine Verschlechterung im Gj. 1995 schließen ließen.

Zu Tz. 103

Zu den Vorschlägen des Rechnungshofs nimmt das Ministerium für Wissenschaft und Kunst wie folgt Stellung:

- a) Die Beiträge der Studierenden sind mit Verordnung vom 12. Dezember 1995 (StAnz. 1996, S. 13 ff.) um 10 DM je Studentin bzw. Student und Semester angehoben worden. Lediglich an der Hochschule für Gestaltung in Offenbach am Main und am Standort Geisenheim der Fachhochschule Wiesbaden beläuft sich die Erhöhung auf 5 DM.
- b) Die hessischen Studentenwerke sind bereits heute – im Gegensatz zu den Verhältnissen in anderen Bundesländern – nahezu ausschließlich

- 104 Im Rahmen ihrer Aufgabenstellung haben sich die Studentenwerke neben ihren Hauptaufgaben (Verpflegung, studentisches Wohnen und Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes) weitere Leistungsbereiche geschaffen. Dazu zählen u. a. die psychosoziale und psychotherapeutische Unterstützung von Studierenden, der Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder, die Rechtsberatung für Studierende, die Darlehensvergabe.

Bei einer Prüfung verschiedener Leistungsbereiche hat der Rechnungshof festgestellt, daß für sie in der Regel ein Zuschußbedarf notwendig ist und somit die Finanzsituation der jeweiligen Studentenwerke belastet. Der Rechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, daß die Bereitstellung von Leistungen dann nicht Aufgabe von Studentenwerken sein sollte, wenn solche von anderen Institutionen in ähnlicher Form bereitgestellt werden. Auch wenn die Landesregierung die Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich teilt, so ist sie doch der Meinung, daß "eine Reduzierung des derzeitigen Standes nach Möglichkeit vermieden werden sollte, da in Hessen im Vergleich mit anderen Bundesländern allerdings auch bisher schon ein im wesentlichen auf die Kernbereiche ... konzentriertes Leistungsangebot vorgehalten wird". Entgegen dieser Meinung ist der Rechnungshof der Auffassung, daß eine weitere "Flurbereinigung" vertretbar und sinnvoll ist.

- 105 Der Betrieb von Verpflegungsbetrieben (Mensen) ist bei den Studentenwerken der kostenträchtigste Bereich. Die konsolidierten Kostenstellenergebnisse wiesen in den Jahren von 1987 bis 1992 steigende Defizite auf: Sie stiegen von 1987 von ca. 7,1 Mio DM auf ca. 11,9 Mio DM im Jahr 1992 und hatten damit eine Steigerungsrate von ca. 68 v.H. Zum Abbau dieses Defizites wurden u. a. ab dem 1. Januar 1993 die Essenszuschüsse von seiten des HMWK erhöht.

Neben notwendigen investiven Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage der Mensen schlug der Rechnungshof vor: EDV-gestützte Speiseplanplanung, Einführung bargeldloser Verfahren im Verkaufsbereich von Mensen und Cafeterien, Fremdvergabe von Geschirrspülarbeiten, Optimierung der Zusammenarbeit der Studentenwerke im Beschaffungswesen, Flexibilisierung der Perso-

in den Kernbereichen "Essen" und "Wohnen" tätig. Eine weitere Reduzierung der Aufgabewahrnehmung erscheint nicht sinnvoll.

- c) Die Studentenwerke sind intensiv darum bemüht, dem Kostendruck durch ein straffes Kostenmanagement zu begegnen; dies schlägt sich in den Jahresabschlüssen nieder. Die C&L Deutsche Revision A.G. hat unter Tz. 55 ihres Gutachtens vom 26. Oktober 1995 über Alternativen zur derzeitigen Rechtsform der hessischen Studentenwerke ausgeführt, daß "die streng wirtschaftlich orientierte Ausrichtung der Betriebsabläufe in den Studentenwerken mit den zentralen Leitlinien des Beschlusses der Hessischen Landesregierung vom 17. Januar 1995 über die 'Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffes für die hessische Landesverwaltung HESSISCHE LANDESVERWALTUNG 2000' bereits übereinstimmt. Unter Tz. 147 kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, daß signifikante Defizite in der bisherigen Organisationsstruktur nicht identifiziert werden konnten.

Die Beiträge der Studierenden zu den Studentenwerken sind ab Sommersemester 1996 erhöht worden (vgl. Stellungnahme zu Tz. 102).

Zu Tz. 104

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hält an seiner Auffassung fest, daß eine weitere Reduzierung des Angebots zumindest generell nicht sinnvoll wäre. Für eine "Flurbereinigung" im Sinne der Anregung des Rechnungshofs bleibt nach Auffassung der Landesregierung kein Raum.

Zu Tz. 105

Der vorerwähnte Gutachter hat alle alternativ in Betracht kommenden Rechtsformen untersucht. Er hat unter Tz. 151 festgestellt, daß eindeutig feststellbare betriebswirtschaftliche Vorteile, die eine Umwandlung der Anstalten in GmbH's rechtfertigen könnten, nicht identifiziert werden konnten. Unter Tz. 154 weist er weiter darauf hin, daß eine "Verminderung des Subventionsbedarfs der Studentenwerke in nennenswertem Umfang... jedenfalls nicht durch den bloßen Wechsel der Rechtsform erreicht werden kann." Sowohl die bisherige Organisationsstruktur

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

nalausstattung. Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat dargelegt, daß es die Vorschläge des Rechnungshofs einer Optimierung der Speisenplanung und des Beschaffungswesens sowie der Einführung von bargeldlosen Kassenverfahren unterstützt und die Studentenwerke auffordert, für eine entsprechende Umsetzung bzw. für die Einleitung von notwendigen Voruntersuchungen zu sorgen. Was die Fremdvergabe von Geschirrspülarbeiten anbelangt, so vertritt das Ministerium die Auffassung, daß diese "im Lichte der derzeitigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Betriebsübergang (§ 613 a BGB)" nicht möglich erscheint. Auch wenn dies derzeit kein gangbarer Weg ist, sollten doch entsprechende Maßnahmen bei einer längerfristigen Umorganisation durchaus weiter ins Auge gefaßt werden.

Der Rechnungshof hatte in seinen Prüfungsmitteilungen auf ein Gutachten zum Verpflegungsbereich des Studentenwerks Darmstadt hingewiesen; in dem u. a. festgestellt wurde, daß die anteiligen Personalkosten des Studentenwerks Darmstadt ca. 35 % über dem Branchendurchschnitt liegen, wobei allerdings ein erheblicher Anteil der höheren Kosten auf die unterschiedlichen Tarife des öffentlichen Dienstes und die Tarife des Bereiches Nahrung, Genuß, Gaststätten (NGG) zurückzuführen sind. In diesem Zusammenhang regte der Rechnungshof an, im Hinblick auf diesen Leistungsbereich über Rechtsformänderungen, etwa der Gründung einer gemeinnützigen GmbH, nachzudenken. Hinsichtlich einer Herauslösung der Mensabetriebe aus dem öffentlichen Dienstrecht weist das Ministerium darauf hin, daß eine solche Loslösung "langwierige Probleme" zur Folge hätte, ohne darauf näher einzugehen. Trotzdem hat das Ministerium die Geschäftsführer der hessischen Studentenwerke beauftragt, konkrete Vorschläge in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht im Hinblick auf die Ausführungen des Rechnungshofs zu erarbeiten.

- 106 Ein weiterer Leistungsbereich der Studentenwerke ist die Bewirtschaftung von Wohnheimen. Die Nutzungsentgelte für Wohnheimplätze der Studentenwerke werden nach § 4 Abs. 4 des Gesetzes über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen durch Verordnung des HMWK festgesetzt.

Bei der Überprüfung der Nutzungsentgelte stellte der Rechnungshof teilweise erhebliche Unterdeckungen fest, wobei diese auch auf die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Nebenkosten zurückzuführen sind.

Die Einnahmen aus den Nutzungsentgelten reichen nicht aus, um die nach § 2 der Verordnung über die Bildung von Rücklagen für Wohnheime der Studentenwerke vom 24. März 1983 (GVBl. I S. 58) erforderlichen Rücklagen zu bilden. Dies kann nach Auffassung des Rechnungshofs letztlich dazu führen, daß die notwendige Instandhaltung von Wohnraum oder auch Ersatzbeschaffungsmaßnahmen nicht bedarfsorientiert durchgeführt werden können.

Außerdem stellte der Rechnungshof fest, daß die aus der Rücklagenbildung vereinnahmten Zinsen vielfach dem laufenden Geschäftsbedarf zugeführt wurden. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs um so bedenklicher, als die Ist-Rücklagen nicht dem von der genannten Verordnung vorgeschriebenen Soll entsprechen.

Um die aus der Wohnplatzvermietung entstehenden Defizite zu reduzieren, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Mieten aller betreffenden Wohnheime zu überprüfen und eine maßvolle Anpassung der Mieten vorzunehmen. Außerdem wurde angeregt, die in der Höhe sehr unterschiedlichen Mieten partiell anzugleichen, um damit einen gewissen Ausgleich bei den Miethöhen zu schaffen.

Da teilweise Mietnebenkosten in solcher Höhe anfallen, daß sie als "Zweitmiete" angesehen werden können, hat der Rechnungs-

als auch die Betriebsabläufe seien so ausgerichtet, wie dies auch bei einer GmbH der Fall wäre.

Nach Tz. 131 gelten diese Aussagen auch für etwaige Tochter-GmbH's der Studentenwerke. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst teilt die Meinung des Gutachters. Dagegen sind die Vorschläge von ARA-Services nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst nicht geeignet, die wirtschaftliche Situation der Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke zu verbessern. Dieses Gutachten ist von rein erwerbswirtschaftlichen Überlegungen bestimmt und berücksichtigt die soziale Aufgabenstellung der Studentenwerke zu wenig.

Zu Tz. 106

Die Auffassung des Rechnungshofs, gestiegene Defizite aus der Bewirtschaftung der Wohnheime seien "auch auf die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Nebenkosten zurückzuführen", wird vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst nicht geteilt. Die Nebenkosten werden an die studentischen Nutzer weitergegeben und sind somit weitgehend ergebnisneutral.

Es trifft zu, daß nicht in jedem Geschäftsjahr und nicht bei jedem Studentenwerk die vollen Rücklagen nach § 2 der Verordnung über die Bildung von Rücklagen für Wohnheime der Studentenwerke vom 24. März 1983 (GVBl. I S. 58) gebildet werden können. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

"Für die Erhaltung der Bausubstanz der Wohnheime ist im Verhältnis der Zuwendungen der öffentlichen Hand zur Gesamtfinanzierung eine Erhaltungsrücklage in Höhe von jährlich 2 vom Hundert und für die Erneuerung des Mobiliars eine solche von 10 vom Hundert der Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bilden, soweit das Jahresergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung einen entsprechenden Überschuß ausweist. Reicht das Jahresergebnis hierfür nicht aus, ist die Rücklagenzuführung entsprechend zu begrenzen und der Unterschiedsbetrag zum Rücklagen-Soll nachrichtlich zu vermerken. Die Position 'Erhaltene Kapitalzuschüsse' ist in Höhe der auf die Zuwendungen entfallenden Abschreibungsbeträge aufzulösen".

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

hof Maßnahmen vorgeschlagen, die zu einer Kostensenkung in den Bereichen Energie, Müllentsorgung sowie Wasser und Abwasser führen.

Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, daß es weitere Mietanhebungen nicht ausschließen will. Allerdings will es zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer grundsätzlichen Überprüfung aller Nutzungsentgelte absehen, da es die Auffassung vertritt, daß niedrige Mieten von Wohnheimplätzen zumindest an kleineren Hochschulstandorten eine gewisse marktsteuernde und mietdämpfende Wirkung auf den allgemein studentischen Wohnungsmarkt haben. Diesem Argument kann der Rechnungshof nicht beitreten.

Das Ministerium konstatiert, daß die unterschiedlichen Miethöhen, insbesondere zwischen älteren und neuen Wohnheimen, ein gravierendes Problem darstellen, wobei allerdings darauf hingewiesen wird, daß neuere Objekte vielfach einen ungleich höheren Wohnkomfort bieten. Das Ministerium spricht sich gegen eine partielle Nivellierung der Miethöhen und eine Orientierung an den ortsüblichen Mieten aus, da es dies als rechtlich umstritten betrachtet. Es habe bisher bewußt vermieden, die Mieten über die Kostenmieten hinaus zu erhöhen. An dieser Vorgehensweise will es festhalten. Allerdings sagte es gleichzeitig zu, unter Berücksichtigung des baulichen Zustandes der einzelnen Wohnheime und der Sozialverträglichkeit, die Möglichkeit von Mietanhebungen zu prüfen.

Der Rechnungshof erkennt, daß die obige Vorschrift eine Rücklagen-Zuführung in Höhe von 2 v.H. der Anschaffungs- und Herstellungskosten im Sinne einer Soll-Vorschrift enthält und gleichzeitig für den Fall des Nichterreichens eine konkrete Regelung trifft. Dies hängt damit zusammen, daß nach dem für die Mietberechnung maßgebenden § 25 Abs. 2 der Zweiten Berechnungsverordnung ein Abschreibungssatz von 1 v.H. (!) nicht überschritten werden soll. Insgesamt hatten die Wohnheim-Rücklagen am 31. Dezember 1994 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor) einen Bestand von 42,7 Mio DM erreicht. Bei dieser Rücklagenhöhe ist es durchaus legitim, die Kapitalerträge als allgemeine Deckungsmittel für den laufenden Betrieb zu nutzen.

Mit Erlaß vom 8. August 1995 hatte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Studentenwerke zur Prüfung aufgefordert, bei welchen Wohnheimen unter Berücksichtigung des baulichen Zustands und der Sozialverträglichkeit Mietanhebungen notwendig und vertretbar seien. Die Geschäftsführer der Studentenwerke machen übereinstimmend darauf aufmerksam, daß sich der studentische Wohnungsmarkt entspannt hat. Unter den gegebenen Umständen könnten bei weiteren Mieterhöhungen Leerstände und damit verbundene Ertragseinbußen eintreten. Dies insbesondere deshalb, weil viele Wohnheime den gestiegenen Ansprüchen an die Wohnqualität nicht mehr gerecht werden. Beim Studentenwerk Frankfurt am Main wird eine geringe Anhebung in einigen Objekten vorbereitet. Auch beim Studentenwerk Marburg ist eine moderate Mietanhebung in einigen Wohnheimen beabsichtigt.

- 107 Die Studentenwerke finanzieren sich aus den Umsatzerlösen, den Sozialbeiträgen der Studierenden sowie den Zuschüssen des Landes. Die Einnahmen der Studentenwerke teilten sich im Jahre 1992 folgendermaßen auf: Umsatzerlöse 53,4 v.H., Zuschüsse des Landes 35,5 v.H. und Sozialbeiträge 11,1 v.H. Das gesamte Einnahmenvolumen betrug in dem genannten Jahr ca. 123 Mio DM.

Durch die Rechts- und Fachaufsicht, die das Ministerium gegenüber den Studentenwerken ausübt, und bedingt durch die im Benehmen mit den Studentenwerken festgesetzten Essenspreise und Mieten hat das Ministerium nicht nur eine beachtliche Regelungskompetenz, sondern definiert aufgrund der festgelegten Rahmenbedingungen im wesentlichen auch den Zuschußbedarf.

Wegen der unbefriedigenden finanziellen Lage der hessischen Studentenwerke und des steigenden Zuschußbedarfs sollten nach Meinung des Hessischen Rechnungshofs neue Wege beschritten werden, um die Zuschüsse des Landes mit weniger Bürokratie und höherer Wirkung bereitzustellen. Es wurde daher angeregt zu untersuchen, inwieweit die finanzielle Förderung des Landes umgestellt und eigenverantwortliches Handeln der Studentenwerke gefördert werden können, um ein effizienteres Arbeiten zu gewährleisten. Von daher erscheinen dem Rechnungshof Formen der Budgetierung mit einer Festbetragsfinanzierung geeigneter als die heutige Form der überwiegend projektorientierten Zuschußgewährung, wobei allerdings eine Veränderung der Finanzierungsmodalitäten mit einer Stärkung der Selbstverwaltung der Studentenwerke und damit ihres eigenverantwortlichen Handelns verbunden sein sollte. Diesem Vorschlag steht eine Fachaufsicht nicht entgegen.

Zu Tz. 107

Eine Umstellung des Finanzierungsmodells ist aus Sicht der Landesregierung denkbar. Dabei können auch erste Ergebnisse der Neuregelung in den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg einbezogen werden. Die konkreten Überlegungen zur Novellierung des Studentenwerkesgesetzes sind allerdings noch nicht abgeschlossen. Nach Auffassung der Landesregierung ist mit "weniger Bürokratie" allerdings kaum zu rechnen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

In seiner Antwort wies das HMWK darauf hin, daß im Jahre 1973 das Hessische Studentenwerkgesetz dahingehend geändert wurde, die Rechtsaufsicht durch eine Fachaufsicht zu ergänzen sowie die Festsetzung der Beiträge der Studierenden und der Entgelte für Wohnheimplätze und Mensaessen durch das Ministerium vornehmen zu lassen. Aufgrund der damaligen Unfähigkeit der Vorstände der Studentenwerke, eigenständig die Preise nach wirtschaftlichen Kriterien zu fixieren, war es notwendig, dem Ministerium weitere Regelungskompetenzen zu übertragen.

Da eine Reliberalisierung zu einer Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz beitragen kann, muß nach Auffassung des Rechnungshofs erwogen werden, durch eine Novellierung des Studentenwerkgesetzes die Entscheidungsstrukturen der Studentenwerke dahingehend zu ändern, daß unter Beachtung des sozialen Auftrages die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung stärker als bisher gewährleistet wird. Nur dadurch läßt sich der permanente Anstieg des Zuschußbedarfs nachhaltig reduzieren.

Zuwendungen an nicht vom Staat unterhaltene Theater

(Kap. 15 50 – ATG 72)

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat im Jahr 1990 mit der Stadt und dem Landkreis Gießen sowie der Stadt Marburg Theaterverträge abgeschlossen, in denen sich das Land auf Dauer zu Zuwendungen an die jeweiligen Theatergesellschaften verpflichtet. Für diese Maßnahme sieht der Haushaltsplan entgegen § 38 Abs. 1 LHO keine Ermächtigung vor.

Der Forderung des Rechnungshofs, die Zustimmung des Landtags zu den Theaterverträgen nachzuholen, wurde bisher nicht entsprochen.

- 108 Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) hatte bereits Mitte der achtziger Jahre ein "kulturelles Defizit der mittelhessischen Bevölkerung" im Vergleich zu Nord- und Südhessen hinsichtlich einer Versorgung mit Theaterangeboten erkannt. Es sollte durch die Umsetzung eines "Theaterkonzepts Mittelhessen" beseitigt werden. Hierzu zählten für die Universitätsstadt Marburg eine Verstärkung des dort bereits bestehenden Schauspiels, für die Universitätsstadt Gießen die finanzielle Förderung des Drei-Sparten-Theaters der Stadttheater Gießen GmbH.

Als Grundlage für die zukünftige Theaterstruktur in Marburg wurde zunächst Ende des Jahres 1990 der Verein "Marburger Schauspiel e.V." aufgelöst und seine Vermögenswerte auf eine neue, mit Gesellschaftsvertrag vom 27. November 1990 in gemeinsamer Trägerschaft von Land und Stadt errichtete "Nordhessische Landestheater Marburg GmbH" übertragen. In Gießen verblieb es bei der in der Trägerschaft der Stadt und des Landkreises Gießens vorhandenen Theater-GmbH.

- 109 Zur Sicherstellung der Finanzierung des Theaterbetriebs beider Gesellschaften schloß das Land Hessen am 24. August 1990 mit der Universitätsstadt Gießen und dem Landkreis Gießen sowie am 28. November 1990 mit der Universitätsstadt Marburg "Theater-Verträge" ab. Danach verpflichtete sich das Land gegenüber der Universitätsstadt Marburg, 59 v.H. der durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Betriebskosten des Landestheaters zu übernehmen. Die verbleibenden 41 v.H. sind von der Stadt Marburg zu erbringen (§ 3 des Vertrages). Die entsprechende Regelung (§ 3) des Theatervertrages mit der Stadt und dem Landkreis Gießen sieht eine Zahlungsverpflichtung in Höhe von 52 v.H. des Landes, 40 v.H. der Stadt und 8 v.H. des Landkreises vor. Die Leistungen der Stadt sollten im wesentlichen aus den zweckgebundenen Fördermitteln nach § 26 Finanzausgleichsgesetz (FAG) finanziert werden. Diese betrugen – und betragen noch immer – 5,8 Mio DM. Das Land gewährleistete, daß seine Leistungen einschließlich der Zuweisungen nach § 26 FAG den genannten Vom-Hundert-Satz nicht überschreiten würden.

Die Vertragspartner verpflichteten sich außerdem (§ 5 Theatervertrag Marburg; § 6 Theatervertrag Gießen), jährliche Tarifsteigerungen sowie Teuerungen im Bereich der Sachkosten angemessen zu berücksichtigen.

Zu Tz. 108

Die Verhandlungen mit der Stadt Gießen und der Stadt Marburg über eine grundlegende neue Regelung der Finanzierung des Stadttheaters und des Marburger Schauspiels gehen zurück bis in die siebziger Jahre. Zielvorstellung der Stadt Gießen war stets die Gleichstellung des Stadttheaters mit einem Staatstheater. Der Magistrat der Stadt Marburg hat für das damalige "Marburger Schauspiel" Landesbühnenfunktion eingefordert, da diese Bühne die Bespielung der theaterlosen Gemeinden in Hessen übernommen hatte und weit über 50 v.H. seiner Aufführungen außerhalb des Sitzortes Marburg erbrachte.

Ab 1984 kam es dann zu intensiven Verhandlungen zwischen den betroffenen Städten und dem Land. Diese Verhandlungen haben dazu geführt, daß die seinerzeitige Landesregierung als wichtigsten Punkt ihrer kulturpolitischen Tätigkeit die schnelle und dauerhafte Konsolidierung der mittelhessischen Theaterlandschaft in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen hatte. Diese Aufgabe konnte aus damaliger Sicht nur durch eine entsprechende vertragliche Absprache mit den betroffenen Theaterstädten und dem Landkreis Gießen realisiert werden. Eine andere Lösung als die jetzt vorliegende wurde von den betroffenen Städten und dem Landkreis abgelehnt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 110 Das HMWK hat auf der Grundlage der Theaterverträge im Haushaltsjahr 1994 der Nordhessischen Landestheater Marburg GmbH Zuwendungen in Höhe von 2 554 270 DM und der Stadttheater Gießen GmbH Zuwendungen in Höhe von 3 672 550 DM bewilligt und ausgezahlt.

- 111 Der Rechnungshof prüfte das Theaterkonzept Mittelhessen Ende 1993. Prüfungsgegenstände waren dabei insbesondere die Theaterverträge, die Beteiligung des Landes an der Nordhessischen Landestheater Marburg GmbH sowie die zweckentsprechende Verwendung der den Theatergesellschaften in den Haushaltsjahren 1990 bis 1992 gewährten Zuwendungen.

In seinen Prüfungsmittelungen an das HMWK vom 26. November 1993 rügte der Rechnungshof neben inhaltlichen Mängeln der Theaterverträge – sie wurden aufgrund der Forderungen des Rechnungshofs vom HMWK zwischenzeitlich durch entsprechende Protokollnotizen zu den bestehenden Verträgen beseitigt – vor allem folgendes:

Bei beiden Verträgen handelt es sich um Maßnahmen, die das Land zu Leistungen in künftigen Haushaltsjahren verpflichten. Solche Maßnahmen sind indessen nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 S. 1 LHO). Eine derartige Ermächtigung war jedoch im Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 1990 weder bei der Haushaltsstelle, aus der die Leistungen an die Theatergesellschaften erfolgten bzw. auch zukünftig erfolgen sollen (15 50 ATG 72), noch sonst an anderer Stelle ausgebracht. Der Zustand hält bis heute an.

Die das Land in zukünftigen Haushaltsjahren in Höhe von rd. 6 Mio DM pro Jahr – mit steigender Tendenz und der Unwägbarkeit aus der Einbeziehung von Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) – bindenden Verträge entbehren damit jeglicher haushaltsrechtlicher Grundlage. Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung sind folglich finanzielle Verpflichtungen in beträchtlicher und unvorhersehbarer Höhe eingegangen worden.

- 112 In seinen Stellungnahmen vom 28. Februar und 6. April 1994 zu den Vorwürfen des Rechnungshofs räumte das HMWK ein, daß der Abschluß der Theaterverträge einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung bedurft hätte. Es stellte in Aussicht, die Theaterverträge dem Landtag zur Kenntnisnahme und Genehmigung vorzulegen. Dies bekräftigte das Ministerium nach Mahnung durch den Rechnungshof mit Schreiben vom 13. Februar 1995 erneut. Die bisherige Verzögerung sei durch das Ende der Legislaturperiode begründet; unmittelbar nach der konstituierenden Sitzung des Landtags werde es dem zuständigen Landtagsausschuß die Theaterverträge vorlegen.

Mit Schreiben vom 29. August 1995 bat der Rechnungshof um Sachstandsbericht, da entgegen der Zusage bis dahin kein Tätigwerden des HMWK erkennbar war. Dieser stand zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über die Bemerkungen noch aus.

Zu Tz. 110

Auf der Grundlage der Theaterverträge wurden die erforderlichen Haushaltsmittel in den Jahren 1990 bis 1996 durch jeweiligen Beschluß des Landtages bereitgestellt.

Zu Tz. 111 und 112

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben veranschlagt die Landesregierung jeweils auf das Haushaltsjahr bezogen die hierfür erforderlichen Finanzmittel und legt diese Haushaltsentwürfe dem Landtag zur Beschlußfassung und Genehmigung vor. Entsprechend wurde auch nach der Neuordnung der Finanzierung der Theater in Gießen und Marburg verfahren. So sind die in Umsetzung der Theaterverträge in den jeweiligen Haushaltsjahren veranschlagten Zuwendungen an die Theater in Gießen und Marburg vom Haushaltsgesetzgeber bestätigt worden.

Um darüber hinaus eine generelle haushaltsrechtliche Grundlage für die Theaterverträge zu schaffen, hat das Kabinett am 19. Dezember 1995 eine Vorlage bestehend aus den beiden Theaterverträgen nebst den Protokollnotizen zur Zustimmung des Landtags verabschiedet. Diese Vorlage der Landesregierung betreffend Finanzierung der Stadttheater Gießen GmbH und der Nordhessischen Landestheater Marburg GmbH (Drucks. 14/1274) hat das Plenum des Landtags in seiner Sitzung am 27. Februar 1996 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Zuleitung an den Landtag hatte sich aus bürotechnischen Gründen verzögert und daher mit den zwischenzeitlich vom Rechnungshof vorgelegten Bemerkungen gekreuzt.

Zuweisungen des Bundes für Leistungen an Schüler nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

(Kap. 15 80 – ATG 66)

Die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung sind im Interesse der Gleichbehandlung aller Empfänger von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Hessischen Ausbildungsförderungsgesetz zu einer einheitlichen Auslegung dieser Gesetze anzuhalten.

Die Zentralisierung der Fachaufsicht über die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung bei einer Mittelbehörde kann zu Sach- und Personalkosteneinsparungen im Landeshaushalt führen.

Fallzahlen und Besetzungen der kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung rechtfertigen vielfach eine Personalreduzierung.

- 113 Der Rechnungshof führte im Jahre 1991 bei mehreren Ämtern für Ausbildungsförderung schwerpunktmäßig Erhebungen durch. Anlaß hierfür waren die aus örtlichen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse, daß sich bestimmte Bearbeitungsmängel bei den Ämtern wiederholten.

Der Rechnungshof beauftragte das – zentral zuständige – Staatliche Rechnungsprüfungsamt Kassel, entsprechende Sachverhalte landesweit örtlich zu überprüfen. Er hat die Erkenntnisse des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Kassel sowie seine eigenen in Prüfungsmitteilungen zusammengefaßt und dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) mit Schreiben vom 20. April 1995 mitgeteilt.

- 114 Der Rechnungshof hat folgendes moniert:

Der Erlaß über Aufgaben der Schulen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 23. August 1983 wurde am 18. Mai 1994 neu gefaßt und in ABI. 7/94 S. 581 veröffentlicht. Nach Ziff. 4 des Erlasses sind die Schulen u. a. verpflichtet, den Ämtern für Ausbildungsförderung den Abbruch der Ausbildung sowie unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen mitzuteilen. Den Schulen werden entsprechende Einverständniserklärungen der Auszubildenden übersandt.

Anläßlich der jüngsten Erhebungen ist festgestellt worden, daß Rückmeldungen von den allgemeinbildenden Schulen nur in wenigen Ausnahmefällen erfolgen. Hervorzuheben ist die vergleichsweise sehr korrekte Arbeitsweise des Hessenkollegs Wetzlar, das die Fehlzeiten dem Amt für Ausbildungsförderung Wetzlar regelmäßig relativ zeitnah mitteilte. Dies hat zur Folge, daß das Amt für Ausbildungsförderung Wetzlar im Vergleich zu anderen Ämtern für Ausbildungsförderung erheblich mehr Rückforderungsfälle aufweisen kann. So gibt es demgegenüber vom Abendgymnasium in Frankfurt überhaupt keine Meldungen an das zuständige Amt für Ausbildungsförderung.

Wegen der finanziellen Auswirkungen sieht es der Rechnungshof als zwingend geboten an, daß die Schulaufsicht auf die angesprochene Problematik aufmerksam gemacht wird, damit sie die Schulleiter auf die Erfüllung ihrer Dienstpflichten hinweisen kann und erforderlichenfalls dienstrechtliche Maßnahmen ergreifen und evtl. Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden.

Hierauf hat das HMWK das Kultusministerium mit Schreiben vom 10. Juli 1995 gebeten, die Schulleiterinnen/Schulleiter eindringlich auf ihre Dienstpflichten entsprechend dem o. a. Erlaß hinzuweisen.

Der Rechnungshof erwartet, daß – soweit erforderlich – in entsprechenden Fällen dienstrechtliche Maßnahmen ergriffen und evtl. auf Regreßansprüchen bestanden wird; und dies nicht nur aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit, sondern auch wegen der

Zu Tz. 114

Das Kultusministerium ist auf die angesprochene Problematik aufmerksam gemacht worden. Unter Hinweis auf den Erlaß vom 18. Mai 1994 hat das Kultusministerium die Schulleiter/Schulleiterinnen über die Regierungspräsidien auf die Einhaltung der darin festgelegten Dienstpflichten hingewiesen. Bei entsprechenden Verfehlungen werden künftig Regreßansprüche geltend gemacht und soweit möglich durchgesetzt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

damit verbundenen finanziellen Auswirkungen für Land und Bund als Kostenträger.

- 115 Mit einem weiteren Schreiben, und zwar vom 11. Juli 1995 an die Magistrate der kreisfreien Städte und Kreisausschüsse der Landkreise hat das HMWK die Empfänger auf die Mängel in der Sachbearbeitung hingewiesen und deren Abstellung für die Zukunft eingefordert. Dabei wurden insbesondere Bearbeitungshinweise und rechtliche Auslegungen zu folgenden Themen gegeben:

- Abwicklung von Vorschüssen (vgl. § 51 Abs. 2 BAföG),
- Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. § 36 Sozialgesetzbuch (SGB) X),
- Sicherheitsleistungen, Stundung von Ansprüchen (vgl. § 50 SGB X sowie §§ 20, 37 und 47a BAföG),
- Verzinsung von Forderungen; Festlegung von Ratenzahlungen (Vorschriften wie vor),
- Auflösung von Vorbehalten (vgl. § 24 Abs. 2 und 3 BAföG).

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die Mißachtung der zitierten Bestimmungen vielfach zu nicht unerheblichen Fehlbeträgen führen kann. Deshalb und wegen der gebotenen Gleichbehandlung aller Leistungsempfänger muß der Rechnungshof bei der Auslegung der entsprechenden Gesetze auf eine einheitliche Verfahrensweise drängen.

Bei weiterer Mißachtung der einschlägigen Vorschriften durch einzelne Ämter für Ausbildungsförderung wird es nach Auffassung des Rechnungshofs auch im Bereich dieser Ämter nicht mehr zu umgehen sein, Regreßansprüche geltend zu machen und durchzusetzen.

- 116 In den oben zitierten Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof auch angeregt, die Widerspruchsverfahren zu zentralisieren.

Hierzu hat der Rechnungshof dargelegt:

Nach § 3 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum BAföG vom 23. Mai 1973 üben die Regierungspräsidien die Fachaufsicht über die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung aus und sind somit Widerspruchsbehörde.

Im Jahr 1993 wurden den drei Regierungspräsidien nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Kassel

Zu Tz. 115

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird durch jedes Änderungsgesetz (z.Z. ist das 18. Änderungsgesetz im Gesetzgebungsverfahren) unübersichtlicher und unverständlicher. Die vom Rechnungshof aufgeführten Bestimmungen haben sich jedoch in der Umsetzung des Gesetzes in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert.

Daher wird, sofern die angesprochenen Mängel aufgrund des erneuten Hinweises durch das Ministerium für Wissenschaft und Kunst nicht abgestellt werden, im Einzelfall zu prüfen sein, inwieweit Regreßansprüche gegenüber den Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeitern bei den kommunalen Ämtern für Ausbildungsförderung durch deren Verfehlungen geltend zu machen sind.

Zu Tz. 116

Die vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt für 1993 ermittelten Widerspruchsverfahren von 66 Vorgängen differieren mit den von den Regierungspräsidien auf Nachfrage durch das Ministerium für Wissenschaft und Kunst gemeldeten Widerspruchsverfahren. Die Widerspruchsverfahren und die finanziellen Aufwendungen für Fachliteratur in den Jahren 1993 bis 1995 stellen sich demnach wie folgt dar:

Jahr	Widerspruchsverfahren				finanzieller Aufwand für Fachliteratur			
	RP Da.	RP Gi.	RP Ks.	gesamt	RP Da.	RP Gi.	RP Ks.	gesamt
1993	52	47	21	120	406 DM	212 DM	406 DM	1 024 DM
1994	73	42	22	137	213 DM	213 DM	213 DM	639 DM
1995	79	34	24	137	118 DM	118 DM	118 DM	354 DM

zusammen 66 Vorgänge zur Entscheidung vorgelegt. Aufgrund dieser relativ geringen Fallzahl sowie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und im Sinne einer landeseinheitlichen Anwendung der einschlägigen Rechtsgrundlagen sollten die Widerspruchsverfahren künftig zentral von einem Regierungspräsidium bearbeitet werden. Der Rechnungshof hält dies auch deshalb für erstrebenswert, weil auf diese Weise in nicht geringem Umfang Mittel, beispielsweise für Fachliteratur, eingespart werden könnten.

Sollte dem Gedanken der Zentralisierung Rechnung getragen werden, böte sich als zentrale Widerspruchsbehörde das Regierungspräsidium Kassel an; schon die Nähe zum ortsansässigen Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Kassel, welches bereits für die Prüfung der Geldleistungen aller kommunalen Ämter für

Es ist darauf hinzuweisen, daß bei den o.a. Zahlen des Regierungspräsidiums Gießen die Widerspruchsverfahren der Studierenden, die vom Auslandsamt in Marburg gefördert werden, einbezogen sind.

Nach Ansicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst sollte auf eine Zentralisierung der Widerspruchsverfahren verzichtet werden, da eine bürger-nahe Verwaltung nicht mehr gegeben wäre. Anhörungsverfahren müßten in Amtshilfe durchgeführt werden. Aus Gründen einer schnellen und ortsnahen Entscheidung sollte an der bewährten Struktur festgehalten werden, zumal sich die Mittel für Fachliteratur

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ausbildungsförderung in Hessen einschließlich der Studentenwerke zentral zuständig ist, spräche dafür.

Würde derartigen Überlegungen gefolgt, sollte gleichzeitig geprüft werden, ob es nicht auch zweckmäßig wäre, sogar die gesamte Zuständigkeit der Mittelbehörden für BAföG-/HAföG-Sachbearbeitung bei einem Regierungspräsidium anzusiedeln.

Im Hinblick auf den nicht unerheblichen Abstimmungsbedarf in dieser Angelegenheit hat sich das HMWK noch nicht abschließend äußern können, zumal hiervon auch die Zuständigkeit des MdIuLFN berührt werden könnte.

- 117 Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Hessischen Ausbildungsförderungsgesetzes (HAföG) im Jahre 1984 wurden als Höchstbetrag der monatlichen Förderung 100 DM pro Anspruchsberechtigtem festgelegt. Dieser Höchstbetrag ist bis heute unverändert.

Da die Förderung an Einkommensgrenzen gebunden ist, hat dies im Hinblick auf die Einkommenssteigerungen dazu geführt, daß sich im HAföG-Bereich sowohl die Anzahl der Förderungsfälle als auch die Ausgaben deutlich verringert haben. So war im Vergleichszeitraum der letzten sechs Jahre ein Rückgang der Förderungsfälle um rd. 56 v.H. sowie der jährlichen Ausgaben um rd. 52 v.H. zu verzeichnen gewesen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das HAföG auch darauf überprüft werden, ob dem Verfassungsgebot (vgl. Art. 59 HV) nicht in anderer Weise und mit einem auf ein vertretbares Maß reduzierten Verwaltungs- und Kostenaufwand entsprochen werden kann. So kann eine Vereinfachung der Bearbeitungsanforderungen in Betracht gezogen werden, eventuell durch eine Pauschalierung des Förderbetrages oder durch eine einmalige, mit Auflagen bzw. Bedingungen versehene Bewilligung für die gesamte Dauer des Schulbesuchs. Dabei sollte berücksichtigt werden, daß die HAföG-bedingten Personal- und Sachkosten bei den Kommunen sowie die Aufwendungen des Landes für die Durchführung des EDV-Verfahrens bei HZD und Staatskasse Bad Hersfeld mittlerweile derart gestiegen sind, daß sie in keinem vertretbaren Verhältnis mehr zur Höchstförderung stehen.

Der Rechnungshof hat das Fachministerium um eingehende Prüfung und Darlegung der Maßnahmen gebeten, die es zur Vereinfachung des Verfahrens und zur Reduzierung der Verwaltungskosten zu ergreifen gedenkt.

Das HMWK hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit und den ggf. finanziellen Auswirkungen noch keine abschließende Stellungnahme abgegeben.

- 118 Anlässlich der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs und des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Kassel ist festgestellt worden, daß die personelle Besetzung vieler kommunaler Ämter für Ausbildungsförderung den entsprechenden Kommunen Gelegenheit zu Personalkosteneinsparungen bietet, weil die Sachbearbeiter in den Ämtern nicht in vollem Umfang ausgelastet sind. Der Rechnungshof hat dem HMWK Möglichkeiten zur Vereinfachung der Sachbearbeitung bzw. zur Sach- und Personalkostenverringering aufgezeigt, die er im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung allerdings lediglich als Anregung verstanden wissen will.

Nach § 40 Abs. 1 BAföG ist es zulässig, für mehrere Kreise und/oder kreisfreie Städte ein (gemeinsames) Amt für Ausbildungsförderung zu errichten. Nach Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 28. Februar 1978 (GVBl. I, S. 144) sollten die kreisfreien Städte und Landkreise durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung eine sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der Ausbildungsförderung sicherstellen, wenn dies insbesondere unter Berücksichtigung der Zahl der Leistungsempfänger angezeigt erscheint.

bei den drei Regierungspräsidien in vertretbaren Grenzen halten.

Zu Tz. 117

In den Haushalt 1996 sind für die Förderungsleistungen nach dem Hessischen Ausbildungsförderungsgesetz (HAföG) nur noch Mittel in Höhe von 1,3 Mio DM eingestellt. Dieser Betrag wird ausreichen, um den derzeit laufenden Bewilligungszeitraum August 1995 bis Juli 1996 abzuwickeln.

Das HAföG wurde durch Artikel 8 des Haushaltsbegleitgesetzes 1996 (GVBl. I S. 102) aufgehoben.

Zu Tz. 118

Dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst liegen zum Arbeitsanfall und der personellen Ausstattung der kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung noch keine abschließenden Erkenntnisse vor. Lediglich von einem Landkreis wurden bisher Stelleneinsparungen gemeldet. Die Zurückhaltung der kommunalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Anregungen des Rechnungshofs sind nachvollziehbar, weil bei der Förderung von Auszubildenden einige gesetzliche Änderungen, wie die Einführung des AFBG ("Meister-BAföG"), anstehen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Hinblick auf die Fallzahlen und die räumliche Nähe zueinander könnte nach Auffassung des Rechnungshofs zumindest eine Zusammenlegung der Ämter

- der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg,
- der Stadt Offenbach und des Landkreises Offenbach,
- der Stadt Kassel und des Landkreises Kassel

angestrebt werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte es bei den Ämtern nachstehend aufgeführter Kommunen möglich sein, Stelleneinsparungen vorzunehmen: Frankfurt, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Kassel, Landkreis Gießen, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Kassel, Schwalm-Eder-Kreis, Wiesbaden, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Darmstadt, Landkreis Groß-Gerau, Wetteraukreis, Rheingau-Taunuskreis, Hochtaunuskreis, Odenwaldkreis, Main-Taunus-Kreis und Offenbach. Die Fallzahl pro Sachbearbeiter bei den Ämtern für Ausbildungsförderung der Kreise und kreisfreien Städte streut zwischen 87 und 423, wobei davon ausgegangen werden kann, daß von einem BAföG-Sachbearbeiter im Bereich der Studentenwerke 340 laufende Fälle bearbeitet werden können (vgl. Stellungnahme des HKM zu den Bemerkungen des Rechnungshofs für das Jahr 1973 (Landtagsdrucksache 8/2990)). Allerdings muß berücksichtigt werden, daß einige Ämter zusätzliche Aufgaben wahrnehmen. Die abschließende Beurteilung über den Umfang möglicher Stellenreduzierungen sollte daher einer Organisationsprüfung der jeweiligen Gebietskörperschaft vorbehalten bleiben.

Bei der Prüfung möglicher Stellenreduzierungen bei den genannten Ämtern darf jedoch die Notwendigkeit ausreichender Vertretungsregelungen vor Ort nicht unberücksichtigt bleiben. Aus der Sicht des Rechnungshofs könnte sowohl den Erfordernissen einer sachgerechten Vertretungsregelung als auch einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung entsprochen werden, wenn eine gegenseitige Vertretung der Mitarbeiter amtsübergreifend vorgesehen werden würde. Insoweit böte sich insbesondere das Amt für Wohnungswesen an, weil grundsätzliche Vorschriften (z. B. Sozialgesetzbuch, Einkommensteuergesetz) in beiden Bereichen Anwendung finden und in beiden Bereichen Datenverarbeitung eingesetzt wird.

Das Ministerium hat die Landräte der Landkreise und Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der Städte mit Schreiben vom 10. Juli 1995 von den Anregungen des Rechnungshofs unterrichtet. Über die Auswirkungen in den einzelnen Gebietskörperschaften hat der Rechnungshof noch keine zusammenfassenden Erkenntnisse.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

Neubau der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt

(Kap. 18 05)

Beim Neubau der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt wurde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Für weite Bereiche lag nur eine unvollständige Formulierung des Bauwunsches in bezug auf Quantität und Qualität zugrunde. Dieser Freiraum schaffte die Voraussetzung für die Planung und den Bau einer luxuriösen Justizvollzugsanstalt. Hinzu kommt, daß die Kostenermittlung auf überzogenen Ansätzen beruhte. Auch dies führte zu einer Verteuerung der Anlage. Die zu erwartenden Baunutzungskosten (Folgekosten) waren in die Planungen nicht einbezogen worden. Sie dürften ebenfalls extrem hoch sein.

- 119 Die Planung des Neubaus der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt (JVA) war im Jahr 1980 begonnen worden. In den Jahren 1985 bis 1993 erfolgte die Ausführung der Baumaßnahme mit Bauausgaben von ca. 270 Mio DM.

Kurz vor der Inbetriebnahme der JVA wurden durch einen terroristischen Anschlag wesentliche Teile zerstört. Der Wiederaufbau erfolgte mit veranschlagten Kosten in Höhe von ca. 127,5 Mio DM (HPL – Entwurf – 1996) nach genau den alten Plänen. Eine Überarbeitung der Pläne in bezug auf Kosteneinsparungen, insbesondere aufgrund der Sparvorschläge des Rechnungshofs (s. Tz. 136) erfolgte nicht.

Die Anstalt soll nun 1997 fertiggestellt sein und mit 570 Untersuchungshäftlingen belegt werden.

Die JVA ist eine Anstalt für den Vollzug von Untersuchungshaft an Erwachsenen. Kernstück der ca. 15 ha großen Anlage sind sechs Unterkunftsgebäude für Untersuchungsgefangene sowie landschaftsgärtnerisch gestaltete Sport- und Freizeitinnenhöfe. Hinzu kommen im wesentlichen die folgenden Gebäude und Einrichtungen:

Wirtschaftsgebäude und Küche, Reparaturwerkstätten und Arbeitsbereiche für Gefangene,

Mehrzweckgebäude mit Verwaltungsbereich, Versammlungs- und Kulturbereich (300 Sitzplätze) mit Theaterbühne, Überwachungshauptzentrale, Bibliothek,

Therapiegebäude mit sozial-psychiatrischer Abteilung, Krankenstation mit ambulanten und stationären Bereichen, Werkstätten für Gefangene,

Sporthalle mit Kraftsportraum und anschließender Schwimmhalle, Sportfeld,

Glasüberdachte Erschließungsstraße (Passarelle) mit Versorgungstunnel,

Anstaltskirche.

Zur Vorbemerkung

Der Auffassung des Rechnungshofs, beim Neubau der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt wäre gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen worden, kann nicht gefolgt werden.

Daß für einige Bereiche der Anstalt die quantitative und qualitative Programmforderung zum Beginn der Planung noch nicht vollständig gewesen ist, lag zwangsläufig an der Parallelentwicklung von Programm und Planung. Nur auf diese Weise war es möglich, für die sich aus dem Strafvollzugsgesetz vom 10. März 1976, BGBl I S. 589, ergebenden Forderungen für den Vollzug der humanen Untersuchungshaft adäquate bauliche Lösungen zu entwickeln und umzusetzen.

Zum Vorwurf einer überzogenen Planung und Kalkulation – aufgrund eines uneingeschränkten Frei- raums für die Planer – mit dem Ergebnis einer luxuriösen Anstalt und zu der vom Rechnungshof geäußerten Vermutung, daß die Folgekosten extrem hoch sein dürften, wird im einzelnen wie folgt Stellung genommen:

Zu Tz. 119

Der "Wiederaufbau", besser die Reparatur der Sprengschäden, mit einem veranschlagten Aufwand von 110810000 DM ist bereits auf der Basis des nach Zeitaufwand, Kosten und funktioneller Praktikabilität optimierten technischen Konzepts in Abschnitten – jeweils nach Freigabe der Sprengbereiche durch das Bundeskriminalamt – begonnen worden.

Zur Zeit des Bekanntwerdens der ersten Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs im Januar 1995 waren die Reparaturarbeiten bereits im Gange.

Vom Rechnungshof global geäußerte Sparvorschläge konnten daher nicht mehr berücksichtigt werden; sie hätten nicht zu Minderkosten, jedoch zu wesentlichen Verzögerungen geführt.

Es ist darauf hinzuweisen, daß der Mehrzweckraum im Verwaltungsgebäude nicht 300 Sitzplätze, sondern nur 200 aufweist.

Im übrigen wurde die Entwurfsplanung nicht vom Staatsbauamt, sondern von den damit betrauten freien Architekten erstellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Planung der Baumaßnahme lag zunächst in den Händen des Staatsbaubauamtes Darmstadt. Während der Entwurfsplanung und Kostenermittlung durch das Staatsbauamt hat das HMdF entschieden, daß freischaffende Dritte mit der Planung und Bauüberwachung zu beauftragen sind. Das Staatsbauamt war danach lediglich für die Projektleitung zuständig.

Die Baumaßnahme ist im Jahr 1994 vom Rechnungshof stichprobenweise in bezug auf ihre wirtschaftliche Gestaltung geprüft worden. Die Konzeption "eines humanen Vollzugs" war dabei nicht Gegenstand der Prüfung. Hierzu wird sich der Rechnungshof ggf. zu einem späteren Zeitpunkt äußern. Das Ergebnis der bautechnischen Prüfung wurde dem HMdF mit Schreiben vom 3. Januar 1995 zugeleitet.

Mit seiner Stellungnahme vom 3. Mai 1995 widerspricht das HMdF den Feststellungen des Rechnungshofs weitestgehend.

- 120 Die Beanstandungen des Rechnungshofs sind im wesentlichen zurückzuführen auf die unzureichende und mangelhafte Festlegung der Quantität und Qualität des Bedarfs vor Beginn der Planungsphase der Neubaumaßnahme.

So waren z. B. für einige Bereiche (Mehrzweckräume, Sporthalle und Sonstiges) von seiten des Ressorts keine Flächen in der Raumbedarfsanforderung vorgegeben. Damit war es weitestgehend in das Ermessen der freischaffenden Planer sowie eines vom Justizministerium für den Bau und die Einrichtung der JVA beauftragten Bediensteten gestellt, diese Freiräume entsprechend auszufüllen und Planungsgrößen zu verändern bzw. zusätzlichen Raumbedarf anzumelden. Dies führte allein bei den Bauwerken Pfortengebäude, Schleuse, Lagerhalle, Unterkunft Männer bzw. Frauen, Krankenbereich, ausweislich der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau (HUBau), zu einer Erhöhung der Hauptnutzfläche von ursprünglich genehmigten 5741 m² auf 8410 m² bzw. zu einer Erhöhung von ca. 46 v.H.

Der Rechnungshof hält dieses Verfahren für grundsätzlich bedenklich, weil es, wie der vorliegende Fall zeigt, zu außergewöhnlich aufwendigen Planungen und Bauausführungen führen kann.

Das HMdF hat bestätigt, daß zum Zeitpunkt des planerischen Einstieges in das Projekt tatsächlich noch nicht die Programmunterlagen vorlagen, die dem jetzt realisierten Zustand entsprechen. Mangels bereits gebauter Muster für Anstalten zur Umsetzung des "progressiven humanen Vollzugs" hätten sehr viele Programmentscheidungen in langwierigen Verhandlungsgängen und unter Inkaufnahme von mehr oder weniger einschneidenden Veränderungen größtenteils während der Bauphase getroffen werden müssen.

Dieser zwangsläufig empirische Reifeprozess würde sich – bedingt durch die Erfahrungen bei der JVA – im Fall des beabsichtigten, durch den Sprengstoffanschlag aufgeschobenen Neubaus der Justizvollzugsanstalt in Frankfurt am Main-Preungesheim, nicht wiederholen. Die dort weit klareren Vorgaben würden beeinflußt vom Grundstückszuschnitt, der Nachbarschaft und anderen einschneidenden Rahmenbedingungen, für die dann auch die Erfahrungen von Weiterstadt genutzt werden könnten.

Der Rechnungshof erkennt bei seiner Bewertung nicht die Probleme, die sich bei der Planung von neuartigen Anstalten des Haftvollzugs ergeben können. Er kommt jedoch trotz dieser Einschränkung zu dem Ergebnis, daß in vorliegendem Fall insbesondere die Planung das für die öffentliche Hand zu fordernde Kostenbewußtsein vermissen läßt.

- 121 Mit Erlaß vom 6. September 1982 hat das HMdF festgelegt, daß bei der Entwurfsbearbeitung für die neue JVA die Erfahrungen der Staatsbauämter, in deren Zuständigkeitsbereich in der Vergangenheit Baumaßnahmen des Strafvollzugs durchgeführt wor-

Zu Tz. 120

Das auf der Basis des Strafvollzugsgesetzes erarbeitete Reformprogramm mußte in Abkehr vom reinen Verwahrvollzug in Quantität und Qualität neu entwickelt werden und darauf aufbauend auch die räumliche Umsetzung.

Die vom Rechnungshof als Beispiel für die gesamte Anstalt beanstandete Erhöhung des ursprünglichen theoretischen Raumbedarfs der in der 2. THU Bau erfaßten Bauten ist bei Betrachtung der verschiedenen Programmanteile in anderem Licht zu sehen:

Die ursprünglich mit rd. 500 qm Hauptnutzfläche zu klein gewählte Krankenstation ist nach überarbeiteter Bedarfsforderung schon in der Haushaltsunterlage Bau auf rd. 1650 qm HNF vergrößert aufgenommen worden.

Aus den jeweiligen, schon im Planungsstadium genehmigten Vergrößerungen von Programmanteilen läßt sich keinesfalls eine außergewöhnlich aufwendige Planung ableiten. Von mangelndem Kostenbewußtsein der öffentlichen Hand kann deswegen keine Rede sein.

Zu Tz. 121

Die Vermutung, daß durch das Heranziehen von Abrechnungsergebnissen früher erstellter Justizvollzugsbauten für die Kalkulation der JVA Weiterstadt eine

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

den waren, zu nutzen sind und daß bei der Kostenveranschlagung auf die Abrechnungsergebnisse gleichwertiger Projekte zurückzugreifen sei. Eine andere Veranschlagungsart wurde vom HMdF aus Gründen der Haushaltswahrheit abgelehnt. Damit sollte offenbar die vom Justizministerium als "progressiv" bezeichnete Baumaßnahme keine höheren Kosten verursachen, als die bisher von den vorgenannten Staatsbauämtern realisierten Justizvollzugsanstalten.

Die mit der Planung und Bauüberwachung beauftragten freischaffenden Architekten haben diese Weisung nicht beachtet. Bei der Kostenermittlung für das Unterkunftsgebäude Männer (Gebäude 10) wurde beispielsweise der im Anhang 109 der Dienstanweisung der staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen (DABau) vorgesehene Kostenorientierungswert je m² Bruttogrundrißfläche für die Kostengruppe 3.1 (Baukonstruktionen) index- und planungsbereinigt mit einem Zuschlag von 50 v.H. versehen. Dieser Zuschlag wurde mit dem Argument begründet, daß "besondere Sicherheitsmaßnahmen entsprechend dem Reformprogramm" des Ressortministeriums notwendig würden.

Hierzu bleibt anzumerken, daß bereits der Kostenorientierungswert des Anhangs 109 DABau weitestgehend diese Sicherheitsstandards beinhaltet. Ein Zuschlag von 50 v.H. war somit unbegründet. Im übrigen hätte erwartet werden müssen, daß im Falle eines Zuschlags dieser in detaillierter nachprüfbarer Form und nicht durch nicht nachvollziehbare Prozentsätze dargestellt wird. Schließlich hat dieser Zuschlag die Realisierung überzogener Lösungen und Ausführungsstandards ermöglicht.

Die Kostenermittlung für die Sport- und Schwimmhalle erfolgte ebenfalls nach Anhang 109 DABau mit einem Zuschlag. Gebäudespezifische Baukonstruktionen, deren Kosten bereits in den Orientierungswerten der DABau enthalten sind, wurden zusätzlich veranschlagt, wie z.B. ein Zuschlag für spezielle Dachöffnungen mit 880 000 DM.

Auch ein weiterer Zuschlagssatz für den Einbau besonderer Sicherheitsmaßnahmen ist nicht nachgewiesen.

Die Sporthalle ist als Dreifeldhalle mit einer Spielfläche von 22×44 m konstruiert. Das Hallenbad besteht im wesentlichen aus fünf 25-Meter-Bahnen. Beide Gebäude sind durch Zubehörräume verbunden.

Der Neubau der Sport- und Schwimmhalle ist zwischen 1990 und 1992 errichtet worden. Die voraussichtlichen Gesamtkosten der kombinierten Sport- und Schwimmhalle – ohne Kosten der Außenanlagen – belaufen sich nach der Kostenübersicht des Bauamts (Preisstand 1992) auf ca. 19,5 Mio DM. Die im Jahr 1988 für den ersten Entwurf ermittelten Kosten betrugen einschließlich eines Zuschlags für besondere Sicherheitsmaßnahmen lediglich ca. 9 Mio DM. Dies entspricht auf den Preisstand von 1992 hochgerechnet einer Summe von 11 Mio DM. Eine Standardlösung bei Zugrundelegung öffentlicher Nutzung (öffentliche Hallenschwimmbäder, Turn- und Sporthallen) hätte nach den Kostenorientierungswerten der DABau und dem Preisstand von 1992 ca. 8,7 Mio DM Kosten verursacht.

Nach alledem sind Mehrkosten gegenüber dem ersten Entwurf von rd. 77 v.H. und gegenüber einer Standardlösung von rd. 124 v.H. entstanden.

Für die Aufteilung der Kosten beider Hallen ist im Rahmen der HUBau ein Verhältnis Sporthalle/Schwimmhalle von 70 : 30 v.H. festgelegt worden. Daraus ergeben sich für die Sporthalle Kosten in Höhe von rd. 13,6 Mio DM.

Nach Erhebungen des Rechnungshofs sind in der Vergangenheit Sporthallen mit gleichen Nutzungsmöglichkeiten zu erheblich niedrigeren Kosten hergestellt worden. (Sporthalle der Frankenstein-Kaserne Pfungstadt 3,9 Mio DM – Preisstand 1992, Sporthalle JVA Rockenberg 8,7 Mio DM – Preisstand 1992).

Kostenlimitierung auf dem Level der Vergangenheit hätte erwirkt werden sollen, trifft nicht zu.

Absicht war vielmehr, realistische Daten in die Berechnung der Orientierungswerte der Haushaltsunterlagen einzubeziehen. Dies ist durch eine Anhebung der Orientierungswerte um 20 – 30 v.H., stets unter Beteiligung der zuständigen Experten der Bauverwaltung, geschehen. Daß die vorgenommene Art der Veranschlagung angemessen war, zeigen die Abrechnungsergebnisse gleichzeitig errichteter JVA-Bauten in Hessen.

Zu der beanstandeten Veranschlagung der Sport- und Schwimmhalle ist zu bemerken, daß es sich um ein Bauwerk mit Mischnutzung im Sinne der DABau handelt. Deshalb sind Orientierungswerte getrennt errichteter Objekte ebenso wenig vergleichbar wie Kosten von Hallen ohne einschneidende vollzugsspezifische Forderungen.

Die als Beispiel herangezogene Sporthalle der JVA Rockenberg bewegt sich im ähnlichen Kostenrahmen.

Im übrigen ist die als besonders beanstandenswert herausgestellte Decke im Kraftsportraum der Sporthalle aus marktgängigen kostengünstigen Metallprofilen ohne Sonderkonstruktion hergestellt. Der Mehraufwand gegenüber einer geraden Decke war gering.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Mehrkosten für die Halle in der JVA ergeben sich überwiegend aufgrund der architektonisch aufwendigen Planung und Gestaltung und hätten bei Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte vermieden werden können. Hinzuweisen ist hierbei zum Beispiel auf die Decke im Kraftsportraum, die unnötigerweise als Scheingewölbe aus Metallpaneelen ausgebildet wurde.

- 122 Das HMdF kommt in seiner Stellungnahme zu dem Ergebnis, daß seine Weisungen bei der Veranschlagung der verschiedenen Baumaßnahmen befolgt worden seien.

Bei den anstaltstypischen Gebäudegruppen (z.B. Unterkunftsbauten) sollten aktuelle gleichwertige Projekte für die Veranschlagung herangezogen und auf den Tagesstand des Bauindex hochgerechnet werden. Deshalb sei auch der danach ermittelte Kostenrahmen baufachlich und haushaltsrechtlich genehmigt worden. Dem Beauftragten des Justizministeriums sei bei der Planung nicht "freie Hand" gelassen worden. Die Entscheidungen seien von seiten der Landesregierung einvernehmlich getroffen worden.

Mit Hinweis auf Kosten von gleichwertigen Einrichtungen wird entgegengehalten, daß die Kosten, nicht wie vom Rechnungshof ermittelt weit überhöht seien, sondern im aktuellen Rahmen lägen.

Dies gelte z.B. für die Unterkunftsbauten der JVA Frankfurt am Main III und JVA Wiesbaden, die ab 1985 ausgeführt wurden.

Bei der Kostenermittlung sollte nach Auffassung des HMdF die Verwendung veralteter bzw. unzutreffender Orientierungswerte nach Anhang 109 DABau vermieden werden. Die Umschreibung "progressiv" sei damals selbstverständlich noch nicht in eine definierte Weisung gekleidet worden. Es sei vielmehr davon auszugehen, daß auch schon gebaute Anstaltsbereiche den Ausdruck "progressiv" verdienten. Allerdings hätte der vom Ressort verlangte Modellcharakter der neuen Anstalt für einen humanen Vollzug der Untersuchungshaft viele von überkommenen Verwahr- bzw. Standardlösungen abweichende Neuentwicklungen erfordert wie u.a.

- Detaillierung und Entwicklung der Außenwand,
- Neuentwicklung der Haftraumtür,
- Entwurf der Zelle mit Einrichtung,
- Entwurf der gegen übrige Bereiche sicher abgeschirmten Wohngruppen mit zugeordneten Freibereichen zur sicheren Unterbindung von Kontaktaufnahmen.

Zur Veranschlagung der Sport- und Schwimmhalle hat das HMdF u.a. ausgeführt, daß es sich hier um ein Bauwerk mit Mischnutzung handeln würde. Orientierungswerte von getrennt gebauten Objekten seien nicht unmittelbar vergleichbar. Bei einer anderen Kostenaufteilung zwischen Sport- und Schwimmhalle seien die Kosten für die Sporthalle angemessen. Schul- und Vereinssportstätten könnten nicht zum Vergleich herangezogen werden.

Zu der allgemein gehaltenen Kritik an zu hoch genehmigten Kostenansätzen sei anzumerken, daß sowohl öffentliche als auch nicht öffentliche Erschließung sowie sämtliche Außenanlagen außerhalb wie auch innerhalb der Mauer in aufeinander abgestimmten zeitaufwendigen Intervallen umgesetzt werden mußten. Dies hätte Berücksichtigung in der Veranschlagung gefunden, ebenso auch die Forderung nach Sicherheit gegen Ausbruch, Einbruch und effizienten Vorkkehrungen gegen Verdunkelungsgefahr sowie Prozeßeinflußnahme. Nicht außer acht gelassen werden dürfe eine der Unschuldsvermutung angemessene ansprechend aufgelockerte Gestaltung der Außenanlagen.

Nicht eine zu hohe Veranschlagung sei, wie vom Rechnungshof gefolgert, Ursache für eine zu aufwendige Planung und Ausfüh-

Zu Tz. 122

Die unter dieser Textzahl sinngemäß zitierte Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 wird aufrechterhalten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

rung, sondern die Veranschlagung folge vielmehr den quantitativen und qualitativen Anforderungen, die zunächst in eine genehmigte Planung umgesetzt und nach akzeptierter Gestaltung und Genehmigung des Kostenrahmens realisiert worden sei unter Berücksichtigung von Parametern, wie z. B.

- Neue Anstalt auf vorherigem Ackerland mit Kontamination durch giftige Chemikalien,
- Vollzug der U-Haft,
- Vollzug in Wohngruppen,
- Vollzug mit weitgehenden Angeboten für Arbeit, Freizeit und Sport,
- Vollzug mit Schwimmhalle,
- Vollzug möglichst ohne bedrohliche repressive Vorrichtungen,
- Vollzug unter Kompensation der unumgänglichen Freiheits-einschränkung durch geeigneten Ausgleich in vorteilhafter "freundlicher" Architektur im ganzen und im Detail.

123 Den Argumenten des HMdF vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen:

Das HMdF hat bei der Behandlung der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs offenbar nicht erkannt, daß die von ihm als "veraltet bzw. unzutreffend" bezeichneten Orientierungswerte für Zellengebäude nach Anhang 109 DABau Eingang fanden in die von ihm genehmigte HUBau. Die mit der Veranschlagung beauftragten Architekten haben nicht die vom HMdF bestimmte Kostenermittlung auf der Basis abgerechneter Vergleichsbauten durchgeführt, sondern beispielsweise für die Unterkuftsgebäude die nach Auffassung des Ministeriums "veralteten bzw. unzutreffenden" Orientierungswerte nach 109 DABau mehr oder weniger willkürlich durch Zuschlagsätze erhöht. Bei der Sport- und Schwimmhalle ist ähnlich verfahren worden. Die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der Veranschlagung wurden damit, zumindest bei den Unterkuftsgebäuden, im Ergebnis bestätigt.

Im übrigen sind die vom HMdF benannten zwei Vergleichsmaßnahmen (JVA Frankfurt am Main III und JVA Wiesbaden) vom Rechnungshof noch nicht geprüft worden. Da sie in etwa zeitgleich mit der JVA Weiterstadt errichtet worden sind, ist nicht auszuschließen, daß dort die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenfalls nicht beachtet wurden.

Die vom HMdF genannten und über den Kosten der JVA liegenden Vergleichszahlen abgerechneter Unterkuftsgebäude in zwei anderen hessischen Justizvollzugsanstalten, die belegen sollen, daß die Kosten der JVA Weiterstadt in einer vertretbaren Bandbreite liegen, müssen auch aus folgenden Gründen zwangsläufig zweifelhaft anmuten:

- es werden lediglich die veranschlagten Kosten und nicht die wesentlich höheren Abrechnungskosten der JVA Weiterstadt mit den Kosten abgerechneter Maßnahmen verglichen,
- die Ausbauart und Qualität der Kellergeschosse und Dachgeschosse sind bei den verglichenen Gebäuden verschieden,
- bei dem Vergleich hätte berücksichtigt werden müssen, daß die Größe der Anlage der JVA eine Verminderung der Baukonstruktionskosten je m² Bruttogrundrißfläche verursachen muß.

Weiterhin ist die Argumentation des HMdF, Schul- und Vereinssporthallen könnten nicht zum Kostenvergleich herangezogen werden, nicht stichhaltig. Die Anforderungen an Schul- und Vereinssporthallen unterscheiden sich nicht wesentlich von den Anforderungen an die Halle der JVA. Hier sind lediglich zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen zu beachten. Diese Sicherheitsmaßnahmen dürften in Relation zu den Gesamtkosten jedoch unbedeutend sein.

Zu Tz. 123

Der begrenzte Wert der in den HU-Bau aufgeführten Orientierungswerte für Zellengebäude ist selbstverständlich vom HMdF erkannt worden. Die Orientierungswerte sind daher im Zusammenhang mit den – aus gebauten Beispielen und qualitativen Forderungen – ermittelten Zuschlägen (20–30 v.H.) genehmigt worden.

Der Vergleich der Unterkuftsbauten verschiedener Vollzugsanstalten kann nicht zweifelhaft anmuten, weil die Zellengebäude in Weiterstadt gegenüber der Veranschlagung mit Minderkosten abgerechnet worden sind.

Der Rechnungshof läßt bei seinem Vorwurf, bei der Größe der JVA hätte schon durch die hohen Mengen eine Kostenminderung eintreten müssen, die von politischen Vorgaben abhängige abschnittsweise Realisierung und die nachgezogene Programmänderung der Frauenunterkunft zu einer Sozialtherapie außer acht.

Was die Sport- und Schwimmhalle angeht, so trifft es nicht zu, daß lediglich finanziell unbedeutende zusätzliche Sicherungsmaßnahmen erforderlich gewesen wären.

Neben aufwendigen technischen Einrichtungen waren umfangreiche Grundrißbesonderheiten umzusetzen, wie trennbare Dreifeldhalle, separate Betreuer- und Geräteräume, mehrere Umkleide- und Duschräume als Voraussetzung gleichzeitiger Aktivitäten mehrerer Gruppen. Im übrigen ist der Aufwand für den Bau durch einschneidende Reduzierungen des Volumens während der Planungsphase verringert worden.

Eine multifunktionale Auslegung der Sporthalle mußte schon aus Gründen gleichzeitiger Nutzungen ausgeschlossen werden.

Die zuständigen Kirchenleitungen bestanden unter Hinweis auf vertragliche Vereinbarungen auf einem gesonderten Kirchenbereich. Der Mehrzweckraum, nicht wie vom Rechnungshof mit 300 Sitzplätzen,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ferner bleibt festzuhalten, daß das HMdF in seiner Antwort mit anteiligen Kosten für Sport- und Schwimmhalle argumentiert, die von der von ihm genehmigten HUBau abweichen. Dies führt dann zwar für die Sporthalle zu einem günstigeren Ergebnis, verlagert jedoch zwangsläufig die überhöhten Kosten und somit die Kritik auf die Schwimmhalle.

Der Rechnungshof ist ferner der Auffassung, daß bei multifunktionaler Planung der Sporthalle, auf die an anderer Stelle zusätzlich errichteten umfangreichen Kommunikations- und Freizeiträume weitestgehend hätte verzichtet werden können. Hierbei sind insbesondere der Mehrzweckraum mit Theaterbühne (ca. 300 Sitzplätze) im Zugangsgebäude sowie die Anstaltskirche zu nennen.

- 124 Die nach § 24 Abs. 1 Satz 2 LHO und den Bestimmungen der DABau vorzunehmenden Ermittlungen der nach Fertigstellung der Baumaßnahme zu erwartenden Baunutzungskosten sind nicht durchgeführt worden.

Gerade bei dieser Neubaumaßnahme wäre es zwingend notwendig gewesen, die Zusammenhänge von Investitionskosten und Baunutzungskosten sowie die Abhängigkeiten der verschiedenen baulichen Lösungen zu bewerten.

Es ist zu erwarten, daß beim Betrieb der JVA Baunutzungskosten in einer Höhe entstehen werden, die das drei- bis vierfache anderer Justizvollzugsanstalten mit gleicher Anzahl von Haftplätzen betragen wird. Eine in Zusammenarbeit mit dem Staatsbauamt erstellte überschlägige Ermittlung der Baunutzungskosten führt zu dem Ergebnis, daß beim Betrieb der JVA (570 Haftplätze) mit 4,9 Mio DM/a zu rechnen sein wird. Der Betrieb der in den siebziger Jahren vom Staatsbauamt errichteten JVA Eberstadt (600 Haftplätze) verursacht nach dieser Berechnung Baunutzungskosten von lediglich nur 1,2 Mio DM/a. In den Baunutzungskosten sind Personalkosten für die Verwaltung und die Betreuung der Häftlinge nicht enthalten.

Das HMdF hat hierzu mitgeteilt, daß zum Zeitpunkt der Entscheidung für den Bau der Untersuchungshaftanstalt Weiterstadt noch keine verwertbaren Erfahrungsdaten für die Baunutzungskosten einer progressiven, reinen U-Haftanstalt neuen Typs vorgelegen hätten.

Bis heute seien in der DABau noch keine entsprechenden Orientierungswerte für Justizvollzugsanstalten vorgegeben.

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß beim Betrieb der JVA Weiterstadt mehr als dreimal soviel Baunutzungskosten – gemeint sind nicht die allgemeinen Personalkosten, sondern die Kosten der Kostengruppen 5.2 bis 5.6 nach DIN 18 960 (Verbrauch, Wartung, Pflege usw.) – auftreten werden wie beim Betrieb der JVA Darmstadt-Eberstadt, sei nicht nachvollziehbar.

Das Justizressort hätte ermittelt, daß Baunutzungskosten für die verschiedenen Haftanstalten voraussichtlich in etwa gleicher Höhe anfallen würden.

Da eine auf der Basis eines einvernehmlich gebilligten Programms entwickelte zweckmäßige Neubaulösung realisiert worden sei, wäre es auch nicht erforderlich gewesen, verschiedene bauliche Lösungen in ihren Auswirkungen auf fiktive Baunutzungskosten zu bewerten.

Der Rechnungshof vermag sich den Ausführungen des HMdF nicht anzuschließen. Zum Zeitpunkt des Planungsbeginns war ein einvernehmlich gebilligtes Programm nur unvollständig vorhanden und gerade dieser Umstand hätte bedingen müssen, daß den Intentionen der Planer, die nicht nur eine überzogene Bauqualität, sondern auch sehr aufwendige raumluftechnische Anlagen zur Folge hatten, mit Nutzen-Kostenüberlegungen wirksamer begegnet worden wäre. Hinzuweisen ist hierbei zum Beispiel auf die 18 innenliegenden Küchen in den Unterkunftsbauten, an die Zellen im Zugangsgebäude ohne Fensterlüftung, an die mit einer raumluftechnischen Anlage versehenen Keller-

sondern lediglich mit 200 ausgestattet, ist unverzichtbarer Programmbestandteil.

Zu Tz. 124

Die unter dieser Textzahl sinngemäß zitierte Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 wird aufrechterhalten. Die Berechnungen des Rechnungshofs zur Höhe der Baunutzungskosten, übernommen aus einer Ermittlung des Staatsbauamtes Darmstadt auf der Basis von ausschließlichem Einsatz von Fremdfirmen, bleibt Theorie. Es ist nämlich sicher, daß ein großer Teil der Wartung und Pflege von justizeigenem Personal oder von den Hausarbeitern kostensparend übernommen wird.

Die als unverzichtbarer Teil des Wohngruppenvollzugs der U-Haft eingebauten 18 innenliegenden Küchen verfügen lediglich über abschaltbare Abluft, was bei derartigen Räumen üblich ist. Wertvolle Fensterfläche steht so der Zellenanordnung zur Verfügung. Die gegenüberliegende Hausfront mußte zum Schutz vor Kontaktaufnahme ohne zu öffnende Fenster ausgebildet werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

räume. Es ist unverständlich, weshalb das Ministerium den Verzicht auf die bindende Festlegung von § 24 Abs. 1 Satz 2 LHO (Schätzung der entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen) in bezug auf die Baunutzungskosten mit fehlenden Orientierungswerten zu rechtfertigen versucht, zumal diese im wesentlichen vom technischen Ausbaustandard abhängig sind und demzufolge aus den Herstellungskosten abgeleitet werden können.

Die Prognose des Justizressorts, wonach die Baunutzungskosten von rd. 2,7 Mio DM für Weiterstadt um rd. 150 000 DM niedriger liegen werden als diejenigen für Eberstadt, muß zwangsläufig zweifelhaft anmuten, wenn man bedenkt, daß allein die vom Staatsbauamt für die Wartung der Heizungs-, Lüftungs-, Wärme- und Elektro-Anlagen in Weiterstadt überschlägig ermittelten Kosten bei rd. 2,0 Mio DM/a liegen werden, während sie für Eberstadt lediglich 120 000 DM/a betragen.

- 125 Nach Aktenlage ist im fortgeschrittenen Stadium der Planung durch das Staatsbauamt vom HMdF die Entscheidung getroffen worden, die Aufgaben der Planung und Bauüberwachung an freischaffende Architekten zu vergeben. Diese zu spät getroffene Entscheidung hatte zur Folge, daß die vom Bauamt bereits erbrachten Leistungen im Gesamtwert von ca. 1,0 Mio DM weitestgehend wertlos geworden sind, weil die beauftragten Architekten diese Vorleistungen nicht als Grundlage für die weitere Bearbeitung verwerten konnten.

Das HMdF vertritt demgegenüber die Auffassung, es sei nach den geltenden Regeln verfahren worden und ein vergeblicher Planungsaufwand sei nicht aufgetreten. Der Entwurf des Staatsbauamtes sei von den freischaffenden Architekten als "Musterentwurf" weiter entwickelt und entsprechend der Programmänderungen verfeinert worden. Da auf einen möglichen Wettbewerb verzichtet wurde, seien auch keine Wettbewerbskosten entstanden.

Der Rechnungshof vermag sich dieser Auffassung nicht anzuschließen. Die Planungsleistungen des Staatsbauamtes sind bei der Honorarhöhe für die Leistungen der freischaffenden Architekten nicht angerechnet worden. Damit können sie auch nicht als erforderliche Vorleistungen des Staatsbauamtes für die Arbeit der Freischaffenden gewertet werden.

Die Einsparungen der Wettbewerbskosten hätten auch ohne die Planungsleistung des Staatsbauamtes erfolgen können. Sie sind deshalb nicht geeignet, die zu späte Entscheidung für die Auftragsvergabe an die Freischaffenden zu entschuldigen.

- 126 Der seit 1982 rechtskräftige Bebauungsplan "Untersuchungshafenanstalt Weiterstadt" läßt eine viergeschossige Bebauung zu. Die nicht zur Ausführung gekommene Planung des Staatsbauamts Darmstadt sah dementsprechend eine vorwiegend viergeschossige Ausbildung der Unterkunftsgebäude vor.

Die nach der Entwurfskonzeption der freischaffenden Architekten ausgeführten Gebäude wurden allerdings, ohne nachvollziehbaren Grund, im Bereich der Unterkunftsgebäude lediglich in einer dreigeschossigen Bauweise ausgeführt.

Bei Ausnutzung der nach der Bauleitplanung zulässigen Geschosßzahl hätten bei geringfügiger Vergrößerung der Gebäudegrundrisse mindestens zwei Unterkunftsgebäude entfallen können. Diese Lösung wäre auch mit dem Vorteil verbunden gewesen, daß mehr Freifläche für eine evtl. spätere Erweiterung zur Verfügung gestanden hätte. Bei einer viergeschossigen Bebauung hätten Einsparungen von ca. 3,0 bis 4,0 Mio DM erzielt werden können.

Das HMdF begründet die dreigeschossige Bebauung damit, daß dies unabwiesbare Vollzugsforderung sei, weil u. a. die Zellenfenster eine Kontaktaufnahme über die Umwehrungsmauer hinweg nicht ermöglichen dürften.

Zu Tz. 125

Zur grundsätzlichen Vorklärung der Bauaufgabe und als Voraussetzung für den rechtsgültigen Bebauungsplan der Stadt Weiterstadt hatte das Staatsbauamt auftragsgemäß die Kostenvoranmeldung Bau aufgestellt. Nur diese Leistung wurde dem Bauamt vergütet.

Eine Anrechnung dieser selbständigen Vorleistung auf das Honorar der Architekten, die mit Regelvertrag nach RBBau ab Leistungsphase 2 den Planungsauftrag erhalten hatten, ist nicht möglich bzw. zulässig. Da den Architekten die Leistungen einschließlich Haushaltsunterlage Bau vergütet worden sind und das Bauamt hierfür nicht gleichzeitig Bauleitungsmittel erhalten hat, ist die Ansicht des Rechnungshofs nicht nachvollziehbar, eine Planungsleistung im Wert von 1 Mio DM sei wertlos geworden.

Die vom Bauamt allein in allen Phasen bearbeitete Teilmaßnahme Umfassungsmauer mit Wachtürmen, Erschließung und gärtnerische Anlagen – 1. THU Bau vom 1. Oktober 1984 – ist dem Amt voll vergütet worden.

Zu Tz. 126

Der Bebauungsplan läßt 4 Geschosse zu. Diese Höhe ist beim Verwaltungsgebäude vorhanden. Auch die Unterkunftsgebäude erreichen partiell durch Funktionsräume im Dach diese Höhe.

Die Kritik an der nur dreigeschossigen Ausführung der Zellentrakte ist aber vor allem deshalb nicht gerechtfertigt, weil als unabwiesbare Vollzugsforderung die Kontaktaufnahme zwischen Häftlingen und Personen außerhalb der Anstalt – über die Anstaltsmauer hinweg – vermieden werden muß. Bei einem 4. Geschosß würde der Sichtkontakt zum Außengelände erheblich begünstigt.

Allein das jetzt realisierte Verhältnis von rd. 75 Zellen, jeweils einem Hof zugeordnet, stellt die ausreichende Trennung der Tätergruppen sicher.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die kritische Anmerkung zu Zahl und Größe der Haftraumbauten berücksichtige nicht die Notwendigkeit, Tätergruppen sicher zu trennen, um Absprachen zu verhindern. Die Einsparung der genannten 3 – 4 Mio DM wäre deshalb nicht möglich gewesen. Dies um so weniger, als die jeweiligen Spazierhöfe dezentral dem Zellentrakt hätten zugeordnet werden müssen; ebenfalls wegen der Trennung der Häftlinge bei vorliegender Verdunkelungsgefahr – einem Hauptgrund für den Vollzug der U-Haft überhaupt.

Die Begründungen sind für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Der Bebauungsplan, nach dem eine viergeschossige Bebauung möglich ist, war einvernehmlich zwischen der Stadt und den zu beteiligenden Ressorts entwickelt worden.

Da auch die jetzige Bebauung Sichtkontakt nach außen zuläßt, wäre es unerheblich gewesen, ein aus Wirtschaftlichkeitsgründen gebotenes viertes Geschöß zu errichten. Ferner ist nicht zu erkennen, aus welchem Grund die Trennung der Tätergruppen bei einem weiteren Geschöß nicht möglich gewesen sein sollte.

- 127 Bei der in einer T-Form konzipierten Grundrißlösung der einzelnen Unterkunftsgebäude wurden die Treppenhäuser jeweils in deren Endbereichen geplant. Die Aneinanderreihung der etwa typengleichen Gebäudeteile ergibt, daß jeweils zwei bauartgleiche Treppenanlagen in einem Abstand von nur 10 m entstanden sind.

Durch Zusammenlegung der beiden nebeneinanderliegenden Treppenhäuser in eine gemeinsame Treppenanlage hätten sechs Treppenanlagen und drei Aufzüge eingespart werden können.

Diese wirtschaftlichere Planungsalternative wäre auch unter Berücksichtigung der Sicherungskonzeption und der brandschutztechnischen Auflagen in bezug auf die Brandabschnitte möglich gewesen.

Dadurch hätten Einsparungen von ca. 350 000 DM erreicht werden können.

In der Stellungnahme des HMdF wird darauf hingewiesen, daß aus vollzugsspezifischen Gründen diese zusätzlichen Treppenträume notwendig wären.

Der Rechnungshof vermag dies nicht nachzuvollziehen, weil durch Sicherungsschleusen mit getrennten Schließanlagen der vollzugsspezifischen Forderung hätte Rechnung getragen werden können.

- 128 Im Bereich der JVA ist mit einem Anstieg des Grundwassers bis zu ca. 0,5 m unter der derzeitigen Geländehöhe zu rechnen. Tiefer einbindende Gebäudeteile waren deshalb gegen Grundwasser zu schützen und als druckwasserdichte Wanne auszubilden. Da die quantitative Bedarfsanforderung des Nutzers eine Vollunterkellerung nicht erforderte, wäre es aus Kostengründen sinnvoll gewesen, nur eine Teilunterkellerung vorzusehen. Die ursprüngliche Planung des Staatsbauamts sah dementsprechend lediglich eine Teilunterkellerung in den unbedingt notwendigen Bereichen vor.

In einer Besprechung bei der OFD wurde dennoch festgelegt, daß die gesamte Gebäudegruppe am Erschließungsweg mit einem als weiße Wanne auszubildenden Geschöß von 2,20 m lichter Höhe zu unterkellern sei.

Dies führte zu Mehrkosten von rd. 2,5 Mio DM. Weitere Mehrkosten sind dadurch entstanden, daß die nicht erforderlichen Kellerräume mit einer raumluftechnischen Anlage, die für entsprechende Zuluft sorgen soll, ausgestattet werden mußten.

Das HMdF führt in seiner Stellungnahme an, daß die Unterkellerung der Unterkunftshäuser in sparsamer Form ohne Außenfenster u. a. aus folgenden Gründen nicht überflüssig sei.

- Lockere Sandschichten hätten sowieso durchgründet werden müssen,

Zu Tz. 127

Die Unterkunftsgebäude haben einen L-förmigen und nicht einen T-förmigen Grundriß. Die in jedem als autarke Einheit konzipierten Bau zentral angeordnete Treppe – in unmittelbarem Kontakt mit den Aufsichtskanzeln – ist unabwiesbare Vollzugsforderung. Aus Sicherheitsgründen ist eine Köpplung benachbarter Unterkünfte durch gemeinsame Treppen ausgeschlossen.

Auch die vorgeschlagenen Sicherheitsschleusen wären entsprechend aufwendig gewesen.

Zu Tz. 128

Die unter dieser Textzahl sinngemäß zitierte Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 hat nach wie vor Bestand.

Zusätzlich ist zu betonen, daß es sich bei den fensterlosen Hohlräumen nicht um Nutzflächen handelt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- eine unabweisbare Teilunterkellerung habe kritische Anschlüsse bei den Fundamentabtreppungen zur Folge,
- Hafträume sollten von unten her einwandfrei kontrollierbar sein, alle Installationen müßten leicht überwachbar und erneuerbar sein, um bei Manipulationen und Zerstörungen schnell und gezielt eingreifen zu können.

Die Minimallüftung sollte für einen geringfügigen bzw. temporären Luftaustausch, der soweit gedrosselt werden könne, daß Schimmelbildung gerade noch vermieden wird und Personal zeitweise in den Räumen Kontrollen und Reparaturen vornehmen könne. Kellerfenster in Verbindung mit Schächten und Rostabdeckungen seien aus Sicherheitsgründen nicht eingebaut worden.

Den Argumenten des HMdF vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen. Die leerstehenden Kellerräume finden noch nicht einmal für Hobby und Freizeitsport sowie besondere Haftzwecke Verwendung, obwohl dies vom Ressort gefordert war. Für diese Zwecke sind zusätzliche Bereiche in den Zellengeschossen geschaffen worden.

- 129 Die notwendigen Fensterflächen je Aufenthaltsraum (Haftraum) ergeben sich aus den Bestimmungen der Hessischen Bauordnung (HBO). Danach benötigen Aufenthaltsräume eine Fensterfläche von mindestens 1/8 der Grundrißfläche. Unter Berücksichtigung dieser Bestimmung müssen bei einer Raumgröße von ca. 11,2 m² die Fensterflächen 1,40 m² je Haftraum betragen. Dies bedeutet, daß der Belichtungsbedarf je Haftraum durch ein einziges Fenster hätte gedeckt werden können.

Demgegenüber ist in den Unterkunftsgebäuden jeder einzelne Haftraum mit jeweils drei Fenstern ausgestattet worden. Neben der gestalterisch fraglichen Lösung sind dadurch Mehrkosten von rd. 800 000 DM entstanden, die nach Auffassung des Rechnungshofs vermeidbar gewesen wären.

Das HMdF wies darauf hin, daß an die äußere Gestaltung der Gebäude und auch an die Gestaltung der Innenräume vom Justizministerium hohe Anforderungen gestellt worden seien, weil beim progressiven Vollzug der Untersuchungshaft schon in der architektonischen Ausformung die Unschuldsvermutung der Inhaftierten vor einer Verurteilung oder einem Freispruch zum Ausdruck kommen sollte.

Dem Rechnungshof fällt es schwer, diese Philosophie des Haftvollzugs nachzuvollziehen, zumal die Zellen in der Zugangsabteilung auch nur über ein Fenster je Zelle verfügen und der Anblick von drei vergitterten Fenstern je Zelle das Empfinden von unschuldig Inhaftierten nicht nachdrücklich verbessern dürfte.

Die Haftzellen befinden sich im Zugangsgebäude und in den Unterkunftsgebäuden. Jeder neu aufzunehmende Untersuchungsgefangene durchläuft zunächst eine Haftzelle des Zugangsgebäudes. Die Verweildauer im Zugangsbereich dauert angabegemäß bis zu zwei Wochen.

Die Haftzellen im Zugangsgebäude unterscheiden sich in ihrer Art und Ausstattung nur unwesentlich von traditionellen Zellen; WC, Waschbecken, Bett usw. befinden sich ohne räumliche Trennung innerhalb der Zelle. Jede Zelle hat nur ein Fenster. Die im Bereich der Objekte angeordneten Wandfliesen und die Ausstattung sind schlicht. WC und Waschbecken sind aus stabilem Metall.

Die Zellen in den Unterkunftsgebäuden verfügen dagegen über einen separaten, vom übrigen Zellenbereich durch Wände und eine Schiebetür abgetrennten Raum, in dem sich das WC und der Waschtisch befinden. Der Raumeindruck sowie die Qualität der Wandfliesen und der Ausstattungsgegenstände wird gehobenen Ansprüchen gerecht. WC und Waschtisch sind z. B. aus Keramik.

Zu Tz. 129

Zusätzlich zu der unter dieser Textzahl sinngemäß zitierten Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 ist zu dem neu angesprochenen Punkt unterschiedlicher Ausbildung der Haftzellen anzumerken, daß die lediglich für den kurzzeitigen Aufenthalt vorgesehenen Hafträume des Zu- und Abgangs weitaus weniger aufwendig ausgestattet sind, weil die Verweildauer begrenzt ist und bei den Neuzugängen (Haftchock) diese Räume einer besonderen Beanspruchung ausgesetzt sind.

Außerdem müssen diese Räume wegen der anfangs besonders hohen Suizidgefahr intensiver überwacht werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die somit stark voneinander abweichende Beschaffenheit der Haftzellen zwischen Zugangs- und Unterkunftsgebäude läßt Zweifel an der Vollzugsphilosophie aufkommen, zumal gerade die Zellen im Eingangsbereich sämtlichen Häftlingen den ersten Eindruck von der Qualität der Unterbringung vermitteln. Infolge dieser Qualitätsunterschiede werden in aller Regel die "leichteren Fälle" – viele Inhaftierte werden aus dem Zugangsbereich wieder entlassen – ungünstigere Bedingungen vorfinden, als die länger Inhaftierten.

Dies bedeutet, daß die Anforderungen an den humanen und modernen Haftvollzug offenbar sowohl vom Nutzer als auch von den freischaffenden Architekten in unterschiedlicher Weise interpretiert werden.

- 130 In der qualitativen Bedarfsanforderung des Ressorts waren für die Unterkunftsgebäude lediglich Lastenaufzüge für den Essenstransport gefordert.

Anstelle der geforderten Lastenaufzüge wurden jedoch generell Personenaufzüge für bis zu 13 Personen eingebaut. Durch diesen, vom Ressort zunächst nicht geforderten und somit unnötigen Einbau von Personenaufzügen ergeben sich Mehrkosten in Höhe von rd. 330 000 DM.

Das HMdF begründet den Einbau mit notwendigen multifunktionalen Erledigungen innerhalb der Anstalt, wie z.B. Krankentransport mit begleitendem Wach- und Sanitätspersonal.

Da die HBO Personenaufzüge erst ab dem fünften Vollgeschoß vorschreibt, und es sich bei den Unterkunftsgebäuden nicht um Bauten handelt, bei denen der Einbau von Personenaufzügen vorgeschrieben ist, ist es nicht zu vertreten, daß in den dreigeschossigen Unterkunftsgebäuden abweichend von den bauaufsichtlichen Bestimmungen verfahren worden ist.

- 131 Trotz einer zentralen Anstaltsküche, die höchsten Anforderungen gerecht wird, ist auf jeder Station der Unterkunftsgebäude eine aufwendige, überwiegend aus Edelstahl ausgestattete Küche vorhanden. Neben einer Spüle, drei doppelflammigen Elektroherden mit Backöfen und diversen Ablagen enthält sie für jeden Häftling jeweils ein abschließbares Kühlfach sowie einen Schrank aus Edelstahl, in dem er seine Lebensmittel aufbewahren kann. Neben den von der Anstaltsküche angelieferten Hauptmahlzeiten können sich die Gefangenen hier individuell verköstigen.

Unabhängig von der Frage, ob außer der zentralen Anstaltsküche noch 18 Stationsküchen erforderlich waren, hätten kostengünstigere Ausstattungen erhebliche Einsparungen zur Folge gehabt.

Ferner bleibt festzuhalten, daß durch die innenliegenden und ohne Fensterlüftung geplanten Küchen aufwendige Be- und Entlüftungsanlagen notwendig wurden.

Dieser Sachverhalt ist mit dem HMdF noch nicht erörtert worden.

- 132 In den Werkstätten für gefangene Männer sind sieben Werkbereiche im Erdgeschoß sowie vier Werkbereiche im Obergeschoß mit je einem Aufsichtsraum und den dazugehörigen Toilettenanlagen sowie sonstige Lagerflächen untergebracht.

Unter Beachtung einer wirtschaftlicheren Grundrißlösung bei gleichzeitiger Berücksichtigung der geforderten Sicherheitskonzeption hätten durch Zusammenlegung von zwei Aufsichtsberei-

Zu Tz. 130

Ergänzend zu der unter dieser Textzahl sinngemäß zitierten Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 ist anzumerken, daß ein fahrbarer Speisencontainer 215 kg wiegt, dessen Transport über die Treppen ausgeschlossen ist. Die Maximalzahl mitfahrender Personen ist sekundär.

Im übrigen handelt es sich bei einem Zellenbau generell um ein Gebäude von besonderer Art und Nutzung i. S. von § 53 HBO 1993 mit besonderer Anforderung an die Vertikalerschließung.

Zu Tz. 131

Zur Auffassung des Rechnungshofs, angesichts der gut ausgestatteten Anstaltsküche hätte auf die 18 "Edelstahlküchen" in den einzelnen Wohngruppen verzichtet werden können, ist zu bemerken, daß diese Einrichtungen in allen Justizvollzugsanstalten als unverzichtbar nachgerüstet werden.

Untersuchungshäftlinge verfügen in der Regel über finanzielle Mittel, die sie für ihre Verpflegung nach eigenem Geschmack und nach kultureller oder religiöser Gepflogenheit einsetzen können. Sie können ihr Essen selbst zubereiten oder dieses von außen anliefern lassen.

Die große Fluktuation in der U-Haft und die notwendige Hygiene machen eine häufige und intensive Reinigung erforderlich. Vom Unterhalt und der Langlebigkeit her ist fugenloser Edelstahl in diesem strapazierten Bereich anderen Materialien weit überlegen und somit sachgerecht.

Die Küchen, jeweils für rd. 28 Häftlinge vorgesehen, sind nach üblichem Standard mit Abluftanlagen versehen. Sie liegen innen, um wertvolle Frontlänge der Zellenbelichtung zugute kommen zu lassen.

Zu Tz. 132

Es bleibt unberücksichtigt, daß die einzelnen Werkbereiche jeweils autark von einem Werkmeister betreut werden und eigene, zweckmäßigerweise innenliegende WC-Anlagen haben müssen. Weil in den Räumen der Werkzeuggebrauch nutzungsbedingt ist,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

chen mit Toilettenanlagen in einen zentralen Aufsichtsbereich für zwei Werkbereiche die zusätzlichen aufwendigen Sicherheitsmaßnahmen entfallen können. Weitere Einsparungen wären möglich gewesen, wenn diese Bereiche mit allen Toilettenanlagen an der Außenwand angeordnet worden wären. Damit hätten die Aufwendungen für Lüftungsanlagen entfallen können. Auf diese Weise hätten ca. 230 000 DM eingespart werden können.

Eine weitere Einsparung hätte sich beim Personaleinsatz zumindest teilweise dadurch ergeben, daß die Betreuung von zwei Werkbereichen durch eine Aufsichtsperson möglich gewesen wäre.

Das HMdF führt für die gewählte Lösung im wesentlichen vollzugsspezifische Gründe auf. Außenliegende Toilettenanlagen hätten Sicherheitsmängel und würden eine zusätzliche Werkstattbeleuchtung erforderlich machen.

Die Argumente sind für den Rechnungshof nicht überzeugend, weil bei einer anderen planerischen Lösung sowohl die Sicherheitsfragen als auch die Frage der Belichtung der Werkstatt nicht entstanden wären.

Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, daß mehrere Werkstatttüren zum Teil aus matt gebürstetem Chromnickelstahl bestehen. Hierdurch sind gegenüber den in Werkstätten üblichen Stahlblechtüren Mehrkosten von rd. 50 000 DM entstanden.

- 133 Der Grundriß des Werkstattgebäudes ist in etwa U-förmig gestaltet. Die dadurch entstandene freie Innenfläche wurde mit einer durchgehenden Überdachung in den Abmessungen von 19 m × 12 m (228 m²) versehen.

Unter Beachtung einer kostensparenden Planung wäre dieses große Vordach entbehrlich gewesen. Bei Verzicht auf das Vordach hätten Einsparungen in Höhe von ca. 170 000 DM erzielt werden können.

Das HMdF begründet die Überdachung mit Nutzerforderungen. Sie würde sich amortisieren durch wirtschaftlicheren Produktionsbetrieb.

Der Rechnungshof vermag sich dieser Einschätzung nicht anzuschließen, zumal die Nutzerforderung vor Beginn der Planung nicht vorgelegen hat.

- 134 In der Bedarfsanforderung des Ressorts für die Spazierhöfe ist lediglich ein zuverlässiger Ausschluß von Kontakten Gefangener aus den Spazierhöfen zum nächsten Unterkunftsgebäude gefordert worden.

Diese Forderung wurde mit einer baulich und sicherungstechnisch sehr aufwendigen Lösung umgesetzt.

Die Abgrenzung der Spazierhöfe erfolgte durch eine architektonisch gestaltete Zaunanlage in Stahl, mit profilierten und mit eingelegten Fliesen versehenen Fertigteilstützen, Höhe ca. 5,00 m, vom Typ "Schloßgartenabgrenzung".

Die Gesamtkosten für diese Innenzaunanlagen belaufen sich auf rd. 1,8 Mio DM. Nach Auffassung des Rechnungshofs handelt es sich hier um eine überzogene Lösung. Das Ziel der Kontaktsperre hätte mit einer weniger aufwendigen Lösung erreicht werden können.

Das HMdF begründet die teure Zaunanlage mit dem Argument, es sei festgelegt worden, in der Anstalt auf "Kunst am Bau" zu verzichten und dafür die Gestaltung im ästhetischen Erscheinungsbild anzuheben.

Der Rechnungshof vermag diesem Argument nicht zu folgen. Er weist darauf hin, daß dadurch der Sinngehalt für die zweckgebundenen Mittel für Kunst am Bau verfälscht würde. Eine aufwendige Zaunanlage kann kein Ersatz für Kunst am Bau sein.

bilden außenliegende Toiletten ein höheres Sicherheitsrisiko.

Der wertvolle Tageslichteinfall ist sinnvoller zu nutzen für die großen Werkstatt Räume. Die beanstandeten Werkstatt-Türen haben aus Gründen der Langlebigkeit bei rauhem Betrieb eine partielle nichtrostende Stahlbeplankung als Stoßschutz. Der geringe Investitionsmehraufwand reduziert Pflege und Bauunterhaltung.

Zu Tz. 133

Die unter dieser Textzahl sinngemäß zitierte Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 besteht weiter.

Die Überdachung des Hofes wurde von allen am Verfahren Beteiligten einvernehmlich konzipiert und in einer Haushaltsunterlage genehmigt.

Zu 134 und 135

Ergänzend zu der unter dieser Textzahl sinngemäß zitierten Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 wird darauf hingewiesen, daß selbstverständlich anstelle der kritisierten "Schloßgartenabgrenzung" auch ein "Lagerdrahtzaun" als Kontakt- und Sicherheits-sperre genügt hätte. Die ausgeführte ästhetische Gestaltung vermeidet bewußt "Stacheldrahtqualität". Sie ist funktionsgerecht und bedeutend langlebiger. Die Gestaltung der Höfe zielt – neben der Anordnung der üblichen Kleinspielfelder – auf Rückzugsmöglichkeiten ab und dient damit der Vereinzelung der Häftlinge zur Erleichterung der Kontrolle. Die Gestaltung soll außerdem dem Aggressionsabbau während des Hofganges und auch während des Aufenthalts in der Zelle dienen. Im Gegensatz zu einer ebenen Wiese verhindert bzw. erschwert die bepflanzte und unebene Hoffläche Hubschrauberlandungen.

Der beanstandete "Taubertaler Muschelkalk" ist als besonders preiswertes Material in Auftrag gegeben worden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 135 Eine eigens zur Erlangung von Entscheidungshilfen durchgeführte Befragung von Untersuchungsgefangenen durch das Ressortministerium hat ergeben, daß für die Gestaltung der Spazierhöfe bei den Unterkunftsgebäuden in erster Linie großzügig angelegte Rasenflächen, Wiesen zum Sonnen, Herumliegen und Lesen gewünscht wurden.

Diese relativ preisgünstige Gestaltung ist jedoch nicht realisiert worden.

Zur Ausführung kamen dagegen architektonisch aufwendig gestaltete Spazierhöfe mit sehr geringem Rasenflächenanteil.

Geprägt ist diese Ausgestaltung durch künstlerisch gestaltete Natur-Ensembles aus den Elementen Fels, Wasser, Pflanzen, durch besonders gestaltete ortsfeste Gartenbänke sowie durch Kleinspielfelder mit einem Spezialbelag.

Die Gesamtkosten dieser Anlagen im Innenbereich belaufen sich, ohne Einrechnung der Kosten für die Bäume, auf rd. 3,7 Mio DM. Allein die dort angeordneten Natursteinquader – diese bestehen aus Taubertaler Muschelkalk – verursachten Kosten von 470 000 DM.

Eine derart teure Ausgestaltung der Höfe war jedoch nicht angebracht. Das HMdF verweist auch hier auf das erforderliche ästhetische Erscheinungsbild. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß eine zweckmäßige Lösung auch hier kostengünstiger gewesen wäre.

- 136 Die sechs Unterkunftsgebäude, die Krankenstation mit Therapiegebäude sowie die wichtigsten Sekundäreinrichtungen wie Anstaltskirche, Verwaltungsbereich, Werkstätten Frauen und die Küche werden von einem Verbindungsweg erschlossen, der mit einer architektonisch gestalteten Metall-/Glaskonstruktion überdeckt ist (Passarelle).

Diese Passarelle hat eine Länge von ca. 285 m und verläuft mit einer Abknickung von Norden nach Süden. Sie ist als "ausdruckvolles architektonisches Bindeglied" ausgebildet und wird durch die Wände der einzelnen Gebäude sowie teilweise durch freistehende Glaswände seitlich abgegrenzt.

Die Erschließungsstraße ist voll unterkellert. Der Keller dient der Aufnahme von Ver- und Entsorgungsleitungen.

Das Glasdach ist nicht begehbare und wird demnach äußerst schwierig zu reinigen und zu warten sein. Die Technik der Wartung und Reinigung sowie die dafür notwendigen Aufwendungen sind noch ungeklärt.

Die Herstellungskosten für die Passarelle belaufen sich auf rd. 3,95 Mio DM.

Der Rechnungshof sieht keinerlei sachliche Notwendigkeit für diese Verkehrswegeüberdachung, zumal in vergleichbaren Einrichtungen sowohl der Essentransport als auch der Zugang zu anderen Gebäuden in aller Regel in nicht überdachten Bereichen erfolgt. Er hatte demzufolge empfohlen, beim Wiederaufbau auf die Passarelle zu verzichten.

Das HMdF hält dem entgegen, daß diese geschlossene Verbindungsstraße nicht nur "ausdruckvolles architektonisches Bindeglied", sondern ein vollzugstechnisch unverzichtbarer Verkehrswegabschluß, schon aus Gründen der Sicherheit, sei. Die Unterkellerung sei für Leitungsführung und Kontrolle unabweisbar notwendig.

Die Reinigung würde zukünftig, wie bei ähnlichen Wand- und Dachverglasungen üblich, in großen Intervallen dann vorgenommen, wenn die Verschmutzung nicht mehr vom Regen abgewaschen wird.

Der Empfehlung, beim Wiederaufbau auf die Passarelle zu verzichten, könne u. a. aus Sicherheitsgründen und vor allem wegen der schweren Sprengschäden in der Unterkonstruktion nicht gefolgt werden. Nur die regendichte Gesamtverglasung könne zu-

Im übrigen liegen die Gesamtkosten der Anstaltsaußenanlagen in der Dimension vergleichbarer Richtwerte für landschaftsgärtnerische Anlagen. Von einer überzogenen Gestaltung kann deshalb keine Rede sein.

Zu Tz. 136

Ergänzend zu der unter dieser Textzahl sinngemäß zitierten Stellungnahme des HMdF vom Mai 1995 ist nochmals zu betonen, daß im Gegensatz zur Auffassung des Rechnungshofs die geschlossene Verbindungsstraße (Passarelle) zwischen den Bauten unabweisbarer Sicherheitsbestandteil des funktionierenden Anstaltskonzepts ist. Die Wände schließen Sicherheits- und Separationsbereiche ab. Der Keller dient als Leitungstrasse mit Kontrollweg. Nach den Sprengungen hat die regendichte Überdachung größere Bedeutung erlangt, weil der Unterbau durch Risse undicht geworden ist.

Im übrigen war die der ursprünglichen Planung folgende Reparatur der beschädigten und der zerstörten Anstaltsteile zum Zeitpunkt der erstmaligen Rechnungshofäußerungen bereits in der Ausführung, eine wirtschaftlich sinnvolle Entscheidung, die Schäden soweit wie möglich unsichtbar und schnell zu beseitigen.

künftig dafür sorgen, daß kein Regenwasser durch die vielfachen Risse der Dichtungsschichten und der weißen Wannen in die Gebäude eindringt. Die Alternative wäre eine äußerst kostenintensive totale Freilegung der Rohbaukonstruktion in diesem Bereich mit komplett neuer Abdichtung.

Der Rechnungshof vermag nicht zu erkennen, weshalb es sich bei der Passarelle um einen "vollzugstechnisch unverzichtbaren Verkehrswegabschluß, schon aus Gründen der Sicherheit" handeln soll. Ein Abschluß nach oben ist innerhalb von Haftanstalten lediglich im Bereich von Ausgängen ins Freie notwendig (Ein- und Ausgangsschleusen). Daß die Empfehlung, beim Wiederaufbau der Anstalt auf die Passarelle zu verzichten, u. a. mit dem Argument eines möglichen Regenwassereintritts in die zerstörten Bauteile, begegnet wird, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen, weil nicht alle zerstörten Wand- und Deckenteile im Schutzbereich der Passarelle liegen.

- 137 Das Besuchergebäude ist ein zweigeschossiges Atriumhaus. Es soll zur effektiven Prozeßvorbereitung und zur Aufrechterhaltung und Stärkung der sozialen Bindung der Inhaftierten mit der Außenwelt beitragen.

Das Atrium ist mit einem Glaszeldach und automatischem Sonnenschutz überdeckt.

Die Gestaltung des Innenhofs sowie die Qualität des Innenausbaus der Besuchsräume (Wandvertäfelung, Blockzargentüren in Buche furniert) sind nach Meinung des Rechnungshofs überzogen.

Diese Einschätzung ist mit dem HMdF noch nicht erörtert worden.

- 138 Nach einer Zusammenstellung des Bauamts wurden im Bereich der Anstalt 377 Großbäume I. bis III. Ordnung (Höhe 8,50 bis 20,00 m) gepflanzt und zusätzlich mit einer Untergrundbewässerung ausgestattet. Hierfür sind Kosten entstanden in Höhe von rd. 1,85 Mio DM.

Die Pflanzungen derart hoher und damit kostenaufwendiger Bäume sowie deren Dauerbewässerung ist nach Meinung des Rechnungshofs bestenfalls an hervorgehobenen Standorten der Innenstädte vertretbar. In der Außenanlage der JVA hätte den Anforderungen die Pflanzung preisgünstiger kleiner Bäume genügen müssen. Auf die aufwendige unterirdische Bewässerung der Bäume hätte verzichtet werden können.

Das HMdF hält dem entgegen, daß nach den Forderungen des Nutzers aus Sicherheitsgründen Solitärbäume mit doppelt mannshohem Kronenansatz gepflanzt werden mußten. Die Tröpferleitung im Bereich des vor der Umwehrungsmauer aufgeschütteten Erdwalls sei nach dem Anwachsen der Bäume inzwischen wieder abgebaut worden. Sie wäre wegen schlechter Bodenqualität und wegen des Wertes der speziell vorgezogenen Bäume unerlässlich gewesen.

Die Argumente des HMdF sind nicht überzeugend, weil die Bäume auch auf dem außerhalb der Anstalt errichteten Besucherparkplatz in der gleichen Größe und Weise wie innerhalb der Anstalt gepflanzt worden sind.

- 139 Die Zahlungen des Ressorts für den Grunderwerb und die Erschließung betrugen insgesamt rd. 8 Mio DM.

Nachdem zwischenzeitlich eine Kompostierungsanlage zusätzlich über diese Straße erschlossen wird, erhebt sich die Frage, inwieweit für die vom Land finanzierte Erschließungsstraße ein Kostenbeitrag an das Land zu entrichten ist.

Zu Tz. 137

Das nach Meinung des Rechnungshofs in Gestaltung und Ausstattung überzogene Besuchergebäude als Teil der Anstalt, in dem sich die Angehörigen mit den Inhaftierten treffen können, ist für diesen Zweck bewußt "licht und freundlich" gestaltet.

Wand- und Türausbildung in den Besucherräumen besteht aus robuster Holzoberfläche. Unter der Voraussetzung gespannter Besucheratmosphäre und mit dem Ziel, Luftschall zu dämpfen, sollen die Räume beruhigend wirken. Im übrigen wird der Unterhaltungsaufwand entscheidend reduziert.

Buchenfurnier aus heimischem Holz ist heute Standardausführung und stellt keinen Luxus dar.

Zu Tz. 138

Der Aufwand für die angepflanzten Solitärbäume wird sowohl den Ansprüchen an die Sicherheit der Außenanlagen wie auch den naturschutzrechtlichen Forderungen gerecht. Angepflanzt wurden Bäume mit einer Höhe von lediglich 5 bis 12 m.

Innerhalb der Mauer mußten aus Sicherheitsgründen kräftige Solitäre mit doppelt mannshohem Kronenansatz gepflanzt werden. Bis zum Bezug der Anstalt mußten die Stützpfähle beseitigt sein.

Die aus eigenem Brunnen gespeisten Tropferleitungen waren unerlässlich, weil die Anwuchsbedingungen auf reinem Sand (nach dem Entfernen von 50 cm oberer belasteter Bodenschicht) äußerst ungünstig waren.

Auf dem Parkplatz war ein sofort wirksamer Baumschirm verbindlich im Bebauungsplan vorgeschrieben. Die Forderung war nur zu erzielen mit Bäumen angemessener Größe.

Zu Tz. 139

Der Vorschlag, einen Anteil der an die Stadt Weiterstadt entrichteten Erschließungskosten nach der Errichtung einer Kompostierungsanlage an der gleichen Erschließungsstraße wieder zurückzufordern, ist anhand des seinerzeit abgeschlossenen Erschließungs-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Nach überschlägigen Ermittlungen müßte dafür der Kostenanteil rd. 1,0 Mio DM betragen.

Das HMdF hat eine Rückzahlungsverpflichtung verneint. Dennoch werde es aufgrund des Vorschlags des Rechnungshofs veranlassen, daß das Ressort Verhandlungen mit der Gemeinde über eine Kostenbeteiligung aufnimmt.

Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung waren Geruchsemissionen der in der Nachbarschaft gelegenen Kompostierungsanlage auf dem Anstaltsgelände stark belästigend. Sollte die Geruchsbelästigung nicht beseitigt werden können, ist zu erwarten, daß nach Inbetriebnahme der JVA Beschwerden der Inhaftierten vorgebracht werden. Die Angelegenheit wurde mit dem HMdF noch nicht behandelt.

- 140 Zusammenfassend ist der Rechnungshof der Auffassung, daß die der Planungskonzeption zugrunde liegende Forderung nach "humanem Haftvollzug" mit deutlich geringerem Mitteleinsatz hätte erfüllt werden können. Hierzu hätte es einer kostenbewußteren und bedarfsangemesseneren Planung bedurft. Beachtliche Folgekosten (Baunutzungskosten), welche im direkten Verhältnis zu dem hohen technischen Ausbaustandard der Anstalt stehen, wären vermeidbar gewesen.

Die Feststellung des HMdF, "die in Weiterstadt realisierte Quantität und Qualität war und ist politische Forderung", ist nicht überzeugend, weil die Flächenansprüche des Nutzers in der quantitativen Bedarfsanforderung unvollständig waren und es den Qualitätsanforderungen an der entsprechenden Präzisierung mangelte. Die mit der Planung beauftragten Freischaffenden haben diese Freiräume extensiv in ihrem Sinne genutzt und zu großzügig geplant.

Stellungnahme der Landesregierung

vertrags nochmals überprüft worden. Es wurde festgestellt, daß eine Rückforderung nicht möglich ist. Der gleichwohl unternommene Versuch, in Verhandlungen mit der Stadt eine Kostenbeteiligung zu erreichen, blieb ohne Erfolg.

Der Ansiedlung der Kompostierungsanlage ist seinerzeit unter der Voraussetzung zugestimmt worden, daß es sich um eine geschlossene Anlage handelt. Emissionen können nach Aussagen des Betreibers durch entsprechende Vorkehrungen vermieden werden.

Sollten nach Betriebsaufnahme der Justizvollzugsanstalt temporäre Geruchsemissionen auftreten, müssen diese durch entsprechende Vorkehrungen des Betreibers abgestellt werden.

Zu Tz. 140

Zusammenfassend wird festgestellt: Die neue Untersuchungshaftanstalt ist als "Pilotprojekt" zur baulichen Umsetzung des Strafvollzugsgesetzes von 1976 anzusehen.

Das Programm war in Quantität und Qualität über den langen Zeitraum von rd. 16 Jahren unstrittig einem mehrfachen Wandel unterworfen.

Das Vorhaben durchlief einen Reifeprozess mit folgenden Schwerpunkten:

- Wegfall der Frauenunterkunft
- Hinzunahme der Sozialtherapie
- Bau einer gesonderten Kirche aufgrund vertraglicher Vereinbarungen
- Veränderung des Verwaltungsgebäudes
- Wegfall des Krankenhauses
- Nutzungsänderung der Kindertagesstätte nach dem Sprengstoffanschlag
- Vergrößerung des Apartmenthauses
- Verstärkung der Sicherungseinrichtungen nach dem Sprengstoffanschlag

Diese Aufzählung verdeutlicht zwar die Tatsache der Programmentwicklung während der Planungs- und Ausführungszeit, sie läßt jedoch nicht den Schluß zu, daß unzureichende Programmforderungen Ursache für eine zu großzügige und luxuriöse Planung waren und daß Architekten und Ingenieure die ihnen vermeintlich gewährten Freiräume über Gebühr genutzt haben.

Sämtliche über den langen Zeitraum erforderlichen Verfahrensschritte sind stets mit den jeweils zuständigen übrigen Beteiligten im Einvernehmen abgewickelt worden.

Bauten im Bereich der Hochschulregion Marburg

(Kap. 18 25)

In der Philipps-Universität Marburg wurde im Zeitraum 1979 bis 1991 eine Zentrale Leittechnik-Anlage (ZLT) installiert. Sie hat ihre Zweckbestimmung zum größten Teil weder technisch noch betriebswirtschaftlich erfüllt. Grund hierfür ist nach Auffassung des Rechnungshofs das Versäumnis der Verwaltung, vor der Beschaffung der elektronischen Geräte für das zu installierende System ein schlüssiges, detailliertes Konzept zu entwickeln.

Investitionen in Höhe von ca. 6,6 Mio DM sind damit weitgehend nutzlos.

Die zentrale Leittechnik wurde inzwischen teilweise durch Insellösungen ersetzt. Weiterhin ist beabsichtigt, die Betriebsorganisation der ZLT zu ändern und die bisher selbständige Abteilung "Zentrale Leittechnik" aufzulösen.

- 141 Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Hochschulregion Marburg ist von der Universitätsverwaltung die Errichtung einer Zentralen Leittechnischen Anlage (ZLT) für die Bedienung, Überwachung und Energieoptimierung der betriebstechnischen Anlagen des Klinikums und der übrigen Bereiche der Universität für notwendig erachtet worden. Die Anlage wurde in dem Zeitraum 1979 bis 1991 in drei Abschnitten geplant und installiert. Die Gesamtkosten beliefen sich auf rd. 6,6 Mio DM. Von den drei Abschnitten sind zwei vom Staatsbauamt und einer von der ausführenden Firma projektiert worden.

Nach den vom Staatsbauamt für die ersten beiden Abschnitte verfaßten Leistungsbeschreibungen sollte es Aufgabe der ZLT sein, durch eine schnelle und sichere Datenfernübertragung eine zentrale Störwerterfassung, Fernbedienung und Protokollierung mit geringem Personalaufwand zu ermöglichen, dem Wartungspersonal eine leichte und übersichtliche Bedienbarkeit zu bieten und durch automatisierte Funktionen eine erhöhte Wirtschaftlichkeit und bessere Nutzung der technischen Betriebsanlagen der Universität zu erreichen.

Die Betreuung der Betriebsanlagen der Universität war früher personell und organisatorisch in die vier Bereiche Wärmeversorgung, Starkstromtechnik, Nachrichtentechnik und Klima-Kälte-Sanitär gegliedert. Die Universitätsverwaltung gründete nach der Auftragsvergabe für den ersten Bauabschnitt der ZLT eine zusätzliche fünfte Betriebsabteilung "Zentrale Leittechnik", die für die zentrale Anlage zuständig sein sollte.

Die Auftragserteilung für die Installation der ZLT erfolgte nach Beschränkter Ausschreibung für den ersten und zweiten Bauabschnitt an den mindestfordernden Bieter, einem deutschen Großunternehmen. Der dritte Bauabschnitt wurde einschließlich der Planung ohne Wettbewerb an dasselbe Unternehmen vergeben.

Das von dem Unternehmen angebotene System bestand aus zwei Komponenten, der zentralen Leitstelle (Rechner und Warte) sowie den vor Ort in Nähe der Betriebsanlagen installierten Unterstationen.

Zu Tz. 141**Entstehung und Entwicklung der ZLT-Anlage**

Ende der siebziger Jahre entschloß sich die Philipps-Universität Marburg zur Installation einer Zentralen Leittechnik (ZLT-Anlage) als umfassendem Führungsinstrumentarium für die betriebstechnischen Anlagen der Instituts- und Klinikumsbereiche auf den Lahnbergen.

Im Rahmen der Projektierung wurde in enger Abstimmung zwischen der Technischen Abteilung der Universität und dem Staatsbauamt Marburg sowie unter Einschaltung eines Fachplaners ein Gesamtkonzept entwickelt; die anschließende Realisierung sowie die Integration weiterer Universitätsbereiche erfolgte in insgesamt 3 Bauabschnitten.

Der 1. Bauabschnitt wurde in den Jahren 1981/82 für den Bereich Neubau "Klinikum auf den Lahnbergen" nebst dazugehörigen Randbauten Mensa, Versorgungszentrum und Technikgebäude mit einer Investitionssumme von rd. 1,6 Mio DM verwirklicht, die Inbetriebnahme erfolgte 1982. Die installierte ZLT-Anlage entsprach dem damaligen Stand der Technik.

Aus heutiger Sicht ist anzumerken, daß aufgrund der zwischenzeitlichen technischen Entwicklung – der Innovationszeitraum entspricht in etwa 4 Rechnergenerationen – verstärkt dezentrale Automatisierung in autarken Unterstationen realisiert wird und reine Automationsfunktionen zunehmend in Prozeßnähe angesiedelt werden. Zu Beginn der achtziger Jahre war jedoch kein Anbieter in der Lage, ZLT-Unterstationen mit regelungstechnischen Merkmalen anzubieten. Die Koordination komplexer und sich gegenseitig beeinflussender Systeme wird nach wie vor über Leitrechner abgewickelt. In dem vom Rechnungshof behandelten Zeitraum 1974 bis 1991 haben sich hinsichtlich Erwartung und Aufgabenstellung an eine Zentrale Leittechnik allein schon aufgrund des fortschreitenden Standes der Technik derart nachhaltige Veränderungen ergeben, daß eine Beurteilung der Planungen und Konzepte aus den siebziger Jahren

- 142 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß die ZLT den Zielvorgaben der Planung und Ausschreibung nicht gerecht wird. Der zum Zeitpunkt seiner Prüfung festgestellte Zustand der ZLT zeigte erhebliche Mängel.

Das eingebaute System war sehr störanfällig. Dies verursachte regelmäßig hohe Reparaturkosten.

Die erwartete Personaleinsparung war in keiner Weise erreicht worden, im Gegenteil, es wurde eine zusätzliche Abteilung geschaffen.

Die in verschiedenen betriebstechnischen Anlagen eingesetzten Geräte konnten nicht an das ZLT-System direkt gekoppelt werden, weil sie von anderen Herstellern geliefert worden waren. Die einzelnen Betriebsbereiche sahen ihre Aufgaben durch die ZLT nicht ausreichend sichergestellt. Sie schufen deshalb, um ihre eigenen leittechnischen Aufgaben erfüllen zu können, neben dem zentralen System eigene, von der Zentrale unabhängige Inselformen, wodurch natürlich das mit hohem Kostenaufwand geschaffene zentrale Leitsystem nahezu überflüssig wurde. Eine Koordination für die Beschaffung der Inselformen fehlte.

So hat die Betriebsabteilung Wärmeversorgung für die Überwachung der Wärmeversorgungsanlagen im Universitätsbereich und der Klinik sowohl im Stadtgebiet als auch auf den Lahnbergen ein von der ZLT verschiedenes Fabrikat installiert. Ebenfalls existieren im Betrieb "Kälte-Klima-Sanitär" Leitsysteme verschiedener anderer Unternehmen. Auch der Betrieb Starkstromtechnik hat für die Notstromversorgung 1994 ein separates Leitsystem, bestehend aus Unterstationen und einer Zentrale, eines anderen Unternehmens installiert. Als wesentlicher Grund für dessen Inselformung war von ihm vor allem die außergewöhnlich hohe Störanfälligkeit des Rechners der ZLT und die fehlende Redundanz angegeben worden. Im Störfall steht kein Ersatzrechner zur Verfügung, so daß eine gesicherte Stromversorgung bei Abhängigkeit von der ZLT nicht gewährleistet wäre. Die Einschaltung der Notstromversorgung bei Netzausfall über eine automatisierte Funktion der ZLT könne nicht verantwortet werden.

Die raumluftechnischen Anlagen im Universitätsbereich im Stadtgebiet stellen nur Sammelmeldungen und keine differenzierten Meldungen zur Verfügung. Schaltbefehle sind nicht installiert und eine vorbeugende Überwachung z.B. durch Grenzwertüberwachung von Meßwerten kann nicht durchgeführt werden, da relevante Messungen nicht vorhanden sind.

Die ZLT ist nur im Tagschichtbetrieb besetzt. Außerhalb dieser Zeit werden zwar Ereignismeldungen von einem Drucker im Fernheizwerk aufgenommen, das Personal des Fernheizwerks ist jedoch bei Störungen überfordert, auf die ankommenden Meldungen schnell zu reagieren.

Eine wesentliche Aufgabe der ZLT war die Realisierung einer Energieoptimierung und eines Energiemanagements. Diese Aufgaben werden von der ZLT nicht erfüllt, so daß ein statliches Energieeinsparpotential ungenutzt bleibt. Eine Energieoptimierung durch ein entsprechendes Schaltprogramm ist nicht möglich.

Bei Störungen im Mittelspannungsnetz ist ein Eingriff nicht durchführbar, weil bei der gegenwärtigen Störanfälligkeit der

mit heutigen Erkenntnissen und aus heutiger Sicht mangels einer gemeinsamen Vergleichsbasis problematisch ist.

Der 2. Bauabschnitt erstreckte sich auf den Bereich der "Naturwissenschaftlichen Institute auf den Lahnbergen". Der 3. Bauabschnitt: "Meß- und Meldeanlage für die Universitätsgebäude im Lahntal" wurde in den Jahren 1987 bis 1991 realisiert.

Zu Tz. 142

Mängel am ZLT-System

Im weiteren Verlauf wurde im Jahr 1991 von der Philipps-Universität und vom Staatsbauamt ein Gutachten bei dem im Rahmen des 1. Bauabschnittes in die Fachplanung eingeschalteten Ingenieurbüro Hadré in Auftrag gegeben, um Entscheidungskriterien bezüglich des zukünftigen Ausbaus des vorhandenen ZLT-Systems zu gewinnen. Der Gutachter Hadré, auf dessen Aussagen sich im übrigen auch der Rechnungshof bezieht, attestiert, daß durch das ZLT-System die zentrale Bedienung, Überwachung und in Schwerpunktbereichen auch die Optimierung der angeschlossenen betriebstechnischen Anlagen realisiert werden konnte. Hierauf aufbauend werden weitere Ausbaustategien – bei ausdrücklicher Aufrechterhaltung des bisherigen ZLT-Systems – unter Anwendung der DDC-Technik vorgeschlagen.

Die getroffenen Feststellungen bezüglich nicht erreichter Zielvorgaben, erheblicher Mängel der Anlage oder der Störanfälligkeit und des hohen Reparaturaufwandes werden weder vom Gutachter noch von der Technischen Abteilung der Universität als Nutzer bestätigt. Die Kostensummen für die jährlichen Reparaturaufwendungen liegen deutlich unter den Kosten, die bei Abschluß eines entsprechenden Wartungsvertrages entstanden wären. In Anbetracht des hohen Alters – der Zentrale Rechner versieht mittlerweile 15 Jahre seinen Dienst – treten jedoch zunehmend Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Ersatzteilen auf.

Den Anmerkungen hinsichtlich nicht erfolgter Personaleinsparungen ist entgegenzuhalten, daß die ZLT einen wesentlichen Beitrag zu einem effizienten Einsatz der Bediensteten leistet, was insbesondere auch zusätzlichen Aufgaben im Bereich der vorbeugenden Wartung zugute kommt und aufgrund vermiedener Störfälle und somit auch vermiedener Kosten wichtiger Bestandteil des Betriebs-Sicherungskonzeptes ist.

Im Rahmen der Fragestellung, ob die ZLT in Konkurrenz zu den zwischenzeitlich entwickelten DDC-Techniken steht oder ob eine Synthese möglich ist, wurde im angesprochenen Gutachten der Vorschlag eines weiteren Ausbaus in mehreren Ausbaustufen mit sogenannten "Inselformungen" und die Einbindung der vorhandenen ZLT über einen firmenneutralen Datenaustausch (FND-Bus) aufgezeigt. Diese geplante Realisierung stößt jedoch bis heute, nicht zuletzt

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Leittechnikanlagen, insbesondere des Prozeßrechners, ein solcher Eingriff nicht verantwortet werden kann. Ein Ersatzrechner steht bei Ausfall nicht zur Verfügung.

auch aufgrund der allgemeinen Firmenpolitik, Kunden an eigene Gebäudeleittechnik-Systeme zu binden, auf Schwierigkeiten. Andererseits muß auch gesehen werden, daß die vom Land favorisierte Vorgehensweise, verschiedene Anbieter im Rahmen eines gemeinsamen ZLT-Systems zusammenzufassen, Marktmonopole verhindert und somit langfristig den Wettbewerb sicherstellt.

Daß für die Stromversorgung, und zwar für die Netzersatzsteuerung, ein separates System aufgebaut wurde, geht ebenfalls auf gutachterliche Empfehlungen zurück. Grund hierfür war die fehlende Redundanz bei einem möglichen Ausfall des Zentralrechners. Allerdings sollte nach den Empfehlungen des Gutachters die ZLT selbst als redundantes System der Sicherstellung der Netzersatzversorgung dienen. Aus Kostengründen wurde jedoch davon abgesehen, den ZLT-Rechner redundant auszulegen.

Für den Bereich der raumlufttechnischen Anlagen im Stadtgebiet wird deren ebenfalls im o.g. Gutachten zitierte unterlassene Aufschaltung negativ beurteilt. Im Gegensatz zu den Feststellungen des Gutachters, der eine konsequente Aufschaltung wegen des hohen Alters (18–24 Jahre) der betriebstechnischen Anlagen für unwirtschaftlich hält, wird hierin ein Versäumnis bei der Anlagenkonzipierung gesehen. Diese Einschätzung kann von der Landesregierung nicht geteilt werden.

Ebenso kann die Auffassung bzgl. eines ungenutzten Energiesparpotentials nicht bestätigt werden, da entsprechende Optimierungs- bzw. Managementprogramme vorhanden sind und in den dafür vorbereiteten betriebstechnischen Anlagen auch zur Anwendung kommen. Letztlich konnten spezifische Strom- und Wärmeverbräuche der Universität in einer Größenordnung von 25–30 v.H. gesenkt werden.

- 143 Die Ursachen dieser Mängel sieht der Rechnungshof vor allem darin, daß von Anfang an ein praktikables Konzept für die Errichtung der ZLT fehlte. Damit war von vornherein die praktische Umsetzung der allgemein formulierten Zielvorstellungen durch geeignete technische Komponenten zum Scheitern verurteilt. Es fehlten klare Zielvorgaben für die Auswahl der einzelnen technischen Komponenten.

Der vom mindestfordernden Bieter für die überwiegende Zahl der Unterstationen vorgeschlagene und dann eingebaute Typ der Unterstationen war für die Erfüllung der Zielvorgaben ungeeignet. Später wurden diese Unterstationen teilweise durch andere geeignetere Stationen ersetzt. Dies verursachte allein im Bereich der Lahnberge Kosten von rd. 410 000 DM. Die zu beanstandenden Unterstationen waren aufgrund des festliegenden Datenumfangs nicht in der Lage, regelungstechnische Aufgaben zu erfüllen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß das beauftragte Unternehmen diesen Mangel vor der Ausführung hätte erkennen müssen.

Besonders bedenklich ist es, daß das Staatsbauamt Planung und Ausführung der Maßnahme im dritten Abschnitt an ein und dasselbe Unternehmen in Auftrag gab. Bei besonders komplizierten Systemen mag dies zulässig sein. Im vorliegenden Fall hätte je-

Zu Tz. 143

Ursachen

Bei den Ausführungen zu Textzahlen 141 und 142 wird bereits im Rahmen der gesamtheitlichen Darstellung auf Konzept und Zielvorgaben der ZLT eingegangen. Von der Philipps-Universität Marburg wurden dazu als Grundlage für die Leistungsbeschreibung Funktionslisten entwickelt, in denen detailliert präzise Systemanforderungen und klare Zielvorgaben für die technischen Komponenten festgelegt waren. Von einer zusätzlichen hardware- bzw. herstellermäßigen Festschreibung einzelner Anlagenelemente in den Ausschreibungs-Leistungstexten wurde abgesehen, da hierdurch ein Wettbewerb unzulässig eingeschränkt worden wäre.

Was die Vorhaltung anbetrifft, daß der Auftragnehmer, die Firma Siemens, damals aus wirtschaftlichen Interessen veraltete bzw. für die Zielvorgaben ungeeignete Unterstationen des Typs Ust1 lieferte, kann

Bemerkungen des Rechnungshofs

doch ein unabhängiges Planungsbüro eingeschaltet werden müssen. Der Verdacht, daß unzuweckmäßige Unterstationen aus wirtschaftlichem Interesse des Unternehmens bewußt verwendet wurden, muß hier und auch schon für den ersten und zweiten Bauabschnitt erhoben werden.

Zu beanstanden ist auch, daß die Staatsbauverwaltung bei der Prüfung und Wertung der Angebote offenbar nicht erkannt hatte, daß der gewählte Typ der Unterstationen die Zielvorgaben nicht erfüllen kann.

- 144 Angesichts der dargestellten Probleme hat die Universitätsverwaltung in den Jahren 1990, 1991 und 1994 Gutachten in Auftrag gegeben, um Lösungswege aufzuzeigen, wie aus der augenblicklichen Situation eine brauchbare Leittechnik geschaffen werden kann. In diesen Gutachten werden die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt.

Auch das ausführende Unternehmen hat sich 1994, also bereits drei Jahre nach der Fertigstellung der ZLT, zu der Problematik geäußert und mitgeteilt, daß das eingesetzte Rechnermodell als ausgesprochen veraltet anzusehen sei. Für die darauf eingesetzte System-Software existiere mittlerweile fast kein Know-How-Personal mehr, so daß der Hersteller im Störfall keine Unterstützung mehr gewährleisten könne. In der Ersatzteilversorgung zeichneten sich Engpässe ab. Eventuelle Erweiterungen würden zu sehr kostenintensiven Einzellösungen führen, weil die jetzigen Systemkomponenten nicht mehr zum Anschluß an die Altsysteme vorgesehen seien. Erhöhte Betriebsrisiken würden nicht mehr ausgeschlossen. Damit bezeichnet das ausführende Unternehmen seine eigene Anlage drei Jahre nach der Fertigstellung in wesentlichen Teilen als überholt und teilweise nicht mehr brauchbar.

Die von den Gutachtern aufgezeigten Lösungswege erfordern sehr hohe Investitionen, so daß sich die Universitätsverwaltung bisher für keine der aufgezeigten Lösungsvarianten entscheiden konnte. Beabsichtigt ist zunächst, die selbständige Abteilung "Zentrale Leittechnik" aufzulösen und das fünfköpfige Personal in die Abteilung Kälte-Klima-Sanitär einzugliedern. Zur weiteren Einsparung wurde die zu verarbeitende Datenmenge inzwischen stark reduziert, ohne daß dadurch die betrieblichen Abläufe beeinträchtigt wurden. Ein übergreifendes realistisches neues Konzept für die Leittechnik konnte bisher noch nicht vorgelegt werden.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß die Investition von rd. 6,6 Mio DM weitgehend nutzlos war.

Stellungnahme der Landesregierung

festgestellt werden, daß diese heute – nach 15 Jahren – veraltet sind, nach vorliegenden Informationen damals aber allein für das Leitsystem LS 300 C in Betracht kamen. Die heute vorhandenen Unterstationen des Typs Ust2 waren erst seit 1985 erhältlich. Von daher hat der erhobene Vorwurf keine Grundlage.

Da die Ust1 Unterstationen wegen ihres festen Datenumfanges die zwischenzeitlich erhöhte Datenpunktzahl in verschiedenen Anlagenschwerpunkten kapazitätsmäßig nicht mehr verarbeiten konnten, wurde ein Austausch gegen die erst später verfügbare leistungsstärkere Ust2 vorgenommen. Die ausgetauschten Unterstationen wurden beim Ausbau des Meldesystems im Stadtgebiet weiterverwendet.

Für den Vorschlag des Bauamtes, im Rahmen des 3. Bauabschnittes ein Ausführungsangebot seitens der Firma Siemens einzuholen, waren zwei Gründe maßgeblich: Zum einen konnte damit die Integration in die vorhandene Siemens-Anlage sichergestellt werden, zum anderen wurden Planungskosten und Planungszeiten eingespart.

Zu Tz. 144

Lösungsvorschläge

Die angesprochenen Gutachten aus den Jahren 1990 und 1991 wurden in Auftrag gegeben, um Entscheidungskriterien für einen zukünftigen Ausbau des vorhandenen ZLT-Systems zu gewinnen. Bei dem Gutachten von 1994 handelt es sich um eine Untersuchung, ob und wie stufenweise ein Ersatz des heute veralteten Zentralrechners erreicht werden kann.

Das bereits unter Textzahl 142 zitierte Gutachten des Ingenieurbüros Hadré (1991) teilt keinesfalls die Auffassung, daß die bisherigen Investitionen in Höhe von rd. 6,6 Mio DM nutzlos gewesen seien. Nach Einschätzung des Gutachters ist eine zentrale Überwachung und Optimierung der betriebstechnischen Anlagen durch ein zentrales Gebäudeleittechnik-System heute wie auch zukünftig erforderlich. (s.a. S. 55 des Gutachtens). Zudem spricht die Tatsache, daß dieses hochtechnisierte System bereits seit ein- einhalb Jahrzehnten seinen Dienst versieht, für eine zweckgerechte Konzeption der ZLT. Zwar ist der Rechner aus heutiger Sicht veraltet, zum Zeitpunkt des Einbaus repräsentierte er jedoch den Stand der Technik.

Heute sind insgesamt 144 Unterstationen mit ca. 15 000 Datenpunkten in Betrieb. Die getroffene Feststellung, daß es Aufgabe der ZLT sein sollte, durch eine schnelle und sichere Datenfernübertragung

- zentrale Störwerterfassung,
- Fernbedienung
- Protokollierung

mit geringem Personalaufwand zu ermöglichen, dem Wartungspersonal eine leichte und übersichtliche Bedienbarkeit zu bieten und durch automatisierte Funktionen eine

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- erhöhte Wirtschaftlichkeit
- bessere Nutzung

der technischen Betriebsanlagen der Universität zu erreichen, kann dahingehend ergänzt werden, daß diese Ziele in den vorgesehenen Bereichen erreicht wurden. Der Betreiber der ZLT-Anlage, die Technische Abteilung der Universität Marburg, bestätigt jedenfalls, daß die Anlage ihre Zweckbestimmung sowohl technisch als auch betriebswirtschaftlich erfüllt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 22**Zuwendungen zu internationalen Jugendbegegnungen**

(Kap. 22 24)

Der Hessische Jugendring in seiner Eigenschaft als Verteiler von Landesmitteln für internationale Jugendarbeit bewilligte am 8. Dezember 1992 der Sportjugend Hessen in Höhe von 11 925 DM eine Zuwendung zu den Kosten eines "Fußballfanspezifischen Erfahrungsaustauschs" anlässlich des Europacup-Spiels von Eintracht Frankfurt bei Galatasaray Istanbul am 4. November 1992.

Obwohl eine Veranstaltung, der man den Namen "Fußballspezifischer Erfahrungsaustausch" hätte geben können, niemals stattgefunden hat und der Rechnungshof gewichtige Mängel der Mittelbewilligung gerügt hat, sieht das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit keinen Anlaß, an der Verteilpraxis etwas zu ändern.

145 Der Hessische Jugendring gewährte der Sportjugend Hessen aufgrund ihres Antrags vom 2. Dezember 1992 mit Bescheid vom 8. Dezember 1992 für eine Veranstaltung mit dem Thema "Fußballfanspezifischer Erfahrungsaustausch" "vom 2.11.92 bis 5.11.92" in "Istanbul" eine Zuwendung in Höhe von 11 925 DM.

Der Rechnungshof prüfte die Verwendung dieser Mittel und stellte dabei fest:

- a. Die Zuwendung wurde, obwohl dazu keine Ermächtigung nach VV Nr. 12 zu § 44 LHO vorlag, an den Verein Fan-Projekt Frankfurt am Main e.V. weitergegeben.
- b. Ein im (nachträglichen) Antrag behauptetes Vorbereitungsseminar hat in Wahrheit niemals stattgefunden. Auch eine Veranstaltung, der man den Namen "Fußballfanspezifischer Erfahrungsaustausch" hätte geben können, wurde überhaupt nicht durchgeführt. Die Aktivitäten des Vereins Fan-Projekt beschränkten sich darauf, daß zwei hauptamtliche Mitarbeiter sich jeweils einer der in die Türkei fliegenden Fangruppen anschlossen.
- c. Die dem Verwendungsnachweis beigelegten Teilnehmerlisten waren fingiert. Zwei der darauf vermerkten Personen haben dem Rechnungshof gegenüber erklärt, niemals in Istanbul gewesen zu sein. Der eine von ihnen gab an, sich in die Listen bei einem Aufenthalt in der Stadiongaststätte anlässlich eines Heimspiels von Eintracht Frankfurt eingetragen zu haben. Der andere erklärte, die Listen nicht zu kennen, seine Unterschrift sei gefälscht. Der Vater eines weiteren angeblichen "Teilnehmers" betonte, daß er seinen Sohn zu dem Pokalspiel nach Istanbul eingeladen und dafür sämtliche Kosten übernommen habe. Nach den weiteren Ermittlungen des Rechnungshofs waren von den 34 in den "Teilnehmerlisten" genannten Personen 23 überhaupt nicht in Istanbul. 11 Personen, die mehr oder weniger zufällig auf die angeblichen "Teilnehmerlisten" geraten waren, waren zwar nach Istanbul gereist, aber auf eigene Initiative und eben nicht als Teilnehmer irgendeiner vom Verein Fan-Projekt organisierten Veranstaltung. Der Projektleiter des Vereins Fan-Projekt hat bei einer Anhörung das nachträgliche wahllose Einsammeln von Unterschriften in der Frankfurter Stadiongaststätte zugegeben.
- d. Die im Verwendungsnachweis bescheinigten und durch Rechnung eines Reisebüros belegten Flugkosten von 15 900 DM sind weder der Sportjugend Hessen noch dem

Vorbemerkungen

Der Verein wurde vom Ministerium des Innern institutionell gefördert. Neben anderen Zuschüssen Dritter wurden auch Zuwendungen aus Landesmitteln als Projektförderungen für Maßnahmen der internationalen Jugendarbeit und nach dem Jugendbildungsförderungsgesetz zum Teil direkt oder über den Hessischen Jugendring bzw. die Sportjugend Hessen gewährt.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs wurden die Prüfungsmitteilungen wegen des Verdachts auf Straftaten der zuständigen Staatsanwaltschaft übermittelt. Zuwendungen des Landes wurden nicht mehr bewilligt. Der Verein hat daraufhin seine Arbeit eingestellt und sich Ende 1994 aufgelöst.

Zu Tz. 145 und 146

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu Tz. 145 Buchstabe b bis e treffen uneingeschränkt zu. Seiner Auffassung in Buchstabe a dieser Tz. hingegen, es habe an einer Ermächtigung nach VV Nr. 12 zu § 44 LHO zur Zuwendung gefehlt, vermag die Landesregierung nicht zuzustimmen.

Die Zuwendung wurde aus Landeszuschüssen für internationale Jugendarbeit auf der Grundlage der ab 1. Januar 1992 geltenden "Vorläufigen Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der internationalen Jugendarbeit" gewährt. Für den Hessischen Jugendring wurde im März 1992 zur Förderung von Einzelprojekten der internationalen Jugendarbeit der auf Landesebene anerkannten Jugendverbände ein Betrag von 175 000 DM vorgesehen und vom Landesjugendamt global bewilligt. Der Hessische Jugendring übernahm dabei die Funktion einer Zentralstelle für die anerkannten Jugendverbände. Er bewilligte Zuschüsse zu den Einzelprojekten und führte gegenüber dem Landesjugendamt den Gesamtverwendungsnachweis. Dies war in den Besonderen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid geregelt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Verein Fan-Projekt entstanden. Die Fans sind auf eigene Kosten nach Istanbul geflogen. Die Inhaber des Reisebüros räumten ein, die Rechnung für den Verein Fan-Projekt nur gefälligkeitshalber ausgestellt zu haben.

- e. Die ausgezahlten Landesmittel waren dazu bestimmt, 75 v.H. der Fahrtkosten der Teilnehmer des angeblichen "Fußballfanspezifischen Erfahrungsaustauschs" abzudecken. Keinem der nach Istanbul gereisten Fans kamen sie jedoch zugute.
- 146 Für einen Teil der Verantwortlichen hatte das Erschleichen der Landeszuwendung persönliche Folgen. Der Verein hat sich — nach Einstellung der institutionellen Förderung durch das Ministerium des Innern — aufgelöst. Gegen die hauptamtlichen Mitarbeiter sowie einzelne Mitglieder des Vorstands ermittelt die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main.

In seiner Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof räumte das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit ein, diese Maßnahme könne nicht als eine Sonderveranstaltung der internationalen Jugendarbeit klassifiziert werden, und teilte mit, die Zuwendung sei bereits zurückgezahlt worden.

- 147 Unabhängig von dieser Darlegung hatte das genannte Ministerium aber vorher zu der entsprechenden, auf der Hand liegenden Beanstandung des Rechnungshofs als seine Meinung klargestellt: "Die nachträgliche Beantragung und Bewilligung wird aus fachlicher Sicht unter Berücksichtigung der besonderen zeitlichen Bedingungen für diese Maßnahme der internationalen Jugendarbeit als vertretbar angesehen. So wurde der Auslöser für diesen fußballfanspezifischen Erfahrungsaustausch in Istanbul, nämlich die Begegnung der beiden Fußballclubs, erst durch eine nur wenige Wochen vor Beginn der Maßnahme stattfindende Auslosung festgelegt".

Dem ist nachdrücklich zu widersprechen.

Nach §§ 23, 44 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn die geplante Maßnahme ohne die Zuwendung des Landes nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden kann. Dies trifft hier erwiesenermaßen nicht zu. Der Zuwendungsantrag wurde erst Wochen nach Abschluß dieser angeblichen "internationalen Jugendbegegnung" gestellt. Deshalb war die Gewährung der Zuwendung schon nach dem Inhalt des Antrags rechtswidrig.

Offensichtlich mißachteten die an Antrag und Bewilligung Beteiligten die haushaltsrechtlichen Vorschriften einvernehmlich mit dem Ziel, die noch vorhandenen Landesmittel um keinen Preis verfallen zu lassen.

- 148 Das Ministerium hat den ihm mitgeteilten Sachverhalt auch im übrigen nicht verurteilt und ist nicht gewillt, aus ihm Konsequenzen zu ziehen.

Der Rechnungshof hatte in seiner Prüfungsmitteilung zusammenfassend ausgeführt: "Zusätzlich bemerkenswert ist in den Fällen der unlauteren Mittelbeschaffung das Zusammenwirken des Vereins mit der Sportjugend Hessen, dem Hessischen Jugendring, dem Landesjugendamt und den tätig gewordenen Ministerialverwaltungen. Soweit die Sportjugend Hessen und der Hessische Jugendring als Träger von Jugendbildungsveranstaltungen aufgetreten sind, ohne sachlich das Geringste damit zu tun gehabt zu haben, werden die Tatbestände der Untreue und des Betrugs zu prüfen sein. Untreue dürfte auch vorliegen, falls im Landesjugendamt und im Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung das Gewähren der Zuwendungen und das Treffen dazu notwendiger Vorentscheidungen in Kenntnis des Fehlens der rechtlichen Voraussetzungen geschah. Dem wird dienstrechtlich und strafrechtlich auf den Grund gegangen werden müssen. Die Verteilpraxis über das Landesjugendamt und den Hessischen Jugendring ist unverzüglich zu überprüfen.

Mit dem Aufarbeiten der Vergangenheit ist es in bezug auf das Fan-Projekt nicht getan. Zuwendungen dürfen nur solchen Emp-

Zu Tz. 147 und 148

Die Landesregierung ist mit dem Rechnungshof der Auffassung, daß der mitgeteilte Sachverhalt zu verurteilen und zu mißbilligen ist. Dementsprechend wurde die Zuwendung zurückgefordert und zurückgezahlt, es wurden staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen die verantwortlichen Personen eingeleitet, der Verein hat sich zwischenzeitlich aufgelöst.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

fängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert ist und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Davon kann hier nach allen Ausführungen keine Rede mehr sein. Die Förderung wird daher eingestellt werden müssen. Die anstehenden Rückforderungen sind zu erheben.“

Das Ministerium hat dagegen neben weiterer umfangreicher positiver Bewertung der „Arbeit des Fan-Projekts“ seinen Standpunkt wie folgt vertreten:

„Die schwierige Arbeit mit Fußball-Fan-Gruppen wird in Hessen seit Mitte der achtziger Jahre durchgeführt. Es war zunächst die Sportjugend Hessen, die als Hauptträger im Rahmen eines vielbeachteten Modellprojekts aktiv wurde und dabei mit dem Hessischen Jugendring über diese neuen Arbeitseinsätze fachlich kooperierte. Nach Gründung eines eigenen Trägervereins haben die Sportjugend Hessen und der Hessische Jugendring die fachliche Beratung und Unterstützung im Rahmen ihrer Möglichkeiten fortgesetzt.

Insoweit bestehen zwischen dem Hessischen Jugendring, der Sportjugend Hessen und dem Fan-Projekt über Jahre gewachsene Arbeitsbezüge und Kooperationsstrukturen sowie Gemeinsamkeiten in wesentlichen Fragen der Zielsetzung und Arbeitsinhalte.“ ...

„Im vorliegenden Fall ist zutreffend, daß die Hessische Sportjugend mit einem Antrag vom 2. Dezember 1992 nachträglich die Zuwendung von Landesmitteln für einen fußballspezifischen Erfahrungsaustausch beantragt hat, der bereits vom 2. bis 5. November 1992 in Istanbul stattgefunden hat.

Für den Hessischen Jugendring war unstrittig, daß es sich bei dieser Maßnahme um eine Kooperationsveranstaltung der Sportjugend Hessen mit dem Fan-Projekt in Frankfurt handelte. Die Angaben im Antrag vom 2. Dezember 1992 sind vom Hessischen Jugendring als glaubwürdig und zweifelsfrei angesehen worden.

Dies auch, da dem Hessischen Jugendring die schwierige Arbeitspraxis und die komplizierten Arbeitszusammenhänge des Fan-Projekts bekannt waren und sie in ihrer pädagogischen Wertigkeit nach seiner Einschätzung einen hohen Stellenwert einnahmen.“ ...

„Ihre Feststellungen (Seite 52 der Prüfungsmitteilungen) eines Zusammenwirkens zwischen verschiedenen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern in den Fällen der „unlauteren Mittelbeschaffung“ werden von mir nicht geteilt“. ...

„Nach eingehender Befassung sehe ich aus fachlicher Sicht keine Notwendigkeit, von der von Ihnen kritisierten Verteilpraxis über das Landesjugendamt und den Hessischen Jugendring abzugehen.“

Diese Ausführungen des Ministeriums sind zum Teil unrichtig, zum Teil liegen sie neben der Sache, zum Teil sind sie nicht nachzuvollziehen.

Dem Rechnungshof ist es schlechterdings unverständlich, mit welcher Kritiklosigkeit das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit dem hier geschilderten Fall ebenso wie weiteren in den Prüfungsmitteilungen dargelegten Fällen betrügerischer Erschleichung von Landesmitteln gegenübersteht.

Rechtsstaatliche Prinzipien und beamtenrechtliche Pflichten sollten nicht ihre Grenze an sozialpädagogischen Wunschvorstellungen finden.

Soweit der Rechnungshof die Frage nach einem Zusammenwirken von Zuwendungsgebern und -empfängern mit dem Ziel der unlauteren Mittelbeschaffung aufgeworfen hat, hat die Landesregierung hierfür keine Anhaltspunkte finden können. Dies gilt sowohl für die Bediensteten des Landesjugendamtes, wie auch die Bediensteten des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Sozialordnung und des ehemaligen Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit.

Die Landesregierung wird die Angelegenheit jedoch zum Anlaß nehmen, die Bewilligungspraxis der Mittel für die internationale Jugendarbeit einer Überprüfung zu unterziehen. Dabei wird vor allem zu prüfen sein, wie im Rahmen der Bewilligungsstrukturen bessere und wirksamere Vorkehrungen gegen unlautere Mittlerschleichungen Platz greifen können.

Wiesbaden, den 18. April 1996

Der Hessische
Ministerpräsident
Eichel

Der Hessische Minister
der Finanzen
Starzacher

Darmstadt, den 14. Dezember 1995

Prof. U. Müller	Prof. Dr. Harms	Dr. Holzmann
Kühne	Dr. Dwinger	Heß
Dr. Bienert	Dr. Marcus	Dr. Göschel

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage zu den Bemerkungen 1995

Der Präsident des
Hessischen Rechnungshofs

Erklärung

als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung der Staatshauptkasse Hessen zu Kapitel 02 01 Titel 529 02 – Zur Förderung des Informationswesens – geprüft. Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 1994 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. U. Müller