



# HESSISCHER LANDTAG

14.05.97

**Antrag  
der Landesregierung  
betreffend Entlastung der Landesregierung  
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen  
für das Haushaltsjahr 1995**

Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 25. November 1996 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1995 (Drucks. 14/2391) 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 1996  
des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen  
zur Landeshaushaltsrechnung 1995**

und beantragt,  
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1995 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 14. Mai 1997 · Ausgegeben am 17. Juni 1997

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



## **HESSISCHER RECHNUNGSHOF**

### **Bemerkungen 1996**

**des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen  
zur Landeshaushaltsrechnung 1995**



**Stellungnahme der Landesregierung  
zu den Bemerkungen 1996  
des Hessischen Rechnungshofs  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
mit Bemerkungen  
zur Landeshaushaltsrechnung 1995**



**Abkürzungen**

|         |                                                                                                        |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABl.    | Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums und des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst |
| ABM     | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme                                                                            |
| ADV     | Automatisierte Datenverarbeitung                                                                       |
| AktG    | Aktiengesetz                                                                                           |
| BAB     | Bundesautobahnen                                                                                       |
| BAföG   | Bundesausbildungsförderungsgesetz                                                                      |
| BesGr.  | Besoldungsgruppe                                                                                       |
| BGB     | Bürgerliches Gesetzbuch                                                                                |
| BGBI    | Bundesgesetzblatt                                                                                      |
| BHO     | Bundeshaushaltsordnung                                                                                 |
| BVerfG  | Bundesverfassungsgericht                                                                               |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgerichtsentscheidung                                                                  |
| BVerwG  | Bundesverwaltungsgericht                                                                               |
| Epl.    | Einzelplan                                                                                             |
| ESTG    | Einkommensteuergesetz                                                                                  |
| e.V.    | eingetragener Verein                                                                                   |
| FH      | Fachhochschule                                                                                         |
| Gj.     | Geschäftsjahr                                                                                          |
| GV      | Gemeindeverbände                                                                                       |
| GVBl    | Gesetz- und Verordnungsblatt                                                                           |
| HBG     | Hessisches Beamten-gesetz                                                                              |
| HGB     | Handelsgesetzbuch                                                                                      |
| HGrG    | Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)  |
| HHa     | Haushaltsausschuß                                                                                      |
| Hj.     | Haushaltsjahr(e)                                                                                       |
| HKM     | Hessisches Kultusministerium                                                                           |
| HMdF    | Hessisches Ministerium der Finanzen                                                                    |
| HMdILFN | Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz                      |
| HMFAS   | Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung                                            |
| HMWK    | Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst                                                      |
| Hpl     | Haushaltsplan                                                                                          |
| HU      | Haushaltsunterlage                                                                                     |
| Kap.    | Kapitel                                                                                                |
| kw      | künftig wegfallend                                                                                     |
| LT      | Landtag                                                                                                |
| ÖPNV    | Öffentlicher Personennahverkehr                                                                        |
| RH      | Rechnungshof                                                                                           |
| RN      | Randnummer                                                                                             |
| SGB     | Sozialgesetzbuch                                                                                       |
| StAnz   | Staatsanzeiger                                                                                         |
| TÜH     | Technische Überwachung Hessen                                                                          |
| TÜV     | Technischer Überwachungsverein                                                                         |
| UA      | Unterausschuß                                                                                          |
| USH     | Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung                                              |
| VV      | Verwaltungsvorschriften                                                                                |





## INHALTSÜBERSICHT

| Tz. |                                                                                                                    | Seite |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|     | <b>BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART</b>                                                                                 |       |
| 1   | Einleitung .....                                                                                                   | 11    |
| 2   | Haushaltsrechnung 1993 .....                                                                                       | 11    |
| 3   | Haushaltsrechnung 1994 .....                                                                                       | 11    |
| 6   | Haushaltsplan 1995 .....                                                                                           | 11    |
| 7   | Haushaltsrechnung 1995 .....                                                                                       | 12    |
| 9   | Abschlußbericht 1995 .....                                                                                         | 13    |
| 12  | Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1995 .....                                | 15    |
| 25  | Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld .....                       | 26    |
| 36  | Verpflichtungsermächtigungen .....                                                                                 | 33    |
| 37  | Sondervermögen und Rücklagen .....                                                                                 | 33    |
| 38  | Liegenschaftsvermögen .....                                                                                        | 34    |
| 39  | Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren .....                                            | 34    |
| 40  | Rechnungsprüfung 1995 .....                                                                                        | 35    |
| 41  | Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO .....                                                | 35    |
|     | <b>BEMERKUNGEN ZUM GESAMTHAUSHALT</b>                                                                              |       |
| 42  | Außerordentliche Überschreitungen der Äußerungsfristen durch die geprüften Dienststellen .....                     | 36    |
|     | <b>BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN</b>                                                                           |       |
| 43  | Querschnittsprüfung der Ausgaben für Gutachten<br>– Vollzug der Prüfungsempfehlungen aus dem Jahr 1988 – .....     | 39    |
|     | <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03</b>                                                                               |       |
| 49  | Trennungsgeld<br>(Kap. 03 01) .....                                                                                | 44    |
| 50  | Ärztlicher Dienst des Polizeipräsidiums Frankfurt<br>(Kap. 03 20) .....                                            | 46    |
|     | <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04</b>                                                                               |       |
| 54  | Förderung von Europaschulen<br>(Kap. 04 76, ATG 80) .....                                                          | 50    |
|     | <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05</b>                                                                               |       |
| 63  | Personalausstattung des richterlichen Dienstes beim Hessischen Finanzgericht<br>(Kap. 05 08) .....                 | 59    |
|     | <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07</b>                                                                               |       |
| 64  | Organisation und Wirtschaftlichkeit der Kataster- und Vermessungsverwaltung<br>(Kap. 07 01, 07 31 und 07 32) ..... | 64    |
| 74  | Eichverwaltung<br>(Kap. 07 01 und 07 41) .....                                                                     | 69    |

|                                      |                                                                                                                             |     |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 79                                   | Privatisierung des Landesbetriebs Staatliche Technische Überwachung Hessen (TÜH)<br>(Kap. 07 17; 07 43 ab 1996) .....       | 72  |
| 88                                   | Einstufung von Straßen des überörtlichen Verkehrs<br>(Kap. 07 22) .....                                                     | 85  |
| <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15</b> |                                                                                                                             |     |
| 89                                   | Studentische Darlehenskasse<br>(Kap. 15 24 – 685 08) .....                                                                  | 88  |
| 96                                   | Hessische Landesbibliothek Wiesbaden<br>(Kap. 15 27) .....                                                                  | 91  |
| 101                                  | Bundesausbildungsförderungsgesetz/IT-Verfahren<br>(Kap. 15 80 und ATG 69) .....                                             | 94  |
| <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17</b> |                                                                                                                             |     |
| 110                                  | Festsetzung und Erhebung steuerlicher Nebenleistungen im Sinne des § 3 Abs. 3 der Abgabenordnung (AO)<br>(Kap. 17 01) ..... | 103 |
| 118                                  | Mittelbare Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen Unternehmen<br>(Kap. 17 04) .....                           | 109 |
| <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18</b> |                                                                                                                             |     |
| 126                                  | Staatliche Hochbaumaßnahmen<br>(Kap. 18 08 und 18 39) .....                                                                 | 118 |
| <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19</b> |                                                                                                                             |     |
| 129                                  | Förderung des sozialen Wohnungsbaus<br>(Kap. 19 03) .....                                                                   | 121 |
| <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 21</b> |                                                                                                                             |     |
| 136                                  | Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz<br>(Kap. 21 16 und 03 12) .....                            | 129 |
| 137                                  | Ungenügende Aufgabenerfüllung durch die staatliche Arbeitsschutzverwaltung<br>(Kap. 21 16) .....                            | 133 |

## **BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1996**

### **BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART**

#### **Einleitung**

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1995 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1995 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 17. Dezember 1996.

#### **Haushaltsrechnung 1993**

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1995 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1994 ist folgendes festzuhalten:

Das Plenum hat in der 29. Sitzung am 29. Februar 1996 (TOP 25) der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1993 Entlastung erteilt.

#### **Haushaltsrechnung 1994**

- 3 Die Bemerkungen 1995 vom 14. Dezember 1995 sind dem Landtag und der Landesregierung am 15. Januar 1996 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 19. April 1996 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 23. Mai 1996 zusammen mit den Bemerkungen 1995 als LT-Drucksache 14/1630 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 26. Juni 1996 und hat die Berichterstatte zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 11. September und 30. Oktober 1996 folgten weitere Beratungen. Der Abschluß der Beratungen steht noch aus.

- 4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1994 hat sich der Haushaltsausschuß in seiner 8. Sitzung am 24. Januar 1996 befaßt und dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1994 – empfohlen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 26. Sitzung am 1. Februar 1996 (TOP 41) angenommen.
- 5 Bezüglich der Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1994 hat das Plenum ebenfalls in seiner o.a. Sitzung (TOP 40) Entlastung erteilt.

#### **Haushaltsplan 1995**

Der Haushaltsplan für das Hj. 1995 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) 1995 vom 20. Dezember 1994 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1995 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1995 betrug im Soll

37 706 947 300 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 7,1 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1994.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4 523 552 800 DM festgesetzt.

**Haushaltsrechnung 1995**

- 7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1995 vom 13. September 1996 dem Landtag mit Schreiben vom 25. November 1996 (LT-Drucksache 14/2391) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

|                           | DM             |
|---------------------------|----------------|
| Überplanmäßige Ausgaben 1 | 642 320 182,84 |
| außerplanmäßige Ausgaben  | 174 214,90     |
| Vorgriffe                 | 2 662 617,11   |
| Gesamtüberschreitung 1    | 645 157 014,85 |

In dieser Gesamtüberschreitung sind Mehrausgaben in Höhe von 1,2 Mio DM enthalten, die aufgrund der Ermächtigung im § 10 Abs. 2 HG 1995 geleistet worden sind. Diese Mehrausgaben fielen an, weil für Landesbedienstete, die länger als sechs Monate unter Wegfall der Dienstbezüge bei einem anderen Dienstherrn verwendet wurden und deren Planstelle aufgrund eines unabweisbaren Bedürfnisses neu besetzt werden mußte, nach Beendigung der Abordnung freie Planstellen nicht sofort zur Verfügung standen.

Mehrausgaben in Höhe von 1,2 Mrd. DM sind aufgrund der Ermächtigung nach § 13 Abs. 6 HG 1995 angefallen. Danach war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Kredite vorzeitig zu tilgen und zusätzliche Tilgungsausgaben aus kurzfristigen Krediten zu leisten. Die Kreditermächtigungen nach § 10 Abs. 1 bis 3 HG 1995 erhöhten sich entsprechend dieser "Umschuldungen" (s. auch Tz. 27).

Die hier nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 436 721 906,06 DM bewegen sich bis auf 12 Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 11 Abs. 1 HG 1995 von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich in sieben Fällen um überplanmäßige Personalausgaben, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder darauf beruhender Verordnungen und Erlasse geleistet werden konnten.

Bei einer überplanmäßigen Ausgabe von 12 595 000 DM wurden die Erlöse aus der Veräußerung eines unbebauten Grundstücks in Berlin der Haushaltsstelle 17 16 – 911 01 (Ausgleichsrücklage) zugeführt. Die Überschreitungen bei 19 03 – 863 15 (Sozialer Wohnungsbau – Baudarlehen) in Höhe von 10 158 800 DM und bei 19 03 – ATG 74 (Förderung des Wohnungsbaus durch Vereinbarung nach § 88 d Zweites Wohnungsbaugesetz) in Höhe von 14 760 800 DM sind durch unvorhergesehene hohe Mittelanspruchnahme aufgrund rechtsverbindlicher Bewilligungsbescheide aus früheren Bauprogrammen begründet; die Auszahlung der Mittel mußte entsprechend den Bescheiden nach Baufortschritt erfolgen. Die überplanmäßige Ausgabe bei Buchungsstelle 19 08 – 681 31 (Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz) von 30 101 804,65 DM war erforderlich, weil der nach Erfahrungssätzen veranschlagte Haushaltsbetrag (320 Mio DM – Ist 1993 285,5 Mio DM) nicht ausreichte und Rechtsansprüche nach dem Wohngeldgesetz bestanden.

Nachdem im Hj. 1994 bei der Haushaltsstelle 22 42 – 643 01 (Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz) Ausgaben von 126,9 Mio DM überplanmäßig nachgewiesen worden waren, betrug die nicht gedeckte Mehrausgabe in 1995 18 201 963,78 DM. Weitere hier entstandene Mehrausgaben von 80,5 Mio DM waren durch entsprechende Haushaltsvermerke gedeckt. Der Rechnungshof hat sich mit dem Sachverhalt bereits unter Tz. 7 seiner Bemerkungen 1995 beschäftigt. Ergänzend sei angeführt, daß die 1995 zu erbringenden Einsparungen ausnahmslos im Einzelplan 22 erbracht wurden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Bei allen 12 über 10 Mio DM liegenden überplanmäßigen Ausgaben war ein Nachtragshaushalt nach § 11 Abs. 1 HG 1995 nicht erforderlich.

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

In 9 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 1 175 191,33 DM (Vorjahr: 10 Fälle – insgesamt 1 182 834,46 DM) lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1995). Dabei entfiel ein Betrag von 999 999,14 DM auf die Haushaltsstelle 1030 – ATG 69 (Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten – Informationstechnik). Zu dieser Mehrausgabe kam es durch eine Fehlinterpretation des Haushaltsvermerks bei Titel 1030 – 381 69. Statt – wie vorgesehen – die 1 Mio DM überschreitenden Mehreinnahmen zur Verstärkung heranzuziehen, sind alle hier angefallenen Einnahmen für Mehrausgaben bei den ATG 69 des Einzelplans 10 verwendet worden. Die 1995 erforderliche Einsparung erfolgte bei Titel 1005 ATG 94; darüber hinaus ist nach Angaben des Ministeriums der Finanzen sichergestellt, daß durch Minderausgaben in entsprechender Höhe in 1996 das IT-Budget ausgeglichen bleibt.

Die Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1995 wurden nach Artikel 143 Abs. 2 HV dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt (LT-Drucksache 14/2391).

- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) hat dessen Präsident am 25. Oktober 1996 dem Landtag nach § 101 LHO vorgelegt (LT-Drucksache 14/2308). Die parlamentarische Behandlung der Rechnung steht noch aus.

**Abschlußbericht 1995**

- 9 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1995

|                                  |                             |
|----------------------------------|-----------------------------|
| bei Ist-Einnahmen von            | 37 078 331 703,18 DM        |
| und Ist-Ausgaben von             | <u>37 078 236 418,32 DM</u> |
| als kassenmäßiges Jahresergebnis |                             |
| einen Überschuß von              | 95 284,86 DM                |
| aus.                             |                             |

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre in Höhe von 296 016,13 DM berücksichtigt, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis

auf 391 300,99 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

– 2873 126 952,78 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 21,3 Mio DM unter dem im Haushaltsgesetz veranschlagten Betrag von – 2894,4 Mio DM.

- 10 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Fehlbetrag von – 105 285 608,29 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

## Bemerkungen des Rechnungshofs

dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einem Anstieg der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um

105 380 893,15 DM

auf 1088 051 757,26 DM

erhöhten.

Den nach 1995 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 391 300,99 DM gegenüber, so daß sich für 1995 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

– 1087 660 456,27 DM

ergibt.

- 11 In das Haushaltsjahr 1996 wurden Ausgabereste in Höhe von 1088,1 Mio DM (Vorjahr 982,7 Mio DM) übertragen; die Ressorts hatten 1 124,5 Mio DM zur Übertragung angemeldet. Die Ausgabereste haben sich damit um 10,7 v.H. gegenüber 1995 erhöht. Derart hohe Übertragungen waren seit 1986 nicht mehr festzustellen. Infolge der Übertragung dieser Ausgabereste hat sich das Haushaltssoll 1996 wie folgt erhöht:

|                                 |                      |
|---------------------------------|----------------------|
| Ausgaben – Haushaltsbetrag 1996 | 36 908,1 Mio DM      |
| Ausgabereste 1995               | <u>1088,1 Mio DM</u> |
| Rechnungssoll 1996              | 37 996,2 Mio DM      |

Rd. 61 v.H. der Übertragungen entfallen auf folgende 13 Buchungsstellen:

| Buchungsstelle                                                                                                                                              | Haushalts-<br>rest 1995<br>Mio DM |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 03 19 – ATG 71 Förderung des Brandschutzes<br>aus der Feuerschutzsteuer                                                                                     | 49,1                              |
| 03 71 – 883 72 Ersatzmaßnahmen von Gemein-<br>den und Gemeindeverbänden im<br>Rahmen von Maßnahmen zu La-<br>sten der zweckgebundenen Aus-<br>gleichsabgabe | 77,5                              |
| 07 99 – ATG 75 Förderung von Infrastrukturmaß-<br>nahmen im Bereich des ÖPNV                                                                                | 31,7                              |
| 15 09 – ATG 75 Wissenschafts- und Forschungs-<br>förderung aus Drittmitteln                                                                                 | 28,3                              |
| 15 24 – ATG 93 Förderung von Wohnraum für<br>Studenten                                                                                                      | 20,7                              |
| 17 24 – 613 01 Landesausgleichsstock<br>Allgemeine Bewilligungen                                                                                            | 21,1                              |
| 17 30 – 883 71 Zuweisungen für Nahverkehrs-<br>einrichtungen                                                                                                | 39,0                              |
| 17 32 – 883 01 Einrichtungen der Kinderbe-<br>treuung                                                                                                       | 38,1                              |
| 17 36 – 899 81 Förderung der Errichtung von<br>Krankenhäusern<br>– Zuschüsse an kommunale<br>Krankenhäuser und die des Lan-<br>deswohlfahrtsverbandes –     | 77,7                              |
| 17 41 – 883 72 Zuweisungen für Trink-/Abwas-<br>seranlagen für den Bau an Ge-<br>meinden/Landkreise                                                         | 69,3                              |
| 17 41 – 887 72 Zuweisungen für Trink-/Abwas-<br>seranlagen für den Bau an<br>Zweckverbände                                                                  | 31,5                              |

## Bemerkungen des Rechnungshofs

| Buchungsstelle                                                                                                                       | Haushalts-<br>rest 1995<br>Mio DM |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1752 – 88371 Zuweisungen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: Zuweisungen an Gemeinden/GV aus dem Landesprogramm | 152,6                             |
| 1822 – 74408 Hochschulregion Frankfurt am Main Neubau eines Schwesternwohnheims/Appartementhauses                                    | <u>26,0</u>                       |
|                                                                                                                                      | <u>662,6*</u>                     |

\*) Abweichung in der Summe durch Runden

Von den insgesamt übertragenen 1088,1 Mio DM entfallen 364,7 Mio DM (Vorjahr 438,8 Mio DM) auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. In diesem Bereich im Saldo entstandene Ausgabereste in Höhe von 55 Mio DM wurden nicht in das Hj. 1996 übertragen, sondern sollen die nach dem Haushaltsplanentwurf 1997 ausgewiesene Steuerverbundmasse verstärken. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen wurde von der Resteübertragung nach 1996 im Hinblick auf die bei der entsprechenden Entscheidung bereits absehbare Spitzabrechnung der Steuerverbundmasse 1995 abgesehen. Die Abrechnungsspitze aus 1995 vermindert die nach dem Entwurf des Haushaltsplans 1997 ausgewiesene Steuerverbundmasse um 154,5 Mio DM.

Der Rechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 1994 und 1995 eingehend mit den Ausgaberesten befaßt. Angesichts des abermaligen Anstiegs auf nunmehr fast 1,1 Mrd DM wird nochmals auf folgendes hingewiesen:

Da in den letzten Haushaltsjahren keine Mittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind, setzt der Abbau der Ausgabereste voraus, daß Deckungsmittel an anderen Stellen eingespart werden. Dies 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 dürfen.

Das Ausmaß, das die Ausgabereste inzwischen angenommen haben, wird nach Ansicht des Rechnungshofs zu Unsicherheiten für den Haushaltsvollzug kommender Jahre führen, insbesondere weil bei einem erheblichen Teil der Reste Rechtsansprüche Dritter, z. B. der Kommunen, auf Auszahlung bestehen.

Ausgabereste, denen Rechtsansprüche gegenüberstehen, können nur durch echte Einsparungen bei künftig veranschlagten Ausgaben des Landes, was sich aufgrund der knappen Ressourcen zunehmend schwieriger gestalten dürfte, oder – soweit dies verfassungsrechtlich zulässig ist – durch zusätzliche Verschuldung abgebaut werden.

Der Haushaltsausschuß hat sich in seiner 16. Sitzung am 11. September 1996 (TOP 10) mit den Ausgaberesten 1995 befaßt.

#### **Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1995**

- 12 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1995 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für 1995 und 1996 sowie das Ist-Ergebnis des Jahres 1994 dargestellt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 1

| Einnahmen/Ausgaben                                                                                   | 1994                 |                                  | 1995                 |                      | 1996                             |                        |                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|------------------------|----------------------------------|
|                                                                                                      | Ist<br>Mio DM        | Veränd. zum<br>Vorjahr<br>(v.H.) | Soll<br>Mio DM       | Ist<br>Mio DM        | Veränd. zum<br>Vorjahr<br>(v.H.) | Soll<br>Mio DM         | Veränd. zum<br>Vorjahr<br>(v.H.) |
| 0 Steuern und steuerähnliche Abgaben<br>dar.: Steuereinnahmen                                        | 23 136,2<br>22 685,1 | - 2,7<br>- 3,1                   | 25 552,1<br>25 135,0 | 22 954,0<br>22 518,4 | - 0,8<br>- 0,7                   | 24 601,3<br>24 152,3   | + 7,2<br>+ 7,3                   |
| 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus<br>Schuldendienst und dergl.                                   | 2 124,5              | + 5,0                            | 2 058,2              | 2 252,3              | + 6,0                            | 2 368,6                | + 5,2                            |
| 2 Zuweisungen und Zuschüsse für<br>laufende Zwecke                                                   | 1 356,2              | - 7,0                            | 1 242,8              | 1 333,1              | - 1,7                            | 1 738,42)              | + 30,4                           |
| 3 Schuldenaufnahmen<br>dar.: Kreditmarktmittel brutto                                                | 7 352,3<br>7 304,0   | + 28,9<br>+ 29,2                 | 6 760,6<br>6 706,0   | 8 034,7<br>7 92,3    | + 9,3<br>+ 9,4                   | 6 332,8<br>6 288,0     | - 21,2<br>- 21,3                 |
| netto                                                                                                | 2 443,1              | + 39,6                           | 2 283,7              | 2 355,2              | - 3,6                            | 1 931,8                | - 18,0                           |
| Bundesarlehen                                                                                        | 48,3                 | - 2,6                            | 54,6                 | 42,4                 | - 12,2                           | 44,8                   | + 5,7                            |
| Zuweisungen und Zuschüsse<br>für Investitionen, besondere Finanzie-<br>rungseinnahmen ohne Rücklagen | 1 392,7              | - 8,7                            | 1 481,0              | 1 451,3              | + 4,2                            | 1 594,4                | + 9,9                            |
| Entnahme sonst. Rückl.fonds u.<br>-stöcke                                                            | 263,5                | + 159,5                          | 3,4                  | 443,8                | + 68,3                           | 22,7                   | - 94,9                           |
| Entnahme aus Ausgleichsrücklage                                                                      | 15,5                 | +                                | 609,0                | 609,0                | +                                | 250,0                  | - 58,9                           |
| Einnahmen insgesamt                                                                                  | 35 641,2             | + 3,0                            | 37 706,9             | 37 078,3             | + 4,0                            | 36 908,1               | - 0,5                            |
| Gesamteinnahmen (bereinigt) <sup>1)</sup>                                                            | 27 666,6             | - 2,6                            | 30 040,0             | 27 610,8             | - 0,2                            | 29 899,4               | + 8,3                            |
| 4 Persönliche Verwaltungsausgaben                                                                    | 12 218,0             | + 2,2                            | 12 703,5             | 12 801,1             | + 4,8                            | 12 986,9               | + 1,5                            |
| 5 Sächliche Verwaltungsausgaben                                                                      | 1 792,4              | + 0,1                            | 1 840,8              | 1 728,9              | - 3,5                            | 1 671,2                | - 3,3                            |
| Ausgaben für Schuldendienst                                                                          | 7 082,8              | + 16,7                           | 6 888,4              | 967,5                | + 12,5                           | 6 798,7                | - 14,7                           |
| dar.: Zinsen                                                                                         | 2 168,5              | + 2,5                            | 2 411,1              | 2 266,9              | + 4,5                            | 2 387,0                | + 5,3                            |
| Tilgungen                                                                                            | 4 914,3              | + 24,3                           | 4 477,3              | 5 700,5              | + 16,0                           | 4 411,7                | - 22,6                           |
| 6 Zuweisungen und Zuschüsse für<br>laufende Zwecke                                                   | 9 979,1              | - 2,3                            | 11 581,8             | 9 797,3              | - 1,8                            | 11 321,5 <sup>2)</sup> | + 15,6                           |
| Investitionsausgaben insgesamt                                                                       | 3 727,4              | - 3,5                            | 4 342,1              | 3 826,2              | + 2,7                            | 3 679,5                | - 3,8                            |
| 7 dar.: Baumaßnahmen                                                                                 | 749,3                | - 20,1                           | 960,9                | 675,0                | - 9,9                            | 716,9                  | + 6,2                            |
| 8 Sonstige Investitionen und<br>Investitionsfördermaßnahmen                                          | 2 978,2              | + 1,7                            | 3 381,2              | 3 151,2              | + 5,8                            | 2 962,6                | - 6,0                            |
| 9 Besondere Finanzierungsausgaben ohne<br>Rücklagen                                                  | 388,4                | - 10,1                           | 347,7                | 419,9                | + 8,1                            | 447,8                  | + 6,6                            |
| Zuführungen an Rücklagen, Fonds und<br>Stöcke                                                        | 452,8                | + 74,9                           | 2,6                  | 537,3                | + 18,7                           | 2,5                    | - 99,5                           |
| Ausgaben insgesamt                                                                                   | 35 640,9             | + 3,0                            | 37 706,9             | 37 078,2             | + 4,0                            | 36 908,1               | - 0,5                            |
| Gesamtausgaben (bereinigt) <sup>1)</sup>                                                             | 29 938,9             | - 0,2                            | 32 934,4             | 30 484,0             | + 1,8                            | 32 101,7               | + 5,3                            |
| Überschuß +/Fehlbetrag                                                                               | + 0,3                | -                                | -                    | + 0,1                | -                                | -                      | -                                |
| Nettofinanzierungssaldo                                                                              | - 2 272,2            | - 42,6                           | - 2 894,4            | - 2 873,1            | - 26,4                           | - 2 202,2              | + 23,4                           |
| Strukturdaten (v.H.)                                                                                 |                      |                                  |                      |                      |                                  |                        |                                  |
| Steuerdeckungsquote (Steuern nach<br>LFA und Bahnreform)                                             | 74,0                 |                                  | 73,4                 | 72,2                 |                                  | 74,4                   |                                  |
| Kreditfinanzierungsquote                                                                             | 8,2                  |                                  | 6,9                  | 7,7                  |                                  | 6,0                    |                                  |
| Personalausgabenquote                                                                                | 40,8                 |                                  | 38,6                 | 42,0                 |                                  | 40,5                   |                                  |
|                                                                                                      | (43,7)               |                                  | (43,3)               | (44,6)               |                                  | (45,7)                 |                                  |
| Zins-Ausgaben-Quote                                                                                  | 7,2                  |                                  | 7,3                  | 7,4                  |                                  | 7,4                    |                                  |
|                                                                                                      | (7,8)                |                                  | (8,2)                | (7,9)                |                                  | (8,4)                  |                                  |
| Investitionsquote                                                                                    | 12,5                 |                                  | 13,2                 | 12,6                 |                                  | 11,5                   |                                  |
|                                                                                                      | (13,3)               |                                  | (14,8)               | (13,3)               |                                  | (12,9)                 |                                  |

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

<sup>2)</sup> Infolge Einbeziehung der Bahnreform, soweit Bundesmittel nach § 8 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz

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



## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 13 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1995 erreichte ein Gesamtvolumen von 37 078 Mio DM. Es liegt damit um 4,0 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 628,6 Mio DM unter dem veranschlagten Soll.
- 14 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 27 610,8 Mio DM und liegen damit um 2 429,2 Mio DM unter dem Haushaltssoll (30 040,0 Mio DM). Gegenüber dem Ist 1994 sind sie um 0,2 v.H. gesunken, während sie sich in den alten Bundesländern (ohne Berlin) insgesamt um durchschnittlich 3,6 v.H. erhöhten. Maßgeblich für das hessische Ergebnis waren Steuermindereinnahmen, die nicht durch Mehreinnahmen aus anderer Stelle ausgeglichen wurden.
- 15 Die Steuereinnahmen lagen mit 22 518,4 Mio DM um 2 616,6 Mio DM bzw. 10,4 v.H. unter dem Soll und um 166,7 Mio DM bzw. 0,7 v.H. unter dem Ergebnis des Vorjahres. Die Steuereinnahmen der alten Länder (ohne Berlin) erhöhten sich 1995 um durchschnittlich 4,6 v.H. blieben aber insgesamt 8,2 Mrd. DM (– 3,4 v.H.) unter dem Ansatz.

Der im Landeshaushaltsplan 1995 ausgewiesene Steueransatz orientierte sich an den Ergebnissen des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" von Mai und November 1994. Die gravierende Korrektur der Steuererwartungen für 1995 durch den Arbeitskreis im Oktober 1995 wurde nicht mehr durch einen Nachtragshaushalt berücksichtigt.

Zu den erheblichen Mindereinnahmen von rd. 2,62 Mrd. DM gegenüber dem Soll haben darüber hinaus die nicht veranschlagte einmalige Zerlegungszahlung an Körperschaftsteuer für den sog. ALMA-Fall – ALMA Beteiligungsgesellschaft mbH, Düsseldorf – (Landesanteil 945,1 Mio DM) und höhere Erstattungen im Bereich der Veranlagungssteuern beigetragen.

Gegenüber 1993 sind die Steuereinnahmen um 898,1 Mio DM zurückgegangen. Der Rückgang um 166,7 Mio DM gegenüber 1994 beruht vor allem auf der einmaligen Zerlegungsabführung im erwähnten ALMA-Fall. Hinzu kommen Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer (– 446,4 Mio DM), bei der Grunderwerbsteuer (– 138,6 Mio DM), beim Zinsabschlag (– 66,9 Mio DM) und bei der Kfz-Steuer (– 17,7 Mio DM).

Eine Entlastung der Steuerbilanz 1995 ging von dem um 492 Mio DM verringerten Beitrag an den Fonds "Deutsche Einheit" aus. Die Steuern vom Umsatz – der Länderanteil ist 1995 zum Ausgleich für Transferleistungen an die neuen Länder um 7 v.H. Punkte angehoben worden – wiesen Mehreinnahmen von 255,6 Mio DM und die Lohnsteuer – trotz Zerlegungsmehrbelastungen – Mehreinnahmen von 243,6 Mio DM aus. Höhere Einnahmen erbrachten auch die Gewerbesteuerumlage (+ 217,2 Mio DM), die Vermögensteuer (+ 92,2 Mio DM), die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (+ 38,5 Mio DM), die Erbschaftsteuer (+ 31,3 Mio DM) und die Feuerschutzsteuer (+ 25,2 Mio DM).

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

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2  
Steuereinnahmen des Landes Hessen

| Steuerart                                                  | 1994            |  | 1995            |  | Veränderung   |               |
|------------------------------------------------------------|-----------------|--|-----------------|--|---------------|---------------|
|                                                            | Mio DM          |  | Mio DM          |  | Mio DM        | in v. H.      |
| Lohnsteuer                                                 |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 26 710,2        |  | 28 028,2        |  | + 1 318,0     | + 4,9         |
| Zerlegungssaldo                                            | - 1 182,2       |  | - 1 926,8       |  | - 744,6       | - 62,9        |
| Landesanteil                                               | 10 849,4        |  | 11 093,1        |  | + 243,7       | + 2,2         |
| Veranlagte Einkommensteuer                                 |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 1 538,5         |  | 491,3           |  | - 1 047,2     | - 68,1        |
| Erstattungen                                               | - 34,4          |  | - 37,7          |  | - 3,3         | - 9,6         |
| Landesanteil                                               | 639,2           |  | 192,8           |  | - 446,4       | - 69,8        |
| Nicht veranl. Steuern vom Ertrag                           |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 2 947,7         |  | 2 985,1         |  | + 37,4        | + 1,3         |
| Erstattungen                                               | - 416,8         |  | - 377,1         |  | + 39,7        | + 9,5         |
| Landesanteil                                               | 1 265,5         |  | 1 304,0         |  | + 38,5        | + 3,0         |
| Körperschaftsteuer                                         |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 2 435,8         |  | 1 780,5         |  | - 655,3       | - 26,9        |
| Zerlegungssaldo                                            | - 457,6         |  | - 1 671,5       |  | - 1 213,9     | - 265,3       |
| Erstattungen                                               | - 228,8         |  | - 160,7         |  | + 68,1        | + 29,8        |
| Landesanteil                                               | 874,7           |  | 25,9            |  | - 900,6       | -             |
| Zinsabschlag                                               |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 4 615,8         |  | 4 699,1         |  | + 83,3        | + 1,8         |
| Zerlegungssaldo                                            | - 3 241,8       |  | - 3 477,4       |  | - 235,6       | - 7,3         |
| Landesanteil                                               | 604,5           |  | 537,6           |  | - 66,9        | - 11,1        |
| Umsatzsteuer                                               |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 16 883,1        |  | 16 182,1        |  | - 701,0       | - 4,2         |
| Landesanteil                                               | 5 162,1         |  | 5 277,9         |  | + 115,8       | + 2,4         |
| Fondsbeitrag (Ld. u. Gem.)                                 | - 1 254,4       |  | - 762,4         |  | + 492,0       | + 39,2        |
| Einfuhrumsatzsteuer                                        |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 2 509,5         |  | 2 489,1         |  | - 20,5        | - 0,8         |
| Landesanteil                                               | 1 069,9         |  | 1 209,7         |  | + 139,8       | + 13,1        |
| Gewerbesteuerumlage                                        |                 |  |                 |  |               |               |
| Gesamtaufkommen                                            | 431,7           |  | 403,8           |  | - 27,9        | - 6,5         |
| Landesanteil                                               | 215,8           |  | 201,9           |  | - 13,9        | - 6,5         |
| Gewerbesteuerumlage (Land)                                 | 203,5           |  | 434,6           |  | + 231,1       | + 113,6       |
| Vermögensteuer                                             | 752,7           |  | 844,9           |  | + 92,2        | + 12,2        |
| Erbschaftsteuer                                            | 233,9           |  | 265,2           |  | + 31,3        | + 13,4        |
| Grunderwerbsteuer                                          | 630,2           |  | 491,6           |  | - 138,6       | - 22,0        |
| Kraftfahrzeugsteuer                                        | 1 075,3         |  | 1 057,6         |  | - 17,7        | - 1,6         |
| Rennwett u. Lotteriesteuer                                 | 215,2           |  | 221,5           |  | + 6,3         | + 2,9         |
| Feuerschutzsteuer                                          | 52,9            |  | 78,1            |  | + 25,2        | + 47,6        |
| Biersteuer                                                 | 94,7            |  | 96,1            |  | + 1,4         | + 1,5         |
| Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage<br>(Ld.anteil) | 19 630,2        |  | 19 463,3        |  | - 166,9       | - 0,9         |
| Landessteuern                                              | 3 054,9         |  | 3 055,0         |  | + 0,1         | + 0           |
| Steuereinnahmen vor LFA                                    | 22 685,1        |  | 22 518,4        |  | - 166,7       | - 0,7         |
| Länderfinanzausgleich (LFA)                                | 1 986,8         |  | 1 810,0         |  | - 176,8       | - 8,9         |
| <b>Verbleibende Steuereinnahmen</b>                        | <b>20 698,3</b> |  | <b>20 708,4</b> |  | <b>+ 10,1</b> | <b>+ 0,05</b> |

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 16 Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerkraft Hessens im Vergleich zu den anderen alten Flächenländern ist aus der Übersicht 3 ersichtlich. Trotz des neuerlichen Rückgangs der Steuereinnahmen in 1995 verzeichnet Hessen weiterhin die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen vor Ausgleichsleistungen aller Bundesländer.

Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich auf 1810,0 Mio DM. Dies waren 176,8 Mio DM bzw. 8,9 v.H. weniger als 1994, und 1,79 Mrd DM weniger als veranschlagt. Hier standen Zahlungen im vorläufigen Vollzug von 3252,6 Mio DM (hohes Umsatztsteueraufkommen) hohen Rückzahlungen von 1442,6 Mio DM gegenüber, die im Umfang von etwa 750 Mio DM auf die Kompensation von Mindereinnahmen infolge der Zerlegungszahlung aus dem ALMA-Fall zurückzuführen sind (zum Vergleich 1994: vorl. Vollzug 2194,8 Mio DM und Rückzahlungen von 208,0 Mio DM).

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1995 noch 20708,4 Mio DM. Dies waren 10,1 Mio DM mehr als im Vorjahr, aber 826,6 Mio DM weniger als im Haushaltsplan 1995 veranschlagt worden waren. Während sich die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen nur geringfügig veränderten, stiegen die Ausgaben, so daß sich die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA) von 74,0 v.H. im Jahre 1994 auf 72,2 v.H. im Jahre 1995 verringerte.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3  
**Steuerkraft der alten Flächenländer**  
 – kassenmäßige Betrachtung –

| Land                           | Steuereinnahmen je Einwohner<br>(vor Ausgleichsleistungen) |      | Länderfinanz-<br>ausgleich<br>(LFA) |        | Bundesergänzungs-<br>zuweisungen<br>(BEZ) |                   | Einnahmen aus<br>Förderabgabe |     | Steuereinnahmen je Einwohner nach<br>Ausgleichsleistungen |      | Verände-<br>rung                             |       |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------|--------|-------------------------------------------|-------------------|-------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------|-------|
|                                | 1995 in v.H.<br>des Länder-<br>durchschnitts               |      | 1994 1995 <sup>1)</sup>             |        | 1994 1995 <sup>1)</sup>                   |                   | 1994 1995                     |     | 1994 1995                                                 |      | 1995 in v.H.<br>des Länder-<br>durchschnitts |       |
|                                | DM                                                         | DM   | Mio DM                              | Mio DM | Mio DM                                    | Mio DM            | Mio DM                        | DM  | DM                                                        | DM   | DM                                           | DM    |
| Baden-Württemberg              | 3493                                                       | 3696 | – 15                                | – 2785 | –                                         | –                 | 0                             | 0   | 3491                                                      | 3426 | – 65                                         | 98,1  |
| Bayern                         | 3578                                                       | 3650 | – 274                               | – 2908 | –                                         | –                 | 1                             | 1   | 3555                                                      | 3407 | – 148                                        | 97,5  |
| Hessen                         | 3800                                                       | 3757 | – 1987                              | – 1810 | –                                         | –                 | 0                             | –   | 3467                                                      | 3455 | – 12                                         | 98,9  |
| Niedersachsen                  | 3150                                                       | 3293 | 574                                 | 344    | 1762                                      | 1184              | 171                           | 155 | 3477                                                      | 3510 | – 33                                         | 100,5 |
| Nordrhein-Westfalen            | 3428                                                       | 3661 | – 57                                | – 3086 | –                                         | –                 | –                             | –   | 3425                                                      | 3488 | 63                                           | 99,8  |
| Rheinland-Pfalz                | 3039                                                       | 3242 | – 628                               | – 273  | 921                                       | 1014              | 0                             | –   | 3433                                                      | 3567 | – 135                                        | 102,1 |
| Saarland                       | 3046                                                       | 3092 | 414                                 | 186    | 352                                       | 432 <sup>2)</sup> | –                             | –   | 3753                                                      | 3662 | 91                                           | 104,8 |
| Schleswig-Holstein             | 3383                                                       | 3553 | 58                                  | – 203  | 516                                       | 391               | 2                             | 3   | 3596                                                      | 3624 | 28                                           | 103,7 |
| insgesamt bzw.<br>Durchschnitt | 3436                                                       | 3586 | – 658                               | – 9989 | 3552                                      | 3021              | 175                           | 159 | 3486                                                      | 3493 | 7                                            | 100,0 |

<sup>1)</sup> Durch Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1. Januar 1995 (Einbeziehung der neuen Länder) nur bedingt vergleichbar  
<sup>2)</sup> Ohne 1,6 Mrd DM Sanierungshilfe

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

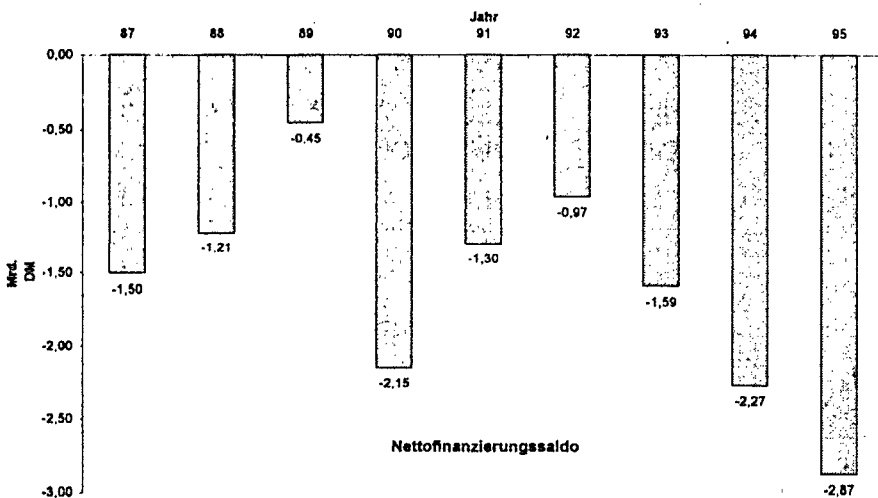
## Bemerkungen des Rechnungshofs

- 17 Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben lagen mit 435,6 Mio DM um 18,5 Mio DM bzw. 4,4 v.H. über dem Soll aber um 15,5 Mio DM bzw. 3,4 v.H. unter dem Ergebnis des Vorjahres. Die Abwasserabgabe erbrachte mit 89,0 Mio DM 9,9 Mio DM weniger als veranschlagt und 18,4 Mio DM weniger als im Vorjahr. Die Einnahme aus der Spielbankabgabe betrug 100 Mio DM (4,6 Mio DM unter Soll bzw. etwa gleich hoch wie in 1994).

Die Sonderabfallabgabe erbrachte mit 59,4 Mio DM (Soll 40,0 Mio DM) 11,7 Mio DM mehr als 1994. Die Grundwasserabgabe lag mit 136,1 Mio DM um 21,4 Mio DM unter dem Vorjahresergebnis und um 33,9 Mio DM unter dem Anschlag.

- 18 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen vor dem LFA gegenüber dem Vorjahr um 545,2 Mio DM bzw. 1,8 v.H. auf 30484,0 Mio DM. Ohne Berücksichtigung der Zahlungen im LFA stiegen die bereinigten Gesamtausgaben um 721,9 Mio DM bzw. 2,6 v.H. auf 28673,9 Mio DM. Sie blieben damit einschließlich LFA um 2,45 Mrd DM, ohne LFA um 660,5 Mio DM unter dem Haushaltssoll. Die alten Bundesländer (ohne Berlin) steigerten 1994 ihre bereinigten Ausgaben vor LFA um durchschnittlich 4,7 v.H.

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



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

- 19 Die Personalausgaben stiegen um 583,1 Mio DM bzw. 4,8 v.H. überproportional gegenüber den bereinigten Gesamtausgaben auf 12 801,1 Mio DM. Dadurch erhöhte sich die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ohne LFA-Zahlungen von 43,7 v.H. auf 44,6 v.H.; einschließlich LFA veränderte sich die Quote von 40,8 v.H. auf 42,0 v.H. Die gemäß Haushaltssoll angestrebte Quote von 43,3 v.H. bzw. 38,6 v.H. wurde trotz Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen nicht erreicht.

Nach dem Haushaltsplan 1995 standen dem Zugang von 503,5 neuen Stellen – davon 410 kostenwirksam und 93,5 kostenneutral – 834 Stellenabgänge gegenüber. Auch die Zahl der neuen Leerstellen von 665 blieb hinter den im Haushalt ausgewiesenen 924 weggefallenen Leerstellen zurück.

Eine Gegenüberstellung der im Haushaltsplan ausgewiesenen kostenwirksamen neuen Stellen zu den Abgängen kostenwirksamer Stellen zeigt, daß Zuwächse bei dem Einzelplan 04 für neue

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Referendarstellen und bei dem Einzelplan 06 für neue Anwärterstellen zu verzeichnen waren.

- 20 Im Haushaltsplan 1995 sind 1 546,5 Stellenhebungen ausgewiesen (1994: 2 060 Hebungen). Die meisten Stellenhebungen (49,7 v.H.) ergaben sich mit 769 wiederum im Bereich des Polizeidienstes (Kap. 03 24).

Im Einzelplan 06 (Geschäftsbereich des HMdF) wurden 308,5 Stellen angehoben. Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan basieren 126,5 Hebungen auf der Ausschöpfung der Stellenobergrenzen, wodurch sich 297,5 Beförderungsmöglichkeiten ergaben. Die Hebungen wurden unter Hinweis auf Stellenabgänge bei Kap. 06 08 (Staatsbauverwaltung) als kostenneutral bezeichnet; hier waren bei den ATG 71 bis 76 (Vorbereitung, Planung, Bauausführung und Rechnungslegung für Baumaßnahmen) 72 BAT-Stellen und 2 Arbeiterstellen weniger ausgebracht. Diese Stelleneinsparungen beruhten auf einer Neuorganisation, wobei 45 Stellen auf den Poolbeitrag nach § 8 Abs. 1 HG 1994 angerechnet worden sind. Somit ist ein infolge gebotener Neuorganisation erzielbarer Einspareffekt durch entsprechende Stellenhebungen an anderer Stelle vermindert worden, d.h. die angegebene Kostenneutralität wurde zu Lasten einer möglichen Einsparung erzielt.

Im Einzelplan 15 (Geschäftsbereich des HMWK) waren 242 Stellenhebungen zu verzeichnen, von denen 38,5 als kostenneutral bezeichnet wurden. Im Bereich des Krankenpflegepersonals der Universitätsklinik sind dabei 151 Stellen angehoben worden, von denen wiederum 150 mit dem Hinweis auf Tarifvertrag und auf Verbesserungen im Rahmen eines Stufenplanes begründet wurden.

Die vorgenannten (Plan-)Stellenhebungen verteilten sich wie folgt:

- 876 Hebungen auf die Besoldungsgruppen bis A 9,
- 93,5 Hebungen auf die Besoldungsgruppen A 10 bis A 13,
- 46 Hebungen auf die Besoldungsgruppen ab A 14,
- 330,5 Hebungen auf die Vergütungsgruppen bis Vc BAT sowie
- 150 Hebungen auf die Vergütungsgruppen bis Kr VI BAT,
- 26 Hebungen auf die Vergütungsgruppen von Vb bis III BAT sowie
- 1 Hebung auf die Vergütungsgruppen Kr VII bis Kr VIII,
- 1 Hebung auf die Vergütungsgruppen ab IIa BAT.

Hebungen um mehr als eine Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe erfolgten bei 633,5 Planstellen und Stellen.

Die Auswirkungen der Hebungen bzw. Umwandlungen stellten sich unterschiedlich dar. Die Verbesserungen bei den Beamten führten zu folgenden Steigerungen:

- bei 347 Stellen um eine Besoldungsgruppe,
- bei 479 Stellen um zwei Besoldungsgruppen,
- bei 73 Stellen um drei Besoldungsgruppen,
- bei 20,5 Stellen um vier Besoldungsgruppen,
- bei 17 Stellen um noch höhere Einstufungen.

Bei den noch verbleibenden 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 469,5 Stellen um eine Vergütungsgruppe,
- bei 22 Stellen um zwei Vergütungsgruppen,
- bei 10 Stellen um drei Vergütungsgruppen und
- bei 14 Stellen um noch höhere Verbesserungen.

Daneben wurden 1 Arbeiterstelle in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 12 und weitere 8 Arbeiterstellen in Angestelltenstellen mit Wertigkeiten von Vergütungsgruppe VII BAT bis Vergütungsgruppe VIb BAT umgewandelt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 21 Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich.

**Zu Tz. 21**

Der Anstieg der Beihilfeausgaben beruht fast allein auf den allgemeinen Kostensteigerungen im Gesund-

Übersicht 4  
Personalausgaben 1994 und 1995  
– Mio DM –

|                                      | 1994<br>Ist | 1995<br>Ist | Veränderungen<br>gegenüber Vorjahr |         |
|--------------------------------------|-------------|-------------|------------------------------------|---------|
|                                      |             |             | absolut                            | in v.H. |
| – Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige  | 32,2        | 35,1        | + 2,9                              | + 9,0   |
| – Beamte                             | 6515,1      | 6841,1      | + 326,0                            | + 5,0   |
| – Angestellte                        | 2142,7      | 2219,2      | + 76,5                             | + 3,6   |
| – Arbeiter                           | 597,2       | 604,8       | + 7,6                              | + 1,3   |
| – Beihilfen u.ä.                     | 496,9       | 543,6       | + 46,7                             | + 9,4   |
| – Versorgung                         | 2084,7      | 2194,4      | + 109,7                            | + 5,3   |
| – Beschäftigungsentgelte             | 285,8       | 303,0       | + 17,2                             | + 6,0   |
| – Nicht aufteilbare Personalausgaben | 19,6        | 14,4        | – 5,2                              | – 26,5  |
| – Trennungsgeld u.ä.                 | 43,7        | 45,5        | + 1,8                              | + 4,1   |
| – Insgesamt                          | 12218,0*)   | 12801,1*)   | + 583,2                            | + 4,8   |

\*) darunter: Ausgaben für ABM 1994: 13,7 Mio DM 1995: 15,8 Mio DM

Der Personalkostenanstieg 1995 war sowohl die Folge der tariflichen Vereinbarungen im Jahr 1994, die zum Teil erst zu Beginn des Jahres 1995 ausgabenwirksam wurden, als auch der Einkommenserhöhung für alle öffentlichen Bediensteten (lineare Einkommensanhebung am 1. Mai 1995 um 3,2 v.H. und Einmalzahlung von 140 DM für den April 1995).

Bei der Erhöhung der Ausgaben für die Besoldung der aktiven Beamten um 5,0 v.H. spielten zusätzlich die aufgezeigten Stellenhebungen und Stellenmehrungen – die des Jahres 1994 schlugen sich erstmals 1995 voll nieder – eine Rolle.

Für den bemerkenswerten Anstieg der Beihilfeleistungen um 9,4 v.H. war in erster Linie die Verteuerung der medizinischen Leistungen verantwortlich.

heitswesen sowie der verstärkten Inanspruchnahme medizinischer Leistungen. Dies spiegelt sich auch in den höheren Leistungsausgaben der Krankenversicherungen wider. Die zum 1. April 1995 erfolgte Novellierung der Hessischen Beihilfenverordnung durch die Verordnung vom 9. Januar 1996 (GVBl. I S. 11) wirkte sich 1995 insgesamt kostensteigernd nur hinsichtlich der neuen Bemessungssätze zu Pflegekosten aus (§ 15 Abs. 10 HBeihVO; jährliche Mehrkosten 300 000 DM).

Durch Änderung des Beihilferechts in 1996 ist erreicht worden, daß der Anstieg der Beihilfeausgaben in 1996 nur rd. 2 v.H. betrug.

Auch der Anstieg des Trennungsgeldes beruht durchweg auf nicht vom Dienstherrn beeinflussbaren Umständen, besonders auf Fahrpreiserhöhungen. Durch Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 1996 vom 4. März 1996 (GVBl. I S. 102) ist der Trennungsgeldanspruch von Berechtigten in Ausbildung (§ 8 HTGV) zum 1. Januar 1996 eingeschränkt worden. Diese Berechtigten bildeten eine wesentliche Gruppe der Bezieher von Trennungsgeld.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

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

Übersicht 5

Anstieg der Personalausgaben in v.H.<sup>1</sup>

|                     | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991             | 1992             | 1993             | 1994              | 1995 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------|
| Schleswig-Holstein  | 4,3  | 4,2  | 2,6  | 2,2  | 4,7  | 6,2              | 6,6              | 3,8              | 1,5               | 4,2  |
| Niedersachsen       | 4,4  | 4,6  | 2,0  | 2,0  | 5,4  | 6,7              | 7,0              | 4,2              | 2,3               | 2,3  |
| Nordrhein-Westfalen | 3,7  | 3,3  | 2,1  | 2,2  | 5,4  | 6,6              | 7,2              | 4,5              | 2,0               | 5,3  |
| Hessen              | 4,6  | 4,1  | 2,8  | 2,2  | 4,8  | 6,8              | 7,3              | 4,9              | 2,2               | 4,8  |
| Rheinland-Pfalz     | 4,2  | 3,5  | 2,6  | 2,6  | 5,7  | 7,4              | 7,4              | 4,3              | 2,5               | 4,3  |
| Baden-Württemberg   | 3,9  | 4,4  | 3,5  | 2,6  | 5,1  | 6,8              | 8,2              | 5,1              | 2,2               | 4,0  |
| Bayern              | 4,5  | 4,6  | 3,4  | 3,2  | 5,9  | 7,3              | 7,8              | 4,5              | 2,3               | 4,6  |
| Saarland            | 4,0  | 3,9  | 2,7  | 2,0  | 4,7  | 6,7              | 5,7              | 2,6              | 1,4               | 2,9  |
| Hamburg             | 3,4  | 4,2  | 2,5  | 1,4  | 5,3  | 7,3              | 6,8              | 4,2              | 1,9               | 1,5  |
| Bremen              | 3,1  | 3,3  | 1,9  | 1,5  | 5,9  | 8,7              | 6,2              | 2,7              | -8,5 <sup>4</sup> | 0,8  |
| Berlin              | 4,4  | 3,9  | 2,4  | 2,9  | 4,9  | 39,1             | 14,8             | 6,7              | 1,3               | 0,4  |
| Länder zusammen     | 4,1  | 4,0  | 2,7  | 2,4  | 5,3  | 6,9 <sup>2</sup> | 7,0 <sup>3</sup> | 4,1 <sup>3</sup> | 1,93              | 4,13 |

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

<sup>2</sup> Einschließlich Berlin-Ost

<sup>3</sup> ohne Berlin

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

Der seit 1992 zu verzeichnende überdurchschnittliche Anstieg der Personalausgaben hat sich auch 1995 fortgesetzt. Nach Absetzung der von den ausgleichspflichtigen Ländern im Rahmen des LFA zu leistenden Zahlungen ergibt sich bei der Personalausgabenquote ein Verhältnis von 44,6 (Hessen) zu 42,2 (Durchschnitt alte Länder).

- 23 Die Investitionsausgaben lagen 1995 mit 3826,2 Mio DM um 98,8 Mio DM oder 2,7 v.H. über dem Vorjahresergebnis aber um 515,9 Mio DM unter dem Haushaltssoll.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sanken um 68,8 Mio DM oder 6,5 v.H. auf 993,2 Mio DM und lagen um 41,0 Mio DM unter dem Haushaltssoll. Ursächlich hierfür waren insbesondere Sollunterschreitungen bei den Investitionszuweisungen für den ÖPNV von 46,9 Mio DM.

Im Vorjahresvergleich sanken die Bauausgaben um 74,3 Mio DM oder 9,9 v.H. auf 675,0 Mio DM und blieben um 285,9 Mio DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 233,6 Mio DM beim Staatlichen Hochbau.

Die übrigen Investitionen stiegen um 241,9 Mio DM oder 12,6 v.H. auf 2158,0 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde dennoch um 189,0 Mio DM unterschritten. Minderausgaben gegenüber dem Soll ergaben sich insbesondere bei den Investitionen nach dem Grundwasserabgabengesetz (– 66,2 Mio DM), bei den Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (– 36,8 Mio DM), bei den Zuweisungen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden/Bundesmittel (– 31,1 Mio DM), beim Hessen-Strukturprogramm (– 23,8 Mio DM), beim Landstraßenbauprogramm (– 19,9 Mio DM) und bei den für die Altlastensanierungsgesellschaft vorgesehenen Zuschüssen (– 20,1 Mio DM). Mehr als veranschlagt wurde insbesondere für den Wohnungs- und Städtebau – Einzelplan 19 – (+ 42,1 Mio DM) und für Investitionen nach dem Abwasserabgabengesetz (+ 21,2 Mio DM) ausgegeben.

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



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 6

**Entwicklung der Investitionsausgaben im hessischen Landeshaushalt**  
– Mio DM –

| Bereich                                      | Gruppierung | 1994 Ist       | 1995           |                |                          |                         |
|----------------------------------------------|-------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|-------------------------|
|                                              |             |                | Soll           | Ist            | Mehr/Weniger<br>gg. Soll | Veränd.<br>gg. 1994 (%) |
| Hochbau                                      | 712–759     | 465,3          | 654,7          | 388,9          | – 265,8                  | – 16,4                  |
| Straßen- und Brückenbau                      | 76,77       | 246,8          | 253,9          | 236,2          | – 17,7                   | – 4,3                   |
| Sonstiger Tiefbau                            | 78,79       | 18,3           | 20,3           | 29,7           | + 9,4                    | + 62,3                  |
| Kleinere Neu-, Um- und<br>Erweiterungsbauten | 711         | 19,0           | 31,9           | 20,1           | – 11,8                   | + 5,8                   |
| Sacherwerb                                   | 81          | 227,3          | 224,2          | 216,8          | – 7,4                    | – 4,6                   |
| Grunderwerb                                  | 82          | 42,7           | 87,1           | 70,1           | – 17,0                   | + 64,2                  |
| Erwerb von Beteiligungen                     | 83          | 27,8           | 9,2            | 1,9            | – 7,3                    | – 93,2                  |
| Darlehen an öffentlichen Bereich             | 85          | 8,2            | 19,8           | 13,1           | – 6,7                    | + 59,8                  |
| Darlehensvergabe                             | 86          | 507,8          | 525,2          | 502,3          | – 22,9                   | – 1,1                   |
| Inanspruchnahme aus<br>Gewährleistungen      | 87          | 15,4           | 21,3           | 22,3           | + 1,0                    | + 44,8                  |
| Zuweisungen an öffentl. Bereich              | 88          | 1 241,0        | 1 345,2        | 1 373,5        | + 28,3                   | + 10,7                  |
| Zuschüsse an Dritte                          | 89          | 907,8          | 1 149,2        | 951,2          | – 198,0                  | + 4,8                   |
| <b>Investitionsausgaben zusammen</b>         | <b>7,8</b>  | <b>3 727,4</b> | <b>4 342,1</b> | <b>3 826,2</b> | <b>– 515,9</b>           | <b>+ 2,7</b>            |
| davon: Bauausgaben                           | 7           | 749,3          | 960,9          | 675,0          | – 285,9                  | – 9,9                   |
| Investitionsförderung                        | 8           | 2 978,1        | 3 381,3        | 3 151,2        | – 230,1                  | + 5,8                   |
| Nachr.: Sachinvestitionen                    | 7,81,82     | 1 019,3        | 1 272,2        | 961,9          | – 310,3                  | – 5,6                   |

Abweichungen in den Summen durch Runden

Ein wesentlicher Grund für die Sollunterschreitung in Höhe von 660,5 Mio DM bei den bereinigten Gesamtausgaben ohne LFA ist somit die Entwicklung der Investitionsausgaben, die um 515,9 Mio DM hinter dem Soll zurückblieben.

- 24 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) blieb mit 12,6 v.H. (ohne LFA 13,3 v.H.) gegenüber dem absoluten Tiefstand von 1994 fast unverändert. Unter den alten Flächenländern belegte Hessen damit den dritten Platz.

## Übersicht 7

## Investitionsquoten \*) der Länder

| Land                | 1994        | 1995 **)    |
|---------------------|-------------|-------------|
| Bayern              | 18,7 (18,8) | 17,9 (18,9) |
| Rheinland-Pfalz     | 14,6        | 14,5        |
| Hessen              | 12,5 (13,3) | 12,6 (13,3) |
| Niedersachsen       | 10,2        | 12,2        |
| Schleswig-Holstein  | 13,1        | 11,7 (13,7) |
| Nordrhein-Westfalen | 12,6 (12,6) | 11,6 (12,0) |
| Baden-Württemberg   | 12,0 (12,0) | 11,2 (11,8) |
| Saarland            | 10,2        | 10,0        |

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

\*\*) vorläufige Zahlen

( ) ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich

Quelle: Finanzberichte des BMF

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die investiven Ausgaben der alten Länder (ohne Berlin) stiegen 1995 gegenüber dem Vorjahr um 1,4 v.H., der Anstieg in Hessen betrug 2,7 v.H. Überdurchschnittlich wurden in den alten Ländern (ohne Berlin) wie in den Vorjahren die Sachinvestitionen um 3,0 v.H. auf 9,7 Mrd DM reduziert, in Hessen sanken diese um 5,6 v.H. auf 961 Mio DM. Im Durchschnitt der alten Länder wurden die Investitionsausgaben im Vergleich zu Hessen in noch stärkerem Maße gekürzt. Während die hessische Investitionsquote fast gleichblieb, verschlechterte sich diese in den anderen alten Flächenländern mit Ausnahme Niedersachsens.

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

- 25 Nach dem Haushaltsplan 1995 waren
- |                                                       |                       |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|
| Kreditaufnahmen von                                   | 6706,0 Mio DM         |
| vorgesehen.                                           |                       |
| Dazu kamen vorzeitige Tilgungen                       | 1 227,3 Mio DM        |
| und ein Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr             | <u>2 499,6 Mio DM</u> |
| Ermächtigungsrahmen                                   | 10 432,9 Mio DM       |
| Dem stehen anrechenbare Kreditaufnahmen von insgesamt | 7 992,3 Mio DM        |
| gegenüber.                                            |                       |
- Der Rechnungshof hat das HMdF wegen der Höhe der Kreditermächtigungsreste angeschrieben. Der Schriftverkehr ist noch nicht abgeschlossen. Gemäß § 13 Abs. 7 des Entwurfs des HG 1997 soll nunmehr die mögliche Inanspruchnahme von Restkreditermächtigungen auf 1 Mrd. DM begrenzt werden.
- 26 Bei Gegenüberstellung der Einnahmen aus Krediten und der Summe der Ausgaben für Investitionen ergibt sich folgendes Bild:
- Im Haushaltsplan 1995 waren vorgesehen:
- |                                                                                                            |                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Investitionsausgaben von                                                                                   | 4 342,1 Mio DM                            |
| vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen aus Kreditaufnahmen beim Bund |                                           |
| und ähnlichem                                                                                              | 1 178,3 Mio DM                            |
| und um die aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des kommunalen                          |                                           |
| Finanzausgleichs                                                                                           | <u>769,2 Mio DM</u> <u>1 947,5 Mio DM</u> |
| Investitionen netto                                                                                        | 2 394,6 Mio DM                            |
| Nettokreditaufnahme                                                                                        | 2 283,7 Mio DM                            |
| Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die maßgeblichen Investitionen lt. Haushaltsplan um                 | 110,9 Mio DM                              |
| = 4,6%                                                                                                     |                                           |
- Im Haushaltsvollzug 1995 sind festzustellen:
- |                                                                                                           |                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Investitionsausgaben                                                                                      | 3 826,2 Mio DM        |
| ./. Minderung                                                                                             | <u>1 803,2 Mio DM</u> |
| Investitionen netto                                                                                       | 2 023,0 Mio DM        |
| Nettokreditaufnahme                                                                                       | <u>2 355,2 Mio DM</u> |
| Die Nettokreditaufnahme überschreitet die maßgeblichen Investitionen im Haushaltsvollzug um (= 16,4 v.H.) | 332,2 Mio DM          |

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die durch Art. 141 Satz 1 HV und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO gezogene Kredithöchstgrenze wurde damit wiederum nicht eingehalten. Der Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Bemerkungen 1995 (Tz. 42 ff.) eingehend mit der Überschreitung der Kredithöchstgrenze im Haushaltsvollzug befaßt. Sein hierzu ergangener Vorschlag, für diesen Fall ein angemessenes haushaltspolitisches Instrumentarium zu schaffen, wurde inzwischen aufgegriffen (Sitzung des USH am 30. Oktober 1996).

- 27 Nach dem Haushaltsgesetz 1995 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften und Garantien von 726,5 Mio DM zu übernehmen.  
Es hat diesen Rahmen mit 47,1 % 342,5 Mio DM ausgeschöpft.  
Die Auszahlungen für eingegangene Eventualverbindlichkeiten haben 1995 12,5 Mio DM betragen.  
Die Ausfallzahlungen haben sich gegenüber 1994 (15,4 Mio DM) um 18,8 v.H. ermäßigt.
- 28 Zum Ende des Haushaltsjahres 1995 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

| Art der Schuld                   | 31. 12. 1994<br>Mio DM | Veränderung<br>Mio DM | 31. 12. 1995<br>Mio DM |
|----------------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Schulden am Kreditmarkt *)       | 34 547,6               | + 2 192,8             | 36 740,4               |
| Schulden im öffentlichen Bereich | 2 018,7                | – 21,3                | 1 997,4                |
| Summe der Staatsschulden         | 36 566,3               | + 2 171,5             | 38 737,8               |
| Bürgschaften und Garantien       | 1 027,7                | + 78,2                | 1 105,9                |
| Gesamtschuldenstand              | 37 594,0               | + 2 249,7             | 39 843,8               |

\*) hierin enthalten sind 200 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31. 12. 1995 nicht in Anspruch genommen waren.

Abweichungen durch Runden

In den Schulden am Kreditmarkt sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1994: 30,1 Mio DM [+ 11,1 Mio DM]) und der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Ende 1995: unverändert 46,0 Mio DM) enthalten.

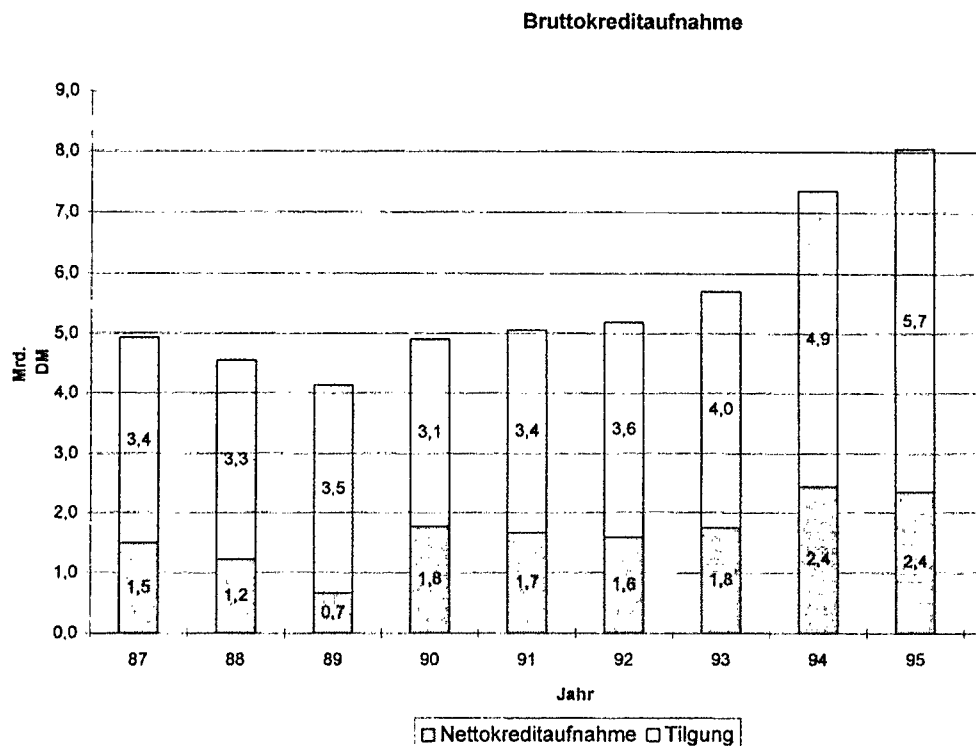
Die Ende 1994 noch mit 185,6 Mio DM dotierenden Altschulden (Ausgleichsforderungen) wurden von der Deutschen Bundesbank mit ihrer letzten Übernahmeaktion zum 30. Juni 1995 in voller Höhe übernommen (§ 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Tilgung von Ausgleichsforderungen i.d.F. vom 28. Juni 1990 – BGBl. I S. 1223).

- 29 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 1995:

|                                                                             |                       |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Bruttokreditaufnahme                                                        | 7 992,3 Mio DM        |
| Tilgungen an Kreditmarkt                                                    | <u>5 637,1 Mio DM</u> |
| Nettokreditaufnahme 1995                                                    | 2 355,2 Mio DM        |
| Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1994 (7 304,0 Mio DM ./. |                       |
| 4 860,9 Mio DM)                                                             | <u>2 443,1 Mio DM</u> |
| hat sie sich vermindert um:                                                 | 87,9 Mio DM           |

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Bruttokreditaufnahme auf dem Kreditmarkt, Tilgungen und Nettokreditaufnahmen haben sich – unter Einbeziehung der Sollzahlen des Haushaltsplans 1996 – wie folgt entwickelt:



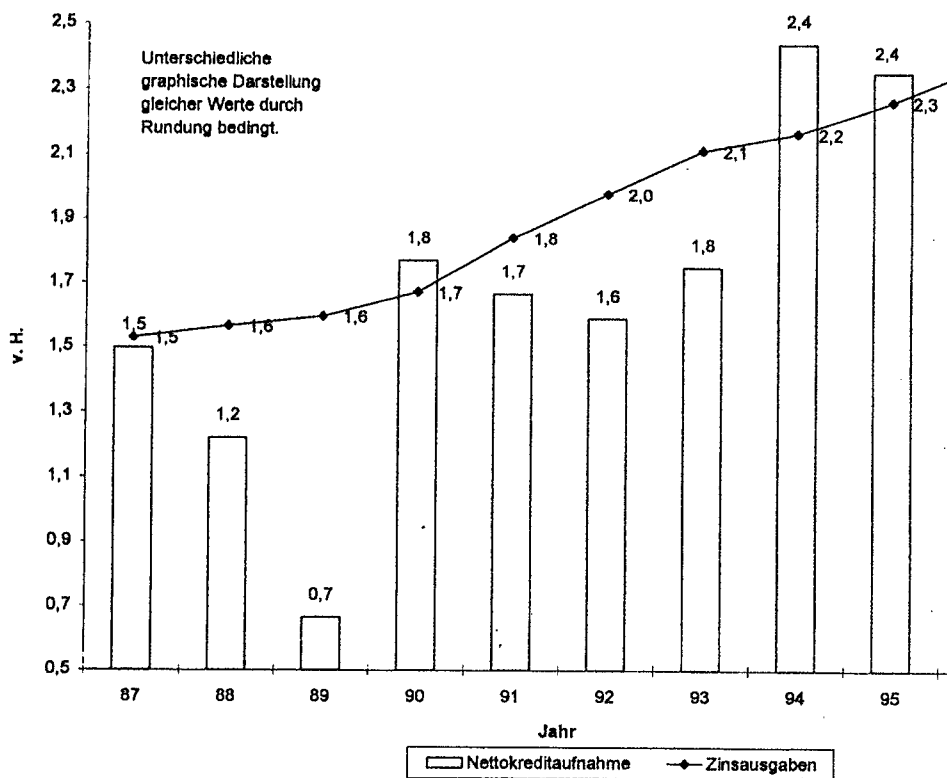
Von einer Sondersituation im Jahre 1976 abgesehen sind in den Jahren 1994 und 1995 die höchsten Nettokreditaufnahmen seit Bestehen des Landes zu verzeichnen.

- 30 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1995 Zinsen  
in Höhe von 2266,9 Mio DM  
zu zahlen. Das bedeutet gegen-  
über den Zinsausgaben im Haus-  
haltsjahr 1994 von 2168,5 Mio DM  
eine Mehrausgabe von 98,4 Mio DM

Gegenüber 1994 stiegen die Zinsausgaben um 4,5 v.H. Die Zinsausgaben aller alten Länder (ohne Berlin) wuchsen um durchschnittlich 1,3 v.H. Hier wirkte sich aus, daß Bayern seine Schulden aus eigener Kraft zurückführte und daß das Saarland und Bremen aufgrund der Sanierungshilfen des Bundes ebenfalls zu Nettotilgungen in der Lage waren.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

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



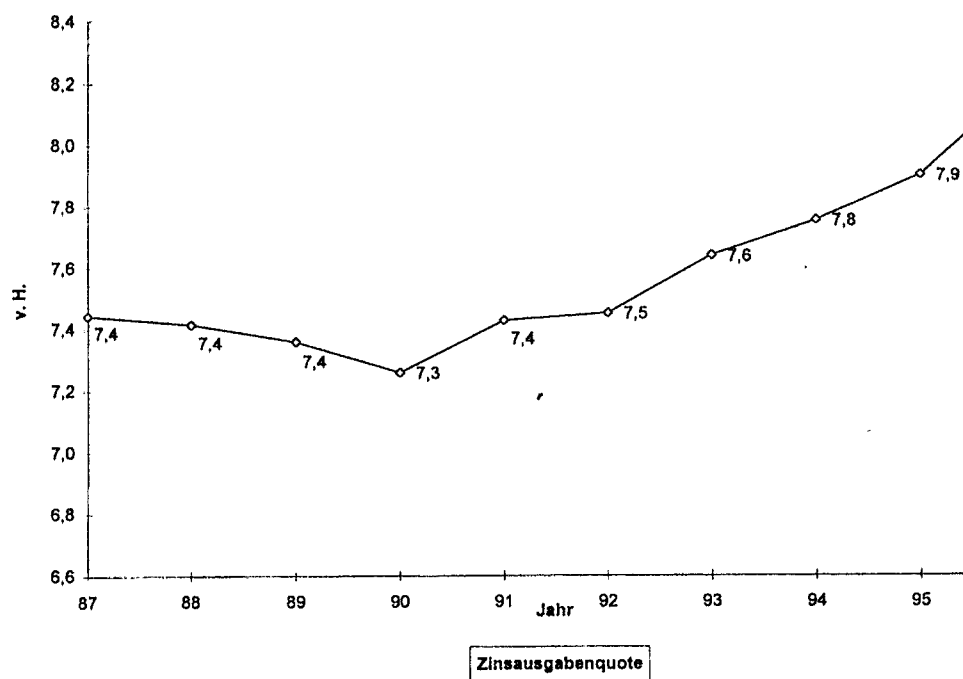
Die Nettokreditaufnahme war in den Jahren 1985 bis 1989 und wiederum von 1991 bis 1993 geringer als die Zinsausgaben. Die Verschuldung leistete in dieser Zeit keinen Beitrag mehr zur Haushaltsfinanzierung. Die zuletzt positiven Haushaltsbeiträge der Jahre 1994 und 1995 wurden nur durch die enorm hohe Netto-Neuverschuldung ermöglicht, die entsprechende Zinszahlungen in den Folgejahren bedingt.

Übersicht 8

| Haushalts-jahr | Nettokredit-aufnahme<br>Mio DM | Zinsaufwand<br>Mio DM | verbleibende<br>Einnahme<br>Mio DM |
|----------------|--------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| 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           | 2 355,2                        | 2 266,9               | + 88,3                             |

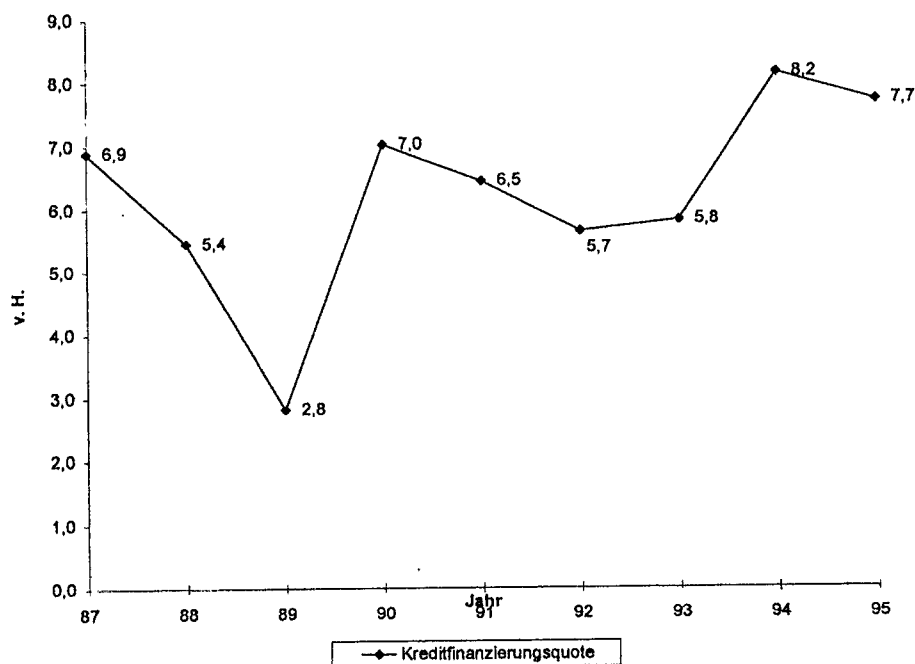
- 32 Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in v.H. der bereinigten Gesamtausgaben nach Länderfinanzausgleich) ist eine Kennzahl, die die längerfristige haushaltswirtschaftliche Belastung durch die Verschuldung anzeigt. Sie hat folgende Entwicklung genommen:

## Bemerkungen des Rechnungshofs



Die Quote zeigt seit 1990 eine steigende Tendenz. Sie ist von 7,3 v. H. im Jahre 1990 auf 7,9 v. H. im Jahre 1995 angestiegen und entspricht damit erstmals dem Durchschnitt aller alten Länder (ohne Berlin). Trotz der nach dem Finanzplan 1996–2000 beabsichtigten Rückführung der Nettoneuverschuldung von 1,5 Mrd DM in 1998 auf 1 Mrd DM in 1999 und auf 0,5 Mrd DM in 2000 soll die Zinsausgabenquote bis zum Jahr 2000 auf 9,6 v. H. ansteigen. Bei Realisierung der Absichten wären nach heutigen Stand dann annähernd 10 Prozent der bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen zu leisten.

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



## Bemerkungen des Rechnungshofs

Nach dem leichten Anstieg der Kreditfinanzierungsquote auf 5,8 v.H. in 1993 hat sie sich 1994 sprunghaft auf 8,2 v.H. erhöht. Damit war der mit Abstand höchste Stand der vergangenen 10 Jahre erreicht. Durch die Rückführung der Nettoneuverschuldung von 2,44 Mrd DM in 1994 auf 2,35 Mrd DM in 1995 (– 3,6 v.H.) und dem Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben um 1,8 v.H. ging die Quote auf 7,7 v.H. zurück.

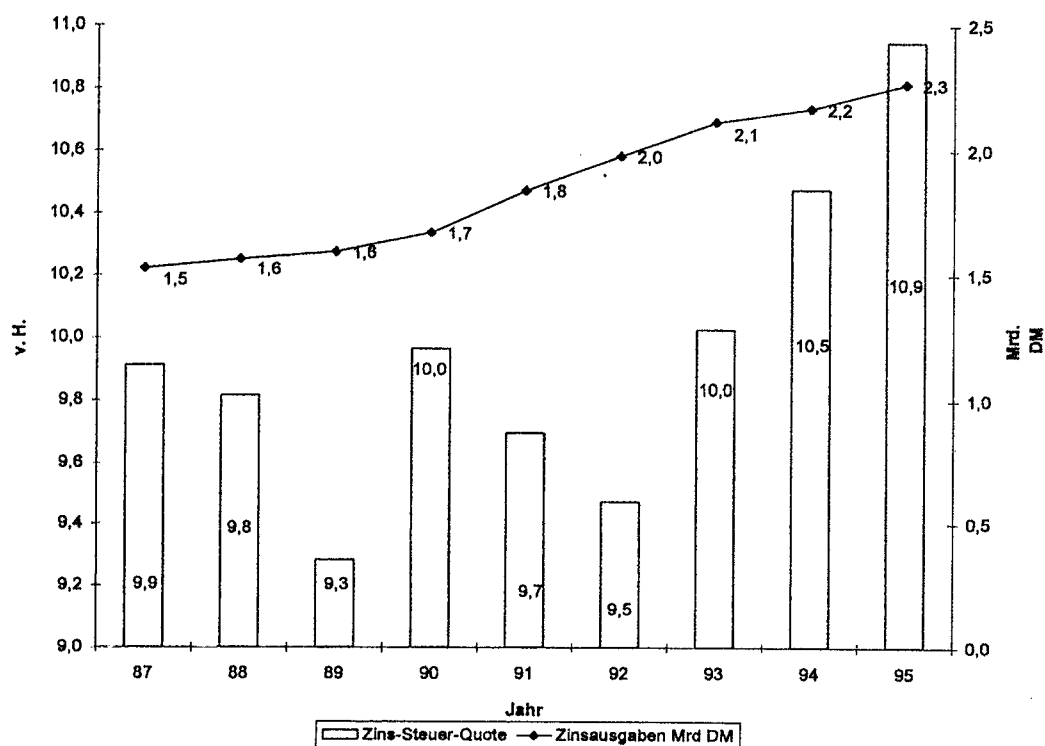
Durch die nach der Finanzplanung beabsichtigte Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf 0,5 Mrd DM im Jahr 2000 soll die Kreditfinanzierungsquote dann auf 1,4 v.H. zurückgehen.

- 33 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 fallende Tendenz. Im Hj. 1993 dagegen stieg sie wieder kräftig an und hat mit 10,9 v.H. in 1995 einen neuen Höchstwert erreicht.

## Übersicht 9

## Zinsausgaben und Steuereinnahmen in der Entwicklung

| Haushalts-<br>jahr | Zins-<br>ausgaben<br>Mio DM | Steuerein-<br>nahmen<br>Mio DM | LFA<br>Mio DM | Zins-Steuer-<br>Quote<br>v.H. |
|--------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------|-------------------------------|
| 1985               | 1456,2                      | 15 116,8                       | 749,4         | 10,1                          |
| 1986               | 1543,1                      | 15 760,1                       | 893,7         | 10,4                          |
| 1987               | 1529,3                      | 16 597,0                       | 1 168,7       | 9,9                           |
| 1988               | 1565,6                      | 17 227,4                       | 1 278,4       | 9,8                           |
| 1989               | 1595,5                      | 19 147,9                       | 1 958,7       | 9,3                           |
| 1990               | 1673,2                      | 18 928,4                       | 2 137,4       | 10,0                          |
| 1991               | 1842,3                      | 20 029,0                       | 1 029,8       | 9,7                           |
| 1992               | 1980,1                      | 22 467,2                       | 1 561,6       | 9,5                           |
| 1993               | 2 115,5                     | 23 416,5                       | 2 318,1       | 10,0                          |
| 1994               | 2 168,5                     | 22 685,1                       | 1 986,8       | 10,5                          |
| 1995               | 2 266,9                     | 22 518,4                       | 1 810,0       | 10,9                          |

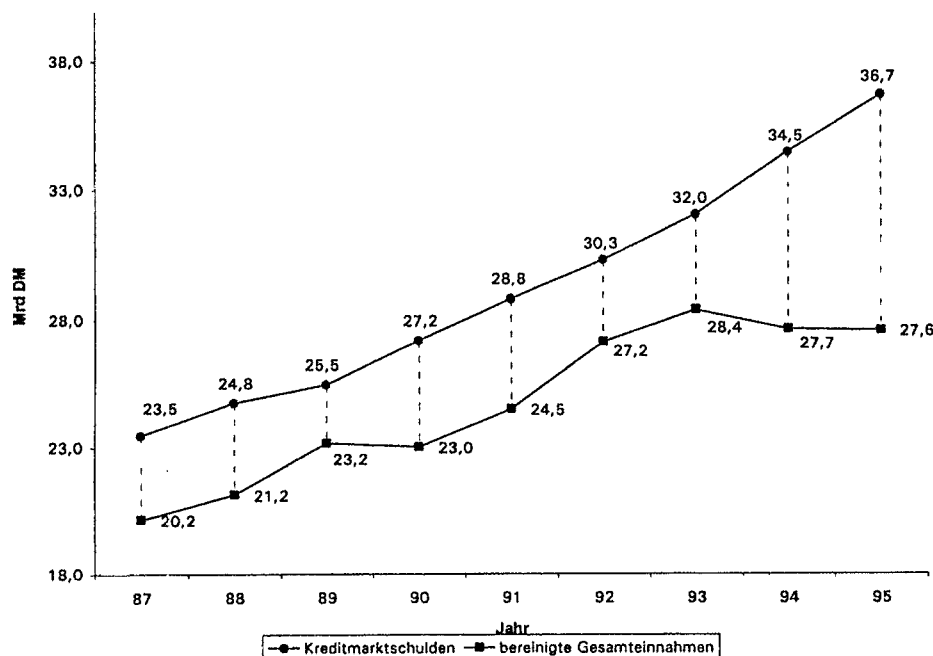


## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Zins-Steuer-Quote hängt vom Steueraufkommen, vom LFA und von den Zinsausgaben ab. Das Steueraufkommen ist 1994 und 1995 zurückgegangen. Hingegen sind die Zinsausgaben durch die hohen Nettokreditausgaben der Vorjahre angestiegen. Damit einhergehend ist die Zins-Steuer-Quote auf den bisherigen Höchststand von 10,9 v.H. in 1995 geklettert. Nach dem Finanzplan vom Oktober 1996 – dem noch die Steuerschätzung vom Mai 1996 zugrunde liegt – soll die Quote bis 1997 11,6 v.H. betragen und bis zum Jahre 2000 auf diesem Stand bleiben.

Zur Bedeutung dieser Quote und ihren Implikationen für die Haushaltspolitik hat sich der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1995 (Tz. 32) geäußert.

- 34 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 leichten Rückgang 1992 (bedingt durch einen besonders hohen Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen in diesem Jahr) stieg sie 1995 auf 9,1 Mrd DM. Zusätzlich ist anzumerken, daß die Kreditmarktschulden den größten Teil (ca. 95 v.H.) der Landesverschuldung ausmachen.

- 35 Zusammenfassend ist festzustellen:

Das erreichte Ausmaß der Verschuldung und die damit verbundenen Zinslasten erfordern nach Ansicht des Rechnungshofs eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Gemäß der Konzeption der Landesregierung soll die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2000 auf 500 Mio DM zurückgeführt und erstmals im Jahre 2001 ein ausgeglichener Haushalt angestrebt werden.

Selbst bei Umsetzung dieser Konzeption steigen die Zinsausgaben jährlich noch zwischen 5,2 und 6,5 v.H. und erreichen im Jahr 2000 eine Höhe von knapp 3 Mrd DM. Nach dem Finanzplan vom Oktober 1996 liegt „ihr Anstieg damit trotz der zugrunde gelegten strikten Budgetdisziplin deutlich über den Stei-



## Bemerkungen des Rechnungshofs

gerungsraten all der Ausgabegruppen, mit denen der ursprüngliche Zweck eines Landeshaushalts, die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, verfolgt wird. Infolgedessen steigt in den Planungsjahren auch die Zins-Ausgaben-Quote kontinuierlich von 8,4 v.H. in 1996 über 9,0 v.H. in 1998 bis auf 9,6 v.H. im Jahr 2000 weiter an. Jedes Abweichen von dem eingeschlagenen Konsolidierungskurs im Sinne der Tolerierung einer höheren Neuverschuldung würde die jährlichen Steigerungsraten der Zinsausgaben weiter erhöhen. Kurzfristig entstehende Handlungsspielräume würden durch noch größere Sparzwänge zur Finanzierung wachsender Zinslasten in den Folgejahren teuer erkauft. Eine zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufzunehmende Haushaltskonsolidierung stünde zwangsläufig vor der Notwendigkeit, noch stärkere Einschnitte vornehmen zu müssen, als dies bereits heute unvermeidbar ist“. Diese Einschätzung der Landesregierung wird vom Rechnungshof uneingeschränkt geteilt.

Eine ähnliche Beurteilung der Zinsausgabenproblematik ist dem Finanzbericht 1997 des BMF zu entnehmen. Auch dort wird von gegenüber den Gesamtausgaben stärker wachsenden Zinsausgaben ausgegangen und ebenfalls die Ansicht geäußert, daß nur ein rückläufiger Schuldenstand, für den Haushaltsüberschüsse notwendige Voraussetzung seien, diese Entwicklung umkehren könne.

**Verpflichtungsermächtigungen**

- 36 Der Haushaltsplan 1995 weist Verpflichtungsermächtigungen von 4 523,6 Mio DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 278,5 Mio DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1995 folgende Zusagen erteilt:

|                    | <u>Mio DM</u> |
|--------------------|---------------|
| – für das Hj. 1996 | 1 187,0       |
| – für das Hj. 1997 | 659,9         |
| – für das Hj. 1998 | 237,9         |
| – für spätere Hje. | 274,2         |
| zusammen           | 2 359,0       |

Darin enthalten sind Bewilligungen des Ministeriums der Finanzen nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO – in Fällen eines unvorhergesehenen und unabwiesbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) – in Höhe von 36,1 Mio DM.

**Sondervermögen und Rücklagen**

- 37 Der Bestand der Ausgleichsrücklage von 959,3 Mio DM verminderte sich um 586,4 Mio DM auf 362,9 Mio DM.

Die Rücklage nach dem Abwasserabgabengesetz verringerte sich von 198,4 Mio DM um 32,1 Mio DM auf 166,3 Mio DM, die Rücklage nach dem Grundwasserabgabengesetz stieg von 178,0 Mio DM um 61,4 Mio DM auf 239,4 Mio DM und die Rücklage nach dem Sonderabfallabgabengesetz von 62,4 Mio DM um 29 Mio DM auf 91,4 Mio DM (vgl. insoweit Tz. 7). Die Waldrücklage erhöhte sich um 3,7 Mio DM auf 30,5 Mio DM. Einschließlich einer Zuführung von 0,5 Mio DM an die Schuldendienstrücklage (Endbestand 1,7 Mio DM) und der Verminderung der Rücklage Globalhaushalt Statistisches Landesamt um 0,2 Mio DM und der erstmaligen Bildung von Rücklagen für den Globalhaushalt Technische Hochschule (7,9 Mio DM), Gesamthochschule Kassel (4,4 Mio DM) und Fachhochschule Wiesbaden (2,5 Mio DM) belief sich der Bestand an zweckgebundenen Rücklagen Ende 1995 auf 545,7 Mio DM (Vorjahr 467,7 Mio DM).

Der Gesamtbestand an Rücklagen (einschließlich Ausgleichsrücklage, ohne Fonds und Stöcke) verminderte sich von 1 427,0 Mio DM Ende 1994 um 518,4 Mio DM auf 908,6 Mio DM

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Ende 1995. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1995 dargestellt.

**Liegenschaftsvermögen**

- 38 Nach Angaben des zuständigen Fachreferats beim MdF konnte das Landesgrundbesitzverzeichnis nicht abgeschlossen werden, weil der Domänen- und Forstbereich "angesichts fehlender personeller Kapazitäten" die Meldungen 1995 über Flächenveränderungen bei den domänen- und forstfiskalischen Grundstücken bis zum Abschluß dieser Bemerkungen nicht vorgelegt hatte.

**Zu Tz. 38**

Das bisherige datentechnische Verfahren der Flächenveränderungsmeldungen für den domänenfiskalischen Streubesitz und den gesamten forstfiskalischen Grundbesitz aus dem Jahre 1963 war völlig veraltet (Lochkartensystem) und wegen fehlender Plausibilitätsprüfungen bei der Datenerfassung zu aufwendig. Aus diesem Grunde wurde in 1996 ein neues EDV-gestütztes Verfahren konzipiert und nach einer ersten Teilerprobung bei allen hessischen Forstämtern eingeführt. Ziel dieser Bemühungen war, die Datenerfassung nach Einführung des neuen Verfahrens für den Bereich der Domänen- und Forstverwaltung nicht mehr manuell mittels Formblätter erfolgen zu lassen, sondern unmittelbar rechnergestützt für eigene Auswertungen verfügbar zu machen und auf Datenträger zu übermitteln. Gleichzeitig mußten zu anderen EDV-Verfahren (z.B. NATUREG) Schnittstellen herbeigeführt werden, um die notwendigen Abstimmungen zu diesen Datenstrukturen zu ermöglichen.

Entgegen der ersten Annahme, den datentechnischen Abschluß bis Ende September/Anfang Oktober 1996 erledigen zu können, kam es aufgrund technischer Unstimmigkeiten und personeller Engpässe bei der Dateneingabe zu erheblichen Problemen, so daß die Flächenveränderungsmeldungen für das Haushaltsjahr 1995 mittels des neuen EDV-gestützten Verfahrens nicht termingerecht abgeschlossen werden konnten. Die Ergebnismeldungen liegen dem Ministerium der Finanzen zwischenzeitlich vor.

**Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren**

- 39 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1995 insgesamt 11 587 708 951,64 DM (Vorjahr 11 424 206 688,50 DM).

Die Beteiligung des Landes an der Genossenschaft Hallenbad Beatenberg in der Schweiz in Höhe von 50 000 sfr wurde aufgegeben.

Die Inhaberschuldverschreibung über 5,5 v.H. State of Israel Bonds von 1975 in Höhe von 420 000 US \$ wurde 1995 aufgelöst. Das Land hält somit keine Wertpapiere mehr.

Im Verlauf des Hj. 1995 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Übersicht 10

|                                                                                   | Stand<br>31.12.1994<br>Mio DM                    | Stand<br>31.12.1995<br>Mio DM | Veränderungen<br>zum Vorjahr<br>in v.H. |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|
| Darlehen                                                                          | 10497,2                                          | 10659,8                       | + 1,5                                   |
| davon entfallen auf:                                                              |                                                  |                               |                                         |
| Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des<br>Wohnungsbaus für Landesbedienstete | 7664,2                                           | 7808,2                        | + 1,9                                   |
| Landwirtschaftsförderung                                                          | 323,3                                            | 311,8                         | - 3,6                                   |
| Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs-<br>und Entwicklungshilfe           | 110,3                                            | 115,7                         | + 4,9                                   |
| Darlehen für kulturelle Zwecke                                                    | 2394,3                                           | 2420,6                        | + 1,1                                   |
| Darlehen für sonstige Zwecke                                                      | 5,2                                              | 3,5                           | - 33,5                                  |
| Beteiligungen                                                                     | 927,0<br>" + 50000 sfr "                         | 927,9<br>—                    | + 0,1<br>—                              |
| Wertpapiere                                                                       | "420000 US \$"                                   | —                             | —                                       |
| insgesamt                                                                         | 11424,2<br>" + 50000 sfr "<br>" + 420000 US \$ " | 11587,7<br>—<br>—             | + 1,4<br>—<br>—                         |

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

## Rechnungsprüfung 1995

- 40 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1995 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1995 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung mit Ausnahme von unter Tz. 42 geschilderten Fällen 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. 0201 – 52902 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens) vorgenommen und über den Abschluß des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

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

- 41 Die in der Haushaltsrechnung 1995 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

### Außerordentliche Überschreitungen der Äußerungsfristen durch die geprüften Dienststellen

Die Häufung nicht fristgerechter Äußerungen zuständiger Stellen auf Prüfungsmitteilungen erfüllt den Rechnungshof mit erheblicher Sorge. Er muß befürchten, daß er seinem Prüfungs- und Berichtsauftrag nach Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen nicht mehr uneingeschränkt nachkommen kann.

- 42 Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Sondererhebung (Stichtag 3.12.1996) eine beachtliche Anzahl von Prüfungsverfahren zusammengetragen, bei denen die zuständigen Stellen die von ihm bestimmte Frist zur Äußerung ohne seine Einwilligung überschritten haben. In der nachfolgenden Übersicht stellt er die bedeutendsten Fälle vor:

#### Zu Tz. 42

Der Rechnungshof moniert, daß bei einer beachtlichen Anzahl von Prüfungsverfahren die zuständigen Stellen die von ihm gesetzte Frist zur Äußerung ohne seine Einwilligung überschritten hätten. Die Landes-

| Ressort                                                                           | Zeitraum zwischen Prüfungsmitteilung und gesetzter |                                                                    |                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                                                                                   | Frist                                              | Nachfrist                                                          | (Teil-)Antwort                                                        |
| Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst                                 | 3 Monate                                           | 4 Monate/weitere 2 Monate                                          | 10 Monate/15 Monate                                                   |
| "                                                                                 | 3 Monate                                           | 6 Monate                                                           | 15,5 Monate                                                           |
| Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung                       |                                                    | ./.                                                                | 7,5 Monate/9,5 Monate                                                 |
| "                                                                                 | 2 Monate                                           | 1 Monat/weitere 6 Monate                                           | 23,5 Monate                                                           |
| "                                                                                 | 3 Monate                                           | 6 Monate<br>(nach mehrfacher Erinnerung des RH)                    | 21 Monate                                                             |
| "                                                                                 | 3 Monate                                           | 13,5 Monate<br>(nach mehrfacher Erinnerung des RH und Nachfristen) | 30,5 Monate                                                           |
| Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz | 2 Monate                                           | 1,5 Monate/weitere 2 Monate                                        | 14 Monate<br>(nach mehrfacher Erinnerung des RH nach den Nachfristen) |
| Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung              | 3 Monate                                           | 1,5 Monate                                                         | 12,5 Monate                                                           |
| "                                                                                 | 3,5 Monate                                         | 3 Monate/weitere 2 Monate                                          | 11,5 Monate                                                           |
| "                                                                                 | 3 Monate                                           | ./.                                                                | keine<br>(bis 3.12.1996: 5,5 Monate)                                  |
| Hessischer Ministerpräsident                                                      | 3 Monate                                           | ./.                                                                | 14 Monate                                                             |
| Hessisches Kultusministerium                                                      | 3 Monate                                           | 4 Monate                                                           | 11 Monate                                                             |

In der überwiegenden Zahl der Fälle hat der Rechnungshof 3 Monate als Frist zur Antwort gesetzt. Diese Fristsetzung entspricht der üblichen Praxis der Rechnungshöfe. Da sich die Beantwortung seiner Prüfungsfeststellungen verzögerte, hat er – teilweise mehrere – Nachfristen gesetzt, die die Erstfrist deutlich überschritten. Dennoch genügte auch dies häufig nicht, um die angemahnte Antwort zu erreichen.

Des weiteren ist anzumerken, daß z.T. zunächst nur – oft nicht befriedigende – Teilantworten gegeben wurden, wodurch der Abschluß der Verfahren eine weitere Verzögerung erfahren hat.

Auf einen Sachverhalt, der nicht aus der Übersicht hervorgeht, möchte der Rechnungshof noch aufmerksam machen:

Häufig haben verzögerte Stellungnahmen ihre Ursache darin, daß mehrere Ressorts in das Prüfverfahren einbezogen sind. Das "federführende" Ressort, häufig das Ministerium der Finanzen, kann seinen Berichtspflichten nicht zeitgerecht nachkommen, weil die mitbeteiligten Ressorts ihre "Zuliefer"-Verpflichtung nicht fristgemäß erfüllen. Der Rechnungshof fordert daher die Landesregierung insgesamt auf, für ein Verfahren Sorge zu tragen, daß die Einhaltung der Vorschrift des § 96 LHO gewährleistet ist.

regierung bedauert diese auch mit den Vorschriften des § 96 LHO nicht in Einklang stehenden Fristüberschreitungen.

Bei den aus den jeweiligen Geschäftsbereichen angesprochenen bedeutendsten Fällen ist zu der verspäteten Beantwortung im einzelnen folgendes anzumerken.

- Bei den aus dem Bereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst angeführten zwei Vorgängen handelt es zum einen um Prüfungsmitteilungen zum Komplex Informationstechnologie im Bereich Bundesausbildungsförderungsgesetz und Ausbildungsförderungsgesetz und zum anderen um Prüfungsmitteilungen zum Komplex Bibliothekskonzept und Strukturreform des öffentlichen Bibliothekswesens in der Stadt Wiesbaden. Beide Mitteilungen machten zeitaufwendige Rückfragen und Nachforschungen erforderlich.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Daß sich Prüfungsverfahren so teilweise über mehrere Jahre hingezogen haben, kann vom Rechnungshof nicht akzeptiert werden. Dies gilt vor allem dann, wenn es sich bei den Prüfungsfeststellungen um bemerkungsrelevante Prüfungsergebnisse im Sinne des § 97 LHO gehandelt hat, was für einen beachtlichen Teil der monierten Fälle zutreffend war.

Nach § 96 Abs. 1 Satz 1 LHO ist vorgesehen, daß der Rechnungshof das von ihm gewonnene vorläufige Prüfungsergebnis unverzüglich den zuständigen Stellen zur Äußerung innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist mitteilt. Das Verfahren nach § 96 LHO dient dazu, die vom Rechnungshof erhobenen Sachverhalte zu klären und zu bewerten. Erst aufgrund der Äußerungen der zuständigen Stellen kann diese Aufgabe erfüllt werden. Zugleich ist so auch eine berichtsfähige Auswertung des Prüfungsvorgangs möglich, und zwar berichtsfähig in Form der "Bemerkungen" gegenüber dem Parlament nach § 97 LHO. Grundsätzlich können nämlich nur Prüfungsfeststellungen, also Prüfungsergebnisse nach Maßgabe des § 97 LHO Eingang in die "Bemerkungen" des Rechnungshofs finden, wenn sie durch Äußerungen der zuständigen Dienststelle abschließend geklärt und abgesichert sind.

Artikel 144 HV geht von der vollständigen und gegenwartsnahen Berichterstattung durch den Rechnungshof als Grundlage für das Entlastungsverfahren aus. Eine solche Berichterstattung ist aber dann nicht mehr möglich, wenn die betroffenen Stellen ihre Äußerungspflichten nach § 96 LHO nicht zeitgerecht erfüllen. Das Parlament erhält so keine Kenntnis über für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes u.U. wesentliche Sachverhalte. Dies ist noch bedenklicher, da nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs die Ergebnisse der Beratungen des parlamentarischen Entlastungsverfahrens vielfach Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen sind.

Zeitnähe und Vollständigkeit der Berichterstattung sind also nicht nur unverzichtbare Voraussetzungen für das parlamentarische Entlastungsverfahren im engeren Sinne, sondern haben vor allem eine wesentliche Bedeutung für zukunftsorientierte finanzpolitische Schlußfolgerungen der Legislative.

Da nur durch fristgetreue Äußerungen der zuständigen Dienststellen eine uneingeschränkte Wahrnehmung seines verfassungsmäßigen Prüfungs- und Berichtsauftrags möglich ist und insbesondere dies eine wichtige Voraussetzung für die umfassende Wahrung der parlamentarischen Haushaltskontrollrechte darstellt, muß der Rechnungshof nachdrücklich darauf dringen, daß die geprüften Dienststellen die nach § 96 LHO gesetzten Äußerungsfristen einhalten.

Künftig soll verstärkt darauf geachtet werden, daß Fristüberschreitungen vermieden werden.

- Beim Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung sind die Fristversäumnisse durch längere Erkrankung, zeitweise personelle Unterbesetzung sowie einen gleichzeitigen nicht unerheblichen Arbeitsanstieg eingetreten, teilweise haben diese Ereignisse kumuliert. Darüber hinaus hat sich in einem Fall die Erledigung beispielsweise auch dadurch verzögert, daß sich die Realisierung von Ansprüchen gegen eine bereits aus dem Landesdienst ausgeschiedene Bedienstete über ein Jahr hingezogen hat.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, daß während der Gesamtdauer bis zum Abschluß der Prüfungsfeststellungen zum Teil mehrfacher Schriftwechsel stattgefunden hat. Wenn dieser als "unbefriedigend" bezeichnet wird, dürfte diese Einschätzung nicht in jedem Fall zu teilen sein.

- Die Fristüberschreitung im Bereich des Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz betrifft Prüfungsmitteilungen zur Erhebung von Ausgleichsabgaben nach dem Hessischen Naturschutzgesetz und beruhte auf einem Mißverständnis. Der Rechnungshof hatte dem Ressort die Prüfungsmitteilungen zugeleitet und den Sachverhalt nahezu zeitgleich in die Textzahlen 81 bis 88 der Bemerkungen 1995 aufgenommen. Das Ressort hat daraufhin seinen Beitrag zu den Bemerkungen 1995 erstellt. Dabei ist davon ausgegangen worden, daß hiermit auch die inhaltlich weitgehend übereinstimmenden Prüfungsmitteilungen beantwortet waren.

Der Rechnungshof hat diese Situation anders gesehen und auf einer gesonderten Stellungnahme auch zu den Prüfungsmitteilungen bestanden. Bei Vorlage der Ressortantwort hierzu waren die Fristen dann zwangsläufig überschritten.

- Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hat die Beantwortung der drei aufgeführten Prüfungsmitteilungen im Dezember 1996 erledigt. Die Stellungnahmen liegen dem Rechnungshof vor.

Die sehr umfangreichen Prüfungsmitteilungen (92, 50 und 55 Seiten), die eine große Anzahl einzelner Vorgänge betrafen, machten umfangreiche Erhebungen, auch bei örtlichen Ämtern, und Auswertungen erforderlich. Allein dieser, bei solchen großen Prüfungsmitteilungen keineswegs unübliche zeitliche Verfahrensaufwand zeigt, daß es schwierig sein kann, die vom Rechnungshof in seiner üblichen Praxis ausgesprochene Fristsetzung von drei Monaten einzuhalten. Gleichwohl trifft es zu, daß die Beantwortungen erst spät erfolgten. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung wird künftig auf eine zeitnahe Beantwortung achten.

*Stellungnahme der Landesregierung*

- Bei dem die Staatskanzlei betreffenden Vorgang aus dem Arbeitsbereich des Statistischen Landesamtes ist die vom Rechnungshof gesetzte Frist nicht als Ausschlußfrist angesehen worden. Vielmehr haben bis zur ultimativ angeforderten Stellungnahme am 26. August 1996 eine Vielzahl von Gesprächen und Kontakten stattgefunden, die sich in einen iterativen Beratungszusammenhang zwischen Hessischem Statistischem Landesamt und Rechnungshof einfügen. Diese Gespräche und Kontakte haben in den meisten angesprochenen Fällen zur Abhilfe geführt, wie die abschließende Äußerung des Rechnungshofs gezeigt hat.

Unabhängig davon hat die Staatskanzlei das Statistische Landesamt aufgefordert, künftig die vom Rechnungshof gesetzten Fristen einzuhalten.

- Die Erledigung des aus dem Bereich des Kultusministeriums angesprochenen Vorgangs hat sich durch die Erkrankung des zuständigen Fachreferatsleiters verzögert. Hinzu kam, daß die Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein (Kap. 04 74) im Haushaltsjahr 1996 mit der Staatlichen Landesbildstelle Hessen (Kap. 04 44) und dem Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (Kap. 04 73) zum Hessisches Landesinstitut für Pädagogik – HeLP – (Kap. 04 72) zusammengefaßt wurde.

Die mit dem Aufbau des HeLP beauftragte Fachabteilung, die damit auch die Zuständigkeit für die Hessische Erwachsenenbildungsstätte Falkenstein übernahm, war durch einen Bürofehler aufgrund der oben dargelegten Umstände nicht über die Beanstandungen des Rechnungshofs informiert worden.

Die Landesregierung wird im übrigen in geeigneter Weise darauf hinwirken, daß künftig von den einzelnen Ressorts die Einhaltung der Vorschrift des § 96 LHO gewährleistet wird.

## BEMERKUNGEN ZU ALLEN EINZELPLÄNEN

### Querschnittsprüfung der Ausgaben für Gutachten

#### – Vollzug der Prüfungsempfehlungen aus dem Jahr 1988 –

**Eine erneute Prüfung hat ergeben, daß Mittel für Gutachten nicht immer wirtschaftlich eingesetzt wurden. Bei der Vergabe, der Dokumentation und der Umsetzung der Gutachten bestanden noch Mängel. Nicht immer war erkennbar, warum externer Sachverstand eingesetzt werden mußte.**

- 43 Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hatte der Rechnungshof die Ausgaben der Landesregierung für Gutachten im Hj. 1986 geprüft. Die Prüfung erstreckte sich über alle Geschäftsbereiche. Das wesentliche Ergebnis der Prüfung war Gegenstand eines Beitrags zu den Bemerkungen 1989 des Rechnungshofs zu den Landshaushaltsrechnungen 1987 und 1988 (Drucksache 12/6054, Tz. 36 bis 41).

Der Rechnungshof hatte seinerzeit beanstandet, daß bei der Vergabe von Gutachten nicht immer die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden waren. Die Landesregierung teilte das Anliegen des Rechnungshofs nach einem wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln bei der Vergabe von Gutachten und sagte zu, bei den zukünftigen Verhandlungen über die Haushaltsvoranschläge die beantragten Mittel für Gutachten sehr sorgfältig auf ihre Berechtigung und Notwendigkeit hin zu prüfen.

Im Rahmen einer Vollzugskontrolle hat der Rechnungshof nunmehr geprüft, inwieweit die Landesregierung seinen damaligen Empfehlungen gefolgt ist und ihre Zusage eingehalten hat.

- 44 Anlaß für diese Prüfung, die sich auf das Haushaltsjahr 1994 erstreckte, war auch der weitere Anstieg der Ausgaben für Gutachten:

1981 – rd. 2,5 Mio DM  
 1986 – rd. 9,8 Mio DM  
 1992 – rd. 13,6 Mio DM  
 1994 – rd. 29,8 Mio DM.

Allerdings war das Ausgabenvolumen für Gutachten im Jahr 1994 von einigen Besonderheiten geprägt. So hat beispielsweise das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung im Jahr 1994 6,3 Mio DM für ein Sonderprogramm "Arbeitssicherheit in Chemieanlagen (ASCA)" ausgegeben. Ursache dieses Sonderprogramms waren mehrere Störfälle bei der Höchst AG. Das Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit führte 1994 ein "Sonderprogramm zur Beurteilung von immissionsrechtlichen Verfahren und zur Anlagensicherheit (SPAS)" mit einem Ausgabenvolumen von 1,5 Mio DM durch. Die Kosten für dieses Programm wurden von den untersuchten Unternehmen erstattet.

- 45 Eine Reihe von Gutachten wurde auch in den letzten Jahren von Professoren hessischer Universitäten erstellt. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß die Landesregierung überprüfen sollte, inwieweit Landesbedienstete von Universitäten wie auch anderen Behörden und Einrichtungen des Landes zu gutachterlichen Tätigkeiten ohne besondere Vergütung im Rahmen ihrer allgemeinen Dienstpflicht herangezogen werden können. Die Landesregierung hat zugesagt, sich darum zu bemühen, so weit wie möglich Bedienstete von Universitäten, Behörden oder sonstigen Einrichtungen des Landes zu gutachterlichen Tätigkeiten im Rahmen ihrer allgemeinen Dienstpflicht heranzuziehen.
- 46 Bei der jetzt durchgeführten Untersuchung stellte sich heraus, daß Mängel, die sich bereits bei der ersten Prüfung im Jahr 1986 gezeigt hatten, auch im Jahr 1994 teilweise noch nicht abgestellt

#### Zu Tz. 43 bis 48

Die Landesregierung teilt das Anliegen des Rechnungshofs nach einem wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln bei der Vergabe von Gutachten. Die letzten Prüfungsmittelungen vom 12. April 1988 und die Bemerkungen 1989 des Rechnungshofs zu den Haushaltsrechnungen 1987 und 1988 wurden daher bereits zum Anlaß genommen, bei den jährlichen Haushaltsverhandlungen darauf hinzuwirken, daß Mittelansätze für Gutachten auf das zwingend Notwendige begrenzt werden. Die Landesregierung wird daher die erneuten Beanstandungen des Rechnungshofs zum Anlaß nehmen, alle Ressorts in geeigneter Weise nochmals darauf hinzuweisen, daß Gutachteraufträge nach einheitlichen Grundsätzen unter Anwendung bzw. entsprechender Anwendung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) zu vergeben sind. Auf die vom Rechnungshof in seinen Prüfungsmittelungen aufgezeigten Prüfungskriterien wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich Bezug genommen werden.

Zu den aus einzelnen Geschäftsbereichen beispielhaft aufgezeigten Mängeln bei der Auftragserteilung und Umsetzung von Gutachten ist im einzelnen folgendes anzumerken:

- Bei den aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz angesprochenen Gutachten war der Schwerpunkt der Untersuchung zur Verbesserung der Genehmigungsverfahren beim Regierungspräsidium Gießen darauf ausgerichtet, die wesentlichen Bündelfunktionen des Regierungspräsidiums beispielhaft zu untersuchen und zu optimieren. Ziel der Untersuchung war es nicht, den Fortbestand des Regierungspräsidiums als Bündelungsbehörde in der Mittelstufe der Verwaltung in Frage zu stellen. Dazu gaben auch die zahlreichen in anderen Bundesländern bereits durchgeführten externen Gutachten keinen Anlaß. Diese haben vielmehr die Landesregierung in ihrer Auffassung bestärkt, daß die Regierungspräsidien weiterhin notwendig sind. Außerdem hätten die im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel (200.000 DM) für eine derartige Untersuchung bei weitem nicht ausgereicht. Hierzu bedürfte es nämlich einer Untersuchung der gesamten Landesverwaltung.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

waren. So kamen bei einigen Gutachten Zweifel an ihrer Notwendigkeit auf. Weiterhin war mehrfach festzustellen, daß keine Ausschreibung erfolgt war. Auch ließ sich nicht immer erkennen, ob ein Gutachten nach der Fertigstellung ausgewertet oder dessen Ergebnisse umgesetzt wurden. Positiv ist in diesem Zusammenhang anzumerken, daß die Vergabe mehrerer Gutachten zum gleichen Sachverhalt durch verschiedene Ressorts nicht mehr festzustellen war.

- 47 Als Beispiele für die aufgezeigten Mängel bei der Auftragserteilung und der Umsetzung nennen wir nachfolgend vier Gutachten:

- a) Im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz wurde ein Gutachten zur Verbesserung der Genehmigungsverfahren beim Regierungspräsidium Gießen vergeben, das Kosten in Höhe von fast 200 TDM verursachte. In der Leistungsbeschreibung wurden bestehende Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe gegenüber dem Auftragnehmer als feststehend vorgegeben, indem in der Leistungsbeschreibung die "besondere Bedeutung" der "Bündelungs- und Koordinierungsfunktion" dieser Behörde hervorgehoben wurde. An diese Vorgabe hielt sich der Gutachter entsprechend, denn schon in seiner Beschreibung des Auftrages ist ebenso "die Bündelungs- und Koordinierungsfunktion des Regierungspräsidiums" angesprochen.

Das Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz sieht in dieser Form der Aufgabenbeschreibung kein Ergebnis vorweggenommen. Nach Ansicht des Rechnungshofs war die enge Vorgabe unwirtschaftlich, weil dadurch eine kritische Auseinandersetzung mit der vorhandenen Organisationsstruktur und Änderungsvorschläge zu Arbeitsabläufen von vornherein ausgeschlossen waren.

- b) Für den Betrag von insgesamt 470 TDM vergab das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung ein in zwei Phasen aufgeteiltes Gutachten zum Kraftfahrzeugrecycling. Da bereits einige Automobilhersteller im Rahmen ihrer Selbstverpflichtung zur Verwertung und Entsorgung gebrauchter PKW in Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen seit einiger Zeit auf diesem Gebiet tätig sind und darin offensichtlich ein zukunftsträchtiges Geschäft sehen, erscheint die Vergabe eines Gutachtens zu diesem Thema eher eine Subvention an die Beteiligten zu sein als die Notwendigkeit, ein Forschungsprojekt in Gang zu setzen.

Das Ministerium kann bei den bisher vorliegenden Verwertungskonzepten für Altfahrzeuge eine interdisziplinäre Ausrichtung unter gesamtökologischen und wirtschaftlichen Aspekten nicht erkennen. Außerdem werde mit dem Gutachten der Zweck verfolgt, mittelständische Auto-Verwertungsunternehmen zur Kooperation anzuregen und damit einem befürchteten Konzentrationsprozeß auf dem Gebiet des Kraftfahrzeugrecycling entgegen zu wirken.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß sich die Automobilindustrie bei ihren Recyclingkonzepten sehr wohl nach den vorhandenen Umweltvorschriften richtet und sich innerhalb dieses Rahmens wirtschaftlich verhält. Im übrigen sollte es im eigenen Interesse der mittelständischen Wirtschaft liegen, Konzepte zu entwickeln, um sich auf ausgesuchten Aufgabengebieten am Markt gegen industrielle Unternehmen durchzusetzen.

- c) Der im Rahmen des Genehmigungsverfahrens "Brennelementefabrik Hanau" im Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit vorhandene Satz Genehmigungsunterlagen wurde wegen des Umzugs des Ministeriums vom 3. Dezember 1990 bis zur Sicherstellung durch die Staatsanwaltschaft am 13. November 1991 zur Firma Sie-

Die Vergabe des Untersuchungsauftrages erfolgte nach einer bundesweit beschränkten Ausschreibung unter 11 Firmen.

Die für die Untersuchung im Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 200.000 DM sind als Folge einer sorgfältigen Auswahl mit Abgrenzung des Untersuchungsbereichs und einer gezielten projektbegleitenden Steuerung wirksam und erfolgreich eingesetzt worden.

Das Untersuchungsprojekt war auch für den Gutachter von einem besonderen über das Projekt hinausgehenden Interesse. Daher hat er sich besonders intensiv und über seine vertraglichen Verpflichtungen hinaus eingesetzt. Das Ergebnis der Untersuchung ist über das Regierungspräsidium in Gießen hinaus auch für die übrigen Regierungspräsidien von Bedeutung und wird dort so weit wie möglich übernommen. Auch aus anderen Bundesländern ist Interesse bekundet worden.

Schließlich haben die mit der Untersuchung begonnenen innovativen Reformüberlegungen und Maßnahmen innerhalb des Regierungspräsidiums Gießen durch die Verwaltungshochschule in Speyer im Rahmen des "3. Speyerer Qualitätswettbewerbes" eine entsprechende Anerkennung gefunden.

- Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung geht bei dem von ihm in Auftrag gegebenen Gutachten selbstverständlich davon aus, daß sich die Automobilindustrie nach den vorhandenen Umweltvorschriften richtet. Darum ging es auch nicht bei dem Gutachten. Vielmehr war das Ziel die Ausarbeitung eines Demontage- und Verwertungskonzeptes für Altfahrzeuge unter Berücksichtigung gesamtökologischer und wirtschaftlicher Aspekte. Unter Beachtung der anfallenden Stoffmengen und Materialien sollten zusätzliche Materialkreisläufe und Weiterverarbeitungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, um den in großen Mengen anfallenden schadstoffhaltigen Schredderabfall durch die Initiierung weiterer Absatzmöglichkeiten für Recyclingprodukte und entsprechende Stoffkreisläufe reduzieren zu können. Viele Verwertungsunternehmen sind nicht von sich aus in der Lage, entsprechend reagieren zu können. Das Gutachten, das der Unterstützung kleiner und mittlerer Betriebe dienlich ist und deren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Automobilindustrie hilft, hat sich als praxisorientiert erwiesen und war sehr gefragt. Das zeigt, daß entsprechende Informationen bisher nicht oder nur in Teilergebnissen verfügbar waren. Schließlich war das Gutachten unter anderem auch Grundlage für den Bau einer Autorecyclinganlage eines Unternehmens in Südhessen.
- Die Auffassung des Rechnungshofs geht fehl. Die bundesaufsichtliche Weisung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit war bindend und ließ eine andere Vorgehensweise



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

mens, die Antragsteller war, ausgelagert. Nachdem das Ministerium die Akten wieder erhalten hatte, stellten sich Unterschiede zu anderen Exemplaren der Genehmigungsunterlagen heraus. Das Ministerium sah sich nicht in der Lage, diese Differenzen aufzuklären und die Lückenlosigkeit der Unterlagen festzustellen. Es berichtete entsprechend an das im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren beteiligte Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Dieses erteilte daraufhin im Rahmen seines Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 GG den Auftrag an das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten, ein bestimmtes Wirtschaftsprüfungsinstitut zu beauftragen, eine vergleichende Untersuchung der vorhandenen Akten zu erstellen. Daraus ergaben sich Kosten von 560 TDM. Aufgrund der Verbindlichkeit der Weisung hat nach Ansicht des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten eine Alternative zur Vergabe des Gutachtens nicht bestanden.

Zweifelloos hatten die seinerzeit ausgelagerten Genehmigungsunterlagen einen erheblichen Umfang. Dennoch sollte es nach Ansicht des Rechnungshofs einem Ministerium möglich sein, Akten ordnungsgemäß zu führen und selbst einen Vergleich anzustellen, um Kosten für derartige "Gutachten" zu vermeiden.

- d) Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung schloß einen Werkvertrag, der mit insgesamt 285 000 DM dotiert war, über ein Projekt "zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei öffentlich geförderten Bauvorhaben" mit einem von einer Gewerkschaft gegründeten gemeinnützigen Verein. Eine Ausschreibung erfolgte nicht. Auch die Auswahl des Auftragnehmers ist zu beanstanden. Dieser führt in einem Zwischenbericht selbst aus, daß das Projekt für ihn "Neuland" darstelle, denn ihm lägen "keine Erfahrungen mit dem Tätigwerden und der Auftragsstellung der öffentlichen Verwaltung vor". Deshalb waren zunächst einmal Schulungsmaßnahmen durch die primär zuständigen Verwaltungen notwendig. Nach Auffassung der Landesregierung kam für die Durchführung dieser Aufgabe nur der beauftragte gemeinnützige Verein in Frage, so daß auf die Ausschreibung verzichtet worden sei.

In einem Zwischenbericht hat der Auftragnehmer festgestellt, daß es an der Koordination der verschiedenen Behörden mangele. In seinem Abschlußbericht nennt der Auftragnehmer als "wichtigste Ergebnisse" u. a., daß in der Regel die erforderlichen Bauschilder nicht vorschriftsmäßig gestaltet gewesen seien und illegale Beschäftigung im Bereich der öffentlich geförderten Bauvorhaben praktisch nicht vorkomme.

Zur Feststellung der vom Auftragnehmer ermittelten Ergebnisse hätte es nach Ansicht des Rechnungshofs nicht der Vergabe eines Gutachtens bedurft. Zudem besteht ein vom Auftragnehmer festgestellter Mangel einer fehlenden Koordination der verschiedenen Behörden gerade nicht, da die zentrale Koordination der Überwachung der illegalen Tätigkeit auf dem Bausektor bei den jeweiligen Arbeitsämtern liegt. Das Ergebnis des Gutachtens ist deshalb nicht zu verwerten.

- 48 Die Landesregierung geht davon aus, daß die Äußerungen des Rechnungshofs zur Vergabe von Gutachten uneingeschränkt Beachtung finden werden. Sie wird die nochmals eingetretene Steigerung der Ausgaben zum Anlaß nehmen, bei der Vergabe die vom Rechnungshof aufgezeigten Kriterien anzulegen. Landesregierung und Rechnungshof stimmen auch darin überein, daß Gutachteraufträge nach einheitlichen Grundsätzen unter entsprechender Anwendung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) zu vergeben sind. Die Landesregierung hat zugesagt, alle Ressorts darauf erneut hinzuweisen.

gar nicht zu. Abgesehen davon hat das Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten die Verfahrensweise für das Führen atomrechtlicher Genehmigungsunterlagen mit hausinterner Weisung vom 27. Mai 1994 im einzelnen festgelegt.

- Beim das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung betreffenden Vorgang handelt es sich nicht um ein Gutachten. Dies ist schon der Veranschlagung im Haushaltsplan 1994 zu entnehmen. Die dort verbindlich vorgegebene Zweckbindung lautete: "Kosten für Kontrollen zur Einhaltung der Vergaberichtlinien bei öffentlich geförderten Bauvorhaben". Wenn gleichwohl dieses Projekt verkürzt als "Gutachten" bezeichnet worden ist, ändert dies nichts am tatsächlichen Projekthinhalt, nämlich den erfolgten Kontrollen auf Baustellen vor Ort mit anschließendem Bericht. Dabei trifft es zu, daß eine Ausschreibung zu dem Projekt nicht erfolgt war. Bei der Entscheidung über diese Frage war das Ministerium seinerzeit von folgenden Überlegungen ausgegangen:

Die Institution, die für die Kontrollen vorzusehen war, mußte über besondere Erfahrungen verfügen bezüglich

- der Baustellen ganz allgemein,
- der legalen und illegalen Beschäftigung,
- der tarifvertraglichen Regelungen

und mußte auch ein besonderes Interesse an der Einhaltung der tarifvertraglichen Regelungen haben.

Nach den Richtlinien der Landesregierung bezüglich der Modalitäten bei der Projektvergabe soll die "Freihändige Vergabe" nur stattfinden, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen (z.B. besondere Erfahrungen, Zuverlässigkeit oder Einrichtungen, bestimmte Ausführungsarten) nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

Nach Auffassung des Ministeriums waren diese Kriterien in bezug auf den Verein Gemeinnütziges Förderwerk e.V. der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden (IG BSE) erfüllt, so daß deshalb auf eine Ausschreibung verzichtet wurde und die Freihändige Vergabe erfolgte. Der Kritik des Rechnungshofs an der Auswahl des Auftragnehmers vermag das Ministerium daher nicht zu folgen.

Zu den angesprochenen "Schulungsmaßnahmen" ist zu bemerken: Der Auftragnehmer hatte mit der Durchführung der Kontrollen Fachleute aus dem Bausektor – und somit dafür geeignete Personen – betraut. Der in dem Zwischenbericht des Auftragnehmers gebrauchte Begriff "Neuland" ist lediglich so zu verstehen, daß den beauftragten Personen der Umgang mit Behörden nicht hinreichend bekannt war. Die "Schulungsmaßnahmen"

*Stellungnahme der Landesregierung*

stellten insofern keine Schulung im eigentlichen Sinne dar, vielmehr handelte es sich um die Vermittlung von Einblicken in die Verwaltungsabläufe bei der Arbeitsschutz- und Arbeitsverwaltung.

Der Zwischenbericht des Auftragnehmers ist als Situationsschilderung der anfänglichen Phasen der Untersuchung zu sehen. Dabei sind dem Auftragnehmer gewisse Anfangsschwierigkeiten zuzubilligen. Insofern hat das Ministerium auch nicht erwartet, daß der Auftragnehmer bereits mit dem Zwischenbericht endgültige Ergebnisse vorlegen würde.

Anders verhält es sich mit dem Abschlußbericht. Dieser hat eindeutig gezeigt, daß der Auftragnehmer in der Lage war, die Aufgabenstellung des Werkvertrags, Kontrollen auf öffentlich geförderten Baustellen durchzuführen, zu erfüllen. Anhand der vorgelegten Ergebnisse war es möglich, die Einhaltung der Vergaberichtlinien bei öffentlich geförderten Bauvorhaben zu beurteilen. Als wichtigste Ergebnisse seien genannt:

- In den meisten Fällen hat keine Tariftreueerklärung vorgelegen. Das ist aus der Sicht des Ministeriums unter sozialpolitischen Aspekten ein besonders schwerwiegender Mangel. Diese Tatsache läßt nämlich vermuten, daß den Beschäftigten ihnen zustehende tarifvertragliche Leistungen vorenthalten werden; die Untersuchung hat jedoch bewirkt, daß sich diese Situation im Verlauf der Kontrollen gebessert hat.
- In der Regel waren die erforderlichen Bauschilder nicht vorschriftsmäßig gestaltet. Der ordnungsgemäßen Gestaltung der Bauschilder kommt jedoch eine erhebliche Bedeutung zu, da nur bei richtigen und vollständigen Angaben die Prüfung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften möglich ist.
- Bei den kontrollierten öffentlich geförderten Baustellen wurde illegale Beschäftigung nur in einem Fall festgestellt.

Die Ergebnisse wurden konkret verwertet. Zum einen wurden sie anderen Ländern vorgestellt. Konkretes Interesse an ähnlichem Vorgehen bekundete 1996 das Land Brandenburg. Beim Ausschuß der Hohen Aufsichtsbeamten der EU-Kommission (SLIC-Senior Labour Inspectors' Committee) wurden die Ergebnisse diskutiert und das hessische Vorgehen als – im Vorfeld der Entsenderichtlinie – vorbildlich bewertet.

Auch für die Politik der Landesregierung und das Verwaltungshandeln in Hessen wurden aus den Ergebnissen konkrete Schlußfolgerungen gezogen: Zum einen bekundete die Landesregierung mit ihrem Vorstoß im Bundesrat vom 21. Juni 1996 mit dem "Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen

*Stellungnahme der Landesregierung*

bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“ (BR-Drucksache 480/96), daß sie an einer schnellen Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie interessiert war, um so bundesweit der illegalen Beschäftigung auf Baustellen begegnen zu können.

Darüber hinaus wurden von der Landesregierung weitere Maßnahmen eingeleitet, die dem Sozialdumping auf öffentlich geförderten Baustellen entgegenwirken.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

**Trennungsgeld**

(Kap. 03 01)

**Das Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vertritt die nach Ansicht des Rechnungshofs unrichtige Auffassung, ein freigestelltes Personalratsmitglied, das die Personalratstätigkeit außerhalb des Ortes der Stammdienststelle wahrnimmt, sei trennungsgeldrechtlich besser zu behandeln als ein Beamter, der außerhalb der Dienststelle seinen normalen Dienst versieht.**

**Dementsprechend hat es dem Vorsitzenden eines Hauptpersonalrats seit vielen Jahren Trennungsgeld gewährt und beabsichtigt, dies weiterhin zu tun. Der Rechnungshof hält das für rechtswidrig.**

- 49 Der begünstigte Beamte ist seit dem Jahr 1980, also seit 16 Jahren, freigestelltes Mitglied eines Hauptpersonalrats. Die Personalratstätigkeit übt er an einem anderen Ort als dem Ort seiner Stammdienststelle aus. Arbeitstäglich fährt er deshalb mit dem eigenen Kraftfahrzeug von der Wohnung zum Personalratsbüro und zurück.

Seit einem nicht mehr feststellbaren Zeitpunkt vor dem Jahr 1987 ersetzt ihm der Dienstherr die dadurch verursachten Fahrkosten.

Die Freistellung für eine Personalratstätigkeit an einem anderen Ort als dem Ort der Stammdienststelle kommt einer Abordnung gleich. Deshalb hat der Beamte grundsätzlich nach § 23 Reisekostengesetz (HRKG) Anspruch auf Erstattung der ihm durch diese Tätigkeit entstehenden notwendigen Auslagen unter Berücksichtigung der häuslichen Ersparnis (Trennungsgeld). Außerdem ist die zu zahlende Vergütung nach § 6 Trennungsgeldverordnung (HTGV) um die ersparten Aufwendungen für die entfallene Wegstrecke zwischen Wohnung und Stammdienststelle zu kürzen. Letzteres hat das Ministerium jahrelang nicht getan. Es hat die Wegstreckenentschädigung zunächst ungekürzt ausgezahlt und sich auch vom Rechnungsprüfungsamt für die obersten Landesbehörden davon nicht abbringen lassen.

Als der Beamte Ende Juni 1989 an einen Ort umzog, der von der Stammdienststelle ungefähr doppelt so weit entfernt ist wie vom Ort der Personalratstätigkeit, wurden die Zahlungen fortgesetzt. Dies war ebenfalls fehlerhaft. Denn mit der Verlegung des Wohnsitzes fiel der für die Fahrkostenerstattung tatbestandsmäßige Rechtsgrund "notwendige Auslagen" weg. Solche Auslagen, bei denen es sich nach Sinn und Zweck des Reisekostenrechts und dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 HRKG nur um "dienstlich veranlaßte Mehraufwendungen" handeln kann, entstehen nämlich nicht, wenn die ersparten Kosten für die entfallenen Fahrten zwischen Wohnung und Stammdienststelle höher sind als die Kosten für die Fahrten zwischen Wohnung und neuer Dienststelle. So liegt es hier. Die Trennungsgeldbewilligung war daher mit dem Tag des Umzugs aufzuheben.

Der Rechnungshof hat diese Rechtslage im September 1995 dem Ministerium mitgeteilt und es aufgefordert, die rechtswidrigen Zahlungen unverzüglich einzustellen. Immerhin hatte der Beamte – unter Berücksichtigung einer vorübergehenden Zahlungseinstellung in der zweiten Hälfte des Jahres 1993 und einer geringfügigen Kürzung der Entschädigung ab Anfang 1994 – in der Zeit von vor 1987 bis Ende Juni 1995 mindestens 40 000 DM ungerechtfertigt erhalten. Es stellt sich daher auch die Frage einer Rückforderung.

**Zu Tz. 49**

Die Ausführungen des Rechnungshofs werden der umfassenden Bedeutung des personalvertretungsrechtlichen Benachteiligungsverbots nach Auffassung der Landesregierung in diesem besonderen Fall nicht gerecht.

In einem Fall wie hier, in dem die Stammdienststelle des Beamten eine nachgeordnete Behörde ist, sich der Sitz der Personalvertretung aber bei der obersten Dienstbehörde befindet, kann nicht allein darauf abgestellt werden, wie der Beamte stünde, wenn er weiterhin an seiner Stammdienststelle tätig wäre. Es ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung anzustellen, in die auch die Überlegung einzubeziehen ist, daß der Beamte bei Abordnung oder Versetzung an die oberste Dienstbehörde an den Vorteilen, die mit einer Tätigkeit bei einer solchen verbunden sind, teilgenommen hätte. Die Auffassung des Rechnungshofs führt insofern zu einer Schlechterstellung, als der freigestellte Beamte dadurch nur reisekostenrechtlich wie ein an die oberste Dienstbehörde abgeordneter Beamter behandelt würde, im übrigen aber wie ein Beamter, der der obersten Dienstbehörde nicht angehört. Ein solches Ergebnis wäre mit dem personalvertretungsrechtlichen Benachteiligungsverbot nicht vereinbar.

Aus diesem Grunde haben auch einige Bundesländer bereits zur Schaffung einer eindeutigen Rechtslage eine Regelung in ihre Personalvertretungsgesetze aufgenommen, nach der bei Mitgliedern von Stufenvertretungen als Dienstort die Dienststelle bestimmt wird, der das Mitglied der Stufenvertretung angehört. Die Landesregierung wird prüfen, ob diesen Beispielen folgend die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das HPVG vorgeschlagen werden kann.

Im übrigen wurde auch nicht versäumt, im Rahmen der Anwendung des § 6 Hessische Trennungsgeldverordnung die Wegstreckenentschädigung um die ersparten Aufwendungen für die entfallene Wegstrecke zwischen Wohnung und bisheriger Dienststätte zu kürzen. Die Frage, in welcher Weise die Ko-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Das Ministerium vertritt demgegenüber die Auffassung, die vom Rechnungshof beanstandeten Zahlungen seien sämtlich rechtmäßig, und stützt sich dabei im wesentlichen auf das Benachteiligungsverbot des § 40 Abs. 3 Satz 2 Hessisches Personalvertretungsgesetz. Unabhängig davon hat es seit Anfang 1996 mit Wirkung ab 1. Juli 1995 die Gewährung von Trennungsgeld ausgesetzt. Es beabsichtigt allerdings, entsprechend seiner Rechtsauffassung die Zahlung wieder aufzunehmen.

Dem kann der Rechnungshof nicht folgen. Er kann nicht erkennen, wie sich die Trennungsgeldzahlungen aus dem personalvertretungsrechtlichen Benachteiligungsverbot rechtfertigen lassen. Dieses Verbot stellt sicher, daß ein Bediensteter, der personalvertretungsrechtliche Tätigkeiten übernimmt, "Einbußen jeder Art gegenüber seiner bisherigen Dienst- oder Arbeitsleistung ... nicht hinnehmen soll" (BVerwG, Urteil vom 18. September 1985, Zeitschrift für Beamtenrecht 1986, 148). Derartige Einbußen liegen hier aber nicht vor. Der Beamte hatte während seiner vor der Freistellung ausgeübten Tätigkeit die Kosten der arbeits täglichen Fahrten zwischen der früheren Wohnung und der Stammdienststelle selbst zu tragen und hätte sie nach seinem Umzug auch für die Fahrten zwischen der neuen Wohnung und der Stammdienststelle selbst tragen müssen. Mit der Übernahme der personalvertretungsrechtlichen Tätigkeit entstand ihm zunächst als zusätzliche Fahrtstrecke der Teil des Weges, um den die Entfernung von der früheren Wohnung zum Personalratsbüro die Entfernung von der früheren Wohnung zur Stammdienststelle überstieg. Nur insoweit waren ihm also die Mehrkosten zur Abwendung einer Benachteiligung zu ersetzen. Seit dem Umzug hatte der Beamte keinen zusätzlichen Aufwand mehr. Seine Fahrkosten lagen von da an um die Hälfte niedriger als diejenigen, die er für den Weg zu und von der Stammdienststelle hätte aufwenden müssen.

Weder die Kürzung der Wegstreckenentschädigung für die Zeit vor dem Umzug noch deren vollständige Versagung für die Zeit nach dem Umzug hätte also das Personalratsmitglied im Vergleich zu der Situation, die ohne Übernahme der Personalrats-tätigkeit bestanden hätte, schlechter gestellt.

Die streitige Problematik betrifft nicht nur den in Rede stehenden Einzelfall. Sie ist von grundsätzlicher Bedeutung. Denn es geht um die generelle Frage, ob freigestellte Personalratsmitglieder, die die Personalrats-tätigkeit an einem anderen Ort als dem Ort der Stammdienststelle wahrnehmen, besser zu behandeln sind als abgeordnete Beamte, die außerhalb der Stammdienststelle ihren normalen Dienst versehen. Der Rechnungshof verneint diese Frage.

sten für die entfallenen Fahrten zwischen Wohnung und der bisherigen Dienststätte anzurechnen sind, ist – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und dem Vorbild des Bundes (Trennungsgeldverordnung vom 16. September 1991) folgend – erstmals in der Hessischen Trennungsgeldverordnung vom 21. Dezember 1993 durch Rechtssatz geregelt worden. Seit dem Inkrafttreten dieser Verordnung zum 1. Januar 1994 ist als ersparter Aufwand für das Zurücklegen der Strecke zwischen Wohnung und der bisherigen Dienststätte ein Betrag von 0,20 DM je Entfernungskilometer und Arbeitstag anzurechnen. Das Ministerium hat diese Vorschrift, wie der Rechnungshof anerkennt, beachtet.

Unterschiedliche Auffassungen, auch in der Literatur, bestehen allein in der trennungsgeldrechtlichen Frage, ob ein während der Abordnung privat veranlaßter Umzug in eine andere Wohnung, die weiter entfernt von der bisherigen Dienststätte liegt, den Anrechnungsbetrag erhöht. Das ist zu verneinen. Die Landesregierung folgt damit der Überlegung, daß das Trennungsgeld nicht nur vom Grundsatz der Sparsamkeit, sondern auch der Fürsorge geprägt ist. Ein privater Umzug soll sich insoweit nicht nachteilig auswirken. Die lange Dauer eines von der Personalvertretung beschlossenen Einsatzes am Sitz der Personalvertretung rechtfertigt es nicht, ein freigestelltes Mitglied schlechter zu behandeln als einen abgeordneten Beamten. Die Auffassung des Rechnungshofs, daß eine Besserstellung in derartigen Fällen zu vermeiden ist, wird geteilt. Im vorliegenden Fall ist jedoch eine Besserstellung nicht gegeben.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Ärztlicher Dienst des Polizeipräsidiums Frankfurt**

(Kap. 03 20)

**Das Polizeipräsidium in Frankfurt verfügt über einen eigenen ärztlichen Dienst.**

**Zwei dort tätige beamtete Ärzte, eine angestellte Masseurin und medizinische Bademeisterin sowie eine Laborangestellte sind mit ihren dienstlichen Aufgaben nicht ausgelastet. Eine Arztstelle und die beiden Angestelltenstellen sollten nach Ansicht des Rechnungshofs wegfallen.**

**Eine beim ärztlichen Dienst angesiedelte Sauna wird mit erheblichem Defizit betrieben. Ihre Aufrechterhaltung einschließlich der Anstellung eines Badewärters ist nicht zu rechtfertigen.**

- 50 Das Polizeipräsidium in Frankfurt verfügt als einzige Dienststelle der Schutz- und Kriminalpolizei über einen eigenen ärztlichen Dienst. Die beiden dort beschäftigten beamteten Polizeiärzte (Besoldungsgruppe A 14) betreiben neben ihrer dienstlichen Tätigkeit eine private Praxis, in der sie Polizeibeamte und andere Personen behandeln. Dies geschieht im Rahmen einer genehmigten Nebentätigkeit während der Dienstzeit in den Räumen des Präsidiums.

Eine Auswertung der Patientensstatistik hat ergeben, daß die Ärzte im Jahr 1994 zum überwiegenden Teil privatärztlich tätig waren. Während nur 1 466 Behandlungen (26,73 v.H.) dienstlich begründet waren, sind 4019 Behandlungen (73,27 v.H.) im Rahmen der Nebentätigkeit angefallen und von den Ärzten privat abgerechnet worden. Statistisch nicht erfaßt sind die gutachterlichen amts- und betriebsärztlichen Stellungnahmen sowie die Betreuung und die Beratung festgenommener Personen bei Beweissicherungsmaßnahmen, bei Einsätzen aus besonderem Anlaß und bei dienstsportlichen Veranstaltungen. Untersuchungen auf Polizeidienstfähigkeit sind nur berücksichtigt, soweit Polizeidienstunfähigkeit festgestellt worden ist. Auch wenn aus diesem Grunde die zeitlichen Anteile der einzelnen Aufgabenerfüllungen nicht vollständig aufgeschlüsselt sind, kann zweifelsfrei davon ausgegangen werden, daß die beiden Ärzte überwiegend für ihre eigene Praxis tätig geworden sind.

Die Nebentätigkeitsgenehmigungen hätten nicht erteilt werden dürfen. Nach § 79 Abs. 2 Satz 1 Hessisches Beamtengesetz (HBG) darf eine Nebentätigkeit nur genehmigt werden, wenn nicht zu besorgen ist, daß durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Das ist aber insbesondere dann der Fall, wenn die Nebentätigkeit nach Art und Umfang die Arbeitskraft des Beamten so stark in Anspruch nimmt, daß die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert werden kann (§ 79 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 HBG). Diese Voraussetzung gilt nach § 79 Abs. 2 Satz 3 HBG in der Regel als erfüllt, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet. Der Zeitaufwand der Polizeiärzte für die im Rahmen der Privatpraxis durchgeführten Behandlungen liegt weit über dieser Grenze. Gründe, die eine Ausnahme von der Regel des § 79 Abs. 2 Satz 3 HBG rechtfertigten, sind nicht festzustellen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz deshalb aufgefordert, die Nebentätigkeitsgenehmigungen zu widerrufen. Dann freiwerdende Personalkapazitäten, so hat er dargelegt, könnten durch personallenkende und sonstige organisatorische Maßnahmen für das Land anderweitig nutzbar gemacht werden. Falls eine angemessene Einsatzmöglichkeit für die Ärzte nicht gefunden werde, sollten die entsprechenden Stellen im Haushaltsplan als "künftig wegfallend" (kw-Vermerk) ausgewiesen werden.

**Zu Tz. 50**

Der Auffassung, daß der Zeitaufwand der beiden im Polizeipräsidium Frankfurt am Main tätigen Polizeiärzte für die von ihnen ausgeübte Nebentätigkeit der privatärztlichen Patientenversorgung weit über der in § 79 Abs. 2 Satz 3 HBG niedergelegten zeitlichen Grenze – ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit – liegt, wird widersprochen.

Der Rechnungshof stützt seine Auffassung lediglich auf eine von ihm vorgenommene Auswertung der Patientenstatistik, berücksichtigt jedoch nicht

- gutachterliche, amts- und betriebsärztliche Stellungnahmen (z.B. auch für Justizbehörden)
- polizeiärztliche Tätigkeiten, Betreuung und Beratung bei festgenommenen Personen und bei Beweissicherungsmaßnahmen
- polizeiärztliche Tätigkeiten bei Einsätzen aus besonderem Anlaß, zum Teil unter Bereitstellung des Notarztwagens, auch für andere Polizeibehörden und bei dienstsportlichen Veranstaltungen.

Der vom Rechnungshof angestellte Vergleich zwischen Dienstaufgaben und Nebentätigkeiten läßt außerdem unberücksichtigt, daß gutachterliche Untersuchungen und Stellungnahmen sehr viel zeitaufwendiger sind als Behandlungsfälle im Rahmen einer kassenärztlichen Tätigkeit.

Über das dienstliche und nebenberufliche Ausmaß der Tätigkeiten der beiden Polizeiärzte sind im Zeitraum vom 14. Oktober bis 8. November 1996 gezielt statistische Daten erhoben worden. Die Polizeiärztin und der Polizeiarzt wurden angewiesen, in einer nach verschiedenen Tätigkeiten gegliederten Tabelle direkt im Anschluß an die jeweils ausgeübte Tätigkeit die hierfür benötigte Zeit in Minuten festzuhalten. Die Auswertung dieser Aufzeichnungen ergab folgendes Bild:

Der Polizeiarzt widmete in der Woche fünf Stunden der Nebentätigkeit der privatärztlichen Patientenversorgung und drei Stunden der Nebentätigkeit der Erstellung von Gutachten für Sozialgerichte, gesetzliche Unfallversicherungen und private Unfallversicherer. Damit hat er die in § 79 Abs. 2 Satz 3 HBG

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, einer der Ärzte übe die Nebentätigkeit vorläufig und unter dem Vorbehalt der ministeriellen Zustimmung aus. Die dem anderen Arzt 1991 erteilte Nebentätigkeitsgenehmigung werde es nochmals überprüfen. Auch werde es sehr kritisch untersuchen, ob die Beibehaltung einer zweiten Polizeiarzt-Planstelle notwendig sei. Dazu erhebe das Polizeipräsidium über das dienstliche und nebenberufliche Ausmaß der polizeiarztlichen Tätigkeiten gezielt statistische Daten.

Die Ergebnisse dieser Überprüfungen liegen noch nicht vor.

Der Rechnungshof vertritt unabhängig davon bereits jetzt die Auffassung, daß der von ihm ermittelte Umfang der innerhalb der Dienstzeit wahrgenommenen Nebentätigkeiten zwingend auf die Entbehrlichkeit der Stelle eines zweiten Polizeiarztes schließen läßt. Denn wenn beide Ärzte mit mehr als der Hälfte ihrer Arbeitskraft nicht dienstlich tätig sind und dadurch erkennbar keine Probleme auftreten, besteht für mehr als einen Arzt offensichtlich kein Bedarf. Der zweite Arzt könnte beispielsweise zur Bereitschaftspolizei in Mühlheim versetzt werden, falls der dort noch tätige Polizeiarzt ausscheidet. Der Wegfall einer Arztstelle ersparte (ohne Arbeitsplatzkosten) 136 869 DM Personalkosten<sup>1</sup>.

Im übrigen sollte die Nebentätigkeit der Ärzte, soweit die Genehmigung nicht gänzlich widerrufen wird, wenigstens auf das gesetzlich zulässige Maß vermindert werden.

angegebene zeitliche Grenze nicht überschritten, die auch nach der Arbeitszeitreduzierung auf 38,5 Stunden bei 8 Stunden liegt. Nach den Arbeitsaufzeichnungen des Polizeiarztes wurden von den 5 Stunden, die er für die privatärztliche Patientenversorgung aufwandte, 2 Stunden 45 Minuten pro Woche innerhalb der Regelarbeitszeit ausgeübt. Der übrige den Nebentätigkeiten gewidmete Zeitaufwand von 5 Stunden 15 Minuten lag außerhalb der Dienstzeit.

Nach den Aufzeichnungen ergab sich für die Polizeiarztin durch die Ausübung von Nebentätigkeiten eine durchschnittliche wöchentliche Belastung von 4 Stunden 38 Minuten, also ein deutlich unterhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegender Zeitaufwand. Hiervon entfallen 2 Stunden 38 Minuten auf eine während der Dienstzeit ausgeübte Nebentätigkeit.

Damit erweist sich die Feststellung des Rechnungshofs als nicht zutreffend, wonach der Polizeiarzt bzw. die Polizeiarztin mehr als die Hälfte ihrer Dienstzeit für nicht dienstliche Tätigkeiten aufwandten.

Weder das zeitliche Ausmaß der von dem einzelnen Polizeiarzt bzw. der Polizeiarztin insgesamt ausgeübten Nebentätigkeiten noch der Anteil der während der Arbeitszeit durchgeführten nichtdienstlichen Tätigkeiten lassen den zwingenden Schluß der Entbehrlichkeit der Stelle des zweiten Polizeiarztes zu. Gleichwohl wird unter dem in der gesamten Landesverwaltung herrschenden Zwang zur Stelleneinsparung derzeit geprüft, ob einer der beiden beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main tätigen Polizeiarzte nach Freiwerden der Polizeiarztstelle bei der III. Hessischen Bereitschaftspolizeiabteilung in Mühlheim dorthin versetzt werden kann.

- 51 Zum ärztlichen Dienst gehört auch eine Masseurin und medizinische Bademeisterin (Vergütungsgruppe VIb Bundes-Angestelltenarbeitsvertrag), der die physikalisch-therapeutische Nachbehandlung von Dienstunfällen obliegt. Sie therapiert außerdem Patienten, die aufgrund privatärztlicher Verschreibungen der beiden Polizeiarzte zu ihr kommen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, daß diese letztgenannten Leistungen nicht gegenüber den Patienten abgerechnet worden sind. Denn dadurch hat das Land Kosten getragen, zu deren Übernahme es nicht verpflichtet war und ist. Nur im Rahmen der unentgeltlichen Heilfürsorge nach § 191 Abs. 1 HBG für den dort genannten Personenkreis und nach § 30 Abs. 2 Nr. 2 Beamtenversorgungsgesetz als Unfallfürsorge für Beamte, die einen Dienstunfall erlitten haben, hat das Land die Kosten einer notwendigen ärztlichen Behandlung in voller Höhe zu übernehmen. Außerdem trägt es bei beihilfeberechtigten Personen, die physikalisch-therapeutischer Behandlung bedürfen, den Anteil der beihilfefähigen Kosten, der ihrem Beihilfebemessungssatz entspricht. Im übrigen gibt es für die Übernahme von Therapiekosten keine gesetzliche Grundlage. Das Nichtabrechnen erbrachter Leistungen war rechtswidrig. Den Umfang des Schadens für das Land konnte der Rechnungshof mangels entsprechender Aufzeichnungen nicht ermitteln. Er hat gefordert sicherzustellen, daß die aufgrund privatärztlicher Verschreibungen behandelten Fälle ordnungsgemäß erfaßt und abgerechnet werden.

## Zu Tz. 51

Im Gegensatz zur Auffassung des Rechnungshofs hält die Landesregierung die Beibehaltung des im Polizeipräsidium gelegenen Therapeutikums bis zum Bezug des Neubaus, insbesondere im Hinblick auf dienstlich begründete Behandlungen weiter für erforderlich. Die Therapeutin, die Teil des Ärztlichen Dienstes ist und der die behandlungsbedürftigen Bediensteten ausschließlich durch die Ärzte zugewiesen werden, wird spätestens zum Zeitpunkt des endgültigen Umzuges aus Altersgründen aus dem Dienst ausscheiden. Eine Wiederbesetzung dieser Stelle ist nicht vorgesehen.

Für die verbleibende Zeit ist ergänzend auf folgendes hinzuweisen:

Die angestellte Therapeutin führt sowohl Nachbehandlungen von Dienstunfällen und weitere dienstliche Aufgaben als auch die Behandlung der ihr durch privatärztliche Verschreibungen der beiden Polizeiarzte zugewiesenen Patienten im Hauptamt durch.

Deshalb besteht für eine Nebentätigkeitsgenehmigung der Therapeutin kein Anlaß. Ihre Weiterbe-

<sup>1</sup> Personalkostentabelle vom 20. November 1996, StAnz. S. 4093.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Das Fachressort hat die Beanstandung bestätigt. Es hat mitgeteilt, "der Polizeipräsident in Frankfurt" habe "daher die privatärztliche Verordnung therapeutischer Maßnahmen, die bei der ... physikalischen Therapieeinrichtung durchgeführt werden sollen, mit sofortiger Wirkung untersagt, sofern die verordneten Therapieleistungen nicht ordnungsgemäß erfaßt und abgerechnet" würden, "die Polizeiverwaltungsstelle" sei "inzwischen ... mit der Erstellung eines geeigneten Abrechnungsverfahrens befaßt", "wenn eine solche Regelung festgelegt" sei, würden "auch eventuelle Rückforderungsansprüche zu prüfen sein".

Inzwischen werden die privaten Behandlungen berechnet.

Offen bleibt allerdings, auf welcher Rechtsgrundlage die Masseurin und medizinische Bademeisterin diese Privatbehandlungen durchführt. Der Rechnungshof kann eine solche Grundlage nicht erkennen. Eine Nebentätigkeitsgenehmigung hat die Therapeutin nicht. Zu den Aufgaben des ärztlichen Dienstes gehören diese Behandlungen ebenfalls nicht. Darüber hinaus ist es höchst problematisch, daß das Land Hessen zu privaten Physiotherapieeinrichtungen in Konkurrenz tritt. Deshalb sollte die private Nachbehandlung von Patienten unter den Umständen, unter denen sie zur Zeit geschieht, so schnell wie möglich eingestellt werden.

In diesem Zusammenhang sollte dann aber auch geprüft werden, ob nicht überhaupt auf eine Physiotherapeutin verzichtet werden kann. Denn angesichts der relativ geringen Zahl dienstlich begründeter Behandlungen durch die Ärzte dürfte die Zahl der dienstlich begründeten physiotherapeutischen Nachbehandlungen die Mitarbeiterin gleichfalls in keiner Weise auslasten. Der Wegfall der Stelle ersparte (ohne Arbeitsplatzkosten) 65 053 DM Personalkosten<sup>2</sup>.

- 52 Der ärztliche Dienst verfügt über ein medizinisches Labor. Hier wird seit Mitte 1991 eine Laborangestellte (Vergütungsgruppe Vc Bundes-Angestelltentarifvertrag) beschäftigt. Sie nimmt an zwei Tagen in der Woche die von den beiden Ärzten angeordneten Blut- und Urinproben ab. Anschließend untersucht sie diese an den verbleibenden Arbeitstagen der Woche. In dem durch den Rechnungshof geprüften Zeitraum von Oktober 1994 bis Februar 1995 waren es je Abnahmetag durchschnittlich 3,15 Proben, je Untersuchungstag 1,89 Proben. Was die Abnahme von Urinproben angeht, ist noch zu berücksichtigen, daß hierbei die Arbeitsleistung der Laborantin allenfalls im Beschriften der dabei verwendeten Gefäße besteht.

Die Laborangestellte hat mithin so gut wie nichts zu tun. Der Rechnungshof hat folglich gefordert, deren Stelle unverzüglich ersatzlos zu streichen. Die wenigen anstehenden Untersuchungen können in Fremdlaboren durchgeführt werden. Der Wegfall der Stelle ersparte (ohne Arbeitsplatzkosten) 69 897 DM<sup>3</sup>.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Es hat eingeräumt, die Auslastung des Labors sei äußerst gering. Im übrigen hat es dargelegt, die Laborangestellte führe zwar auch noch Hör- und Sehprüfungen durch und werde in Vertretungsfällen im Geschäftszimmer des ärztlichen Dienstes eingesetzt. Dennoch werde das Polizeipräsidium die Auslastung des Labors kritisch prüfen, dann unverzüglich entweder eine Arbeitsauslastung der Laborangestellten sicherstellen oder auf diese Einrichtung gänzlich verzichten und Untersuchungen an Fremdlabore vergeben.

Ein Ergebnis dieser Prüfung ist dem Rechnungshof bis heute nicht bekannt. Nach Auskunft des Ministeriums wurden der Angestellten inzwischen zusätzlich "Vorarbeiten für die Polizeidiensttauglichkeitsuntersuchungen" übertragen. Das allerdings dürfte kaum ausreichen, die Laborangestellte auch nur annä-

schäftigung im Übergangszeitraum ist auch deshalb angezeigt, weil eine anders geartete Tätigkeit ihr wegen ihrer speziellen Ausbildung nicht übertragen werden kann.

Die privatärztlich verordneten therapeutischen Maßnahmen werden inzwischen ordnungsgemäß erfaßt und abgerechnet. Die Einnahmen fließen dem Landeshaushalt zu.

Die Nachberechnung der gegenüber Bediensteten des Landes von der Therapeutin privat erbrachten Leistungen wird durch die zuständigen Behörden eingeleitet.

**Zu Tz. 52**

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Auslastung des Labors äußerst gering ist, wird geteilt.

Trotz Übertragung zusätzlicher Aufgaben ist – vorbehaltlich der noch nicht abgeschlossenen Überprüfung durch tägliche Arbeitsaufzeichnungen und begleitende Überprüfung am Arbeitsplatz durch das Polizeipräsidium Frankfurt am Main – davon auszugehen, daß eine Auslastung nicht zu erreichen ist. Das Labor wird dann nicht mehr aufrechterhalten. Anstehende Laboruntersuchungen werden an Fremdlabore vergeben.

<sup>2</sup> Personalkostentabelle vom 20. November 1996, StAnz. S. 4093.

<sup>3</sup> Personalkostentabelle vom 20. November 1996, StAnz. S. 4093.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

hernd auszulasten. Außerdem rechtfertigt es nicht das Aufrechterhalten des Labors.

- 53 Das Polizeipräsidium unterhält eine Sauna, die es 1974 von der früheren kommunalen Vollzugspolizei übernommen hat.

Nach der dazu erlassenen Badeordnung dürfen diese Einrichtung nutzen: Bedienstete des Polizeipräsidioms, deren Familienmitglieder, Mitglieder des Polzeisportvereins Grün-Weiß und des Polizeichors sowie sonstige Personen, die im Besitz einer polizeiärztlichen Verordnung sind.

Seit 1985 ist das Entgelt für nicht beim Präsidium beschäftigte Personen auf fünf DM festgelegt. Beschäftigte des Präsidiums können die Sauna kostenlos nutzen.

Im Jahr 1994 hatte die Sauna 6149 Besucher. Hiervon waren 240 Personen nicht beim Präsidium beschäftigt. Dementsprechend verëinnahmte das Land 1200 DM.

Ein Badewärter (Lohngruppe 3a Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder) beaufsichtigt den Saunabetrieb und nimmt die Benutzungsentgelte ein. Er kostet jährlich 60503 DM<sup>4</sup>. Hinzu kommen die Wasser- und Energiekosten, deren Höhe der Rechnungshof mangels gesonderter Verbrauchsermittlung nicht feststellen konnte.

Angesichts des sich hieraus ergebenden hohen Defizits hält der Rechnungshof den Betrieb der Sauna für nicht länger vertretbar.

Das Ministerium gibt für den Weiterbetrieb der Sauna "Fürsorgegründe" an. Es will sie trotz des auch von ihm gesehenen bisherigen Mißverhältnisses zwischen dem Kostenaufwand und den Betriebseinnahmen aufrechterhalten. Voraussetzung dafür sei, so hat es mitgeteilt, daß durch eine veränderte Gebührenerhebung, die auch die Bediensteten des Polizeipräsidioms umfassen müsse, ein Ausgleich erreicht werden könne. Sei das nicht möglich, würden die Sauna geschlossen und dem Badewärter andere Aufgaben übertragen.

Bisher gibt es keine neue Gebührenregelung. Nach Auskunft des Ministeriums existiert nur ein Vorschlag des Polizeipräsidioms, zukünftig eine Gebühr in Höhe von 10 DM pro Saunabesuch zu erheben. Hierdurch würden die Kosten noch nicht gedeckt. Das Ministerium selbst sieht eine Kostendeckung erst ab einer Gebührenehöhe von 17 DM.

Das aber legt die Schließung der Sauna nahe. Denn ein Nutzungsentgelt von 17 DM pro Saunabesuch dürften die potentiellen Besucher nicht annehmen. Von einer rückgängigen Besucherzahl müßte ausgegangen werden. Damit wäre der Preiskalkulation die Grundlage entzogen.

Das Ministerium sollte daher aus seinem eigenen Junktim die Konsequenzen ziehen. Die vorhandene sinnvolle Duschanlage kann auch ohne die Sauna weiter genutzt werden.

**Zu Tz. 53**

Das Polizeipräsidium Frankfurt am Main ist im Februar dieses Jahres angewiesen worden, die Sauna mit sofortiger Wirkung zu schließen und dem dort eingesetzten Bademeister andere Aufgaben zu übertragen. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens hat der Personalrat dieser Maßnahme widersprochen. Es ist zu erwarten, daß das Stufenverfahren eingeleitet wird.

Im geplanten Neubau des Polizeipräsidioms Frankfurt am Main ist im übrigen eine Sauna nicht vorgesehen.

<sup>4</sup> Personalkostentabelle vom 20. November 1996, StAnz. S. 4093.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

### Förderung von Europaschulen

(Kap. 04 76, ATG 80)

**Da Umfang und Auftrag von Europaschulen nicht klar definiert sind, wurden Haushaltsmittel anscheinend beliebig ausgegeben. Außerdem wurden erhebliche Mängel bei der Beantragung, der Gewährung sowie bei der Verwendung und der Abrechnung der zugewendeten Mittel festgestellt.**

- 54 Zur Weiterentwicklung des hessischen Schulwesens wurde zu Schuljahresbeginn 1992/93 ein Programm "Europaschule" aufgelegt. Damit soll – auch mit Nachmittagsangeboten – die gemeinsame Bildung und Erziehung von Kindern unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlichen Leistungsvermögens gestärkt werden. Wesentlicher Bestandteil des Programms ist die Intensivierung des internationalen Schüleraustauschs.

Zunächst genehmigte das Hessische Kultusministerium (HKM) fünf Schulen – mit insgesamt 6 730 Schülern – die Teilnahme an diesem Programm. Mit Schuljahresbeginn 1995 wurden drei weitere Schulen aufgenommen.

### Zu Tz. 54 bis 62

#### Zur Vorbemerkung:

Den Aussagen des Rechnungshofs, "Umfang und Auftrag der Europaschulen (seien) nicht klar definiert (...), Haushaltsmittel (wurden) anscheinend beliebig ausgegeben", kann in dieser Striktheit nicht gefolgt werden.

Dem Rechnungshof wurden die im Amtsblatt des Kultusministeriums veröffentlichten Ausschreibungen und die jährlichen Beantragungen der Schulen sowie die Evaluationsberichte über die Entwicklung der Schulen zur Verfügung gestellt. Aus diesen Unterlagen sowie der Koalitionsvereinbarung vom 8. März 1991 ist hinreichend klar zu ersehen, daß die Schulen in fünf Bereichen arbeiten:

- Europäische Dimension und interkulturelles Lernen
- Ganztagsangebote
- Reformpädagogischer Unterricht
- Ökologische Bildung
- Kooperation mit Institutionen und Betrieben der Gemeinde (Öffnung von Schule)

Bei dem Programm Europaschule handelt es sich um eine Konzeption, die einerseits einen Rahmen für die Arbeit der Projektschulen vorgibt, andererseits aber den Schulen Raum läßt, auch ihre vorhandenen und gewachsenen Schwerpunktsetzungen beizubehalten und im vorgegebenen Rahmen prozeßhaft weiterzuentwickeln.

Im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform und der Schulverwaltungsreform im besonderen wird davon ausgegangen, daß die Entwicklung zur Eigenverantwortung von Schulen bis hin zur Budgetierung von Mitteln geht. Daraus folgt, daß ein Mehr an Verantwortung auch ein Mehr an Gestaltungsfreiheit und an Entscheidungsspielräumen bedingt. Hier haben die Europaschulen eine Pilotfunktion für andere Schulen.

Die vom Rechnungshof geforderten Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die einschlägigen Vorschriften des Zuwendungsverfahrens werden auch von den Europaschulen grundsätzlich beachtet. Insbesondere die wissenschaftliche Begleitung hat durch die Einrichtung eines schulinternen Evaluationsverfahrens dazu beigetragen, daß alle Ausgaben und laufende Projektdaten kritisch überprüft werden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 55 Diesen Europaschulen hat das HKM sukzessive 27 sogenannte "assoziierte Europaschulen" zwecks Zusammenarbeit und Informationsaustausch zugeordnet. Einige von ihnen erhielten ebenfalls Mittel aus der ATG 80 zur Förderung von Europaschulen; im Jahr 1994 war dies ein Betrag von 172 000 DM. Hiergegen hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 10. Juni 1996 Bedenken erhoben.

Das HKM führte in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 1996 hierzu aus, daß mit der Zuordnung von "assoziierten Europaschulen" – oder auch "Kranzschulen" – ein Transfer der Arbeitsergebnisse erreicht, die Arbeit weiterer Schulen gewürdigt und zur Weiterentwicklung des Europaschulprogramms beigetragen werden solle.

Derartige Überlegungen stehen nach Auffassung des Rechnungshofs jedoch nicht in Einklang mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Weder die ATG 80, noch die Erläuterungen hierzu lassen eine Ausweitung der zu fördernden Schulen von fünf genehmigten Europaschulen auf zusätzliche 27 "assoziierte Europaschulen" zu.

- 56 Neben den Mitteln für Sachausstattung erhalten die Europaschulen – je nach Anzahl der Schülerinnen und Schüler – zwei bis drei zusätzliche Lehrerstellen sowie pro Schuljahr je 14 Anrechnungsstunden zugewiesen.

Faßt man die gesamten Kosten (Mittel aus der ATG 80 und die vorgenannten zusätzlichen Personalmittel) zusammen, so entwickelten sich die Ausgaben für Europaschulen in den Jahren 1992 bis 1995 folgendermaßen:

| Jahr | ATG 80*)<br>DM | zusätzliche Stellen und<br>Anrechnungsstunden<br>DM | gesamt<br>DM |
|------|----------------|-----------------------------------------------------|--------------|
| 1992 | 996 763        | 155 430                                             | 1 152 193    |
| 1993 | 1 812 234      | 799 196                                             | 2 611 430    |
| 1994 | 2 257 065      | 1 589 619                                           | 3 846 684    |
| 1995 | 2 111 810      | 1 844 124                                           | 3 955 934    |

\*) incl. Honorarkräfte

In seinen Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof bemängelt, daß selbst aufgrund der Erhöhung der Zahl der Europaschulen ab 1995 die Steigerung der Gesamtkosten nicht notwendig gewesen wäre, zumal die Mittel – nach Auffassung des Rechnungshofs – unwirtschaftlich verwendet worden seien. Außerdem sei bei den geprüften Europaschulen ein "Sättigungsgrad" bei der Sachausstattung festzustellen gewesen.

Das HKM hat in seiner Stellungnahme dargelegt, daß die Europaschulen ihre Aktivitäten "ganz im Sinne der geplanten Entwicklung" systematisch ausweiteten, gleichzeitig aber erklärt, daß der Sachkostenanteil an den Gesamtkosten bereits stufenweise zurückgeführt werde.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte eine Verringerung der Sachkosten auch zu einer Minderung der Gesamtkosten führen.

- 57 Der Rechnungshof hat des weiteren beanstandet, daß bei der Durchführung des Zuwendungsverfahrens die VV zu § 44 LHO nicht durchgängig beachtet werden und sich Mängel bei der Beantragung der Mittel, der Antragsprüfung und Gewährung sowie bei der Verwendung und der Abrechnung der zugewendeten Mittel finden.

Er hat festgestellt, daß wohl – formal korrekt – die Schulträger als Zuwendungsempfänger die Mittel beantragen, daß sie aber die Angaben der Schulen ihren Anträgen an das HKM ohne nähere inhaltliche Prüfung zugrunde legen. Der Rechnungshof ver-

**Zu Tz. 55**

Die Ausweitung des Europaschulprogramms auf eine Gruppe von mittlerweile 27 "assoziierten Europaschulen" war eine Entscheidung, die bereits zu Beginn des Programms getroffen wurde. Dabei wurde von dem Gedanken ausgegangen, die nicht unerheblichen Investitionen für das Bildungsreformprojekt "Europaschulen" auch für andere Schulen nutzbar zu machen, die sich auf der Basis der oben erwähnten 5 Grundprinzipien weiterentwickeln wollen und in einem gemeinsamen Arbeitsverbund mit den 8 Kernschulen arbeiten. Allerdings ist zuzugestehen, daß diese Handhabung nicht in vollem Umfang den Prinzipien von Haushaltsklarheit und -wahrheit entspricht. Daher wird erwogen, die betreffenden Erläuterungen im Haushaltsplan entsprechend anzupassen.

**Zu Tz. 56**

Im Lichte der vorhergehenden Ausführungen muß auch die Kritik an der Ausweitung der Mittel bei ATG 80 gesehen werden. Doch selbst wenn man unterstellt, daß bezogen auf fünf Schulen in 1993 (dem ersten vollen Rechnungsjahr) durchschnittlich rd. 520.000 DM je Schule aufgewendet wurden, muß darauf hingewiesen werden, daß bei der Ausweitung des Programms auf 8 Europaschulen pro Schule bereits ein geringerer Durchschnittsbetrag (rd. 490.000 DM) aufgewendet wurde. Die niedrigen Beträge des Jahres 1992 (durchschnittlich 230.000 DM pro Schule) kamen dadurch zustande, daß Schuljahr und Haushaltsjahr nicht deckungsgleich sind und das Programm im August 1992 begann. Dem Rechnungshof wurde auch die Vorgabe des Ministeriums an die Schulämter und Schulen vorgelegt, daß die Förderung von Investitionen schrittweise auf ein Viertel der Anschubfinanzierung zurückgeführt wird.

Der Vorstellung des Rechnungshofs, daß eine Verringerung des Sachkostenanteils auch zu einer Minderung der Gesamtkosten führen sollte, kann so nicht gefolgt werden. Es liegt gerade im Sinne des Programms, die ganztägigen Angebote und die Schüler- und Lehrerbegegnungen sowie die internationale Kooperation im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten schrittweise auszubauen. Die Festlegung des jeweiligen Rahmens obliegt dem Haushaltsgesetzgeber.

**Zu Tz. 57**

Den Staatlichen Schulämtern obliegt bei der Beantragung der Mittel die inhaltliche und schulfachliche Prüfung. Die Schulträger haben demgegenüber die Mittelverwaltung durchgeführt, die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung bei der Ausgabe der Mittel überwacht und den Verwendungsnachweis erstellt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

mißte auch ein einheitlich gestaltetes Beantragungsverfahren, so daß mangels konkreter Vorgaben aus den Anträgen häufig nicht die Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Zuwendungen ersichtlich waren. Es war für den Rechnungshof auch nicht feststellbar, ob die Staatlichen Schulämter die einzelnen Projektanträge überhaupt oder zumindest in angemessener Weise überprüft haben. Gerade die Schulämter sollten aber – so der Vorschlag des Rechnungshofs – mit ihrer schulfachlichen und verwaltungsfachlichen Kompetenz stärker und in verbindlicherer Form in das Zuwendungsverfahren eingebunden werden, zumal im Ministerium offensichtlich nicht ausreichende personelle Kapazitäten für derartige Tätigkeiten vorhanden sind. Freilich ist nach Auffassung des Rechnungshofs dort auch eine derartige Verwaltungsaufgabe nicht richtig angesiedelt.

Wie das HKM hierzu mitgeteilt hat, sei es richtig, daß die Anträge der Schulen nicht durch die Schulträger inhaltlich geprüft worden seien; dies würde vielmehr "durch die verschiedenen Stufen der Schulaufsicht gewährleistet". Das Ministerium stimmt jedoch dem Rechnungshof zu, daß die Schulämter in Zukunft in die Prüfung der Projekte einzubeziehen und mit der Prüfung der Verwendungsnachweise zu beauftragen sind. Ferner hat das HKM nach seinen Angaben im Schuljahr 1995/96 für die Beantragung als auch für die Auswertung der Mittel ein einheitliches Formblatt angewendet, welches zwischenzeitlich erweitert wurde.

Damit hat das HKM den Vorstellungen des Rechnungshofs weitgehend entsprochen. Der Rechnungshof wird allerdings prüfen, ob die Änderungen in der Praxis auch effizient umgesetzt werden.

- 58 Wie der Rechnungshof feststellte, werden an den geprüften Schulen Landesmittel für Zwecke verausgabt, die grundsätzlich Angelegenheit der Schulträger sind.

So wurden beispielsweise im Juni 1994 an der H.-Schule für einen Endpreis von 2615 DM vier Bänke (für jeweils etwa drei Kinder) des Modells "Mozart Bank" als Sitzmöbel für die Flure der Schule angeschafft.

Für den Eingangsbereich der H.-Schule wurde eine 7,40 m × 1,30 m × 0,40 m große Vitrine für Ausstellungszwecke angeschafft. Die Kosten dafür beliefen sich auf 17999,80 DM.

Hierzu hat das HKM in der Stellungnahme ausgeführt, daß die Vitrine der Präsentation von Aktivitäten und Ergebnissen im Rahmen des Europaschulprogramms diene. Der Standort der Vitrine in der Pausenhalle mache es erforderlich, daß hier besondere Anforderungen an das Material zu stellen seien. Der Schulträger, auf dessen Empfehlung die Vitrine ausgewählt wurde, habe sich bei dieser Anschaffung nicht beteiligt, weil er bereits erhebliche Mittel für den Bau der Kantine für den Mittagstisch im Rahmen des Europaschulprogramms (200000 DM) aufgewendet habe. Dieser Argumentation vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen.

Die K.-Schule legte im Hinblick auf die zahlreichen Anschaffungen von audiovisuellen (AV) Geräten auf Anforderung folgende Aufstellung vor:

Von Anfang an waren alle Stufen der Schulaufsicht in die Ausgestaltung des Europaschulprogramms einbezogen und wurden in Grundsatztagungen für ihre Arbeit geschult. Auf der Grundlage der Berichte der Schulaufsicht wurden die Anträge der Schulen auch im Ministerium geprüft und im übrigen auch in verschiedenen Fällen korrigiert.

**Zu Tz. 58**

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß sich die Schulträger mit Beginn des Europa-Schulprogramms aus der Finanzierung von Sachkosten zurückgezogen haben, ist nur bei punktueller Betrachtung von Einzelbeispielen haltbar. Die Schulträger haben im Prüfungsverfahren glaubhaft machen können, daß sie keineswegs ihre Aufwendungen für Sachkosten verringert, sondern seit Beginn der Förderung der Schule als "Europaschule" z.T. sogar ausgeweitet haben. Insbesondere wurden hier Infrastrukturmaßnahmen, wie z. B. Einrichtungen für den Ganztagsbetrieb (Kantine, Cafeteria), vorgenommen.

Die Bänke in der Pausenhalle im Obergeschoß der H.-Schule sind im Rahmen einer generellen Umgestaltung dieses Bereiches der Schule angeschafft worden. Hierzu wurde ein betreffendes Projekt in die Antragstellung aufgenommen; bei der Bezeichnung handelt es sich um eine Typenbezeichnung des Herstellers und nicht etwa um eine besonders luxuriöse Ausführung.

Zu den darüber hinaus angesprochenen Fällen ist auszuführen, daß die zusätzliche "Hardware-Ausstattung" z.B. mit audiovisuellen bzw. EDV-Medien im Zuge des Europa-Schulprogramms den Fremdsprachenunterricht und die Arbeit in internationalen schulischen Netzwerken sowie die Präsentation der Schule in der Öffentlichkeit intensivieren und die Angebotsqualität der Schule verbessern sollten. Sachinvestitionen in diesen Bereichen sind insbesondere dann gerechtfertigt, wenn diese Investitionen für eine internationale wie für eine regionale Koopera-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

| Jahr      | Gesamtbetrag<br>DM | davon aus Europa-<br>schulmitteln<br>DM | in v.H. |
|-----------|--------------------|-----------------------------------------|---------|
| 1983–1992 | 76 880,70          | —                                       | —       |
| 1993      | 12 127,00          | 9 995,40                                | 82      |
| 1994      | 45 019,55          | 44 252,05                               | 98      |
| 1995      | 12 689,46          | 10 302,91                               | 81      |

Diese Aufstellung läßt den Schluß zu, daß sich der Schulträger seit Beginn der Förderung der K.-Schule als Europaschule fast vollständig aus der Finanzierung von AV-Geräten zurückgezogen hat.

Ähnlich verhält es sich an dieser Schule mit der Hardware. Hier liegen folgende Anschaffungswerte vor:

| Jahr      | Gesamtbetrag<br>DM | davon aus Europa-<br>schulmitteln<br>DM | in v.H. |
|-----------|--------------------|-----------------------------------------|---------|
| 1983–1992 | 104 750            | —                                       | —       |
| 1993      | 15 350             | 10 280                                  | 67      |
| 1994      | 57 151             | 53 051                                  | 93      |
| 1995      | 22 717             | 22 717                                  | 100     |

Auch aus dieser Aufstellung geht hervor, daß sich der Schulträger aufgrund der Förderung durch das Land Hessen fast vollständig aus der Finanzierung von Hardware zurückgezogen hat.

Zu diesen Feststellungen teilt das HKM mit, daß sich der Schulträger seit dem Jahr 1992 finanziell anderweitig stark für die Schule engagiert habe. Dieser Begründung kann der Rechnungshof ebenfalls nicht folgen.

Zusammenfassend zu dem Monitum des Rechnungshofs, daß mit Europaschulmitteln teilweise Schulträgeraufgaben erfüllt würden, erklärt das HKM, daß "dabei in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle davon auszugehen (ist), daß diese Anschaffungen nicht nur für ein Projekt, sondern über mehrere Jahre hinweg für eine ganz Reihe von Projekten und Vorhaben zur Verfügung stehen. Von daher handelt es sich bei vielen Investitionen um die Abdeckung eines Grundbedarfs, der sich erst nach einigen Jahren rechnet".

Den Rechnungshof kann diese Argumentation nicht überzeugen. Gerade die Anschaffung von Gegenständen der Grundausstattung ist Aufgabe des Schulträgers.

- 59 Im Jahr 1994 luden die fünf hessischen Europaschulen Vertreterinnen und Vertreter ihrer Partnerschulen zu einer Vorbereitungs- tagung für eine im darauffolgenden Jahr geplante Netzwerk- tagung ein. Für die drei geprüften Schulen ergibt sich folgendes Bild:

| Schule | Partnerschulen |                   | Zahl der<br>Personen | Dauer<br>in Tagen | Kosten<br>in DM |
|--------|----------------|-------------------|----------------------|-------------------|-----------------|
|        | gesamt         | teilge-<br>nommen |                      |                   |                 |
| K.     | 17             | 10                | 18                   | 1                 | 15 500          |
| Z.     | 7              | 5                 | 5                    | 1                 | 4 344           |
| H.     | 8              | 8                 | 17                   | 2                 | 12 376          |

Der Rechnungshof hält die Art und Weise der Durchführung dieser Vorbereitungs- tagung für äußerst fragwürdig. Zumindest

tion und eine Information der Öffentlichkeit dauer- haft genutzt werden können.

Soweit Investitionen finanziert worden sind zur Ab- deckung eines Grundbedarfs, sind damit freilich Auf- gaben der Schulträger übernommen worden.

**Zu Tz. 59**

Die Netzwerktagungen an den hessischen Europa- schulen sind ein wesentlicher Bestandteil des Ge- samtprogramms. Die Einrichtung, Pflege und Erwei- terung des Netzwerkes von Partnerschulen in Europa und Übersee ist eine Notwendigkeit – gerade auch im Hinblick auf die Teilnahme an Europäischen Pro- grammen wie COMENIUS und SOKRATES, die auf der Finanzierung durch Komplementärmittel basie- ren.

Mit der Teilnahme an diesen Programmen ist auch die Aquirierung von Drittmitteln verbunden. Selbst- verständlich müssen die Kosten für Netzwerktagun- gen die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsam- keit erfüllen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

aus dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit läßt sich schwerlich nachvollziehen, warum sich 40 Vertreter von 23 Schulen in einer nur teilweise wenige Stunden dauernden Konferenz (bei der K.-Schule fünf Stunden) zur Vorbereitung einer knapp dreitägigen zentralen Netzwerkkonferenz treffen mußten. Sämtliche Kosten (u.a. Fahrtkosten für drei Personen von einer ausländischen Schule, Flugkosten von Dänemark, Tagegelder in Höhe von 50 DM für jeden Teilnehmer (K.-Schule)) wurden aus Europaschulmitteln getragen.

Das HKM legt hierzu u.a. dar, daß die Vorbereitungen für die hessenweite Konferenz allein auf schriftlichem oder telefoniischem Weg nicht möglich gewesen wäre. Selbstverständlich sei sparsam zu wirtschaften; wo eine nachfolgende Prüfung Verstöße ergäbe, müßten diese in der Zukunft abgestellt werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß – unabhängig von dem Ergebnis der Nachprüfungen durch das HKM – die Kosten für die Durchführung solcher Tagungen mit dem Sparsamkeitsprinzip schwerlich zu vereinbaren sind.

- 60 Seit dem Jahre 1993 begleitet der Wissenschaftler Prof. B., Rektor und Leiter eines englischen Colleges, das Europaschulprojekt und erhält für die Evaluation ein Honorar von jährlich 30 000 DM. Für Flug-, Pkw- und Hotelkosten entstehen jährlich weitere Kosten von ca. 9 500 DM (davon rd. 7 700 DM für Flugreisen).

Die fehlenden Deutschkenntnisse des Professors bedingen u.a. eine komplette schriftliche Übersetzung der einzelnen Evaluationsberichte, die von den Koordinatorinnen und Koordinatoren geleistet werden, die an jeder Europaschule vier Wochenstunden auf ihre Pflichtstundenzahl angerechnet bekommen. Dieser Personenkreis nimmt im übrigen jährlich an Konferenzen bei Prof. B. in England teil.

Der Rechnungshof bat das HKM um eine Überprüfung der Durchführung der wissenschaftlichen Begleitung unter dem Aspekt der Fortführung durch eine deutsche Fachkraft, wobei auch an eine Mitarbeiterin/einen Mitarbeiter des Hessischen Landesinstituts für Pädagogik (HeLP) zu denken wäre.

Der HKM führt hierzu aus, daß Prof. B. ein international anerkannter Experte sei und gerade wegen des Ansatzes der Europaschulen "nach dem Vertrag von Maastricht und der Öffnung des europäischen Binnenmarktes ein Experte von außen" gewonnen werden sollte.

Zu der Notwendigkeit der Übersetzung meint das HKM, daß "dies zu keinen Schwierigkeiten bei der Kommunikation" geführt hätte.

Diese Begründungen erscheinen dem Rechnungshof nicht sehr überzeugend. Er vertritt weiterhin die Auffassung, daß mit der Beauftragung einer geeigneten deutschen Fachkraft nicht unerhebliche Mittel hätten eingespart werden könnten.

**Zu Tz. 60**

Die wissenschaftliche Begleitung der hessischen Europaschulen erfordert einen jährlichen Kostenaufwand von 39.500 DM. Es muß eingangs betont werden, daß sich diese Kosten mit den Kosten vergleichen lassen, die für die Begleitung von anderen Schulentwicklungsprojekten durch deutsche Professoren und Experten veranschlagt werden müssen.

Als Beispiel sei hier nur genannt, daß in den von der Bund-Länder-Kommission genehmigten und im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie durchgeführten Modellversuchen eine Anrechnungsstunde für Lehrer und Lehrerinnen mit jährlich DM 3.883,- berechnet wird, so daß bereits zehn dieser Stunden an den hier an die wissenschaftliche Begleitung (inklusive Reise- und Unterkunftskosten) gezahlten Betrag heranreichen – die wissenschaftliche Begleitung durch Professoren wird deutlich höher dotiert.

Für das Europa-Schulprogramm war die Verpflichtung von Prof. Bell ein außerordentlich positiver Faktor. Prof. Bell ist, da er seine Arbeit auf dem Hintergrund des Schulwesens in Großbritannien und Dänemark entwickelt, wo Schulen bereits seit Jahren die Verantwortung für die Kosten und die Qualität ihrer Arbeit selbst tragen, für die wissenschaftliche Begleitung einer Schulentwicklung, die auf Schulbudgets und eine Stärkung der Eigenverantwortung setzt, herausragend qualifiziert.

Darüber hinaus hat er in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Studien zum Bildungsbereich (insbesondere zur Frage einer Europäischen Staatsbürgerschaft und eines Europabewußtseins) im Auftrag der EU, darunter auch eine Untersuchung von Schulen in Baden-Württemberg, vorgelegt.

Aufgrund seiner vielfältigen Qualifikationen ist er in der Lage gewesen, nicht nur die notwendige Berichterstattung über die Entwicklungsfortschritte der einzelnen Schulen zu leisten. Es ist ihm auch gelungen, in den Schulen Strukturen zu schaffen, die eine sehr viel detailliertere Analyse und Evaluation der gelei-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

steten Arbeit ermöglichen, als dies in anderen Reformprojekten der Fall ist. So gibt es in den Schulen ein umfassendes Berichtswesen und eine systematische Evaluation sowohl des Gesamtprozesses als auch der Einzelprojekte.

Daneben wurde in den Schulen mit einer Überprüfung des Regelunterrichts und der Personalsituation begonnen, die zu einer systematischen Weiterentwicklung der Organisation und der Abläufe führte. In bezug auf die Organisationsentwicklung und die Evaluation geleisteter Arbeit dürften daher die Europaschulen zu den modernsten Schulen Hessens zählen.

Eine Fortführung der Evaluation durch andere (deutsche) Fachkräfte ist beim derzeitigen Stand des Projekts nicht denkbar. Durch die notwendige Einarbeitungszeit würde der Gesamterfolg des Evaluationsvorhabens gefährdet. Der bereits begonnene Prozeß der Organisationsentwicklung würde zum Stillstand gebracht werden. Darüber hinaus ist es durch die Arbeit von Prof. Bell an diesen Schulen gelungen, eine Selbstevaluation durch die Lehrerinnen und Lehrer zu installieren, die alle Projekte sowie einen schulischen Entwicklungsplan über mehrere Jahre hinweg einbezieht.

Die Notwendigkeit der Übersetzung geht dabei keinesfalls mit erhöhtem Arbeits- und Kostenaufwand einher. Die Zahl der gewährten Anrechnungstunden sowie die Reisekosten der beteiligten Koordinatoren stehen in keinem Verhältnis zur geleisteten Arbeit. Gerade die gute Zusammenarbeit mit Prof. Bell führt dazu, daß die Koordinatorinnen und Koordinatoren bereit sind, einen erheblichen Zeit- und Kostenaufwand auch in ihrer Freizeit einzubringen.

61 Die Prüfung von drei der derzeit acht Europaschulen ergab spezielle Beanstandungen, von denen nachfolgend einige aufgezeigt werden:

- Im September 1994 wurden an der H.-Schule zehn Fahrräder für einen Gesamtpreis von 6300 DM für die schuleigene Nutzung im Rahmen eines freiwilligen Nachmittagsangebots beschafft. Der Rechnungshof hält die Anschaffung von Fahrrädern für einen Einzelpreis von 630 DM zur Nutzung in der Schule für nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Sparsamkeit.

Das HKM teilt hierzu u. a. mit, daß der Preis angesichts der Wartungsfreundlichkeit, der Möglichkeiten der Ersatzteilversorgung sowie der Verlässlichkeit des Materials bei unterschiedlichen Benutzern und angesichts eines Preisnachlasses durch den betreffenden Fahrradhändler kostengünstig gewesen ist.

Diese Darlegungen sind in keiner Weise geeignet, den Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit zu rechtfertigen.

- Im Themenbereich "Musisch-künstlerische Gestaltung" bietet die K.-Schule an zwei Unterrichtsstunden in der Woche die Projekte "Instrumentalunterricht für Blasinstrumente" (z. Z. 11 Bläser) und "Sinfonieorchester" (z. Z. 12 Streicher) an. Die Projektteilnehmer bilden zusammen eine Rock-/Big-Band bzw. ein Orchester.

**Zu Tz. 61**

1. Die Anschaffung von Fahrrädern für die Zwecke der Europaschule (H.-Schule) ist nicht unvereinbar mit den Grundsätzen der Sparsamkeit.

Der Kauf der Fahrräder wird von der Schule in den Rahmen eines Projekts "Fahrradwerkstatt" gestellt, in dem seit mehreren Jahren Fahrräder gewartet, bei Radwanderungen im Rahmen der internationalen Projektwochen und bei Schülerbegegnungen auch mehrtägig verwendet werden. Der Preis ist angesichts der Wartungsfreundlichkeit, der Möglichkeiten der Ersatzteilversorgung sowie der Verlässlichkeit des Materials bei unterschiedlichen Benutzern und angesichts eines Nachlasses durch den Fahrradhändler kostengünstig gewesen.

Darüber hinaus ist die Schule der in den Prüfungsmittelungen enthaltenen Anregung gefolgt und hat bereits Kontakt mit einer Schule in Kassel aufgenommen mit dem Ziel, die dortige Konzeption einer Service-Station für den Stadtteil im Rahmen der Möglichkeiten der H.-Schule zu übernehmen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- In einer Aufstellung aller Musikinstrumente und Geräte sind 108 Gegenstände zu einem Anschaffungspreis von insgesamt rd. 125 000 DM aufgeführt, die sich auf folgende Anschaffungsjahre verteilen:

| Jahr      | Gesamtkosten<br>DM | für allg. Unterricht<br>DM | für Musikband<br>DM | für Sinfonieorchester<br>DM |
|-----------|--------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| 1982–1992 | 14 953             | 14 953                     | –                   | –                           |
| 1993      | 71 975             | –                          | 65 130              | 6 845                       |
| 1994      | 28 816             | –                          | 13 655              | 15 161                      |
| 1995      | 9 220              | –                          | 4 900               | 4 320                       |
| Gesamt *) | 124 964            | 14 953                     | 83 685              | 26 326                      |

\*) bis 18.12.1995

Von den derzeit 108 inventarisierten Instrumenten und Geräten wurden 16 Geräte (9 v.H.) in den 11 Jahren vor 1993 zu einem Gesamtpreis von rd. 15 000 DM (12 v.H.) der Gesamtsumme angeschafft. Seit dem Jahre 1993, in dem die K.-Schule erstmals Europaschulmittel erhielt, wurden rd. 110 000 DM für 92 Instrumente und Geräte ausgegeben. Der Rechnungshof hat hiergegen Bedenken erhoben.

Wie das HKM u.a. mitteilt, sieht die Schule in der musisch-künstlerischen Ausbildung einen Schwerpunkt ihrer Arbeit bei ihrer Entwicklung als Europaschule. Die Investitionen seien einerseits langfristig angelegt, andererseits sei aber auch verantwortlich mit Landesmitteln umgegangen, da auch gut erhaltene Gebrauchtgegenstände angeschafft worden seien. Wie die Schule ergänzt, sei der Schulort eine "Musikhochburg", gerade "der erzieherische Wert von Gruppen oder vereinsbezogener Aktivitäten (sei) angesichts steigender gesellschaftlicher Probleme Jugendlicher nicht hoch genug einzuschätzen".

Trotz seiner fortbestehenden Bedenken kann es für den Rechnungshof letztlich dahinstehen, ob eine derartige Schwerpunktsetzung diese Ausgaben rechtfertigt. Jedenfalls vertritt er auch hier die Meinung, daß sich der Schulträger auch nach dem Jahr 1993 bei der Anschaffung der Instrumente und Geräte hätte beteiligen müssen.

- Die K.-Schule gibt neun Broschüren heraus, druckt Weihnachtsgrüßkarten, erstellt Verteilmappen und hält Kugelschreiber mit dem Signet der Schule vorrätig. Die Belege der einzelnen Druck- und Herstellungskosten konnten nicht vollständig vorgelegt werden, jedoch betragen allein die Kosten für die Publikationen "Europaschul-Programm" und das "Nachmittagsangebot" rd. 6 700 DM. Der Rechnungshof bat, die aufwendige Herstellung der Publikationen auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der Schule versucht das HKM zwar einzelne Maßnahmen der Eigendarstellung zu rechtfertigen, es seien auch inzwischen teilweise Sponsoren gewonnen worden, das HKM hielt es aber dennoch für angezeigt, die Schule aufzufordern, nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verfahren.

Der Rechnungshof sieht es demgegenüber für notwendig an, nicht nur Aufforderungen auszusprechen, sondern mit der gebotenen Genauigkeit das Ausgabeverhalten zu prüfen und gegebenenfalls auch Mittelstreichungen vorzunehmen.

- Die K.-Schule führte vom 18. bis 25. März 1994 in Österreich das Projekt "Europäisches Skicamp" durch, dessen Ge-

- Zu den Anschaffungen von Musikinstrumenten ist zu bemerken:

Soweit die Musikinstrumente im Rahmen eines Grundbedarfs angeschafft worden sind, hätte eine Beteiligung des Schulträgers erwartet werden können. Allerdings sollte nicht unberücksichtigt bleiben, daß der Schulträger erhebliche bauliche Investitionen in der K.-Schule vorgenommen hat.

- Zu den in den Prüfungsmitteilungen monierten Druckkosten für Publikationen der K.-Schule hat die Schule eine detaillierte Stellungnahme vorgelegt. Danach erstellt die Schule wie die anderen hessischen Europaschulen auch jährliche Evaluationsberichte, die zur kritischen Auswertung durch den Evaluator und zur Reflexion und Weiterentwicklung des schulischen Konzepts und der Europa-Schulaktivitäten dienen.

Die Informationsbroschüren über die Europawoche, die Literarische Woche oder das Nachmittagsangebot dienen Eltern, Lehrerschaft, Schülerschaft und der Lehrerfortbildung zur Information und Anregung; bei Besuchen werden sie zur Dokumentation über die Arbeit der Europaschule verwendet.

Dem Rechnungshof wurden alle vorhandenen Belege hierfür vorgelegt.

Anzumerken ist hier, daß das Layout für solche Broschüren, für den Briefkopf und die Zeugnisse von der Schule selbst durch langwierigen kostenlosen Arbeitsaufwand entwickelt wurde. Dabei wurde nach modernen Erkenntnissen der 'Corporate Identity' verfahren, die heutzutage in der freien Wirtschaft üblich sind und auch in der Schule angewendet werden sollen.

Das Fehlen von Fremdbelegen erklärt sich daraus, daß die entsprechenden Broschüren in der eigenen Druckerei der Schule gefertigt worden sind und insoweit aus dem allgemeinen Schuletat finanziert wurden.

Die Schule ist vom Ministerium darauf hingewiesen worden, daß der Druck von Grüßkarten sowie Kugelschreiber mit dem Signet der Schule nicht aus Europaschulgeldern finanziert werden dürfen. Die Schule versichert hierzu, daß seit 1995 Sponsoren diese Kosten übernommen haben.

Zu den in den Prüfungsmitteilungen angeführten "Verteilmappen" erklärt die Schule, daß diese durch Sachspenden der örtlichen Raiffeisenbank finanziert werden und deshalb keine Belege für Ausgaben aus dem Europa-Schuletat vorgelegt werden können.

Die Schule wurde im Sinne der Mitteilung des Rechnungshofs vom Ministerium aufgefordert, Publikationen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erstellen.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

samtkosten sich auf rd. 36000 DM beliefen und für das 15000 DM als Zuschuß aus Europaschulmitteln gewährt wurden. An der Fahrt nahmen 50 Schülerinnen und Schüler sowie acht Begleitpersonen teil. Für Skiunterricht durch österreichische Skilehrer wurden darüber hinaus noch 4800 DM ausgegeben. Die Zahl der Begleit- und Unterrichtspersonen erschienen dem Rechnungshof sehr hoch.

Der Rechnungshof erhob ferner Bedenken dagegen, daß bei einem österreichischen Hersteller im Januar und März 1994 über 100 Mützen mit dem Schulsignet für das o.g. Projekt im Wert von 2 670 DM gekauft wurden.

Das HKM hat das Projekt unter Bezugnahme auf die schulische Stellungnahme mit pädagogischen Überlegungen begründet, aber doch die hohen Kosten zugegeben und dargelegt, daß der verstärkte Einsatz eigener Lehrkräfte beim nächsten Skicamp zu einer deutlichen Kostensenkung geführt hätte. Hinsichtlich der Beschaffung von Mützen räumt das HKM ein, daß sie nicht aus Landesmitteln hätten bezahlt werden dürfen.

Der Rechnungshof sieht sich somit in seiner Auffassung bestätigt und hält aber auch hier den Hinweis für erforderlich, daß eine verstärkte Ausgabenkontrolle notwendig ist.

- An der Z.-Schule wurde für das Projekt "Töpfern" im Dezember 1994 aus "ökologischen Gründen" ein "Tonschneider Rohde TS 20", der die Wiederverwendung von gebrauchtem Ton erlaubt, zu einem Preis von rd. 3950 DM angeschafft. Der Rechnungshof stellte anläßlich seiner Erhebungen Ende November 1995 fest, daß der Tonschneider bis dahin noch nicht benutzt worden war.

Wie das HKM mitteilt, wird das Gerät (zwischenzeitlich) mehrfach mindestens viermal pro Jahr – benutzt. Die Ersparnis betrage gegenüber neu gekauftem Ton jeweils ca. 250 DM. Zudem sei die Mitbenutzung durch drei benachbarte Schulen vereinbart worden.

Das HKM widerspricht also der seinerzeitigen Beanstandung nicht. Mit seinem Hinweis auf die nunmehrige Benutzung des Geräts auch durch andere Schulen erweckt es allerdings den Eindruck der Wirtschaftlichkeit; es übersieht aber dabei, daß die entsprechenden Mittel nur für diese Europaschule zu verwenden sind und deshalb bezüglich der anderen Schulen Finanzierungspflichten des Schulträgers übernommen werden.

Projekt "Europäisches Skicamp": Dies ist ein handlungsorientiertes Projekt, das vor allem für Schülerinnen und Schüler der Hauptschule gedacht ist und sich besonders auch verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern zuwendet. Es steht hier nicht nur die gemeinsame sportliche Betätigung im Vordergrund, sondern auch die gemeinsame Freizeitgestaltung durch Bildung von Neigungsgruppen in den Abendstunden. Die Jugendlichen erleben, wie Freizeit sinnvoll gestaltet werden kann, und machen wichtige Erfahrungen bezüglich des eigenen Verhaltens gegenüber der Gemeinschaft. Das Projekt erfordert große Zuwendungen der Lehrkräfte zu den einzelnen – oft problematischen – Teilnehmern in relativ kleinen Arbeitsgruppen. Daher ist das Projekt mit einem hohen Personalaufwand verbunden, ohne den jedoch die guten Erfolge nicht zu erreichen wären.

Die zugegebenermaßen hohen Kosten für das Engagement der Ski-Lehrer ergaben sich aus den Vorschriften und Erlassen über die Gruppengrößen beim Skilaufen und den hohen Teilnehmerzahlen. Der verstärkte Einsatz eigener Lehrkräfte statt österreichischer Skilehrer hat bereits beim nächsten Skicamp zu einer deutlichen Kostensenkung geführt.

Zu der vom Rechnungshof monierten Anschaffung von Mützen mit Schulsignet wurde die Schule darauf hingewiesen, daß derartige Ausgaben durch Spenden bzw. aus Mitteln des Fördervereins abzudecken sind. Die Schule hat versichert, daß dies eine einmalige Aktion war, die nicht wiederholt wurde und werde.

Auch die anderen Schulen wurden in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß derartige Anschaffungen nur aus Spenden bzw. Mitteln des Fördervereins gemacht werden dürfen. Sie versicherten, ähnliche Anschaffungen nicht getätigt zu haben.

Die Aussage, daß die Schüler an den Kosten des Skicamps nicht beteiligt wurden, ist unzutreffend. Pro Schülerin oder Schüler war für die Teilnahme am Skicamp 1995 eine Eigenbeteiligung in Höhe von 400,- DM zu entrichten.

4. Projekt "Keramik, Töpfern" an der Z.-Schule: Soweit ein für schulische Zwecke angeschaffter Gegenstand von mehreren Schulen benutzt wird, wird dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten (Vermeidung von Mehrfachanschaffungen) für sinnvoll gehalten.

Wenn der Schulträger von seiner Finanzierungsverpflichtung befreit worden sein sollte, ist aber andererseits zu berücksichtigen, daß er erhebliche Mittel für den Bau und die Einrichtung der Cafeteria in der Z.-Schule aufgewendet hat.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

*Stellungnahme der Landesregierung*

- 62 Das HKM hat sich in einer grundsätzlichen Anmerkung zu den Beanstandungen des Rechnungshofs dahingehend geäußert, daß es sich bei den Europaschulen "um einen der Struktur nach neuen Programmtypus (handele). Bestmögliche Modelle für Organisation und Betreuung hätten sich deshalb erst im Zusammenhang mit Praxiserfahrung herausbilden können. Eine nennenswerte Zahl der Monita des Rechnungshofs sei so zu erklären und inzwischen korrigiert."

So sehr der Rechnungshof anerkennt, daß Beanstandungen und Vorschläge von ihm aufgegriffen und teilweise zügig umgesetzt worden sind, so wenig kann er die Relativierung der Mängel als Anfangsschwierigkeiten hinnehmen. Mangelndes Ausgabege-spür und unzureichende Kontrolle lassen sich auf diese Weise jedenfalls nicht rechtfertigen.

**Zu Tz. 62**

Trotz schwieriger Anfangs- bzw. Erprobungsphase sind natürlich die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten.

Alle Projekte der Schulen werden evaluiert und darüber hinaus wird – auf Anregung des Rechnungshofs – gegenwärtig an einem Controlling-Verfahren zur Mittelverwaltung und zielkonformen Mittelverausgabung gearbeitet, das generell für die Arbeit mit Schulbudgets und der Verwendung von Mitteln statt Stellen genutzt werden kann.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05****Personalausstattung des richterlichen Dienstes beim Hessischen Finanzgericht**

(Kap. 05 08)

**Die Anzahl der richterlichen Planstellen beim Hessischen Finanzgericht übersteigt deutlich den Bedarf.**

**Der Rechnungshof fordert, den Überhang unverzüglich in angemessenem Umfang abzubauen.**

- 63 Das Finanzgericht mit Sitz in Kassel ist zuständig für Streitigkeiten über Abgabenangelegenheiten. Dies sind alle mit der Verwaltung der Abgaben und der Anwendung abgabenrechtlicher Vorschriften durch die Finanzbehörden zusammenhängenden Angelegenheiten.

Aufschluß über die Geschäftsentwicklung gibt die beim Finanzgericht seit 1986 eingeführte Zählkartenstatistik. Die Tabellen 1 und 2 zeigen die Geschäftszahlen der Jahre 1990 bis 1994:

Tabelle 1

| Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Bestand aus dem Vorjahr*)            | 253  | 149  | 130  | 107  | 153  |
| Eingänge                             | 471  | 467  | 385  | 556  | 471  |
| Erledigungen                         | 575  | 484  | 409  | 510  | 472  |
| Bestand am Jahresende                | 149  | 132  | 106  | 153  | 152  |

Tabelle 2

| Klagen                    | 1990 | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  |
|---------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Bestand aus dem Vorjahr*) | 9450 | 9877  | 11249 | 12178 | 10541 |
| Eingänge                  | 4901 | 5915  | 5316  | 3186  | 3969  |
| Erledigungen              | 4474 | 4545  | 4378  | 4912  | 5809  |
| Bestand am Jahresende     | 9877 | 11247 | 12187 | 10452 | 8611  |

\*) Mangelnde Übereinstimmung zwischen End- und Anfangsbestand entsteht durch die "Bereinigung des Bestands" der unerledigten Verfahren in der Zählkartenstatistik.

Tabelle 1 läßt erkennen, daß sich die Eingänge der Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz nach einem vorübergehenden Anstieg im Jahr 1993 im Folgejahr wieder dem Niveau der Jahre 1990/91 angeglichen haben.

Tabelle 2 macht deutlich, daß die Klageeingänge in den Jahren 1993 und 1994 erheblich unter denen der Vorjahre liegen. Das beruht nicht zuletzt darauf, daß "Massenverfahren", die die Geschäftszahlen des Finanzgerichts jahrelang in außergewöhnlicher Weise aufgebläht haben, deutlich zurückgegangen sind. Hierbei handelt es sich größtenteils um Verfahren, die jeweils gleichgelagert lediglich von einer bestimmten, vom Bundesfinanzhof oder vom Bundesverfassungsgericht zu beantwortenden Rechtsfrage abhingen. Während der Vorlage beim jeweiligen Obergericht sind sie vom Finanzgericht nicht bearbeitet worden. Sie wurden entweder ausgesetzt oder ruhten faktisch mit einer Wiedervorlageverfügung "Auf Abruf". Ihre den übrigen Verfahren gleichwertige Berücksichtigung in der Statistik vermittelt deshalb ein unrealistisches Bild von der Belastung der Richter. Sie täuscht eine Arbeitsbelastung vor, die tatsächlich nicht vorhanden gewesen ist.

**Zu Tz. 63**

Den Bemerkungen des Rechnungshofs zur Höhe der Erledigungsquote wird im Grundsatz beigetreten.

Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Eingangszahlen in den letzten Jahren (1993: 3742; 1994: 4440; 1995: 4990; 1996: 5677; 1997 hochgerechnet 5848) und der im Haushaltsplan 1997 ausge-

wiesenen Richterplanstellen (50) läßt sich jedoch derzeit über einen Abbau von Richterplanstellen nicht abschließend befinden.

Nach Beobachtung der weiteren Entwicklung der Eingangszahlen beim Hessischen Finanzgericht soll am Jahresende geprüft werden, ob kw-Vermerke für künftige Haushalte ausgebracht werden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Haushaltspläne der Jahre 1990 bis 1995 weisen im richterlichen Bereich folgende Stellen aus:

Tabelle 3

| Richterstellen | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| R 6            | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| R 3 m.Z.       | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| R 3            | 11   | 11   | 11   | 12   | 12   | 12   |
| R 2            | 36   | 37   | 37   | 39   | 39   | 39   |
| gesamt         | 49   | 50   | 50   | 53   | 53   | 53   |

Die tatsächliche Besetzung war:

Tabelle 4

|        | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| gesamt | 46,83 | 46,43 | 47,90 | 46,38 | 46,93 | 45,04 |

Allgemeingültig anerkannte Bemessungszahlen für Richter und das Folgepersonal gibt es in der Finanzgerichtsbarkeit nicht.

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat im Jahr 1982 eine bundesdurchschnittliche jährliche Erledigungsquote seit 1978 von 115 Sachen pro Richter (einschließlich der Vorsitzenden) ermittelt.

Für die Jahre 1991 bis 1993 hat der Hessische Rechnungshof anhand der Zahlen der Arbeitsgemeinschaft der Präsidenten der Finanzgerichte eine durchschnittliche Erledigungsquote im Bereich der alten Bundesländer von 116 Sachen pro Richter errechnet.

Teilt man die Erledigungen durch die Anzahl der durchschnittlich vorhandenen Richter ergeben sich für das Hessische Finanzgericht nachstehende Erledigungsquoten pro Richter:

Tabelle 5

|              | Erledigte Klagen und Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz | Anzahl der durchschnittlich vorhandenen Richter | Erledigungsquoten pro Richter |
|--------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------|
| 1990         | 5049                                                      | 46,83                                           | 107,8                         |
| 1991         | 5029                                                      | 46,43                                           | 108,3                         |
| 1992         | 4787                                                      | 47,90                                           | 99,9                          |
| 1993         | 5422                                                      | 46,38                                           | 116,9                         |
| 1994         | 6281                                                      | 46,93                                           | 133,8                         |
| Durchschnitt | 5313                                                      | 46,89                                           | 113,3                         |

Wie die Tabelle ausweist, liegt die durchschnittliche Erledigungsquote leicht unter den vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und vom Hessischen Rechnungshof bundesdurchschnittlich ermittelten Quoten.

Legt man die Zahlen der richterlichen Planstellen zugrunde, ergibt sich folgendes Bild:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Tabelle 6

|              | Erledigte Klagen<br>und Anträge auf<br>vorläufigen<br>Rechtsschutz | vorhandene<br>richterliche<br>Planstellen | Erledigungs-<br>quoten<br>pro Planstelle |
|--------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1990         | 5049                                                               | 49                                        | 103                                      |
| 1991         | 5029                                                               | 50                                        | 101                                      |
| 1992         | 4787                                                               | 50                                        | 96                                       |
| 1993         | 5422                                                               | 53                                        | 102                                      |
| 1994         | 6281                                                               | 53                                        | 118                                      |
| Durchschnitt | 5313                                                               | 51                                        | 104                                      |

Zwar scheint das Einzelergebnis des Jahres 1994 mit einer Erledigungsquote von 133,8 (tatsächlich vorhandene Richter) bzw. 118 (Planstellen) den Bundesdurchschnitt der Jahre 1991 bis 1993 (116 Erledigungen pro Richter) zu übersteigen, doch enthalten mindestens die Zahlen jenes Jahres wie die des Jahres 1993 in größerem Umfang die oben dargestellten "unechten" Erledigungen durch Aussetzungen. Deren Zahl hat der Rechnungshof nicht exakt festgestellt. Es kann aber ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß ihre Nichtberücksichtigung die Erledigungszahlen auch des Jahres 1994 unter den Bundesdurchschnitt fallen ließe. Im übrigen verminderte sich dadurch die durchschnittliche Erledigung pro Richter der Jahre 1990 bis 1994 noch unter 113,3 bzw. 104 Sachen.

Bemißt man den Bedarf an Finanzrichtern in Hessen nach der Zahl der Eingänge und legt man eine Erledigungsquote von 116 Sachen pro Richter zugrunde, so ergibt sich für den Richterbedarf:

Tabelle 7

|      | Eingänge | Richterbedarf<br>(Eing. divi-<br>diert durch<br>116) | vorhandene<br>richterliche<br>Planstellen | zuwenig/<br>zuviel<br>Planstellen |
|------|----------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1990 | 5372     | 46,3                                                 | 49                                        | + 2,7                             |
| 1991 | 6382     | 55,0                                                 | 50                                        | - 5,0                             |
| 1992 | 5701     | 49,1                                                 | 50                                        | + 0,9                             |
| 1993 | 3742     | 32,2                                                 | 53                                        | + 20,8                            |
| 1994 | 4440     | 37,9                                                 | 53                                        | + 15,1                            |

Die Überhänge von 20,8 Planstellen im Jahr 1993 und von 15,1 Planstellen im Jahre 1994 sind nicht vertretbar.

Nimmt man die für das Hessische Finanzgericht errechnete durchschnittliche Erledigungsquote der Jahre 1990 bis 1994 von 113,3 bzw. 104 Sachen zum Maßstab, ergibt sich immer noch ein Zuviel von 19,9 bzw. 17 Planstellen in 1993 und von 13,7 bzw. 10,3 Planstellen in 1994.

Der Stellenplan 1996 enthält für eine R 3-Stelle und zwei R 2-Stellen (also für einen Senat) kw-Vermerke zum 31. Dezember 1996. Angesichts des hier dargelegten weit höheren Überhangs und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Statistik der Jahre 1991 und 1992 infolge der "Massenverfahren" unrealistisch war, hat der Rechnungshof für den Fall eines nicht deutlichen Anstiegs der Eingänge in 1995 und 1996 einen größeren Personalabbau im Bereich des richterlichen Dienstes angemahnt.

Dem ist das Fachressort in seiner Antwort entgegengetreten. Es hat eingewandt, der Rechnungshof sehe in einer "isolierten Betrachtungsweise" lediglich die "ungewöhnlich niedrigen" Eingänge der Jahre 1993 und 1994. Die Eingänge des Jahres 1993

## Bemerkungen des Rechnungshofs

fielen mit einer Anzahl von ca. 3 700 "völlig aus der Norm". Nach 4 440 Eingängen im Jahre 1994 seien es 1995 4 990 gewesen. Einen Ende 1992 vorhandenen Altbestand von 12 294 Klagen und sonstigen Streitsachen berücksichtige der Rechnungshof nicht. Der Altbestand sei angewachsen, weil seit mehr als 20 Jahren die Verfahrenseingänge die Erledigungen überstiegen hätten. Von Anfang 1993 bis Ende 1995 sei dieser Bestand auf 7 399 Verfahren abgebaut worden. Dazu wäre es ohne die 53 Richterplanstellen nicht gekommen. Die Geschäftslage des Gerichts bessere sich allmählich. Gleichbleibend niedrige Eingänge vorausgesetzt, könne die Zahl der Richter möglicherweise in der Zukunft vermindert werden. Eine Verlängerung der kw-Vermerke bei drei Richterstellen und drei Folgestellen über den 31. Dezember 1996 hinaus werde daher nicht angestrebt.

Die Ausführungen des Ministeriums vermögen hinsichtlich ihres Ausgangspunkts nicht zu überzeugen und sind auch nicht ohne Widersprüchlichkeit.

Grundlage der Bemessung des normalen richterlichen Stellenbedarfs ist neben der durchschnittlichen Erledigungsquote ausschließlich die Zahl der Verfahrenseingänge. Das gilt für alle Gerichtsbarkeiten und kann auch in der Finanzgerichtsbarkeit nicht anders sein. "Altbestände", also in früheren Jahren aus unterschiedlichen Gründen nicht erledigte Verfahren, können zwar ein Hinweis dafür sein, daß in der Vergangenheit die Richterbesetzung nicht dem sich aus der durchschnittlichen Erledigungsquote und der Zahl der Eingänge ergebenden Bedarf entsprach. Auch kann die Notwendigkeit ihrer Abarbeitung eine vorübergehende Verstärkung des Gerichts angezeigt sein lassen. Doch können sie keinesfalls, solange sie nicht erledigt werden, Grundlage der allgemeinen Bedarfsberechnung für Gegenwart und Zukunft sein.

Unabhängig hiervon irrt das Ministerium, wenn es meint, der Rechnungshof habe die "Altbestände" gänzlich unberücksichtigt gelassen. Er hat sie mitgezählt, soweit sie erledigt worden sind. Ihr Abbau in den Jahren 1993 und 1994 ist also in die Erledigungszahlen eingeflossen. Damit haben sie die für das Finanzgericht konkret ermittelten Erledigungsquoten pro Richter und pro Planstelle beeinflusst. Der nach der bundesdurchschnittlichen Erledigungsquote festgestellte Überhang an Planstellen ändert sich dadurch aber, wie oben dargelegt, im Grundsatz nicht.

Es sei noch einmal wiederholt und hierbei auf die Zahlen des Jahres 1993 (mit nach Ansicht des Ministeriums "völlig aus der Norm" fallenden Eingängen) verzichtet:

Eine Erledigungsquote von 116 Sachen pro Richter (Bundesdurchschnitt der Jahre 1991 bis 1993) ergibt für 1994 einen Überhang von 15,1 Planstellen.

Der Rechnungshof sieht keinen Anlaß, von dieser bundesdurchschnittlichen Erledigungsquote, die auf Zahlen der Arbeitsgemeinschaft der Präsidenten der Finanzgerichte beruht, als zu verlangendem Arbeitspensum abzuweichen. Die darunter liegenden individuellen Quoten des Hessischen Finanzgerichts sollten nicht als Maßstab weiterer Berechnungen dienen.

Lediglich zur Abrundung seien aber auch diese Zahlen nochmals erwähnt:

Eine Erledigungsquote von 113 Sachen pro Richter (Durchschnitt des Hessischen Finanzgerichts der Jahre 1990 bis 1994 nach tatsächlich vorhandenen Richtern) ergibt für 1994 einen Überhang von 13,7 Planstellen.

Eine Erledigungsquote von 104 Sachen pro Richter (Durchschnitt des Hessischen Finanzgerichts der Jahre 1990 bis 1994 nach Planstellen) ergibt für 1994 einen Überhang von 10,3 Planstellen.

Legt man die von dem Ministerium genannte Zahl von 4 990 Eingängen in 1995 zugrunde, so sieht das Bild für das Jahr 1995 auf der Grundlage der bundesdurchschnittlichen Erledigungsquote wie folgt aus:

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Tabelle 8

| Eingänge<br>1995 | vorhandene<br>Planstellen | Richterbedarf<br>bei einer Erledi-<br>gungsquote 116 | Planstellen<br>zuviel |
|------------------|---------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------|
| 4990             | 53                        | 43                                                   | + 10                  |

Im Hinblick auf diesen immer noch deutlichen Überhang ist zu begrüßen, daß das Fachressort wenigstens eingeräumt hat, "gleichbleibend niedrige Eingänge" könnten "möglicherweise in der Zukunft" eine Verminderung der Zahl der Richter zur Folge haben. Der Rechnungshof fordert allerdings, den mit der Streichung der drei kw-Stellen für 1997 begonnenen Abbau der Planstellen unverzüglich in angemessenem Umfang fortzusetzen.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

### Organisation und Wirtschaftlichkeit der Kataster- und Vermessungsverwaltung

(Kap. 07 01, 07 31 und 07 32)

**Vorrangiges Ziel zur Steigerung der Effizienz der Kataster- und Vermessungsverwaltung muß es sein, sich verstärkt dem Wettbewerb mit privaten Anbietern zu stellen. Voraussetzung hierzu ist ein geschärftes Leistungs- und Kostenbewußtsein. Der Rechnungshof hat u.a. erhebliche Einsparmöglichkeiten im Leitungsbereich der Mittelbehörde aufgezeigt. Er empfiehlt, den Technischen Betrieb Druckerei aufzugeben und die Gebühren im Bereich der Auftragsvermessung und Karthographie zu erhöhen. Er erwartet eine zügige Umsetzung seiner Vorschläge durch das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.**

- 64 Die Kataster- und Vermessungsverwaltung (KVV) steht in mehreren Aufgabenfeldern in einem wettbewerbsähnlichen Verhältnis mit privaten Anbietern. Sie erzielt wie diese Einnahmen für ihre erbrachten Leistungen. Teile ihrer Aufgaben eignen sich dem Grunde nach für eine Entstaatlichung. Der Rechnungshof hat daher untersucht, ob Leistungen der KVV privatisiert werden können.
- 65 Landesvermessung sowie Einrichtung und Fortführung des Liegenschaftskatasters und die hierfür erforderlichen Vermessungen sind Aufgaben des Landes. Sie werden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) vom Hessischen Landesvermessungsamt (HLVA) und von insgesamt 26 Katasterämtern mit 18 Außenstellen wahrgenommen.
- 66 Um ein aussagefähiges Bild zur Effizienz und Leistungsfähigkeit der KVV zu erhalten, das über die vorliegende kameralistische Einnahmen-/Ausgabenrechnung hinausgeht, hat der Rechnungshof eine Kostenstellenrechnung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erstellt. Erst auf dieser Basis konnte das Leistungsbild der KVV aus wirtschaftlicher Sicht beurteilt und daraus Empfehlungen abgeleitet werden. Nach dieser Kostenstellenrechnung standen im Jahr 1994 den Einnahmen von 88,7 Mio DM Kosten von 201,7 Mio DM gegenüber. Die Unterdeckung betrug 113 Mio DM, der Kostendeckungsgrad 44 v.H. Im Ergebnis wiesen alle Aufgabenbereiche (Kostenstellen) eine mehr oder weniger große Unterdeckung aus, wobei der Deckungsgrad für den Aufgabenbereich "Auftragsvermessungen" mit 85,6 v.H. am höchsten lag.
- 67 Auftragsvermessungen werden ausschließlich auf Antrag Dritter ausgeführt. Sie dürfen außer von den Katasterbehörden auch von den freiberuflich tätigen Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen und -ingenieuren (ÖbVI) erledigt werden. Die ÖbVI stehen in gewisser Hinsicht bei der Erlangung von Vermessungsaufträgen in einem Wettbewerbsverhältnis zu den Katasterämtern. Die Vergütung der ÖbVI richtet sich nach den für die Leistungen der Katasterämter geltenden Gebühren und Auslagensätzen, die entsprechend dem Äquivalenzprinzip wesentlich von den Boden- bzw. Gebäudewerten abhängen. Die ÖbVI in Hessen können den Niederlassungsort nach ihrer Einschätzung der berufsrelevanten Standortfaktoren frei wählen. Ein Großteil der ÖbVI hat sich daher im Ballungsgebiet Rhein-Main niedergelas-

#### Zu Tz. 64 und 65

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs ist zutreffend.

#### Zu Tz. 66

Auch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung teilt die Einschätzung, daß die vom Rechnungshof durch eine vereinfachte Kostenstellenrechnung ermittelten Kostendeckungsgrade den tatsächlichen Verhältnissen nahe kommen. Das Hessische Landesvermessungsamt (HLVA) nimmt seit 1996 an einem Modellversuch "Budgetierungssystem" teil, bei dem eine Kostenrechnung eingeführt wurde, die später um eine Leistungsrechnung ergänzt werden soll. Daraus sind detaillierte Ergebnisse zu gewinnen, die zur Effizienzsteigerung beitragen und auch zu einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades führen sollen. Zugleich wird die Kosten- und Leistungsrechnung Grundlage für eine gezielte Gebührenbemessung sein können.

#### Zu Tz. 67

Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Katastervermessung ist zutreffend dargestellt. Gleichwohl hält die Landesregierung an der flächendeckenden Versorgung mit Katastervermessungen fest und beabsichtigt keine dirigistischen Eingriffe.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

sen. Die Katasterämter sind dagegen landesweit präsent und bieten den Bürgern auch in den Regionen gleichwertige Vermessungskapazitäten an, die für Freiberufler wenig lukrativ sind.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die ÖbVI trotz gleicher Gebührenbasis in der Lage sind, für nur rd. 2/5 aller Auftragsvermessungen höhere Einnahmen zu erzielen, als die Katasterämter für die restlichen 3/5. Dieses Ergebnis läßt den Schluß zu, daß die aus Existenzgründen gewinnorientiert arbeitenden ÖbVI in der Lage sind, wirtschaftlicher zu arbeiten und/oder die lukrativeren Aufträge in Gebieten mit hohen Boden- bzw. Gebäudewerten zu erhalten.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob es für das Land wirtschaftlicher wäre, die Auftragsverteilung zwischen Katasterämtern und ÖbVI quantitativ und qualitativ zu ändern. Er ist zum Ergebnis gekommen, daß der Dualismus in der derzeitigen Ausprägung in etwa beibehalten werden sollte. Durch die Verwaltung gesteuerte Erhöhungen bzw. Verminderungen der ÖbVI-Anteile würden entweder dirigistische Eingriffe voraussetzen oder eine flächendeckende Versorgung mit Katastervermessungen nicht mehr gewährleisten. Bei einer Erhöhung des ÖbVI-Anteils wäre eine noch ungünstigere Einnahmen-Kosten-Relation für die KVV die Folge.

- 68 Der Rechnungshof hat über den Leistungsvergleich von KVV und ÖbVI bei Auftragsvermessungen hinaus eine Reihe von Empfehlungen gegeben, wie etwa durch effektiveren Ressourceneinsatz, Nutzung von Rationalisierungspotentialen, Aufgabenverlagerungen, Reduzierung von Aufgaben und Aufgabenstandards, aber auch durch Gebührenerhöhungen die Leistungsfähigkeit der KVV auf allen Verwaltungsebenen erhöht, der Aufwand zur Aufgabenerfüllung minimiert und insbesondere Personalausgaben eingespart werden können.

- 69 Die Aufbauorganisation beim HMWVL entspricht nicht allgemeingültigen Organisationsgrundsätzen. Zur Straffung der Aufgabenwahrnehmung sollten alle fachlichen Leitungs- und Lenkungsarbeiten des Kataster- und Vermessungswesens beim Ministerium nicht mehr in drei, sondern in nur noch zwei Referaten zusammengefaßt werden. Diese Konzentration bietet auch Straffungspotentiale auf der Gruppen- und Abteilungsebene.

- 70 Katasterneuvermessungen sind vom Anforderungsprofil her eher der operativen Ebene als der Mittelinstanz zuzuordnen. Die derzeit vom HLVA mit eigenen Kräften wahrgenommenen örtlichen und häuslichen Vermessungsarbeiten sollten daher auf die Katasterämter delegiert werden. Dadurch würden beim HLVA Planungs- und Kontrollaufgaben wegfallen, die bei den Katasterämtern ohne Personalverstärkung von den dortigen Abteilungsleitern mit übernommen werden könnten.

Für den Aufgabenbereich Topographie/Kartographie beim HLVA liegt eine erhebliche Kostenunterdeckung vor. Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sollten die Karten für weniger dicht besiedelte Gebiete in einem längeren Zyklus als bisher aktualisiert und die Anzahl der herausgegebenen Kartenwerke eingeschränkt werden. Außerdem ist davon auszugehen, daß durch verstärkte Vergabe von Werkverträgen einhergehend mit entsprechenden Personaleinsparungen insgesamt eine Kostenminderung erreicht werden kann.

Die geringe Auslastung ist wesentliche Ursache für die ungünstige Einnahme-Ausgabe-Relation des Technischen Betriebs (Druckerei). Es wäre für das Land wirtschaftlicher, den Bedarf an Druckleistungen durch Fremdvergabe zu decken. Der Technische Betrieb sollte schrittweise abgebaut werden, mit dem Ziel, diesen Aufgabenbereich letztendlich in vollem Umfang aufzugeben. Alternativ sollte geprüft werden, ob dieses Ziel auch durch

**Zu Tz. 68**

Einige Anregungen des Rechnungshofs (effektiverer Ressourceneinsatz, Reduzierung von Standards bei der Abmarkung, Anpassung von Gebühren) wurden bereits umgesetzt. Alle übrigen Anregungen werden im Rahmen eines zur Zeit laufenden Organisationsentwicklungsprozesses in der Kataster- und Vermessungsverwaltung (KVV) aufgegriffen.

**Zu Tz. 69**

Im Zuge der derzeit im Ministerium stattfindenden umfassenden Aufgabenkritik wird geprüft, welche Aufgaben effizienter im nachgeordneten Bereich erledigt werden können. Daran anschließend erfolgt die aufbauorganisatorische Prüfung der Möglichkeit der Zusammenfassung der im Ministerium verbleibenden Leitungs- und Lenkungsarbeiten auch des Kataster- und Vermessungswesens.

**Zu Tz. 70**

Im Zuge der derzeit laufenden Aufgabenvollzugskritik, deren Ergebnis zunächst abgewartet werden soll, wird auch geprüft, ob die Katasterneuvermessungen auf die Ämter verlagert werden können.

Der Anregung des Rechnungshofs, Karten für weniger dicht besiedelte Gebiete in einem längeren Zyklus als bisher zu aktualisieren, wird bereits gefolgt. Die Prüfung der Anzahl der Kartenwerke wurde im Zusammenhang mit der anstehenden Ableitung der Karten aus digitalen Beständen bundesweit eingeleitet.

Ein wesentlicher Grund, daß die Landesvermessungsämter Druckereibetriebe unterhalten, die autark Kartenwerke aller Art (insbesondere topographische Karten) herstellen, liegt in der Einbindung des militärischen Versorgungskonzeptes. Danach müssen diese Ämter im Fall einer Krisensituation kurzfristig den Kartenbestand für die Streitkräfte auffüllen, während der militär-geographische Dienst die militärischen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Umwandlung des Technischen Betriebs in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO erreicht werden kann, in dem alle in Wiesbaden ansässigen landeseigenen Druckereien oder gleichartige Einrichtungen (z.B. Hausdruckereien) zusammengefaßt werden sollten.

Die Realisierung der vg. Empfehlungen zu den Aufgabengebieten Katastererneuerung, Topographie/Kartographie und Technischer Betrieb hätte weitreichende Auswirkungen auf die aufbauorganisatorischen Strukturen des HLVA. Gleiches gilt für eine Ausdehnung der Leitungsspanne der Abteilungsleiter des HLVA. Der Rechnungshof hält deren jetzigen Verantwortungsbereich für zu gering. Zur angemessenen Auslastung sollte den Abteilungsleitern in Personalunion jeweils zusätzlich die Leitung eines Dezernats übertragen werden.

Nach Umsetzung dieser Maßnahmen wäre die Aufbauorganisation beim HLVA neu zu strukturieren. Im Ergebnis könnten dabei der Dienstposten eines Abteilungsleiters (BesGr. A 16) und sieben Dienstposten für Dezernenten (BesGr. A 15) eingespart werden.

- 71 Die Aufgabenerledigung auf der unteren Ebene der KVV sollte konzentriert werden. Als Folge davon sollten Außenstellen aufgelöst und in die jeweiligen Hauptstellen (Katasterämter) integriert werden. Bei der Entscheidung über Fortbestand oder Auflösung von Außenstellen müssen wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wären bei der Auflösung von Außenstellen Personaleinsparungen im Leitungs- und Verwaltungsbereich in erheblichem Umfang möglich.

Der Einsatz der Meßtrupps ist nicht immer effizient, da die Anzahl der Meßgehilfen in Relation zu den Meßtruppführern immer noch zu hoch ist. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den begonnenen Abbau der Stellen für Meßgehilfen fortzusetzen. Ziel muß es sein, in Abhängigkeit von der Art der Vermessung und der fortschreitenden technischen Ausstattung die Besetzung der Meßtrupps flexibler zu gestalten und dem Verhältnis 1:1 anzunähern.

Die Führung der Geschäftsbücher der Katasterämter wird stufenweise automatisiert. Durch den dann direkt möglichen Zugriff auf die benötigten Daten werden die Auskunftsstellen von bisherigen manuellen Tätigkeiten entlastet. Darüber hinaus entfallen Schreibarbeiten und weitgehend auch der Bedarf an Lichtpau- sen. Durch den IT-Einsatz in diesem Aufgabenbereich könnten bei jedem Katasteramt rd. 0,5 Stellen wegfallen.

Katasterämter und Grundbuchämter führen im Liegenschaftskataster und im Grundbuch parallel die gleichen Daten. Die Auswertung und Erfassung der entsprechenden Mitteilungen der Grundbuchämter über eingetretene Eigentumsänderungen binden bei den Katasterämtern insgesamt rd. 40 Beschäftigte. Dem Rechnungshof ist unverständlich, daß die seit langem laufenden Verhandlungen zwischen der KVV und der Justizverwaltung, die Daten redundanzfrei zu führen, immer noch zu keinem umsetzbaren Ergebnis geführt haben. Es sollte zumindest möglich sein, kurzfristig einen automatisierten Datenaustausch zu realisieren. Langfristig sollte auf eine einheitliche Datenhaltung zwischen Grundbuch und Kataster mit direkten gegenseitigen Zugriffsmöglichkeiten hingewirkt werden. Durch Umsetzung dieser Vorschläge könnten die doppelte Führung der Daten vermieden und der Personalaufwand bei den Katasterämtern erheblich gesenkt werden.

Die Katasterämter übernehmen die von den Finanzämtern festgestellten Bodenschätzergebnisse nach Berechnung einer Ertragsmeßzahl in das Liegenschaftskataster. Es wäre wirtschaftlicher, wenn die Finanzämter die Ertragsmeßzahlen selbst berechnen würden. Dadurch würde sich der Personalbedarf der KVV um bis zu sieben Beschäftigte verringern. Bei den Finanzämtern

Zusatzkarten druckt (Produktionsverbund). Es wird aber geprüft, wie der Druckereibetrieb unter Einbeziehung aller Vorschläge des Rechnungshofs wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Eine abschließende Beurteilung ist derzeit noch nicht möglich.

Nach Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen sind Auswirkungen auf die Aufbauorganisation und Personalausstattung des Landesvermessungsamtes zu erwarten, wobei zum jetzigen Zeitpunkt zu deren Qualität und Quantität noch keine abschließende Aussage möglich ist.

## Zu Tz. 71

Der Auffassung des Rechnungshofs, daß es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten von Vorteil ist, die Aufgabenerledigung zu konzentrieren, wird grundsätzlich zugestimmt. Es wird deshalb unter diesen Aspekten geprüft, ob und wenn ja, welche Außenstellen aufgelöst werden können. Zur Vorbereitung dieser Entscheidung sollen aussagefähige Daten im Rahmen der Verwaltungsreform mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bei zunächst drei Katasterämtern gewonnen werden. Dazu werden bei drei Katasterämtern Modellrechnungen angestellt.

Der Abbau von Stellen für Meßgehilfen wird weiter fortgesetzt. Seit 1993 wurden bereits 50 solcher Stellen in der KVV eingespart.

Der automatisierte Datenaustausch mit den Grundbuchämtern ist Ziel der KVV; fehlende technische Einrichtungen seitens des Grundbuchs standen dem bisher entgegen. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe bemüht sich um die Realisierung des Datenaustauschs und der Vermeidung einer redundanten Datenhaltung. Der Piloteinsatz wird in Rüsselsheim durchgeführt, weil dort das Amtsgericht und das Katasteramt seit August 1996 im gleichen Dienstgebäude untergebracht sind.

Die Übernahme der Bodenschätzungsergebnisse hängt nicht von der Ermittlung der Ertragsmeßzahl ab. Vielmehr wird die Ertragsmeßzahl nach der Übernahme der Bodenschätzung in das Automatisierte Liegenschaftsbuch programmgesteuert ermittelt. Erprobt wird zur Zeit, durch Vereinfachungen in der Kartenführung bei der Bodenschätzung die Fertigung der Schätzungspausen auf die Finanzbehörde zu verlagern und damit den Aufwand bei der Übernahme durch die Katasterbehörden zu verringern. Personelle Konsequenzen sind hierdurch nicht zu erwarten. Die Übernahme weiterer Arbeitsschritte durch die Finanzämter ist nicht zweckmäßig.

Einrichtung und Aufgaben der Gutachterausschüsse und ihrer Geschäftsstellen sind durch §§ 192 ff

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

entstünde wegen des Wegfalls anderer Tätigkeiten in diesem Arbeitsbereich kein personeller Mehraufwand.

In den bei den meisten Katasterämtern eingerichteten Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte und sonstige Wertermittlungen werden insgesamt 43 Beschäftigte eingesetzt. Den für diese Aufgabe anfallenden Ausgaben von rd. 6 Mio DM stehen Einnahmen von nur rd. 1 Mio DM gegenüber. Wegen der hohen Unterdeckung hat der Rechnungshof empfohlen, die vorhandenen Möglichkeiten zur Kostensenkung auszu-schöpfen und die Gebühren für die Erstattung von Wertgutachten deutlich zu erhöhen.

BauGB gesetzlich festgelegt. Die Aufgaben gliedern sich in die zwei Bereiche nach

§ 193 Abs. 1 und 2 BauGB:

Erstattung von Gutachten über den Verkehrswert von bebauten und unbebauten Grundstücken, Erstattung von Gutachten über den Wert von Rechten an Grundstücken und

§ 193 Abs. 3 BauGB:

Führung und Auswertung einer Kaufpreissammlung, Ermittlung von Bodenrichtwerten, Ermittlung sonstiger, für die Wertermittlung erforderliche Daten.

Die Aufgaben nach § 193 Abs. 3 BauGB sind Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, nämlich den Grundstücksmarkt für Wirtschaft, Verwaltung und Private transparent zu machen. Die durch die gebührenpflichtige Abgabe der ermittelten Daten erzielbaren Einnahmen sind gering. Eine größere Kostendeckung ist nicht zu erzielen.

Den Aufwand in diesem Bereich zu senken, erscheint schwierig, da die Kaufverträge bei den Katasterämtern sowieso nur im unbedingt erforderlichen Umfang ausgewertet werden. Auch was die Ermittlung sonstiger Daten betrifft, wird der durch § 193 Abs. 3 BauGB gegebene Rahmen bei weitem nicht ausgeschöpft.

Die Aufgaben nach § 193 Abs. 1 und 2 BauGB dienen hingegen privaten Interessen. Das Verlangen nach voller Kostendeckung ist daher für diesen Aufgabenbereich gerechtfertigt; der Kostendeckungsgrad ist bereits jetzt erheblich. Hauptkostenfaktor ist der Personalaufwand für die Vorbereitung der Gutachten bzw. die Vorbereitung durch Dritte (Berichterstatter). Daneben bilden die Gutachterentschädigungen einen weiteren erheblichen Kostenfaktor, der allerdings gesetzlich vorgegeben ist (Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZuSEG) i.d.F. vom 1. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1756), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 1994 (BGBl. I S. 1325)). Die Besetzung des Gutachterausschusses ist durch Landesverordnung vorgegeben.

Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit soll durch Verkürzung der Vorbereitungszeiten, durch intensivere Schulung und Überwachung seitens des HLVA und der Straffung der Beratungen des Gutachterausschusses für die Gutachten erreicht werden. Die Erhöhung der Mindestgebühr für die Erstattung von Wertgutachten durch Änderung der Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches ist in die Wege geleitet.

#### Zu Tz. 72 und 73

In der KVV ist im Rahmen der Vorgaben der Landesregierung "Hessische Verwaltung 2000" ein tiefgreifender Reformprozeß in Gang gesetzt worden. Dieser ist so angelegt, daß die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen zur Zukunft der KVV getroffen werden können. Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Aufgabenfelder der Verwaltung werden dabei einer

- 72 Das HMWVL stimmt in seiner Stellungnahme den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs in weiten Bereichen grundsätzlich zu. Teilweise wird aber auf bestehende Hinderungsgründe bzw. laufende Verhandlungen mit anderen Stellen hingewiesen. Einzelne Anregungen seien bereits umgesetzt bzw. aufgegriffen worden. In der KVV sei im Rahmen der Vorgaben der Landesregierung "Hessische Verwaltung 2000" ein tiefgreifender Reformprozeß in Gang gesetzt worden. Neben einer umfassenden Aufgaben- und Aufgabenvollzugskritik, einer Kon-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

*Stellungnahme der Landesregierung*

zeption zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und einem Personalentwicklungsplan würden hierbei die Aufbau- und Ablauforganisation der KVV einer intensiven Prüfung unterzogen. Eine ganze Reihe der Vorschläge des Rechnungshofs könnten aus diesem Grund derzeit zwar aufgegriffen werden, abschließende Äußerungen bzw. Entscheidungen seien zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht möglich.

- 73 Der Rechnungshof begrüßt die Reformbestrebungen der KVV, zumal diese in wesentlichen Punkten, wie schon jetzt erkennbar ist, mit seinen Vorschlägen übereinstimmen. Allerdings hält er es für geboten, bereits zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Maßnahmen zur Umsetzung seiner Vorschläge zu ergreifen. Dies beruht nicht zuletzt auf der Erfahrung, daß die Landesregierung wiederholt bei Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Empfehlungen des Rechnungshofs zwar im Grundsatz zugestimmt und entsprechende Maßnahmen angekündigt hat, bei der konkreten Umsetzung dann jedoch den notwendigen Nachdruck vermissen ließ. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn personelle Konsequenzen zu ziehen waren.

Der Rechnungshof nimmt diese Erfahrung zum Anlaß, eindringlich auf die zügige Verwirklichung seiner Vorschläge hinzuweisen. Dies gilt vorrangig für die aufgezeigten Personaleinsparungsmöglichkeiten. In diesen Bereichen frei werdende Stellen sollten ersatzlos gestrichen bzw. bis zum Abschluß der angekündigten eigenen Untersuchungen nicht wieder besetzt werden.

intensiven Prüfung unterzogen und alle Vorschläge des Rechnungshofs, soweit sie noch nicht aufgegriffen und umgesetzt wurden, mit einbezogen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Eichverwaltung**

(Kap. 07 01 und 07 41)

**Wegen der Entwicklung des nationalen und des EU-Rechts werden wesentliche Aufgaben der Eichverwaltung entfallen. Deshalb ist die Selbständigkeit der Verwaltung in Frage gestellt.**

**Kurzfristig kann das betriebswirtschaftliche Ergebnis der Verwaltung durch Realisierung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen verbessert werden.**

- 74 Nach § 1 des Eichgesetzes des Bundes ist es Aufgabe der Eichverwaltung, den Verbraucher beim Erwerb meßbarer Güter und Dienstleistungen zu schützen und im Interesse eines lauten Handelsverkehrs die Voraussetzungen für richtiges Messen im geschäftlichen Verkehr zu schaffen (Verbraucherschutz und Firmenschutz). Weiter ist es Ziel des Eichgesetzes, die Meßsicherheit im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz und in ähnlichen Bereichen des öffentlichen Interesses zu gewährleisten sowie das Vertrauen in die amtlichen Messungen zu stärken.

Im Rahmen dieser Vorgaben nehmen die Eichverwaltungen der Länder die Eichaufgaben (Erst- und Nacheichungen) und die weiteren Überwachungsaufgaben (Füllmengenkontrollen, Einhaltung eichrechtlicher Vorschriften usw.) wahr. Neben den Eichverwaltungen können auch private Unternehmen Eichaufgaben durch Zählerprüfungen, Qualitätssicherungssysteme, Wartungsdienste usw. ausführen.

- 75 Die Eichverwaltung ist nach einer bundeseinheitlichen Eich- und Beglaubigungsverordnung berechtigt, für den Großteil ihrer Amtshandlungen – von Befreiungstatbeständen abgesehen – Gebühren und Auslagenersatz zu erheben. Nach dem Ergebnis der kameralistischen Buchführung reichten diese Einnahmen in der Regel aus, in der Haushaltsrechnung einen Überschuß über die Ausgaben der Eichverwaltung auszuweisen.

Im Vergleich zu den Haushaltsrechnungen hat der Rechnungshof für die Jahre 1993–1995 eine Kostenstellenrechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erstellt. Aufgrund dieser Berechnungen lag entgegen dem kameralistischen Ergebnis – jeweils eine Unterdeckung vor. Diese betrug in den Jahren 1993 und 1994 je ca. 2,4 Mio DM bei einem Deckungsgrad von ca. 80 v.H. sowie im Jahr 1995 von 3,6 Mio DM bei einem Deckungsgrad von ca. 70 v.H. Der Grund für die Verschlechterung im Jahr 1995 ist der Einnahmerückgang bei gleichzeitig gestiegenen Ausgaben.

Die vom Rechnungshof für die Jahre 1993–1995 ermittelte Unterdeckung dürfte auch schon vor diesem Zeitraum vorgelegen haben. Die Unterdeckung ist offensichtlich im Untersuchungszeitraum gestiegen. Ursache des Einnahmerückgangs ist die Entwicklung des nationalen und des EU-Rechts in den letzten Jahren. Diese Rechtsänderungen haben bewirkt, daß über das bestehende Maß hinaus weitere Aufgaben der Eichverwaltung auf private Unternehmen übergegangen sind. Damit ist auch in diesen Bereichen die Gewährung des Verbraucherschutzes von den staatlichen Stellen auf private Einrichtungen übertragen worden.

Den Einnahmeverlusten der Eichverwaltung steht kein entsprechender Ausgabenrückgang gegenüber. Angesichts der zu erwartenden weiteren Liberalisierung im Eichwesen geht der Rechnungshof von einer weiteren Verschlechterung der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der Eichverwaltung aus.

- 76 Dieser Sachverhalt und die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse hätten für das Ministerium Anlaß sein müssen, aktiv in diesen von Bund und EU ausgehenden Veränderungsprozeß einzugreifen und rechtzeitig über Alternativen zu entscheiden. Der Rech-

**Zu Tz. 75 bis 78**

Die bereits eingetretene und noch zu erwartende Liberalisierung auf dem Gebiet des Meß- und Eichwesens wird zu einem weiteren quantitativen Rückgang der Aufgaben der Eichverwaltung, verbunden mit einer Steigerung der qualitativen Anforderungen und damit zwangsläufig zu organisatorischen und personalwirtschaftlichen Konsequenzen in diesem Verwaltungsbereich, führen. Allerdings ist vor Ende dieses Jahrzehnts kaum mit entscheidenden Schritten in Richtung einer weiteren Liberalisierung zu rechnen. Bis dahin muß die Organisation der Eichverwaltung sehr eingehend überprüft und den geänderten Rahmenbedingungen angepaßt werden. In welchem Umfang damit strukturelle Veränderungen verbunden sind, läßt sich derzeit noch nicht absehen. Dies schließt selbstverständlich vorgezogene Verbesserungen des Status quo nicht aus.

Der Vorschlag des Rechnungshofs zur Integration des Eichamtes Frankfurt in das Eichamt Wiesbaden wird grundsätzlich positiv beurteilt und realisiert, wenn die wirtschaftlichen Vorteile daraus überwiegen, war zur Zeit geprüft wird.

Mit dem Start eines Pilotprojekts "Qualitätsmanagement" im Rahmen der Umsetzung der Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung bei der Hessischen Eichdirektion ist bereits begonnen worden.

Aus ordnungspolitischen Gründen ist die Sicherstellung der Korrektheit von Maß und Gewicht zu gewährleisten. Die Nacheichungen machen den überwiegenden Teil der Einnahmen der Eichverwaltung

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

nungshof hat aufgrund seiner Feststellungen dazu vorgeschlagen:

- die bei den Ersteichungen in Gang befindliche Entwicklung zum gänzlichen Wegfall dieser Aufgabe für die Eichverwaltung durch entsprechende Initiativen zu forcieren und baldmöglichst zum Abschluß zu bringen;
- auch auf eine Entstaatlichung der Nacheichungen hinzuwirken, da eine vergleichbare Entwicklung wie bei den Ersteichungen zu erwarten ist;
- die Eichverwaltung nach Wegfall der Erst- und Nacheichungen als selbständige Verwaltung aufzulösen und die Restaufgaben einer bestehenden technischen Verwaltung zu übertragen. Der für die Restaufgaben verbleibende Personalbedarf in einer Größenordnung von ca. 30–40 Beschäftigten rechtfertigt dann keinen selbständigen Verwaltungszweig mehr.

77 Diese Empfehlungen sind wegen der notwendigen Initiativen und Gesetzesänderungen auf Bundes- und EU-Ebene nicht in kurzer Zeit umsetzbar. Für die Übergangszeit hält es der Rechnungshof daher für erforderlich, durch kurzfristig realisierbare Maßnahmen die finanzielle Situation der Eichverwaltung günstiger zu gestalten. Insoweit hat der Rechnungshof zu den folgenden Punkten Empfehlungen ausgesprochen:

a) Das Kosten- und Leistungsbild der Eichverwaltung kann durch

- baldige Anhebungen der Gebühren möglichst bis zur vollen Kostendeckung,
- künftige Anpassung der Gebühren in kürzeren Zeitabständen an die jeweiligen aktuellen Gegebenheiten,
- Aufhebung der Gebührenfreiheit für Amtshandlungen bei Bundes- und Kommunalverwaltungen,
- Vereinfachung des für die Eichverwaltung geltenden Gebührenverzeichnisses

verbessert werden.

Durch diese Maßnahmen läßt sich die vom Rechnungshof durch die Kostenstellenrechnung ermittelte generelle Unterdeckung bei jeder der gebildeten Kostenstellen vermindern oder eine volle Kostendeckung erreichen.

b) Das derzeitige Rechnungswesen ist möglichst bald um betriebswirtschaftliche Komponenten zu ergänzen, um die wirtschaftliche Gesamtsituation besser beurteilen zu können und das Kostenbewußtsein bei der Eichverwaltung zu schärfen.

c) In weiteren Einzelfällen sind ergebniswirksame Maßnahmen zu ergreifen wie

- Zusammenlegung des Eichamtes für Glasmeßgeräte in Darmstadt mit dem Eichamt in Darmstadt und Eingliederung des Eichamtes Frankfurt in das Eichamt Wiesbaden. Damit ließen sich Personalkosten im Leitungs- und Verwaltungsbereich sowie Mietkosten in Frankfurt von ca. 120 000 DM jährlich einsparen.
- Erhöhung der Verwarnungs- und Bußgelder zumindest bis zur vollen Kostendeckung. Dadurch würde auch die gewünschte Sanktionswirkung verbessert.
- Wegfall von 10 unbesetzten Stellen.
- Verlängerung der Eichfristen für Geräte mit geringer Fehlerhäufigkeit.
- Automatisierung des bisherigen manuellen Verfahrens zur Rechnungsabwicklung, um Verwaltungsaufwand bei der Eichverwaltung und der Staatskasse zu verringern.

aus. Untersuchungen weiterer Möglichkeiten der Deregulierung wie zum Beispiel die Aufhebung der Eichpflicht für einige Meßgeräte oder die Gültigkeitsdauer von Eichungen und Prüfverfahren werden aber positiv beurteilt.

Zu bedenken ist, daß bei einer Privatisierung der Nacheichung

- die Eichbehörde die erforderlichen Prüfeinrichtungen benötigt, die auf einem hohen technischen Stand gehalten werden müssen,
- die Fachkompetenz des verbleibenden Personals erhalten bleiben muß,
- künftige Überwachungsaufgaben in erster Linie von höher qualifiziertem Personal auszuführen sind.

Aus diesem Grunde würde im Falle der Privatisierung der Nacheichung vorübergehend sogar mit einem wachsenden Zuschußbedarf zu rechnen sein, da

- die erheblichen Einnahmeverluste sofort eintreten würden,
- ein Rückgang der Personalausgaben jedoch erst bei einer anderen Verwendung des freizustellenden Personals entstehen könnte.

Angesichts der zu erwartenden Veränderungen auf dem Gebiet des Eichwesens wurde bisher davon Abstand genommen, vor einer organisatorischen Neustrukturierung die Eichverwaltung an einem "Modellversuch Budgetierungssystem" zu beteiligen. Im Rahmen des eingangs erwähnten Pilotprojektes "Qualitätsmanagement" ist allerdings beabsichtigt, bei der Hessischen Eichdirektion ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen einzuführen.

Das Ziel der Erhebung kostendeckender Gebühren wird weiter verfolgt. Eine neue Eich- und Beglaubigungskostenverordnung ist mit Wirkung vom 1. August 1996 in Kraft getreten. Der Bund wird weiter aufgefordert, eine entsprechende Verordnung vorzulegen, in der die Sätze der Eich- und Beglaubigungskostenverordnung ab 1998 kostendeckend angepaßt sind.

Die Länder haben den Bund außerdem aufgefordert, die Gebühren künftig in kürzeren Zeitabständen anzupassen.

Die Aufhebung der persönlichen Gebührenfreiheit für Tätigkeiten im Eichwesen und damit die Erzielung weiterer Einnahmen durch Änderung des Verwaltungskostengesetzes des Bundes ist nicht zu erreichen, weil insoweit einheitlich an dem Grundsatz, daß sich die Behörden untereinander keine Gebührenrechnungen erteilen sollen, festgehalten wird.

Zur Privatisierung der Ersteichung wurde das Bundeswirtschaftsministerium von den Ländern bereits gebeten, dafür zu sorgen, daß die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die Ersteichung von

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- Konzentration der Aufgabenwahrnehmung im Verwaltungsbereich der Eichdirektion, um insgesamt zwei Stellen einzusparen.
- Weiterentwicklung der DV-Konzeption für das kostenaufwendige DV-Projekt "Automation der Eichverwaltung" wegen der inzwischen eingetretenen Veränderungen. Dazu wären vom Ministerium Zielvorgaben zu definieren und ein effizienzorientierter Handlungsrahmen vorzugeben.

78 Das Ministerium stimmt in seiner Stellungnahme den Prüfungsfeststellungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend zu. Teilweise seien die Empfehlungen bereits umgesetzt worden bzw. sollen umgehend verwirklicht werden. Andere Vorschläge zur Verbesserung des Status quo könnten zwar aufgegriffen werden, sie bedürften aber im Hinblick auf die Rahmenbedingungen im Sinne der Handlungsvorschläge zur Modernisierung der Landesverwaltung einer eingehenden Überprüfung.

Zu dem von Bund und EU ausgehenden Veränderungsprozeß bei den Ersteichungen sieht das Ministerium keinen kurzfristigen Handlungsbedarf. Zur Privatisierung der Nacheichungen will das Ministerium keine Initiativen ergreifen, da aus ordnungspolitischen Gründen die Sicherstellung der Korrektheit von Maß und Gewicht durch den Staat zu gewährleisten sei. Zwar werde auch unabhängig davon die weitere Liberalisierung auf dem Gebiet des Eichwesens zu einem quantitativen Rückgang der Aufgaben führen, jedoch sei vor Ende dieses Jahrzehnts kaum mit entscheidenden Schritten in diese Richtung zu rechnen.

Selbst wenn die Einschätzung des Ministeriums, die vom Rechnungshof nicht geteilt wird, richtig sein sollte, müßte bereits jetzt Vorsorge getroffen werden, um den zu erwartenden geringeren Personalbedarf und damit den Personalabbau im Rahmen der Personalbewirtschaftung bewältigen zu können.

Über die vom Ministerium zugesagten Verbesserungen zum Status quo hinaus sind daher auch alle übrigen Maßnahmen aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofs einzuleiten. Insbesondere empfiehlt der Rechnungshof, auch die Entstaatlichung der Nacheichung in die Überlegungen einzubeziehen. Im engen Zusammenhang damit ist die Datenverarbeitung an den künftigen Bedarf anzupassen und die Frage der Auflösung der Eichverwaltung als selbständige Verwaltung zu klären.

Meßgeräten auf die Hersteller zu übertragen (was eine Änderung der Eichordnung bedingt). Im beschränkten Umfang ist dies schon heute möglich (Meßgeräte der Energiewirtschaft, nichtselbsttätige Waagen).

Schließlich werden 10 unbesetzte Stellen eingespart und auch im Verwaltungsbereich noch zwei Stellen abgebaut. Die DV-gestützte Rechnungsabwicklung mit Anbindung an die Staatskasse ist beabsichtigt, die Weiterentwicklung der DV-Konzeption wird nach Vorliegen definitiver Organisationsentscheidungen unter Berücksichtigung von veränderter Aufgabenstellung und Aufgabenumfang folgen können.

Wenngleich aus ordnungspolitischen Gründen die Sicherstellung der Korrektheit von Maß und Gewicht zu gewährleisten ist, stehen dem Eichwesen als staatliche Aufgabe beachtliche Veränderungen bevor, die nicht ohne Auswirkungen auf die Organisation der Eichverwaltung bleiben werden. Die Anregungen des Rechnungshofs zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der hessischen Eichverwaltung sind eine sehr hilfreiche Unterstützung für künftige Entscheidungen. Es darf jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, als ob das Land die Entwicklung bestimmen könnte. Gleichwohl wird an dem Ziel einer Kostendeckung – auch bei ggf. reduzierten Aufgaben – festgehalten. Betriebswirtschaftliche Elemente wie z.B. die Kostenrechnung werden nicht unberücksichtigt bleiben. Dem Streben nach Reduzierung der Ausgaben/Kosten steht die Präsenzpflcht in der Fläche entgegen.

Die Spezialität der Aufgabe erfordert gegenwärtig eine selbständige Eichverwaltung. Eine Auflösung als selbständiger Verwaltungszweig und damit die Übertragung auf eine andere technische Verwaltungsbehörde steht daher derzeit – und ohne nähere Überprüfung – nicht zur Diskussion.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Privatisierung des Landesbetriebs Staatliche Technische Überwachung Hessen (TÜH)**

(Kap. 07 17; 07 43 ab 1996)

**Die Privatisierung des Landesbetriebs TÜH wirkt sich bisher nachteilig für das Land aus. Das ist nicht vertretbar.**

**Der Rechnungshof hält es für geboten, Nachbesserungen insbesondere im Personalbereich und bei der gegenseitigen Leistungsverrechnung zwischen dem Landesbetrieb TÜH und der neu gegründeten TÜ GmbH vorzunehmen.**

**Allgemeines zur Entstehung und Entwicklung des Landesbetriebs TÜH**

- 79 Die drei Technischen Überwachungsämter Darmstadt, Frankfurt/Main und Kassel wurden ab dem 1. Januar 1977 in dem nach § 26 LHO kaufmännisch geführten Landesbetrieb "Staatliche Technische Überwachung Hessen (TÜH)" mit Sitz der Hauptverwaltung in Darmstadt zusammengefaßt. Sie blieben als Ämter des Landesbetriebs bestehen.

Die am 31. Dezember 1976 den bisherigen Überwachungsämtern zur Verfügung stehenden Grundstücke, Gebäude, Einrichtungen und technischen Anlagen wurden dem Landesbetrieb vom Land überlassen. In die Eröffnungsbilanz des Landesbetriebs TÜH zum 1. Januar 1977 wurden die Anlagen mit den ermittelten Buchwerten übernommen. Als Gegenposten für die vom Land dem Landesbetrieb zugeführten Vermögenswerte wurden zum einen das Betriebskapital (20,3 Mio DM) und zum anderen ein fiktives Darlehen des Landes (12 Mio DM) ausgewiesen. Das Darlehen war mit 7,5 v.H. p.a. zu verzinsen. Es wurde am 30. Juni 1983 in einem Betrag getilgt.

Der Landesbetrieb TÜH ist in verschiedene Hauptabteilungen gegliedert. Er wird entsprechend der Betriebssatzung von einem Direktor geleitet. Der Direktor vertritt den Betrieb gerichtlich und außergerichtlich. Für die Aufsicht ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zuständig. Es kann dem Landesbetrieb Weisung erteilen und hat ein uneingeschränktes Recht auf Auskunft und Prüfung aller Geschäftsvorfälle. Die Verwaltungen und die übrigen Betriebsbereiche befinden sich überwiegend in eigenen Räumlichkeiten und Anlagen.

Zum 31. Dezember 1990 waren beim Landesbetrieb TÜH 776 Mitarbeiter – davon 143 Beamte – beschäftigt, wovon 506 in den technischen und 250 in den Verwaltungsbereichen tätig waren. Der Rest entfiel auf Hausmeister und Reinigungspersonal. Für die beamteten Mitarbeiter wurden in der Vergangenheit bilanzmäßig Pensionsrückstellungen gebildet. Im Geschäftsjahr 1990 betrugen die Umsatzerlöse 83,7 Mio DM, der Jahresüberschuß 3,4 Mio DM.

Insgesamt hat der Landesbetrieb seit seiner Gründung im Jahre 1977 bis einschließlich des Geschäftsjahres 1993 Jahresüberschüsse von 30,3 Mio DM erwirtschaftet. Im gleichen Zeitraum hat er nachfolgende Beträge an den Landeshaushalt abgeführt:

|                                              | <u>Mio DM</u> |
|----------------------------------------------|---------------|
| – Zinsen für fiktiv gewährtes Darlehen       | 5,9           |
| – Rückzahlung des fiktiven Darlehens         | 12,0          |
| – Abführungen aus laufenden Gewinnen         | 10,1          |
| – pauschale Gewinnabführung                  | 4,2           |
| – übernommene Stammeinlage für TÜ GmbH       | 13,5          |
| – erste Versorgungsausgleichsrate an TÜ GmbH | 1,2           |
| Gesamtabführungen an den Landeshaushalt      | 46,9          |

Hinzu kommen ab dem Geschäftsjahr 1994 noch vier weitere vorläufige Versorgungsausgleichsraten von jährlich 1,2 Mio

**Zu Tz. 79 bis 81**

Die Sachdarstellung des Rechnungshofs ist zutreffend.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

DM, die aufgrund vertraglicher Vereinbarung für übernommene Bedienstete des Landesbetriebs TÜH an die TÜ GmbH zu entrichten sind.

Die Jahresabschlußprüfungsberichte des Landesbetriebs TÜH weisen für das Geschäftsjahr 1994 einen Jahresüberschuß von 4,9 Mio DM und für das Geschäftsjahr 1995 einen Jahresfehlbetrag von 0,6 Mio DM aus. Gewinnabführungen an das Land wurden in 1994 in Höhe von 2,3 Mio DM und in 1995 von 1,3 Mio DM vorgenommen. Zum 31. Dezember 1995 weist die Bilanz des Landesbetriebs nach Abzug des Jahresfehlbetrags 1995 noch einen Gewinnvortrag von 12,5 Mio DM aus. In 1996 sollen hiervon 5,5 Mio DM an den Landeshaushalt abgeführt werden.

### **Kooperation zwischen dem Land Hessen und dem Technischen Überwachungsverein Südwest e.V. (TÜV Südwest) sowie unmittelbare Beteiligung des Landes an der Technischen Überwachung Hessen GmbH (TÜ GmbH)**

- 80 Beginnend ab dem Jahre 1989 ließ das für den Landesbetrieb zuständige Ministerium prüfen, in welcher Form der Landesbetrieb TÜH unter den seines Erachtens sich verändernden Rahmenbedingungen – wie z.B. Fortschreiten der technischen Entwicklung, Deregulierung, Schaffung des europäischen Binnenmarktes – zukünftig den Anforderungen von Staat und Wirtschaft gerecht werden könnte. Dabei standen als Entwicklungsperspektiven zunächst entweder eine Fortentwicklung des vorhandenen kaufmännisch geführten Landesbetriebs i.S. des § 26 Abs. 1 LHO oder eine umfassende verbandsrechtliche Kooperation mit einem der anderen deutschen Technischen Überwachungsvereine zur Debatte. Mit verschiedenen Überwachungsvereinen wurden daraufhin entsprechende Kontakte aufgenommen. Außerdem wurde ein Wirtschaftsprüfer beauftragt, die bei einer Kooperation auftretenden gesellschafts-, arbeits- und steuerrechtlichen Fragen näher zu untersuchen.

Das Mitte Dezember 1989 vorgelegte Gutachten beschränkte sich schwerpunktmäßig auf die Untersuchung von vertraglichen, verbandsrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen. Der Gutachter gab letztlich einer verbandsrechtlichen Kooperation in Form einer GmbH den Vorzug. In letzter Konsequenz sollte dem Landesbetrieb TÜH der Status einer reinen Vermögensverwaltungseinrichtung zukommen.

Der Gutachter wies allerdings ausdrücklich darauf hin, daß mit erheblichen zusätzlichen Kosten für die Altersversorgung des eingebrachten TÜH-Personals dann zu rechnen sei, wenn das Land an der GmbH keine Mehrheitsbeteiligung besitze, weil dies den Wegfall der dynamischen VBL-Versorgungsrente bei Arbeitern und Angestellten bedinge.

Ein Jahr später kam es am 17./18. Dezember 1990 zu einem Vorvertrag zwischen dem Land Hessen und dem Technischen Überwachungsverein Südwest e.V., in dem eine Kooperation vereinbart und die Gründung einer GmbH vorgesehen wurde. Darin war bereits eine Beteiligung des Landes von höchstens 49 v.H. geplant. Als Unternehmensgegenstand der GmbH wurde "die Durchführung von Prüf- und Beratungsaufgaben auf den Gebieten der technischen Sicherheit und des Umweltschutzes (freiwirtschaftlicher Bereich)" festgelegt.

Nachdem der Rechnungshof Anfang Februar 1991 über die geplante Kooperation und die Gesellschaftsgründung nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unterrichtet worden war, wies er in einem Schreiben vom 1. März 1991 an das Ministerium der Finanzen auf folgende Punkte hin:

- Die geplante Minderbeteiligung an der GmbH sei bedenklich. Bei einer mehrheitlichen Beteiligung könnten das Landesinteresse und die Einflußnahme in der Gesellschaft besonders im Hinblick auf § 53 HGrG besser gewahrt werden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

- Auch bei einer Minderbeteiligung des Landes sollte auf die Einräumung der Befugnisse nach § 54 HGrG nicht verzichtet werden, um die Einhaltung einzelner im Vorvertrag getroffener Regelungen prüfen zu können.
- Zudem könne nicht akzeptiert werden, daß beispielsweise die GmbH die Prüfungs- und Beratungsaufgaben des freiwirtschaftlichen Bereichs der TÜH übernehme, das dafür tätige Personal aber, weil dessen Übernahme durch die GmbH nicht möglich sei oder das Personal einem Wechsel nicht zustimme, bei dem Landesbetrieb TÜH verbleibe.

Am 2. April 1991 wurde die Technische Überwachung Hessen GmbH (TÜ GmbH) mit einer mehrheitlichen Beteiligung des Kooperationspartners TÜV Südwest von 55 v.H. und einer Beteiligung des Landes von 45 v.H. gegründet. Der Direktor des Landesbetriebs TÜH wurde in der Gründungsversammlung in Personalunion als einer der beiden Geschäftsführer der TÜ GmbH bestellt. Im Gesellschaftsvertrag wurde dem Rechnungshof lediglich ein auf 3 Jahre begrenztes örtliches Prüfungsrecht nach § 54 HGrG bei der TÜ GmbH eingeräumt.

Die TÜ GmbH hat vom Landesbetrieb Räume angemietet und ab Oktober 1991 ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie hat von beiden Gesellschaftern einzelne Geschäftsfelder übertragen erhalten und anschließend ihren Betrieb weiter ausgebaut und fortentwickelt.

In dem am 3. Dezember 1992 zwischen den Gesellschaftern abgeschlossenen Kooperationsvertrag wurde – wie schon im Vorvertrag vorgesehen – eine weitreichende Zusammenarbeit vereinbart, die letztlich in der Zukunft eine umfassende Übertragung von bisherigen Aufgaben des Landesbetriebs TÜH auf die TÜ GmbH zur Folge haben wird. Als Ziel dieser Kooperation wurde die Schaffung eines leistungs- und wettbewerbsfähigen Prüf- und Beratungsunternehmens festgelegt. Das im Lande Hessen vorhandene freiwirtschaftliche Marktpotential – das sind die Tätigkeiten, die nicht dem hoheitlichen Bereich gesetzlich vorbehalten sind – sollte voll ausgeschöpft und Synergieeffekte genutzt werden. Die zu freiwirtschaftlichen Aufgaben werdenden Vorbehaltsaufgaben des Landesbetriebs TÜH sollten dann von der TÜ GmbH alleine angeboten werden. Arbeitsplätze in der TÜ GmbH sollten vorrangig den Mitarbeitern des Landesbetriebs TÜH angeboten, die beim Landesbetrieb TÜH verbleibenden Arbeitsplätze gesichert und die erforderlichen Investitionsmaßnahmen zwischen dem Landesbetrieb TÜH und der TÜ GmbH abgestimmt werden. Die beiden Unternehmen sollten auf dem Markt als Einheit auftreten und eine weitgehend gemeinsame, im Hinblick auf die Zukunftsorientierung bei der TÜ GmbH anzusiedelnde Verwaltung erhalten. Die Kosten der gemeinsamen Verwaltung sollten dabei verursachungsgerecht auf der Basis der Selbstkosten zugeordnet werden.

Im Juni 1992 waren zuvor zwischen dem Landesbetrieb TÜH und der TÜ GmbH bereits eine Rahmenvereinbarung über die Erbringung von gegenseitigen Leistungen und eine Vereinbarung über die betriebliche Leistungsverrechnung getroffen worden. Hiernach sollte die gegenseitige Inanspruchnahme von Leistungen in der Regel auf der Grundlage von Werkverträgen zum Selbstkosten-Stundensatz erfolgen.

### Prüfungen durch den Rechnungshof

- 81 Der Rechnungshof hat wegen seines zeitlich begrenzten Prüfungsrechts bereits im Jahre 1994 bei der TÜ GmbH zu den Geschäftsjahren 1991 bis 1993 eine Betätigungsprüfung nach § 92 LHO durchgeführt. Zu den Prüfungsmitteilungen hat das Ministerium der Finanzen inzwischen Stellung genommen. Dessen Stellungnahmen vermochten insbesondere zur Frage des Landesinteresses und des zeitlich begrenzten Prüfungsrechts den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Weil aber diese Punkte faktisch mit der Gründung der TÜ GmbH bereits festgeschrieben

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

worden waren, erklärte er das Prüfungsverfahren der Betätigungsprüfung bei der TÜ GmbH für abgeschlossen.

Die bei der im Anschluß daran durchgeführten Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs TÜH nach § 88 LHO getroffenen Feststellungen wurden dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zur Stellungnahme, dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnisnahme übersandt. In der zwischen beiden Ministerien abgestimmten Stellungnahme wurden die Einzelfeststellungen des Rechnungshofs zwar zum überwiegenden Teil akzeptiert und entsprechende Änderungen veranlaßt bzw. angekündigt. Dennoch vermochte die Stellungnahme in den grundlegenden Punkten – insbesondere die Kooperation zwischen dem Landesbetrieb TÜH und der TÜ GmbH betreffend – aus der haushaltsrechtlichen Sicht des Landes nicht zu befriedigen. Das Prüfungsverfahren ist deshalb noch nicht abgeschlossen.

Die Privatisierung des Landesbetriebs TÜH wirkt sich bisher nachteilig für das Land aus, was der Rechnungshof für nicht vertretbar hält.

Seine Auffassung gründet er im wesentlichen auf folgende Sachverhalte:

#### Änderung der Organisations- und Rechtsform

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

Der nach kaufmännischen Grundsätzen geführte Landesbetrieb TÜH war aus haushaltswirtschaftlicher Sicht des Landes vor der begonnenen Umstrukturierung und der Übertragung von Tätigkeiten auf die TÜ GmbH ein finanziell abgesicherter und einer der wenigen wirtschaftlich erfolgreichen Landesbetriebe. Er führte in den Jahren 1977 bis 1993 an den Landeshaushalt insgesamt rd. 47 Mio DM ab. Die ihm daneben verbliebene Ertragskraft nutzte er in der Vergangenheit dazu, den Betrieb durch Investitionen in Sachanlagen und in Personal auf die Aufgaben für die Zukunft vorzubereiten und wettbewerbsfähig zu halten. Zusätzlich bildete er Pensionsrückstellungen für die Beamten (am 31. Dezember 1993 rd. 92 Mio DM).

Deshalb brachte der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs nach § 88 LHO zum Ausdruck, daß er im Jahre 1990 keine Notwendigkeit im Sinne des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO gesehen habe, die Landesinteressen in diesem Bereich künftig in anderer Form wahrnehmen zu lassen. Nach seiner Auffassung sei es wenigstens notwendig gewesen, vor der Kooperation mit Gründung einer privatrechtlichen GmbH auch andere Alternativen näher zu untersuchen, mit denen der Zweck im Landesinteresse ggf. "besser und wirtschaftlicher" hätte erreicht werden können. Er führte dazu neben der Weiterführung des Landesbetriebs in der bisherigen Form weitere Alternativmöglichkeiten auf.

Zudem bemängelte er, daß das vorhandene Volumen an wirtschaftlicher, fachlicher und personeller Kapazität – ein schwer in Zahlen faßbares Know-how, Fachwissen, Kundenstamm, Organisation und Firmenimage – aufgrund der gewählten Konstruktion in vollem Umfang unentgeltlich auf die TÜ GmbH übertragen worden sei bzw. werde. Infolge der inzwischen bereits vorgenommenen und noch beabsichtigten Übertragung von Funktionen und Tätigkeitsbereichen des Landesbetriebs auf die TÜ GmbH werde es schließlich dazu kommen, daß die erwirtschafteten Überschüsse aus den übertragenen Tätigkeitsbereichen dem Landeshaushalt nicht mehr wie bisher zu 100 v.H., sondern über die Beteiligung an der TÜ GmbH allenfalls in

#### Zu Tz. 82

Die Auffassung des Rechnungshofs wird nicht geteilt. Aufgrund der bereits vor 1990 eingetretenen Deregulierung und sich weiter abzeichnenden Deregulierungsbestrebungen auf dem Gebiet der Technischen Überwachung erschien es geboten, geeignete Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um finanzielle Verluste von dem Land fernzuhalten.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Treuarbeit kam in ihrem Gutachten über die künftige Unternehmensstruktur zu dem Ergebnis, daß die TÜH aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs mit Marktverlusten zu rechnen hat. Der Gutachter führt hierzu aus: "Sie wird daher auf neuen Arbeitsgebieten tätig werden müssen. Hier trifft sie auf die Konkurrenz der auf diesen Bereichen mit einem Vorsprung arbeitenden anderen Technischen Überwachungsvereine. Zum Aufbau neuer und zur Erweiterung bestehender Bereiche werden erhebliche Mittel für Personal- und Sachinvestitionen erforderlich, wobei ein späterer Erfolg nicht sicher ist. Um den Vorsprung einzelner Konkurrenten auf bestimmten Gebieten zu nutzen und das Erfolgsrisiko niedrig zu halten, empfiehlt sich eine Zusammenarbeit mit einem geeigneten Partner."

Ein wichtiges Interesse des Landes war somit gegeben, sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts zu beteiligen.

Heute kann festgestellt werden, daß die sich 1989 abzeichnende Entmonopolisierung sich tatsächlich eingestellt hat und die wesentlichen Überwachungsaufgaben des Landesbetriebes in Konkurrenz zu Dritten wahrgenommen werden. Der Verlust von Marktanteilen, auch in der Kraftfahrzeugüberwachung, ist festzustellen. Deshalb können auch die Betriebsergebnisse der Vergangenheit zur Beurteilung

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Höhe von 45 v.H. zufließen. Lediglich aus den bisher nicht vom Landesbetrieb TÜH abgedeckten Prüfungsbereichen der TÜ GmbH könnten dem Land ggf. zusätzliche Gewinnanteile zustehen.

Diesen Feststellungen haben die beiden Ministerien vor allem entgegeng gehalten,

- es habe sich im vorliegenden Fall nicht um eine Übertragung von Tätigkeitsbereichen vom Landesbetrieb auf die TÜ GmbH gehandelt;
- der Rechnungshof habe nicht gewürdigt, daß sich die Rahmenbedingungen durch fortschreitende Deregulierung von Vorbehaltsaufgaben geändert hätten;
- der Aufbau freiwirtschaftlicher Tätigkeitsfelder habe zu einer Stabilisierung der noch dem Landesbetrieb vorbehaltenen Tätigkeitsfelder geführt.

Der Rechnungshof kann diese Begründung der Ministerien nicht akzeptieren. Wie er im Verlauf der örtlichen Erhebungen bei beiden Unternehmen festgestellt hat, hat die TÜ GmbH selbst zwar bisher auch vom Landesbetrieb TÜH nicht wahrgenommene freiwirtschaftliche Tätigkeitsbereiche aufgebaut. Die anderen Tätigkeitsbereiche hat sie jedoch vom Landesbetrieb TÜH übernommen oder wird sie künftig mit sämtlichen Funktionen und vorhandenen regionalen hessischen Kundenpotentialen unentgeltlich übernehmen. Wobei der Rechnungshof die von den Ministerien vorgetragene Behauptung, die positive Entwicklung des Landesbetriebs sei darauf zurückzuführen, daß die TÜ GmbH zunächst überwiegend verlustbringende Geschäftsfelder übernommen habe, nicht nachvollziehen kann. Als Gegenbeispiel mögen hier die Medizinisch-Psychologischen Untersuchungsstellen (MPU) dienen, die zum Zeitpunkt des Übergangs auf die TÜ GmbH positive Kostenstellenergebnisse auswiesen.

Ebensowenig hat es die Deregulierung zwingend erfordert, die Abteilungen Finanzen und Rechnungswesen und Allgemeine Verwaltung geschlossen und unentgeltlich vom Landesbetrieb TÜH auf die TÜ GmbH zu übertragen, um dort eine gemeinsame Verwaltung für beide Betriebe zu installieren. Diese Übertragung kam vielmehr nach Auffassung des Rechnungshofs verfrüht und geht damit letztlich zu Lasten des Landesbetriebs. Denn die Funktionen, deren Know-how und zum Großteil das Fachpersonal dieser Abteilungen wurden zu einem Zeitpunkt übertragen, zu dem die Tätigkeiten dieser Abteilungen noch zum weitaus überwiegenden Teil für den Landesbetrieb zu erbringen waren, was auch derzeit noch der Fall ist.

Aufgrund dieser Maßnahme hat der Landesbetrieb TÜH das der TÜ GmbH unentgeltlich übertragene Potential an Funktionen bzw. Personal wieder "zurückkaufen" müssen und zwar zu Preisen, die über den bei ihm in der Vergangenheit dafür angefallenen Kosten lagen. Die entstandene finanzielle Mehrbelastung hat der Rechnungshof in seinen nachfolgenden Einzelfeststellungen dargestellt. Dort aufgezeigte Regelungen und Abwicklungen wirkten sich einseitig zu Lasten des Landesbetriebs aus. Dies kann bei gleichberechtigten Kooperationspartnern nicht akzeptiert werden. Auch der Gutachter hat darauf hingewiesen, daß im Falle einer Kooperation dafür Sorge getragen werden muß, daß es zu einer echten Partnerschaft kommt und nicht nur dem neuen Partner eine Markterweiterung geboten wird.

Der Rechnungshof sieht viel eher für die TÜ GmbH und ihren Mehrheitsgesellschafter einen wirtschaftlichen Vorteil darin, daß beide aus dem schon seit langem bei den Vorbehaltstätigkeiten des Landesbetriebs TÜH vorhandenen regionalen Kundenstamm profitieren. Insoweit hat der Landesbetrieb TÜH den beiden Unternehmen die Einstiegsmöglichkeiten in Hessen verbessert, ohne daraus einen meßbaren finanziellen Vorteil erhalten zu haben.

der künftigen wirtschaftlichen Lage nur bedingt herangezogen werden.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die Entwicklung der Medizinisch-Psychologischen Untersuchungsstelle (MPU; ab 1. August 1992 MPI der TÜ GmbH) hingewiesen. Bis zum Jahre 1994 hatten die neuen Wettbewerber am Markt noch keine wesentlichen Marktanteile erworben, so daß seitens des Landesbetriebes und auch der TÜ GmbH positive Betriebsergebnisse – wenn auch mit abnehmender Tendenz – erwirtschaftet werden konnten. In den Jahren 1995 und 1996 haben sich beachtliche Marktverluste durch den einsetzenden Verdrängungswettbewerb eingestellt, dem nur bedingt gegengesteuert werden konnte. Die 1989/90 vorgenommene Prognose hat sich somit verwirklicht. Die Kunden der MPI, die aufgrund der früheren Monopolisierung keine Alternative zum Landesbetrieb hatten, können deshalb nicht im üblichen Sinne als "Kundenstamm" bezeichnet werden.

Es ist zutreffend, daß Bedienstete des Landes, die bei der TÜH beschäftigt sind und insbesondere im freiwirtschaftlichen Bereich arbeiten, das Angebot der Einstellung seitens der TÜ GmbH zum Teil nur sehr restriktiv genutzt haben. Dies ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der angesprochenen Altersstruktur der betroffenen Bediensteten.

Von dem Land Hessen und dem damaligen TÜV Südwestdeutschland war in dem Kooperationsvertrag vom 3. Dezember 1992 vereinbart worden, daß im Hinblick auf die Zukunftsorientierung der TÜH eine weitestgehend gemeinsame, bei der TÜ GmbH angesiedelte Verwaltung, eingerichtet werden solle. Diese Verabredung trägt unter ökonomischen und organisatorischen Gesichtspunkten der Stärkung der Partnerschaft der verbundenen Unternehmen und auch deren zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung.

Alleine die im Kooperationsvertrag vereinbarte Verbundpartnerschaft von TÜH und TÜ GmbH ermöglicht es, die Mitarbeiter, die in der TÜH verbleiben wollen, obwohl deren Aufgabengebiete nicht mehr von der TÜH wahrgenommen werden, u.a. mittels dem Instrumentarium Werkvertrag weiter zu beschäftigen und somit zusätzlichen finanziellen Verlust (Lohn ohne Arbeit) vom Land fernzuhalten. Eine Überführung der Mitarbeiter der TÜH ohne ihre Einwilligung auf einen anderen Rechtsträger ist aus tarifvertraglichen und beamtenrechtlichen Gründen nicht möglich.

Das Ziel, bei der sich abzeichnenden Marktentwicklung Verluste zu vermeiden, ist durchaus erreicht worden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Auch das in der Stellungnahme angeführte Argument, alleine durch die Verbundpartnerschaft werde es den in den freiwirtschaftlichen Bereichen und in den Stabsstellen tätigen Landesbediensteten des Landesbetriebs TÜH ermöglicht, vorrangig als Mitarbeiter der TÜ GmbH eingestellt zu werden, vermag nicht zu überzeugen. Bei einer anders gewählten Betriebsform ohne Verbundpartnerschaft oder einer GmbH mit Mehrheitsbeteiligung des Landes wäre dieses Problem überhaupt nicht aufgetreten. Der zusätzlich vereinbarte und vom Landesbetrieb TÜH an die TÜ GmbH zu leistende Versorgungsausgleich für übernommene TÜH-Mitarbeiter wäre dann ebenfalls entbehrlich gewesen.

Es ist schließlich nicht unüblich, daß zusammen mit dem Übergang von Funktionen und Tätigkeiten die damit betrauten Mitarbeiter im Rahmen einer Kooperation mit übernommen werden. Dies hätte um so mehr beachtet werden müssen, weil ertrag- und ggf. gewinnbringende Tätigkeiten und Wirtschaftspotentiale unentgeltlich übertragen wurden. Im vorliegenden Fall wurde darüber hinaus im Vorgriff auf eine geplante personengenaue Berechnung des Versorgungsausgleichs für vom Landesbetrieb TÜH gewechselte Bedienstete die Vorauszahlung eines Betrags von 6 Mio DM an die TÜ GmbH festgelegt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wurde versäumt, in den vertraglichen Vorgaben für die geplante Kooperation festzulegen, daß bei der Übernahme von Tätigkeitsbereichen das darin beschäftigte Personal mit übernommen werden muß. Die vom Rechnungshof im Vorfeld gegebenen Anregungen wurden nicht genügend beachtet.

Wie bei unseren Prüfungen erkennbar war, zeigen die Bediensteten des Landesbetriebs TÜH – insbesondere die beamteten Mitarbeiter (bis Ende 1993 waren nur 4 Beamte zu einem Wechsel bereit) und die älteren Bediensteten (am 31. Dezember 1991 waren über 50 v.H. der Mitarbeiter 46 Jahre und älter, über 20 v.H. waren zwischen 51 und 55 Jahre alt) – nur geringes Interesse an einem Übergang zur TÜ GmbH. Als Folge davon wird die TÜ GmbH auf Dauer für die vom Landesbetrieb TÜH übernommenen Tätigkeitsanteile neues Personal einstellen. Dadurch wird eine den Landesbetrieb belastende Situation "Lohn ohne Arbeit" mit einem Personalüberhang eintreten.

#### **Direktor des Landesbetriebs TÜH und Geschäftsführer der TÜ GmbH in Personalunion**

- 83 Wie bereits ausgeführt, wurde der Direktor des Landesbetriebs TÜH in der Gründungsversammlung der TÜ GmbH als einer der beiden Geschäftsführer der TÜ GmbH bestellt.

Der Rechnungshof stellte bei seinen Prüfungen dazu fest, daß durch diese Doppelfunktion Interessenkollisionen unvermeidbar waren und noch sind. Als Beispiele hierfür hat er die Frage der Kostenaufteilung für die Tätigkeit des Direktors und seines Vertreters sowie die Verfahrensweise bei der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung über die Erbringung gegenseitiger Leistungen vom 1. Dezember 1993 – zum einen als Direktor des Landesbetriebs TÜH und zum anderen als Geschäftsführer der TÜ GmbH – genannt.

Der Rechnungshof hielt daneben die gleichzeitige Bestellung des Direktors des Landesbetriebs TÜH mit den beamtenrechtlichen Bestimmungen nicht für vereinbar. Zwar sei der Direktor des Landesbetriebs als Beamter des Landes Hessen nach § 78 Abs. 1 HBG verpflichtet, eine Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst zu übernehmen, wenn sie seiner Vorbildung oder Berufsausbildung entspreche und ihn nicht über Gebühr in Anspruch nehme. Das gelte auch für die Tätigkeit in der Geschäftsführung der TÜ GmbH, deren Kapital sich teilweise in der Hand des Landes befindet. Mit seiner Berufung als Mitgeschäftsführer der TÜ GmbH sei dem Direktor allerdings eine Nebentätigkeit über-

#### **Zu Tz. 83**

Die beanstandete Konstellation der Geschäftsführung der TÜ GmbH entspricht der Zielsetzung des Kooperationsvertrages. Zweck der Kooperation war es, durch die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens TÜ GmbH eine Verbundpartnerschaft zu schaffen mit dem Ziel, den Landesbetrieb TÜH und die TÜ GmbH als ein am Markt verbundenes Unternehmen auftreten zu lassen.

Bei der Berufung des Direktors des Landesbetriebes der TÜH in die Geschäftsführung der TÜ GmbH wurde die Problematik, einerseits die Verbundpartnerschaft beider Betriebe in einer funktional koordinierten Führung gegenüber Kunden und Mitarbeitern zu verdeutlichen, andererseits eine Interessenkollision bei hoher zeitlicher Belastung des Direktors der TÜH durch die ihm übertragene Nebentätigkeit eines Geschäftsführers der TÜ GmbH zu vermeiden, sehr wohl erkannt, aber für eine Übergangsphase als noch tolerabel angesehen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

tragen worden, die hinsichtlich der zeitlichen Belastung zusammen mit seiner Tätigkeit im Landesbetrieb den Rahmen des § 85 HBG überschreiten dürfte.

Insgesamt kam der Rechnungshof zu dem Ergebnis, daß diese Personalunion sowohl aus rechtlichen als auch aus fürsorgerechtlichen Gründen zu Bedenken Anlaß gibt und darüber hinaus nicht zum Vorteil des Landes gereicht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hat zu diesem Punkt keine eigene Stellungnahme abgegeben. Es hat auf die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs aus der Prüfung nach § 92 LHO bei der Tü GmbH verwiesen. Danach sei diese Form der Personalunion von den Vertragspartnern so gewollt gewesen. Ziel der Kooperation, wie sie auch im späteren Kooperationsvertrag ihren Niederschlag gefunden habe, sei es gewesen, mit ihrer Hilfe eine Verbundpartnerschaft zu schaffen, die ihrerseits am Markt als verbundenes Unternehmen, als eine Einheit, auftreten sollte. Durch die Gründung der Tü GmbH habe man gerade kein Konkurrenzunternehmen zum Landesbetrieb TÜH schaffen wollen, sondern eine auszubauende Ergänzung zum Landesbetrieb. Bei dieser Konstruktion habe man ursprünglich auch eine koordinierte Führung vorgesehen. Eine solche hätte jedoch wegen rechtlicher Bedenken nur teilweise umgesetzt und praktiziert werden können. Die vom Rechnungshof gerügte Interessenkollision sei daher in der Realität eine Maßnahme der Vertragspartner, die auf Interessenausgleich in der Person des Direktors und des Geschäftsführers gerichtet sei.

Die vorstehenden Ausführungen vermögen den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Einerseits erscheint ihm die gleichzeitig vom Direktor des Landesbetriebs TÜH in Personalunion ausgeübte Geschäftsführertätigkeit bei der Tü GmbH aus zeitlichen, rechtlichen und fürsorgerechtlichen Gründen nach wie vor nicht akzeptabel. Andererseits bedingen vor allem die haushaltsrechtlichen Vorgaben und die spezielle Interessenlage des Landes zum Teil gegensätzliche Entscheidungen und Maßnahmen im Kooperationsbereich.

Die nach Angabe des Ministeriums der Finanzen gewollte Kooperation in diesem Bereich über die Person des Direktors des Landesbetriebs TÜH ist faktisch in der Mehrzahl der Fälle kaum vollziehbar, weil die Interessenlagen beider Unternehmen wegen teilweise konkurrierender Geschäftsbereiche (z.B. bei der Kraftfahrzeugprüfung) zwangsläufig gegensätzlich sind. Eine im gegenseitigen Geschäftsverkehr positiv zu beurteilende Geschäftsführertätigkeit des Direktors für die Tü GmbH bringt in der Regel eine Benachteiligung des Landesbetriebs TÜH mit sich. Die für eine gemeinsame Partnerschaft anzustrebende Zusammenarbeit unter gleichberechtigter Wahrung der beiderseitigen Interessen ist nach Einschätzung des Rechnungshofs nur dann zuverlässig zu erreichen, wenn Personen in leitender Funktion nicht gleichzeitig für beide Betriebe tätig sind. Eine solche Regelung würde dem als verantwortlicher Leiter des Landesbetriebs und gleichzeitig mitverantwortlicher Geschäftsführer der Tü GmbH tätigen Direktor in seiner Person entstehende Entscheidungskonflikte ersparen.

Ergänzend weist der Rechnungshof darauf hin, daß dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie die Problematik einer Interessenkollision bei dieser Personalunion durchaus bekannt gewesen sein muß. In einem Erlaß an den Landesbetrieb TÜH vom 4. Juni 1993 hat es die Frage der Beurlaubung von Beamten ohne Dienstbezüge, die von der Tü GmbH angestellt werden sollen, und deren Berechtigung zur Anordnungsbefugnis für den Landesbetrieb TÜH angesprochen. Danach sei es problematisch, bei diesen Bediensteten sicherzustellen, daß Koppelungs- und Mischtätigkeiten vermieden werden. Hier wäre eine Interessenkollision schon programmiert. Eine weitere Ausübung bzw. Übertragung der Anordnungsbefugnis für Geschäfte des

Am 1. Juni 1996 wurde bei der Tü GmbH ein Diplom-Ingenieur als Assistent der Geschäftsführung eingestellt, dessen Tätigwerden inzwischen auch zu einer Entspannung hinsichtlich der zeitlichen Belastung des Direktors der TÜH in der Funktion des Geschäftsführers der Tü GmbH beiträgt.

Da der als Vertreter des Direktors der TÜH bestellte Hauptabteilungsleiter "Verwaltung", dem die Abteilung "Personalwesen" unterstellt ist, zugleich Beauftragter für den Haushalt des Landesbetriebes, aber nicht Vertreter des landesseitig berufenen Geschäftsführers der Tü GmbH ist, bleibt eine ausgewogene Interessenwahrnehmung des Landesbetriebes sichergestellt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Landesbetriebs wurde in diesen Fällen für nicht möglich gehalten.

Diese Grundsätze sind nach Auffassung des Rechnungshofs erst recht auf den Leiter des Landesbetriebs TÜH, der letztlich die maßgeblichen Entscheidungen im zwischenbetrieblichen Bereich zu verantworten hat, anzuwenden.

#### Nutzung von Grundstücken, Gebäuden und Anlagen durch die TÜ GmbH

- 84 Die TÜ GmbH mietete in den Ämtern Darmstadt, Frankfurt und Kassel sowie in Gießen vom Landesbetrieb TÜH Gebäude und Räume an. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden bei von beiden Unternehmen gemeinsam genutzten Gebäuden die Mieten und die Mietnebenkosten nur für die Hauptnutzungsflächen berechnet. Anteilige Kosten für mitbenutzte Neben- und Verkehrsflächen – wie Flure, Treppen, sanitäre Anlagen, Teeküchen, Speisesaal – wurden nicht umgelegt. Auch für die Mitbenutzung von Park- und Stellplätzen wurden entsprechende Entgelte nicht berechnet.

Mietnebenkosten (für Wasser, Abwasser, Strom, Heizung, Müllabfuhr, Straßenreinigung usw.) wurden pauschal nach den Vorjahresbetriebskosten abgerechnet. Soweit die Kosten für anteilige Unterhaltsreinigungen belastet wurden, wurden diese ebenso auf der Grundlage der Vorjahresbeträge ermittelt.

So sind dem Landesbetrieb TÜH beispielsweise allein im April 1993 durch die nicht einbezogenen Neben- und Verkehrsflächen – unter Berücksichtigung der Nutzung, der Miete und der Mietnebenkosten – Einnahmen in folgender Höhe entgangen:

|                            | <u>DM</u> |
|----------------------------|-----------|
| – Amt Darmstadt, Gebäude A | 600       |
| – Amt Darmstadt, Gebäude C | 7000      |
| – Amt Kassel               | 3800      |

Das mit einem Aufwand von rd. 14 Mio DM Am Römerhof in Frankfurt im Auftrag des Landesbetriebs TÜH von einem Generalunternehmer errichtete neue Verwaltungs- und Betriebsgebäude war ab dem 1. Juni 1993 bezugsfertig. Die TÜ GmbH nutzte darin zunächst ab dem 1. Juli 1993 eine Teilfläche von 153 qm. Bis zum Januar 1994 betrug die genutzte Fläche bereits 337 qm. Dennoch war bis zum Abschluß der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs im Februar 1994 weder ein Mietvertrag abgeschlossen noch wurde Miete gezahlt.

Außerdem wurde zum Ende der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs der Erweiterungsteil des Neubaus (jeweils 270 qm bebaute Grundfläche im Keller-, im Erd- und in vier Obergeschossen) – entspricht insgesamt mehr als 1000 qm Nutzfläche – weder vom Landesbetrieb TÜH genutzt noch waren sie an die TÜ GmbH vermietet. Ursprünglich hatte die TÜ GmbH diesen Gebäudeteil insgesamt anmieten und Teile davon dem Landesbetrieb bei Bedarf zurückvermieten wollen.

Nach der ursprünglichen Planung des Landesbetriebs sollte in der dritten Etage dieses Gebäudeteils die Medizinisch-Psychologische Untersuchungsstelle beim Amt Frankfurt untergebracht werden. Deshalb wurden besondere Ausbauten und Einrichtungen vorgesehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs mietete die TÜ GmbH, die diese Abteilung inzwischen übernommen hatte, zum 1. April 1993 jedoch andere Räume in Frankfurt von Dritten an.

Neben dem fehlenden Mietvertrag für die von der TÜ GmbH genutzten Räume beanstandete der Rechnungshof auch die von der Planung und Baudurchführung abweichende und die nur teilweise Nutzung des Neubaus. Insoweit sah er die mit der Kooperation beabsichtigten Synergieeffekte als nicht realisiert und den Kooperationspartner Land als einseitig finanziell belastet an. Zudem bezweifelte er die Notwendigkeit eines Neubaus in dieser

#### Zu Tz. 84

Die Entscheidung der TÜ GmbH, für die MPU/MPI Räumlichkeiten in Frankfurt am Main von Dritten anzumieten, war vom Landesbetrieb leider nicht zu beeinflussen. Auch das Fachressort bedauert diese Entscheidung. Der zwischenzeitlich eingetretene Wettbewerb auf diesem Gebiet war ausschlaggebend dafür, sich an einem, auch mit dem ÖPNV gut erreichbaren Standort niederzulassen.

Wie zutreffend festgestellt, wurde für die Liegenschaft Am Römerhof ein rückwirkender Mietvertrag abgeschlossen. Wegen der vom Rechnungshof wiederholt angeführten finanziellen Benachteiligung des Landesbetriebs ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß der von der TÜ GmbH gezahlte Mietpreis 23,70 DM beträgt, obwohl weitere Mieter, selbst bei einem stark reduzierten Mietpreis (16,00 DM bis 17,00 DM), derzeit auch von einem Makler nicht vermittelt werden konnten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Größe. Auch die Einrichtung der Medizinisch-Psychologischen Untersuchungsstelle außerhalb des TÜH-Geländes durch die TÜ GmbH läßt sich nicht mit den Regelungen im Kooperationsvertrag vereinbaren. Er bat um Auskunft, welche Kosten für die Planung, den speziellen Ausbau und die besondere Raumausstattung im Hinblick auf die ursprünglich geplante Nutzung entstanden sind.

In ihrer Stellungnahme teilten die Ministerien die Auffassung des Rechnungshofs bezüglich der Einbeziehung der anteiligen Verkehrs- und Nebenflächen sowie der Berechnung der Mietnebenkosten. Beim Landesbetrieb TÜH sei deshalb veranlaßt worden, daß dieser mit der TÜ GmbH in Verhandlungen eintrete, um entsprechende Vertragsänderungen durchzusetzen.

Wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Miethöhe habe für das Gebäude Am Römerhof lange Zeit kein Mietvertrag abgeschlossen werden können. Inzwischen sei Einigung erzielt und ein rückwirkender Mietvertrag ab Bezugsfertigkeit abgeschlossen worden. Entgegen ihrer ursprünglichen Planung, den gesamten Erweiterungsteil anzumieten, habe sich die TÜ GmbH anders entschieden. Der Landesbetrieb bemühe sich gegenwärtig, über einen Makler die freien Gebäudeflächen zu vermieten.

Die TÜ GmbH habe sich aus Konkurrenzgründen mit ihrer Medizinisch-Psychologischen Untersuchungsstelle an einem verkehrsgünstigeren Standort in der Innenstadt Frankfurts niedergelassen. Im Gebäude Am Römerhof sei lediglich ein spezieller Warteraum für diese Abteilung eingerichtet worden, der zwischenzeitlich ebenso wie die anderen zunächst für diesen Bereich vorgesehenen Räume weitestgehend von anderen Betriebsteilen des Landesbetriebs TÜH genutzt werde. Wegen des Generalunternehmervertrags sei es nicht möglich, die Kosten für die besondere Ausstattung des Warteraums darzustellen.

Der Rechnungshof geht zwar davon aus, daß die von ihm in einzelnen aufgezeigten Mängel und finanziellen Benachteiligungen des Landes und des Landesbetriebs TÜH inzwischen weitgehend behoben sind. Er verweist jedoch gleichzeitig darauf, daß es sich hierbei nur um stichprobenweise Prüfungsmaßnahmen gehandelt hat. Das aufsichtsführende Ministerium sollte sich deshalb in Zusammenarbeit mit dem Ministerium der Finanzen diesem Bereich stärker widmen und dafür sorgen, daß die haushaltswirtschaftlichen Benachteiligungen ausgeschlossen werden.

#### Nutzung von beweglichen Anlagegütern durch die TÜ GmbH

- 85 Nach dem Kooperationsvertrag stellt der Landesbetrieb TÜH der TÜ GmbH die Anlagegegenstände zur Verfügung, die von freiwirtschaftlichen Betriebsteilen in Anspruch genommen werden. Im Falle von Verkäufen sollen die Preise neben dem Verkehrswert auch die gemeinsamen Zielvorstellungen der Kooperationspartner berücksichtigen.

Nach Abschluß der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs veräußerte der Landesbetrieb TÜH einen Teil der langlebigen beweglichen Anlagegüter zu Buchwerten an die TÜ GmbH. Dazu erläuterten die Ministerien, die TÜ GmbH sei nur dann zum Kauf der Wirtschaftsgüter ohne Prüfung auf deren Zustand und Einsatzmöglichkeit bereit gewesen, wenn als Verkehrswert der jeweilige Buchwert angenommen würde. Andernfalls hätte sie sich aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen beim Kauf eine gezielte Auswahl einzelner Wirtschaftsgüter vorbehalten.

Buchwerte entsprechen nach allgemeiner Erfahrung nicht den nach § 63 Abs. 3 LHO bei der Veräußerung zu berücksichtigenden vollen Werten. Aus diesem Beispiel wird die geringe Kooperationsbereitschaft der TÜ GmbH ersichtlich. Nach dem Kooperationsvertrag haben aber beide Partner eine zeitgerechte, sachbezogene, marktkonforme und unternehmerische Hand-

#### Zu Tz. 85

Es ist durchaus üblich, bei fachspezifischen technischen Geräten, für die kein oder nur sehr schwierig ein Marktpreis ermittelt werden kann und nur begrenzte Marktnachfrage besteht, den Buchwert (= Anschaffungspreis, linear entsprechend der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer abgeschrieben) als Verkehrswert anzunehmen (Teilwertvermutung). Diese Vorgehensweise wurde auch vom zuständigen Finanzamt akzeptiert und keine verdeckte Gewinnausschüttung unterstellt.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

lungsweise als unverzichtbar vereinbart. Daher hätte hier ein einlenkendes Verhalten der TÜ GmbH angemahnt werden müssen, anstatt die finanziellen Einbußen zu akzeptieren.

Als weiteres Beispiel für eine finanzielle Benachteiligung des Landesbetriebs TÜH ist die stundenweise Vermietung des Emissionsmeßfahrzeugs an die TÜ GmbH anzusehen. Als Nutzungspreis wurden 100 DM pro Stunde berechnet. Die tatsächlichen Kosten des Landesbetriebs TÜH beliefen sich jedoch pro Stunde auf 617 DM (in 1992) bzw. 362 DM (in 1993). Diesen unter den Selbstkosten liegenden Verrechnungspreis billigten die Ministerien mit dem Hinweis, bei einem höheren Verrechnungspreis hätte die TÜ GmbH ein Meßfahrzeug von anderen Institutionen zum Stundensatz von 100 DM angemietet. Auch hierbei wurde das wirtschaftliche Eigeninteresse der TÜ GmbH vor die Regelungen im Kooperationsvertrag gesetzt.

Für den Rechnungshof bleibt die Frage offen, weshalb der Landesbetrieb TÜH anstelle der Fahrzeugbeschaffung (mehr als 440 TDM) im Jahr 1990 nicht bereits selbst bei Bedarf ein solches Emissionsmeßfahrzeug für 100 DM pro Stunde angemietet hat.

#### Verrechnungsmodalitäten nach dem Wechsel von Abteilungen zur TÜ GmbH

- 86 Im Kooperationsvertrag wurde u. a. die Schaffung einer weitestgehend gemeinsamen, bei der TÜ GmbH angesiedelten Verwaltung vereinbart, deren Kosten den beiden Unternehmen verursachungsgerecht zugeordnet werden sollten. Die Abrechnung der Personalkosten sollte auf der Basis der Selbstkosten ohne Zuschlag für Wagnis und Gewinn aber inklusive eines Verwaltungsgemeinkostenzuschlags von 35 v. H. durchgeführt werden.

Bereits zum 1. April 1993 wechselten die Abteilungen Allgemeine Verwaltung und Finanz- und Rechnungswesen zur TÜ GmbH, obwohl der Hauptteil des Tätigkeitsumfangs noch beim Landesbetrieb TÜH lag.

Der Rechnungshof hat hierzu im Rahmen seiner stichprobenweisen Prüfung folgendes festgestellt:

#### a) Abteilung Allgemeine Verwaltung (AV)

Gleichzeitig mit dem organisatorischen Wechsel der Abteilung AV zur TÜ GmbH lösten 6 Arbeitnehmer ihr Arbeitsverhältnis mit dem Landesbetrieb TÜH und wechselten zur TÜ GmbH über. 14 Mitarbeiter blieben Bedienstete des Landesbetriebs TÜH. Ihre Vergütungen leistete weiterhin der Landesbetrieb. Für 6 dieser Mitarbeiter wurden gesonderte Abrechnungsregelungen vereinbart. Die übrigen 8 Mitarbeiter wurden der TÜ GmbH über einen Werkvertrag zu Selbstkostenstundensätzen zur Verfügung gestellt. Die betroffenen Mitarbeiter ordneten durch Zeitaufschreibungen ihre Tätigkeiten beiden Unternehmen zu.

Für die Überlassung dieser 8 Mitarbeiter berechnete der Landesbetrieb TÜH der TÜ GmbH die Kosten für die Gesamtstundenzahlen und berücksichtigte dabei im Widerspruch zur Regelung im Kooperationsvertrag einen Gemeinkostensatz von nur 5 v. H. (anstatt 35 v. H.). Dieser niedrigere Satz war in der für den Landesbetrieb TÜH vom Direktor sowie dessen Haushaltsbeauftragten und für die TÜ GmbH von deren beiden Geschäftsführern unterzeichneten Vereinbarung der beiden Unternehmen über die betriebliche Leistungsverrechnung

#### Zu Tz. 86

Das ursprünglich angewandte Verfahren der betrieblichen Leistungsverrechnung war mit Unterstützung von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern erarbeitet worden. Von dem Steuerberater war zu dem damaligen Zeitpunkt dringend empfohlen worden, die Verrechnungen nach Zeitaufschreibungen der Mitarbeiter vorzunehmen, da dies unstrittig das gerechtere und abgesicherte Verfahren sei. Beide Betriebe haben sich für dieses Verfahren entschieden, obwohl bereits zu diesem Zeitpunkt erkennbar war, daß damit ein hoher Verwaltungsaufwand verbunden sei. Es ist darauf hinzuweisen, daß trotz vorhandener Unschärfen und abgesehen von Einzelfällen, die abgestellt wurden, weder das eine noch das andere Unternehmen bevorzugt oder benachteiligt wurde. Die ursprüngliche betriebliche Leistungsverrechnung wurde 1994 fortgeschrieben, wodurch eine Minimierung des Verwaltungsaufwandes und eine Verbesserung des Verrechnungssystems erreicht wurde.

#### Zu a)

Es ist zutreffend, daß die Berechnung der gesamten geleisteten Arbeitszeit an die TÜ GmbH und die Rückberechnung auf den Landesbetrieb mit unterschiedlichen Gemeinkostensätzen nicht durch den Kooperationsvertrag abgedeckt war.

Die TÜH wurde aufgefordert, eine korrekte Abrechnung herbeizuführen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

festgelegt worden. Ein anteiliger Gemeinkostenzuschlag von 5 v.H. soll danach berücksichtigt werden, wenn der Arbeitgeber die "Kosten für Dienstreisen, Fort- und Weiterbildung usw. und dergleichen" trägt, die sonstigen Kosten jedoch direkt vom Kooperationspartner übernommen werden. Der allgemeine Gemeinkostenzuschlag von 35 v.H. soll dann angewendet werden, wenn die "Kosten für Arbeitsplatz, Arbeitsgeräte, Betriebsmittel/-stoffe und Dienstreisen sowie Fort- und Weiterbildung usw." vom Arbeitgeber getragen werden.

Soweit die beim Landesbetrieb TÜH verbliebenen 8 Mitarbeiter entsprechend den Zeitaufschreibungen für den Landesbetrieb TÜH tätig waren, berechnete die TÜ GmbH dagegen ebenso wie für die Tätigkeiten der 6 gewechselten Mitarbeiter dem Landesbetrieb TÜH die Selbstkostenstundensätze inklusive des höheren allgemeinen Gemeinkostensatzes von 35 v.H.

Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen untersuchte der Rechnungshof die Kostenverrechnung für 6 der 8 nicht zur TÜ GmbH gewechselten Mitarbeiter für die Monate April bis Dezember 1993 eingehender und stellte fest, daß von insgesamt 7046,3 geleisteten Gesamtarbeitsstunden dieser Bediensteten nur 135 Stunden auf die Tätigkeiten für die TÜ GmbH entfielen – mithin weniger als 2 v.H. 3 dieser 6 Mitarbeiter waren im genannten Zeitraum überhaupt nicht für die TÜ GmbH tätig. Sämtliche Stunden dieser 6 Mitarbeiter wurden mit dem niedrigeren Gemeinkostenzuschlag von nur 5 v.H. an die TÜ GmbH berechnet. Diese wiederum berechnete 98 v.H. der Stunden der gleichen 6 Mitarbeiter für den gleichen Zeitraum mit dem höheren Gemeinkostenzuschlag von 35 v.H. dem Landesbetrieb TÜH zurück. Zusammen mit den zusätzlich der TÜ GmbH berechneten Raumkosten erzielte der Landesbetrieb TÜH für die Überlassung der 6 Mitarbeiter an die TÜ GmbH in diesen 9 Monaten Erlöse von 496 TDM (Stundenverrechnung mit 5 v.H. Gemeinkostenzuschlag zuzüglich Raummieten). Durch die Personalkostenrückberechnung für dieselben 6 Mitarbeiter mit dem höheren Gemeinkostenzuschlag von 35 v.H. durch die TÜ GmbH entstanden beim Landesbetrieb TÜH im gleichen Zeitraum Aufwendungen von 613 TDM. Per Saldo kostete also allein der Verrechnungsmodus über einen nahezu identischen Leistungsaustausch den Landesbetrieb TÜH 117 TDM.

Der Rechnungshof kritisierte in seinen Mitteilungen die unnötige Aufblähung des Verrechnungsvolumens infolge des vorzeitigen organisatorischen Übergangs der AV sowie die mit der Anwendung der unterschiedlichen Gemeinkostenzuschläge verbundenen Unschärfen, die sich zum finanziellen Nachteil des Landesbetriebs TÜH auswirkten.

In ihrer Stellungnahme räumten die Ministerien sowohl den zu hohen Verwaltungsaufwand als auch vorhandene Unschärfen ein, wollten die Unschärfen aber auf Einzelbereiche begrenzt sehen. Nach ihrer Auffassung sei jedoch letztlich keiner der beiden Betriebe bevorzugt oder benachteiligt worden. Zur Minimierung des Verwaltungsaufwands sei die betriebliche Leistungsverrechnung inzwischen fortgeschrieben worden. Der Verstoß gegen die Regelungen des Kooperationsvertrags wurde grundsätzlich eingestanden. Der Landesbetrieb TÜH wurde deshalb aufgefordert, "eine korrekte Abrechnung" herbeizuführen.

Der Rechnungshof teilt nicht die von den Ministerien vertretene Auffassung, daß letztlich keiner der beiden Vertragspartner bevorzugt oder benachteiligt worden sei. Eine der Beispielsrechnung des Rechnungshofs analoge Verrechnung, die zum finanziellen Vorteil des Landesbetriebs TÜH gereicht hätte, hat der Rechnungshof nicht festgestellt. Ein solches Beispiel wurde auch in der Stellungnahme der Ministerien nicht aufgeführt. Deshalb hält es der Rechnungshof für notwendig, nicht nur für die Zukunft eine "korrekte Abrech-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

nung“ zu fordern, sondern auch die in der Vergangenheit wegen ungleicher Verrechnung zwischen den Betrieben dem Landesbetrieb TÜH entstandene finanzielle Nachteile auszugleichen.

**b) Abteilung Finanz- und Rechnungswesen (FR)**

Vor dem Wechsel dieser Abteilung zur TÜ GmbH am 1. April 1993 waren 11 Mitarbeiter beim Landesbetrieb TÜH in diesem Bereich beschäftigt. Mit dem organisatorischen Wechsel lösten 8 dieser Mitarbeiter ihre Arbeitsverhältnisse mit dem Landesbetrieb TÜH; sie wurden von der TÜ GmbH angestellt. Nur die 3 Auszubildenden wechselten erst im Sommer 1993 nach abgeschlossener Ausbildung zur TÜ GmbH. Seitdem kaufte der Landesbetrieb TÜH die von ihm benötigten Leistungen der Abteilung FR mit erheblich höheren Selbstkostenstundensätzen inklusive 35 v.H. Gemeinkostenzuschlag bei der TÜ GmbH ein.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Tätigkeit der 8 übergetretenen Mitarbeiter für 5 Monate im Jahr 1993 näher untersucht. Deren Beschäftigungsanteil für die TÜ GmbH schwankte in diesen Monaten zwischen 12,6 v.H. und 24,7 v.H. der Gesamtarbeitszeit. Außerdem waren von diesen 8 Mitarbeitern im wesentlichen nur 4 Mitarbeiter für die TÜ GmbH überhaupt tätig geworden.

Während die Stundenverrechnungssätze dieser 4 für beide Unternehmen tätigen Mitarbeiter vor dem 1. April 1993 vom Landesbetrieb TÜH der TÜ GmbH mit Beträgen zwischen 55,16 DM und 101,40 DM in Rechnung gestellt wurden, legte die TÜ GmbH ab dem 1. April 1993 bei der Abrechnung mit dem Landesbetrieb TÜH für die gleichen Personen und Leistungsinhalte Beträge zwischen 83 DM und 122 DM zugrunde. Während der höchste Stundenverrechnungssatz 20,3 v.H. höher als bisher lag, wurde der niedrigste um 50,5 v.H. überproportional angehoben. Die Steigerungen bewegten sich zwischen 15,7 v.H. und 50,5 v.H.

Der Rechnungshof beanstandete die Anhebung dieser Stundenverrechnungssätze sowie den zu früh vollzogenen Übergang des Personals und auch den der Abteilung FR selbst. Bei einem später vollzogenen Übergang wäre nicht nur das Verrechnungsvolumen für die anteiligen TÜH-Tätigkeiten deutlich geringer gewesen, sondern es wären dem Landesbetrieb TÜH auch wesentlich geringere Aufwendungen entstanden, um das gleiche Leistungsvolumen zu erhalten.

Die Ministerien räumten in ihrer Stellungnahme zwar ein, in Einzelfällen habe der Übertritt von Personal zur TÜ GmbH zu höheren Kosten geführt. Es sei aber dadurch sichergestellt worden, daß das Land von Personal entlastet werde und künftig keine Beschäftigungsschwierigkeiten oder keine finanziellen Verluste dadurch entstünden, daß keine Arbeit vorhanden sei, dennoch aber Lohn gezahlt werden müsse. Die Leistungsverrechnung mit individuellen Stundensätzen hätten Unwägbarkeiten und erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht. Deshalb hätten sich die beiden Unternehmen auf durchschnittliche Stundensätze für Mitarbeiter der verschiedenen Vergütungsgruppen verständigt, was letztendlich nicht zu ungerechtfertigten Belastungen des Landesbetriebs geführt habe. Durch die Fortschreibung der betrieblichen Leistungsverrechnung in 1994 sei eine Verbesserung des Verrechnungssystems erreicht worden.

Der Rechnungshof kann sich den Ausführungen der Ministerien nicht anschließen, da die von ihm nachgewiesenen und zum deutlichen finanziellen Nachteil des Landesbetriebs TÜH reichenden unterschiedlichen Leistungsverrechnungen aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht akzeptabel sind. Sie entsprechen zudem seinen bereits im Schriftverkehr in 1991 aufgezeigten Befürchtungen. Sie sind vor allem auch mit den

**Zu b)**

Es ist zutreffend, daß bei einem Wechsel von Mitarbeitern in die TÜ GmbH, verglichen mit einer weiter bestehenden Beschäftigung bei dem Landesbetrieb, dies in Einzelfällen für die TÜH – in der Vergangenheit – zu erhöhten Kosten geführt hat. Diesen Mitarbeitern war vereinbarungsgemäß ein Arbeitsverhältnis von der TÜ GmbH angeboten worden. Zu berücksichtigen ist, daß für die Mitarbeiter der TÜ GmbH der Manteltarifvertrag der Technischen Überwachungsvereine anzuwenden ist. In Einzelfällen kann dies sowohl zu günstigeren als auch zu schlechteren Vergütungen für die Mitarbeiter führen, so daß zur Besitzstandswahrung Zulagen erforderlich waren. In der ursprünglichen betrieblichen Leistungsverrechnung waren die höheren Vergütungen entsprechend zu berücksichtigen.

Durch die Übernahme von Mitarbeitern durch die TÜ GmbH wird das Land von Personal und zukünftig somit auch von Beschäftigungsproblemen (Lohn ohne Arbeit) und finanziellen Verlusten entlastet.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Grundsätzen einer gegenseitigen gleichwertigen Kooperation nicht vereinbar.

## c) Andere Abteilungen

Die im Rahmen der Stundenverrechnung auftretenden Probleme und negativen finanziellen Auswirkungen für den Landesbetrieb TÜH sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht auf die Abteilungen AV und FR beschränkt. Sie sind überall dort feststellbar, wo zwischen beiden Unternehmen Arbeitsleistungen zu verrechnen sind. Der Rechnungshof prognostizierte in seinen Prüfungsmitteilungen bereits eine Verschärfung dieser Problematik infolge des weiteren Anstiegs des Verrechnungsvolumens. Schon vom Geschäftsjahr 1992 zum Geschäftsjahr 1993 weitete sich der Verrechnungsumfang stark aus. Während der Landesbetrieb TÜH der TÜ GmbH für 1992 im Rahmen der Personalkostenverrechnung nur 998 TDM berechnete, erhöhte sich der Wert für 1993 auf 2290 TDM. Die analogen Verrechnungen der TÜ GmbH mit dem Landesbetrieb TÜH stiegen im gleichen Zeitraum sogar von 842 TDM auf 3924 TDM noch stärker an. Einen weiteren deutlichen Anstieg wird der im März 1994 vollzogene Übergang des Tätigkeitsbereichs Freiwillige Kraftfahrzeug-Überwachung (FKÜ) nach sich ziehen.

Die Ministerien teilten zu diesem Punkt mit, mit der Fortschreibung der gegenseitigen betrieblichen Leistungsverrechnung würde sich das Verrechnungsvolumen verringern und mögliche finanzielle Benachteiligungen des Landesbetriebs TÜH würden vermieden. Gleichwohl sei dem Landesbetrieb TÜH aufgegeben worden, einen Ausgleich für die Vergangenheit anzustreben.

Inwieweit sich das Verrechnungsvolumen tatsächlich gemindert hat und damit auch die zu Lasten des Landesbetriebs TÜH wirkenden finanziellen Nachteile beseitigt wurden, kann der Rechnungshof nicht abschließend klären, da ihm ab Mitte 1994 örtliche Erhebungen nach § 54 HGrG bei der TÜ GmbH verwehrt sind. Darauf hinzuweisen ist allerdings, daß in den Jahresabschlußprüfungsberichten des Landesbetriebs TÜH für 1994 und 1995 bereits Erträge aus der gesamten Leistungsverrechnung mit der TÜ GmbH in Höhe von 12,7 bzw. 12,6 Mio DM ausgewiesen sind. An Aufwendungen aus der Leistungsverrechnung mit der TÜ GmbH sind beim Landesbetrieb 11,1 bzw. 12,9 Mio DM insgesamt entstanden. Der Anstieg dieser Zahlen deutet nicht auf einen Abbau der betrieblichen gegenseitigen Leistungsverrechnung hin.

- 87 Wie bereits ausgeführt, steht dem Rechnungshof ab Mitte 1994 kein örtliches Prüfungsrecht nach § 54 HGrG bei der TÜ GmbH mehr zu. Er kann deshalb die von ihm festgestellten und beanstandeten Sachverhalte nur noch unzulänglich weiterverfolgen. Die Prüfung solcher Regelungen und deren Abwicklung ist folglich einseitig auf den Landesbetrieb TÜH beschränkt. Sie erfordert deswegen eine verstärkte Prüfungs- und Aufsichtstätigkeit des zuständigen Ministeriums.

## Zu c)

Es ist zutreffend, daß bei der Anwendung der ursprünglichen betrieblichen Leistungsverrechnung es in Einzelfällen zu einer zusätzlichen Belastung der TÜH gekommen war, insofern Mitarbeiter, deren Aufgabengebiet nicht mehr von der TÜH wahrgenommen wurde, bei dieser verbleiben wollten.

Mit Fortschreibung der betrieblichen Leistungsverrechnung erfolgte eine Minimierung des Verwaltungsaufwandes einhergehend mit einer Verbesserung des Verrechnungssystems bei Vermeidung möglicher finanzieller Benachteiligung der beiden Unternehmen.

Gleichwohl war der TÜH aufgegeben worden, einen Ausgleich für die Vergangenheit anzustreben.

Es wird weiterhin eine Verringerung des Verrechnungsvolumens angestrebt, insbesondere auch mit dem in Aussicht genommenen Abschluß eines Geschäftsbesorgungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrages.

## Zu Tz. 87

Wie bereits in den Stellungnahmen gegenüber dem Rechnungshof ausführlich dargestellt, war ein über drei Jahre hinausgehendes Prüfungsrecht beim Mehrheitsgesellschafter der TÜH GmbH nicht durchzusetzen. Das zuständige Ministerium wird den Hinweis des Rechnungshofs im Hinblick auf eine verstärkte Prüfungs- und Aufsichtstätigkeit beachten.

**Einstufung von Straßen des überörtlichen Verkehrs**

(Kap. 07 22)

**Durch eine Verringerung des Anteils der Landesstraßen um rd. 1160 km auf den Bundesdurchschnitt der Flächenstaaten und die Abgabe der Baulastträgerschaft für diese Straßenlänge wäre eine Entlastung des Landeshaushalts in Millionenhöhe pro Jahr möglich. Die in der Stellungnahme der Landesregierung zu einem Bemerkungsbeitrag 1987 zugesicherte Überprüfung für einen abgegrenzten Verkehrsraum wurde zwar vorgenommen, eine Entscheidung wurde jedoch trotz der angespannten Haushaltslage noch nicht herbeigeführt.**

88 Der Rechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 1987 (Tz. 59 und 60) u.a. darauf hingewiesen, daß

- Hessen, bezogen auf die Gesamtlänge der Straßen des überörtlichen Verkehrs, den höchsten Landesstraßenanteil und den niedrigsten Kreisstraßenanteil aller Flächenstaaten der alten Bundesländer hat,
- zahlreiche hessische Landesstraßen nicht die Einteilungskriterien für die Landesstraßen, sondern die der Kreis- bzw. Gemeindestraßen erfüllen,
- ein ähnlich hoher Anteil an Landesstraßen wie in Hessen früher auch in Baden-Württemberg bestand, dort aber schon im Jahre 1984 der Anteil der Landes- und Kreisstraßen im Rahmen einer Neuordnung des überörtlichen Straßennetzes den Durchschnittswerten der Flächenstaaten der alten Bundesländer angepaßt worden war,
- der in Hessen deutlich unterdurchschnittliche Anteil des aus Bundesmitteln förderbaren kommunalen Straßennetzes einer der Gründe für die unbefriedigende Nutzung der auf Hessen entfallenden Bundesmittel gewesen ist.

Die Landesregierung erklärte sich in ihrer Stellungnahme vom März 1988 bereit, die Anregung des Rechnungshofs für eine Neuordnung des Straßennetzes in Hessen aufzugreifen. Es war vorgesehen, in einem abgegrenzten Untersuchungsgebiet eine Überprüfung der Einstufung der Landesstraßen vorzunehmen. Anhand der Ergebnisse sollte dann entschieden werden, ob die vom Rechnungshof vermutete Verringerung der Länge des Landesstraßennetzes erreicht werden könnte und daher eine Überprüfung des gesamten Landesstraßennetzes in Hessen vorgenommen werden sollte.

Der Rechnungshof bat das Fachressort im Februar 1991 um die Mitteilung des Ergebnisses der zugesicherten Überprüfung. Im Mai 1991 wurde vom Fachressort darauf geantwortet, daß der Auftrag für diese Untersuchung einem Ingenieurbüro erteilt worden sei und noch im Jahre 1991 zum Abschluß gebracht werden sollte. In den Jahren 1991 bis 1994 wurde das Fachressort wiederholt um Unterrichtung über den Stand der Angelegenheit gebeten.

Im März 1994 übersandte das Ministerium der Finanzen dem Rechnungshof ein Gutachten über Testrechnungen zur funktionalen Bewertung von Straßen des überörtlichen Verkehrs in Hessen vom Juni 1992 mit einer Stellungnahme des Fachressorts vom Mai 1993 und bat um Beratung nach § 88 Abs. 2 LHO.

Der Rechnungshof teilte im Mai 1994 dem Ministerium der Finanzen mit, das Fachressort interpretiere die Ergebnisse der Testrechnung dahingehend, daß nach der favorisierten Untersuchungsmethode in dem mittelhessischen Testgebiet eine etwaige Umstufung von Landes- und Kreisstraßen nahezu längenneutral wäre, so daß die Ausweitung auf das gesamte Straßennetz in Hessen nicht erforderlich sei. Demzufolge sollte es nach Auffassung des Fachressorts bei der derzeitigen Einteilung der Straßen,

**Zu Tz. 88**

Die Einstufung der öffentlichen Straßen richtet sich nach § 3 Hessisches Straßengesetz. Danach sind die Straßen in Straßengruppen eingeteilt. Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und vorwiegend einem über das Gebiet eines Kreises hinausgehenden Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sind, sind Landesstraßen. Kreisstraßen sind Straßen, die vorwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen oder dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem Anschluß von Gemeinden an Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Eisenbahn-Haltestellen, Schiffslandeplätze oder ähnliche Einrichtungen zu dienen bestimmt sind. Die Einstufung einer Straße ergibt sich aus ihrer Zweckbestimmung ("zu dienen bestimmt").

Der Dissens zwischen Ministerium und Rechnungshof beruht auf einer unterschiedlichen Rechtsauffassung. Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß aufgrund der von ihm dargelegten Gründe eine Umstufungsaktion mit dem Ziel der Verringerung des Anteils der Landesstraßen hessenweit durchgeführt werden sollte. Das Ministerium ist der Auffassung, daß eine Umstufung sich nur an der verkehrlichen Bedeutung einer Straße zu orientieren hat (§ 5 Abs. 1 Hessisches Straßengesetz). Solche Umstufungen werden einzelfallbezogen vorgenommen.

Die Ergebnisse der genannten Testrechnung in einem mittelhessischen Testgebiet zeigten in der Tat, daß eine etwaige Umstufung von Landes- und Kreisstraßen zwar teilweise gerechtfertigt, im Ergebnis aber nahezu längenneutral gewesen wäre. Von daher sah das Ministerium keinen weiteren Handlungsbedarf.

Auf Grundlage von Forderungen des Bundesrechnungshofs hat das Bundesministerium für Verkehr das "Abstufungskonzept 1995" entwickelt, das – auf Hessen bezogen – die Abstufung von insgesamt 645,3 km Bundesstraßen in zwei Schritten vorsieht, davon sofort 326,3 km und später 319 km. Dieses Abstufungskonzept baut auf den Kriterien auf, daß die Bundesstraßen, die

1. einen mittleren Abstand zur parallelen Autobahn von weniger als 5 km im Schnitt ausweisen,

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

d.h. bei dem vergleichsweise hohen Landesstraßenanteil und bei dem entsprechend niedrigen Kreisstraßenanteil, bleiben. Diese Auffassung könne vom Rechnungshof nicht geteilt werden, weil sie im Widerspruch zu §§ 3 und 5 des Hessischen Straßengesetzes stehe.

In der Testrechnung werden die Angaben des Rechnungshofs hinsichtlich des hohen Landesstraßenanteils und niedrigen Kreisstraßenanteils mit Zahlen aus dem Jahre 1990 bestätigt. Im weiteren wird darauf hingewiesen, daß in der Vergangenheit zahlreiche Umstufungsaktionen zum Zwecke der Lastenverschiebung "von unten nach oben" stattgefunden haben. Darüber hinaus seien nach dem Neubau hochrangiger Straßen Umstufungen, die aufgrund der geänderten Verkehrsbedeutung im nachgeordneten Netz erforderlich gewesen wären, häufig unterblieben. Auch diese Ausführungen stimmen mit den Feststellungen des Rechnungshofs überein. Angesichts dessen stellt sich die Frage, warum bei den gleichen Voraussetzungen in Baden-Württemberg "auf der Basis der funktionellen Bewertung eine Neuordnung der Landes- und Kreisstraßen gefunden werden konnte, was zu erheblichen Umstufungen der Baulastträgerschaft zwischen dem Land und den Kreisen im überörtlichen Straßennetz führte". In Baden-Württemberg hat sich der Anteil der Landesstraßen von 46 v.H. auf 36 v.H. vermindert, der Anteil der Kreisstraßen von 34 v.H. auf 43 v.H. erhöht.

Für die Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen werden nach § 3 Abs. 3 Hessisches Straßengesetz Straßenverzeichnisse geführt. Die Straßenverzeichnisse enthalten die Streckenbezeichnung und die jeweilige Nummer des Straßenzugs. Ein Nachweis für die Behauptung des Fachressorts, eine etwaige Umstufung von Landes- bzw. Kreisstraßen sei längenneutral, wäre nur möglich, wenn unter Angabe der im Straßenverzeichnis festgelegten Merkmale erklärt würde, welcher Straßenzug nach welchen Kriterien auf- oder abzustufen sei. Eine derartige Übersicht fehlt in der Testrechnung. Auch entsprechende Straßenkarten über den derzeitigen Zustand einerseits und den nach Überprüfung zu verändernden Zustand andererseits sind darin nicht enthalten.

Daher sah der Rechnungshof für die Verringerung des Landesstraßennetzes in Hessen weiterhin Handlungsbedarf.

Das Ministerium der Finanzen teilte mit Schreiben vom März 1995 mit, daß nach Auffassung des Fachressorts über eine mögliche Abstufung von Landesstraßen allgemein politisch zu entscheiden sei. Eine Entscheidung ist bisher noch nicht erfolgt.

Im Vergleich mit den Flächenstaaten der alten Bundesländer zeigt sich, daß Hessen nach wie vor den höchsten Anteil an Landesstraßen und den geringsten Anteil an Kreisstraßen hat.

2. eine ausreichende Verknüpfung zwischen Autobahn und Bundesstraße haben und
3. deshalb nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dienen,

abzustufen sind. Die Länder (in Bundesauftragsverwaltung) sehen sich einer pauschalen Abstufungsaufforderung ausgesetzt, die allein der finanziellen Entlastung des Bundes dient.

Angesichts der angespannten Landesfinanzen kann die vom Bund angestrebte Umverteilung der Straßenbaulast nach unten nicht hingenommen werden. Würde in dieser Situation das Land seinerseits Straßen zulasten der Landkreise abstufen, wäre dies für den Bund sicher Anlaß genug, auf seinen Vorstellungen zu beharren. Gewinner wäre der Bund.

Durch die Änderung des § 41 Hessisches Straßengesetz hat das Land die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen neu geregelt, indem die Landkreise diese Leistungen entweder selbst erbringen müssen oder damit das Land gegen Kostenerstattung beauftragen.

Angesichts der gesamten Entwicklung sieht die Landesregierung derzeit keinen weiteren Entscheidungsbedarf.

|                             | Lt. Bemerkungen 1987<br>Stand 01.01.1985 |                                 |               | Lt. Längenstatistik<br>Stand 01.01.1996 |                                 |               |
|-----------------------------|------------------------------------------|---------------------------------|---------------|-----------------------------------------|---------------------------------|---------------|
|                             | Hessen<br>v.H.                           | Bundes-<br>durchschnitt<br>v.H. | Diff.<br>v.H. | Hessen<br>v.H.                          | Bundes-<br>durchschnitt<br>v.H. | Diff.<br>v.H. |
| Bundesstraßen<br>(ohne BAB) | 21,8                                     | 19,1                            | + 2,7         | 20,5                                    | 18,0                            | + 2,5         |
| Landesstraßen               | 45,9                                     | 38,4                            | + 7,5         | 46,6                                    | 38,6                            | + 8,0         |
| Kreisstraßen                | 32,3                                     | 42,5                            | - 10,2        | 32,9                                    | 43,4                            | - 10,5        |
| Gesamtlänge                 | 15 478 km                                |                                 |               | 15 376 km                               |                                 |               |

Die Kosten des Unterhaltungs- und Betriebsdienstes wurden im Kassenanschlag des Hessischen Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen vom 21. März 1995 fiktiv mit 14 365 DM/km im Jahr für Landesstraßen angegeben. Bei einer Angleichung des

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Anteils der Landesstraßen an den Bundesdurchschnitt würden sich somit Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe pro Jahr ergeben.

Nach den Bemerkungen 1987 hätte das Land bei einer Verringerung des Anteils der Landesstraßen auf den Bundesdurchschnitt die Baulasträgerschaft für eine Straßenlänge von etwa 15 478 km  $\times$  7,5 v.H. = 1 160 km abgegeben. Laut Längenstatistik – Stand 01.01.1996 – würden sich hier nun rd. 15 376 km  $\times$  8,0 v.H. = 1 230 km ergeben.

Ergänzend wird hierzu auf die durch das Haushaltsbegleitgesetz vom 4. März 1996 erfolgten Änderungen der §§ 41 und 46 des Hessischen Straßengesetzes hinsichtlich der Träger der Straßenbaulast für Kreisstraßen sowie der für diese Straßen zuständigen Straßenbaubehörden verwiesen. Ab 1. Juli 1997 können dem Land durch Vereinbarung mit den Landkreisen die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen werden. Auch im Hinblick auf diese gesetzliche Neuregelung ist eine Verringerung des Anteils der Landesstraßen bzw. eine Anhebung des Anteils der Kreisstraßen an den Bundesdurchschnitt von Interesse.

Der Rechnungshof erwartet, daß angesichts der angespannten Haushaltslage und nach nunmehr über acht Jahren eine Entscheidung getroffen wird.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

## Studentische Darlehenskasse

(Kap. 15 24 – 685 08)

**Die Studentische Darlehenskasse sollte aufgelöst und eventuell deren Aufgaben den fünf hessischen Studentenwerken übertragen werden. Der jährliche Verwaltungskostenzuschuß des Landes kann auch bei Fortbestand der Institution eingespart bzw. erheblich reduziert werden.**

**Die Kündigung eines seit 1959 gewährten zinslosen Darlehens sollte in Betracht gezogen werden.**

- 89 Die Studentische Darlehenskasse (DAKA) ist eine aus der Studentischen Darlehenskasse Hessen e.V. hervorgegangene Stiftung mit Sitz in Frankfurt am Main. Über den Zweck der Stiftung besagt § 2 der Stiftungsverfassung folgendes: "Zweck der Stiftung ist es, bedürftigen und würdigen Studenten der staatlichen wissenschaftlichen Hochschulen im Lande Hessen vor und während der Abschlußprüfung Darlehen zu gewähren ...". Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Vorstand, deren Aufgaben und Befugnisse in der Verfassung geregelt sind.
- 90 Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der DAKA auch die Stiftungsprotokolle des Stiftungsrats eingesehen und dabei festgestellt, daß wiederholt die rechtlichen als auch sachlichen Probleme einer Auflösung der DAKA erörtert worden waren. Zu einem Auflösungsbeschluß ist es noch nicht gekommen.
- 91 Wie der Rechnungshof feststellte, sind im Jahr 1994 insgesamt 80 Darlehen mit einer Gesamtsumme von 243 TDM vergeben worden. Im gleichen Zeitraum beliefen sich die Sach- und Personalkosten der DAKA auf 73 235,35 DM, was – bezogen auf die gesamte vergebene Darlehenssumme von rd. 1,5 Mio DM – jährliche Verwaltungsausgaben von rd. 146 DM je Durchschnittsdarlehen von 3 TDM beinhaltet. Dabei ist der Aufwand der örtlichen Studentenwerke, welche die entsprechenden Anträge entgegennehmen und prüfen, nicht berücksichtigt.
- 92 Vor dem Hintergrund der hohen Kosten und der weitreichenden Förderungen der Studierenden nach anderen Leistungsgesetzen (vgl. beispielsweise Bundesausbildungsförderungsgesetz) ist das HMWK mit Schreiben vom 16. April 1995 vom Rechnungshof um Stellungnahme gebeten worden, ob weiterhin Landesinteresse an der DAKA-spezifischen studentischen Förderung besteht. Der Rechnungshof hatte auch um Stellungnahme bezüglich der weiteren Verwendung des der DAKA vom Land gewährten unverzinslichen Darlehens von 2 Mio DM gebeten.
- 93 Mit Schreiben vom 6. September 1996 hat das HMWK nach einer vergleichenden Darstellung der verschiedenen Förderungsmöglichkeiten ein Landesinteresse dahingehend bestätigt, daß Darlehen an Studierende nach den Vergabemodalitäten der DAKA gewährt werden. Es hat allerdings auch dargelegt, daß die beiden Vertreter des Landes Hessen im Stiftungsrat der DAKA wegen der hohen Verwaltungskosten die mittelfristige Auflösung der DAKA zur Diskussion gestellt hatten, aber keine Zustimmung erzielen konnten. Auch könne, nach Auffassung des HMWK, der vom Rechnungshof unterbreitete Vorschlag, das vom Land an die DAKA gewährte unverzinsliche Darlehen in einen Zuschuß umzuwandeln und auf die fünf Studentenwerke aufzuteilen, bei den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen nicht weiterverfolgt werden. Weiter hat das Fachministerium eingehend die Entwicklung der Verwaltungskosten aufgezeigt und den Landeszuschuß der letzten Jahre beziffert. Im Jahr 1993 betrug der Landeszuschuß für die ungedeckten Personal- und Sachkosten rd. 38 TDM, 1994 rd. 40 TDM und im Jahre 1995 rd. 45 TDM.

## Zu Tz. 89 bis 95

Der Rechnungshof stellt zutreffend fest, daß im Stiftungsrat wiederholt die rechtlichen und sachlichen Probleme einer Auflösung der Studentischen Darlehenskasse (DAKA) erörtert worden sind, es aber nicht zu einem Auflösungsbeschluß gekommen ist. Zur Begründung wurde in den Stiftungsratssitzungen unter anderem angeführt, daß im Falle einer Auflösung lediglich eine Verlagerung der Verwaltungskosten auf die Studentenwerke erfolgen würde. Desweiteren sollte die DAKA im Interesse ihres Stiftungszweckes als Institution erhalten bleiben. Diese Auffassung wurde in der Stiftungsratssitzung am 26. Februar 1997 gegen die Stimme des Vertreters des Ministeriums der Finanzen bei Enthaltung des Vertreters des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (MWK) bestätigt.

Auch über den Vorschlag des Rechnungshofs, das vom Land gewährte unverzinsliche Darlehen in einen Zuschuß umzuwandeln und nach einem noch zu erstellenden Schlüssel auf die fünf Studentenwerke aufzuteilen, konnte im Stiftungsrat keine Mehrheit erzielt werden.

In der o.a. Stiftungsratssitzung wurde auch das Problem der hohen Verwaltungskosten erörtert. Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß die vom Rechnungshof festgestellte Summe von 146,- DM je Durchschnittsdarlehen zu hoch angesetzt ist. Mit dem Stichtag 31. Dezember 1994 wurden auf die vergebene Darlehenssumme von rd. 1,5 Mio. DM 913 Darlehensfälle bearbeitet. Dies bedeutet, daß das Durchschnittsdarlehen sich nicht auf 3.000,- DM sondern auf rd. 1.650,- DM beläuft. Bei einer Höhe von 73.235,35 DM ergeben sich Verwaltungsausgaben in Höhe von rd. 80,- DM je Durchschnittsdarlehen. Unberücksichtigt bleiben darf auch nicht, daß den o.a. Verwaltungsausgaben Verwaltungseinnahmen in Höhe von 33.000,- DM gegenüberstanden.

Da eine Reduzierung der Verwaltungsausgaben nicht mehr möglich scheint, hat der Stiftungsrat in seiner Sitzung am 26. Februar 1997 zur Erhöhung der Verwaltungseinnahmen und somit der Senkung der ungedeckten Sach- und Personalkosten folgende Beschlüsse gefaßt:



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 94 Dem Rechnungshof sind keine Gründe bekannt geworden, die das Land zur Zahlung des jährlichen Verwaltungskostenzuschusses verpflichten. Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage des Landes hat der Rechnungshof eine eindeutige Aussage des HMWK vermißt, die Zuschußzahlungen einzustellen oder erheblich zu reduzieren. Seitens der Landesregierung könnte auch eine Kündigung des der DAKA gemäß Vertrag vom 25. Mai 1959 von 2 Mio DM gewährten Darlehens in Betracht gezogen werden. Auch diesbezüglich enthält die Stellungnahme des HMWK kein eindeutiges Votum.
- 95 Neben den Betrachtungen zur Auflösung der DAKA hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 16. April 1996 Anregungen zur angemessenen Erhöhung von Zinsen und Gebühren zwecks Senkung der Verwaltungskosten gegeben. Das HMWK wollte hierzu nicht abschließend antworten, weil darüber nur der Stiftungsrat entscheiden kann. Ungeachtet dessen fordert der Rechnungshof für den Fall des Fortbestandes der Stiftung, alle Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen auszuschöpfen.

- Erhöhung der Gebühren für die erste Mahnung von 5,- DM auf 20,- DM,
- Erhöhung der Gebühren für die zweite Mahnung von 15,- DM auf 30,- DM,
- Erhöhung der Gebühren für die Anschriftenermittlung von 5,- DM auf 50,- DM,
- Erhöhung des Zinssatzes bei Zahlungsverzug von 5 v.H. auf 8 v.H. und
- Erhöhung der Verwaltungsgebühr von 5 v.H. auf 8 v.H.

Die Erhebung einer generellen Verzinsung in Höhe von 4 v.H. der Darlehenssumme wurde vom Stiftungsrat gegen die Stimmen der Landesvertreter abgelehnt. Die Mehrheit der Stiftungsratsmitglieder ist der Meinung, daß bei Einführung eines generellen Zinssatzes die Vergabe der Darlehen der DAKA den normalen Konditionen eines Bank-Überziehungskredites entsprechen würde, was wiederum dem sozialen Charakter der DAKA entgegensteht.

Mit Ausnahme der Erhöhung der Verwaltungsgebühr, die bei der Darlehensvergabe direkt einbehalten wird, werden die anderen Erhöhungen erst nach einigen Jahren greifen, da sie nur für Neuverträge gelten. Die Erhöhung der Verwaltungsgebühr von 5 v.H. auf 8 v.H. erhöht die Einnahmen pro Jahr um rd. 7.500,- DM. Diesen Betrag mit eingerechnet, beläuft sich der notwendige Zuschußbedarf für die ungedeckten Personal- und Sachkosten im Jahr 1997 auf rd. 46.000,- DM.

Der Landeshaushaltsplan für das Jahr 1997 sieht zur Deckung dieses Fehlbetrages keinen Landeszuschuß mehr vor. Bei der angespannten Haushaltslage des Landes ist auch nicht damit zu rechnen, daß in den kommenden Jahren Landeszuschüsse für diesen Zweck zur Verfügung gestellt werden. In der Stiftungsratssitzung am 26. Februar 1997 ist deshalb zum Erhalt des Darlehensstocks über andere Deckungsmöglichkeiten diskutiert worden. Nachdem nochmals von der Mehrheit der Stiftungsratsmitglieder die Auflösung der Studentischen Darlehenskasse abgelehnt wurde, beschloß der Stiftungsrat vorbehaltlich der Zustimmung der Vorstände der Studentenwerke, daß der Fehlbetrag der Verwaltungskosten der DAKA zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren (1997, 1998 und 1999) zu gleichen Teilen von den Studentenwerken getragen wird unter der Voraussetzung, daß das Darlehen nach dem Vertrag vom 25. Mai 1959 nicht gekündigt wird und daß Landesmittel für diesen Zweck nicht zur Verfügung stehen. Unter diesen Voraussetzungen ist die weitere Darlehensvergabe durch die DAKA ohne zusätzliche Landeszuschüsse unter Erhalt des Darlehensstocks gewährleistet.

Nach Auffassung des MWK besteht auch weiterhin ein Landesinteresse daran, daß Darlehen an Studierende nach den Vergabemodalitäten der DAKA gewährt werden. Die Darlehen der DAKA können nur

*Stellungnahme der Landesregierung*

dann vergeben werden, wenn andere Leistungsgesetze nicht greifen. Vergabevoraussetzung nach den Richtlinien der DAKA ist, daß Studierende, die sich in der Examensphase befinden, nachweisen, daß sie bei ordnungsgemäß durchgeführtem Studium bedürftig sind. Ob das Studium ordnungsgemäß betrieben worden ist, wird anhand der maßgeblichen Studienordnungen festgestellt. Bei der Frage, ob bei einer antragstellenden Person Bedürftigkeit vorliegt, wird zunächst von den Studentenwerken geprüft, inwieweit bereits andere öffentliche Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz oder nach dem Bundessozialhilfegesetz bezogen werden. Eine Doppelförderung ist somit grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Kündigung des der DAKA nach dem Vertrag vom 25. Mai 1959 von 2 Mio. DM gewährten Darlehens kommt für das MWK nicht in Betracht. Nach dem o.a. Vertrag wäre das gewährte Darlehen innerhalb von 12 Jahren durch die Studentische Darlehenskasse Hessen an das Land zurückzuzahlen. Die Summe von 2 Mio. DM würde reduziert um die Beträge, die von der DAKA aus den an Studierende gewährten Darlehen nicht zurückverlangt werden können, obwohl die geschäftübliche Sorgfalt angewendet worden ist, und um die Verwaltungskosten und sonstigen Betriebskosten der DAKA, die bis zur Rückzahlung des Darlehens angefallen und durch Einnahmen aus Zinsen und Verwaltungsgebühren nicht gedeckt worden sind. Bei einer Kündigung des Darlehens wären die Studentenwerke nicht bereit, den anfallenden jährlichen Fehlbetrag an Personal- und Sachkosten zu tragen. Der so entstehende Fehlbetrag in Höhe von rd. 50.000,- DM würde sich um rd. 20.000,- DM an nicht mehr vorhandenen Einnahmen aus Verwaltungsgebühren auf ca. 70.000,- DM (mit steigender Tendenz) erhöhen. Bei einer Laufzeit von 12 Jahren wäre somit nur mit einer Rückzahlung von rd. 1 Mio. DM zu rechnen.

Da eine Zuschußgewährung des Landes nicht mehr erfolgt und weiterhin ein Landesinteresse an der Vergabe von Mitteln nach den Richtlinien der DAKA bejaht wird, sollte die Studentische Darlehenskasse in ihrer bisherigen Form weitergeführt werden.

**Hessische Landesbibliothek Wiesbaden**

(Kap. 15 27).

**Die Funktionsfähigkeit der Hessischen Landesbibliothek in Wiesbaden erscheint gefährdet. Der Rechnungshof schlägt eine Strukturreform des öffentlichen Bibliothekwesens in der Stadt Wiesbaden vor.**

**Die landeseigenen Restaurierwerkstätten und Buchbindereien sind nach Auffassung des Rechnungshofs neu zu strukturieren.**

**Die verzögerliche Beantwortung der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs durch das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist zu rügen.**

- 96 Die Hessische Landesbibliothek in Wiesbaden (HLBW<sub>i</sub>) ist eine der drei hessischen Landes- und eine der insgesamt sieben wissenschaftlichen Bibliotheken. Aufgabe dieser Bibliotheken ist es – wenngleich mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung –, der Forschung und Lehre, aber auch der beruflichen und der allgemeinen Bildung zu dienen.

Legt man sein Augenmerk auf die Mittel bei ATG 71, aus der auch die Bibliotheksliteratur beschafft wird, ist bei der HLBW<sub>i</sub> ab dem Jahr 1994 eine beachtliche Verringerung der Mittel festzustellen, und zwar von 926 TDM im Jahr 1993 auf 813 TDM im Jahr 1994. Nach Wegfall der noch in diesen beiden Jahren zusätzlich vorhandenen Mittel aus Kap. 15 30 – 523 01 (in Höhe von 40 bzw. 50 TDM) standen im Jahr 1995 auskunftsgemäß nur noch 668 TDM zur Verfügung, was zu Abbestellungen von wissenschaftlichen Zeitschriften führte.

Die Zahl der Nutzer der HLBW<sub>i</sub> hat seit dem Jahr 1991 um 11 v.H. und die Zahl der Bestellungen um 16 v.H. zugenommen, was durchaus eine gute Resonanz belegt.

- 97 Aufgrund der knappen Bereitstellung von Anschaffungsmitteln für wissenschaftliches Schrifttum stellt sich die Frage, ob die HLBW<sub>i</sub> als Universalbibliothek in Zukunft überhaupt noch ihre Funktion erfüllen kann. Um diese zu erhalten, müßte nämlich auskunftsgemäß ein Beschaffungsetat von mindestens 900 000 DM bereitgestellt werden. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Finanzierung der wissenschaftlichen Bibliotheken aus dem Jahr 1994 gehen sogar von einem Erwerbsetat von ca. 1,7 Mio DM aus.

In Anbetracht der gefährdeten Funktionsfähigkeit der HLBW<sub>i</sub> hat es der Rechnungshof in seinen Prüfungsmittelungen vom 13. Dezember 1995 als notwendig angesehen, daß alsbald eine Konzeption für die längerfristige Entwicklung der HLBW<sub>i</sub> erarbeitet wird. Dabei sollten vorab u.a. folgende Strukturfragen geklärt werden:

- In Wiesbaden existieren drei Bibliotheken, die sich überschneidende Funktionen haben: die Landesbibliothek, die Fachhochschulbibliothek und die Stadtbibliothek (in kommunaler Trägerschaft). Ein Nebeneinander dieser Bibliotheken erscheint unter wirtschaftlichen Aspekten als wenig sinnvoll. Eine Zusammenarbeit bzw. – längerfristig gesehen – eine Fusionierung dieser Bibliotheken würde erhebliche Synergieeffekte bieten. Daß insbesondere mit der FH-Bibliothek noch keine Kooperation stattfindet, verwundert insofern, als dies in anderen Hochschulstädten schon seit langer Zeit selbstverständlich ist.
- Es bietet sich außerdem eine Zusammenarbeit an mit der Parlamentsbibliothek und den Bibliotheken der Landesbehörden in Wiesbaden. Hier könnte ein erhebliches Einsparpotential liegen, zumal allein die in Wiesbaden ansässigen Ministerien im Jahr 1994 ca. 1,4 Mio DM für Bücher und Zeitschriften verausgabt haben.

**Zu Tz. 97**

Stadt Wiesbaden, Fachhochschule Wiesbaden und Landesbibliothek Wiesbaden haben auf Anregung des MWK mittlerweile eine engere Kooperation eingeleitet. Landesbibliothek und die Fachhochschulbibliothek haben ein Konzept zur Wiesbadener Bibliotheks Kooperation erarbeitet. Nach Abstimmung innerhalb der Fachhochschule Wiesbaden soll das Konzept als Grundlage für weitere Kooperationsgespräche mit den Unterhaltsträgern der für eine Kooperation in Frage kommenden Wiesbadener Bibliotheken dienen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Wie das HMWK in seiner Antwort vom 24. Mai 1996 mitgeteilt hat, seien ihm die angesprochenen Probleme bekannt. Der Vorschlag des Landesrechnungshofs, eine Strukturreform des Bibliothekswesens in Wiesbaden in die Wege zu leiten, sei inzwischen aufgegriffen worden. Der Staatssekretär habe mit Schreiben vom 29. April 1996 an den Oberbürgermeister der Stadt Wiesbaden, den Rektor der Fachhochschule Wiesbaden und den Direktor der Landesbibliothek Wiesbaden zu einer gemeinsamen Aktion aufgerufen. Über die Erweiterung des Teilnehmerkreises soll zu gegebener Zeit entschieden werden.

Dem Rechnungshof kann es freilich nicht genügen, daß sein Vorschlag zu einer ersten Initiative geführt hat, er erwartet vielmehr, daß im Hinblick auf die mögliche Kosteneinsparung alsbald die Erarbeitung einer Konzeption für die zukünftige Gestaltung des Bibliothekswesens von Wiesbaden entwickelt wird.

- 98 Soweit die historischen Buchbestände und Inkunabeln beschädigt sind, werden sie in der eigenen Werkstatt repariert bzw. restauriert. Bis zum Jahr 1994 wurden in geringem Umfang Inkunabeln an Handbuchbindereien außer Haus vergeben.

Voll eingerichtete Restaurierwerkstätten mit – teilweise – nur einem Bediensteten (wie bei der HLBWi) bestehen nach Erkenntnissen des Rechnungshofs ebenfalls bei der

- Bibliothek der Philipps-Universität Marburg (1 Stelle)
- Landesbibliothek in Fulda (1 Stelle)
- Stadt- und Universitätsbibliothek Frankfurt am Main (1,5 Stellen)
- Hessischen Landes- und Hochschulbibliothek Darmstadt (4,5 Stellen).

Darüber hinaus gibt es weitere voll eingerichtete Restaurierwerkstätten; so beispielsweise beim Hauptstaatsarchiv und den zwei weiteren Staatsarchiven sowie bei den drei Landesmuseen. Auskunftsgemäß verfügen diese Werkstätten über jeweils eine Stelle.

Der Rechnungshof sieht die Beibehaltung dieser Vielzahl von Restaurierwerkstätten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für dringend überprüfungsbedürftig an.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmittelungen den Vorschlag unterbreitet, die nur mit einer Person ausgestatteten Werkstätten zu schließen und die bisher dort durchgeführten Arbeiten

- an Privatfirmen zu vergeben und/oder
- verstärkt an die in der Restaurierwerkstatt maschinell und personell gut ausgestatteten Hessische Landes- und Hochschulbibliothek in Darmstadt zur Restaurierung zu geben (mit ggf. einer geringfügigen stellenplanmäßigen Aufstockung) oder
- einer zu schaffenden zentralen, landesweiten Restaurierwerkstatt zu übertragen, wie dies in anderen Bundesländern bereits geschieht.

Das HMWK hat hierzu mitgeteilt:

“Die Frage einer zu schaffenden zentralen, landesweiten Restaurierwerkstatt werde ich gesondert prüfen lassen.“

Der Rechnungshof hätte erwartet, daß sich das Ministerium differenzierter zu dem Problemkreis geäußert hätte; er gibt sich daher mit der Antwort des HMWK nicht zufrieden.

- 99 Die HLBWi unterhält eine Buchbinderei. Es werden aber auch Buchbinderarbeiten an zwei Firmen vergeben, die beispielsweise im Jahr 1994 rund 65000 DM in Rechnung stellten.

In der Buchbinderei der HLBWi sind vier Bedienstete beschäftigt (zuzüglich einer Auszubildenden und zuzüglich einer Mitar-

**Zu Tz. 98**

Das MWK teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß eine Beibehaltung der existierenden Restaurierungswerkstätten in der beschriebenen Vielzahl aus Wirtschaftlichkeitsgründen überprüfungsbedürftig ist. Von den verschiedenen Vorschlägen des Rechnungshofs wird der Errichtung einer zentralen, landesweiten Restaurierungswerkstatt der Vorzug gegeben. Dieses Projekt wird im Zusammenhang mit der Einrichtung eines “Zentrums für Online-Dokumentation und Archivierung” in Arolsen (Landkreis Waldeck-Frankenberg) verfolgt.

**Zu Tz. 99**

Auch in bezug auf die Notwendigkeit der Vergabe von Reparatur- und Bindearbeiten außer Haus bzw. der Schaffung einer zentralen, landesweiten Buchbin-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

beiterin in der Einbandstelle), für die rund 270000 DM an Personalkosten anfallen (gemäß Personalkostentabelle für das Jahr 1994 ohne Arbeitsplatzkosten des Landes Hessen).

Für den Rechnungshof hat sich die Frage ergeben, ob das Land nicht

- eine zentrale, landesweite Buchbinderei schaffen oder
- Buchbinderarbeiten an das Fachhandwerk vergeben

sollte.

Das HMWK hat hierzu mitgeteilt:

“Auch die Frage der Vergabe von Reparatur- und Bindearbeiten außer Haus bzw. die Schaffung einer zentralen, landesweiten Buchbinderei werde ich gesondert prüfen lassen.“

Im Hinblick auf ein erhebliches Einsparungspotential hält der Rechnungshof die baldige Vorlage einer Konzeption für erforderlich.

100 Der Rechnungshof stellte wiederholt eine verzögerliche Beantwortung von Prüfungsmitteilungen durch das HMWK fest.

Zur Beantwortung seiner Prüfungsmitteilungen vom 13. Dezember 1995 war dem Ministerium eine Frist von drei Monaten bis Mitte März 1996 gesetzt worden.

Einer schriftlichen Bitte vom 15. April 1996 entsprechend wurde die Frist zur Abgabe der Stellungnahme bis zum 31. Mai 1996 verlängert.

Mit Schreiben vom 24. Mai 1996 gab der HMWK eine Stellungnahme ab. Zu Tz. 15 (Datenverarbeitung) kündigte es lediglich eine gesonderte Stellungnahme von dem dafür zuständigen Referat an.

Mit Schreiben vom 12. Juli 1996 hatte der Rechnungshof gebeten, die Tz. 15 der Prüfungsmitteilung nunmehr zu beantworten oder ggf. die Hinderungsgründe zu benennen. Da bis zum 27. August 1996 zu diesem Schreiben keine Stellungnahme des Ministeriums eingegangen war, teilte der Rechnungshof mit gleichem Datum schriftlich mit, daß er erwägt, diesen Sachverhalt in seine Bemerkungen aufzunehmen. Auch bis zum 21. Oktober 1996 hat das HMWK zu der noch offenen Textziffer betreffend den Bereich der Datenverarbeitung noch keine Stellungnahme abgegeben.

Wegen einer weiteren verzögerlich behandelten Prüfungsmitteilung wird auf Tz. 103 der Bemerkungen verwiesen.

Dieses Verhalten erschwert die Prüfungsgeschäfte des Rechnungshofs, verzögert wegen überdurchschnittlicher Bearbeitungsdauer nachfolgende Prüfungen in einem nicht vertretbaren Maß und hindert ihn an der Wahrnehmung seines gesetzlichen Auftrags. Diese Art der Sachbehandlung steht ferner im Widerspruch zum Beschluß des Landtags in der 16. Plenarsitzung der 8. Legislaturperiode am 21. August 1975 (TOP 31). Die Verfahrensweise des HMWK ist daher zu rügen.

derei schließt sich das MWK dem Rechnungshof an. Von den verschiedenen Vorschlägen des Rechnungshofs wird die Fremdvergabe an private Buchbindereien vorrangig geprüft. Die Umsetzung solcher Maßnahmen ist jedoch erst mittelfristig zu realisieren und wenn durch natürliche Fluktuation die entsprechenden Stellen frei werden.

**Zu Tz. 100**

Im Rahmen von organisatorischen Änderungen innerhalb des Ministeriums sind im letzten Jahr die Aufgaben der Bibliotheksplanung und der Informationsverarbeitung in einem Referat zusammengefaßt worden. Mit dieser Maßnahme wird auch eine künftig zügigere Bearbeitung der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs erwartet. Weitere organisatorische Verbesserungen sind in Vorbereitung.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Bundesausbildungsförderungsgesetz/IT-Verfahren**

(Kap. 15 80 und ATG 69)

1. Der Bereich Informationstechnologie (IT) beim Ministerium für Wissenschaft und Kunst weist organisatorische und planerische Mängel auf. Der Rechnungshof fordert deren Behebung und die konsequente Beachtung wirtschaftlicher Belange.
2. Verspätete Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zu Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs beeinträchtigen dessen Arbeit und verzögern erforderliche Strukturänderungen.

- 101 Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1993 auf Mängel bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) im Rahmen der Ausführung des Bundes- und des Hessischen Ausbildungsförderungsgesetzes (BAföG/HAföG), Verfahrens- und Programmfehler im Datenverarbeitungs(DV)-Verfahren sowie fehlende ressortübergreifende Leistungen hingewiesen und umfangreiche Maßnahmen zur Behebung gefordert.

Er hat zwischenzeitlich geprüft, ob die aufgezeigten Mißstände behoben worden sind. Seinerzeitige Stellungnahmen des HMdF, HMWK und HMdILFN sind bei den jüngsten Erhebungen berücksichtigt worden. Der Rechnungshof hat sich jedoch nicht auf eine Nachprüfung beschränkt, sondern die Prüfung auf die Bewirtschaftung der Mittel zur Beschaffung von DV-Anlagen, Geräten und Software für die Verwaltung gemäß IT-Gesamtplan ausgeweitet.

Das Ergebnis seiner Erhebungen hat der Rechnungshof mit Schreiben vom 11. Mai 1995 der HZD, dem HMWK, dem HMdF zur Stellungnahme und dem HMdILFN zur Kenntnisnahme übersandt.

- 102 Der Rechnungshof hatte zum Hauptverfahren BAföG im wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

- unzureichend abgegrenzte Verantwortlichkeiten zwischen der Verwaltung – hier HMWK – und der HZD;
- nicht genügend detaillierte Leistungsbeschreibungen in den Benutzungsvereinbarungen;
- keine hinreichende Dokumentation und Nachvollziehbarkeit erbrachter Leistungen durch die HZD;
- Mängel bei Erfüllung der Pflichten aus abgeschlossenen Benutzungsvereinbarungen;
- organisatorische Defizite bei der Abwicklung des Hauptverfahrens;
- Mängel in der Verfahrensdokumentation des Zentralverfahrens, insbesondere bei Verfahrensänderungen;
- Mängel in der Dokumentation des Kassenverfahrens;
- Verbesserungsbedarf bei der Sicherheit der Verfahrensabläufe;
- dringender Bedarf an einer grundlegenden Neufassung der Richtlinie für die Dokumentation von Anwendungssystemen (RIDAS).

Zu diesen Feststellungen hat die HZD mit Schreiben vom 9. August 1995 ausführlich und umfassend Stellung genommen. In wichtigen Bereichen hat sie bereits Verbesserungen vorgenommen bzw. angekündigt. Soweit sich die weiteren Verbesserungen des Verfahrensablaufs auf Zusagen begründen, behält sich der Rechnungshof eine Nachprüfung vor. Die bemängelten Sachverhalte können somit einstweilen im wesentlichen als erledigt angesehen werden.

**Zu Tz. 102**

Zur Präzisierung der mit der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) bestehenden Benutzungsvereinbarungen über Entwicklung und Betrieb der Verfahren zum Hessischen- bzw. Bundesausbildungsförderungsgesetz (HAföG/BAföG – beide vom 13. Januar 1992) sind erste Gespräche geführt worden. Da die HAföG-Förderung ausläuft, wird das HAföG-Verfahren seit 1. Juli 1996 nicht mehr weiter entwickelt. Der Betrieb des Systems wird dennoch solange aufrecht erhalten, bis die letzten Rückforderungen abgewickelt sind. Eine Überarbeitung der Benutzungsvereinbarung ist daher nur noch für den Produktionsteil erforderlich. Die HZD ist gebeten worden, dazu und zur Überarbeitung der Benutzungsvereinbarung BAföG einen Entwurf vorzulegen, in dem die jeweiligen Aufgaben von MWK als Auftraggeber und HZD als Auftragnehmer deutlicher spezifiziert sind. Dieser Entwurf soll dem MWK bis 1. Juni 1997 vorliegen. Darüber hinaus wird das MWK bei künftigen Vereinbarungen mit der HZD auf eine deutliche und präzise Aufgabenbeschreibung achten.

Die aufgrund des HZD-Vorgehensmodells, des Qualitätsmanagements der HZD sowie weiterer Rahmenrichtlinien (wie IT-Leitsätze) vorgenommene Überprüfung der Dokumentationsregelungen der HZD wurde in 1996 abgeschlossen. Dabei stellte sich heraus, daß es nicht zweckmäßig und wenig praktikabel

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Das HMWK hat in seiner – mit dem HMdF abgestimmten – (Teil) Stellungnahme vom 8. März 1996 die Beanstandung der unzureichend abgegrenzten Verantwortlichkeiten insoweit anerkannt, als "die Aufgabenteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer deutlich zu regeln ist".

Die Umsetzung dessen bedarf nach Auffassung des Rechnungshofs seiner Beobachtung.

Im übrigen hat das HMdILFN in einer eigenen Stellungnahme vom 13. Oktober 1995 den Überarbeitungsbedarf der RIDAS eingeräumt und den Vollzug bis Ende 1996 angekündigt.

ist, die Anforderungen an die Dokumentation für alle Arten von Verfahren in einer Richtlinie zusammengefaßt zu regeln. Insofern hat sich das Vorhaben, die alte Richtlinie für die Dokumentation von Anwenderverfahren (RIDAS) durch nur eine Dokumentationsrichtlinie zu ersetzen, als nicht sinnvoll erwiesen. Statt dessen wurde der Komplex Dokumentation von Anwenderverfahren mit nachstehendem Ergebnis "bereichsspezifisch" gelöst:

1. Die Dokumentation von Neuverfahren für Mehrplatzanwendungen (wie DV-Großrechner- und UNIX-Lösungen) ist in den im September 1995 in Kraft getretenen und aktualisierten Regelungen des Qualitätsmanagementsystems (zusammengefaßt im Qualitätshandbuch) weitgehend abgedeckt.
2. Für Verfahren von Einplatzsystemen wurde im Jahr 1996 die Richtlinie für die Entwicklung und Dokumentation von APC-Anwendungen in Kraft gesetzt, in der die Dokumentationsanforderungen für diese Art von Anwendungen abschließend abgedeckt sind.
3. Die Dokumentation von Altverfahren für Mehrplatzanwendungen soll durch eine neue Richtlinie vereinheitlicht werden. Diese Richtlinie ist in Arbeit und wird in diesem Jahr in Kraft gesetzt werden. Hier hat sich aufgrund des Ausbaus des Qualitätsmanagements der HZD, dem in 1996 eine höhere Priorität eingeräumt wurde, zeitlich eine Verschiebung ergeben.

- 103 Der Eingang der o.a. Stellungnahme des HMWK zu den Prüfungsmitteilungen vom 11. Mai 1995 war ursprünglich bis 1. September 1995 vorgesehen (vgl. § 96 Abs. 1 S. 1 LHO). Mit Schreiben vom 2. August 1995 bat das HMWK wegen der erforderlichen umfangreichen Vorarbeiten um Fristverlängerung bis 31. Dezember 1995, der der Rechnungshof nachkam. Auch war der Rechnungshof aufgrund mündlicher Vereinbarungen ausnahmsweise mit einer weiteren Fristverlängerung bis 1. März 1996 einverstanden.

Die vom 8. März 1996 datierte Stellungnahme bezieht sich jedoch nur auf den Teil der Prüfungsfeststellungen, der die Systemprüfung des automatisierten Verfahrens bei Ausführung des BaföG und des HaföG betrifft.

Erst am 6. August 1996 hat das HMWK zum restlichen Teil der Prüfungsmitteilungen Stellung genommen. Es hat die verspätete Stellungnahme mit Krankheit zweier Mitarbeiter begründet. Dem kann der Rechnungshof nicht folgen, weil für die Beantwortung der Prüfungsmitteilungen vom 11. Mai 1995 bis März 1996 insgesamt ausreichend Zeit eingeräumt worden war. Dieses Verhalten ist zu rügen (vgl. auch Tz. 42 und 100).

- 104 In dem zuletzt beantworteten Teil der Prüfungsmitteilungen hatte der Rechnungshof zur Einführung der IT bei den Studentenwerken (StW) im Bereich des HMWK Stellung genommen und folgendes beanstandet:

- a) Mit Erlaß vom 27. August 1991 bildete das HMWK im Hinblick auf die bei den StW anstehende Erweiterung bzw. Erneuerung von DV-Anlagen eine Arbeitsgruppe, die die "anstehenden Entwicklungen koordinieren" sollte. Einer sachgerechten Koordination bedurfte es seinerzeit insbesondere deshalb, weil die ins Auge gefaßten dezentralen IT-Strukturen

**Zu Tz. 103**

Die Komplexität des Sachverhalts und der Umfang der vom Rechnungshof angesprochenen Fragestellungen machten eine zeitaufwendige Bearbeitung dieser Bemerkungen erforderlich.

**Zu Tz. 104**

- a) Das Bemühen des MWK, für die Studentenwerke eine einheitliche und abgestimmte Lösung zu schaffen, ist nicht zuletzt durch die Mitwirkung in der Arbeitsgruppe und das Drängen auf eine einvernehmliche Systemscheidung dokumentiert. Im Laufe der Planungs- und Koordinierungstätigkeiten der Arbeitsgruppe hat sich jedoch herausgestellt, daß aufgrund unterschiedlicher struk-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

aus Sicht jedes StW technologisch der Schaffung eines eigenen Rechenzentrums gleichkam. Koordinierungsbedarf war auch im Hinblick auf zu erwartende Auswirkungen auf die Arbeitsablauforganisation erforderlich. Darüber hinaus mußte beachtet werden, daß mit zu Beginn noch überschaubaren Hardware-Investitionen Folgekosten entstehen würden, die bei sachgerechter Koordinierung noch berücksichtigt werden konnten.

Gemessen an den Ergebnissen der Arbeitsgruppe sind aus Sicht des Rechnungshofs die ursprünglichen Zielvorstellungen nicht erreicht worden. Weder sind hinreichend dokumentierte organisatorische Untersuchungen erstellt worden, noch ist es gelungen, einheitliche Systemplattformen zu realisieren. Offenbar wurde stets technischen Besonderheiten vor gesamtorganisatorischen Lösungen der Vorrang eingeräumt. So kam man im Rahmen der angestrebten Koordinierungsphase lediglich zu dem Ergebnis, daß die jeweilige weitere Vorgehensweise in die Zuständigkeit der einzelnen StW gelegt werden sollte. Hier wäre es Aufgabe des Ressorts gewesen, auf Einheitlichkeit hinzuwirken.

- b) Wirtschaftlichkeit und Effektivität von IT-Systemen und deren Verfahren lassen sich im wesentlichen an Verbesserungen organisatorischer Abläufe sowie deren Auswirkungen auf Personalbedarf bzw. Personalentlastung messen.

Obwohl in den letzten Jahren die Haushaltsmittel für die IT im Bereich des HMWK nicht unerheblich erhöht wurden, sind dem Rechnungshof keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegt worden. Um Kosten und Nutzen des IT für die Verwaltung nachvollziehen zu können, muß u. a. eine transparente Aufschlüsselung der Kosten im Haushalt erfolgen. Überdies müssen bei einer analytischen Untersuchung als Grundlage für die in § 6 HGrG und in § 7 LHO vorgeschriebene Nutzen-Kosten-Untersuchungen mindestens folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Darstellung der laufenden Kosten des neuen Verfahrens (einschließlich aller Personalkosten),
- Darstellung der Kosten für die Entwicklung und Einführung,
- Darstellung der Investitionskosten für die Gerätebeschaffung, ggf. der baulichen Veränderungen,
- Darstellung der erforderlichen Kosten für Software.

Der meßbare Nutzen ergibt sich aus der möglichen Einsparung von Personal- und Sachkosten. Zur Messung des quantifizierbaren Nutzens sind mit vertretbarem Aufwand die notwendigen analytischen Untersuchungsmethoden anzuwenden (Ist-Analyse, Sollkonzept, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen). Dies ist im allgemeinen bisher nicht erfolgt.

Der nicht meßbare qualitative Nutzen kann sich jeweils aus mehreren Kriterien wie:

- Abbau von Vollzugsdefiziten
  - schnellere Entscheidungen
  - sicherer Arbeitsablauf
  - Bewältigung steigender Aufgabenvolumina
- zusammensetzen.

Vorschriften und Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz in der hessischen Landesverwaltung sehen zur Erfüllung dieser Aufgaben entsprechende Untersuchungen vor. Für die Studentenwerke muß festgestellt werden, daß derartige Maßnahmen über erste Vorüberlegungen hinaus nicht erkennbar durchgeführt worden sind. Es bestehen Zweifel, ob die Aus-

tureller Voraussetzungen, die nicht im Einflußbereich der Studentenwerke oder des MWK lagen (z.B. Anzahl der zu betreuenden Hochschulen, Situation auf dem Arbeitsmarkt usw.), eine Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe nicht in Frage kam. Aus diesem Grund ist auf eine weitergehende Organisationsuntersuchung, welche ihrerseits wieder mit zusätzlichen Kosten verbunden gewesen wäre, verzichtet worden.

Ebenso mußte, nachdem eine gemeinsame Ausschreibung mit dem Ziel, einheitliche Systemplattformen zu schaffen, durchgeführt worden war, auch hier festgestellt werden, daß wie zu Tz. 104c) beschrieben qualitative Kriterien sowie die Integration in bestehende DV-Landschaften für die Entscheidung der Studentenwerke eine zentrale Rolle spielte. Es konnte jedoch sichergestellt werden, daß durch die unterschiedlichen Systemplattformen kein nennenswerter zusätzlicher Wartungs- und Pflegeaufwand entstand. Dank der von der HZD modular programmierten Systemanpassung (Shells) ist die Software bis heute für alle Studentenwerke identisch.

Die letztendliche Entscheidung, die weitere Umsetzung in die Zuständigkeit der Studentenwerke zu verlagern, entsprach zu dem damaligen Zeitpunkt der durch externe Faktoren vorgegebenen Notwendigkeit. Aus heutiger Sicht wird sie im übrigen dadurch bestätigt, daß in dem Entwurf zur Neufassung des "Gesetzes über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen", das sich derzeit in der Referentenabstimmung befindet, die Eigenständigkeit der Studentenwerke als Anstalten des öffentlichen Rechts nach den Zielvorgaben der Verwaltungsreform 2000 weiter gestärkt wird. Darin ist u. a. vorgesehen, die bisher in Hessen festgeschriebene Fachaufsicht des MWK gegenüber den Studentenwerken zu streichen und durch lediglich eine Rechtsaufsicht zu ersetzen, wie es in allen anderen Bundesländern bereits praktiziert wird.

- b) Das MWK kann dem Rechnungshof in dieser Allgemeinheit nicht folgen, wenn er feststellt, daß in den letzten Jahren die Haushaltsmittel für die IT wesentlich erhöht worden sind. Dabei kann es sich nicht um Mittel des zentralen "IT-Budgets" (ATG 69) des MWK handeln. Für das IT-Budget des MWK ist vielmehr im Rahmen der letzten IT-Verhandlungen mit dem MdF am 12. Dezember 1994 für den Zeitraum 1996 bis 1998 eine Kürzung um rd. 25 v.H. festgeschrieben worden, die im Anschluß auch entsprechend umgesetzt worden ist. Darüber hinaus wurden auch diese IT-Budgets in den Jahren 1995 und 1996 zur Bewirtschaftung globaler Minderausgaben herangezogen, so daß im Durchschnitt jeweils weitere 10 v.H. der jährlich veranschlagten Mittel eingespart worden sind.



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

wirkungen der Investitionen im Bereich der dezentralen IT analysiert und auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft worden sind.

- c) Für das StW Kassel war zwar eine solche Notwendigkeit in Ansätzen erkannt worden. So wurde im Rahmen der ersten Aufgabenstellungen der "Arbeitsgruppe EDV Studentenwerke" hierfür ein Auftrag zur Vornahme einer Wirtschaftlichkeitsprüfung "mit dem Ziel einer sachgerechten EDV-Gesamtlösung für die Bereiche Verwaltung und Förderung" erteilt. Zu verwertbaren Ergebnissen ist es bis zum Prüfungszeitpunkt weder für das StW Kassel noch für die anderen StW gekommen. Es ist unverständlich, daß der seinerzeit festgelegte Auftrag nicht weiterverfolgt wurde. Nur auf der Grundlage entsprechender Untersuchungen hätten die in ihrem Umfang erheblichen Investitionsentscheidungen begründet werden können.

Das HMWK hat diesen Ausführungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt.

Soweit das Ministerium darauf hinweist, daß die Schaffung einheitlicher Systemplattformen schon wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten bei der EDV-Anwendung in den einzelnen StW scheitern mußte, kann der Rechnungshof dem nicht folgen, weil eine derartige Aussage vorherige eingehende Untersuchungen vorausgesetzt hätte.

Es hat ferner darauf hingewiesen, daß bei möglichst umfassender Betrachtung des Gesamtkomplexes auch die reibungslose Übernahme aller weiterer Verfahren bei den StW sicherzustellen sei. Genau diese Aussage bestärkt den Rechnungshof in seiner Kritik und der Forderung nach einer grundsätzlichen studentenwerksübergreifenden Planung.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung einer Gesamtlösung wiederholt das Ressort lediglich die Auffassung der StW, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des StW Kassel hätte keine weiteren Erkenntnisse gebracht. Es ist unverständlich und nicht hinnehmbar, daß eine solche Aussage ohne entsprechende und nachvollziehbare Untersuchungen getroffen worden ist. Das Ministerium entzieht sich insoweit seiner Verantwortung, weil es selbst für eine solche Untersuchung hätte Sorge tragen müssen.

Bezüglich der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von dezentralen IT-Verfahren ist bereits in der Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen vom 11. Mai 1995 folgender Sachverhalt erläutert worden:

"Bei der Neueinführung bzw. bei der Weiterentwicklung von DV-Verfahren im Hochschulbereich hat sich in vielen Fällen in den vergangenen Jahren die Frage der Wirtschaftlichkeit alternativer Lösungen nicht gestellt, weil in aller Regel Verfahren durch die HIS GmbH entwickelt und eingeführt wurden. Die HIS GmbH ist eine Gesellschaft des Bundes und der Länder und wird von diesen finanziert. Sie erstellt für die Hochschulen Verwaltungssoftware, die diesen kostenlos zur Verfügung steht.

Die Frage der Beschaffung von Hardware hat sich von daher in der Vergangenheit in erster Linie auf die Frage reduziert, auf welcher Hardwareplattform die von HIS entwickelte Software lauffähig ist. Von daher bestand auch bis vor einigen Jahren dort nur eine höchst eingeschränkte Möglichkeit von wirtschaftlichen Alternativen, da in der Regel die Verfahren nur auf einigen wenigen Großrechnern lauffähig waren.

Erst mit der Verfügbarkeit von HIS-Software auf der Basis von MS DOS für PC's bzw. auf der Basis von UNIX in Client-Server-Strukturen ergab sich bei Beschaffungen die Möglichkeit, im Wettbewerb durch konkurrierende Anbieter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte bei der Auswahl einzuführen. Dies wurde bei Beschaffungen der vergangenen Jahre gemacht, Beschaffungen mußten jeweils unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sowohl der Begutachtung der Deutschen Forschungsgemeinschaft standhalten als auch durch die Zentrale Beschaffungsstelle Informationstechnik bei der HZD genehmigt werden.

Aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen allerdings neben Software-Kosten und Hardware-Beschaffungskosten viele weitere Kostenarten berücksichtigen (Software-Pflege, Hardware-Wartung, Betriebskosten, Lizenzkosten, Personalkosten, Schulungskosten usw.). Dem Rechnungshof ist zuzustimmen, daß solch umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Vergangenheit nur in wenigen Fällen, beispielsweise bei der Ablösung des landesweiten zentralen Bibliotheksverfahrens HEBIS-KAT durch das PICA-Verfahren, angestellt worden sind.

Die Gründe dafür lagen zum einen darin, daß unabhängig von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Gründe der Verfahrenssicherheit und der Zunahme der Aufgaben bei unverändertem Personalbestand gar keine andere Wahl ließen. Bei vielen Verwaltungsvorgängen wurde die Frage der Verwendung eines DV-Verfahrens von vornherein mit ja beantwortet."

*Stellungnahme der Landesregierung*

So war bspw. bei einigen Studentenwerken aufgrund der unzureichenden Personalsituation die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags gefährdet, so daß dringend die Verfahrenssicherheit verbessert werden mußte. Weiterhin war auch von Anfang an klar, daß unabhängig von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten eine schnellere Bearbeitung der Anträge durch das vorhandene, z. T. angelernte Personal nur mit Hilfe eines überaus benutzerorientierten DV-Verfahrens erreicht werden konnte.

Was die anderen, aus dem IT-Budget finanzierten Verfahren betrifft, liegen dem Unterausschuß Hochschulverwaltung bzw. dem MWK entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor. Das MWK wird darüber hinaus in Zukunft bereits etablierte Verfahren daraufhin überprüfen, ob sie – auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten – noch zeitgemäß sind (Controlling).

- c) Wie unter Tz. 104 a) bereits dargelegt, hat sich als zweckmäßig erwiesen, im Bereich der Studentenwerke keine landesweit einheitliche Lösung zu verfolgen, zumal die Studentenwerke selbst keine dezentralen Mittel aus dem IT-Budget erhalten. Die Finanzierung des zentralen HAFöG/BAföG-Verfahrens bei der HZD wird aus dem zentralen IT-Budget erbracht.

Weiterhin ist richtig, daß die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht in der gewünschten umfassenden Form vorgelegt werden konnte. Die Gründe dafür hat das MWK in seiner Stellungnahme vom 1. August 1996 bereits ausführlich dargelegt:

“Es ist richtig, daß in der darauffolgenden Sitzung der Arbeitsgruppe am 21. Oktober 1992 eine Nachbesserung i.S. einer weiteren Ausarbeitung der Wirtschaftlichkeitsprüfung von der HZD hätte verlangt werden müssen. Im Hinblick auf die in dieser Sitzung gefallene Herstellerauswahl ist jedoch zu bedenken, daß für die letztendliche Entscheidung übergeordnete, qualitative Kriterien ausschlaggebend waren, die durch eine tiefergehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beim Studentenwerk Kassel allein nicht hätten abgedeckt werden können:

1. Es stand eindeutig fest, daß das Angebot der Firma BULL einen Kostenvorteil von rd. 3.600,- DM pro Rechner und Jahr aufwies.
2. Nach Auffassung der Studentenwerke wurde dieser Kostenvorteil jedoch u.a. durch folgende nicht quantifizierbare Vorteile des HP-Angebots übertroffen:
  - Die Kasseler Verwaltungssoftware stand nur auf HP-Systemen zur Verfügung.
  - Die HP-Rechner waren technologisch weiter entwickelt, was eine zukünftig größere Auswahl an Standardsoftware erwarten ließ.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

- 105 Als Aufgabenschwerpunkte für die IT-Planung und die Betrachtung ihrer Wirtschaftlichkeit beim HMWK sollten

- organisatorisch: die Zusammenführung mehrerer IT-Anwendungen zur Unterstützung der Fachaufgaben an einem Arbeitsplatz und
- technisch: der Aufbau verbundener Arbeitsplatzrechner gelten.

Zur Absicherung der Entscheidungen sind Alternativlösungen entsprechend zu untersuchen. Dies gilt um so mehr, als beispielsweise die Ausgaben in 1994 bei Kap. 15 24 (Hochschulen gemeinsam) ATG 69 (Hochschulverwaltungsdatenverarbeitung) rd. 6,8 Mio DM betragen haben.

Das HMWK hat in seiner Stellungnahme bestätigt, daß dies in der Vergangenheit nicht angemessen berücksichtigt worden ist. Den vom Rechnungshof geforderten Wirtschaftlichkeitsanalysen soll nach Darlegung des Ministeriums "zukünftig in größerem Maße Rechnung getragen werden". Die Einschränkung "in größerem Maße" vermag den Rechnungshof nicht zufriedenzustellen.

- 106 Für den Bereich der Fachhochschulen liegt dem Rechnungshof eine Konzeption lediglich für den Planungszeitraum 1989 bis 1992 vor, die sich nur auf eine Ausbauplanung im Bereich der Arbeitsplatzrechner beschränkt. Ein umfassendes, hochschul- bzw. fachhochschulübergreifendes Gesamtkonzept für die Unterstützung der Verwaltung durch IT ist bislang nicht erarbeitet worden. Dies müßte nach Auffassung des Rechnungshofs nachgeholt werden.

Das HMWK beabsichtigt, die Fachhochschulen zu bitten, den derzeitigen Ausbauzustand der IT und darauf aufbauend die weiteren Planungen für die Verwaltung schriftlich darzulegen. Auf Basis dieser Berichte sollen dann Zielvorstellungen über den weiteren Ausbau der Verwaltungsdatenverarbeitung entwickelt werden.

Diese Maßnahmen hätten bereits im Rahmen der Bearbeitung der Prüfungsmitteilungen ergriffen werden können und müssen.

- 107 Der Landesautomationsausschuß (LAA) hatte im Prüfungszeitraum Aufgaben der Landesverwaltung in Abstimmung mit den Ressorts daraufhin zu prüfen, ob sie durch den Einsatz technischer Mittel bürgerfreundlicher, einfacher, schneller, kostengünstiger oder unter besseren Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten erledigt werden können. Er hatte darüber hinaus zu allen Beschaffungen auf dem Gebiet der IT von nicht geringfügiger Bedeutung Stellung zu nehmen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben war es erforderlich, daß ihm für eine Beschlußfassung rechtzeitig

- Eine mögliche Zusammenarbeit mit Studentenwerken aus Thüringen auf dem Gebiet der Weiterentwicklung der Software war nur bei Auswahl der Firma HP möglich.

In bezug auf diese Kriterien, die von den Studentenwerken als ausschlaggebend für eine Gesamtbeurteilung eingestuft wurden, hätte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Studentenwerks Kassel keine weiteren Erkenntnisse gebracht."

Bei künftigen Investitionsentscheidungen werden die Anmerkungen des Rechnungshofes aber auf jeden Fall Berücksichtigung finden und es wird auf eine umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung Wert gelegt werden.

**Zu Tz. 105**

Die vom Rechnungshof kritisierte Formulierung, daß der Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsanalysen "zukünftig in größerem Maße Rechnung getragen werden" soll, war nicht im Sinne einer Einschränkung gemeint, sondern sollte nach dem allgemeinen Sprachverständnis vielmehr bedeuten, daß - verglichen mit der Vergangenheit - künftig größerer Nachdruck auf die Erstellung von umfassenden Wirtschaftlichkeitsanalysen gelegt werden soll. Selbstverständlich werden in Zukunft vor der Einführung neuer DV-Verfahren mindestens die nach § 7 LHO geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt.

**Zu Tz. 106**

Inzwischen hat das MWK die Fachhochschulen gebeten, ihre künftigen Planungen darzulegen und ihre Vorstellungen zu einem fachhochschulübergreifenden Gesamtkonzept für die Verwaltungsdatenverarbeitung darzustellen. Die Berichte sollen in der Arbeitsgruppe Zentrale Verfahrenspflege (AG ZVP) abgestimmt und bis zur zweiten Sitzung des Unterausschusses Hochschulverwaltung (UA HSV) in diesem Jahr vorgelegt werden.

**Zu Tz. 107**

- a) Bei der vom Landesautomationsausschuß (LAA) in seiner 183. Sitzung am 16. März 1993 beschlossenen "DV-Konzeption für die Verwaltung der Hessischen Hochschulen" handelt es sich bereits um die Neufassung der DV-Konzeption von 1982, welche durch die technologische Entwicklung der letzten Jahre und die Erfahrungen bei

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

tig auf den DV- bzw. IT-Leitsätzen beruhende Entscheidungsgrundlagen vorgelegt werden.

Der LAA kann für bestimmte Aufgaben Unterausschüsse bilden. Deren Tätigkeit richtet sich nach den Verfahrensregeln des LAA. Ihre maßgeblichen Untersuchungsergebnisse sind dem LAA zur Beschlußfassung vorzulegen.

Mit Beschluß 113-6 vom 27. Oktober 1982 setzte der LAA den Unterausschuß (UA) "Hochschulverwaltung" (HSV) sowie Arbeitsgruppen ein, die sich mit verschiedenen hochschulspezifischen Verfahren zu befassen hatten. Der LAA übertrug dem UA eigene Aufgaben im Bereich Beschaffungen in den Hochschulen mit der Maßgabe, Vorlagen nach den DV-Leitsätzen an den LAA vorzubereiten und den LAA über konkrete Beschaffungsmaßnahmen zu informieren.

- a) Obwohl der UA bereits am 27. Oktober 1982 eingesetzt wurde, konnte der LAA erst in seiner 183. Sitzung am 16. März 1993 die sogenannte

"DV-Konzeption für die Verwaltung der Hessischen Hochschulen"

beschließen. Sie soll die Geschäftsgrundlage für den UA darstellen. Der Rechnungshof hat die Arbeitsweise des UA nach Auswertung von Sitzungsprotokollen u. a. deswegen kritisiert, weil Beschlüsse gefaßt worden sind, ohne daß die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Das Ministerium hat sich in seiner Stellungnahme bemüht, die Arbeitsweise des UA zu rechtfertigen. Der Rechnungshof behält sich vor, die Arbeitsweise des o. a. UA eingehend zu untersuchen.

- b) Die DV-Konzeption soll die

- Rahmenbedingungen für den Einsatz der DV-Verfahren,
- Rechnerausstattung in den Hochschulen sowie die
- Aufgabenstellung des Unterausschusses Hochschulverwaltung

regeln.

Der Rechnungshof hat die DV-Konzeption einer eingehenden Betrachtung unterzogen.

Es fällt auf, daß landeseinheitlichen Verfahren nur wenig Bedeutung eingeräumt wird, obwohl Wirtschaftlichkeitsgründe dies geboten sein ließen. Hinweise, DV-Verfahren seien hinsichtlich ihrer Eignung für einen übergreifenden Einsatz lediglich "zu prüfen", entsprechen dieser Forderung nicht. Dies gilt um so mehr, als keine klaren und eindeutigen Prüfkriterien festgelegt sind. Der Landeseinheitlichkeit dient es ebenfalls nicht, wenn Freigaben örtlicher DV-Verfahren schon "mit der Information des UA HSV über die Einführung des Verfahrens" erfolgen dürfen.

- c) Der UA HSV soll in grundsätzlichen Entwicklungs- und Zukunftsangelegenheiten koordinieren. Auch eine Beschlußfassung im Rahmen des IT-Gesamtplans über Hardware ist vorgesehen. Er soll darüber hinaus die Entscheidung treffen, ob ein geplantes DV-Verfahren ein landeseinheitliches oder örtliches ist. Dieser Verantwortung kann er nur gerecht werden, wenn die Entscheidungen aufgrund eindeutiger Regelungen erfolgen. Hieran mangelt es derzeit noch. Insbesondere müßten Beschlußkriterien oder Abstimmungsregularien geschaffen werden. Der grundsätzlichen Verantwortung des HMWK müßte besondere Beachtung geschenkt werden. Schließlich sollte die Zusammenarbeit mit der HZD als IT-Kompetenzzentrum des Landes stärker als bisher verwirklicht werden.

Das Fachministerium hat zugestimmt, daß die Prüfkriterien: Vorliegen gleicher Aufgabenstellungen sowie gleiche Anforderungen an die Qualität der Aufgabenerledigung,

der Einführung von DV-Verfahren in den Hochschulverwaltungen notwendig geworden ist. Die erste Fassung der DV-Konzeption wurde entgegen der Darstellung des Rechnungshofs vom Landesautomationsausschuß (LAA) am 27. Oktober 1982 beschlossen und diente fortan als Grundlage für die Arbeit des UA HSV.

- b) In bezug auf örtliche Verfahren, die nur an einer Hochschule oder in einem Fachbereich eingesetzt werden, besteht nach Auffassung der MWK kein zusätzlicher Koordinations- und Abstimmungsbedarf mit anderen Hochschulen. Die Verantwortung für Beschaffung und Einsatz des Verfahrens liegt im Zuständigkeitsbereich der Hochschule. Daher kann eine Information des UA HSV über die Einführung des Verfahrens als ausreichend angesehen werden. Durch die Information wird gewährleistet, daß alle anderen im UA HSV vertretenen Hochschulen von dem geplanten Einsatz des Verfahrens rechtzeitig Kenntnis bekommen und sich ggf. selbst für dessen Einführung aussprechen können. Sollte darauf hin eine weitere Hochschule dieses Verfahren einsetzen wollen, so muß dann geprüft werden, ob es sich weiterhin um ein örtliches oder vielmehr um ein hochschulspezifisches landeseinheitliches Verfahren handelt, dessen Freigabe im UA HSV mit den entsprechenden Vorlagen erfolgen muß.

Bezüglich der Festlegung von Prüfkriterien und deren Anwendung hat die HZD bereits im Rahmen ihrer Aufgabe als Geschäftsführung des UA HSV den Auftrag erhalten, Prüfkriterien zu formulieren und die DV-Konzeption entsprechend fortzuschreiben. Diese Kriterien sollen dann im Unterausschuß Hochschulverwaltung erörtert werden. Eines dieser festzulegenden Kriterien wird auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit einer landeseinheitlichen Lösung sein. Durch dieses Kriterium soll gewährleistet werden, daß Verfahren landeseinheitlich einzusetzen sind, wenn dies aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten ist.

- c) Wie zu Textzahl 107 b) dargelegt, erfolgt derzeit eine Überarbeitung der DV-Konzeption durch die HZD. Die Anregungen des Rechnungshofs, insbesondere hinsichtlich der Festlegung von Prüfkriterien, von Abstimmungsregularien oder Beschlußkriterien sowie bzgl. der Rolle des MWK und der Zusammenarbeit mit der HZD sollen darin aufgegriffen werden. Auf Basis dieser Regelungen sollen künftig auch Beschlüsse des Unterausschusses Hochschulverwaltung zur Einführung landeseinheitlicher Verfahren beruhen. Die Umsetzung der organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen vor Ort liegt jedoch zunächst in der Verantwortung der Hochschule, die durch begleitende Arbeitsgruppen und das MWK unterstützt werden kann. Die Kontrolle erfolgt wie bisher über Berichte an den Unterausschuß Hochschulverwaltung bzw. das MWK.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

eine vergleichbare Form der Organisation der Aufgabenerledigung,

ggf. vorliegende Bezüge zu anderen DV-Verfahren,

bei einer Fortschreibung der DV-Konzeption explizit aufgenommen werden sollten. Damit ist aber noch nicht sichergestellt, daß auch bei den Hochschulen die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen erarbeitet werden, um die Grundlage für landeseinheitliche Verfahren zu schaffen.

Im übrigen ist an dieser Stelle anzumerken, daß die Formulierungen der DV-Konzeption bewußt eine größere Ausdifferenzierung der Verfahrenstypen in

- fachbereichsspezifische örtliche Verfahren
- hochschulspezifische örtliche Verfahren
- hochschulspezifische landeseinheitliche Verfahren
- und landeseinheitliche Verfahren

zulassen, um eine den tatsächlichen Erfordernissen angepaßte Bandbreite von Einsatzmöglichkeiten abzudecken. Die Teilnahme der hessischen Hochschulen an landeseinheitlichen, d.h. in allen Dienststellen des Landes einzusetzenden Verfahren wird dabei i.d.R. durch Kabinettsbeschluß und auf der Grundlage von zuvor durchgeführten Testinstallationen an einer Pilothochschule festgelegt. Die Bereitschaft der Hochschulen, an entsprechenden Arbeitsgruppen mitzuwirken und ihre Anforderungen einzubringen, ist in der DV-Konzeption bereits festgeschrieben.

- 108 Der IT-Gesamtplan ist von Jahr zu Jahr fortzuschreiben. Die Ressorts können selbst bestimmen, welche als vordringlich angesehenen IT-Projekte in welchem Zeitraum zu finanzieren sind. Sie können durch Umschichtung auf Projektänderungen reagieren und so selbst für eine wirtschaftlichere Nutzung bereitgestellter Mittel sorgen. Erforderlich hierfür sind aussagefähige Planungsgrundlagen, z.B.:

- Bezeichnung des Verfahrens,
- Verbindung zu anderen Verfahren/Vorhaben,
- Zielsetzung des Verfahrens,
- Personaleinsatz
- haushaltsmäßige Veranschlagung.

Entsprechende Planungsunterlagen auf der Grundlage der "Datenblätter für informationstechnische Verfahren/Vorhaben" zum IT-Gesamtplan mit einer detaillierten Beschreibung der Projekte wurden dem Rechnungshof vorgelegt. Dabei fiel auf, daß bis auf geringfügige Ausnahmen bei der ATG 69 keine Personalkosten in Ansatz gebracht wurden. Diese Handlungsweise steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit und muß korrigiert werden.

Auch diesen Ausführungen ist das HMWK beigetreten. Es hat allerdings darauf hingewiesen, daß in Einzelfällen die Zugehörigkeit von Tätigkeiten zum Bereich der Verwaltungsdatenverarbeitung einerseits bzw. zur Unterstützung von Forschung und Lehre andererseits nicht immer eindeutig abgrenzbar sei.

- 109 Die sich aus dem Prüfungsverfahren ergebenden Erkenntnisse veranlassen den Rechnungshof zu der Forderung, einen hochschulübergreifenden IT-Gesamtplan zu erstellen und künftigen Vorhaben Wirtschaftlichkeitsberechnungen (vgl. § 7 LHO) voranzustellen. Eine weitgehende Vereinheitlichung der vorhandenen und geplanten DV-Verfahren sollte hochschulübergreifend untersucht werden.

**Zu Tz. 108**

Der Budgetgedanke des IT-Programms beinhaltet im Grundsatz die Einbeziehung der Personalausgaben. Bei den Hochschulen des Landes wird davon abgewichen und die im Rahmen des IT-Programms anfallenden Personalausgaben werden nicht gesondert ausgewiesen. Nach § 28 Hessisches Hochschulgesetz sind die Hochschulrechenzentren die zentralen Technischen Betriebseinheiten für Aufgaben der Datenverarbeitung. An den Hochschulen hat die Verwaltungsdatenverarbeitung im Vergleich zur Hochschuldatenverarbeitung ein deutlich geringeres Volumen. In vielen Aufgabenbereichen ist die Zugehörigkeit von Tätigkeiten zum Bereich der Verwaltungsdatenverarbeitung einerseits bzw. zur Unterstützung von Lehre und Forschung andererseits nicht eindeutig abgrenzbar. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß drei der Hochschulen, die am Modellversuch Globalhaushalt beteiligt sind, wie auch bei den übrigen Modellversuchen des Landes die ATG 69 aufgelöst ist und nur nachrichtlich ausgewiesen wird.

**Zu Tz. 109**

Mit Kabinettsbeschluß vom 23. Dezember 1994 (StAnz. 1995 S. 542) ist die Erstellung ressort-spezifischer, dienststellenübergreifender IT-Rahmenpläne beschlossen worden, denen auch entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beizufügen sind. Zur Umsetzung dieses Beschlusses für den Geschäftsbereich des MWK ist die HZD mit der Zusammenstellung und Koordination einer Vorlage beauftragt worden. Teil einer solchen Planung wird auch der vom

*Stellungnahme der Landesregierung*

Rechnungshof geforderte Gesamtplan sein. Ein erster Entwurf des Rahmenplans ist für die zweite Sitzung des Unterausschusses Hochschulverwaltung in diesem Jahr vorgesehen.

Wie bereits zu Textzahl 107b) ausgeführt, wird bei der Einführung eines neuen Verfahrens die Entscheidung darüber, ob es örtlich oder landeseinheitlich einzusetzen ist, künftig auf Basis der o. g. Prüfkriterien getroffen werden. Dabei ist die Unterteilung in landeseinheitliche Verfahren einerseits und hochschulspezifische landeseinheitliche Verfahren andererseits zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist durch die Migration zu Standard-Produkten der HIS GmbH bei allen Hochschulen in den letzten Jahren eine weitgehende Vereinheitlichung erreicht worden.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17****Festsetzung und Erhebung steuerlicher Nebenleistungen im Sinne des § 3 Abs. 3 der Abgabenordnung (AO)**

(Kap. 17 01)

Die Finanzämter schenken der Festsetzung und Erhebung steuerlicher Nebenleistungen nicht immer die notwendige Beachtung. Dies gilt vor allem für die Festsetzung von Verspätungszuschlägen (§ 152 AO), von Stundungs-, Aussetzungs- und Hinterziehungszinsen (§§ 234, 235 und 237 AO) sowie von Zwangsgeldern (§§ 328, 329 AO). Nicht selten werden diese Nebenleistungen trotz Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen nicht oder fehlerhaft festgesetzt.

Bei der Festsetzung von Erstattungszinsen nach § 233a AO wendet die Verwaltung das Gesetz unzutreffend an, was zu teilweise erheblichen Steuerausfällen führt.

- 110 Die in der Abgabenordnung (AO) geregelten steuerlichen Nebenleistungen dienen einerseits dem finanziellen Ausgleich ungerechtfertigter Steuervorteile, andererseits kommt ihnen eine wichtige erzieherische Bedeutung zu. Die Finanzverwaltung ist gehalten, die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zur Durchsetzung ihrer Rechte konsequent, sachgerecht und angemessen zu nutzen. Hiervon wird nicht immer in dem nach den Vorschriften gebotenen Maße oder gar fehlerhaft Gebrauch gemacht, was sich letztlich auf das Steueraufkommen insgesamt negativ auswirkt.

Darüber hinaus darf nicht unbeachtet bleiben, daß den steuerlichen Nebenleistungen eine nicht unwesentliche haushaltswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Dies macht die folgende Übersicht deutlich.

| Nebenleistungen       | 1992   | 1993    | 1994    | 1995    |
|-----------------------|--------|---------|---------|---------|
| Beträge in Tausend DM |        |         |         |         |
| Verspätungszuschläge  | 21 140 | 26 331  | 29 258  | 29 844  |
| Säumniszuschläge      | 49 527 | 51 419  | 70 379  | 68 810  |
| Zwangsgelder          | 10 639 | 10 283  | 14 045  | 17 682  |
| Nacherhebungszinsen   | 66 021 | 130 983 | 157 442 | 208 542 |

Bei den Stundungs-, Aussetzungs- und Hinterziehungszinsen lassen sich die dem Land zufließenden Beträge nicht feststellen, da diese Nebenleistungen in den Kassenabschlüssen nicht gesondert ausgewiesen, sondern im Aufkommen der jeweiligen Steuerart enthalten sind.

**Verspätungszuschläge (§ 152 AO)**

- 111 Im Rahmen seiner örtlichen Prüfungen stellte der Rechnungshof immer wieder fest, daß die Finanzämter das Mittel der Festsetzung von Verspätungszuschlägen in den einschlägigen Fällen nur unzulänglich anwenden. Obwohl Steuererklärungen mit teils hohen Steuernachzahlungen oft mit mehrmonatiger Verspätung abgegeben worden sind, wird die Festsetzung von Verspätungszuschlägen häufig unterlassen. Dies gibt aus mehreren Gründen zu Bedenken Anlaß. Verspätungszuschläge haben eine wichtige Ordnungsfunktion, da sie die Steuerpflichtigen zur pünktlichen Abgabe ihrer Steuererklärungen anhalten sollen. Sie stärken überdies die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und dienen dem fiskalischen Interesse an einer zügigen Festsetzung und Erhebung der Steuer. Wird das Instrument nicht oder nur unzulänglich eingesetzt, kann sich dies nicht nur nachteilig auf den ord-

**Zu Tz. 110**

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß der Festsetzung von steuerlichen Nebenleistungen ein hoher Stellenwert beizumessen ist, wird geteilt. Aus diesem Grunde stellt die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main – OFD – zu dieser Thematik mit detaillierten Rundverfügungen und einschlägigen Bearbeitungsvordrucken sowie durch entsprechende DV-Unterstützung fundierte Arbeitshilfen zur Verfügung. Wie die vom Rechnungshof unter der Tz. 110 ausgewiesene Tabelle über das Aufkommen an Verspätungs- und Säumniszuschlägen sowie Zwangsgeldern und Nacherhebungszinsen belegt, sind diese Maßnahmen offensichtlich nicht ohne Wirkung geblieben: danach hat sich allein von 1992 (147,327 Mio. DM) bis 1995 (324,878 Mio. DM) das Gesamtaufkommen der genannten steuerlichen Nebenleistungen um 120 v.H. erhöht.

Nicht zu bestreiten ist, daß in den Massenverfahren der Steuerfestsetzung Fehler vorkommen und die korrekte Festsetzung steuerlicher Nebenleistungen in Einzelfällen auch einmal unterbleibt. Insbesondere in Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen wird deshalb auch zukünftig auf den konsequenten Gebrauch der Vorschriften hinzuwirken sein.

**Zu Tz. 111**

Um künftig eine den Vorgaben entsprechende Praxis zu gewährleisten, soll die Thematik bei der nächsten Tagung der Finanzamtsvorsteher erörtert werden. Ziel ist es, die Bearbeiterinnen und Bearbeiter nachdrücklich auf die bestehenden Vorgaben hinzuweisen und deren Einhaltung zu kontrollieren. Auch wird bei anstehenden Ressortprüfungen ein besonderes Augenmerk auf die Festsetzung von Verspätungszuschlägen gerichtet.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

nungsmäßigen Verwaltungsablauf auswirken, sondern auch das Steueraufkommen des Landes nachteilig beeinflussen. Die Entscheidung über die Festsetzung eines Verspätungszuschlags liegt zwar grundsätzlich im Ermessensbereich der Finanzbehörden. Das Ermessen ist jedoch im jeweils zu entscheidenden Einzelfall stets sachgerecht und angemessen auszuüben. Von einem rechtlich einwandfreien Ermessensgebrauch kann indessen dann nicht mehr gesprochen werden, wenn – wie häufig festzustellen war – keine Gründe für einen gänzlichen Verzicht auf den Zuschlag zu erkennen waren. Damit wurden nicht nur die Gesetzesnorm des § 152 AO, sondern auch Weisungen der Dienstaufsichtsbehörden unbeachtet gelassen (z.B. Rundverfügung der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main in der AO-Kartei, § 152 AO, Allgemeines, Karte 1 N).

Zur Dienst- und Fachaufsicht zählt nicht nur, die zum Gesetzesvollzug notwendigen Verwaltungsanordnungen zu erlassen, sondern auch die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen durchzuführen, die eine sachgerechte Ermessensanwendung gewährleisten. Der Rechnungshof hält es für geboten, die Finanzämter auf die Notwendigkeit der Festsetzung von Verspätungszuschlägen in den gegebenen Fällen hinzuweisen und entsprechende Kontrollen anzuordnen.

**Stundungszinsen (§ 234 AO)**

- 112 Steuern sollen von Gesetzes wegen grundsätzlich nur gegen die Festsetzung von Zinsen, die monatlich 0,5 v.H. betragen (vgl. § 238 Abs. 1 AO), gestundet werden. Auf die Zinsen kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre (§ 234 Abs. 2 AO). Bei der Gewährung einer Stundung kann das Finanzamt die Entscheidung über die Zinsfestsetzung bis zum Ablauf der Stundungsfrist zurückstellen. Hiervon wird häufig Gebrauch gemacht. Prüfungen des Rechnungshofs haben in Einzelfällen indessen ergeben, daß in solchen Fällen über die Frage der Zinsfestsetzung zum gegebenen Zeitpunkt überhaupt keine Entscheidung mehr getroffen wird, so daß die Stundung zinsfrei bleibt. Dies führt zu teils nicht unbedeutenden Einnahmeausfällen.

Bisweilen wird ausdrücklich auf eine Zinsfestsetzung gänzlich verzichtet. Eine Begründung, daß die Erhebung von Zinsen unbillig wäre, fehlt jedoch vielfach oder sie reicht nicht aus. Auch in diesen Fällen kann das Steueraufkommen geschmälert werden.

Diesen Mängeln ist durch strengere Kontrollen im Rahmen der Dienstaufsicht zu begegnen. Notwendige Maßnahmen sollten angeordnet werden.

**Aussetzungszinsen (§ 237 AO)**

- 113 Wird im Falle eines Einspruchs gegen einen Steuerbescheid die Vollziehung der bestrittenen Steuer ausgesetzt und bleibt der Einspruchsführer im weiteren Verfahrensverlauf endgültig ganz oder teilweise erfolglos, so ist insoweit der ausgesetzte Steuerbetrag mit 0,5 v.H. zu verzinsen (§ 238 Abs. 1 AO).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kommt es nicht selten vor, daß bei endgültiger Erfolglosigkeit des Einspruchs die Festsetzung von Aussetzungszinsen versäumt oder grundlos darauf verzichtet wird. Die vergleichsweise kurze Verjährungsfrist von einem Jahr (vgl. § 239 Abs. 1 S. 1 AO) steht oft einer nachträglichen Zinsfestsetzung im Wege.

Zur Vermeidung einer fehlerhaften Fallbearbeitung zum Nachteil des Steueraufkommens sollten die Kontrollen durch die Sachgebietsleiter verstärkt und die notwendigen dienstaufsichtlichen Maßnahmen angeordnet werden.

**Zu Tz. 112**

Die Fälle, in denen unter Hinweis auf § 234 Abs. 2 AO von vornherein auf die Festsetzung der Stundungszinsen verzichtet wird, sind nach den Erkenntnissen der OFD die Ausnahme. Die Finanzämter verfahren – entsprechend der gesetzlichen Regelung – insoweit sehr restriktiv. Wird ausnahmsweise von der Festsetzung von Stundungszinsen abgesehen, sollen die Finanzämter die Gründe hierfür (in einem Aktenvermerk) festhalten. Soweit dies z.B. wegen der hohen Arbeitsbelastung unterlassen wurde, kann daraus jedoch noch nicht der Schluß gezogen werden, § 234 Abs. 2 AO sei fehlerhaft angewandt worden. Die Finanzämter achten im allgemeinen auf die Festsetzung der Stundungszinsen.

Auch dieses Thema soll bei der nächsten Tagung der Finanzamtsvorsteher erörtert werden und Gegenstand amtsinterner Kontrollen anstehender Ressortprüfungen sein.

**Zu Tz. 113**

Um eine zutreffende Festsetzung der Aussetzungszinsen zu gewährleisten, sind die Finanzämter mit Rundverfügungen vom 7. Januar 1993 und 17. Januar 1997 S 0062 A – 1 – St II 40 auf die korrekte Verfahrensweise hingewiesen worden. Damit die Festsetzung nicht vergessen wird, ist im Verfügungs- teil der einschlägigen Vordrucke ein entsprechender Hinweis angebracht worden. Ferner ist in der Rechtsbehelfsliste ein Vermerk über die Zinsfestsetzung anzubringen. Fehlt ein entsprechender Hinweis über die Zinsfestsetzung in der Rechtsbehelfsliste, obwohl relevante Eintragungen vorgenommen wurden, und läßt die Art der Erledigung des Rechtsbehelfs auf die Notwendigkeit einer Zinsfestsetzung schließen, haben die Sachgebietsleiter spätestens bei der jährli-



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

chen Überprüfung der Rechtsbehelfsliste das Erforderliche zu veranlassen.

Darüber hinaus kann auch die Liste der Aussetzungen dazu beitragen, daß bisher unterlassene Zinsfestsetzungen nachgeholt werden. Diese Liste ist ebenfalls den Sachgebietsleitern vorzulegen.

Um bei einer programmgesteuerten Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung die ggf. erforderliche Festsetzung der Zinsen sicherzustellen, wurde der bisherige Text der Hinweismeldung M 237 "Aussetzung aufgehoben" wie folgt geändert: "AdV aufgehoben, insbesondere Zinsfestsetzung prüfen".

Es ist vorgesehen, die Kontrollen zu intensivieren. Bei den nächsten Gruppenbesprechungen werden die Sachgebietsleiter auf diesen Punkt hingewiesen.

**Hinterziehungszinsen (§ 235 AO)**

- 114 Bei seinen örtlichen Prüfungen der Finanzämter untersucht der Rechnungshof seit Jahren, ob bei rechtskräftig ausgesprochenen Strafen wegen Steuerhinterziehung Hinterziehungszinsen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben (0,5 v.H. pro Monat, § 238 Abs. 1 AO) festgesetzt worden sind. Dies war teilweise nicht der Fall. Die Gründe lagen oft im mangelhaften Informationsaustausch der damit befaßten Dienststellen. Mitunter entstand der Eindruck, daß der Bearbeiter der Zinsfestsetzung nur untergeordnete Bedeutung beimaß.

Zwar wird die allgemein hohe Belastung der zuständigen Sachbearbeiter anerkannt. Sie rechtfertigt jedoch nicht den Verzicht auf die Zinsfestsetzung. Gerade jene Steuerpflichtigen, die sich durch Steuerhinterziehung gesetzesuntreu verhalten und den Staat geschädigt haben, verdienen keineswegs eine Schonung.

Soweit organisatorische Mängel die Festsetzung von Hinterziehungszinsen seither verhindert oder gefährdet haben, sind inzwischen die erforderlichen Maßnahmen ergriffen und entsprechende Weisungen erteilt worden. Deren ordnungsgemäße Beachtung ist zu kontrollieren.

**Zwangsgelder (§§ 328, 329 AO)**

- 115 Mit der Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern steht den Finanzämtern ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung gesetzlich vorgeschriebener Handlungen gegenüber säumigen Steuerpflichtigen zur Verfügung. Dieses Zwangsmittel, dessen Höhe im Einzelfall 5 000 DM nicht übersteigen darf, ist vor allem bei Nichtabgabe von Steuererklärungen in Betracht zu ziehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird es nicht in dem Maße angewandt, wie es zur Durchsetzung von Leistungsansprüchen notwendig wäre. Die Finanzämter sehen bei fehlendem Eingang der Steuererklärungen häufig von Zwangsmitteln ab und neigen dazu, die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen. Auch wenn bei solchen Schätzungen regelmäßig sogenannte Sicherheitszuschläge berücksichtigt werden, birgt dies dennoch gewisse Gefahren, da häufig nicht auszuschließen ist, daß die Schätzungen zu gering ausfallen und der Betroffene dadurch ungerechtfertigte Vorteile erlangt. Auch die Praxis, bei

**Zu Tz. 114**

Die bei der Verzinsung von hinterzogenen Steuern zu beachtenden Grundsätze wurden den Finanzämtern mit OFD-Rundverfügungen vom 6. Juli 1989 und 6. November 1995 mitgeteilt. Für die Festsetzung der Zinsen steht den Finanzämtern der Vordruck 1414 zur Verfügung. Um eine zutreffende Festsetzung der Zinsen für hinterzogene Gewerbesteuer durch die heheberechtigte Gemeinde sicherzustellen, wird in Kürze ein weiterer Vordruck aufgelegt (Vordruck Hinterziehungsmeßbescheid).

Damit in allen einschlägigen Fällen auch Hinterziehungszinsen festgesetzt werden, ist mit Rundverfügung vom 5. August 1995 – S 0462 A – 2 – St II 50 das Zusammenwirken der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit den zuständigen Stellen der Finanzämter neu geregelt worden. Das angewiesene Melde- und Kontrollverfahren dürfte dazu beitragen, daß die bisher festgestellten Mängel bei der Zinsfestsetzung nicht mehr auftreten. Die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen ist von den jeweiligen Hauptsachgebietsleitern zu überwachen und durch einen halbjährlichen Prüfungsvermerk zu bescheinigen.

**Zu Tz. 115**

In der Vergangenheit haben die Finanzämter bei Nichtabgabe von Steuererklärungen die Möglichkeiten der §§ 328 ff AO nicht immer konsequent genutzt. Die Entwicklung der vereinnahmten Zwangsgelder der Jahre 1993 bis 1996 spiegelt jedoch wider, daß hier zwischenzeitlich eine positive Änderung eingetreten ist. So sind die vereinnahmten Zwangsgelder des Jahres 1996 gegenüber dem Jahre 1992 um mehr als 71 v.H. gestiegen. Dies zeigt, daß die Finanzämter erkennbar darum bemüht sind, die vorgegebenen Weisungen umzusetzen.

Zur Umsetzung dieser Vorgabe wird insbesondere das Verfahren "Maschinelle Überwachung der

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

fehlenden Steuererklärungen eine Strafanzeige wegen Steuerhinterziehung anzudrohen und ggf. Anzeige zu erstatten, kann die Durchsetzung der Erklärungsabgabe grundsätzlich nicht ersetzen. Zwar liegt es im Ermessen des Entscheidungsbefugten, ob und in welchem Maße er von der Möglichkeit eines Zwangsmittels Gebrauch macht. Dieses Ermessen ist jedoch sachgerecht auszuüben. Hiervon kann dann nicht die Rede sein, wenn bei hartnäckiger Verweigerung gleichsam stillschweigend auf die zur Verfügung stehenden gesetzlichen Mittel verzichtet wird. Dies ist mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen nicht zu rechtfertigen und würde den Säumnigen gegenüber dem gesetzestreuen Bürger in einer nicht zu vertretenden Weise begünstigen. Daß der Zwangsgeldfestsetzung eine Androhung dieser Maßnahme voranzugehen hat, was mit erhöhtem organisatorischen Aufwand verbunden sein mag, ist keine Rechtfertigung für einen Verzicht auf die Zwangsmaßnahme. Entsprechendes gilt für den Einwand, der Betroffene könne die Zahlung oder Beitreibung des Zwangsgelds durch Erfüllung der Handlungspflicht abwenden. In diesem Fall wären Ziel und Zweck, ihn zu einer bestimmten Handlung anzuhalten, erreicht.

Bei fortbestehender Verweigerungshaltung sollten die Maßnahmen mit höheren Zwangsgeldern wiederholt und bei Nichtentrichtung das Amtsgericht um Anordnung der Ersatzzwangshaft ersucht werden. Im übrigen sollte der sich bei der Zwangsgeldfestsetzung ergebende fiskalische Nutzen keinesfalls unterschätzt werden.

Der Rechnungshof hält es für geboten, die Dienstaufsicht im Hinblick auf die Notwendigkeit von Zwangsmaßnahmen zu intensivieren.

**Säumniszuschläge**

- 116 Nach § 240 AO entstehen Säumniszuschläge (1 v.H. je Monat der Säumnis des rückständigen Steuerbetrages) kraft Gesetzes, wenn die Steuer nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstags entrichtet wird. Da die Zuschläge programmgesteuert berechnet und dem Steuerschuldner mittels Computerausdruck bekanntgegeben werden, sind Fehlerquellen gewöhnlich insoweit auszuschließen. Zu häufigen Unstimmigkeiten kommt es allerdings dann, wenn gegen einen Schuldner ein Beitreibungsverfahren eingeleitet ist, in dem sich herausstellt, daß er auf Dauer überschuldet und zahlungsunfähig ist. In solchen Fällen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs die nach einer Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit entstandenen Säumniszuschläge aus sachlichen Billigkeitsgründen zu erlassen, da ihr Hauptzweck, den Steuerzahler zur pünktlichen Steuerzahlung anzuhalten, nicht mehr erfüllbar sei (Urteil des Bundesfinanzhofs vom 22. April 1975, Bundessteuerblatt Teil II S. 727).

Die Finanzämter schenken den Konsequenzen aus diesem Urteil im allgemeinen nur geringe Beachtung. Dies mag vor allem darauf beruhen, daß die Prüfung, ob und ab wann Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit im Einzelfall gegeben sind, häufig einen erheblichen Ermittlungsaufwand erfordert. Aus Vereinfachungsgründen werden die Säumniszuschläge von den Vollstreckungsmaßnahmen mit erfaßt, obgleich feststeht oder die Umstände dafür sprechen, daß sie zu erlassen sind.

Der Rechnungshof hält es für angebracht, in den einschlägigen Fällen verstärkt auf die Möglichkeit eines Erlasses der Säumniszuschläge zu achten. Auf diese Weise ließen sich die statistisch zu erfassenden landesweiten Gesamtrückstände auf ein realistischeres Maß reduzieren.

Steuerfälle“ (vgl. Fach 80 DA-ADV) in Anspruch genommen. Um auch die Vollstreckung der Anordnung über die Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen zu erleichtern, ist die Auflage neuer Vordrucke vorgesehen.

Die Notwendigkeit des Einsatzes von Zwangsmaßnahmen wird auch künftig in Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen nachdrücklich vermittelt.

**Zu Tz. 116**

Die Anregung des Rechnungshofs soll künftig – im Interesse eines zielgerichteten Arbeitens in den Vollstreckungsstellen – verstärkt umgesetzt werden.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Erhebung von Nachzahlungs- und Erstattungszinsen (§ 233a AO)**

- 117 Nach dem mit dem Steuerreformgesetz 1990 vom 25. Juli 1988 (BGBl. I S. 1093) eingefügten § 233a AO sind sowohl Steuernachzahlungs- als auch Steuererstattungsbeträge mit einem Zinssatz von 0,5 für jeden vollen Monat zu verzinsen. Die Vorschrift dient dem Ausgleich von Zinsvor- oder -nachteilen, die durch eine verspätete Steuerfestsetzung verursacht werden können. Die Zinsen entstehen kraft Gesetzes und werden durch einen Zinsbescheid gemeinsam mit dem Steuerbescheid programmgesteuert festgesetzt.

Die Nachzahlungs- und Erstattungszinsen haben sich in den vergangenen vier Jahren in Hessen wie folgt entwickelt:

| Jahr | Nachzahlungszinsen i.T. DM (Einnahmen) | Erstattungszinsen i.T. DM (Ausgaben) | Saldo i.T. DM |
|------|----------------------------------------|--------------------------------------|---------------|
| 1992 | 66 021                                 | 88 079                               | - 22 058      |
| 1993 | 130 983                                | 147 576                              | - 16 593      |
| 1994 | 157 442                                | 203 430                              | - 45 988      |
| 1995 | 208 542                                | 276 553                              | - 68 011      |

Es fällt auf, daß die Summe der Erstattungszinsen in sämtlichen Jahren über der Summe der Nachzahlungszinsen liegt, die Ausgaben also jeweils die Einnahmen übersteigen. Dieses Ergebnis überrascht um so mehr, als der Gesetzgeber bei Schaffung des § 233a AO in erster Linie die Fälle der Steuernachzahlungen (z.B. aufgrund von Betriebsprüfungen oder zu geringer Steuervorauszahlungen) zum Anlaß nehmen wollte, einen Ausgleich für die erlangten Vorteile durch eine gesetzliche Verzinsung zu schaffen. Die Verzinsung der Fälle einer Steuererstattung erfolgte lediglich im Interesse der Steuergerechtigkeit und der Waffengleichheit für jene Fälle, in denen die Erstattungsberechtigten durch zu hohe Steuerzahlungen dem Fiskus praktisch einen Kredit gewährt haben.

Das gleichsam verblüffende Ergebnis eines Negativsaldos zu Lasten des Fiskus hat den Rechnungshof zur Erforschung möglicher Ursachen veranlaßt. Nach seinen Feststellungen liegt ein wesentlicher Ursachenfaktor in den Fällen der Änderung von Einkommensteuerbescheiden wegen Berücksichtigung eines Verlustrücktrags nach § 10d Einkommensteuergesetz bzw. bei der steuerlichen Berücksichtigung rückwirkender Sachverhalte nach § 175 Abs. 1 Nr. 2 AO. Hier kommt es nicht nur zur regelmäßigen Erstattung von Einkommensteuer für die Veranlagungszeiträume, in denen sich der Verlustrücktrag oder der rückwirkende Sachverhalt steuerlich auswirken, sondern zusätzlich zur Verzinsung der Erstattungsforderung nach § 233a AO zugunsten des Einkommensteuerpflichtigen. Die Erstattungszinsen werden gemeinsam mit dem Einkommensteuerbescheid festgesetzt und mit der überzahlten Steuer ausgezahlt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs belaufen sich die Erstattungszinsen in Einzelfällen auf über 100 000 DM pro Veranlagungszeitraum.

Die rückwirkende Verzinsung eines durch einen Verlustrücktrag entstandenen Einkommensteuer-Erstattungsanspruchs widerspricht sowohl dem Wortlaut als auch dem Sinn des Gesetzes. Nach § 233a Abs. 2 S. 1 AO beginnt der Zinslauf 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Entstehungszeitpunkt ist der Ablauf eines Veranlagungszeitraums (§ 36 Abs. 1 EStG). Dabei werden alle steuerlich relevanten Tatsachen und Vorgänge erfaßt, die sich in diesem Zeitraum ergeben haben. Verluste eines späteren Zeitraums sind für das Entstehen der Steuer unbeachtlich. Sie ist ohne Rücksicht auf einen möglichen künftigen Verlust oder ein sonstiges rückwirkendes Ereignis festzusetzen. Wenn es später zur steuerlichen

**Zu Tz. 117**

Die Auffassung des Rechnungshofs, die rückwirkende Verzinsung eines durch einen Verlustrücktrag entstandenen Einkommensteuer-Erstattungsanspruchs widerspreche der im Berichtszeitraum geltenden Fassung des § 233 a AO wird nicht geteilt. Dem Rechnungshof ist bekannt, daß die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder anderer Auffassung sind:

Am 26. Februar 1996 wurde das zitierte Schreiben des Rechnungshofs vom 13. November 1995 nach eingehender Erörterung der Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder beantwortet. Einvernehmlich waren diese der Meinung, daß die Festsetzung von Erstattungszinsen in den genannten Fällen wirtschaftlich gesehen zwar nicht gerechtfertigt sei, die Verwaltungsregelung aber dem geltenden Recht entspreche. Eine Änderung der Zinsberechnung könne nur durch eine entsprechende Gesetzesänderung erreicht werden.

Dies wurde auch dem Haushaltsausschuß des Hessischen Landtags berichtet. Insoweit wird auf die Ausschußvorlage HHA 14/26 verwiesen. Der Haushaltsausschuß hat sich in der 10. Sitzung der 14. Wahlperiode am 13. März 1996 mit der Vorlage befaßt.

Mit Schreiben vom 10. April 1996 an das Bundesministerium der Finanzen hat das Finanzministerium die Notwendigkeit sofortigen gesetzgeberischen Handelns dargelegt und in der weiteren Folge zum Entwurf des Jahressteuergesetzes 1997 einen entsprechenden Änderungsantrag unterbreitet. Der Bundesrat hat den Änderungsvorschlag am 5. Juli 1996 in seine Stellungnahme zum Jahressteuergesetz 1997 übernommen (BR-Drucksache 390/96). Der Bundestag hat diesem Beschluß Rechnung getragen und den Änderungsvorschlag in das Jahressteuergesetz 1997 aufgenommen.

In den am 16. Oktober 1996 dem Bundestag zugeleiteten "Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1996 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (BT-Drucksache 13/5700) geht der Bundesrechnungshof in Tz. 50 auf dieses Thema ein, hält zur Vermeidung aufwendiger gerichtlicher Auseinandersetzungen eine gesetzliche Regelung für zweckmäßig und bittet das Bundesministerium der Finanzen, unverzüglich eine gesetzliche Neuregelung vorzubereiten.

Die gesetzliche Regelung erfolgte durch das Steueränderungsgesetz 1997 vom 20. Dezember 1996 und gilt nach Artikel 97, § 15 Abs. 8 des Einführungs-gesetzes zur Abgabenordnung in allen Fällen, in denen der Verlust nach dem 31. Dezember 1995 entstanden oder das rückwirkende Ereignis nach dem 31. Dezember 1995 eingetreten ist.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Rückwirkung solcher Ereignisse kommt, so kann dies auf die Höhe der ursprünglich entstandenen Steuer keinen Einfluß mehr haben. Zudem ist keine sachliche Rechtfertigung zu sehen, den betreffenden Steuerpflichtigen im nachhinein praktisch so zu behandeln, als sei die Steuer von Anfang an unrichtigerweise zu hoch festgesetzt worden. Die Steuererstattung ist vielmehr allein die Folge einer gesetzlichen Bestimmung, die eine rückwirkende Berücksichtigung von Sachverhalten zuläßt. Ein Liquiditätsnachteil, der allein eine Verzinsung des Erstattungsanspruchs begründen könnte, ist nicht gegeben. Die Steuer ist aufgrund der bestehenden Sachlage ursprünglich korrekt festgesetzt worden, der Betroffene konnte mit künftigen Verlusten oder sonst rückwirkenden Ereignissen regelmäßig nicht rechnen.

Mit Schreiben vom 13. November 1995 hat der Rechnungshof das HMdF auf diesen nach seiner Auffassung unzutreffenden Gesetzesvollzug hingewiesen und es um Abhilfe ersucht. Das Ministerium ist den Vorschlägen nicht gefolgt. Es beruft sich dabei auf die einhellige Auffassung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder. Danach soll die Festsetzung von Erstattungszinsen im Falle eines einkommensteuerlichen Verlustrücktrags rechtens sein, ohne daß hierfür eine überzeugende Begründung gegeben wurde. Allerdings erkennt das HMdF Handlungsbedarf an und empfindet das Ergebnis als unbefriedigend, weshalb eine entsprechende Gesetzesinitiative anzustreben sei. Der aktuelle Stand der Beratungen ist derzeit nicht bekannt.

Unabhängig davon bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs insoweit ist er sich mit dem Bundesrechnungshof einig – zum Erreichen eines sachgerechten Ergebnisses einer Gesetzesänderung nicht. Vielmehr sollte die geltende Vorschrift nach ihrem klaren Wortlaut zutreffend und konsequent angewandt werden. Das ist derzeit nicht der Fall, so daß hohe Steuerausfälle in Kauf genommen werden. Die Verwaltung sollte angehalten werden, sämtliche Möglichkeiten zur Durchsetzung eines korrekten Gesetzesvollzugs auszuschöpfen. Dazu zählt die Erteilung erforderlicher Weisungen an die Finanzämter sowie eine gesetzeskonforme Programmgestaltung, die die Berechnung und Festsetzung von Erstattungszinsen in Fällen des einkommensteuerlichen Verlustrücktrags und der Rückwirkung steuerlicher Sachverhalte ausschließt.

**Mittelbare Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen Unternehmen**

(Kap. 17 04)

Die Anzahl der mittelbaren Beteiligungen des Landes nimmt ständig zu. Sie übersteigt bereits die Anzahl der unmittelbaren Beteiligungen. Auf diese Tochtergesellschaften, die zum Teil ihren Sitz im Ausland haben, werden zusehends Tätigkeitsbereiche der Muttergesellschaften verlagert.

Bei einem nicht unbeträchtlichen Teil ist eine ausreichende Aufsicht bzw. Überprüfung der Landesbeteiligung nicht mehr gewährleistet. Die Ursache liegt im wesentlichen an der unzureichenden Information der Aufsichtsorgane und mithin auch der Kontrollinstanzen. Dies läßt sich verbessern, indem die Landesvertreter in den Organen der unmittelbaren Beteiligungsunternehmen auf den nötigen Informationen aus den Tochtergesellschaften bestehen.

**Entwicklung und Prüfung der mittelbaren Beteiligungsunternehmen des Landes**

- 118 Das Land Hessen war am 31. Dezember 1991 an 41 privatrechtlichen Unternehmen unmittelbar und an 26 mittelbar beteiligt. Am 1. Juli 1996 bestanden 39 unmittelbare und 45 mittelbare Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Gesellschaften. Nach Kenntnis des Rechnungshofs befanden sich zum gleichen Zeitpunkt weitere 17 mittelbare Beteiligungen in Gründung bzw. Planung.

Damit waren im genannten Zeitraum 23 neue mittelbare Beteiligungen eingegangen und 4 mittelbare Beteiligungen aufgegeben worden.

Die 45 mittelbaren Landesbeteiligungen gliedern sich wie folgt:

| <b>Prozentualer Anteil des unmittelbaren Beteiligungsunternehmens</b> | <b>Anzahl</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|
| mehrheitlich (> 50 v.H.)                                              | 20            |
| 50 v.H.                                                               | 6             |
| maßgebend (< 50 v.H., aber > 25 v.H.)                                 | 8             |
| nicht maßgebend (< 25 v.H., aber > 10 v.H.)                           | 11            |

Unter 10 v.H. Anteil liegende mittelbare Landesbeteiligungen (am 1. Januar 1992 – 10, am 1. Juli 1996 – 19) sowie Anteile an Genossenschaften wurden bei vorstehender Betrachtung nicht einbezogen.

Die seit 1992 vorhandene Zunahme der mittelbaren Beteiligungen hat den Rechnungshof veranlaßt, im Rahmen seiner Betätigungsprüfungen nach § 92 LHO bei vier bedeutenden Gesellschaften mit maßgebender Landesbeteiligung diese Entwicklung und deren Folgen aus Landessicht anhand von 33 Tochtergesellschaften – davon 5 mit unter 10 v.H. liegender Beteiligung – zu untersuchen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs wurden zum Teil bereits in Prüfungsmittelungen dem für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Ministerium der Finanzen übersandt. Dessen bisher abgegebene Stellungnahmen konnten jedoch in wesentlichen Punkten nicht befriedigen. Die Prüfungsverfahren sind teilweise noch nicht abgeschlossen.

In § 65 Abs. 1 LHO ist festgelegt, daß sich das Land nur unter bestimmten Bedingungen an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform beteiligen soll. Unter Beteiligung ist nach VV Nr. 1.2 zu § 65 LHO jede kapitalmäßige Beteiligung zu verstehen, die eine Dauerbeziehung zu

**Vorbemerkung zu Tz. 118 bis 125**

Hinsichtlich der Stellungnahmen zu den Tz. 118 bis 125 erscheint es geboten, beispielhaft auf die Beteiligungen – Messe Frankfurt GmbH und Flughafen Frankfurt am Main AG – einzugehen und diese Beteiligungen gesondert darzustellen.

Zur Messe Frankfurt GmbH gehören vier Auslands-töchter und zwei deutsche Töchter (fünf Töchter mit 100 v.H. Beteiligung, eine Inlandstochter mit 50 v.H. Beteiligung der Konzernmutter).

Zur Flughafen Frankfurt Main AG (FAG) gehören derzeit zwölf inländische Tochtergesellschaften (vier mit mehr als 50 v.H., fünf mit mehr als 25 v.H., drei "Finanzbeteiligungen" mit weniger als 2 v.H. sowie sechs Auslands-töchter mit 20 v.H. FAG-Anteil).

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist dafür nicht Voraussetzung.

Diese Grundsätze gelten mit gewissen Einschränkungen auch für mittelbare Beteiligungen des Landes.

**Einzelfeststellungen:****Gründung und Erwerb mittelbarer Beteiligungen**

119 Die **Beschlußvorlagen und -vorschläge** der Geschäftsleitungen (Vorstand/Geschäftsführung) für die Begründung oder den Erwerb von mittelbaren Beteiligungen enthielten nicht immer die für eine Beurteilung und Entscheidung notwendigen Fakten und Daten. So kam es häufiger vor, daß

- die detaillierte Beschreibung des Unternehmensziels, des Tätigkeitsumfangs und der beabsichtigten bzw. zu erwartenden organisatorischen und wirtschaftlichen Entwicklung mit den entsprechenden Plandaten des Unternehmens zum laufenden Geschäft und zu den Investitionen, zur Finanzierung und zur Rendite fehlten oder
- der Umfang der anfänglichen sowie der vorausschaubaren finanziellen Belastungen der Muttergesellschaft, wie die Gewährung von einmaligen oder dauernden Betriebsmittel- oder Investitionskrediten, von Patronatserklärungen, von Kostenübernahmen sowie das Erbringen von unentgeltlichen Leistungen, die neben der betragsmäßig begrenzten Kapitalbeteiligung am Tochterunternehmen geplant oder zu erwarten waren, nicht oder nicht in ausreichendem Maße aufgezeigt wurden.

Die grundlegenden Beschlüsse des zuständigen Unternehmensorgans (Aufsichtsrat/Gesellschafterversammlung) selbst enthielten teilweise lediglich eine Zustimmung in allgemeiner Form zu entsprechenden Verhandlungen und Vertragsgestaltungen durch die Geschäftsleitungen. In der Regel fehlten

- die Vorgabe eines finanziell und haftungsrechtlich abgegrenzten Verhandlungsrahmens sowie
- die Festlegung, daß dem zuständigen Unternehmensorgan später Ablichtungen der endgültig getroffenen Vereinbarungen sowie der beschlossenen Satzungsbestimmungen vorzulegen waren. Nur in Einzelfällen hat sich dieses eine spätere Unterrichtung über Art und Umfang des eingegangenen Engagements ausbedungen.

Die Mitglieder des Aufsichtsrats der Muttergesellschaft bzw. deren Gesellschafterversammlung konnten daher teilweise von Anfang an das wirtschaftliche, finanzielle und rechtliche Engagement bei der Tochtergesellschaft nur schwer bzw. nicht beurteilen.

Die Beschlußvorlagen der Geschäftsleitung und die hierzu notwendigen Beschlüsse des zuständigen Unternehmensorgans sollten deshalb künftig die Merkmale anführen, die ein ausgewogenes Urteil über das bei einer mittelbaren Beteiligung an die Stelle des Landesinteresses i.S. des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO tretende notwendige Gesellschaftsinteresse der Muttergesellschaft ermöglichen. Dabei ist auch darzulegen, daß der von der Muttergesellschaft angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise zu erreichen ist.

Die mit der mittelbaren Beteiligung verfolgten Ziele sollten im übrigen vor deren Erwerb oder Gründung genau definiert und das Engagement so detailliert mit Daten begründet werden, daß dadurch ein Maßstab für eine spätere Erfolgskontrolle und die Effizienz dieser Beteiligung geschaffen wird.

Bereits bei der grundlegenden Zustimmung sollte sich das zuständige Unternehmensorgan eine Berichterstattung über die endgültig getroffenen Vereinbarungen mit Vorlage der Satzungs-

**Zu Tz. 119****Messe Frankfurt GmbH**

Die Vorlagen der Geschäftsführer an das Aufsichtsorgan und/oder die Gesellschafter begründeten schon bisher das Interesse der Konzernmutter an der Begründung von rechtlich selbständigen Auslandsengagements in ausreichender Weise. Die Empfehlung des Rechnungshofs in Abs. 4 entspricht der Praxis. Die übrigen Empfehlungen werden künftig beachtet.

**Flughafen Frankfurt Main AG**

Den Empfehlungen des Rechnungshofs zum Umfang der Berichterstattung wird gefolgt.

Auf Initiative des Aufsichtsratsvorsitzenden hat der Aufsichtsrat der FAG bereits im vergangenen Jahr auf Verbesserungen der Berichterstattung hingewirkt. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Gesellschaften, an denen die FAG mittlerweile beteiligt ist, zum überwiegenden Teil ihren Geschäftsbetrieb erst im vergangenen Jahr aufgenommen haben, zum Teil werden sie ihn sogar erst in diesem Jahr aufnehmen. Insofern ist es erklärbar, daß der Aufsichtsrat der Unterrichtung über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen anders als zuvor ab dem vergangenen Jahr hohe Priorität einräumt. Der Vorstand wurde gebeten, die Vorlagen, mit denen um Zustimmung zur Gründung oder zum Erwerb einer Tochtergesellschaft gebeten wird, künftig entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs zu erweitern. Entsprechende Beschlüsse des Aufsichtsrates werden künftig regelmäßig die Aufforderung zur Berichterstattung über endgültig getroffene Vereinbarungen und Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrates für Geschäfte zwischen FAG und Töchtern enthalten. Inhalte und Umfang des Zustimmungsvorbehalts sollen im Beteiligungsausschuß diskutiert und dann verbindlich für alle weiteren künftigen Beteiligungen festgelegt werden.

Der Vorsitzende des Aufsichtsrates beabsichtigt, in diesem Zusammenhang einen Grundsatzbeschuß herbeizuführen, mit dem die Anforderungen des Aufsichtsrates an Form und Inhalte der künftigen Berichterstattung in Anlehnung an die Empfehlungen des Rechnungshofs festgelegt werden sollen.

Durch die Rechtsabteilung der FAG wurde inzwischen ein Mustergesellschaftsvertrag erarbeitet, der die vom Rechnungshof für erforderlich gehaltenen Regelungen im wesentlichen beinhaltet. Die eingeräumten Vorbehaltsrechte der Gesellschaftsorgane entsprechen noch nicht vollständig den Satzungsregelungen der FAG sowie den VV-LHO. Die FAG

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

bestimmungen und anderer bedeutender vertraglicher Regelungen – bei ausländischen Tochterunternehmen in deutscher Fassung – vorbehalten. Darüber hinaus sollte es im Grundlagenbeschluß festlegen, in welchem Umfang es die Geschäfte zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft von seiner oder von der Zustimmung eines anderen Unternehmensorgans abhängig machen will. Bei größeren unmittelbaren Beteiligungsunternehmen empfiehlt es sich, dafür einheitliche Merkmale innerhalb des Unternehmens festzulegen. Hierbei sollten zumindest die in VV Nr. 2.1 zu § 65 LHO beispielhaft aufgezählten einwilligungsbedürftigen Geschäfte sowie die in den Satzungsbestimmungen der Muttergesellschaft selbst für Vorbehaltsgeschäfte enthaltenen Grenzen übernommen werden.

Sobald eine Muttergesellschaft mehrere Tochtergesellschaften hat, ist es angebracht, die mit den Beteiligungsunternehmen zusammenhängenden Maßnahmen und Geschäfte innerhalb des Mutterunternehmens von einer zentralen Stelle nach festgelegten einheitlichen Grundsätzen verwalten und kontrollieren zu lassen (Einbindung von Controlling und Innenrevision). Diese sollte auch die Grundlagen für eine fortlaufende Berichterstattung im Aufsichtsrat der Muttergesellschaft schaffen.

**Einrichtung eines Aufsichtsrats**

- 120 Ein Aufsichtsrat oder ein diesem vergleichbares Überwachungsorgan ist zum Teil auch bei maßgebenden mittelbaren Beteiligungen – insbesondere bei den ausländischen Tochterunternehmen – nicht eingerichtet worden.

Es sollte grundsätzlich bei mittelbaren Beteiligungen die Einrichtung eines Aufsichtsrats oder eines vergleichbaren Aufsichtsorgans veranlaßt werden. Nach § 65 Abs. 3 LHO soll jedenfalls der Minister der Finanzen darauf hinwirken, wenn es sich um eine maßgebende mittelbare Beteiligung handelt. Dabei ist auch anzustreben, daß möglichst ein im Aufsichtsorgan der Muttergesellschaft tätiger Landesvertreter oder ein anderer Gesellschaftsvertreter ein Mandat im Aufsichtsorgan der Tochtergesellschaft erhält. Anders können ein angemessener Einfluß des Landes i.S. des § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO und die zu einer Beurteilung des Engagements beim Tochterunternehmen notwendigen Informationen für das Land kaum sichergestellt werden.

wird in Anlehnung an die VV-LHO diesen Katalog entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs ergänzen. Es ist beabsichtigt, den danach vervollständigten Mustervertrag durch den Aufsichtsrat der FAG genehmigen zu lassen. Diese Genehmigung soll die Aufforderung an den Vorstand der FAG enthalten, bei künftigem Beteiligungserwerb entsprechend diesem Mustervertrag zu verfahren und eventuell vorgesehene Abweichungen dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Die Forderung des Rechnungshofs nach Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle für Beteiligungsunternehmen im Mutterunternehmen unter Einbindung von Controlling und Innenrevision ist von der FAG bereits im vergangenen Jahr umgesetzt worden (Bereich FN-C).

**Zu Tz. 120****Messe Frankfurt GmbH**

Auch diese Empfehlung ist/wird beachtet. Der Aufsichtsrat der Messe Frankfurt GmbH hat am 27. November 1996 einen Ausschuß gegründet, der sich ausschließlich der Aufgabe widmet, die Konzerngeschäftsführung der Gesellschaft zu überwachen. Er hat Aufgaben und Befugnisse dieses Ausschusses in einem Katalog definiert. Dem fünfköpfigen Ausschuß aus Mitgliedern des Aufsichtsrates gehört ein Landesvertreter (als stellvertretender Vorsitzender) an. Aufsichtsräte unmittelbar bei anderem Recht unterstehenden Auslandstöchtern einzurichten, wurde bei derzeitigem Geschäftsumfang für überzogen gehalten, zumal ein Mitglied der Geschäftsführung der Konzernmutter auch Mitglied der Geschäftsführungen der ausländischen Töchter ist. Der Ausschuß für Beteiligungen wird in der Lage sein, die Entwicklung der Beteiligungen auch ohne Aufsichtsräte bei den Tochtergesellschaften hinreichend zu verfolgen.

**Flughafen Frankfurt Main AG**

Bei der Mehrzahl der bisher bestehenden Beteiligungsgesellschaften ist nach den geltenden Gesellschaftsverträgen ein Aufsichtsrat eingerichtet. Bei einer weiteren Beteiligung soll der FAG-Anteil von derzeit 20 auf 49 v.H. aufgestockt werden. In Zusammenhang mit dieser Maßnahme werden die Landesvertreter im Aufsichtsrat eine Änderung des Gesellschaftsvertrags mit dem Ziel der Einrichtung eines Aufsichtsrates empfehlen. Die Frage, ob bei den verbleibenden zwei maßgeblichen Beteiligungen die Bildung eines Aufsichtsrates durch nachträgliche Änderung der Gesellschaftsverträge ermöglicht werden soll, wird im Beteiligungsausschuß des Aufsichtsrates diskutiert werden.

Die Anregung des Rechnungshofs, möglichst ein FAG-Mandat in den Aufsichtsräten der Töchter mit einem Vertreter des Landes zu besetzen, wird geteilt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Die FAG wird gebeten, bei der anstehenden Neuwahl bzw. Neubildung von Aufsichtsräten diesen Wunsch zu berücksichtigen.

Nur zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß die FAG im Falle einer nicht mehrheitlichen Beteiligung die Einrichtung eines Aufsichtsrates letztendlich nur im Einvernehmen mit dem oder den anderen Gesellschaftern durchsetzen kann.

In der Aufsichtsratssitzung am 20. Dezember 1996 hat Herr Staatsminister Starzacher als Vorsitzender des Aufsichtsrates angeregt, mit der Neuwahl der Ausschüsse nach der Hauptversammlung einen Beteiligungsausschuß des Aufsichtsrates neu einzurichten, der sich intensiver mit den Beteiligungsengagements der FAG befassen soll als es derzeit dem "Plenum" des Aufsichtsrates möglich ist. Der Beteiligungsausschuß soll sich dabei neben der Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere der strategischen Steuerung und Ausrichtung der Beteiligungen im Hinblick auf deren Bedeutung für die FAG selbst annehmen.

Insofern wird künftig auch für die Beteiligungsunternehmen, in denen kein Aufsichtsrat gebildet bzw. kein Landesvertreter in den Aufsichtsrat entsandt werden kann, zumindest nach der Einrichtung des Beteiligungsausschusses im Juli dieses Jahres die Unterrichtung des Landes in erforderlichem Maße gewährleistet sein.

## Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses

- 121 Nicht in allen Fällen mit maßgebender mittelbarer Beteiligung wurde in den Satzungsbestimmungen festgelegt, daß der Jahresabschluß und der Lagebericht des Tochterunternehmens in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des HGB für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden sollen (§ 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO).

Schon wegen eines eventuell aufzustellenden Konzernabschlusses zusammen mit dem Mutterunternehmen sollte grundsätzlich darauf hingewirkt werden, daß dieser Passus in die Satzungsbestimmungen von mittelbaren Beteiligungsunternehmen aufgenommen wird.

## Zu Tz. 121

*Messe Frankfurt GmbH*

Die Inlandstöchter erfüllen die Forderung des Rechnungshofs. Für die Auslandstöchter ist nicht das deutsche HGB, sondern das Recht des Sitzlandes maßgebend. Die Kontenpläne aller Töchter entsprechen im übrigen dem Kontenplan der Mutter; das erleichtert die Erkennbarkeit von Geschäftsvorgängen.

*Flughafen Frankfurt Main AG*

Die Landesvertreter im Aufsichtsrat werden sich für einen Beschluß einsetzen, mit dem der Vorstand aufgefordert wird, in den inländischen maßgeblichen Beteiligungsunternehmen, in denen Regelungen nach § 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO derzeit nicht bestehen, eine entsprechende Satzungsänderung herbeizuführen. Für die 6 spanischen Auslandstöchter gilt im übrigen nicht das deutsche HGB, sondern spanisches Gesellschaftsrecht.

## Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 102 LHO

- 122 Das Ministerium der Finanzen hat den Rechnungshof nicht in allen Fällen nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unverzüglich unterrichtet, wenn eine maßgebende mittelbare Beteiligung des Landes an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben wurde. In manchen Fällen hat es dagegen auch beim Eingehen einer nicht maßgebenden mittelbaren Beteiligung den Rechnungshof informiert.

## Zu Tz. 122

*Messe Frankfurt GmbH*

Der Hinweis wird, wie bisher schon, in der Sache selbst beachtet. Das Finanzministerium ist jederzeit bereit, dem Rechnungshof weitere Unterlagen zuzuleiten, wenn die mit der Mitteilung nach § 102 LHO



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

In den VV zu § 102 LHO ist geregelt, daß sich die Verpflichtung zur Unterrichtung des Rechnungshofs auf alle die Maßnahmen erstrecken soll, die der Einwilligung des Ministers der Finanzen nach § 65 LHO bedürfen. Sie hat in der Form zu geschehen, daß der zuständige Minister eine Abschrift seines Antrags an den Minister der Finanzen und dieser eine Abschrift seines Antwortschreibens dem Rechnungshof übersenden.

Im Falle der mittelbaren Beteiligung sollten an deren Stelle Abschriften der von den Geschäftsleitungen vorgelegten Beschlussvorlagen sowie der vom zuständigen Unternehmensorgan der Muttergesellschaft gefaßten Beschlüsse treten. Unter Vorlage dieser Unterlagen sollte der Rechnungshof unverzüglich vom Minister der Finanzen unterrichtet werden. Sobald dieser im Besitz der endgültig gefaßten Satzungsbestimmungen ist, sollte er Ablichtungen davon dem Rechnungshof übersenden.

Der Rechnungshof sieht auch bei nicht maßgebenden mittelbaren Beteiligungen, zumindest wenn diese von einiger Bedeutung für das Mutterunternehmen sind, einen Unterrichtsbedarf. Anhaltspunkte dafür wären beispielsweise eine Beteiligung ab 10 v.H. oder eine Beteiligung an ausländischen Unternehmen sowie ein relativ hohes finanzielles Engagement des Mutterunternehmens oder ein umfangreiches Geschäftsvolumen des Tochterunternehmens.

**Einräumung von Rechten nach den §§ 53 und 54 HGrG**

- 123 Bei der Einräumung und der Ausübung der Rechte nach den §§ 53 und 54 HGrG ist der Minister der Finanzen bei den geprüften mittelbaren Beteiligungen nicht einheitlich verfahren. In einigen Fällen wurden diese Rechte – trotz gegebener Mehrheitsbeteiligung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften – im Gesellschaftsvertrag des Tochterunternehmens nicht eingeräumt. In anderen Fällen wurden bei nicht maßgebender mittelbarer Beteiligung die Rechte nach §§ 53 und 54 HGrG, zum Teil aber auch nur die Rechte nach § 54 HGrG für die Rechnungsprüfungsbehörden der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Gesellschaftsvertrag verankert.

Besteht eine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 HGrG, hat der Minister der Finanzen nach § 66 LHO darauf hinzuwirken, daß dem Rechnungshof die in § 54 HGrG bestimmten Befugnisse eingeräumt werden.

Sofern keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 HGrG besteht, soll nach § 67 LHO der Minister der Finanzen, soweit das Interesse des Landes dies erfordert, bei Unternehmen, die nicht AG, KGaA oder Genossenschaften sind, darauf hinwirken, daß dem Land in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einem Unternehmen zusteht, an dem das Land allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG beteiligt ist.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das Ministerium der Finanzen die Möglichkeiten des § 67 LHO sowohl bei den unmittelbaren als auch bei den mittelbaren Beteiligungen stets voll ausschöpfen. Deshalb sollte – wie dies in einigen Fällen bereits geschehen ist – auch beim Nichtvorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen des § 53 HGrG bereits die Aufnahme dieser Rechte in den Gesellschaftsvertrag des Tochterunternehmens angestrebt werden. Dies empfiehlt sich bei den mittelbaren Beteiligungen schon mit Blick auf einen eventuell notwendig werden den Konzernabschluß mit dem Mutterunternehmen, für den eine Prüfung und Bestätigung nach § 53 HGrG – bei ausländischen Tochterunternehmen eine unter Beachtung dieser Grundsätze vergleichbare Prüfung – nur möglich sein wird, wenn bei allen Konzernteilen diese Sonderprüfung stattgefunden hat.

vorgelegten Informationen nicht für ausreichend gehalten werden. Bei nicht maßgeblichen mittelbaren Beteiligungen (nicht mehr als 25 v.H.) sieht die Landeshaushaltsordnung keine Unterrichtung nach § 102 LHO vor.

**Flughafen Frankfurt Main AG**

Die vorstehende Stellungnahme gilt entsprechend.

**Zu Tz. 123****Messe Frankfurt GmbH**

Der Hinweis des Rechnungshofs wird bei Inlandstöchtern – wie bisher schon – beachtet. Der Auslandstochter betreffenden Empfehlung des Rechnungshofs wird entgegengehalten, daß es förmlicher Gesellschafterbeschlüsse nicht bedarf, solange – wie bisher – die für Prüfungszwecke des Rechnungshofs bedeutsamen Unterlagen ohnehin bei der Konzernmutter, wenn auch vielfach nur in englischer Sprache, vorhanden sind:

- Satzung (Gesellschaftsvertrag)
- Handelsregisterauszug
- alle Vorstands- und Gesellschafterversammlungssprotokolle (auch in deutscher Sprache)
- gesamte Unterlagen des Rechnungswesen betreffend (Bilanz, G+V-Rechnung), Kostenrechnung auf Monatsbasis (seit Firmengründung) ohne Einzelbelege, die auf Anforderung zur Verfügung stehen
- alle Business Reports seit Firmengründung mit Testat des Abschlußprüfers (Bilanz sowie G+V-Rechnung auch in deutscher Sprache)
- alle Berichte über die Entwicklung der Tochterunternehmen für Aufsichtsgremien der Messe Frankfurt GmbH in deutscher Sprache.

Dem Rechnungshof ist unbenommen, im Einzelfall weitere Unterlagen anzufordern, wenn sich hierfür bei seiner Prüfung der Beteiligung des Landes an der Konzernmutter ein plausibler Bedarf ergibt.

**Flughafen Frankfurt Main AG**

Soweit bei entsprechend der Definition des Rechnungshofs "gewichtigen" Beteiligungen Rechte nach

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hält es zur weiteren prüfungsmäßigen Verfolgung der festgestellten Problematik auch bei nicht maßgebenden mittelbaren Beteiligungen für notwendig, daß zumindest in den bereits oben angesprochenen gewichtigeren Fällen die Einräumung der erweiterten Prüfungsrechte nach § 54 HGrG für ihn angestrebt wird. Wobei sich seine Prüfung bei Gewährung der Rechte nach § 54 HGrG allein, ohne die Rechte nach § 53 HGrG mit entsprechender erweiterter Prüfung durch den Jahresabschlußprüfer, wesentlich zeitaufwendiger gestalten wird.

Sofern die Aufnahme dieser Rechte beispielsweise wegen des Widerstands von Mitgesellschaftern nicht erreichbar sein sollte oder im Falle ausländischer Tochterunternehmen solche Rechte nicht wahrnehmbar wären, schlägt der Rechnungshof vor, an deren Stelle zumindest im Gesellschaftsvertrag der Muttergesellschaft die dort eingeräumten örtlichen Prüfungsrechte um den Passus zu erweitern, daß im Falle örtlicher Erhebungen des Rechnungshofs bei der Muttergesellschaft sämtliche bedeutsamen Unterlagen des Tochterunternehmens bereitzuhalten sind. Dies erscheint insbesondere bei ausländischen mittelbaren Beteiligungsunternehmen mit mindestens maßgebender Beteiligung, wo wegen der besonderen geographischen und sprachlichen Verhältnisse örtliche Prüfungsrechte nicht ausgeübt werden können, notwendig. Auch sollten die Gesellschaftsverträge der Auslandstochterunternehmen um einen Passus ergänzt werden, wonach die zu einer ordentlichen Prüfung notwendigen Geschäftsunterlagen in entsprechender Form der Muttergesellschaft zur Verfügung zu stellen sind und deutsche Übersetzungen zumindest für Satzungsbestimmungen, Verträge und sonstige bedeutsame Geschäftsunterlagen gefordert werden müssen.

## Unterlagen und Berichte nach § 69 LHO

- 124 In den vom Rechnungshof geprüften 33 Fällen mittelbarer Beteiligungen des Landes hat das Ministerium der Finanzen nur bei drei mittelbaren Unternehmen die ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen nach § 69 Nr. 1 LHO gesondert übersandt und hierzu gesondert über die Ergebnisse seiner Prüfung nach § 69 LHO berichtet. In einigen anderen Fällen hat es einen Teil der ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen (i. d. R. nur den Jahresabschlußprüfungsbericht der Tochtergesellschaft) zusammen mit den Unterlagen und dem Ergebnis seiner Prüfung für das Mutterunternehmen übersandt. In der Mehrzahl der Fälle hat es selbst dann nicht berichtet, wenn tatsächlich im Organ der Muttergesellschaft zur Tätigkeit der Tochtergesellschaft berichtet wurde und teilweise von den Geschäftsleitungen zu diesen Tagesordnungspunkten entscheidungsrelevante Vorlagen gefertigt wurden.

Diese Verfahrensweise versetzt den Rechnungshof nicht in die Lage, die Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mittelbar beteiligt ist, und deren Auswirkungen beim Mutterunternehmen mit unmittelbarer Landesbeteiligung gemäß seinem gesetzlichen Auftrag prüfen zu können.

Nach § 69 LHO hat der Minister der Finanzen dem Rechnungshof innerhalb von drei Monaten nach der Haupt- oder Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluß des Unternehmens für das abgelaufene Geschäftsjahr entgegennimmt oder festzustellen hat, das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen und bestimmte Unterlagen und Berichte beizufügen. Die Unterrichtung soll sich hierbei auch auf die Willensbildung des Landes außerhalb der Unternehmensorgane erstrecken.

In seine Prüfung und Mitteilung hat das Ministerium der Finanzen nach Auffassung des Rechnungshofs auch die mittelbaren Beteiligungsunternehmen einzubeziehen. Das Ministerium der Finanzen sollte dem Rechnungshof zumindest die Unterlagen der mittelbaren Beteiligungsunternehmen gesondert übersenden und gleichzeitig gesondert über das Ergebnis der Prüfung nach

den §§ 53 und 54 HGrG nicht verankert sind, werden sich die Landesvertreter im Aufsichtsrat für einen Beschluß einsetzen, mit dem der Vorstand aufgefordert wird, auf entsprechende Satzungsänderungen hinzuwirken. In welcher Weise die Empfehlungen des Rechnungshofs betreffend die Auslandstöchter umgesetzt werden, wird im Beteiligungsausschuß diskutiert werden.

## Zu Tz. 124

*Messe Frankfurt GmbH*

Dem Rechnungshof wurden diejenigen Unterlagen übersandt, die dem Land als Gesellschafter der Konzernmutter zugänglich waren, ferner alle Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsgremien der Konzernmutter. Der Rechnungshof hat ferner die Möglichkeit, alle Akten des Finanzministeriums über Sitzungen der Aufsichtsgremien (mit Beschlußvorlagen der Geschäftsführer) und über Gesellschafterversammlungen in seine Prüfung einzubeziehen und vor Ort Einsicht zu nehmen.

Dem Hinweis des Rechnungshofs in Abs. 6 ist durch den Aufgabenkatalog des Beteiligungsausschusses bereits entsprochen.

Der Konzernmutter und ihrem Abschlußprüfer wurde in Gesprächen die Erwartung verdeutlicht, daß die Jahresabschlußprüfberichte im Rahmen der Prüfung der Konzernmutter nach § 53 HGrG auch über die Ordnungsmäßigkeit der Konzerngeschäftsführung zu berichten haben und daß dies auch im Detail geschehen müsse.

*Flughafen Frankfurt Main AG*

Im Hinblick auf die bereits derzeit große Zahl der Beteiligungsunternehmen der FAG, die sich wegen der vom Aufsichtsrat gebilligten strategischen Neuausrichtung des Unternehmens mit dem Ziel einer weitestmöglichen externen Vermarktung vorhandener unternehmerischer Potentiale in Zukunft weiter vergrößern wird, erscheint eine gesonderte Berichterstat-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

§ 69 LHO berichten, bei denen dem Land die Rechte nach § 53 HGrG eingeräumt wurden. Dabei geht der Rechnungshof davon aus, daß ihm künftig sämtliche dem Land über die Landesvertreter zugänglichen bzw. zur Verfügung stehenden Unterlagen zu den Tochtergesellschaften übersandt werden.

Im übrigen ist der Umfang der dem Land als Aktionär oder Gesellschafter zugänglichen Unterlagen i.S. des § 69 Nr. 1 LHO in erster Linie von den Aktivitäten der im Auftrag des Landes tätigen Vertreter in den Organen des Mutterunternehmens abhängig. Wenn diese nicht selbst in Organen der Tochtergesellschaft tätig werden bzw. sich in den Organen der Muttergesellschaft nicht für eine ausreichende laufende Berichterstattung über die Tätigkeit und die wirtschaftliche Entwicklung der Tochtergesellschaft einsetzen, fehlen den Organen und Prüfungsinstanzen wesentliche Informationen für eine konstruktive Kontrolle. Unter solchen Umständen fällt es bereits dem Aufsichtsorgan des Mutterunternehmens schwer, das Engagement zutreffend zu beurteilen. Durch das Ministerium der Finanzen und durch den Rechnungshof ist das aber überhaupt nicht mehr möglich. Dies kann nicht akzeptiert werden.

Die Landesvertreter müssen sich deshalb nicht nur bei Gründung bzw. Erwerb der Beteiligung, sondern fortlaufend für entsprechende Berichterstattungen der Geschäftsleitungen der Muttergesellschaft in deren Aufsichtsrat zu den Tätigkeiten der Tochterunternehmen einsetzen. Diese Informationen könnten beispielsweise auch im Rahmen der vierteljährlichen Berichterstattung entsprechend § 90 Abs. 1 AktG weitergegeben werden. Sie sollten nach Auffassung des Rechnungshofs in jedem Fall mindestens folgende Themen umfassen:

- Plandaten für den notwendigen Ausbau von Anlagen und Einrichtungen einschließlich der Planungen über weitere Investitionen sowie die gesamte Finanzierung;
- Daten und Berichte zum Inhalt und Umfang der zu erwartenden laufenden Geschäftstätigkeit und zu den wirtschaftlichen Ergebnissen einschließlich von deren Verwendung bzw. Deckung auf der Grundlage des jeweiligen Jahresabschlusses und des Lageberichts mit entsprechender Begründung für ausgewiesene Jahresfehlbeträge oder besondere Verlustgeschäfte;
- Inhalte und Ergebnisse der jeweiligen Jahresabschlußprüfung und einer ggf. erweiterten Prüfung nach § 53 HGrG sowie anderer Prüfungen (z.B. Innenrevisionsfeststellungen, Zoll- oder Steuerprüfungen);
- Art und Umfang der laufenden Geschäfte, die zwischen Mutter- und Tochterunternehmen getätigt wurden;
- außerhalb der festgelegten Kapitalbeteiligung entstandene bzw. zu erwartende finanzielle Belastungen der Muttergesellschaft als Folge von Kostenübernahmen, von unentgeltlicher Abgabe von Lieferungen und Leistungen oder von Finanzmitteln sowie aus Haftungs- bzw. Bürgschaftsübernahmen.

Es sollte außerdem von den Landesvertretern darauf geachtet werden, daß der Jahresabschlußprüfer der Muttergesellschaft in seinen jährlichen Prüfberichten sowie im Rahmen der erweiterten Prüfung nach § 53 HGrG im einzelnen über das Engagement und die wirtschaftliche Entwicklung bei den Tochterunternehmen berichtet und dazu auch ausreichend Stellung nimmt.

## Schlußfolgerungen

- 125 Hauptgrund für das Eingehen mittelbarer Beteiligungen ist die Auslagerung bestimmter Tätigkeitsbereiche aus dem Mutterunternehmen mit dem Ziel, sie rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch zu verselbständigen, um ein freieres Handeln am Markt zu ermöglichen. In anderen Fällen soll über den Weg des Zusammenschlusses mit anderen Unternehmen einer bestimmten Branche eine günstigere Marktstellung erreicht oder eine bestehende

tung nach § 69 LHO für jedes einzelne Beteiligungsunternehmen wenig zweckmäßig. Es ist beabsichtigt, den Rechnungshof einmal jährlich – nach Vorliegen der Jahresabschlüsse – in zusammengefaßter Form unter Beifügung sämtlicher beurteilungsrelevanter Unterlagen über die Entwicklung der Beteiligungseingagements zu unterrichten. Dem Rechnungshof ist unbenommen, im Einzelfall weitere, darüber hinaus für erforderlich gehaltene Unterlagen anzufordern.

Den Hinweisen in Abs. 6 wird mit der Einrichtung des Beteiligungsausschusses entsprochen werden, da der Vorstand aufgefordert werden wird, seine Berichterstattung an den Ausschuß an den dort genannten Kriterien auszurichten.

Zu der vom Rechnungshof angeregten stärkeren Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungsunternehmen in der Jahresabschlußprüfung ist anzumerken, daß der Aufsichtsratsvorsitzende bereits im Zusammenhang mit der Beratung eines Beteiligungsberichts des Vorstands in der Aufsichtsratssitzung am 20. Juni 1996 die Vertreter der Abschlußprüferin darum gebeten hat, dieses Thema im Prüfbericht für 1996 einer gesonderten, intensiven Betrachtung zu unterziehen.

## Zu Tz. 125

## Messe Frankfurt GmbH

Der Hinweis des Rechnungshofs wurde durch die Gründung des Beteiligungsausschusses und den ausgefeilten Katalog seiner Aufgaben bereits vorweggenommen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Konkurrenz abgebaut werden, um gewisse, für das Unternehmen andernfalls negative Entwicklungen mit beeinflussen zu können. Teilweise dienen sie auch einer Erweiterung der eigenen unternehmerischen Tätigkeitsbereiche der Muttergesellschaft. Im Regelfall wurde jedoch vor allem die Gewinnerzielungsabsicht als Grund für die Beteiligung an einem Tochterunternehmen von den Geschäftsleitungen in den Vordergrund gestellt. Im Falle ausländischer Tochterunternehmen ergaben sich diese mehr oder weniger zwangsläufig als Folge von Consultingtätigkeiten oder anderen Aktivitäten der Muttergesellschaft im Ausland.

Die mittelbaren Beteiligungsunternehmen werden überwiegend in der Form einer GmbH, ausländische in einer der deutschen Kapitalgesellschaft vergleichbaren Form geführt. Damit besteht dem Grunde nach zunächst für die Muttergesellschaft eine Haftungsbeschränkung auf einen festen Kapitalanteil. Der Haftungsumfang wurde jedoch in Einzelfällen durch die Gewährung anfänglicher oder dauernder Betriebsmittelkredite und ggf. notwendiger Patronatserklärungen erweitert. Vereinzelt wurden auch die Vorlaufkosten von Veranstaltungen oder andere Aufwendungen von der Muttergesellschaft übernommen oder Leistungen kostenlos der Tochtergesellschaft zur Verfügung gestellt. Wobei das Mutterunternehmen sicherlich gerade bei vorhandener mehrheitlicher Beteiligung zur Abwendung eines drohenden Konkurses stets finanziell einspringen müssen, wenn es das Gesamtfirmenimage nicht schädigen will.

Hieraus wird deutlich, daß nicht nur das rein kapitalmäßig festgelegte finanzielle Engagement der Muttergesellschaft zu beachten ist, sondern auch die Folgen aus dem laufenden Geschäftsverkehr zwischen ihr und der Tochtergesellschaft. Wegen ggf. daran geknüpfter finanzieller Belastungen für die Muttergesellschaft kommt diesem Bereich besondere Bedeutung zu. Bei einer eventuellen finanziellen Inanspruchnahme der Muttergesellschaft könnte es infolge eines niedrigeren Jahresergebnisses dadurch nicht allein zu einer Minderung der Dividendenaussichten für den Gesellschafter Land beim unmittelbaren Beteiligungsunternehmen, sondern im Extremfall sogar zu einer direkten finanziellen Inanspruchnahme des Anteilseigners Land über notwendig werdende Gesellschafterdarlehen oder Kapitalverstärkungen kommen.

Als weitere Folge einer Ausgliederung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten aus der Muttergesellschaft werden die Einflußmöglichkeiten ihrer Geschäftsleitung erheblich eingeschränkt. Dies gilt insbesondere dann, wenn in den Geschäftsleitungen von Mutter- und Tochterunternehmen nicht die gleichen Personen tätig sind. Auch wenn Geschäftsleitungsmitglieder des Mutterunternehmens nicht unmittelbar in der Geschäftsleitung, sondern lediglich in den Aufsichtsorganen des Tochterunternehmens tätig sind, hat dies bereits eine Beschränkung der zuvor direkt möglich gewesenen Einfluß- und Einsichtnahme in diesen ausgegliederten Unternehmensbereich zur Folge. Noch weitergehend ist diese Beeinträchtigung im Falle der Begründung einer weiteren mittelbaren Beteiligung durch ein mittelbares Beteiligungsunternehmen selbst (Enkeltochtergesellschaft).

Für die Mitglieder des Aufsichtsorgans der Muttergesellschaft, damit auch für die im Auftrag des Landes tätigen Vertreter, ist ein noch höherer Verlust an Einsichtnahme in und Einflußnahme auf das Geschäftsgebaren der Tochtergesellschaft zu verzeichnen. Sie sind allein abhängig vom Umfang der Berichterstattung der Geschäftsleitung des Mutterunternehmens, die wiederum – insbesondere wenn nicht gleichzeitig mindestens eines ihrer Mitglieder in der Geschäftsleitung der Tochtergesellschaft tätig ist – auf die Berichterstattung von deren Geschäftsleitung angewiesen ist. Jedoch erscheint es auch in den Fällen, in denen Geschäftsleitungsmitglieder der Muttergesellschaft gleichzeitig in der Geschäftsleitung der Tochtergesellschaft tätig werden, zweckmäßig, den Umfang der Weitergabe von Informationen

*Flughafen Frankfurt Main AG*

Den Hinweisen des Rechnungshofs wurde bzw. wird, wie zu Tz. 124 ausgeführt, durch die bereits auf Initiative des Aufsichtsratsvorsitzenden eingeleiteten sowie demnächst erfolgenden Maßnahmen zur Verbesserung der Berichterstattung an den Aufsichtsrat Rechnung getragen. Nicht zuletzt wird die für den 3. Juli 1997 vorgesehene Einrichtung eines Beteiligungsausschusses zu einer entscheidenden Verbesserung der Informationsbasis auch des Gesellschafters Land führen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

über die Entwicklung des Tochterunternehmens an den Aufsichtsrat der Muttergesellschaft festzulegen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß das Ministerium der Finanzen als beteiligungsverwaltende Stelle seinen Kontrollpflichten nur dann genügen kann, wenn es sich über die im Auftrag des Landes in den Organen des Mutterunternehmens tätigen Vertreter ausreichende Informationen zum Tochterunternehmen verschafft.

Aus der aufgezeigten Problematik wird ersichtlich, daß auch die beteiligungsverwaltende Stelle des Landes, das Ministerium der Finanzen, aus dem Unternehmensbereich der mittelbaren Beteiligung die notwendigen Informationen, die für eine Beurteilung des Beteiligungsengagements des Landes und eine eventuelle Unterrichtung des Rechnungshofs notwendig sind, ausschließlich durch eine umfassende und laufende Berichterstattung in den Aufsichtsorganen der Muttergesellschaft erlangen kann. Hierbei kommt einer erweiterten Prüfung des Tochterunternehmens nach § 53 Abs. 1 HGrG besondere Bedeutung zu.

Auch für den Rechnungshof als Prüfungsbehörde folgt aus der vorstehend aufgezeigten unvollständigen oder gar fehlenden Berichterstattung über das Geschäftsgebaren der Tochtergesellschaft in den Unternehmensorganen der Muttergesellschaft bereits eine starke Einschränkung seiner Prüfungsmöglichkeiten nach § 92 LHO. Eine ordnungsgemäße, umfassende Unterrichtung kann nur in den Fällen erwartet werden, in denen ein Landesvertreter im Aufsichtsorgan des Tochterunternehmens selbst tätig ist, der gesondert berichten kann. Auszunehmen hiervon sind die Fälle, in denen dem Rechnungshof im Gesellschaftsvertrag des Tochterunternehmens die Rechte für örtliche Erhebungen nach § 54 HGrG eingeräumt worden sind. Hier kann sich der Rechnungshof über die Entwicklung in einem bestimmten Zeitraum selbst örtlich unterrichten.

Die vorstehend aufgezeigten, sich bei mittelbaren Beteiligungen für den Anteilseigner Land ergebenden Einschränkungen und Nachteile widersprechen zum einen den haushaltsrechtlichen Vorgaben und werden zum anderen auch dem hierbei stets zu beachtenden Landesinteresse nicht gerecht. Sie verkürzen zudem die Rechte des Parlaments.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

### Staatliche Hochbaumaßnahmen

(Kap. 18 08 und 18 39)

**Bei der Planung von Hochbaumaßnahmen entstehen dem Land immer wieder vermeidbare Kosten. Der Rechnungshof erwartet, daß künftig bei der Erteilung und Abrechnung von Planungsaufträgen die Pflicht zum wirtschaftlichen und vorschriftsgemäßen Einsatz von Haushaltsmitteln beachtet wird.**

### Nachträgliche Veränderung der Honorarzone zum Nachteil des Landes

- 126 Für den Neubau eines gemeinsamen Dienstgebäudes für das Hessische Landessozialgericht, Sozialgericht und Arbeitsgericht sowie für den Regierungspräsidenten hatte das Staatsbauamt die Planungs- und Bauüberwachungsleistungen einem Architekturbüro übertragen. Dem Architektenvertrag lag die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu Grunde. Von vornherein wurde die Baumaßnahme einvernehmlich in die Honorarzone III eingeordnet. Unterschiedliche Auffassungen bestanden zwischen dem Bauamt und dem Architekten bezüglich des Honorars für den Vorentwurf – das Bauamt hatte bereits mit der Planung begonnen – und hinsichtlich der Nebenkostenvergütung. Den Vorstellungen des Architekten wurde letztlich, nach Zustimmung durch die Oberfinanzdirektion (OFD), Rechnung getragen.

Während der Baudurchführung bat der Architekt um Anhebung der Honorarzone von III auf IV. Nach Fertigstellung der Baumaßnahme wies die OFD das Staatsbauamt an, den Vertrag mit dem Architekten zu ändern und anstelle der Honorarzone III die Honorarzone IV zu vereinbaren. Die vorgenommene Anhebung der Honorarzone führte zu einem zusätzlichen Honorar in Höhe von 172.731 DM zu Lasten des Landes.

Die OFD begründet die höhere Einstufung mit der gegenüber dem Amtsentwurf veränderten und wesentlich anspruchsvolleren Neuplanung, einer bedingt durch einen neuen Standort überdurchschnittlicheren Anforderung an die Einbindung in die Umgebung und eine mißverständliche Bezeichnung der Maßnahme als "Landesbehördenhaus", die darauf schließen ließe, daß es sich hier um ein Verwaltungsgebäude handeln würde, das bei durchschnittlicher Ausstattung in die Honorarzone III einzustufen wäre. Die Tatsache, daß es sich überwiegend um ein Gerichtsgebäude handeln würde, wäre bei der Beurteilung unberücksichtigt geblieben. Da die Einordnung von Gebäuden in eine Honorarzone nach objektiven Gesichtspunkten zu erfolgen habe, sei bei einer unzutreffenden Honorarzoneneinstufung eine Korrektur vorzunehmen. Die Objektliste der HOAI sehe für Gerichtsgebäude eine eindeutige Zuordnung in die Honorarzone IV vor.

Der Argumentation der OFD kann der Rechnungshof nicht folgen.

Die Zweckbestimmung ist im Architektenvertrag eindeutig definiert worden (Gerichts- und Verwaltungsgebäude). Der Entwurf des Staatsbauamts, der zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses dem Architekten vorgelegen hatte, sah ein gegliedertes Gebäude auf demselben Eckgrundstück vor wie bei dem späteren Entwurf des Architekten. Die sich aus der Bebauung der Nachbargrundstücke ergebenden Einbindungsprobleme für die Neubauplanung waren somit bekannt und bereits durch den Entwurf des Staatsbauamts zufriedenstellend gelöst. Es ist auch nicht einsichtig, daß die sich vom Entwurf des Staatsbauamts unterscheidende Lösung der Planungsaufgabe durch den Architekten eine höhere

### Zu Tz. 126

§ 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO betrifft nur Änderungen, auf die der Vertragspartner keinen Rechtsanspruch hat.

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main ist 1988 bei ihrer Zustimmung zur Vertragsänderung davon ausgegangen, daß ein solcher Rechtsanspruch besteht, weil die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI – als Rechtsverordnung eine Unterschreitung der Mindesthonorare nur in Ausnahmefällen zuläßt.

Der Neubau des Dienstgebäudes für das Landessozialgericht, Sozialgericht, Arbeitsgericht und in einem kleinen Teil für das Regierungspräsidium in Darmstadt war anfänglich – zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses mit dem Architekturbüro – noch überwiegend als einfacheres Verwaltungsgebäude konzipiert und nicht überwiegend als Gerichtsgebäude. Deshalb ist auch aus Gründen der Sparsamkeit eine Einstufung in die Honorarzone III (Bürogebäude mit durchschnittlicher Ausstattung) sowohl von Seiten des Auftraggebers (Staatsbauamt) als auch des Auftragnehmers (Architekturbüro) als richtig angesehen worden. Erst nach Vertragsabschluß wurde erkennbar, daß wegen des Planungsaufwands infolge der geänderten, nunmehr überwiegenden Nutzung als Gerichtsgebäude eine Einstufung in die Honorarzone IV (Parlaments- und Gerichtsgebäude sowie sonstige Gebäude für die Verwaltung mit überdurchschnittlicher Ausstattung) nach § 12 HOAI zutreffend hätte vereinbart werden müssen. Ein Festhalten an der Honorarzone III wäre einer nicht zulässigen, weil unbegründbaren Unterschreitung des Mindesthonorars gleichgekommen. Dies wird auch durch ein Urteil des Landgerichtes Stuttgart vom 18. Oktober 1996 bestätigt, wonach der Architekt einen Rechtsanspruch auf Vertragsänderung bei falscher Honorarzoneneinstufung hat.

Es ist daher nicht erkennbar, welche dem Land vermeidbaren Kosten durch die Vertragsänderung entstanden sind, wie der Rechnungshof behauptet. Vielmehr ist davon auszugehen, daß bei einer Verweigerung der Vertragsänderung und einer möglichen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

als die für die Aufgabe vereinbarte Honorarzone nachträglich bedingen soll. Die Verpflichtung des Architekten zur Schaffung architektonisch gestalterischer Qualität ist selbstverständlich.

Die Festlegung der Honorarzone war einvernehmlich erfolgt. Der Rechnungshof bestreitet nicht, daß auch eine Einordnung in die Honorarzone IV zulässig gewesen wäre. Nach Abschluß des Vertrages hatte der Architekt allerdings keinen Rechtsanspruch auf Veränderung der Honorarzone. Der Rechnungshof vermag auch nicht zu erkennen, weshalb ein Festhalten am Vertrag durch das Land für den Architekten unzumutbar gewesen wäre.

Die Entscheidung der OFD verwundert um so mehr, wenn man bedenkt, daß der Architekt erst während der Baudurchführung die Anhebung der Honorarzone begehrte und die OFD fünf Jahre zuvor bei ihrer Zustimmung zur Änderung des Honorars für die Erstellung der HU-Bau und der Vereinbarung einer Nebenkostenpauschale keinen Anlaß zur Änderung der Honorarzone gesehen hat.

In seiner erneuten Prüfungsmitteilung an die OFD hat der Rechnungshof seine Auffassung noch einmal dargelegt.

In ihrer zweiten Stellungnahme führt die OFD nun aus, daß die HOAI den Vertragsparteien keinen Verhandlungsspielraum eröffne, innerhalb dessen die eine oder andere Honorarzone zulässig und möglich sei. Zudem stelle die Abänderung nur eine deklaratorische Änderung dar mit der folglich keine Änderung des Vertrages im Sinne des § 58 Landeshaushaltsordnung (LHO) verbunden sei.

Der Rechnungshof kann diesen Ausführungen ebenfalls nicht folgen, zumal das Gebäude nicht nur Gerichtszwecken dient. Die HOAI sieht grundsätzlich und vor allem bei Gebäuden mit Bewertungsmerkmalen aus mehreren Honorarzonen eine Ermittlung der Honorarzone nach Bewertungspunkten vor, deren Summe aus dem Schwierigkeitsgrad der Planungsanforderungen, der Einbindung in die Umgebung, den konstruktiven Anforderungen, den technischen Ausrüstungen und Ausbauten, der Anzahl der Funktionsbereiche und den gestalterischen Anforderungen eine Einordnung in eine bestimmte Honorarzone ergibt. Eine Zuordnung allein nach § 12 HOAI (Objektliste für Gebäude), wie dies offenbar seitens der OFD für richtig erachtet wird, sieht die HOAI gerade für diesen Fall (Mischnutzung) nicht vor. Die mit dem Architekten einvernehmlich vorgenommene Einordnung in die Honorarzone III steht damit nicht im Widerspruch zur HOAI. Demzufolge kann diese auch keinen Rechtsanspruch auf Änderung des Vertrags begründen.

#### Nutzlose Planung für das Projekt "Jugendhof 2000" Dörnberg

- 127 Die Staatsbauämter Kassel und Arolsen haben weisungsgemäß in den Jahren 1987 bis 1989 für die beabsichtigte Umbau- und Erweiterungsmaßnahme Jugendhof Dörnberg insgesamt vier Teilhaushaltsunterlagen Bau (HU-Bau) mit Gesamtkosten von rd. 29 Mio DM erstellt. Hierdurch sind Personal- und Sachausgaben sowie Honorare für Freischaffende von rd. 740 000 DM entstanden.

Obwohl das Ministerium der Finanzen die Aufstellung der vier Teilhaushaltsunterlagen Bau veranlaßt und genehmigt hat, ist die Einstellung der Baumaßnahme in den Landeshaushaltsplan nicht erfolgt. Die Planungsleistungen der Staatsbauämter und der Freischaffenden sind somit nutzlos geworden.

Voraussetzung für einen Planungsauftrag an ein Staatsbauamt ist die Entscheidung in der Haushaltsvorbesprechung, daß die Baumaßnahme zur Einstellung in den Haushalt vorgeschlagen werden soll (Dienstanweisung der staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen – DABau E 3.2.1 –).

Klage des Auftragnehmers erhebliche Mehrkosten auf das Land zugekommen wären.

#### Zu Tz. 127

Die Sachfeststellungen des Rechnungshofs sind zutreffend.

Bereits im Haushaltsplan 1985 ist bei Kap. 18 39 – 715 01 das Vorhaben "Jugendhof 2000" Dörnberg als zu planende Maßnahme gesondert aufgeführt. Zu den im August 1985 vorgelegten Bauanträgen wurde im November 1985 das Einverständnis des Ministeriums der Finanzen erteilt und das Staatsbauamt Kassel zur Vorlage einer Kostenvoranmeldung-Bau (KVM-Bau) beauftragt. Im November 1986 wurde diese vorgelegt und nach einer Grundsatzbesprechung vor Ort im März 1987 genehmigt. Bis 1989 wurden auf dieser Basis insgesamt 4 Teilhaushaltsunterlagen-Bau (THU-Bau) vorgelegt. Allerdings wurden auf Weisung des Ministeriums der Finanzen keine Ausführ-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner an das Ministerium der Finanzen gerichteten Prüfungsmitteilung vom 26. Juni 1995 darum gebeten, ihm das Ergebnis der Haushaltsvorbesprechung mitzuteilen.

In seiner Stellungnahme führt das Finanzministerium aus, daß bei der erstmaligen Erstellung der als verwaltungsinternen Grundlage dienenden mittelfristigen Hochbauplanung für die Jahre 1991 bis 1995 in einem Gespräch mit dem Sozialministerium am 6. September 1990 die eventuelle Aufnahme der Maßnahme in den Einzelplan 18 ab dem Jahr 1995 ins Auge gefaßt worden sei. Bei der Fortschreibung dieser Planung mit Vertretern des Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit am 14. November 1991 sei entschieden worden, daß wegen drängenderen Lösungen in anderen Bereichen dieser Maßnahme keine hohe Priorität mehr eingeräumt würde. Mit der Feststellung, daß sich die Liegenschaft im wesentlichen in einem befriedigenden Zustand befände, erfolge keine Aufnahme in die mittelfristige Hochbauplanung.

Seither sei dieses Vorhaben nicht mehr Gegenstand von ressortseitigen Anmeldungen.

Nach alledem sind die Planungsaufträge an die Staatsbauämter ohne die nach der DABau notwendigen Voraussetzungen erteilt worden.

Die Ausgaben für die Aufstellung der HU-Bau's waren demnach vermeidbar.

- 128 Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß durch das bestimmungswidrige Verwaltungshandeln der Staatsbauverwaltung vermeidbare Ausgaben zu Lasten des Landes von rd. 900 TDM entstanden sind.

Der Rechnungshof erwartet, daß künftig nachträgliche Forderungen freischaffender Dritter unter Beachtung seiner Beanstandungen behandelt werden.

Aus grundsätzlichen Erwägungen und angesichts der angespannten Haushaltslage sollten Planungsaufträge (HU-Bau's) künftig erst dann erteilt werden, wenn in der Haushaltsvorbesprechung entschieden ist, daß die Baumaßnahme zur Einstellung in den Haushaltsplan vorgeschlagen werden soll.

rungsunterlagen-Bau (AFU-Bau) erstellt, ein Bauauftrag wurde nicht erteilt.

Im November 1990 wurde das Staatsbauamt angewiesen, die Planungen insgesamt einzustellen und für die Gesamtmaßnahme die Baunebenkosten abzurechnen. Diese Weisung beruhte darauf, daß im Zusammenhang mit der Erstellung der Mittelfristigen Hochbauplanung 1991 bis 1995 vom Fachressort entschieden wurde, dieses Vorhaben wegen drängender anderer Maßnahmen nicht weiter zu verfolgen.

Daß hierdurch verlorene Planungskosten entstanden sind, war nicht zu vermeiden; erst im Zuge der Planungen, die erforderlich waren, um eine Einstellung des Vorhabens in einen Haushaltsplan nach § 24 LHO zu ermöglichen, wurde entschieden, das Vorhaben nicht weiter zu verfolgen. Ein solches Ergebnis ist in Einzelfällen nie ganz auszuschließen, da es immer wieder politische und andere Sachzwänge geben wird, die bisherige Planungen obsolet machen.

Durch die Einführung der mittelfristigen Hochbauplanung soll aber sichergestellt werden, daß solche vergeblichen Planungen möglichst vermieden werden, um auf der einen Seite eine unnötige Belastung der Staatsbauämter, auf der anderen Seite unnötige Ausgaben auszuschließen.



## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19

## Förderung des sozialen Wohnungsbaus

(Kap. 19 03)

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hob für den sozialen Wohnungsbau die Verpflichtung der Bauherren zur Anwendung der VOB und der VOL auf, obwohl der Rechnungshof zuvor im Rahmen einer Prüfung erhebliche Bedenken dagegen geäußert hatte. Aufgrund seiner Feststellungen und unter Hinweis auf den Kabinettsbeschluß vom 7. Mai 1996 bezüglich Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge empfiehlt der Rechnungshof, an dieser Verpflichtung festzuhalten.

- 129 Nach § 1 (1) der Neufassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) vom 14. August 1990 haben Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsbau als vorrangige Aufgabe zu fördern. Dabei sollen sie den Bau von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind, besonders bevorzugen (sozialer Wohnungsbau).

Für die Förderungsmittel gelten u.a. die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Anlage 2 zu den VV zu § 44 LHO bzw. bei Gebietskörperschaften Anlage 3 zu den VV zu § 44 LHO (ANBest-Gk), wonach jeweils nach Nr. 1.1 die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden ist.

Bisher hatten die Zuwendungsempfänger bei Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen und sonstigen Leistungen – außer bei Kleinbauvorhaben und in besonders begründeten Fällen – die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) zu beachten, wonach die Öffentliche Ausschreibung zur Vermeidung von Wettbewerbsbeschränkungen die Regel und das Nachverhandeln mit Bieter über die Preise grundsätzlich unzulässig ist.

- 130 Bereits im Jahr 1993 verfolgte das damals für den sozialen Wohnungsbau zuständige Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (MLWLFN) – heute ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (MWVL) zuständig – das Ziel, kleine Bauvorhaben von der Anwendung der VOB/A auszunehmen und für größere Bauvorhaben eine Lösung zu finden, bei der zwar eine Ausschreibung stattfinden, jedoch Nachverhandlungen mit dem für den Zuschlag in Frage kommenden Bieter zugelassen werden sollten. Im Oktober 1993 wurde zwischen dem Ministerium und dem Rechnungshof vereinbart, daß vor einer Entscheidung die Bewertung eines Pilotprojektes abgewartet werden sollte, dessen Bauherr bei der Auftragsvergabe von der Anwendung der VOB freigestellt wurde. Der Rechnungshof bezog das Pilotprojekt in eine zu dieser Zeit durchgeführte Prüfung von Baumaßnahmen des sozialen Wohnungsbaues mit ein.
- 131 Der Rechnungshof stellte bei der örtlichen Prüfung von Förderungsmaßnahmen bei südhessischen Wohnungsbauunternehmen – nachfolgend Vergabestellen genannt – folgende Vergabepaxis fest:

Durch das Fachministerium fand bisher grundsätzlich keine Kontrolle der Zuwendungsempfänger im Hinblick auf die Einhaltung der Vergabebestimmungen statt.

Die geprüften Vergabestellen folgten in der Regel nicht dem Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung, sondern schrieben die Bauleistungen in den meisten Fällen beschränkt, ohne öffent-

## Zu Tz. 129 bis 135

Der soziale Wohnungsbau ist kein staatlicher Wohnungsbau. Im sozialen Wohnungsbau werden Wohnungen von Privatinvestoren und Wohnungsunternehmen errichtet. Es ist deshalb unzutreffend, "daß die Träger der Wohnungsbauunternehmen fast ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und die vom Ministerium angeführte Finanzierung mit privatem Kapital unterbleibt", wie in Tz. 135 vom Rechnungshof angeführt. Dies mag für die vom Rechnungshof geprüften Fälle wohl zutreffen, ist aber nicht repräsentativ. Der überwiegende Teil der Sozialwohnungen entsteht in den letzten Jahren im Rahmen der "Vereinbarten Förderung" nach § 88 d Zweites Wohnungsbaugesetz. In diesem Förderprogramm beträgt der Anteil der Subvention an den Gesamtkosten durchschnittlich weniger als 25 v.H.; der überwiegende Teil der Kosten wird mit privatem Kapital finanziert. Etwa 90 v.H. der Bauherren sind Privatinvestoren, nur ein Zehntel sind Unternehmen, die der öffentlichen Hand zuzurechnen sind. Im 1. Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus beträgt der Anteil der Privatinvestoren etwa 40 bis 50 v.H.; gemessen am gesamten jährlichen Wohnungsbauprogramm ist damit ein nur relativ geringer Anteil der Investoren der öffentlichen Hand zuzuordnen.

Das Regelwerk der VOB/VOL gilt für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Vergaben im (geförderten) sozialen Wohnungsbau erfolgen dagegen überwiegend durch Private.

Soweit kommunale Gebietskörperschaften als Bauherren auftreten, sind diese durch § 30 Gemeindehaushaltsverordnung zur Anwendung der VOB/VOL bereits verpflichtet.

Da die Förderung im sozialen Wohnungsbau unabhängig von den Baukosten eine Festbetragsförderung vorsieht, konnte von der Verpflichtung zur Anwendung der VOB/VOL abgesehen werden. Günstigere Baukosten wirken sich für den Investor vorteilhaft aus und führen nicht zu einer (teilweisen) Rückzahlung der Zuwendung, wie es beispielsweise bei der Anteilfinanzierung der Fall wäre. Mehrkosten gehen allein zulasten des Investors. Auch im Fall einer un-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

lichen Teilnahmewettbewerb, aus. Dabei war der Kreis der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen räumlich in der Regel auf den Sitz und die nähere Umgebung der Vergabestellen beschränkt und wechselte nur selten. Eine südhessische Wohnungsbaugenossenschaft behielt sich bei ihren Ausschreibungen grundsätzlich die Freihändige Vergabe der Leistungen vor.

Die Vergabestellen vergaben auch zahlreiche Aufträge freihändig ohne Vergleichsangebote, meistens als Folgeaufträge zu bereits ausgeführten Leistungen für andere Baumaßnahmen.

Die Vergabestellen änderten den Leistungsumfang der ausgeschriebenen Arbeiten nach Submission oft erheblich, ohne die Ausschreibungen aufzuheben und den Bietern Gelegenheit zur Abgabe eines neuen Angebots zu geben.

In zahlreichen Fällen führten die Vergabestellen nach Submission Preisverhandlungen mit Bietern, häufig mit nicht mindestfordernden. Dadurch änderten sich die Angebotssummen teilweise erheblich, mit Auswirkung auf die Bieterreihenfolge.

Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen auch Fälle festgestellt, in denen nicht ausgeschlossen werden kann, daß nach der Submission unzulässige Manipulationen der Angebote vorgenommen wurden. Dadurch haben sich in einigen Fällen nachträglich die Angebotssummen von mindestfordernden Bietern, die erheblich unter dem zweitmindestfordernden lagen, erhöht. In einigen Fällen haben sich die Angebotssummen von nicht mindestfordernden Bietern verringert, so daß sie auf den ersten Platz der Bieterreihenfolge vorrückten.

Der Rechnungshof führt zur Vergabepaxis der Wohnungsbauunternehmen aus zahlreichen, oftmals gleichgelagerten Fällen folgende Einzelbeispiele auf:

- Eine südhessische Wohnungsbaugenossenschaft vergab die Fensterbauarbeiten für eine Baumaßnahme, ohne eine Ausschreibung durchzuführen und ohne Vergleichsangebote einzuholen, an eine Firma aus ihrem Geschäftsbereich zu einer Auftragssumme in Höhe von rd. 84 000 DM. Die Baugenossenschaft legte dem Auftrag ein von der Firma aufgestelltes Angebot über Fenster mit einem bestimmten Markennamen zugrunde, ohne den Leistungsumfang und die Vertragsbedingungen selbst vorzugeben. Diese Firma hatte auch vorher schon häufig Fensterbauaufträge für andere Baumaßnahmen von der Wohnungsbaugenossenschaft erhalten.

Bei einer anderen Baumaßnahme derselben Wohnungsbaugenossenschaft erhielt eine erstmals zur Angebotsabgabe aufgeforderte Firma aus einer entfernteren Gemeinde den Auftrag über rd. 96 000 DM für Fenster mit derselben Markenbezeichnung, nachdem sich bei einer Angebotseinholung herausgestellt hatte, daß sie, trotz geführter Preisverhandlungen mit der sonst bevorzugten Firma, immer noch rd. 10 v.H. weniger verlangte als diese.

- Eine südhessische Wohnungsbaugenossenschaft vergab bei zahlreichen Baumaßnahmen die Landschaftsbauarbeiten an dieselbe Firma, ohne Ausschreibungen durchzuführen und ohne Vergleichsangebote einzuholen. In vier vom Rechnungshof untersuchten Fällen mit Abrechnungssummen zwischen rd. 25 000 DM und 132 000 DM gab die Baugenossenschaft weder den Leistungsumfang noch die Vertragsbedingungen vor. Zwei Aufträgen davon lagen auch keine speziellen Angebote zugrunde; in einem Fall ergab sich der Leistungsumfang nur aus der Schlußrechnung.
- Dieselbe Wohnungsbaugenossenschaft ließ für Heizungsinstallationsarbeiten Angebote einholen. Bei drei abgegebenen Angeboten betrug die niedrigste Angebotssumme 66 255,54 DM, die höchste 85 366,97 DM. Die Firma mit dem höchstem Angebot wurde durch einen nachträglichen Preisnachlaß von 30,925 v.H. mindestfordernde mit einer Angebots-

wirtschaftlichen Bauweise trifft ihn der dadurch möglicherweise entstehende Schaden allein. Es liegt daher im ureigensten Interesse der Bauherrschaft, ihre Maßnahmen kostengünstig zu realisieren, nicht zuletzt auch deshalb, um sich am Markt behaupten zu können. In dem vom Rechnungshof angegriffenen Erlaß wird den Bauherren in ihrem eigenen Interesse empfohlen, nach VOB/VOL zu verfahren. Die Verhinderung von Korruption in privaten Unternehmen bleibt deren eigene Aufgabe.

Auf Anregung des Rechnungshofs wurden der Staatsanwaltschaft Unterlagen zugeleitet. Die Staatsanwaltschaft hat nach Auswertung auch der Unterlagen, die ihr vom Rechnungshof ergänzend zur Verfügung gestellt wurden, mitgeteilt, daß die Feststellungen keine hinreichenden Anhaltspunkte für erfolgversprechende Ermittlungen bieten. Aus dem Prüfungsbericht würde sich ergeben, daß "lediglich der Vorwurf erhoben werden kann, daß die Vergabestellen Bestimmungen der VOB/VOL nicht beachtet haben". Ermittlungen im Hinblick auf einen Korruptionsverdacht seien jedoch aufgrund der Feststellungen nicht angezeigt. Eine etwaige Strafbarkeit wegen Subventionsbetrugs scheitert nach Auffassung der Staatsanwaltschaft bereits daran, "daß sich der Umfang der Förderung nach der Größe des zu errichtenden Wohnraumes und nicht etwa nach den tatsächlich anfallenden Kosten richtet, d.h. durch ein Hochtreiben der Kosten die Förderungsquote nicht beeinflußt werden kann".

Die mit Erlaß vom 30. August 1996 erfolgte Aufhebung der VOB/VOL-Verpflichtung steht auch nicht im Widerspruch zum Kabinettsbeschluß vom 7. Mai 1996 bezüglich Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Landesregierung mißt der Korruptionsbekämpfung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auch weiterhin große Bedeutung bei. Im geförderten Wohnungsbau werden Investoren, deren Zuverlässigkeit aufgrund solcher Verfehlungen in Frage gestellt ist, grundsätzlich nicht berücksichtigt.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

summe in Höhe von 58 967,23 DM und erhielt den Auftrag. Die ursprünglich mindestfordernde Firma hatte ihre Angebotssumme durch einen Nachlaß von 6,43 v.H. auf 61 995,31 DM verringert.

- Bei der gleichen Baumaßnahme ließ die Baugenossenschaft auch für die Sanitärinstallationsarbeiten Angebote einholen. Das niedrigste von vier Angeboten lag bei 73 147,07 DM. Die Firma auf dem dritten Platz der Bieterreihenfolge, deren Angebotssumme 83 186,92 DM betrug, wurde durch einen nachträglichen Preisnachlaß von 18 v.H. mindestfordernde mit einer Angebotssumme in Höhe von 68 213,27 DM und erhielt den Auftrag. Es handelte sich um dieselbe Firma, die im zuvor beschriebenen Fall den Auftrag für die Heizungsinstallationsarbeiten erhielt.

132 Für die Durchführung des eingangs erwähnten Pilotprojektes war eine Wohnungsbaugesellschaft im Rhein-Main-Gebiet von der Anwendung der VOB/A bei der Auftragsvergabe vom MLWLFN nach Zustimmung des Ministeriums der Finanzen freigestellt worden. Der Rechnungshof hat die wesentlichen Vergabefälle sowie den Erfahrungsbericht der Wohnungsbaugesellschaft geprüft und führt dazu folgendes aus:

- Bei der Beschränkten Ausschreibung der Rohbauarbeiten für das erste Wohngebäude (einschließlich Tiefgarage) der zwei Wohngebäude umfassenden Baumaßnahme gaben vier von elf zur Angebotsabgabe aufgeforderte Firmen Angebote ab. Mindestfordernde war eine Bietergemeinschaft zweier Firmen aus dem Geschäftsbereich der Wohnungsbaugesellschaft mit einer Angebotssumme in Höhe von 2 593 785,01 DM. Durch Verringerung des Leistungsumfangs ermittelte die Baugesellschaft nur für dieses Angebot eine neue Summe in Höhe von 2 438 663 DM. Nach Darstellung der Baugesellschaft lag das Ergebnis für das Wohngebäude etwa 10 v.H. über den durch sie kalkulierten Kosten.

Neben dem Pilotprojekt führte die Baugesellschaft etwa zur gleichen Zeit auch eine Beschränkte Ausschreibung der Rohbauarbeiten für ein anderes Projekt in derselben Stadt durch. Dabei forderte die Baugesellschaft erstmals auch eine Firma aus dem Rheingau zur Angebotsabgabe auf. Von sieben Angeboten hatte diese das günstigste mit einer Angebotssumme in Höhe von 3 424 415,27 DM abgegeben. Die Angebotssummen der anderen Bieter lagen zwischen rd. 3 615 000 DM und 4 851 000 DM. Die beiden Firmen der Bietergemeinschaft des Pilotprojektes hatten auch Angebote abgegeben und lagen auf den beiden letzten Plätzen der Bieterreihenfolge; mehr als 23 v.H. teurer als die mindestfordernde Firma aus dem Rheingau.

Da die Einheitspreise dieser beiden teuersten Firmen etwa gleich hoch lagen wie bei ihrem gemeinsamen Angebot für das Pilotprojekt, ging die Baugesellschaft davon aus, daß auch bei der Ausschreibung des Pilotprojektes ein günstigeres Ergebnis erzielbar sein könnte. Sie holte deshalb von der Firma aus dem Rheingau und von drei weiteren Firmen auch für das Pilotprojekt Angebote ein. Dabei gab die Firma aus dem Rheingau das niedrigste Angebot mit 2 014 244,91 DM ab. Ungeachtet der darin nicht enthaltenen Rammarbeiten, die die für das Pilotprojekt ursprünglich mindestfordernde Bietergemeinschaft mit rd. 46 700 DM brutto angeboten hatte, war sie um rd. 580 000 DM preisgünstiger als die Bietergemeinschaft; dies entspricht etwa 22 v.H. Die Baugesellschaft ermittelte für dieses Angebot einen durchschnittlichen Rohbaupreis von 187 DM/m<sup>3</sup> umbauten Raum.

Aufgrund dieser Erkenntnisse verhandelte die Baugesellschaft bei dem Pilotprojekt mit der Bietergemeinschaft einen Preisnachlaß von 22,66 v.H. – obwohl diese anfangs auf eine entsprechende Anfrage erklärt hatte, daß keinerlei Nachlässe möglich seien – und erteilte ihr den Auftrag zu einem

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Pauschalfestpreis in Höhe von 1 886 000 DM. Das Angebot der Firma aus dem Rheingau wurde offenbar als Druckmittel für die Preise der ortsansässigen Bietergemeinschaft genutzt. Auf dieses Angebot hat die Wohnungsbaugesellschaft aus nicht nachvollziehbaren Gründen den Zuschlag nicht erteilt.

Im Erfahrungsbericht über das Pilotprojekt bezeichnet die Baugesellschaft die verhandelten Preisnachlässe als Einsparungen. Sie gibt vor, daß ohne Preisverhandlungen teurere Aufträge erteilt worden wären, legt dabei aber fälschlicherweise die im sehr eingeschränkten Wettbewerb entstandenen, erheblich überhöhten Angebote und nicht das nachträglich eingeholte preisgünstigere Vergleichsangebot der Firma aus dem Rheingau zugrunde. Dieses Vergleichsangebot hat die Baugesellschaft in ihrem Erfahrungsbericht nicht erwähnt. Durch ihre Darstellung entsteht der Eindruck, daß durch Nachverhandeln der Nachlaß von mehr als einer halben Million Mark ohne weiteres erzielt wurde. Tatsache ist jedoch, daß es sich bei der so entstandenen Auftragssumme um die Angebotssumme des Bieters aus dem Rheingau handelt. Ohne dieses Vergleichsangebot hätte das Nachverhandeln keinen Erfolg gehabt.

Dies belegt eindeutig, daß bei der ersten Ausschreibung der Rohbauarbeiten durch den engen Kreis bekannter Bieter nur ein unzureichender Wettbewerb zustande kam. Wie der spätere Vergleich mit weiteren Angeboten – insbesondere mit dem einer neu hinzugezogenen Firma aus dem Rheingau – zeigte, waren die ersten Angebote wesentlich überhöht. Bei einer solchen Vergabep Praxis können nur dann angemessene Preise erzielt werden, wenn der Auftraggeber in der Lage ist, auf niedrigere Vergleichsangebote zurückgreifen zu können, wie es bei dem Pilotprojekt zufällig der Fall war. Solche Vergleichsangebote werden jedoch auf Dauer nicht bereitstehen, weil das Vertrauen der Bieter auf faire Behandlung schwindet, wenn ihre Angebote nur zu Vergleichszwecken hinzugezogen werden.

- Für das zweite zum Pilotprojekt gehörende Wohngebäude vergab die Baugesellschaft ohne Ausschreibung und ohne Vergleichsangebote die Rohbauarbeiten als Folgeauftrag ebenfalls an dieselbe Bietergemeinschaft. Auf der Grundlage des Angebots für das erste Wohngebäude wurde in einer Vergabeverhandlung eine Angebotssumme in Höhe von rd. 2 074 000 DM netto ermittelt, von der auch der beim ersten Auftrag vereinbarte Preisnachlaß von 22,66 v.H. abgezogen wurde. Die Baugesellschaft erkannte jedoch einen Teuerungszuschlag von 7,9 v.H. an. Sie erteilte den Auftrag zu einem Pauschalfestpreis in Höhe von 1 973 000 DM (brutto).

Die Baugesellschaft gab in ihrem Erfahrungsbericht einen Rohbaupreis für den umbauten Raum von 185 DM/m<sup>3</sup> für beide Wohngebäude an. Dies trifft nicht zu, weil der Folgeauftrag an die Bietergemeinschaft für das zweite Gebäude einen Teuerungszuschlag von 7,9 v.H. berücksichtigt, wodurch sich ein Rohbaupreis von rd. 200 DM/m<sup>3</sup> ergibt.

Im übrigen ging die Baugesellschaft davon aus, daß die Erteilung des Folgeauftrages das wirtschaftlichste Ergebnis brachte, ohne dies nachzuprüfen. Bei einer erneuten, möglichst öffentlichen Ausschreibung der Bauleistungen hätten sich neben dem Auftragnehmer, der den ersten Auftrag erhalten hatte, auch andere Firmen beteiligen können. Damit hätte in einem uneingeschränkten Wettbewerb geprüft werden können, ob das Angebot der zum Zuge gekommenen Firma auch unter den zeitlich und teilweise räumlich neuen Gegebenheiten das wirtschaftlichste darstellte. Die Anerkennung von Teuerungszuschlägen ohne Wettbewerb birgt besonders die Gefahr überhöhter Preise.

Der Rechnungshof hat auch weitere Gewerke des Pilotprojektes stichprobenweise geprüft und folgendes festgestellt:

- Bei der Beschränkten Ausschreibung der Fensterbauarbeiten betrug die Angebotssumme der mindestfordernden Firma rd.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

388 200 DM, die der zweitmindestfordernden rd. 421 500 DM. Bei nachträglichen Preisverhandlungen verringerten beide Firmen ihre Angebote auf einen Pauschalpreis in Höhe von 388 000 DM. Die Baugesellschaft erteilte der ursprünglich zweitmindestfordernden Firma den Auftrag mit der Begründung, daß ihr die ursprünglich mindestfordernde Firma nicht persönlich bekannt sei.

- Bei der Beschränkten Ausschreibung der Heizungsinstallationsarbeiten betrug die Angebotssumme der mindestfordernden Firma rd. 384 900 DM, die der zweitmindestfordernden rd. 399 300 DM. Gemäß Beschluß der Geschäftsleitung der Wohnungsbaugesellschaft wurde mit der zweitmindestfordernden Firma ein Vergabegespräch geführt, weil die mindestfordernde Firma bereits den Auftrag für die Sanitärinstallationsarbeiten erhalten sollte. Die Baugesellschaft vereinbarte mit der zweitmindestfordernden Firma die Änderung des Leistungsumfangs (Mehr- und Minderleistungen) sowie einen Preisnachlaß von 5 v.H. und erteilte ihr den Auftrag zu einem Pauschalpreis in Höhe von 398 000 DM.
- Bei der Beschränkten Ausschreibung der Schreinerarbeiten betrug die Angebotssumme der mindestfordernden Firma rd. 207 600 DM, die der zweitmindestfordernden rd. 222 500 DM und die der drittmindestfordernden Firma rd. 252 400 DM. Die Baugesellschaft verringerte den Leistungsumfang in einer Vergabebehandlung mit der drittmindestfordernden Firma erheblich – um rd. 82 700 DM –, vereinbarte einen Preisnachlaß von 7 v.H. und erteilte ihr den Auftrag zu einem Pauschalpreis in Höhe von 157 000 DM. Ob mit den beiden mindestfordernden Bietern ebenfalls Verhandlungen stattgefunden hatten und ein Vergleich mit deren Angeboten vorgenommen wurde, ging aus den Vergabeunterlagen nicht hervor.

Die vorstehenden drei Vergabefälle belegen das Interesse der Baugesellschaft, bestimmte Firmen zu beauftragen, weil in keinem dieser Fälle die zunächst mindestfordernden Firmen zum Zuge kamen und diese manchmal überhaupt nicht an den Verhandlungen beteiligt wurden. Durch solches Verhalten ist auch hier zu erwarten, daß sich die Bereitschaft der benachteiligten Firmen zur Angebotsabgabe bei künftigen Ausschreibungen verringern und der Wettbewerb weiter eingeschränkt wird. Die Begründung der Baugesellschaft für den Ausschluß der mindestfordernden Firma bei den Fensterbauarbeiten, sie sei ihr nicht persönlich bekannt, ist vermutlich nachträglich vorgeschoben, weil die Firma bei Zweifeln an ihrer Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit bei einer Beschränkten Ausschreibung erst gar nicht zur Angebotsabgabe hätte aufgefordert werden dürfen. In den beiden anderen Fällen vereinbarte die Baugesellschaft mit dem ausgewählten Bieter zum Teil erhebliche Abweichungen vom ursprünglich vorgesehenen Leistungsumfang, offenbar ohne entsprechenden Vergleich mit den Angeboten der anderen beteiligten Bieter. Dieser hätte der Vergabeentscheidung vorausgehen müssen.

Nach alledem ist die Schlußfolgerung der Wohnungsbaugesellschaft zu dem Pilotprojekt, daß die strenge Verfahrensweise nach VOB/A wesentlich höhere Kosten zur Folge gehabt hätte, unrichtig.

- 133 Unter Hinweis auf vorstehende Einzelfeststellungen ist folgendes festzuhalten:

Die Abweichung vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen stellt eine erhebliche Wettbewerbsbeschränkung dar. Die regelmäßige Einschränkung des Wettbewerbs durch Beschränkte Ausschreibung bzw. Freihändige Vergabe von Bauleistungen führt langfristig zu wirtschaftlichen Ergebnissen, insbesondere, wenn der Kreis der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bewerber nur selten wechselt. Die Kalkulation der Angebotspreise wird sich dann zunehmend

## Bemerkungen des Rechnungshofs

an den Angeboten meist derselben Mitbewerber orientieren und nicht an den Preisen eines offenen Wettbewerbs. Bei regelmäßig beschränktem Bieterkreis besteht für die Vergabestelle schließlich keine Vergleichsmöglichkeit mit knapp kalkulierten Wettbewerbspreisen mehr. Als Beispiel hierfür nennen wir die Rohbauarbeiten des Pilotprojektes, deren Kosten die Wohnungsbaugesellschaft, wie die Auftragssumme zeigt, um etwa 12 v.H. zu hoch veranschlagt hatte.

Außerdem wird bei beschränktem Bieterkreis die Gefahr von Preisabsprachen erhöht.

Das Erteilen von Folgeaufträgen bedeutet einen Wettbewerbsverzicht. Ein eventuell für den vorausgegangenen Auftrag durchgeführter Wettbewerb erfolgte zu einem früheren Zeitpunkt und sollte deshalb für die später nachfolgende Vergabe nicht maßgebend sein. Das wirtschaftlichste Ergebnis läßt sich grundsätzlich nur durch einen aktuellen uneingeschränkten Wettbewerb ermitteln. Bereits mit ähnlichen Leistungen beauftragte bzw. in der Nähe tätige Firmen können auch bei einer neuen Ausschreibung für sie günstige Randbedingungen in ihrer Kalkulation berücksichtigen. Auch eine marktgerechte Beurteilung von Teuerungszuschlägen ist ohne Wettbewerb nicht möglich.

Die Freihändige Vergabe von Bauleistungen ohne Vergleichsangebote, wie vom Rechnungshof bei einer südhessischen Wohnungsbaugenossenschaft mehrfach festgestellt, ist sehr bedenklich. Durch die wiederholte Beauftragung der selben Firmen ohne jeden Preisvergleich dürfte die Baugenossenschaft die Leistungen zu teuer vergeben haben. Durch Verzicht auf die Festlegung des Leistungsumfangs und der Vertragsbedingungen hat die Baugenossenschaft ihre Interessen nicht genügend vertreten, was ebenfalls zu einer Verteuerung geführt haben dürfte.

Durch die teilweise umfangreichen Änderungen des Leistungsumfangs nach Submission war die Vergleichbarkeit der Angebote nicht mehr gegeben, zumal die Vergabestellen die Änderungen nur mit einem bzw. einigen Bietern verhandelten. Der Wettbewerb wurde dadurch weiter eingeschränkt. Nur endgültig festgelegte Angebotsgrundlagen garantieren die Vergleichbarkeit aller Angebote.

Regelmäßige Preisverhandlungen mit einem bestimmten Bieterkreis nach Submission können grundsätzlich keine Kostenreduzierung bewirken, weil diese Bieter dann vorsorglich Verhandlungsspielräume einkalkulieren, die zu höheren Angebotspreisen führen. Die Bereitschaft der Bieter, hohe Preisnachlässe zu gewähren, weist auf überhöhte Kalkulationen der Preise hin. Außerdem würden regelmäßige Nachverhandlungen die Gefahr korruptiven Handelns vergrößern.

Schwerwiegende Bedenken hat der Rechnungshof im Hinblick auf die festgestellten Änderungen der Angebotssummen bei der Prüfung und Nachrechnung der Angebote. Seine Bedenken richten sich insbesondere gegen die Erhöhung von Angebotssummen, die erheblich unter denen des zweitniedrigsten Bieters lagen. Der Rechnungshof kann nicht ausschließen, daß unzulässige Manipulationen an Angeboten stattgefunden haben. Auch die Bevorzugung von nicht mindestfordernden Bietern durch Verringerung ihrer Angebotssummen nach Submission, z.B. durch nachträgliche Eintragung oder Änderung von Preisen oder durch nachträgliche Annahme von Preisnachlässen, gibt Anlaß zu Bedenken. Der Rechnungshof kann im Zusammenhang mit diesen Feststellungen auch Vorteilsannahme nicht ausschließen. In diesen Fällen können finanzielle Schäden für die Vergabestellen entstanden sein. Wegen zwischenzeitlich anhängiger Ermittlungsverfahren hat der Rechnungshof im Rahmen dieser Bemerkungen auf die Darstellung der Einzelfälle verzichtet.

Die vom Rechnungshof festgestellte Vergabep Praxis diene nach seiner Einschätzung hauptsächlich dem Zweck, bestimmte erwünschte Firmen zu beauftragen. Der Rechnungshof vertritt die

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Auffassung, daß die Wohnungsbauunternehmen durch diese Vergabepraxis insgesamt zu teuer gebaut haben.

Die von den Wohnungsbauunternehmen praktizierte Vergabe an bevorzugte Firmen ist sehr korruptionsanfällig, da sich "Hoffirmen" herausbilden. Dies wird allein schon durch regelmäßige Beschränkte Ausschreibung gefördert. Die konsequente Anwendung der VOB/A bzw. VOL/A ist ein wirksames Instrument gegen Korruption. Vor allem durch die Bindung der Vergabestellen an die VOB/A und VOL/A konnten die in Hessen bekanntgewordenen Korruptionsfälle, aufgrund von Verstößen gegen diese Vergabebestimmungen, aufgedeckt werden.

Der Wettbewerb ist durch das Instrument der Öffentlichen Ausschreibung in VOB/A und VOL/A sachgerecht und umfassend gewährleistet. Das Nachverhandlungsverbot dieser Vergabeordnungen liegt auch im Interesse der Auftraggeber, weil durch regelmäßiges Nachverhandeln nur scheinbare Preisnachlässe erzielt werden, tatsächlich jedoch von vornherein überhöhte Preise auf bestenfalls angemessene Preise verringert werden. Die VOB/A und VOL/A verteuern nicht das Bauen, sondern ermöglichen vielmehr ein dauerhaft wirtschaftliches Bauen.

Die Vergabebestimmungen dienen außerdem der Förderung bzw. dem Schutz mittelständischer Unternehmen.

Wegen der Nachteile der festgestellten Vergabepraxis empfahl der Rechnungshof in seiner Prüfungsmittelteilung vom 28. Juni 1995, im sozialen Wohnungsbau die VOB und VOL aufrechtzuerhalten.

- 134 Ohne auf diese Prüfungsmittelteilung einzugehen, hob das MWVL unter Hinweis auf die Koalitionsvereinbarung am 30. August 1996 die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger im sozialen Wohnungsbau zur Anwendung der VOB und VOL auf, weil mittlerweile sämtliche Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau "Festbetragsförderung" vorsähen und die Bauvorhaben in der Regel überwiegend mit privatem Kapital finanziert würden (StAnz. 41/1996 S. 3297). Die Verpflichtung des Bauherren, spezielle ökologische und bestimmte Planungsvorgaben des Landes beim Bauen zu erfüllen – festgelegt in den Technischen Wohnungsbau-Richtlinien – TWBR-1993 –, wurde dagegen nicht aufgehoben.

- 135 Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen sowie aus grundsätzlichen Erwägungen erhebliche Bedenken gegen die Aufhebung der Verpflichtung der Bauherren zur Anwendung der VOB und der VOL.

Nach den VV zu § 44 LHO sind Zuwendungen zur Projektförderung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden und die Bauherrschaft muß die Gewähr für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Baumaßnahme bieten. Die wirtschaftliche Durchführung kann grundsätzlich nur dann sichergestellt werden, wenn eine unbeschränkte Zahl von Unternehmern zur Einreichung von Angeboten öffentlich aufgefordert wird. Der freie Wettbewerb ist die unverzichtbare Grundlage zur Erlangung von Marktpreisen. Das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung steht nicht im Gegensatz zu marktwirtschaftlichen Grundsätzen. Seine Erfüllung ist vielmehr bei einem funktionierenden Wettbewerb am besten gewährleistet.

Die anlässlich der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof bei den Wohnungsbauunternehmen festgestellte Vergabepraxis (beschränkter Wettbewerb und freihändige Vergaben ohne Wettbewerb) birgt die Gefahren in sich, daß

- wegen Begrenzung des Bieterkreises Marktpreise nicht festgestellt werden können,
- Beziehungsstrukturen entstehen, die der Manipulation und Korruption Vorschub leisten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

Beides führt in aller Regel zu höheren Baupreisen und konterkariert die Bemühungen der Landesregierung um kostengünstigen Wohnungsbau. Langfristig wird das Land dadurch trotz Festbetragsförderung Mehrkosten zu tragen haben, wenn der soziale Wohnungsbau auch künftig finanzierbar sein soll. Hinzu kommt, daß die Träger der Wohnungsbauunternehmen fast ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und die vom Ministerium angeführte Finanzierung mit privatem Kapital im wesentlichen unterbleibt.

Im übrigen steht der Verzicht auch im Widerspruch zum Kabinettsbeschluß vom 7. Mai 1996 bezüglich Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, weiterhin beim sozialen Wohnungsbau die Bauherren zur Anwendung der VOB und der VOL zu verpflichten.



## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 21

### Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz

(Kap. 21 16 und 03 12)

**Die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz ist zentralisiert. Die vorausgehenden Ermittlungen sind aber nach wie vor auf die einzelnen Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik verteilt. Würden auch die Ermittlungen in der Zentralstelle zusammengefaßt und im Regelfall auf schriftliche Erhebungen beschränkt, würden sieben Mitarbeiter bei den Ämtern für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik für andere Aufgaben frei.**

136 Seit 1993 besteht die Zentrale Stelle zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz (Zentrale Ahndungsstelle = ZAS) beim Regierungspräsidium Kassel.

Ungeachtet dessen haben die Polizeidienststellen und die Bundesanstalt für Güterverkehr (BAG) die Anzeigen wegen derartiger Verstöße zunächst dem für den Betriebssitz des Kraftfahrzeughalters zuständigen Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik zuzuleiten. Dieses untersucht die der Anzeige beigefügten Schaublätter (Tachoscheiben) und hält die Überschreitung der täglich zulässigen Lenkzeit, die Überschreitung der zulässigen ununterbrochenen Lenkzeit und/oder die Verkürzung der vorgeschriebenen Ruhezeiten fest. Außerdem überprüft es und ergänzt gegebenenfalls die erforderlichen Angaben über Fahrer, verantwortlichen Unternehmer/Disponenten und Fahrzeug. Bietet die Anzeige Anlaß zu der Vermutung, daß ein überwiegendes Verschulden des Unternehmers/Disponenten vorliegt, werden Ermittlungen im Betrieb durchgeführt. Sodann wird das Ermittlungsergebnis der Zentralen Ahndungsstelle beim Regierungspräsidium Kassel zugeleitet, welches die Anhörung der Betroffenen durchführt, den Bußgeldbescheid erläßt oder das Verfahren einstellt sowie die weitere verwaltungsmäßig erforderliche Arbeit erledigt.

Diese Zentralisierung der Ahndung hat sich bewährt. Durch sie ist die Zahl der bearbeiteten Verfahren gestiegen. Außerdem haben sich die Einnahmen aus Verwarnungsgeldern und Geldbußen (ohne Verwarnungen durch die Polizei) von rund 630 000 DM im Jahr 1992 auf rund 1 800 000 DM im Jahr 1994 erhöht.

Der Rechnungshof hat die innerhalb eines ganzen Jahres durchgeführten Außendiensttätigkeiten zweier Bediensteter des Amtes für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt, die ausschließlich Fuhrunternehmen betreuten, vollständig überprüft. Dabei hat er festgestellt, daß diese Beamten sich stets auf die Ermittlung solcher Erkenntnisse beschränkten, die auch schriftlich (vom Schreibtisch aus) hätten gewonnen werden können.

Daran zeigt sich, daß es zumindest in der Regel zur Sachverhaltsklärung örtlicher Betriebsbesuche nicht bedarf, vielmehr die schriftliche und bußgeldbewehrte Anforderung von Schaublättern und Dispositionsunterlagen ausreicht.

Der Rechnungshof hat deshalb dem Fachministerium empfohlen, der Zentralen Stelle zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz beim Regierungspräsidium Kassel auch die Zuständigkeit für die unmittelbare Entgegennahme der Anzeigen der Polizei und der BAG sowie die der Ahnungsentscheidung vorausgehenden Ermittlungstätigkeiten zu übertragen. Dabei hat er sich auch von folgenden weiteren Überlegungen zu aktuellen Mängeln der derzeitigen Organisationsstruktur leiten lassen:

Mehrere Bearbeitungsschritte, die die Ämter vornehmen, werden in der Zentralen Ahndungsstelle wiederholt, wenn dort

### Zu Tz. 136

Die Bemerkungen bestätigen, daß sich die Zentralisierung der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Anwendungsbereich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr bewährt hat. Die Zahl der bearbeiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren ist gestiegen. Außerdem haben sich die Einnahmen aus Verwarnungsgeldern und Geldbußen von rund 630 000 DM im Jahre 1992 auf rd. 1,8 Mio. im Jahr 1994 erhöht. Dieser Einnahmestand wurde auch in den Folgejahren (1996 1,843 Mio.) gehalten.

Ungeachtet dessen fordert der Rechnungshof seit Jahren die Zentralisierung des gesamten Verfahrens an einer Stelle. Seiner Auffassung zufolge bedeutet das vollständig zentralisierte Verfahren die optimale Organisationsstruktur für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung. Zudem könnten durch die damit einhergehende Entlastung der Arbeitsschutzverwaltung 7 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für andere Aufgaben freigesetzt werden.

Den Überlegungen des Rechnungshofs kann nicht gefolgt werden. Sie stehen weder mit dem Grundgedanken eines präventiven Arbeitsschutzes noch mit den landespolitischen Zielen einer bürgernahen und finanzpolitisch effizienten Landesverwaltung in Einklang.

Das gegenwärtige Organisationskonzept beruht auf einer Entscheidung des Landtags aus Anlaß der Bemerkungen 1990 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Haushaltsjahr 1989 (Beschluß des Hess. Landtags – Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung vom 4. Dezember 1991). Danach obliegt mit Wirkung vom 1. Januar 1993 der Kernbereich des Ordnungswidrigkeitenverfahrens im Sozialrecht der Zentralen Ahndungsstelle Kassel, während die Ämter zur Vorbereitung der Entschließung der Zentralen Ahndungsstelle die erforderlichen Sachverhaltsaufklärungen und ggf. Betriebskontrollen durchzuführen haben. Dieser Kompetenzverteilung liegt die Erwägung zugrunde, daß Anzeigen häufig die notwendige Verbindung zur Aufnahme präventiver Handlungsschritte im Betrieb darstellen. Zum einen

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

der Vorwurf für gerechtfertigt gehalten wird. Dann wird (an sich überflüssig) doppelte Arbeit geleistet.

Geht eine Anzeige der Polizei oder der BAG bei einem Amt ein, wird sie in der Registratur erfaßt und sodann dem Sachbearbeiter vorgelegt. Dieser muß den Vorgang nebst beigelegten Unterlagen auswerten, gegebenenfalls vor Ort ermitteln, anschließend die Sach- und Rechtslage beurteilen und letztlich je nach Ergebnis das Verfahren einstellen oder es an die Zentrale Ahndungsstelle abgeben.

Bei der Zentralen Ahndungsstelle wird der Vorgang erneut erfaßt, nun dem dortigen Sachbearbeiter vorgelegt, von diesem ein zweites Mal nach Sach- und Rechtslage beurteilt, gegebenenfalls entweder von ihm selbst oder nach zwischengeschalteter Rückgabe in das Amt von jenem durch zusätzliche Ermittlungen ergänzt, danach vom Sachbearbeiter der Zentralen Ahndungsstelle ein drittes Mal sachlich und rechtlich gewürdigt und schließlich mit einer wiederholten Entscheidung über Einstellung oder Ahndung beendet. Mißlich ist in diesem Zusammenhang insbesondere, daß die Sachbearbeiter der Zentralen Ahndungsstelle die Schaublätter unabhängig von deren Überprüfung in den Ämtern selbst noch einmal aufwendig auswerten. Dies ist bei den Massenverfahren, um die es sich hier handelt, nicht vertretbar.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Lösung entspricht der Auffassung, die Aufgabe der Gewerbeaufsicht könne nicht vorrangig das Bestrafen von Fehlverhalten, sondern müsse das Verhindern durch Aufklärung sein. Letzteres setzt unbestritten eine intensivere Aufsichtstätigkeit in den Betrieben voraus. Auch sind in diesem Zusammenhang die verstärkten Kontrollanforderungen der Europäischen Gemeinschaft zu beachten. Hierfür ist ein beträchtlicher Personaleinsatz notwendig. Zumindest in den Ämtern mit einer hohen Zulassungsdichte von Lastkraftwagen und Omnibussen dürfte es sinnvoll sein, einen Aufsichtsbeamten ausschließlich mit den Betriebsrevisionen zu betrauen. Im übrigen muß man die Beamten für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik von den Massenverfahren entlasten. Daß im Einzelfall ein Betrieb auch einmal im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens aufgesucht wird, ist dadurch nicht ausgeschlossen. Es kann – wie bisher – nach vorübergehender Übersendung der Akten aus Kassel in Amtshilfe geschehen.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (ÄfAS) nicht länger mit den von außen kommenden Ordnungswidrigkeitsanzeigen zu belasten, eröffnet schließlich auch die Möglichkeit, von den zur Zeit ausschließlich für die Verfolgung von Anzeigen nach dem Fahrpersonalgesetz und die Revision von Fuhrbetrieben zur Verfügung stehenden 21 Sachbearbeiterstellen sieben für andere Aufgaben der Arbeitsschutzverwaltung einzusetzen.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung hat in seiner hierzu abgegebenen Stellungnahme ausgeführt:

„Bei einer Realisierung Ihrer Empfehlung sind für die Durchführung der erforderlichen Ermittlungshandlungen zwei Verfahrensweisen denkbar: Nach der ersten Alternative werden alle notwendigen Aufklärungshandlungen von den Bediensteten der ZAS eigenständig durch Betriebsbesichtigungen oder, sofern geeignet, durch schriftliche Anforderungsschreiben durchgeführt.

Nach der zweiten Alternative werden, wie bisher, die erforderlichen Aufklärungshandlungen durch die Bediensteten der ÄfAS durchgeführt.

Beide Alternativen führen im Ergebnis zu einem nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsmehraufwand und zu zusätzlichen Kosten, da für Betriebskontrollen nach der ersten Alternative zusätzliche Reisekosten (Gesamthessen) entste-

hält die örtliche Instanz durch die direkte Anzeigenübermittlung in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen Kenntnis über die Existenz von Fuhrunternehmen. Zum anderen wird bei entsprechender Intensität der festgestellten Zuwiderhandlungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht die Grundlage für ein rasches Verwaltungshandeln gewährleistet.

Diese Rahmenbedingungen gelten unverändert fort, so daß eine weitere Zentralisierung bereits aus präventiv-politischen Aspekten nicht opportun erscheint. Die bestehende Kompetenzverteilung ist ferner erforderlich, um der nach § 8 Abs. 1 Fahrpersonalgesetz festgelegten Sonderzuständigkeit der Behörde am Betriebssitz Rechnung zu tragen.

Aus finanzpolitischen wie verwaltungsökonomischen Gründen ist die Bildung einer zentralen Organisationsstruktur ferner nicht zu befürworten, da den freiwerdenden Stellen bei den Staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik ein in etwa korrespondierendes Kontingent an ergänzendem Personalbedarf bei der Zentralen Ahndungsstelle gegenübersteht.

Im Jahre 1995 bearbeiteten die Bediensteten der Arbeitsschutzverwaltung rd. 11.000 Anzeigen, d.h. Auswertung der Schaublätter sowie Ermittlung der ordnungswidrigkeitenrechtlich relevanten Daten. Etwa 700 der eingegangenen Anzeigen oder 6,3 v.H. wurden zum Anlaß für eine Betriebskontrolle genommen. In bezug auf die Prüfungen des Rechnungshofs im Staatlichen Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt ergibt sich bei rund 2000 Anzeigen im Jahre 1994 eine Quote von 113 betrieblichen Nachbesichtigungen oder 5,76 v.H. Nach den Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof in bezug auf die Gesamtzahl der eingegangenen Anträge in 0,35 v.H., in bezug auf die durchgeführten Nachbesichtigungen in 2 v.H. defizitäre bzw. überflüssige Ermittlungstätigkeiten ausgemacht. Angesichts dieser bereits gegenwärtig geringen Fehlerquote ist nach hiesiger Ansicht eine nachhaltige Effizienzsteigerung durch eine weitere Zentralisierung der Verfahren nicht zu erwarten.

Eine Doppelbearbeitung der Anzeigen durch die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik und die Zentrale Ahndungsstelle, wie vom Rechnungshof bemerkt, findet nicht statt. Mangels Darlegung konkreter Anhaltspunkte kann auf den vorgetragenen Sachverhalt nicht näher eingegangen werden. Angemerkt sei an dieser Stelle jedoch, daß nach Erlass des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Sozialordnung vom 21. Dezember 1992 – Az.: III B 4 – 53 c 230 – eine strikte Aufgabentrennung vorgesehen ist. Danach obliegt die Auswertung der Tachoscheiben den Arbeitsschutzämtern, die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei Durchführung eines Bußgeldverfahrens ist der Zentralen Ahndungsstelle vorbehalten.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

hen; nach der zweiten Alternative, unter Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Aufgabenverteilung, eine Zunahme des innerbehördlichen Schriftverkehrs, einschließlich der Übergabe von Originalakten, zu erwarten ist. Im Ergebnis würde die intendierte Effizienzsteigerung und Kostensenkung konterkariert.“

Diese Darlegungen werden dem Vorschlag des Rechnungshofs nicht gerecht. Sie ignorieren die der Anregung zugrundeliegende wesentliche Feststellung, daß für die Tatsachenermittlung in den in Rede stehenden Massenverfahren Betriebsbesuche regelmäßig nicht erforderlich sind, vielmehr so gut wie immer die schriftliche Anforderung von Schaubildern und Dispositionsunterlagen ausreicht. Das kann zweifelsfrei am wirtschaftlichsten mit standardisiertem Formbrief von der zentralen Stelle aus geschehen, die alsdann auch über die Ahndung zu entscheiden hat. Gegenstand der Anregung ist deshalb gerade nicht, daß Bedienstete der Zentralstelle zukünftig zu Ermittlungen in „Gesamthessen“ herumreisen sollen. Von Verwaltungsmehraufwand und zusätzlichen Kosten kann demzufolge keine Rede sein.

Soweit der Rechnungshof in diesem Kontext eine doppelte Auswertung der Schaublätter durch die Bediensteten der Arbeitsschutzämter und der Zentralen Ahndungsstelle kritisiert, steht dies in deutlichem Widerspruch zu den sachlichen und personellen Kapazitäten der Zentralen Ahndungsstelle bei einem Anzeigeneingang von 11.000 im Jahre 1995. Die zum Teil zeitaufwendige Auswertung der Schaublätter kann von dem Personal der Zentralen Ahndungsstelle neben den sonstigen Aufgaben nicht geleistet werden. Im übrigen kommt aufgrund der förmlichen Vorgaben des Ordnungswidrigkeitenrechts eine zweite Auswertung nur ausnahmsweise, etwa bei einer substantiierten Stellungnahme des Betroffenen im Anhörungsverfahren, in Betracht. Einer der Beachtung der Rechte des Betroffenen verpflichteten Durchführung eines rechtsstaatlich geordneten Ordnungswidrigkeitenverfahrens ebenfalls immanent ist der Umstand, daß für eine qualifizierte Stellungnahme nachträgliche Ermittlungen vor Ort erforderlich werden können. Derartige zusätzliche Ermittlungstätigkeiten können durch eine weitere Zentralisierung nicht vermieden werden.

Abschließend wird angemerkt, daß in den letzten Jahren auf eine effizientere Bearbeitung dieser Fachaufgabe durch eine Reihe von Maßnahmen hingewirkt worden ist. Eine tiefgreifende Verbesserung ist durch den flächendeckenden DV-Einsatz in diesem Sachgebiet zu erwarten. In der Zentralen Ahndungsstelle erfolgt die gesamte Bearbeitung mit DV-Unterstützung. Für die Arbeitsschutzämter wurde seit Mitte 1994 ein neues DV-Verfahren für die Tatbestandsermittlung entwickelt, das eine automatische Auswertung der Tachoscheiben und einen Abgleich mit den gültigen Rechtsnormen leistet. Nach der erfolgreichen Pilotierung im Amt Kassel und der inzwischen vorliegenden Zustimmung des Hauptpersonalrats im personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsverfahren ist beabsichtigt, das Verfahren noch im Sommer dieses Jahres in allen Arbeitsschutzämtern einzuführen. Erst mit diesem DV-Verfahren werden umfassende Betriebskontrollen mit der Auswertung von hunderten von Schaublättern für einen einzelnen Betrieb mit oft vielen beschäftigten Fahrern möglich. Aufgrund der Vielzahl von notwendigen Quervergleichen zwischen den verschiedenen Schaublättern ist derzeit eine umfassende manuelle Betriebskontrolle nicht leistbar.

Es ist vorgesehen, daß mit Einführung des DV-Verfahrens in den Ämtern die Ergebnisse der Schaublattauswertung der Zentralen Ahndungsstelle in Kassel automatisiert übergeben werden. Damit entfällt die zur Zeit noch erforderliche Erfassung von bestimmten Betriebsstätten- und Fahrerstammdaten durch die Zentrale Ahndungsstelle. Im Rücklauf erhalten die Ämter ebenfalls automatisiert Informationen über die abgeschlossenen Bußgeldverfahren.

*Stellungnahme der Landesregierung*

Die flächendeckende Einführung des DV-Verfahrens wird zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen, weil damit auch die für die Fahrerdisposition zuständigen Unternehmer und Disponenten verstärkt zur Verantwortung gezogen werden können. Die Auswirkungen der genannten organisatorischen Verbesserungen in ihrer Gesamtheit werden aber erst nach ihrer Einführung in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 zum Tragen kommen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß dieses unter fachlicher Federführung des Ministeriums entwickelte DV-Verfahren inzwischen von den Ländern Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein beschafft wurde. Damit wurde letztlich auch seine fachliche Qualität und gute Anwendbarkeit bestätigt.

Aus Sicht der Landesregierung hat sich die Neuorganisation des gesamten Sachgebiets 'Sozialrecht im Straßenverkehr' bereits vor seinem endgültigen Abschluß bewährt. Es besteht kein Anlaß, von diesem Organisationsmodell auch nur teilweise abzugehen.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

**Ungenügende Aufgabenerfüllung durch die staatliche Arbeitsschutzverwaltung**

(Kap. 21 16)

**Die staatliche Arbeitsschutzverwaltung erfüllt die ihr obliegenden Aufgaben in wichtigen Bereichen ungenügend. Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung ist nicht gewillt, die vom Rechnungshof beanstandeten Mängel abzustellen.**

- 137 Anlässlich örtlicher Erhebungen im Jahre 1995 hat der Rechnungshof bei den Ämtern für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt und Wiesbaden deutliche Defizite der Aufgabenerfüllung festgestellt. Namentlich im Bereich der Gesundheitsvorsorge ergibt sich daraus eine nicht vertretbare Verminderung des gesetzlich gebotenen Schutzes Betroffener.

Das Fachressort ist nicht gewillt, vom Rechnungshof vorgeschlagene Konsequenzen zu ziehen.

**Zu Tz. 137**

Die Bemerkung des Rechnungshofs, "die staatliche Arbeitsschutzverwaltung erfülle die ihr obliegenden Aufgaben in wichtigen Bereichen ungenügend", muß als ungerechtfertigt und unzutreffend zurückgewiesen werden.

Dieser Schlußfolgerung des Rechnungshofs liegt offensichtlich die Vorstellung zugrunde, daß die Arbeitsschutzbehörden ihre Überwachungsaufgaben flächendeckend und vollständig, d.h. zu 100 v.H. wahrnehmen könnten und sollten. Nur so ist auch verständlich, daß der Rechnungshof eine vom Fachressort vorgesehene zeit- und damit auch sachgerechtere Behandlung durch verbesserte Prioritätensetzung als ungenügend einstuft.

Generell ist festzustellen, daß in der Arbeitsschutzverwaltung trotz der in den letzten Jahren vorgenommenen Personalaufstockungen noch kein optimaler Personalbestand für die umfassende Erfüllung aller Aufgaben vorhanden ist.

Da angesichts der Haushaltslage von einer weiteren Personalaufstockung aber kaum ausgegangen werden kann, ist es um so dringlicher, in sachgerechter Weise Prioritäten zu setzen und die Kontrolltätigkeit auf Stichproben zu beschränken.

Die Arbeitsschutzverwaltung ist dabei bemüht, so effektiv und effizient wie möglich zu arbeiten. Die vom Rechnungshof im Jahr 1995 zu Recht gerügten Mängel, insbesondere zur Prioritätensetzung, schnellen Reaktion und Dokumentation, wurden bzw. werden daher schnellstmöglich abgestellt. Dies wurde dem Rechnungshof in der Stellungnahme des Ressorts vom 28. Juni 1996 mitgeteilt. Insofern entbehrt die Aussage, das Ministerium sei nicht gewillt, die vom Rechnungshof beanstandeten Mängel abzustellen, jeder Grundlage.

Die vom Rechnungshof geäußerte Einschätzung erkennt jedoch auch die praktischen Anforderungen an die Arbeitsschutzverwaltung. Über die in Rede stehenden Vorschriften der Medizingeräteverordnung oder des Mutterschutzgesetzes hinaus ist die Arbeitsschutzverwaltung für die Überwachung des Vollzugs einer Fülle von Rechtsvorschriften zuständig, die in ihrer Reichweite wesentlich mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betreffen und hinsichtlich der Schutzziele und Schutzanforderungen von grundlegender Bedeutung für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und die menschengerechte Gestaltung der Arbeit sind.

*Stellungnahme der Landesregierung*

Die Arbeitsschutzverwaltung ist für den Vollzug der Arbeitsschutzvorschriften in rd. 180.000 Betrieben mit etwa 1,8 Mio. Beschäftigten zuständig. Im Rahmen dieses Aufgabenzuschnitts hat die Arbeitsschutzverwaltung im Jahr 1995 rd. 14.000 Betriebsbesichtigungen in Industrie- und Gewerbebetrieben vorgenommen, wobei der Schwerpunkt eindeutig im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen lag. In Betrieben mit maximal 19 Beschäftigten, die rd. 83 v.H. aller Betriebe ausmachen, fanden 66 v.H. der Betriebsbesuche statt. Die bei diesen Betriebsbesichtigungen festgestellten Mängel werden entweder direkt vor Ort unmittelbar abgestellt oder die Betreiber werden durch Besichtigungsschreiben zur Abstellung der Mängel im Rahmen einer von der Behörde festgesetzten Frist aufgefordert.

Zur Klärung von Fragen des Arbeitsschutzes und der Sicherheitstechnik wurden durch die Arbeitsschutzverwaltung 1995 mit Externen insgesamt mehr als 3820 Besprechungen durchgeführt und 5880 Anfragen und Beschwerden bearbeitet. Ein wichtiger Teilbereich ist dabei mit 21 v.H. die Beratung besonderer Personengruppen zu Fragen des sozialen Arbeitsschutzes, insbesondere des Arbeitszeitschutzes, des Jugendarbeitsschutzes und des Frauensarbeitsschutzes.

Darüber hinaus wurden durch die Arbeitsschutzbehörden rd. 25.000 gesetzlich vorgeschriebene Anzeigen geprüft, sowie rd. 4.900 Genehmigungen, Erlaubnisse, Zulassungen oder auch Ausnahmegenehmigungen bearbeitet.

Es liegt deshalb auf der Hand, daß die Arbeitsschutzverwaltung mit knapp 200 Personalstellen des technischen Dienstes eine flächendeckende und vollständige, d.h. 100 %-ige Überwachung aller Gesetze, Verordnungen und Richtlinien im Zuständigkeitsbereich nicht leisten kann. Es kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, ob ein derartiges Ansinnen im Sinne der Prävention zu sinnvollen Ergebnissen führen würde; es muß allerdings die Einsicht gefordert werden, daß angesichts der personellen Kapazitäten die Behörde nur durch eine sachgerechte Prioritätensetzung Schwerpunkte in ihrer Aufsichtstätigkeit bilden und die Überwachung stichprobenartig handhaben kann.

Diese Vorgehensweise hat die Arbeitsschutzverwaltung in den letzten Jahren systematisch entwickelt, angewandt und wird sie weiter verfeinern.

So wurden durch besondere Schwerpunktaktionen regelmäßig Arbeitsbereiche mit besonderen Belastungen untersucht, beispielsweise

- die Belastungen der Beschäftigten durch Holzstaub in Schreinereien,
- die Belastung von Bäckern durch Mehlstaub,
- die Schwerpunktkontrolle über die Lenk- und Ruhezeiten von Omnibusfahrern,

*Stellungnahme der Landesregierung*

- die Schwerpunktkontrolle zum Jugendarbeitsschutzgesetz
- und andere.

Daneben hat die Arbeitsschutzverwaltung in den letzten vier Jahren ein auch international stark beachtetes Instrumentarium zur Kontrolle von betrieblichen Arbeitsschutzsystemen entwickelt und in der Praxis an über 600 Betrieben erprobt (ASCA-Projekt). Ausgangspunkt dieser Systemkontrolle ist die Tatsache, daß Mängel im betrieblichen Arbeitsschutz in der Regel ihre Ursache in der Arbeitsschutzorganisation des jeweiligen Betriebes haben. Mit einer Verbesserung der Organisation lassen sich somit wesentlich mehr Einzelmängel vermeiden, als durch einzelne Betriebsrevisionen entdeckt werden können. Dieses Instrument wird als ein weiterer Bestandteil der Revisionsstrategie der Arbeitsschutzverwaltung routinemäßig weitergeführt werden. Darüber hinaus sind die Unternehmen aufgefordert, entsprechende Untersuchungen auch selbst durchzuführen, um im Vorfeld bzw. unabhängig von behördlichen Kontrollen ihr Arbeitsschutzmanagement entsprechend zu optimieren.

Als dritter Bestandteil der Revisionsstrategie der Arbeitsschutzverwaltung sind auch weiterhin einzelbetriebliche Revisionen zu sehen. Diese Revisionen sollen vor allem in denjenigen Betrieben durchgeführt werden, die ein entsprechend hohes Gefährdungspotential für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten sowie Dritter (Patienten, Verbraucher) aufweisen. Um in diesem Bereich zu einer verbesserten Steuerung der Ressourcen für die Revisionstätigkeit zu kommen, soll ein entsprechendes computerunterstütztes Modell in das IFAS-System der Arbeitsschutzverwaltung integriert werden.

Mit diesen strategischen Ansatzpunkten ist die Arbeitsschutzverwaltung in der Lage, ihrem Auftrag zu einer gefährdungsorientierten Aufsichts- und Beratungstätigkeit gerecht zu werden. Es wird dabei bewußt darauf verzichtet, die gefährdungsbezogenen Einzelrevisionen zugunsten reiner Programmarbeit aufzugeben oder die Überwachung sehr großer bzw. sehr kleiner Unternehmen zugunsten mittlerer Unternehmensgrößen zurückzustellen.

Diese Vorgehensweisen finden sowohl in der Fachöffentlichkeit als auch bei den beteiligten Sozialpartnern (z.B. im Rahmen des Beirates für Arbeitsschutz beim Ministerium) große Zustimmung und Unterstützung.

Der Vorwurf einer ungenügenden Aufgabenerfüllung wurde – bei durchaus kritischer Resonanz in Einzelfällen – bisher weder von den Arbeitgebern noch von der Beschäftigtenseite gegenüber der Arbeitsschutzverwaltung erhoben. Vielmehr finden die neuen strategischen Grundsätze breite Zustimmung und Akzeptanz.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

Folgende Sachverhalte seien beispielhaft zusammengefaßt:

### 1. Mangelhafte Kontrolle medizinisch-technischer Geräte

Der Rechnungshof hat beanstandet, daß das Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt erst ein einziges Mal, im Jahre 1988, von sich aus den Vollzug der Medizingeräte-Verordnung (MedGV) kontrollierte. Damals wurden in einer Sonderaktion Ärzte und Massagepraxen aufgesucht und die dort eingesetzten Geräte überprüft.

Im übrigen aber wurde und wird das Amt lediglich auf vereinzelte Anfragen von Gerätebetreibern sowie auf Mängelmitteilungen turnusmäßig kontrollierender Sachverständiger hin tätig. Selbst in den letztgenannten Fällen ist die Bearbeitung allerdings zumeist mangelhaft. Anstatt den weiteren Betrieb der Geräte, durch die Menschen gefährdet werden konnten, zu untersagen oder von der Einhaltung bestimmter Auflagen abhängig zu machen, forderte das Amt bislang in der Regel lediglich die Betreiber auf, ihm mitzuteilen, welche Maßnahmen zur Mängelbeseitigung veranlaßt worden seien. Die Antworten der Betreiber zu angeblich beabsichtigten oder bereits durchgeführten Reparaturarbeiten bzw. Stilllegungen der Geräte wurden unkritisch entgegengenommen. Auf die Vorlage von Beweismitteln wurde verzichtet. Kontrollen wurden nicht durchgeführt.

So reagierte das Amt auf die Mängelbescheinigung des Technischen Überwachungs-Vereins Hessen e.V. (TÜV Hessen) vom 12. Juli 1988, daß ein Defibrillator (Gerät zur Beseitigung des Herzkammerflimmerns durch Elektroschock) "erhebliche Mängel" aufweise, die eine sofortige Reparatur, Umrüstung oder Stilllegung des Gerätes notwendig machten, nur mit der Aufforderung an den Betreiber, eine Stellungnahme über die von ihm eingeleiteten Maßnahmen zur Mängelbeseitigung abzugeben. In der Akte ist hierzu lediglich vermerkt: "Anruf Dr. G., Defi zur Rep., z.d.A.". Ähnlich wurde eine Mitteilung des TÜV Hessen vom 11. Mai 1988 bearbeitet, der zu entnehmen war, daß ein Inhalations-Narkosegerät "erhebliche Mängel" aufweise, die eine sofortige Reparatur, Umrüstung oder Stilllegung des Gerätes notwendig machten, und daß vor dessen Einsatz nach der Instandsetzung eine erneute Sachverständigenprüfung erforderlich sei. Der betroffene Betreiber teilte dem Amt schriftlich mit, der Hersteller des Gerätes sei mit der Inspektion beauftragt worden, je nach dem, wie dessen Stellungnahme über die voraussichtlichen Reparaturkosten ausfalle, werde entschieden, ob eine Instandsetzung oder Stilllegung erfolge, zur Zeit werde das Narkosegerät nicht benutzt, so daß weder ein Patient noch eine andere Person gefährdet sei, zu gegebener Zeit werde erneut berichtet. Obwohl keine weitere Mitteilung einging, schloß das Amt Darmstadt ohne weiteres die Akte.

In seiner Antwort hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung den Standpunkt vertreten, für "Sonderprüfungen" fehle der Überwachungsbehörde das erforderliche Spezialwissen. Dieses könne nur "von Sachverständigenorganisationen bereitgestellt" werden. In Hessen sei "eine zentrale fachlich und meßtechnisch ausgestattete Mittelinstanz als wesentliche Voraussetzung für die Durchführung solcher Aktionen" zur Unterstützung der Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik "im Routinevollzug" nicht vorhanden.

Darüber hinaus hat das Ressort eingeräumt, daß die Vorgehensweise des Amtes Änderungsbedürftig sei, zugleich aber betont, das Amt sei nicht untätig geblieben, sondern habe jeden Einzelfall, "wenn auch nicht rundum zufriedenstel-

Zu den angeführten Beispielen, bei denen es sich um wenige Einzelfälle handelt, die für die Gesamttätigkeit der Arbeitsschutzverwaltung in Hessen aber keineswegs repräsentativ sind, wird wie folgt Stellung genommen:

### Zu Tz. 137 Nr. 1

Der Rechnungshof hat kritisiert, daß das Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt bei Mitteilungen von Sachverständigen über schwerwiegende Mängel bei Medizingeräten Maßnahmen zur Mängelbehebung nicht ausreichend verfolgt bzw. keine Stilllegung von Geräten verfügt. Exemplarisch werden der Fall eines Defibrillators und eines Inhalations-Narkosegerätes angeführt.

In den beiden o.g. Fällen wurde durch nachträgliche Ermittlungen festgestellt, daß die von den Betreibern mitgeteilten Maßnahmen auch tatsächlich durchgeführt wurden und somit eine Patientengefährdung ausgeschlossen war. Die Forderung des Rechnungshofs nach sachgerechter Behandlung im Hinblick auf eine verstärkte Nachprüfung eingeforderter Betreiberangaben wird unterstützt. Dennoch sei aber auch darauf hingewiesen, daß über alle Arbeitsschutzbereiche hinweg – wie die Erfahrung zeigt – insgesamt durchaus von der Zuverlässigkeit der Meldungen von Anlagen- und Gerätebetreibern und Unternehmern ausgegangen werden muß, und ein Vorgehen wie in Bußgeld- oder polizeilichen Ermittlungsverfahren im Regelfall nicht angemessen ist.

Dem Rechnungshof gegenüber wurde in der Stellungnahme des Ressorts eingeräumt, daß Verbesserungsmaßnahmen bei Fragen der Medizingerätesicherheit und der Verfolgung von Mängelberichten der Sachverständigenorganisationen notwendig sind. Hierzu gehören sachgerechte Prioritätensetzungen, die z.B. die Verfolgung von Mängelberichten oder Schadensmeldungen zeitgerecht und mit Blick auf die Patientensicherheit / Anwendersicherheit erlauben.

In der Arbeitsgruppe Medizintechnik der Ämter werden unter Leitung des HMFAS Vorgehensweisen des Vollzugs im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen abgestimmt; kritische Einzelfälle werden besprochen.

Dem Vorschlag des Rechnungshofs, durch eine verbesserte Fachaufsicht sicherzustellen, "daß das Amt mit regelmäßigen Prüfungen präventiv der Benutzung mangelbehafteter Geräte entgegen wirkt und nicht erst tätig wird, wenn Schäden durch Dritte bekannt werden", kann nicht entsprochen werden.

Präventive Prüfungen würden voraussetzen, daß die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten in Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen, ärztlichen und nicht ärztlichen Praxen, Kurkliniken, Ambulanzen, Institutionen der häuslichen Pflege bzw. Altenpflege, Notfall-einrichtungen und ähnlichem Geräteuntersuchungen durchführen. Dies ist weder bei der angedeutete



## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

lend“, verfolgt. Durch Nacherhebungen sei festgestellt worden, daß der Defibrillator im Jahre 1988 stillgelegt und verschrottet und das Inhalations-Narkosegerät nach Beurteilung durch den Hersteller stillgelegt und anschließend an das katholische Pfarramt Darmstadt weitergegeben worden seien. Das Narkosegerät sei „voraussichtlich aus dem Geltungsbereich der MedGV verbracht worden“. Insgesamt gesehen räume das Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt ein, daß Verbesserungen, beispielsweise beim Vollzug der MedGV geboten seien. Durch eine sachgerechte Prioritätensetzung könnten die Verfolgung von Mängelberichten technischer Sachverständiger und Ermittlungen bei Schadensfällen zeitgerechter durchgeführt werden. Die Anstrengungen des Amtes für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik würden vom Ministerium begrüßt und unterstützt.

Diese Stellungnahme ist unbefriedigend. Zum einen geht es nicht nur um eine „zeitgerechte“ Bearbeitung von Mängeln und Schadensberichten, sondern auch um deren sachgerechte Behandlung, insbesondere im Hinblick auf eine verstärkte Nachprüfung eingeforderter Betreiberangaben. Zum anderen sollte das Ministerium durch eine verbesserte Fachaufsicht sicherstellen, daß das Amt mit regelmäßigen Prüfungen präventiv der Benutzung mangelbehafteter Geräte entgegenwirkt und nicht erst tätig wird, wenn Schäden durch Dritte bekannt werden. Die Ansicht des Ressorts, eine mit dem erforderlichen Spezialwissen ausgestattete Instanz sei in Hessen nicht vorhanden, wird vom Rechnungshof nicht geteilt. Dem Dezernat 5 der Zentralstelle für Arbeitsschutz in der Hessischen Landesanstalt für Umwelt obliegen nicht zuletzt die Aufgaben

- Betrieb der Geräteuntersuchungsstelle,
- Ermittlung und Beurteilung des Standes der Technik insbesondere im Bereich
  - der Anlagensicherheit,
  - der medizinisch-technischen Geräte,
  - der Gerätesicherheit,
- Beurteilung der Sicherheit von Anlagen und Geräten in schwierigen Fällen,
- Entwickeln von Meß- und Beurteilungsverfahren.

Das für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderliche Spezialwissen sollte ausreichen, das Amt Darmstadt bei vorsorglichen Kontrollen angemessen zu unterstützen.

## 2. Verspätete Stilllegung eines mit Konstruktionsfehlern behafteten Ozontherapiegeräts

Nachdem es 1986 im Regierungsbezirk Darmstadt beim Einsatz eines bestimmten Ozontherapiegeräts und 1992 in München beim Einsatz des gleichen Geräts zu tödlichen Luftem-

Vielzahl und Vielfalt der Einrichtungen noch bei der sehr großen Menge und Vielfalt der Geräte zu leisten. Medizinisch-technische Geräte schließen alle Medizin- und Laborgeräte ein, von OP-Leuchten über Thermometer, Laborzentrifugen bis hin zu lebenserhaltenden Einrichtungen wie Beatmungsgeräten und Herzlungenmaschinen. Es ist daher sinnvoll und notwendig, das Spezialwissen von Sachverständigen für technische Überprüfungen heranzuziehen. Der präventive Ansatz ist als Betreiberpflichtung in der Medizingeräteverordnung verankert. Danach ist der Betreiber verpflichtet, durch regelmäßige Prüfungen und Wartungs- bzw. Instandhaltungsmaßnahmen die Geräte in einem technisch einwandfreien Zustand zu halten.

Präventiver Patientenschutz setzt bereits bei den vergleichsweise hohen Anforderungen in der Herstellung (Bauartzulassungsvorbehalt bei bestimmten Geräten) und den Begleitpapieren zur sicheren Anwendung (Gebrauchsanweisung, Sicherheitsinformationen) an. Medizingeräte dürfen nur von Personen angewendet werden, die aufgrund ihrer Ausbildung oder Kenntnisse und ihrer praktischen Erfahrung die Gewähr für eine sachgerechte Handhabung bieten. Die Überwachungstätigkeit muß in diesem Kontext gesehen werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, daß im Dezernat 5 der Zentralstelle für Arbeitsschutz eine Geräteuntersuchungsstelle eingerichtet wurde. Ziel dieser Stelle ist es, die Ämter bei der Beurteilung technischer Sachverhalte im Bereich der Anlagensicherheit, der Gerätesicherheit und auch medizinisch-technischer Geräte zu unterstützen. Die Geräteuntersuchungsstelle wurde in den letzten Jahren insbesondere mit Blick auf die Gerätesicherheit nach Gerätesicherheitsgesetz installiert. Erst in den letzten zwei Jahren konnte damit begonnen werden, dies auf den Bereich der Medizintechnik auszuweiten. Bis zum 31. Dezember 1994 war das Dezernat nur mit einer Person besetzt. Nach Einarbeitung eines weiteren Sachbearbeiters und der Anschaffung von ausgewählten Prüfmitteln für Medizingeräte gelang es, den Bereich technisch und inhaltlich soweit auszubauen, daß er seit Mitte 1996 voll funktionsfähig ist.

Aufgrund des großen Zuständigkeitsbereiches der Geräteuntersuchungsstelle können im Medizintechnikbereich in konkreten Fragestellungen, z.B. elektrische Sicherheit und sicherheitstechnische Kontrollen, die Ämter unterstützt werden. Für ungezielte, flächendeckende Überprüfungen der Gerätetechnik wurde die Geräteuntersuchungsstelle weder konzipiert noch meßtechnisch bzw. personell ausgestattet.

## Zu Tz. 137 Nr. 2

Es wurde in der Stellungnahme des Ressorts bereits eingeräumt, daß im Fall der Stilllegung eines Ozontherapiegerätes in der Praxis Dr. X das Amt nicht mit

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

bolien gekommen war, wurden in einer vom Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung im Juli 1992 herausgegebenen Informationsschrift "alle Anwender von Ozontherapiegeräten, die nicht mit entsprechenden Sicherheitseinrichtungen (Luftfalle, Luftdetektor, Sicherheitssperrenventil) ausgerüstet" waren, "dringend gebeten, die Geräte stillzulegen oder vor einer weiteren Anwendung nachrüsten zu lassen". Mit Erlaß vom 15. Dezember 1992 übersandte das Ressort den Gewerbeaufsichtsämtern eine Betreiberliste und wies die Ämter an, nicht nachgerüstete Geräte stillzulegen. Für den Zuständigkeitsbereich des Amts für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt enthielt die Liste Angaben über vier Ärzte und einen Heilpraktiker.

Nachdem der Sachbearbeiter des Amts neben anderen Praxen am 23. Juni 1993 die Praxis Dr. X besucht hatte, berichtete er am 24. Juni 1993 dem Ministerium schriftlich, bei den Überprüfungen der Betreiber der Ozontherapiegeräte sei festgestellt worden, daß die Geräte umgerüstet worden seien und Bestätigungen über die Umrüstungen vorgelegen hätten. Im Gegensatz hierzu teilte er am 20. September 1993 dem Regierungspräsidium Darmstadt mit, anläßlich einer Überprüfung des Ozontherapiegeräts des Dr. X am 23. Juni 1993 habe er ein Gerät vorgefunden, das nicht umgerüstet gewesen sei. Nach Angaben des Betreibers sei das Gerät nicht genutzt worden und habe umgehend an den Hersteller zurückgesandt werden sollen. Die Rückgabe sei aber noch nicht erfolgt.

In einem Erlaß des Ministeriums vom 24. März 1994 an das Regierungspräsidium Darmstadt findet sich der Hinweis, daß Dr. X Technikern des Herstellers die Geräteumrüstung verweigert habe. Auf die gleichzeitige Frage, ob das Gerät nunmehr stillgelegt worden sei, berichtete das Amt im Juli 1994, Dr. X habe mit Schreiben vom 16. Juni 1994 mitgeteilt, daß das betreffende Ozontherapiegerät nicht mehr benutzt werde.

Mit Erlaß vom 29. August 1994 bat das Ministerium um ergänzende Berichterstattung, da unklar geblieben sei, ob das Gerät nur vorübergehend oder endgültig außer Betrieb genommen worden sei. Es fügte an: "Es wird vorausgesetzt, daß im Fall der endgültigen Außerbetriebnahme des Gerätes das Gerät nicht mehr funktionsfähig ist, sofern dieses nicht verschrottet wurde." Darauf erwiderte das Amt am 24. November 1994: "Anläßlich einer Rücksprache in der Praxis von Herrn Dr. X am 21. November 1994 wurde festgestellt, daß das Ozontherapiegerät außer Betrieb gesetzt ist. Das Gerät befindet sich in einem Kellerraum. Herr Dr. X hat die endgültige Stilllegung schriftlich bestätigt".

Auf die Kritik des Rechnungshofs an dem hinsichtlich Dr. X falschen Bericht des Amts vom 24. Juni 1993 antwortete das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, "von einer wahrheitswidrigen Berichterstattung" könne "nicht gesprochen werden", da ihm berichtet worden sei, "daß die **vorgefundenen Geräte** umgerüstet worden" seien. "Dies" habe "für den Betreiber" Dr. X "jedoch nicht" zugetroffen. "Dieser" habe "erst nach Berichterstattung aufgesucht werden" können.

Mit dem oben ebenfalls wiedergegebenen Bericht des Amts an das Regierungspräsidium vom 20. September 1993, der dem Rechnungshof vorliegt, ist diese Darstellung nicht zu vereinbaren.

Festzuhalten bleibt, daß zwischen der Übersendung der Betreiberliste und der Erklärung des Arztes Dr. X, er habe das Ozon-Sauerstoffgerät nicht mehr in Gebrauch, eineinhalb Jahre vergingen. Dies ist angesichts der tödlichen Gefahr, die von Geräten der in Rede stehenden Art für Patienten ausging, ein unverantwortlich langer Zeitraum.

Da außerdem die bloße Einlagerung des Ozontherapiegeräts in den Keller ohne endgültige Beseitigung der Funktionsfä-

dem erforderlichen Nachdruck vorgegangen ist und daß unzureichend Bericht erstattet wurde.

Eine schriftliche Bestätigung des Betreibers, daß er ein Gerät endgültig stillgelegt hat, ist im Regelfall ausreichend. Die jeweilige Kontrolle, wo ein stillgelegtes Gerät verbleibt, ist weder notwendig, da der Betreiber die Geräteverantwortung trägt, noch möglich, da sonst eine Verfolgung des Geräteverbleibs bis zum Nachweis der Verschrottung erforderlich wäre.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

higkeit in keiner Weise die Gewähr dafür gibt, daß das Gerät nicht wieder bei passender Gelegenheit in Gebrauch genommen worden ist, hat der Rechnungshof angeregt, den Verbleib des Geräts in der Praxis des Dr. X zu überprüfen. Dies hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung unter Hinweis auf die frühere schriftliche Äußerung des Arztes, er habe das Gerät stillgelegt, abgelehnt. Dabei hat es die Auffassung vertreten, ein Grund, von einer Unglaubwürdigkeit des Arztes auszugehen, läge nicht vor.

Dem kann der Rechnungshof ebenfalls nicht folgen. Dr. X hat nicht nur seine Zusage, er werde das Gerät an den Hersteller zurücksenden, nicht eingehalten, sondern darüber hinaus den Technikern des Herstellers die Umrüstung verweigert. Angesichts dieser Tatsachen sind die unzureichende Erfüllung der Dienstpflichten durch das Amt leichtfertig und die dies verteidigende Haltung des Ministeriums unverständlich.

### 3. Ungenügende Überwachung der Befolgung der Vorschriften des Mutterschutzgesetzes

Werdende und stillende Mütter dürfen nicht mit Arbeiten beschäftigt werden, bei denen sie schädlichen Einwirkungen von gesundheitsgefährdenden Stoffen, Strahlen, Gasen oder Dämpfen ausgesetzt sind (§§ 4 Abs. 1 und 6 Abs. 3 Mutterschutzgesetz). Welche Tätigkeiten aus dem Bereich des Gesundheitswesens unter diese Schutzvorschrift fallen, erläutert der Erlaß des Hessischen Sozialministeriums vom 22. April 1987 (StAnz. 1987 S. 1256, 1988 S. 629 – Neuformulierung Nr. 2.4.2 Satz 1). Kernpunkt dieser Regelungen ist die Feststellung: "Eine Schwangere darf nicht mit Arbeiten beschäftigt werden, bei denen sie mit Blut oder anderem potentiell infektiösen Material ungeschützt Umgang hat oder dabei einer Verletzungsgefahr ausgesetzt ist; es sei denn, der Arbeitgeber beweist, daß keine Gefährdung besteht".

Der Arbeitgeber hat nach § 5 Mutterschutzgesetz unverzüglich die Aufsichtsbehörde (Staatliches Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik) über ihm gemeldete Schwangerschaften von Arbeitnehmerinnen zu unterrichten. Ist eine Arbeitnehmerin im Bereich des Gesundheitswesens tätig, teilt die Aufsichtsbehörde dem Arbeitgeber die Rechtslage mit und fordert ihn auf, den einzelnen Arbeitsplatz sachkundig und verantwortlich zu beurteilen und zu erklären, ob die betroffene Frau an ihrem Arbeitsplatz gefährdet ist, gegebenenfalls ob sie in einen anderen Arbeitsbereich umgesetzt worden ist.

Schon im Jahr 1992 stellte der Rechnungshof fest, daß solche Beurteilungen der Arbeitgeber, auch wenn sie Hinweise auf mögliche Gefährdungen der betroffenen Frauen enthielten, vom Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt in der Regel unkritisch zu den Akten genommen wurden. Er forderte deshalb eine verstärkte Kontrolle in den Betrieben. Außerdem regte er an, nicht nur die Arbeitgeber, sondern auch die betroffenen Frauen durch entsprechende Informationsschriften unmittelbar von den für sie ergangenen Schutzvorschriften in Kenntnis zu setzen.

Das Ministerium hatte beides zugesagt, jedoch nicht realisiert.

Bei der erneuten Prüfung mußte der Rechnungshof feststellen, daß das Amt die Arbeitsbedingungen werdender und stillender Mütter im Bereich des Gesundheitswesens 1994 trotz vielfacher Hinweise auf Gefährdungen lediglich in drei Betrieben untersucht hat. Einer 1995 ergangenen Weisung des Ministeriums, werdende und stillende Mütter im Bereich des Gesundheitswesens unmittelbar von den für sie ergangenen Schutzvorschriften in Kenntnis zu setzen und zu diesem Zweck die Broschüre "Mutterschutz, Erziehungsgeld, Erzie-

### Zu Tz. 137 Nr. 3

Die erwähnte Broschüre ist insbesondere deshalb nicht versandt worden, weil sie zwar allgemein zu den Themen "Mutterschutz, Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub" informiert, aber für den angesprochenen Bereich des Gesundheitswesens keine spezifischen Aussagen enthält. Der Versand ist nach Abstimmung mit der Mittelbehörde unterblieben, so daß ein eigenmächtiges Handeln des Arbeitsschutzamtes Darmstadt nicht vorliegt. Auch wenn formal der ministeriellen Weisung nicht entsprochen wurde, ist bei Berücksichtigung der Gesamtumstände das Ergebnis letztlich nicht zu beanstanden.

Abgesehen davon, daß sich das Mutterschutzgesetz an den Arbeitgeber richtet und daß dieser primär für die Einhaltung der Schutzvorschriften verantwortlich ist, können die Arbeitsschutzämter aufgrund der Personalsituation einerseits sowie der hohen Zahl von Mutterschutzmeldungen andererseits insgesamt nur stichprobenweise Kontrollen durchführen. In diesem Zusammenhang kommt den Beurteilungen der Arbeitgeber, ob eine Gefährdung vorliegt oder nicht, besondere Bedeutung zu.

Es ist nicht auszuschließen, daß im Einzelfall gezielt eine unzutreffende Beurteilung abgegeben wird und es ist weiter nicht auszuschließen, daß dies aufgrund der nur stichprobenweisen Überprüfung vor Ort möglicherweise nicht erkannt wird. Allerdings wäre es unangemessen, die Beurteilungen der Arbeitgeber generell anzuzweifeln.

Wird beispielsweise eine Tätigkeit ausgeübt, die grundsätzlich nicht verboten ist, von der aber Teilbereiche Einschränkungen unterliegen könnten, und bescheinigt der Personalarzt in diesem Fall, daß eine Gefährdung nicht vorliegt, besteht kein Anlaß, diese Beurteilung anzuzweifeln.

Die Einschätzung, die Erwartung streitiger Auseinandersetzungen bei der Revision kleiner Praxen sei der Anlaß für "eine mangelhafte Außendiensttätigkeit", trifft nicht zu. Vielmehr können aufgrund der Personalsituation nur stichprobenweise Überprüfungen vor Ort vorgenommen werden. Bei dieser Sachlage kön-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

hungsurlaub“ zu versenden, ist das Amt Darmstadt im Einvernehmen mit dem Leitenden Gewerbeaufsichtsbeamten des Regierungspräsidiums Darmstadt nicht gefolgt.

In seiner Antwort auf die neuerliche Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs ist das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung von seinem früheren Standpunkt abgerückt. Nunmehr hat es die Ansicht vertreten, das Mutterschutzgesetz richte sich an die Arbeitgeber, die primär für die Einhaltung der Schutzvorschriften verantwortlich seien. Die Ämter könnten wegen der angespannten Personalsituation und der hohen Zahl von Mutterschutzmeldungen nur stichprobenweise Kontrollen durchführen. In diesem Zusammenhang komme der Beurteilung der Arbeitgeber, ob eine Gefährdung vorliege oder nicht, besondere Bedeutung zu. Es sei nicht auszuschließen, daß im Einzelfall gezielt eine unzutreffende Beurteilung abgegeben werde, und es sei weiter nicht auszuschließen, daß dies aufgrund der nur stichprobenweisen Überprüfung vor Ort möglicherweise nicht erkannt werde. Allerdings sei es unangemessen, die Beurteilungen der Arbeitgeber generell anzuzweifeln.

Das Nichtunterrichten der Mütter über die für sie geltenden speziellen Schutzvorschriften kommentierte das Fachressort, nachdem es wiederum auf knappe Personalressourcen und im übrigen eine zu geringe Aussagekraft der ursprünglich vorgesehenen Broschüre hinwies, mit der Erkenntnis, „auch wenn formal dem Erlaß nicht entsprochen“ worden sei, sei „bei Berücksichtigung der Gesamtumstände das Ergebnis letztlich nicht zu beanstanden“.

Die Einlassung des Ministeriums ist dem Rechnungshof unverständlich. Denn angesichts nur dreier einschlägiger Betriebsprüfungen im Jahr 1994 versagt eine solche Haltung nicht nur fahrlässig sondern geradezu vorsätzlich den Schwächsten im Arbeitsprozeß den Schutz, der ihnen gesetzlich gewährleistet sein soll. Soweit es um die Unterrichtung der Mütter über ihre Rechte geht, kann insbesondere der Hinweis auf „knappe Personalressourcen“ nicht überzeugen. Bei Meldungen von Schwangerschaften in Betrieben des Gesundheitswesens werden standardmäßig die Arbeitgeber angeschrieben. Das gleichzeitige Versenden von Informationsbroschüren an die betroffenen Arbeitnehmerinnen verursacht keinen nennenswerten Mehraufwand.

Die praktischen Auswirkungen der mangelhaften Kontrolle des Mutterschutzes zeigt besonders plastisch folgender Fall aus dem Amt Wiesbaden:

Eine Tierärztin meldete dem Amt die Schwangerschaft einer auszubildenden Tierärzthelferin. In dem Formblatt kreuzte sie bei der Frage, ob die Helferin „Umgang mit gesundheitsgefährdenden Stoffen/Strahlen“ habe, sowohl „ja“ als auch „nein“ an. Anstatt den Sachverhalt durch örtliche Erhebungen aufzuklären, schloß das Amt die Akte. Dem sie später befragenden Prüfungsbeamten des Rechnungshofs erklärte die junge Mutter, sie habe in der Praxis bis zum Beginn der Mutterschutzfrist außer Röntgen und Heben schwerer Lasten „alle anfallenden Arbeiten wie Blutuntersuchungen, Helfen bei Operationen, Festhalten der Tiere, Aufziehen von Spritzen“ ausgeführt.

Die auszubildende Tierärztin gab auf Befragen an, ihr sei das Verbot bekannt, Schwangere in Kontakt mit Blut, infektiösem Material und Spritzen kommen zu lassen, sie halte jedoch einen verantwortungsbewußten Umgang mit diesen Materialien durch Schwangere für vertretbar, eine kleine Praxis könne es sich gar nicht leisten, eine Helferin ausschließlich im Empfang zu beschäftigen, ansonsten stelle sich unweigerlich die Frage der Beschäftigung von Frauen.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, dem der Rechnungshof das Ergebnis seiner Recherchen übermit-

ten zusätzliche Sachverhaltserhebungen, die bei nachträglicher Betrachtung notwendig erscheinen mögen, ebenfalls nur begrenzt geleistet werden. Im übrigen darf der Interessenkonflikt, der sich zwischen Mutterschutz einerseits und der generellen Frage der Beschäftigung von Frauen gerade bei kleinen Praxen ergeben kann, nicht dazu führen, daß diese Arbeitgeber vorrangiges Überwachungsziel werden; dies wäre eine nicht akzeptable Ungleichbehandlung.

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

telt hat, beurteilte dieses unter anderem mit der Aussage: "im übrigen darf der Interessenkonflikt, der sich zwischen Mutterschutz einerseits und der generellen Frage der Beschäftigung von Frauen gerade bei kleinen Praxen ergeben kann, nicht dazu führen, daß diese Arbeitgeber vorrangiges Überwachungsziel werden; dies wäre eine nicht akzeptable Ungleichbehandlung".

Eine solche Sichtweise ist verfehlt. Es geht nicht darum, daß kleine Arztpraxen "vorrangiges Überwachungsziel" werden, sondern darum, daß sie überhaupt kontrolliert werden und daß mindestens dann nachgehakt wird, wenn sich aus einer Meldung eines Arztes der Verdacht ergibt, daß Vorschriften des Mutterschutzes nicht beachtet werden. Im übrigen bedeutet die Aussage in ihrer Konsequenz das Aufgeben eines Mutterschutzes durch die Staatliche Arbeitsschutzverwaltung.

#### 4. Unzweckmäßige Vorauswahl von Unfallanzeigen

Die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik erhalten von jeder an die gewerbliche Berufsgenossenschaft als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung gerichteten Unfallanzeige eine Durchschrift.

1989 wurden im damaligen Gewerbeaufsichtsamt Marburg diese Unfallanzeigen schon von der Poststelle aussortiert und unmittelbar einem mit der "Vorauswahl" betrauten technischen Beamten zugeleitet. Hielt dieser den Unfall für untersuchungswürdig, leitete er die Anzeige dem für die Überwachung des Betriebs zuständigen Sachbearbeiter zu. Alle anderen Anzeigen legte er ungeordnet in seinem Schrank ab. Weder der Amtsleiter noch der Sachbearbeiter erhielten von ihnen Kenntnis.

Eine durch den Rechnungshof seinerzeit vorgenommene Auswertung der Unfallanzeigen eines Süßwarenherstellers zeigte, daß große Teile der als nicht untersuchungswürdig ausgesonderten Anzeigen immer wieder gleichgelagerte Unfallursachen beschrieben. Das bedeutet, daß Situationen gegeben waren, die jeweils ein Tätigwerden des mit der Überwachung betrauten Sachbearbeiters erforderten. Der Rechnungshof regte deshalb gegenüber dem damaligen Sozialministerium an, sicherzustellen, daß stets sämtliche Unfallanzeigen (allerdings ohne Wegeunfälle) den Sachbearbeitern zugeleitet würden, damit diese selbst über das weitere Vorgehen entscheiden könnten.

Das Ministerium teilte daraufhin mit, das Gewerbeaufsichtsamt Marburg sei angewiesen worden, die Unfallanzeigen den für die jeweiligen Betriebe zuständigen Sachbearbeitern zuzuleiten. Dies entspreche auch der in den anderen Ämtern geübten Praxis.

Bei seiner Prüfung im Jahre 1992 hat der Rechnungshof festgestellt, daß das Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt nach wie vor so verfuhr, wie dies seinerzeit in Marburg beanstandet worden war. Die Unfallanzeigen wurden von einem Beamten des technischen Dienstes vorsortiert. "Nicht untersuchungswürdige" Anzeigen wurden ausgesondert und ungeordnet in einem Fach in der Registratur abgelegt.

Die daraufhin mit einer Prüfungsmitteilung vom 28. August 1992 angemahnte landeseinheitliche Neuregelung hat das Ministerium nach mehreren inhaltlichen Stellungnahmen schriftlich mit Schreiben vom 20. März 1996 abgelehnt. Anders als noch 1991 hält es nunmehr den Vorschlag des Rechnungshofs für ineffizient und den tatsächlichen Erfordernissen einer präventiven Überwachung nicht gerecht werdend. Dazu hat es ausgeführt: Die knappe Personalkapazität zwingt zu einer rationalen Abwicklung aller Tätigkeiten im Innendienst. Grundsätzlich bedürften alle Massenvorgänge vor der

#### Zu Tz. 137 Nr. 4

Für eine landeseinheitliche Neuregelung der Bearbeitungspraxis für Unfallanzeigen gibt es auch aus heutiger Sicht aus drei Gründen keinen Anlaß.

Das Inkrafttreten des neuen Arbeitsschutzrechts im August 1996 beeinflusste die Verfahrensweise bei Unfallanzeigen nicht. Veränderungen sind deshalb nicht erforderlich.

Angesichts einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen sollten unnötige Geschäftsanweisungen unterbleiben. Es ist das Ziel der Landesregierung, im Rahmen ihrer angestrebten Verwaltungsreform Hessische Landesverwaltung 2000 den nachgeordneten Dienststellen größere Gestaltungsspielräume und mehr Verantwortung zu übertragen. Dieses Ziel läßt sich nur verwirklichen, wenn es den nachgeordneten Behörden in weiten Bereichen selbst überlassen bleibt, ihre Verwaltungsabläufe optimal zu gestalten. Daß sie dabei gezielt und effizient im Interesse der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes aller Beschäftigten handeln, ist selbstverständlich. Das Ministerium hat darüber zu wachen, daß die Ämter

- ihre knappen Personalkapazitäten rationell zur Abwicklung aller Innendiensttätigkeiten einsetzen. Hierzu kann eine Vorprüfung von Massenvorgängen genauso dienen wie eine Spezialisierung der routinierten Bearbeitung.
- ihre Tätigkeiten und Kontrollen auf wesentliche Anlässe konzentrieren. Dazu können auch Unfallmeldungen zählen, wie der Rechnungshof richtig feststellt, "die zwar jede für sich relativ unbedeutend sind, in ihrer Häufung aber wegen immer wieder gleicher, möglicherweise strukturell bedingter Unfallursachen dringend präventive Maßnahmen des Arbeitsschutzes nahelegen." Hierüber kompetent entscheiden kann nur die Arbeitsschutzbeamtin bzw. der Arbeitsschutzbeamte, die den Betrieb betreuen und kennen.

Auch Verwaltungshandeln unterliegt ständiger Anpassung und Veränderung. So ist es seit Mitte 1996 in allen Staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz und Si-

## Bemerkungen des Rechnungshofs

## Stellungnahme der Landesregierung

eigentlichen Bearbeitung einer Vorprüfung. Es müsse eine kritische und fachlich kompetente Auswahl, sowohl eine Vorauswahl als auch eine nähere Prüfung durch den Betriebs-sachbearbeiter, getroffen werden. Bei den mit der Vorauswahl betrauten Bediensteten handele es sich um Techniker oder Meister mit abgeschlossener Berufsausbildung und Weiterqualifikation im jeweiligen Beruf, die über längere Berufserfahrung verfügten und eine ergänzende Ausbildung in der Arbeitsschutzverwaltung absolviert hätten. Die seit Mitte der 70er Jahre durchgeführte Auswertung der Unfallanzeigen habe den Ansprüchen des präventiven Arbeitsschutzes genügt. Das schließe nicht aus, daß nach einer Neuregelung des Arbeitsschutzrechts die Verfahrensweise bei der Bearbeitung von Unfallanzeigen erneut überdacht werde. Anlaß für eine generelle Untersuchung der Arbeitsabläufe in den Ämtern für Arbeitsschutz werde aber nur eine bedeutende Rechtsänderung sein.

Der Rechnungshof hält diese Sichtweise für nicht überzeugend. Insbesondere geht die Erörterung der Frage, ob die mit der Vorauswahl betrauten Bediensteten die Aufgabe kompetent erledigen können, am Kern des Problems vorbei. Der Rechnungshof hebt darauf nicht ab. Ihm ist es vielmehr darum zu tun, daß den Betriebssachbearbeitern leicht Unfallmeldungen vorenthalten werden können und in der Vergangenheit auch vorenthalten worden sind, die zwar jede für sich relativ unbedeutend sind, in ihrer Häufung aber wegen immer wieder gleicher, möglicherweise strukturell bedingter Unfallursachen dringend präventive Maßnahmen des Arbeitsschutzes nahelegen. Aus diesem Grunde ist er der Auffassung, daß die Beurteilung der Unfallmeldungen den mit den konkreten Arbeitsverhältnissen besser vertrauten Betriebs-sachbearbeitern überlassen werden sollte. Im übrigen vermag er nicht einzusehen, aus welchem Grunde ein Fortfall der Vorauswahl und eine Verteilung der Erstbeurteilung der Unfallmeldungen auf die Betriebssachbearbeiter, also der mindestens teilweise Fortfall eines Arbeitsschritts, weniger rationell als die derzeitige Verfahrensweise sein soll. Das Gegenteil scheint ihm der Fall zu sein.

cherheitstechnik Hessens Praxis, daß auch dort, wo in einem Vorauswahlverfahren durch eine fachlich qualifizierte und kompetente Person und/oder die Fachbereichsleitung Wege- von Betriebsunfällen getrennt und Bagatelle- von untersuchungswürdigen Unfällen unterschieden werden, die zuständige Sachbearbeiterin bzw. der zuständige Sachbearbeiter jede betriebliche Unfallmeldung zur weiteren Bearbeitung erhält. Mit der Vorauswahl verknüpft ist eine fachliche Beurteilung, in die auch übergeordnete Gesichtspunkte einfließen. Sie dient zusammen mit der eigentlichen Unfallmeldung der/dem Einzelnen zur umfassenden Abwägung aller Umstände. Die Betriebssachbearbeiterin bzw. der Betriebssachbearbeiter entscheidet also letztlich, ob der Unfallmeldung nachgegangen werden muß. Unfallhäufungen werden dann von den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern firmenbezogen ausgewertet.

Damit wird in Hessen eine Praxis geübt, wie sie der Rechnungshof in seiner Tz. 137 Nr. 4 fordert.

Darmstadt, 17. Dezember 1996

**Prof. U. Müller**  
**Kühne**  
**Dr. Bienert**

**Prof. Dr. Harms**  
**Dr. Dwinger**  
**Dr. Marcus**

**Dr. Holzmann**  
**Heß**  
**Dr. Göschel**

Wiesbaden, den 12. Mai 1997

*Der Hessische*  
*Ministerpräsident*  
**Eichel**

*Der Hessische Minister*  
*der Finanzen*  
**Starzacher**

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Anlage zu den Bemerkungen 1996**

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
Darmstadt, 31. Oktober 1996

**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 1995 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

**Prof. U. Müller**