



HESSISCHER LANDTAG

20.05.98

Antrag der Landesregierung

**betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1996**

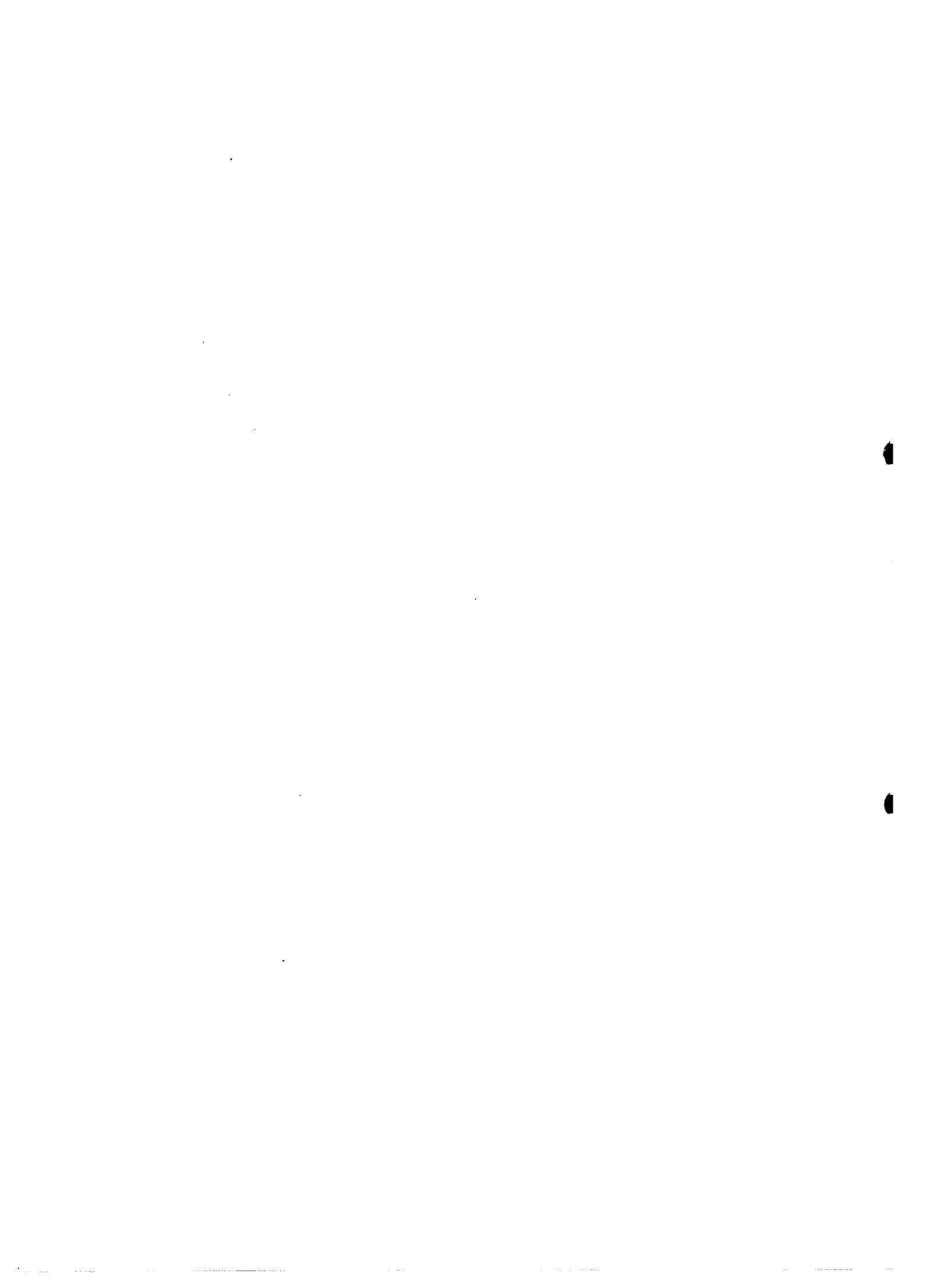
Im Anschluß an die Vorlage der Landesregierung vom 13. November 1997 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1996 (Drucks. 14/3346) übermittelt die Landesregierung nach Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1997
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1996**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1996 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 20. Mai 1998 · Ausgegeben am 23. Juni 1998

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



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1997

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1996**



**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1997
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1996**



Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
ATG	Ausgabetitelgruppe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BEG	Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der national-sozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
FH	Fachhochschule
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
Gj.	Geschäftsjahr
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
G 131	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des GG fallenden Personen
HGr	Hauptgruppe(n)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HH	Haushalt
HHA	Haushaltsausschuß
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HKM	Hessisches Kultusministerium
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMdILFN	Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz
HMUEJFG	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit
HMWK	Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
Hpl	Haushaltsplan
HU	Haushaltsunterlage
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IT	Informations-Technik
Kap.	Kapitel
LHO	Hessische Landshaushaltsordnung
LT	Landtag
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OGr	Obergruppe(n)
RH	Rechnungshof
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StAnz	Staatsanzeiger

StGH	Staatsgerichtshof
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz	Textziffer
USH	Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermNBest	Vermögensnachweisbestimmungen
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART		
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1994	11
3	Haushaltsrechnung 1995	11
6	Haushaltsplan 1996	11
7	Haushaltsrechnung 1996	12
9	Abschlußbericht 1996	13
12	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1996	15
14	Bereinigte Gesamteinnahmen	17
15	Steuern	17
25	Finanzausgleich	28
32	Steuerähnliche Abgaben	35
33	Eigene Einnahmen	35
34	Übertragungseinnahmen	36
35	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	37
36	Bereinigte Gesamtausgaben, Nettofinanzierungssaldo	38
37	Personalausgaben	39
48	Sächliche Verwaltungsausgaben	46
49	Investitionsausgaben	47
51	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	49
62	Verpflichtungsermächtigungen	57
63	Sondervermögen und Rücklagen	57
64	Liegenschaftsvermögen	58
65	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	58
66	Rechnungsprüfung 1996	59
67	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	59
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03		
68	Hessische Landesanstalt für Tierzucht, Neu-Ulrichstein (Kap. 03 32)	60
74	Inventarisierung von Sachvermögen in der Regionalentwicklungsverwaltung (Kap. 03 41 und 03 42)	66
75	Staatliche Maschinenbetriebe (Kap. 03 62)	68
81	Holzverkauf (Kap. 03 62 – 125 11)	78
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04		
84	Organisation und Wirtschaftlichkeit der Staatlichen Schulaufsicht (Kap. 04 51 und 04 52)	82
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05		
91	Maßnahmen des Behandlungsvollzugs (Kap. 05 05)	87

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

92	IT-Unterstützung in der Hessischen Flüchtlingsverwaltung (Kap. 08 42 ATG 69)	95
----	---	----

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

96	Abfallentsorgung bei den Hochschulen des Landes Hessen (Kap. 15 05 und andere)	97
105	Staatliche Materialprüfungsanstalt Darmstadt (Kap. 15 09 – ATG 91)	100
109	Personalverwaltung des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Kap. 15 11)	104
123	Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main (Kap. 15 25 – 685 44)	112

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

132	Landesbetrieb "Hessische Staatsbäder" (Kap. 17 04 – ATG 78)	115
-----	--	-----

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 21

144	Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main (Kap. 21 02)	120
149	Fortbildung ehrenamtlicher Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (Kap. 21 04/21 05)	128

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1997

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1996 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1996 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 16. Januar 1998.

Haushaltsrechnung 1994

- 2 Im Anschluß an Tz. 3 der Bemerkungen 1996 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Hj. 1995 ist folgendes festzuhalten:

Das Plenum hat in der 69. Sitzung am 15. Mai 1997 (TOP 18) der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1994 Entlastung erteilt.

Haushaltsrechnung 1995

- 3 Die Bemerkungen 1996 vom 17. Dezember 1996 sind dem Landtag und der Landesregierung am 3. Februar 1997 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 14. Mai 1997 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 19. Juni 1997 zusammen mit den Bemerkungen 1996 als LT-Drucksache 14/2877 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 10. Juli 1997 und hat die Berichterstatter zu den einzelnen Textzahlen bestimmt. Am 17. September, 8. Oktober und 12. November 1997 folgten weitere Beratungen. In seiner 15. Sitzung am 26. November 1997 hat der USH dem Haushaltsausschuß empfohlen, in seiner Beschlußfassung die Entlastung der Landesregierung vorzusehen. In seiner 34. Sitzung am 3. Dezember 1997 hat der Haushaltsausschuß entsprechend dieser Empfehlung beschlossen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 90. Sitzung am 29. Januar 1998 (TOP 12) angenommen.

- 4 Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1995 hat sich der Haushaltsausschuß in seiner 26. Sitzung am 12. März 1997 befaßt und dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1995 – empfohlen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 63. Sitzung am 20. März 1997 (TOP 31) angenommen.
- 5 Bezüglich der Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1995 hat das Plenum ebenfalls in seiner o. a. Sitzung (TOP 30) Entlastung erteilt.

Haushaltsplan 1996

- 6 Der Haushaltsplan für das Hj. 1996 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) 1996 vom 4. März 1996 und dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 15. Juli 1996 festgestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Haushaltsplan 1996 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1996 betrug im Soll
36908 137 700 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 0,5 v.H. unter den entsprechenden Beträgen des Hj. 1995. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 4523 765 000 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1996

- 7 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1996 vom 8. September 1997 dem Landtag mit Schreiben vom 13. November 1997 (LT-Drucksache 14/3346) vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	<u>DM</u>
Überplanmäßige Ausgaben	884 723 285,27
außerplanmäßige Ausgaben	1 692 650,74
Vorgriffe	<u>10 998,60</u>
Gesamtüberschreitung	886 426 934,61

Die Gesamtüberschreitung lag damit um 758,7 Mio DM unter dem Vorjahresstand (1645,2 Mio DM). Dies insbesondere deshalb, weil die Ermächtigung gemäß § 13 Abs. 6 HG 1996, Kredite vorzeitig zu tilgen und zusätzliche Tilgungsausgaben aus kurzfristigen Krediten zu leisten, in 1996 nur in Höhe von 52,6 Mio DM (1995: 1207,3 Mio DM) in Anspruch genommen wurde. Gleichzeitig fielen im Länderfinanzausgleich Mehrausgaben von 246,8 Mio DM an (1995 Minderausgaben).

Die in der Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesenen und nicht auf Grund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 585 303 896,70 DM bewegen sich bis auf 10 Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 11 Abs. 1 HG 1996 von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich in acht Fällen um überplanmäßige Personalausgaben, die auf Grund gesetzlicher Bestimmungen oder darauf beruhender Verordnungen und Erlasse geleistet werden konnten.

Die Überschreitung bei 19 03 – ATG 75 (Sozialer Wohnungsbau – Baudarlehen) in Höhe von 18 608 500 DM ist durch unvorhergesehen hohe Mittelinanspruchnahme auf Grund rechtsverbindlicher Bewilligungsbescheide aus früheren Bauprogrammen begründet; die Auszahlung der Mittel mußte entsprechend den Bescheiden nach Baufortschritt erfolgen. Die überplanmäßige Ausgabe bei 08 42 – 643 01 (Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz) betrug 24 700 537,16 DM. Gemäß der ausgebrachten Haushaltsvermerke ist diese Überschreitung durch Einsparungen bei den Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe (17 20 – 653 03) ausgeglichen worden.

Bei allen 10 über 10 Mio DM liegenden überplanmäßigen Ausgaben war ein Nachtragshaushalt nach § 11 Abs. 1 HG 1996 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 82 084,36 DM (Vorjahr: 9 Fälle – insgesamt 1 175 191,33 DM) lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1996).

In den Mehrausgaben in Höhe von 585 303 896,70 DM sind enthalten für

	<u>Mio DM</u>
– persönliche Verwaltungsausgaben	473,6
– Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz	24,7
– Baudarlehen Mietwohnungsbau	18,6
– Baudarlehen Programm Junge Familien	<u>10,0</u>
	526,9.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1996 hat sich der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung in seiner Sitzung am 26. November 1997 befaßt und dem Haushaltsausschuß empfohlen, dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1996 – vorzuschlagen. Der Haushaltsausschuß beschloß in seiner 34. Sitzung am 3. Dezember 1997 entsprechend. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 85. Sitzung am 9. Dezember 1997 (TOP 25) angenommen.

- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1996 wurde am 26. November 1997 in der 15. Sitzung des Unterausschusses zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung behandelt. Dem Haushaltsausschuß wurde vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1996 – Entlastung zu erteilen. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 34. Sitzung am 3. Dezember 1997 entsprechend beschlossen. Diese Beschlußempfehlung hat das Plenum in seiner 85. Sitzung am 9. Dezember 1997 (TOP 24) angenommen.

Abschlußbericht 1996

- 9 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1996

bei Ist-Einnahmen von	37 909 461 631,31 DM
und Ist-Ausgaben von	<u>37 909 398 492,92 DM</u>
als kassenmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von	63 138,39 DM

aus.

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre in Höhe von 95 284,86 DM berücksichtigt, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis

auf 158 423,25 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

– 2335 103 557,06 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 132,9 Mio DM über dem im Haushaltsgesetz veranschlagten Betrag von – 2202,2 Mio DM.

- 10 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Betrag von 103 628 224,65 DM ausgewiesen.

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

auf 984 486 671,00 DM

verringerten.

Den nach 1996 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von

Bemerkungen des Rechnungshofs

158 423,25 DM gegenüber, so daß sich für 1996 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

– 984 328 247,75 DM

ergibt.

- 11 In das Haushaltsjahr 1997 wurden Ausgabereste in Höhe von 984,5 Mio DM (Vorjahr 1 088,1 Mio DM) übertragen. Die Ausgabereste haben sich damit um 9,5 v.H. gegenüber 1996 verringert. Dies ist aber immer noch der zweithöchste Stand seit 1986. Infolge der Übertragung dieser Ausgabereste hat sich das Haushaltssoll 1997 wie folgt erhöht:

Ausgaben: Haushaltsbetrag 1997	37 899,3 Mio DM
Ausgabereste 1996	<u>984,5 Mio DM</u>
Rechnungssoll 1997	38 883,8 Mio DM

Rd. 59 v.H. (Vorjahr 61 v.H.) der übertragenen Mittel entfallen auf folgende 13 Buchungsstellen:

Buchungsstelle	Haushaltsrest 1995 1996 – Mio DM –	
03 19 – ATG 71 Förderung des Brandschutzes aus der Feuerschutzsteuer	49,1	26,1
03 71 – 883 72 Ersatzmaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen von Maßnahmen zu Lasten der zweckgebundenen Ausgleichsabgabe	77,5	84,5
07 99 – ATG 75 Förderung von Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des ÖPNV	31,7	9,2
15 09 – ATG 75 Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln	28,3	32,1
15 24 – ATG 93 Förderung von Wohnraum für Studenten (Haushaltsansätze: 1995 – 13 Mio DM, 1996 – 5 Mio DM)	20,7	2,2
17 24 – 613 01 Landesausgleichsstock Allgemeine Bewilligungen	21,1	19,7
17 30 – 883 71 Zuweisungen für Nahverkehrseinrichtungen	39,0	35,1
17 32 – 883 01 Einrichtungen der Kinderbetreuung	38,1	26,4
17 36 – 899 81 Förderung der Errichtung von Krankenhäusern – Zuschüsse an kommunale Krankenhäuser und die des Landeswohlfahrtsverbandes –	77,7	67,6
17 41 – 883 72 Zuweisungen für den Bau von Trink-/Abwasseranlagen an Gemeinden/Landkreise	69,3	71,5
17 41 – 887 72 Zuweisungen für den Bau von Trink-/Abwasseranlagen an Zweckverbände	31,5	27,2
17 52 – 883 71 Zuweisungen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: Zuweisungen an Gemeinden/GV aus dem Landesprogramm	152,6	141,9

Bemerkungen des Rechnungshofs

Buchungsstelle	Haushaltsrest	
	1995	1996
	– Mio DM –	
18 22 – 744 08 Hochschulregion Frankfurt am Main: Neubau eines Schwesternwohnheims/Appartementhauses	26,0	15,0
	<u>662,6*</u>	<u>558,4*</u>

*) Abweichung in der Summe durch Runden

Darüber hinaus erscheint die Entwicklung folgender Haushaltsreste besonders erwähnenswert:

Buchungsstelle	Haushaltsrest	
	1995	1996
	– Mio DM –	
15 30 – ATG 84 Bund-Länder-Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, ...	13,5	20,1
17 43 – 883 72 Zuweisungen zur Altlastensanierung an Kommunen	10,0	16,0
18 38 – 821 01 Erwerb von ehemals militärisch genutzten Liegenschaften	10,6	19,2
	<u>34,1</u>	<u>55,3</u>

Von den insgesamt übertragenen 984,5 Mio DM entfallen 343,8 Mio DM (Vorjahr 364,7 Mio DM) auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. In diesem Bereich im Saldo entstandene Ausgabereiste in Höhe von 40 Mio DM wurden nicht in das Hj. 1997 übertragen, sondern verstärken die nach dem Haushaltsplan 1998 ausgewiesene Steuerverbundmasse. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen wurde von der Restübertragung nach 1997 im Hinblick auf die bei der entsprechenden Entscheidung bereits absehbare Spitzabrechnung der Steuerverbundmasse 1996 abgesehen. Die Abrechnungsspitze aus 1996 vermindert die im Haushaltsplan 1998 ausgewiesene Steuerverbundmasse um 52,3 Mio DM.

Der Rechnungshof hat sich zuletzt in seinen Bemerkungen 1996 eingehend mit den Ausgabereisten befaßt und auf die damit verbundenen Unsicherheiten für den Haushaltsvollzug kommender Jahre hingewiesen. Bei einem Restestand von immer noch knapp einer Mrd. DM betrachtet er seine Ausführungen als nach wie vor aktuell.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1996

- 12 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1996 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für 1997 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1994 und 1995 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1

Einnahmen/Ausgaben	1994		1995		1996			1997	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben dar.: Steuereinnahmen	23 136,2 22 685,1	- 2,7 - 3,1	22 954,0 22 518,4	- 0,8 - 0,7	24 601,3 24 152,3	24 814,9 24 233,8	+ 8,1 + 7,6	25 333,2 24 924,3	+ 2,1 + 2,8
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	2 124,5	+ 5,0	2 252,3	+ 6,0	2 368,6	2 319,5	+ 3,0	2 400,0	+ 3,5
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 356,2	- 7,0	1 333,1	- 1,7	1 738,4 ²⁾	1 789,7 ¹⁾	+ 34,3	1 777,3	- 0,7
3 Schuldenaufnahmen dar.: Kreditmarktmittel brutto netto	7 352,3 7 304,0 2 443,1	+ 28,9 + 29,2 + 39,6	8 034,7 7 992,3 2 355,2	+ 9,3 + 9,4 - 3,6	6 332,8 6 288,0 1 931,8	6 625,1 6 583,5 2 174,7	- 17,5 - 17,6 - 7,7	6 472,3 6 436,0 1 900,0	- 2,3 - 2,2 - 12,6
Bundesarlehen	48,3	- 2,6	42,4	- 12,2	44,8	41,6	- 1,9	36,3	- 12,7
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungs- einnahmen ohne Rücklagen	1 392,7	- 8,7	1 451,3	+ 4,2	1 594,4	1 593,3	+ 9,8	1 758,5	+ 10,4
Entnahme sonst. Rückkl., Fonds und Stöcke	263,5	+ 159,5	443,8	+ 68,3	22,7	529,6	+ 19,3	45,0	- 91,5
Entnahme aus Ausgleichsrücklage	15,5	+	609,0	+	250,0	237,4	- 61,0	112,9	- 58,7
Einnahmen insgesamt	35 641,2	+ 3,0	37 078,2	+ 4,0	36 908,1	37 909,4	+ 2,2	37 899,3	- 0,0
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	27 666,6	- 2,6	27 610,8	- 0,2	29 899,4	30 112,7	+ 9,1	30 701,9	+ 2,0
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	12 218,0	+ 2,2	12 801,1	+ 4,8	12 986,9	13 005,5	+ 1,6	13 051,8	+ 0,4
5 Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für Schuldendienst dar.: Zinsen Tilgungen	1 792,4 7 082,8 2 168,5 4 914,3	+ 0,1 + 16,7 + 2,5 + 24,3	1 728,9 7 967,5 2 266,9 5 700,5	- 3,5 + 12,5 + 4,5 + 16,0	1 671,2 6 798,7 2 387,0 4 411,7	1 747,8 6 830,0 2 358,9 4 471,7	+ 1,1 - 14,3 + 4,1 - 21,6	1 703,2 7 090,8 2 486,7 4 604,0	- 2,6 + 3,8 + 5,4 + 3,0
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	9 979,1	- 2,3	9 797,3	- 1,8	11 321,5 ²⁾	11 507,6 ²⁾	+ 17,5	11 726,2	+ 1,9
Investitionsausgaben insgesamt	3 727,4	- 3,5	3 826,2	+ 2,7	3 679,5	3 765,7	- 1,6	3 720,9	- 1,2
7 dar.: Baumaßnahmen	749,3	- 20,1	675,0	- 9,9	716,9	655,4	- 2,9	766,7	+ 17,0
8 Sonstige Investitionen und Investitions- maßnahmen	2 978,2	+ 1,7	3 151,2	+ 5,8	2 962,6	3 110,3	- 1,3	2 954,2	- 5,0
9 Besondere Finanzierungsausgaben ohne Rücklagen	388,4	- 10,1	419,9	+ 8,1	447,8	444,6	+ 5,9	603,4	+ 33,7
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	452,8	+ 74,9	537,3	+ 18,7	2,5	608,3	+ 13,2	3,0	- 99,5
Ausgaben insgesamt	35 640,9	+ 3,0	37 078,2	+ 4,0	36 908,1	37 909,4	+ 2,2	37 899,3	- 0,0
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	29 938,9	- 0,2	30 484,0	+ 1,8	32 101,7	32 447,8	+ 6,4	32 756,8	+ 1,0
Überschuß +/Fehlbetrag - Nettofinanzierungssaldo	0,3 - 2 272,2	- - 42,6	0,1 - 2 873,1	- - 26,4	- - 2 202,2	0,1 2 335,1	- - 18,7	- - 2 054,9	- - 12,0
Strukturdaten (v.H.)									
Steuerdeckungsquote									
(nach LFA und Bahnreform)	74,0		72,2		74,4	73,5		75,8	
Kreditfinanzierungsquote	8,2		7,7		6,0	6,7		5,8	
Personalausgabenquote	40,8		42,0		40,5	40,1		39,8	
	(43,7)		(44,6)		(45,7)	(45,6)		(45,6)	
Zinsausgabenquote	7,2		7,4		7,4	7,3		7,6	
	(7,8)		(7,9)		(8,4)	(8,3)		(8,7)	
Investitionsquote	12,5		12,6		11,5	11,6		11,4	
	(13,3)		(13,3)		(12,9)	(13,2)		(13,0)	

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

²⁾ Anstieg insbesondere durch Veranschlagung der Bahnreform (1996: 666,1 Mio DM, 1997: 900,0 Mio DM)

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 13 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1996 erreichte ein Gesamtvolumen von 37 909 Mio DM. Es liegt damit um 2,2 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 1 001 Mio DM über dem veranschlagten Soll.

Bereinigte Gesamteinnahmen

- 14 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 30 112,7 Mio DM und liegen damit um 213,3 Mio DM über dem Haushaltssoll (29 899,4 Mio DM). Gegenüber dem Ist 1995 sind sie um 9,1 v.H. gewachsen, während sie sich in den alten Bundesländern (ohne Berlin) insgesamt um durchschnittlich 2,9 v.H. erhöhten. Maßgeblich für die hohe hessische Einnahmensteigerung war der sog. ALMA^{*)}-Steuerfall in 1995 (siehe Bemerkungen 1996, Tz. 15), der die Einnahmenbasis durch eine außergewöhnliche Körperschaftsteuer-Zerlegung (Landesanteil – 945,1 Mio DM) schmälerte. Die um den ALMA-Fall bereinigte Zuwachsrate liegt bei 5,5 v.H. und damit immer noch erheblich über dem Durchschnitt der alten Länder.

Die Struktur der Länderhaushalte wurde 1996 durch die Bahnreform und die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf der Ausgaben- und Einnahmenseite nachhaltig verändert. Mit der Bahnreform wurde die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr ab 1996 auf die Länder übertragen. Dazu stellt der Bund den Ländern Mittel aus seinem Mineralölsteueraufkommen zur Verfügung. Hessen erhielt 1996 Bundeszuweisungen zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Höhe von 666,1 Mio DM. Die um den ALMA-Fall und die Bahnreform bereinigte Zuwachsrate der bereinigten Gesamteinnahmen beträgt 3,1 v.H.

Durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sind die eigentlichen Kindergeldausgaben ab 1. Januar 1996 entfallen, da sie nunmehr unmittelbar mit der Steuerschuld verrechnet werden. Um das ursprüngliche Lastenverhältnis im Familienleistungsausgleich beizubehalten, erhalten die Länder insgesamt 1996 und 1997 zusätzlich 5,5 Prozent-Punkte vom Umsatzsteueraufkommen. Die Höhe der Umsatzsteuerpunkte wird für die Jahre ab 1998 überprüft.

Steuern

- 15 Die Steuereinnahmen lagen mit 24 233,8 Mio DM um 81,5 Mio DM bzw. 0,3 v.H. über dem Soll und um 1 715,4 Mio DM bzw. 7,6 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres. Die um den vorgenannten ALMA-Steuerfall bereinigte Zuwachsrate beträgt 3,3 v.H. Die Steuereinnahmen der alten Länder (ohne Berlin) erhöhten sich 1996 um durchschnittlich 2,6 v.H., blieben aber insgesamt rd. 6,5 Mrd. DM (-2,6 v.H.) unter dem Ansatz.

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

^{*)} ALMA-Beteiligungsgesellschaft mbH, Düsseldorf

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2
Steuereinnahmen des Landes Hessen

Steuerart	1995		1996		Veränderung	
	Mio DM		Mio DM		Mio DM	in v.H.
Lohnsteuer						
Gesamtaufkommen	28028,2	25991,7	-2036,5	- 7,3		
Zerlegungssaldo	- 1926,8	- 1581,7	345,1	17,9		
Landesanteil	11093,1	10374,3	- 718,9	- 6,5		
Veranlagte Einkommensteuer						
Gesamtaufkommen	491,2	324,9	- 166,3	-33,9		
Erstattungen	- 37,6	- 19,0	18,6	49,5		
Landesanteil	192,8	130,0	- 62,8	-32,6		
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag						
Gesamtaufkommen	2985,1	2650,9	- 334,2	-11,2		
Erstattungen	- 377,2	- 419,5	- 42,3	-11,2		
Landesanteil	1304,0	1115,7	- 188,3	-14,4		
Zinsabschlag						
Gesamtaufkommen	4699,1	4338,4	- 360,7	- 7,7		
Zerlegungssaldo	- 3477,4	- 3628,8	- 151,4	- 4,4		
Landesanteil	537,6	312,2	- 225,3	-41,9		
Körperschaftsteuer						
Gesamtaufkommen	1780,5	3768,1	1987,6	111,6		
Zerlegungssaldo	- 1671,5	- 369,8	1301,7	77,9		
Erstattungen	- 160,7	- 11,9	148,8	92,6		
Landesanteil	- 25,9	1693,2	1719,1	-		
Umsatzsteuer						
Gesamtaufkommen	16182,1	16785,9	603,8	3,7		
Landesanteil	4967,9	6294,7	1326,8	26,7		
Landesanteil (vj. Abrechnung)	310,0	- 83,3	- 393,3	-		
Fondsbeitrag	- 762,4	- 728,1	34,3	4,5		
Kompensation FLA an Gemeinden	-	214,7	214,7	-		
Einfuhrumsatzsteuer						
Gesamtaufkommen	2489,1	2356,9	- 132,2	- 5,3		
Landesanteil	1209,8	1348,2	138,4	11,4		
Gewerbesteuerumlage						
Gesamtaufkommen	403,8	461,6	57,8	14,3		
Landesanteil	201,9	230,8	28,9	14,3		
Gewerbesteuerumlage (Land)	434,6	486,3	51,7	11,9		
Vermögensteuer	844,9	976,1	131,2	15,5		
Erbschaftsteuer	265,2	345,4	80,2	30,3		
Grunderwerbsteuer	491,6	493,1	1,5	0,3		
Kraftfahrzeugsteuer	1057,6	1057,6	- 0,0	0,0		
Rennwett- und Lotteriesteuern	221,5	225,6	4,1	1,8		
Feuerschutzsteuer	78,1	86,5	8,4	10,8		
Biersteuer	96,1	90,2	- 5,9	- 6,2		
Landesanteile Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage Landessteuern	19463,4	20959,3	1495,9	7,7		
	3055,0	3274,5	219,5	7,2		
Steuereinnahmen vor LFA	22518,4	24233,8	1715,4	7,6		
Länderfinanzausgleich (LFA)	1810,0	3246,8	1436,8	79,4		
Verbleibende Steuereinnahmen	20708,4	20987,0	278,6	1,3		
Nachrichtlich:						
1. Länderfinanzausgleich zus.	1810,0	3246,8	1436,8	79,4		
2. Steuern vom Umsatz zus.	6487,7	7559,6	1071,9	16,5		
3. Steuerl. Kindergeld (100%)	0	- 1591,5	-1591,5	-		
4. Erstattungen Kindergeld (100%)	0	- 1559,6	-1559,6	-		

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die gravierenden Veränderungen bei Lohn- und Umsatzsteuer sind insbesondere auf die bereits erwähnte Neuordnung des Familienleistungsausgleichs zurückzuführen.

Die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben mit Antrag vom 27. Juni 1997 (LT-Drucksache 14/2990) die dem Land und seinen Kommunen als Ausgleich für das steuerbezogene Kindergeld zufließenden höheren Umsatzsteueranteile in den Jahren 1996 und 1997 auf Grund der Steuerschätzungen vom Mai 1997 mit "190 Mio DM zu niedrig" beziffert. Der Haushaltsausschuß hat in seiner 30. Sitzung am 23. Juli 1997 (TOP 5) dem Plenum empfohlen, folgenden Beschlusantrag anzunehmen:

"Der Hessische Landtag fordert die Bundesregierung auf, ihre Verpflichtung gegenüber den Ländern, sich am Familienleistungsausgleich angemessen zu beteiligen, zu erfüllen und die auf Grund falscher Prognosen um 2,8 Mrd. DM zu geringen Ausgleichszahlungen für 1996 und 1997 unverzüglich nachzahlen. Darüber hinaus ist der derzeitige Umsatzsteueranteil für den Familienleistungsausgleich von 5,5 v.H. auf mindestens 6,25 v.H. in 1998 anzuheben.

Der Hessische Landtag fordert die Landesregierung auf, die Initiative zu ergreifen und im Bundesrat die entsprechende Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zu beantragen."

Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 81. Sitzung am 30. Oktober 1997 (TOP 15 e) angenommen. Das Ergebnis dieser Initiative steht noch aus.

Die Zunahme der Körperschaftsteuer um 1,72 Mrd. DM stimmt mit der Entwicklung der gesamten Steuereinnahmen überein, die allerdings vor dem Hintergrund einer durch den ALMA-Steuerfall (einmalige Zerlegungsbelastung 945 Mio DM) stark abgesenkten Basis zu sehen ist.

Die Verbesserung des Steueraufkommens wird im übrigen durch Mehreinnahmen bei der Vermögensteuer (+131,2 Mio DM, insbesondere infolge hoher Abschluß- und Nachzahlungen) sowie bei der Erbschaftsteuer und bei den Gewerbesteuerumlagen (jeweils rd. 80 Mio DM), bestimmt. Der Fonds "Deutsche Einheit" erforderte (auf Grund rückläufiger Annuitäten) einen um 34,3 Mio DM niedrigeren Beitrag.

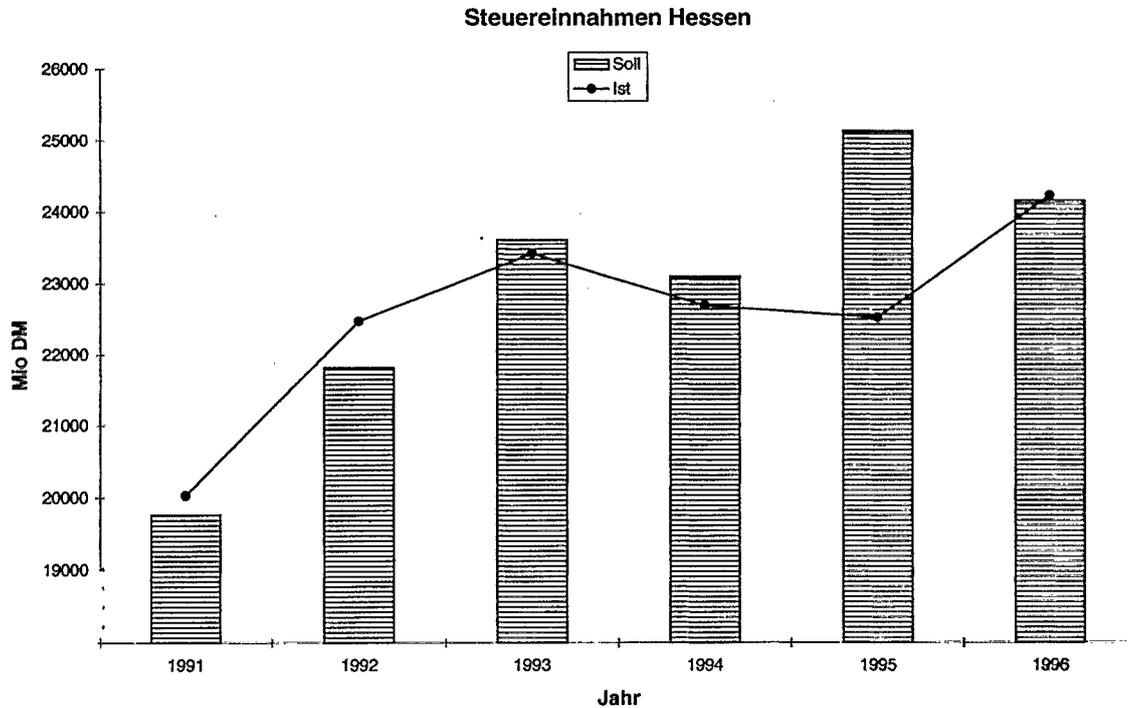
Negative Effekte gingen dagegen vom Umsatzsteuerausgleich aus, der 1996 per Saldo Nachforderungen zu Lasten des Landes erbrachte, während das Land 1995 erhebliche Rückzahlungen erhielt. Rückläufig entwickelte sich auch der Zinsabschlag (-225 Mio DM) sowie die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (-188 Mio DM), bei denen sich die günstige Einnahmeentwicklung in 1995 (erwartungsgemäß) nicht wiederholt hat.

Die veranlagte Einkommensteuer blieb - bei nur noch relativ geringem Steueraufkommen - infolge unverändert hoher Erstattungszahlungen trotz erhöhter Vorauszahlungen um knapp 63 Mio DM hinter ihrem Ergebnis 1995 zurück (s. dazu auch Tz. 19).

Die Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltssoll 1996 bei den gesamten Steuern von 81,5 Mio DM gehen in erster Linie auf die positive Entwicklung bei der Körperschaftsteuer (+113 Mio DM), Erbschaftsteuer (+60 Mio DM) und bei der Lohnsteuer (+54 Mio DM) zurück. Die stärkste entgegengerichtete Wirkung übte der Zinsabschlag aus. Hier blieben die Einnahmen um rd. 98 Mio DM unter dem Ansatz.

- 16 Die Steuereinnahmen Hessens haben sich seit 1991 gegenüber dem Haushaltssoll wie folgt entwickelt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

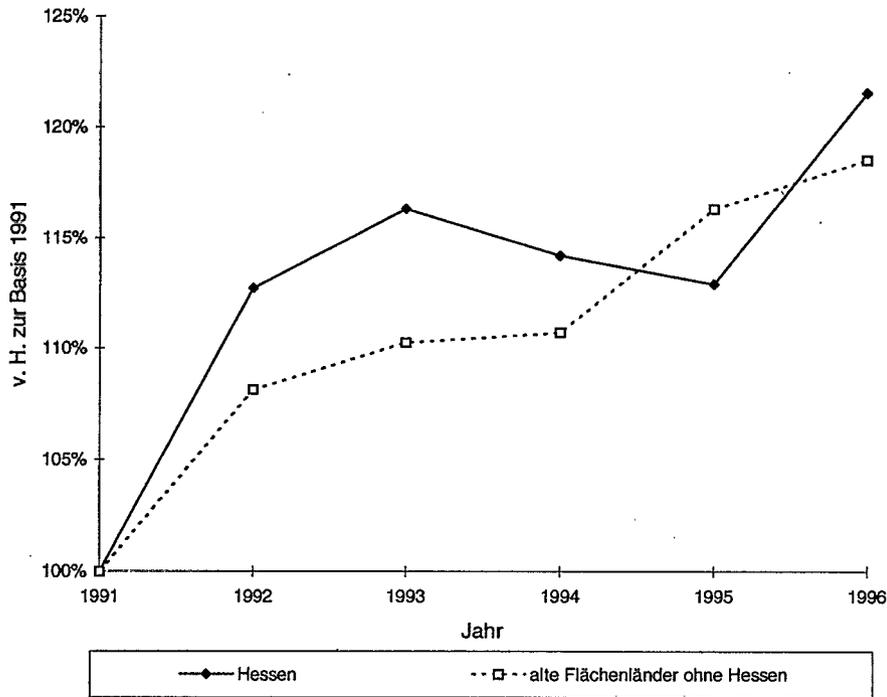


Die Sollunterschreitung von 193,5 Mio DM bzw. 0,8 v.H. in 1993 war vor allem auf die (bundesweite) Fehleinschätzung der Auswirkungen des neu eingeführten Zinsabschlags zurückzuführen. 1994 lagen die Steuereinnahmen um 409,9 Mio DM bzw. 1,8 v.H., 1995 um 2 616,6 Mio DM bzw. 10,4 v.H. unter dem Soll. Die ausgewiesenen Ansätze orientierten sich jeweils an den Ergebnissen des Arbeitskreises "Steuerschätzung" vom Vorjahr. Insbesondere in 1995 wurden die gravierende Korrektur der Steuererwartungen durch den Arbeitskreis im Oktober 1995 und die Auswirkungen des sog. ALMA-Falles nicht durch einen Nachtragshaushalt berücksichtigt. 1996 überstiegen die Steuereinnahmen das Soll um 81,5 Mio DM bzw. 0,3 v.H. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 15. Juli 1996 waren die ursprünglichen Steuererwartungen um 499,7 Mio DM zurückgenommen worden.

- 17 Die Entwicklung der hessischen Steuereinnahmen seit 1991 stellt sich im Vergleich mit der in den anderen alten Flächenländern wie folgt dar:

Bemerkungen des Rechnungshofs

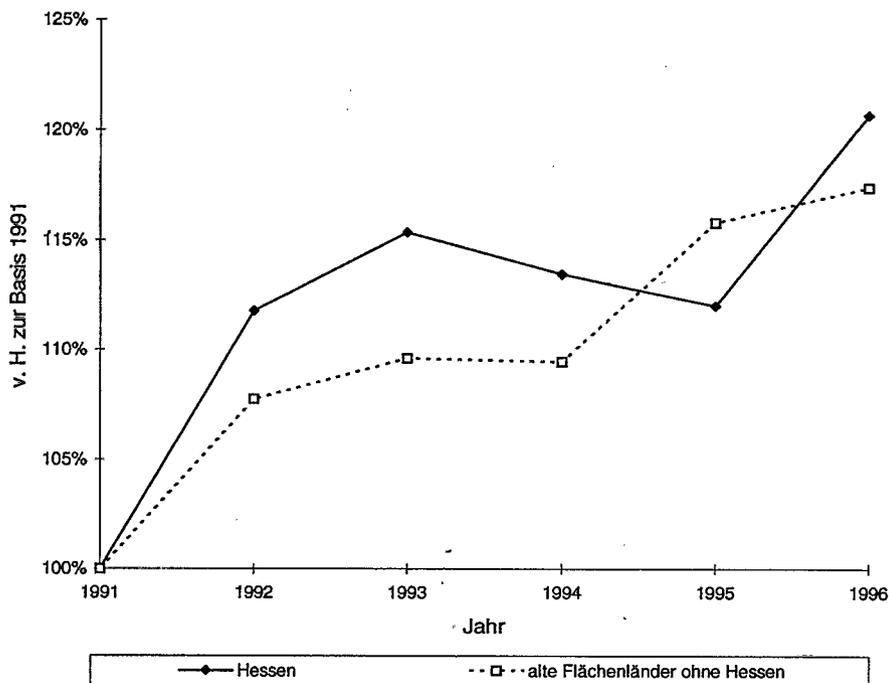
Gesamtsteuereinnahmen



Ausgehend von einer bereits überdurchschnittlichen Steuerkraft in 1991 erhöhten sich die Steuereinnahmen Hessens bis 1996 um 21,6 v.H. Im Durchschnitt der anderen alten Flächenländer stiegen sie nur um 18,5 v.H. an. Das Ergebnis in 1995 war durch den ALMA-Fall verursacht.

- 18 Dabei wuchsen die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern im Betrachtungszeitraum in Hessen um 20,7 v.H., im Durchschnitt der alten Flächenländer dagegen nur um 17,4 v.H.

Gemeinschaftsteuern



Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Anteil dieser Steuern an den gesamten Steuereinnahmen blieb trotz umfangreicher Steuerrechtsänderungen relativ konstant. Er veränderte sich von 87,2 v.H. auf 86,5 v.H. in Hessen und von 86,5 v.H. auf 86,1 v.H. im Durchschnitt der anderen alten Flächenländer.

- 19 Die bedeutendsten Arten der Gemeinschaftsteuern sind die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Nach deutschem Steuerrecht unterliegt das Einkommen natürlicher Personen der Einkommensteuer, dasjenige juristischer Personen der Körperschaftsteuer. Der haushaltsmäßige Ansatz für die Steuereinnahmen orientiert sich jedoch nicht nur an dieser Unterscheidung, sondern gliedert die Einkommensteuer nach der Art der Erhebung weiter auf in die Formen "Lohnsteuer", "veranlagte Einkommensteuer", "nicht veranlagte Steuern vom Ertrag" und "Zinsabschlag".

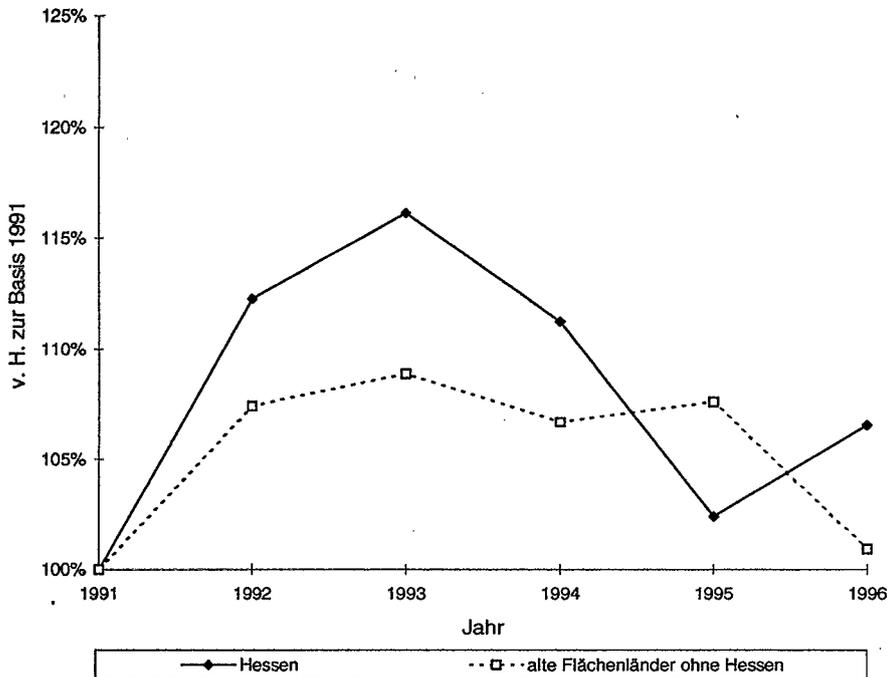
Die Art der Steuer, die abgeführt und von den Kassen entsprechend gebucht wird, ergibt sich aus den Einkünften, die der Steuerpflichtige bezieht. So werden etwa die Steuern auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit als "Lohnsteuer", die Steuern auf Einkünfte aus Zinserträgen als "Zinsabschlag" erfaßt. Für den Steuerpflichtigen sind diese Steuerzahlungen Vorauszahlungen auf die endgültig festzusetzende Einkommensteuer. Auch die Körperschaftsteuer erhält insoweit den Charakter einer Vorauszahlung der juristischen Personen auf die Steuerschuld ihrer Anteilseigner, da bei diesen neben der Dividende auch die anzurechnende Körperschaftsteuer als Einkommen deren persönlicher Einkommensteuer unterworfen und zugleich als eine Art Vorauszahlung davon abgesetzt wird.

Bei der Veranlagung eines Steuerpflichtigen werden dessen unterschiedliche Einkunftsarten zusammengefaßt. Daraus wird das zu versteuernde Einkommen abgeleitet und entsprechend dem Tarif die Einkommensteuer festgesetzt. Nach Anrechnung von Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Zinsabschlag oder Körperschaftsteuer und der geleisteten Vorauszahlungen verbleibt ein Erstattungs- oder Nachzahlungsbetrag, der aus dem Aufkommen der "veranlagten Einkommensteuer" gezahlt oder bei dieser vereinnahmt wird. Diese Steuerart stellt insofern eine "Restgröße" dar.

Auf Grund der Überschneidungen erscheint es sinnvoll, die verschiedenen Formen der Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer im Zusammenhang zu betrachten. Danach war folgende Entwicklung zu verzeichnen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Einkommen- und Körperschaftsteuer



Das überdurchschnittliche hessische Ergebnis in 1993 wurde auch durch beträchtliche Sollüberschreitungen dokumentiert. In 1994 wirkte sich die Auflösung der Eigenkapitalkategorie EK 56 mit einem starken Rückgang der Körperschaftsteuer aus. Das hessische Ergebnis 1995 ist durch den Sondereinfluß des ALMA-Falles geprägt. Durch diese Vergleichsstörung verzeichnete Hessen trotz der Neugestaltung des Kindergeldes und der neu geregelten Freistellung des Existenzminimums in 1996 im Gegensatz zu den anderen alten Flächenländern einen Anstieg der angeführten Steuerarten.

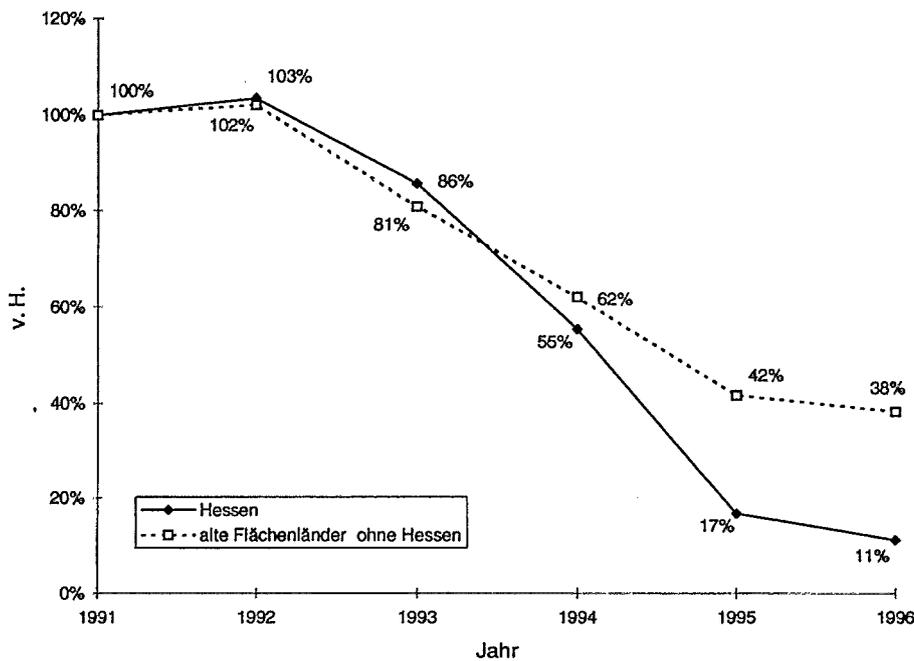
Das überdurchschnittliche Wachstum der hessischen Steuereinnahmen wird bei diesen Steuerarten besonders deutlich. Während sie von 1991 bis 1996 im Durchschnitt der alten Flächenländer nur um 0,9 v.H. anstiegen, wuchsen sie in Hessen um 6,6 v.H.

Insbesondere durch die erwähnten Steuerrechtsänderungen verringerte sich ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen in Hessen von 64,0 v.H. in 1991 auf 56,1 v.H. in 1996, im Durchschnitt der anderen alten Flächenländer von 61,1 v.H. auf 52,0 v.H. Der Anteil der Lohnsteuer veränderte sich dabei von 45,8 v.H. auf 42,7 v.H. in Hessen und von 42,4 v.H. auf 39,1 v.H. im Durchschnitt der anderen alten Flächenländer. Hier wirkt sich das überdurchschnittlich hohe hessische Einkommensniveau aus.

Eine Sonderentwicklung war bei der veranlagten Einkommensteuer zu verzeichnen:

Bemerkungen des Rechnungshofs

veranlagte Einkommensteuer



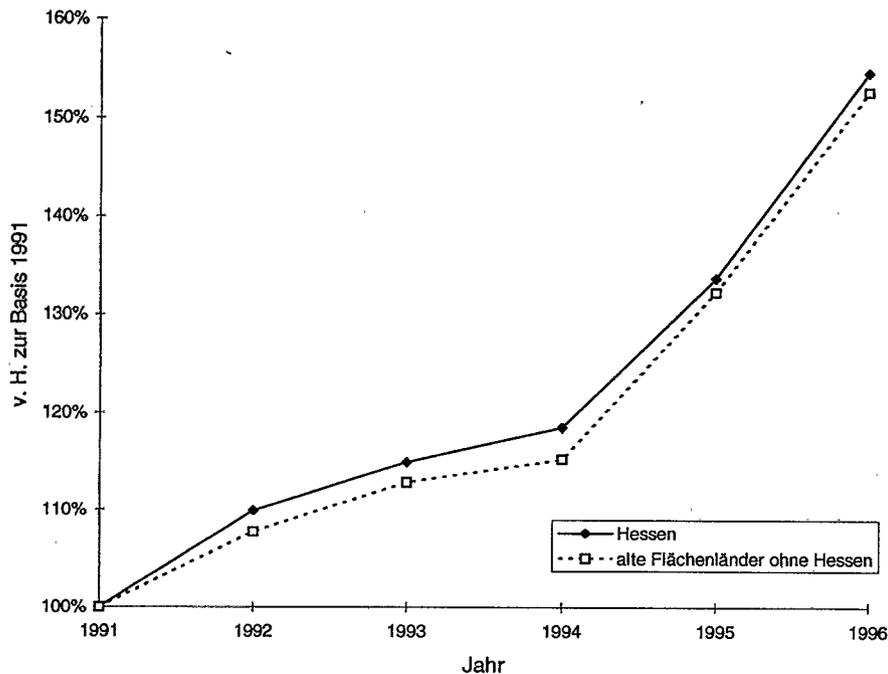
Während die hessischen Einnahmen hier von 1991 bis 1996 um 89 v. H. zurückgingen, war bei den anderen alten Flächenländern ein durchschnittlicher Rückgang um 62 v. H. zu verzeichnen. Der Anteil der veranlagten Einkommensteuer am Gesamtaufkommen verminderte sich dabei in Hessen von 5,8 v. H. auf 0,5 v. H., in den anderen alten Flächenländern von im Durchschnitt 8,8 v. H. auf 2,8 v. H.

Bei der Bewertung der Entwicklung ist zu beachten, daß diese Steuerart die vorstehend erläuterte "Restgröße" darstellt. Die Höhe der hier zu buchenden Erstattungen ist abhängig von den auch bei den anderen angeführten Steuerarten geleisteten "Vorauszahlungen". Deshalb kann aus den vorstehenden Daten nicht mit der gebotenen Sicherheit geschlossen werden, daß in Hessen vergleichsweise höhere "steuertechnische Verluste" geltend gemacht wurden.

- 20 Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer abzüglich der Umsatzsteuerkürzungen zugunsten des Fonds "Deutsche Einheit" und in 1996 zugunsten der Kommunen (Familienleistungsausgleich) nahmen folgenden Verlauf:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Steuern vom Umsatz



Die vom Durchschnitt der restlichen Flächenländer nur gering abweichende Entwicklung Hessens hängt von der vom "Prinzip des örtlichen Aufkommens" abweichenden Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern ab. Nach Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG i. V. mit § 2 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird der Länderanteil am Aufkommen aus der Umsatzsteuer zu 75 v.H. nach der Einwohnerzahl aufgeteilt. Länder mit einem auf Grund ihrer Wirtschaftskraft hohen Pro-Kopf-Umsatzsteueraufkommen werden hierdurch schlechter, Länder mit einem geringen Pro-Kopf-Umsatzsteueraufkommen besser gestellt. Dieser Effekt wird durch den sog. Umsatzsteuerausgleich gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4 2. Hs. GG i. V. mit § 2 Abs. 2 FAG ergänzt: Vom verbleibenden Viertel des Länderanteils erhalten die Länder, deren Steuereinnahmen (ohne Umsatzsteuer und ohne Steuereinnahmen der Gemeinden nach § 8 FAG) je Einwohner unter 92 v.H. des Länderdurchschnitts liegen, Ergänzungsanteile, bis sie 92 v.H. des Länderdurchschnitts erreicht haben.

Die Einnahmen aus den Umsatzsteuern erhöhten sich in Hessen im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 54,6 v.H. und in den anderen alten Flächenländern um 52,6 v.H.

1995 wirkte sich insbesondere die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus; der Länderanteil an der Umsatzsteuer wurde zum Ausgleich für Transferleistungen an die neuen Länder um 7 Prozent-Punkte auf 44 v.H. erhöht. In 1996 erfolgte im Hinblick auf die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs eine weitere Anhebung um 5,5 Prozent-Punkte auf 49,5 v.H.

Der Anteil der Steuern vom Umsatz an den gesamten Steuereinnahmen erhöhte sich von 1991 bis 1996 in Hessen von 21,6 v.H. auf 27,4 v.H., in den anderen alten Flächenländern im Durchschnitt von 24,3 v.H. auf 31,3 v.H.

Die Begründung für den geringeren Anteil der Steuern vom Umsatz in Hessen läßt sich aus einem Vergleich der Pro-Kopf-Einnahmen aus den unter Tz. 19 angeführten Einkommen-/Körperschaftsteuern herleiten. Diese betragen in Hessen 1996 2265 DM pro Einwohner, ansonsten 1879 DM pro Einwohner. Bei den Steuern vom Umsatz war das Verhältnis auf Grund

Bemerkungen des Rechnungshofs

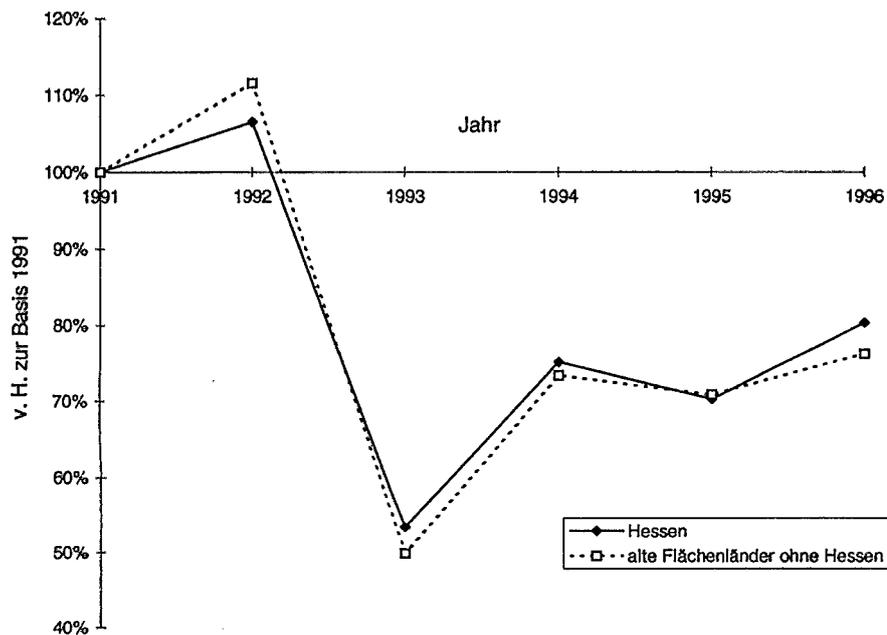
der dargestellten Verteilungsregeln 1 108 DM (Hessen) zu 1 132 DM.

- 21 Die Gemeinden führen nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes seit 1. Januar 1970 eine Umlage aus dem Aufkommen der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und -kapital je zur Hälfte an Bund und Land ab.

Die Umlage wird ermittelt, in dem das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und nach dem Gewerbekapital im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit einem bestimmten Prozentsatz (Umlagesatz) vervielfältigt wird.

Der Länderanteil an dieser Umlage hat sich wie folgt entwickelt:

Gewerbesteuerumlage



Der Umlagesatz betrug 1992 52 v.H., wurde 1993 auf 28 v.H. herabgesetzt und blieb von 1994 bis 1996 mit 38 v.H. konstant.

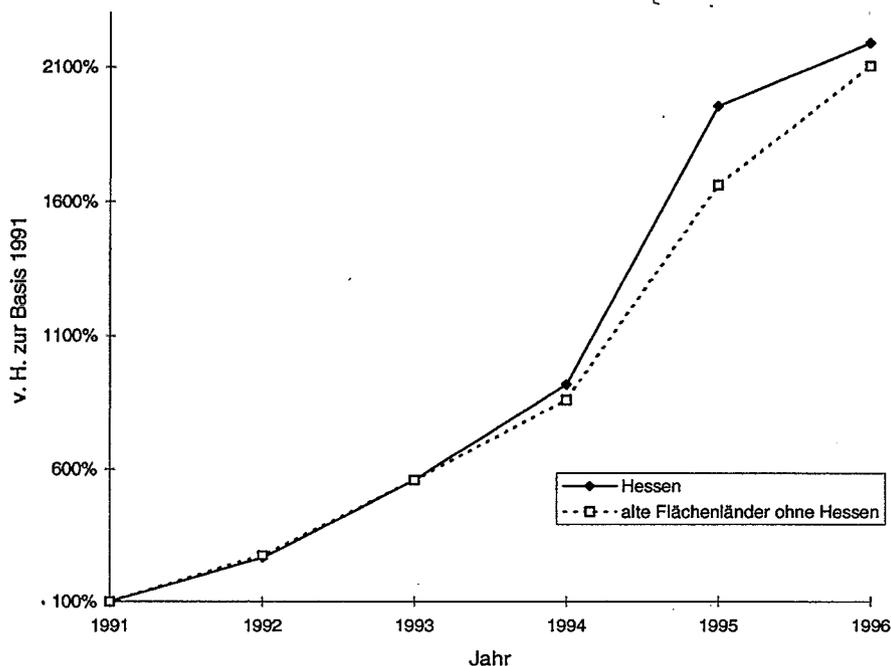
Das Aufkommen verminderte sich von 1991 bis 1996 in Hessen um 19,7 v.H., in den anderen alten Flächenländern um durchschnittlich 23,8 v.H.

Der Anteil der Gewerbesteuerumlage am gesamten Steueraufkommen veränderte sich von 1991 bis 1996 in Hessen von 1,4 v.H. auf 0,9 v.H., in den anderen alten Flächenländern von 1,3 v.H. auf 0,9 v.H.

- 22 Darüber hinaus liefern die Gemeinden seit 1991 als Teil ihres Beitrags zur Finanzierung der Deutschen Einheit eine "erhöhte" Gewerbesteuerumlage an das jeweilige Land ab (durch Erhöhung des unter Tz. 21 dargelegten Umlagesatzes). Die Umlage hat sich wie folgt entwickelt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Gewerbsteuerumlage - Anhebung



Der Gewerbesteuer-Umlagesatz betrug eingangs 28 v.H., erhöhte sich in 1993 zunächst auf 35 v.H., dann auf 39 v.H. und wurde für 1994 auf 56 v.H. festgesetzt. Die Umlage sollte bis 1994 der Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" dienen. Ab 1995 wurde ein Umlagesatz von 29 v.H. als Finanzierungsbeitrag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und weitere 12 v.H. als Grundbeitrag zum Fonds "Deutsche Einheit" festgesetzt. 1996 ermäßigte sich dieser Grundbeitrag auf 11 v.H.

Bei der dargestellten Entwicklung handelt es sich um das kassenmäßige Ergebnis. Aus der Ist-Abrechnung 1995 sind den hessischen Kommunen 1997 bei zunächst geleisteten Zahlungen von 434,6 Mio DM 72,4 Mio DM erstattet worden, für 1996 sind dagegen im Haushaltsplan 1998 bei zunächst geleisteten Zahlungen von 486,3 Mio DM Nachzahlungen in Höhe von 56,2 Mio DM eingestellt worden.

Der Anteil der "erhöhten" Gewerbesteuerumlage am Gesamtsteueraufkommen veränderte sich in Hessen von 0,1 v.H. in 1991 auf 2,0 v.H. in 1996, in den anderen alten Flächenländern von 0,1 v.H. auf 1,8 v.H.

- 23 Die reinen Landessteuern haben sich seit 1991 wie folgt entwickelt:

Landessteuern



Verantwortlich für die stark abweichende Entwicklung von 1993 auf 1994 war das in Hessen im Gegensatz zu den anderen Ländern niedrigere Aufkommen an Erbschaftsteuer.

Insgesamt sind die Landessteuern im Vergleichszeitraum in Hessen um 27,6 v.H., in den anderen alten Flächenländern dagegen durchschnittlich nur um 18,9 v.H. gewachsen. Wie schon bei den Gemeinschaftsteuern (Hessen +20,7 v.H. – sonstige +17,4 v.H.) ist auch bei diesen Abgaben in Hessen ein überproportionales Wachstum festzustellen.

Der Anteil der Landessteuern am Gesamtaufkommen veränderte sich von 1991 bis 1996 in Hessen von 12,8 v.H. auf 13,5 v.H., in den sonstigen alten Flächenländern von durchschnittlich 13,1 v.H. auf 13,9 v.H.

- 24 Ein Ländervergleich der auf die einzelnen Steuerarten entfallenden Anteile am Gesamtaufkommen ist als Anlage 2 dieser Bemerkungen beigelegt.

Finanzausgleich

- 25 Die hohe hessische Steuerkraft wirkt sich bei den Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) aus. Diese beliefen sich 1996 auf 3 246,8 Mio DM. Dies waren 1 436 Mio DM bzw. 79,4 v.H. mehr als 1995 und 246,8 Mio DM mehr als veranschlagt. Beim Vorjahresvergleich ist eine hohe Rückzahlung von ca. 750 Mio DM zu berücksichtigen, die als Teilkompensation von Mindereinnahmen infolge der Zerlegungszahlung aus dem ALMA-Fall erfolgte. Im übrigen sind die höheren LFA-Zahlungen Folge einer schwächeren Steuerkraftentwicklung in den anderen Bundesländern.

Die Höhe des LFA-Ansatzes ist von der Einschätzung der Steuerkraft abhängig. Der im Nachtragshaushalt 1996 ausgewiesene Betrag von 3 Mrd. DM beruhte auf der Mai-Steuerschätzung 1996.

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1996 noch 20 987,0 Mio DM. Dies waren 278,6 Mio DM bzw. 1,3 v.H. mehr als im Vorjahr,

Zu Tz. 25 bis 31

Ebenso wie der Rechnungshof sieht auch die Landesregierung mit großer Besorgnis die weit überproportionale und auf Dauer nicht hinnehmbare Belastung des Landes durch den Länderfinanzausgleich. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß das Bundesverfassungsgericht das vom Rechnungshof kritisierte Verfahren des mehrstufigen Finanzausgleichs in seiner Ausgestaltung durch das Finanzausgleichsgesetz mit Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148) für im wesentlichen verfassungsgemäß erklärt hat. Insbesondere können die vom Rechnungshof angestellten Berechnungen zur Pro-Kopf-Ländersteuerkraft nicht als Beleg für eine (verfassungsrechtlich unzulässige) Übernivellierung angesehen werden, da nach diesem

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

aber 165,3 Mio DM weniger als im Haushaltsplan 1996 veranschlagt worden waren. Während sich die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen um 1,3 v.H. erhöhten, ermäßigten sich die Ausgaben ohne LFA und Bahnreform um 0,5 v.H., so daß die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA und Bahnreform) von 72,2 v.H. im Jahre 1995 auf 73,5 v.H. im Jahre 1996 anstieg.

- 26 Die nachstehende Übersicht 3 weist die vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1996 aus. Basis der Berechnungen sind die Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe des jeweiligen Landes nach Durchführung des unter Tz. 20 geschilderten Umsatzsteuerausgleichs sowie bestimmte Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder werden die Einwohnerzahlen der Länder Berlin, Bremen und Hamburg mit 135 v.H. ("Veredelung" der Einwohner in Stadtstaaten) und die Einwohnerzahlen der übrigen Länder mit 100 v.H. gewertet. Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden werden die ersten 5000 Einwohner einer Gemeinde mit 100 v.H. gewertet; mit steigender Einwohnerzahl und -dichte steigt dieser Satz auf bis zu 136 v.H. an.

In der Berechnung nicht enthalten sind die auf die Jahre 1995 bis 1998 befristeten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von jährlich 1,8 Mrd. DM an Bremen und 1,6 Mrd. DM an das Saarland zum Zwecke der Haushaltssanierung.

Urteil bei der Berechnung der Finanzkraft auch die Gemeindesteuern, die Einwohnerwertungen der Stadtstaaten und die Hafenlasten berücksichtigt werden müssen.

Gleichwohl wird die Landesregierung sämtliche Möglichkeiten prüfen, in einem Normenkontrollverfahren die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen nach der Einbeziehung der neuen Länder unter Berücksichtigung der Finanzströme zwischen Bund und Ländern präziser klären zu lassen und auf dieser Grundlage die ohnehin gebotene Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs in Angriff zu nehmen. Zur Vorbereitung wird sie zunächst ein finanzwissenschaftliches Gutachten in Auftrag geben, das insbesondere

- die Fehlleistungen bzw. fehlenden Anreizwirkungen des jetzigen Systems,
- die unterschiedlich wirkenden Finanzströme und
- die Möglichkeiten einer Begrenzung der bestehenden hohen Ausgleichs- und Abschöpfungsintensität untersuchen soll.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3
Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleich

nachrichtlich:	Nordrhein-Westfalen	Bayern	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	Hamburg	Bremen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Berlin	Insgesamt	
Ausgleichsmaßzahl	74,468	49,544	42,674	32,214	24,860	16,442	11,243	4,475	9,360	3,685	18,794	11,250	10,270	10,465	7,490	19,076	346,311
1 Finanzkraft vor LFA	79,253	53,786	46,432	30,739	29,122	15,824	11,201	4,017	10,099	2,917	15,890	9,447	8,629	8,907	6,260	13,787	346,311
1.1 FKM in % der AMZ ¹⁾	106,43%	108,56%	108,81%	95,42%	117,15%	96,25%	99,63%	89,77%	107,90%	79,15%	84,53%	83,97%	84,03%	85,11%	83,57%	72,27%	100,00%
1.2 Rangfolge	5	3	2	8	1	7	6	9	4	15	11	13	12	10	14	16	
2 LFA ²⁾	-3,125	-2,862	-2,521	553	-3,240	231	16	234	-481	635	1,965	1,241	1,127	1,035	856	4,335	0
in DM je Einwohner	-174,5	-238,2	-243,7	71,0	-538,5	58,1	5,8	216,2	-281,8	935,1	431,1	454,3	451,4	406,6	470,3	1,250,4	
2.1 Finanzkraft nach LFA	76,128	50,925	43,911	31,292	25,883	16,056	11,217	4,251	9,618	3,552	17,855	10,688	9,757	9,942	7,116	18,123	346,311
2.2 FKM in % der AMZ	102,23%	102,79%	102,90%	97,14%	104,12%	97,65%	99,77%	95,00%	102,75%	96,38%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	100,00%
2.3 Rangfolge	5	3	2	8	1	7	6	10	4	9	10	10	10	10	10	10	
3 Fehlbetrag-BEZ ³⁾	0	0	0	830	0	347	24	201	0	120	846	506	462	471	337	858	5,003
3.1 Finanzkraft nach Fehl-BEZ	76,128	50,925	43,911	32,121	25,883	16,403	11,240	4,452	9,618	3,672	18,700	11,194	10,219	10,413	7,453	18,981	351,313
3.2 FKM in % der AMZ	102,23%	102,79%	102,90%	99,71%	104,12%	99,77%	99,98%	99,50%	102,75%	99,64%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	101,44%
3.3 Rangfolge	5	3	2	8	1	7	6	10	4	9	10	10	10	10	10	10	
4 BEZ wegen Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	219	164	153	0	126	0	164	164	164	164	219	1,537
4.1 Finanzkraft nach BEZ wegen Kosten pol. Führung	76,128	50,925	43,911	32,121	25,883	16,622	11,404	4,605	9,618	3,798	18,700	11,358	10,383	10,577	7,617	19,200	352,850
4.2 FKM in % der AMZ	102,23%	102,79%	102,90%	99,71%	104,12%	101,10%	101,44%	102,92%	102,75%	103,06%	99,50%	100,96%	101,10%	101,07%	101,69%	100,65%	101,89%
4.3 Rangfolge	7	5	4	15	1	10	9	3	6	2	16	13	11	12	8	14	
5 Sonstige BEZ (ohne SanBEZ) ⁴⁾	0	0	0	456	0	406	204	72	0	72	3,621	2,170	1,984	2,023	1,447	2,755	15,211
5.1 Finanzkraft nach BEZ	76,128	50,925	43,911	32,578	25,883	17,028	11,608	4,677	9,618	3,870	22,322	13,529	12,367	12,600	9,064	21,955	368,061
5.2 FKM in % der AMZ	102,23%	102,79%	102,90%	101,13%	104,12%	103,57%	103,25	104,53%	102,75%	105,01%	118,77%	120,25%	120,41%	120,39%	121,00%	115,09%	106,28%
5.3 Rangfolge	15	13	12	16	9	10	11	8	14	7	5	4	2	3	1	6	
6 Ausgleich "Überproportionaler Belastungen"	-301	-200	-174	505	-103	50	124	73	-29	52	0	0	0	0	0	0	0
6.1 Finanzkraft nach Ausgleich "überproport. Belastungen"	75,827	50,725	43,737	33,083	25,780	17,078	11,733	4,750	9,589	3,922	22,322	13,529	12,367	12,600	9,064	21,955	368,061
6.2 FKM in % der AMZ	101,83	102,38%	102,49%	102,70%	103,70%	103,87%	104,36	106,16%	102,45%	106,43%	118,77%	120,25%	120,41%	120,39%	121,00%	115,09%	106,28%
6.3 Rangfolge	16	15	13	12	11	10	9	8	14	7	5	4	2	3	1	6	
7 Reale Ansatze FDE ⁵⁾	-1,847	-1,237	-1,066	-782	-624	-400	-277	-107	-205	-78	0	0	0	0	0	-226	-6,850
7.1 Finanzkraft nach FDE	73,980	49,488	42,671	32,302	25,156	16,678	11,456	4,643	9,385	3,844	22,322	13,529	12,367	12,600	9,064	21,729	361,211
7.2 FKM in % der AMZ	99,34%	99,89%	99,95%	100,27%	101,19%	101,44%	101,90%	103,76%	100,26%	104,31%	118,77%	120,25%	120,41%	120,39%	121,00%	113,90%	104,30%
7.3 Rangfolge	16	15	14	12	11	10	9	8	13	7	5	4	2	3	1	6	

¹⁾ Finanzkraftmaßzahl (FKM) und Ausgleichsmaßzahl (AMZ) gemäß § 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), (BGBl. III 603:10)
²⁾ endgültige LFA-Abrechnung 1998
³⁾ Bundes-Einkommensteuern-Zuweisung
⁴⁾ Sanierungs-Einkommensteuern-Zuweisung
⁵⁾ Fonds Deutsche Einheit

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Übersicht zeigt, daß Hessen nach den Ausgleichsleistungen in der Finanzkraftreihenfolge vom ursprünglich ersten Platz auf den 11. Platz zurückfällt und daß seine Finanzkraft unter dem Durchschnittswert aller Länder liegt.

- 27 Noch deutlicher gehen die Umschichtungswirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus der Übersicht 4 hervor. Im Gegensatz zur Übersicht 3 sind hier die Steuereinnahmen der Kommunen nicht berücksichtigt und es sind die realen (ungegewichteten) Einwohner der Länder am 30. Juni 1996 angesetzt.

Hessen nimmt den vorletzten Platz in der Steuerkraftreihenfolge ein, nachdem es vor dem Ausgleich auf dem zweiten Platz gelegen hat.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 4
Rangfolge bei der Ländersteuerkraft*)

	Nordrhein- Westfalen	Bayern	Baden- Württemberg	Nieder- sachsen	Hessen	Rheinland- Pfalz	Schleswig- Holstein	Saarland	Hamburg	Bremen	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Branden- burg	Mecklenburg- Vorpommern	Berlin	Ins- gesamt
nachrichtlich: Einwohner am 30.06.1996	17,908	12,015	10,344	7,795	6,016	3,983	2,731	1,083	1,709	0,679	4,557	2,731	2,497	2,546	1,821	3,467	81,882
1 Ländersteuern vor LFA	67,019	45,696	39,152	26,233	24,629	13,602	9,543	3,529	8,485	2,494	14,835	8,900	8,134	8,293	5,931	11,671	298,168
1.1 in DM je Einwohner	3,742	3,803	3,785	3,365	4,094	3,415	3,495	3,258	4,967	3,674	3,260	3,258	3,258	3,258	3,258	3,366	3,641
1.2 Rangfolge	5	3	4	10	2	8	7	13	1	6	11	12	13	13	13	9	
2 LFA	-3,125	-2,862	-2,521	553	-3,240	231	16	234	-481	635	1,965	1,241	1,127	1,035	856	4,335	0
2.1 Ländersteuern nach LFA	63,894	42,835	36,631	26,786	21,390	13,834	9,559	3,763	8,004	3,129	16,820	10,141	9,261	9,328	6,788	16,007	298,168
2.2 in DM je Einwohner	3,568	3,565	3,541	3,436	3,555	3,473	3,501	3,474	4,685	4,609	3,691	3,713	3,709	3,665	3,728	4,616	3,641
2.3 Rangfolge	9	10	12	16	11	15	13	14	1	3	7	5	6	8	4	2	
3 Fehlbetrags-BEZ	0	0	0	830	0	347	24	201	0	120	846	506	462	471	337	858	5,003
3.1 Ländersteuern nach Fehl-BEZ	63,894	42,835	36,631	27,616	21,390	14,181	9,583	3,964	8,004	3,249	17,665	10,647	9,723	9,799	7,125	16,865	303,171
3.2 in DM je Einwohner	3,568	3,565	3,541	3,543	3,555	3,560	3,509	3,660	4,685	4,787	3,876	3,898	3,895	3,850	3,913	4,864	3,703
3.3 Rangfolge	10	11	15	14	13	12	16	9	3	2	7	5	6	8	4	1	
4 BEZ wegen Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	219	164	153	0	126	0	164	164	164	164	219	1,537
4.1 Ländersteuern nach BEZ	63,894	42,835	36,631	27,616	21,390	14,400	9,747	4,117	8,004	3,375	17,665	10,811	9,887	9,963	7,289	17,084	304,708
4.2 wegen Kosten pol. Führung	3,568	3,565	3,541	3,543	3,555	3,615	3,569	3,801	4,685	4,972	3,876	3,958	3,960	3,914	4,004	4,927	3,721
4.3 Rangfolge	12	13	16	15	14	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
5 Sonstige BEZ (ohne SanBEZ)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1 Ländersteuern nach BEZ	63,894	42,835	36,631	27,616	21,390	14,400	9,747	4,117	8,004	3,375	17,665	10,811	9,887	9,963	7,289	17,084	304,708
5.2 in DM je Einwohner	3,568	3,565	3,541	3,543	3,555	3,615	3,569	3,801	4,685	4,972	3,876	3,958	3,960	3,914	4,004	4,927	3,721
5.3 Rangfolge	12	13	16	15	14	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
6 Ausgleich "Überpro- portionaler Belastungen"	-301	-200	-174	505	-103	50	124	73	-29	52	0	0	0	0	0	0	0
6.1 Ländersteuern nach Ausgleich	63,592	42,635	36,458	28,121	21,287	14,450	9,871	4,190	7,975	3,427	17,665	10,811	9,887	9,963	7,289	17,084	304,708
6.2 "Überproport. Belastungen"	3,531	3,549	3,525	3,608	3,538	3,628	3,615	3,869	4,668	5,049	3,876	3,958	3,960	3,914	4,004	4,927	3,721
6.3 Rangfolge	13	14	16	12	15	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
7 Restliche Annuitäten FDE	-1,847	-1,237	-1,066	-782	-624	-400	-277	-107	-205	-78	0	0	0	0	0	-226	-6,850
7.1 Ländersteuern nach FDE	61,745	41,398	35,391	27,340	20,663	14,050	9,594	4,083	7,771	3,349	17,665	10,811	9,887	9,963	7,289	16,858	297,858
7.2 in DM je Einwohner	3,448	3,446	3,421	3,507	3,435	3,527	3,514	3,770	4,548	4,934	3,876	3,958	3,960	3,914	4,004	4,862	3,638
7.3 Rangfolge	13	14	16	12	15	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	

*) endgültige LFA-Abrechnung 1998

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 28 Auch 1996 verzeichnet Hessen mit 4094 DM nach Hamburg (4967 DM) die höchsten Pro-Kopf-Steuererinnahmen vor Ausgleichsleistungen aller Bundesländer. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Steuerkraftvorsprung durch den ALMA-Fall in 1995 und vergleichsweise höhere Steuererinnahmen Hessens in 1996 noch vergrößert. Gegenüber den anderen Bundesländern – mit Ausnahme Hamburgs, das eine um 873 DM höhere Steuerkraft je Einwohner als Hessen besitzt – ergibt sich in 1996 nach durchgeführtem Umsatzsteuerausgleich immer noch folgender Steuerkraftvorsprung:

Steuerkraftvorsprung Hessens je Einwohner vor LFA *)
– 1996 –

Land	DM
Nordrhein-Westfalen	352
Bayern	291
Baden-Württemberg	309
Niedersachsen	729
Rheinland-Pfalz	679
Schleswig-Holstein	599
Saarland	836
Bremen	420
Sachsen	834
Sachsen-Anhalt	836
Thüringen	836
Brandenburg	836
Mecklenburg-Vorpommern	836
Berlin	728

*) Errechnet aus den Absolutwerten der Übersicht 4

- 29 Nach Absetzung der Zahlungen im LFA belegt Hessen in der Rangfolge der Ländersteuerkraft nur noch Platz 11. Die Pro-Kopf-Ergebnisse der anderen Bundesländer weichen nach LFA vom hessischen Ergebnis wie folgt ab:

Abweichungen von der Steuerkraft Hessens je Einwohner 1996*)
– DM –

Land	vor LFA	nach LFA
Nordrhein-Westfalen	-352	+ 13
Bayern	-291	+ 10
Baden-Württemberg	-309	- 14
Niedersachsen	-729	- 119
Rheinland-Pfalz	-679	- 82
Schleswig-Holstein	-599	- 54
Saarland	-836	- 81
Hamburg	+873	+1130
Bremen	-420	+1054
Sachsen	-834	+ 136
Sachsen-Anhalt	-836	+ 158
Thüringen	-836	+ 154
Brandenburg	-836	+ 110
Mecklenburg-Vorpommern	-836	+ 173
Berlin	-728	+1061

*) Errechnet aus den Absolutwerten der Übersicht 4

- 30 Unter Berücksichtigung aller Ausgleichszahlungen belegt Hessen in der Rangfolge der Ländersteuerkraft dann nur noch den 15. bzw. vorletzten Platz. Einzig das vor Ausgleichsleistungen auf dem 4. Rang liegende Baden-Württemberg weist um 14 DM geringere Pro-Kopf-Einnahmen aus.

Die Auswirkungen des Finanzausgleichssystems belegt folgender Pro-Kopf-Vergleich:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Abweichungen von der Steuerkraft Hessens je Einwohner 1996*)
– DM –

Land	vor Ausgleichs- leistungen	nach Ausgleichs- leistungen
Nordrhein-Westfalen	–352	+ 13
Bayern	–291	+ 11
Baden-Württemberg	–309	– 14
Niedersachsen	–729	+ 72
Rheinland-Pfalz	–679	+ 92
Schleswig-Holstein	–599	+ 79
Saarland	–836	+ 335
Hamburg	+873	+1 113
Bremen	–420	+1 499
Sachsen	–834	+ 441
Sachsen-Anhalt	–836	+ 523
Thüringen	–836	+ 525
Brandenburg	–836	+ 479
Mecklenburg-Vorpommern	–836	+ 569
Berlin	–728	+1 427

*) Errechnet aus den Absolutwerten der Übersicht 4

Während Hessen nach Durchführung des Umsatzsteuerausgleichs noch über Pro-Kopf-Einnahmen von 4 094 DM verfügte, reduzierte sich dieser Betrag nach Ausgleichsleistungen um 659 DM auf 3 435 DM. Demgegenüber haben sich die Pro-Kopf-Einnahmen z. B. des Saarlandes von 3 258 DM um 512 DM erhöht und sind mit 3 770 DM um 335 DM höher als die hessischen Pro-Kopf-Einnahmen nach Ausgleichsleistungen. Die dem Saarland befristet für die Jahre 1995 bis 1998 gewährten Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen von jährlich 1,6 Mrd. DM (= Pro-Kopf-Einnahme von rd. 1 477 DM) sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

- 31 Nach Ansicht des Rechnungshofs belegen die angestellten Vergleiche die dringende Notwendigkeit einer Reform des Finanzausgleichs. Nach dem derzeitigen System werden aus ursprünglich finanzstarken finanzschwache Länder, aus finanzschwachen werden finanzstarke Länder; es kommt zu einer Übernivellierung zugunsten der Empfängerländer. Es erscheint paradox, wenn z. B. das Ausgleichssystem geradezu zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einlädt, bei denen durch eine ergiebigere Nutzung der Steuerquellen entstehende und dem Land verbleibende Steuermehreinnahmen dem dadurch entstehenden (selbst zu tragenden) Personalaufwand gegenübergestellt werden. Daß das System zu einem bequemen Instrument der Wirtschaftsförderung zu Lasten anderer Länder und des Bundes entarten kann, indem es einen großzügigen Vollzug der Steuergesetze provoziert, ist zwar eine Vermutung, sollte aber Anlaß bieten, über eine Reform des Finanzausgleichs nachzudenken.

Hinsichtlich der Zahlungen des Bundes sei angemerkt, daß die Steuereinnahmen des Bundes in relativ stärkerem Umfang aus den Geberländern stammen als aus den Empfängerländern, so daß die ersteren die angeführten Bundeszuweisungen somit auch in höherem Maße mitfinanzieren.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Umgestaltung des Finanzausgleichs mit dem Ziel einer Stärkung der finanzstaatlichen Eigenverantwortung eines jeden Landes anzustreben. Das heißt, die Verantwortung der einzelnen Staaten für ihre Haushaltspolitik ist stärker zu betonen. Wichtigstes Ergebnis einer solchen Reform ist nach Ansicht des Rechnungshofs die Absenkung des Ausgleichsniveaus. Eine solche Absenkung sollte einhergehen mit der Prüfung bundesstaatlicher Vorgaben für Art und Umfang der Aufgabenerfüllung der Länder.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der vertikale Bundes- und der horizontale Länderfinanzausgleich sind auch als Einheit im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die ländermäßige Verteilung der Steuerkraft zu betrachten. Nach allgemeiner Auffassung besteht das Wesen des Finanzausgleichs in der Rückführung von Steuerkraftdifferenzen zwischen unter- und überdurchschnittlich ausgestatteten Ausgleichsteilnehmern. Eine völlige Nivellierung ist ein systemwidriges Ergebnis. Noch stärker trifft diese Aussage für das Ergebnis zu, das eine Umkehrung der Steuerkraftverhältnisse zum Inhalt hat, so wie wir dies in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart beobachten.

Steuerähnliche Abgaben

- 32 Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben lagen mit 581,1 Mio DM um 132,1 Mio DM bzw. 29,4 v.H. über dem Soll und um 145,5 Mio DM bzw. 33,4 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres.

Die Grundwasserabgabe schloß mit 317,1 Mio DM ab und lag damit um 181,0 Mio DM über dem Vorjahr und um 96,4 Mio DM über dem Soll. Das Mehraufkommen resultiert aus Zahlungen für zurückliegende Jahre aus Anlaß einer Entscheidung des BVerfG im Jahre 1995. Die Abwasserabgabe erbrachte 74,8 Mio DM und damit 14,2 Mio DM weniger als im Vorjahr bzw. 10,2 Mio DM weniger als das Soll. An Sonderabfallabgabe flossen 41,0 Mio DM (Soll 38,0 Mio DM), das sind 18,4 Mio DM weniger als vor Jahresfrist. Die Einnahmen aus der Spielbankabgabe erreichten 101,6 Mio DM (etwa Sollhöhe und 1,6 v.H. höher als in 1995). Da die zweckgebundenen Ausgaben hinter den aus Abgaben und Rücklagenentnahmen gebildeten Gesamteinnahmen zurückblieben, ist das verbleibende Aufkommen aus der Grundwasser-, Abwasser- und Sonderabfallabgabe Ende 1996 in Höhe von saldiert 58,9 Mio DM den entsprechenden zweckgebundenen Rücklagen zugeführt worden (s. auch Tz. 63).

Eigene Einnahmen

- 33 Die "Eigenen Einnahmen" (Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen – Hauptgruppe 1 des Gruppierungsplans) betragen 2319,5 Mio DM und lagen damit um 49,1 Mio DM bzw. 2,1 v.H. unter dem Soll und um 67,2 Mio DM bzw. 3,0 v.H. unter dem Ergebnis des Vorjahres.

Im Vorjahresvergleich bzw. gegenüber den Haushaltsansätzen gab es folgende Entwicklung:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 5
– Mio DM –

Einnahmeart	1995 Ist	1996		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
		Soll e.N.	Ist		
Eigene Einnahmen (HGr. 1)	2252,3	2368,6	2319,5	-49,1	+ 3,0
davon:					
Gebühren, Geldstrafen u. ä. (Grp. 111.112)	968,6	1019,8	962,6	-57,2	- 0,6
Zinsen und Tilgung aus Wohnungsbaudarlehen	375,7	402,9	401,9	- 1,0	+ 7,0
Holzverkäufe, Rückekosten und Maschinenbetriebe	170,7	172,3	149,9	-22,4	- 12,2
Gewinne und Überschüsse aus Lotterie u. ä.	211,1	193,7	199,6	+ 5,9	- 5,4
Säumnis- und Verspätungszuschläge	98,7	109,5	102,0	- 7,5	+ 3,3
Sondererlöse aus Veräußerungen	24,0	24,0	24,0	-	-
Gewinne aus Landesbetrieben und Beteiligungen	5,7	14,2	14,9	+ 0,7	+161,4
Veräußerungserlöse (Grp. 131.132)	32,7	108,9	31,7	-77,2	- 3,1
Sonstige Verwaltungseinnahmen Epl. 15 (Grp. 119)	48,2	30,8	52,8	+22,0	+ 9,5
Tilgung von BAföG-Darlehen	22,0	20,0	26,5	+ 6,5	+ 20,5
Zinseinnahmen, insbes. Helaba Genußrechtskapital	23,1	22,3	22,7	+ 0,4	- 1,7
Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Fördermittel	6,0	0,5	0,1	- 0,4	- .
Darlehensrückflüsse sonst. Unternehmen	5,0	17,0	17,1	+ 0,1	+ .
Darlehensstilgung ländl. Raum	9,3	9,2	9,9	+ 0,7	+ 6,5
Überschüsse Universitätsklinik	16,7	-	32,8	+32,8	+ 96,4
Kostenbeteiligung Katasterdaten	13,6	-	19,9	+19,9	+ 46,3
Übrige	221,2	223,5	251,1	+27,6	+ 13,5

Bedeutendste Position sind hier mit 962,6 Mio DM die Gebühren, Geldstrafen u. ä. Davon entfielen 208,1 Mio DM auf Gebühren und Auslagen nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz, den Verwaltungskostenordnungen und anderen Gebührenordnungen sowie sonstige Entgelte (z. B. Theatereinnahmen). An Gerichtskosten, Geldstrafen und Geldbußen bei den Gerichtsbarkeiten wurden 645,0 Mio DM im Einzelplan 05 vereinnahmt. Die restlichen 109,5 Mio DM stammen aus Geldbußen, Verwarnungsgeldern und Zwangsgeldern bei den Verwaltungsbehörden, davon wiederum hat die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten beim Regierungspräsidium in Kassel 70,8 Mio DM eingenommen.

Übertragungseinnahmen

- 34 Die Übertragungseinnahmen (Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen – Hauptgruppe 2 des Gruppierungsplans) lagen mit 1789,7 Mio DM um 51,3 Mio DM bzw. 2,9 v.H. über dem Soll und um 456,6 Mio DM bzw. 34,3 v.H. über dem Vorjahresergebnis.

Im einzelnen ergab sich folgende Entwicklung:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 6
– Mio DM –

Einnahmeart	1995 Ist	1996		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
		Soll e.N.	Ist		
Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	1333,1	1738,4	1789,7	+51,3	+34,3
davon:					
Zuweisungen Regionalisierungsgesetz SPNV	–	592,0	592,0	–	+
Erstattung Versorgungsbezüge G 131 u.ä.	100,7	104,2	96,6	– 7,6	– 4,1
Bundesanteil Wohngeld einschl. Festbetrag	215,1	240,0	234,4	– 5,6	+ 9,0
Erstattung Kindergeld für Landesbedienstete	100,9	4,0	2,8	– 1,2	–97,2
Zuweisungen der Theaterstädte	63,7	66,1	63,7	– 2,4	–
Bundeserstattung für Unterhaltung Straßen	40,7	43,8	43,3	– 0,5	+ 6,4
Währungsausgleich Landwirtschaft	23,1	–	0,1	+ 0,1	–
Zinsen und Tilgung für Ausgleichsforderungen	14,9	–	–	–	–
Wissensch.- und Forsch.förderung aus Drittmitteln	185,3	127,1	197,2	+70,1	+ 6,4
Bundesanteil BAföG-Zuschüsse	74,1	81,0	67,5	–13,5	– 8,9
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	15,8	–	9,9	+ 9,9	–37,3
Kostenerstattung Erhebung Kirchensteuer	52,3	51,7	50,9	– 0,8	– 2,7
Erstattung für Planaufgaben	29,0	25,5	20,1	– 5,4	–30,7
GA "Agrarstruktur"	47,5	47,9	45,4	– 2,5	– 4,4
Kostenerstattung Genehmig. und Aufsicht nach Atomgesetz	4,7	7,0	3,6	– 3,4	–23,4
Erstattung Munitionsbeseitigung	6,5	8,3	8,0	– 0,3	+23,1
Anpassung Idw. Betriebe an Marktentwicklung	25,7	20,3	20,3	–	–21,0
Beförsterungsbeiträge Körperschaftswaldungen	15,4	15,4	15,2	– 0,2	– 1,3
Eingliederung zugewanderter Jugendlicher	6,9	–	2,2	+ 2,2	–68,1
Hochschulsonderprogramm	15,2	–	–	–	–
Bundeserstattung § 172 BEG	51,4	49,0	48,3	– 0,7	– 6,0
Erstattung Verw.kosten neue Bundesländer	5,0	10,9	3,9	– 7,0	–22,0
Übrige	239,2	244,2	264,3	+20,1	+10,5

Bereinigt um die erstmalige Zahlung der Bundeszuweisungen zur Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und zur Intensivierung der Verkehrsverbünde sowie der Erstattung von Kindergeld für Landesbedienstete ist im Vorjahresvergleich ein Rückgang um 2,9 v.H. zu verzeichnen.

Augenfällig ist der Zuwachs im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln um 70,1 Mio DM gegenüber dem Soll und um 6,4 v.H. gegenüber dem Vorjahr. Die relativ beachtliche Sollüberschreitung (55 v.H.) ist auf den äußerst vorsichtigen Haushaltsansatz zurückzuführen. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr belegt das verstärkte Werben der Hochschulen um Drittmittel.

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

- 35 Die Einnahmen von Dritten für Investitionen (Obergruppe 33 und 34 des Gruppierungsplans) betragen 1 147,0 Mio DM (Soll: 1 146,3) und lagen damit um 118 Mio DM bzw. 11,5 v.H. über dem Ergebnis 1995.

Die einzelnen Einnahmearten entwickelten sich wie folgt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 7
– Mio DM –

Einnahmeart	1995 Ist	1996		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
		Soll e.N.	Ist		
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1 029,0	1 146,3	1 147,0	+ 0,7	+ 11,5
davon:					
Zuweisungen Regionalisierungsgesetz SPNV	–	74,1	74,1	–	+
Gemeindeverkehrsfinanzierung	395,2	406,3	412,6	+ 6,3	+ 4,4
Krankenhausumlage	154,6	164,0	164,2	+ 0,2	+ 6,2
Bundesanteil BAföG-Darlehen	55,6	60,8	50,3	– 10,5	– 9,5
Zuweisungen Bund für Hochschulbau	62,6	66,6	51,7	– 14,9	– 17,4
Bundesanteil GA "Wirtschaftsstruktur"	5,9	6,0	8,0	+ 2,0	+ 35,6
Bundesanteil GA "Agrarstruktur"	18,0	16,6	16,5	– 0,1	– 8,3
Zuweis. Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	19,0	11,5	10,9	– 0,6	– 47,6
Vorauszahlungen Bund für Städtebau	16,8	15,0	10,2	– 4,8	– 39,3
Zuweisung Bund für sozialen Wohnungsbau	99,3	99,2	112,1	+ 12,9	+ 12,9
Erstattung Bund für Planaufgaben	46,6	50,0	44,2	– 5,8	– 5,2
Entw.bearbeitung und Bauaufsicht an Straßen	9,7	12,5	12,2	– 0,3	+ 25,8
Baumaßnahmen an Landesstraßen	1,6	4,4	2,6	– 1,8	+ 62,5
Wasserversorgung, Abwasser- und Rückhalteanlagen	11,1	16,1	16,1	–	+ 45,0
Hochschuldatenverarbeitung	2,9	4,0	5,4	+ 1,4	+ 86,2
Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen Landwirtschaft	4,4	8,7	7,2	– 1,5	+ 63,6
Entwicklung des ländlichen Raumes	10,9	13,0	13,5	+ 0,5	+ 23,9
Sportförderung	3,3	0,5	3,7	+ 3,2	+ 12,1
Zuweis. Bund Sonderprogr. sozialer Wohnungsbau	43,0	38,7	49,3	+ 10,6	+ 14,7
EU-Zuweisungen zum ländl. Raum und zur Ziel 2-Förderung, Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	5,9	34,9	30,0	– 4,9	+
Übrige	62,6	43,4	52,3	+ 8,8	– 16,5

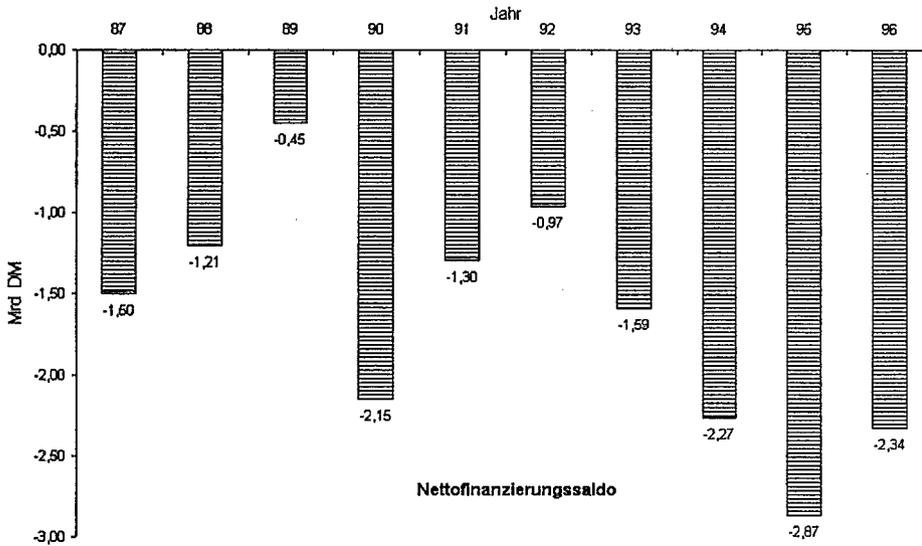
Bereinigt um die erstmaligen Zuweisungen des Bundes für die Bahnreform beträgt der Anstieg gegenüber dem Vorjahr 4,3 v. H. Der mit 24,1 Mio DM höchste Zuwachs war bei den Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sowie bei den EU-Zuweisungen für den ländlichen Raum und zur "Ziel-2-Förderung" zu verzeichnen (Kap. 07 02, Obergruppen 33 und 34); hier zeigten insbesondere die entsprechenden EU-Programme für die Jahre 1994 bis 1996 verstärkte Wirkung.

Bereinigter Gesamtausgaben, Nettofinanzierungssaldo

- 36 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen vor dem LFA gegenüber dem Vorjahr um 1 963,8 Mio DM bzw. 6,4 v. H. auf 32 447,8 Mio DM. Ohne Berücksichtigung der Zahlungen im LFA und zur Bahnreform sanken die bereinigten Gesamtausgaben um 139,1 Mio DM bzw. 0,5 v. H. auf 28 534,8 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde einschließlich LFA und Bahnreform um 346,1 Mio DM, ohne diese Zahlungen um 99,2 Mio DM überschritten. Die alten Bundesländer (ohne Berlin) steigerten 1996 ihre bereinigten Ausgaben vor LFA um durchschnittlich 3,3 v. H. und nach Abzug der Ausgaben für LFA und Bahnreform um 1,9 v. H.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs



Auf diese und die zukünftige Entwicklung wird im Zusammenhang mit den Bemerkungen zur Landesschuld (vgl. Tz. 51 ff.) eingegangen.

Personalausgaben

- 37 Die Personalausgaben stiegen um 204,4 Mio DM bzw. 1,6 v. H. auf 13 005,5 Mio DM. Die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ohne LFA-Zahlungen und ohne Bahnreform erhöhte sich von 44,6 v. H. auf 45,6 v. H. Maßgeblich hierfür waren die wesentlich höheren Abführungen im LFA. Einschließlich LFA und Bahnreform veränderte sich die Quote von 42,0 v. H. auf 40,1 v. H. Die gemäß Haushaltssoll ausgewiesene Quote von 45,7 v. H. bzw. 40,5 v. H. wurde jeweils unterschritten.

Nach dem Haushaltsplan 1996 standen dem Zugang von 829,5 neuen Stellen – davon 787,5 kostenwirksam und 42 kostenneutral – 921,5 Stellenabgänge gegenüber. Auch die Zahl der neuen Leerstellen von 598 blieb hinter den im Haushalt ausgewiesenen 611 weggefallenen Leerstellen zurück.

Die im Haushaltsplan ausgewiesenen kostenwirksamen 787,5 neuen Stellen verteilen sich wie folgt:

- 400 neue Referendarstellen im Einzelplan 04,
- 220 neue Anwärterstellen im Einzelplan 06,
- 166,5 neue Angestelltenstellen im Einzelplan 15, die überwiegend den Fachhochschulen und Universitäten zugute kamen,
- 1 neue Angestelltenstelle im Einzelplan 21.

Die Vorgabe gemäß § 7 Abs. 1 HG 1996, im Hj. 1996 570 Stellen einzusparen und im Haushaltsplan 1997 in Abgang zu stellen, wurde erfüllt. Tatsächlich wurden 589 Stellen in Abgang gestellt.

- 38 Im Haushaltsplan 1996 sind 1 291,5 Stellenhebungen ausgewiesen (1995: 1 546,5 Hebungen). Die meisten Stellenhebungen (58,3 v. H.) ergaben sich mit 753 wiederum im Bereich des Polizeidienstes (Kap. 03 24).

Im Einzelplan 06 (Geschäftsbereich des HMdF) wurden 134 Stellen angehoben. Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan basieren 89 Hebungen im Bereich der Steuerverwaltung (Kap. 06 04) auf der Ausschöpfung der Stellenobergrenzen. Die Hebungen wurden unter Hinweis auf 9,5 Stellenabgänge bei Titel 425 01 als kostenneutral bezeichnet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Einzelplan 15 (Geschäftsbereich des HMWK) waren 266,5 Stellenhebungen zu verzeichnen, von denen 52,5 als kostenneutral bezeichnet wurden. Im Bereich des Krankenpflegepersonals der Universitätsklinik sind dabei 161 Stellen angehoben worden, von denen wiederum 150 mit dem Hinweis auf Umwandlungen im Rahmen eines Stufenplanes begründet wurden.

Die (Plan-)Stellenhebungen verteilen sich wie folgt:

- 144 Hebungen in die Besoldungsgruppen bis A 9,
- 731 Hebungen in die Besoldungsgruppen A 10 bis A 13,
- 79 Hebungen in die Besoldungsgruppen ab A 14,
- 142 Hebungen in die Vergütungsgruppen bis Vc BAT,
- 161 Hebungen in die Vergütungsgruppen bis Kr VI BAT,
- 26 Hebungen in die Vergütungsgruppen von Vb bis III BAT sowie
- 7,5 Hebungen in die Vergütungsgruppen ab IIa BAT.

Hebungen um mehr als eine Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe erfolgten bei 894,5 Planstellen und Stellen.

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

- bei 161 Stellen um eine Besoldungsgruppe oder Gewährung einer Amtszulage,
- bei 195 Stellen um zwei Besoldungsgruppen,
- bei 432 Stellen um drei Besoldungsgruppen,
- bei 110 Stellen um vier Besoldungsgruppen,
- bei 57 Stellen um noch höhere Einstufungen.

Bei den Angestellten ergaben sich folgende Steigerungen:

- bei 221 Stellen um eine Vergütungsgruppe,
- bei 86,5 Stellen um zwei Vergütungsgruppen,
- bei 16 Stellen um drei Vergütungsgruppen und
- bei 13 Stellen um noch höhere Verbesserungen.

Daneben wurden 8 Arbeiterstellen in Angestelltenstellen mit Wertigkeiten der Vergütungsgruppen Kr V, Vc und Vb BAT umgewandelt.

Durch diese Stellenhebungen ist eine beachtliche Mehrbelastung zukünftiger Haushalte vorgegeben.

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

Übersicht 8
Personalausgaben 1995 und 1996
– Mio DM –

	1995 Ist	1996 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in v.H.
– Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige	35,1	35,1	+ 0,0	+0,0
– Beamte	6 841,1	6 944,3	+ 103,2	+1,5
– Angestellte	2 219,2	2 260,8	+ 41,6	+1,9
– Arbeiter	604,8	600,5	+ 4,3	+0,7
– Beihilfen u.ä.	543,6	553,4	+ 9,8	+1,8
– Versorgung	2 194,4	2 262,1	+ 67,7	+3,1
– Beschäftigungs- entgelte	303,0	289,8	+ 13,2	+4,4
– Nicht aufteilbare Personalausgaben	14,4	13,9	– 0,5	–3,5
– Trennungsgeld u.ä.	45,5	45,6	+ 0,1	+0,2
– Insgesamt	12 801,1*)	13 005,5*)	+204,4	+ 1,6

*) darunter: Ausgaben für ABM 1995: 15,8 Mio DM 1996: 9,9 Mio DM

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Personalausgabenanstieg gegenüber 1995 war insbesondere Folge der linearen Einkommensanhebung am 1. Mai 1995 um 3,2 v.H. In 1996 wurde lediglich eine Einmalzahlung von 300 DM gewährt.

- 40 Die folgende Gegenüberstellung zeigt die Entwicklung der gesamten Personalausgaben im Vergleich zu den Versorgungsaufwendungen:

Hj.	Personal- ausgaben Ist Mio DM	Erhöhung gegenüber Vorjahr		Versorgung (Bezüge und Beihilfe) Ist Mio DM	Erhöhung gegenüber Vorjahr	
		Mio DM	v.H.		Mio DM	v.H.
1991	10617	675	6,8	1963	126	6,9
1992	11397	779	7,3	2115	152	7,7
1993	11957	561	4,9	2231	116	5,5
1994	12217	260	2,2	2283	52	2,3
1995	12801,1	583	4,8	2413	130	5,7
1996	13005,5	204,4	1,6	2489	76	3,2

Die Steigerungsrate der Versorgungsausgaben liegt seit Jahren über der Steigerungsrate der gesamten Personalausgaben.

Im Hj. 1996 erhöhte sich die Anzahl der Ruhestandsbeamten um 676 und die Anzahl aller Versorgungsempfänger (Ruhestandsbeamte und Hinterbliebene) um 717. Neben der sich erst 1996 voll auswirkenden Einkommensanhebung zum 1. Mai 1995 ist hierin eine weitere Ursache für den Anstieg der Versorgungsaufwendungen zu sehen.

Die Gesamtzahl der Versorgungsempfänger betrug am 31. Dezember 1996 42415. Unterstellt man für das Jahr 1997 denselben Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger wie 1996, so wird die vom Hessischen Rechnungshof in den Bemerkungen 1993 zur Versorgungslastenentwicklung des Landes für das Jahr 1997 angenommene Zahl der Versorgungsempfänger von 44 181 nahezu exakt erreicht.

Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Personalausgaben erhöhte sich von 18,5 v.H. in 1991 auf 19,1 v.H. in 1996. Der Anteil der Versorgungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ohne LFA und Bahnreform veränderte sich in diesem Zeitraum von 7,9 v.H. auf 8,7 v.H.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 9
Anstieg der Personalausgaben in v.H.¹

Land	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Baden-Württemberg	4,4	3,5	2,6	5,1	6,8	8,2	5,1	2,2	4,5	1,9
Bayern	4,6	3,4	3,2	5,9	7,3	7,8	4,5	2,3	4,6	2,2
Berlin	3,9	2,4	2,9	4,9	39,1	14,8	6,7	1,3	0,4	0,1
Bremen	3,3	1,9	1,5	5,9	8,7	6,2	2,7	-8,5 ⁴	3,3	-1,0
Hamburg	4,2	2,5	1,4	5,3	7,3	6,8	4,2	1,9	3,2	-7,0
Hessen	4,1	2,8	2,2	4,8	6,8	7,3	4,9	2,2	4,8	1,6
Niedersachsen	4,6	2,0	2,0	5,4	6,7	7,0	4,2	2,3	3,8	1,2
Nordrhein-Westfalen	3,3	2,1	2,2	5,4	6,6	7,2	4,5	2,0	5,3	2,6
Rheinland-Pfalz	3,5	2,6	2,6	5,7	7,4	7,4	4,3	2,5	4,3	2,7
Saarland	3,9	2,7	2,0	4,7	6,7	5,7	2,6	1,4	3,3	1,2
Schleswig-Holstein	4,2	2,6	2,2	4,7	6,2	6,6	3,8	1,5	4,2	2,1
Länder zusammen	4,0	2,7	2,4	5,3	6,9 ²	7,0 ³	4,1 ³	1,9 ³	4,1 ³	1,6 ³

¹ Steigerungssätze gegenüber dem Vorjahr nach Bereinigung methodischer Umsetzungen gemäß Finanzberichten 1988–1998 des BMF

² einschließlich Berlin-Ost

³ ohne Berlin

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

Erstmals seit 1992 liegt das hessische Ergebnis nicht mehr über dem durchschnittlichen Anstieg der Personalausgaben aller alten Länder (einschließlich Bremen und Hamburg).

- 42 Beim nachstehenden Ländervergleich der Personalausgaben ist zu beachten, daß insbesondere die Aufgabenabgrenzung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Gemeinden länderspezifisch unterschiedlich geregelt ist. Beispielhaft angeführt seien hier nur die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen. Trotz der staats- und verwaltungsrechtlichen Unterschiede erlaubt eine Analyse der längerfristigen Entwicklung, die ihr Augenmerk auf die Veränderungen legt, Rückschlüsse auf die Haushaltsführung. Auch soll der Vergleich dazu dienen, die Bedeutung des Länderfinanzausgleichs bereits für die alten Flächenländer am Beispiel des wesentlichsten Ausgabenbereichs zu verdeutlichen.
- 43 Die von den alten Flächenländern je Einwohner geleisteten Personalausgaben haben sich seit 1991 wie folgt entwickelt:

Personalausgaben je Einwohner
– DM –

Land	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Baden-Württemberg	1822	1935	2009	2044	2116	2147
Bayern	1729	1840	1898	1930	2008	2042
Hessen	1833	1939	2010	2047	2136	2162
Niedersachsen	1850	1953	2010	2040	2069	2081
Nordrhein-Westfalen	1591	1689	1752	1782	1870	1910
Rheinland-Pfalz	1819	1919	1976	2007	2079	2124
Saarland	1974	2078	2121	2153	2216	2242
Schleswig-Holstein	1780	1878	1931	1951	2021	2053
Durchschnitt alte Flächenländer ohne Hessen	1732	1837	1899	1930	2002	2035

Die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner der anderen alten Flächenländer würden bei Ausklammerung Nordrhein-Westfalens in 1996 von 2035 DM auf 2094 DM steigen. Auch bei dieser Betrachtung liegt Hessen – wie in den Vorjahren – mit 2162 DM über dem Durchschnittswert.

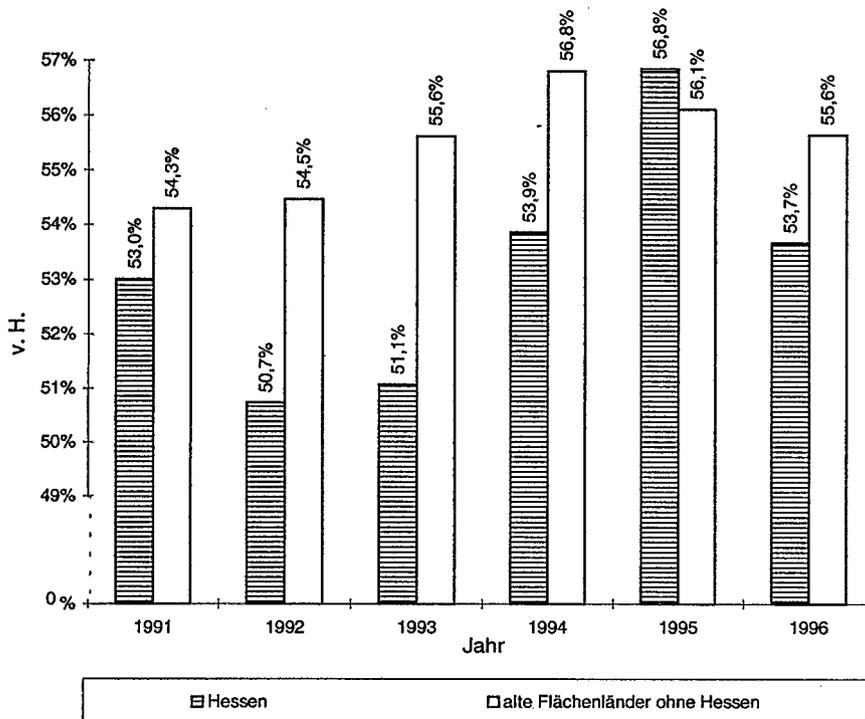
Bemerkungen des Rechnungshofs

Von 1991 bis 1996 sind die Personalausgaben je Einwohner in Hessen um 17,9 v.H., in den anderen alten Flächenländern um durchschnittlich 17,5 v.H. gestiegen.

Dagegen erhöhten sich die gesamten Personalausgaben in diesem Zeitraum in Hessen um 22,5 v.H., in den anderen alten Flächenländern um durchschnittlich 22,1 v.H. Die geringeren Steigerungsraten bei den Ausgaben je Einwohner sind durch einen Anstieg der Bevölkerungszahl um jeweils 3,9 v.H. begründet.

Insgesamt ist für Hessen – ausgehend von einem hohen Niveau – ein im Betrachtungszeitraum leicht überdurchschnittlicher Anstieg der Personalausgaben festzustellen.

- 44 Der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen nahm im Ländervergleich folgenden Verlauf:

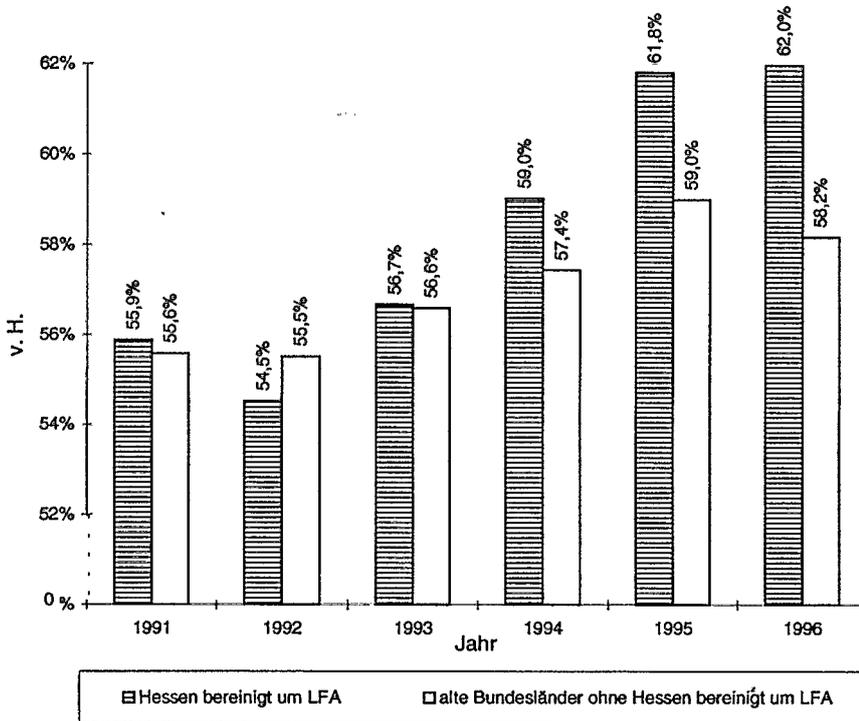


Der überdurchschnittliche Anstieg der hessischen Steuereinnahmen von 1991 bis 1996 (s. Tz. 17) schlägt sich in der unterproportionalen Erhöhung der Quote nieder. Mit Ausnahme des Jahres 1995 (Vergleichsstörung durch den ALMA-Steuerfall) war in Hessen stets ein vergleichsweise geringerer Anteil der Steuereinnahmen zur Begleichung der Personalausgaben erforderlich als im Durchschnitt der übrigen alten Flächenländer.

- 45 Nach Abzug der von den Geberländern im LFA zu leistenden Zahlungen ergibt sich folgendes:

Bemerkungen des Rechnungshofs

**Personalausgaben in v.H. der Steuereinnahmen
nach LFA**

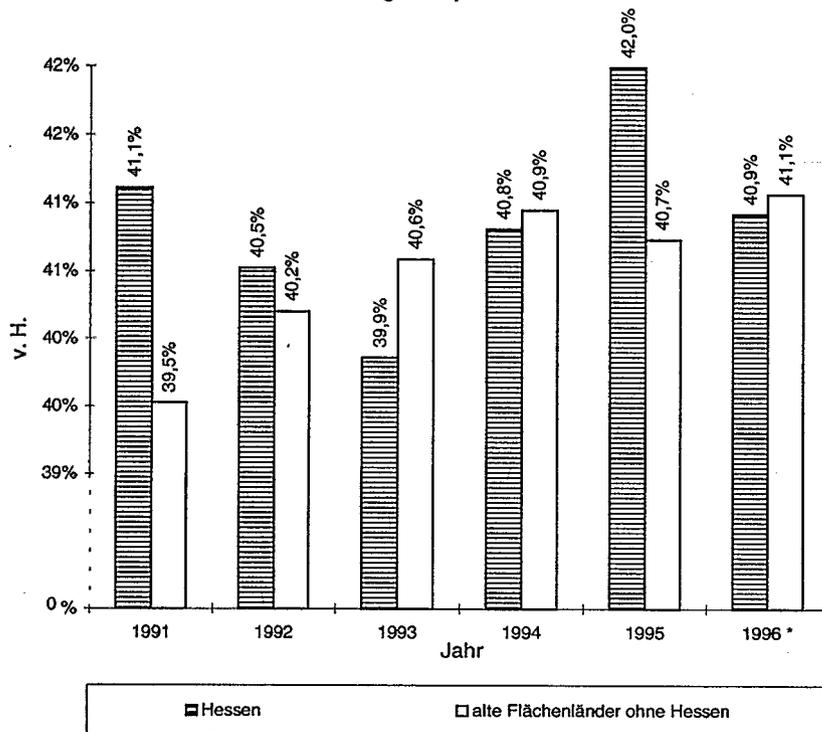


Durch die Stellung Hessens als Hauptzahlerland im LFA kehrt sich das Bild nunmehr um. Mit Ausnahme des Jahres 1992 mußte Hessen stets einen größeren Anteil der tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen zur Leistung seiner Personalausgaben aufwenden als der Durchschnitt der übrigen Flächenländer.

- 46 Die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) einschließlich LFA – in 1996 ohne Ausgaben für die Bahnreform – entwickelte sich im Ländervergleich wie folgt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Personalausgabenquote vor LFA



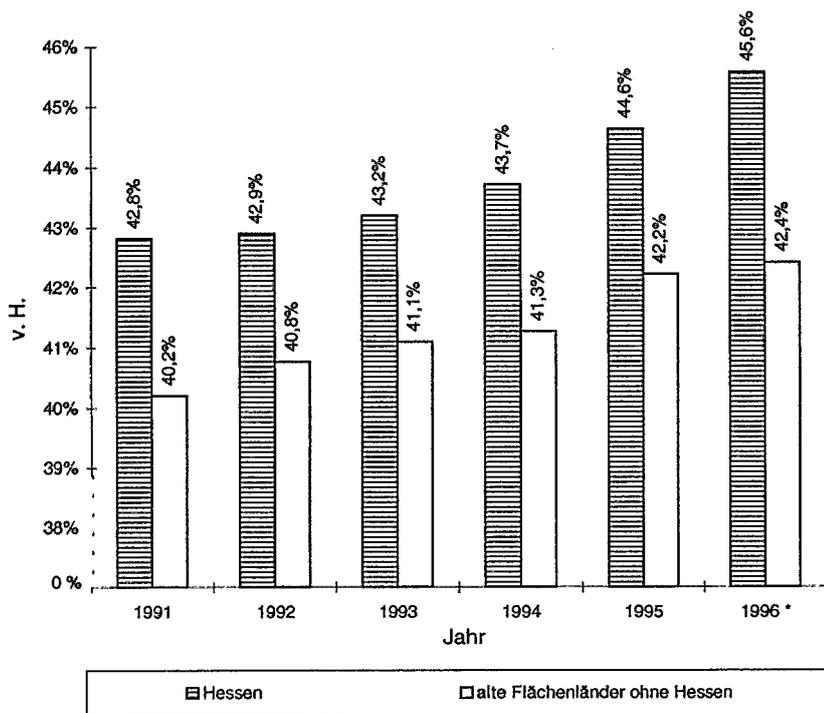
* Ausgaben ohne Bahnreform

Weil die Gesamtausgaben Hessens insbesondere durch die steigenden Verpflichtungen im LFA von 1991 bis 1996 mit 23,1 v.H. überproportional gegenüber den anderen Flächenländern (+17,6 v.H.) wuchsen und die Personalausgabensteigerungen nur geringfügige Unterschiede zeigten (Hessen +22,5 v.H. – andere alte Flächenländer +22,1 v.H.), verringerte sich der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben in Hessen, während er in den anderen alten Flächenländern stieg.

- 47 Nach Abzug der von den ausgleichspflichtigen Ländern zu leistenden Zahlungen im LFA verändern sich die Verhältnisse gravierend:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Personalausgabenquote nach LFA



* Ausgaben ohne Bahnreform

Bei der Betrachtung ist zu berücksichtigen, daß von den bereinigten Gesamtausgaben nur Zahlungen der Geberländer im LFA abgesetzt wurden. Die ausgleichsberechtigten Länder konnten Einnahmen aus dem LFA und zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen bei ihren Ausgabeplanungen berücksichtigen.

Die bereinigten Gesamtausgaben ohne Zahlungen im LFA und zur Bahnreform (1996) erhöhten sich von 1991 bis 1996 in Hessen um 15,1 v.H., in den anderen alten Flächenländern um 15,7 v.H. Bei kaum unterschiedlichem Anstieg der Personalausgaben (+22,5 v.H. bzw. +22,1 v.H.) hat sich deshalb die hessische Personalausgabenquote stärker erhöht.

Das Ergebnis in 1996 ist primär auf die Ausgabenentwicklung zurückzuführen. Während die Ausgaben in Hessen um 0,5 v.H. zurückgingen, erhöhten sie sich in den anderen alten Flächenländern um 2,3 v.H. Trotz des geringeren Anstiegs der hessischen Personalausgaben (+1,6 v.H. – übrige alte Flächenländer +2,1 v.H.) führte dies zu einer Erhöhung der hessischen Quote um 1 Prozentpunkt gegenüber einer Erhöhung bei den anderen alten Flächenländern um 0,2 Prozentpunkte.

Sächliche Verwaltungsausgaben

- 48 Die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54 des Gruppierungsplans) lagen mit 1747,4 Mio DM um 76,6 Mio DM bzw. 4,6 v.H. über dem Soll und um 18,9 Mio DM bzw. 1,1 v.H. über dem Ist 1995.

Im einzelnen haben sie sich wie folgt entwickelt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 10
– Mio DM –

Ausgabeart	1995 Ist	1996		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
		Soll e.N.	Ist		
Sächliche Verwaltungsausgaben	1728,9	1671,2	1747,8	+76,6	+ 1,1
davon:					
Geschäftsbedarf	26,7	28,2	25,3	- 2,9	- 5,2
Post- und Fernmeldegebühren	154,7	160,9	156,4	- 4,5	+ 1,1
Haltung von Fahrzeugen, Geräte, Ausstattungen	72,0	64,2	81,9	+17,7	+13,8
Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden	226,9	249,0	225,7	-23,3	- 0,5
Mieten und Pachten	117,3	124,7	127,3	+ 2,6	+ 8,5
Unterhaltung der Grundstücke und Anlagen	170,7	161,0	162,8	+ 1,8	- 4,6
Unterhaltung übrig. Grundvermögen	23,7	23,6	20,6	- 3,0	-13,1
Verbrauchsmittel	65,7	73,1	67,1	- 6,0	+ 2,1
Bibliotheken, Sammlungen	29,1	30,0	28,0	- 2,0	- 3,8
Lehr- und Lernmittel	53,4	56,7	56,2	- 1,5	+ 3,4
Aus- und Fortbildung, Umschulung	17,1	22,1	17,8	- 4,3	+ 4,1
Sachverständige, Gerichtskosten	13,4	17,4	11,9	- 5,5	-11,2
Reisekosten	52,4	50,9	50,9	-	- 2,9
Veröffentlichungen	11,0	12,5	12,4	- 0,1	+12,7
Sachaufw. Prüfung Außenstehender	8,4	11,4	9,5	- 1,9	+13,1
Geräte für Fachaufgaben	23,3	26,4	22,5	- 3,9	- 3,4
Verfahrensauslagen	177,4	170,8	195,7	+24,9	+10,3
Andere Dienstleistungen ¹⁾	294,9	254,9	286,3	+31,4	- 2,9
Steuern und Abgaben	11,4	10,9	10,4	- 0,5	- 8,8
Nicht näher aufteilbarer Sachaufwand ²⁾	91,6	53,4	90,7	+37,3	- 1,0
Globale Minderausgaben	-	26,1	-	+26,1	-
Übrige Sachausgaben	41,2	47,8	42,8	- 5,0	+ 3,9
¹⁾ Darunter:					
03 62-538 71 (Dienstleistg. Forsten)	35,6	18,1	31,5	+13,4	-11,5
07 32-538 69 (Katast.ämter, masch.Aufb.)	13,9	5,5	20,3	+14,8	+46,0
06 04-538 69 (Steuerverw.-masch.Aufb.)	38,1	42,9	50,4	+ 7,5	+32,2
08 42-538 03 (Ausländ. Flüchtlinge)	15,2	8,5	7,1	- 1,4	-53,3
08 43-538 04 (Aussiedler u. Flüchtlinge)	43,3	39,0	35,4	- 3,6	-18,2

²⁾ Davon +31,8 Mio DM Mehrausgaben im Bereich Wissenschafts- und Forschungsförderung (Hochschulen)

Planüberschreitungen ergaben sich vor allem im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln und bei den Verfahrensauslagen. Diese sind – über Haushaltsvermerke geregelt – größtenteils durch Mehreinnahmen in HGr. 1 und HGr. 2 dieser Aufgabenbereiche gedeckt. Mehrausgaben entstanden außerdem für Geräte und Ausstattung, insbesondere im Bereich Lehre und Forschung, und für Mieten von DV-Gerät, vor allem im Bereich der Steuerverwaltung. Alle weiteren sächlichen Verwaltungsausgaben unterschritten die jeweiligen Sollansätze.

Investitionsausgaben

49 Die Investitionsausgaben lagen 1996 mit 3765,7 Mio DM um 86,2 Mio DM bzw. 2,3 v.H. über dem Soll, aber um 60,5 Mio DM bzw. 1,6 v.H. unter dem Vorjahresergebnis.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sanken um 128,7 Mio DM oder 13,0 v.H. auf 864,5 Mio DM und lagen um 2,3 Mio DM unter dem Haushaltssoll. Ursächlich für den Rückgang im Vorjahresvergleich waren insbesondere Kürzungen bei den Investitionspauschalen um 110 Mio DM auf 90 Mio DM.

Gegenüber 1995 sanken die Bauausgaben um 19,6 Mio DM oder 2,9 v.H. auf 655,4 Mio DM und blieben um 61,5 Mio DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren

Bemerkungen des Rechnungshofs

Sollunterschreitungen von 52,6 Mio DM beim Staatlichen Hochbau (Einzelplan 18).

Die übrigen Investitionen stiegen um 87,8 Mio DM bzw. 4,1 v.H. auf 2 245,8 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde um 150,0 Mio DM bzw. 7,1 v.H. überschritten. Mehrausgaben gegenüber dem Soll ergaben sich insbesondere beim Wohnungs- und Städtebau – Einzelplan 19 – (+53,2 Mio DM), bei den Investitionen nach dem Grundwasserabgabengesetz (+50,3 Mio DM) und bei den Investitionen nach dem Abwasserabgabengesetz (+25,0 Mio DM). Weniger als veranschlagt wurden insbesondere bei den für die Altlastensanierungsgesellschaft vorgesehenen Zuschüssen (-22,4 Mio DM) und bei den Ausgleichsleistungen für Verkehrsverbünde (-18,0 Mio DM) ausgegeben.

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

Übersicht 11
Entwicklung der Investitionsausgaben im hessischen Landeshaushalt
– Mio DM –

Bereich	Grp.	1995 Ist	1996		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
			Soll e.N.	Ist		
Hochbau	712-759	388,9	453,5	400,2	- 53,3	+ 2,9
Straßen- und Brückenbau	76,77	236,2	214,4	209,6	- 4,8	-11,3
Sonstiger Tiefbau	78,79	29,7	17,6	23,5	+ 5,9	-20,9
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	711	20,1	31,5	22,0	- 9,5	+ 9,5
Sacherwerb	81	216,8	217,5	227,2	+ 9,7	+ 4,8
Grunderwerb	82	70,1	66,8	46,6	- 20,2	-33,5
Erwerb von Beteiligungen	83	1,9	7,0	3,1	- 3,9	+63,2
Darlehen an öffentl. Bereich	85	13,1	-	22,0	+ 22,0	+67,9
Darlehensvergabe	86	502,3	449,9	469,9	+ 20,0	- 6,5
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87	22,3	33,5	33,0	- 0,5	+48,0
Zuweisungen an öffentl. Bereich	88	1 373,5	1 068,3	1 264,7	+196,4 ¹⁾	- 7,9
Zuschüsse an Dritte	89	951,2	1 119,6	1 043,8	- 75,8 ²⁾	+ 9,7
Investitionsausgaben zusammen	7,8	3 826,2	3 679,5	3 765,7	+ 86,2	- 1,6
davon: Bauausgaben	7	675,0	716,9	655,4	- 61,5	- 2,9
Investitionsförderung	8	3 151,2	2 962,6	3 110,3	+147,7	- 1,3
Nachr.: Sachinvestitionen	7,81,82	961,9	1 001,2	929,2	- 72,0	- 3,4

¹⁾ Verschiebung bei Kap. 17 52 von OGr. 89 nach 88

²⁾ Verschiebung bei Kap. 07 12 – ATG 74 von OGr. 89 nach 68
Abweichungen in den Summen durch Runden

- 50 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ermäßigte sich von 12,6 v.H. in 1995 auf 11,6 v.H. bzw. bereinigt um die Ausgaben zur Bahnreform auf 11,8 v.H. in 1996, erreichte damit aber einen neuen absoluten Tiefstand. Gemessen an den Gesamtausgaben ohne LFA und Bahnreform veränderte sich die Quote geringfügig von 13,3 v.H. auf 13,2 v.H. Unter den alten Flächenländern belegte Hessen damit unverändert den dritten Platz.

Wie der nachstehenden Übersicht zu entnehmen ist, sind die Investitionsquoten in allen alten Flächenländern seit 1991 zurückgegangen.

Übersicht 12
Investitionsquoten*) der Länder

Land	1991	1995	1996**)
Bayern	19,9	17,9 (118,9)	19,4 (20,3)
Rheinland-Pfalz	17,8	14,5	15,2
Hessen	15,4 (16,1)	12,6 (13,3)	11,8 (13,2)
Niedersachsen	12,3	12,2	12,6
Schleswig-Holstein	14,6	11,7 (13,7)	11,5
Nordrhein-Westfalen	14,0	11,6 (12,0)	11,2 (11,6)
Baden-Württemberg	13,2 (14,1)	11,2 (11,8)	10,7 (11,3)
Saarland	12,6	10,0	11,1

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

**) vorläufige Zahlen

() ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich und zur Bahnreform

Quelle: Finanzberichte des BMF

Die investiven Ausgaben der alten Länder (ohne Berlin) stiegen 1996 gegenüber dem Vorjahr um durchschnittlich 3,0 v.H., der Anstieg in Hessen betrug 2,3 v.H. Im Durchschnitt der alten Ländern erhöhten sich die Investitionsausgaben von 1991 bis 1996 unterproportional zu den Gesamtausgaben um 3,5 v.H., in Hessen gingen sie in diesem Zeitraum sogar um 5,4 v.H. zurück. Dies ist aber unter qualitativen Gesichtspunkten eher negativ zu werten, da die konsumtiven Ausgaben nicht nur nicht eingeschränkt, sondern stark ausgedehnt wurden, so daß der Haushalt 1996 einen höheren konsumtiven Anteil aufweist.

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 51 Nach dem Haushaltsplan 1996 waren
Kreditaufnahmen von 6288,0 Mio DM
vorgesehen.
- Dazu kamen vorzeitige Tilgungen 53,8 Mio DM
und ein Ermächtigungsrest aus
dem Vorjahr 2440,6 Mio DM
- Ermächtigungsrahmen 8782,4 Mio DM
- Dem stehen anrechenbare Kredit-
aufnahmen von insgesamt 6583,5 Mio DM
gegenüber.

Die 1996 verbliebenen Restkreditermächtigungen in Höhe von 2198,9 Mio DM können nach § 13 Abs. 7 HG 1997 in 1997 bis zu einer Höchstgrenze von 1 Mrd. DM in Anspruch genommen werden.

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

Im Haushaltsplan 1996 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen aus Kreditaufnahmen beim Bund und ähnlichem und um die aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des kommunalen Finanzausgleichs	3679,5 Mio DM
	1125,8 Mio DM
	<u>619,6 Mio DM</u>
Investitionen netto	1934,1 Mio DM
Nettokreditaufnahme	1931,8 Mio DM
Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die maßgeblichen Investitionen lt. Haushaltsplan um (= 0,1 v.H.).	2,3 Mio DM

Zu Tz. 52

Entgegen den Ausführungen des Rechnungshofs ist die Landesregierung unverändert der Auffassung, daß die von Verfassung und Gesetz vorgegebene Höchstgrenze der Kreditaufnahme nur bei der Aufstellung des Haushalts und nicht im Haushaltsvollzug beachtet werden muß.

Gerade bei einer Kumulation negativer externer Einflußfaktoren, wie z. B. hohe Steuermindereinnahmen, erscheinen allein Maßnahmen des Haushaltsvollzugs geeignet, einen Haushaltsausgleich zu bewirken.

Abgesehen davon, daß wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Ausgang des vom Rechnungshof angesprochenen noch anhängigen Organklage- und Normenkontrollverfahrens beim Bundesverfassungs-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Im Haushaltsvollzug 1996 sind festzustellen:

Investitionsausgaben	3 765,7 Mio DM
./. Minderung	<u>1 723,8 Mio DM</u>
Investitionen netto	2 041,9 Mio DM
Nettokreditaufnahme	<u>2 174,7 Mio DM</u>
Die Nettokreditaufnahme überschreitet die maßgeblichen Investitionen im Haushaltsvollzug um (= 6,5 v.H.).	132,8 Mio DM

Die durch Art. 141 Satz 1 HV und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO gezogene Kredithöchstgrenze wurde damit nach den Jahren 1994 und 1995 auch in 1996 wiederum nicht eingehalten.

Der Hessische Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Bemerkungen 1995 (LT-Drucksache 14/1630, Tz. 42 ff.) eingehend mit der Überschreitung der Kredithöchstgrenze im Haushaltsvollzug befaßt.

Er hatte die Auffassung vertreten, daß die Landesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich daran gehindert ist, bei dem Vollzug des Haushaltsgesetzes mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird.

Er hatte besonders betont, daß das Finanzministerium – wenn bei der Ausführung des Haushaltsgesetzes die tatsächlichen Einnahmen hinter der Planung zurückbleiben bzw. konsumtive Ausgaben tatsächlich über den Planansätzen liegen –, abgesehen vom Ausnahmefall des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG, die erforderlichen Einsparungen mit Hilfe des Instruments der haushaltswirtschaftlichen Sperren nach § 41 LHO erwirtschaften muß.

Sofern sich im Haushaltsvollzug ausnahmsweise die Notwendigkeit der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben zur Bekämpfung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ergeben sollte, sah der Rechnungshof die Landesregierung als verpflichtet an, die Entscheidung hierüber dem Haushaltsgesetzgeber selbst – etwa durch Beschluß eines Nachtragshaushaltsgesetzes – vorzubehalten.

Die Landesregierung hatte dagegen weiterhin die Auffassung vertreten, lediglich die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen sei für die Frage der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Höchstgrenze der Kreditaufnahme maßgeblich. Sie hatte sich für den Fall der "kumulativen besonderen negativen Entwicklungen im Haushaltsvollzug" als berechtigt betrachtet, eine im ursprünglichen Haushaltssoll nicht vorgesehene Überschreitung der Kredithöchstgrenze im Rahmen des Haushaltsvollzugs vornehmen zu können.

Dieser Auffassung wird vom Hessischen Rechnungshof widersprochen. Er sieht sich vielmehr in der von ihm vertretenen Position inzwischen auch durch ein aktuelles verfassungsgerichtliches Urteil bestätigt.

In seiner Entscheidung vom 10. Juli 1997 – StGH 10/95 – hat der Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen das Haushaltsgesetz für die Jahre 1995 und 1996 des Landes Niedersachsen bezüglich der darin zugelassenen Kreditaufnahme für teilweise verfassungswidrig erklärt (Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 30 vom 21. August 1997, Seite 1200 ff.).

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in seiner Entscheidung den Ausnahmecharakter betont, der der staatlichen Kreditaufnahme zukommt, die zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfolgt und die gleichzeitig über der Summe der eigenfinanzierten Investitionen liegt. Die Urteilsgründe schließen sich an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 (BVerfGE 79, 311) an.

gericht abgewartet werden sollte, beziehen sich wesentliche Teile der Klage auf Fragen der Veranschlagung von Veräußerungserlösen. Überhöhte Veranschlagungen – weder bei Erlösen noch bei den Steuereinnahmen – werden im Falle Hessens nicht behauptet. Im übrigen sieht sich die Landesregierung jedenfalls aus heutiger Sicht in ihrer Auffassung durch das Ergebnis einer im letzten Jahr durchgeführten Länderumfrage bestätigt. Hierbei sollte zum einen die Frage beantwortet werden, ob die Kredithöchstgrenze allein bei der Aufstellung des Haushalts oder auch (bei Ausklammerung etwa einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) im Haushaltsvollzug zu beachten ist. Zum anderen wurde um Mitteilung gebeten, ob bereits Instrumente bestehen oder erwogen werden, die eine Überschreitung im Haushaltsvollzug erkennbar werden lassen und Reaktionen zur Vermeidung einer Überschreitung ermöglichen.

Die Länder haben überwiegend die Ansicht vertreten, daß die Kredithöchstgrenze nur bei der Haushaltsaufstellung und nicht im Haushaltsvollzug einzuhalten ist.

Darüber hinaus hat die Umfrage erste Lösungsansätze zum Instrumentarium und zu Reaktionsmöglichkeiten für künftige Fälle sich abzeichnender Überschreitungen geliefert. So verfügen einige Länder über eine DV-gesteuerte Haushaltsvorausschau. Im Rahmen der vom Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung im letzten Jahr der Landesregierung und dem Rechnungshof übermittelten Ersuchen, gemeinsam mit dem Haushaltsausschuß ein haushaltspolitisches Instrumentarium zu erarbeiten, das im Haushaltsvollzug die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kredithöchstgrenze sicherstellt, wird daher zu untersuchen sein, ob und wie solche Verfahren vom Aufwand und von der Aussagekraft her ggf. auch in Hessen eingesetzt werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Um dem Ausnahmecharakter der staatlichen Kreditaufnahme ohne Investitionszweck zu entsprechen, verlangt der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Darlegung aller dafür maßgeblichen Tatsachen, so "daß sie von der parlamentarischen Mehrheit in ihren Willen aufgenommen werden und diese mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes die Verantwortung für die Begründung der erhöhten Kreditaufnahme übernimmt (...)" (a.a.O., Seite 1204f.). Das Gericht stellt in seinem Urteil fest, daß der Haushaltsgesetzgeber seinen hieraus folgenden Darlegungspflichten nicht im erforderlichen Umfang gerecht geworden ist.

Inzwischen hat darüber hinaus eine Fraktion des Deutschen Bundestages Organklage und Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht erhoben, die die Frage des Verstoßes gegen Art. 115 GG im Vollzug des Haushaltsgesetzes 1996 des Bundes klären soll. Zur Begründung des Klagebegehrens wird in der Sache auch hier der vom Hessischen Rechnungshof vertretenen Rechtsauffassung gefolgt.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen und zu gegebener Zeit eine nochmalige aktualisierte eingehende Bewertung der Verfassungsmäßigkeit staatlicher Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug vornehmen.

- 53 Nach dem Haushaltsgesetz 1996 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften und Garantien von 601,5 Mio DM zu übernehmen.
Es hat diesen Rahmen mit 46,8% 281,4 Mio DM ausgeschöpft.

Die Auszahlungen für eingegangene Eventualverbindlichkeiten haben 1996 24,0 Mio DM betragen.
Die Ausfallzahlungen haben sich gegenüber 1995 (12,5 Mio DM) nahezu verdoppelt.

- 54 Zum Ende des Haushaltsjahres 1996 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schuld	Ende 1995 Mio DM	Veränderung Mio DM	Ende 1996 Mio DM
Schulden am Kreditmarkt*)	36 740,4	+3 149,7	39 890,1
Schulden im öffentlichen Bereich	1 997,4	- 21,0	1 976,4
Summe der Staatsschulden	38 737,8	+3 128,8	41 866,5
Bürgschaften und Garantien	1 105,9	+ 90,3	1 196,2
Gesamtschuldenstand	39 843,8	+3 219,1	43 062,7

*) Hierin enthalten sind 200 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen, die am 31. 12. 1996 nicht in Anspruch genommen waren.

Abweichungen durch Runden

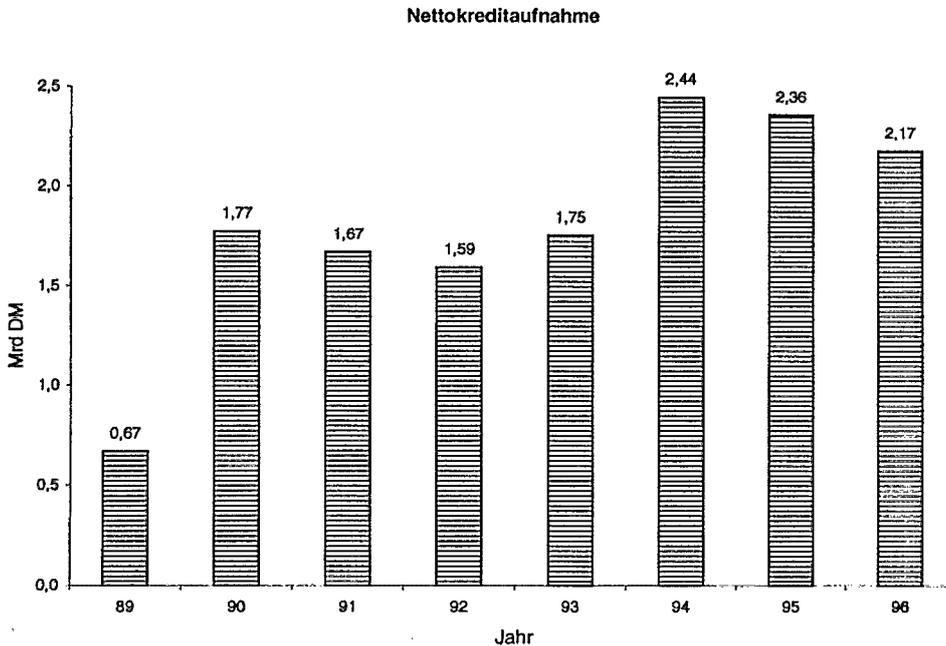
In den Schulden am Kreditmarkt sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1996: 29,2 Mio DM [- 1 Mio DM]), der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Ende 1996: 22,0 Mio DM [- 24,0 Mio DM]) und Kassenkredite (Ende 1996: 1 Mrd. DM) enthalten.

- 55 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 1996:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bruttokreditaufnahme	6 583,5 Mio DM
Tilgungen an Kreditmarkt	<u>4 408,8 Mio DM</u>
Nettokreditaufnahme 1996	2 174,7 Mio DM
Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1995 (7 992,3 Mio DM ./.)	
5 637,1 Mio DM)	<u>2 355,2 Mio DM</u>
hat sie sich vermindert um:	180,5 Mio DM

Die Nettokreditaufnahme hat sich wie folgt entwickelt:



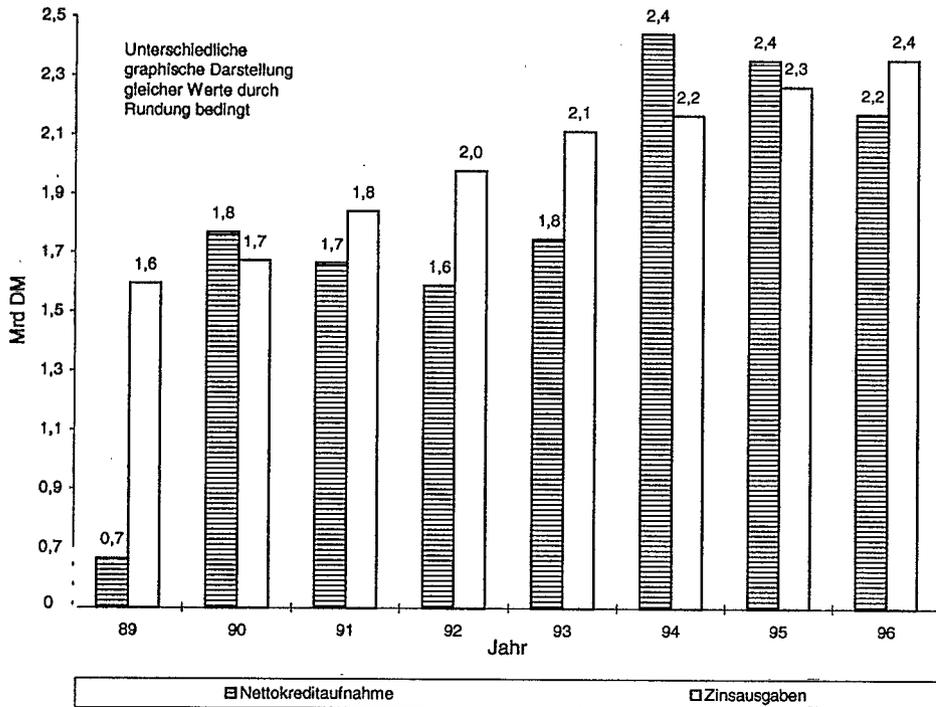
Von einer Sondersituation im Jahre 1976 abgesehen sind in den Jahren 1994, 1995 und 1996 die höchsten Nettokreditaufnahmen seit Bestehen des Landes zu verzeichnen. Zwar ist 1996 eine leichte Rückführung zu bemerken, jedoch ist es noch nicht gelungen, die Nettokreditaufnahme auch nur wieder auf das Niveau der vorhergehenden Jahre zu drücken.

- 56 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1996 Zinsen in Höhe von 2 358,9 Mio DM zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1995 von 2 266,9 Mio DM eine Mehrausgabe von 92,0 Mio DM.

Gegenüber 1995 stiegen die Zinsausgaben um 4,1 v.H. Die Zinsausgaben aller alten Bundesländer (ohne Berlin) wuchsen dagegen nur um durchschnittlich 1,2 v.H.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs



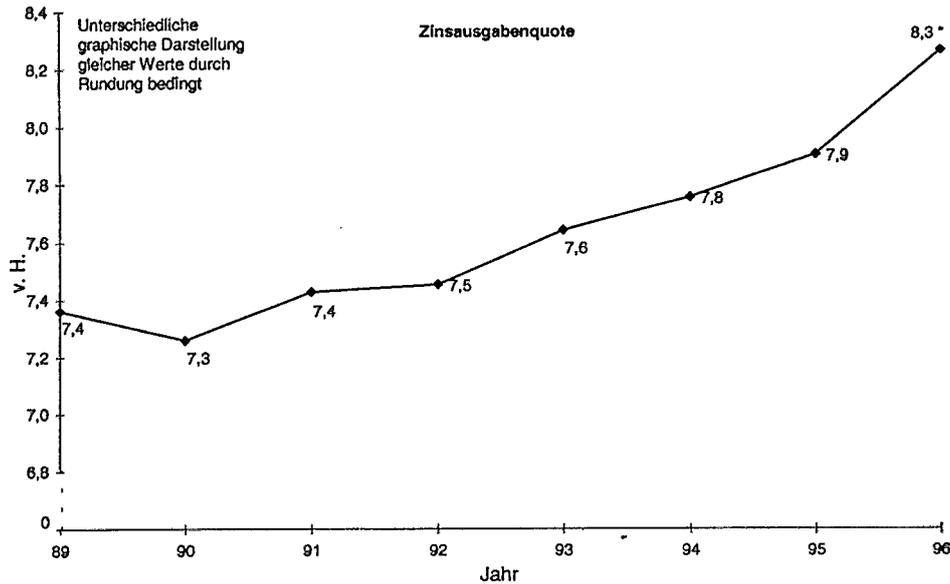
1996 ist wieder ein Effekt eingetreten, der schon in den Jahren 1985 bis 1989 und wiederum von 1991 bis 1993 zu beobachten war: Die Zinsausgaben waren höher als die Nettokreditaufnahme. Die üblicherweise als Haushaltsbeitrag bezeichnete Differenz zwischen Netto-Neuverschuldung und Zinsausgaben war negativ, d. h. die Verschuldung leistete in dieser Zeit keinen die Zinszahlungen übersteigenden Beitrag mehr zur Haushaltsfinanzierung. Die zuletzt positiven Haushaltsbeiträge der Jahre 1994 und 1995 waren nur durch die enorm hohe Netto-Neuverschuldung ermöglicht worden, die entsprechende Zinszahlungen in den Folgejahren bedingt. Dies verdeutlicht, daß das Kriterium Haushaltsbeitrag für sich genommen keine zuverlässige Aussage über einen Konsolidierungserfolg zuläßt.

Übersicht 13

Haushalts-jahr	Nettokredit-aufnahme Mio DM	Zinsaufwand Mio DM	verbleibende Einnahme Mio DM
1989	665,5	1595,5	-930,0
1990	1770,1	1673,2	+ 96,9
1991	1665,8	1842,3	-176,5
1992	1589,7	1980,1	-390,4
1993	1750,0	2115,5	-365,5
1994	2443,1	2168,5	+274,6
1995	2355,2	2266,9	+ 88,3
1996	2174,7	2358,9	-184,2

- 58 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

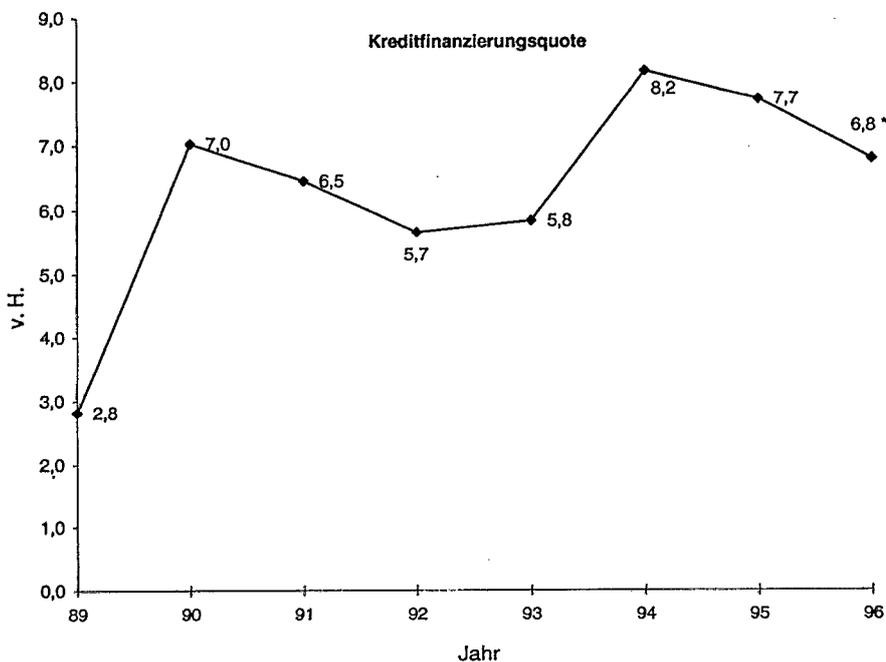


* Ausgaben ohne Bahnreform

Die Quote zeigt seit 1990 eine steigende Tendenz. Sie ist von 7,3 v.H. im Jahre 1990 relativ gleichmäßig auf 7,9 v.H. im Jahre 1995 angestiegen und hat 1996 einen vergleichsweise großen Sprung auf 8,3 v.H. gemacht. In 1996 waren somit 8,3 Prozent der bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen zu leisten. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf einen Rückgang der bereinigten Ausgaben (nach LFA und Bahnreform), sowie auf den Anstieg der Zinsausgaben um 92,0 Mio DM gegenüber dem Vorjahr. Beide Veränderungen haben die Quote ansteigen lassen.

Bei der Beurteilung der Entwicklung darf die seit geraumer Zeit anhaltende günstige Situation auf den Kapitalmärkten nicht außer acht gelassen werden. Die Zinsausgaben sind das Ergebnis weitaus günstigerer Konditionen als zu Beginn dieses Jahrzehnts. Dadurch verläuft auch der Quotenanstieg wesentlich flacher als dies bei Gültigkeit der seinerzeitigen Kreditkosten gewesen wäre.

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



* Ausgaben ohne Bahnreform

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 im Jahr des Höchststandes der Quote 1994 auf 2,17 Mrd. DM in 1996 (- 11 v.H.) bei gleichzeitigem Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben (+8,4 v.H.) ging die Quote auf 6,8 v.H. in 1996 zurück. Die Verbesserung ist somit nur teilweise das Ergebnis von Konsolidierungsbemühungen.

Durch die nach der Finanzplanung beabsichtigte schrittweise Rückführung der Nettokreditaufnahme soll die Kreditfinanzierungsquote bis zum Jahr 2000 auf 1,5 v.H. zurückgegangen sein. Im Jahr 2001 soll es überhaupt keine Nettoneuverschuldung mehr geben – damit wäre auch die Kreditfinanzierungsquote gleich Null. In Anbetracht der geplanten Neuverschuldung für die Hje. 1998 und 1999 ist dies mehr als zweifelhaft.

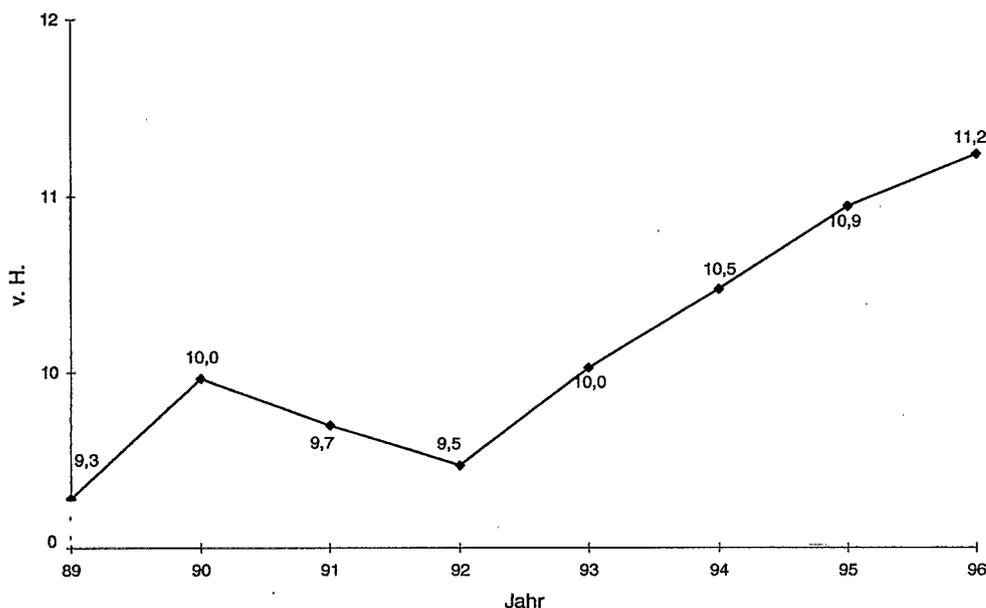
- 59 Eine weitere Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zinssteuerquote (Zinsen in v.H. der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich). Nach einem Anstieg 1990 auf 10,0 v.H. zeigte sie zunächst eine leicht fallende Tendenz. Seit 1992 steigt sie jedoch kräftig an und hat in 1996 mit 11,2 v.H. einen neuen Höchstwert erreicht. Dabei hat auch die Entwicklung dieser Quote beachtlich von der in Tz. 58 erwähnten Kapitalmarktentwicklung profitiert.

Übersicht 14

Zinsausgaben und Steuereinnahmen in der Entwicklung

HH-jahr	Zinsausgaben Mio DM	Steuereinnahmen Mio DM	LFA Mio DM	Steuereinn. nach LFA Mio DM	Zins-Steuer- Quote v. H.
1989	1 595,5	19 147,9	1 958,7	17 189,2	9,3
1990	1 673,2	18 928,4	2 137,4	16 791,0	10,0
1991	1 842,3	20 029,0	1 029,8	18 999,2	9,7
1992	1 980,1	22 467,2	1 561,6	20 905,6	9,5
1993	2 115,5	23 416,5	2 318,1	21 098,4	10,0
1994	2 168,5	22 685,1	1 986,8	20 698,3	10,5
1995	2 266,9	22 518,4	1 810,0	20 708,4	10,9
1996	2 358,9	24 233,8	3 246,8	20 987,0	11,2

Zinssteuerquote

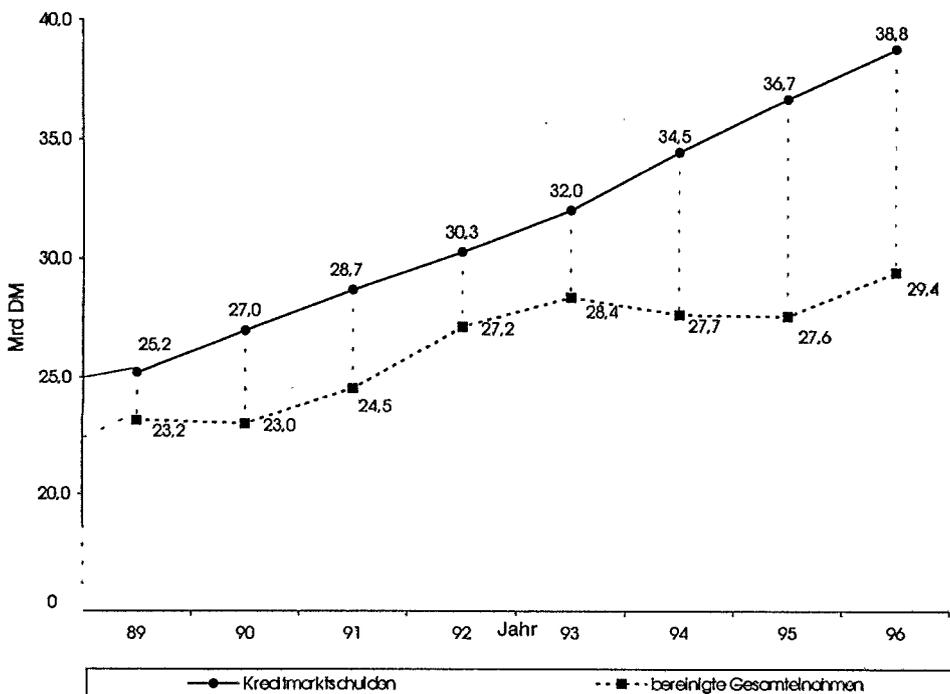


Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Zinssteuerquote hängt vom Steueraufkommen nach LFA und von den Zinsausgaben ab. Während die Zinsausgaben durch die hohen Nettokreditausgaben der Vorjahre ohne Unterbrechung angestiegen sind, zeigt das Steueraufkommen nach LFA Schwankungen, die vor allem durch den LFA bedingt sind. Nach einem Rückgang des Steueraufkommens (nach LFA) von 1,9 v.H. in 1994 und einer Stagnation in 1995 war 1996 ein Anstieg um 1,3 v.H. zu verzeichnen, der jedoch vom Anstieg der Zinsausgaben überkompensiert wurde, so daß er nicht auf die Zinssteuerquote durchschlagen konnte. Diese ist in 1996 auf den bisherigen Höchststand von 11,2 v.H. geklettert. Nach dem Finanzplan vom Oktober 1997 soll der Höchststand der Quote 1999 mit 12,3 v.H. erreicht sein. Erst danach soll es möglich sein, die Zinssteuerquote langsam zurückzuführen.

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

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



Am Schaubild ist zu 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 1989 noch 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 über 9 Mrd. DM. Der erneute Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen in 1996 führte zu keiner Verbesserung. Im Gegenteil stiegen die Schulden noch stärker an als die Einnahmen, so daß der Abstand sich vergrößerte, und die Schere somit noch stärker auseinanderklafft.

- 61 Zusammenfassend ist festzustellen:

Das erreichte Ausmaß der Verschuldung und die damit verbundenen Zinslasten erfordern nach Ansicht des Rechnungshofs dringend eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Nach der bereits im Rahmen der Finanzplanung 1994 – 1998 vorgestell-

Bemerkungen des Rechnungshofs

ten Konzeption der Landesregierung sollte die Nettokreditaufnahme des Landes 1996 2,1 Mrd. DM, 1997 1,9 Mrd. DM und 1998 1,5 Mrd. DM nicht überschreiten. In den beiden folgenden Finanzplanungen wurden die Zielwerte der angestrebten schrittweisen Reduktion der Nettokreditaufnahme für 1999 auf 1 Mrd. DM und für das Jahr 2000 auf 500 Mio DM festgelegt. Für das Jahr 2001 wird in der aktuellen Finanzplanung erstmals ein ausgeglichener Haushalt ohne jede Nettoneuverschuldung angestrebt.

Wenn auch die Konsolidierungsziele für 1996 noch nicht so weitreichend sind wie die für 1997 und vor allem für 1998, so sind sie doch immerhin einigermaßen erreicht worden. Ob dies auch für die ehrgeizigeren Ziele in den Folgejahren festgestellt werden kann, erscheint dem Rechnungshof mehr als fraglich.

Selbst bei Umsetzung der gesamten sehr ehrgeizigen Planung bis zum Jahr 2001 steigen die Zinsausgaben jährlich noch überproportional (also von Jahr zu Jahr stärker) an. Erst im Jahr 2000 soll der Anstieg verlangsamt werden können. Ein Rückgang der Zinsausgaben ist jedoch bis zum Zeithorizont des Finanzplans, dem Jahr 2001, wo sie knapp 3 Mrd. DM erreicht haben sollen, nicht in Sicht. Dabei hat man von ungünstigen, durchaus auch möglichen, Kapitalmarktentwicklungen abgesehen.

Gerade hier zeigt sich die langfristige Auswirkung einer nicht angemessenen Verschuldungspolitik. Selbst bei striktester Ausgabendisziplin, bei Verwirklichung ehrgeiziger Konsolidierungspläne und günstigeren Kapitalmarktkonditionen knebeln die Zinslasten künftige Haushalte auf Jahrzehnte hinaus.

Jedes Abweichen von dem angestrebten Konsolidierungskurs durch eine höhere als die vorgesehene Neuverschuldung würde die Steigerung der Zinsausgaben noch verstärken. Kurzfristig entstehende Handlungsspielräume würden durch noch größere Sparzwänge, um noch stärker wachsende Zinslasten in den Folgejahren finanzieren zu können, teuer erkaufte. Eine spätere Haushaltskonsolidierung müßte noch stärkere Einschnitte vornehmen, als sie heute schon notwendig sind.

Verpflichtungsermächtigungen

- 62 Der Haushaltsplan 1996 weist Verpflichtungsermächtigungen von 4 523,8 Mio DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich auf Grund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 318,8 Mio DM.

Auf Grund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1996 folgende Zusagen erteilt:

	<u>Mio DM</u>
– für das Hj. 1997	829,6
– für das Hj. 1998	536,5
– für das Hj. 1999	233,0
– für spätere Hje.	<u>107,1</u>
zusammen	1 706,3*)

*) Abweichung in der Summe durch Runden der Zahlen

Darin enthalten sind Bewilligungen des Ministeriums der Finanzen nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO – in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) – in Höhe von 27,0 Mio DM.

Sondervermögen und Rücklagen

- 63 Der Bestand der Ausgleichsrücklage von 362,9 Mio DM verminderte sich um 237,4 Mio DM auf 125,5 Mio DM.

Die Rücklage nach dem Abwasserabgabengesetz verringerte sich von 166,3 Mio DM um 34,2 Mio DM auf 132,1 Mio DM, die Rücklage nach dem Grundwasserabgabengesetz stieg von

239,4 Mio DM um 74,4 Mio DM auf 313,8 Mio DM und die Rücklage nach dem Sonderabfallabgabengesetz von 91,4 Mio DM um 18,7 Mio DM auf 110,1 Mio DM (vgl. insoweit Tz. 32).

Im Rahmen der Modellversuche "Globalhaushalt" verringerte sich die Rücklage des Statistischen Landesamts um 170 TDM auf 37 TDM, die Rücklage der Technischen Universität Darmstadt erhöhte sich um 3,5 Mio DM auf 11,4 Mio DM, die der Gesamthochschule Kassel um 3,5 Mio DM auf 7,9 Mio DM und die der Fachhochschule Wiesbaden um 0,2 Mio DM auf 2,7 Mio DM. Im Rahmen der Budgetierung wurden erstmals folgende Rücklagen gebildet:

– Hessische Landesvertretung	0,2 Mio DM
– Forstamt Fulda	0,2 Mio DM
– Forstamt Neuhof	0,6 Mio DM
– Landesvermessungsamt	7,7 Mio DM
– Umweltministerium	3,9 Mio DM

Einschließlich des im Saldo um 3,2 Mio DM verringerten Bestandes der Waldrücklage von 27,3 Mio DM, einer Erhöhung der Schuldendienstrücklage auf 2,2 Mio DM, der mit 0,3 Mio DM unveränderten Domänenrücklage und der Rücklage für die überörtliche Rechnungsprüfung von 0,8 Mio DM belief sich der Bestand an zweckgebundenen Rücklagen Ende 1996 auf 621,2 Mio DM (Ende 1995: 545,7 Mio DM).

Der Gesamtbestand an Rücklagen (einschließlich Ausgleichsrücklage, ohne Fonds und Stöcke) verminderte sich von 908,6 Mio DM Ende 1995 um 162 Mio DM auf 746,7 Mio DM Ende 1996. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1996 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

- 64 Nach Angaben des zuständigen Fachreferats beim HMdF konnte das Landesgrundbesitzverzeichnis nicht abgeschlossen werden, weil – wie im Vorjahr – die Meldungen 1996 über Flächenveränderungen bei den domänen- und forstfiskalischen Grundstücken bis zum Abschluß dieser Bemerkungen nicht vorlagen.

Zu Tz. 64

Die Abschlußmeldung der Flächenveränderungen 1996 bei den domänen- und forstfiskalischen Grundstücken konnte aus folgenden Gründen erst zum 30. Oktober 1997 gegenüber dem Finanzministerium erfolgen:

- die Auflösung von 10 Forstämtern zum 1. Oktober 1996 im Rahmen der Forststrukturreform hatte Flächenverschiebungen für insgesamt 50 Forstämter zur Folge,
- die umfangreichen Umbuchungen und Korrekturen – mit allen an die Flächen gebundenen Datensätzen – beanspruchten die Forstdatenstelle noch über ihren Umzug von Wiesbaden nach Gießen hinaus,
- über die reinen Flächenverschiebungen hinaus waren auch umfangreiche aktive Grundstücksveränderungen durch Besitzstands- und Eigentumswechsel zu erfassen.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 65 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1996 insgesamt 11 694 592 460,14 DM (Vorjahr 11 587 708 951,64 DM).

Im Verlauf des Hj. 1996 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 15

	Stand 31. 12. 1995 Mio DM	Stand 31. 12. 1996 Mio DM	Veränderungen zum Vorjahr in v. H.
Darlehen	10659,8	10755,8	+ 0,9
davon entfallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landesbedienstete	7808,2	7898,4	+ 1,2
Landwirtschaftsförderung	311,8	299,5	- 3,9
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	115,7	72,6	-37,3
Darlehen für kulturelle Zwecke	2420,6	2482,6	+ 2,6
Darlehen für sonstige Zwecke	3,5	2,7	-22,9
Beteiligungen	927,9	938,8	+ 1,2
Wertpapiere	0	0	-
insgesamt	11587,7	11694,6	+ 0,9

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Bei den Darlehen erhöhten sich insbesondere die Darlehen aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungsbau um 90,2 Mio DM auf 7,9 Mrd. DM und die Darlehen mit Ansparverpflichtung gemäß § 9 des Gesetzes über den Hessischen Investitionsfonds um 142,2 Mio DM auf 1,5 Mrd. DM.

Bei den Beteiligungen wurde das Stammkapital der Hessischen Landesbahn GmbH um 10 Mio DM auf 12,6 Mio DM (Landesanteil 100%) aufgestockt und eine neue Beteiligung an der HLT-Gesellschaft für Forschung, Planung, Entwicklung mbH mit einem Nennbetrag von 825 TDM (Landesanteil 55%) begründet.

Rechnungsprüfung 1996

- 66 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1996 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1996 für mehrjährige Baumaßnahmen des Landes und Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung abgeschlossen. Insoweit muß sich der Rechnungshof vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Rechnung der Staatshauptkasse Hessen über Kap. 02 01 – 529 02 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens) vorgenommen und über den Abschluß des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigelegte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage 1) abgegeben.

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

- 67 Die in der Haushaltsrechnung 1996 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen überein, die der Rechnungshof selbst und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter bestimmungsgemäß geprüft haben. Bei ihrer Tätigkeit haben die Rechnungsprüfungsbehörden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Hessische Landesanstalt für Tierzucht, Neu-Ulrichstein

(Kap. 03 32)

Die Hessische Landesanstalt für Tierzucht hat ihren Sitz in Neu-Ulrichstein und unterhält eine Abteilung in Kirchhain. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den Aufgabenumfang der Anstalt zu verringern, Personal einzusparen und den Standort Kirchhain aufzugeben. Ferner hat er angeregt, die Landesanstalt und die Landwirtschaftliche Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof räumlich und organisatorisch in Bad Hersfeld zusammenzufassen.

- 68 Neben dem Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft und den diesem nachgeordneten 16 Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft werden vom Land für Sonderaufgaben der landwirtschaftlichen Verwaltung, insbesondere für den Lehr-, Forschungs- und Versuchsbereich, zahlreiche Einrichtungen unterhalten, deren Aufgaben seit Jahren nahezu unverändert geblieben sind. Der zwischenzeitlich im Umfeld der Landwirtschaft vollzogene umfassende Wandel war für den Rechnungshof bereits nach Prüfungen in früheren Jahren immer wieder Anlaß zur Aufgabenkritik.

Zu den Sondereinrichtungen zählen die Landwirtschaftliche Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof in Bad Hersfeld, die Landesanstalt für Tierzucht in Neu-Ulrichstein, das Landgestüt in Dillenburg, das Bildungsseminar in Rauischholzhausen, die Landwirtschaftliche Versuchsanstalt Darmstadt/Kassel, die Milchwirtschaftliche Lehranstalt in Gelnhausen sowie die Lehr- und Versuchsanstalten für Gartenbau in Wiesbaden und Kassel. Diese Einrichtungen sind infolge der vorgegebenen Aufgabenstrukturen besonders personalintensiv. Nach dem Haushaltsplan 1996 sind hierfür insgesamt 324,5 (Plan)Stellen (davon 65,5 höherer Dienst, 68 gehobener Dienst) ausgewiesen. Von den derzeit jährlich über 36 Mio DM betragenden Gesamtausgaben entfallen allein über 26 Mio DM (HH-Ist 1996) auf Personalkosten; dies entspricht einem Personalkostenanteil von 73 v.H. Unter Berücksichtigung der Einnahmen (aus Gebühren und Verkauf von Produkten) liegt der jährliche Zuschuß bei über 30 Mio DM. Da sich nennenswerte Einnahmensteigerungen nicht realisieren lassen, wird der Zuschußbedarf bei Beibehaltung der derzeitigen Aufgabenstruktur auch in den kommenden Haushaltsjahren nicht rückläufig sein. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof 1996 die Landesanstalt für Tierzucht in Neu-Ulrichstein geprüft.

- 69 Im Haushalt 1996 sind für die Landesanstalt insgesamt 36 (Plan)Stellen (davon 7 höherer Dienst und 4 gehobener Dienst) ausgewiesen. Von den Ausgaben der Landesanstalt, die sich lt. HH-Ist 1996 auf insgesamt 4,51 Mio DM belaufen, entfallen ca. 2,82 Mio DM, das sind 62,5 v.H., auf den Personalbereich. Der Zuschuß von ca. 3,79 Mio DM liegt in Anbetracht der nur geringen Einnahmen bei ca. 84 v.H. der Gesamtausgaben.

Die Landesanstalt befaßt sich schwerpunktmäßig mit Leistungsprüfungen und mit der Feststellung von Zuchtwerten, insbesondere mit den Nachkommen-/Geschwisterprüfungen bei Schweinen und Schafen, der Fleischleistungsprüfung bei Rindern, den Legehennen- und Rassegeflügelleistungsprüfungen sowie weiteren Prüfungen an Kleintieren und Bienen. Die in den Leistungs- und Qualitätsprüfungen ermittelten Daten sind Grundlage für die behördliche Feststellung der Zuchtwerte. Im Bereich Rinder, Schafe und Schweine stützen sich die der Landesanstalt in diesem Zusammenhang übertragenen Zuständigkeiten auf das Tierzuchtgesetz und die dazu ergangenen ergänzenden Vorschriften. Bei den Aufgaben im Bereich der Kleintiere, wie z.B. bei Kaninchen und Geflügel, fehlt es an einer solchen gesetzlichen Grundlage.

Zu Tz. 69

Der Rechnungshof erläutert in zusammengefaßter Form die von der Landesanstalt zu bewältigenden Hauptaufgaben. Gleichwohl gilt es nach Ansicht des Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (MILFN) zu berücksichtigen, daß darüber hinaus die Prüfungen von Stall- und Weideeinrichtungen, Mischfuttermitteln und Futterkomponenten und die angewandte Forschung auf dem Gebiet der tiergerechten Haltung, Tierernährung und einer verbrauchergerechten Qualitätserzeugung von tierischen Produkten im Interesse der Erarbeitung von Beratungsgrundlagen vorgenommen werden. Diese Aufgaben sind entsprechend im Landeshaushaltsplan aufgeführt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

70 Die Hauptaufgaben der Abteilung Kleintierproduktion liegen derzeit bei frei übernommenen, d. h. nicht gesetzlich vorgegebenen Versuchen an Stall- und Futtereinrichtungen bzw. mit Futterkomponenten. In Einzelfällen beteiligen sich die Verbände bzw. Hersteller, die die Versuche initiieren, an den Futterkosten; kostendeckende Einnahmen werden nicht erhoben. Zu den Aufgaben dieser Abteilung zählten bis zum Jahr 1993 die nicht auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Angorawolleleistungsprüfungen. Der Rückgang aktiver Angorakaninchenzüchter hat zwar zur Einstellung dieser Prüfungen geführt, nicht aber zu einer der veränderten Situation angepaßten organisatorischen und personellen Ausstattung der betroffenen Abteilung.

Der Rechnungshof sieht in der Tätigkeit der Abteilung Kleintierzucht durchaus eine für fachinteressierte Kreise – d. h. letztlich auch für Landwirte – brauchbare Serviceleistung, vermag jedoch weder ein herausragendes Interesse der Landwirtschaft noch des Landes zu erkennen, das heute noch die Finanzierung solcher Versuche weitestgehend aus öffentlichen Mitteln rechtfertigt. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Finanzsituation hat er deshalb vorgeschlagen, auf weitere Versuche im Kaninchen- und Geflügelbereich gänzlich zu verzichten und diese Abteilung aufzulösen. Für die Abteilung Kleintierproduktion sind derzeit nach dem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan ein Abteilungsleiter (VergGr. II a) sowie 3 Vollzeit- und 3 Teilzeitarbeiter ausgewiesen, wobei eine feste Personalzuordnung zu den einzelnen Abteilungen auf Grund der Gesamtgröße der Landesanstalt nur bedingt möglich ist. Ein abteilungsübergreifender Einsatz ist ständige Praxis. Gleichwohl kann nach Meinung des Rechnungshofs bei einer Auflösung der Abteilung für Kleintierproduktion ein Teil der jetzt zugeordneten Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (HMdILFN) räumte in seiner Stellungnahme ein, daß heute die Interessen an der Kaninchenhaltung auf den Hobbybereich beschränkt seien und hat deshalb zugesagt, die Versuchstätigkeit bei dieser Tierart schrittweise einzustellen. Lediglich die derzeit laufenden Versuche sollten noch abgeschlossen werden. Zeitliche Zielvorgaben zum Wegfall der Versuchstätigkeiten hat das Ministerium nicht mitgeteilt. Dem Bereich der Geflügelhaltung mißt es aber in Hessen nach wie vor eine so erhebliche wirtschaftliche Bedeutung bei, daß insoweit die Fortführung der Versuchstätigkeit als erforderlich angesehen werden müsse, vor allem seien intensive Untersuchungsarbeiten bei der Weiterentwicklung artgemäßer Haltungsverfahren für Legehennen und andere Geflügelarten notwendig.

Die Nützlichkeit solcher Tätigkeiten wird vom Rechnungshof nicht in Frage gestellt. Gleichwohl gibt es für ihn keine überzeugenden Gründe dafür, daß die Kosten solcher Versuche weiterhin zu Lasten des Landes gehen müssen.

71 Die aus dem Tierzuchtgesetz abzuleitenden Prüfungsaufgaben bei Schweinen, Schafen und Rindern lasten die in den Fachabteilungen der Landesanstalt vorhandenen Arbeitsressourcen nicht aus. Deshalb werden auch in diesem Bereich Versuche zur Prüfung von Stall- und Weideeinrichtungen, Mischfuttermitteln und Futterkomponenten durchgeführt. Kostendeckende Gebühren werden dafür von interessierten Dritten (Herstellern, Erzeugern) nicht erhoben.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, diese Arbeiten auf das unumgänglich notwendige Maß zu beschränken und die vorhandenen Kapazitäten den verbleibenden Aufgaben anzupassen und demgemäß zu reduzieren. Dabei sollte nach seiner Auffassung auch geprüft werden, ob und inwieweit die Möglichkeit nach § 4 Abs. 2 Tierzuchtgesetz genutzt werden kann, mit der Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen auch Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung zu beauftragen. Damit könnte nach Meinung des Rechnungshofs auch in dieser

Zu Tz. 70

Hinsichtlich der Darstellung der Entwicklung im Bereich der Kleintierzucht wird bereits nach Aussagen des Rechnungshofs deutlich, daß der Aufgabenumfang sich verändert hat, nachdem die Angorawolleleistungsprüfungen eingestellt wurden. Der Vorstellung des Rechnungshofs, die Abteilung für Kleintierproduktion zu schließen, will das MILFN insoweit folgen, daß der Aufgabenbereich der Kaninchenhaltung nur noch bis Ende 1998 beibehalten wird.

Der Bereich der Geflügelhaltung soll dagegen weiter betrieben werden. Mit der Aufrechterhaltung der Versuchs- und Prüfungsarbeit im Geflügelbereich soll ein aktiver Beitrag zur Umsetzung alternativer Haltungsverfahren in die geflügelhaltende Praxis geleistet werden. Die Umstellung der Käfighaltung von Legehennen zu artgerechteren Haltungsverfahren (z. B. Volieren- und Auslaufhaltung) beinhaltet noch einige ungelöste Probleme, die sich auch auf die Wirtschaftlichkeit auswirken und somit nur zu einer verhaltenen Akzeptanz dieser Haltungsverfahren in der Praxis führen. Die Einführung solcher alternativer Haltungssysteme in die landwirtschaftliche Praxis ist aber politisch und gesellschaftlich gewollt. Auf Grund der Struktur der bäuerlichen Geflügelhaltung sind die Betriebe nicht in der Lage, Stallsysteme mit neuen Haltungsverfahren und Problemlösungen ohne wirtschaftliche Nachteile umfassend zu erproben bzw. eigenständig Alternativen zu entwickeln. Auch ist im Hinblick darauf, daß diese Versuche in der Regel nicht von einem speziellen privaten Auftraggeber veranlaßt werden, sondern z. B. auf Grund von Anregungen der Tierschutzbeauftragten oder Entwicklungen im Verbraucherverhalten indiziert sind, keine Kostendeckung zu erwarten.

Zu Tz. 71

Der Rechnungshof regt an, im Interesse der Zurückführung staatlicher Aufgaben mit der Durchführung von Leistungsprüfungen und der Zuchtwertfeststellung bei den Tierarten Rind, Schwein und Schaf auch Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung zu beauftragen. Diese Frage wurde von seiten des MILFN im Zuge der Aufgabenkritik geprüft. Es sind keine Organisationen außerhalb der Landesverwaltung bekannt, die über entsprechende Einrichtungen verfügen bzw. die bereit wären, solche Einrichtungen zu betreiben.

Hinsichtlich der Frage der Auslastung der in der Landesanstalt vorhandenen Prüfungskapazitäten ist zu berücksichtigen, daß die Beschickungszahlen bei den

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Abteilung eine merkliche Verringerung des zugeordneten Personals erreicht werden (derzeit 1 Abteilungsleiter, 1 wiss. Mitarbeiter, 2 Techn. Angestellte sowie 4 Vollzeit- und 1 Teilzeitarbeiter), wobei vom Rechnungshof nicht verkannt wird, daß das Personal auch hier z. T. abteilungsübergreifend eingesetzt wird.

Das HMdILFN hat sich der Beurteilung des Rechnungshofs zur Auslastung der Fachabteilung nicht angeschlossen. Es hält den Arbeitskräftebesatz — auch wegen der ständig notwendigen Überprüfung und Wartung der über 30 Jahre alten Stalleinrichtungen — für angemessen und führt weiter aus, die laufenden Versuchsarbeiten im Bereich Schweine und Schafe orientierten sich in besonderem Maße an den agrarpolitischen Zielsetzungen in Hessen zur Stärkung der heimischen Landwirtschaft durch Beratungen auf dem Gebiet der artgerechten Tierhaltung, der Vermarktung sowie einer Ausweitung ökologischer Wirtschaftswesen. Nach seiner Meinung sind die von der Landesanstalt übernommenen Aufgaben entweder durch gesetzliche Vorgaben (z. B. Leistungs- und Qualitätsprüfungen zur Erfüllung der Vorgaben des Tierzuchtgesetzes etc.) oder durch den Beratungsauftrag der hessischen Agrarverwaltung (z. B. Versuche im Zusammenhang mit beratungsrelevanten Fragestellungen in den einzelnen Nutztierbereichen etc.) begründet. Da die Tierhaltung in Hessen infolge der Struktur- und Standortverhältnisse eine herausragende Stellung einnehme, sei der Unterhaltung eines eigenen, bei der Landesanstalt zentralisierten Versuchswesens besondere Bedeutung beizumessen.

Der Rechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht vorbehaltlos anschließen. Er meint, daß das Spektrum der Versuche den knapper gewordenen finanziellen Möglichkeiten des Landes angepaßt werden muß. Bei der dann verbleibenden Versuchstätigkeit sollte angestrebt werden, soweit wie möglich von den Nutzern kostendeckende Gebühren zu erheben bzw. die Kosten hierfür über die Gebühreneinnahmen der Beratung abzudecken.

Tierarten Rind, Schwein und Schaf jährlichen Schwankungen unterliegen. Eine permanente Anpassung der räumlichen und personellen Kapazitäten ist daher nur begrenzt möglich. Für alle drei Tierarten gibt es Prüfungsrichtlinien, die ständig entsprechend dem Zuchtfortschritt und dem wissenschaftlichen Kenntnisstand anzupassen sind. Hierzu sind über das reine Prüfungsgeschehen hinaus Untersuchungen notwendig, die u. a. der bundesweiten Vereinheitlichung der Merkmalerfassung und damit der elementaren Forderung nach Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse dienen. Die Auslastung der Prüfungskapazität beträgt bei Schwein und Schaf rund 70 Prozent, so daß für Versuchsfragestellungen lediglich bis zu 30 Prozent verbleiben. In der Leistungsprüfung beim Rind ist derzeit eine vollständige Auslastung gegeben.

Hinsichtlich der Versuchstätigkeit wurde bereits eine Reduzierung auf das notwendige Maß vorgenommen. Gleichwohl ist die Landesanstalt unter den Dienststellen der Agrarverwaltung die einzige Einrichtung, in der Exaktversuche mit größeren Tierzahlen und einer gesicherten Genauigkeit durchgeführt werden können. Auch sind für die Umsetzung der Vorgaben der Landespolitik, eine ökologische und artgemäße Nutztierhaltung in Hessen voranzubringen, Beratungs- und Produktionsgrundlagen zu erarbeiten, damit z. B. dem sinkenden Anteil der Schweineproduktion an der Wertschöpfung der hessischen Landwirtschaft gegengesteuert werden kann.

Der Rechnungshof wünscht, daß bei der verbleibenden Versuchstätigkeit soweit wie möglich von den Nutzern kostendeckende Gebühren erhoben bzw. die Kosten hierfür über die Gebühreneinnahmen der Beratung abgedeckt werden sollten. Eine solche Regelung erscheint dem MILFN nur bedingt möglich, da die Versuchstätigkeit zu einem erheblichen Teil im öffentlichen Interesse liegt und die landwirtschaftliche Praxis nicht in jedem Fall mit wirtschaftlichen Verbesserungen rechnen kann. Gleichwohl wird die Gebührenfrage zukünftig in jedem Fall unter dem Aspekt geprüft, ob eine Möglichkeit einer Kostenbeteiligung oder -übernahme durch Dritte besteht.

Der vom Rechnungshof mit den Einschränkungen der Versuchstätigkeit beabsichtigte Zweck, Personal abzubauen, ist aus Sicht des MILFN nicht möglich. Die jetzige personelle Ausstattung ist auch bei einer Straffung im Bereich des Versuchswesens erforderlich, um eine ordnungsgemäße Tierbetreuung (Tierschutz, 7-Tage-Woche, Urlaubs- und Krankheitsvertretung) und dem Tarifrecht entsprechende Arbeitsverträge zu ermöglichen. Hierbei sind die bereits bestehenden Zwänge durch die Regelungen zur Stellenbewirtschaftung schon heute kaum mehr ohne negative Folgen für den Tierbestand und das Personal zu erfüllen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 72 Die Landesanstalt bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb mit einer Gesamtbetriebsfläche von 87 ha, davon eine Ackerfläche von 58 ha. In diesem Bereich, der sich auch mit der Ökologie und Fragen zur Schafhaltung und der Betreuung der Versuchsschafherde befaßt, sind der Anstaltsleiter als Leiter der Abteilung sowie 1 Techn. Angestellter und 4 Betriebsarbeiter eingesetzt. Die Bewirtschaftung dieses Betriebs erfolgt aus Gründen der Sicherstellung der Erzeugung einheitlicher Futterqualitäten und Entsorgung der tierischen Ausscheidungsprodukte. Nach Meinung des Rechnungshofs bedarf es der personal- und kostenintensiven Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Betriebs nicht. Das für die Tierversorgung erforderliche Getreide und die sonstigen Futtermittel können ohne jegliche Qualitätseinbußen kostengünstig zugekauft werden. Bei einem Verzicht auf die Eigenproduktion der Futtermittel wäre eine Verpachtung der Flächen möglich, die derzeit für die Bewirtschaftung eingesetzten Arbeitskräfte könnten eingespart werden und die Unterhaltung des kostenintensiven Maschinenparks wäre nicht mehr notwendig.

Das HMdILFN sieht für derartige Überlegungen keinen Spielraum und hält in Verbindung mit der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere eine Landbewirtschaftung für notwendig. Es hat lediglich zugesagt, die Effizienz im Arbeitsbereich Landbewirtschaftung künftig durch einen verstärkten überbetrieblichen Maschineneinsatz zu verbessern.

Der Rechnungshof sieht darin kein hinreichendes Bemühen zur Kostensenkung. Vielmehr hält er die Erzeugung wirtschaftseigener Grundfuttermittel als Basis für die Vergleichbarkeit tierischer Leistungsprüfungen und Versuche nicht für notwendig. Auch erfordert das Ausbringen des bei der Versuchsanstellung anfallenden Wirtschaftsdüngers "nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis" keinesfalls selbstbewirtschaftete Flächen.

- 73 In Anbetracht des jährlich gestiegenen Zuschußbedarfs bei der Landesanstalt (seit 1985 um mehr als 57 v.H. auf nunmehr ca. 3,79 Mio DM) hält der Rechnungshof nicht nur eine sinnvolle Beschränkung der bisherigen Aufgaben für notwendig, sondern auch eine Änderung der Organisationsstruktur der Landesanstalt. Für den Rechnungshof ist die Notwendigkeit zur Beibehaltung von zwei Standorten nicht einsichtig. Die derzeitige Außenstelle – Abteilung für Bienenzucht – in Kirchhain, Kreis Marburg-Biedenkopf, sollte möglichst bald aufgegeben werden, zu-

Zu Tz. 72

Nach Meinung des Rechnungshofs bedarf es der personal- und kostenintensiven Bewirtschaftung eines eigenen landwirtschaftlichen Betriebes nicht. Das MILFN kann sich dieser Position nicht anschließen, da hierdurch die Glaubwürdigkeit der hessischen Agrarpolitik erheblich leiden würde. Eine flächenunabhängige Tierhaltung ist auch unter den besonderen Bedingungen der Leistungsprüfung und eines eingeschränkten Versuchswesens ohne Vorbildwirkung. Dagegen kann in Verbindung mit einem eigenen landwirtschaftlichen Betrieb ein gezielter und sinnvoller Einsatz des wirtschaftseigenen Düngers gewährleistet und eine umwelt- und agrarpolitisch gewünschte Kreislaufwirtschaft betrieben werden.

In bezug auf die Personalausstattung des landwirtschaftlichen Betriebes geht der Rechnungshof davon aus, daß der Anstaltsleiter, ein technischer Angestellter und vier Betriebsarbeiter eingesetzt werden. Die Personalausstattung liegt allerdings deutlich niedriger. Tatsächlich werden für die Flächenbewirtschaftung (Grün- und Ackerland) dauerhaft nur 1,4 Arbeitskräfte eingesetzt. Die übrigen Arbeitskräfte erfüllen Aufgaben in der Rinderleistungsprüfung (1,2 AK), der Versuchsschafherde (1 AK) und bei der Betreuung und Pflege der betrieblichen Einrichtungen incl. der anfallenden Hausmeistertätigkeiten (1,4 AK). Lediglich für Arbeitsspitzen, z.B. im Ernteeinsatz, werden die Arbeitskräfte für den Bereich der Landwirtschaft abgestellt.

Auch der Argumentation des Rechnungshofs, daß die Futtermittel für die Tierversorgung ohne jegliche Qualitätseinbußen kostengünstig zugekauft werden könnten, kann fachlicherseits nicht gefolgt werden. Einerseits erfordern die Leistungsprüfungen die Bereitstellung einheitlicher Futterpartien und andererseits ist eine kontinuierliche Anlieferung der Grundfuttermittel in entsprechend gleichbleibender Qualität kaum zu realisieren. Hierbei gilt auch zu berücksichtigen, daß z.B. Maissilage nicht über größere Entfernungen transportiert werden soll, da die Kosten für den Transport unverhältnismäßig hoch liegen gegenüber dem Futterwert des Grundfutters. Die Landesanstalt hat bereits durch den Einsatz von Lohnunternehmern bei kostenintensiven Bestell- und Erntearbeiten versucht, den Maschinenpark nur noch als Grundausstattung zu führen, um einen rationellen Personaleinsatz und eine fristgerechte Arbeitserledigung zu ermöglichen. Auch zukünftig wird die Inanspruchnahme von Organisationen der überbetrieblichen Maschinenverwendung konsequent erfolgen.

Zu Tz. 73

Der Rechnungshof hat angeregt, die derzeitige Außenstelle – Abteilung für Bienenzucht – von Kirchhain nach Neu-Ulrichstein zu verlegen. Diese Überlegungen wurden seit 1992 wiederholt vorgeschlagen. Einer Verlegung wurde bislang u.a. deshalb nicht nähergetreten, weil das Dienstgebäude in

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

mal wirtschaftliche Arbeitsabläufe dort eine umfangreiche und mit hohen Kosten verbundene Sanierung der Gebäude unumgänglich werden lassen.

Als weitergehende Lösung hat der Rechnungshof dartüberhinaus angeregt zu prüfen, inwieweit eine organisatorische und räumliche Zusammenfassung der Landesanstalt – einschließlich der Außenstelle für Bienenzucht – mit der Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof in Bad Hersfeld möglich ist, zumal bei diesen beiden Landesanstalten Aufgabenüberschneidungen (z. B. im Bereich der Lehrveranstaltungen, der Versuchsschafherde und der Grünlandwirtschaft) feststellbar sind. Die Betriebsflächen und Gebäude in Neu-Ulrichstein sowie die innerhalb der Ortslage der Stadt Kirchhain liegenden Immobilien könnten dann einer anderweitigen Verwertung, ggf. einem Verkauf, zugeführt werden.

Das HMdILFN räumt ein, daß die Landesanstalt in den letzten Jahren das jeweilige Einnahme-Soll auf Grund verschiedener Einflüsse nicht erreicht habe. Eine Senkung des jährlichen Zuschußbedarfs werde durch geplante organisatorische und strukturelle Veränderungen (z. B. durch die vom Rechnungshof angeregte Kostenübernahme Dritter für Versuche, die zeitnahe Überprüfung der Gebührensätze für Leistungsprüfungen, Lehrgänge etc.) angestrebt. Zu einer umfassenden Änderung der Aufgaben- und Organisationsstruktur zeigt sich jedoch das Ministerium nicht geneigt. Das HMdILFN hat zwar eine erneute Prüfung der Frage der Verlegung der Abteilung Bienenzucht von Kirchhain nach Neu-Ulrichstein angekündigt und will hierzu eine abschließende Kosten-Nutzen-Analyse abwarten. In der Anregung des Rechnungshofs für eine weitergehende, mittelfristige Zusammenfassung der Landesanstalt mit der Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof in organisatorischer und räumlicher Hinsicht sieht das Ministerium hingegen keine Möglichkeit für eine Effizienzsteigerung. Seines Erachtens geben auch die Überschneidungen in verschiedenen Tätigkeitsbereichen für eine Zusammenlegung keinen Anlaß. In den Bereichen, in denen ähnliche Aufgaben wahrgenommen werden (z. B. Aus- und Fortbildung), erfolge bereits jetzt eine enge Abstimmung und Arbeitsteilung.

Die Argumentation zur Notwendigkeit des Fortbestands beider Dienststellen und der Hinweis auf fehlende Einsparungsmöglichkeiten vermögen den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Die bei einer Zusammenlegung mittelfristig erreichbare Auflösung des Gesamtstandortes der Landesanstalt in Neu-Ulrichstein und Kirchhain, die Verwertung der Flächen und Gebäude sowie die insgesamt mögliche Personalreduzierung sind bei dieser Argumentation nicht ausreichend berücksichtigt. Das Ministerium sollte deshalb diesen Fragenkomplex in die angekündigte Kosten-Nutzen-Analyse mit einbeziehen.

Kirchhain nicht wertgerecht verkauft werden konnte bzw. die in Neu-Ulrichstein erforderlichen Investitionen den möglichen Verkaufserlös weit überstiegen. In Neu-Ulrichstein wären nach einer groben Kostenschätzung des Staatsbauamtes Investitionen von rund 1,16 Mio. DM erforderlich, um die räumlichen Voraussetzungen für eine Verlegung zu schaffen. Der erhebliche Investitionsbedarf wird mit dadurch verursacht, daß die Honiggewinnung und Honiglagerung speziellen Anforderungen des Lebensmittelbedarfsgegenständerechtes entsprechen und auch die Anforderungen an die Ausstattung der übrigen Räume (z. B. Labor, Wachsverarbeitung, Schleuderraum, Imkerarbeitsraum) erst erfüllt werden müssen.

Unabhängig von diesen Aspekten spricht die infrastrukturelle Anbindung für den Standort Kirchhain. Es ist beabsichtigt, das umfangreiche Angebot von Lehr- und Fortbildungsveranstaltungen im Sinne aktiven Naturschutzes auszubauen. Die Anbindung an den ÖPNV und die Übernachtungsmöglichkeiten in Kirchhain sind ein wesentliches Kriterium für die Beibehaltung des Standortes. Insbesondere soll die Betreuung von Schulklassen und Besuchergruppen fortgesetzt werden.

Auch darüber hinaus erfordern die besonderen Schwerpunkte der Abteilung für Bienenzucht (Leistungsprüfungen, Selektion auf Varroatoleranz sowie Entwicklung alternativer Varroabekämpfungsmethoden) keine Zusammenlegung mit Neu-Ulrichstein. Das MILFN wird sicherstellen, daß auch perspektivisch der Bienenzucht-Standort Kirchhain inhaltlich und administrativ so organisiert wird, daß der hervorragende Ruf der Abteilung einerseits erhalten, gegenüber dem Steuerzahler aber auch weiter verantwortet werden kann. Das MILFN wird – sich an diesen Vorstellungen orientierend – binnen Jahresfrist eine überarbeitete Konzeption vorlegen – auch mit dem Ziel, die Standortdiskussion zu beenden, da ein schwebender Zustand weder der Aufgabe noch den Mitarbeitern und den "Kunden" dient.

Noch weitergehende Überlegungen des Rechnungshofs gehen dahin, die Landesanstalt mit der Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof organisatorisch und räumlich zu verbinden. Hierbei wird auf Überschneidungen in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen hingewiesen. Nach Auffassung des MILFN trifft dies nicht zu. Vielmehr gibt es eine klare Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen beiden Dienststellen im Versuchswesen sowie im Bereich Aus- und Fortbildung. Beispielfhaft wird dies in der überbetrieblichen Ausbildung aufgezeigt. Während die Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof für die überbetriebliche Ausbildung in den Bereichen Milchviehhaltung, Jung-rinderaufzucht, Rindermast, Ferkelerzeugung und Schweinemast zuständig ist, wird an der Landesanstalt für Tierzucht nur die überbetriebliche Ausbildung im Bereich Schafhaltung durchgeführt, da dort bereits eine betriebseigene Schafherde vorhanden ist.

Stellungnahme der Landesregierung

Was die auf der Grundlage des Tierzuchtgesetzes durchzuführenden stationären Leistungsprüfungen anbelangt, so können diese nur in der Landesanstalt in Neu-Ulrichstein durchgeführt werden, da nur dort die erforderlichen Einrichtungen vorhanden sind. Eine Verlagerung zum Eichhof würde dort erhebliche Investitionen erfordern.

Mögliche Einsparungspotentiale im Bereich der Arbeitskräfte und der Sachmittel wurden ebenfalls eingehend erörtert. Als Fazit ist festzuhalten, daß die erhebliche räumliche Trennung von Neu-Ulrichstein und dem Eichhof mögliche Einsparungen durch unproduktive Fahrzeiten zunichte machen würde. Auch bei der Ausstattung mit Maschinen und Geräten für die Landbewirtschaftung kann nicht mit Einsparungen gerechnet werden. Zum einen verfügt die Landesanstalt nur über eine Ausstattung, die sich auf die Bodenbearbeitung und Aussaat bezieht. Zum anderen werden diese Maschinen und Geräte von beiden Einrichtungen zum gleichen Zeitpunkt genutzt, so daß der Transport zu beiden Standorten nur auf Kosten einer zeitgerechten Nutzung durchgeführt werden könnte. Die schon eingegrenzten Bodenbearbeitungszeiträume würden dadurch zusätzlich verkürzt.

Inventarisierung von Sachvermögen in der Regionalentwicklungsverwaltung

(Kap. 03 41 und 03 42)

Die Vorschriften über den Nachweis des beweglichen Sachvermögens des Landes wurden in der Regionalentwicklungsverwaltung über Jahre hinaus nicht beachtet. Hierdurch sind Vermögensnachteile für das Land zu befürchten.

- 74 Das Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft (HLRL) und die ihm nachgeordneten 16 Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ÄRLL) verfügen über erhebliche Inventarwerte. Für Neuanschaffungen werden trotz rückläufiger Haushaltsmittel derzeit im Jahr noch mehr als 2 Mio DM aufgewendet. Die bestandsverwaltenden Dienststellen haben beim Nachweis und bei der Bewirtschaftung dieses umfangreichen Sachvermögens die auf der Grundlage des § 73 LHO vom Minister der Finanzen am 11. August 1980 erlassenen Verwaltungsvorschriften (Vermögensnachweisbestimmungen – VermNBest), die mit Wirkung vom 1. Januar 1981 in Kraft getreten und bislang im wesentlichen unverändert geblieben sind, zu beachten.

Die Regionalentwicklungsverwaltung wurde ab 1993 einer umfassenden Reform unterzogen. Damit waren der Umzug zahlreicher Dienststellen, die Auflösung landwirtschaftlicher Fachschulen sowie die Umstrukturierung und Auflösung bis dahin eigenständiger Fachabteilungen des HLRL verbunden. Der Rechnungshof hat dies zum Anlaß genommen, die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Darmstadt, Kassel und Wiesbaden zu beauftragen, beim HLRL und den nachgeordneten ÄRLL die Ordnungsmäßigkeit der Vermögensnachweise zu prüfen.

Die RPÄ haben festgestellt, daß die gem. den VermNBest von der Verwaltung zu führenden Bestandsverzeichnisse, wenn überhaupt, nur unzureichend und nachlässig geführt worden sind bzw. geführt werden. So wurden z. B. vom HLRL zentral beschaffte EDV-Hard- und Software den ÄRLL ohne entsprechende Übergabebelege, häufig aus Anlaß von Dienstbesprechungen, von einem Dienst-KFZ zum anderen, übergeben. Die Einzelerfassung hochwertiger Gegenstände erfolgte nur in seltenen Fällen nach den Vorgaben der VermNBest; selbst PKW, Fernseh- und Videogeräte, Fotoapparate u. v. m. wurden oftmals gar nicht oder nur lückenhaft erfaßt. Die bestandsverwaltenden Dienststellen konnten folglich nicht nachweisen, daß das gesamte von ihnen beschaffte bzw. ihnen überlassene landeseigene Sachvermögen noch vollständig vorhanden ist. Auch die RPÄ waren im Zuge ihrer Erhebungen nicht in der Lage, diese Feststellungen zu treffen. Durch diese über Jahre andauernde, nachlässige Beachtung der VermNBest sind Vermögensnachteile für das Land zu befürchten.

Das HMdILFN ist im Ergebnis den Prüfungsbeanstandungen beigetreten, hat aber darauf hingewiesen, für die festgestellten Defizite hätten Personalmangel und durch die Strukturreform bedingter häufiger Personalwechsel eine nicht zu vernachlässigende Rolle gespielt.

Dies ist nicht überzeugend. Die haushaltsrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Inventarisierung des Sachvermögens und die damit einhergehenden Pflichten zu Bestandskontrollen blieben in der Regionalentwicklungsverwaltung sowohl vor als auch nach Durchführung der Strukturreform unbeachtet.

Das Ministerium will im übrigen durch eine Reihe dienst- und fachaufsichtlicher Maßnahmen die zukünftige Beachtung und Einhaltung der VermNBest sicherstellen. Es ist schließlich der Meinung, daß eine Hauptursache für die Probleme mit der Umsetzung der Vermögensnachweisbestimmungen in der Komplexität der anzuwendenden Vorschriften begründet sei. Die seit

Zu Tz. 74

Aus Anlaß der Beanstandungen der Rechnungsprüfungsämter sowie der vom Rechnungshof zusammenfassend erarbeiteten Prüfungsmitteilungen wurden zwischenzeitlich die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet, um die aufgetretenen Mängel umgehend zu beheben. Mittlerweile haben mit wenigen Ausnahmen alle Dienststellen des Hessischen Landesamtes für Regionalentwicklung und Landwirtschaft (HLRL) nunmehr auch formal ihre Bestandsbuchhalter ernannt, Vorsatzkarten angelegt und die hochwertigen Sachen mit Einzelnachweis erfaßt. Die noch licher der von dem Rechnungshof in den seinerzeitigen Prüfungsmitteilungen kritisch beurteilten Verfahrensweisen bei der EDV Hard- und Software ist darauf zu verweisen, daß im für die Informationstechnik zuständigen Dezernat des HLRL eine Liste über die Weitergabe zentral beschaffter DV-Geräte geführt wurde und somit der Aufenthaltsort der Geräte gleichwohl nachvollziehbar war und durch die Formfehler dem Land kein materieller Schaden entstanden ist.

Das MILFN hat im Rahmen der Amtsleiterbesprechung auf die bestehenden Vorschriften und die Einhaltung bzw. Beseitigung der Mängel hingewiesen.

Das HLRL wird anläßlich der Büroleiterbesprechungen die Angelegenheit nochmals aufgreifen und auch weiterhin die Einhaltung der geltenden Bestimmungen gewährleisten.

Zukünftig wird das HLRL bei Geschäftsprüfungen in den nachgeordneten Dienststellen auch das Vorhandensein von Vermögensgegenständen, wie z. B. PC's, Kameras, Fernseh- und Videogeräte, vor Ort überprüfen.

Durch die eingeleiteten Maßnahmen wird dem Anliegen des Rechnungshofs voll Rechnung getragen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

dem Inkrafttreten zum 1. Januar 1981 unveränderten Verwaltungsvorschriften sähen neben den Bestandsverzeichnissen eine Vielzahl von Unterkarteien, Unterverzeichnissen und Katalogen vor. Bereits durch eine Erhöhung der Wertgrenzen und die verstärkte Nutzbarmachung elektronischer Datenverarbeitung könne der Verwaltungsaufwand erheblich vermindert und die knappen Personalressourcen in der Verwaltung spürbar entlastet werden. Das Ministerium werde deshalb die Frage der notwendigen Anpassung der Inventarisierungsvorschriften in Zusammenhang mit den derzeitigen Diskussionen zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, die von der Zentralen Koordinierungsstelle beim Ministerium der Finanzen geleitet werden, problematisieren.

Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen für sinnvoll, betrachtet es aber als unerlässlich, daß in der Regionalentwicklungsverwaltung kurzfristig eine ordnungsgemäße Bestandserfassung des derzeit bewirtschafteten Sachvermögens erfolgt und künftig eine Fortschreibung der Bestandsverzeichnisse auf der Grundlage der dann geltenden Bestimmungen gewährleistet ist.

Staatliche Maschinenbetriebe

(Kap. 03 62)

Die Forstverwaltung hat es versäumt, die Mechanisierungskonzepte ihrer Maschinenbetriebe rechtzeitig der technischen Entwicklung und den markt- und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen. Die dadurch bedingten Fehlentwicklungen bei der Maschinenvorhaltung und der Einsatzorganisation belasten den Landeshaushalt erheblich.

75 Zu Beginn der 70er Jahre entsprach das Waldwegenetz nicht mehr den Anforderungen der technischen Entwicklung. Daneben bestand ein erheblicher Nachholbedarf im Bereich der natürlichen Verjüngung der Wälder und der Durchforstung ungepflegter Jungbestände. Diesen Herausforderungen begegnete die Forstverwaltung in den Jahren 1970 bis 1976 mit zwei Mechanisierungsprogrammen. Dabei galt es, die unzureichenden Kenntnisse und Erfahrungen des örtlichen Forstpersonals bei der organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Einbindung von Forsttechnik in die Bewirtschaftung des Waldes durch Spezialisten auszugleichen. So kam es 1970 zur Gründung des ersten eigenständigen Maschinenbetriebs (MB) beim Forstamt Rotenburg (heute MB Werra-Fulda). In der Folgezeit entwickelten sich aus schon vor dieser Zeit bestehenden Einrichtungen bei Forstämtern in Südhessen, die sich fast ausschließlich mit Wegebau und Holzentrindung befaßten, weitere eigenständige Betriebe. Die zunächst fünf, später sechs Maschinenbetriebe hatten vor allem in den Einsatzbereichen Holzernte, Wegebau, Kulturarbeiten und Ausbau von Erholungseinrichtungen im wesentlichen folgende Aufgaben:

- Bewältigung von Arbeitsspitzen, die mit Maschinen der Forstbetriebe und Unternehmen nicht rechtzeitig und kostengünstig erledigt werden konnten,
- Einführung erprobter Maschinensysteme,
- überörtlicher Einsatz von Spezialmaschinen,
- Wartung und Reparatur für alle landeseigenen Maschinen,
- Maschinen- und Gerätedepot für Bedarfsfälle.

Im Laufe der Jahre wechselten die Hauptstandorte und die Anzahl der Maschinenbetriebe. Im Jahre 1988 erkannte die Landesregierung konkurrierende Bereiche zu privaten Unternehmen und löste deshalb im Jahre 1989 von den zwischenzeitlich sechs Maschinenbetrieben zwei Betriebe auf. Im Haushaltsplan 1993 wurden die Voraussetzungen für die Wiedereinrichtung eines fünften Maschinenbetriebes Wetterau-Spessart geschaffen. Seit dieser Zeit unterhält die Forstverwaltung unverändert fünf Betriebe, und zwar

MB Lahn-Vogelsberg	in Merenberg,
MB Wetterau-Spessart	in Ortenberg (mit einem Stützpunkt in Bad Soden-Salmünster),
MB Rhein-Main	in Rodgau,
MB Burgwald-Reinhardswald	in Frankenberg (mit einem Stützpunkt im Reinhardswald),
MB Werra-Fulda	in Bebra.

Die Frage, ob und inwieweit die Erfüllung der vorwiegend auf die Arbeitsgebiete Waldwegebau, Holzernte, Bestandespflege, Bestandesbegründung und Landschaftspflege konzentrierten Aufgaben die Aufrechterhaltung von fünf Betrieben überhaupt noch rechtfertigt, ist in den letzten Jahren zumindest nicht betrachtet worden.

Zu Tz. 75

Die Maschinenbetriebe sind integrative Bestandteile der Staatsforstverwaltung und dienen der Erfüllung ökonomischer, ökologischer, ergonomischer und sozialer Erfordernisse des Forstbetriebes.

Wesentliche Ziele sind:

- die Entlastung der Forstämter und Reviere durch Übernahme von Aufgaben in hochspezialisierten Arbeitsbereichen,
- wirtschaftlicher Einsatz von Maschinen, die in einem Forstamt nicht ausgelastet werden können, auch im Hinblick auf die Kontrolle der Kosten konkurrierender Unternehmen,
- Bewahrung und Mehrung des Fachwissens über einen wirtschaftlichen und ökologisch verträglichen Maschineneinsatz, Beratung,
- rasche und ständige Verfügbarkeit zur Bewältigung von Kalamitäten oder auch Just-in-time Vertragsabwicklungen,
- Minderung der ergonomischen Belastung der Mitarbeiter/innen und Reduktion des hohen Unfallrisikos der Waldarbeit,
- Erhaltung und Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze als wesentlicher Beitrag zur Entwicklung des Berufsbildes,
- Dienstleister für den Nichtstaatswald durch Übernahme von Arbeiten und Beratung.

Infolge der Veränderungen am Holzmarkt, aber auch der geänderten Zielsetzungen bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes sind die Kapazitäten sowie die Organisationsstruktur der Maschinenbetriebe in den vergangenen Jahren durchaus kritisch gesehen worden. Seit 1989 erfolgte daher die Schließung von zwei der bis dahin 6 Maschinenbetriebe. Im Haushaltsplan 1993 kam es mit Wirkung zum 1. Januar 1993 zur Wiedereinrichtung des Maschinenbetriebs Wetterau-Spessart.

Bereits vor Bekanntsein der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs wurde eine Projektgruppe zur Erarbeitung eines zukunftsorientierten Konzeptes für die Mechanisierung im Staatswald des Landes Hessen gebildet. Deren Arbeitsergebnis liegt seit der 2. Jahreshälfte 1997 vor.

Beim Maschinenbetrieb Wetterau-Spessart wird kein Stützpunkt in Bad Soden-Salmünster unterhalten.

Die Maschinenbetriebe verfügen über eine umfangreiche gebäude- und inventarmäßige Ausstattung von beträchtlichem Wert. Zu den landeseigenen Liegenschaften zählen fünf Bürogebäude, von denen drei in Gewerbegebieten liegen, und insgesamt vier technisch gut ausgestattete Werkstattgebäude und Maschinenhallen. Von den zwei weiteren Werkstätten abseits der Bürogebäude steht die Maschinenhalle mit Werkstatt für kleinere Reparaturen im Reinhardswald im Landeseigentum; die Werkstatt des im Jahre 1993 wieder neu eingerichteten Maschinenbetriebs in Ortenberg ist angemietet. Der heute bei weitem über den Bedarf der Landesforstverwaltung hinausgehende Maschinen- und Gerätepark verfügt neben zahlreichen Kleingeräten über 50 Betriebsfahrzeuge (Pkw und Werkstattwagen im Gesamtwert von über 1,5 Mio DM) und insgesamt 99 Großmaschinen mit einem Anschaffungswert von rd. 24,5 Mio DM.

Mit der Leitung sind in zwei Betrieben Forstbeamte des höheren Dienstes (zwei BesGr. A 14) und in drei Betrieben Forstbeamte des gehobenen Dienstes (BesGr. A 12 bzw. A 13 g.D.) betraut. Zur Zeit ist eine Stelle des gehobenen Dienstes nicht besetzt. Vergleichbare Betriebe der angrenzenden südlichen Bundesländer werden ausschließlich von Beamten des gehobenen Dienstes geleitet.

Jedem Betrieb sind in der Regel je eine weitere Stelle für die Büroleitung und für zwei Einsatzleiter des gehobenen Forstdienstes (BesGr. A 10 bis A 12) zugeordnet; teils werden diese Funktionen auch in Personalunion wahrgenommen. Vereinzelt sind für die Einsatzleitung auch Forstwirtschaftsmeister (Arbeiter höherer Lohngruppen) mit Erfolg eingesetzt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung standen einschließlich des weiteren Verwaltungs- und Werkstattpersonals (Angestellte und Arbeiter) dem Verwaltungsbereich mit insgesamt 32,5 Stellen für den Maschineneinsatz 77 Maschinenführer gegenüber. Dieses Verhältnis hält der Rechnungshof nicht für vertretbar, es verdeutlicht die Notwendigkeit umgehender und umfassender Reformen.

- 76 Der rückläufige Waldwegebau und die Einführung komplexer Holzerntesysteme hätten bereits Ende der 80er Jahre Auswirkungen auf die Tätigkeitsbereiche und die Organisation der Maschinenbetriebe haben müssen. Dies um so mehr, weil sich inzwischen auf dem freien Markt das immer stärker werdende Interesse von Unternehmen abzeichnete, gleichwertige Dienstleistungen zu übernehmen. Zwischenzeitlich hat sich die Bundesarbeitsgemeinschaft forstwirtschaftlicher Lohnunternehmer (BAFL e.V.) öffentlich gegen die Einschränkung des Wettbewerbs, d. h. gegen die zu Niedrigstentgelten von den Forstbehörden der Länder ausgeführten Dienstleistungen im Privatwald, ausgesprochen und u. a. auch eine Begrenzung der Eigenausstattung des Landeswaldes mit Forstmaschinen gefordert. Im Gegensatz zu benachbarten Bundesländern, die die Maschinenvorhaltung inzwischen reduzierten und gleichzeitig die Privatisierung der Arbeiten vorantrieben, waren in Hessen keine Reaktionen der Forstverwaltung spürbar, die den veränderten Gegebenheiten Rechnung trugen. Der Rechnungshof sah sich deshalb und nach einer bereits 1989 durchgeführten Prüfung zur Haltung von Forstmaschinen bei den Forstämtern, die unwirtschaftliches Handeln und erhebliche Buchungsmängel zeigte, veranlaßt, auch die Wirtschaftlichkeit der Maschinenbetriebe zu prüfen. Infolge der Sturmkatastrophe im Jahre 1990 wurde diese Prüfung auf das Winterhalbjahr 1995/96 verschoben. Bei der Aufarbeitung der Sturmschäden hätte nämlich eine Auslastung der teuren Spezialmaschinen erwartet werden müssen, zumal die Forstverwaltung ihren Maschinenbetrieben bei der Bewältigung vorangegangener Kalamitäten stets eine besondere Bewährung bescheinigte (s. auch Ausschußvorlage LFA 12/41). Soweit es die Beseitigung der Orkansschäden 1990 betrifft, konnte aber der Rechnungshof keinen herausragenden Beteiligungsgrad der Maschinenbetriebe erkennen. Wesentlichen Anteil hatten bei dieser Orkansschadenbeseitigung vielmehr freie Unternehmen, u. a. hochmechanisierte

Die Betrachtung des Zeitwertes der vorhandenen Maschinen ergibt auf Grund des beträchtlichen Alters der eingesetzten Maschinen einen wesentlich geringeren Vermögenswert als den hier genannten Anschaffungswert.

Mit Stand vom 1. März 1998 stehen im Verwaltungsbereich insgesamt 25,5 Planstellen und Stellen den 76,5 Maschinenführern und Mechanikern gegenüber. Das Werkstattpersonal ist nicht dem Verwaltungsbereich zuzuordnen, da dieses keine originären Verwaltungsarbeiten erledigt. Das genannte Verhältnis verändert sich dadurch beträchtlich auf 1 zu 3 anstelle 1 zu 2,37; selbstverständlich werden hier auch Rationalisierungsmöglichkeiten gesehen.

Zu Tz. 76

In der Forstwirtschaft vollzieht sich seit Ende der 80er Jahre ein rasanter Wandel. Insbesondere mit dem Übergang zu komplexen Holzerntesystemen, die anderen hinsichtlich der Leistung, der Kosten, der Arbeitssicherheit und körperlichen Beanspruchung der Mitarbeiter deutlich überlegen sind, verstärkt sich der Anpassungsbedarf. Auch im Kreise der Unternehmer ist eine partielle Entwicklung vom örtlichen Nebenerwerbslandwirt hin zum Spezialunternehmer zu konstatieren.

Durch forstliche Lohnunternehmer werden z. Z. beispielsweise mehr als 85 v. H. des gesamten Rückevolumens im Staatswald erledigt, so daß die zitierten Vorwürfe der BAFL für Hessen unzutreffend sind.

Die Forstverwaltung hat durchaus reagiert, z. B. durch die o. a. zeitweise Auflösung von zwei Maschinenbetrieben. Außerdem wurde in der Zeit von 1986 bis 1997 der Bestand an landeseigenen Maschinen von 211 um 52 oder 25 v. H. auf 159 dem aktuellen Bedarf angepaßt.

Bei den Stürmen im Jahr 1990 fiel eine Holzmenge in Höhe des 4-fachen Jahreshiebsatzes an. Eine auf ein normales Jahresvolumen ausgerichtete Eigenkapazität konnte dieses Volumen trotz Mehrschichtbetrieb nicht bewältigen. Nur ein zusätzlicher Unternehmereinsatz führte quantitativ zum Erfolg.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Einschlagskolonnen aus Skandinavien mit 45 Harvestern und Processoren (Maschinen zur Holzaufarbeitung).

Der Prüfungsablauf gestaltete sich zeitaufwendig und schwierig, weil es der Forstverwaltung an verlässlichen Zahlen für eine qualifizierte Beurteilung der Betriebe mangelte. Zu beanstanden waren insbesondere

- Fehler in der Datenerfassung und -verarbeitung der Forstverwaltung, die zu nur bedingt aussagefähigen Ergebnissen der Maschinenbuchführung, der betriebswirtschaftlichen Jahresrechnung und letztlich auch der Jahresberichte der Landesforstverwaltung führten,
- die viel zu späte Herausgabe der betriebswirtschaftlichen Jahresrechnungen mit der Folge, daß diese als Mittel der Betriebsplanung und -steuerung wertlos waren und sind,
- seit 1992 nicht aktualisierte Angaben zum Maschinenbestand,
- daß sich die Vorgaben bezüglich Beschaffung, Einsatz, Verbuchung und Abschreibung der Maschinen auf den der technischen Entwicklung nicht angepaßten, d. h. veralteten Maschinenenerlaß vom 27. Dezember 1983 stützten,
- daß die vorgenannten Mängel und die uneinheitliche Fachaufsicht durch die drei Regierungspräsidien ohne jegliche koordinierende Wirkung eine weitgehend von den Betriebsleitern geprägte, recht unterschiedliche und nicht immer an den gebotenen Zielen ausgerichtete Betriebsentwicklung begünstigten,
- die teils manipulative haushaltsmäßige Abwicklung von Zahlungsverfahren zur Beeinflussung der Abschlußergebnisse (s. Tz. 78), die durch die Nichtübereinstimmung von Forstwirtschaftsjahr und Haushaltsjahr begünstigt werden.

Bei dieser Sachlage war eine annähernd zutreffende Beurteilung der betrieblichen Verhältnisse anhand der offiziellen Betriebsergebnisse der Forstverwaltung nur in Verbindung mit den in den einzelnen Betrieben vorgefundenen, teils manuell geführten betriebseigenen Aufzeichnungen und Buchungsvorgängen möglich. Hier kam allerdings erschwerend hinzu, daß der Rechnungshof bereits bei der Ermittlung der von den einzelnen Betrieben erbrachten Leistungen kaum nachvollziehbare Differenzen zwischen den manuell erstellten Angaben der Maschinenbetriebe und den Leistungsbeschreibungen in den Jahresberichten der Forstverwaltung feststellen mußte. Beispielsweise

- weist der Jahresbericht 1992 für das Jahr 1991 80 000 fm mehr entrindetes Holz aus als die Zusammenstellungen der Maschinenbetriebe,
- differierten die Kilometer-Angaben aller Maschinenbetriebe beim Wegebau für die Jahre 1990 bis 1994 zu den Jahresberichten beträchtlich. Die Jahresberichte wiesen beim Wegebau 167 km, bei den Wegeinstandsetzungen 555 km und bei der Wegeunterhaltung 346 km weniger aus als die Aufzeichnungen der Betriebe. Bei Zugrundelegung der Aufzeichnungen der Maschinenbetriebe hätten diese im genannten Zeitraum überschlägig 6 Mio DM mehr erwirtschaften müssen,
- ist bisher der Umfang der Leistungen im Nichtstaatswald weder buchführungsmäßig exakt festgehalten noch in den Jahresberichten gesondert ausgewiesen worden.

Notwendige komplexe Arbeitssysteme wie Harvester oder Bagger standen damals dem Regiebetrieb nicht zur Verfügung.

Qualitativ haben die Arbeiten der Maschinenbetriebe, auch zur Entlastung des Holzmarktes zugunsten des Privat- und Kommunalwaldes, Herausragendes bei der Anlage der erforderlichen Trocken- und Naßlagerplätze ebenso wie für die Vermeidung von Biozideinsätzen geleistet. Nur durch das vorhandene Spezialwissen war ein rasches Konservieren des eingelagerten Holzes möglich. Die Evaluierung der hier nicht direkt monetär ableitbaren Erfolgsbestandteile bleibt bei den angestellten Betrachtungen unberücksichtigt.

In die windwurfbedingten Nachwirkungen auf dem Holzmarkt (Einschlagsbeschränkung, Preisverfall) sowie die dynamische Phase der Veränderungen der Forstbetriebe mit einer begleitenden Konjunkturschwäche fällt der Betrachtungszeitraum der Prüfung durch den Rechnungshof (1992 bis 1995). Das ist bei der Wertung der finanziellen Ergebnisse (Tz. 77) zu berücksichtigen.

Die wenig standardisierbaren Arbeitsbedingungen und die Umwelteinflüsse in der Forstwirtschaft ergeben gegenüber normierten Arbeitsabläufen relativ große Spannbreiten der ermittelbaren Daten. Leistungs- sowie Kostenvergleiche können daher nur unter der Voraussetzung der exakten Erhebung der Einflußdaten und für einen eng begrenzten Bereich gelten.

Fehler in der Datenerhebung und -verarbeitung sind nicht symptomatisch, die Ergebnisse sind durchaus aussagefähig und gehen weit über eine Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung hinaus.

- Die Form der betriebswirtschaftlichen Jahresrechnung für die Maschinenbetriebe ist (wie für Forstämter) z.Z. die am weitest entwickelte der Landesforstverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland; die Verspätung gegenüber dem Berichtsjahr ist zurecht zu kritisieren, aber erst abstellbar, wenn die zentrale Erstellung durch dezentrale Programme abgelöst wird.
- Die betriebswirtschaftliche Jahresrechnung stellt eine Ertrags- und Aufwandsrechnung dar, in die beispielsweise auch Pensionsrückstellungen bei den Beamten und Abschreibungen einfließen; ihre Ergebnisse sind deshalb deutlich von den kameralistischen Abschlüssen abweichend; sie dient nicht der Betriebsplanung und -steuerung.
- Seit 1992 unterblieb die Aktualisierung der Abgänge von Maschinen; Neuzugänge wurden stets im Bestand geführt. Die aktuelle Übersicht liegt dem Rechnungshof vor.
- Die Überarbeitungsbedürftigkeit der entsprechenden Erlasse und Vorgaben ist erkannt und soll mit einer dezentralen Struktur der Datenverarbeitung

umgesetzt werden. Es ist beabsichtigt, die Neufassung des Erlasses "Betriebe landeseigener Forstmaschinen und dessen Verbuchung" in diesem Jahr abzuschließen.

- In Abhängigkeit von den standörtlichen Bedingungen und den besonderen Verhältnissen in den Regierungsbezirken gibt es unterschiedliche Schwerpunkte. Im Rahmen des Konzeptes zur Mechanisierung im hessischen Staatswald ist eine entsprechende Koordinierung vorgesehen, und in der Folge wird eine stringentere Fachaufsicht angestrebt.

Die Trennung nach Forstwirtschaftsjahr und Haushaltsjahr ist auf Grund der Besonderheiten in der Forstwirtschaft zweckmäßig, es besteht kein Zusammenhang diesbezüglich mit "teils manipulativer haushaltmäßiger Abwicklung."

Die Jahresberichte sind eine Leistungsbeschreibung der Landesforstverwaltung für das Berichtsjahr und nicht originär Grundlage der Kalkulation von Maschineneinsätzen.

- Im Jahresbericht 1991 steht die mit dem Buchungsabschluß der Maschinenbetriebe übereinstimmende Zahl des entrindeten Holzes. Im Jahr 1992 hat sich ein offensichtlicher Druckfehler für den Wert 1991 eingeschlichen.
- Die Angaben der Maschinenbetriebe für den Jahresbericht entsprechen grundsätzlich den Buchführungsabschlüssen. Abweichungen entstehen bei der Betrachtung der einzeln ausgeführten Arbeiten dadurch, daß für die Teilarbeiten wie z.B. Schieben des Rohplanums, Einbau der Tragschicht, Einbau der Verschleißschicht in den Buchungsbelegen regelmäßig die auf die Teilarbeiten entfallenden Wegstrecken mehrfach aufgeführt werden. Abweichungen entstehen auch bei Arbeiten, die über den Betrachtungszeitraum hinausgehen.
- Eine Trennung der Leistungen im Nichtstaatswald erfolgt in der Buchführung für die Rechnungstellung, im Jahresbericht mit den Wirtschaftsergebnissen für den Staatsforstbetrieb sind die Leistungen bisher nicht gesondert ausgewiesen. Eine gesonderte Darstellung ist geplant.

77 Trotz dieser Mängel und Fehlerquellen konnte der Rechnungshof bei der Auswertung der betriebswirtschaftlichen Jahresrechnungen und der sonstigen betrieblichen Unterlagen feststellen, daß das nach dem erwähnten Maschinenerlaß vom 27. Dezember 1983 vorgegebene Ziel der Kostendeckung der Maschinenarbeit bei weitem nicht erreicht wird. Auf den Staatswald bezogen ist das Betriebsergebnis der Jahre 1992 bis 1995 defizitär. Bei entsprechender Wertung der Faktoren, die das Verhältnis Ertrag zu Aufwand widerspiegeln (Betriebskoeffizienten), beträgt der in diesen Jahren im Staatswald erwirtschaftete Verlust rd. 8,8 Mio DM. Durch Maschineneinsatz außerhalb des Staatswaldes wurde im gleichen Zeitraum ein Gewinn von rd. 3,5 Mio DM erzielt und damit der Gesamtverlust der fraglichen vier Jahre auf rd. 5,3 Mio DM reduziert.

Zu Tz. 77

Der vom Rechnungshof genannte Verlust von 8,8 Mio DM für die Summe der Jahre 1992 bis 1995 ist unter drei wesentlichen Aspekten zu werten:

1. Es wird die betriebswirtschaftlich ungünstigste Periode nach der Arbeitsspitze der Jahre 1990/91 erfaßt (vgl. Tz. 76).
2. Die Aufwandsseite enthält Abschreibungsbeträge und Pensionsrückstellungen, ein großer Teil des "Verlustes" hat gegenüber den kameralistischen Zahlen damit kalkulatorischen Charakter.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Gründe für die hohen Verluste im Staatswald liegen in erster Linie in dem Versäumnis der Forstverwaltung begründet, ihre Mechanisierungskapazitäten der veränderten Waldbewirtschaftung u. a. durch

- naturnahe, naturgemäße Waldwirtschaft,
- vermehrte Ausweisung von Naturschutzgebieten,
- waldbaulich angestrebten und kalamitätsbedingten Rückgang des Nadelholzanteils,
- Verlagerung der Entrindung auf stationäre Anlagen der Holzkäufer,
- Rückbau und Wiederbewaldung intakter Waldwege (s. Wald- und Naturschutz – Grundsätze und Leitlinien – Juni 1988, Ziffer 9)

anzupassen. Auch das Fehlen jeglicher Wegeinventur und die starren (teils nicht kostendeckenden) Preisvorgaben z.B. bei der maschinellen Entrindung von Rundhölzern durch die Verwaltung haben sich hier nachteilig ausgewirkt. Auslastungsprobleme im Staatswald mit negativen finanziellen Ergebnissen waren somit programmiert. Sie waren auch nicht durch angemessene Berücksichtigung des Bedarfs des Körperschafts- und Privatwaldes auszugleichen. Das zeigen auch die mit durchschnittlich 572 Maschinenarbeitsstunden viel zu geringen Einsatzzeiten. Bei einer differenzierten Betrachtung der Unterschiede der Geräteauslastung bei den einzelnen Betrieben fällt ein weiterer schwerwiegender Mangel ins Auge: Bei der Auslegung der Betriebe und der Abgrenzung ihrer Zuständigkeitsbereiche wurde mehr auf eine gleichgewichtige Verteilung der Kapazitäten auf die einzelnen Regierungsbezirke als auf das absehbare Arbeitsvolumen geachtet. Da die Maschinenbetriebe in erster Linie der Bewirtschaftung des Staatswaldes zu dienen haben, hätten allein die hessischen Waldbesitzverhältnisse Grundlage jeglicher Planung sein müssen. Die gesamte Waldfläche des Landes beträgt nach den Angaben im Jahresbericht 1995:

	Staatswald	Nichtstaatswald
	342 152 ha	539 378 ha
Davon entfallen auf die Regierungsbezirke		
Darmstadt	97 321 ha	209 875 ha
Gießen	74 533 ha	150 552 ha
Kassel	171 298 ha	178 951 ha

Das in Süd- und Mittelhessen entsprechend der Flächenanteile geringere Arbeitsvolumen im Staatswald führte dazu, daß die hier ansässigen Betriebe mit ihrer großen Maschinenkapazität nicht mehr nur den Grundbedarf an Maschinenarbeit des Landes abdeckten und dabei den Bedarf des Körperschafts- und Privatwaldes angemessen berücksichtigten, sondern zunehmend auf Rechnung Dritter tätig wurden. Inzwischen arbeiten zwei dieser Betriebe schon fast zur Hälfte im Körperschafts- und Privatwald. Betriebe wurden aber auch

- in großen kommunalen und privaten Forstbetrieben mit eigenem Forstpersonal,
- in anderen Bundesländern,
- bei Naturparks, beim Umlandverband und bei privaten Trägern

tätig. Dabei wurde in Einzelfällen gegen Wettbewerbsbestimmungen (§ 8 Ziffer 6 VOB/A) verstoßen und ein gewinnbringender Materialhandel betrieben. So hat beispielsweise ein MB einem schadenersatzpflichtigen Fernmeldeunternehmen gegenüber den Materialaufwand (1250 t Schotter) mit 32 662,70 DM veranschlagt. Diesen Betrag stellte er nach Ausführung der Arbeiten auch in Rechnung, obwohl er für Ankauf und Anfuhr des Materials tatsächlich nur 19 945,73 DM aufgewandt hatte. Er erzielte folglich einen Gewinn von 12 707,97 DM.

3. Der bei Forstämtern und Revieren "eingesparte" Verwaltungsaufwand für Organisation und Abrechnung des Maschineneinsatzes durch die Maschinenbetriebe wird nicht erfaßt, würde aber bei Wegfall der Maschinenbetriebe den "Verlust" überkompensieren.

Für den Wegebau entsteht gerade durch den Übergang zum naturnahen Waldbau die Notwendigkeit zur steten Erreichbarkeit der kleinflächig bewirtschafteten Waldflächen. Veränderungen in der Holzwirtschaft unterliegen einem hohen Tempo und wirken sich gemessen an den Zeiträumen in der Waldbewirtschaftung sehr kurzfristig aus. Verstärkt durch die Windwurfkatastrophen seit Mitte der 80er Jahre/Anfang der 90er Jahre mit der Einführung der Harvester-technologie haben sich die Anforderungen bei der Bereitstellung von Nadelholz grundlegend geändert.

Während im Jahr 1990 durch alle Maschinenbetriebe noch nahezu 500.000 fm Nadelholz entrindet wurden, waren es im Jahr 1992 als Folge der Einschlagsbeschränkung und des Konjunktur einbruchs in der Bauwirtschaft lediglich noch 150.000 fm. Dieser Zeitraum einer zwangsläufigen Unterauslastung der Kapazität liegt der Prüfung zugrunde. Eine notwendige Anpassung der Kapazitäten an den mittelfristigen Bedarf ist inzwischen eingeleitet. Ersatzinvestitionen sind absehbar nicht geplant.

Die Zuständigkeiten der Maschinenbetriebe orientieren sich an der bestehenden Verwaltungsstruktur von drei Regierungspräsidien mit einer möglichst ortsnahen Delegation von Verantwortung. Die unterschiedlichen Staatswaldanteile werden durch einen regelmäßig regierungsbezirksübergreifenden Einsatz ausgeglichen.

Sofern die Auslastung der staatlichen Maschinen es zuläßt, kann auch ein Einsatz im Nichtstaatswald erfolgen. Auf Grund der insbesondere in den Regierungsbezirken Gießen und Darmstadt vorhandenen Gemengelage zwischen Staatswald und Nichtstaatswald bewirken die kombinierten Einsätze eine deutliche Kostensenkung für den betreuten Wald ebenso wie eine Effizienzsteigerung bei den eingesetzten Maschinen. Die auftragsweise gefahrenen Einsätze insbesondere im hessischen Kommunalwald sind neben den ökonomischen Vorteilen mit günstigen forstpolitischen Effekten verbunden.

Im Interesse der Auslastung der Maschinenbetriebe, der anerkannten guten Arbeitsqualität und der vorhandenen Sachkunde beim Einsatz in sensiblen Bereichen, insbesondere in den Naturparks wurden die Arbeiten der Maschinenbetriebe regelmäßig nachgefragt. Durch den Einsatz als Subunternehmer für einen privaten Betrieb, der sich an einer öffentlichen Ausschreibung beteiligt hat, hat ein Maschinenbetrieb allerdings indirekt gegen die Wettbewerbsbestimmungen verstoßen. Der Teilnahmeausschluß der Maschinenbetriebe wird zukünftig beachtet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Rechnungshof hält diese Entwicklung für äußerst bedenklich. Seines Erachtens kann und darf es nicht Aufgabe landeseigener Maschinenbetriebe sein, in Konkurrenz zu privaten Unternehmen zu treten, die seit Jahren ein ausreichendes Angebot forstlicher Spezialmaschinen vorhalten.

Strukturveränderungen bei den Auftraggebern wie bei den Lieferanten von Wegebbaumaterial führen zunehmend zu der Anforderung von Komplettangeboten, d.h. Arbeiten einschl. Materialankauf und -einbau. Damit gehen die Reduzierung von Verwaltungsarbeiten und Kostenvorteile durch Großmengenrabatte einher, die ihren Niederschlag bei den Maschinenbetrieben finden. Der Handel mit Wegebbaumaterial ist keineswegs wesentlicher Inhalt der Tätigkeiten der Maschinenbetriebe.

Das Angebot forstlicher Spezialunternehmer ist regelmäßig auf die Holzernte und Holzbringung beschränkt. Im Bereich des forstlichen Wegebbaues zeigt sich nur ausnahmsweise Interesse seitens geeigneter privater Unternehmer.

78 Das Bemühen der Betriebsleiter, einen möglichst annähernd vertretbaren Auslastungsgrad der zu hohen Maschinenkapazitäten zu erreichen, führte nicht nur zu einer zunehmenden Verlagerung von Arbeiten auf den Nichtstaatswald mit einer dementsprechenden Verzerrung des freien Wettbewerbs, sondern auch zu Verstößen gegen das Haushaltsrecht bis hin zu manipulierten Ergebnissen und einem nicht zu billigenden Verwaltungshandeln, das bestimmte Unternehmen begünstigt. Die jahrelangen mißlichen Erfahrungen im Zuge der Korruptionsbekämpfung waren für das Land immer wieder Veranlassung, auf die Notwendigkeit der Ausschreibung aller Leistungen hinzuweisen. Das hat allerdings bei den Maschinenbetrieben bisher nur ansatzweise Wirkung gezeigt. Hier geht der Vergabe von Leistungen nicht grundsätzlich eine Ausschreibung nach VOB/VOL voraus. Statt dessen vertraut man vorwiegend auf die "jahrelange vertrauensvolle und bewährte Zusammenarbeit mit privaten Unternehmern". Vorwiegend bei den süd- und mittelhessischen Betrieben war diesbezüglich zu beanstanden:

- Die Ansätze in Kostenvoranschlägen, z. B. im Bereich Wegebau, basieren nahezu ausschließlich nicht auf einer nachvollziehbaren Kalkulation, sondern auf sogenannten forstlichen Erfahrungswerten. Die Ansätze der Kostenvoranschläge waren folglich regelmäßig selbst dann mit den Rechnungsbeträgen identisch, wenn sich Änderungen der Maschineneinsatzzeiten oder Einsparungen beim Wegebbaumaterial ergeben hatten. Die Nachkalkulation von Maßnahmen konnte nur in der Region Nordhessen festgestellt werden. Einem zu erwartenden negativen Jahresergebnis begegneten Maschinenbetriebe deshalb im allgemeinen mit einer geringfügigen Anhebung der Erfahrungswerte. Diese Handhabe entspricht keiner seriösen Wirtschaftsführung.
- Bei einem zu erwartenden positiven Jahresergebnis wurden entgegen § 56 LHO unzulässigerweise Vorausleistungen geleistet. Rechnungen über nicht gelieferte Materialien (z. B. Schotter) wurden nach der Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit angewiesen; erst im Verlauf des Folgejahres erfolgte die Lieferung des Materials durch das Unternehmen.
- Bereits vom Betrieb erbrachte Leistungen wurden bei einem zu erwartenden positiven Jahresergebnis nicht mehr im zu Ende gehenden Jahr in Rechnung gestellt und vereinnahmt, sondern als finanzielles Polster in das neue Wirtschaftsjahr übernommen. Aus den gleichen Gründen erfolgte vielfach auch keine zeitnahe Verrechnung der Arbeiten innerhalb des Staatswaldes mit den Forstämtern. Die Verbuchung der Löhne und der Maschineneinsätze auf den Baustellen stimmt folglich nicht immer mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein.

Diese buchungstechnischen Manipulationen werden durch die heute nicht mehr zeitgemäßen unterschiedlichen Zeit-

Zu Tz. 78

Bei der zitierten "jahrelangen vertrauensvollen und bewährten Zusammenarbeit mit privaten Unternehmern" handelt es sich um die Übernahme von Transportarbeiten für die Lieferung von Wegebbaumaterial. Nach dem Tarif für die Beförderung von Gütern der Naturstein-Industrie sowie von Kies und Sand im allgemeinen Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen in Hessen vom 26. März 1992 (GVBl. I, S. 111) waren die Tarifsätze für den Transport von Wegebbaumaterial verbindlich festgelegt. Eine Ausschreibung von Wegebbaumaterial erübrigte sich infolgedessen, da der Preis frei Baustelle stets über den Transport bestimmt wird.

Nach Aufhebung der Verordnung über Tarife für die Beförderung bestimmter Güter im allgemeinen Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen in Hessen im Jahr 1993 sind grundsätzlich Ausschreibungen vorgesehen. Dies wird zukünftig beachtet.

Kostenvoranschläge beruhen regelmäßig, auch außerhalb der Forstwirtschaft, auf Erfahrungswerten. Zur Entwicklung der Erfahrungswerte sind zeitnahe Nachkalkulationen notwendig. Sie werden bisher nicht über die Datenverarbeitung durchgeführt. Dies ist in der Weiterentwicklung der EDV vorgesehen.

Die Anpassung der Erfahrungswerte auf Grund der Ergebnisse durchgeführter Arbeiten entspricht dem in der allgemeinen Wirtschaft angewandten Verfahren. Zur Reduktion der Gesamtaufwendungen des Staatsforstbetriebes erfolgt die Erhöhung der entsprechenden Beträge unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Nachkalkulationen, aber stets im Minimalbereich, um so Mehrbelastungen des Gesamtforstbetriebes zum Ausgleich der betriebswirtschaftlichen Jahresergebnisse der Maschinenbetriebe zu vermeiden.

Verstöße gegen § 56 LHO müssen selbstverständlich unterbleiben. Der infolge der Witterungsabhängigkeit der Einbauarbeiten aufgegriffene Fall darf sich zukünftig nicht wiederholen, das Regierungspräsidium Gießen ist entsprechend beauftragt und überprüft die Angelegenheit. Parallel dazu wurden alle nachgeord-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

räume des Forstwirtschaftsjahres (1. Oktober bis 30. September des Folgejahres) und des Haushaltsjahres begünstigt.

- Durch die jahrelange Vergabe von Leistungen (z.B. Wegebauaterial, Transport, Holzrücken) ohne Berücksichtigung von VOB/VOL haben sich sehr enge Geschäftsverbindungen zu bestimmten Unternehmen entwickelt, die im Einzelfall rechtswidriges Handeln begünstigen. So hat ein Maschinenbetrieb sich auf Umwegen an einer öffentlichen Ausschreibung beteiligt. Der Maschinenbetrieb stellte seine Kostenkalkulation einem "befreundeten" Transportunternehmer zur Verfügung. Dieser konnte selbst die gefragte Leistung nicht erbringen, beteiligte sich aber mit Erfolg am Wettbewerb. Die Arbeiten führte später der Maschinenbetrieb als Subunternehmer aus.

79 Ein sorgloser Umgang mit öffentlichen Mitteln zeigte sich auch bei der Beschaffung von Maschinen, für die vielfach nicht der Bedarf, sondern die Durchsetzungskraft des Betriebsleiters ausschlaggebend war. Der Rechnungshof vermißte im Vorfeld der meisten Maschinenbeschaffungen fachlich fundierte Begründungen. So fehlte es regelmäßig an

- Vergleichen zu den Kosten, die bei einem Einsatz privater Unternehmen entstehen würden,
- Vergleichen zu den Kosten bei einer zeitlich begrenzten Anmietung der entsprechenden Maschine,
- Entscheidungskriterien für einen bestimmten Maschinentyp,
- Investitions- und Rentabilitätsberechnungen,
- konkreten Einsatzplanungen unter Berücksichtigung der tariflichen Vorgaben, der Holzmarktentwicklung, der Besitzarten im Einsatzgebiet und der Ausformung der zur Durchforstung anstehenden Bestände (Harvester).

Die Auswirkungen dieser unzureichenden Vorerhebungen und Konzeptionen für den Landeshaushalt mögen die folgenden Beispiele erhellen:

- Im Jahre 1987 beschaffte ein Maschinenbetrieb eine mobile Entrindungsanlage. Dem Bestreben des Maschinenbetriebsleiters entsprechend kam nur ein bestimmter Maschinentyp eines bestimmten Herstellers zu einem Anschaffungspreis von 1,3 Mio DM in Frage.

Die Anlage konnte nie ausgelastet werden, es traten laufend technische Schwierigkeiten auf. Selbst im Jahre der Sturmkatastrophe (1990) kam die Anlage wegen zahlreicher Pannen zu keinem wirtschaftlichen Einsatz. Der Maschinenbetrieb mußte das Gerät für 265 000 DM umrüsten. Nach einem Schreiben der Vertriebsfirma war nämlich der Aufbau der Entrindungsanlage für die in dem Einsatzgebiet des Maschinenbetriebs zu entrindenden krummen Kiefern ungeeignet. Laut Vorkalkulation sollte die Maschine in den Jahren 1988 bis 1995 rund 8 000 Maschinenarbeitsstunden (MAS) leisten. Tatsächlich kam sie nach der Maschinenbuchführung gerade auf 3 229 MAS. Hinzu kamen Reparatur- und Wartungskosten von rd. 555 000 DM.

Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs liegt die Kostenbelastung je fm entrindeten Holzes bei dieser Entrindungsanlage bereits bei einer Normalleistung von 41 fm/MAS einschließlich Lohnkosten bei rd. 23,90 DM/fm. Die vom Maschinenbetrieb tatsächlich in Rechnung gestellten Preise bewegten sich aber nur zwischen 11 und 18 DM, wobei im Nichtstaatswald durchschnittlich 14 DM/fm berechnet wurden. Die Unwirtschaftlichkeit wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß private Unternehmen die Holzentrindung je nach Stärke ab 9 DM/fm anbieten.

- Derselbe Maschinenbetrieb kaufte 1992 für ca. 750 000 DM einen Harvester. Die in einem nordhessischen Betrieb mit Er-

neten Dienststellen auf die geltenden Vorschriften hingewiesen.

Infolge der auf Grund der Datenverarbeitung und des Kassenschlusses erforderlichen Terminwahrung ergeben sich zum Jahresende zwangsläufig Überschneidungen bei der Zuordnung zum Haushaltsjahr und zum Forstwirtschaftsjahr. In der Forstwirtschaft wird das Kassenwesen insbesondere durch den Einschlag und den Verkauf von Holz beeinflusst. Unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kardinalpunkte im Jahresverlauf hat sich das Forstwirtschaftsjahr bewährt.

Zu Tz. 79

Der Hinweis des Rechnungshofs auf sorglosen Umgang mit öffentlichen Mitteln ist unzutreffend.

Grundsätzliche Feststellungen und Ausblicke über Arbeitskapazität und Arbeitsvolumen erfolgten regelmäßig in den Rahmenplänen für Arbeitswirtschaft und Mechanisierung der hessischen Staatsforstverwaltung.

Bei anstehenden Ersatzbeschaffungen werden durch die Maschinenbetriebe in Verbindung mit den Regierungspräsidien entsprechende Daten erhoben. Durch ein einheitliches Erhebungsschema soll mit den qualitativ differierenden Ergebnissen zukünftig eine erhöhte Aussagesicherheit erreicht werden.

Die technischen Schwierigkeiten beim Einsatz der mobilen Entrindungsanlage waren bei vergleichbaren Vorgängermodellen anderer Landesforstverwaltungen nicht festgestellt worden. Der Konkurs des Herstellers verhinderte Nachbesserungen in dem erforderlichen Maße. Zum Zeitpunkt der Beschaffung waren die kurzfristig entstandenen Strukturveränderungen des Holzmarktes, insbesondere bei der Vermarktung von Nadelholz mit dem Übergang zu Abschnitten, nicht erkennbar.

In den Preisen der Maschinenbetriebe sind regelmäßig An- und Abfahrtszeiten enthalten, die bei Privatunternehmern je nach Einsatzumfang mit einem Stundensatz von 400 DM zusätzlich in Rechnung gestellt werden.

Der Harvesterbeschaffung lag eine Arbeitsvolumenermittlung zugrunde, die einen langfristigen Einsatz der Maschine in Nadelholzerst- und -zweitdurchforstungen (Bestände mit höchsten finanziellen und ergonomischen Rationalisierungseffekten) sicherstellt. Die dem Rechnungshof vorgelegten Auftragsübersichten belegen, daß die Maschine auch ausnahmslos in diesen Beständen eingesetzt wurde.

Bei dem angekauften Maschinentyp handelt es sich um ein neues Modell, welches zur FPA-Prüfung (Forsttechnischer Prüfausschuß) angemeldet war, die regelmäßig als Einsatzvoraussetzung im Staatswald – auch bei Unternehmern (Förderungsvoraussetzung) – gefordert wird. Bei den am Markt vorhandenen Mitbewerbern lag eine derartige Anmeldung

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

folg praktizierte vorübergehende Anmietung eines Harvesters wurde nicht in Erwägung gezogen. Der Beschaffung ging keine europaweite Ausschreibung voraus. Der Maschinenbetrieb begnügte sich mit einer telefonischen Umfrage bei verschiedenen Händlern, bei der allerdings von Anfang an der Kauf eines bestimmten Typs feststand. Dafür soll nach den Erklärungen des Betriebsleiters der geldwerte Vorteil einer aufpreisfreien Zusatzausstattung und einer Sonderschulung in Schweden im Wert von zusammen rd. 67 500 DM nicht ausschlaggebend gewesen sein.

Diese Anschaffung war unwirtschaftlich. Das breite Unternehmerangebot läßt zudem bei einer Auslastungsquote von nur 65 v.H. eine kostendeckende Kalkulation nicht zu. In einem Erfahrungsbericht vom 9. August 1995 mußte der Betrieb die mangelnde Wirtschaftlichkeit mehr oder weniger einräumen, führte aber aus, der Kauf sei in eine konjunkturell schwierige Zeit gefallen, in der das Windwurfholz bereits aufgearbeitet gewesen sei und seitdem viele Unternehmen auf Anschlußaufträge warteten.

- Im Jahre 1991 beschaffte ein Maschinenbetrieb für die Windwurfaufarbeitung für rd. 50 000 DM eine Holzzange "Grabgrab", die in Australien zur Rodung von Eukalyptusbäumen dient. Bereits 1990 waren aber lt. der eingesehenen Dienstbesprechungsprotokolle die Nachteile der Holzzange festgehalten worden (z. B. Anbau nur an schweren Bagger – 30 Tonnen –, Quetschungen des Holzes erfordern manuelles Nachschneiden, starke Stämme müssen gedreht und mehrfach eingeschnitten werden). Um den Einsatz kümmerte sich der Betriebsleiter nicht. Erstmals im Jahre 1994 versuchte ein Forstamt, dieses Gerät einzusetzen. Dieser Versuch mußte nach wenigen Stunden wegen der bekannten Nachteile abgebrochen werden.
- Im Jahre 1995 beschaffte ein Regierungspräsidium für den Abbau von Gattergeflecht eine Zaunwickelmaschine für 24 000 DM und übergab diese einem Maschinenbetrieb. Das Gerät ist in erster Linie für den Abbau von Knotengeflecht konzipiert und deshalb – wenn überhaupt – für den Abbau des zumeist verbauten und zwischenzeitlich stark eingewachsenen Sechseckgeflechts wenig geeignet. Aus diesem Grunde fehlte selbst zum Zeitpunkt der Prüfung noch jegliche Einsatzkonzeption; das Gerät war noch originalverpackt. Nach der Prüfung soll die Maschine von einem Versuchs- und Lehrbetrieb lediglich versuchsweise eingesetzt gewesen sein.
- In den letzten Jahren beschafften Maschinenbetriebe zum Zwecke der kostengünstigen Wegeunterhaltung einen Steinsortierer "Roadmaster" für rd. 39 000 DM bzw. einen Straßenkehrbesen für rd. 11 000 DM. Der Einsatz dieser Geräte ist nicht nennenswert. Wegen fehlender Wegeinventur und Erkenntnisse über die Materialstärke und Qualität der zu unterhaltenden Wege vermag der Rechnungshof die Sinnhaftigkeit dieser Beschaffungen nicht zu erkennen. Die Forstverwaltung räumte in ihrer Stellungnahme ein, daß Erfahrungswerte differieren und die Auswertungen noch nicht abgeschlossen sind.

nicht vor oder ein Typenwechsel stand kurz bevor. Die angeschaffte Maschine hat ergonomische wie ökologische Vorteile bezüglich Konstruktion, Gewicht und daraus resultierenden Bodendruck.

Bei allen Ankäufen derartiger komplexer Maschinen erfolgt durch alle Anbieter eine typenbezogene Schulung, die im Kaufpreis inbegriffen ist.

Zum Zeitpunkt der Anschaffung hatten sich erst wenige Privatunternehmer auf die Harvestertechnologie gestützt, überwiegend bestand das Angebot aus Unternehmern skandinavischer Länder. Unter Berücksichtigung der nicht monetären evaluierbaren Vorteile, wie Ergonomie und Arbeitssicherheit sowie Reduktion der Durchforstungsrückstände mit Vermeidung von Forstschutzrisiken, und bei Beachtung der Einsatzstunden, gerade in den letzten Jahren, ist der Einsatz als wirtschaftlich zu beurteilen. Der Übergang zur Harvester-Technik prägt je nach Rahmenbedingungen die Zukunft der Waldpflege und Holzernste. Eine intensive Arbeitsvorbereitung, Einsatz, Organisation und Absatzplanung sind wesentliche Voraussetzungen für den erfolgreichen Einsatz. Dieser Rationalisierungsbeitrag ist wichtiger Bestandteil der Optimierung der Abläufe im Forstbetrieb. Kurzfristige Anmietzeiten von Unternehmermaschinen in Phasen mangelnder Auslastung des Vermieters bieten keine objektiven Vergleichsgrundlagen für Investitionen. Durch den Einsatz eigener Maschinen können auch im Bereich des Umweltschutzes Qualitätsstandards gesetzt werden (Verbesserung des Bodenschutzes, Ressourcenschonung durch Einsatz von Ölfeinstfilteranlagen), die Vorbildfunktion für den Maschineneinsatz der Unternehmer haben.

In Hessen arbeiten zeitweise z. B. rd. 50 Harvester in der Hand von Unternehmern. Der Anteil des vergleichbaren regieeigenen Maschineneinsatzes liegt bei max. 1,5 v.H. des Arbeitsvolumens.

Ziel des Ankaufs der Holzzange "Grab Grab" war es, nach den Sturmwürfen verwertbare Laubholzsortimente unfallsicher aus den Sturmwurfflächen zu entzerren. Auf Grund veränderter Aufarbeitungsstrategien (Lebendkonservierung) unter Berücksichtigung der sich ergebenden Holzmarktchancen wurde der Einsatz der Zange in dieser Katastrophensituation entbehrlich.

Die Beschaffung der Zaunwickelmaschine erfolgte nach ausführlichen Erhebungen im Regierungsbezirk Darmstadt und einem Versuchseinsatz im Forstamt Dieburg unter Zuhilfenahme des Versuchs- und Lehrbetriebes Lampertheim sowie den Ergebnissen einer Diplomarbeit auf Grund der durch die Orkanshäden von 1990 entstandenen Kulturflächen in der Größenordnung von 7.500 ha. Bei einem voraussichtlichen Umfang von 1,5 Mio. m Gatter, die in den nächsten Jahren schonend abgebaut und umweltgerecht entsorgt werden müssen, kann zum Zeitpunkt der Prüfung nicht von einer mangelnden Auslastung ausge-

80 Nach dem Ergebnis der Prüfung fehlt es hinsichtlich der Maschinenbetriebe an Konzeptionen für eine der naturnahen bzw. naturgemäßen Waldbewirtschaftung angepaßte Mechanisierung der Waldarbeit. Es gibt zudem keine plausible Begründung, die eine Beibehaltung von fünf landeseigenen Maschinenbetrieben mit zusätzlich zwei Stützpunkten in der jetzigen Form rechtfertigt. Im Interesse einer künftig wirksamen landeseinheitlichen Ausrichtung der Betriebsführung und eines wirtschaftlichen Personal- und Maschinenaufwandes hält der Rechnungshof die Einrichtung nur eines Betriebes mit weisungsgebundenen Stützpunkten für ausreichend. Dabei kann die derzeitige Zahl der Betriebe (künftig unselbständige Stützpunkte) auf Grund der Besitzstruktur merklich reduziert werden. Infolge des breitgefächerten Angebots forsttechnischer Dienstleistungen durch private Unternehmen besteht für die Bandbreite an Kapazitäten der Maschinenbetriebe kein Bedarf. Eine Beibehaltung von wenigen Teilbereichen im Wegebau oder der Holzernte ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für den Landeshaushalt nur noch tragbar, wenn die Arbeiten ausschließlich im Staatswald durchgeführt werden. Bei der Wirtschaftsführung der Maschinenbetriebe sind höhere Anforderungen an die Nachkalkulation aller durchgeführten Arbeiten und der eingesetzten Maschinen unter Einbeziehung aller Kosten (Personal, Sachleistungen und Gebäude) unter Berücksichtigung einer Rücklagenbildung für Reinvestitionen neuer Maschinen zu stellen. Bei dem Preis-Leistungs-Angebot an die auftraggebenden Forstämter hat sich der Maschinenbetrieb der Preispolitik des freien Marktes zu stellen. Das derzeitige Ausgleichen von Verlusten zu Lasten des Gesamtkapitals 03 62 – Bewirtschaftung der Staatsforsten – ist nicht zu rechtfertigen, wenn auch derzeit Forstämter betriebswirtschaftliche Vorteile – Subventionierung der Verkaufspreise für entrindetes Holz o.ä. – aus der Arbeit der Maschinenbetriebe erzielen. Nach über 25jähriger Erfahrung der forstlichen Dienststellen bezüglich der Kostenintensität und der Vor- und Nachteile der Arbeitsausführung durch staatliche Maschinenbetriebe kann eine haushaltsmäßige Stützung nicht mehr hingenommen werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wird nur bei einer diese Umstände berücksichtigenden Umstrukturierung auf Dauer ein wirtschaftlicher Maschineneinsatz im Forstbereich erreichbar sein, zumal dann auch andere kostenträchtige Gesichtspunkte entfielen, z. B.

- unterschiedliche Schwerpunktsetzung und Ausrichtung durch drei Regierungspräsidien und fünf Betriebsleiter,
- Bestrebungen nach regional autarker Versorgung mit baugleichen Maschinen,
- Vorhaltung entbehrlicher Liegenschaften.

Das Fachministerium hat die Notwendigkeit von Änderungen eingeräumt und erarbeitet derzeit im Zusammenwirken mit einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe Konzeptionen, deren Ergebnisse zu gegebener Zeit mit dem Rechnungshof erörtert werden sollen.

gangen werden. Die Zaunwickelmaschine wurde Ende 1995 bestellt und Anfang 1996 ausgeliefert, so daß das durch den Rechnungshof in Augenschein genommene Gerät gerade ausgeliefert und noch verpackt war.

Durch den Ankauf des Steinsortierers "Roadmaster" sowie einen Straßenkehrbesen ist die Kostensenkung beim Wegebau, insbesondere bei der Wegeunterhaltung, beabsichtigt. Durch die Wiederverwendung des vorhandenen Materials entfallen erhebliche Aufwendungen für Neuankäufe und daraus resultierend die Entsorgung bzw. der Abbau von Wegebbaumaterial.

Zu Tz. 80

Die (zu Tz. 75) erwähnte Projektgruppe hat ein Konzept für die Mechanisierung erarbeitet.

Parallel dazu wurde ein Pflichtenheft für eine angepaßte EDV-Konzeption erarbeitet und eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit dem Hauptpersonalrat Forsten zur Ermittlung des zukünftigen Arbeitsvolumens unter Beachtung mittelfristiger mechanisierbarer Arbeitsvolumenanteile gegründet. Beispielhaft für das Land wurde durch das Regierungspräsidium Darmstadt eine Aktualisierung der Wegeinventur nach einem neu erarbeiteten Verfahren durchgeführt.

Auch zukünftig werden die Maschinenbetriebe als Bestandteile der Staatsforstverwaltung eine wichtige Rolle bei der Organisation und Durchführung spezialisierter Maschineneinsätze wahrnehmen und entlasten damit die Forstämter und die Revierförstereien. Das Ergebnis der "Projektgruppe Mechanisierung" gibt für die künftige Aufbauorganisation nach einem Variantenvergleich die Reduktion der Anzahl der Maschinenbetriebe von 5 auf 3 unter Beibehaltung des momentanen Aufbaus vor. Zur Zeit läuft die Phase der Prüfung verschiedener Alternativen, eine Entscheidung ist noch nicht getroffen. Der Strukturvorschlag des Rechnungshofs zur Einrichtung nur eines Betriebes mit weisungsgebundenen Stützpunkten steht im Widerspruch zu der bestehenden Verwaltungsstruktur von drei Regierungspräsidien sowie zu dem Bestreben einer möglichst ortsnahen Delegation von Verantwortung bei Vermeidung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand.

Auch künftig werden die nachstehenden mechanisierten Teilbereiche des Forstbetriebes zur Ausschöpfung der Kostenvorteile, zu Zwecken des Kosten- und Verfahrensvergleiches mit Unternehmern und zur Entwicklung von Innovationen in Regie der Maschinenbetriebe beizubehalten sein:

- Harvestertechnik in der Holzernte mit steigender Tendenz und unter Einschluß der Koordination bis zur Werkslieferung,
- Entrindung mit sinkendem Arbeitsvolumen zur Deckung der Nachfrage der mittelständigen Betriebe und deshalb

Stellungnahme der Landesregierung

- absehbar keine Ersatzinvestitionen mehr,

– Wegebau mit sinkendem Einsatz bei Neubau, aber steigendem Arbeitsvolumen für die Instandsetzung, insbesondere laufender Unterhaltung durch Übergang zum Erhaltungsaufwand,
- Mulchen infolge der Windwurfkulturen mittelfristig steigendes Arbeitsvolumen, danach abnehmend,
- Holzrücken integriert als Ernteverfahren und Forwarder-Einsatz bei der Harvester-gestützten Holzernte, begrenzt maximal auf 15 v.H. des Gesamtvolumens,
- Einsatz von Spezialmaschinen fallweise zu entscheiden.

Zukünftig sollte der Einsatz der Maschinenbetriebe auch weiterhin im Nichtstaatswald möglich sein. Die erfolgten Einsätze, z.B. im hessischen Kommunalwald, sorgen für eine wesentlich günstigere Auslastung der vorhandenen Maschinenkapazität und für eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes. Die Kapazität wird allerdings grundsätzlich dem Bedarf im Staatswald angepaßt.

Die Überarbeitung der Datenverarbeitung für den Maschineneinsatz im Staatswald strebt eine Vollkostenrechnung an, dadurch sind Vergleichbarkeiten mit den Bedingungen des freien Marktes gegeben. Zusätzlich sind die nicht direkt evaluierbaren Vorteile des regieeigenen Einsatzes von Maschinen zu berücksichtigen.

Bei der angestrebten Reform sollte Bewährtes aber beibehalten werden, so auch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Betriebe in Folge bestehender Standortunterschiede, z.B. zwischen der Rhein-Main-Ebene und dem Hohen Vogelsberg oder dem Reinhardswald. Durch Teilfunktionalisierungen können entsprechende Nachteile ausgeschlossen und Vorteile genutzt werden.

Die Neukonzeption für den Maschineneinsatz der Landesforstverwaltung wird nach Abschluß der Diskussion mit dem Rechnungshof erörtert.

Holzverkauf

(Kap. 03 62 – 125 11)

Die 1994 nach umfänglichen Vorarbeiten geschaffenen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen für die Holzverkäufe der Hessischen Staatsforstverwaltung (AVZB-Forst) werden nicht ausreichend beachtet. Sie bedürfen zur praktikablen und einheitlichen Anwendung bei den Holzverkäufen im Staatswald und zur Vermeidung von Mindereinnahmen und Zinsverlusten für den Landeshaushalt dringend der Überarbeitung.

- 81 Die Abwicklung des Holzverkaufs der Landesforstverwaltung mit Holzgeldeinnahmen von rd. 126,2 Mio DM und Erstattungen von Rücke- und Entrindungskosten von rd. 19,3 Mio DM (1996) erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen, die in Allgemeinen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen für die Holzverkäufe der Hessischen Staatsforstverwaltung (AVZB-Forst) niedergelegt sind. Die Fassung aus dem Jahre 1961 trug der zunehmenden Entwicklung des Holzverkaufs vom örtlichen Kleinsägewerk weg zum internationalen Handel mit Rundhölzern nicht Rechnung. Die AVZB-Forst wurden deshalb von den Forstämtern nicht mehr einheitlich angewendet, die, um marktfähig zu bleiben, verstärkt auf die jeweiligen Wünsche der Holzkäufer eingingen. Die AVZB-Forst wurden deshalb, nicht zuletzt auf Drängen des Rechnungshofs seit 1988, überarbeitet. Nach Vorlage eines ersten Entwurfs 1992 wurden bis 1994 vom Fachministerium insgesamt neun Entwürfe konzipiert und verwaltungsintern unter Information von Finanzministerium und Rechnungshof beraten. Ein eigener Entwurf des Rechnungshofs wurde ebensowenig berücksichtigt wie seine weiteren Vorschläge, das Regelwerk von Verwaltungsvorschriften (z. B. internen Dienst-Anweisungen, Einzelheiten zur Durchführung von Holzversteigerungen und zum Wechselzahlungsverfahren) zu befreien und die eigentlichen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen kompakt möglichst auf einer Seite zusammenzufassen. Die neue AVZB-Forst, ein Werk von 28 Paragraphen auf 24 Seiten nebst 4 Anlagen, wurde zum 1. Oktober 1994 in Kraft gesetzt. Der Rechnungshof hat dies zum Anlaß genommen, die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Darmstadt und Kassel zu beauftragen, stichprobenweise Holzverkäufe des Jahres 1995 mit den Schwerpunkten Vertragsabschluß, Holzüberweisung (Vorzeigen des Holzes, Gefahrenübergang), Gewichtsholzverkauf, Zahlungs- und Abfuhrfristen zu prüfen. Die Rechnungsprüfungsämter stellten bei den 14 in die Prüfung einbezogenen Forstämtern gravierende Mängel fest, so u. a.:

- In mehreren Fällen wurde entgegen den Bestimmungen bei Holzverkäufen über 5 000 DM auf schriftliche Kaufverträge verzichtet.
- In von den Regierungspräsidien genehmigten Verträgen wurden vereinbarte Preise seitens der Forstämter nachträglich handschriftlich geändert.

Vorbemerkung

Die Strukturveränderungen sowohl in bezug auf den Holzmarkt als auch bei den holzwirtschaftlichen Betrieben, insbesondere den Sägewerken, waren nie so ausgeprägt wie in den letzten Jahren. Die vorwiegend klein- bis mittelständische Sägeindustrie wird heute zumindest mengenmäßig von einigen wenigen Großbetrieben mit industriellem Charakter dominiert. Europäische, tw. darüber hinausgehende Vermarktung ist zur Sicherung der Betriebe unverzichtbar. Neue Verkaufsverfahren und zusätzliche forstliche Serviceleistungen, wie Just-in-Time-Lieferung, Lieferung frei Werk, Waggonverladung und Naßlagerung zur Qualitätssicherung werden nachgefragt und sind am Markt, insbesondere beim nichtöffentlichen Waldbesitz, bereits etabliert. Diese zusätzlichen Leistungen des Anbieters sind immer mehr kaufentscheidende Faktoren. Sie erhöhen die Absatzsicherheit und binden den Kunden stärker an den Lieferanten.

Zu Tz. 81

Trotz der im Vergleich zu früheren Allgemeinen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen relativ kurzen Geltungsdauer erfüllen die z. Z. gültigen Vorgaben nicht mehr alle an sie gestellten Anforderungen. Eine Überarbeitung findet, wie in mehreren anderen Bundesländern auch, z. Z. statt. Hierbei wird den Erfordernissen der neuen Marktstrukturen Rechnung getragen und werden die Anregungen des Rechnungshofs, die AVZB-Forst von verwaltungsinternen Vorgaben zu befreien, umgesetzt.

Die Beanstandungen des Rechnungshofs betreffend Holzkaufverträge und deren Abwicklung sind vor dem Hintergrund des Gesamtvolumens der jährlichen Holzkaufgeschäfte der Hessischen Landesforstverwaltung zu sehen. So werden jährlich rd. 5.000 Kaufverträge für den Staatswald geschlossen, die ein Volumen von rd. 1,5 Mio. m³ Holz abwickeln.

Die Landesforstverwaltung ist ständig bestrebt, die Abwicklung des Holzverkaufes zu optimieren und bestehende Fehlerquellen zu minimieren. Ein gänzlich fehlerfreies Arbeiten dürfte aber auch in Zukunft auf Grund des aufgezeigten Volumens, der Komplexität des Holzverkaufes, der Inhomogenität des Produktes und der Produktionsbedingungen sowie auf Grund der Besonderheiten des Holzmarktes nur sehr schwer zu erreichen sein.

In Einzelfällen ist es zu Vertragsabwicklungen mit einem Volumen oberhalb von 5.000 DM ohne die vorgeschriebene Schriftform gekommen. Gleiches gilt für die jeweilige Angabe der Kaufvertragsnummer bei Teillieferungen.

Handschriftliche Änderungen in Verträgen nach der Genehmigung durch die Forstabteilung der Regierungspräsidien sind nach Rücksprache mit den De-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Der für Holzgeschäfte festgelegte Abwicklungszeitraum von längstens 12 Monaten nach Vertragsabschluß wurde vielfach überschritten. Im Jahr 1995 wickelten Forstämter noch Holzgeschäfte auf der Grundlage 1991 geschlossener Verträge – d.h. zu längst überholten Preisen – ab.
- Die vorgeschriebene Genehmigung der oberen Finanzbehörde zu Selbstwerbungsverträgen (Einschlag des Holzes durch den Käufer) wurde häufig erst nach Vertragsabwicklung eingeholt.
- Der festgesetzte Rahmen einer Mehr- oder Minderlieferung von +/- 10 v.H. wurde oft nicht beachtet.
- Bei mehreren Kaufverträgen mit denselben Käufern zu verschiedenen Zeitpunkten mit unterschiedlichen Konditionen erfolgten Holzlieferung und Abrechnung vielfach ohne Angabe der Kaufvertragsnummer. Kontrolle und Zuordnung einzelner Teillieferungen waren somit nicht mehr möglich.
- Der Tag der Holzüberweisung wurde vielfach nicht schriftlich festgehalten oder falsch angegeben mit der Folge, daß sich Zahlungstermine und Skontofristen zuungunsten des Verkäufers verschoben.
- Forstämter stundeten vielfach Holzkäufern ohne Rechtsgrund die Kaufsumme.
- Bei Holzverkäufen nach Werkseingangsgewicht (Verkaufsmenge wird durch den Käufer ermittelt) stellten die Forstämter selten Abfuhransweise aus und achteten nicht auf die fristgemäße Übersendung der Wiegescheine durch die Holzkäufer mit der Folge einer verzögerten Vereinnahmung der Holzgelder.
- Zwischen 1990 und 1995 kontrollierte die Forstverwaltung in keinem geprüften Fall in Südhessen die Gewichtsholzvermessung durch die Käufer.
- Zwischen der revierweisen Ermittlung des unverkauften bzw. nicht abgefahrenen Gewichtsholzes zum Jahreschluß und den Massenangaben in fm der Forstdatenstelle liegen teils nicht aufklärbare Differenzen bis zu 300 v.H.
- Auf Grund fehlender Unterlagen und Daten war es den Rechnungsprüfungsämtern oft überhaupt nicht bzw. nicht mit vertretbarem Zeitaufwand möglich, die durch die Fehler entstandenen Mindereinnahmen für den Landeshaushalt auch nur annähernd zu beziffern.

zernenten erfolgt. Hierbei handelt es sich um Vorverträge. Das Holz konnte vor dem Einschlag nach der Qualität (innere Fehler: z.B. Rotkern) nicht richtig eingeschätzt werden, Vertragsänderungen waren daher notwendig, um die Vertragsinhalte den Holzqualitäten anzupassen.

Die Überschreitung der vorgegebenen Abwicklungszeiträume von Holzkaufverträgen, bei Nachverträgen von wenigen Wochen, bei Vorverträgen von wenigen Monaten und in Ausnahmefällen von bis zu 12 Monaten, hat stattgefunden. Die vom Rechnungshof angeführten Beispiele von Auslieferungen im Jahr 1995 auf Verträge von 1991 sind als reine Ausnahmefälle anzusprechen, die sich aus der Ausnahmesituation des Windwurfes ergeben haben. Zu Zeiten, an denen regional bis zum zwanzigfachen des normalen Jahreseinschlages durch den Sturm geworfen wurde, war die gewohnte Abwicklung nicht immer zu gewährleisten.

Die aufgetretenen Fälle der Nichteinhaltung der vereinbarten Liefermengen kommen vereinzelt vor. Dies kann sich aus der Natur der Vorverträge ergeben, bei denen die einzuschlagenden Festmeter noch nicht exakt abzuschätzen sind. Eine Nichteinhaltung der Mengen führt allerdings nicht zwangsläufig zu einem Nachteil des Landes. In Zeiten steigender Preise kann eine Unterlieferung von Vorteil für den Verkäufer sein, in Zeiten fallender Preise entsprechend eine Überlieferung.

Bei der Abfuhr von nach Gewicht zu verkaufendem Holz kann es in Abhängigkeit von der Konjunkturlage des jeweiligen Käufers zu Verzögerungen kommen. Nach den Vorgaben der AVZB wird nach Ablauf von neun Monaten und Mahnung mit 14-tägiger Fristsetzung der forstseitig ermittelte Kaufgeldbetrag in Rechnung gestellt.

Mit Erlaß vom 11. September 1997 wurden die Hessischen Forstämter aufgefordert, diese Vorschrift streng umzusetzen, was auch erfolgt ist.

Die Kontrolle der Gewichtsermittlung bei den Firmen findet entgegen den Aussagen des Rechnungshofs regelmäßig statt. Mitarbeiter staatlicher Forstämter sind beauftragt, das Verfahren der Gewichtsermittlung im Werk nach einem Kriterienkatalog zu prüfen und zu dokumentieren. Die Prüfprotokolle liegen dem Ministerium vor. Bei einigen Kunden findet diese Kontrolle länderübergreifend statt.

Die Abweichungen der Massenangaben bei der Forstdatenstelle und den Angaben im Revier bei Verkauf von Holz nach Gewicht sind verfahrensbedingt. Das Volumen des aufgearbeiteten Holzes wird tarifkonform nach einem Stichprobenverfahren geschätzt. Bei nur teilweise erfolgter Abfuhr des Holzes und Rückkopplung der Werkseingangsdaten auf den Holzeinnahmebestand wird die im Walde verbleibende Menge zur Vorratsübernahme am Ende des Forstwirtschaftsjahres vom Revierleiter geschätzt. Die

82 Die Holzkaufgelder werden unter Berücksichtigung anfallender Skonti und Verzugszinsen von den Staatskassen vereinnahmt. Die geprüften Forstämter haben sich offenbar nicht, nicht einmal in Einzelfällen, von der Ordnungsmäßigkeit der Vereinnahmung überzeugt. Deshalb mußten bei den Staatskassen unterschiedliche, in jedem Fall aber bestimmungswidrige Praktiken der Vereinnahmung beobachtet werden. Insbesondere war zu beanstanden, daß

- in einer Reihe von Fällen ungerechtfertigt Skonto bis zum 37. Tag nach Rechnungstellung gewährt wurde. Der Preisnachlaß soll indessen nur Schnellzahlern bis zum 21. Tag nach Rechnungstellung zugute kommen. Stichproben durch die Rechnungsprüfungsämter bei zwei Staatskassen haben für zehn Forstämter für das Hj. 1995 insoweit allein Mindereinnahmen von ca. 45 800 DM ergeben;
- ab dem 28. Tag nach Rechnungstellung fällig werdende Verzugszinsen häufig nicht erhoben wurden. Allein bei den vorgenannten beiden Staatskassen hätten in 1995 für zehn Forstämter Verzugszinsen für Holzkaufgelder von rd. 500 000 DM erhoben werden müssen.

83 Die Feststellungen der Rechnungsprüfungsämter an die Regierungspräsidien, die der Rechnungshof unter Hinweis auf die festgestellten gravierenden Mängel dem Fachministerium gesondert zugesandt hat, wurden im einzelnen nicht bestritten. Das Ministerium hat in einer Stellungnahme vom 11. Februar 1997 die ungerechtfertigten Skontoabzüge als lediglich anfängliche Irritationen der Holzkäufer nach Neueinführung der AVZB-Forst bezeichnet. Das Ministerium hätte es indessen besser wissen müssen. Im Jahre 1995 hatte sich nämlich der Forstinspektionsdienst schwerpunktmäßig mit den Themen Holzsortierung und Holzvermarktung bei verschiedenen Forstämtern befaßt und ausweislich der Bereisungsvermerke vergleichbare Sachverhalte wie die Rechnungsprüfungsämter festgestellt. Das Ministerium hielt eine Nachforderung der Skontobeträge (im Einzelfall bis zu 16 Monaten) zwar für rechtlich einwandfrei, meinte aber, dies

hierbei auftretenden Fehler können insbesondere bei Kleinmengen prozentual die vom Rechnungshof aufgezeigte Größenordnung erlangen.

Für das ganze Land Hessen sind die Abweichungen im sehr geringen Bereich. So weist die Statistik für das Forstwirtschaftsjahr 1996 eine Differenz von 2 v.H. über die gesamte nach Gewicht abgewickelte Holzmenge aus.

Die o. erwähnte Neufassung der AVZB-Forst wird die Abwicklung der Verträge marktkonform ermöglichen und die Fehlerwahrscheinlichkeit erheblich vermindern. Den in der Vergangenheit aufgetretenen Verstößen gegen die AVZB zum Nachteil des Landes Hessen wird in gebotener Weise nachgegangen. Die Regierungspräsidien prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe dem Land durch vorschriftswidrige Vorgehensweise Schaden entstanden ist. Die Frage des Regresses wird sodann im Einzelfall geprüft.

Zu Tz. 82

Die vom Rechnungshof ermittelten Mindereinnahmen treffen in diesem Umfang nicht zu. Abgesehen von Einzelfällen, in denen unberechtigt Skontoabzug gewährt und Verzugszinsen nicht erhoben worden sind, haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter nach den vorliegenden Stellungnahmen der Staatskassen bei ihren Feststellungen in der Mehrzahl der Fälle nicht den tatsächlichen Einzahlungstag (Wertstellungstag = Tag der Gutschrift auf dem Konto der Kasse/Eingangstag von Zahlungsmitteln) zugrunde gelegt.

Bei der Prüfung, ob Skontoabzug und Verzugszinsen in Betracht kommen, haben die Staatskassen einen Erlaß des Ministeriums der Finanzen aus 1974 angewendet, der die Leiter der Staatskassen ermächtigt, eine Kulanzfrist von bis zu drei Arbeitstagen einzuräumen. Mit der Kulanzfrist sollen Verzögerungen auf dem Zahlungsweg nicht zu Lasten des Holzkäufers gehen. Der Erlaß war formal nicht mehr gültig. Die Gewährung der Kulanzfrist war jedoch aus vorstehendem Grund geboten und entspricht der Verfahrensweise in anderen Bereichen (z. B. Schonfrist bei der Steuererhebung). Die Regelung ist mit Erlaß des Ministeriums der Finanzen vom 27. November 1997 inhaltlich wieder in Kraft gesetzt worden.

Zu Tz. 83

Die AVZB-Forst, deren gültige Fassung zu den Beanstandungen geführt hat, befindet sich z.Z. in erneuter Überarbeitung (s. Vorbemerkung und die Ausführungen zu Tz. 81). Als zeitliches Ziel für die Inkraftsetzung der Neufassung wird der Beginn des Jahres 1999 angestrebt. Mit der Überarbeitung soll erreicht werden:

- Anpassung an die teilweise erheblichen Markt- und Käuferstrukturänderung der jüngsten Vergangenheit,
- stärkere Kundenorientierung und -freundlichkeit,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

entspräche nicht den heute üblichen Kundenbeziehungen, die zur Erhaltung von Marktanteilen Flexibilität und Toleranz erforderten. Das Finanzministerium hat im Einvernehmen mit dem Fachministerium im August 1997 durch Erlaß die Kulanzgrenze für Skonti und Verzugszinsen auf drei Tage festgelegt, wodurch zwar die formellen Verstöße verringert, die dahinterstehenden Probleme aber nicht beseitigt werden. In einer weiteren Stellungnahme vom 9. Oktober 1997 sagte das Fachministerium zu, den Verstößen gegen die AVZB-Forst nun doch in gebotener Weise nachzugehen, die im Bereich Holzverkauf erkannten Defizite aufzugreifen, steuernd einzuwirken und die bestehenden Vorschriften erneut zu überarbeiten. Dies wird zum einen damit begründet, daß einzelne mit den AVZB-Forst wortgleiche Klauseln der Forstverwaltung in Rheinland-Pfalz sich als nicht gerichtsfest erwiesen hätten; zum anderen erforderten Strukturveränderungen auf dem Holzmarkt heute zusätzliche Leistungen des Anbieters. Hierbei handelte es sich um neue Verkaufsverfahren und forstliche Serviceleistungen wie Just-in-Time-Lieferungen, Lieferungen frei Werk, Waggonverladungen und Naßlagerungen zur Qualitätssicherung.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang zwar darauf hin, daß diese Entwicklungen auf dem Markt so neu nicht sind und deshalb unschwer bereits in die AVZB-Forst 1994 hätten aufgenommen werden können; er begrüßt indessen die Bereitschaft des Fachministeriums, die AVZB-Forst nunmehr nochmals praxisbezogen und zügig zu überarbeiten. Die strikte Trennung von Verkaufs- und Zahlungsbedingungen einerseits und von Verwaltungsvorschriften andererseits hält der Rechnungshof weiterhin für geboten. Bei einer Neuordnung sollten auch die im Rahmen der bei vier Forstämtern laufenden Modellversuche gewonnenen Erfahrungen der Budgetierung mit einfließen. Dabei bliebe zu überlegen, ob im Interesse einer erfolgreichen Vermarktungsstrategie der Holzverkauf nicht verstärkt auf regionaler Ebene zentral abgewickelt werden sollte. Schließlich wird angeregt zu prüfen, ob der gesamte Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit Holzverkäufen einer Staatskasse übertragen werden kann.

- Rücktrittsmöglichkeit bei Kaufverträgen und Lieferfristen bei Nichterfüllung durch die Forstämter,
- "Entschlackung" der AVZB von rein verwaltungsinternen Vorgaben,
- verbindliche Aufnahme von Liefer- und Abfuhrplänen,
- Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen,
- durchgehende Aufnahme von Holz mit nachträglicher Ermittlung der Verkaufsmenge,
- Abfuhrmöglichkeit vor Bezahlung bei Stellen einer Sicherheitsleistung,
- Abschaffung des Skonto,
- Verlängerung des Zahlungszieles,
- Möglichkeit zur Erhebung eines Lagergeldes bei Überschreiten der Abfuhrfrist,
- Verkürzung der AVZB.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, die AVZB-Forst von internen Dienstanweisungen zu entlasten, wird hierbei umgesetzt.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Änderung der Vermarktungsstrategie mit zentraleren Einheiten befindet sich z. Z. in der Prüfungsphase.

Zur Zentralisierung des Zahlungsverkehrs im Zusammenhang mit Holzverkäufen wird auf folgendes hingewiesen:

In Hessen werden die Einnahmen und Ausgaben der 98 Forstämter derzeit bei vier Finanzämtern – Sachgebiet Staatskasse – abgewickelt.

Lediglich den Zahlungsverkehr der Holzverkäufe der Forstämter bei einer Kasse zu zentralisieren, wird aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht für zweckmäßig erachtet, da die Forstämter künftig zwei Kassen anzuweisen hätten. Der damit verbundene Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand würde alle Beteiligten zusätzlich belasten, ohne daß erkennbare Vorteile mit einer solchen Maßnahme einhergingen.

Im Rahmen der Entwicklung der Schnittstelle zwischen dem "Haushaltvollzugsverfahren Hessen (HvHe)" und dem "Einheitlichen Buchungsverfahren für die Staatshauptkasse Hessen, die Staatskassen und die Sonderkassen (EBK)" in Verbindung mit der flächendeckenden Einführung des HvHe wird es in absehbarer Zeit zu weiteren Neustrukturierungen in den Arbeitsabläufen der Kassen kommen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte auf jeden Fall von einer zentralen kassenmäßigen Zuständigkeit bei der Zahlungsabwicklung bei Holzverkäufen abgesehen werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Staatlichen Schulaufsicht

(Kap. 04 51 und 04 52)

Durch die zeitliche Verzögerung der Umsetzung von Reorganisationsvorschlägen des Rechnungshofs zur Staatlichen Schulaufsicht wurde ein mögliches kumuliertes Sparvolumen in Höhe von 20 Mio DM nicht realisiert. Außerdem fielen unnötigerweise Kosten für Gutachten und Beratungen durch Externe in Höhe von über 250 TDM an.

- 84 Bereits als Ergebnis einer vorangegangenen Organisationsprüfung (vgl. Bemerkungen 1992 für das Hj. 1991, LT-Drucks. 13/4084, Tzn. 75 bis 78) hatte der Rechnungshof für den Bereich Schulaufsicht auf der obersten Verwaltungsebene Möglichkeiten zu einer deutlichen Verringerung der Anzahl der Organisationseinheiten beim Kultusministerium (HKM) aufgezeigt. Die Landesregierung hatte daraufhin den Wegfall von drei Referatsgruppen innerhalb des Ministeriums zugesagt.
- 85 In Fortführung dieser Prüfung hat der Rechnungshof mit Prüfungsmitteilungen vom November 1992 vorgeschlagen, die Organisation der Staatlichen Schulaufsicht durch Aufgabenverlagerung von der mittleren Verwaltungsebene auf die Staatlichen Schulämter und die Schulen deutlich zu straffen und als Mittelinstanz ein Landesschulamt zu errichten. Dies hätte eine Auflösung der Schulabteilungen der Regierungspräsidien und eine wesentliche Stärkung der Entscheidungsbefugnisse der Schulämter, aber auch der Schulen selbst, nach sich gezogen.
- In Folge dieser Aufgabenverlagerungen sollte die untere Schulaufsichtsebene neu strukturiert und die Zahl der damals 26 auf 13 Schulämter verringert werden. Dadurch hätte auch die teilweise unausgewogene Auslastung einzelner Schulämter bzw. Schulaufsichtsbeamter sowie des Schulpsychologischen Dienstes bereinigt werden können.
- 86 Bei Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs hätten in der Mittelinstanz 28 Planstellen der Besoldungsgruppen B 2 bis A 15/ A 14 BBesG sowie 25 Planstellen der BesGr. A 11 BBesG entfallen können. Auf der Ebene der Staatlichen Schulämter hätte sich für Leitungs- und schulfachliche Tätigkeiten sowie für den Schulpsychologischen Dienst ein Mehrbedarf von 3,5 Planstellen der BesGr. A 16 BBesG, für verwaltungstechnische Tätigkeiten jedoch ein Minderbedarf von acht Planstellen der BesGr. A 15 BBesG ergeben. Insgesamt hätten sich Einsparungen an Personalkosten von über acht Millionen DM jährlich ergeben. Dabei sind die sich aus der Verringerung der Anzahl der Personalvertreter und Frauenbeauftragten ergebenden Einsparungen noch nicht berücksichtigt.
- 87 In seiner Stellungnahme vom Oktober 1993 teilte das HKM mit, daß es die Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich nicht teile. Jedoch werde es seinerseits ein Konzept zur "Aufgaben-

Zu Tz. 84

Der Wegfall von drei Referatsgruppen innerhalb des Ministeriums wurde – wie von Seiten der Landesregierung zugesagt – umgesetzt.

Wie ein Vergleich des Organisationsplans des Kultusministeriums (Stand 1. Oktober 1991) mit dem aktuellen Organisationsplan aufzeigt, wurde die Anzahl der Organisationseinheiten innerhalb des genannten Zeitraums erheblich reduziert.

Es fielen weg:

- 1 Abteilungsleitung;
- 6 Referatsgruppenleitungen, davon 3 mit Wegfall der Planstellen;
- 14 Referatsleitungen.

Der Forderung des Rechnungshofs nach einer deutlichen Verringerung der Organisationseinheiten beim Kultusministerium wurde somit entsprochen.

Zu Tz. 85 bis 88

Bereits in der gemeinsamen Stellungnahme des Kultusministeriums und des Innenministeriums zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vom November 1992 war darauf hingewiesen worden, daß in den Mitteilungen eine Aufgabenverlagerung vorgeschlagen wird, ohne die zu verlagernden Aufgaben zuvor einer Kritik zu unterziehen.

Demgegenüber basierte das Konzept der Landesregierung für eine "Aufgabenverlagerung und Stellenbewirtschaftung bei den Schulaufsichtsbehörden" von 1993 auf einer umfassenden Aufgabenkritik und sah als Konsequenz eine weitgehend zweistufige Wahrnehmung schulaufsichtlicher Funktionen in konkreten Aufgabenfeldern vor.

Mit der Errichtung eines zentralen Landesschulamtes – wie vom Rechnungshof vorgeschlagen – wären lediglich die Schulabteilungen der Regierungspräsidien zu einer wirtschaftlichen Einheit ohne schulfachliche Kompetenz zusammengefaßt worden. Es wäre jedoch weiterhin bei einer dreistufigen Schulverwaltung geblieben und somit das Ziel verfehlt worden, durch den vollständigen Wegfall einer Verwaltungsebene die Hierarchie abzuflachen.

Auf Grund einer fachlichen Prüfung des Innenministeriums wurde zudem deutlich, daß der Personalbedarf eines Landesschulamtes vom Rechnungshof um

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

verlagerung bei den Schulaufsichtsbehörden“ erarbeiten. Nach Angaben des HKM wurden bis Ende 1995 ein Drittel der Stellen für schulfachliche Aufsichtsbeamte bei den Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien abgebaut. Weiterhin wurden die Staatlichen Schulämter für die Stadt und den Landkreis Kassel sowie für die Stadt und den Landkreis Offenbach zusammengelegt.

- 88 Im März 1995 wurde vom HKM eine Kommission "Bildungsverwaltung" eingesetzt, die 55 Mitglieder aus dem Bereich des HKM und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (HMdILFN) umfaßte. Der Auftrag an die Kommission bestand darin, Vorschläge für eine Strukturreform der Schulaufsicht zu erarbeiten. Das Ergebnis ihrer Tätigkeit lag im November 1995 vor.

Daneben wurde im Oktober 1995 ein Auftrag für ein Organisationsgutachten zur Schulaufsicht in Hessen an eine externe Unternehmensberatung vergeben und zusätzlich die Technologieberatungsstelle des DGB Hessen (TBS) eingeschaltet.

Kultus-, Innen- und Finanzministerium legten dann in einer "Erklärung zur Reform der Schulverwaltung" im März 1996 fest, daß "die Schulorganisation zu vereinfachen, Doppelarbeit zu vermeiden und die Verwaltung um eine Hierarchiestufe zu reduzieren" sei. Diese Erklärung entspricht im wesentlichen in kurz gefaßter Form den Vorschlägen, die der Rechnungshof bereits dreieinhalb Jahre zuvor in seinen Prüfungsmitteilungen dargelegt hatte.

Zur Realisierung dieser Reform setzte das HKM eine Lenkungsgruppe für die "Aufgaben- und Personalbedarfsanalyse" ein. Im September 1996 erschien der Schlußbericht der Lenkungsgruppe. Als Ergebnis werden nun u. a. die Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien aufgelöst, die Zahl der Schulämter auf 15 reduziert, zahlreiche Aufgaben und Befugnisse der Mittelinstanz vornehmlich auf die Schulamtsebene delegiert und Stellenersparungen in beträchtlichem Umfang in Aussicht gestellt.

mindestens 30 Stellen zu gering veranschlagt worden war, da die Personalanteile der Regierungspräsidien, die nicht den Schulabteilungen unmittelbar angehörten, aber für das Kultusressort eingesetzt waren (z. B. Personalverwaltung für die Staatlichen Schulämter, Beihilfeangelegenheiten aller Lehrerinnen und Lehrer, zentrale Dienste) nicht berücksichtigt worden waren.

Außerdem kann nicht davon ausgegangen werden, daß mit dem Entschluß, ein Landesschulamts zu gründen, automatisch auch schon Stellen eingespart sind. Ausgebrachte "kw-Vermerke" können erst dann greifen, wenn die entsprechenden (Plan-)Stellen frei werden. Insofern ist das vom Rechnungshof errechnete Einsparpotential in hohem Maße fiktiv. Es ist zudem zumindest um die Personalkosten für die 30 zusätzlichen Bediensteten zu reduzieren, die in der Kalkulation des Rechnungshofs keine Berücksichtigung gefunden haben.

Personalkosten lt. Personalkostentabelle 1996 für zusätzliche 30 Bedienstete des "Landesschulamtes"

10 Bedienstete, einfacher Dienst,	
Durchschnittsbetrag von 95.422 DM	= 954.220 DM
10 Bedienstete, mittlerer Dienst,	
Durchschnittsbetrag von 110.964 DM	= 1.109.640 DM
10 Bedienstete, gehobener Dienst,	
Durchschnittsbetrag von 142.707 DM	= 1.427.070 DM
Jährliche Kosten	= 3.390.930 DM

Für den Zeitraum von 1993 bis 1996 kumulieren sich diese nicht veranschlagten Personalkosten somit auf knapp 13,6 Mio. DM.

In Umsetzung des Konzepts der Landesregierung zur Reform der Schulverwaltung wurden in einem ersten Schritt bis Ende 1995 ein Drittel der Stellen für schulfachliche Aufsichtsbeamte bei den Schulabteilungen der Regierungspräsidien abgebaut. Diese Einsparung von 10 Stellen (A 15/A 16) wird vom Rechnungshof nicht berücksichtigt. Auf Grund der Zusammenlegung von je 2 Staatlichen Schulämtern zu einer neuen Dienststelle in Kassel und Offenbach wurden weitere Stellen im Kap. 04 52 (Staatliche Schulaufsicht) mit einem kw-Vermerk versehen; auch dies wurde vom Rechnungshof nicht berücksichtigt.

Begleitet wurden diese ersten Schritte in der Reform der Schulverwaltung von einer Organisationsuntersuchung, die an konkreten Arbeitsabläufen unter Auswertung gezielter Arbeitsplatzanalysen ansetzte und in ihren Empfehlungen hohe Beachtung und Akzeptanz bei den Schulaufsichtsbehörden, aber auch bei allen Beteiligungsgremien fand. Die Ergebnisse dieser Organisationsuntersuchung bildeten die Grundlage für weitere Prüfungen (z. B. Zuständigkeitsregelungen) und Überlegungen.

In Übereinstimmung mit dem Konzept der Landesregierung zur Verwaltung 2000, mit dem Hessischen

Stellungnahme der Landesregierung

Personalvertretungsgesetz, mit dem Gleichberechtigungsgesetz sowie Vereinbarungen zwischen Dienststellen und Hauptpersonalräten wurden die von der Strukturreform betroffenen Beschäftigungsgruppen einschließlich der Beteiligungsgremien, der Frauenbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretung an diesen Überlegungen und der Arbeit der Kommission Bildungsverwaltung beteiligt, die im November des Jahres 1995 dem Kultusministerium vorschlug, einen zweistufigen Aufbau der Schulaufsicht durch Auflösung der Abteilungen Kultus bei den Regierungspräsidien und durch Zusammenfassung der Staatlichen Schulämter zu mindestens 16 Dienststellen anzustreben.

Aus der Retrospektive auf diesen Reformprozeß kann festgestellt werden: Weder die Organisationsuntersuchung noch die Arbeit der Kommission Bildungsverwaltung unter Einbeziehung der Betroffenen hätten durch die Ergebnisse und Empfehlungen in den "Prüfungsmitteilungen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Staatlichen Schulaufsicht" ersetzt werden können. Durch die besonderen Formen der Beteiligung und durch das Anknüpfen an berufliche Erfahrungen und Einschätzungen der handelnden Personen wurden Einsichten geweckt und tragfähige, akzeptierte Lösungen gefunden. Diese unterscheiden sich deutlich von den Vorschlägen des Rechnungshofs, allerdings auch von denen des Kultusministeriums in seiner damaligen Stellungnahme. Der Vorschlag des Rechnungshofs und die Position des Kultusministeriums hierzu waren somit Ausgangspunkte eines offenen Entwicklungsprozesses.

Als Ergebnis dieses Prozesses kann heute festgehalten werden:

1. Schulen und Schulleitungen haben zusätzliche Aufgaben im Sinne von Eigenverantwortung und Selbststeuerung durch Organe der Schule erhalten. Schulleitern wurden Funktionen mit Dienstvorgesetzeneigenschaften übertragen.
2. Die Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien wurden mit Wirkung zum 31. Dezember 1997 aufgelöst.
3. Die 24 Staatlichen Schulämter wurden zu 15 Dienststellen zusammengefaßt.
4. Zwischen Finanz-, Innen- und Kultusministerium wurde ein langfristiges Rahmenpersonalkonzept vereinbart, das für die 15 Staatlichen Schulämter etwa 600 Stellen in allen Beschäftigten-Gruppen vorsieht. Z.Z. sind dort etwa 680 Stellen eingesetzt. Der Abbau von 80 Stellen wird im Rahmen der natürlichen Fluktuation erfolgen.
5. Parallel zur Strukturreform der Schulaufsicht wurde die Zusammenfassung von vier ehemals selbständigen Landesinstituten (HILF, HIIBS, LABI, Erwachsenenbildungsstätte) zum Hessischen Landesinstitut für Pädagogik konzipiert und

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

inzwischen organisatorisch umgesetzt. Entsprechend der vom Hessischen Schulgesetz geforderten stärkeren Zusammenarbeit von Schulaufsicht, Landesinstitut und Studienseminaren erfolgen zur Zeit für mehrere Standorte Planungen für eine gemeinsame Unterbringung. Hierdurch sollen weitere Synergieeffekte, insbesondere im Bereich der gemeinsamen Unterbringung und Verwaltung erwirtschaftet werden.

Insgesamt erfolgt durch diese die Beratungs- und Stellenreduzierung im Umfang von 225 Stellen, die Reduzierung von Anrechnungsstunden für Personalvertretungen und von Stellen für Frauenbeauftragte eingeschlossen. Davon werden 62 Stellen wieder der Unterrichtsversorgung zugeführt. Vor diesem Hintergrund wird der Vorwurf des Rechnungshofs, die Vorgehensweise bei der Reorganisation der Schulverwaltung widerspreche einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, zurückgewiesen.

Seit Vorlage der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vom November 1992 sind im Zuge der Reform der Schulverwaltung im Zeitraum von 1993 bis 1997 bereits folgende Einspareffekte erzielt worden:

Jahr	Bes.Gr./Kap.	Einsparbetrag in DM der Planstellen mit Arbeitsplatzkosten gemäß Personalkostentabelle von 1996	Einsparbetrag in DM nach Veranschlagungstabelle für 1998
1993	1 A 16/04 51	1.069.695	508.000
1994	2 A 16/04 52	1.711.512	812.800
	3 A 15/04 51	2.326.752	1.109.544
1995	2 A 14/04 52	1.400.880	676.256
	3 A 16/04 51	1.925.451	914.400
1996	4 A 15/04 52	2.326.752	1.109.544
	2 A 16/04 51	855.756	406.400
1997	1 A 16/04 52	213.939	101.600
	1 A 13/04 52	154.931	80.658
Summe		11.985.668	5.719.202

89 Der Rechnungshof erhielt von diesen Entscheidungen hauptsächlich durch Informationen aus der Presse Kenntnis. Seinen Aufforderungen um Mitteilung über den Fortgang der organisatorischen Überlegungen kam das HKM nur zögerlich bzw. erst als Folge von Erinnerungen nach. Mit Schreiben vom 24. Juli 1996 wurde das HKM letztmals aufgefordert, den Rechnungshof über den Sachstand zu unterrichten. Dies geschah dann mit Schreiben vom 4. Dezember 1996. Die Auswertung dieses Schreibens hat aufgezeigt, daß sich das HKM im wesentlichen den Vorschlägen des Rechnungshofs vom November 1992 zur Stellung der Staatlichen Schulaufsicht angeschlossen hat.

Bei der nunmehr weitgehenden Übereinstimmung der Organisationsvorschläge bleibt festzuhalten, daß durch den vier Jahre dauernden Entscheidungsprozeß erhebliche Kosten verursacht und mögliche Sparpotentiale zumindest nicht zeitgerecht realisiert wurden. Unter der Annahme, daß die Realisierung der Vorschläge des Rechnungshofs vier Jahre in Anspruch genommen

Zu Tz. 89 und 90

Schon vor der Veröffentlichung der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs im November 1992 bestanden hinsichtlich einer ins Auge gefaßten Reform der Schulaufsicht Kontakte zwischen Rechnungshof und Kultusministerium. Auch wenn dabei kontroverse Auffassungen nicht ausgeräumt werden konnten, bleibt festzuhalten, daß der Rechnungshof zwar nicht über alle, aber doch die wesentlichen Zwischenschritte in der Konzeptionsentwicklung des Kultusministeriums informiert wurde.

Einschränkend ist festzustellen, daß dies nicht für das Gesetzgebungsverfahren gilt, das in der Verantwortung des Hessischen Landtags lag.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

hätte, wären bei sukzessiver Umsetzung bereits 1993 ca. 2 Mio DM einzusparen gewesen. Mit dem weiteren Fortgang der Umsetzung unserer Vorschläge hätte sich bis 1996 ein kumuliertes Sparvolumen von ca. 20 Mio DM realisieren lassen. Hinzu kommen Kosten für zwei Organisationsgutachten einer Unternehmensberatung in Höhe von 170 TDM bzw. 70 TDM und für die Unterstützung durch die TBS in Höhe von 30 TDM. Die Kosten für die Sitzungen der Kommission "Bildungsverwaltung" und ihrer Arbeitsgruppen können mit ca. 100 TDM angesetzt werden.

- 90 Die Vorgehensweise bei der Reorganisation der Schulverwaltung widerspricht einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Im übrigen verstieß das HKM gegen § 102 Abs. 1 Nr. 5 LHO, wonach der Rechnungshof "unverzüglich" zu unterrichten ist, wenn "von den obersten Landesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite getroffen werden".

Für die Neuorganisation der Schulverwaltung war eine Änderung des Schulgesetzes erforderlich, die Teil einer umfassenden Novellierung des Hessischen Schulgesetzes war. Die inhaltliche und zeitliche Planung der Novellierung des Hessischen Schulgesetzes, die im Jahre 1997 erfolgte, lag in den Händen des Parlaments.

Die in den vorliegenden Bemerkungen noch einmal erhobenen Fragen wurden dem Rechnungshof in einer ausführlichen schriftlichen Auskunft vom Dezember 1996 beantwortet. Auf der Grundlage dieses Schreibens fand außerdem ein Fachgespräch auf Abteilungsleitererebene zwischen Rechnungshof und Kultusministerium im März 1997 statt, bei dem Mißverständnisse ausgeräumt werden konnten.

Der Vorwurf eines Verstoßes des Kultusministeriums gegen § 102 Abs. 1 Nr. 5 LHO wird daher zurückgewiesen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05**Maßnahmen des Behandlungsvollzugs**

(Kap. 05 05)

Im hessischen Strafvollzug werden seit Jahren immer wieder relativ kostspielige Sondermaßnahmen zu Erreichung des gesetzlichen Behandlungsziels "Soziale Eingliederung" durchgeführt, ohne daß Erfolgskontrollen stattfinden. Dies hat der Rechnungshof beanstandet.

- 91 § 2 Strafvollzugsgesetz bestimmt als "Vollzugsziel", daß "der Gefangene fähig werden (soll), künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen". "Vollzug" wird dementsprechend als "Behandlung" verstanden, die "das gesamte Feld der sozialen Interaktion und Kommunikation zwischen dem Gefangenen und seinen Bezugspersonen (umfaßt), das durch die soziale Struktur des Systems Strafvollzug vermittelt und auf das Vollzugsziel bezogen ist" (Callies/Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetz, 6. Aufl., § 4 Rdnr. 6). "Behandlung" sollen dabei "sowohl die besonderen medizinischen und individual- wie sozialtherapeutischen Maßnahmen als auch die Maßnahmen allgemeiner Art" sein, "die den Gefangenen durch Ausbildung und Unterricht, Beratung bei der Lösung persönlicher und wirtschaftlicher Probleme und Beteiligung an gemeinschaftlichen Aufgaben der Anstalt in das Sozial- und Wirtschaftsleben einbeziehen und der Behebung krimineller Neigungen dienen" (Callies/Müller-Dietz, a.a.O., § 4 Rdnr. 6 unter Bezugnahme auf BT-Drucks. 7/918, 45).

Eine Erfolgskontrolle, deren Kriterium das "Leben ohne Straftaten" (im Sinne verfahrensmäßig festgestellter Straftaten) ist, ist unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen eines Behandlungsvollzugs (so auch Callies/Müller-Dietz, a.a.O., § 2 Rdnr. 25 und Anm. zu § 166).

Im hessischen Strafvollzug werden allerdings seit Jahren immer wieder relativ kostspielige Maßnahmen zur Erreichung des Behandlungsziels durchgeführt, ohne daß jemals Erfolgskontrollen stattfinden. Eine ständige Evaluation, die Aufgabe der Landesjustizverwaltung im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht ist und für die nötige "Ziel-Adjustierung" der Praxis elementare Bedeutung hat (so auch Callies/Müller-Dietz, a.a.O., § 2 Rdnr. 25), unterbleibt. Damit hat nicht nur der Behandlungsvollzug, so wie er ausgeführt wird, einen prinzipiellen Mangel, sondern wird auch gegen das Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns verstoßen.

Drei Beispiele, die der Rechnungshof herausgegriffen hat, mögen dies verdeutlichen:

I.

Mehrtägige Kanufahrten, Skilanglauf Touren und Zeltlager werden für einen kleinen Kreis von Strafgefangenen als "sportpädagogische Projekte" organisiert.

Das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten fördert aus der Titelgruppe 78 den Gefangenen Sport mit etwa 100 000 DM. Damit werden Sportgeräte sowie Beschäftigungsentgelte für nebenamtliche Sportlehrer, Aufwendungen für Sportveranstaltungen und Kosten der Fortbildung für Übungsleiter gezahlt. Der Bau der Sportstätten und deren Unterhaltung sowie die Bezüge der hauptamtlichen Sportlehrer werden aus anderen Titeln bestritten.

Zusätzlich werden seit vielen Jahren aus dem Kapitel 05 05 sportpädagogische Projekte finanziert. Diese werden jährlich bei verschiedenen Justizvollzugsanstalten für jeweils bis zu sechs Gefangene mehrtägig (5 Tage) als Kanufahrten auf Weser, Fulda und Eder, als Skilanglauf Touren im Harz und als Sportveranstaltungen

Zu Tz. 91

Im Vollzug der Freiheitsstrafe soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten (§ 2 StVollzG). Der Rechnungshof geht zutreffend davon aus, daß "Vollzug" dementsprechend als "Behandlung" verstanden wird, die "das gesamte Feld der sozialen Interaktion und Kommunikation zwischen dem Gefangenen und seinen Bezugspersonen (umfaßt), das durch die soziale Struktur das System Strafvollzug vermittelt und auf das Vollzugsziel bezogen ist." (Tz. 91 Satz 2 unter Hinweis auf Callies/Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetz, 6. Auflage, Rdnr. 6 zu § 4). Der Rechnungshof beanstandet, daß im hessischen Strafvollzug seit Jahren immer wieder relativ kostspielige Maßnahmen zur Erreichung des Behandlungsziels durchgeführt würden, ohne daß jemals Erfolgskontrollen stattfänden.

Zur Frage des "Erfolgs" von Behandlungsmaßnahmen im Strafvollzug hat die Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Christa Nickels, Gerald Häfner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN am 2. Dezember 1997 wie folgt geantwortet (BT-Drucksache 13/9329 - S. 4, 5 -):

"Alle der Resozialisierung der Gefangenen dienenden Maßnahmen dienen gleichzeitig auch dem Schutz der Allgemeinheit, da dadurch die Bedingungen für ein künftig straffreies Leben verbessert werden und die Rückfälligkeit der Gefangenen vermindert wird.

Arbeit und Ausbildung sind als Behandlungsmaßnahmen ein wesentlicher Bestandteil der Resozialisierungsbemühungen. Da die Integration in den Arbeitsprozeß für ein künftig straffreies Leben von hoher Bedeutung ist, wird diesen Maßnahmen ein besonderer Stellenwert eingeräumt. (...)

Neben der Arbeit der Gefangenen sieht das Strafvollzugsgesetz für geeignete Gefangene die Durchführung von schulischen und beruflichen Bildungsmaßnahmen vor, um ihnen den für ihre Integration in das Arbeitsleben notwendigen ausreichenden schulischen oder beruflichen Ausbildungsstandard zu geben. (...)

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

tungen in einem Zeltlager am Edersee durchgeführt. Nach einem Informationspapier des Arbeitskreises Sport und Justizvollzug in Hessen sollen die teilnehmenden Gefangenen bei diesen Ausflügen beispielsweise "Hilfsbereitschaft, Vertrauen und Kommunikation durch das Erproben einer Freizeitsportart in der Gruppe" lernen, soll den "vollzugsbedingten Bewegungsmangelserscheinungen" entgegengewirkt werden und soll "die Selbsteinschätzung der Gefangenen" "relativiert" werden. Ob diese Ziele erreicht wurden, hat der Rechnungshof nicht ermitteln können, da Ergebnisse der Veranstaltungen nicht dokumentiert werden.

Nach Angaben der Verantwortlichen in der Sozialtherapeutischen Anstalt in Kassel sind die Projekte nur ein kleiner Teil des Gesamtkonzeptes der Vollzugsarbeit. Ihr Erfolg sei deshalb nicht unmittelbar festzustellen. Bereits das "Durchhalten während der Laufzeit des Projektes", die Mitarbeit bei der Vor- und Nachbereitung und das Einhalten der aufgestellten Verhaltensregeln – insbesondere der Verzicht auf Alkohol – seien als Erfolg zu werten. Die Erkenntnisse, die aus der Teilnahme an den sportpädagogischen Projekten gewonnen werden, sollen nach Angaben des Ministeriums bei der künftigen Vollzugsgestaltung diagnostisch und therapeutisch "verarbeitet" werden. Die Vorgabe des Arbeitskreises Sport und Justizvollzug in Hessen geht hierbei von einer intensiven "Zusammenarbeit" der Sportbetreuer, Wohngruppenbetreuer (Sozialarbeiter) und Therapeuten aus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die "Verarbeitung" und die "Zusammenarbeit" in der Praxis nur aus einer kurzen mündlichen Berichterstattung eines der Sportbetreuer für die Behandlungskonferenz bestehen. Ein detaillierter schriftlicher Bericht ist nur in einem Ausnahmefall (einmaliger schwerer disziplinarischer Verstoß) erstellt worden. Daß die Anstalt aus der Teilnahme an einem sportpädagogischen Projekt jemals Konsequenzen für die nachfolgende Vollzugsgestaltung gezogen hätte, vermochte der Rechnungshof ebenfalls nicht zu ermitteln.

Über den Verlauf, den Erfolg und besondere Vorkommnisse während des Projektes soll die Anstalt dem Ministerium berichten. Soweit der Rechnungshof derartige Berichte hat einsehen können, bestehen sie weitgehend aus formelhaften, alljährlich nahezu wörtlich wiederholten Floskeln. Im übrigen sind sie lediglich Schilderungen der täglichen Ereignisse. Bestimmte Auswirkungen bei den Teilnehmern, etwa Einstellungs- oder Verhaltensänderungen oder sonstige psychologische Erfolge, werden nicht mitgeteilt.

Die Kosten der Projekte sind unterschiedlich hoch. Für Reise, Verpflegung, Unterbringung und Freizeitgestaltung (Eintrittsgelder) liegen sie jeweils zwischen 1500 DM und 2500 DM. Hinzu kommen die Kosten für die Sportgeräte selbst (Fahrräder, Kanus, Skiausrüstung), deren Unterhaltungskosten, die Kosten der Sportkleidung, die Bezüge und die Reisekosten der Betreuer sowie die Kosten des Transportes der Sportausrüstung.

Nach Schätzung des Rechnungshofs fallen jährlich für drei Projekte der Sozialtherapeutischen Anstalt in Kassel und jeweils ein Projekt der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt und der Jugendarrestanstalt Kaufungen zusammen etwa 20000 DM Kosten an.

Der Rechnungshof hat gegen die Art und Weise, in der die sportpädagogischen Projekte durchgeführt werden, sowie gegen das Fehlen jeder Erfolgskontrolle erhebliche Bedenken geäußert.

Die Projekte werden mit beträchtlichem finanziellen und personellen Aufwand für einen sehr kleinen Kreis Gefangener veranstaltet. Dies ließe sich allenfalls dann rechtfertigen, wenn sich sichtbare positive Auswirkungen für das Vollzugsziel ergäben.

Das hat der Rechnungshof aber nicht feststellen können. So gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß die mit den Projekten verbundenen Ziele in den Einzelfällen tatsächlich erreicht werden

Von besonderer Bedeutung für die Integration der Gefangenen sind auch die in den Anstalten durchgeführten Maßnahmen des sozialen Trainings, die darauf abzielen, die Verhaltenssicherheit im Alltag, insbesondere auch in Situationen, von denen eine besondere Rückfallgefährdung ausgeht, zu erhöhen. Hierzu gehören die zentralen Lebens- und Problembereiche der Gefangenen wie Wohnen, Arbeit, Geld/Schulden, Gesundheit/Sucht, Kontakte und Bindungen und Freizeitgestaltung.

Zu den zur Resozialisierung der Gefangenen und damit auch zur Erhöhung des Schutzes der Allgemeinheit beitragenden Einzel- und Gruppenmaßnahmen gehören daneben auch die weiteren Beratungs- und Hilfsangebote für spezielle Gefangenengruppen wie Alkoholabhängige, Drogenabhängige, Sexualstraftäter, gewaltbereite Gefangene.

Die intensive Behandlung von Gefangenen in sozialtherapeutischen Anstalten fördert im besonderen Maße die soziale Kompetenz der Gefangenen und bereitet sie auf ein künftig strafrees Leben vor."

Diese Auffassung wird auch von der Hessischen Landesregierung geteilt. Es trifft nicht zu, daß die Behandlungsmaßnahmen zur Erreichung des Behandlungsziels im hessischen Strafvollzug durchgeführt werden, ohne daß jemals Erfolgskontrollen stattfinden. Diese "Erfolgskontrollen" finden durch die Vollzugsplanung für jeden Gefangenen im Einzelfall, durch Vollzugskonferenzen in den einzelnen Vollzugsanstalten, durch Dienst- und Fachaufsicht durch die Aufsichtsbehörde und durch fachliche Beratung von außerhalb statt. Dies schließt nicht aus, daß in Einzelfällen Dokumentation und Auswertung einzelner Behandlungsmaßnahmen verbessert werden können. Allerdings ist ein Nachweis, daß im konkreten Einzelfall eine Behandlungsmaßnahme einen Beitrag zur Resozialisierung des Strafgefangenen geleistet hat, außerordentlich schwer zu führen. Hierzu wären äußerst umfangreiche wissenschaftlich-empirische Meta-Analysen erforderlich. Solche Analysen sind für andere Behandlungsmaßnahmen straffällig gewordener Menschen etwa im Bereich sozialtherapeutischer Behandlung durchgeführt worden und haben dort zu zwar bescheidenen, aber eindeutigen Ergebnissen geführt. Nach diesen (äußerst kostspieligen) Untersuchungen ist unbestritten, daß Behandlungsmaßnahmen einen positiv sozialisierenden Effekt haben und ein Bündel von Behandlungsmaßnahmen wirkungsvoller ist als die jeweilige Einzelmaßnahme. Behandlung im Strafvollzug ist daher bemüht, kriminogene Faktoren für die zukünftige Lebensgestaltung straffällig gewordener Menschen zu minimieren, wenn möglich auszuschalten.

Die Tatsache, daß sportpädagogische Projekte im Rahmen der Behandlungsmaßnahmen des Strafvoll-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

konnten. Auch andere meßbare positive Veränderungen bei den teilnehmenden Gefangenen, die über die allgemeine Klimaverbesserung durch jeden Gefangenensport hinausgehen, sind nicht dokumentiert.

Der Rechnungshof hat deshalb die Auffassung vertreten, daß die im Rahmen der sportpädagogischen Projekte lediglich einem sehr kleinen Kreis von Gefangenen zugute kommenden Haushaltsmittel statt dessen verwendet werden sollten für Sportangebote, an denen alle Gefangenen teilnehmen können. Außerdem sollte darauf geachtet werden, daß Sportarten gefördert werden, die von den Gefangenen nach ihrer Entlassung leichter betrieben werden können als das Skilanglaufen oder das Kanufahren und daher dem Bestreben nach "Eingliederung" der Gefangenen eher entsprechen.

Das Ministerium ist in seiner Antwort der Auffassung des Rechnungshofs entgegengetreten. Die Teilnahme von Gefangenen an sportpädagogischen Projekten hält es für einen unabdingbaren Bestandteil des Behandlungsauftrags des Justizvollzugs. Die Projekte seien in den Behandlungsplan eingebunden und unterschieden sich als zielgerichtete Maßnahmen von anderen Sportaktivitäten des sportlichen Vollzugsalltags. Es sei aber nicht das Ziel dieser sportpädagogischen Projekte, meßbare positive Veränderungen bei den teilnehmenden Insassen oder erhebliche positive Auswirkungen für das Vollzugsziel zu dokumentieren. Dies sei nur durch eine aufwendige Begleitforschung möglich und nur begrenzt aussagefähig, zumal in der Behandlung der Gefangenen ein mehrdimensionaler Ansatz verfolgt und angewandt werde, bei dem eine Zuordnung, was und wie intensiv wirke, nicht getroffen werden könne. An der bisherigen Verfahrensweise, die sich seit nahezu zwei Jahrzehnten bewährt habe, werde deshalb und im Hinblick auf den eindeutigen gesetzlichen Auftrag des § 2 StVollzG weiter festgehalten.

Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Es ist nicht nachgewiesen, daß die Kanu- und Skilanglauffahrten und die Zeltlager spezifisch zum Erreichen der Vollzugsziele beitragen und deshalb als Ergänzung der anderen im Vollzug bewährten Sportaktivitäten sinnvoll sind.

Soll ein an § 2 StVollzG orientierter Vollzug Sinn haben, ist es unabdingbar, positive (oder auch negative) Verhaltensänderungen der teilnehmenden Gefangenen in irgendeiner Weise zu dokumentieren. Dafür bedarf es keiner "aufwendigen Begleitforschung". Regelmäßige Berichte der verschiedenen "Dienste" für die Behandlungskonferenz sollten, wenn sie verantwortungsbewußt und sorgfältig verfaßt sind, dafür bereits ausreichen. Selbst eine unzulängliche Dokumentation, die "nur begrenzt aussagefähig" wäre, wäre noch immer besser als gar keine Dokumentation.

Wenn aber, wie das Ministerium annimmt, positive Auswirkungen speziell der sportpädagogischen Projekte wegen eines "mehrdimensionalen Ansatzes" der Behandlung der Gefangenen überhaupt nicht als solche festzumachen sind, dann sind derartige Projekte auch nicht aus § 2 StVollzG begründbar, fehlt ihnen offensichtlich die sachliche Rechtfertigung. Wie unter diesen Umständen und angesichts des Fehlens jeglicher Dokumentation davon gesprochen werden kann, die "Verfahrensweise" habe sich seit nahezu zwei Jahrzehnten bewährt, ist unerfindlich.

II.

Jugendliche Gefangene können in zwei hessischen Justizvollzugsanstalten während ihrer Inhaftierung ohne nennenswerte finanzielle Eigenleistung den Führerschein der Klasse drei erwerben.

Seit Oktober 1988 können jugendliche Gefangene während ihrer Inhaftierung in den Justizvollzugsanstalten Wiesbaden und Rockenberg den Führerschein der Klasse drei erwerben oder Teile der dafür notwendigen Ausbildung absolvieren.

zugs durchgeführt werden, ist weder neu noch der Öffentlichkeit unbekannt; auch der Hessische Landtag hat dies bereits diskutiert. Sportpädagogische Projekte wurden bereits Anfang der 80er Jahre in Zusammenarbeit mit dem Landessportbund Hessen auf den Weg gebracht und werden seit dieser Zeit durchgeführt.

Ziel der sportpädagogischen Projekte ist die Vermittlung sozialer Verhaltensweisen in einer Gruppe im Rahmen sozialpraktischen Lernens. Den Teilnehmern sollen Verhaltenstechniken vermittelt werden, die sie später befähigen, sich in Gruppenprozesse sozialadäquat einzugliedern, auftretende Probleme und Konflikte situativ zu bewältigen und von einem rein passiven und konsumtiven Freizeitverhalten in ein aktives gestalterisches Freizeitverhalten überzuwechseln.

Diese Zielsetzung hat somit weniger eine therapeutische, d. h. unmittelbar auf eine Verhaltensänderung zielende Ausrichtung, sondern einen pädagogischen Ansatz, der auf die Vermittlung und das Erlernen bestimmter Verhaltenstechniken ausgerichtet ist.

Eine Ergebniskontrolle und Dokumentation derartiger Veranstaltungen kann daher nur in der Weise erfolgen, daß festgehalten wird, ob der Teilnehmer aktiv an der Einübung entsprechender Verhaltenstechniken teilgenommen und diese sodann angewandt und beherrscht hat.

Grundlage für die Teilnahme eines Gefangenen an einem sportpädagogischen Projekt ist, daß bereits im Rahmen der bei dem Gefangenen durchgeführten Behandlungsuntersuchung Verhaltensdefizite festgestellt werden, zu deren Behebung die Teilnahme an einem sportpädagogischen Projekt angezeigt wäre. Dies wird sodann in Form einer Empfehlung in die Vollzugsplanung aufgenommen. Das Ergebnis der Behandlungsuntersuchung und die Empfehlung des auf dieser Basis erstellten Vollzugsplans bilden sodann die Grundlage für die Teilnehmersauswahl an den sportpädagogischen Projekten. Ob und ggf. welche pädagogischen Inhalte die jeweiligen Projekte haben, obliegt der Gestaltungsmaxime der Justizvollzugsanstalten und ist insbesondere auch von der Teilnehmersauswahl abhängig. Die Leiterinnen und Leiter der hessischen Justizvollzugsanstalten müssen hierüber in eigener Verantwortung und unter Berücksichtigung des konkreten sozialpädagogischen Behandlungsansatzes sowie der tatsächlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der jeweiligen Justizvollzugsanstalten selbständig eine vertretbare Entscheidung treffen.

Soweit der Rechnungshof beanstandet, daß in der Vergangenheit nicht immer eine ausreichende Dokumentation über den Verlauf der sportpädagogischen Projekte erfolgt sei, ist dies teilweise zutreffend.

Eine Behebung dieses Mangels wurde jedoch unverzüglich nach Bekanntwerden des Prüfergebnisses im Jahre 1996 veranlaßt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten sieht Führerscheinerwerb im Jugendvollzug als Resozialisierungsmaßnahme an, die vor allem folgende Ziele erreichen soll:

- Verbesserung der beruflichen Vermittelbarkeit der jugendlichen Gefangenen nach der Haftzeit,
- Erhöhung der Verkehrssicherheit durch Verhinderung zukünftigen Fahrens ohne Führerschein oder zukünftiger Unfallflucht,
- Motivation der Gefangenen, aktiv und motiviert an Vollzugszielen mitzuarbeiten.

Die Rahmenbedingungen des Führerscheinprojekts sind zwischen Vertretern des Justizministeriums und den beteiligten Justizvollzugsanstalten in einem Protokoll vom 3. August 1988 festgelegt worden. Danach können jugendliche Gefangene den Führerschein erwerben, wenn sie keine Drogen konsumiert haben, während der Vollzugszeit nicht disziplinarisch aufgefallen sind und für Vollzugslockerungen in Frage kommen oder bereits Vollzugslockerungen genießen.

Zu der Führerscheinausbildung gehören innerhalb der Anstalt der theoretische Unterricht, die Unterweisung in Sofortmaßnahmen am Unfallort, ein Erste-Hilfe-Kurs, ein sozialer Trainingskurs über das Verhalten im Straßenverkehr, ein Pannenkurs sowie außerhalb der Anstalt der praktische Fahrunterricht. Der praktische Teil beginnt erst dann, wenn den Gefangenen Vollzugslockerungen eingeräumt worden sind und sie die theoretische Prüfung bestanden haben. Theorie und Praxis vermittelt eine Vertragsfahrschule.

Als Teilnehmer werden nicht nur diejenigen Gefangenen ausgewählt, die die Möglichkeit haben, während der Haftzeit den Führerschein zu erwerben, sondern auch solche, bei denen von vornherein feststeht, daß sie dies in ihrer Restvollzugszeit nicht mehr schaffen, sie vielmehr allenfalls "Etappenziele" erreichen können. Dies sei, so meinen die Verantwortlichen in den Anstalten, pädagogisch sinnvoll.

Unabhängig von der in den Anstalten getroffenen Auswahl der Gefangenen können die zuständigen Führerscheinstellen in Gießen und Frankfurt verlangen, daß sich die für den Führerscheinerwerb in Frage kommenden Personen im Hinblick auf ihre Straffälligkeit medizinisch-psychologisch untersuchen lassen. Insbesondere die Führerscheinstelle in Gießen fordert in nahezu allen Fällen eine Untersuchung. Häufig erachten die externen Gutachter die von der Justizvollzugsanstalt ausgewählten Gefangenen für nicht oder zunächst nicht geeignet, ein Kraftfahrzeug zu führen. Wie viele Gefangene deshalb nicht zur Prüfung zugelassen worden sind, hat der Rechnungshof mangels Aufzeichnungen aber nicht ermitteln können.

Im Haushaltsjahr 1994 sind für den "Führerscheinerwerb" in der Justizvollzugsanstalt Rockenberg 19 695 DM und in der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden 26 303 DM verausgabt worden. Im Haushaltsjahr 1995 ermächtigte das Ministerium die Justizvollzugsanstalt Rockenberg 20 000 DM und die Justizvollzugsanstalt Wiesbaden 30 000 DM für den "Führerscheinerwerb" auszugeben. Die spätere Haushaltssperre hat diese Beträge verringert.

Nach der Vorgabe des Ministeriums sind die Gefangenen an den Kosten des Führerscheinerwerbs zu beteiligen. Der Rechnungshof hat allerdings festgestellt, daß der Eigenanteil der Gefangenen verschwindend gering ist. Im Jahr 1994 betrug er in der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden 7,2 v.H. und in der Justizvollzugsanstalt Rockenberg 2,4 v.H. Das ergibt sich nicht zuletzt daraus, daß die Gefangenen die Eigenbeiträge nur während der Dauer ihrer Teilnahme an der Maßnahme leisten. Ihre Zahlungspflicht endet, sobald sie entweder den Führerschein erworben oder die Teilnahme abgebrochen haben, aus dem Projekt herausgenommen oder aus der Haft entlassen worden sind. Diese Re-

In Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis "Sport und Justizvollzug in Hessen" wurde ein Voraussetzungenkatalog erstellt, der beinhaltet, unter welchen Bedingungen sportpädagogische Projekte durchgeführt und aus Landesmitteln bezuschußt werden können. Der Kriterienkatalog umfaßt folgende Punkte:

- Die Teilnahme an einem sportpädagogischen Projekt muß Bestandteil der Vollzugsplanung sein.
- Der Verlauf des sportpädagogischen Projektes ist zu dokumentieren und in die Fortschreibung der Vollzugsplanung aufzunehmen.
- Das sportpädagogische Projekt muß kostengünstig sein, sowohl bei den Sachkosten als auch bei den Personalkosten.
- Die Gefangenen haben einen Kostenanteil von 25 v.H. ihres monatlichen Nettolohns (rd. 50 DM) pro Maßnahme selbst zu tragen.

Entgegen den Ausführungen des Rechnungshofs ist zu berücksichtigen, daß langlebige Sportgeräte wie Fahrräder oder Skiausrüstung über Jahre benutzt werden und als jährlicher Kostenfaktor für sportpädagogische Maßnahmen entsprechend anteilig ins Gewicht fallen.

Es ist beabsichtigt, diesen Kriterienkatalog demnächst in Form eines Runderlasses allen hessischen Justizvollzugsanstalten bekanntzugeben. Über den Verlauf und das Ergebnis der sportpädagogischen Projekte ist jeweils gesondert zu berichten, so daß in Zukunft sichergestellt ist, daß der Verlauf der Projekte umfassend dokumentiert wird und das Ergebnis des sportpädagogischen Projektes durch Fortschreibung des Vollzugsplans Aufnahme in die individuelle Behandlungsplanung des jeweiligen Gefangenen findet.

Der Führerscheinerwerb der Klasse III für jugendliche Strafgefangene ist eine präventive Maßnahme in Umsetzung des Erziehungsauftrages des Jugendvollzugs. Sie kann zum einen das Delikt "Fahren ohne Führerschein" ausschalten, zu einer Verbesserung der beruflichen Vermittelbarkeit von jugendlichen Gefangenen nach der Haftzeit führen und dient der Erhöhung der Verkehrssicherheit. Der Führerscheinerwerb für straffällig gewordene Jugendliche ist eingebunden in die sonstigen Behandlungsmaßnahmen der Justizvollzugsanstalten Rockenberg und Wiesbaden und ist somit weder zu über- noch zu unterschätzen. Im Vollzugsalltag stellt sich die Problematik hingegen sehr viel konkreter dar: Es ist über viele Einzelfälle bei straffällig gewordenen Jugendlichen nachweisbar, welcher hohen Einfluß das Fahren ohne Führerschein bei der Begehung von Straftaten hat. Unerlaubtes Fahren im Straßenverkehr kumuliert häufig mit weiteren Straftaten, gefährdet andere Verkehrsteilnehmer und kann insgesamt als erheblich kriminogener Faktor angesehen werden.

Nach dem Jugendgerichtsgesetz ist die Jugendstrafe als Erziehungsmaßnahme glaubwürdig zu gestalten;

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gelung führt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zu einer echten Kostenbeteiligung der Gefangenen.

Dem Rechnungshof konnte nicht aufgezeigt werden, ob und in wie vielen Fällen die für das "Projekt" formulierten Vollzugsziele leichtere Vermittelbarkeit, Erhöhung der Verkehrssicherheit, bessere Motivierung der Gefangenen tatsächlich erreicht worden sind. Über die Erfolge oder die Mißerfolge des Projekts gab es zumindest bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof keinerlei Aufzeichnungen. Insbesondere konnte dem Rechnungshof nicht mitgeteilt werden, in wie vielen Fällen seit Beginn des Projekts überhaupt ein Führerscheinerwerb versucht wurde, in wie vielen Fällen er aus welchen Gründen verfehlt wurde und wie viele Führerscheine bisher auf diese Weise erteilt wurden.

Der Rechnungshof hat deshalb beanstandet, daß in nicht unbeträchtlichem Umfang Haushaltsmittel für eine nicht zu beziffernde Anzahl von Führerscheinausbildungsabschnitten und vorbereitenden Untersuchungen sowie für eine unbekannte Anzahl von Führerscheinen verausgabt worden sind. Außerdem hat er das Fehlen jeglicher Überprüfungen kritisiert, inwieweit der Erwerb des Führerscheins im jeweils konkreten Fall wirklich dem Vollzugsziel gedient hat. Er hat empfohlen, das "Führerscheinprojekt" konsequenter zu durchdenken, das Erreichen der angestrebten Ziele zeitnah zu überwachen und, wenn dies alles nicht möglich sei, das Projekt einzustellen.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof widersprochen. Es hat ausgeführt, Erfolgskontrollen mit den Nachweisen, daß Einzelmaßnahmen wie der Führerscheinerwerb einen Beitrag zur Resozialisierung der jugendlichen Gefangenen leisteten, seien außerordentlich schwierig durchzuführen. Jugendvollzug sei bemüht, den "kriminogenen Faktor" "Fahren ohne Führerschein" möglichst auszuschalten, Jugendliche intensiv zu behandeln und Jugendstrafe als Erziehungsmaßnahme glaubwürdig zu gestalten. Der Führerscheinerwerb sei in den Behandlungsvollzug eingebunden und weder zu über- noch zu unterschätzen. Es gehe aber davon aus, daß die "Gesellschaft ... viel Verständnis für eine solche Präventivmaßnahme aufbringen" dürfte. Unter Bezug auf eine Stellungnahme des Leiters der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden hat es mitgeteilt, die Kostenbeteiligung der jugendlichen Gefangenen in der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden habe bei durchschnittlich 18,3 v.H. gelegen. Die vom Rechnungshof ermittelten Zahlen bezögen sich auf ein völlig untypisches und ungewöhnliches Haushaltsjahr. Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden sei der Meinung, daß Erfolgskontrollen bei Resozialisierungsmaßnahmen wie dem Führerscheinerwerb nicht Aufgabe des Vollzugs sein könnten. Hierfür stünden weder personelle noch sonstige Mittel zur Verfügung.

Diese Ausführungen des Ministerium überzeugen den Rechnungshof nicht. Zwar ist es nicht zweifelhaft, daß das vom Jugendgerichtsgesetz vorgegebene Erziehungsziel für jugendliche Gefangene durch aufgelockerten Vollzug und in anderer Art und Weise als im Erwachsenenvollzug angestrebt werden kann. Doch darf auch verantwortungsvoller Jugendvollzug die Ziele seiner Behandlungsmaßnahmen nicht im Unverbindlichen lassen.

Es genügt nicht, lediglich allgemeine Wunschorstellungen zu formulieren. Vielmehr müssen alle Maßnahmen, sollen sie nicht bloße Alibifunktion haben, laufend auf ihren Erfolg überprüft werden. Nur so werden die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel verantwortungsbewußt eingesetzt. Und nur so kann Jugendstrafe als Erziehungsmaßnahme in der vom Ministerium selbst postulierten Glaubwürdigkeit gestaltet werden und Akzeptanz sowohl bei den jugendlichen Gefangenen als auch in der Bevölkerung finden.

straffällig gewordene Jugendliche sind intensiv zu behandeln.

Seit Beginn des Projektes 1988 bis zum 24. Juli 1996 haben in der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden 189 Gefangene an einer solchen Maßnahme teilgenommen, 62 haben während ihrer Haftzeit den Führerschein erworben. Die Gefangenen werden an den Kosten beteiligt. Bei den zu leistenden Beiträgen in Höhe von 20 v.H. des monatlichen Nettoeinkommens handelt es sich insbesondere auch unter Berücksichtigung der geringen Entlohnung der Gefangenenarbeit (rd. 120 DM monatlich) nicht nur um eine pädagogisch und erzieherisch wichtige, sondern auch um eine den Vollzugsrealitäten angemessene Kostenbeteiligung.

Die Hinweise des Rechnungshofs auf das Erfordernis einer systematischen Dokumentation und Auswertung der Maßnahme wurden bereits aufgenommen. In den Justizvollzugsanstalten Rockenberg und Wiesbaden werden Raster entwickelt, in denen künftig entsprechende Handlungsschritte dokumentiert werden, um die Erfolgskontrolle der Maßnahmen zu verbessern.

Es ist zutreffend, daß einem Gefangenen, der sich in der JVA Kassel II in sozialtherapeutischer Behandlung befand, im Jahre 1996 mittels Laser-Therapie Tätowierungen an den Unterarmen entfernt wurden. Nach § 63 StVollzG soll die Vollzugsbehörde mit Zustimmung des Gefangenen ärztliche Behandlungen, namentlich Operationen oder prothetische Maßnahmen durchführen lassen, die seine soziale Eingliederung fördern. Es ist unbestritten, daß die Entfernung von Tätowierungen eine echte Maßnahme nach § 63 StVollzG darstellt (vgl. Romkopf in Schwind-Böhm, Kommentar zum Strafvollzugsgesetz, 2. Auflage 1991, Rdrrn. 4, 12 zu § 63). Enttätowierungsmaßnahmen sind daher auch keine neuen bzw. außergewöhnlichen Behandlungsmaßnahmen. So fanden in den hessischen Justizvollzugsanstalten in den Jahren 1995 10, 1996 15 und 1997 20 Enttätowierungsmaßnahmen statt. Allerdings wurden lediglich 1996 und 1997 je 1 Behandlung mit Lasertherapie durchgeführt. Bei der Maßnahme im Jahr 1996 entstanden Kosten in Höhe von 287,50 DM. Bei der Maßnahme 1997 handelte es sich um den vom Rechnungshof beanstandeten Einzelfall. Entgegen den Ausführungen des Rechnungshofs ist die Maßnahme bereits beendet. Weitere Kosten werden daher nicht entstehen.

Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs liegt auch eine ärztliche Entscheidung vor. Es kann dahingestellt bleiben, ob im vorliegenden Fall der Anstaltsarzt sich zur Entfernung von Tätowierungen im allgemeinen skeptisch geäußert hat. Die entscheidende Anordnung desselben Anstaltsarztes, die insoweit auch nur begrenzt überprüfbar ist, lag zur Durchführung der beanstandeten Enttätowierungsmaßnahme jedenfalls vor.

III.

Auf Veranlassung einer hessischen Justizvollzugsanstalt sind einem Strafgefangenen mittels Laser Tätowierungen entfernt worden. Dafür wurden Haushaltsmittel in Höhe von 16 560 DM verausgabt. Weitere Tätowierungen dieses Gefangenen sollen auf Kosten des Landes noch entfernt werden.

In einer hessischen Justizvollzugsanstalt verbüßt ein 42 Jahre alter Gefangener bis zum Jahr 2002 eine Freiheitsstrafe von 9 Jahren und 6 Monaten wegen schweren Raubes mit Todesfolge. Er ist vielfach vorbestraft. Im Bundeszentralregister sind 15 Verurteilungen wegen Körperverletzungs-, Eigentums- und Straßenverkehrsdelikten verzeichnet.

Der Gefangene hat großflächige Tätowierungen im Brustbereich und auf den Armen.

Im Juli 1995 teilte er der "Behandlungskonferenz" mit, er fühle sich durch diese Tätowierungen "beeinträchtigt" und wolle sie entfernen lassen. Ausweislich eines Protokolls vom 13. Juli 1995 hat "die Konferenz ... dieses Vorhaben (begrüßt)".

Im Oktober 1996 wurde mit den enttätowierenden Maßnahmen bei einer IME-GmbH, Abt. Laser-Zentrum, in Marburg begonnen. Irgendwelche Stellungnahmen des ärztlichen, des sozialtherapeutischen und des psychologischen Dienstes gab es in diesem Fall zu jener Zeit nicht. Solche wurden erst nach einer Anfrage des Rechnungshofs vom Ministerium im März 1997 eingeholt. Auch wurde die Aufsichtsbehörde erstmals beteiligt, nachdem sie auf Veranlassung des Rechnungshof selbst tätig geworden war.

Bis der Rechnungshof sich um die Angelegenheit kümmerte, ist es zu 14 Behandlungstagen gekommen. Die dafür erteilte Rechnung vom 15. Januar 1997 über Tätowierungsentfernungen an beiden Unterarmen beläuft sich auf 16 560 DM. Sie wurde von der Justizvollzugsanstalt beglichen. Ein sich auf die Enttätowierungen sowohl der Unter- als auch der Oberarme beziehendes Angebot vom 13. August 1996 sah insgesamt Kosten von 25 801 DM vor. Über die Kosten der außerdem beabsichtigten Entfernung der großflächigen Tätowierungen im Brustbereich hat der Rechnungshof keine Unterlagen ermitteln können. Für die Bahnfahrten des Gefangenen nach Marburg hat die Anstalt etwa 728 DM aufgewandt.

Es handelt sich nicht um einen Einzelfall. In einer vergleichbaren Angelegenheit existiert ein Bericht des ärztlichen Dienstes an das Ministerium vom 23. Januar 1997. Darin äußert sich der Leiter des ärztlichen Dienstes zur Notwendigkeit einer Entfernung von Tätowierungen grundsätzlich negativ. Er verneint jegliche "medizinische Notwendigkeit oder auch nur relative Indikation zu einem operativen Eingriff zur Tätowierungsentfernung" und spricht sich insbesondere auch gegen eine offenbar dort ebenfalls beabsichtigte Laserbehandlung aus. Wenn die Behandlungskonferenz "aus Resozialisierungsgründen eine solche Maßnahme und damit die dadurch entstehenden Kosten für notwendig" erachte, so betont er, bedürfe es "einer Notwendigkeitsbescheinigung von sozialtherapeutischer und psychologischer Seite". Schließlich weist er darauf hin, daß die Kosten einer Laserbehandlung "um das 5- bis 7-fache" höher seien als die des von ihm im Regelfall für angezeigt gehaltenen chirurgischen Verfahrens.

Auf Grund der Anfrage des Rechnungshofs hat der Leiter des ärztlichen Dienstes im vorliegenden Fall gegenüber der Anstaltsleitung zunächst unter dem 13. März 1997 eine förmliche "ärztliche Stellungnahme" abgegeben. Darin hat er auch hier eine medizinische Indikation verneint und sich unter Bezugnahme auf die (vorgeschilderte) Stellungnahme vom 23. Januar 1997 wiederum "skeptisch gegenüber" dem "Kostennutzeneffekt von Tätowierungsentfernungen" geäußert. Nur elf Tage später, am 24. März 1997, hat er dann, ohne daß dafür aus den Akten ein

Die Prüfung der durch den Rechnungshof beanstandeten Maßnahme hat ergeben, daß diese im Ergebnis nach § 63 StVollzG zur Förderung der sozialen Eingliederung des betreffenden Gefangenen geeignet und damit rechtmäßig war. Es handelte sich auch nicht – wie vom Rechnungshof angenommen – lediglich um eine kosmetische Behandlung, wie etwa die Entfernung eines modischen Tattoos. Die aufwendigere und teurere Entfernung der Tätowierung mittels Lasertechnik gegenüber einer billigeren und chirurgischen Behandlung war aus medizinischen Gründen wegen der zu befürchtenden Wundheilungs- und Sekundärinfektionsgefahr nach Begutachtung durch einen externen Chirurgen geboten. Die Entfernung der Tätowierungen erfolgte ausschließlich im sichtbaren Bereich der Unterarme. Es bleibt zudem festzuhalten, daß der beanstandeten Behandlungsmaßnahme eine gründliche Einzelfallprüfung unter Beteiligung der Fachdienste der betreffenden Anstalt vorausgegangen war.

Diese Einzelfallprüfung war jedoch nicht ordnungsgemäß dokumentiert worden. Außerdem hatte es die Justizvollzugsanstalt versäumt, die nach den Hessischen Ausführungsbestimmungen zu § 63 StVollzG erforderliche Einwilligung des Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten einzuholen. Diese Einwilligung der Aufsichtsbehörde ist bei Maßnahmen nach § 63 StVollzG immer dann einzuholen, wenn die Kosten über 1.000 DM liegen.

Sowohl der Fehler der unterlassenen und nicht nachvollziehbaren Dokumentation als auch der der Nichteinholung der Einwilligung durch die Aufsichtsbehörde wurde gegenüber der Anstalt unverzüglich nach Bekanntwerden des Falles durch die Benachrichtigung des Rechnungshofs schriftlich beanstandet. Die hessischen Justizvollzugsanstalten wurden zudem angewiesen, bei künftigen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Haushaltslage einen strengen Maßstab anzulegen. Letztlich wird die Frage der Enttätowierung von Gefangenen Gegenstand einer eingehenden Erörterung auf der nächsten Arbeitstagung der hessischen Anstaltsärzte sein.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlaß erkennbar ist, in einer nochmaligen "ärztlichen Stellungnahme" eine genau entgegengesetzte Auffassung zu Papier gebracht. Nunmehr hat er mitgeteilt:

"Der Patient ... wurde dem Med. Dienst von sozialtherapeutischer Seite aus vorgestellt mit der Vorgabe, eine Teilentfernung seiner Tätowierungen sei notwendig zur Resozialisation bzw. Reintegration ... In wiederholten Gesprächen konnte sich der Med. Dienst davon überzeugen, daß bei dem Patienten ein in der Tat nicht unbeachtlicher Leidensdruck vorlag, zumindest was die teilweise sehr unschönen Tätowierungen im sichtbaren Bereich betrafen. Somit dürfte sowohl von sozialpsychologischer Seite, wie auch von medizinischer Seite aus eine Maßnahme zur Tätowierungsentfernung erforderlich gewesen sein."

Welchen konkreten medizinischen Grund er jetzt gesehen hat, hat er allerdings nicht näher dargelegt. Angesichts dieses Umstands und der zudem recht spekulativen Formulierung der neuerlichen Ausführungen ("dürfte ... erforderlich gewesen sein") drängt sich dem Rechnungshof bei nüchterner Würdigung auf, daß die Änderung der ursprünglichen unmißverständlichen medizinischen Stellungnahme in ihr Gegenteil eine von dritter, nichtmedizinischer Seite veranlaßte Ergebniskorrektur ist. Das nimmt dieser zweiten Stellungnahme jede Überzeugungskraft.

Die nachträgliche Stellungnahme des psychologischen Dienstes vom 11. März 1997 leidet ebenfalls an ihrer ersichtlichen Ergebnisorientiertheit. Mit ihr hat eine Psychologin die Enttätowierung befürwortet. Dabei hat sie sich auf eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen Straftaten des Gefangenen, mit deren inneren und äußeren Ursachen sowie mit der Frage, was insoweit zukünftig von dem Gefangenen zu erwarten ist, nicht eingelassen. Sie hat lediglich berichtet, die Tätowierungen seien für den Gefangenen "zu einem Problem" geworden, er fühle sich durch sie "sehr belastet", er empfinde sie "selber als sehr abstoßend", er habe "das Gefühl, andere würden dann schnell denken, 'was ist denn das für einer'", "das Kanuprojekt im letzten Jahr" habe er "in dieser Hinsicht als extrem streßbesetzt in Erinnerung". Hieran anschließend hat die Verfasserin sich auf die pauschale und nicht weiter begründete Behauptung beschränkt, für den Gefangenen "würde (die Enttätowierung) eine große Hilfe bedeuten und voraussichtlich deutlich zu seiner Stabilisierung und auch äußerlichen Distanzierung von seinen früheren Lebenszusammenhängen beitragen".

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ministerium beanstandet, daß die Enttätowierungen ohne zuvor eingeholte ärztliche, sozialtherapeutische und psychologische Stellungnahmen durchgeführt worden seien. Außerdem hat er kritisiert, im konkreten Fall sei nicht ersichtlich, daß das kostenaufwendige Entfernen der Tätowierungen die "soziale Eingliederung" dieses Gefangenen wirklich fördere. Er hat die Auffassung vertreten, die Grenzen dessen, was Strafvollzug zu leisten habe, seien hier überschritten worden. Lediglich kosmetische Behandlungen von Strafgefangenen zu finanzieren, könne nicht Aufgabe des Staates sein.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof widersprochen. Es hat zwar eingeräumt, "die verfahrenstechnische Abwicklung der Behandlung" sei "nicht sachgerecht" gewesen. Zugleich hat es aber die Ansicht geäußert, § 63 Strafvollzugsgesetz habe die Tätowierungsentfernung geboten. Nach dieser Vorschrift "soll die Vollzugsbehörde ärztliche Behandlung, namentlich Operationen oder prothetische Maßnahmen durchführen lassen, die (die) soziale Eingliederung (des Gefangenen) fördern". Dazu hat das Ministerium unter anderem ausgeführt,

- "körperliche Mißbildungen verschiedenster Art" wirkten "sich auf die psychische Einstellung des Gefangenen aus und" seien "mit ursächlich für ein Versagen in der Gesellschaft",

Bemerkungen des Rechnungshofs

- “Tätowierungen“ stellen “einen kriminogenen Faktor“ dar, “indem sie den integrationswilligen Gefangenen zu einem Außenseiter in der Gesellschaft“ abstempelten,
- “die vermehrte Beobachtung der eigenen Körperlichkeit und der Vergleich mit anderen“ führe “häufig auch dazu“, “daß vorhandene oder vermeintlich körperliche Mängel überbewertet“ würden “und zu schweren neurotischen Fehlentwicklungen oder zu kriminellen Delikten führen könnten“.

Deshalb, so hat es gefolgert, umfasse die Verpflichtung der Vollzugsbehörden aus § 63 StVollzG “auch kosmetische Operationen von Entstellungen und Tätowierungen, die das Selbstwertgefühl von Gefangenen“ behinderten. Schließlich hat das Ministerium gemeint, “nach der nachträglich eingeholten psychologischen wie auch der medizinischen Stellungnahme“ sei “davon auszugehen, daß die Entfernung der teilweise sehr diskriminierenden Tätowierungen im sichtbaren Bereich des Körpers aus sozialpsychologischen und behandlerischen Gründen indiziert“ gewesen sei.

Dem vermag der Rechnungshof nicht zu folgen.

Dahingestellt bleiben kann, ob Fälle denkbar sind, in denen die Entfernung von Tätowierungen tatsächlich “die soziale Eingliederung fördert“. Denn dies ist hier in keiner Weise mit der nötigen Begründetheit und Verantwortbarkeit festgestellt worden.

Die Frage, inwieweit eine Entfernung von Tätowierungen geeignet ist, “soziale Eingliederung zu fördern“, kann und darf in der Praxis des Vollzugs nicht abstrakt und theoretisch beantwortet werden, sondern muß in jedem individuellen Fall auf Grund einer umfassenden Würdigung der Persönlichkeit des Gefangenen einschließlich der Ursachen und Beweggründe seiner in der Vergangenheit liegenden Taten sowie seiner zukünftigen Anfälligkeit/Neigung zu Straftaten beurteilt werden. Daran fehlt es hier völlig.

Die psychologische Stellungnahme hat sich beschränkt auf die Schilderung, wie sehr die Tätowierungen den Gefangenen “belasten“. Die zweite medizinische Stellungnahme hat lediglich schlagwortartig einen “nicht unbeachtlichen Leidensdruck“ konstatiert. Eine auf Fakten gestützte Prognose über die zukünftige Lebensführung des Gefangenen, in deren Rahmen die ärztliche Maßnahme mit ihren Auswirkungen hätte eingeordnet und begründet beurteilt werden können, ist nicht einmal ansatzweise versucht worden. Das genügt für einen verantwortlichen Behandlungsvollzug nicht. In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, daß der Hang des Gefangenen zum Alkohol, auf dem bereits seine Verlegung in die in Rede stehende Anstalt im Oktober 1994 beruhte, im Juli 1997 dazu geführt hat, daß bis dahin gewährte Vollzugslockerungen (einschließlich der Teilnahme an sportpädagogischen Projekten) aufgehoben worden sind.

Eine Erfolgskontrolle scheidet bei einer derartigen Vorgehensweise von vornherein aus. Denn eine allein an der aktuellen Befindlichkeit des Gefangenen orientierte, seine Gesamtpersönlichkeit und die zahlreichen anderen Umstände seiner erheblichen Delinquenz außer acht lassende Behandlungsentscheidung läßt jeden zielgerichteten Bezug auf den vom Strafvollzugsgesetz geforderten Behandlungserfolg vermissen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08**IT-Unterstützung in der Hessischen Flüchtlingsverwaltung**

(Kap. 08 42 ATG 69)

Mängel bei der Projektplanung, -organisation, -koordination sowie der Projektsteuerung und -kontrolle verhindern den erfolgreichen Einsatz des IT-Projekts zur Unterstützung der Hessischen Flüchtlingsverwaltung.

Ursachen und Erfahrungen aus diesem Mißerfolg erfordern geeignetere Strategien für künftige Vorhaben sowie die konsequentere Beachtung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze, eine verbesserte Finanzplanung sowie eine transparente Etatisierung.

- 92 Die Zahl der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland nahm seit 1974 stetig und ab 1978 sprunghaft zu. Um die Kostenbelastung möglichst gerecht zu verteilen, vereinbarte die ständige Konferenz der Innenminister der Länder 1974 einen Verteilungsschlüssel. Danach hatte das Land Hessen nach zunächst 8,5 v.H. ab Februar 1981 8,9 v.H. der eintreffenden Asylbewerber zu übernehmen.

Zur Bewältigung des starken Zustroms von Asylbewerbern beschloß die Hessische Landesregierung 1980 die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge vom 15. Oktober 1980 (GVBl. I S. 384) und dem hierzu ergangenen Erlaß vom 22. Oktober 1981 (StAnz. S. 2163) nahm die Hessische Gemeinschaftsunterkunft (HGU) Schwalbach die Funktion einer zentralen Anlaufstelle für Asylbewerber wahr. Sämtliche Asylbewerber, die sich im Land Hessen meldeten, wurden in die HGU-Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) Schwalbach weitergeleitet. Von 1988 bis 1992 mußte die HGU jährlich mehr als 25 000 Asylbewerber aufnehmen, vor Obdachlosigkeit bewahren und die Versorgung bis zur Weiterleitung in andere Bundesländer oder Zuweisung an hessische Städte und Gemeinden gewährleisten. Mittlerweile hat sich die Zahl der Asylbewerber allerdings auf rd. 9 000 verringert (Stand 1996).

- 93 Der Rechnungshof beanstandete bereits im Jahr 1988 das Fehlen jeglicher IT-Unterstützung bei Erledigung der umfangreichen Verwaltungsabläufe. Anfang des Jahres 1992 wurde alsdann das IT-Verfahren "Automationsunterstützte Abwicklung der Erfassung von Asylbewerbern in der HGU im Aufnahme-, Asylantrags- und Verteilungsverfahren" entwickelt sowie erforderliche Hard- und Softwarekomponenten beschafft.
- 94 Der Rechnungshof hat das in Frage stehende IT-Projekt im Rahmen eines gesonderten Prüfungsverfahrens im Jahre 1996 aufgegriffen, das Ergebnis seiner Erhebungen in Prüfungsmitteilungen vom 20. August 1996 zusammengefaßt und dem HMUEJFG mit der Bitte um Stellungnahme übersandt.

Der Rechnungshof traf im wesentlichen folgende Feststellungen:

- Der Abschlußbericht der Aufgabenuntersuchung, dem der Landesautomationsausschuß (LAA) in seiner 160. Sitzung am 12. Juli 1989 mit Beschluß 160-5 zustimmte, war gekennzeichnet von zahlreichen Unzulänglichkeiten. Angebliche Rationalisierungsmöglichkeiten waren mangels geeigneter Untersuchungsergebnisse nicht nachvollziehbar. Diesbezügliche Planungsgrundlagen blieben vielmehr in Ansätzen stecken. Trotz ressortübergreifender Aufgabenbeteiligung war eine zwischen HMUEJFG und HMdILFN abgestimmte Beteiligung z.B. bei der Erstellung der fachlichen Vorgaben nicht hinreichend gewährleistet. Das ursprünglich vorgesehene schrittweise Vorgehen wurde nicht sachgerecht umgesetzt. Nur eine, allerdings unrealistische, Gesamtlösung sollte die anstehenden Probleme lösen können. Wirtschaftlichkeits-

Zu Tz. 92 bis 95

Der seinerzeitige Ansatzpunkt zur Entwicklung einer DV-Unterstützung mit dem Ziel der einmaligen Erfassung von Daten, die von 3 Landesdienststellen (HGU, Landeseinweisungsstelle und Ausländerbehörde) benötigt werden, konnte im wesentlichen durch die bundesgesetzliche Änderung des Asylverfahrensgesetzes und der damit verbundenen Veränderung der Arbeitsabläufe nicht weiterverfolgt werden. Die damals beschaffte Hardware sowie die Datenbank werden jedoch bis heute entsprechend eingesetzt.

Zum Ausschluß von Defiziten bei der Organisation und Koordination von Projekten wurde mittlerweile vom Ministerium ein Leitfaden "Projektmanagement" erarbeitet, der Vorgehensweisen für eine standardisierte und strukturierte Planung, Durchführung, Überwachung und Dokumentation von Projekten vorgibt.

In Zusammenarbeit mit der HZD und nachgeordneten Dienststellen und unter Einbeziehung des Hessischen Datenschutzbeauftragten wurde auch unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein Konzept für ein ausfallsicheres und flexibles DV-System erarbeitet, das im Rahmen der in den nächsten Jahren zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel schrittweise umgesetzt werden soll und bei dem neben den fachlichen und technischen Anforderungen auch aktuelle Entwicklungen in diesem Bereich berücksichtigt werden können. Im Zuge der Projektdurchführung wird auch eine Feinplanung zur Verkabellung und Schulung der Bediensteten sowie zur IT-Sicherheit ausgearbeitet. Die Projektleitung liegt beim Ministerium.

Die Umsetzung des Aufwandes für das DV-Personal in die ATG 69 wird nach Realisierung des Projektes zum nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

betrachtungen waren von Beginn an unzureichend. Eine konsequente Überarbeitung hat auch in späteren Projektstadien nicht stattgefunden.

- Grundlegende Defizite waren in der Projektorganisation und -koordination erkennbar. Im wesentlichen betrafen sie die unzulänglichen organisatorischen und personellen Voraussetzungen, unzureichende Beteiligung der HZD, verbesserungsbedürftige Projektdokumentation, nicht abgesicherte Finanzplanungen, Vernachlässigung eines Verkabelungs- und Schulungskonzepts, Beschaffung von Hardware ohne geeignete Anwendungssoftware sowie die weitgehend unterbliebene Einbindung des Hessischen Datenschutzbeauftragten.

Teilweise lagen die Mängel darin begründet, daß der Sachverstand in erforderlichem Umfang bei den Beteiligten vor Ort in der HGU-EAE nicht vorausgesetzt werden konnte. Die übergeordneten Dienststellen, hier vor allem die erwähnten Ministerien, hätten im Rahmen ihrer Kompetenzen – ohne sachbearbeitende Tätigkeiten auszuüben – Verantwortung tragen und angemessene Unterstützung leisten müssen.

- Die Veranschlagung der relevanten Kosten für den Bereich der IT entsprach nicht den Grundsätzen, wonach insbesondere auch Personalkosten gesondert auszuweisen sind.
- Ein ordnungsgemäßer Ablauf des derzeitigen IT-Betriebs ist auch deshalb nicht gewährleistet, weil es beispielsweise an einem Datensicherheits- und Datenschutzkonzept wegen fehlender Unterstützung der übergeordneten Stellen mangelt.

Zusammenfassend legte der Rechnungshof dar, daß bei Beachtung vorstehender Grundsätze dem Projekt zum Erfolg hätte verholfen werden können. Der Gesamtaufwand von nahezu 5 Mio DM wäre sodann nicht vergeblich gewesen.

- 95 Zu den Prüfungsmittelungen nahm das HMUEJFG mit Schreiben vom 21. Februar 1997 Stellung. Es hat im wesentlichen den Beanstandungen des Rechnungshofs zugestimmt. Gelegentliche Rechtfertigungsversuche für aufgezeigte Projektdefizite wurden mit in den vergangenen Jahren wiederholten und teilweise komplexen Veränderungen im rechtlichen und organisatorischen Umfeld (u. a. Umressortierung ab 1991) begründet. Das Ministerium hat aber die Entwicklung grundlegender Strategien bei der Bewältigung künftiger IT-Vorhaben zugesagt. So soll ein "Projektleitfaden" geschaffen werden, der zu verbesserter Planung, Steuerung und Kontrolle künftiger Projekte beitrage. Als erforderlich wurde überdies anerkannt, bereits bei den vorbereitenden Arbeiten eine Projektleitung mit entsprechender Arbeitskapazität zu installieren. Zudem soll zu einer vorsichtigeren, d. h. schrittweisen Realisierung von Projekten übergegangen werden, wobei eine Beteiligung der HZD sichergestellt sei. Schließlich seien die übergeordneten Dienststellen verstärkt gehalten, dem nachgeordneten Bereich angemessene Unterstützung zu leisten.

Die Umsetzung dieser Zusagen wird zu beobachten sein, um zu verhindern, daß es insoweit bei bloßen Absichtserklärungen verbleibt. Da es im übrigen derzeit an entsprechenden Leitlinien für die hessische Verwaltung insgesamt mangelt und andere Geschäftsbereiche noch weit von solchen Regelungen entfernt sind, könnte die Umsetzung dieser Überlegungen auch für diese hilfreich sein und somit landesweite Bedeutung erlangen. Dies gilt auch für die vom Ministerium "ins Auge gefaßten", vom Rechnungshof angeregten, Strukturverbesserungen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie dem IT-Budget/ATG 69. Bei der konkreten Umsetzung, insbesondere der Einbeziehung des erheblichen Personalaufwands in die ATG 69, bestehen derzeit noch Mängel.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

Abfallentsorgung bei den Hochschulen des Landes Hessen

(Kap. 15 05 und andere)

Durch umfangreiche Maßnahmen bei der Beschaffung und Abfallentsorgung können bei den Universitäten und Fachhochschulen des Landes erhebliche Einsparungen und ökologische Verbesserungen erzielt werden.

- 96 Bei den hessischen Universitäten und Fachhochschulen entstehen für die Entsorgung von Abfällen, die bei Lehre und Forschung entstehen oder durch technische Dienste, Werkstätten und Verwaltung verursacht sind, erhebliche Kosten. Diese hat der Rechnungshof in einer Querschnittsprüfung "Abfallentsorgung an den hessischen Universitäten und Fachhochschulen" untersucht. Er hat seine Erkenntnisse und Prüfungsfeststellungen mit Schreiben vom 6. Mai 1996 dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet.
- 97 In seinen Prüfungsmittellungen hat der Rechnungshof u. a. die Entwicklung der Abfallvolumina und der Entsorgungskosten zwischen 1990 und 1994 für Restmüll erfaßt.

Zu Tz. 96 bis 99

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs und wirkt weiterhin auf die Umsetzung der angeregten Verbesserungsvorschläge hin.

	Müllmenge		Kosten	
	1990	1994	1990	1994
	m ³ , l, t		DM rd.	
1. Johann Wolfgang Goethe-Universität	8 000 m ³	5 194 m ³	277 000	341 000
2. Gesamthochschule Kassel	24 640 l 2 273 m ³ 36,4 t Preßmüll	33 000 l 1 174 m ³ 29,3 t Preßmüll	150 802	242 546
3. Fachhochschule Fulda	34,9 t	14,9 t		
4. Philipps-Universität Marburg	154 t 34 840 l	216 t 56 180 l	121 816	278 037
5. Forschungsanstalt Geisenheim	332 m ³	160 m ³	15 012	rd. 14 000
6. Fachhochschule Darmstadt	1 829 m ³	2 100 m ³	89 927	266 789
7. Technische Hochschule Darmstadt	163 044 m ³	189 020 m ³	477 528	1 172 652
8. Fachhochschule Wiesbaden	1 439 m ³	1 144 m ³	30 985	30 923
9. Fachhochschule Gießen-Friedberg	Gießen: 456 m ³ Friedberg: 450 m ³ ¹⁾ +7,5 t	397 m ³ 29,82 t	Gießen: 11 029 Friedberg: 7 662	46 571 16 138
10. Justus-Liebig-Universität Gießen	4 210 m ³	3 854 m ³	71 645	281 130
11. Fachhochschule Frankfurt a.M.	Aufschlüsselung ist durch FH nicht erfolgt			
12. Hochschule für Gestaltung Offenbach	279 m ³	311 m ³	10 866	21 639

¹⁾ Umstellung von m³ auf Tonnage

Die Kosten der Beseitigung haben sich teilweise vervielfacht. Der Rechnungshof hält es für möglich und geboten, die Restmüllmengen weiterhin zu reduzieren, um dadurch Kosten zu senken.

- 98 Nach Auffassung des Rechnungshofs kann in unterschiedlichen Größenordnungen die kostenintensive Entsorgung der Abfälle durch Abtrennung der Wertstoffe verringert werden. Der Rechnungshof hat nachstehende Übersichten über die zum Prüfungszeitpunkt bei den Hochschulen des Landes bestehenden Entsorgungsmöglichkeiten erstellt:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

	Glassammel-container vorhanden		Getrennt-sammlung von Blech und Weißblech		Papiersammel-container vorhanden		Getrennte Schrottsammlung und Verwertung		Getrennte Sammlung und Entsorgung von Leuchtstoffröhren		Getrenntsammlung von Materialien mit dem "Grünen Punkt"	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
1. Johann Wolfgang Goethe-Universität		×		×		×		×		×		×
2. Gesamthochschule Kassel	×			×		×		×		×		×
3. Fachhochschule Fulda	×			×		×		×		×		×
4. Philipps-Universität Marburg		×	×			×	×		×		×	
5. Forschungsanstalt Geisenheim	×			×		×		×		×		×
6. Fachhochschule Darmstadt		×		×		×		×		×		×
7. Technische Hochschule Darmstadt	×			×		×		×		×		×
8. Fachhochschule Wiesbaden	×			×		×		×		×		×
9. Fachhochschule Gießen-Friedberg	×		FB:	GI:		×		×		×		×
			×	×							×	×
10. Justus-Liebig-Universität Gießen	×			×		×		×		×		×
11. Fachhochschule Frankfurt a. M.	×			×		×		×		×		×
12. Hochschule für Gestaltung Offenbach		×		×		×		×		×		×

Wie aus den Übersichten entnommen werden kann, ist die Wertstoffaussonderung vielfach verbesserungsbedürftig, dies nicht nur in ökonomischer, sondern auch in ökologischer Hinsicht.

- 99 Bezüglich der als Sondermüll zu entsorgenden Abfälle, wie beispielsweise Fotochemikalien, sonstige chemische Abfälle sowie radioaktive Abfälle, die von der öffentlichen Entsorgung ausgeschlossen sind, ist die Höhe der Entsorgungsentgelte wesentlich von der Zusammensetzung des chemischen Abfalls abhängig.

Fotochemikalien bedürfen vor allem wegen des Silbergehalts einer besonderen Entsorgung. Entsprechende Entsilberungs- und Neutralisierungsanlagen stehen nur in Ausnahmefällen zur Verfügung. Der Rechnungshof hat es unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit für geboten gehalten, die Beschaffung solcher Anlagen zu prüfen und ggf. in Kooperation mehrerer Hochschulen bzw. deren Einrichtungen zu nutzen.

- 100 Der Runderlaß vom 21. August 1989 des HMWK (StAnz. 1989 S. 2150) weist darauf hin, daß bei allen Vergaben und Beschaffungen im Hinblick auf die Umwelt und die Gesundheit umweltverträgliche bzw. umweltfreundliche Eigenschaften von Produkten und Verfahren stärker zu berücksichtigen sind.

Bei der Beschaffung von Produkten besteht für alle Behörden des Landes, die Gemeinden, die Landkreise, die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Kapital sich ganz oder überwiegend in der Hand des Landes oder der Kommunen befindet, die Verpflichtung, soweit möglich Arbeitsmaterialien und Gebrauchsgüter, die aus Reststoffen hergestellt werden (sogenannte Recycling-Produkte), zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof stellte fest, daß der Runderlaß vielfach keine Berücksichtigung fand und zeigte auf, daß beispielsweise bei der Johann Wolfgang Goethe-Universität, der Fachhochschule Fulda, der Fachhochschule Wiesbaden und der Justus-Liebig-Universität Gießen eine Änderung der Beschaffungspraxis geboten ist.

- 101 Nach dem Wasserhaushaltsgesetz hat jede vermeidbare Beeinträchtigung von Gewässern zu unterbleiben; darüber hinaus besteht die Pflicht, alle erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine Verunreinigung des Wassers zu verhüten.

Die Universitäten und Fachhochschulen entnehmen zum Teil erhebliche Mengen Trinkwasser und leiten dieses als Abwasser in die öffentliche Kanalisation wieder ein. Der Rechnungshof hat angeregt, verstärkt nach technischen Möglichkeiten zu suchen, Wasser einzusparen; sei es durch Umrüstung vorhandener Ge-

Zu Tz. 100

Die Hochschulen wurden erneut auf den Runderlaß vom 21. August 1989 hingewiesen, um, wie dort vorgesehen, künftig Produkte mit umweltverträglichen Eigenschaften in noch stärkerem Maße zu beschaffen.

An einzelnen Hochschulen wird bereits praktiziert, daß bei Beschaffungen der Lieferant prinzipiell das Verpackungsmaterial zurückzunehmen hat. Hinzu kommt, daß jede Hochschule sicherzustellen hat, daß die Beschaffer bzw. die Besteller der Fachbereiche die Verantwortung – auch in kostenmäßiger Hinsicht – dafür tragen, daß möglichst wenig Verpackungsmaterial anfällt, das dann zentral zu entsorgen ist. Das Verursacherprinzip soll auch auf Fachbereichsebene dazu führen, daß dort das Verantwortungsbewußtsein gestärkt wird. Auf diese Weise sollen das Verpackungsmaterial und damit die Abfallmengen drastisch reduziert werden.

Zu Tz. 101 und 102

Auch im Wasserbereich wird nach weiteren Einsparmöglichkeiten gesucht. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat zunächst für den Bereich der Frankfurter Hochschulen eine Wasserspar-Studie veranlaßt. Das in Kürze erwartete Ergebnis soll dann auch für die anderen Hochschulen beispielhaft sein.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

räte und Armaturen (z.B. Wasserspartasten), sei es bereits bei der Beschaffung.

- 102 Der Rechnungshof beanstandete bei der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, der Gesamthochschule Kassel, der Philipps-Universität Marburg, der Forschungsanstalt Geisenheim, der Fachhochschule Darmstadt, der Fachhochschule Wiesbaden, der Fachhochschule Gießen-Friedberg sowie der Justus-Liebig-Universität Gießen unzulässige Abwasserbelastungen. Im Hinblick auf die entsprechenden kommunalen Satzungen, die grundsätzlich Gebührensuschläge wegen Verschmutzung oder Schädlichkeit des Abwassers vorsehen, hat der Rechnungshof gefordert, alle erforderlichen Maßnahmen zur Behebung der Mißstände zu ergreifen.

Hinsichtlich der Substitution von Trinkwasser durch Regenwasser ist zu bemerken, daß bei Neu- und Umbaumaßnahmen der Hochschulen automatisch die Installation einer Regenwassernutzungsanlage geprüft und nach Möglichkeit berücksichtigt wird. Die in Auftrag gegebenen und weitere eventuell noch zu beauftragenden Wassersparstudien werden Hinweise darüber geben, an welchen Stellen es wirtschaftlich ist, die erforderlichen Investitionen zu tätigen.

Die festgestellten Abwasserbelastungen wurden mit allen Hochschulen erörtert. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat auf Abhilfe für die Zukunft gedrängt. An fast allen Hochschulen werden die Verursacher künftig ermittelt. Die Hochschulen wurden angewiesen, die unzulässigen Abwassereinleitungen durch geeignete Vorrichtungen (z.B. Syphonaustausch) nach Möglichkeit zu verhindern und aufgefordert, geeignete hochschulinterne Regelungen zu treffen bzw. Richtlinien zu erlassen, die den Verantwortlichen die durch kommunale Gebührensuschläge entstehenden Kosten auferlegen.

- 103 Zu den vom Rechnungshof anhand der bei den Hochschulen vorgefundenen Sachverhalte angesprochenen Kritikpunkte und den aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten, bei denen nicht nur ökonomische, sondern auch ökologische Aspekte berücksichtigt worden waren, hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit Schreiben vom 3. März 1997 ausführlich Stellung genommen und Abhilfe zugesagt. Im einzelnen hat es dargelegt, daß landesweit und auf die jeweilige Hochschulregion bezogene Abfallkonzepte entwickelt werden sollen, um eine konkrete Umsetzung des gesetzlich, ökologisch und ökonomisch Erforderlichen sicherzustellen. Ferner hat es Vorbereitungen getroffen, für alle Frankfurter Hochschulen sowie für die Fachhochschule Wiesbaden und die Forschungsanstalt Geisenheim Abfallkonzepte erarbeiten zu lassen, denen eine modellhafte Bedeutung zukommen soll, da von der beratenden Firma Einsparmöglichkeiten im Restmüllbereich im Umfang von 30 bis 50 v.H. möglich gehalten werden. Auch beabsichtigt das Fachministerium, im Bereich der Vermeidung von Abfall neue Wege zu beschreiben.

- 104 Die Verwaltung hat zugesagt, die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs aufzugreifen und auf eine Umsetzung bei den geprüften Einrichtungen hinzuwirken. Dabei wurden bereits erste Maßnahmen eingeleitet. Der Rechnungshof ist sich bewußt, daß die Formulierung und Umsetzung von Abfallkonzepten vielfach nicht kurzfristig realisiert werden können. Um so mehr ist es notwendig, die notwendigen Änderungen beständig zu verfolgen.

Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, daß die Durchsetzung von Abfallkonzepten teilweise investive Maßnahmen in beachtlichem Umfang notwendig machen kann. Jedoch lassen sich nur durch entsprechende Maßnahmen die gewünschten ökonomischen und ökologischen Ziele erreichen.

Staatliche Materialprüfungsanstalt Darmstadt

(Kap. 15 09 – ATG 91)

Die MPA führt, teilweise in Konkurrenz zu privaten Anbietern, Prüfungen und Überwachungen auch ohne Forschungs- und Lehrbezug durch, ohne daß eine kostendeckende Preiskalkulation gewährleistet werden könnte. Das Defizit aus der gesamten Prüftätigkeit belief sich im Jahr 1995 auf rund 3 Mio DM.

Eine Privatisierung der MPA erscheint angezeigt.

105 Da keine Rechtsgrundlage existiert, die Rechtsform, Rechtsstellung, Aufgaben und Kompetenzen der Staatlichen Materialprüfungsanstalt Darmstadt (MPA) hinreichend konkret festlegt und abgrenzt, hat der Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung vom 6. Januar 1997 gefordert, eine entsprechende Regelung zu schaffen. Zwar ist die MPA in vielen Bereichen als staatliche Prüfstelle anerkannt, doch beziehen sich diese Anerkennungen lediglich auf Teilbereiche der Prüftätigkeit und können nicht als ausreichende Aufgaben- und Kompetenzabgrenzungen angesehen werden. Das Hessische Universitätsgesetz (HUG) bestimmt in § 27 a Satz 1 nur, daß die MPA insoweit eine Einrichtung der Technischen Hochschule Darmstadt – heute Technische Universität (TU) – ist, als sie der von ihr betriebenen Forschung und Lehre dient. In dieser Vorschrift wird die Existenz der MPA vorausgesetzt und lediglich die Form ihrer Anbindung an die TU konkretisiert. Eine Rechtsgrundlage für ihre Tätigkeit kann hieraus jedenfalls nicht hergeleitet werden.

Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) hat in seiner Stellungnahme vom 10. Juli 1997 ausgeführt, gemäß § 37 des Entwurfs für ein neues Hessisches Hochschulgesetz (HHG) und der dazu vorliegenden Begründung sei vorgesehen, den Hochschulen ein gegenständlich nicht beschränktes Satzungsrecht zu gewähren, das als solches auch das Recht zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die MPA umfasse. Da davon ausgegangen werden könne, daß die Bestimmungen des § 37 HHG Gesetzeskraft erlangten, sei eine Zuständigkeit des Ministeriums insoweit nicht mehr gegeben. Auch im Hinblick auf die verbleibende Geltungsdauer des aktuellen Rechts sehe das Ministerium daher keine Möglichkeit, dem Monitum des Rechnungshofs abzuweichen.

Mit der Verabschiedung des neuen Hessischen Hochschulgesetzes wird § 27 a Satz 1 HUG, wonach die MPA (zumindest) insoweit eine Einrichtung der Technischen Universität Darmstadt ist, als sie der von ihr betriebenen Forschung und Lehre dient, aufgehoben. Selbst nach derzeitiger Rechtslage ist die MPA, soweit sie Routineprüfungen ohne Lehr- und Forschungsbezug durchführt, in korrekter Auslegung zu § 27 a Satz 1 keine Einrichtung der Hochschule. Aus diesem Grund hält es der Rechnungshof für geboten, daß die von ihm geforderte Rechtsgrundlage durch das Land geschaffen wird. Da die MPA im Bereich der Routineprüfungen auf dem freien Markt auch mit privaten Anbietern konkurriert, ohne bislang eine kostendeckende Preiskalkulation gewährleisten zu können, hält der Rechnungshof die zu schaffende Rechtsgrundlage auch für so wesentlich, daß sie sich der Satzungsautonomie der Universität entzieht.

106 Der Rechnungshof hat die Ertrags- und Kostensituation der MPA analysiert. Für den betrachteten Zeitraum von 1990 bis 1995 ergab sich ein erhebliches Defizit. Im Jahre 1995 betrug der Zuschußbedarf knapp 5 Mio DM und damit ca. 55 v.H. bezogen auf die Gesamtkosten von rd. 9 Mio DM. Da seitens der MPA argumentiert wird, die Materialprüfungsanstalt erbringe in einem nicht unwesentlichen Umfang Leistungen für das Institut, die TU und andere Einrichtungen, die kostensteigernd wirkten, aber letztlich nicht dem Bereich der Materialprüfung zuzurechnen seien, Nutzen und Einnahmen der MPA sich somit nicht deckten, hat der Rechnungshof abzuschätzen versucht, in wel-

Zu Tz. 105

Entgegen der vom Rechnungshof geäußerten Auffassung weist das Ministerium darauf hin, daß der 1907 wirksam zustande gekommene Errichtungsakt für die MPA seine Rechtswirkungen weder durch Zeitablauf noch durch den Umstand der Unauffindbarkeit der entsprechenden Unterlagen verloren hat. Die Tatsache, daß die z.Z. nicht gegebene Einsehbarkeit des fortwirkenden Errichtungsakts die Funktionsfähigkeit und Arbeitsweise der MPA in den vergangenen Jahrzehnten in keiner Weise negativ beeinflusst hat, veranlaßt das Ministerium darüber hinaus, davon auszugehen, daß ein Bedürfnis für eine wie auch immer geartete Ersetzung der ursprünglichen Rechtsgrundlage nicht gegeben ist – zumal der Aufgabenbereich der Materialprüfung sowohl nach geltender als auch nach künftiger Rechtslage den Hochschulen kraft Gesetzes als Auftragsangelegenheit zugewiesen ist (vgl. § 20 Absatz 1 Ziffer 12 HHG bzw. § 5 Abs. 2 Ziffer 4 EHHG). Im Hinblick auf oben genannte Beurteilung sieht das Ministerium derzeit keine Veranlassung, von seiner ihm zustehenden fachaufsichtsrechtlichen Weisungsbefugnis nach § 20 Absatz 4 HHG bzw. § 96 Absatz 3 EHHG Gebrauch zu machen.

Zu Tz. 106

Der vom Rechnungshof vorgetragene Forderung, "alle Kosten bei der Preiskalkulation zu berücksichtigen", schließt sich das Ministerium uneingeschränkt an. Es wird die MPA deshalb auffordern, die in Aufbau befindliche Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend auszulegen und deren Ergebnisse bei der unternehmerischen Steuerung der Einrichtung konsequent zu beachten. Das Ministerium ist nicht gewillt,

chem Umfang das Defizit durch Leistungen verursacht wurde, die nicht der Materialprüfung im engeren Sinne zuzurechnen sind. Im Ergebnis ermittelte er einen Zuschußbedarf für die reine Prüftätigkeit von rund 3 Mio DM im Jahr 1995 bzw. von über 40 v.H. der Gesamtkosten der Prüftätigkeit. In seiner Prüfungsmitteilung vom 6. Januar 1997 hat der Rechnungshof betont, daß er diese pauschale Subventionierung der MPA und der Prüftätigkeit für nicht vertretbar halte und gefordert, bestehende Rationalisierungsreserven zu nutzen, die Gebührenkalkulation zu überdenken und über eine grundsätzliche Neuorganisation der Materialprüfung an der TU und in Hessen nachzudenken.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium ausgeführt, die TU habe in ihrem Bericht an das Ministerium den vom Rechnungshof ermittelten Angaben zur Höhe der Kosten der Prüftätigkeit und zur Höhe der Einnahmen der MPA eigene Zahlen gegenübergestellt. Danach belaufe sich der Zuschußbedarf der MPA im Jahr 1995 auf 3,36 Mio DM und das Defizit aus der Prüftätigkeit auf 1,44 Mio DM. Anhand der dem Ministerium allein möglichen allgemeinen Plausibilitätsüberlegungen könne nicht entschieden werden, welcher Ansatz das 1995 tatsächlich erwirtschaftete Ergebnis am genauesten abbildet.

Die TU hat unter anderem argumentiert, der Rechnungshof habe auch die Kosten jener Bediensteten der MPA zugeschlagen, die zwar als MPA-Mitarbeiter geführt würden, de facto aber nicht für die MPA oder ausschließlich für die MPA arbeiteten. Die Personalkosten seien daher um 900 000 DM zu hoch ausgewiesen. Tatsächlich hat der Rechnungshof bei der Berechnung der Kosten der MPA alle MPA-Stellen kostenmäßig der Materialprüfungsanstalt zugeordnet, eine entsprechende Korrektur aber bei der Berechnung der Kosten der Prüftätigkeit vorgenommen. Das Ministerium aber bringt die 900 000 DM bei den vom Rechnungshof ermittelten Kosten der Prüftätigkeit und damit hier letztlich doppelt zum Abzug. Dies allein erklärt rund 57 v.H. der Differenz bei den Kosten der Prüftätigkeit. Letztlich aber können unterschiedliche Ergebnisse schon deshalb nicht verwundern, da sich die Kosten und Erträge mangels eines Systems der Kosten- und Leistungsrechnung bei der MPA nur mehr oder weniger grob schätzen lassen. Der Rechnungshof begrüßt es daher ausdrücklich, daß derzeit bei der MPA die Voraussetzungen für die Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen werden.

Rechnungshof und Ministerium stimmen überein, daß die Materialprüfungsanstalt und auch die Materialprüfung derzeit nicht kostendeckend betrieben werden und daß die "für den Bereich der marktfähigen Leistungen (Prüftätigkeit) zu konstatierende negative Kosten-Erlös-Wirtschaftlichkeit (...) nicht dauerhaft akzeptabel ist". Warum dies nach Auffassung des Ministeriums für den vom Rechnungshof ermittelten Fehlbetrag in Höhe von rund 3,0 Mio DM uneingeschränkt, für den von der TU errechneten Fehlbetrag in Höhe von rund 1,4 Mio DM aber nur "mit Einschränkungen" gilt, muß mangels einer Konkretisierung dieser Einschränkungen offen bleiben. Schon wegen der mit einer Subventionierung verbundenen Wettbewerbsverzerrungen und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit hält es der Rechnungshof für uneingeschränkt notwendig, alle Kosten bei der Preiskalkulation zu berücksichtigen.

107 Der Hessische Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung die Frage aufgeworfen, warum überhaupt eine staatliche Stelle Prüfungen, Überwachungen und Schadensanalysen durchführt, wenn und soweit es für die geprüften Materialien, Baustoffe und Bauelemente sowie Untersuchungsverfahren private und öffentlich-rechtliche Mitbewerber gibt. Die MPA hat in diesem Zusammenhang vor allem auf die positiven Wirkungen der Prüftätigkeit für die Lehre und Forschung der TU verwiesen. Insbesondere wurde betont, daß von den Prüfungen wichtige Impulse für Forschungsvorhaben ausgingen, deren Ergebnisse wiederum auf die Prüfungstätigkeit zurückwirkten und damit hohe Qualitäts-

den Bereich der Standardprüfungen (Prüfungen ohne Bezug zu Forschung und Lehre) wettbewerbsverzerrend auf Dauer zu subventionieren. Es hat die MPA im Gegenteil aufgefordert, die Kosten-Erlös-Wirtschaftlichkeit dieses Bereichs durch Maßnahmen der Kostensenkung, der Erlössteigerung und/oder der Angebotssteuerung sicherzustellen bzw. auf das für die möglichst weitgehende Abdeckung von Defiziten aus forschungsrelevanter Prüftätigkeit erforderliche Maß anzuheben.

Zu Tz. 107

Die vom Rechnungshof postulierte Notwendigkeit einer Beschränkung der Prüftätigkeit der MPA auf Prüfungen mit Forschungs- und Lehrbezug sieht das Ministerium derzeit nicht. Maßgeblich dafür ist u.a. die seitens des Ministeriums bestehende Erwartung, das im Bereich der forschungsbezogenen Prüfungen unvermeidlich entstehende Defizit durch positive Deckungsbeiträge aus dem Bereich der Standardprüfungen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

standards sicherten. Auch könnten das Institut bzw. die Hochschule auf das personelle und maschinelle Basiswissen der MPA zurückgreifen und dieser forschungsbezogene Prüf- und Fertigungsaufträge erteilen; Studenten könnten bei der MPA Praktika ableisten und Mitarbeiter der MPA seien in die Lehre des Instituts eingebunden.

Der Hessische Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung die Auffassung vertreten, daß diese Argumente Prüfungen, Überwachungen und Schadensanalysen durch die MPA allenfalls dann und insoweit zu rechtfertigen vermag, als sie tatsächlich solche Lehr- und Forschungsbezüge aufweisen. Tatsächlich kann aber nicht übersehen werden, daß die MPA in zahlreichen Gebieten prüfend tätig ist, wo unstreitig kein Bezug zu dem Forschungs- und Lehrauftrag der Hochschule hergestellt werden kann (sog. Standardprüfungen). Die Formulierung eines Aufgabenkatalogs für die MPA ist daher aus Sicht des Rechnungshofs notwendig und sollte in die zu schaffende Rechtsgrundlage aufgenommen werden.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme erwidert, im Hinblick auf finanzwirtschaftliche Überlegungen könne es sich der Forderung, die MPA habe sich auf Prüfungen mit Lehr- und Forschungsbezug zu beschränken, nicht anschließen, da es davon ausgehe, daß die forschungsrelevanten Prüfungen die ihnen zuzurechnenden Kosten regelmäßig nicht erwirtschafteten und zwecks Abbau des somit verursachten Defizits der Korrektur durch nichtforschungsrelevante Standardprüfungen – mit positivem Deckungsbeitrag – bedürften. Abgesehen davon, daß die Frage, ob Standardprüfungen durch die MPA tatsächlich gewinnbringend betrieben werden bzw. betrieben werden können, erst bei einer alle relevanten Kosten erfassenden Kalkulation beantwortet werden kann, vermag der Rechnungshof dieser Argumentation nur zu folgen, wenn sich mit den Routineprüfungen Synergieeffekte verwirklichen ließen. Andernfalls könnte die defizitäre Materialprüfung jede erwerbswirtschaftliche Betätigung der MPA rechtfertigen. Wenn auch die Grenzziehung im Einzelfall schwierig sein mag, unter anderem auch, weil – wie die MPA argumentiert – sich die Akquisition forschungsrelevanter Prüfaufträge „als Nukleus aus einem umfangreichen Routinegeschäft herauskristallisiert“, so bleibt doch die grundsätzliche Notwendigkeit einer entsprechenden (Selbst)beschränkung.

- 108 Der Rechnungshof hat sich in seiner Prüfungsmitteilung auch mit der Frage einer Privatisierung der MPA befaßt. Die haushaltmäßige Vernetzung zwischen universitärem Bereich und Materialprüfungsbereich darf nach Auffassung des Rechnungshofs jedenfalls nicht dazu führen, daß diese Frage von vornherein als nicht diskutabel eingestuft wird. Auch ist es für ihn nicht einsichtig, weshalb eine private Prüfeinrichtung, an der das Land gegebenenfalls einen wesentlichen Anteil halten könnte, nicht produktiv mit einer staatlichen Einrichtung zusammenarbeiten könnte. Nur wären in diesem Fall die Leistungen der MPA für die TU und der TU für die MPA kostendeckend abzurechnen. Dies aber muß kein Nachteil sein.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, daß ein Rechtsformwechsel ordnungspolitisch durchaus begründet werden könne. Eine ökonomische Begründung dieses Wechsels gelinge im vorliegenden Fall jedoch nicht. Maßgeblich hierfür sei die Tatsache, daß es an der MPA (...) keine Prüfverfahren gebe, „die nicht kostendeckend abgerechnet werden könnten, was infolge der Rechtsformunabhängigkeit dieser Möglichkeit“ naturgemäß dazu führe, „Betriebsergebnisse – auch positiver Art – rechtsformunabhängig erwirtschaften zu können“. Eine Privatisierung der MPA lehne man daher infolge der vermuteten ökonomischer Nutzlosigkeit ab.

Der Rechnungshof vermag dieser Argumentation nicht zu folgen. Die grundsätzliche Möglichkeit, positive Betriebsergebnisse erwirtschaften zu können, ist gerade ein Kriterium, wel-

gen reduzieren zu können. Die MPA ist aufgefordert worden, entsprechende Deckungsbeiträge zu erwirtschaften (vgl. Stellungnahme zu Tz. 106). Sollte dies wider Erwarten nicht gelingen, wird die Frage der Beschränkung der Prüftätigkeit unter Beachtung der mit den Standardprüfungen einhergehenden Synergieeffekte – Akquisition FuL-relevanter Prüfaufträge, Praxisbezug der Lehre, Wirtschaftsförderung bzw. Standortsicherung der beratenden Firmen durch direkten Technologietransfer sowie Verfügbarkeit einer unabhängigen Prüfeinrichtung (Gerichtsverwertbarkeit der Gutachten) – erneut zu thematisieren sein.

Zu Tz. 108

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die MPA unter der Voraussetzung der Beibehaltung des derzeitigen Umfangs von Prüfungen und Überwachungen sowohl im Falle nicht abbaubarer Defizite als auch im Falle positiver Betriebsergebnisse privatisiert werden. Während eine Privatisierung der MPA im Falle nicht abbaubarer Defizite als ökonomisch sinnvoll auch vom Ministerium befürwortet werden würde, lehnt das Ministerium die Forderung nach Privatisierung der MPA im Falle positiver Betriebsergebnisse als Ausdruck einer von ihr nicht geteilten ordnungspolitischen Wertentscheidung ab. Das Ministerium geht nach wie vor davon aus, positive Betriebsergebnisse rechtsformunabhängig erwirtschaften zu können und hat die MPA aufgefordert, entsprechend zu verfahren (vgl. Stellungnahme zu Tz. 106). Die dafür benötigte Zeit sollte der MPA nach Auffassung des Ministeriums eingeräumt werden. Über die Auswirkungen der mit dem Ziel der Ergebnisverbesserung ergriffenen Maßnahmen auf die Höhe des Zuschußbedarfs hat die MPA anhand eines ihr vorgegebenen Schemas jährlich zu berichten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

ches für eine Privatisierung spricht. Daß es im Falle der MPA unabhängig von der Rechtsform möglich sein soll, Gewinne bzw. positive Deckungsbeiträge zu realisieren, besagt hingegen nur, daß die Materialprüfung am Markt bestehen kann.

Ungeachtet der Frage, ob es der MPA in ihrer derzeitigen Form gelingt, mittelfristig Gewinne zu erwirtschaften – was angesichts des hohen Defizits keinesfalls gewährleistet ist, spricht für eine Privatisierung die Chance, günstigere Kosten-Erlös-Relationen zu realisieren; ebenso würde den auch vom Ministerium anerkannten ordnungspolitischen Überlegungen Rechnung getragen.

Personalverwaltung des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

(Kap. 15 11)

Die Personalverwaltung des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main entspricht in mehrfacher Hinsicht nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäß geführte Dienststelle. Haushaltsrechtliche Vorschriften und tarifliche Bestimmungen werden nicht beachtet.

109 Das Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main hat in den Jahren 1995 und 1996 im Zusammenhang mit dem Ausscheiden von Bediensteten Abfindungen in unterschiedlicher Höhe ausgezahlt. Der Rechnungshof hat neun Fälle, die ihm bekannt wurden, geprüft. Dabei wurde festgestellt, daß in Einzelfällen Abfindungen in Höhe zwischen 4000 DM und 40500 DM gewährt wurden. Insgesamt wurden 176000 DM gezahlt. Auf Grund eines weiteren nachträglich bekannt gewordenen Abfindungsfalles erhöhte sich dieser Betrag auf 180000 DM.

Diese Verhaltensweise widerspricht den tarifrechtlichen Bestimmungen, die grundsätzlich die Zahlung von Abfindungen im Zusammenhang mit dem Ausscheiden von Bediensteten nicht vorsehen.

Darüber hinaus wurden Weiterbildungskosten in Höhe von insgesamt 47000 DM übernommen, die zwei Bediensteten vor deren Einstellung bei dem Klinikum entstanden waren. Auch dies ist tarifrechtlich grundsätzlich nicht möglich.

Die für Abfindungszahlungen erforderliche Zustimmung des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK) und des Ministeriums der Finanzen (MdF) wurde in keinem Fall eingeholt. Somit wurden haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet, möglicherweise sogar bewußt umgangen.

Zu Tz. 109

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß das Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. im Zusammenhang mit dem Ausscheiden von Bediensteten Abfindungen in unterschiedlicher Höhe ausgezahlt hat, ist zutreffend. Die Komplexität des Sachverhalts und der Umfang der vom Rechnungshof angesprochenen Fragestellungen machten eine zeitaufwendige Bearbeitung dieser Bemerkungen erforderlich.

Inzwischen liegt ein Abschlußbericht des Präsidenten der Johann Wolfgang Goethe-Universität vor. Die gesamten Sachverhaltsfeststellungen und rechtlichen Beurteilungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst wurden dem Rechnungshof unverzüglich zur Verfügung gestellt.

Es verbleiben vier Abfindungszahlungen von insgesamt 38.500 DM, auf Grund derer Regreßverfahren gegen Beschäftigte des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität eingeleitet werden. Die Betroffenen sind alle anwaltlich vertreten und haben bereits entsprechende Schadensersatzforderungen zurückgewiesen. Die Rechtsauffassung der Gegenseite zur Schadens- und Schuldfrage sowie zur Ausschlussfrist und zur Geltung und Anwendung der verschiedenen Erlaßregelungen wird von der Universität nicht geteilt.

Zwischenzeitlich hat die Verwaltungsdirektorin des Klinikums erklärt, daß sie persönlich für die Regreßforderungen gegenüber ihren Mitarbeitern einsteht, sofern sie begründet sind. Sofern die Verwaltungsdirektorin als Gesamtschuldnerin für den Schaden eintritt, könnte das Ruhen der Regreßforderungen gegenüber den Mitarbeitern erfolgen. Allerdings liegt noch keine schriftliche Erklärung der Verwaltungsdirektorin vor. Die Durchsetzung der Forderungen wird schnellstens betrieben.

Grundsätzlich kann dem Rechnungshof zugestimmt werden, daß gegen einschlägige tarifrechtliche und haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen wurde und die vorliegenden Aufhebungsverträge ohne Einholung entsprechender Genehmigungen vom Klinikum nicht hätten abgeschlossen werden dürfen.

Ferner rügt der Rechnungshof Weiterbildungskosten bei der Weiterbildung von Pflegekräften in Höhe von insgesamt 47.000 DM für zwei Bedienstete. Es handelt sich hierbei um eine außertarifliche Leistung in analoger Anwendung zu Nr. 7 der SR 2a zum BAT.

Dem Klinikum entstanden durch diese Maßnahmen keine zusätzlichen Aufwendungen. Nach Darstellung des Sachverhalts wären die außertariflichen Leistungen von den zuständigen Ministerien voraussichtlich gebilligt worden, da sie zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes und der Krankenversorgung zwingend erforderlich waren. Die Pflegedirektorin verunglückte im Jahr 1994 schwer, so daß für längere Zeit mit ihrem Ausfall gerechnet werden mußte. Es war daher zwingend erforderlich, sofort eine andere Kraft mit einem Großteil der schwierigen und verantwortungsvollen Leitungsaufgaben zu betrauen. Geeignete Kräfte mit entsprechender Berufserfahrung und den erforderlichen Weiterbildungslehrgängen sind nur sehr schwer zu finden und zu gewinnen. Dies gilt um so mehr, als im vorliegenden Fall durch die zu erwartende lang andauernde Erkrankung der Pflegedirektorin keine verbindlichen und endgültigen Zusagen an potentielle Bewerberinnen und Bewerber möglich waren. Bei der Weiterbildung einer eigenen Kraft – sofern geeignete Kandidatinnen und Kandidaten vorhanden gewesen wären – hätten die Kosten nach der Nr. 7 der SR 2a zum BAT übernommen werden müssen. Dies war jedoch wegen der dringend erforderlichen Sofortbesetzung nicht möglich. Unter diesen Umständen ist die Erstattung der Weiterbildungskosten, die die Bewerber an ihre bisherigen Arbeitgeber wegen vorzeitigem Ausscheiden zurückzahlen mußten, vertretbar. Zu beanstanden bleibt in beiden Fällen, daß das Klinikum es versäumt hat, für die außertariflichen Leistungen die erforderliche Zustimmung einzuholen.

Die Landesregierung hat im übrigen in geeigneter Weise darauf hingewirkt, daß künftig vom Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität die Einhaltung der tarifrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften gewährleistet wird.

Zu Tz. 110

Im Licht der vorhergehenden Ausführungen handelt es sich hierbei um einen Einzelfall, der zutreffend vom Rechnungshof beanstandet wurde und im Regreßwege weiterverfolgt wird.

Zu Tz. 111

Die in den Bemerkungen dargestellten Abfindungen entsprechen nicht in vollem Umfang den tatsächlichen Gegebenheiten. Die Abfindung in Höhe von 48.500 DM ist zutreffend. Bei der Angestellten lag eine lang andauernde Erkrankung mit der Prognose des Personalarztes vor, daß nicht absehbar sei, wann mit einer Wiederherstellung der Dienstfähigkeit zu rechnen ist. Dies stellt zwar grundsätzlich einen Grund zur personenbedingten Kündigung dar, was in der Praxis aber nur schwer durchsetzbar ist. Das Personalproblem ließ sich nur durch die vorgenannte Abfindung und eine Abgeltung des Urlaubsanspruchs

110 So wurde beispielsweise dem HMWK lediglich berichtet, eine Mitarbeiterin habe um Auflösung ihres Arbeitsverhältnisses gebeten. Zugleich wurde der Auflösungsvertrag vorgelegt, der daraufhin auch von dem zuständigen Referatsleiter des Ministeriums unterzeichnet wurde. Der Bericht des Klinikums enthielt keinen Hinweis auf die bereits vereinbarte Zahlung einer Abfindung in Höhe von 20000 DM. Erschwerend kommt hinzu, daß die Auszahlung der Abfindungssumme bereits vor Absendung des Berichts per Scheck erfolgt war. Dieses Vorgehen kann nur als bewußte Irreführung gewertet werden.

111 In einem anderen Fall wurde einer Bediensteten eine Abfindung in Höhe von 48 500 DM zuerkannt. Gleichzeitig wurde sie unter Fortzahlung der Vergütung vom 1. Februar bis 31. Dezember 1996 von der Arbeitsleistung freigestellt. Da sie ihr Beschäftigungsverhältnis zum 31. Mai 1996 vorzeitig beendete, erhielt sie neben der Abfindung eine "Entschädigung" in Höhe von 51 673,79 DM.

Eine Bedienstete wurde innerhalb von einem Jahr und sechs Monaten viermal höhergruppiert, ohne daß die entsprechenden Voraussetzungen vorlagen. Als sie auf eigenen Wunsch nach weniger als fünf Jahren Tätigkeit in der Verwaltung des Klinikums ausschied, wurde ihr eine Abfindung in Höhe von 10000 DM gewährt.

- 112 Auf Grund der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs sah sich das HMWK veranlaßt, eigene Feststellungen zu treffen und nach deren Abschluß den Präsidenten der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main aufzufordern, die Regreßfrage zu prüfen sowie alle erforderlichen Schritte disziplinarrechtlicher bzw. arbeitsrechtlicher Art einzuleiten. Die Überprüfung durch beide Dienststellen führte dazu, daß gegen die verantwortlichen Mitarbeiter des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität Regreßforderungen in Höhe von insgesamt 62.500 DM geltend gemacht wurden.

Hinsichtlich der weiteren Abfindungszahlungen gelangten die beteiligten Dienststellen zu dem Ergebnis, daß bei ordnungsgemäßer Vorlage den Vertragsauflösungen und den Zahlungen von Abfindungen zugestimmt worden wäre und damit kein Schaden für das Land Hessen entstanden sei.

Zur Übernahme von Weiterbildungskosten für zwei Bedienstete in Höhe von insgesamt 47.000 DM stellte der Präsident der Johann Wolfgang Goethe-Universität – unter Würdigung der Bewertung des Ministeriums – fest, daß bei Vorlage mit der Genehmigung seitens der obersten Dienstbehörde zu rechnen gewesen sei. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst teilt grundsätzlich diese Feststellungen.

Die diesem Ergebnis zugrundeliegenden Beurteilungsmaßstäbe müssen als überaus wohlwollend angesehen werden.

- 113 Mit einem auf zwei Jahre begrenzten Modellversuch wurden ab 1. Januar 1996 die Vergütungs- und Lohnberechnungen von der Zentralen Vergütungs- und Lohnstelle Hessen (ZVL) in Kassel zum Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main verlagert. Nach Ablauf der Versuchsphase soll über eine mögliche Zuständigkeitsverlagerung entschieden werden.

In Anbetracht der Tatsache, daß nach der Auffassung des Klinikums die bestehenden Tarifverträge lediglich Mindestbedingungen darstellen, die durchaus überschritten werden können, ergeben sich im Zusammenhang mit dem Modellversuch erhebliche Zweifel, ob diese Aufgabenverlagerung als sachdienlich zu bewerten ist. Auch handelte es sich bei den festgestellten Mängeln teilweise nicht um "übliche Bearbeitungsfehler". Es wurden tarifrechtlich bindende Vorgaben nicht beachtet. So wurden die Zahlungen der "Ballungsraumzulage" für alle Empfänger eingestellt und zwar unabhängig davon, ob sie weiterhin zustand oder nicht. Von der Rückforderung dabei entstandener Überzahlungen wurde pauschal abgesehen sowie weiterhin bestehende Ansprüche nicht beachtet.

Die Buchung der Abfindungszahlungen erfolgte nicht unter den Personalaufwendungen, sondern unter "andere sonstige ordentliche Aufwendungen". Nach "Kontenplan und Kontierungsrichtlinien" des Klinikums sind an dieser Stelle z.B. zu übernehmende Beerdigungskosten oder Leihschwester aufgeführt.

sowie eines Anspruchs auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall lösen. Auf Grund außergewöhnlicher Fehlzeiten, Schlechtleistung und Störung des Betriebsfriedens wäre eine Auflösung und Abfindung bei ordnungsgemäßer Vorlage gebilligt worden. Bei der Höhe der Abfindungssumme ist zu berücksichtigen, daß diese zwischen den Parteien ausgehandelt wird und eine niedrigere Summe ggf. nicht durchsetzbar gewesen wäre. Insofern ist dem Land hier kein Schaden entstanden.

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs in dem zweiten Fall mit einer Abfindung in Höhe von 10.000 DM ist zutreffend. Wie unter Tz. 109 ausgeführt, ist auch hier ein Regreßverfahren anhängig.

Zu Tz. 112

Wie bereits unter Tz. 109 aufgeführt ist, werden nach abschließender Überprüfung der Einzelfälle Regreßforderungen in Höhe von insgesamt 38.500 DM geltend gemacht. Im übrigen gelten die weiteren Ausführungen zu Tz. 109.

Zu Tz. 113

Im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen wird seit 1. Januar 1996 beim Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main ein Modellversuch zur Optimierung der Vergütungs- und Lohnzahlungen bei den hessischen Universitätskliniken durchgeführt. Er wird begleitet von einer Lenkungsgruppe, der die Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit obliegt. Die Lenkungsgruppe setzt sich aus Vertretern des Finanzressorts, des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Kassel, des Zentralen Arbeitsstabs Verwaltungsreform, des Unterausschusses Besoldung, Versorgung, Vergütungen und Löhne im Landesautomationsausschuß, der übrigen Universitätsklinik sowie der zuständigen Personal- und Schwerbehindertenvertretungen und des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zusammen.

Anlaß für diesen Modellversuch waren die mit der Aufbereitung der Vergütungs- und Lohnabrechnung für die Universitätsklinik verbundenen Kosten, die infolge der Gesundheitsreform keinesfalls mehr finanzierbar waren. Auch war seitens der Wirtschafts-

prüfungsgesellschaften in den Jahresprüfungsberichten wiederholt bemängelt worden, daß die bisherigen Bemühungen der einzelnen Universitätsklinika zur Kostenreduzierung und Leistungsoptimierung im Zusammenhang mit der Lohn- und Gehaltsabrechnung, der Weiterleitung und -verarbeitung von Vergütungsdaten bislang nicht hinreichend zufriedenstellend gewesen seien. Deshalb war vorgeschlagen worden, im Rahmen eines Modellversuchs die Vergütungs- und Lohnabrechnung versuchsweise für begrenzte Zeit in eigener Zuständigkeit durchzuführen. Ziel war es vor allem, festzustellen, ob die Vorortbearbeitung, unter Beachtung der Gleichmäßigkeit und unter Berücksichtigung tarifrechtlicher Bestimmungen, wirtschaftlicher und zweckmäßiger ist als die Einbindung einer zentralen Stelle.

Seit Anfang 1997 wurde allerdings bei der ZVL ein neues Personalabrechnungsverfahren an exemplarischen Fällen der Bezügeabrechnung der Beschäftigten der Universitätsklinika Gießen und Marburg erprobt, ab 1. Januar 1998 wurde es flächendeckend eingeführt. Funktionelle Verbesserungen und Kostenreduzierung sind davon zu erwarten. Unter Einbeziehung der aus der veränderten Personalabrechnung durch die ZVL gewonnenen Erfahrungen wird der Modellversuch im Laufe dieses Jahres abgeschlossen werden. Über die endgültige Übertragung der Zuständigkeit für die Lohn- und Vergütungsabrechnung mit Wirkung vom 1. Januar 1999 auf die ZVL oder das Klinikum Frankfurt am Main soll spätestens zum 30. September 1998 entschieden werden.

Ungeachtet dessen sind die seitens des Rechnungshofs festgestellten Mängel bei den Zahlungen der "Balungsraumzulage" zutreffend. Hierbei handelt es sich um die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen nach § 27 BAT bzw. § 24 MTArb.

Im übrigen achtet die Landesregierung als tarifgebundenes Mitglied der TdL darauf, daß bestehende Tarifverträge eingehalten werden und es sich hierbei um Mindest- wie auch Höchstbedingungen handelt.

- 114 Auch die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle verläuft nicht reibungsfrei. So wurde die Qualifikation der Prüfer in Frage gestellt, bevor das erwartete Prüfungsergebnis bekannt war. Bei den Prüfern der Finanzkontrolle entstand der Eindruck, bei ihrer örtlichen Prüfungstätigkeit nicht im erforderlichen Umfang unterstützt worden zu sein. Zur Prüfung angeforderte Unterlagen wurden teilweise nicht vorgelegt, Prüfungsfeststellungen erst nach Mahnungen beantwortet. Das HMWK sah sich deshalb mehrfach, zuletzt im März 1997, veranlaßt, die Verwaltung des Klinikums darauf hinzuweisen, daß allen Fragen der Behörden der Finanzkontrolle nachzugehen und die ungehinderte Erfüllung von deren Aufgaben sicherzustellen sei.
- 115 Im Zusammenhang mit der Prüfung der Abfindungszahlungen hat der Rechnungshof auch die Ausgaben für die Fort- und Weiterbildung für die Jahre 1994 bis 1996 bei dem Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt geprüft.
- 116 Im Klinikum wurde 1987 die Stabsstelle "Innerbetriebliche Fortbildung (IBF)" eingerichtet, die alljährlich für die Mitarbeiter des Pflegebereichs ein ausreichendes und ausgewogenes Fortbildungsprogramm für das jeweils laufende Kalenderjahr auflegt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 117 Neben der IBF bietet die Personalabteilung des Klinikums externe Managementseminare an. Sie stützt sich zur Durchführung von allgemeinen Managementseminaren wie auch zur Organisationsberatung seit 1993 auf einen Anbieter aus Aachen.

Die von dieser Firma durchgeführten Seminare sind berufsgruppenübergreifend besetzt. Jeweils ein Drittel der Teilnehmer wird aus den Bereichen Ärztlicher Dienst, Krankenpflegedienst und Verwaltung bzw. Medizinisch-Technischer Dienst benannt. Von 1994 bis 1996 haben ca. 100 Bedienstete des Klinikums daran teilgenommen.

In diesen Managementseminaren sollen die Teilnehmer "Selbstähnlichkeit und fraktale Muster" entdecken und erleben und durch eine nach dem Veranstalter benannte imaginäre "Brille", den Ausführungen eines Beiratsmitglieds der Beratungsgesellschaft folgend, zehn Dimensionen erkennen können. Während des Seminars rechnet der Veranstalter auf Grund der "Erfahrung der letzten Jahre" damit, daß die Anwesenheit eine "starke persönliche Betroffenheit bei den Teilnehmern auslösen kann. Für die Veränderung alter Denk- und Handlungsmuster scheint dieser Grad an Betroffenheit jedoch unumgänglich zu sein". Deshalb fordert der Veranstalter von den Teilnehmern "volle Anwesenheit während des ganzen Seminars", das fünfeinhalb Tage dauert.

Im Gegensatz zu den Veranstaltungen der IBF findet bei den durchgeführten Managementseminaren keine gezielte Erfolgskontrolle statt. Darüber hinaus fanden sich bei einer stichprobenweisen Prüfung der Personalakten keine Unterlagen über die Teilnahme an diesen Seminaren.

- 118 Ein Managementseminar über fünfeinhalb Tage kostet 56 000 DM. Darin sind die Honorare und Reisekosten der Trainer enthalten. Nicht enthalten sind deren Aufenthaltskosten und zusätzliche Materialkosten. Bei zwei Seminaren pro Jahr ist mit etwa 120 000 DM an Gesamtkosten zu rechnen. Bei elf Seminartagen ergibt sich daraus ein Tagessatz von über 10 000 DM, den das Klinikum an die Beratungsgesellschaft zahlt. Von 1994 bis 1996 hat das Klinikum für Gutachten und Fortbildungsmaßnah-

Zu Tz. 117

Neben dem vom Rechnungshof angesprochenen Anbieter aus Aachen haben zwei weitere Firmen Seminare für das Klinikum durchgeführt.

Bei allen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, so auch bei den Managementseminaren der Firma aus Aachen, verfolgt das Klinikum einen berufsgruppenübergreifenden Ansatz. Auf freiwilliger Basis bietet das Klinikum Beschäftigten, die bereits eine Führungsposition übernommen und sich darin etabliert haben, an, Managementseminare dieses Anbieters zu besuchen. Diese Seminare bieten eine Teilnahme in zwei Alternativen an. In der ersten Alternative kann ein reines Managementseminar (sogenannte A-Teilnehmer) und in der zweiten Alternative ein Moderatoren-Training (sogenannte B-Teilnehmer) besucht werden.

Da der Teilnehmerkreis an diesen Managementseminaren branchenübergreifend ist, haben die Führungskräfte des Klinikums Gelegenheit, mit Managern aus Industrie und Wirtschaft zusammenzutreffen, Erfahrungen auszutauschen und Strategien zu entwickeln. Das Klinikum belegt jeweils nur einen Teil der Teilnehmerplätze.

Bei der Auswahl aller drei vorstehend erwähnten Anbieter legte das Klinikum Wert auf zuverlässige und seriöse Referenzen. In der vorliegenden Referenzliste der beanstandeten Firma sind beispielsweise die Firmen Hoechst AG, Eckes AG, VW/Audi/Seat, das kirchliche Hilfswerk Misereor und die Rheinisch-Westfälische Technische Universität, beide in Aachen, genannt.

Es trifft zu, daß eine Erfolgskontrolle bei Teilnahme an den beanstandeten Seminaren nicht erfolgt. Die Teilnehmer erhalten nach Abschluß des Seminars ein sogenanntes Erinnerungsprotokoll der Seminarleitung. Das Klinikum wurde angewiesen sicherzustellen, daß in die Personalakte jedes Seminarteilnehmers eine Teilnahmebestätigung aufgenommen wird.

Im übrigen ist das inhaltliche Angebot dieser Firma aus der Sicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zumindest in bestimmten Teilen wenig geeignet, dem Führungspersonal des Universitätsklinikums Fähigkeiten zu vermitteln, welche die optimale Erfüllung der dienstlichen Aufgaben erleichtern. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat den Klinikumsvorstand deshalb dringend gebeten, auf Fortbildungsveranstaltungen dieser Art ab sofort zu verzichten. Der Dekan und die Verwaltungsdirektorin haben dies zugesagt.

Zu Tz. 118

Die Feststellung des Rechnungshofs, das Klinikum habe für Gutachten und Fortbildungsmaßnahmen in Verbindung mit der beanstandeten Firma rd. 700.000 DM ausgegeben, ist nicht nachvollziehbar. Die zusammengefaßte Nennung von Kosten für Gutachten und Fortbildungsmaßnahmen läßt im übrigen ein fal-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

men in Verbindung mit dieser Gesellschaft ca. 700 000 DM ausgegeben.

- 119 Der Rechnungshof hält das Angebot und den Umfang der jährlich von der Personalabteilung des Klinikums angebotenen Managementkurse für unangemessen, zu aufwendig und zu teuer. Ein Vergleich zu den Programmen der innerbetrieblichen Fort- und Weiterbildung der Klinika in Gießen und Marburg zeigt, daß dort Managementkurse in erheblich geringerem Umfang (Tageskurse) angeboten werden. Im übrigen sollte nicht unerwähnt bleiben, daß an der Universität Frankfurt ein Potential an Betriebswirten für solche Aufgaben vorhanden ist und darüber hinaus aus dem Bereich der Pädagogik und Psychologie Angebote zur Durchführung von Managementseminaren von kompetenten Wissenschaftlern der Johann Wolfgang Goethe-Universität zu erheblich geringeren Kosten vorliegen bzw. entsprechende Angebote eingeholt werden könnten.

Durch die Ausgaben für Managementkurse von jährlich etwa 200 000 DM wurden die Haushaltsansätze für Fortbildung in den letzten drei Jahren regelmäßig überschritten. Dies widerspricht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und der Sparsamkeit.

- 120 Wie für die Vergabe der Organisationsgutachten und Beratungsleistungen an denselben Anbieter (vgl. Bemerkungen 1995 für das Hj. 1994; LT-Drucks. 14/1630, Tzn. 95 bis 99) lag auch für die Vergabe der Managementkurse keine Ausschreibung vor.

Nach den Bestimmungen des § 55 LHO sind grundsätzlich alle Aufträge im Wege des Wettbewerbs nach einheitlichen Richtlinien zu vergeben. Diese "Richtlinien" sind in der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) (vgl. StAnz. 29/1994 S. 1845) normiert, deren Beachtung verbindlich vorgeschrieben ist.

Der Aufwand der beiden jährlich durchgeführten Managementseminare für jeweils 18 Teilnehmer durch Wochenlehrgänge mit vier Trainern ist sehr hoch. Der Nutzen für die praktische Tätigkeit erscheint zweifelhaft. Auch erscheint der Ansatz des durch die Verwaltung ausgewählten Personenkreises zu weit gegriffen.

Durch die Form und Intensität der Beratung durch diesen Anbieter innerhalb der verschiedensten Bereiche und Ebenen des Klinikums ist die Gefahr einseitiger Lösungsansätze und Vorgehensweisen gegeben. Hinzu kommt die erhebliche Verunsicherung eines Teils der Beschäftigten des Klinikums auf Grund des Verdachts der Verknüpfung von Organisationsgutachten, Seminaren und personalwirtschaftlicher Beratung durch diese Gesellschaft. Abgesehen von der notwendigen Ausschreibung ist bei Bedarf die Heranziehung anderer Unternehmensberatungsgesellschaften angebracht.

sches Bild des Prüfungsergebnisses der Ausgaben für Fort- und Weiterbildung entstehen.

Nach Bericht des Klinikums wurden der vom Rechnungshof genannten Gesellschaft in den Jahren 1994 bis 1996 keine Gutachtaufträge erteilt. Vielmehr habe es sich um Folgeaufträge zur Beratung, Begleitung und Review bei der Umsetzung dezentraler Management- und Klinikstrukturen im Rahmen der konzeptionellen Neuordnung des gesamten Klinikums gehandelt, für die ein Gesamtbetrag in Höhe von rd. 116.000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer aufgewendet worden sei.

Für Fortbildungsmaßnahmen habe das Klinikum in diesem Zeitraum rd. 418.000 DM ausgegeben, wovon auf die besagte Gesellschaft allerdings nur rd. 150.000 DM entfielen. Allerdings war die Größenordnung der für Fortbildungsmaßnahmen bzw. Managementseminare aufgewendeten Mittel für das Ministerium Anlaß, das Klinikum zu einer Überprüfung der Notwendigkeit dieser Ausgaben aufzufordern.

Zu Tz. 119

Um dem Vorhalt des Rechnungshofs gerecht zu werden, die Managementkurse seien unangemessen, zu aufwendig und zu teuer, wurde das Klinikum angewiesen, Angebot und Umfang der jährlichen Managementseminare in zeitlicher und finanzieller Hinsicht zu überprüfen. Ferner wurde das Klinikum angewiesen, künftig die Auftragserteilung nach entsprechender Ausschreibung nach § 55 LHO vorzunehmen.

Das Klinikum wirtschaftet nach einem Wirtschaftsplan. Die Haushaltsvermerke zu diesem gestatten die Verstärkung von Ansätzen. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit wird daher nicht verletzt.

Zu Tz. 120

Wie zu Tz. 119 dargestellt, ist das Klinikum angewiesen, bei der Vergabe von Managementseminaren die Ausschreibungsvorschrift des § 55 LHO und den dazu ergangenen Gemeinsamen Runderlaß vom 24. Juni 1994 (StAnz. S. 1845) zu beachten.

Schon die Bemerkungen 1995 zu der Haushaltsrechnung 1994 bzw. die vorausgegangenen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs waren für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst Anlaß, die Hochschulen dazu anzuhalten, die seitens des Rechnungshofs aufgestellten Prüfungskriterien für die Vergabe von Gutachten zu beachten und Vergleichsangebote einzuholen, wie dies der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung gebietet.

Die unter Tz. 119 berichtete Anweisung an das Klinikum, Angebot und Umfang der jährlichen Managementseminare in zeitlicher und finanzieller Hinsicht zu überprüfen sowie die Vergabe vorher auszuschreiben, läßt eine Senkung des finanziellen Aufwands erwarten. Mit der Ausschreibung kann zugleich der Be-

- 121 Ungewöhnlich ist die Verknüpfung der Beratungsgesellschaft aus Aachen als Auftragnehmerin mit der Person der Verwaltungsleiterin des Klinikums als Trainerin in dieser Gesellschaft. Darin ist eine Interessenkollision zu sehen, die unverzüglich abgestellt werden sollte.

- 122 Eine Stellungnahme des zuständigen Fachministeriums zu den Ausführungen des Rechnungshofs zu den Fortbildungsmaßnahmen innerhalb der gesetzten Frist einschließlich der erbetenen Verlängerung liegt nicht vor.

Das HMWK hat jedoch empfohlen, bis zu einer endgültigen Klärung die weitere Teilnahme von Beschäftigten des Klinikums an den Managementseminaren – insbesondere der Gesellschaft aus Aachen – auszusetzen.

fürchtung begegnet werden, die Form und Intensität der Beratung durch die beanstandete Firma innerhalb der verschiedenen Bereiche und Ebenen berge die Gefahr einseitiger Lösungsansätze und Vorgehensweisen in sich.

Das Klinikum bietet die Managementseminare Beschäftigten in Führungspositionen, in denen sie sich schon etabliert haben, an. Nach der vom Klinikum vorgelegten Übersicht kommen die Teilnehmer aus der Verwaltung, dem Ärztlichen Dienst und dem Pflegebereich bis zur stellvertretenden Stationsleitung. Diese von der Klinikumsleitung getroffene Entscheidung über den Teilnehmerkreis ist nicht zu beanstanden.

Zu Tz. 121

In Tz. 117 wurde bereits dargestellt, daß die Managementseminare der fraglichen Firma in zwei Alternativen angeboten werden.

Die Verwaltungsdirektorin hat dazu berichtet, daß sie im Prüfungszeitraum allein als sogenannte B-Teilnehmerin an einem solchen Seminar teilgenommen habe. B-Teilnehmer sollen dabei bestimmte Moderationstechniken, Konfliktmanagementstrategien und Coaching-Qualitäten erlernen. In Absprache übernehmen sie im Laufe des Seminars spezielle Funktionen in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Trainern. Sie übernehmen keine Komplettfunktion als Trainer. B-Teilnehmer sind Seminarteilnehmer und nicht Trainer.

Die Verwaltungsdirektorin hat erklärt, daß sie in keinen vertraglichen Beziehungen zu diesem Unternehmen steht und auch keine Tätigkeiten oder Beratungen für dieses ausgeübt hat.

Bei dieser Sachlage ist eine Interessenkollision nicht zu erkennen.

Zu Tz. 122

Dem Präsidenten der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main wurden mit Erlaß des Ministeriums vom 2. September 1997 die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs unter Fristsetzung zum 5. Oktober 1997 zur Stellungnahme übersandt. Mit Kurzmittelteilung der Universität vom 1. Oktober 1997 erhielt das Ministerium eine Stellungnahme des Klinikums und eine Durchschrift des rückfragenden Schreibens des Präsidenten an das Klinikum.

Diese Unterlagen wurden dem Rechnungshof als Zwischennachricht und mit der Bitte um Fristverlängerung mit Schreiben vom 22. Oktober 1997 übersandt.

Der Rechnungshof seinerseits fragte im Ministerium mit Schreiben vom 6. Januar 1998 nach dem Stand der Angelegenheit mit der Bitte um Beantwortung oder Mitteilung von Hinderungsgründen bis 15. Februar 1998 nach.

Da der letzte Bericht des Präsidenten der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Stellungnahme der Landesregierung

vom 11. Dezember 1997 – wohl bedingt durch Weihnachten und den Jahreswechsel – im Ministerium erst am 6. Januar 1998 einging, wurde der Rechnungshof am 11. Februar 1998 unter Beifügung des Berichts des Präsidenten weiter informiert und unter Hinweis auf die noch nicht abgeschlossene Prüfung der vorgelegten Unterlagen um weitere Fristverlängerung bis Ende März 1998 gebeten.

Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main

(Kap. 15 25 – 685 44)

Das Land leistet entgegen einer ursprünglichen Übereinkunft mit der Stadt Frankfurt a.M. einen zunehmend höheren Beitrag zur Finanzierung des Instituts für Sozialforschung.

Durch eine Umstellung der anteiligen Fehlbedarfsfinanzierung auf eine Festbetragsfinanzierung könnten Anreize für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung eröffnet und die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel vereinfacht werden.

- 123 Das Institut für Sozialforschung (IFS) erhält seit Anfang der 50er Jahre institutionelle Zuwendungen des Landes Hessen und der Stadt Frankfurt a.M. Auskunftsgemäß sollen sich nach einer Vereinbarung zur Wiedereröffnung des Instituts im Jahre 1952 beide Zuwendungsgeber zu je 50 v.H. an der Grundfinanzierung beteiligen. Dies wurde in den ersten Jahren der Förderung auch so praktiziert (1953 bis 1956), und noch heute werden bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs regelmäßig gleich hohe Zuwendungsbeträge eingesetzt. Tatsächlich aber zieht sich die Stadt Frankfurt, nachdem sie vorübergehend einen höheren Zuwendungsbetrag als das Land gezahlt hat (1957 bis 1973 mit Ausnahme der Jahre 1960 und 1962), seit Anfang der 70er Jahre zunehmend aus der Förderung zurück. Ihr Anteil an der Fehlbedarfsfinanzierung ist von rund 53 v.H. im Jahre 1973 auf rund 39 v.H. im Jahre 1995 gesunken.

Der Hessische Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 4. Februar 1997 das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) gebeten, auf eine gleichhohe Finanzierung durch beide Zuwendungsgeber hinzuwirken und in diesem Zusammenhang auch auf die VV Nr. 2.4. zu § 44 LHO (Berücksichtigung der Interessen Dritter bei der Finanzierung) hingewiesen.

- 124 In seiner Stellungnahme vom 12. Mai 1997 hat das Ministerium ausgeführt, das Land habe wiederholt, insbesondere auch in Sitzungen des Stiftungsrates, an die Vertreter der Stadt appelliert, die städtischen Zuwendungen wieder an die Höhe der Landeszuwendung heranzuführen, mindestens aber von weiteren Kürzungen abzusehen. Entsprechende Erfolge hätten bei der institutionellen Finanzierung der Betriebskosten des Instituts jedoch nicht erreicht werden können. Das Land werde bei der Stadt aber weiter darauf dringen, die städtischen Zuwendungen auf die Höhe der Landeszuwendung anzuheben.
- 125 Dem Rechnungshof erscheint dies auch in Zukunft wenig erfolgversprechend. Er hält es daher für geboten, mit der Stadt Frankfurt ernsthaft zu verhandeln, um die Förderquoten langfristig und rechtlich verbindlich festzuschreiben. Auf VV Nr. 1.4. zu § 44 LHO (Herbeiführung des Einvernehmens) weisen wir hin.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß der Rückzug der Stadt aus der Finanzierung angesichts des von den Vertretern der Stadt in der Sitzung des Stiftungsrates am 11. Dezember 1995 bekundeten großen Interesses Frankfurts an den Forschungsvorhaben des Instituts schwer mit VV Nr. 2.4 zu § 44 LHO zu vereinbaren ist. Die seinerzeitige hälftige Bezuschussung scheint ihm der beiderseitigen Interessenslage am ehesten zu entsprechen.

Zu Tz. 123 bis 125

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß es wünschenswert wäre, eine gleichhohe Finanzierung des Instituts für Sozialforschung durch die Stadt Frankfurt am Main und das Land zu erreichen. Sie teilt auch die Skepsis des Rechnungshofs hinsichtlich der Möglichkeit, durch Appelle an die städtischen Vertreter eine Anhebung der städtischen Zuwendungen zu erreichen.

Anders als der Rechnungshof beurteilt die Landesregierung allerdings die Chance, durch die vom Rechnungshof geforderten "ernsthaften Verhandlungen" dieses Ziel zu erreichen, ebenfalls ungünstig. Die mündliche Bekundung eines großen Interesses Frankfurts an den Forschungsvorhaben des Instituts seitens der Vertreter der Stadt in der Sitzung des Stiftungsrates am 11. Dezember 1995, auf die der Rechnungshof seine Forderung nach einer gleichhohen Finanzierung stützt, von der Stadt Frankfurt in solchen Verhandlungen als ein hinreichend gewichtiges Argument betrachtet würde, um eine Erhöhung der städtischen Zuwendung zu akzeptieren. Aus der Sicht der Landesregierung spricht für die Rückkehr zur gleichhohen Finanzierung durch Stadt und Land in erster Linie der bei der Gründung des Instituts dokumentierte Wille beider Zuwendungsgeber zu einer gleichhohen Finanzierung.

Die Stadt Frankfurt hat in jüngerer Zeit bei Verhandlungen über die Neuordnung der Finanzierung anderer gemeinsam von Stadt und Land getragener Einrichtungen (u.a. Universitätsklinikum, Stiftung Friedrichsheim, Hochschule für Musik und Darstellende Kunst, Stadt- und Universitätsbibliothek) deutlich gemacht, daß sie solche historisch begründeten Selbstverpflichtungen und teilweise sogar vertragliche Verpflichtungen für sich nicht mehr als verbindlich erachtet und grundsätzlich der Auffassung ist, daß der Finanzierungsbeitrag des Landes erhöht werden müsse, um die Stadt finanziell zu entlasten. Im Hinblick auf freiwillige Zuwendungen ohne Rechtsverpflichtung, wie sie beim Institut für Sozialforschung vorliegen, hat sie darauf hingewiesen, daß die Genehmigung der Haushalte der Stadt Frankfurt durch das Innenministerium in den letzten Jahren mit der Auflage verbunden wurde, die freiwilligen Zuwendungen der Stadt weiter zurückzuführen. Nach Auffassung der Landesregierung ist es deshalb nicht unwahr-

- 126 Die Zuwendungen des Landes und der Stadt Frankfurt an das IfS sind als anteilige Fehlbedarfsfinanzierungen konzipiert. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Auffassung vertreten, daß bei der von ihm vorgefundenen Sachlage eine Festbetragsfinanzierung konsequent und angemessen wäre.
- 127 Insbesondere im Bereich der institutionellen Förderung ist die Fehlbedarfsfinanzierung bis dato die typische Finanzierungsart. Ihr Vorteil gegenüber der Festbetragsfinanzierung wird vor allem darin gesehen, daß Einsparungen oder nicht vorgesehene Finanzierungsbeiträge Dritter dem Zuwendungsgeber voll zugute kommen. Tatsächlich aber sind im Falle des IfS die hauswirtschaftlichen Risiken einer Festbetragsfinanzierung gering. So kommen gerade im Rahmen der zunehmenden Haushaltsflexibilisierung auch im Falle der Fehlbedarfsfinanzierung Einsparungen bei einzelnen Ausgabetiteln nicht länger dem Zuwendungsgeber zugute, sondern können anderweitig verwendet werden. Entsprechend gering fielen in der Vergangenheit die Rücküberweisungen an das Land Hessen aus. Sie beliefen sich 1995 bei einer Zuwendung bis zur Höhe von 617880 DM auf 935,23 DM (0,15 v.H.) und 1994 bei einer Zuwendung bis zur Höhe von 650328 DM auf 241,87 DM (0,037 v.H.). Finanzierungsbeiträge Dritter, die den Fehlbedarf reduzieren könnten, sind, wie die Vergangenheit gezeigt hat, beim IfS nicht zu erwarten.
- 128 Nach VV Nr. 2.2.3. zu § 44 LHO ist eine Festbetragsfinanzierung "in geeigneten Fällen" möglich. Nach Auffassung des Bund/Länderarbeitsausschusses "Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" stellen die Worte "in geeigneten Fällen" nur klar, daß mit der Wahl der Festbetragsfinanzierung für die Zuwendungsgeber keine unvermeidbaren finanziellen Nachteile verbunden sein dürfen. Im übrigen beschränkt sich die VV zu § 44 LHO in Nr. 2.1. auf die Aussage, daß die Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Landes und des Zuwendungsempfängers nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festzulegen ist. Gerade eine Festbetragsfinanzierung aber hat den Vorteil, daß für den Zuwendungsempfänger Anreize für wirtschaftliches Verhalten geschaffen werden, da er an Einsparungen und Mehreinnahmen beteiligt wird. Zwar kann dieser Vorteil auch durch Flexibilisierungsklauseln der Mittelverwendung erreicht werden, die es gestatten, vom Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität abzuweichen, doch gerade diese eröffnen ihrerseits verstärkt die Möglichkeit, die Höhe des Fehlbedarfs im Rahmen der Bewirtschaftung zu steuern. Die Fehlbedarfsfinanzierung wird zu einer juristischen Fiktion, der Höchstbetrag der Zuwendung mutiert zum Festbetrag.
- 129 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, daß infolge der eingeführten Flexibilisierungsmaßnahmen die Höhe des Fehlbedarfs durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen des IfS in bestimmten Grenzen gesteuert werden kann. Dies gelte insbesondere seit dem Haushaltsjahr 1997, in dem die Bewirtschaftungsregelungen nochmals flexibilisiert worden seien. Zu den Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 zählten vor allem, daß Spenden und leistungsbezogene Mehreinnahmen künftig die Ausgaben erhöhen, Veränderungen im Stellenplan erleichtert sowie Sach- und Personalmittel – mit Ausnahme der Verfügungsmittel – gegenseitig deckungsfähig seien. Auch sei mit dem Ministerium der Finanzen Einvernehmen darüber erzielt worden, daß für gezielte Einzelmaßnahmen Zuwendungsempfängern auf Antrag eine begrenzte Rücklagen-

scheinlich, daß die Stadt Frankfurt in etwaigen Finanzierungsverhandlungen zum Institut für Sozialforschung nicht etwa eine Anhebung ihres Zuschusses akzeptieren, sondern seine Absenkung anstreben würde. Daher hält es die Landesregierung nicht für opportun, in derartige Verhandlungen einzutreten.

Zu Tz. 126 bis 131

Die Landesregierung schließt sich nach erneuter Prüfung der Auffassung des Rechnungshofs an, daß bei der institutionellen Förderung des Instituts für Sozialforschung die zu erwartenden Vorteile einer Festbetragsfinanzierung im Hinblick auf das Ziel einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung höher zu bewerten sind als deren hauswirtschaftlichen Nachteile. Sie wird deshalb in nächster Zeit die institutionelle Förderung des Instituts für Sozialforschung in eine Festbetragsfinanzierung überführen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

bildung gestattet werden soll. Durch diese Neuerungen seien unter Beibehaltung des Rahmens einer Fehlbedarfsfinanzierung Anreize für wirtschaftliches Verhalten des Zuwendungsempfängers geschaffen und die Handhabung der Mittelbewirtschaftung vereinfacht worden. Gegenüber diesen neuen Bestimmungen könne eine Festbetragsfinanzierung in erster Linie den Vorteil einer erleichterten Rücklagenbildung bieten. Die Einführung einer Festbetragsfinanzierung für das IfS sei vom Hessischen Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 7. April 1997 allerdings ausdrücklich abgelehnt worden. Es sei beabsichtigt, zunächst die Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen Bewirtschaftungsmaßnahmen abzuwarten und danach erneut zu prüfen, ob eine Festbetragsfinanzierung für das IfS angestrebt werden soll.

130 Durchgreifende Argumente, die gegen eine Festbetragsfinanzierung sprechen, konnte der Rechnungshof dem Antwortschreiben des HMWK nicht entnehmen. Er hat daher das Ministerium mit Schreiben vom 2. Juli 1997 gebeten, ihm das Schreiben des Hessischen Ministeriums der Finanzen, in welchem dieses eine Festbetragsfinanzierung für das IfS ablehnt, zuzusenden. Das Finanzministerium vertritt darin die Auffassung, daß für den vorliegenden Fall eines relativ kleinen Instituts mit hohem Personalkostenanteil die Festbetragsfinanzierung wenig geeignet erscheine, da das "Institut bei unerwarteten größeren Vakanzen von Stellen die ersparten Mittel nur für andere Personalausgaben verwenden" könne. "In einem solchen Fall würde die Zuwendung gemindert werden, was bei Festbetragsfinanzierung nicht einträte. Bei Festbetragsfinanzierung könnte ein durch unerwartete Vakanzen freiwerdender Betrag kaum sinnvoll eingesetzt werden."

131 Der Rechnungshof vermag nicht zu erkennen, wie im Rahmen der praktizierten anteiligen Fehlbedarfsfinanzierung bei unerwarteten Vakanzen von Stellen der Fehlbedarf gemindert werden kann, wenn die derzeitigen Bewirtschaftungsgrundsätze vorsehen, daß

- die im Wirtschaftsplan vorgesehenen Ansätze der Hauptgruppen 4, 5 und 6 untereinander und gegenseitig deckungsfähig sind und
- Einsparungen bei der Hauptgruppe 4 bis zur Höhe von 10 v.H. der veranschlagten Mittel für zusätzliche Investitionen verwendet werden können.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß es wenig Sinn ergibt, an einer Fehlbedarfsfinanzierung festzuhalten, wenn die in den letzten Jahren eingeführte Flexibilisierung der Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel dazu führt, daß das Institut den jährlichen Fehlbedarf so steuern kann, daß jeweils der maximale Zuwendungsbetrag ausgeschöpft wird. Gerade die bei einer Festbetragsfinanzierung gegebene Möglichkeit (vermehrt) Rücklagen zu bilden, dürfte stärkere Anreize für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung bieten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Landesbetrieb "Hessische Staatsbäder"**

(Kap. 17 04 – ATG 78)

Im Rahmen der Umsetzung des "Datenverarbeitungs(DV)-Gesamtkonzepts Hessische Staatsbäderverwaltung" von 1991 wurden die Möglichkeiten zur Verbesserung von Geschäftsprozessen nur unzureichend genutzt.

Das Projektbudget muß zeitnah fortgeschrieben und überarbeitet werden. Einsparpotentiale auf Grund technologischer Entwicklungen sind zu nutzen und in weitreichende und abgesicherte Strategien umzusetzen.

- 132 Der Wirtschaftsbetrieb Hessische Staatsbäder mit seinen Nebenbetrieben (u. a. Kliniken, Hotels, Wasserversand) wird als kaufmännisch eingerichteter Landesbetrieb (§ 26 Abs. 1 LHO) mit Sitz der Hauptverwaltung (HVerw) in Wiesbaden geführt. Die Aufsicht über den Betrieb obliegt dem Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF), das uneingeschränktes Recht auf Auskunft und Prüfung sämtlicher Geschäftsvorgänge hat.

Zur Unterstützung seiner Aufgabenerfüllung bedarf es einer leistungsfähigen und wirtschaftlichen Unterstützung durch die Informationstechnik (IT) in Form sachgerechter DV-Verfahren. An einem solchen System hatte es lange Zeit gemangelt. Der Rechnungshof wies in den vergangenen Jahren wiederholt auf diesen Mißstand hin. In Tz. 147 seiner Bemerkungen 1993 (LT-Drucks. 13/5981) machte er darauf aufmerksam, daß eine Unterstützung durch IT eingehender Prüfungen der internen Arbeitsabläufe bedürfe.

Mit Erstellung des "DV-Gesamtkonzepts Hessische Staatsbäderverwaltung" im Jahre 1991 wurden unter Federführung des HMdF und maßgeblicher Mitarbeit der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) Leitlinien und Grundlagen für die Umsetzung vorgegeben.

Der Rechnungshof hat das DV-Gesamtkonzept, die organisatorische Umsetzung der Planungen und den Stand der Realisierung geprüft. Das Ergebnis seiner Erhebungen übersandte er mit Schreiben vom 23. August 1996 dem HMdF mit der Bitte um Stellungnahme. Abgesehen von wenigen Ausnahmen enthielt sich das HMdF in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 1997 eigener Ausführungen und bezog sich unmittelbar auf Äußerungen der HVerw.

- 133 Der Rechnungshof stellte Mängel bei der Umsetzung der ursprünglich als erforderlich angesehenen Untersuchung der einzelnen Arbeitsabläufe fest. Organisatorische Schwachstellen wurden weder erforscht noch bereinigt.

Demgegenüber gelangte das HMdF in seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 1997 zur einer "positiven Gesamteinschätzung", ohne allerdings detaillierte Bewertungen abzugeben. Es beschränkte sich vielmehr auf unbestimmte und nicht hinreichend nachvollziehbare Kriterien. Die HVerw vertritt die Auffassung, die Untersuchung organisatorischer Abläufe sei bei Erstellung des Gesamtkonzepts "überbetont" worden. Bei der Realisierung habe sie kaum Bedeutung erlangt.

Dies mutet deshalb erstaunlich an, weil sämtliche Beteiligte von Anfang an davon ausgingen, daß dem DV-Konzept für die Staatsbäder nur zum Erfolg verholfen werden könne, wenn mit ihm eingehende organisatorische Verbesserungen einhergingen.

- 134 Am Beispiel möglicher Kooperationen zwischen einzelnen Kurverwaltungen (KVerw'en) und der HVerw regte der Rechnungshof wirtschaftlichere und verbesserungsfähige IT-Infrastrukturen an, wies aber zugleich darauf hin, daß dem Wirtschaftlichkeits-

Vorbemerkung zu Tz. 132 bis 143

1. Entgegen der Meinung des Rechnungshofs hat der Abschlußprüfer in seinem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 1996 (Feststellungen im Rahmen der Prüfung nach § 53 HGrG) festgehalten, daß die Finanzbuchhaltung sowie die eingegliederten Nebenbuchhaltungen auf den EDV-Anlagen der einzelnen Staatsbäder und der Hauptverwaltung "ein Teil des insgesamt ausreichenden Informationssystems" seien. Ferner hat er festgestellt (Tz. 28), daß für die Buchhaltung EDV-Programme eingesetzt werden, "die an die speziellen Bedürfnisse der Buchführung in den Staatsbädern vom Hersteller bzw. dessen Beauftragten angepaßt" worden seien. Er hat auch die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung bestätigt und das Testat erteilt. Abschlußprüfer war die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Prof. Dr. Ludewig und Partner, Kassel.
2. Die eingesetzten DV-Programme arbeiten zur Zufriedenheit. Sie entsprechen dem unter Mitarbeit der HZD und unter Beteiligung des Rechnungshofs entwickelten DV-Gesamtkonzept. Schwerwiegende Mängel traten nicht auf. Praxisgerechte Ergänzungen/Änderungen werden im Rahmen verfügbarer Finanzmittel unmittelbar mit dem externen Softwarehaus umgesetzt. Die Umsetzung hat und hatte im Betrieb erhebliche Einsparungen zur Folge.
3. Entgegen der Meinung des Rechnungshofs wird die Umsetzung des DV-Konzeptes insgesamt positiv bewertet. Auffassungsunterschiede könnten nur durch Einschalten eines externen EDV-Sachverständigen als Gutachter bereinigt werden. Hierfür wird allerdings im Hinblick auf die finanziell angespannte Lage des Landesbetriebes und das Testat des Abschlußprüfers kein vorrangiger Bedarf gesehen. Allerdings wird bei der bekanntermaßen schnellen Entwicklung der Informationstechnik eine ständige Marktbeobachtung erforderlich. Die kritischen Äußerungen des Rechnungshofs werden hierbei beachtet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

untersuchungen einschließlich der Schaffung umfassender Planungsunterlagen voranzugehen hätten. Diese Erfordernisse können freilich nicht, wie vom HMdF vorgeschlagen, durch ein "klärendes und konkretisierendes Gespräch aller Beteiligten mit dem Rechnungshof" ersetzt werden.

135 Ausgehend von den eigenen ursprünglichen Vorgaben der Verwaltung zur Projektorganisation hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung deren Umsetzung einer Betrachtung unterzogen. Er hat, auch unter Berücksichtigung dessen, daß sich das HMdF aus der Verantwortung für das Projekt zugunsten der HVerw zurückzog, anhand von Beispielen auf unzureichende Steuerungs- und Kontrollmethoden zu folgenden Bereichen hingewiesen:

- Kritische Bewertung von Abweichungen zu bestehenden Terminplänen;
- grundlegende Projektauswirkungen auf Grund gewonnener Erkenntnisse aus den Pilotphasen;
- qualifizierte Steuerungsmechanismen der tatsächlichen Aufwands- und Kostenentwicklung;
- Erfüllung grundlegender organisatorischer Problemstellungen des Projekts;
- Regelungen zu den Test- und Freigabeverfahren sowie für eine ordnungsgemäße Projektdokumentation;
- Aufgabenerfüllung und -trennung von IT-Koordination und Innenrevision.

Die HVerw hat sich hierzu dahingehend geäußert, entgegen den ursprünglichen Vorgaben habe die vollständige Ausstattung der einzelnen Staatsbäder mit IT-Infrastruktur (Hard-/Software usw.) jeweils lediglich eine Umsetzungsphase darstellen sollen. Beschränkte Reaktionsmöglichkeiten auf unvermeidbare zeitliche Veränderungen seien im wesentlichen auf die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zurückzuführen gewesen. Auf die lange währenden inhaltlichen Anwendungsdefizite ging sie indessen nicht ein. Sie vertritt vielmehr die Auffassung, die Benutzerbedürfnisse seien im wesentlichen erfüllt, unüberschaubare Aufwandsüberschreitungen vermieden worden.

Hinsichtlich der Innenrevision teilt sie die Auffassung des Rechnungshofs und zeigt insoweit Verbesserungen auf. Probleme bei der Projektdokumentation seien in der starken zeitlichen und fachlichen Beanspruchung des Personals begründet. Gleichwohl strebe sie Abhilfe an. Eine vom Rechnungshof geforderte Beibehaltung der Verantwortungszuordnung unmittelbar beim HMdF erachtete sie im Einvernehmen mit diesem hingegen nicht für erforderlich, obwohl bekannt sein mußte, daß zum Zeitpunkt der Weitergabe der Verantwortung bei der Verwaltung entsprechende Kompetenz nicht vorhanden war.

136 Mängel waren bei der Projektrealisierung und den damit einhergehenden Planungen von Maßnahmen erkennbar. So hat der Rechnungshof auf folgende Defizite hingewiesen:

- Unzureichendes Konzept für die Pilotinstallation und deren Abschluß (fehlende Definition eindeutiger Testphasen für den vorgesehenen flächendeckenden Verfahrenseinsatz);
- trotz unzureichenden Erfahrungsberichts weiteres Fortsetzen des Projekts (fehlende erfolgreiche Abnahme und Prüfung des fehlerlosen Zusammenwirkens der Programme);
- Mängel in der umfassenden Beteiligung der Anwender (zur Gewährleistung der angestrebten Verfahrenseinheitlichkeit);
- Mängel beim Schulungskonzept (fehlendes frühzeitiges Gesamtkonzept zu Zeitpunkt, Dauer und Inhalt der Schulungen für Anwender und Systemadministratoren; fehlendes Qualifikationskonzept).

Zu Tz. 136

Der flächendeckenden Implementierung der neuen DV-Programme stimmte das Finanzministerium im Juli 1994 zu, nachdem die Hauptverwaltung der Hessischen Staatsbäder unter Beifügen der Abschlußbewertungen der einzelnen Anwender in den Kurverwaltungen das ordnungsgemäße Funktionieren der neuen Software am 6. September 1993 und – ergänzend – am 15. April 1994 bestätigte. Die Implementierung war schon deswegen dringlich, weil in der Praxis sonst kostenintensive Zusatzarbeiten beim Zusammenführen alter und neuer Daten verursacht worden wären.

Das personalvertretungsrechtliche Zustimmungsverfahren war am 21. Juli 1994 abgeschlossen.

Der Darstellung der HVerw hierzu ist insoweit zu folgen, als der bemängelte Erfahrungsbericht den seinerzeitigen Sachstand mit zahlreichen noch nicht abschließend geklärten Sachverhalten widerspiegelt habe. Der Verzicht auf angeblich zu zeitintensive Schulungsplanungen bleibt in Anbetracht deren grundsätzlicher Bedeutung nicht nachvollziehbar. Zur stärkeren Einbindung der Anwender will die HVerw künftig einen vermehrten Meinungsaustausch fördern.

Das HMdF verwies auf seine wiederholt vertretene Auffassung, unmittelbare Projektverantwortung falle ihm nicht zu, obgleich es im Oktober 1993 der HVerw gegenüber festlegte, daß "erst dann eine flächendeckende Implementierung förmlich genehmigt werde, wenn Sie mir zu gegebener Zeit das ordnungsgemäße Funktionieren der eingesetzten Programme unter Beifügen einer Abschlußbewertung der Anwender vor Ort schriftlich versichern". Der Rechnungshof hat nicht erkennen können, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen diese Erklärung erfolgte.

- 137 Der Einsatz externer Softwarelösungen einschließlich von Standardsoftware kann erhebliche Auswirkungen auf (ablauf-)organisatorische Gegebenheiten haben. Daher müssen vor der Entscheidung für diese Vorhaben die finanziellen Konsequenzen, wie z.B. Betreuungsaufwand, Schulungskosten, Auswirkungen auf vorhandene bzw. zu beschaffende Hardware und weitere Folgekosten, etwa für Änderung, Pflege und Wartung bedacht werden. Sämtliche hierfür relevanten Grundlagen sind transparent und qualifiziert zu prüfen. Von Bedeutung ist dies insbesondere bei bereits eingesetzten oder bei zum Einsatz vorgesehener Verfahren.

Der Rechnungshof hat kritisiert, daß dem nicht immer entsprochen wurde. Die Berücksichtigung allein der Anschaffungskosten bewertete er dabei als nicht sachgerecht, weil die zu erwartenden gesamten Folgen der diesbezüglichen Entscheidungen meist nicht überschaubar, angebliche "Entlastungseffekte" nicht bewertbar waren. Zur Zusammenarbeit mit Externen hat er zudem Zweifel an der Berechtigung von Zahlungen für Teststellungen und Bedenken gegen die Höhe der Stundensätze geäußert. Auch war Gegenstand seiner Kritik, warum es zur Erstellung eines Organisations- und Projektplans der Inanspruchnahme eines weiteren externen Beraters bedurfte.

Aus der Stellungnahme der HVerw wird erkennbar, daß für sie weiterhin lediglich die "Anschaffungskosten" das Maß für wirtschaftliche Betrachtungen sind. Der Hinweis, die eingekaufte Software sei eine "hervorragende" Ergänzung und es entstehe ein "echter Entlastungseffekt" ist in dieser Allgemeinheit mangels zureichender Begründung nicht nachzuvollziehen. Auch die Einschätzung, der von einem externen Berater geforderte Stundensatz von 205 DM bewege sich "in einem der Branche entsprechenden Rahmen", begegnet Bedenken. So vermißt der Rechnungshof einen Vergleich zu den günstigeren Stundensätzen der HZD (Kalenderjahr 1996: 139 DM).

Die Antwort des HMdF gibt keine Auskunft, weshalb es seine Kompetenz von in seinem Hause vorhandenen "DV-spezifischem Fachwissen" nicht zu umfassenderen Beratungen genutzt hat. Die Bewertung der umfangreichen Sachverhalte mit ihren vielfältigen organisatorischen und wirtschaftlichen Auswirkungen lediglich als "Details", die angeblich keine weiteren Maßnahmen erfordern, hält der Rechnungshof für nicht sachgerecht.

- 138 Die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen schien das HMdF zunächst zum Zeitpunkt der Genehmigung der Verfahrenseinführung erkannt zu haben. Es forderte beispielsweise "spätestens nach einem Jahr" die Vorlage eines Erfahrungsberichts, insbesondere mit Aussagen zu den Auswirkungen und zur finanziellen Abwicklung. Mit dem Hinweis, die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit der Investition erschließe sich ihm auch ohne Vorlage eines Zahlenwerks, scheint es hiervon abgewichen zu sein. Hier-

Der Abschluß der Pilotphase im Staatsbad Schlagenbad wurde dem Hessischen Datenschutzbeauftragten mit der Bitte um Aufnahme der spezifischen Dateien in das Datenregister Mitte Oktober 1993 angezeigt.

Zu Tz. 137

Der Feststellung des Rechnungshofs, beim Einsatz externer Softwarelösungen seien finanzielle Konsequenzen nur unvollständig bedacht worden, wird widersprochen.

Es ist für einen kaufmännisch geführten Betrieb selbstverständlich, bei Investitionsentscheidungen alle finanziellen Lasten, also auch Folge- und nicht nur Anschaffungskosten, zu berücksichtigen und entsprechende Ansätze in den jeweiligen Wirtschaftsplänen vorzusehen.

Mit seinem Vergleich der Stundensätze von HZD und externem Berater unterstellt der Rechnungshof offenbar die Vergleichbarkeit der Leistungen. Die Vergleichbarkeit ist jedoch nicht gegeben. Die HZD fungiert nur als Berater, nicht als Lieferant. Der Landesbetrieb hat aber bei der Implementierung der Software keinen externen Berater eingeschaltet, sondern nur mit dem Lieferanten der Software kontraktiert. Lediglich in einem Einzelfall war auf Anraten des Softwarehauses wegen Spezialkenntnissen die Einschaltung eines weiteren Softwareberaters notwendig. Generell war die Einschaltung eines zusätzlichen Beraters entbehrlich, weil der Betrieb in der Person des EDV-Koordinators über eigene Fachkompetenz verfügt.

Für die Inanspruchnahme weiterer fachspezifischer Beratungskompetenz des Ministeriums der Finanzen wurde auf Grund der eingereichten Erfahrungsberichte kein Bedarf gesehen.

mit dürfte eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle kaum sichergestellt werden können. Der Rechnungshof hat auch Zweifel, ob dies allein über die angebotenen mündlichen Erörterungen sinnvoll ist und ausreichen kann.

139 Der ordnungsgemäße Einsatz des DV-Verfahrens hängt davon ab, daß die im Maßnahmenkatalog festgelegten Voraussetzungen beachtet werden. Insoweit bemängelte der Rechnungshof Defizite in folgenden Bereichen:

- Datenschutz- und Datensicherheitskonzept mit den erforderlichen technisch-organisatorischen Maßnahmen;
- Administrations- und Betreuungskonzept;
- Konzept für die IT-Betreuung bei den KVerw'en;
- Verfahrensdokumentation;
- Verfahrenstestate;
- Einheitlichkeit der eingesetzten Verfahren.

Zur Bereinigung dieser Mängel stellte die HVerw Abhilfe in Aussicht, sieht jedoch in den Betreuungskonzepten "wenig Verbesserungsmöglichkeiten". Zusätzliche Mitarbeiter seien nicht vorhanden. Die Beteiligten hätten sich "mit der Situation arrangiert und gelernt, damit umzugehen". Sie will sicherstellen, daß erforderlichenfalls Benutzerhandbücher zur Verfügung stehen. Wegen der zahlreichen Programmänderungen will sie ein aktualisiertes Testat anfordern. Der Rechnungshof sieht insgesamt Handlungsbedarf, zumal eine aktuelle unvermutete Kassenprüfung (vgl. VV Nr. 18 zu § 74 LHO) Verstöße gegen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufgezeigt hat, die Verfahrensumstellungen erfordern.

Dem vom Rechnungshof beanstandeten teilweisen "Improvisationscharakter" im Tagesbetrieb wird auch vom HMdF nicht widersprochen. Es meint freilich, dies müsse "derzeit hingenommen werden, weil die Beseitigung größeren Finanzaufwand erfordern würde, den sich der Landesbetrieb nicht leisten kann". Da Improvisation planvolles und kontrolliertes Vorgehen verhindert und wirtschaftliche Risiken in sich birgt, ist konsequente Beachtung der ursprünglichen Leitlinien im Gesamtkonzept unabdingbar.

140 Der eindeutigen vertraglichen Regelung bei der Zusammenarbeit mit Externen ist gebührende Sorgfalt zu widmen. Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die erforderlichen Regelungen nicht getroffen wurden bzw. einer Überarbeitung bedürfen. Er hat dabei insbesondere auf Mängel bei der Aufgabendefinition, Software-Pflege und -Wartung hingewiesen und auf das Risiko einer unkalkulierbaren Abhängigkeit aufmerksam gemacht.

Die Darstellung der HVerw, zwischen ihr und dem Auftragnehmer bestünde "Einigkeit darüber, welche Programme mit ihrem jeweiligen Leistungsumfang der Software-Pflege unterliegen", ist ohne eindeutige, zu aktualisierende vertragliche Regelungen nicht ausreichend.

Das HMdF ließ sich von der HVerw die erforderliche Aktualisierung der vertraglichen Grundlagen zusichern und will sie von der HZD prüfen lassen.

141 Die technischen Möglichkeiten einer sog. "Fernwartung" von Hard- und Software durch externe Dritte bieten zwar Vorteile wegen ihrer schnellen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit der dafür in Betracht kommenden Dienste. Es muß allerdings gewährleistet bleiben, daß die Zugriffsmöglichkeiten auf benötigte Systemdaten beschränkt und die Zugriffe dokumentiert werden. Ein unkontrollierter Zugang zu Anwenderdaten hat wegen der Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit zu unterbleiben. Detaillierte Regelungen zur rechtlichen Absicherung der Fernwartung erscheinen notwendig.

Zu Tz. 139

Die vom Rechnungshof erwähnte Beanstandung des Rechnungsprüfungsamtes nach unvermuteter Kassenprüfung wurde mit dem Abschlußprüfer der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ludwig und Partner GmbH, Kassel, besprochen.

Der Prüfer sah keinen Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buch- bzw. Kassenführung, weil alle Kassenvorgänge vollständig erfaßt waren und lediglich die Sortierfolge der täglichen Kassenbewegungen hinsichtlich der Ablieferung an die Hauptkasse unkorrekt war. Der Prüfbericht enthielt demzufolge auch keinen Hinweis. Der Mangel ist inzwischen abgestellt.

Zu Tz. 140

Die vertraglichen Grundlagen zwischen Betrieb und externem Berater insbesondere bei Software-Pflege und Wartung werden aktualisiert werden.

Die überarbeiteten Bestimmungen werden der HZD zur Prüfung vorgelegt.

Zu Tz. 141

Bei der Fernwartung des neuen DV-Systems ist ein Zugriff des externen Softwareunternehmens auf Daten der Staatsbäder nur auf eigene Aufforderung oder nach entsprechender Anfrage des Softwarehauses möglich. Die Staatsbäderverwaltung hat zugesichert, mit dem Softwarehaus Detailregelungen zu vereinbaren.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

HMdF und HVerw, an die der Rechnungshof diese Problematik herantrug, haben die technologischen Risiken offensichtlich noch nicht erkannt. So sieht die HVerw entsprechende Überlegungen lediglich von "theoretischer Natur". Dem vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen, da zur Realisierung der Fernwartung eindeutige vertragliche Regelungen zu erstellen sind, die neben den Rechten und Pflichten insbesondere auch die jeweiligen konkreten Zugriffsberechtigungen, systemtechnischen Sicherungsmaßnahmen sowie Überwachungs- und Kontrollmechanismen regeln.

- 142 Durch Planungsdefizite verdoppelten sich die Kosten für Verkabelungsarbeiten der ersten Ausbaustufe in den KVerw'en der Staatsbäder Schlangenbad, Bad Nauheim sowie der HVerw von ursprünglich geplanten rd. 300 TDM auf rd. 600 TDM. Evtl. hierfür Verantwortliche wurden nicht ermittelt.

Weitere Verkabelungsmaßnahmen in den KVerw'en der anderen Staatsbäder wurden trotz eines Volumens von rd. 500 TDM nicht ausgeschrieben. Statt dessen wurden sie freihändig an die bereits zuvor tätige Firma vergeben.

In der Stellungnahme der HVerw ist hinsichtlich der Vorgehensweise bei der ersten Ausbaustufe eine Erforschung der Verantwortlichkeiten unterblieben. Von einer Ausschreibung der weiteren Verkabelungsarbeiten hat sie hauptsächlich deswegen abgesehen, weil "die finanziellen Konditionen unverändert blieben".

- 143 Zur ordentlichen kaufmännischen Führung des Landesbetriebs bestand von Projektbeginn an auch der "dringende Bedarf" an einer DV-gestützten Kostenstellen-/Kostenträgerrechnung. Hierzu und zur Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit hat der Rechnungshof u. a. Vorschläge für ein effektives Controlling gemacht. Nach seiner Auffassung sind dabei insbesondere folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Transparenz der Ausgabenstrukturen sowie Abkehr von deren bloß linearen Fortschreibung;
- Kenntlichmachung der Kostenverursacher;
- Kennziffersysteme u. a. für Abweichungsanalysen;
- Kapazitätsplanungen der vorhandenen Ressourcen;
- konsequentes Übertragen des Grundgedankens der Budgetierung auf den gesamten Dienstleistungsbereich.

Die HVerw schloß sich solchen Zielsetzungen ohne Einschränkungen an. Zwischenzeitlich habe sie eine Controllerin eingestellt, die bereits begonnene Arbeiten intensivieren solle.

Trotz gelegentlicher Übereinstimmung in der Sache zwischen HMdF und HVerw einerseits sowie Rechnungshof andererseits bedarf das eingesetzte DV-Verfahren noch erheblicher Verbesserungen. Die kritischen Äußerungen des Rechnungshofs sollten zum Anlaß genommen werden, in den skizzierten Bereichen Schwachstellen zu beheben und gezielt Anpassungen vorzunehmen, die es den Staatsbädern auch aus DV-mäßiger Sicht erlauben, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zu bestehen.

Zu Tz. 142

Die Kosten für Verkabelungsarbeiten verdoppelten sich auf Grund Mehrbedarfs sowie Massenveränderungen infolge unerwarteter baulicher Umsetzungsprobleme vor Ort (teilweise denkmalgeschützte Bausubstanz), wobei die angebotenen Stückpreise eingehalten wurden.

Wegen der Planungsdefizite werden die Verantwortlichkeiten überprüft werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 21**Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main**

(Kap. 21 02)

Die Akademie der Arbeit ist eine Stiftung bürgerlichen Rechts. Stifter sind der Deutsche Gewerkschaftsbund und das Land Hessen. Das Land trägt einen wesentlichen Teil der Kosten dieser Einrichtung.

Unter Berücksichtigung des überwiegenden Interesses des Deutschen Gewerkschaftsbundes an der Tätigkeit der Akademie sowie des relativ geringen Anteils hessischer Hörer sollten die finanziellen Lasten zwischen den Stiftern neu verteilt werden.

Ungenutzte Einsparpotentiale sieht der Rechnungshof bei der Verwaltung der Liegenschaft und im Küchenbereich.

Ein krasses Beispiel der Verschwendung öffentlicher Mittel stellt die Nichtbeschäftigung des Küchenpersonals während der Sanierung des Gebäudes dar. Das Personal durfte ein ganzes Jahr lang zuhause bleiben, erhielt aber dessen ungeachtet das volle Arbeitsentgelt (rund 310000 DM).

- 144 Die "Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main" (kurz genannt Akademie der Arbeit) ist eine Stiftung bürgerlichen Rechts. Stifter sind der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und das Land Hessen. Zweck der Stiftung ist nach ihrer Verfassung die ausschließliche Förderung von Wissenschaft, Erziehung, Volksbildung und Berufsbildung durch das Ausbilden von Arbeitnehmern für deren Aufgaben in den Gewerkschaften, Betrieben, Genossenschaften, Verwaltungen und sonstigen Einrichtungen des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens sowie durch Forschung.

Die zur Erreichung des Stiftungszwecks benötigten Geldmittel werden von den Stiftern und der Stadt Frankfurt am Main zur Verfügung gestellt. Das vom Kuratorium der Akademie der Arbeit bewilligte Haushaltsvolumen ist im Laufe der Zeit stark gewachsen. Im Jahr 1960 betrug es 446250 DM, 1980 1507512 DM, 1990 2152093 DM, 1994 2548711 DM und 1996 2819690 DM.

Die vom Land zu tragenden Anteile wurden in zwei- bis dreijährigen Abständen durch Vereinbarungen mit dem DGB jeweils neu festgelegt. Bis 1995 lagen sie stets über 50%. 1996 betrug der Landesanteil mit 1250000 DM erstmals 44%.

Allerdings hat das Land 1994 eine zusätzliche Zuwendung in Höhe von 1000000 DM für die Sanierung des Internatsgebäudes der Akademie der Arbeit gewährt und sich kurz darauf außerdem in einem besonderen Vertrag mit dem DGB verpflichtet, ein von diesem aufgenommenes Darlehen in Höhe von 2000000 DM einschließlich der auflaufenden Zinsen in jährlichen Raten von "bis zu 170000 DM" zurückzuführen. Unter der Voraussetzung, daß die in dem Darlehensvertrag zwischen der Vermögensverwaltungs- und Treuhand-Gesellschaft des Deutschen Gewerkschaftsbundes mbH (VTG) und der BHW-Bank Hameln vereinbarten Konditionen unverändert bleiben, bedeutet das, daß 28,5 Jahre lang tatsächlich jährlich 168000 DM zu zahlen sind. Daraus errechnet sich, daß das Land neben seinem jährlichen Anteil zum Akademiehaushalt insgesamt weitere rund 5800000 DM (1000000 DM Zuwendung, 2000000 DM Darlehenshauptschuld, 2788000 DM Darlehenszinsschuld) allein für die Sanierung des Akademiegebäudes trägt.

Im Hauptlehrgang der Akademie werden jährlich maximal 45 Arbeitnehmer ausgebildet. Daneben werden dort Tagungen abgehalten und Forschungsvorhaben durchgeführt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung vorgeschlagen, die Träger der Akademie der Arbeit sollten zukünftig deren laufende Kosten (einschließlich des Internatsbetriebs) nach festen Anteilen übernehmen. Außerdem sollte dabei den unterschiedlichen Interessen der Stifter an den Lehr- und Forschungsergebnissen der Akademie Rechnung getragen werden. Zwar darf nach der Verfassung der Akademie die Aufnahme eines Hörers nicht von der Zugehörigkeit zu einer Organisation abhängig gemacht werden. Doch werden seit mindestens 25 Jahren nahezu ausschließlich aktive Gewerkschaftsmitglieder aus- und weitergebildet, die ihr Wissen alsdann den Gewerkschaften – entweder innerhalb dieser Organisationen oder außerhalb im Sinne der Gewerkschaften in den Betrieben – zur Verfügung stellen. Das Interesse der Gewerkschaften an der in der Akademie der Arbeit vermittelten Fortbildung steht deshalb eindeutig im Vordergrund. Ein etwaiges allgemeines Interesse des Landes an einer solchen Weiterbildung seiner Bürger ist darüber hinaus durch die Tatsache begrenzt, daß die Mehrheit der Lehrgangsteilnehmer nicht aus Hessen kommt. Es werden Arbeitnehmer aus dem gesamten Bundesgebiet fortgebildet. Beispielsweise waren im 60. Lehrgang (Mai 1994 bis Februar 1995) weniger als ein Drittel hessische Arbeitnehmer. Der Anteil des Landes am Haushaltsvolumen der Akademie sollte deshalb wesentlich gekürzt werden und keinesfalls den Anteil der hessischen Arbeitnehmer an der Zahl der Teilnehmer überschreiten.

Das Ministerium hat entgegnet, unter Federführung des Finanzministeriums sei eine Arbeitsgruppe einberufen worden, die die Aufgabe habe, in einem ersten Schritt die Kostenstruktur der Akademie zu untersuchen und in einem zweiten die kurzfristig realisierbaren kostensenkenden Maßnahmen umzusetzen. Danach sollten mittelfristig mögliche Einsparpotentiale realisiert werden. In diesem Zusammenhang seien auch die grundlegenden Finanzierungsregelungen untersucht worden.

Eine Koppelung des finanziellen Engagements des Landes an den relativen Anteil der hessischen Hörer widerspreche dem Stiftungszweck der Akademie als einer überregionalen Bildungseinrichtung mit bundesweitem Anspruch. Auch stelle es die Existenz der Akademie grundsätzlich in Frage, würde die Zahl der hessischen Lehrgangsteilnehmer zur Bemessungsgrundlage für die Landeszahlungen. Die vom Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung geäußerte Einschätzung, der DGB habe den überwiegenden Nutzen gegenüber einem allgemeinen öffentlichen Interesse an der Tätigkeit der Akademie, verkenne die in Art. 9 GG verfassungsrechtlich geschützte gesellschaftspolitische Rolle der Tarifvertragsparteien in der Wirtschafts- und Sozialordnung.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Landesregierung, in der einberufenen Arbeitsgruppe zusammen mit Vertretern der Akademie und des DGB die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Akademie zu verbessern. Er hielte es aber für verfehlt, wenn dies nach wie vor auf der Grundlage der Annahme geschähe, daß die Interessen des DGB und des Landes deckungsgleich seien. Gerade der Hinweis des Ministeriums auf Art. 9 GG macht deutlich, daß es nicht nur darum gehen kann, die Bildungsarbeit der Gewerkschaften von Staats wegen zu unterstützen, sondern vor allem auch darum, daß dies unter strengster Wahrung tarifparteilicher Neutralität des Staates geschieht. Es kann deshalb durchaus darüber diskutiert werden, ob sich nicht das Land unter den obwaltenden Umständen gänzlich aus der Finanzierung der Akademie zurückziehen sollte. Das ist indessen eine politische Entscheidung, die der Rechnungshof nicht zu bewerten hat.

Solange allerdings an der Unterstützung festgehalten wird, muß der Rechnungshof wenigstens darauf dringen, daß diese sachgemessen stattfindet. Für ihren Umfang ist die Zahl der hessischen Akademiehörer gewiß nicht das einzige, aber doch immerhin ein mögliches Kriterium. Die Eigenschaft der Akademie als

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

überregionale Bildungseinrichtung mit bundesweitem Anspruch steht dem nicht entgegen. Denn eben dieser Aspekt rechtfertigt, wenn die Landesförderung aufrecht erhalten wird, einen relativ höheren Anteil des DGB. Ein solcher würde auch verhindern, daß die Existenz der Akademie, wie das Ministerium meint, bei Orientierung an der Zahl der hessischen Lehrgangsteilnehmer grundsätzlich in Frage gestellt wäre.

- 145 Die ausschließlich von der Akademie der Arbeit genutzte Liegenschaft Mertonstraße 30 in Frankfurt am Main befindet sich in Erbpacht der Vermögensverwaltungs- und Treuhand-Gesellschaft des Deutschen Gewerkschaftsbundes mbH (VTG). Für die Nutzung des Gebäudes zahlten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen an Mietzins

die Akademie der Arbeit	
– für den Schulungs- und Verwaltungsbereich (1460 m ²)	14,96 DM/m ² ,
– für Dienstwohnungen (153 m ²)	6,16 DM/m ² ,
der Deutsche Gewerkschaftsbund	
– für den Internatsbereich (1353 m ²)	11,22 DM/m ² .

Dem Mietpreis für den Schulungs- und Verwaltungsbereich lag eine Berechnung der VTG zugrunde, die unter anderem eine Abschreibung von 2,03 DM/m²/Monat, eine Substanzerhaltungsrücklage von 2,75 DM/m²/Monat, fiktive Zinsen für Fremdmittel in Höhe von 3,97 DM/m²/Monat und (trotz eingeleiteter Grundsanierung) kalkulatorischer Reparaturkosten von 3,80 DM/m²/Monat berücksichtigt.

Dies hat der Rechnungshof kritisiert. Er hat dargelegt, daß von den genannten Einzelpositionen allenfalls geringe Reparaturkosten zahlungswirksam werden. Insbesondere die angeblichen Fremdmittelzinsen sind in der dem Mietzins zugrundegelegten Höhe niemals entstanden. Nach einer Kostenberechnung der VTG, Stand Dezember 1994, wurden von ihr pro Quadratmeter 1,32 DM Zinsen für dieses Objekt bezahlt.

Der von der Akademie der Arbeit erhobene überhöhte Mietzins dient also zweifelsfrei der Erzielung von Gewinn auf Seiten der VTG. Hiergegen wäre nichts einzuwenden, wenn dieser Gewinn nicht zu einem erheblichen Teil auch aus dem Finanzierungsanteil des Landes Hessen flösse.

Als Teil des Haushalts der Akademie der Arbeit hat die Mietzinsbelastung mittelbaren Einfluß auf die Höhe der Landeszuschüsse. Steigt sie, ist das im Rahmen der Finanzierungsvereinbarungen mit dem Land Hessen erhöhend zu berücksichtigen. Da diese Belastung ausschließlich davon abhängt, daß der Vermögensverwalter des Deutschen Gewerkschaftsbundes (VTG) sie von der Akademie als einer Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes erhebt, liegt allerdings die Frage nahe, ob hier nicht letztlich ein innerorganisatorischer Finanzvorgang zwischen Einrichtungen ein und desselben Vermögensträgers einen Ausgabenbedarf konstruiert, der in Wirklichkeit nicht besteht. Faktisch zahlt jedenfalls das Land Hessen zumindest teilweise allein dafür, daß eine gewerkschaftliche Einrichtung gewerkschaftliches Vermögen selbst nutzt. Das kann nicht richtig sein.

Berücksichtigt man darüber hinaus, daß die VTG die in ihrer Mietzinsberechnung ausgewiesene Substanzerhaltungsrücklage, die allein für den Zeitraum 1990–1994 535 082,56 DM beträgt, zur Finanzierung der Sanierungsarbeiten gar nicht eingesetzt hat, wird deutlich, daß die Finanzgrundlagen der Nutzung des Akademiegebäudes neu geregelt werden müssen.

Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, das Erbpachtrecht unentgeltlich von der VTG auf die Akademie der Arbeit zu übertragen. Alle notwendigen Kosten des Unterhalts des Gebäudes – aber auch nur diese – wären dann aus dem Haushalt der Akademie zu zahlen. Alternativ käme in Betracht, daß die VTG der Akademie der Arbeit das Gebäude kostenlos zur Verfügung stellte. Auch dann sollten die notwendigen Unterhaltungskosten

Zu Tz. 145

Der DGB bzw. die VTG halten an ihrer Auffassung fest. Auch wenn dies nicht der aus Landessicht vorzuziehenden Lösung entspricht, so ist eingedenk des Wertes der Immobilie doch nachvollziehbar, daß eine kostenlose Übertragung des Erbpachtrechts auf die Main (AdA) oder ein kostenloses Nutzungsrecht für die AdA seitens des DGB nicht akzeptiert werden.

Im Zusammenhang mit der von ihm vorgeschlagenen kostenlosen Nutzungsüberlassung bzw. Übertragung des Erbpachtrechts hat der Rechnungshof ausgeführt, dann seien nur noch die Kosten des notwendigen Unterhalts des Gebäudes aus dem Akademiehaushalt zu tragen. Hierzu ist anzumerken, daß diese im Akademiehaushalt bereitzustellenden Bauunterhaltungskosten entsprechend der derzeitigen Gesamtfinanzierung der AdA anteilmäßig auch vom DGB getragen werden müßten; zu dem Einnahmeverzicht infolge kostenloser Überlassung käme eine zusätzliche Belastung durch die Mitfinanzierung der Bauunterhaltung; ein Ergebnis, dem der DGB nicht zustimmen würde. Alternativ käme nur eine alleinige Finanzierung der Bauunterhaltungskosten durch das Land in Betracht; in diesem Fall müßte der Haushaltsansatz für den Betriebskostenzuschuß der AdA um zusätzliche Mittel für laufende Bauunterhaltungs- und Wartungsarbeiten aufgestockt werden; darüber hinaus wären bei Bedarf weitere Mittel für größere Instandsetzung (z. B. Dach, Heizungsanlage) bereitzustellen; eine langfristig nicht auszuschließende erneute Sanierung würde dann ebenfalls in vollem Umfang den Landeshaushalt belasten.

Schließlich ist auch zu bedenken, daß es in Verhandlungen mit der VTG gelungen ist, den Mietpreis auf 10,35 DM/m² zu senken (der niedrige Quadratmeterpreis für die Hausmeisterwohnung von 6,16 DM ist unverändert geblieben).

unmittelbar aus dem Haushalt der Akademie der Arbeit getragen werden.

Das Ministerium hat hierzu eingeräumt, daß diese Lösungen "aus alleiniger Landessicht zu präferieren" wären. Sie kämen jedoch aus Sicht der VTG nicht in Betracht. Die in ihrem Eigentum befindlichen Bauwerke und Anlagen stellten erhebliche Vermögenswerte dar (Verkehrswert derzeit ca. 8,3 Mio DM). Schon hieraus werde deutlich, daß eine unentgeltliche Überlassung für die VTG nicht akzeptabel sei. Entsprechendes gelte für eine kostenlose Überlassung der Gebäude zur Nutzung. Die VTG müsse die durch ihre Tätigkeit entstehenden Kosten über Mieteinnahmen refinanzieren. Dies wäre bei kostenloser Nutzungsüberlassung nicht mehr gegeben, vielmehr entstünden dann Verluste.

Der Rechnungshof kann nachvollziehen, daß es für die VTG und damit den DGB vorteilhaft ist, daß das Land rund die Hälfte der Sanierungskosten des Gebäudes durch Zuwendung und Darlehensablösung direkt übernimmt und darüber hinaus durch die Mitfinanzierung der Mietzinszahlungen nochmals einen Teil (hiervon wiederum rund die Hälfte) des auf den DGB entfallenden Finanzierungsanteils trägt. Doch kann das nicht als angemessen angesehen werden.

- 146 Die Akademie der Arbeit hat eine eigene Bibliothek mit einem Bestand von rund 25 000 Titeln. Zu deren Verwaltung beschäftigt sie eine Diplom-Bibliothekarin (3/4 Stelle). Die exakte Auslastung dieser Einrichtung hat der Rechnungshof mangels entsprechender Aufzeichnungen nicht feststellen können. Primär steht die Bibliothek den drei hauptamtlichen Dozenten sowie den (jährlich) 35 bis 45 Lehrgangsteilnehmern zur Verfügung. Darüber hinaus kann sie auf Grund einer Kooperationsvereinbarung auch von Studenten und Mitarbeitern der Universität genutzt werden. Dies geschieht nach Auskunft der Bibliothekarin jedoch allenfalls durch Studenten, die die an der Universität abgehaltenen Lehrveranstaltungen der Dozenten der Akademie besuchen.

Der Rechnungshof hat angeregt, einen elektronisch vernetzten Katalogverbund mit der Universitätsbibliothek zu schaffen. Damit könnte die Bibliothek der Akademie einem größeren Kreis von Benutzern zugänglich gemacht werden.

Das Ministerium hat dies unter Hinweis auf den seiner Ansicht nach "vergleichsweise geringen Bestand von 25 000 Titeln" für "wenig geeignet" erklärt. Zugesagt hat es aber eine Information für die nächste Auflage des Studienführers der Universität. Außerdem hat es dargelegt, auf die Akademie und ihre Bibliothek werde im Vorlesungsverzeichnis der Universität und im Verzeichnis der wissenschaftlichen Bibliotheken in Frankfurt aufmerksam gemacht.

Das hält der Rechnungshof für unbefriedigend.

Die Auslastung von Bibliotheken hängt heute mehr denn je auch davon ab, in welchem Umfang und mit welcher Leichtigkeit potentielle Benutzer Informationen über die Bestände und die Verfügbarkeit der Titel erlangen können. Deshalb sollten die Vorteile der modernen Datenkommunikation hier nicht abgelehnt werden.

- 147 Die Akademie der Arbeit unterhält einen eigenen Küchenbetrieb. Dieser dient ausschließlich der Versorgung der 35–45 Lehrgangsteilnehmer (morgens, mittags, abends) sowie des eigenen Personals (vornehmlich mittags). Dazu wurden im Prü-

Zu Tz. 146

Die Bibliothek der AdA ist nach Bücherbestand und allgemeiner Ausstattung den Institutsbibliotheken der Universität vergleichbar. Diese sind die kleinsten Einheiten im System der Literaturversorgung mit seiner Abstufung Universitätsbibliothek, Fachbereichsbibliothek und Institutsbibliothek. Die Ausleihbibliothek UB (über 3 Mio Bände) sowie die großen Fachbereichsbibliotheken (ab 100.000 Bände) decken den durchschnittlichen Literaturbedarf. Die Institutsbibliothek mit ihrem kleinen Bestand, dem stark eingeschränkten Sammelschwerpunkt und der minimalen personellen und räumlichen Ausstattung stellt spezielle Literatur zur Verfügung, die in den großen Einrichtungen selten zu finden ist.

Die Bibliothek der AdA ist dieser Kategorie zuzurechnen. Über sie wird in gleichem Maße informiert wie über Institutsbibliotheken der Universität. Die Benutzermodalitäten der Akademiebibliothek sind allerdings bislang großzügiger als die vergleichbarer Einrichtungen: während bei anderen Einrichtungen die Fachbücher in der Regel nur in der Bibliothek eingesehen werden können, leiht die Akademiebibliothek die Mehrzahl der Bücher aus und hat außerdem längere Öffnungszeiten.

Die Universitätsbibliothek Frankfurt am Main ist Teil des Hessischen Bibliotheksinformationssystems (HEBIS). Z.Z. werden in verstärktem Maße die einzelnen Institutsbibliotheken der Universität Frankfurt am Main katalogmäßig integriert. Die AdA wird die Aufnahme in diesen Katalogverbund beantragen.

Unabhängig hiervon wird die Akademiebibliothek bereits im "Verzeichnis der wissenschaftlichen Bibliotheken in Frankfurt am Main" geführt, das auch über Internet abrufbar ist.

Zu Tz. 147

Die Bereiche Unterricht, Küchenbetrieb und Internat sind keine eigenständigen und unabhängig voneinander

fungszeitraum eine Köchin, eine Beiköchin und drei Küchenhilfen auf 4,75 Stellen beschäftigt. An Personalkosten sind hierfür im Haushaltsjahr 1994 283 622,05 DM entstanden. Mindestens die Hälfte davon fiel auf den Finanzierungsanteil des Landes. Die Sachkosten hat der DGB getragen.

Da sich unmittelbar neben dem Gebäude der Akademie das Gebäude der Mensa der Universität befindet (derselbe Campus) hat der Rechnungshof die Frage gestellt, ob ein solcher Aufwand vertretbar ist. Die Lehrgangsteilnehmer und das Personal der Akademie könnten problemlos ihr Mittagessen in der Mensa einnehmen. Dort werden täglich vier verschiedene Menüs sowie zusätzlich gleichbleibend neun Standardessen angeboten. Es bedürfte lediglich einer entsprechenden Vereinbarung zwischen den Trägern der Akademie und dem Träger der Mensa. Da beide Einrichtungen aus öffentlichen Mitteln bezuschußt werden, gibt es keinen Grund, eine derartige Vereinbarung nicht abzuschließen. Übernahmen Akademie oder DGB insoweit die Kosten, stünden sie mit Gewißheit weit günstiger als bei der gegebenen unwirtschaftlichen Lösung. Denn wenn es nur noch darum ginge, den Lehrgangsteilnehmern Frühstück und Abendessen zu bereiten, dürfte die Beschäftigung zweier Halbtagskräfte (eine Köchin, eine Küchenhilfe) ausreichen.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, in Zukunft solle die Wochenendversorgung eingestellt und während der Woche den Studierenden neben Frühstück und Mittagessen ein vorbereitetes Abendessen zum Mitnehmen angeboten werden. Dadurch könnten 1,75 Stellen eingespart werden. Auf die Forderung des Rechnungshofs, überhaupt kein Mittagessen mehr zuzubereiten, ist das Ressort konkret nicht eingegangen. Statt dessen hat es den Bestand der eigenen Küche mit allgemeinen Überlegungen zu "Aspekten der Zeitökonomie", zu "gemeinsamem Leben und Arbeiten" und zum "klassischen Akademiegedanken" grundsätzlich verteidigt. Das ist angesichts der tatsächlichen Verhältnisse, wie sie hier mit der unmittelbaren Nähe der Mensa gegeben sind, nicht überzeugend. Im übrigen würde ein ebenfalls mögliches Catering, das den genannten Überlegungen des Ministeriums Rechnung trüge, nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs höchstens 135 000 DM (45 Lehrgangsteilnehmer, 200 Verpflegungstage, 15 DM pro Tagesverpflegung) kosten.

- 148 Krasse Verschwendung öffentlicher Mittel war nach Ansicht des Rechnungshofs die Nichtbeschäftigung des Küchenpersonals während der Sanierung des Akademiegebäudes vom 1. März 1995 bis zum 29. Februar 1996. In diesem Zeitraum konnte die Küche nicht betrieben werden. Deshalb durfte das Personal ein ganzes Jahr lang zuhause bleiben, erhielt aber ungeachtet dessen das volle Arbeitsentgelt. Ausgegeben wurden auf diese Weise rund 310 000 DM, denen keine Arbeitsleistung gegenüberstand.

Es ist nicht einzusehen, daß es nicht möglich gewesen sein sollte, das Küchenpersonal während der Dauer der Sanierung anderweitig sinnvoll zu beschäftigen. Der Rechnungshof hat deshalb die Auffassung vertreten, daß Leiter und Kuratorium der Akademie sowie die in letzterem vertretenen Institutionen einschließlich des Landes angesichts ihrer generell gegebenen Einflußmöglichkeiten bei Interesse und gutem Willen hätten in der Lage sein müssen, das Personal vorübergehend in Arbeitsstätten außerhalb der Akademie zu vermitteln.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium sich im wesentlichen auf Darlegungen zur Unkündbarkeit der Arbeitsverhältnisse und zur Unmöglichkeit der Einführung von Kurzarbeit beschränkt, es aber auch für erwähnenswert gehalten, daß die frei-

der bestehenden Einrichtungen; vielmehr ist jeder Bereich wesentlicher Bestandteil der AdA, die sie in ihrer Gesamtheit bilden. Deshalb haben Entscheidungen zu den Teilbereichen jeweils unmittelbare und möglicherweise auch ganz nachhaltige Auswirkungen auf die AdA insgesamt.

Maßgebend für die Entscheidung der Stifter für den eigenen Küchenbetrieb ist der durchgängige Lehrbetrieb der AdA mit entsprechender Anwesenheitsverpflichtung der Studierenden, in jeder zweiten Woche auch an Samstagen. Der Lehrplan wird mit drei Trimestern in einem Jahr in einem insgesamt engen Zeitrahmen konzentriert umgesetzt. Der Lehrbetrieb beruht im Gegensatz zur Universität im wesentlichen auf Pflichtveranstaltungen und erfordert de facto darüber hinaus erheblichen zusätzlichen Zeiteinsatz durch freiwillige Veranstaltungsteile (z. B. Datenverarbeitung, Sprachen, Medienkunde). Im Interesse der Zeitökonomie sind kurze, an den Unterrichtsverlauf gut angepaßte Pausen geboten und Wege sowie Wartezeiten zu reduzieren bzw. weitgehend zu vermeiden. Ferner kommt das gemeinsame Leben und Arbeiten in der AdA entsprechend dem klassischen Akademiegedanken der Intensität des Lernens zugute, ein Gesichtspunkt, der allerdings nur schwer quantifizierbar ist.

Unbeschadet dessen wurde bereits eine deutliche Kostensenkung erzielt: der Küchenbetrieb wurde auf nur noch eine Schicht bis 15 Uhr reduziert und die Wochenendversorgung eingestellt; neben der Ausgabe des Frühstücks und des Mittagessens bekommen die Studierenden ein vorbereitetes Abendessen zum Mitnehmen. Von den insgesamt 4,75 Stellen wurden 1997 bereits 0,75 Stellen und wird eine weitere Stelle in 1998 eingespart.

Gleichwohl wird das Land erneut in Verhandlungen mit dem Stiftungspartner DGB eintreten mit dem Ziel, weitere Möglichkeiten zur Kostenreduzierung oder zu strukturellen Veränderungen auszuloten.

Zu Tz. 148

Bei der Würdigung des Sachverhalts ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der AdA um eine Stiftung handelt. Alle bestehenden Arbeitsverträge sind privatrechtlicher Natur und regeln die Rechtsbeziehung zwischen dem Arbeitnehmer und der AdA als ausschließlichem Arbeitgeber. Eine Klausel, die eine vorübergehende Leistungserbringung des Arbeitnehmers auch gegenüber einem Dritten (anderen Arbeitgeber) ermöglichen würde, ist in den Verträgen nicht enthalten. Hieraus ergibt sich, daß der AdA nur ein begrenztes Instrumentarium zur Verfügung stand, um eine anderweitige Beschäftigung des Küchenpersonals versuchen zu können.

Sie ist damit in einer ungleich ungünstigeren Ausgangslage als beispielsweise das Land. In einem vergleichbaren Fall könnte bei Beschäftigten des Landes hinsichtlich einer vorübergehenden anderweitigen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

gestellten Beschäftigten verpflichtet gewesen seien, in der Umbauphase ihren Urlaub und etwaige Freizeitausgleiche zu nehmen, und daß die Köchin als Beraterin für alle KÜcheneinrichtungen habe zur Verfügung stehen müssen.

Diese Darlegungen verfehlen in ihrem Kern die Intention des Rechnungshofs, dem es weder um Kündigungen noch um Kurzarbeit gegangen ist.

Der Kritikpunkt wird nach wie vor darin gesehen, daß über ein ganzes Jahr hinweg weder die Vertreter dreier Landesministerien noch der Deutsche Gewerkschaftsbund Möglichkeiten gefunden haben, die Arbeitskraft des Küchenpersonals an anderer Stelle nutzbar zu machen. Das Beharren auf formalen Rechtspositionen wird der Sachlage nicht gerecht.

Beschäftigungsmöglichkeit auf die verschiedensten Bereiche des gleichen Arbeitgebers Land zurückgegriffen werden.

Solche Möglichkeiten standen der AdA auf Grund der privatrechtlichen Vertragslage jedoch nicht zur Verfügung; für sie kamen theoretisch in Betracht:

- a) Kündigung,
- b) Kurzarbeit oder
- c) Überlassung.

a) Eine Kündigung der Arbeitsverträge aus Anlaß des Umbaus wäre nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts unzulässig gewesen. Betriebsbedingte Kündigungen wegen einer Betriebsstillegung sind nur zulässig, wenn der Arbeitgeber entschlossen ist, den gesamten Betrieb still zu legen. "Die Stillegung muß ferner für eine unbestimmte, nicht unerhebliche Zeitspanne erfolgen, weil andernfalls nur eine unerhebliche Betriebspause oder Betriebsunterbrechung vorliegt. Deshalb spricht bei alsbaldiger Wiedereröffnung des Betriebes eine tatsächliche Vermutung gegen eine ernsthafte Stillegungsabsicht" (BAG 27.9.1984, AP Nr. 39 zu 613 a BGB III 2). Dies entspricht auch der Auffassung der einschlägigen Kommentarliteratur (Hueck/v. Hoyningen-Huene, KSchG, 11. Aufl. 1992, § 1 Rn. 415; Kittner/Trittin, KSchG, 1993, § 1 Rn. 300). Vor diesem Hintergrund wäre auch eine außerordentliche betriebsbedingte Kündigung nicht durchzusetzen gewesen.

Der genaue Termin des Baubeginns und die voraussichtliche Dauer der Umbaumaßnahmen sind erst in der Kuratoriumssitzung vom 24. November 1994 verbindlich bekanntgegeben worden. Die präzise Ablaufplanung der Architekten wurde am 13. Dezember 1994 aufgestellt. Selbst wenn entgegen der einhelligen Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum Kündigungen hätten ausgesprochen werden sollen, wären in vier Fällen tarifliche Kündigungsfristen zwischen vier und sechs Monaten zum Quartalsende einzuhalten gewesen, während eine Kraft bereits unkündbar war.

Angesichts dieser Rechtslage, der in der Ablaufplanung bereits für Anfang Januar 1996 vorgesehenen Wiederaufnahme des Küchenbetriebs und der vom Betriebsobmann zu erwartenden Widersprüche gegen eventuelle Kündigungen sowie der darauf folgenden Kündigungsschutzprozesse mußten entsprechende Kündigungsversuche als rechtlich aussichtslose, aber kostenträchtige Aktionen erscheinen.

b) Deshalb ist versucht worden, während der Umbauphase für die Betroffenen Kurzarbeit einzuführen. Zu diesem Zweck ist die Möglichkeit einer umbaubedingten Kurzarbeit am 21. November 1994 mit der Leiterin der Leistungsabteilung sowie dem zuständigen Sachbearbeiter beim Lan-

Stellungnahme der Landesregierung

desarbeitsamt besprochen worden. Hierbei stellte sich heraus, daß Kurzarbeitergeld nur dann hätte gewährt werden können, wenn der Umbau einer Erweiterung oder Veränderung des "Lehr- und Geschäftsbetriebs" gedient hätte. Da dies nicht beabsichtigt war, schied die Einführung von Kurzarbeit für die Beschäftigten in der Küche aus.

- c) Ein Ausleihen an einen anderen Arbeitgeber wäre nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit entsprechender Zustimmung des Arbeitsamtes grundsätzlich zulässig gewesen, hätte aber auf Grund der privatrechtlichen Arbeitsverträge nur im Wege einer Änderungskündigung realisiert werden können. Auch für den Fall der Änderungskündigung hatte der Betriebsrat seinen Widerspruch angekündigt. Im Ergebnis greift die gleiche rechtliche Problematik und Einschätzung, wie bereits unter a) zur betrieblich bedingten Kündigung dargelegt.

Bei der Bewertung des Sachverhalts ist auch zu berücksichtigen, daß zwei ältere Küchenhilfen gesundheitlich stark beeinträchtigt waren; eine von ihnen ist Mitte 1997 in Rente gegangen. Diese personenbezogenen Umstände hätten (Änderungs-)Kündigungsverfahren zusätzlich erschwert.

Im Gesamtzusammenhang sind noch folgende Punkte zu berücksichtigen:

- die freigestellten Beschäftigten mußten ihren gesamten Urlaub einschl. des auf das Folgejahr entfallenden Urlaubs in der Umbauzeit nehmen,
- hierdurch war es im Folgejahr nach Wiederaufnahme des Küchenbetriebs nicht notwendig, die sonst während der Urlaubszeiten notwendigen Aushilfskräfte einzustellen,
- bis zu Beginn des Umbaus aufgelaufene Überstunden mußten in dieser Zeit durch Freizeit ausgeglichen werden, die Zahlung der entsprechenden Überstundenvergütungen ist damit entfallen,
- während der Umbauphase entfielen die Schicht- und Feiertagsvergütungen, die ansonsten im Küchenbetrieb an Wochenenden zu zahlen gewesen wären,
- die Köchin stand während der Baumaßnahmen als Beraterin für alle Kücheneinrichtungen (Erdgeschloß, Keller und Teeküchen) zur Verfügung.

Hierdurch wurden Kostenreduzierungen erreicht, bzw. im Falle der Köchin in begrenztem Umfang Arbeitsleistungen erbracht.

Insgesamt gesehen bleibt festzustellen, daß es der AdA unter den gegebenen Umständen und Prozeßrisiken nicht möglich war, eine anderweitige Beschäftigung zu erreichen. Von einer "krassen Verschwendung" kann somit nicht die Rede sein.

Unabhängig von den rechtlichen Gegebenheiten sollte in diesem Zusammenhang auch berücksichtigt werden, daß alle Maßnahmen nur einvernehmlich

Stellungnahme der Landesregierung

von den beiden Stiftungspartnern und mit Zustimmung des Kuratoriums getroffen werden können. Auch aus diesem Grund wären allein auf das fiskalische Interesse des Landes ausgerichtete Handlungsansätze nicht durchsetzbar gewesen.

Die Bemerkungen des Rechnungshofs werden Anlaß sein, bei künftigen Vertragsgestaltungen im Bereich des Landes und bei Einrichtungen, die vom Land mitfinanziert werden, Klauseln vorzusehen, die eine anderweitige Beschäftigung während einer evtl. vorübergehenden Schließung einer Einrichtung ermöglichen, um so für die Zukunft die individualarbeitsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit sich ähnliche Fälle von arbeitgeberseitigem Annahmeverzug wie im Falle des Küchenpersonals der AdA nicht wiederholen können.

Schließlich ist anzumerken, daß die in den Bemerkungen genannten Kosten von 310.000 DM den Landeshaushalt nur anteilig in dem Umfang belastet haben, der dem Landesanteil der Kostentragung für den AdA-Betrieb insgesamt entspricht (Größenordnung rd. 155.000 DM).

Fortbildung ehrenamtlicher Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

(Kap. 21 04/21 05)

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung bezuschußt die Aus- und Fortbildung ehrenamtlicher Richter/innen in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.

Der Rechnungshof sieht dafür keine sachliche Notwendigkeit.

149 In der Arbeitsgerichtsbarkeit in Hessen gibt es rund 2 170 ehrenamtliche Richter/innen, in der Sozialgerichtsbarkeit rund 1 400. Sie werden für vier Jahre berufen.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung fördert alljährlich eine Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen Richter/innen oder der Personen, die für dieses Amt vorgesehen sind, auf Antrag durch Zuschüsse für Lehrgänge mit bis zu 75 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten.

1996 sah der Landeshaushalt hierfür im Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit 31 500 DM, im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit 21 000 DM vor.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß es nur vier Organisationen sind, die Zuschüsse für die Schulung der ehrenamtlichen Richter/innen erhalten haben. In der Arbeitsgerichtsbarkeit sind dies die Deutsche Angestelltengewerkschaft und der Deutsche Gewerkschaftsbund. In der Sozialgerichtsbarkeit sind dies der Verband der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen, der Reichsbund der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen, die Deutsche Angestelltengewerkschaft und der Deutsche Gewerkschaftsbund.

Jährlich werden durchschnittlich 600 ehrenamtliche Richter/innen in der Arbeitsgerichtsbarkeit und 300 in der Sozialgerichtsbarkeit geschult. Häufig sind es dieselben Personen, die die Gelegenheit zur Schulung mehrmals innerhalb eines Jahres nutzen. An der Aus- und Fortbildung ehrenamtlicher Richter/innen durch den Deutschen Gewerkschaftsbund nehmen auch hauptberufliche Rechtssekretäre (weiblich/männlich) dieser Organisation teil. Sie sind entweder Volljuristen oder haben bereits eine besondere Ausbildung im Arbeits- und Sozialrecht durchlaufen. Außerdem sind sie schon jahrelang als Prozeßvertreter der Arbeitnehmerseite vor den jeweiligen Gerichten eingesetzt. Schließlich handelt es sich bei den Fortbildungsteilnehmern in vielen Fällen um Betriebsratsvorsitzende, freigestellte sonstige Betriebsräte und Vertrauensleute der Gewerkschaften oder der anderen geförderten Verbände.

Themen, die im Rahmen der Aus- und Fortbildung vermittelt werden, sind beispielsweise:

- Grundsätze der Auslandversorgung,
- Wichtige Entscheidungen der Sozialgerichtsbarkeit, des Verfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs, Falllösungen,
- Schwerbehinderte und deren Rechte,
- Rentenversicherung bei Arbeitslosigkeit,
- Gleichbehandlung/Gleichheitsgrundsätze,
- Betriebsänderung, Sozialplan, Interessenausgleich, Tendenzbetriebe.

Der Rechnungshof hat die finanzielle Förderung der Aus- und Fortbildung ehrenamtlicher Richter/innen gegenüber dem Ministerium beanstandet und empfohlen, sie einzustellen. Dabei ist er von folgenden Überlegungen ausgegangen:

Zu Tz. 149

Entgegen den Ausführungen in den Bemerkungen gehen die einschlägigen bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften von der Notwendigkeit aus, daß die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit neben praktischen Erfahrungen im Arbeits- und Sozialleben auch über ein Mindestmaß von Rechtskenntnissen im materiellen Arbeits- und Sozialrecht sowie im Verfahrensrecht verfügen. So fordert der Bundesgesetzgeber exemplarisch für die Kammern für Angelegenheiten der Kriegsopferversorgung, daß die ehrenamtlich Mitwirkenden mit dem Schwerbehindertenrecht vertraute Personen sein müssen (§§ 12 Abs. 4, 14 Abs. 4 Sozialgerichtsgesetz). Andernfalls könnten die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht in dem gebotenen Maße ihre gesetzlichen Amtsaufgaben erfüllen, die von der gleichberechtigten Mitwirkung und Mitentscheidung sowohl bei der Tatsachenfeststellung als auch bei Klärung der Rechtsfragen geprägt sind.

Bei der Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter handelt es sich nicht um eine weitgehende "quasi-juristische Ausbildung", sondern es werden die vorhandenen Fachkenntnisse durch notwendige Informationen über die einschlägigen materiell-rechtlichen Regelungen ergänzt.

Auch werden von den ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht die Interessen der Verbände und Institutionen, für die sie stehen, vertreten. Vielmehr sind sie unabhängige und nur Gesetz und Recht unterworfenen Mitinhaber der rechtsprechenden Gewalt.

Mit der Förderung von Rechts- und sonstigen Fachkenntnissen wird der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Genüge getan, wonach der Schwerpunkt der Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter gerade nicht einseitig in dem Einbringen von Lebenserfahrungen aus dem Sozialbereich, in dem die Rechtsstreitigkeiten wurzeln, liegt. Nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung sollen sie mit gleichem Gewicht wie die Vorsitzenden die Rechtsfragen mitentscheiden.

Dies wird auch bei dem vom Rechnungshof angesprochenen Vergleich mit dem strafrechtlichen Bereich deutlich: im Gegensatz zum Strafrecht wirken die ehrenamtlichen Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit gleichberechtigt an der Rechtsfindung mit. Sie haben die gleichen Rechte und Pflich-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Rechtsprechung ist deutsche Rechts tradition. Sie soll im Interesse einer volksnahen und gegenwartsbezogenen Rechtsfindung in allen Gerichtszweigen bewirken,

- allgemeine Lebenserfahrungen und unterschiedliche Sichtweisen weiter Bevölkerungskreise einzubringen,
- auf diese Weise die Abgewogenheit der Urteilsfindung durch Berücksichtigen auch nichtjuristischer Beurteilungen und Wertungen zu fördern,
- dadurch dem allgemeinen Verständnis für die Rechtsprechung zu dienen
- und so das Vertrauen des Volkes in die Rechtsprechung zu stärken.

In der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit kommt hinzu, daß die Beteiligung je zweier ehrenamtlicher Richter/innen aus entgegengesetzten Interessengruppen zum Ausgleich der streitbefangenen Interessen innerhalb des jeweiligen Spruchkörpers beitragen soll.

Weiter hat der Rechnungshof in seiner Prüfungsmittelteilung ausgeführt:

Der Grundgedanke des Laienelements in der richterlichen Praxis läßt eine juristische oder quasijuristische Aus- und Fortbildung ehrenamtlicher Richter/innen nicht nur nicht angezeigt sein, er widerspricht ihr sogar. Deshalb gibt es völlig zu Recht in keiner anderen Gerichtsbarkeit eine derartige Schulung und darauf ausgerichtete staatliche Förderung.

Aber auch in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit fehlt es an einer sachlichen Veranlassung, Aus- und Fortbildung der in Rede stehenden Art staatlich zu fördern. Allein der Umstand, daß hier die ehrenamtlichen Richter/innen in der Lage sein sollen, die Interessen der Verbände und Institutionen, für die sie stehen, wirksam zu vertreten, rechtfertigt die staatliche Unterstützung nicht. Interessenvertretung ist von dem zu finanzieren, dessen Interessen vertreten werden.

Das gilt um so mehr, wenn wie hier kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Aus- und Fortbildung nicht unter dem Blickwinkel eines neutralen Vermittlers, sondern einseitig aus der Sicht des jeweils schulenden Verbandes geschieht. Inwieweit hierbei noch die notwendige Unvoreingenommenheit gewahrt bleiben kann, der durchaus auch ehrenamtliche Richter/innen der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit verpflichtet sind, ist zusätzlich problematisch.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof geantwortet:

Die Ehrenamtlichen in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit seien nicht mit den Laienrichtern in der Strafgerichtsbarkeit vergleichbar. Sie seien "Fachkundige". Ihre fachliche Qualifikation werde vom Arbeitsgerichts- und Sozialgerichtsgesetz und durch das Gesetz über die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter unmittelbar oder indirekt vorgegeben und durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundessozialgerichts unterstrichen.

Da die Schulungen "lediglich in Form der Anteilfinanzierung gefördert" würden, sei "im Ergebnis u. a. auch sichergestellt, daß ein über den unmittelbaren Gerichts- und Rechtsprechungsnutzen hinausgehender Verbandsnutzen von den Verbänden auch selbst finanziert" werde.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Ausführungen will das Ministerium

- auf eine Reduzierung der Mehrfachteilnehmer und eine rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise hinwirken und

ten wie die Berufsrichter. Gerade hierfür ist neben ihren Erfahrungen aus der Arbeits- und Wirtschaftswelt auch ein Mindestumfang an Kenntnissen im materiellen Arbeits- und Sozialrecht sowie im Verfahrensrecht notwendig. Die Schöffen im Bereich Strafrecht beurteilen hingegen ausschließlich die Wahrheitsfindung.

Die staatliche Förderung der Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wird von der Rechtsordnung des Bundes als notwendig angesehen (vgl. § 8 Buchst. a Gesetz über die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter). Auch in der juristischen Literatur besteht über die Zweckmäßigkeit und Erforderlichkeit der Förderung von Rechtskenntnissen der ehrenamtlich an der Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichte Mitwirkenden Einigkeit. Über die Art und Weise der staatlichen Förderung der Aus- und Fortbildung gibt es in der Verfahrensrechtsordnung keine zwingenden Gebote und Verbote.

Die Einschätzung, es sei Aufgabe allein der Verbände, durch Schulung oder Auswahl für eine qualifizierte Besetzung zu sorgen, geht fehl. Zwar haben die Verbände das Vorschlagsrecht, jedoch obliegt dem Land als Träger der Gerichtsbarkeiten die Auswahl und Ernennung der Ehrenamtlichen. Somit ist das Land für eine qualitativ gute Besetzung der Kammern mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern verantwortlich. Deshalb besteht auch erhebliches öffentliches Interesse an den Qualifizierungsmaßnahmen. Hinzu kommt als weiterer Gesichtspunkt, daß die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter durch ihre qualifizierte Mitwirkung und ihre in den Gerichtsverfahren gewonnenen Erfahrungen auch außerhalb ihrer gerichtlichen Tätigkeit dazu beitragen können, Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden bzw. deren Zahl zu vermindern; die damit verbundene Entlastung der Gerichte liegt gerade auch im Interesse des Haushaltsgesetzgebers.

Hinsichtlich der Aufwendungen ist die praktizierte 75 v. H.-Förderung der Schulungsarbeit der Verbände eindeutig die kostengünstigere Lösung. Da die Qualifizierung unabweisbar notwendig ist, müßte sie, würde eine Schulung durch die Verbände nicht erfolgen, durch eigene Schulungen des Landes sichergestellt werden, die dann den Landeshaushalt stärker belasten würden als die Fördermittel von derzeit rd. 56.000 DM für den Bereich beider Gerichtsbarkeiten.

Schließlich ist anzumerken, daß wegen des öffentlichen Interesses auch in anderen Bundesländern die qualifizierte Aus- und Fortbildung finanziell gefördert wird.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- den schulenden Verbänden aufgeben, keine Mitarbeiter zu den geförderten Veranstaltungen zu entsenden.

Die Darlegungen des Ministeriums überzeugen den Rechnungshof nicht.

Tatsächlich wird bei ehrenamtlichen Arbeits- und Sozialrichtern eine gewisse Fachkunde vorausgesetzt. Doch bedeutet das noch nicht, daß damit das Laienelement gänzlich beseitigt wäre. Denn "Fachkunde" heißt nicht einfach "Rechtskunde". Anderenfalls nämlich wäre das ehrenamtliche Element neben dem Berufsrichter im Spruchkörper ohne Sinn. Mit Fachkunde der Ehrenamtlichen sind deshalb in erster Linie ihre Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Berufsleben, aus der praktischen Arbeit mit der zu beurteilenden Materie, aus der Zusammenarbeit mit Betroffenen, Kollegen, Vorgesetzten und Interessenvertretungen innerhalb und außerhalb ihres Arbeitsfeldes gemeint. Dies alles soll in die Rechtsprechung einfließen. Eine quasijuristische Ausbildung ist auch nach den zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht darunter zu verstehen. Die vom Ministerium genannten Vorschriften des Arbeitsgerichtsgesetzes, des Sozialgerichtsgesetzes und des Gesetzes über die Entschädigung ehrenamtlicher Richter geben dafür ebenfalls nichts her. Daß die ehrenamtlichen Richter/innen in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit die Rechtsfragen mitentscheiden, ist keine für sie geltende Besonderheit. Das tun die Schöffen im Strafprozeß gleichermaßen.

Wie auch immer man die Frage der Qualifikation ehrenamtlicher Richter letztlich aber beurteilen mag: Keine mögliche Antwort rechtfertigt die staatliche (Teil-)Finanzierung der Vermittlung von Rechtskunde.

Sollten die vorschlagenden Organisationen bei den von ihnen zu benennenden Personen Qualifikationsdefizite feststellen, wäre es allein ihre Aufgabe, die Mängel durch Schulungen abzubauen oder eine andere Auswahl zu treffen.

Nach alledem ist der Rechnungshof weiterhin der Auffassung, daß die Förderung eingestellt werden sollte.

Darmstadt, den 16. Januar 1998

**Prof. U. Müller
Kühne
Dr. Bienert**

**Prof. Dr. Harms
Dr. Dwinger
Dr. Marcus**

**Dr. Holzmann
Heß
Dr. Göschel**

Wiesbaden, den 18. Mai 1998

*Der Hessische
Ministerpräsident
Eichel*

*Der Hessische Minister
der Finanzen
Starzacher*

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 1 zu den Bemerkungen 1997

Der Präsident des
Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, 28. Juli 1997

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 1996 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. U. Müller

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage 2

Anteile der verschiedenen Steuerarten am Gesamtaufkommen

Steuerart	Anteil in v.H.			
	Hessen		Alte Flächenländer ohne Hessen	
	1991	1996	1991	1996
Gemeinschaftsteuern	87,17	86,52	86,91	86,08
Lohnsteuer	45,84	42,71	42,36	39,12
veranlagte Einkommensteuer	5,77	0,53	8,80	2,84
nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	4,34	4,60	2,40	2,34
Zinsabschlag	0,00	1,29	0,00	2,01
Körperschaftsteuer	8,09	6,97	7,55	5,73
Umsatzsteuern	21,59	27,45	24,34	31,35
Gewerbsteuerumlage	1,44	0,95	1,35	0,87
erhöhte Gewerbesteuerumlage	0,11	2,00	0,10	1,82
Landessteuern	12,83	13,48	13,09	13,92
Vermögensteuer	3,70	4,02	3,13	3,56
Erbschaftsteuer	1,11	1,42	1,22	1,59
Grunderwerbsteuer	1,97	2,03	1,92	1,93
Kraftfahrzeugsteuer	4,29	4,35	4,76	4,92
Wettsteuern	0,92	0,93	1,08	1,05
Feuerschutzsteuer	0,25	0,36	0,21	0,25
Biersteuer	0,59	0,37	0,76	0,61
Sonstige Landessteuern	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamt	100,00	100,00	100,00	100,00