



HESSISCHER LANDTAG

27.05.99

**Antrag
der Landesregierung
betreffend Entlastung der Landesregierung
wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen
für das Haushaltsjahr 1997**

Im Anschluss an die Vorlage der Landesregierung vom 19. November 1998 wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1997 (Drucks. 14/4358) 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 1998
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1997**

und beantragt,
die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Eingegangen am 27. Mai 1999 · Ausgegeben am 22. Juni 1999

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

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 1998

**des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1997**

(Mit Beginn der 15. Wahlperiode werden Landtagsinitiativen nach der neuen Rechtschreibreform erstellt. — Im vorliegenden Fall wurden die Bemerkungen des Rechnungshofs noch in der 14. Wahlperiode nach der „alten“ Rechtschreibung geschrieben.)

**Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 1998
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen
mit Bemerkungen
zur Landeshaushaltsrechnung 1997**

Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AStA	Allgemeiner Studentenausschuß
ATG	Ausgabetitelgruppe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BesGr.	Besoldungsgruppe
DABau	Dienstanweisung der Staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
FH	Fachhochschule
FLA	Familienleistungsausgleich
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
Grp	Gruppe(n)
HBO	Hessische Bauordnung
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe(n)
HH	Haushalt
HHA	Haushaltsausschuß
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMWK	Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IFZ	Interdisziplinäres Forschungszentrum
IT	Informations-Technik
Kap.	Kapitel
kw	künftig wegfallend
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OGr	Obergruppe(n)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StAnz	Staatsanzeiger
Stba	Staatsbauamt
Stpfl.	Steuerpflichtige
TOP	Tagesordnungspunkt
TU	Technische Universität
Tz	Textziffer
USH	Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften

INHALTSÜBERSICHT

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1	Einleitung	11
2	Haushaltsrechnung 1996	11
3	Haushaltsplan 1997	11
4	Haushaltsrechnung 1997	11
6	Abschlußbericht 1997	12
9	Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1997	15
11	Bereinigte Gesamteinnahmen	17
12	Steuern	17
20	Finanzausgleich	25
22	Steuerähnliche Abgaben	31
23	Eigene Einnahmen	31
24	Übertragungseinnahmen	32
25	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	33
26	Bereinigte Gesamtausgaben, Nettofinanzierungssaldo	33
27	Personalausgaben	34
31	Sächliche Verwaltungsausgaben	37
32	Investitionsausgaben	38
34	Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	39
45	Verpflichtungsermächtigungen	47
46	Sondervermögen und Rücklagen	47
47	Liegenschaftsvermögen	48
48	Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	48
49	Rechnungsprüfung 1997	49
50	Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	50
	BEMERKUNGEN AUSSERHALB DER EINZELPLÄNE	
51	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studentenschaft	51
	BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELPLÄNEN 03 UND 08	
60	Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wiedergutmachungsverwaltung (Kap. 03 12 und 08 01)	59
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03	
65	DV-Unterstützung im Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst (Kap. 03 19)	62
75	Regionalentwicklungsverwaltung (Kap. 03 41 und 03 42)	68
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07	
86	Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer (Kap. 07 02)	75
88	Verkauf von Straßenrestgrundstücken (Kap. 07 22)	78
92	Hessische Landesprüfstelle für Baustatik (Kap. 07 42)	81

Tz.		Seite
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15	
97	Hochschulen des Landes (Kap. 15 05 u. a.)	85
100	Deutsches Polen-Institut Darmstadt e.V. (Kap. 15 25 – 685 47)	90
108	Prüfung der Haushaltsausgaben des Landes für Aufsichts- und Reinigungsdienste beim Hessischen Landesmuseum Darmstadt, bei den Staatlichen Museen Kassel und beim Museum Wiesbaden (Kap. 15 31, 15 32 und 15 35)	94
114	Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (Kap. 15 34)	99
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17	
121	Beteiligung des Landes an der GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen, Frankfurt (Kap. 17 04)	104
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18	
124	Durchführung von Baumaßnahmen im Hochschulbereich unter der Verantwortung des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK) (Kap. 18 23, 18 24, 18 26 und 18 37)	107
	BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19	
135	Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Bund-Länder-Programm (Kap. 19 04)	116

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1998

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1997 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1997 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 18. Dezember 1998.

Haushaltsrechnung 1996

- 2 Die Bemerkungen 1997 vom 16. Januar 1998 sind dem Landtag und der Landesregierung am 2. März 1998 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 20. Mai 1998 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 23. Juni 1998 zusammen mit den Bemerkungen 1997 als LT-Drucksache 14/3900 ausgegeben.

Der Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung befaßte sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 18. März 1998. Am 16. und 23. September 1998 folgten weitere Beratungen. In seiner 20. Sitzung am 21. Oktober 1998 hat der USH dem Haushaltsausschuß empfohlen, in seiner Beschlußfassung die Entlastung der Landesregierung vorzusehen. In seiner 49. Sitzung am 11. November 1998 hat der Haushaltsausschuß entsprechend dieser Empfehlung beschlossen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 111. Sitzung am 19. November 1998 (TOP 25) angenommen.

Haushaltsplan 1997

- 3 Der Haushaltsplan für das Hj. 1997 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) 1997 vom 16. Dezember 1996 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1997 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1997 betrug im Soll

37 899 251 000 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 2,7 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1996. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 5 116 202 300 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1997

- 4 Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1997 vom 7. August 1998 dem Landtag mit Schreiben vom 2. November 1998 vorgelegt. Sie hat folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	373 564 745,02
außerplanmäßige Ausgaben	4 241 262,53
Vorgriffe	2 785 719,02
Gesamtüberschreitung	380 591 726,57

Die Gesamtüberschreitung lag damit um 505,8 Mio DM unter dem Vorjahresstand (886,4 Mio DM). Dies insbesondere des-

Bemerkungen des Rechnungshofs

halb, weil bei den persönlichen Verwaltungsausgaben mit 277,2 Mio DM gegenüber 1996 um 196,4 Mio DM geringere Mehrausgaben anfielen und die Leistungen im Länderfinanzausgleich unter dem Soll lagen (1996 Mehrausgaben von 246,8 Mio DM).

Die in der Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan geleisteten Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 345 956 280,02 DM bewegen sich bis auf acht Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des § 11 Abs. 1 HG 1997 von 10 Mio DM. Dabei handelt es sich in sieben Fällen um überplanmäßige Personalausgaben, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder darauf beruhender Verordnungen und Erlasse geleistet werden konnten.

Die Überschreitung bei 05 04 – 536 07 (Andere Verfahrensauslagen) in Höhe von 10,8 Mio DM ist durch erhöhte Auslagen insbesondere in Betreuungssachen nach dem seit 1992 geltenden Betreuungsgesetz verursacht. Im USH sind zu dieser Mehrausgabe im Rahmen der Behandlung der Mitteilung des HMdF betreffend über- und außerplanmäßige Haushaltsausgaben von 100 000 DM und darüber im IV. Haushaltsjahr 1997 in seiner 17. Sitzung am 24. Juni 1998 (TOP 4) ergänzende Fragen gestellt worden; weitere Informationen wurden danach nicht angefordert.

Bei allen 8 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 4 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 8 234,96 DM (Vorjahr: 9 Fälle – insgesamt 82 084,36 DM) lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1997).

Die Landesregierung hat mit Schreiben vom 19. November 1998 (LT-Drucksache 14/4358) um nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben 1997 gebeten.

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1997 hat sich der Haushaltsausschuß in seiner Sitzung am 1. Dezember 1998 befaßt und dem Plenum die nachträgliche Genehmigung – vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1997 – empfohlen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in seiner 112. Sitzung am 8. Dezember 1998 (TOP 29) angenommen.

- 5 Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1997 wurde ebenfalls in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 1. Dezember 1998 behandelt. Dem Plenum wurde empfohlen, für den Einzelplan 11 – vorbehaltlich der Beschlußfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1997 – Entlastung zu erteilen. Diese Beschlußempfehlung hat das Plenum in seiner 112. Sitzung am 8. Dezember 1998 (TOP 30) angenommen.

Abschlußbericht 1997

- 6 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1997

bei Ist-Einnahmen von	38 069 807 011,72 DM
und Ist-Ausgaben von	38 069 501 737,74 DM
als kassenmäßiges Jahres-	
ergebnis einen Überschuß von	305 273,98 DM
aus.	

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre in Höhe von 63 138,39 DM berücksichtigt, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis

auf	368 412,37 DM.
-----	----------------

Bemerkungen des Rechnungshofs

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 haushalts-technischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von

– 3 026 137 996,09 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 971,2 Mio DM über dem im Haushaltsgesetz veranschlagten Betrag von – 2 054,9 Mio DM.

- 7 Im Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Betrag von 85 085 712,82 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. 6 dargestellten kassenmäßigen Jahresergebnis und einem Rückgang der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um

84 780 438,84 DM

auf 899 706 232,16 DM

verringerten.

Den nach 1997 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuß von 368 412,37 DM gegenüber, so daß sich für 1997 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

– 899 337 819,79 DM

ergibt.

- 8 In das Haushaltsjahr 1998 wurden Ausgabereste in Höhe von 899,7 Mio DM (Vorjahr 984,5 Mio DM) übertragen. Die Ausgabereste haben sich damit um 8,6 v.H. gegenüber 1997 verringert. Damit sind die Reste etwa auf den Stand von 1993 zurückgeführt worden. Infolge der Übertragung dieser Ausgabereste hat sich das Haushaltssoll 1998 wie folgt erhöht:

Ausgaben – Haushaltsbetrag 1998	38 199,5 Mio DM
Ausgabereste 1997	<u>899,7 Mio DM</u>
Rechnungssoll 1998	39 099,2 Mio DM

Hauptursache für den Abbau der Reste war die Entwicklung bei den Zuweisungen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – Landesprogramm (17 52 – 883 71); hier erfolgte eine Rückführung von 141,9 Mio DM in 1996 auf 0,2 Mio DM in 1997.

Insgesamt gingen die Übertragungen aber nur um 84,8 Mio DM zurück, weil insbesondere bei den seit 1996 gewährten Zuwendungen für Ausgleichsleistungen nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (07 12 – 891 74) erstmals Reste von 77,1 Mio DM gebildet worden sind.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Rd. 77 v.H. der nach 1998 übertragenen Mittel entfallen auf folgende 22 Buchungsstellen:

Buchungsstelle	Haushaltsrest	
	1996	1997
	– Mio DM –	
03 19 – ATG 71 Förderung des Brandschutzes aus der Feuerschutzsteuer	26,1	20,0
03 71 – 883 72 Ersatzmaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen von Maßnahmen zu Lasten der zweckgebundenen Ausgleichsabgabe	84,5	92,8
07 02 – ATG 83 Förderung der gewerblichen Produktionsbetriebe im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	9,4	10,7
07 02 – ATG 94 Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums	4,9	11,8
07 02 – ATG 95 Ziel-2-Förderung aus dem Europäischen Regionalfonds	16,1	28,7
07 12 – 891 74 Zuwendungen aus Ausgleichsleistungen nach § 8 (2) Regionalisierungsgesetz	0,0	77,1
07 99 – ATG 75 Förderung von Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des ÖPNV	9,2	12,9
08 24 – 883 76 Kindergartengesetz Zuweisungen zum Bau, zur Ausstattung und Verbesserung von Kindergärten an kommunale Träger	5,0	12,7
08 24 – ATG 92 Sofortprogramm Kinderbetreuung	12,8	12,9
15 09 – ATG 75 Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln	32,1	37,9
15 10 – 429 75 Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln	12,2	13,6
15 30 – ATG 84 Gemeinsames Hochschulsonderprogramm III des Bundes und der Länder (HSP III)	20,1	16,7
17 24 – 613 01 Landesausgleichsstock Allgemeine Bewilligungen	19,7	28,3
17 30 – 883 71 Zuweisungen für Nahverkehrseinrichtungen	39,0	35,1
17 32 – 883 01 Einrichtungen der Kinderbetreuung	26,4	28,4
17 32 – 883 02 Einrichtungen der Altenpflege	12,6	12,6
17 36 – 899 81 Förderung der Errichtung von Krankenhäusern – Zuschüsse an kommunale Krankenhäuser und die des Landeswohlfahrtsverbandes –	67,6	103,7

Bemerkungen des Rechnungshofs

Buchungsstelle	Haushaltsrest	
	1996	1997
	– Mio DM –	
17 41 – 883 72 Zuweisungen für den Bau von Trink-/Abwasseranlagen an Gemeinden/Landkreise	71,5	83,1
17 41 – 887 72 Zuweisungen für den Bau von Trink-/Abwasseranlagen an Zweckverbände	27,2	21,4
17 43 – 883 72 Zuweisungen zur Altlastensanierung an Kommunen	16,0	14,9
18 37 – ATG 99 Hessen-Strukturprogramm	11,5	16,2
18 38 – 821 01 Erwerb von ehemals militärisch genutzten Liegenschaften	19,2	32,8
Summe:	<u>504,1</u>	<u>690,2</u>

Von den insgesamt übertragenen 899,7 Mio DM entfallen 341,3 Mio DM (Vorjahr 343,8 Mio DM) auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs.

Der Rechnungshof hat sich zuletzt in seinen Bemerkungen 1996 eingehend mit den Ausgaberesten befaßt und auf die damit verbundenen Unsicherheiten für den Haushaltsvollzug kommender Jahre hingewiesen. Bei einem Restestand von immer noch 0,9 Mrd. DM betrachtet er seine Ausführungen als nach wie vor aktuell.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1997

- 9 Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1997 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für die Jahre 1998 und 1999 sowie das Ist-Ergebnis 1996 dargestellt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 1

Einnahmen/Ausgaben	1996		1997			1998		1999	
	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.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v. H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben dar.: Steuereinnahmen	24 814,9 24 233,8	+ 8,1 + 7,6	25 333,2 24 924,3	23 899,7 23 461,3	- 3,7 - 3,2	25 539,5 25 158,2	5,9 ⁶⁾ 6,2 ⁶⁾	26 750,3 26 348,0	4,7 4,7
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl.	2 319,5	+ 3,0	2 400,0	2 401,1	3,5	2 569,6	7,0	2 573,2	0,1
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1 789,7 ²⁾	+34,3	1 777,3	1 826,0	2,0	1 772,7	-2,9	1 790,4	1,0
3 Schuldenaufnahmen dar.: Kreditmarktmittel brutto	6 625,1 6 583,5	-17,5 -17,6	6 472,3 6 436,0	7 499,8 7 457,5	13,2 13,3	6 417,8 6 382,0	-14,4 -14,4	5 602,5 5 568,0	-12,7 -12,8
netto	2 174,7	- 7,7	1 900,0	2 891,5	33,0	1 597,4	-44,8	1 089,4	-31,8
Bundesdarlehen	41,6	- 1,9	36,3	42,3	1,7	35,8	-15,4	34,5	-3,6
„Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungs- einnahmen ohne Rücklagen“	1 593,3	+ 9,8	1 758,5	1 722,2	-8,1	1 852,2	7,5	1 870,2	1,0
„Entnahme sonst. Rückl.fonds und -stöcke“	529,6	+19,3	45,0	603,8	14,0	47,7	-92,1	30,7	-35,6
Entnahme aus Ausgleichsrücklage	237,4	-61,0	112,9	117,0	-50,7	0,0	x	0,0	0,0
Einnahmen insgesamt	37 909,5	+ 2,2	37 899,3	38 069,8	0,4	38 199,5	-0,2	38 617,3	1,1
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	30 112,7	+ 9,1	30 701,9	29 308,9	- 2,7	31 093,8	5,3 ⁶⁾	32 346,2	4,0
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	13 005,5	+ 1,6	13 051,8	13 140,9	1,0	13 260,3	0,9	13 513,8	1,9
5 Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für Schuldendienst	1 747,8 6 830,0	+ 1,1 -14,3	1 703,2 7 090,8	1 724,3 7 050,3	-1,3 3,2	1 712,6 7 450,8	-0,7 5,7	1 714,7 7 350,8	0,1 - 1,3
dar.: Zinsen	2 358,9	+ 4,1	2 486,7	2 413,4	2,3	2 598,2	7,7	2 792,2	7,5
Tilgungen	4 471,1	-21,6	4 604,0	4 637,0	3,7	4 852,6	4,6	4 558,6	- 6,1
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	11 507,6 ²⁾	+17,5	11 726,2	11 536,9	-0,3	11 708,1	-0,4	12 085,1	3,2
Investitionsausgaben insgesamt	3 765,7	- 1,6	3 720,9	3 448,5	- 8,4	3 548,4	2,9	3 394,0	- 4,4
7 dar.: Baumaßnahmen	655,4	- 2,9	766,7	593,6	- 9,4	774,6	30,5	780,6	0,8
8 Sonstige Investitionen und Investitions- maßnahmen	3 110,3	- 1,3	2 954,2	2 854,9	- 8,2	2 773,8	-2,8	2 613,4	- 5,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben ohne Rücklagen	444,6	+ 5,9	603,4	579,1	-30,3	675,9	16,7	672,4	- 0,5
„Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke“	608,3	+13,2	3,0	589,4	- 3,1	2,5	-99,6	2,5	0,0
Globale Minderausgaben	0,0		0,0	0,0		- 159,2	x	- 115,9	27,2
Ausgaben insgesamt	37 909,4	+ 2,2	37 899,3	38 069,5	0,4	38 199,5	-0,2 ⁶⁾	38 617,3	1,1
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	32 447,8	+ 6,4	32 756,8	32 335,1	- 0,3	32 736,5	0,6 ⁶⁾	33 463,8	2,2
Überschuß +/-Fehlbetrag	0,1	-	-	0,3	-	-	x	-	x
Nettofinanzierungssaldo	2 335,1	-18,7	-2 054,9	-3 026,1	29,6	-1 642,7	-45,7	-1 117,6	-32,0
Strukturdaten (v. H.)					vergleichbar ⁶⁾				
Steuerdeckungsquote ³⁾⁴⁾	73,5		75,8	71,9	72,1	76,7		78,8	
Kreditfinanzierungsquote ⁵⁾	6,8		6,0	9,2	9,2	5,0		3,3	
Personal-Ausgaben-Quote ³⁾	45,6		45,6	46,3	46,0	46,3		46,3	
Personal-Steuer-Quote ⁴⁾	62,0		60,2	64,5	63,8	60,4		58,8	
Zins-Ausgaben-Quote ³⁾	8,3		8,7	8,5	8,4	9,1		9,6	
Zins-Steuer-Quote ⁴⁾	11,2		11,5	11,8	11,7	11,8		12,1	
Investitions-Ausgaben-Quote ³⁾	13,2		13,0	12,2	12,1	12,4		11,6	

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

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

³⁾ Jeweils in v. H. der Gesamtausgaben (bereinigt) ohne LFA und ohne Bahnreform

⁴⁾ Gemessen an Steuereinnahmen nach LFA

⁵⁾ Nettokreditaufnahme in v. H. der Gesamtausgaben (bereinigt) ohne Bahnreform

⁶⁾ Gegenüber vergleichbarem Vorjahreswert (Kompensationszahlung Familienleistungsausgleich an Gemeinden als Übertragungsausgaben anstelle Umsatzsteuer-Mindereinnahme (1997 = 222,3 Mio DM))

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 10 Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1997 erreichte ein Gesamtvolumen von 38 070 Mio DM. Es liegt damit um 0,4 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um 170 Mio DM über dem veranschlagten Soll.

Bereinigte Gesamteinnahmen

- 11 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 29 308,9 Mio DM und liegen damit um 4,5 v.H. (1 393,0 Mio DM) unter dem Haushalts-soll (30 701,9 Mio DM). Gegenüber dem Ist 1996 sind sie um 2,7 v.H. (803,8 Mio DM) zurückgegangen, während sie sich in den alten Bundesländern (ohne Berlin) insgesamt um durchschnittlich 0,5 v.H. ermäßigten. Maßgeblich für das hessische Ergebnis waren hohe Steuermindereinnahmen.

Die Struktur der Länderhaushalte wurde auch in 1997 durch die 2. Stufe der Bahnreform auf der Ausgaben- und Einnahmenseite verändert. Mit der Bahnreform war die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr ab 1996 auf die Länder übertragen worden. Dazu stellt der Bund den Ländern Mittel aus seinem Mineralölsteueraufkommen zur Verfügung. Hessen erhielt 1997 Bundeszuweisungen zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Höhe von 900,0 Mio DM (1996: 666,1 Mio DM). Der um die Bahnreform bereinigte Rückgang der bereinigten Gesamteinnahmen beträgt 3,1 v.H.

Steuern

- 12 Die Steuereinnahmen lagen mit 23 461,3 Mio DM um 1 463,0 Mio DM bzw. 5,9 v.H. unter dem Soll. Die nach der Steuerschätzung vom November 1997 prognostizierten Steuerausfälle sind damit tatsächlich eingetreten. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sich die Steuereinnahmen um 772,5 Mio DM bzw. 3,2 v.H. Die Steuereinnahmen der alten Länder (ohne Berlin) sanken gegenüber 1996 um durchschnittlich 1,4 v.H. und blieben damit um insgesamt rd. 8 Mrd. DM unter dem Ansatz.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 2
Steuereinnahmen des Landes Hessen

Steuerart	1996	1997	Veränderung	
	– Mio DM –		Mio DM	in v. H.
Lohnsteuer				
Gesamtaufkommen nach Erstattung				
Kindergeld	25 991,7	26 075,1	83,4	0,3
Zerlegungssaldo	– 1 581,7	– 1 613,6	– 31,9	– 2,0
Landesanteil	10 374,3	10 396,2	22,0	0,2
Veranlagte Einkommensteuer				
Gesamtaufkommen	324,9	– 64,6	– 389,5	x
Erstattungen	– 19,0	– 16,0	3,0	15,8
Landesanteil	130,0	– 34,3	– 164,3	x
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag				
Gesamtaufkommen	2 650,9	2 848,1	197,2	7,4
Erstattungen	– 419,5	– 494,0	– 74,5	– 17,8
Landesanteil	1 115,7	1 177,0	61,3	5,5
Zinsabschlag				
Gesamtaufkommen	4 338,4	4 073,9	– 264,5	– 6,1
Zerlegungssaldo	– 3 628,8	– 3 182,4	446,4	12,3
Landesanteil	312,2	392,2	80,0	25,6
Körperschaftsteuer				
Gesamtaufkommen	3 768,1	3 164,5	– 603,6	– 16,0
Zerlegungssaldo	– 369,8	363,8	733,6	198,4
Erstattungen	– 11,9	– 238,6	– 226,7	x
Landesanteil	1 693,2	1 644,9	– 48,3	– 2,9
Umsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	16 785,9	16 172,9	– 613,0	– 3,7
Landesanteil (tgl.)	6 294,7	5 951,6	– 343,1	– 5,5
Landesanteil (vj. Abrechnung)	– 83,3	17,8	101,1	x
Fondsbeitrag	– 728,1	– 720,1	8,0	1,1
Kompensation FLA an Gemeinden	– 214,7	– 222,3	– 7,6	– 3,5
Einfuhrumsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	2 356,9	2 533,1	176,2	7,5
Landesanteil	1 348,2	1 499,7	151,5	11,2
Gewerbsteuerumlage				
Gesamtaufkommen	461,6	443,3	– 18,3	– 4,0
Landesanteil	230,8	221,7	– 9,2	– 4,0
erhöhte Gewerbesteuerumlage	486,3	466,6	– 19,7	– 4,1
Abrechnung erhöhte Gewerbesteuerumlage 1995	–	72,4	– 72,4	x
Vermögensteuer	976,1	236,1	– 740,0	– 75,8
Erbschaftsteuer	345,4	381,1	35,7	10,3
Grunderwerbsteuer	493,1	655,4	162,3	32,9
Kraftfahrzeugsteuer	1 057,6	1 101,0	43,4	4,1
Rennwett- und Lotteriesteuern	225,6	232,4	6,8	3,0
Feuerschutzsteuer	86,5	49,9	– 36,6	– 42,3
Biersteuer	90,2	86,9	– 3,3	– 3,7
Landesanteile Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage				
Landessteuern	20 959,3	20 718,6	– 240,7	– 1,1
	3 274,5	2 742,7	– 531,8	– 16,2
Steuereinnahmen vor LFA	24 233,8	23 461,3	– 772,5	– 3,2
Länderfinanzausgleich (LFA)	3 246,8	3 079,3	– 167,5	– 5,2
Steuereinnahmen nach LFA	20 987,0	20 382,0	– 605,0	– 2,9
Nachrichtlich:				
1. Steuern vom Umsatz zus.	7 559,6	7 469,1	– 90,5	– 1,2
2. Steuerl. Kindergeld (100 %)	– 1 591,5	– 1 810,8	– 219,3	– 13,8
3. Erstattungen Kindergeld (100 %)	– 1 559,6	– 1 818,0	– 258,4	– 16,6

Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rückgang der Steuereinnahmen gegenüber 1996 ist im wesentlichen durch den Ausfall an Vermögensteuer von 740,0 Mio DM geprägt; durch Verfassungsgerichtsbeschuß vom 22. Juni 1995 war die Erhebung dieser Steuer ab 1997 auf der bisherigen Rechtsgrundlage untersagt worden.

Die veranlagte Einkommensteuer ist um 164,3 Mio DM zurückgegangen und weist erstmals einen Negativbetrag aus; bei der Körperschaftsteuer waren gegenüber dem Vorjahr Mindereinnahmen von 48,3 Mio DM zu verzeichnen.

Rückläufig entwickelten sich auch die Steuern vom Umsatz (– 90,5 Mio DM). Schließlich waren den hessischen Kommunen aus der Ist-Abrechnung 1995 der auf den Fondsbeitrag „Deutsche Einheit“ bezogenen erhöhten Gewerbesteuerumlage 72,4 Mio DM zu erstatten.

Die Ausfälle im Vergleich zum Vorjahr konnten durch Mehreinnahmen nur teilweise ausgeglichen werden.

Hauptsächlich durch Steuerrechtsänderungen erhöhten sich die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um 162,3 Mio DM und aus der Kraftfahrzeugsteuer um 43,4 Mio DM. Weitere Mehreinnahmen flossen beim Zinsabschlag (+ 80,0 Mio DM) infolge einer geringeren Zerlegungsbelastung und bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (+ 61,3 Mio DM). Die Erträge aus der Lohnsteuer wuchsen um 22,0 Mio DM. Vor allem auf einen Abbau von Bearbeitungsrückständen ist das Mehraufkommen an Erbschaftsteuer von 35,7 Mio DM zurückzuführen.

- 13 Die im Landeshaushaltsplan 1997 ausgewiesenen Steueransätze beruhen auf der Regionalisierung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 1996. Die vor der Steuerschätzung im Mai 1997 auf 500 Mio DM, danach auf 750 Mio DM und seit Oktober 1997 auf 1,45 Mrd DM geschätzten und dann auch eingetretenen Steuerausfälle sind nicht durch einen Nachtragshaushalt berücksichtigt worden.

Die Veranschlagung und Entwicklung der Steuereinnahmen 1997 war Gegenstand intensiver Erörterungen, insbesondere im Haushaltsausschuß und im Plenum (hier zuletzt in der 96. Sitzung am 26. März 1998 – TOP 20). Im Mittelpunkt stand bei der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs die Veranschlagung der Vermögensteuer; der Entwurf ging hier – wie bei anderen Steuerarten auch – analog zur zugrundeliegenden Steuerschätzung vom Fortbestand des alten Rechts aus.

Das HG 1997 des Landes Hessen ist am 16. Dezember 1996 verabschiedet worden. Das Jahressteuergesetz 1997 (JStG 1997) vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2049) wurde am 12. Dezember 1996 vom Bundestag verabschiedet, der Bundesrat erteilte am 19. Dezember 1996 seine Zustimmung. Vorausgegangen waren die beiden Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 zur Erbschaft- und zur Vermögensteuer. Diese schrieben eine Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer zum 1. Januar 1996 und – sofern weiter Vermögensteuer erhoben werden sollte – eine Neuregelung der Vermögensteuer zum 1. Januar 1997 vor. Das im Frühjahr 1996 vorgestellte Konzept von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen zur Neuregelung der Erbschafts- und Schenkungsbesteuerung sah vor, das Vermögensteuergesetz aufzuheben und den Ländern die Schaffung eigener Vermögensteuergesetze zu untersagen. Daneben waren weitere steuerrechtliche Änderungen geplant.

Die Verabschiedung des JStG 1997 gestaltete sich schwierig; strittig war insbesondere die Frage, wie ein Ausfall der Vermögensteuer für die Länder kompensiert werden sollte. Nach Behandlung im Vermittlungsausschuß am 15. November und 12. Dezember 1996 sollten die Verluste durch Wegfall der Vermögensteuer vor allem durch eine Steuersatzerhöhung bei der Grunderwerbsteuer und durch Änderung des Erbschafts- und Schenkungssteuerrechts ausgeglichen werden. Demgegenüber ergibt ein Vergleich der veranschlagten und der tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen folgendes:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 3
Steuereinnahmen des Landes Hessen 1997
 – Soll-Ist-Vergleich –

Steuerart	Soll	Ist	Veränderung	
	– Mio DM –		Mio DM	in v. H.
Lohnsteuer				
Gesamtaufkommen nach Erstattung				
Kindergeld	26 650,0	26 075,1	– 574,9	– 2,2
Zerlegungssaldo	– 1 450,0	– 1 613,6	– 163,6	– 11,3
Landesanteil	10 710,0	10 396,2	– 313,8	– 2,9
Veranlagte Einkommensteuer				
Gesamtaufkommen	468,6	– 64,6	– 533,2	x
Erstattungen	– 45,0	– 16,0	29,0	64,4
Landesanteil	180,0	– 34,3	– 214,3	x
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag				
Gesamtaufkommen	2 550,0	2 848,1	298,1	11,7
Erstattungen ¹⁾	– 350,0	– 494,0	– 144,0	– 41,1
Landesanteil	1 100,0	1 177,0	77,0	7,0
Zinsabschlag				
Gesamtaufkommen	4 903,0	4 073,9	– 829,1	– 16,9
Zerlegungssaldo	– 3 823,4	– 3 182,4	641,0	16,8
Landesanteil	475,0	392,2	– 82,8	– 17,4
Körperschaftsteuer				
Gesamtaufkommen	4 295,0	3 164,5	– 1 130,5	– 26,3
Zerlegungssaldo	– 335,0	363,8	x	x
Erstattungen ¹⁾	– 260,0	– 238,6	21,4	8,2
Landesanteil	1 850,0	1 644,9	– 205,1	– 11,1
Umsatzsteuer				
Landesanteil	6 300,0	5 969,4	– 330,6	– 5,2
Fondsbeitrag (Land und Gemeinden)	– 724,0	– 720,1	3,9	0,5
Kompensation FLA an Gemeinden	– 222,3	– 222,3	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer				
Landesanteil	1 300,0	1 499,7	199,7	15,4
Gewerbsteuerumlage				
Gesamtaufkommen	470,0	443,3	– 26,7	– 5,7
Landesanteil	235,0	221,7	– 13,3	– 5,7
Erhöhte Gewerbesteuerumlage	493,0	466,6	– 26,4	– 5,4
Abrechnung erhöhte Gewerbesteuerumlage	– 72,4	– 72,4	0,0	0,0
Vermögensteuer	955,0	236,1	– 758,9	– 76,3
Erbschaftsteuer	285,0	381,1	96,1	33,7
Grunderwerbsteuer	525,0	655,4	130,4	24,8
Kraftfahrzeugsteuer	1 080,0	1 101,0	21,0	1,9
Rennwett- und Lotteriesteuern	235,0	232,4	– 2,6	– 1,1
Feuerschutzsteuer	85,0	49,9	– 35,1	– 41,3
Biersteuer	95,0	86,9	– 8,1	– 8,5
Landesanteile Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage	21 624,3	20 718,6	– 905,7	– 4,2
Landessteuern	3 300,0	2 742,7	– 557,3	– 16,9
Steuereinnahmen vor LFA	24 924,3	23 461,3	– 1 463,0	– 5,9
Länderfinanzausgleich (Ausgabe)	3 250,0	3 079,3	– 170,7	– 5,3
Verbleibende Steuereinnahmen	21 674,3	20 382,0	– 1 292,3	– 6,0
Nachrichtlich: Steuern vom Umsatz zus.	7 600,0	7 469,1	– 130,9	– 1,7

¹⁾ Erstattungen an das Bundesamt für Finanzen aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen und Steueranrechnungen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Entgegen den ursprünglichen Erwartungen konnte somit der Wegfall der Vermögensteuer nicht durch entsprechende Mehrerträge insbesondere aus der Anhebung der Erbschaft- und Grunderwerbsteuer wettgemacht werden. Die Sollunterschreitung von 313,8 Mio DM bei der Lohnsteuer ist auf das weiterhin hohe Niveau der Arbeitslosigkeit und niedrige Tarifabschlüsse zurückzuführen. Die Sollabweichungen bei der veranlagten Einkommensteuer (– 214,3 Mio DM) und bei der Körperschaftsteuer (– 205,1 Mio DM) sind auf die in der Summe nur schwer einschätzbaren steuerrechtlichen Veränderungen der letzten Jahre (insbesondere Steueränderungsgesetz 1991 vom 24. Juni 1991 und Fördergebietsgesetz vom 23. September 1993) zurückzuführen.

- 14 Die Steuereinnahmen sind 1997 nicht nur in Hessen hinter den (ursprünglichen) Erwartungen zurückgeblieben. Der Soll-Ist-Vergleich bei den alten Flächenländern ergibt folgendes:

Steuereinnahmen der alten Flächenländer 1997
– Soll-Ist-Vergleich –

Land	Haushaltsgesetz vom	Soll – Mio DM –	Ist	Veränderung	
				in Mio DM	in v.H.
Baden-Württemberg	21.02.1997	40 450	37 994	–2 456	–6,1
Bayern	27.12.1996	46 395	45 055	–1 340	–2,9
Hessen	16.12.1996	24 924	23 461	–1 463	–5,9
Niedersachsen	13.12.1996	26 590	25 677	– 913	–3,4
Nordrhein-Westfalen	18.12.1996	69 365	65 273	–4 092	–5,9
Rheinland-Pfalz	12.02.1997	13 127	12 802	– 325	–2,5
Saarland	12.12.1996	3 690	3 677	– 13	–0,4
Schleswig-Holstein	11.03.1997	10 170	9 936	– 234	–2,3

Baden-Württemberg korrigierte die Einnahmeerwartungen am 22. Oktober 1997 auf 39 210 Mio DM, Nordrhein-Westfalen am 27. Juni 1997 auf 67 565 Mio DM, Rheinland-Pfalz am 29. Juli 1997 auf 13 175 Mio DM und Schleswig-Holstein am 29. August 1997 auf 9 796 Mio DM. Die übrigen alten Flächenländer haben keine Nachtragshaushalte erlassen.

- 15 Die Bezieher hoher Einkommen konnten in den letzten Jahren aufgrund der Inanspruchnahme beachtlicher steuerlicher Vergünstigungen ihre Steuerlast erheblich vermindern. Angesichts eines seit geraumer Zeit nur noch gering wachsenden staatlichen Gesamtsteueraufkommens einerseits, der inzwischen erreichten Grenze zumutbarer Belastungen mit öffentlichen Abgaben sowie weiterer Ausdehnung der staatlichen Verschuldung andererseits, werden diese steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten zunehmend kritisch beurteilt. Dies geschieht aber nicht nur aufgrund einer rein fiskalischen Betrachtung. Vielmehr ist dies auch festzustellen, wenn die besagten Steuervergünstigungen unter Verteilungsgesichtspunkten gewürdigt werden. Ihre Verteilungsinzidenz wird skeptisch beurteilt, weil davon auszugehen ist, daß sie – zumindest tendenziell – vornehmlich den Beziehern höherer Einkommen zugute kommen. Ob und inwieweit diese steuerlichen Subventionen einen Beitrag zu den mit ihnen verfolgten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen leisten können bzw. geleistet haben, ist bislang noch durch keine Erfolgskontrolle belegt worden.
- 16 Der Hessische Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob und in welchem Ausmaß Bezieher hoher Einkünfte durch Geltendmachen von Verlusten, also durch Inanspruchnahme, dies sei ausdrücklich vermerkt, legaler Gestaltungsmöglichkeiten, ihre Steuerschuld mindern konnten. Er fragte deshalb bei der

Bemerkungen des Rechnungshofs

Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) sämtliche im Land vorhandenen Steuerfälle (Stand: Oktober 1997) ab, in denen ein Steuerpflichtiger zumindest in einem der Veranlagungszeiträume (VZ) 1992 bis 1995 positive Einkünfte von mehr als 250 000 DM erzielte. Daneben ließ er sich die Steuerfälle mitteilen, in denen die Summe der negativen Einkünfte mindestens 100 000 DM betrug. Angeknüpft wurde dabei an die einzelnen Einkunftsarten des Einkommensteuergesetzes. Da im Erhebungszeitpunkt noch nicht sämtliche Steuererklärungen für den VZ 1995 vorlagen, die Angaben für diesen VZ daher nur begrenzt aussagekräftig waren, wurde auf ihre Einbeziehung in die weitere Analyse verzichtet.

Zur Aussagefähigkeit des präsentierten Datenmaterials ist des weiteren folgendes anzumerken: Die im folgenden als positive Einkünfte vorgestellten Teile der steuerlichen Bemessungsgrundlage können durch die Inanspruchnahme von steuerlichen Subventionen vermindert worden sein. Entsprechend geringer ist die mit diesen dann korrelierte Steuerzahllast. Um die zuvor erwähnte Inanspruchnahme quantifizieren zu können, hätte jeder einzelne der insgesamt einbezogenen mehr als 110 000 Steuerfälle analysiert werden müssen. Im Hinblick auf den damit verbundenen enormen Arbeitsaufwand hat der Rechnungshof auf diese Analyse verzichtet und seine Aussagen lediglich auf die negativen Einkünfte gestützt. Sie erscheinen ihm als ein das in Frage stehende Phänomen hinreichend zu erklärender Indikator.

Bei den für die VZ 1992 bis 1994 insgesamt mitgeteilten, im Sinne der Vorgaben einschlägigen und im Rahmen der Untersuchung berücksichtigten 110.230 Steuerfällen handelte es sich zwar nur um 1,4 v.H. der tatsächlich im Land von den Finanzämtern im relevanten Zeitraum zu bearbeitenden Steuerfälle. Sie erbrachten aber rund ein Viertel (über 23 v.H.) des Lohn- und Einkommensteueraufkommens der Jahre 1992 bis 1994 in Hessen.

- 17 Wieviele Steuerpflichtige (Stpfl.) in den VZ 1992 bis 1994 jeweils positive Einkünfte von mehr als 250 TDM erzielten und daneben mindestens auch negative Einkünfte von mehr als 100 TDM erklärten, ergibt folgende Übersicht:

Tabelle 1

VZ	Steuerfälle	davon mit neg. Einkünften von mehr als 100 000 DM	
		Anzahl	in v.H.
1992	35 885	5 911	16,47
1993	36 545	7 525	20,59
1994	37 800	8 289	21,93
Summe	110 230	21 725	

Eine weitere Aufschlüsselung der oben aufgeführten Steuerfälle zeigt, daß um so häufiger erhebliche negative Einkünfte geltend gemacht wurden, je höher die positiven Einkünfte waren. Überdies blieb festzustellen, daß in den Jahren 1992 bis 1994 die Anzahl der Fälle mit negativen Einkünften insgesamt anstieg.

Bemerkungen des Rechnungshofs

In den vom Rechnungshof untersuchten Steuerfällen wurden in den VZ 1992 bis 1994 folgende Gesamtbeträge an positiven und negativen Einkünften erzielt:

Tabelle 2

VZ	Steuerfälle	Summe der positiven Einkünfte		Summe der negativen Einkünfte	
		insgesamt in DM	je Stpfl. in DM	insgesamt in DM	je Stpfl. in DM
1992	35 885	20 035 846 587	558 335	3 434 915 401	95 720
1993	36 545	21 232 754 885	581 003	4 219 817 316	115 469
1994	37 800	23 501 216 750	621 725	4 286 072 449	113 388

Tabelle 2 verdeutlicht die Entwicklung der absoluten sowie der Pro-Kopf-Bemessungsgrundlage. Sie gibt somit einen ersten Hinweis auf die Wirkung der negativen Einkünfte – also der Steuervergünstigungen – auf die Entwicklung des Beitrags der hier einbezogenen Stpfl. zum Gesamtsteueraufkommen.

Bei einem Wachstum der positiven Einkünfte im Jahr 1993 von etwa 1 197 Mio DM sind ca. 214 Mio DM an zusätzlicher Einkommensteuer angefallen. Der Grenzsteuersatz – auf die positiven Einkünfte bezogen – betrug somit nur knapp 18 v.H. Im Jahr 1994 ist er zwar auf ca. 35 v.H. angestiegen, er liegt aber immer noch deutlich unter dem tariflichen Grenzsteuersatz von 53 v.H. Die positiven Einkünfte wuchsen um 2 268 Mio DM, die Steuer um 801 Mio DM. Tabelle 2 zeigt auf, daß die negativen Pro-Kopf-Einkünfte im Zeitraum 1992/93 eine nahezu gleiche Zunahme zu verzeichnen hatten wie die positiven. Überdies geht aus Tabelle 1 hervor, daß die Zahl der Steuerfälle mit negativen Einkünften von mehr als 100 TDM nahezu 2,5 mal so stark angewachsen ist wie die Steuerfälle selbst. Im Folgezeitraum verlief die Entwicklung umgekehrt. Hier nahmen die letztgenannten Steuerfälle nahezu doppelt so stark zu wie diejenigen mit negativen Einkünften von mehr als 100 TDM. Die auf den Durchschnitt der Pflichtigen bezogenen negativen Einkünfte gingen sogar leicht zurück.

- 18 Einen Hinweis auf die Verteilungswirkungen der Steuervergünstigungen liefert Tabelle 3. Hier ist die Entwicklung der durchschnittlichen steuerlichen Belastung sämtlicher Stpfl. mit positiven Einkünften über 250 TDM in den VZ 1992 bis 1994 dargestellt:

Tabelle 3

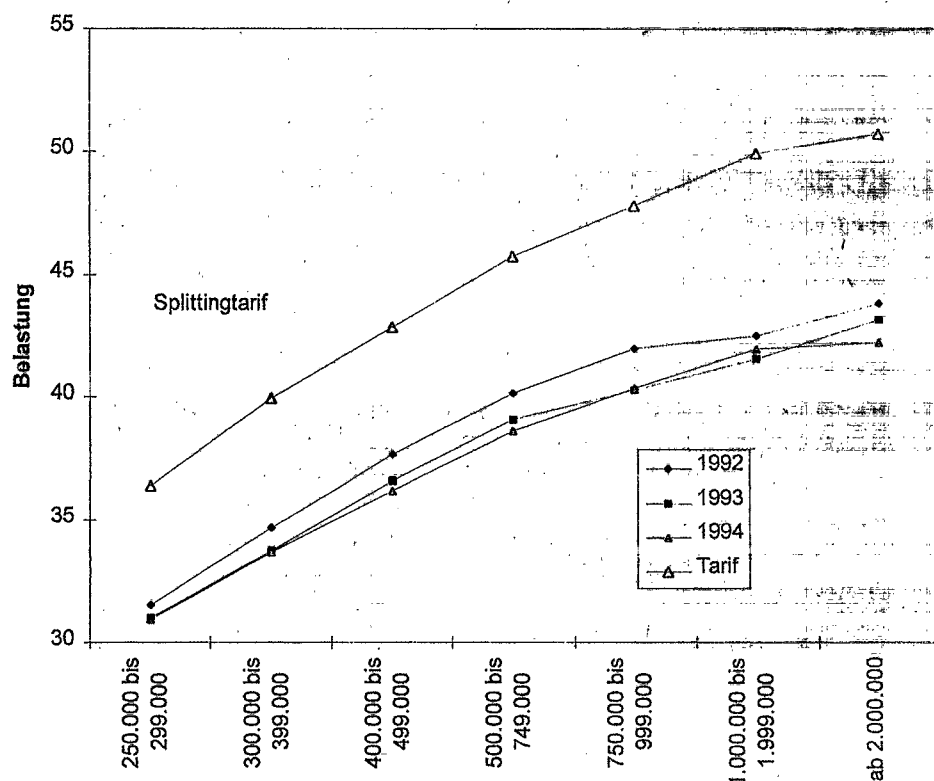
Betrag der positiven Einkünfte DM	Durchschnittsbelastung des zu versteuernden Einkommens			
	1992	1993	1994	Veränderung in Prozent- Punkten
	in v. H.			
250 000 bis 299 000	31,53	31,03	30,94	1,59
300 000 bis 399 000	34,68	33,74	33,70	0,98
400 000 bis 499 000	37,69	36,65	36,20	1,49
500 000 bis 749 000	40,13	39,10	38,61	1,52
750 000 bis 999 000	41,95	40,27	40,33	1,62
1 000 000 bis 1 999 000	42,49	41,56	41,99	0,50
ab 2 000 000	43,86	43,19	42,20	1,66

Wie ersichtlich, verringerte sich die Durchschnittsbelastung des zu versteuernden Einkommens in den Jahren 1992 bis 1994 bei nahezu sämtlichen der hier aufgeführten Einkunftsgruppen. Der

Bemerkungen des Rechnungshofs

effektive Durchschnittssteuersatz der hier einbezogenen Stöpl., für die alle dieselbe Tarifzone zutraf, streute zwischen 30,94 v.H. in 1994 (positive Einkünfte von 250 bis 299 TDM) und 43,86 v.H. im VZ 1992 (positive Einkünfte von über 2 Mio DM.).

Bildet man aus den o.a. Durchschnittssteuersätzen Tarifbereiche und vergleicht diese mit der für den gleichen Bereich relevanten Tarifkurve, so stellt man – wie das Schaubild zeigt – deutlich die verteilungsrelevanten Auswirkungen der Steuervergünstigungen fest. Die drei für die VZ 1992 bis 1994 gebildeten Tarifkurven verlaufen deutlich unterhalb der nicht von Vergünstigungen beeinflussten Tarifkurve. Außerdem ist eine von Jahr zu Jahr weitere Verschiebung der effektiven Belastungskurve nach rechts zu erkennen, was auf eine Belastungsverminderung hinausläuft.



Die nachfolgende Tabelle 4 zeigt die absolute und relative Verteilung der Steuerfälle auf ausgewählte Tarifbereiche auf. In Tabelle 5 ist die Verteilung der Steuerfälle auf kumulierte Tarifbereiche dargestellt. Beide Übersichten unterstreichen die zuvor erläuterten Verteilungswirkungen:

Tabelle 4

Durchschnittliche Einkommensteuer	1992 v.H.	1993 v.H.	1994 v.H.
0 bis <5 v.H.	5,7	6,4	5,8
5 bis <15 v.H.	6,7	8,6	8,9
15 bis <25 v.H.	15,9	18,3	19,0
25 bis <35 v.H.	37,4	35,7	35,0
35 bis <45 v.H.	28,1	25,0	26,1
45 v.H. und mehr	6,3	6,0	5,1
Summe	100,0	100,0	100,0

Bemerkungen des Rechnungshofs

Tabelle 5

Tarifzone v.H.	Besetzungszahlen in v.H.		
	1992	1993	1994
0 bis kleiner 15	12,4	15,0	14,7
0 bis kleiner 25	28,3	33,3	33,7
15 bis kleiner 35	53,3	54,0	54,0
0 bis kleiner 35	65,7	69,0	68,7
0 bis kleiner 45	88,1	94,0	94,8

Ein beachtlicher Teil (ca. 15 v.H.) der Bezieher höherer Einkommen wurde während der 3 VZ mit durchschnittlich weniger als 15 v.H. einkommensteuerlich belastet. Bei immerhin einem Viertel der Stpfl. machte die durchschnittliche Belastung nicht einmal 25 v.H. aus. Bei mehr als der Hälfte bewegte sich die Durchschnittsbelastung zwischen 15 und 35 v.H. Fast 70 v.H. waren mit weniger als 35 v.H. belastet. Die Anzahl der in die höchste Progressionszone einzureihenden Stpfl. machte im VZ 1994 nur etwas mehr als 5 v.H. aller hier einbezogenen Fälle aus. Eine weitergehende Analyse hat aufgezeigt, daß knapp 3.000 Stpfl. mit durchschnittlichen Einkünften von rd. 480 TDM eine durchschnittliche Einkommensteuerzahllast von nur etwa 50 TDM zu erbringen haben. Dies kommt einer Durchschnittsbelastung von lediglich etwa 8 v.H. gleich. Es sei zum Vergleich angeführt, daß Stpfl. der Eingangstarifzone mit einem (Grenz-)steuersatz von 22,9 v.H. belegt werden und die besagte Belastung von 8 v.H. erreichen, wenn sie als Ledige ein steuerpflichtiges Einkommen von unter 10 TDM aufweisen.

Die zuvor dargelegten Verteilungswirkungen sind unter der Einschränkung gewonnen worden, daß die die positiven Einkünfte direkt tangierenden Steuervergünstigungen keine Berücksichtigung finden konnten. Es ist also davon auszugehen, daß die Wirkungen auf die Verteilung, aber auch auf das Steueraufkommen noch stärker sein dürften als hier aufgezeigt werden konnte.

Ohne die gesetzeskonforme Verhaltensweise der Stpfl. anzuzweifeln, möchte der Rechnungshof darauf verweisen, daß ein nicht geringer Teil der Stpfl. seine Steuerlast deutlich verringert bzw. sogar jegliche Steuerzahlung vermeiden kann.

- 19 Der Rechnungshof stimmt mit dem Ministerium der Finanzen, dem er seine zuvor dargelegten Erkenntnisse mitgeteilt hat, dahingehend überein, daß die Legalität der Inanspruchnahme der hier relevanten steuerlichen Vergünstigungen außerhalb jeden Zweifels steht. Er stellt sie ebenso wenig wie das Ministerium als wirtschaftspolitische Instrumente infrage; wenngleich ihre Evaluation noch aussteht und somit kein Urteil über ihre Kausalität und Effektivität getroffen werden kann. Er ist ebenso wie das Ministerium der Auffassung, daß sie im Hinblick auf Steuergerechtigkeit sowie fiskalische Wirksamkeit nicht nur erwünschte Auswirkungen zeigen. Daher begrüßt er es, wenn das Ministerium der Finanzen hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht und diesen im Rahmen anstehender Steuerreformdiskussionen weiterverfolgen will.

Finanzausgleich

- 20 Die Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich 1997 auf 3 079,3 Mio DM. Dies waren 167,5 Mio DM bzw. 5,2 v.H. weniger als 1996 und 170,7 Mio DM weniger als veranschlagt.

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1997 noch 20 382,0 Mio DM. Dies waren 605,0 Mio DM bzw. 2,9 v.H. weniger als im Vorjahr und 1 292,3 Mio DM bzw. 6,0 v.H. weniger als im Haushaltsplan 1997 veranschlagt worden waren. Weil sich die dem Land

Bemerkungen des Rechnungshofs

tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen um 2,9 v.H.,—die Ausgaben ohne LFA und Bahnreform aber nur um 0,6 v.H. ermäßigten, veränderte sich die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA und Bahnreform) von 72,2 v.H. in 1995 und 73,5 v.H. in 1996 auf 71,9 v.H. in 1997. Eine geringere Steuerdeckungsquote war zuletzt in 1982 (70,5 v.H.) festzustellen.

Die nachstehende Übersicht 4 weist die vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1997 aus. Basis der Berechnungen sind die Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe des jeweiligen Landes nach Durchführung des 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 5 000 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.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 4
Finanzkraftreihenfolge im LFA 1997

nachrichtlich	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Ber	Insges.
Ausgleichsmeßzahl	74 107	49 313	42 530	32 108	24 722	16 418	11 229	4 437	9 270	3 639	18 562	11 089	10 137	10 445	7 408	18 803	344 218
1. Finanzkraft vor LFA	78 852	53 935	46 253	30 312	28 897	15 627	11 292	4 011	9 753	3 144	15 715	9 360	8 508	8 936	6 195	13 428	344 218
1.1. FKM in % der AMZ ¹⁾	106,40%	109,37%	108,75%	94,40%	116,88%	95,18%	100,57%	90,39%	105,20%	86,41%	84,67%	84,40%	83,92%	85,56%	83,62%	71,41%	100,00%
1.2. Rangfolge	4	2	3	8	1	7	6	9	5	10	12	13	14	11	15	16	
2. LFA ²⁾	-3 050	-3 096	-2 438	674	-3 144	297	-5	204	-272	350	1 918	1 175	1 123	986	843	4 435	0
- in DM je Einwohner	-169,8	-256,7	-234,6	86,0	-521,3	74,0	-1,7	188,8	-159,6	517,9	422,7	432,8	451,8	385,1	464,1	1 286,7	
2.1. Finanzkraft nach LFA	75 802	50 839	43 815	30 986	25 753	15 924	11 288	4 215	9 480	3 495	17 634	10 534	9 630	9 923	7 038	17 863	344 218
2.2. FKM in % der AMZ	102,29%	103,10%	103,02%	96,50%	104,17%	96,99%	100,53%	95,00%	102,27%	96,03%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	100,00%
2.3. Rangfolge	4	2	3	8	1	7	6	10	5	9	10	10	10	10	10	10	
3. Fehlbetrags-BEZ ³⁾	0	0	0	1 011	0	445	0	200	0	130	835	499	456	470	333	846	5 225
3.1. Finanzkraft nach Fehl-BEZ	75 802	50 839	43 815	31 996	25 753	16 369	11 288	4 415	9 480	3 624	18 469	11 033	10 087	10 393	7 371	18 709	349 444
3.2. FKM in % der AMZ	102,29%	103,10%	103,02%	99,65%	104,17%	99,70%	100,53%	99,50%	102,27%	99,60%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	101,52%
3.3. Rangfolge	4	2	3	8	1	7	6	10	5	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 wg. Kosten pol. Führung	75 802	50 839	43 815	31 996	25 753	16 588	11 452	4 568	9 480	3 750	18 469	11 197	10 251	10 557	7 535	18 928	350 981
4.2. FKM in % der AMZ	102,29%	103,10%	103,02%	99,65%	104,17%	101,03%	101,99%	102,95%	102,27%	103,07%	99,50%	100,98%	101,12%	101,07%	101,71%	100,66%	101,96%
4.3. Rangfolge	6	2	4	15	1	12	8	5	7	3	16	13	10	11	9	14	
5. Sonstige BEZ (ohne SanBEZ ⁴⁾)	0	0	0	406	0	361	182	64	0	64	3 617	2 164	1 981	2 042	1 448	2 748	15 076
5.1. Finanzkraft nach BEZ	75 802	50 839	43 815	32 402	25 753	16 949	11 633	4 632	9 480	3 814	22 086	13 362	12 231	12 599	8 983	21 676	366 057
5.2. FKM in % der AMZ	102,29%	103,10%	103,02%	100,91%	104,17%	103,23%	103,60%	104,39%	102,27%	104,82%	118,99%	120,50%	120,66%	120,62%	121,25%	115,28%	106,34%
5.3. Rangfolge	14	12	13	16	9	11	10	8	15	7	5	4	2	3	1	6	
6. Ausgleich „Überproportionaler Belastungen“	-285	-189	-165	479	-97	48	118	69	-27	50	0	0	0	0	0	0	0
6.1. Finanzkraft nach Ausgleich „überproport. Belastungen“	75 517	50 650	43 650	32 881	25 656	16 996	11 751	4 701	9 453	3 864	22 086	13 362	12 231	12 599	8 983	21 676	366 057
6.2. FKM in % der AMZ	101,90%	102,71%	102,63%	102,40%	103,77%	103,52%	104,65%	105,95%	101,97%	106,18%	118,99%	120,50%	120,66%	120,62%	121,25%	115,28%	106,34%
6.3. Rangfolge	16	12	13	14	10	11	9	8	15	7	5	4	2	3	1	6	
7. restliche Annuitäten FDE ⁵⁾	-1 848	-1 240	-1 069	-781	-624	-400	-279	-107	-203	-77	0	0	0	0	0	-221	-6 850
7.1. Finanzkraft nach FDE	73 669	49 410	42 581	32 100	25 031	16 596	11 472	4 594	9 250	3 787	22 086	13 362	12 231	12 599	8 983	21 455	359 207
7.2. FKM in % der AMZ	99,41%	100,20%	100,12%	99,97%	101,25%	101,08%	102,17%	103,54%	99,78%	104,06%	118,99%	120,50%	120,66%	120,62%	121,25%	114,10%	104,35%
7.3. Rangfolge	16	12	13	14	10	11	9	8	15	7	5	4	2	3	1	6	

¹⁾ Finanzkraftmeßzahl (FKM) und Ausgleichsmeßzahl (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-Ergänzungs-Zuweisung

⁴⁾ BEZ Haushaltssanierung

⁵⁾ Fonds Deutsche Einheit

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Übersicht zeigt, daß Hessen trotz Rückgangs der relativen Finanzkraft gegenüber dem Vorjahr (1996: FKM in % der AMZ = 117,15 %) vor den Ausgleichsleistungen in der Finanzkraftreihenfolge weiterhin eindeutig den ersten Platz einnimmt, danach aber auf den 10. Platz (1996: Platz 11) zurückfällt.

- 21 Noch deutlicher gehen die Umschichtungswirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus der Übersicht 5 hervor. Im Gegensatz zur Übersicht 4 sind hier die Steuereinnahmen der Kommunen nicht berücksichtigt und es sind die realen (ungeachteten) Einwohner der Länder am 30. Juni 1997 angesetzt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 5

Rangfolge bei der Ländersteuerkraft (Ländersteuern in DM je Einwohner) 1997

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Ber	Insges.
nachrichtlich: Einwohner am 30.06.97	17.962	12.057	10.393	7.832	6.031	4.010	2.750	1.083	1.707	0.676	4.538	2.715	2.485	2.562	1.816	3.447	82.061
1. Ländersteuern vor LFA	66 189	45 757	38 697	25 736	24 207	13 284	9 613	3 488	8 164	2 740	14 626	8 759	8 005	8 253	5 850	11 500	294 869
1.2. Rangfolge	3 685	3 795	3 724	3 286	4 014	3 313	3 496	3 222	4 783	4 052	3 223	3 227	3 222	3 222	3 222	3 337	3 593
	6	4	5	10	3	9	7	14	1	2	12	11	13	14	16	8	
Abweichungen gegenüber Hessen je EW vor Ausgleichszahlungen	-329	-219	-290	-728	0	-701	-517	-792	770	38	-790	-787	-792	-792	-792	-677	
2. LFA ¹⁾	-3 050	-3 096	-2 438	674	-3 144	297	-5	204	-272	350	1 918	1 175	1 123	986	843	4 435	0
2.1. Ländersteuern nach LFA	63 139	42 661	36 259	26 410	21 064	13 581	9 609	3 693	7 892	3 090	16 544	9 934	9 128	9 240	6 693	15 935	294 869
2.2. in DM je Einwohner	3 515	3 538	3 489	3 372	3 492	3 387	3 495	3 411	4 624	4 570	3 646	3 659	3 674	3 607	3 686	4 623	3 593
2.3. Rangfolge	10	9	13	16	12	15	11	14	1	3	7	6	5	8	4	2	
3. Fehlbetrags-BEZ	0	0	0	1 011	0	445	0	200	0	130	835	499	456	470	333	846	5 225
3.1. Ländersteuern nach Fehl-BEZ	63 139	42 661	36 259	27 420	21 064	14 026	9 609	3 892	7 892	3 220	17 379	10 433	9 584	9 710	7 026	16 781	300 094
3.2. in DM je Einwohner	3 515	3 538	3 489	3 501	3 492	3 498	3 495	3 595	4 624	4 762	3 830	3 843	3 857	3 790	3 869	4 869	3 657
3.3. Rangfolge	11	10	16	12	15	13	14	9	3	2	7	6	5	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 wg. Kosten pol. Führung	63 139	42 661	36 259	27 420	21 064	14 245	9 773	4 045	7 892	3 346	17 379	10 597	9 748	9 874	7 190	17 000	301 631
4.2. in DM je Einwohner	3 515	3 538	3 489	3 501	3 492	3 553	3 554	3 736	4 624	4 948	3 830	3 904	3 923	3 854	3 960	4 932	3 676
4.3. Rangfolge	13	12	16	14	15	11	10	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	63 139	42 661	36 259	27 420	21 064	14 245	9 773	4 045	7 892	3 346	17 379	10 597	9 748	9 874	7 190	17 000	301 631
5.2. in DM je Einwohner	3 515	3 538	3 489	3 501	3 492	3 553	3 554	3 736	4 624	4 948	3 830	3 904	3 923	3 854	3 960	4 932	3 676
5.3. Rangfolge	13	12	16	14	15	11	10	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
6. Ausgleich „überproportionaler Belastungen“	-285	-189	-165	479	-97	48	118	69	-27	50	0	0	0	0	0	0	0
6.1. Ländersteuern nach Ausgleich „überproport. Belastungen“	62 853	42 472	36 094	27 899	20 966	14 292	9 891	4 115	7 865	3 395	17 379	10 597	9 748	9 874	7 190	17 000	301 631
6.2. in DM je Einwohner	3 499	3 523	3 473	3 562	3 476	3 564	3 597	3 800	4 608	5 021	3 830	3 904	3 923	3 854	3 960	4 932	3 676
6.3. Rangfolge	14	13	16	12	15	11	10	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
7. restliche Annuitäten FDE	-1 848	-1 240	-1 069	-781	-624	-400	-279	-107	-203	-77	0	0	0	0	0	-221	-6 850
7.1. Ländersteuern nach FDE	61 005	41 232	35 026	27 118	20 342	13 892	9 612	4 007	7 661	3 318	17 379	10 597	9 748	9 874	7 190	16 779	294 781
7.2. in DM je Einwohner	3 396	3 420	3 370	3 462	3 373	3 465	3 496	3 701	4 489	4 907	3 830	3 904	3 923	3 854	3 960	4 868	3 592
7.3. Rangfolge	14	13	16	12	15	11	10	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
Abweichungen gegenüber Hessen je EW nach Ausgleichszahlungen	24	47	-3	90	0	92	123	329	1116	1534	457	531	550	481	587	1496	

¹⁾ endgültige LFA-Abrechnung 1998

Bemerkungen des Rechnungshofs

Im Vorjahresvergleich wurde Hessen zwar von Bremen in der Rangfolge der Ländersteuerkraft vor Ausgleichsleistungen auf den dritten Platz verdrängt, es verzeichnet mit 4 014 DM (1996: 4 094 DM) jedoch weiter die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Flächenländer.

Nach Absetzung der Zahlungen im LFA belegt Hessen in der Rangfolge der Ländersteuerkraft Platz 12 (1996: Platz 11).

Unter Berücksichtigung aller Ausgleichszahlungen belegt Hessen dann – wie im Vorjahr – nur noch den 15. bzw. vorletzten Platz. Einzig das vor Ausgleichsleistungen auf dem 5. Rang liegende Baden-Württemberg weist um 3 DM (1996: 14 DM) geringere Pro-Kopf-Einnahmen aus.

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

Übersicht 6

Abweichungen von der Steuerkraft Hessens je Einwohner
– DM –

Land	vor Ausgleichsleistungen		nach Ausgleichsleistungen	
	1996	1997	1996	1997
Nordrhein-Westfalen	-352	-329	+ 13	+ 24
Bayern	-291	-219	+ 11	+ 47
Baden-Württemberg	-309	-290	- 14	- 3
Niedersachsen	-729	-728	+ 72	+ 90
Rheinland-Pfalz	-679	-701	+ 92	+ 93
Schleswig-Holstein	-599	-517	+ 79	+ 123
Saarland	-836	-792	+ 335	+ 329
Hamburg	+873	+770	+1 113	+1 116
Bremen	-420	+ 38	+1 499	+1 534
Sachsen	-834	-790	+ 441	+ 457
Sachsen-Anhalt	-836	-787	+ 523	+ 531
Thüringen	-836	-792	+ 525	+ 550
Brandenburg	-836	-792	+ 479	+ 481
Mecklenburg-Vorpommern	-836	-792	+ 569	+ 587
Berlin	-728	-677	+1 427	+1 496

Während Hessen nach Durchführung des Umsatzsteuerausgleichs noch über Pro-Kopf-Einnahmen von 4 014 DM verfügte, reduzierte sich dieser Betrag nach Ausgleichsleistungen um 641 DM (1996: 659 DM) auf 3 373 DM (1996: 3 435 DM). Demgegenüber werden alle anderen Länder mit Ausnahme Baden-Württembergs nach Ausgleichsleistungen wie gehabt besser gestellt.

Der Rechnungshof hat bereits in den Vorjahren eindringlich auf die seines Erachtens dringende Notwendigkeit einer Reform des Finanzausgleichs hingewiesen. Er sieht sich in seiner Auffassung durch die Ergebnisse des Jahres 1997 bestärkt. Auch fühlt er sich durch die zwischenzeitlich vorliegenden finanzwissenschaftlichen Abhandlungen in seinen Forderungen bestätigt, die bisher fehlenden Anreizmechanismen durch Stärkung der finanzstaatlichen Eigenverantwortlichkeit herauszustellen und den gegebenen Nivellierungsgrad abzusenken. Dabei betont er nochmals seine Aussage, daß der vertikale Bundes- und der horizontale Länderfinanzausgleich auch als Einheit im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die ländermäßige Verteilung der Steuerkraft zu betrachten sind. 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

Bemerkungen des Rechnungshofs

zum Inhalt hat, so wie wir dies in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart beobachten.

Steuerähnliche Abgaben

- 22 Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben lagen mit 438,4 Mio DM um 29,5 Mio DM bzw. 7,2 v.H. über dem Soll, aber um 142,7 Mio DM bzw. 24,6 v.H. unter dem Ergebnis des Vorjahres.

Die Grundwasserabgabe schloß mit 217,1 Mio DM ab und lag damit um 100,0 Mio DM unter dem Vorjahr, jedoch um 7,1 Mio DM über dem Soll. Das hohe Aufkommen in 1996 resultierte aus Zahlungen für zurückliegende Jahre aus Anlaß einer Entscheidung des BVerfG im Jahre 1995. Die Abwasserabgabe erbrachte 77,4 Mio DM und damit 2,6 Mio DM mehr als im Vorjahr bzw. 11,6 Mio DM weniger als das Soll. Aus der für 1997 ausgesetzten Sonderabfallabgabe flossen auf einen Leertitel 1,4 Mio DM, das sind 39,6 Mio DM weniger als vor Jahresfrist. Die Einnahmen aus der Spielbankabgabe erreichten 105,3 Mio DM (etwa Sollhöhe und 3,6 v.H. höher als in 1996). Da die zweckgebundenen Ausgaben hinter den aus Abgaben und Rücklagenentnahmen gebildeten Gesamteinnahmen zurückblieben, ist das verbleibende Aufkommen aus der Grundwasser-, Abwasser- und Sonderabfallabgabe Ende 1997 in Höhe von saldiert 506,2 Mio DM den entsprechenden zweckgebundenen Rücklagen zugeführt worden (s. auch Tz. 46).

Eigene Einnahmen

- 23 Die „Eigenen Einnahmen“ (Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen – Hauptgruppe 1 des Gruppierungsplans) betrugen 2 401,1 Mio DM und lagen damit etwa auf Sollhöhe und um 81,6 Mio DM bzw. 3,5 v.H. über dem Ergebnis des Vorjahres.

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

Übersicht 7
– Mio DM –

Einnahmeart	1996 Ist	1997			
		Soll	Ist	Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
Eigene Einnahmen (HGr. 1)	2 319,5	2 400,0	2 401,1	1,1	3,5
davon:					
Gebühren, Geldstrafen u. ä. (Grp. 111, 112)	962,6	1 046,9	960,1	-86,8	- 0,3
Zinsen und Tilgung aus Wohnungsbaudarlehen	409,5	423,3	432,3	9,0	5,6
Holzverkäufe, Rückekosten und Maschinenbetriebe	149,9	157,4	163,6	6,2	9,1
Gewinne und Überschüsse aus Lotterie u. ä.	199,6	199,3	208,3	9,0	4,4
Säumnis- und Verspätungszuschläge	102,0	105,0	103,8	- 1,2	1,8
Sondererlöse aus Veräußerungen	24,0	24,0	24,0	0,0	0,0
Gewinne aus Landesbetrieben und Beteiligungen	14,9	22,2	28,4	6,2	90,6
Veräußerungserlöse (Grp. 131, 132)	31,7	136,1	117,4	-18,7	270,3
Sonstige Verwaltungseinnahmen Epl. 15 (Grp. 119)	52,8	30,0	54,9	24,9	4,0
Tilgung von Bafög-Darlehen	26,5	22,0	21,1	- 0,9	-20,4
Zinseinnahmen, insbes. Helaba Genußrechtskapital	22,7	22,0	22,0	0,0	- 3,1
Darlehensrückflüsse sonst. Unternehmen	17,1	10,1	10,2	0,1	-40,4
Darlehensstilgung ländl. Raum	9,9	9,2	8,2	- 1,0	-17,2
Überschüsse Universitätsklinika	32,8	1,5	5,9	4,4	-82,0
Zinseinnahmen von öffentl. Unternehmen	3,7	12,0	2,0	-10,0	-45,9
Einnahmen Prüfbetrieb TH Darmstadt	0,0	0,0	7,9	7,9	x
Rückforderungen Fehlbedarfsfinanzierungen	0,0	0,0	3,4	3,4	x
Vermischte KfA-Einnahmen	0,5	0,0	2,3	2,3	360,0
Kostenbeteiligung Katasterdaten	19,9	0,0	20,3	20,3	2,0
Übrige	239,4	179,0	205,0	26,0	-14,4

Bemerkungen des Rechnungshofs

Bedeutendste Position sind hier mit 960,1 Mio DM die Gebühren, Geldstrafen u.ä. Davon entfielen 218,1 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 634,6 Mio DM im Einzelplan 05 vereinnahmt. Die restlichen 107,4 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 66,9 Mio DM eingenommen.

Übertragungseinnahmen

- 24 Die Übertragungseinnahmen (Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen – Hauptgruppe 2 des Gruppierungsplans) lagen mit 1 826,0 Mio DM um 48,7 Mio DM bzw. 2,7 v. H. über dem Soll und um 36,3 Mio DM bzw. 2,0 v. H. über dem Vorjahresergebnis.

Im einzelnen ergab sich folgende Entwicklung:

Übersicht 8
– Mio DM –

Einnahmeart	1996	1997		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
	Ist	Soll	Ist		
Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	1 789,7	1 777,3	1 826,0	48,7	2,0
davon:					
Zuweisungen Regionalisierungsgesetz SPNV	592,0	598,5	598,5	0,0	1,1
Erstattung Versorgungsbezüge G 131 u. ä.	96,6	101,4	85,4	-16,0	-11,6
Bundesanteil Wohngeld einschl. Festbetrag	234,4	260,0	263,0	3,0	12,2
Zuweisungen der Theaterstädte	63,7	66,0	63,1	-2,9	-0,9
Bundeserstattung für Unterhaltung Straßen	43,3	41,4	41,0	-0,4	-5,3
Wissensch.- und Forsch.förderung aus Drittmitteln	197,2	126,9	208,2	81,3	5,6
Bundesanteil BAföG-Zuschüsse	67,5	72,8	56,6	-16,2	-16,1
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	9,9	0,0	5,7	5,7	-42,4
Kostenerstattung Erhebung Kirchensteuer	50,9	52,0	49,4	-2,6	-2,9
Erstattung Bund für Planaufgaben	20,1	32,5	39,5	7,0	96,5
GA „Agrarstruktur“	45,4	44,5	39,7	-4,8	-12,6
Kostenerstattung Genehmigung und Aufsicht nach Atomgesetz	3,6	7,0	2,7	-4,3	-25,0
Erstattung Munitionsbeseitigung	8,0	8,3	4,3	-4,0	-46,3
Anpassung ldw. Betriebe an Marktentwicklung	20,3	7,0	6,9	-0,1	-66,0
Beförsterungsbeiträge Körperschaftswaldungen	15,2	15,5	15,4	-0,1	1,3
Bundeserstattung § 172 BEG	48,3	48,5	44,2	-4,3	-8,5
Erstattung Verw.kosten neue Bundesländer	3,9	9,8	4,7	-5,1	20,5
Übrige	269,4	285,2	297,7	12,5	10,5

Augenfällig ist der Zuwachs im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln um 81,3 Mio DM gegenüber dem Soll und um 5,6 v. H. gegenüber dem Vorjahr. Die relativ beachtliche Sollüberschreitung (64 v. H.) ist auf den äußerst vorsichtigen Haushaltsansatz zurückzuführen. Der erneute Zuwachs gegenüber dem Vorjahr (1996: + 6,4 v. H.) belegt das verstärkte Werben der Hochschulen um Drittmittel.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

- 25 Die Einnahmen von Dritten für Investitionen (Obergruppe 33 und 34 des Gruppierungsplans) betrugen 1 139,7 Mio DM (Soll: 1 155,0 Mio DM) und lagen damit um 0,6 v.H. unter dem Ergebnis in 1996 (1 147,0 Mio DM).

Die einzelnen Einnahmearten entwickelten sich wie folgt:

Übersicht 9
– Mio DM –

Einnahmeart	1996 Ist	1997			
		Soll	Ist	Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1 147,0	1 155,0	1 139,7	-15,3	-0,6
davon:					
Zuweisungen Regionalisierungsgesetz SPNV	74,1	301,5	301,5	0,0	306,9
Gemeindeverkehrsfinanzierung	412,6	211,3	226,7	15,4	-45,1
Krankenhausumlage	164,2	167,5	168,1	0,6	2,4
Bundesanteil BAföG-Darlehen	50,3	43,4	40,9	- 2,5	-18,7
Zuweisungen Bund für Hochschulbau	51,7	62,0	36,7	-25,3	-29,0
Bundesanteil GA „Wirtschaftsstruktur“	8,0	7,2	9,9	2,7	23,8
Bundesanteil GA „Agrarstruktur“	51,0	46,1	41,8	- 4,3	-18,0
Zuweis. Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	10,9	10,0	9,2	- 0,8	-15,6
Vorauszahlungen Bund für Städtebau	10,2	13,0	7,6	- 5,4	-25,5
Zuweisungen Bund für sozialen Wohnungsbau	112,1	94,5	114,6	20,1	2,2
Erstattung Bund für Planaufgaben	44,2	44,0	41,3	- 2,7	- 6,6
Entw.bearbeitung und Bauaufsicht an Straßen	12,2	12,5	8,6	- 3,9	-29,5
Baumaßnahmen an Landesstraßen	2,6	2,8	5,1	2,3	96,2
Hochschuldatenverarbeitung	5,4	3,2	3,8	0,6	-29,6
Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen Landwirtschaft	7,2	8,7	5,5	- 3,2	-23,6
Entwicklung des ländlichen Raumes	13,5	13,0	11,3	- 1,7	-16,3
Zuweis. Bund Sonderprogr. sozialer Wohnungsbau	49,3	36,3	36,3	0,0	-26,4
Zuweis. Bund Hessen-Strukturprogramm Epl. 18	0,0	0,0	4,6	4,6	x
Grunderwerb Universitäten	0,0	3,3	13,2	9,9	x
EU-Zuweisungen zum ländl. Raum, gemeinsch. Initiativprogr. und zur Ziel 2-Förderung	30,0	52,7	23,8	-28,9	-20,7
Übrige	37,5	22,0	29,2	7,2	-22,1

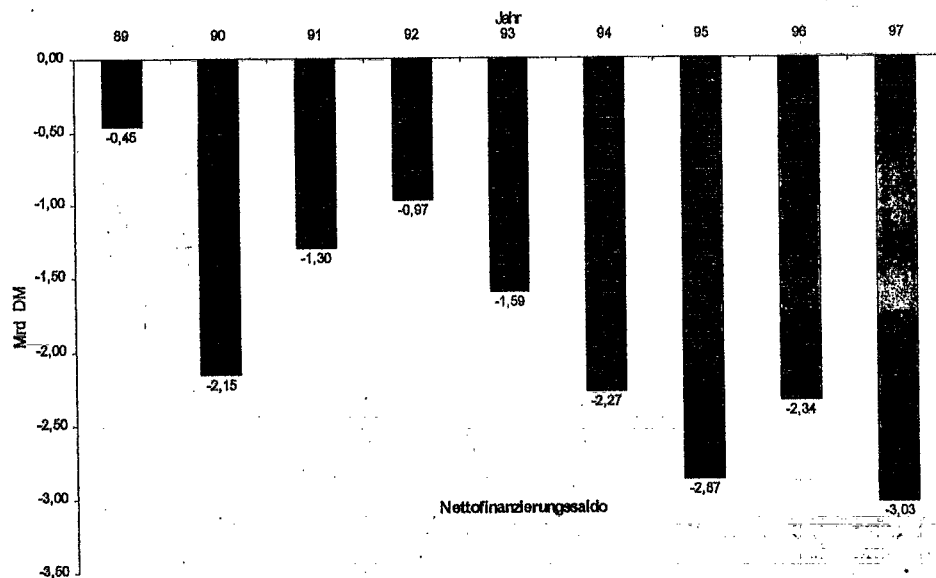
Die gravierendsten Veränderungen gab es im Bereich der Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz sowie bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung. Dies liegt primär an einer Umschichtung der entsprechenden Bundesmittel.

Bereinigte Gesamtausgaben, Nettofinanzierungssaldo

- 26 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) ermäßigten sich gegenüber dem Vorjahr um 112,7 Mio DM bzw. 0,3 v.H. auf 32 335,1 Mio DM. Ohne Berücksichtigung der Zahlungen im LFA und zur Bahnreform sanken die bereinigten Gesamtausgaben um 179,1 Mio DM bzw. 0,6 v.H. auf 28 355,7 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde einschließlich LFA und Bahnreform um 421,7 Mio DM, ohne diese Zahlungen um 251,1 Mio DM unterschritten. Die alten Bundesländer (ohne Berlin) reduzierten 1997 ihre bereinigten Ausgaben vor LFA um durchschnittlich 0,2 v.H.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs



Das Haushaltsoll 1997 wies einen Nettofinanzierungssaldo von -2 054,9 Mrd DM aus. Das tatsächliche Defizit beträgt 3 026,1 Mio DM (971,2 Mio DM über dem Soll und 691,0 Mio DM ungünstiger als das Vorjahres-Ist) und wurde im wesentlichen durch eine Nettokreditaufnahme von 2 891,5 Mio DM und saldierte Rücklagenentnahmen von 131,5 Mio DM gedeckt. Die hohen Steuerausfälle konnten somit nur teilweise durch Mehreinnahmen in anderen Bereichen bzw. entsprechende Minderausgaben kompensiert werden.

Auf diese und die zukünftige Entwicklung wird im Zusammenhang mit den Bemerkungen zur Landesschuld (vgl. Tz. 34 ff.) eingegangen.

Personalausgaben

- 27 Die Personalausgaben stiegen um 135,4 Mio DM bzw. 1,0 v.H. auf 13 140,9 Mio DM. Die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ohne LFA-Zahlungen und ohne Bahnreform) erhöhte sich von 45,6 v.H. auf 46,3 v.H. Einschließlich LFA und Bahnreform veränderte sich die Quote von 40,1 v.H. auf 40,6 v.H. Ursächlich für die Quotenerhöhung war der Anstieg der Personalausgaben um 1 v.H., während sich die jeweils zugrundeliegenden Gesamtausgaben ermäßigten.

Nach dem Haushaltsplan 1997 standen dem Zugang von 380 neuen Stellen – davon 360 kostenwirksam – 901 Stellenabgänge gegenüber. Es sind 606,5 neue Leerstellen ausgewiesen worden, 542,5 Leerstellen sind weggefallen.

Die im Haushaltsplan ausgewiesenen kostenwirksamen 360 neuen Stellen verteilen sich wie folgt:

- 200 neue Referendarstellen im Einzelplan 04,
- 40 neue Anwärterstellen im Einzelplan 03 und
- 120 neue Stellen für die Vollzugsanstalten im Einzelplan 05.

- 28 Im Haushaltsplan 1997 sind 893 Stellenhebungen ausgewiesen (1996: 1 291,5 Hebungen), dabei waren 334 Planstellen für Beamte und 559 Stellen für Angestellte betroffen. Hebungen um zwei und mehr Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen erfolgten bei 123 Planstellen und 252 Stellen für Angestellte.

Der überwiegende Teil der Planstellenhebungen entfiel mit 278,5 auf das Kapitel 06 04 – Steuerverwaltung –, wobei 100 Planstellen für Finanzanwärter in Planstellen für Steuerinspektoren umgewandelt wurden. Die weiteren Hebungen erfolgten unter Hinweis auf die Ausschöpfung der gesetzlichen Stellenplan-

Bemerkungen des Rechnungshofs

obergrenzen. Zur Kompensation der Mehrkosten für 40,5 Hebungen, die auf der Umwandlung von 50 Planstellen für Steueramtsinspektoren in solche für Steuerinspektoren beruhen, entfielen 9,5 Angestelltenstellen. Neben den genannten 40,5 Hebungen wurden weitere drei Planstellenhebungen im Haushaltsplan als kostenneutral ausgewiesen und dafür eine Anwärterstelle in Abgang gestellt.

Im Einzelplan 15 waren mit 218,5 die meisten Stellenhebungen für Angestellte festzustellen, davon 52 als kostenneutral erkennbar. In diesen Verbesserungen waren 150 Hebungen für Fachkrankenschwestern im Bereich der Universitätsklinik enthalten, die im Rahmen eines Stufenplans durchgeführt wurden.

Weitere 196 Stellenhebungen entfielen auf das Kapitel 05 05 – ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften –. Diese durch Tarifvertrag veranlaßten Stellenverbesserungen wurden mittels Einsparung von sieben Angestelltenstellen kompensiert. Ferner waren im Einzelplan 21 in verschiedenen Kapiteln insgesamt 94 Stellenhebungen zu verzeichnen, die bis auf eine Hebung als kostenneutral ausgewiesen wurden.

Insgesamt waren im Haushaltsplan 385,5 Hebungen von Angestelltenstellen als kostenneutral bezeichnet bzw. als solche erkennbar. Als Kompensation entfielen dafür gemäß den Erläuterungen zusammen 24,5 Stellen. Als kostenwirksame Maßnahme verblieben somit 173,5 Hebungen.

Bei näherer Betrachtung der 559 Stellenhebungen ergibt sich, daß außer den 150 Hebungen für Fachkrankenschwestern im Rahmen eines Stufenplans nur 199 Stellenhebungen – davon 196 kostenneutral – mit dem Hinweis auf tarifrechtliche Notwendigkeiten begründet wurden. Für die übrigen 210 Hebungen waren zwingende Gründe nicht zu erkennen.

Nicht die bloße Möglichkeit tariflicher Höherbewertung, sondern allein deren unabdingbare Notwendigkeit darf zu Höhergruppierungen führen. Dies gilt auch, wenn derartige Maßnahmen kostenneutral erfolgen können.

Nach den Begründungen zu den jeweiligen Haushaltsstellen wurden von den insgesamt 24,5 Stellen, die zur Kompensation von Stellenhebungen in Abgang gestellt waren, nur sieben Stellen zum Ausgleich tariflicher Vorgaben genutzt. Es ist davon auszugehen, daß der Abbau der 24,5 Stellen durch Wegfall bzw. Verminderung der wahrgenommenen Tätigkeiten oder infolge Neu- bzw. Umorganisation möglich wurde. Damit bestand die Möglichkeit zur entsprechenden Kostenminderung. Daß aufgrund des Stellenabbaus etwa an anderer Stelle höherwertige Tätigkeiten und damit tarifliche Ansprüche entstanden, ist in Anbetracht der niedrigen Wertigkeit der weggefallenen Stellen (Vergütungsgruppen VII und VIII BAT sowie Arbeiterstellen) nicht anzunehmen. Soweit sie nicht zur Kompensation unabwendbarer tariflicher Ansprüche dienten, hätten diese Stellen ersatzlos entfallen können. Da nach den Erläuterungen im Haushaltsplan von diesen insgesamt 24,5 abgebauten Stellen nur sieben Stellen als Ausgleich für tarifliche Vorgaben genutzt wurden, hätten die verbleibenden 17,5 Stellen ersatzlos entfallen können.

Darüber hinaus war es in Anbetracht der von der hessischen Landesregierung mit Kabinettsbeschuß vom 12. März 1996 verabschiedeten Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung angezeigt, durch aufgabenkritische Untersuchungen und daraus sich ergebende organisatorische Maßnahmen die Reduzierung der persönlichen Verwaltungsaufgaben anzustreben. Stellenhebungen in dem vorbezeichneten Umfang wären daher zu vermeiden gewesen. Im übrigen führt die Verbesserung der Planstellen- bzw. Stellenqualität unter Preisgabe evtl. ohnehin nicht mehr benötigter, unbesetzter und damit nicht valutierter Stellen zu einer unmittelbaren Erhöhung der Personalkosten. Tatsächliche Einsparungen können durch derartigen Stellenabbau nicht erzielt werden. Daraus folgt, daß

Bemerkungen des Rechnungshofs

eine Kompensation der Kosten für Stellenhebungen aufgrund der Einsparung ohnehin nicht mehr benötigter Stellen nicht gegeben ist.

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

Übersicht 10
Personalausgaben 1996 und 1997
— Mio DM —

	1996 Ist	1997 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in v.H.
– Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige	35,1	35,1	+ 0,0	+0,0
– Beamte	6 944,3	6 984,8	+ 40,5	+0,6
– Angestellte	2 260,8	2 150,9	–109,9	–4,9 ²⁾
– Arbeiter	600,5	594,7	– 5,8	–1,0
– Beihilfen u. ä.	553,4	570,5	+ 17,1	+3,1
– Versorgung	2 262,1	2 336,1	+ 74,0	+3,3
– Beschäftigungs- entgelte	289,8	273,6	– 16,2	–5,6 ²⁾
– Nicht aufteilbare Personalausgaben	13,9	145,9	+132,0	+x ²⁾
– Trennungsgeld u. ä.	45,6	49,2	+ 3,6	+7,9
– Insgesamt	13 005,5 ¹⁾	13 140,9 ¹⁾	+135,4	+1,0

¹⁾ darunter: Ausgaben für ABM 1996: 9,9 Mio DM 1997: 5,7 Mio DM

²⁾ Vorjahresvergleich durch „Umschichtung Forschungsförderung“ gestört

Der Personalausgabenanstieg lag mit 1,0 v.H. unter der Einkommensanhebung von 1,3 v.H. für Angestellte und Arbeiter ab 1. Januar und für Beamte ab 1. März 1997. Die Versorgungsbezüge sind nahezu im erwarteten Rahmen angestiegen.

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

Übersicht 11
Anstieg der Personalausgaben in v.H.¹

Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997*
Baden-Württemberg	2,6	5,1	6,8	8,2	5,1	2,2	4,5	1,9	–0,4	1,0
Bayern	3,2	5,9	7,3	7,8	4,5	2,3	4,6	2,2	0,1	1,7
Berlin	2,9	4,9	39,1	14,8	6,7	1,3	0,4	0,1	–1,6	–1,6
Bremen	1,5	5,9	8,7	6,2	2,7	–8,54	3,3	–1,0	–0,6	0,7
Hamburg	1,4	5,3	7,3	6,8	4,4	1,9	3,2	–7,0	–0,7	–0,9
Hessen	2,2	4,8	6,8	7,3	4,9	2,2	4,8	1,6	1,0	1,0
Niedersachsen	2,0	5,4	6,7	7,0	4,2	2,3	3,8	1,2	0,6	0,6
Nordrhein-Westfalen	2,2	5,4	6,6	7,2	4,5	2,0	5,3	2,6	2,0	2,0
Rheinland-Pfalz	2,6	5,7	7,4	7,4	4,3	2,5	4,3	2,7	1,1	1,1
Saarland	2,0	4,7	6,7	5,7	2,6	1,4	3,3	1,2	–1,5	–0,3
Schleswig-Holstein	2,2	4,7	6,2	6,6	3,8	1,5	4,2	2,1	1,3	–0,9
Länder zusammen	2,4	5,3	6,92	7,03	4,13	1,93	4,13	1,63	0,73	1,2

¹ Steigerungssätze gegenüber dem Vorjahr gemäß Finanzberichten 1991–1999 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

* berechnet nach Bereinigung methodischer Umstellungen (u. a. durch Ausgliederungen) gemäß Dokumentation BMF 6/98

Bemerkungen des Rechnungshofs

In 1997 liegt das hessische Ergebnis somit in absoluten Zahlen wiederum knapp über dem durchschnittlichen Anstieg der Personalausgaben aller alten Länder (einschließlich Bremen und Hamburg). Berechnet nach Bereinigung methodischer Umstellungen (Anpassung der Haushaltsdaten 1996 an die in einigen Ländern geänderte Veranschlagung 1997) ergibt sich allerdings ein knapp unter dem Durchschnitt liegender Anstieg.

Sächliche Verwaltungsausgaben

- 31 Die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54 des Gruppierungsplans) lagen mit 1 724,3 Mio DM um 21,1 Mio DM bzw. 1,2 v.H. über dem Soll, aber um 23,5 Mio DM bzw. 1,3 v.H. unter dem Ist 1996.

Im einzelnen haben sie sich wie folgt entwickelt:

Übersicht 12
– Mio DM –

Ausgabeart	1996	1997		Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
	Ist	Soll	Ist		
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 747,8	1 703,2	1 724,3	21,1	- 1,3
davon:					
Geschäftsbedarf	25,3	28,2	23,9	- 4,3	- 5,5
Bücher, Zeitschriften	10,3	10,4	10,1	- 0,3	- 1,9
Post- und Fernmeldegebühren	156,4	161,1	152,0	- 9,1	- 2,8
Haltung von Fahrzeugen,	46,6	47,2	46,7	- 0,5	0,2
Geräte, Ausstattungen	81,9	55,4	71,2	15,8	-13,1
Dienst- und Schutzkleidung	12,0	13,0	12,2	- 0,8	1,7
Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und					
Räumen	225,7	247,3	230,7	-16,6	2,2
Mieten und Pachten	127,3	122,9	107,4	-15,5	-15,6
Unterhaltung der Grundstücke und Anlagen	162,8	167,6	155,7	-11,9	- 4,4
Unterhaltung des übrigen Grundvermögens	20,6	23,6	20,0	- 3,6	- 2,9
Verbrauchsmittel	67,1	66,7	68,6	1,9	2,2
Bibliotheken, Sammlungen	28,0	28,8	28,4	- 0,4	1,4
Lehr- und Lernmittel	55,2	56,1	52,4	- 3,7	- 5,1
Aus- und Fortbildung, Umschulung	17,8	22,0	18,1	- 3,9	1,7
Sachverständige, Gerichtskosten	11,9	15,8	12,7	- 3,1	6,7
Reisekosten	50,9	44,2	42,3	- 1,9	-16,9
Veröffentlichungen	12,4	11,6	11,5	- 0,1	- 7,3
Sachaufwand für Prüfung Außenstehender	9,5	10,8	9,5	- 1,3	0,0
Geräte für Fachaufgaben	22,5	27,5	23,4	- 4,1	4,0
Verfahrensauslagen	195,7	187,4	209,6	22,2	7,1
Andere Dienstleistungen ¹⁾	286,3	266,1	272,0	5,9	- 5,0
Steuern und Abgaben	10,4	9,5	7,2	- 2,3	-30,8
Nicht näher aufteilbarer Sachaufwand ²⁾	90,7	56,2	117,4	61,2	29,4
Globale Minderausgaben	0	0	0	0	0
Übrige Sachausgaben	20,5	23,8	21,3	- 2,5	3,9

¹⁾ Darunter:

03 62-538 71 (Dienstleistung Forsten)	31,5	26,5	30,7	+ 4,2	- 2,5
07 32-538 69 (Katastr.ämter, masch.Aufb.)	20,3	5,3	17,2	+11,9	-15,3
06 04-538 69 (Steuerverw. masch.Aufb.)	50,4	46,6	39,8	- 6,8	-21,0
08 42-538 03 (Ausländ. Flüchtlinge)	7,1	7,5	4,7	- 2,8	-33,8
08 43-538 04 (Aussiedler u. Flüchtlinge)	35,4	33,0	31,9	- 1,1	- 9,9

²⁾ Davon + 40,4 Mio DM Mehrausgaben im Bereich Wissenschafts- und Forschungsförderung (Hochschulen)

Planüberschreitungen ergaben sich 1997 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

Bemerkungen des Rechnungshofs

DV-Geräten, vor allem im Bereich der Steuerverwaltung. Alle weiteren sächlichen Verwaltungsausgaben unterschritten die jeweiligen Sollansätze.

Investitionsausgaben

- 32 Die Investitionsausgaben lagen 1997 mit 3 448,5 Mio DM um 272,4 Mio DM bzw. 7,3 v.H. unter dem Soll und um 317,2 Mio DM bzw. 8,4 v.H. unter dem Vorjahresergebnis.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sanken um 20,6 Mio DM oder 2,4 v.H. auf 843,9 Mio DM und lagen um 66,2 Mio DM unter dem Haushaltssoll. Ursächlich für die Sollunterschreitung waren insbesondere Minderausgaben bei der Krankenhausfinanzierung (–35,6 Mio DM), beim ÖPNV (–18,8 Mio DM), bei der Jugend- und Altenhilfe (–13,1 Mio DM) und bei den Altablagerungen/Altstandorten (–11,8 Mio DM).

Gegenüber 1996 sanken die Bauausgaben um 61,8 Mio DM oder 9,4 v.H. auf 593,6 Mio DM und blieben um 173,1 Mio DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 164,3 Mio DM beim Staatlichen Hochbau (Einzelplan 18).

Die übrigen Investitionen ermäßigten sich um 234,8 Mio DM bzw. 10,5 v.H. auf 2.011,0 Mio DM. Das Haushaltssoll wurde um 33,1 Mio DM unterschritten. Mehrausgaben gegenüber dem Soll ergaben sich insbesondere durch den Abbau von Haushaltsresten bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung (+157,0 Mio DM). Weniger als veranschlagt wurden insbesondere bei den Ausgleichsleistungen für Verkehrsverbünde nach § 8 Abs. 2 RegionalG (–130,0 Mio DM), bei den Darlehen und Zuschüssen im sozialen Wohnungsbau einschließlich Modernisierung (–35,4 Mio DM), beim Grunderwerb (–13,4 Mio DM), bei den Ausgaben nach dem Kindergartengesetz (–9,3 Mio DM) und beim Hochwasserschutz (–8,3 Mio DM) ausgegeben.

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

Übersicht 13
Entwicklung der Investitionsausgaben im hessischen Landeshaushalt
– Mio DM –

Bereich	Grp.	1996 Ist	1997			
			Soll e.N.	Ist	Mehr/ Weniger gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
Hochbau	712–759	400,2	520,7	356,5	–164,2	–10,9
Straßen- und Brückenbau	76, 77	209,6	203,8	196,7	– 7,1	–6,2
Sonstiger Tiefbau	78, 79	23,5	19,0	14,0	– 5,0	–40,4
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	711	22,0	23,2	26,3	3,1	19,5
Sacherwerb	81	227,2	193,8	216,4	22,6	– 4,8
Grunderwerb	82	46,6	67,1	53,7	– 13,4	15,2
Erwerb von Beteiligungen	83	3,1	16,1	16,4	0,3	x
Darlehen an öffentl. Bereich	85	22,0	23,0	18,0	– 5,0	–18,2
Darlehensvergabe	86	469,9	507,4	490,3	– 17,1	4,3
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87	33,0	44,8	44,0	– 0,8	33,3
Zuweisungen an öffentl. Bereich	88	1 264,7	961,3	1 040,4	79,1	–17,7
Zuschüsse an Dritte	89	1 043,8	1 140,8	975,8	–165,0	– 6,5
Investitionsausgaben zusammen	7, 8	3 765,7	3 720,9	3 448,5	–272,4	– 8,4
davon: Bauausgaben	7	655,4	766,7	593,6	–173,1	– 9,4
Investitionsförderung	8	3 110,3	2 954,2	2 854,9	– 99,3	– 8,2
Nachr.: Sachinvestitionen	7, 81, 82	929,2	1 027,6	863,7	–163,9	– 7,0

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

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 33 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ermäßigte sich von 11,8 v.H. in 1996 auf 11,0 v.H. und erreichte damit einen neuen absoluten Tiefstand. Gemessen an den Gesamtausgaben nach LFA veränderte sich die Quote von 13,2 v.H. auf 12,2 v.H.

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

Übersicht 14

Investitionsquoten*) der Länder

Land	1991	1995	1996	1997**)
Bayern	19,9	17,9 (118,9)	19,4 (20,3)	16,9 (17,9)
Rheinland-Pfalz	17,8	14,5	15,2	14,2
Hessen	15,4 (16,1)	12,6 (13,3)	11,8 (13,2)	11,0 (12,2)
Niedersachsen	12,3	12,2	12,6	12,2
Schleswig-Holstein	14,6	11,7 (13,7)	11,5	10,1
Nordrhein-Westfalen	14,0	11,6 (12,0)	11,2 (11,6)	10,6 (11,1)
Baden-Württemberg	13,2 (14,1)	11,2 (11,8)	10,7 (11,3)	10,6 (11,1)
Saarland	12,6	10,0	11,1	10,9

*) Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben in v.H., ab 1996 unter Berücksichtigung von Bahnreform

**) vorläufige Zahlen

() Zahlungen im Länderfinanzausgleich

Die investiven Ausgaben der alten Länder (ohne Berlin) gingen 1997 gegenüber dem Vorjahr um durchschnittlich 7,0 v.H. zurück, der Rückgang in Hessen betrug 8,4 v.H.

Die Konsolidierungserfordernisse der öffentlichen Haushalte erforderten auch 1997 zwingend Ausgabenkürzungen. Hiervon war abermals der Investitionsbereich stärker betroffen als der konsumtive Bereich. Dieses wachstums- und konjunkturpolitisch äußerst unbefriedigende Ergebnis ergibt sich aus dem Umstand, daß offensichtlich Kürzungen im Investitionsbereich einfacher durchsetzbar sind, als die Rückführung von konsumtiven Ausgaben. Im Hinblick auf konjunktur- und wachstumspolitische Erfordernisse sollten Ausgabenkürzungen zunächst und in erster Linie im konsumtiven Bereich vorgenommen werden.

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld

- 34 Nach dem Haushaltsplan (ohne Epl. 19)

1997 waren
Kreditaufnahmen von 6 436,0 Mio DM
vorgesehen.

Dazu kamen
vorzeitige Tilgungen 30,0 Mio DM
und ein Ermächtigungsrest aus
dem Vorjahr 1 000,0 Mio DM*)

Ermächtigungsrahmen 7 466,0 Mio DM

Dem stehen anrechenbare Kredit-
aufnahmen von insgesamt 7 457,5 Mio DM
gegenüber.

*) Die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungsreste ist auf 1 Mrd. DM begrenzt (§ 13 Abs. 7 HG 1997).

Der gesamte Ermächtigungsrahmen ist damit zu 99,9 v.H. ausgeschöpft worden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

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

Im Haushaltsplan 1997 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von	3 720,9 Mio DM
vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen aus Kreditauf- nahmen beim Bund und ähnlichem	1 054,8 Mio DM
und um die aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des kommunalen Finanzausgleichs	<u>626,1 Mio DM</u>

Investitionen netto	2 040,0 Mio DM
Nettokreditaufnahme	1 900,0 Mio DM

Die Nettokreditaufnahme unter-
schreitet die maßgeblichen In-
vestitionen lt. Haushaltsplan um
(= 6,9 v.H.).

140,0 Mio DM

Im Haushaltsvollzug 1997 sind
festzustellen:

Investitionsausgaben	3 448,5 Mio DM
./. Minderung	<u>1 482,0 Mio DM</u>
Investitionen netto	1 966,5 Mio DM
Nettokreditaufnahme	<u>2.891,5 Mio DM</u>

Die Nettokreditaufnahme über-
schreitet die maßgeblichen In-
vestitionen im Haushaltsvollzug
um
(= 47,0 v.H.).

925,0 Mio DM

Die durch Art. 141 Satz 1 HV und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO
gezogene Kredithöchstgrenze wird seit 1994 nicht mehr einge-
halten. Insgesamt stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Über-/Unterschreitung der Kredithöchstgrenze

Hj.	Soll – Mio DM –	Ist – Mio DM –
1994	– 35,3	+ 56,2
1995	– 110,8	+ 332,2
1996	– 2,1	+ 132,7
1997	– 140,0	+ 925,0

Die aktuelle Überschreitung übertrifft die Werte der Vorjahre um ein Vielfaches und bleibt – in absoluten Zahlen – nur noch knapp unter 1 Milliarde DM. Die Entwicklung zeigt sehr deutlich, daß eine diesem Trend nachhaltig entgegenwirkende haus-
haltswirtschaftliche Strategie immer dringlicher wird.

Der Hessische Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Bemerkungen seit 1995 eingehend mit der Überschreitung der Kredithöchstgrenze im Haushaltsvollzug befaßt. Er verweist insoweit auf seine bisherigen Ausführungen. Im übrigen bleibt der Ausgang der von einer Fraktion des Deutschen Bundestages erhobenen Organklage und Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht abzuwarten, die die Frage des Verstoßes gegen Art. 115 GG im Vollzug des Haushaltsgesetzes 1996 des Bundes klären soll.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 36 Nach dem Haushaltsgesetz 1997 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften und Garantien von zu übernehmen. 651,5 Mio DM
Es hat diesen Rahmen mit 41,4% 269,8 Mio DM ausgeschöpft.

Die Ausfallzahlungen für eingegangene Eventualverbindlichkeiten haben 1997 34,9 Mio DM betragen.

Die Ausfallzahlungen lagen 1992 noch bei 5,5 Mio DM und haben sich seitdem wie folgt entwickelt:

1993	7,2 Mio DM
1994	15,4 Mio DM
1995	12,5 Mio DM
1996	24,0 Mio DM
1997	34,9 Mio DM

Bei der Höchstmarke in 1997 ist zu berücksichtigen, daß allein auf zwei in gleicher Eigentümerschaft stehende Unternehmen Ausfallzahlungen von 18,95 Mio DM entfallen.

- 37 Zum Ende des Haushaltsjahres 1997 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schuld	Ende 1996 Mio DM	Veränderung Mio DM	Ende 1997 Mio DM
Schulden am Kreditmarkt	39 890,1	+2 104,7	41 994,9
Schulden im öffentlichen Bereich	1 976,4	— 28,9	1 947,5
Summe der Staatsschulden	41 866,5	+2 075,8	43 942,3
Bürgschaften und Garantien	1 196,2	+ 57,1	1 253,3
Gesamtsschuldenstand	43 062,7	+2 132,9	45 195,6

Abweichungen durch Runden

Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab, daß Bürgschaften und Garantien von insgesamt 39,3 Mio DM in der Übersicht der Staatsschulden (Anlage IX zur Haushaltsrechnung 1997) fehlen, da sie nicht in das Schuldbuch des Landes eingetragen wurden.

Die obige Aufstellung weicht insoweit von dem Landesschuldbuch ab.

In den Schulden am Kreditmarkt sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1997: 28,4 Mio DM [— 0,8 Mio DM]), der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Ende 1997: 16,0 Mio DM [— 6,0 Mio DM]) und Kassenkredite (Ende 1997: 220,0 Mio DM) enthalten.

- 38 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 1997:

Bruttokreditaufnahme	7 457,5 Mio DM
Tilgungen an Kreditmarkt	4 566,0 Mio DM
Nettokreditaufnahme 1997	2 891,5 Mio DM
Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1996 (6 583,5 Mio DM ./.	
4 408,8 Mio DM)	2 174,7 Mio DM
hat sie sich erhöht um:	716,8 Mio DM

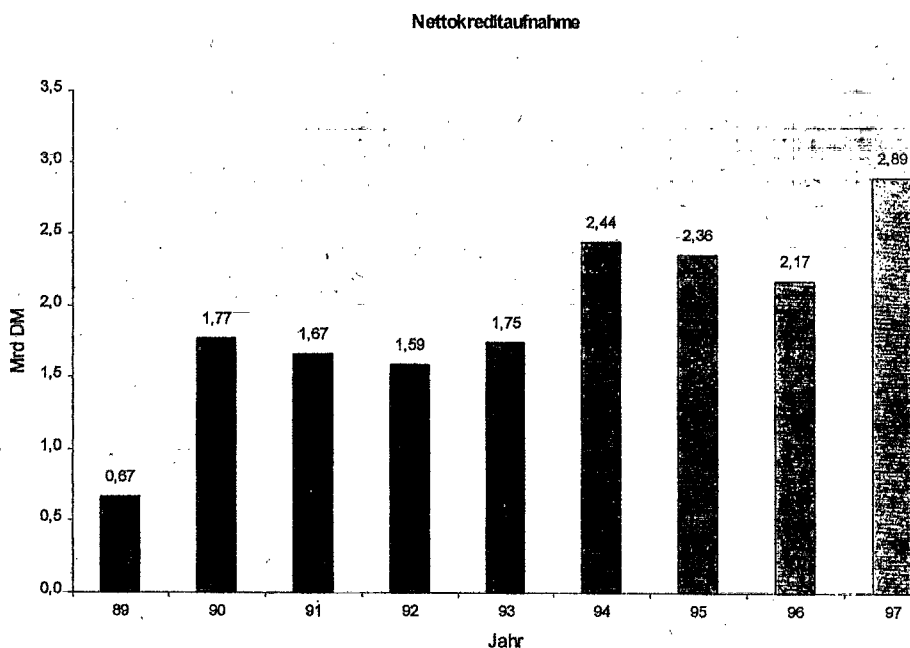
Zu Tz. 37

Die Feststellungen, dass Bürgschaften und Garantien von insgesamt 39,9 Mio. DM in der Übersicht der Staatsschulden in Folge unterbliebener Eintragungen in das Schuldbuch des Landes nicht ausgewiesen sind, sind zutreffend. Ursächlich hierfür ist ein Kommunikationsversehen insofern, als eine Garantieerklärung vom 27. Mai 1997 über 35 Mio. DM für Schadensverpflichtungen nach dem Atomgesetz und Bürgschaften zur Förderung von Neu- und Umbaumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen über insgesamt 4,3 Mio. DM nicht zur Eintragung in das Landesschuldbuch angemeldet worden sind. Die genannten Saldenstände sind im Januar und Februar dieses Jahres gemeldet und noch für den Haushalt 1998 berücksichtigt worden.

Für die Zukunft ist gegenüber den meldepflichtigen Referaten sichergestellt, dass Bestandsveränderungen unmittelbar angezeigt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Die Nettokreditaufnahme hat sich wie folgt entwickelt:



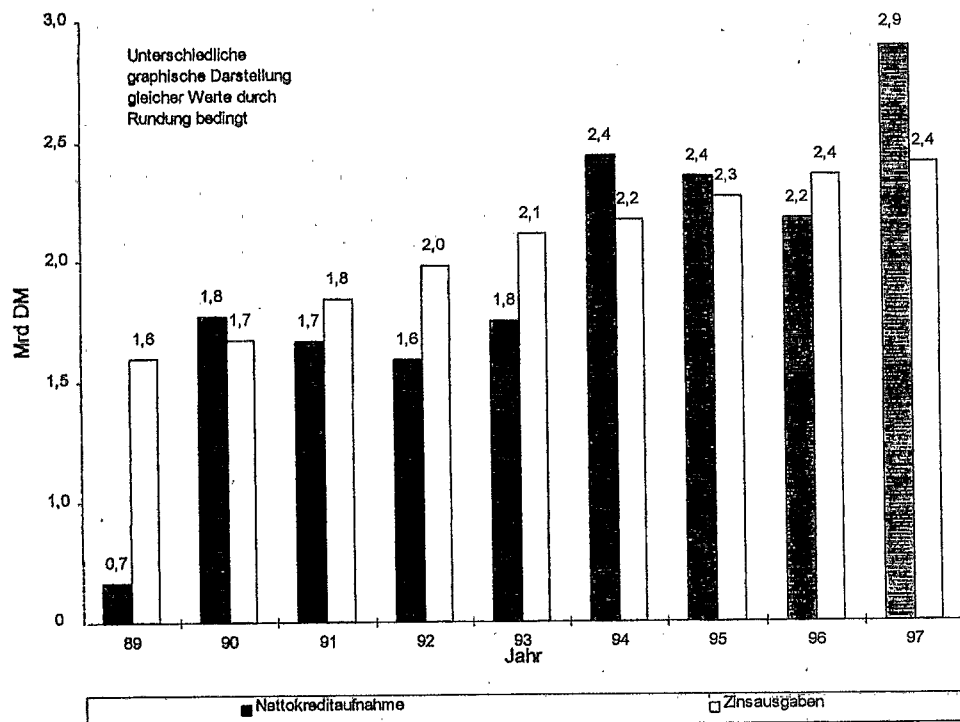
Von einer Sondersituation im Jahre 1976 abgesehen waren in den Jahren 1994, 1995 und 1996 die höchsten Nettokreditaufnahmen seit Bestehen des Landes zu verzeichnen. Nachdem in 1996 eine leichte Rückführung gelang, hat die Nettokreditaufnahme 1997 einen neuen absoluten Höchststand erreicht.

- 39 Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1997 Zinsen in Höhe von 2 413,4 Mio DM zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1996 von 2 358,9 Mio DM eine Mehrausgabe von 54,5 Mio DM

Gegenüber 1996 stiegen die Zinsausgaben um 2,3 v.H. Die Zinsausgaben aller alten Bundesländer (ohne Berlin) wuchsen um durchschnittlich 3,2 v.H.

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

Bemerkungen des Rechnungshofs



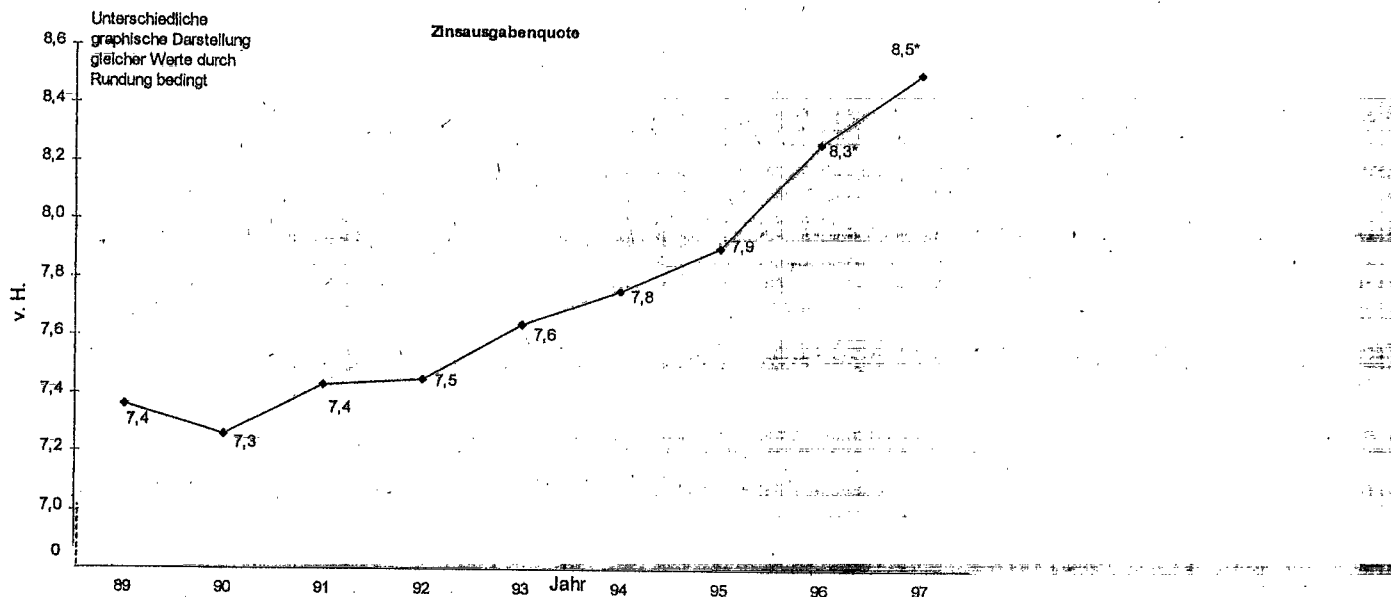
Die Differenz zwischen Netto-Neuverschuldung und Zinsausgaben wird üblicherweise als Haushaltsbeitrag bezeichnet. Die zuletzt positiven Haushaltsbeiträge der Jahre 1994, 1995 und 1997 waren nur durch die enorm hohe Netto-Neuverschuldung ermöglicht worden, die entsprechende Zinszahlungen in den Folgejahren bedingt. Dies verdeutlicht, daß das Kriterium Haushaltsbeitrag für sich genommen keine zuverlässige Aussage über einen Konsolidierungserfolg zuläßt.

Übersicht 15

Haushalts-jahr	Nettokredit-aufnahme Mio DM	Zinsaufwand Mio DM	verbleibende Einnahme Mio DM
1989	665,5	1 595,5	-930,0
1990	1 770,1	1 673,2	+ 96,9
1991	1 665,8	1 842,3	-176,5
1992	1 589,7	1 980,1	-390,4
1993	1 750,0	2 115,5	-365,5
1994	2 443,1	2 168,5	+274,6
1995	2 355,2	2 266,9	+ 88,3
1996	2 174,7	2 358,9	-184,2
1997	2 891,5	2 413,4	+478,1

- 41 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



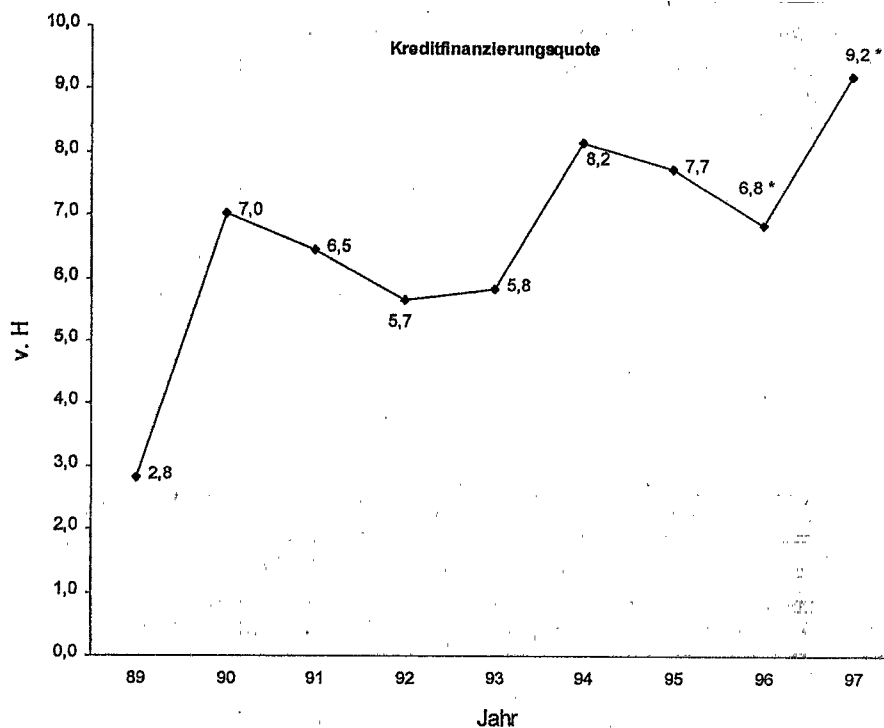
* Ausgaben ohne Bahnreform

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 1997 waren dann 8,5 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 54,5 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:

Bemerkungen des Rechnungshofs



* Ausgaben ohne Bahnreform

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 höchste Nettoneuverschuldung in der Geschichte des Landes stieg die Quote 1997 auf 9,2 v.H.

- 42 Eine weitere Aussage über die Haushaltsbelastung durch die Kreditaufnahme ermöglicht die Zins-Steuer-Quote (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 1997 mit 11,8 v.H. einen neuen Höchstwert erreicht.

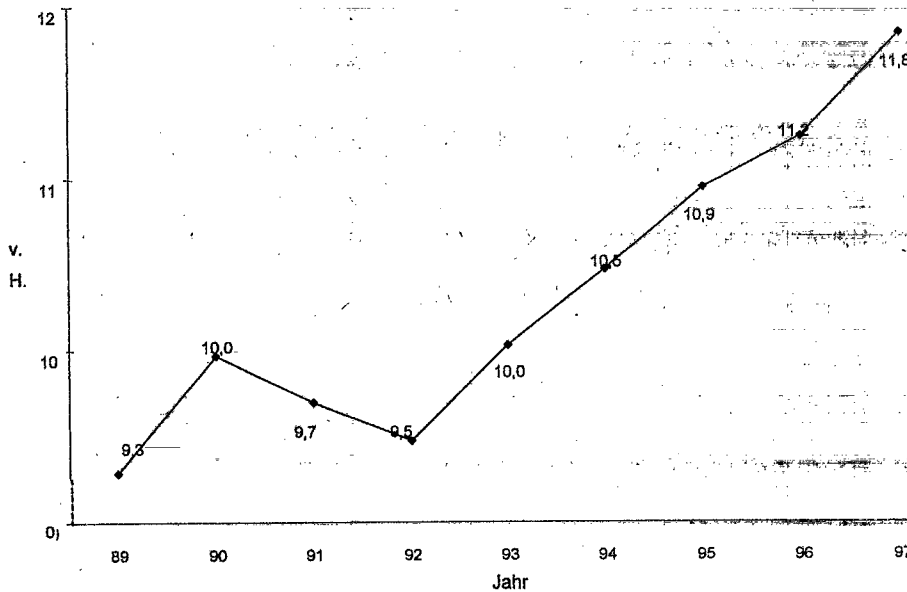
Übersicht 16

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
1997	2 413,4	23 461,3	3 079,3	20 382,0	11,8

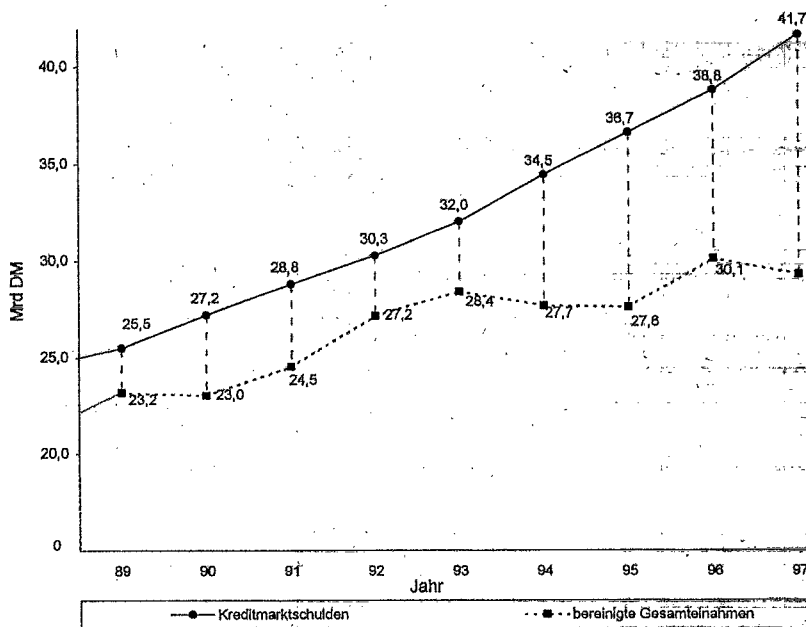
Bemerkungen des Rechnungshofs

Zins-Steuer-Quote



Die Zins-Steuer-Quote hängt vom Steueraufkommen nach LFA und von den Zinsausgaben ab. Während die Zinsausgaben trotz der günstigen Kapitalmarktentwicklung durch die hohen Nettokreditausgaben der Vorjahre ohne Unterbrechung angestiegen sind, zeigt das Steueraufkommen nach LFA Schwankungen. Der starke Anstieg der Quote in 1997 ist dann auch zu einem beträchtlichen Teil im Rückgang des Steueraufkommens (nach LFA) von 2,9 v.H. begründet.

- 43 Die Entwicklung von Kreditmarktschulden (ohne Kassenverstärkungskredite) 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

Bemerkungen des Rechnungshofs

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 auseinanderklaffte. Die Rekordverschuldung in 1997 führt bei gleichzeitigem Rückgang der Einnahmen zu einer Differenz zwischen Einnahmen und Schulden von 12,4 Mrd DM.

44 Zusammenfassend ist festzustellen:

Die Konzeption der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung hat durch die um 52,2 v.H. über dem Soll liegende rd. 2,9 Mrd DM hohe Nettoneuverschuldung in 1997 einen erheblichen Rückschlag erlitten. Mit dem erneut überproportional gewachsenen Schuldenberg nehmen auch die Zinsverpflichtungen beträchtlich zu. Dabei mußten bereits 1997 fast 12 v.H. der Steuereinnahmen für Zinsleistungen ausgegeben werden. Die in den kommenden Jahren steigenden Zinszahlungen schränken die haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume weiter ein. Bedenklich stimmt, daß konsumtive Ausgaben zu Lasten von Investitionen nicht zurückgeführt, sondern kreditfinanziert werden. Künftige Generationen werden so durch den Gegenwartskonsum belastet.

Der Rechnungshof stimmt der Auffassung der Landesregierung zu, daß es zur Rückführung der Staatsverschuldung und dem mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen Haushalts keine Alternativen gibt. Angesichts der erreichten Abgabenbelastung läßt sich eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung nur über die Ausgabenseite erreichen. Die Prioritäten beim unvermeidlichen Rückzug von Aufgabenfeldern müssen von der Politik gesetzt werden.

Verpflichtungsermächtigungen

45 Der Haushaltsplan 1997 weist Verpflichtungsermächtigungen von 5 116,2 Mio DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 375,8 Mio DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1997 folgende Zusagen erteilt:

	<u>Mio DM</u>
– für das Hj. 1998	1 095,8
– für das Hj. 1999	745,4
– für das Hj. 2000	374,0
– für spätere Hje.	266,5
zusammen	2 481,7

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 16,6 Mio DM.

Sondervermögen und Rücklagen

46 Der Bestand der allgemeinen Ausgleichsrücklage von 125,5 Mio DM verminderte sich um 117,0 Mio DM auf 8,5 Mio DM.

Die Rücklage nach dem Abwasserabgabengesetz verringerte sich von 132,1 Mio DM um 14,4 Mio DM auf 117,7 Mio DM, die Rücklage nach dem Grundwasserabgabengesetz von 313,8 Mio DM um 2,2 Mio DM auf 311,6 Mio DM und die Rücklage nach dem Sonderabfallabgabengesetz von 110,1 Mio DM um 33,2 Mio DM auf 76,9 Mio DM (vgl. insoweit Tz. 17).

Von Projekten im Rahmen der Modellversuche „Globalhaushalt“ sind bis Ende 1997 Rücklagen von 23,9 Mio DM, von den Mo-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

dellversuchen „Budgetierung“ Rücklagen von 27,4 Mio DM und von den Modellversuchen „Personalbudgetierung“ Rücklagen von 5,1 Mio DM (zusammen 56,4 Mio DM) angesammelt worden. Insgesamt wurden für Modellversuche an zum Teil auch kleineren Behörden 18 Rücklagen gebildet.

Einschließlich des Bestandes der Waldrücklagen von 26,6 Mio DM, einer Erhöhung der Schuldendienstrücklage auf 2,7 Mio DM, der auf 9,3 Mio DM angewachsenen Domänenrücklage und der Rücklage für die überörtliche Rechnungsprüfung von 2,0 Mio DM belief sich der Bestand an zweckgebundenen Rücklagen Ende 1997 auf 606,6 Mio DM (Ende 1996: 621,2 Mio DM).

Der Gesamtbestand an Rücklagen (einschließlich Ausgleichsrücklage, ohne Fonds und Stöcke) verminderte sich von 746,7 Mio DM Ende 1996 um 131,6 Mio DM auf 615,1 Mio DM Ende 1997. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1997 dargestellt.

Liegenschaftsvermögen

- 47 Nach Angaben des zuständigen Fachreferats beim HMdF konnte das Landesgrundbesitzverzeichnis nicht abgeschlossen werden, weil – wie im Vorjahr – die Meldungen 1997 über Flächenveränderungen bei den domänen- und forstfiskalischen Grundstücken bis zum Abschluß dieser Bemerkungen nicht vorlagen.

Zu Tz. 47

Die aktuelle summarische Zusammenstellung der Flächenveränderungsmeldungen für das Haushaltsjahr 1997 im domänenfiskalischen Streubesitz und forstfiskalischen Grundbesitz konnte seitens des Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz dem Ministerium der Finanzen erst mit Schreiben vom 11. November 1998 zur Verfügung gestellt werden.

Aufgrund technischer sowie personeller Probleme bei den hessischen Forstämtern im Zuge der fortschreitenden Umsetzung der Forststrukturreform und der Auflösung zahlreicher Dienststellen war eine Zusammenführung und Auswertung der bei der Landesanstalt für Forsteinrichtung, Waldforschung und Waldökologie eingegangenen Daten trotz größter Anstrengungen nicht früher möglich. Besonders aufwendig sind nach wie vor die notwendigen inhaltlichen Plausibilitätsprüfungen, die von dem derzeitigen EDV-Erfassungsprogramm nicht geleistet werden können.

Abhilfe wird erst mit einem modernen Liegenschaftsinformationssystem in Gestalt einer großen Grundstücksdatenbank geschaffen werden können.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

- 48 Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1997 insgesamt 11 832 965 234,50 DM (Vorjahr 11 694 592 460,14 DM).

Im Verlauf des Hj. 1997 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Bemerkungen des Rechnungshofs

Übersicht 17

	Stand 31. 12. 1996 Mio DM	Stand 31. 12. 1997 Mio DM	Veränderungen zum Vorjahr in v. H.
Darlehen	10 755,8	10 864,4	+ 1,0
davon entfallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Landesbedienstete	7 898,4	8 007,2	+ 1,4
Landwirtschaftsförderung	299,5	288,7	- 3,6
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	72,6	61,5	-15,2
Darlehen für kulturelle Zwecke	2 482,6	373,7	-84,9
Darlehen für sonstige Zwecke	2,7	2 133,2	+ x
Beteiligungen	938,8	968,5	+ 3,2
Wertpapiere	0	0	-
insgesamt	11 694,6	11 833,0	+ 1,2

Die auffällige Veränderung bei den Darlehen für kulturelle Zwecke und für sonstige Zwecke ist darin begründet, daß Darlehen nach §§ 6, 11 bis 13 Investitionsfondsgesetz ab 1997 nicht mehr bei denen für kulturelle, sondern bei denen für sonstige Zwecke geführt werden.

Bei den Beteiligungen ist darauf hinzuweisen, daß aus der seitherigen Hessischen Technologiestiftung die Hessische Technologiestiftung GmbH wurde. Das bisherige Stiftungsvermögen in Höhe von 21 162 800 DM wurde zum Stammkapital der GmbH, die zu 100 v. H. dem Land Hessen gehört. Die Änderung der Rechtsform erfolgte aus steuerlichen Gründen, da die Stiftungserträge körperschaftsteuerpflichtig sind, die Erträge der GmbH aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit jedoch nicht.

Das Grundkapital der zu 100 v. H. dem Land gehörenden Wirtschaftsförderung Hessen Investitionsbank AG, Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT), Wiesbaden, wurde durch Umwandlung einer offenen Rücklage in Grundkapital um 8 500 000 DM auf nunmehr 30 000 000 DM aufgestockt.

Rechnungsprüfung 1997

- 49 Die im wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1997 ist bis auf die Ist-Ausgaben 1997 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.

Bemerkungen des Rechnungshofs

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

- 50 Die in der Haushaltsrechnung 1997 nachgewiesenen Beträge stimmen mit Ausnahme der Anlage IX (vgl. Tz. 37) mit den Kassenrechnungen und Büchern 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 AUSSERHALB DER EINZELPLÄNE

Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studentenschaft

Haushaltspläne wurden nicht rechtzeitig genehmigt.

Bestimmungen über die Haushalts-, Wirtschafts- und Kassenführung wurden nicht beachtet.

Haushaltsmittel wurden für Zwecke verwendet, bei denen kein Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben besteht.

Der Präsident der Hochschule kam seiner Pflicht zur Rechtsaufsicht nicht nach.

- 51 Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften geprüft. Zuletzt war das Ergebnis seiner Prüfungen Gegenstand der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1991.

Der Rechnungshof hatte 1995 das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Kassel gebeten, die Haushalts-, Wirtschafts- und Kassenführung der Studentenschaft der Gesamthochschule Kassel für das Haushaltsjahr 1996 zu prüfen. Aufgrund der Prüfungsergebnisse sah sich der Rechnungshof veranlaßt, umgehend eine Prüfung für das Haushaltsjahr 1997 durchzuführen.

- 52 Es sind eine Vielzahl von Mängeln festgestellt worden, die mit den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen nicht zu vereinbaren sind.

Die Prüfungen führten u. a. zu folgenden Ergebnissen:

- Von den Löhnen werden teilweise Lohnsteuer und Sozialabgaben nicht abgeführt.
- Die Lohnsteuer wird vielfach nicht fristgerecht abgeführt.
- Bezüglich der oftmals aus dem Handvorschuß geleisteten Auszahlung von Honoraren an Referenten oder Künstler, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Inland haben, sind die Vorschriften über den Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen nicht beachtet worden.
- Die im Kassenbuch der Studentenschaft enthaltenen Abrechnungen sind vielfach nicht nachvollziehbar. So sind ausgewiesene Fehlbeträge bzw. Überschüsse von Veranstaltungen nicht korrekt ermittelt worden.
- Die Barkasse des von der Studentenschaft betriebenen Cafés wird von einer Vielzahl nicht autorisierter Personen geführt.
- Ein Nachweis des Vermögens wird im Café nicht geführt.
- Es wurden Veranstaltungen finanziell unterstützt, die eindeutig außerhalb der hochschulpolitischen Kompetenz der Studentenschaft liegen. Z.B.: Buchprojekt „Unruhiges Hinterland“ (Portraits aus dem Widerstand im Wendland), Druck einer Broschüre in türkischer Sprache über die „Grauen Wölfe“, Übernahme von Fahrtkosten für die Teilnahme am Euromarsch zum EU-Gipfel in Amsterdam.
- Die Buchführung weist Unzulänglichkeiten auf.
- Kassenbelege entsprechen häufig weder in förmlicher noch in sachlicher Hinsicht den Erfordernissen.

Im Hinblick auf die erheblichen Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung ist deren nachträgliche Behebung nicht in vollem Umfang realisierbar. Deshalb muß der Vermeidung solcher Mängel in Zukunft nicht nur vom AStA, sondern auch seitens der Aufsichtsbehörde Priorität eingeräumt werden.

Zu Tz. 52

Der Allgemeine Studentenausschuss (AStA) der Studentenschaft der Universität Gesamthochschule Kassel (GHK) hat einen Steuerberater mit seiner Lohnbuchhaltung beauftragt, um die festgestellten Mängel in seiner Haushaltsführung künftig zu vermeiden. Die für das Jahr 1997 erforderlichen Berichtigungen gegenüber dem Finanzamt sind von dem Steuerberater vorgenommen worden. Laut Mitteilung des AStA sind dem Finanzamt im Mai 1998 berichtigte Lohnsteuer-Anmeldungen für das gesamte Jahr 1997 zugegangen. Im Mai 1998 ist dem Finanzamt eine einmalige Einzugsermächtigung zur Buchung der Steuerschuld 1997 erteilt worden. Die Sozialversicherungsbeiträge sind vom AStA am 1. Oktober 1998 überwiesen worden.

Die Zahlungen von Honoraren an Referenten und Künstler werden nach einem Bericht des Präsidenten an der GHK nunmehr fast ausschließlich unbar getätigt. Der AStA hat mitgeteilt, dass ein Formblatt zur Abrechnung der Honorare entwickelt wurde. Der Präsident der GHK hat den AStA auf die Vorschriften über den Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen und auf die korrekte Führung der Barkasse des von der Studentenschaft betriebenen Cafés hingewiesen.

Ein Inventarverzeichnis zum Nachweis des Vermögens des Cafés wurde vom AStA für einen Teilbereich erstellt. Die Übersendung eines vollständigen Verzeichnisses hat der Präsident der GHK beim AStA angefordert.

Mit Verfügung vom 10. August 1998 hat der Präsident der GHK die Aktivitäten und Ausgaben der Studentenschaft seiner Hochschule, die eindeutig außerhalb der hochschulpolitischen Kompetenz der Studentenschaft liegen, im Rahmen der Rechtsaufsicht beanstandet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 53 Der Rechnungshof hat in einem Schreiben vom 14. Januar 1998 die Auffassung vertreten, daß die Rechtsaufsicht ihren Verpflichtungen nicht ausreichend nachgekommen ist.

Beispielhaft wird darauf hingewiesen, daß zum Prüfungszeitpunkt vom Präsidenten der Gesamthochschule Kassel die Haushaltspläne der Jahre 1995 bis 1997 noch nicht genehmigt worden waren. Die ungenügende Tätigkeit der Aufsicht steht nach Auffassung des Rechnungshofs in einem Zusammenhang mit den erheblichen Mängeln bei der Ausführung des Haushaltsplans.

- 54 Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat dem Rechnungshof mit Schreiben vom 15. Juni 1998 u. a. mitgeteilt, daß der Präsident der Gesamthochschule Kassel die Genehmigungen der Haushaltspläne versehentlich unterlassen habe. Aufgrund der dargestellten Unzulänglichkeiten und unter Hinweis auf die früheren Feststellungen ist dies zu monieren.

Die Belegführung des AStA im Haushaltsjahr 1998 hat sich erheblich verbessert. Im Rahmen der vom Präsidenten der GHK im Jahre 1998 verhängten Haushaltssperre wurde eine große Anzahl der Belege durch Mitarbeiter der Haushaltsabteilung der GHK überprüft und akzeptiert.

Zu Tz. 53 und 54

Es trifft zu, dass die Zustimmung des Leiters der Hochschule zu dem Haushaltsplan für das Jahr 1997 der Studentenschaft der GHK nicht rechtzeitig erteilt wurde. Dies ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass der Haushaltsplan von der Studentenschaft nicht – wie es das Hessische Hochschulgesetz vorsieht – dem Präsidenten der GHK vorgelegt wurde.

Es trifft ebenfalls zu, dass sowohl für das Haushaltsjahr 1996 als auch für das Haushaltsjahr 1997 eine Reihe von Mängeln bei der Haushaltsführung der Studentenschaft festgestellt wurde. Ende November 1997 haben sowohl Mitglieder des studentischen Rechnungsprüfungsausschusses als auch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Kassel den Präsidenten der GHK auf eine Reihe von Mängeln bei der Haushaltsführung hingewiesen.

Im Einzelnen wurden daraufhin folgende Maßnahmen durch den Präsidenten der GHK getroffen, die teilweise von intensiven und langwierigen Gesprächen begleitet wurden:

1. Der Präsident der GHK hat den AStA unverzüglich unter Fristsetzung bis zum 5. Januar 1998 aufgefordert, zu den Vorwürfen im Einzelnen Stellung zu nehmen sowie die noch nicht genehmigten Haushaltspläne, die den Haushalt betreffenden Beschlüsse des Studentenparlaments und die jeweiligen Jahresabschlüsse vorzulegen. Nachdem der AStA die gesetzte Frist hat verstreichen lassen und erst am 6. Januar um Verlängerung gebeten hat, wurde ihm eine erneute Frist bis zum 13. Januar 1998 gesetzt. Gleichzeitig wurde der Studentenschaft ein Ordnungsgeld in Höhe von 5000 DM angedroht. Der AStA wurde in diesem Schreiben außerdem nachdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Sperre der Beiträge ganz oder teilweise erfolgen könne, wenn der AStA Beiträge rechtswidrig für Angelegenheiten verwendet, die mit der Aufgabenstellung der Studentenschaft nicht vereinbar sind. Weitere Verfügungen über Mittel der Studentenschaft könnten untersagt werden, wenn die erhobenen Vorwürfe nicht hinreichend aufgeklärt würden.
2. Mit Schreiben vom 18. Dezember 1997 war der AStA aufgefordert worden, den Haushaltsplan für das Jahr 1998 vorzulegen. Er wurde gleichzeitig auf die Restriktionen einer vorläufigen Haushaltsführung hingewiesen. Mit Schreiben vom 9. Februar 1998 wurden diese Hinweise näher erläutert.

Stellungnahme der Landesregierung

3. Mit Schreiben vom 17. Februar 1998 wurde der AStA aufgefordert, für die Monate Januar und Februar unverzüglich durch Offenlegung der Ausgaben nachzuweisen, dass sich der AStA an die geltenden Restriktionen hält.
4. Ebenfalls mit Schreiben vom 17. Februar 1998 wurde dem AStA mitgeteilt, dass die Zustimmung zu dem vom Finanzreferenten am 26. Januar 1998 vorgelegten Haushalt für das Haushaltsjahr 1998 vorläufig noch nicht erteilt werde. Die nicht ausreichende Stellungnahme vom 13. Januar 1998, das Fehlen des Jahresabschlusses für das Jahr 1997 sowie die erforderliche Beseitigung einiger Unklarheiten und die ausstehenden Erklärungen von Änderungen gegenüber dem Haushalt 1997 standen der Genehmigung des Haushalts entgegen.
5. Nachdem der zuständige Finanzreferent des AStA in einem Gespräch am 6. März zugesichert hatte, den Jahresabschluss sowie die Ausgabenbelege für die Monate Januar und Februar bis zum 13. März 1998 vorzulegen sowie die angeforderten Erklärungen zum Haushalt 1998 abzugeben, wurde der Studentenschaft letztmalig eine Frist bis zum 26. März 1998 eingeräumt. Auch diese Frist wurde nicht eingehalten.
6. Bereits aufgrund der ersten, allerdings nicht ausreichenden Stellungnahme vom 13. Januar 1998 des AStA zu den Feststellungen des studentischen Rechnungsprüfungsausschusses hat der Präsident der GHK durch zahlreiche Hinweise außerdem den für die Studentenschaft verbindlichen rechtlichen Rahmen erläutert.
7. Die mangelnde Mitwirkung des AStA, insbesondere des bis zum 31. März 1998 amtierenden Finanzreferenten, bei der Aufklärung der festgestellten Differenzen zwischen den Bankbelegen und dem Kassenjournal (der sich unter anderem in der Nichteinhaltung der jeweils gesetzten Fristen gezeigt hat), der Umfang der festgestellten und nicht ausgeräumten Mängel sowie der fehlende Nachweis einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung haben den Präsidenten der GHK veranlasst, am 27. März 1998 eine Haushaltssperre zu verhängen.
8. Mit dieser Haushaltssperre wurde die Verpflichtung ausgesprochen, wöchentlich Nachweise über die getätigten Ausgaben vorzulegen. Ausgenommen von der Haushaltssperre waren Zahlungen, die in der Erfüllung der offenen Verbindlichkeit bestanden, wie z.B. die Zahlung der Aufwandsentschädigungen für die amtierenden AStA-Referentinnen und AStA-Referenten und Vergütungen für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, Kosten für Telefon und Büromaterial. Ausnahmen wurden vom Präsidenten der GHK zugelassen, wenn die Notwendigkeit der

Stellungnahme der Landesregierung

Ausgaben hinreichend begründet wurde. In diesem Verfahren sind ebenfalls eine Reihe von rechtsaufsichtlichen Hinweisen – bis zum Untersagen von Zahlungen – gegeben worden.

9. Aufgrund der vorgelegten Prüfungsmitteilungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Kassel für das Jahr 1996 und die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs für das Jahr 1997 sind eine Reihe von Ausgaben der Studentenschaft für Aktivitäten, die nicht zu den Aufgaben der Studentenschaft gehören, beanstandet worden. Im Haushaltsjahr 1997 waren dies:
 - Veranstaltung am 4. Mai 1997 im Autonomen Zentrum Bazille zum Thema „Die Rebellion der Habenichtse!“ (Kampf für Land und Freiheit gegen deutsche Kaffee-Barone in Chiapas) mit 500,00 DM,
 - Veranstaltung der PDS Hochschulgruppe zum Thema „Mexiko in Aufruhr“ (Unterstützung des Komitee des Lucha) mit 500,00 DM,
 - Unterstützung des Buchprojektes „Unruhiges Hinterland“ (Portraits aus dem Widerstand im Wendland) mit 2 000,00 DM,
 - Druck einer Broschüre in türkischer Sprache über die „Grauen Wölfe“ mit 917,00 DM,
 - Zahlung von 600,00 DM Honoraren an den türkischen EMEK-Solidaritätsverein anl. einer Veranstaltung am 17. April 1997 im DGB-Haus, Kassel (Presse- u. Medienfreiheit in der Türkei),
 - Fahrtkosten in Höhe von 2 555,00 DM für die Teilnahme am Euromarsch zum EU-Gipfel in Amsterdam am 14. Juni 1997,
 - Übernahme von Fahrtkosten anl. eines Castor-Treffens am 7. Juni 1997 in Hamburg in Höhe von 80,80 DM,
 - Erwerb von Plakaten „Castor-Alarm“ zum Preis von 135,00 DM,
 - Materialkosten anl. der Demonstration „Achtung Castor“ am 16. Dezember 1997 am Bahnhof Wilhelmshöhe von 271,74 DM.
10. Durch die im Zusammenhang mit der Sperre stattgefundenen Gespräche und schriftlichen Hinweise ist von Seiten der Hochschulleitung nachdrücklich darauf hingewirkt worden, dass die für die Vorjahre festgestellten Mängel vermieden werden.
11. Seit Anfang 1998 unterstützen zwei Mitarbeiter der Haushaltsabteilung die zuständige Mitarbeiterin der GHK bei der Überprüfung der Haushalts-, Wirtschafts- und Kassenführung der Studentenschaft.
12. Die Nutzung eines entsprechenden Wiedervorlagensystems trägt dazu bei, dass die Organe der Studentenschaft gegebenenfalls mit rechtsauf-

Stellungnahme der Landesregierung

sichtlichen Maßnahmen dazu angehalten werden, die verabschiedeten Haushalte, den Jahresabschluss, den Entlastungsbeschluss sowie die Protokolle des Studentenparlaments regelmäßig und in den dafür vorgesehenen Fristen vorzulegen.

Der AStA, der sich seit dem 1. April 1998 aus anderen Mitgliedern zusammensetzt, weil die Amtszeit des vorhergehenden AStA abgelaufen war, hat nach intensiver Beratung und aufgrund konkreter Hinweise durch die Hochschulleitung außerdem selbst eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die ebenfalls darauf abzielen, die beanstandeten Mängel künftig zu vermeiden.

1. Die Konten der sogenannten „Autonomen Referate“ wurden unverzüglich gesperrt und die bestehenden Untervollmachten widerrufen.
2. Das Buchungs- und Belegverfahren wurde durch den neuen Finanzreferenten des AStA, der gelernter Bankkaufmann ist, umgestellt.
3. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1999 enthält als Fußnoten Hinweise zu den Abrechnungsmodalitäten für die Einzelpläne. Dadurch wird klargestellt, in welchen Fällen z. B. Genehmigungen des Studentenparlaments erforderlich sind und monatliche Abrechnungen vorgelegt werden müssen.
4. Bereits im Januar 1998 hat das Studentenparlament eine Finanzordnung verabschiedet, die detaillierte Regelungen für die Haushaltsführung und Buchführung enthält.

Die Haushaltssperre konnte am 10. August 1998 wieder aufgehoben werden, nachdem durch den Wechsel der AStA-Mitglieder, insbesondere in der Person des Finanzreferenten, eine erhebliche Verbesserung in der Haushaltsführung der Studentenschaft eingetreten war. Eine Überprüfung des Kassenbuches und des Kassenjournals hatten keinerlei Anlass zu Beanstandungen ergeben.

Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteilungen vom 29. Juni 1998 festgestellt, dass eine Behebung der festgestellten erheblichen Mängel nicht im vollen Umfang realisierbar ist. Er hat eine Bestandsaufnahme zum Abschluss 1997 empfohlen, auf der für die Zukunft aufgebaut werden könne. Der AStA hat im Rahmen seiner Möglichkeiten und aufgrund intensiver Beratung, Hinweise und vieler Anstöße versucht, die Mängel zu beseitigen. So wurden die zu leistende Lohnsteuer und Sozialabgaben nachträglich abgeführt. Mit der Lohnbuchhaltung wurde ein Steuerberater beauftragt, der die für das Jahr 1997 erforderlichen Berichtigungen gegenüber dem Finanzamt vorgenommen hat. Daneben hat der AStA einen eigenen Leitfaden für die Abrechnung von Vorschüssen, Veranstaltungen und Honoraren entwickelt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 55 Der Präsident der Gesamthochschule Kassel hatte nach Feststellung ähnlicher Mängel bereits 1986 dem Rechnungshof gegenüber erklärt, daß er dafür Sorge tragen wolle, daß für die Rechnungsführung der Studentenschaft künftig eine Verwaltungsfachkraft eingesetzt wird. Dies war bis Ende 1997 nicht geschehen. Die dadurch erhoffte Verbesserung der Rechnungsführung bei der Studentenschaft konnte zwangsläufig nicht realisiert werden.
- 56 Hinsichtlich der Einstellung einer Verwaltungsfachkraft bei der Studentenschaft hat das Fachministerium dem Rechnungshof mitgeteilt, daß die Studentenschaft gegen die damalige Verfügung der Hochschulleitung ein Verfahren beim Verwaltungsgericht Kassel eingeleitet hatte, das am 2. Februar 1988 durch Vergleich beendet worden ist. Nach dem Vergleich hat der damalige Vorsitzende des AStA erklärt, daß die Studentenschaft die Frage der Einstellung einer Verwaltungsfachkraft zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Buchführung prüfen werde. Erst nach Beginn der örtlichen Prüfung des Haushaltsjahres 1996 hat der AStA nunmehr eine Studentin stundenweise für buchhalterische Tätigkeiten eingestellt. Auch in diesem Falle hat nach Auffassung des Rechnungshofs die Rechtsaufsicht über Jahre hinweg versagt, da sie sich über das Prüfungsergebnis nicht zeitnah hat berichten lassen und nicht nachdrücklich für die Behebung der Mängel in der Verwaltung eintrat.
- 57 Der Präsident der Gesamthochschule Kassel hat dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst am 15. Mai 1998 berichtet, daß das Studentenparlament und der Allgemeine Studentenausschuß aufgrund der zahlreichen Beanstandungen nunmehr von der Notwendigkeit der Einstellung einer hauptamtlichen Verwaltungsfachkraft zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Buchführung überzeugt seien. Allerdings sollten zuvor noch „einige Punkte“ abschließend geklärt werden. In Anbetracht der desolaten Haushaltsführung moniert der Rechnungshof die erneute Verschiebung.
- 58 Abschließend hatte das MWK in seiner genannten Stellungnahme dargelegt, daß es den Präsidenten der Gesamthochschule Kassel mit Schreiben vom 20. April 1998 gebeten habe, sicherzustellen, daß die Rechtsaufsicht über die Studentenschaft zukünftig im erforderlichen Umfang wahrgenommen werde. Die Hochschulleitung habe dies zugesagt.

Die Jahresabschlüsse 1996 und 1997 sind vom AStA neu erstellt und dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Kassel am 14. September 1998 vorgelegt worden.

Zu Tz. 55 bis 58

Nach wiederholten Aufforderungen durch den Präsidenten der GHK hat der AStA die Stelle einer Verwaltungsfachkraft ausgeschrieben. Nach Ablauf der Bewerbungsfrist, innerhalb derer 30 Bewerbungen eingegangen sind, werden nunmehr die Auswahlgespräche vorbereitet.

Sowohl die Ausführungen des Rechnungshofs zur Einstellung einer Verwaltungsfachkraft als auch der hergestellte Zusammenhang zwischen der verspäteten Genehmigung der Haushaltspläne und den erheblichen Mängeln bei der Ausführung des Haushaltsplanes machen deutlich, daß der Rechnungshof die der Rechtsaufsicht zur Verfügung stehenden Möglichkeiten überschätzt. Der 1988 geschlossene Vergleich kam nur deshalb zustande, weil das Verwaltungsgericht Kassel deutlich zum Ausdruck gebracht hat, daß eine Durchsetzung der Einstellung einer Verwaltungsfachkraft mit rechtsaufsichtlichen Mitteln nicht erfolgreich sein könne. Die hergestellte Verbindung zwischen der verspäteten Genehmigung der Haushaltspläne und den erheblichen Mängeln bei der Ausführung der Haushaltspläne verkennt auch die Reichweite der dem Präsidenten der GHK eingeräumten Rechtsaufsicht, die sich nur auf die rechtliche Kontrolle der Haushaltsführung und dabei in erster Linie auf den Haushaltsplan erstreckt. Qua Rechtsaufsicht läßt sich nicht kontrollieren, wie der Haushaltsplan vollzogen wird, wofür im Einzelnen Ausgaben getätigt werden oder ob die für die Haushalts- und Kassenführung, insbesondere die Buchhaltung, zu beachtenden rechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Die Hochschulleitung, der nunmehr abschließend die Rechtsaufsicht über die Studentenschaft obliegt, kann nur dann tätig werden, wenn ihr Mängel bei der Haushaltsführung bekannt werden. Die Möglichkeiten der Rechtsaufsicht, vorbeugend tätig zu werden, sind auf Hinweise und Androhung rechtsaufsichtlicher Maßnahmen für den Fall der Wiederholung von Rechtsverstößen begrenzt. Die Pflicht zur Genehmigung der Haushalte sowie die vorgesehene Zustimmung des Präsidenten der GHK zur Entlastung allein gewährleisten jedenfalls nicht, daß Mängel bei der Haushaltsführung vermieden werden.

Die Studentenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet nach § 99 HHG ihre Angelegenheiten selbst. Sie ist damit primär auch selbst für die ordnungsgemäße Verwaltung ihrer Mittel verantwortlich. Nach § 100 Abs. 5 HHG prüft ein vom Studentenparlament zu wählender Rechnungsprüfungsausschuß die Rechnung der Studentenschaft vor der Entscheidung über die Entlastung des AStA. Haushaltsplan und die Entlastung des AStA durch

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 59 Der Rechnungshof fordert, daß die Rechtsaufsicht mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln das Finanzgebaren der Studentenschaft verfolgt. Dies um so mehr, als es aufgrund der Rechtsprechung nicht möglich ist, Schadensersatzansprüche gegenüber den Mitgliedern des Allgemeinen Studentenausschusses durchzusetzen. Für den Rechnungshof ist es aufgrund der wiederholt dargestellten Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Allgemeinen Studentenausschüsse und im Hinblick auf die von der Studentenschaft verwalteten und nicht unbedeutlichen Mittel – insbesondere Beiträge der Studierenden – unumgänglich, daß die Rechtsaufsicht den Gesetzesvorgaben folgt.

das Studentenparlament bedürfen der Zustimmung der Leitung der Hochschule.

Es ist davon auszugehen, dass durch die in der Hochschule getroffenen Maßnahmen sowie durch die im Rahmen der Studentenschaft getroffenen Festlegungen ein Teil der festgestellten Mängel in der Zukunft auszuschließen sind. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass studentische Zwangsbeiträge auch künftig für Maßnahmen ausgegeben werden, die nicht zu den Aufgaben der Studentenschaften gehören.

Zu Tz. 59

Der Präsident der GHK hat mit Bericht vom 18. März 1999 u. a. auf Folgendes hingewiesen:

1. Die Rechtsaufsicht über die Studentenschaft ist eine von vielen gesetzlichen Aufgaben der Hochschulleitung. Beim Einsatz der Haushaltsmittel für diese Aufgaben ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verfahren und das Gewicht dieser Aufgabe gegenüber dem der anderen Aufgaben abzuwägen.
2. Jede kostenträchtige Rechtsaufsichtsmaßnahme geht zu Lasten der zentralen Hochschulaufgaben in Lehre und Forschung. Angesichts der äußerst knappen Mittel sind Prioritätsentscheidungen erforderlich.
3. Der Aufwand für die Rechtsaufsicht ist aus Haushaltsmitteln zu bestreiten, während die zu kontrollierenden Mittel keinen Teil des Staatshaushaltes darstellen, sondern von den Studierenden selbst erbrachte Beiträge sind.
4. Die vom Hochschulrecht vorgesehenen Sanktionen treffen nicht die handelnden Personen, sondern die Studentenschaft in ihrer Gesamtheit. Persönliche Verantwortung der für die Studentenschaft Handelnden ist im Hochschulrecht nicht vorgesehen. Die für Rechtsaufsicht anfallenden Kosten können der Hochschule nicht aus den studentischen Beiträgen erstattet werden.
5. Der Gesetzgeber hat im neuen Hochschulrecht 1998 die Mittel der Rechtsaufsicht reduziert. Die Einwirkungsmöglichkeit durch die früher vorgesehene Beratungsaufgabe (§ 71 Abs. 2 HHG alt) hat der Gesetzgeber der Hochschulleitung ebenso entzogen wie die Prüfungsmöglichkeit aufgrund der Vorlagepflicht der Prüfungsergebnisse des studentischen Rechnungsprüfungsausschusses (§ 71 Abs. 1 HHG alt). Durch die Erweiterung des Aufgabenbereichs der verfassten Studentenschaft in § 99 HHG ist die Rechtsaufsicht zurückgedrängt und der Handlungsspielraum der verfassten Studentenschaft erweitert worden.

Angesichts der in den Jahren 1996 und 1997 festgestellten gravierenden Mängel in der Haushaltsführung der Studentenschaft der GHK ist die Landesregierung der Auffassung, dass der Präsident der GHK die Rechtsaufsicht über die Studentenschaft seiner

Stellungnahme der Landesregierung

Hochschule in jedem Fall im erforderlichen Umfang wahrzunehmen hat. Dass dies möglich ist, zeigt die stringente Praxis der Rechtsaufsicht seit 1998.

Die im Einzelnen bedenkenswerten Hinweise des Präsidenten der GHK können – solange die verfasste Studentenschaft in bisheriger Form bestehen bleibt – nicht dazu führen, dass die gesetzlich vorgeschriebene Rechtsaufsicht über die Studentenschaft unter Wirtschaftlichkeitserwägungen ausgehöhlt wird. Die Landesregierung hat die Hochschulleitungen angehalten, die vorhandenen Rechtsaufsichtsmittel einzusetzen.

BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELPLÄNEN 03 UND 08**Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wiedergutmachungsverwaltung**

(Kap. 03 12 und 08 01)

Die Aufgaben der Wiedergutmachungsverwaltung sind weitestgehend erfüllt. Die derzeit verwendeten Planstellen und Stellen sollten deshalb ab sofort im Haushaltsplan kenntlich gemacht und mit kw-Vermerken versehen werden.

- 60 Nach dem Ende der NS-Gewaltherrschaft und dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz – BEG –) wurden auch in Hessen zahlreiche Ansprüche geklärt und laufende Rentenzahlungen bewilligt. Seit dem Abschluß dieser Arbeiten infolge des BEG-Schlußgesetzes aus dem Jahre 1965 obliegt der Verwaltung neben der Überwachung und Anpassung laufender Rentenzahlungen im wesentlichen nur noch die Bearbeitung von Anträgen auf Erstattung von Heilverfahrenskosten, Neufestsetzung von Renten nach § 206 BEG (sog. Verschlimmerungsanträge), Zweitbescheiden und von sonstigen Anfragen und Anträgen.

Auch die Verabschiedung der Richtlinien der Hessischen Landesregierung über Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen aus dem Hessischen NS-Härfonds im Jahre 1991 hat nichts an der insgesamt rückläufigen Entwicklung der Aufgaben und Arbeitsmengen geändert. Die Richtlinien sehen zwar die Anerkennung bzw. Entschädigung von Opfern vor, die bisher keine oder unzureichende Leistungen erhalten haben und in Hessen leben. Mit bislang insgesamt etwa 1 600 Anträgen dürfte jedoch auch dieser Personenkreis nach Einschätzung der Verwaltung seine Anträge bereits zum allergrößten Teil eingereicht haben.

- 61 Viele Opfer nationalsozialistischer Gewalt- bzw. Unrechtsmaßnahmen sind mittlerweile verstorben, die noch lebenden Geschädigten haben zwischenzeitlich ein hohes Alter erreicht. Die Anzahl der Rentenzahlfälle als maßgebliche Größe zur Bestimmung der noch verbleibenden restlichen Arbeitsmengen und des entsprechenden Personaleinsatzes ist von noch rd. 14 500 im Jahr 1980 auf rd. 7 200 zu Beginn des Jahres 1998 zurückgegangen und wird künftig weiter abnehmen. Etwa um das Jahr 2005 wird ein zunehmend beschleunigter Rückgang erwartet. Die Verwaltung plant, der Entwicklung „insoweit Rechnung zu tragen, als durch altersbedingtes Ausscheiden der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freiwerdende Stellen nicht mehr besetzt werden.“
- 62 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die derzeit für Zwecke der Wiedergutmachungsverwaltung verwendeten Planstellen und Stellen ab sofort im Haushaltsplan als solche kenntlich zu machen und in Anbetracht der zu erwartenden Entwicklung allesamt mit kw-Vermerken zu versehen. Davon wären nach seinen Feststellungen 3,5 Planstellen und Stellen beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (Kapitel 08 01) und rd. 13 Planstellen und Stellen beim Regierungspräsidium Darmstadt (Kapitel 03 12) betroffen.
- 63 Das Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat in seiner im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit erstellten Stellungnahme ausgeführt, die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen zum Stand der Aufgabenerfüllung entsprächen weitgehend den tatsächlichen Verhältnissen. Die Aufgabenbereiche „Heilverfahren“ und „Verschlimmerungsanträge“ seien allerdings wegen des hohen Alters der Leistungsempfänger durch eine zunehmend intensivere Betreuung mit entsprechendem Arbeits- und Zeitaufwand gekennzeichnet. Im übrigen habe

Zu Tz. 60 bis 64

Der Rechnungshof hält es in Anbetracht der in der Wiedergutmachungsverwaltung zu erwartenden Entwicklung für erforderlich, die derzeit für Zwecke der Wiedergutmachungsverwaltung verwendeten Planstellen und Stellen sowohl beim Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit – Kap. 08 01 – (3,5 Stellen) als auch beim Regierungspräsidium Darmstadt – Kap. 03 12 – (13 Stellen) ab sofort im Haushaltsplan als solche kenntlich zu machen und in Anbetracht der zu erwartenden Entwicklung allesamt mit kw-Vermerken zu versehen.

Die Landesregierung stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass die Aufgaben der Wiedergutmachungsverwaltung in den letzten Jahren zurückgegangen sind. Dies trifft auf Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen aus dem hessischen NS-Härfonds allerdings nicht zu. Mit den bislang gestellten rd. 1 600 Anträgen hat nur ein Teil des betroffenen Personenkreises reagiert. Nach Einschätzung der Landesregierung muss hier noch mit weiteren Anträgen in einer größeren als der bisherigen Anzahl gerechnet werden.

Der Rechnungshof hat sich darüber hinaus bei seiner Prüfung auf den „Kernbereich“ der Wiedergutmachung beschränkt und die Aufgabenbereiche „Heilverfahren“ und „Verschlimmerungsanträge“ nicht berücksichtigt, die ebenfalls mit dem vorhandenen Personalbestand zu erledigen sind. Diese Arbeitsbereiche verlangen wegen des hohen Alters der Leistungsempfängerinnen und -empfänger eine intensivere Bearbeitung und Betreuung. Die hierdurch eintretende Mehrarbeit schlägt sich auch in einem erhöhten Personalaufwand nieder.

Die Landesregierung hält eine aufgabenkritische Überprüfung der jeweils wahrgenommenen Aufgaben für erforderlich. Dieses Erfordernis deckt sich auch mit den Handlungsvorschlägen zur Modernisierung der Hessischen Landesverwaltung. Als Ergebnis einer 1989 beim Regierungspräsidium Darmstadt vorgenommenen internen Organisationsüberprüfung der Entschädigungsbehörde aufgrund der fortschreitenden Entwicklung und des Rückgangs der Anträge ist vorgesehen, ab dem Jahre 2010 beim Regierungspräsidium Darmstadt nur noch eine Abwicklungs-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

sich aufgrund einer erneuten verwaltungsinternen Überprüfung ergeben, daß doch noch mit weiteren Anträgen auf Leistungen nach dem Hessischen NS-Härtefonds in einer größeren als der bisherigen Anzahl gerechnet werden müsse.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Anerkennung der Prüfungsfeststellungen teilt das Ministerium weiter mit, es vermöge der Anregung, die im Bereich der Wiedergutmachung eingesetzten Stellen mit einer Funktionsbindung zu versehen und als kw-Stellen auszuweisen, nicht zu folgen. Alle Planstellen und Stellen des Regierungspräsidiums Darmstadt stünden diesem als Bündelungsbehörde grundsätzlich für die Erledigung aller Aufgaben zur Verfügung. Die „frei interne Verfügbarkeit“ sei für den erforderlichen Personalausgleich unverzichtbar. Auch müsse das Regierungspräsidium auf Aufgabenzuwachs angemessen reagieren können, und zwar im Rahmen der vorhandenen Stellenausstattung. Der Empfehlung zur Ausbringung von kw-Vermerken im Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit könne ebenfalls nicht zugestimmt werden. Im Rahmen einer ständigen Aufgabenkritik erfolge dort bei zurückgehenden Aufgaben eine Stellenumsetzung.

- 64 Der Rechnungshof hält an dem Grundsatz fest, daß bei wegfallenden Aufgaben auch die hierfür verwendeten Planstellen und Stellen ersatzlos wegfallen müssen. Allein der Umstand, daß in den Regierungspräsidien verschiedene Fachaufgaben wahrgenommen werden, kann nicht als überzeugende Begründung dafür dienen, vom Prinzip der Haushaltswahrheit und -klarheit abzuweichen und in diesem Fall von der Ausbringung von kw-Vermerken abzusehen. Dem Wunsch der Ministerien, die für bisherige Zwecke zwangsläufig entbehrlich werdenden Stellen quasi als Verfügungsmasse bereitzuhalten, kann der Rechnungshof nicht folgen.

stelle für Wiedergutmachungsangelegenheiten vorzuhalten.

Der Forderung des Rechnungshofs, die im Bereich der Wiedergutmachung eingesetzten Stellen mit einer Funktionsbindung zu versehen und als kw-Stellen auszuweisen, kann sich die Landesregierung nicht anschließen. Eine Funktionsbindung der Stellen beim Regierungspräsidium Darmstadt würde der Aufgabenstellung dieser Behörde zuwiderlaufen. Alle Planstellen und Stellen des Regierungspräsidiums Darmstadt sind – von auf spezielle Fachgebiete beschränkten Ausnahmen abgesehen – bei Kap. 03 12 veranschlagt, ohne bezüglich Anzahl und Wertigkeit an bestimmte Funktionen gebunden zu sein. Alle Planstellen und Stellen stehen grundsätzlich für die Erledigung aller Aufgaben zur Verfügung. Diese freie interne Verfügbarkeit ist für den erforderlichen Personalausgleich dieser Behörde unverzichtbar. Die Steuerungsmöglichkeit ist ein entscheidender Vorteil einer Bündelungsbehörde, da sie damit flexibel auf sich verändernde Anforderungen reagieren kann. Insgesamt gesehen ist dies auch ein Bestandteil zur Stärkung der Eigenverantwortung von Behörden.

Darüber hinaus muss das Regierungspräsidium auf Aufgabenzuwachs angemessen reagieren können, und zwar im Rahmen der vorhandenen Stellenausstattung.

Ferner musste das Regierungspräsidium Darmstadt im Zuge der allgemeinen Haushaltsbewirtschaftung in erheblichem Umfang Stellen abbauen. Allein für die Jahre 1997 und 1998 umfasst der Beitrag des Regierungspräsidiums Darmstadt für den Stellenpool 42 Stellen. Dieser Stellenabbau war nur durch ein flexibles Personalmanagement möglich, das auch künftig in besonderer Weise benötigt wird und nicht mit weiteren Einschränkungen – wie angeregt – befrachtet werden darf.

Ein erfolgreiches Personalmanagement muss auch auf Organisationsänderungen, wie sie z.B. in der Kultus- und Umweltverwaltung vollzogen wurden, angemessen reagieren können.

Auch hier muss es möglich sein, das Personal der Wiedergutmachungsbehörde in anzustellende Überlegungen einbeziehen zu können, um im Einzelfall soziale Härten durch standortübergreifende Umsetzungen im Bereich des Regierungspräsidiums Darmstadt zu vermeiden.

Mit kw-Vermerken versehene Stellen werden zwangsläufig einem solchen Potential entzogen. Die auf diesen Stellen geführten Bediensteten sind wegen der sich daraus ergebenden Folgen von Umsetzungen ausgenommen. Damit werden zugleich auch ihre Perspektiven einer angemessenen beruflichen Entwicklung eingeschränkt, was die erforderliche Motivation nicht fördert.

Stellungnahme der Landesregierung

Schließlich sieht die Landesregierung davon ab, bei den betroffenen Stellen im Kap. 08 01 kw-Vermerke anzubringen. Im Rahmen einer ständigen Aufgabenkritik erfolgt bei zurückgehenden Aufgaben oder bei Delegation von Aufgabenbereichen eine entsprechende Stellenumsetzung. Auch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass aufgrund der Rahmenbedingungen zum Budgetmodellversuch bei Kap. 08 01 jährlich in erheblichem Umfang Minderausgaben im Personalbereich erzielt werden bzw. zu erzielen sind. Dies zwingt zu einer permanenten Überprüfung des Personaleinsatzes.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

DV-Unterstützung im Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst

(Kap. 03 19)

Für das Projekt „Einführung des landesweiten einheitlichen DV-Systems für den Brandschutz (FLORIX-Hessen)“ wurden trotz eines Aufwands in Millionenhöhe weder eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung noch ein transparentes Finanzierungskonzept erstellt.

Die freihändige Vergabe des Auftrags zur Einführung des DV-Systems war unzulässig.

Die Beteiligung der Anwender und Kostenträger war unzureichend und führte zu Behinderungen bei Einführung des Systems.

- 65 Mit Einführung des DV-Systems FLORIX-Hessen wollte das Hessische Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (HMdILFN) Voraussetzungen schaffen, um sämtliche Feuerwehrdaten von der Ortsebene bis zum Ministerium nach einheitlichen Gesichtspunkten im Brandschutz und Hilfeleistungswesen zu verarbeiten. Als wichtigste Leistungsmerkmale sollte das System die Bereiche: „Büro und Abrechnung“ (u. a. Zahlungsverkehr, Einsatzabrechnung), „Personalverwaltung“ (u. a. Ausrüstung, Mitgliederverwaltung, Statistik) sowie „Einsatzmittel“ (Geräteverwaltung, Material- und Fuhrpark) umfassen. Hierdurch sollte ein „wesentlicher Beitrag für eine effizientere Aufgabenerfüllung im Bereich des Brandschutzes“ geleistet werden.

Ein derartiges Vorhaben, das hohen Planungs- und Organisationsaufwand erfordert, kann nur erfolgreich verwirklicht werden, wenn von Beginn an auf die Belange der zukünftigen Nutzer Rücksicht genommen wird und sie während der einzelnen Verfahrensschritte laufend beteiligt werden. Ebenso sind zur Klärung des gesamten Aufwandsumfanges sowie wegen der Dauer der Vertragsbindung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit einem schlüssigen Finanzierungskonzept vonnöten.

Der Rechnungshof hat unter diesen Aspekten Einführung und Realisierung des DV-Verfahrens geprüft und das Ergebnis seiner Erhebungen unter dem 22. Oktober 1996 dem HMdILFN mit der Bitte um Stellungnahme (sie erfolgte am 14. November 1997) mitgeteilt.

Danach bleibt folgendes anzumerken:

- 66 Kommunale Organisationen (z. B. die Spitzenverbände) beklagten sich, daß sie bei Einführung des Verfahrens FLORIX-Hessen nicht angemessen beteiligt worden sind. Nach Auffassung des Ministeriums habe das Verfahren jedoch keine grundsätzlichen Änderungen des Ablaufs mit sich gebracht.

Jedes einzuführende DV-Verfahren nimmt Einfluß auf bisherige Verfahrensabläufe. Es sind organisatorische Neuerungen für seinen Einsatz zu treffen, Auswirkungen ergeben sich auf die Arbeitsplatzbedingungen und -anforderungen. Neben der Übernahme einer weitreichenden Kostenträger-Verantwortung entstanden im Verfahren FLORIX-Hessen für die Anwender zusätzliche Besonderheiten durch die ungewöhnlich langfristige Bindung an einen externen Software-Hersteller und damit verbundene finanzielle Auswirkungen. Daher hätte eine umfassende Beteiligung der kommunalen Verbände erfolgen müssen.

Das HMdILFN sah mit einer „ausführlichen Unterrichtung“ im Rahmen eines Gesprächs die Beteiligung als ausreichend an. Im übrigen sei eine förmliche Beteiligung nicht erforderlich gewesen, weil FLORIX-Hessen „auf der Grundlage der Freiwilligkeit basiert“. Demgegenüber bestimmte das Ministerium in seinem Einführungserlaß vom 18. Juli 1995 u. a., daß es sich vorbehalte,

Zu Tz. 66

Das Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (HMdILFN) hat in einem Gespräch am 8. Mai 1995 die kommunalen Spitzenverbände ausführlich über die Einführung von FLORIX unterrichtet. Eine förmliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände war nicht erforderlich, da die Einführung von FLORIX auf Freiwilligkeit basiert.

Der Einführungserlass vom 18. Juli 1995 – VA 2 – 3 v 24 – (StAnz. S. 2820) enthält zwar den Hinweis, dass vom 1. Januar 1996 an nur noch solche EDV-Daten angenommen werden, die mit dem Programm FLORIX erstellt worden sind. Unabhängig davon bleibt es aber allen Kommunen freigestellt, ab wann sie das Programm FLORIX einführen. Auch nach dem 1. Januar 1996 haben die Kommunen die Möglichkeit, die Daten im Brandschutz- und Hilfeleis-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

„vom 1. Januar 1996 an nur noch solche EDV-Daten anzunehmen, die mit dem Programm FLORIX-Hessen erstellt wurden. Daten, die mit anderen Softwareprogrammen erfaßt worden sind, können dann im Interesse der einheitlichen Verwaltung und Aufarbeitung nicht mehr berücksichtigt werden.“

Per Erlaß hatte das Ministerium somit für die DV-Unterstützung der Feuerwehren praktisch eine Entscheidung für die ausschließliche Anwendung von FLORIX-Hessen getroffen, obwohl die in Umfang und Höhe ungeklärte finanzielle Verantwortung sowie die übrigen organisatorischen Zuständigkeiten bei den Anwendern verblieben.

Auf die hieraus entstandenen Unstimmigkeiten zwischen Ministerium und Kommunen wies der Rechnungshof hin und bat, auch um zusätzlichen Aufwand zu vermeiden, bei Einführung entsprechender Vorhaben der selbstverständlichen Verpflichtung nachzukommen, die Interessen der zukünftigen Nutzer dadurch zu berücksichtigen, daß ihre laufende Einbeziehung während der einzelnen Verfahrensschritte sichergestellt bleibt.

- 67 Vor Einsatz des Verfahrens hätten seitens der Verwaltung zunächst die Anforderungsprofile definiert werden müssen. Voraussetzung hierfür ist eine Aufgabenanalyse, deren Ergebnis ein Pflichtenheft ist, welches folgende Mindestanforderungen erfüllt:

- Darstellung des allgemeinen Problems und der Zielsetzung,
- Beachtung unterschiedlicher Einsatzbereiche,
- Beschreibung der organisatorischen Abläufe,
- Vorgabe der Mengengerüste,
- Gewährleistung der Datensicherheit,
- Festlegung der Realisierungsstrategie.

Der sich anschließenden Software-Auswahl kommt erhebliche Bedeutung zu. Bei der Festlegung der einzusetzenden Software sind wegen der angestrebten Landeseinheitlichkeit möglichst viele Benutzer unmittelbar einzubeziehen. Der Rechnungshof bemängelte das Fehlen dementsprechender Planungsgrundlagen.

Das HMdILFN räumte ein, daß kein Pflichtenheft erarbeitet worden sei. Es verwies auf vorherige Tests des Hessischen Landesfeuerwehrverbands, wozu aber keine aussagefähigen Unterlagen vorgelegt wurden.

Inwieweit die zeitnahe Beteiligung der Anwender durch die Verbandsorgane ausreichend war, bleibt unter Berücksichtigung späterer zahlreicher Änderungs-, Modifizierungs- sowie Nachbesserungsforderungen der Anwender zweifelhaft.

- 68 Der Rechnungshof bemängelte ferner fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Sachgerechte Kriterien hierfür wären z.B. gewesen:

- Anzahl der in Frage kommenden Anwender,
- Klassifizierung in Haupt-, Neben- und Netzlizenzen,
- erforderliche Hardwarekosten,
- Umfang der Schulungsaufwendungen,
- Personalkosten,
- Investitionen in Kommunikationstechnik,
- Kosten für erforderliche Software-Erweiterungen,
- Betriebskosten und Sachaufwand.

tungswesen handschriftlich zu erfassen und die ausgefüllten Formulare – wie in den vergangenen Jahren – auf dem Dienstweg weiterzuleiten. Somit sind keine grundsätzlichen Änderungen des Verfahrensablaufes vorgeschrieben worden.

Die Brandschutzdienststellen (Kreise, Regierungspräsidien usw.) sind mit FLORIX ausgestattet. Die von einigen Kommunen handschriftlich erstellten Daten im Brandschutz- und Hilfeleistungswesen können auf Kreisebene in FLORIX erfasst und weitergegeben werden.

Dieser Sachverhalt ist auch in der Antwort des HMdILFN auf die Kleine Anfrage des Abg. Rösler (CDU) betr. Datenverarbeitungssystem für den Brandschutz (Drucksache 14/963 vom 2. Februar 1996) beschrieben und wurde u.a. dem Hessischen Landkreistag und Landkreisen in mehreren Schreiben mitgeteilt.

Die Landesregierung ist daher der Auffassung, dass die kommunalen Verbände, Anwender und Kostenträger hinreichend informiert worden sind.

Zu Tz. 67

Es trifft zu, dass kein Pflichtenheft erarbeitet worden ist. Der Hessische Landesfeuerwehrverband hat in Abstimmung mit dem HMdILFN alle auf dem Markt angebotenen Softwareprogramme getestet. Nach Auswertung der Tests sprach er sich ohne Einschränkung für das Produkt FLORIX aus. Dieser Vorschlag wurde von den Fachreferaten der Abteilung Brandschutz und Katastrophenschutz des HMdILFN überprüft und befürwortet. Die Vielzahl der Nutzer (rd. 1 000 Lizenzen bei den hessischen Feuerwehren) zeigt, dass die getroffene Software-Auswahl den Anforderungen entspricht.

Zu Tz. 68

Wie bereits dargestellt, beruht die Einführung von FLORIX auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Jede Kommune entscheidet selbst, ob und wann sie FLORIX erwirbt und einsetzt. Weiterhin bestimmt die Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig, ob sie für jeden Ortsteil eine Nebenlizenz einsetzt.

Ein Beispiel soll diesen Sachverhalt verdeutlichen: Der Rheingau-Taunus-Kreis hat bisher 24 Lizenzen (davon 18 Hauptlizenzen für die Kommunen und 6 Nebenlizenzen für Ortsteilfeuerwehren) und der

Mangels brauchbarer Projekt-Planungsdaten einschließlich verlässlichen Zahlenmaterials mit Durchschnittswerten hat der Rechnungshof das mögliche Projektvolumen selbst geschätzt. Dabei stützte er sich auf die Projektziele der Verwaltung:

- Einheitliches DV-System für sämtliche Feuerwehren und Brandschutzdienststellen,
- Unterstützung sowohl für die öffentliche Feuerwehr als auch für den Feuerwehrverein,
- Berücksichtigung individueller Erfordernisse jeder Feuerwehr in bestimmten Verfahrensteilen,
- Einbeziehung der Ortsteilfeuerwehren.

Das Ergebnis ergab bei 2.600 Feuerwehren ein Projektvolumen von nahezu 9,4 Mio DM, wobei folgende Überlegungen zugrunde gelegt wurden:

– Einmaliger Anschaffungspreis des Programms für das Land	225 TDM
– Preis für Einzellizenz*) 250 DM	
– Preis für Nebenzizenz*) 100 DM	
– Preis für Netzlizenz*) 1 000 DM (angenommener Durchschnittspreis 375 DM für 2 600 Anwender)	975 TDM
– jährliche Pflegekosten (Updates*) für diese Lizenzen (300 DM/100 DM/600 DM) (angenommener Durchschnitt 450 DM × 7 Jahre × 2 600 Anwender)	8 190 TDM 9 390 TDM

*) zu zahlen von der jeweiligen Kommune bzw. Feuerwehr

Das HMDILFN hat diesen Schätzungen des Rechnungshofs widersprochen und die zugrunde gelegten Durchschnittskosten als „zu hoch“ angesehen. In seinen eigenen nachträglichen Berechnungen kam es auf ein Projektvolumen von 2 Mio DM, wobei nach Auffassung des Ministeriums lediglich ca. 1 000 Lizenzen „realistisch“ seien.

Unter Berücksichtigung der Lizenzen z.B. auch für die zentralen Leitstellen und die Regierungspräsidien entspräche dies – entgegen der ursprünglichen Planung – einem Verfahrenseinsatz von weniger als 40 v.H. Zu den Auswirkungen dieses nur eingeschränkten Verbreitungsgrades ließ das Ministerium nähere Ausführungen vermissen. Ebenso wenig ging es bei seinen Berechnungen auf die vom Rechnungshof genannten zusätzlichen Aufwendungen ein, die dem Projekt und seinem möglichen Auftragsvolumen unmittelbar zuzuordnen sind, so z.B. Kosten für erforderliche Schulungs- oder erforderliche Hardwarebeschaffungs-Maßnahmen. Die Planungsdaten und deren Bewertung durch das Ministerium bleiben folglich alles in allem unzureichend. Das von ihm „festgestellte“ Ergebnis, die „ausgewählte Verfahrensweise sei die preisgünstigste und wirtschaftlichste Lösung“, kann daher nicht überzeugen. Weshalb derartige umfassende Untersuchungen übrigens nicht bereits vor Projektbeginn angestellt wurden, bleibt ungeklärt.

- 69 Für die Vergabe von Aufträgen schreibt die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A, Allgemeine Bestimmungen (VOL/A) – vor, daß Leistungen in der Regel im Wettbewerb zu vergeben sind. Mit den genannten Vorschriften wird den Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen Rechnung getragen.

Freihändige Vergabe ist ab einem Auftragswert von 10 000 DM (Gemeinsamer Runderlaß zum öffentlichen Auftragswesen vom 24. Juni 1994, StAnz. S. 1845) nur in Ausnahmefällen zulässig und an bestimmte Bedingungen geknüpft. Das HMDILFN hatte sich bei dem Verfahren FLORIX-Hessen für sie entschieden, weil es angeblich eine „vorteilhafte Gelegenheit“ genutzt habe (§ 3 Abs. 4 m VOL/A).

Main-Kinzig-Kreis 135 Lizenzen (davon 31 Hauptlizenzen für die Kommunen und 104 Nebenzizenzen für Ortsteilfeuerwehren) erworben. Im Prinzip sind die Feuerwehren beider Kreise flächendeckend mit dem Software-Paket FLORIX versorgt. Der Unterschied liegt darin, dass im Main-Kinzig-Kreis fast alle Ortsteilfeuerwehren, während im Rheingau-Taunus-Kreis nur die Stadtteilfeuerwehren und nicht die Ortsteilfeuerwehren FLORIX einsetzen. Diese großen Abweichungen voneinander sind auch bei anderen Kreisen vorhanden. Daher war es dem HMDILFN im Voraus nicht möglich, die konkrete Anzahl der Anwender, die Haupt- und/oder Nebenzizenzen sowie die Kostenaufwendungen im Einzelnen aufzulisten.

Der Rechnungshof hat deshalb das mögliche Projektvolumen unter der Maßgabe einer maximalen Ausstattung aller Feuerwehren (einschließlich aller Ortsteilfeuerwehren) hochgerechnet und kommt zu dem Ergebnis, dass insgesamt 9,4 Mio. DM aufzubringen seien. Das HMDILFN hat nachgewiesen, dass die tatsächlichen Kosten bei rd. 2 Mio. DM liegen werden (rd. 1 000 Lizenzen; Einzelpreise wurden hochgerechnet).

Aufgrund der vergebenen Lizenzen (rd. 1 000 Lizenzen bei den Feuerwehren) geht der Rechnungshof davon aus, dass nur 40 v.H. der Feuerwehren FLORIX einsetzen und er bittet um Ausführungen bezüglich dieses eingeschränkten Verbreitungsgrades. Wie bereits erwähnt, ist es weder aus kommunalen noch aus feuerwehrtechnischen oder einsatztaktischen Erwägungen erforderlich, dass alle Ortsteilfeuerwehren FLORIX einsetzen. Zur Zeit sind die Brandschutzdienststellen und rd. 80 v.H. aller Kommunen mit FLORIX ausgestattet.

Die Landesregierung ist daher der Auffassung, dass bei dieser Sachlage konkrete Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht vor Projektbeginn erstellt werden konnten und dass die ausgewählte Verfahrensweise preisgünstig und wirtschaftlich ist.

Zu Tz. 69

Nach § 3 Abs. 4 der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) soll eine freihändige Vergabe nur stattfinden, wenn es sich um eine vorteilhafte Gelegenheit handelt. Das HMDILFN hat in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Feuerwehrverband die auf dem Markt angebotenen Softwareprogramme geprüft und kam zu dem Ergebnis, dass der Erwerb des Programmes FLORIX eine solche vorteilhafte Gelegenheit ist. Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD), weist darauf hin, dass nur im Einzelfall beurteilt werden könne, ob es sich um eine vorteil-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Der Begriff ist indessen eng auszulegen. Die Wahrnehmung einer „vorteilhaften Gelegenheit“ muß zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung führen als dies bei Anwendung der Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung der Fall wäre.

Diesen Nachweis ist das Ministerium schuldig geblieben. Bei dem Programm FLORIX-Hessen handelt es sich weitgehend um eine Branchensoftware, für die eine Reihe von Anbietern am Markt existiert. Die Anwendung selbst baut im wesentlichen auf Standardmodule (Büro und Abrechnung; Personalverwaltung und Einsatzmittelverwaltung) auf. Außerdem wäre allein schon wegen der aus der Vergabe erwachsenen Bindung an den Software-Hersteller auf Jahre hinaus eine öffentliche Ausschreibung angebracht gewesen.

Das HMDILFN bezog sich bei seiner Äußerung hierzu auf eine Stellungnahme der HZD, die insoweit auf Erfordernisse zu umfassenden Marktanalysen aufmerksam machte. Auch seien nach Auffassung der HZD u.a. Mengenbedarfsauswertungen erforderlich, um evtl. alternative Möglichkeiten beurteilen zu können.

Derartige Untersuchungen haben indessen nicht stattgefunden.

- 70 Bei der vertraglichen Abwicklung waren teilweise Defizite zu bemängeln. Sowohl die unmittelbaren Vertragsgrundlagen (Besondere Vertragsbedingungen – BVB –) „BVB – Überlassung“ und „BVB – Pflege“ als auch die weitergehenden Konsequenzen – Vertragsdauer und wirtschaftliche Auswirkungen – offenbarten folgende Mängel:

- Unzureichende Regelungen zur „vereinbarten Programmspezifikation“,
- unnötige Verkürzung der Funktionsprüfungsdauer auf vier Tage,
- Verzicht auf Schulungsleistungen und die Unterstützung des Auftragnehmers beim Einsatz der Programme,
- unbestimmte Vereinbarungen zu Mängelbeseitigungsarbeiten und Gewährleistungsansprüchen,
- lange Bindungsdauer durch die vereinbarte Mindestnutzungsdauer von sieben Jahren,
- erhebliches Mißverhältnis zwischen Pflege- und Lizenzkosten.

Besonders auffällig war bei letzterem, daß die jährlichen Pflegekosten je Lizenz höher als z.B. die einmalige Hauptlizenz waren. Über die Gesamtlaufzeit des Vertrags werden deshalb die Pflegekosten diese um etwa das Achtfache übertreffen.

Das HMDILFN verwies auf von ihm veranlaßte Ausführungen der HZD. Lediglich zu den unzureichenden Regelungen zur Programmspezifikation äußerte es sich mit dem nicht haltbaren Hinweis, man habe darauf verzichtet, „da bei den vorausgegangenen Tests die einzelnen Programmteile ausführlich untersucht worden seien.“

Die Ausführungen der HZD bestätigen die Kritik des Rechnungshofs insbesondere zu den unbestimmten Vereinbarungen von Mängelbeseitigungsarbeiten oder Gewährleistungsansprüchen und zum Verhältnis Lizenzgebühren/Pflegekosten. Letzteres wird von ihr als „denkbar ungünstig“ betrachtet.

- 71 Kritik äußerte der Rechnungshof auch an der unzureichenden Verfahrensdokumentation, den überarbeitungsbedürftigen Bedienerhandbüchern sowie der fehlenden Sicherung des Quellcodes (ursprüngliches Programm) von FLORIX-Hessen. Zur Verfahrensdokumentation will das HMDILFN die Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen und über die Lieferung der fehlenden Teile verhandeln. Die Handbücher seien zwischenzeitlich über-

hafte Gelegenheit handle. Diese Einzelfallbeurteilung erfolgte – wie oben beschrieben – in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Landesfeuerwehrverband.

In diesem Zusammenhang wird auf die „Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung“ (StAnz. 1996 S. 1286) hingewiesen. Danach muss die Landesverwaltung soweit wie möglich ergebnisorientiert arbeiten. Ergebnisorientiert aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger und somit auch der Feuerwehren bedeutet zugleich kundenorientiert. Dies ist nur gegeben, wenn eine enge Zusammenarbeit mit den Beteiligten erfolgt. Nach eben diesen Grundsätzen wurde das Softwareprogramm FLORIX für die hessischen Feuerwehren ausgewählt.

Die Landesregierung hält daher die freihändige Vergabe des Auftrages für zulässig. Mengenbedarfsauswertungen haben mit Rücksicht auf die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung nicht stattgefunden – vgl. auch Tz. 68 –.

Zu Tz. 70

Sowohl die HZD als auch das HMDILFN sind der Auffassung, dass sieben Jahre Bindungsdauer vertretbar sind. Die Verkürzung der Funktionsprüfungsdauer auf vier Tage ist nicht zu beanstanden, da im BVB-Überlassungsvertrag die Dauer der Funktionsprüfung individuell zu vereinbaren ist. Der Verzicht auf Schulungsleistungen und die Unterstützung des Auftragnehmers beim Einsatz der Programme kommt nach Angabe der HZD bei Branchensoftware nicht selten vor. Ein Mangel ist somit nicht gegeben.

Ein erhebliches Missverhältnis zwischen Pflege- und Lizenzkosten besteht ebenfalls nicht. Der Rechnungshof geht offenbar davon aus, dass Anpassungen oder Fehlerbeseitigungen, die einen hohen Pflegeaufwand rechtfertigen würden, nicht zu erwarten seien, da es sich um Branchensoftware handle. Dies ist unzutreffend, da z.B. eine bundesweite Änderung der Anforderungen an den Einsatzbericht jeweils erhebliche Softwareanpassungen erforderlich macht. Daher ist auch das Verhältnis Lizenzgebühren/Pflegekosten gerechtfertigt.

Zu Tz. 71

Die Kritik des Rechnungshofs an der Verfahrensdokumentation, den Bedienerhandbüchern und der Sicherung des Quellcodes wurde bereits aufgegriffen, Änderungen sind verwirklicht. Die Zugriffsrechte auf den Quellcode sind sichergestellt. Dem

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

arbeitet. Die bisherigen Erfahrungen und Anregungen der Anwender sollen soweit wie möglich berücksichtigt worden sein. Mit der Herstellerfirma sei vereinbart, jeweils den Quellcode der im Betrieb eingesetzten Version vorzulegen. Die vom Rechnungshof angeratenen Echtheitstests könnten dabei jedoch nicht durchgeführt werden.

Der Rechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Die Sicherstellung der Zugriffsrechte auf den Quellcode bleibt geboten. Zu den vom Ministerium erwähnten Problemen fehlender „Kompilierungsverfahren“ (Übersetzung in jeweils maschinengängige Sprache) rät er, mit der HZD praktikable Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

- 72 In § 6 Hessisches Rettungsdienstgesetz wird u. a. bestimmt, daß in jedem Rettungsbereich eine ständig erreichbare und betriebsbereite zentrale Leitstelle für den Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst einzurichten ist. Hieraus folgt ein enger Kooperationsbedarf zwischen HMdILFN (zuständig für Brand- und Katastrophenschutz) und dem HMUEJFG (zuständig für den Rettungsdienst).

In den Projektdokumentationen waren keine Unterlagen enthalten, die auf eine entsprechende Zusammenarbeit hinwiesen. Eine sachgerechte Umsetzung der unterschiedlichen Möglichkeiten für qualifizierte Abstimmungsverfahren, z. B. durch geschäftsereichsübergreifende Arbeitsgruppen, ist offenbar unterblieben. Das HMdILFN räumte die aufgezeigten Unzulänglichkeiten ein und stimmte dem Rechnungshof darin zu, daß im IT-Bereich gemeinsame Strategien erarbeitet werden sollten. Der Rechnungshof erwartet dementsprechende Konzepte.

- 73 Die Verarbeitung sämtlicher eingangs erwähnter Feuerwehrdaten nach einheitlichen Gesichtspunkten wird zweckmäßigerweise durch einen IT-gestützten Informationsaustausch vervollständigt. Er bedarf zu seiner Realisierung eines detaillierten Kommunikationskonzepts, das neben fachlicher auch die wirtschaftliche Bewertung erlaubt.

Vorstellungen des HMdILFN zur Kommunikationsstruktur beim Brand- und Katastrophenschutz wurden dem Rechnungshof nicht unterbreitet. Es wurde folglich nicht erkennbar, inwieweit neben kommunikativen Anforderungen seitens der Feuerwehren auch eine sichere Kommunikation der Leitstellen untereinander gewährleistet werden sollte.

Die Verwirklichung des Konzepts war ursprünglich für 1996 vorgesehen. Sie sollte „in Absprache mit der HZD und den zu beteiligenden Ressorts“ erfolgen. Das HMdILFN mußte jedoch einräumen, „aufgrund von personellen Engpässen im federführenden Fachreferat“ habe „ein entsprechendes Konzept nicht erarbeitet werden“ können. In Anbetracht der dem automationsgestützten Informationsaustausch beigemessenen Bedeutung sollte die alsbaldige Erstellung des Kommunikationskonzepts erfolgen. Ggf. mußten deswegen die Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung in den zuständigen Organisationseinheiten des Ministeriums neu geordnet werden.

Anliegen des Rechnungshofs ist insoweit entsprochen worden.

Zu Tz. 72

Eine Zusammenarbeit zwischen dem für den Brand- und Katastrophenschutz und dem für den Rettungsdienst zuständigen Ministerium ist für den Bereich der Zentralen Leitstellen gegeben. Das HMUEJFG hat ein rechnerunterstütztes Einsatzleitsystem beschafft, das alle Einsätze des Brandschutzes und Rettungsdienstes unterstützt und bearbeitet. FLORIX ist ein Softwareprogramm, das die Feuerwehren und Brandschutzdienststellen bei der Bewältigung ihrer vielfältigen Verwaltungsaufgaben unterstützt. Vertreter beider Ministerien haben gemeinsam mit der Herstellerfirma festgelegt, dass die FLORIX Datentechnik GmbH die Daten-Schnittstelle für den Austausch der Einsatzdaten zwischen FLORIX und den rechnerunterstützten Einsatzleitsystemen beschreibt. Diese Arbeiten waren im September 1998 abgeschlossen. Die Herstellerfirma des rechnerunterstützten Einsatzleitsystems schafft derzeit die softwaremäßigen Voraussetzungen für den Austausch der Einsatzdaten.

Gemeinsame Strategien für den Austausch der Einsatzdaten sind erarbeitet. Sobald die Realisierungskonzepte vorliegen, wird der Rechnungshof unterrichtet.

Zu Tz. 73

Es trifft zu, dass die kommunikativen Anforderungen seitens der Feuerwehren noch nicht in einem Konzept zusammengefasst sind. Zur Zeit besteht nur die Möglichkeit, FLORIX-Daten per Diskette oder MODEM-Übertragung weiterzugeben. HMdILFN und Landesfeuerwehrverband haben Vertreter für einen EDV-Ausschuss benannt, der u. a. diese Thematik erörtern und Lösungsvorschläge erarbeiten wird.

Ein Konzept für die Kommunikation der Zentralen Leitstellen untereinander sollte im Jahr 1996 erarbeitet werden. Aufgrund personeller Engpässe im federführenden Fachreferat mussten diese Arbeiten jedoch zurückgestellt werden.

Der Austausch der Daten von Brandeinsätzen und Hilfeleistungseinsätzen ist für die Leitstellen nicht von wesentlicher Bedeutung. Für die Kommunikation im Katastrophenfall ist u. a. daran gedacht, das Hessen-Corporate-Network-2000 zu nutzen. Die Landesregierung sieht somit keine Notwendigkeit, die Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung in den zuständigen Organisationseinheiten des Ministeriums des Innern und für Sport neu zu ordnen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 74 Der Rechnungshof bemängelte schließlich die unzureichende Beteiligung der HZD bei Planung und Realisierung des Projekts. Er wies u. a. darauf hin, daß dortige Kompetenzen, z. B. auch in BVB-Vertragsangelegenheiten, im Sinne einer wirtschaftlicheren Projektdurchführung zu nutzen gewesen wären, da einschlägige allumfassende Erfahrungen in den beteiligten Referaten des HMdILFN nicht vorausgesetzt werden konnten.

Das HMdILFN beschränkte sich in seiner Stellungnahme auf die Zusage, bei zukünftigen Maßnahmen die Vorgaben zur Einholung von Preisbescheinigungen zu beachten, ließ aber eine Antwort auf den Hinweis, bevorzugt Leistungen der HZD in Anspruch zu nehmen, vermissen, obwohl gerade von ihm sowohl wegen seiner Aufsichtskompetenz über die HZD als auch wegen seiner Verantwortung im LAA erwartet werden muß, daß es eine sachgerechte Einbeziehung der HZD sicherstellt.

Zu Tz. 74

Der Landesautomationsausschuss-Bericht über den vorgesehenen Erwerb der Grundlizenz für FLORIX lag der HZD vor. Am 24. Juli 1995 hat die HZD als Zentrale Beschaffungsstelle des Landes für Geräte und Programme zur automatisierten Informationsverarbeitung die Rechnung für den Erwerb des Programmproduktes FLORIX geprüft und die Einverständniserklärung abgegeben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Regionalentwicklungsverwaltung

(Kap. 03 41 und 03 42)

Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen haben sich die Anforderungen an die Regionalentwicklungsverwaltung erheblich gewandelt. Aufgabenstellung und -umfang sind auf den Kernbereich zurückzuführen. Die notwendigen Organisationsmaßnahmen sind zügig umzusetzen.

Der Rechnungshof hat erhebliche Einsparpotentiale aufgezeigt.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof hatte zunächst eine Prüfung von Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich Flurneuordnung vorgesehen. Im Verlauf der Prüfung wurde aber offenbar eine Erweiterung auf die Bereiche Landwirtschaftliche Beratung, Regionalförderung (Agrarförderung) sowie Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation vorgenommen.

Mit den Prüfungsmitteilungen sollten auf der Grundlage einer mit zeitlicher Distanz versehenen Bewertung der in den Jahren 1992/93 vorgenommenen Strukturreform Hinweise und Anregungen zu mehr Effizienz und Leistungsfähigkeit der Regionalentwicklungsverwaltung sowie zu einem besonders rationalen Personal- und Sachaufwand gegeben werden.

Der Rechnungshof hat sich dabei weitgehend auf die Aussagen zur damaligen Strukturreform gestützt. Offenbar konnten bei der Erarbeitung der Prüfungsmitteilungen die im Zuge der Reform der Landesverwaltung seit Herbst 1996 durchgeführten wichtigen Arbeiten zur Aufgabenbeschreibung und Aufgabenkritik der Verwaltung und die daraus resultierenden Modernisierungsüberlegungen in den Prüfungsmitteilungen nicht mehr die wünschenswerte Berücksichtigung finden.

Aus Sicht der Landesregierung wäre es auch sinnvoll gewesen, im Interesse einer Gesamtbetrachtung neben den 16 Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft und dem Hessischen Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft auch die nachgeordneten Sonderdienststellen der Agrarverwaltung mit in die Überprüfung von allgemeinen Fragen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit einzubeziehen. Gerade im Zuge der Aufgabenkritik ist deutlich geworden, dass vor allem eine ganzheitliche Betrachtung des Geschäftsbereichs „Agrar-/Regionalentwicklungsverwaltung“ die Möglichkeit eröffnet, für die aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit zufriedenstellende Antworten zu finden.

Zu Tz. 75

Der Rechnungshof betont, dass neben anderen Einflussfaktoren die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe als Maß für die Arbeitsbelastung in der Verwaltung besonders im Bereich Agrarberatung und Agrarförderung herangezogen werden kann und folgert, dass durch den landwirtschaftlichen Strukturwandel von 1970 bis 1997 mit einer Reduzierung der Betriebszahlen um rd. 70 v.H. in gleicher Relation die Anforderungen an Beratungs- und Förderungskräfte zurückgegangen sein müssten.

- 75 Die Regionalentwicklungsverwaltung nimmt mit einem Personalbestand von rd. 1 450 Beschäftigten (ohne Lehr- und Versuchsanstalten) Aufgaben aus den Bereichen Landwirtschaft, Regionalförderung, Landschaftspflege und Flurneuordnung wahr. Oberste Landesbehörden sind die Ministerien des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (MILFN) sowie für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (MWVL). Mittelinstanz ist das Hessische Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft (HLRL). Auf der örtlichen Ebene sind die Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ÄRLL) tätig.

Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist von 90 000 im Jahr 1970 auf 45 000 im Jahr 1991 und unter 29 000 im Jahr

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

1997 zurückgegangen. Bereits deshalb sollte die Aufgabenerfüllung der Regionalentwicklungsverwaltung unter den Gesichtspunkten der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Auch im Hinblick auf die von der Landesregierung eingeleitete Modernisierung der Aufgabenerfüllung im Rahmen des Programms der Hessischen Landesverwaltung 2000 hält der Rechnungshof eine Reduzierung der Aufgaben der Regionalentwicklungsverwaltung auf den Kernbereich für geboten. Die verbleibenden Aufgaben sind zweckmäßiger als bisher zu organisieren. Der Rechnungshof hat in thesenhafter Form Mittel und Wege aufgezeigt, wie die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Regionalentwicklungsverwaltung gesteigert werden kann.

- 76 Die staatliche landwirtschaftliche Beratung hat ihren Ursprung im „Kammerauflösungsgesetz“ vom 22. Juli 1969, durch das die Aufgaben der Landwirtschaftskammern auf das Land übergegangen sind. Vom Land werden organisatorisch/technische Hilfestellungen für landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen einer Grundberatung sowie in einzelnen speziellen Bereichen (z. B. Unternehmensberatung) geleistet. Grob geschätzt sind derzeit bei den ÄRLL, den Lehr- und Versuchsanstalten sowie beim HLRL insgesamt mehr als 200 Beschäftigte für Beratungsaufgaben eingesetzt.

Unter dem Sparzwang der öffentlichen Haushalte und angesichts der sinkenden Zahl landwirtschaftlicher Betriebe sollte das Land kritisch prüfen, ob es sich die landwirtschaftliche Beratung im jetzigen Umfang, auch unter Einschluss der Unternehmensberatung, weiterhin leisten kann. Das Ministerium hält dagegen die landwirtschaftliche Beratung in der derzeit wahrgenommenen Form für angemessen. Gerade im Hinblick auf die mit der Modernisierung der hessischen Landesverwaltung angestrebte Entstaatlichung von Aufgaben bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, daß Art und Intensität der weitgehend unentgeltlichen Beratung durch das Land auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Der Rechnungshof sieht hier erhebliche Einsparmöglichkeiten.

Die Frage nach der Zukunft der landwirtschaftlichen Beratung wird letztendlich auf politischer Ebene entschieden werden müssen. Bis zu einer solchen Entscheidung muß das Kosten- und Leistungsbild des Beratungswesens durch Steigerung der Gebühreneinnahmen und Minderung der Kosten verbessert werden.

Diese Einschätzung wird von der Landesregierung nicht geteilt, da für den Bereich der Agrarförderung das Volumen und der Schwierigkeitsgrad und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand ganz erheblich gestiegen sind. Die extrem hohen verwaltungsmäßigen Anforderungen der EU-Kommission dürften bekannt sein. Außerdem ist ein Großteil der Fördermaßnahmen flächenabhängig und daher nicht von einem Rückgang der Zahl der Betriebe betroffen.

Zu Tz. 76

Die staatliche Beratung versteht sich als Partner der landwirtschaftlichen Betriebe, Vermittler zwischen landwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen und als Unterstützung der Politik für die Umsetzung gesellschaftlich gewünschter Prozesse und Projekte im ländlichen Raum in engem Zusammenwirken mit der Ernährungswirtschaft und der Regionalentwicklung.

Der notwendige Umfang dieser Beratung kann jedoch nicht vorrangig am Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bemessen werden, sondern muss, durch Nutzung der Synergieeffekte aus den landwirtschaftlichen, gartenbaulichen und weinbaulichen Bereichen sowie aus den in den Sondereinrichtungen erzielten Versuchsergebnissen, Beratung aus einer Hand sicherstellen, die in Einzelfällen durch eine Spezialberatung ergänzt werden kann.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil der Beratungsinhalte, die seitens der Verwaltung vermittelt werden, im Zusammenhang mit umwelt- und ressourcenschonenden sowie tiergerechten Maßnahmen in Haltung und Fütterung zu sehen ist, die damit vorrangig auf den Erhalt einer intakten landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft abzielen. Dabei ist auch von Bedeutung, dass landwirtschaftlichen Betrieben Maßnahmen und Wege zum wirtschaftlichen Erfolg aufgezeigt werden, die zur Erhaltung von ländlichen Strukturen und Arbeitsplätzen in wirtschaftsschwachen Regionen geeignet sind.

Die Landesregierung ist bestrebt, das Beratungswesen so wirtschaftlich zu organisieren, dass auch bei rückläufigen Personalressourcen ein möglichst umfassendes Dienstleistungsangebot aufrechterhalten werden kann. Es wird deshalb u. a. geprüft, in geeigneten Bereichen künftig dienstbezirksübergreifende Beraterteams zu installieren, die den Ansprüchen einer sachlich und personell adäquaten Ausstattung genügen können.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf aufmerksam zu machen, dass in Teilbereichen der Beratung schon länderübergreifende Lösungen, wie z. B. die Zusammenarbeit bei der Gemüsebauberatung, bestehen. Beispielsweise leistet das Land Hessen nach der Verwaltungsvereinbarung vom 29. November 1991 dem Land Rheinland-Pfalz einen Zuschuss für die dauerhafte Überlassung von Versuchsergebnissen,

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 77 Trotz des ständigen Rückgangs der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe wurden die Fördermaßnahmen sowohl von der Zahl der Maßnahmen als auch von der Höhe der Fördermittel her ausgeweitet. Zum Beispiel wurden im Jahr 1996 in Hessen rund 600 Mio DM Fördermittel auf rund 30 000 Betriebe verteilt. Die komplizierten und strengen Anforderungen der EU an die administrative Antragsabwicklung bedingen einen Personaleinsatz von derzeit rund 200 Arbeitskräften. Dieser Personaleinsatz kann entscheidend nur zurückgeführt werden, wenn durch entsprechende Initiativen über den Bund bei der EU der Verwaltungsaufwand gemindert wird. Die Landesregierung wird aufgefordert, trotz bisher offensichtlich erfolgloser Initiativen in ihren Bemühungen zur rationelleren Abwicklung und zum Abbau nicht zwingend notwendiger Programme nicht nachzulassen.

- 78 Der ursprüngliche Aufgabenbereich der Flurneuordnung hat, insbesondere bei den Integralverfahren, zunehmend an Bedeutung verloren. Diese rückläufige Entwicklung wird sich fortsetzen, weil Hessen weitgehend flurbereinigt ist, die von Bund und Land zur Verfügung gestellten Fördermittel (Ausführungskosten) drastisch zurückgegangen sind und auch sonstige Flurneuordnungen wegen fehlender Haushaltsmittel in geringerem Umfang anfallen.

Unter diesen Voraussetzungen sind die allein vom Land aufzubringenden Verfahrenskosten (weitestgehend Personalkosten für einen Personalbestand von 380 Beschäftigten im Jahr 1997) zu hoch. Ein verstärkter Personalabbau ist allerdings nur möglich, wenn die mit der Flurneuordnung verbundenen Ziele überdacht, neue Verfahren nur noch bei einem unabweisbarem Bedürfnis eingeleitet und laufende Verfahren beschleunigt abgeschlossen werden. Außerdem sollte zur gleichmäßigeren Auslastung der ÄRLL die Flurneuordnung künftig bei Schwerpunktämtern konzentriert und die Arbeitsteilung mit den Katasterämtern neu überdacht werden.

Auch bei Berücksichtigung der zunehmend nach der Strukturreform in den Vordergrund gerückten neuen Schwerpunkte der Flurneuordnung (z.B. Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässer- und Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Infrastruktur) hält der Rechnungshof nach Realisierung seiner Empfehlungen erhebliche Personaleinsparungen für möglich.

Besichtigungen und Führungen im Bereich Gemüsebau und Sonderkulturen für Beratungszwecke. Darüber hinaus ist anzumerken, dass bereits seit einigen Jahren eine Teilverlagerung von Beratungsaufgaben an private Träger dadurch erfolgt ist, dass die Hessische Landesgesellschaft (HLG) einen Zuschuss aus dem Landeshaushalt für die Übernahme einzelbetrieblicher Bauberatungen erhält. Insoweit gibt es durchaus Übereinstimmung zwischen den Überlegungen des Rechnungshofs und der Landesregierung.

Zu Tz. 77

Mit der Forderung an die Landesregierung, über den Bund bei der Europäischen Union auf Vereinfachung der Verfahren zu drängen, wird durch den Rechnungshof angesprochen, was von Seiten der Landesregierung und anderer Bundesländer bereits seit langem als ständiges Anliegen angesehen wird. Interventionen, die der Vereinfachung bzw. der Begrenzung von weiteren Verfahrensverschärfungen seitens der EU dienen, sind ständiger Gesprächsinhalt in den Arbeitsgruppen auf Bund-Länder-Ebene und werden auf politischer Ebene, z.B. auch im Rahmen von Agrarministerkonferenzen, intensiv behandelt. Leider ist es bisher noch nicht gelungen, gegenüber der EU die berechtigten Anliegen der Länder angemessen durchzusetzen. Angesichts der sehr starken Position der EU-Administration ist in absehbarer Zeit wohl kaum mit Erleichterungen zu rechnen.

Zu Tz. 78

Nach dem Eindruck des Rechnungshofs ist die Bedeutung der Flurneuordnung nach der Strukturreform zurückgegangen. Die Ursachen hierfür sieht der Rechnungshof vor allem in dem hohen Grad der in Hessen bisher schon durchgeführten Flurbereinigungen und der rückläufigen Haushaltsmittelsituation. Hieraus abgeleitet wird die Forderung nach weiteren Personalreduzierungen.

Um evtl. Missverständnissen entgegenzuwirken, ist hierzu Folgendes anzumerken:

Richtig ist, dass sich die Aufgabenstellung und damit verbunden die Gewichtssetzungen der hessischen Flurneuordnung stärker als früher – und begünstigt durch die Novellierung des § 86 Flurbereinigungsgesetz – von Integral-Flurbereinigungen hin zu bestimmten (Haupt-)Zwecken dienenden und vereinfacht durchzuführenden Verfahren (z.B. für Naturschutz, Landschaftspflege und Gewässerschutz) verschoben haben. Dies entspricht gleichermaßen den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers als auch denen des Landes Hessen nach einer verstärkten Ökologisierung in der Zielsetzung und Ausrichtung der Verfahren. § 2 Abs. 2 Flurbereinigungsgesetz fordert die Länder allgemein nach wie vor auf, die Flurbereinigung als vordringliche Maßnahme zu betreiben.

Die vom Rechnungshof konstatierte rückläufige Entwicklung des Aufgabenumfanges wird aus der rückläufigen Verfahrenszahl hergeleitet, insbesondere der

Integralverfahren (§ 1 Flurbereinigungsgesetz). Hierzu ist festzustellen, dass diese Entwicklung bewusst herbeigeführt wurde, um neue regionalentwicklungspolitische Ziele umsetzen und die vorhandene Arbeitsmenge an die neue Personalsituation angleichen zu können. Um die Verfahrenslaufzeiten nicht noch weiter zu vergrößern bzw. die Durchführungsgeschwindigkeit der Verfahren nicht weiter zu verringern, wurden in weit überdurchschnittlichem Maße die Abwicklung aller Verfahren beschleunigt, dort – wo die rechtlichen Möglichkeiten gegeben waren – das Verfahren eingestellt und neue Verfahren (mit Ausnahme des freiwilligen Landtausches) nur sehr restriktiv eingeleitet.

Weiterhin ist anzumerken, dass wegen der Vielschichtigkeit der Zielsetzungen der Flurneuordnung allein aus dem Grad der Erstflurbereinigungen kein verbindlicher Schluss auf die Notwendigkeit neuer Flurneuordnungsverfahren abgeleitet werden kann. Hinsichtlich der künftigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln lässt sich keine verlässliche Prognose erstellen, da die Förderung in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vorrangig vorgegeben wird durch die Mittelbereitstellung des Bundes.

Im Übrigen hat die bereits beschriebene Neuausrichtung der Flurneuordnung zu neuen Verfahrensschwerpunkten z. B. für Vorhaben des Naturschutzes geführt, die für die Weiterentwicklung der Flurneuordnung von wesentlicher Bedeutung sind, jedoch in den Prüfungsmitteilungen nicht gewürdigt wurden.

- 79 Aufgabenumfang und Personalbestand der einzelnen ÄRLL sind sehr unterschiedlich. Die stellenmäßige Ausstattung liegt zwischen 33 und 113 Stellen. Zur Verbesserung der administrativen Effizienz auf der Ortsebene sollte die Zahl der Ämter von derzeit 16 deutlich reduziert werden. Wegen der notwendigen Präsenz in der Fläche hält der Rechnungshof eine Aufgabenkonzentration bei 10–12 Ämtern für angemessen. Durch die damit einhergehenden Synergieeffekte könnten ca. acht Stellen eingespart werden.

Zu Tz. 79

Durch die Reform der Agrarverwaltung wurde seit 1993 mit dem Ziel einer gesteigerten administrativen Effizienz eine Organisationsstruktur geschaffen, die auf der einen Seite durch starke Straffung aber auch durch besonders enge Zusammenarbeit der einzelnen Organisationseinheiten gekennzeichnet ist.

Der Reformprozess wurde dabei teilweise durch umfangreiche zusätzliche Aufgaben wie z. B. die Abwicklung neuer bzw. geänderter EU-Förderprogramme und Personalreduzierungen im Zusammenhang mit den allgemeinen Sparzwängen überlagert.

Da eine Verwaltung sich permanent auf neue Herausforderungen einstellen muss, ist es selbstverständlich, dass auch die Organisation und die Durchführung des Verwaltungshandelns einer ständigen Überprüfung und Weiterentwicklung mit dem Ziel einer Optimierung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe unterzogen werden.

Insbesondere geht es hierbei um eine weitere Bündelung der einzelnen Aufgabenbereiche. So ist in den Koalitionsvereinbarungen vorgesehen, staatliche Sonderbehörden in die allgemeine Landesverwaltung einzugliedern, soweit nicht ihre Aufgaben privatisiert werden können oder ihre Notwendigkeit als Sonderbehörde nachgewiesen wird. In diesem Zusammen-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 80 Durch Delegation von Aufgaben sollte, unter Einbeziehung der Ministerialebene, die Mittelinstanz erheblich „verschlankt“ und die operative Ebene gestärkt werden mit dem Ziel, den Personalanteil der Mittelinstanz in Relation zur Ortsinstanz zu senken.

- 81 Das Verhältnis des höheren Dienstes zum gehobenen Dienst beträgt beim HLRL 1:2, auf der Ortsebene 1:3,9. Daraus ergibt sich ein Mittelwert für die mittlere und untere Ebene von 1:3,3. Dieses Verhältnis trägt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht dem Anforderungsprofil der wahrzunehmenden Aufgaben Rechnung. Der Anteil der Stellen des höheren Dienstes ist wesentlich zu hoch. Unter dem Blickwinkel der gebotenen Aufgabenverlagerung „von oben nach unten“ sollte sich das Stellenverhältnis beim HLRL bei insgesamt etwa 1:3 einpendeln. Bei den ÄRLL sollten neben den Amtsleitern pro Abteilung nur noch der jeweilige Leiter sowie einige wenige Sonderfunktionen dem höheren Dienst zugeordnet werden. Dadurch würden sukzessive Stellenumwandlungen vom höheren zum gehobenen Dienst in einer Größenordnung von 40–60 Stellen möglich.

hang soll das Hessische Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft aufgelöst und die regionalen Steuerungs- und Lenkungenfunktionen im Bereich der flächenbezogenen Verwaltung sowie die Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht in die Bündelungsbehörden eingegliedert werden.

Die bisher von den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft wahrgenommene Beratung sowie die kreisbezogenen Aufgaben sollen bei den staatlichen Landräten gebündelt werden.

Zu Tz. 80

Die Landesregierung stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass der Verlagerung von Zuständigkeiten auf untere Verwaltungsebenen und der Stärkung der Eigenverantwortung eine herausgehobene Bedeutung zukommen. So wurden im Rahmen einer umfassenden Aufgabenkritik bereits zahlreiche Vorschläge zur Delegation von Aufgaben und Verantwortung auf nachgeordnete ortsnahe Dienststellen realisiert.

Ebenso konnten durch Änderung der Geschäftsordnung der Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft zahlreiche Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte, vor allem im Personalbereich, abgebaut werden. Dieser Prozess wird fortgeführt, wobei auch verstärkt zu prüfen ist, inwieweit bisher von staatlichen Behörden erledigte Aufgaben privatisiert werden können.

Zu Tz. 81

Das zahlenmäßige Aufteilungsverhältnis zwischen höherem und gehobenem Dienst muss in einer Fachverwaltung differenziert betrachtet werden. Bei den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft und dem Hessischen Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft wird, auch in Verbindung mit der vorgesehenen Eingliederung in die allgemeine Landesverwaltung und den damit einhergehenden Synergieeffekten, eine weitere Reduzierung des höheren Dienstes eintreten.

Bei den Sonderdienststellen kann das Verhältnis zwischen höherem und gehobenem Dienst nicht pauschal festgelegt werden, sondern ist abhängig von der speziellen Aufgabenstellung.

In Bereichen, in denen verwaltungsmäßige Tätigkeiten überwiegen, z.B. Organisation, Personal, Haushalt, Förderung, oder in denen Aufgaben auch von qualifizierten Diplom-Ingenieuren (FH) weitgehend selbständig bearbeitet werden können, könnte das Verhältnis höherer/gehobener Dienst unter Umständen auf eine größere Leitungsspanne als 1:3 ausgeweitet werden. In Dezernaten, in denen eine spezielle wissenschaftliche Vorbildung erforderlich ist, z.B. juristische Dezernate, Pflanzenschutzdienst oder Hessische Landwirtschaftliche Versuchsanstalt, kann im Einzelfall auch eine größere Zahl von höheren Diensten (evtl. auch ohne gehobenen Dienst) sachgerecht sein.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 82 Die durch Gesetz bestimmte und im wesentlichen auf strukturellen und sozialen Gründen beruhende räumliche Trennung des HLRL auf die Standorte Kassel und Wetzlar ist unzweckmäßig und ineffizient. Die verbleibenden mittelinstantialen Aufgaben sollten konzentriert und das HLRL an einem Standort untergebracht werden.

Die Stellenverteilung zwischen höherem und gehobener Dienst kann aufgrund der Besonderheiten des Öffentlichen Dienstes (Einsatz von Beamten bzw. besonderer Kündigungsschutz bei Angestellten) jedoch nicht kurzfristig umgestellt werden.

Zu Tz. 82

Durch das Gesetz zur Reform der Agrarverwaltung vom 19. Dezember 1992 (GVBl. I S. 601) wurde u. a. bestimmt, dass das Hessische Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft seinen Dienstsitz in Kassel hat und in Wetzlar eine Außenstelle des Landesamtes eingerichtet wird.

Verbunden damit war der Rückzug aus den vorher bestehenden Teilstandorten Wiesbaden und Frankfurt am Main.

Die Entscheidung, die Abteilung Regionalentwicklung und einzelne Bereiche der Abteilung Landwirtschaft in der Außenstelle Wetzlar unterzubringen, gründete sich auf strukturelle, personelle sowie soziale Überlegungen der damaligen Landesregierung.

Sie hatten Vorrang vor dem Herstellen der „Einhelligkeit“ der Verwaltung, die unbestritten die beste und wirtschaftlichste Lösung ist. Mit den heutigen Möglichkeiten der Kommunikation ist es jedoch möglich, Reibungsverluste infolge örtlicher Trennung zu reduzieren.

In Verbindung mit den in den Koalitionsvereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen zur Verwaltungsreform ist zu prüfen, inwieweit eine stärkere räumliche Zusammenführung dieser Verwaltungsbereiche möglich ist.

Zu Tz. 83

Den Ausführungen des Rechnungshofs wird grundsätzlich zugestimmt.

Im Rahmen der im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung durchgeführten Aufgaben- und Aufgabenvollzugskritik ist unter anderem auch die aufbauorganisatorische Struktur der Gruppe V b „Vermessung, Flurneuordnung“ sorgfältig geprüft worden. Im Zuge der Umsetzung dieser Ergebnisse soll der Aufbau der Gruppe sozialverträglich neu strukturiert werden.

Ziel ist es, die Leitungsspanne der Referate in der Gruppe V b insgesamt zu erhöhen und die Zahl der Referate sukzessive von 6 auf 3 zu reduzieren. Perspektivisch soll dabei auch der Anregung des Rechnungshofs entsprochen und die Zahl der Referate im engeren Bereich Kataster- und Vermessungswesen von bisher 3 auf 2 reduziert werden. Auf die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Kataster- und Vermessungsverwaltung seitens des Rechnungshofs und die hierzu ergangene Stellungnahme der Landesregierung (Landtagsdrucksache Nr. 14/2877 Textzahl 69) wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

- 83 Die Leitungs- und Lenkungsarbeiten bei den Ministerien sollten konzentriert und die Leitungsspanne erweitert werden. Zum Beispiel kann durch Bündelung aller fachlichen Leitungs- und Lenkungsarbeiten der Flurneuordnung die Zahl der entsprechenden Referate beim MWVL von drei auf zwei reduziert werden. Dadurch kann die Stelle eines Referatsleiters eingespart werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- 84 Die geteilte Fachaufsicht über die Regionalentwicklungsverwaltung bei zwei Ministerien führt zu Aufgabenüberschneidungen und Zuständigkeitskonflikten. Dieser Zustand sollte daher beendet werden.

- 85 Die betroffenen Ministerien halten die Empfehlungen des Rechnungshofs nicht in jedem Fall für zweckmäßig und wirtschaftlich. Soweit zwischen dem Rechnungshof und den Ministerien jedoch Übereinstimmung besteht, vertreten die Ministerien die Ansicht, daß bereits durch ihre ständige organisatorische Begleitung des Verwaltungshandelns gewährleistet sei, daß unwirtschaftliche Handlungsweisen frühzeitig erkannt würden. Notwendige Änderungsmaßnahmen, die zum Teil mit den Empfehlungen des Rechnungshofs übereinstimmten, würden in angemessenen Zeiträumen umgesetzt. Insbesondere durch die Aufgaben- und Aufgabenvollzugskritik im Zusammenhang mit der Modernisierung der Hessischen Landesverwaltung seien alle Problembereiche erkannt und würden zur gegebenen Zeit bereinigt.

Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht uneingeschränkt. Auch im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Verwaltungsreform in Hessen wird eine Neustrukturierung der Regionalentwicklungsverwaltung umfassend diskutiert. Als Ergebnis dieser Diskussionen in Projekt- und Arbeitsgruppen auf unterschiedlichen Ebenen sind zahlreiche Vorschläge entwickelt worden, die Personaleinsparungen bis zu 30 v.H., insbesondere bei einem zweistufigen Verwaltungsaufbau, einräumen.

Der Rechnungshof sieht sich auch hierdurch in seiner Einschätzung bestätigt, daß bei der Regionalentwicklungsverwaltung erhebliche Rationalisierungspotentiale realisierbar sind.

Stellungnahme der Landesregierung

Zu Tz. 84

Es ist unstrittig, dass eine geteilte Fachaufsicht vor allem in der Anfangsphase zu gewissen Erschwernissen im Arbeitsablauf führen kann und besondere Anforderungen an die Kooperationsfähigkeit aller Beteiligten stellt. Um hier von Beginn an evtl. Reibungsverluste weitgehend vermeiden zu können, legen und legen die beiden für die Fachaufsicht zuständigen Ressorts großen Wert auf einen offenen und konstruktiven Dialog auf allen Ebenen.

Unter dem Eindruck der engen Kooperation lässt sich feststellen, dass die Wahrnehmung des Verwaltungsauftrages auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten einer geteilten Fachaufsicht in besonders effizienter Form erfolgt.

Zu Tz. 85

Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung enthalten wichtige Anregungen, die von der Landesregierung in die Überlegungen zur Weiterentwicklung von Aufgabenstruktur und Aufgabenwahrnehmung der Fachverwaltung einbezogen werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bereits im Zuge der Umsetzung von Modernisierungsvorschlägen der hessischen Landesverwaltung Entwicklungen eingesetzt hatten, die offenbar aus zeitlichen Gründen nicht mehr Eingang in die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs finden konnten. Zu nennen ist hier beispielhaft der sehr umfangreiche und für die zukünftige Ausrichtung des Verwaltungshandelns äußerst wichtige Maßnahmenbereich Aufgabenerfassung und Aufgabenkritik.

Es ist zu erwarten, dass die Ergebnisse dieses Prozesses in hohem Maße auch den Vorstellungen des Rechnungshofs in Bezug auf Verschlinkung der Verwaltung sowie Kompetenz- und Aufgabenverlagerung entsprechen.

Einige der Empfehlungen des Rechnungshofs bedürfen aus Sicht der Landesregierung einer differenzierteren Betrachtung. So wird z.B. die sehr in den Vordergrund gestellte rückläufige Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe nicht den vom Rechnungshof eingeschätzten entscheidenden Einfluss auf den vom Land zu erbringenden Verwaltungsaufwand haben können, da auf der anderen Seite die von der EU vorgegebene ständig wachsende Regelungsdichte im Förderungsbereich einen permanent zunehmenden Aufwand bei der Durchführung, Kontrolle und Dokumentation von Förderungsmaßnahmen notwendig macht.

Einige der Vorschläge des Rechnungshofs, wie z.B. die Konzentration von Standorten des Hessischen Landesamtes für Regionalentwicklung und Landwirtschaft, der Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft oder die Vereinheitlichung der Fachaufsicht, werden einer weiteren politischen Entscheidung vorbehalten bleiben.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer**

(Kap. 07 02)

Die vom Land gewählte Form der Entwicklungshilfe sollte generell überdacht werden. Am Beispiel der Förderung in der Republik Kamerun hat sich gezeigt, daß Zuwendungen nicht den gewünschten Erfolg haben.

- 86 Das Land Hessen führt seit Jahren Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer durch. Ab dem Jahr 1991 konzentrierten sich seine Hilfeleistungen zunehmend auf Projekte in Kamerun. Von den in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Zuwendungen an fremde Länder, die sich im ersten Jahr (1991) auf 600 TDM beliefen und in den Folgejahren 900–1 200 TDM betrugen, entfielen jährlich zwischen 300 und 500 TDM auf Kamerun. Nach den Erläuterungen zu Kap. 02 01 ATG 72 (Hpl 1992) beabsichtigte das Land Hessen damit, „seine Entwicklungshilfe schrittweise auf ein Land auszurichten, um die Mittel so wirksam wie möglich einzusetzen und auf diese Weise zugleich partnerschaftliche Beziehungen zu einem Land der Dritten Welt zu entwickeln.“ Besondere Leitlinien hierfür hat es nicht festgelegt.

Die Hilfeleistungen wurden im wesentlichen über Nichtregierungsorganisationen, vorwiegend hessische Vereine, erbracht. In einigen Fällen wickelten solche Vereine Entwicklungshilfeprojekte über Unternehmen ihrer Mitglieder mit Sitz in Deutschland und/oder Kamerun ab, deren Betätigung über die in Rechnung gestellten Beträge entsprechend vergütet wurde. Die Unternehmenssitze in Kamerun wurden zumeist als örtliche Niederlassung des jeweiligen Fördervereins deklariert.

In Einzelfällen nahm das Land auch kirchliche Einrichtungen in Anspruch, denen es entsprechende Mittel zuleitete.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben sich die Vorstellungen des Landes bei weitem nicht erfüllt. Ausschlaggebend hierfür waren folgende Gründe:

1. Bei den meisten Nichtregierungsorganisationen waren wirtschaftliche Eigeninteressen mit den beabsichtigten entwicklungsbezogenen Interessen auf unüberschaubare Weise verquickt:
 - Einige Organisationen arbeiteten schon in der Vorbereitungsphase ihrer Projekte unwirtschaftlich. So wurden Fahrzeuge, Maschinen und Geräte in Deutschland – oft gebraucht – gekauft und mit relativ hohem Aufwand nach Kamerun überführt (Transportkosten, Zollgebühren, Hafengebühren, „landesübliche Auslösegelder“ etc.). In Einzelfällen errichteten diese Nebenkosten den Wert der gelieferten Güter. Einige technische Geräte waren für das dortige Klima nicht geeignet oder bereits veraltet und wurden deshalb frühzeitig unbrauchbar. Für andere Geräte gab es keine Ersatzteile oder Werkstätten. Die Möglichkeit, gleichartige Güter im Land selbst zu kaufen und somit vorhandene Infrastruktur zu nutzen, wurde in der Regel nicht geprüft.
 - Teilweise haben Unternehmensniederlassungen in Kamerun mit Fördermitteln beschaffte Kraftfahrzeuge oder anderes Material für firmeneigene Zwecke verwendet. Ein Verein, der sich die Verbesserung der Lebensqualität in Kamerun durch die Installation von Solartechnik zum Ziel gesetzt hatte, ließ die geförderten Solaranlagen von mehreren Unternehmen eines Vereinsmitglieds beschaffen, installieren und warten.
 - Mit Landesmitteln beschaffte landwirtschaftliche Maschinen und Geräte hat ein als Projektträger aufgetretener Einzelunternehmer für Im- und Exporte gezielt einem kame-

Zu Tz. 86 und 87

Entstanden ist der Schwerpunkt Kamerun in der hessischen Entwicklungszusammenarbeit durch die Absicht der 1989 amtierenden Landesregierung, mit dem afrikanischen Staat eine Partnerschaft einzugehen. Die nachfolgende Landesregierung ab 1991 ließ jedoch nur eine Projekt-Kooperation durchführen. Ein Großteil der Nichtregierungsorganisationen, mit denen in Erfüllung der politischen Vorgabe zusammengearbeitet wurde, hatte sich gerade erst aufgrund jener Absichtserklärungen konstituiert, war also teilweise auch ohne tiefergehende entwicklungspolitische Erfahrung. In Kamerun selbst wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Nichtregierungsorganisationen (also gegebenenfalls erfahrenen Partnern) ohnehin erst im Jahre 1993 geschaffen. Zweifel an der Zielgerichtetheit und nachhaltigen Wirkung der mitfinanzierten Projekte ließen bereits 1993 die Notwendigkeit einer Evaluierung vor Ort erkennen; sie wurde von Prof. Ndume (FU Berlin) durchgeführt, der seinen schriftlichen Bericht in 1995 vorlegte. Darüber hinaus wurde ein weiterer Teil der Kamerun-Projekte 1995 auch durch den seinerzeit zuständigen Referatsleiter im Wirtschaftsministerium vor Ort geprüft. Beide Berichte bestätigten, dass es richtig war, bereits 1993 ein Umsteuern der Förderpolitik einzuleiten.

Die Förderung von Projekten der Nichtregierungsorganisationen wurde deutlich – meistens auf „Null“ – zurückgeführt. Für die Förderung von künftigen Projekten wurde in 1997 ein Kriterienkatalog als „Merkblatt zur Förderung von Projekten/Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland durch das HMWVL“ erstellt. Antragstellende, interessierte Organisationen haben zu den Punkten Projekt-Träger (Organisation, Rechtsform usw.), Projekt (Forderung an Wirkungen der Maßnahme), Projekt-Partner (z. B. Partnerorganisationen vor Ort), Finanzierung usw. Auskunft zu erteilen.

Die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vom 18. November 1996 wurden von dem zuständigen Ministerium am 7. März 1997 beantwortet. Mit Schreiben vom 10. April 1997 hat der Rechnungshof seine Prüfungsmittelungen für erledigt erklärt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

runischen Geschäftspartner zur Verfügung gestellt. Als Kontaktpersonen der zum Empfang der Maschinen vorgesehenen Dorfgemeinschaften wurden jeweils dessen Verwandte aus verschiedenen Landesteilen angegeben. Letztlich verblieben die Geräte aber im Gewahrsam und in der wirtschaftlichen Nutzung des Geschäftspartners.

2. Die geleisteten Zuwendungen des Landes waren auf die Einzelprojekte bezogen zu gering. Die Projekte waren zum Teil nicht in geeigneter Weise auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt. Deshalb konnten vielfach keine dauerhaft positiven Veränderungen herbeigeführt werden. Folgende Beispiele sollen das verdeutlichen:

- Mit einem geförderten Dieselgenerator sollte gemäß Antrag eines hessischen Hilfvereins ein Sägewerk betrieben werden. Nachträglich stellte sich jedoch heraus, daß der vorgesehene Standort noch über keinerlei geeignete Straßenanbindung verfügte, um Holz transportieren zu können. Der Generator — die einzige Stromquelle des Dorfes — wurde deshalb nur zur Stromversorgung bei örtlichen Brauchtumsveranstaltungen eingesetzt.
- Solaranlagen, mit denen in Krankenhäusern Kühlschränke für Medikamente betrieben wurden, funktionierten nicht oder nur für kurze Zeit. In der Regel wurde niemand in die Bedienung, Unterhaltung und Wartung eingewiesen. Die installierenden Betriebe oder funktionsfähige Servicewerkstätten waren oft nicht erreichbar. Auch waren häufig keine Mittel für Wartung und Ersatzteile vorhanden.

3. In Kamerun gab es nahezu keine qualifizierte Partnerorganisation, die das jeweilige Projekt konzipierte, plante, rechtlich und organisatorisch verantwortete, auf seine Durchführbarkeit in finanzieller und sachlicher Hinsicht prüfte und sodann weitgehend selbständig abwickelte. Deshalb waren die Zielgruppen nicht in der Lage, die Projektaktivitäten nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und technischen Unterstützung fortzusetzen. Das belegen die nachfolgenden Einzelfälle:

- Das Land förderte eine Näherei, um Frauen über den Verkauf der gefertigten Produkte einen Zuerwerb zu ermöglichen. Da die betreffenden Frauen entsprechend dortiger Rollenverteilung aber bereits mit der Feldarbeit im wesentlichen ausgelastet waren, hatten sie nicht ausreichend Zeit, um die Näherei über den Eigenbedarf hinaus betreiben zu können. Außerdem gab es gar keine entsprechenden Aufträge.
- Ein Förderverein stellte einen „Entwicklungsplan“ für ein abgelegenes Dorf auf. Antragsgemäß erhielt der Verein Mittel für verschiedene Teilprojekte. Diese konnten jedoch nicht wie vorgesehen umgesetzt werden, weil die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen im Dorf noch nicht gegeben waren. Mit Fördermitteln beschafftes Material mußte deshalb monatelang eingelagert werden. Trotz einer Überprüfung vor Ort konnte das HMWVL nicht klären, ob es überhaupt seinem bestimmungsgemäßen Zweck zugeführt werden wird.

- 87 Die hessische Entwicklungshilfe für Kamerun hat sich insgesamt als wenig effizient erwiesen. Auch der Einsatz hessischer Fördermittel im Rahmen meist gut organisierter kirchlicher Entwicklungshilfemaßnahmen beschränkte sich auf Teilprojekte oder Einzelbeschaffungen, die bestenfalls im Rahmen umfangreicher, größtenteils mit Spenden finanzierter Gesamtprojekte positiv zu bewerten waren.

Die angestrebte partnerschaftliche Beziehung zwischen Hessen und der Republik Kamerun ist nicht zustande gekommen. Es ist sogar höchst zweifelhaft, ob in dortigen Regierungskreisen

Bemerkungen des Rechnungshofs

überhaupt bekannt wurde, daß es Hilfeleistungen aus dem deutschen Bundesland Hessen gab.

Der Rechnungshof hat daher dem HMWVL empfohlen, die bisherige Förderpraxis einzustellen oder zumindest ein geeignetes Förderkonzept zu erstellen.

Das HMWVL hat sich dieser Empfehlung grundsätzlich angeschlossen. Der Haushaltsplan 1998/99 weist dementsprechend keinen bestimmten Zuwendungsbetrag für Kooperationsprojekte in Kamerun mehr aus. Ungeachtet dessen hält es der Rechnungshof für angezeigt, auf die hier zutage getretenen Probleme aufmerksam zu machen, die jederzeit auch bei anderen Entwicklungshilfeprojekten vorkommen können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Verkauf von Straßenrestgrundstücken

(Kap. 07 22)

Die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung verwaltet umfangreiche Grundstücksflächen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigt. Nach einer vom Rechnungshof veranlaßten Ermittlung handelt es sich dabei um rund 4 Mio m². Durch die Veräußerung der davon verkäuflichen Flächen könnten schätzungsweise 10 Mio DM erzielt werden. Darüber hinaus könnten durch den Wegfall der Unterhaltung dieser Flächen weitere Einsparungen erreicht werden.

- 88 Das Land Hessen ist Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen. Das Netz der Landesstraßen hat insgesamt eine Länge von rund 7 000 km. Die befestigte Breite dieser Straßen beträgt im Durchschnitt 6,5 Meter. Daraus ergibt sich eine Straßenfläche von ca. 46 Mio m². Darüber hinaus gehören gemäß § 2 des Hessischen Straßengesetzes zur Straße unter anderem auch die Böschungen, Entwässerungsanlagen, Dämme, Gräben, Stützmauern, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen. Hierfür ist ein etwa gleich hoher Flächenbedarf anzusetzen. Das Grundeigentum an allen Teilen der Straßen liegt in der Regel beim Land Hessen als Baulastträger.

Zur Deckung des Flächenbedarfs für den weiteren Straßenbau erwirbt der Träger der Straßenbaulast das Eigentum an Grundstücken in erster Linie freihändig. Da die öffentlichen Straßen dem Wohl der Allgemeinheit dienen, stehen außerdem die Entsorgung sowie die Beteiligung an einem Flurbereinigungsverfahren oder einer Baulandumlegung zur Verfügung. Auch wenn der Bestand des Hessischen Straßennetzes im wesentlichen statisch ist, so muß durch den verkehrsgerechten Ausbau bestehender Straßen, den Bau von Umgehungsstraßen oder die Erstellung von neuen Radwegen ständig eine Anpassung an geänderte Verkehrsbedürfnisse erfolgen. Für diesen Zweck erwirbt die Straßen- und Verkehrsverwaltung auch heute noch regelmäßig Grundstücke sowohl in Ortslagen als auch im Außenbereich. Der Grunderwerb kann jedoch oft nicht auf die tatsächlich für Straßenbauzwecke genutzten Teilflächen beschränkt werden, da Grundstücksrestflächen, die der bisherige Eigentümer nicht mehr wirtschaftlich nutzen kann, mit erworben werden müssen.

Die Straßen- und Verkehrsverwaltung schließt für Erhaltung und Ausbau der Landesstraßen jährlich rd. 500 Kaufverträge ab und erwirbt etwa 250 000 m² Fläche. 2,5 Mio DM werden hierfür aufgewendet. Verkauft werden jährlich rd. 20 000 m².

Unter Einschluß des im Rahmen der Auftragsverwaltung für den Bund und für die Kreise notwendigen Grunderwerbs werden durch die Verwaltung jährlich mit fast 2 000 Verträgen nahezu 2 Mio m² Land für über 20 Mio DM erworben.

Für die Erledigung dieses Grundstücksverkehrs stehen in den Ämtern je nach Größe zwei bis sieben Mitarbeiter zur Verfügung. Insgesamt sind in der Hessischen Straßenbauverwaltung rd. 50 Bedienstete mit Grunderwerbsangelegenheiten beschäftigt.

- 89 Ehemalige Straßengrundstücke und Restflächen, die als Folge von Straßenbaumaßnahmen entbehrlich sind, werden in den meisten Fällen im Zusammenhang mit der Abwicklung von Veränderungsnachweisen behandelt. Nach Möglichkeit werden die Grundstücke an Straßenbaubetroffene, benachbarte Grundstückseigentümer oder die Gemeinde veräußert, bzw. an das Allgemeine Grundvermögen abgegeben.

Dennoch blieben aus dem langjährigen, umfangreichen Grundstücksverkehr Flächen übrig, die nicht mehr für Aufgaben der Verwaltung gebraucht werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Hinzu kommen weitere Grundstücke oder Restgrundstücke, die im Vorgriff auf künftige Straßenbaumaßnahmen für die Trasse oder als Austauschgelände erworben wurden, die aber in absehbarer Zeit nicht realisiert werden können, bzw. aufgegeben wurden und Grundstücke, die an sich abgegeben oder veräußert werden könnten, aber für Zwecke des sogenannten Regionalparks Rhein-Main weiter vorgehalten werden.

Der Regionalpark Rhein-Main ist ein Vorhaben des Umlandverbandes Frankfurt und hat das Ziel, Landschaftsflächen für Erholung und Landschaftsschutz, insbesondere entlang des Mains, planerisch zu sichern, zu gestalten und durch Infrastrukturmaßnahmen, z. B. Rad- und Gehwege, der Bevölkerung zu erschließen. Hierzu werden Grundstücke auch für bauliche Maßnahmen benötigt, überwiegend jedoch zur Landschaftsgestaltung verwendet und einer wirtschaftlichen Nutzung entzogen, so daß die Flächen erworben werden müssen. Die Träger des Vorhabens, der Umlandverband Frankfurt, das Land Hessen und Kommunen aus dem Gebiet des geplanten Regionalparks haben sich in der Regionalpark Rhein-Main GmbH zusammengeschlossen und finanzieren das Vorhaben.

Im Auftrag des Rechnungshofs haben die Rechnungsprüfungsämter Darmstadt, Kassel und Wiesbaden unter Mitwirkung der Ämter für Straßen- und Verkehrswesen (ASV) folgenden Bestand entbehrlicher Grundstücke ermittelt:

ASV:	Fläche (m ²)
Arolsen	470 565
Bensheim	77 865
Darmstadt	220 455
Dillenburg	278 826
Eschwege	137 273
Frankfurt	1 008 024
Fulda	286 630
Gießen (zu Schotten)	136 389
Hanau (jetzt Gelnhausen)	200 346
Bad Hersfeld (zu Eschwege)	263 823
Kassel	705 975
Marburg	180 560
Schotten	86 224
Weilburg (zu Dillenburg)	104 405
Wiesbaden	168 018
Summe:	4 325 378

Bei den Flächen handelt es sich im einzelnen um Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen, Landwirtschaftsflächen, Waldflächen, Erholungsflächen sowie Flächen anderer Nutzung. Landwirtschaftlich genutzte Flächen haben hierin den größten Anteil.

- 90 Es ist davon auszugehen, daß etwa die Hälfte der ermittelten Restflächen kurzfristig nicht veräußerbar ist. Die verbleibenden ca. 2,0 Mio m² könnten jedoch verkauft werden.

Die Straßen- und Verkehrsverwaltung betrieb die Verwertung nicht benötigter Grundstücksflächen bisher nicht in ausreichendem Umfang.

Bei einem geschätzten Verkaufspreis der Restflächen von 5 DM je m² ist ein Erlös in Höhe von 10 Mio DM zu erzielen. Für die veräußerten Flächen entfällt zudem der Aufwand für die Verwaltung und Pflege, soweit die Flächen nicht verpachtet sind, so daß weitere Einsparungen realisiert werden können.

Die Veräußerung von Grundstücken, die bislang ausschließlich der Mittelbehörde vorbehalten ist, sollte in noch festzulegenden Zuständigkeitsgrenzen auf die untere Verwaltungsebene delegiert werden.

Die Straßenbauverwaltung hat sich der Auffassung des Rechnungshofs im wesentlichen angeschlossen und mit der Veräußerung der Restgrundstücke begonnen.

Zu Tz. 90

Der Grundstücksverkehr regelt sich nach § 64 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und Ausführungserlassen des Ministeriums der Finanzen als dem für das Landesvermögen zuständigen Ministerium. Mit Erlass vom 14. März 1995 – VV 2500 – 58a – IV A 5a – (StAnz. S. 1282) hat das Ministerium der Finanzen die Ressortverwaltungen ermächtigt, bebaute und unbebaute Grundstücke bis zu einem vollen Wert von 500 000 DM in eigener Verantwortung zu veräußern und diese Befugnis – ganz oder teilweise – auf die Landesober- bzw. -mittelbehörden zu übertragen. Demgemäß hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung in der Vertretungsanordnung für seinen Geschäftsbereich vom 17. Februar 1997 (StAnz. S. 881) seine Übertragungsermächtigung auf das Hessische

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 91 Nach den VV Nr. 2.2.2 zu § 64 LHO sind landeseigene Grundstücke, die nicht oder für Dauer nicht mehr für Verwaltungszwecke des Landes oder im Rahmen des Gemeingebrauchs im Aufgabenbereich des Landes benutzt werden, dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen, soweit nach Auffassung des HMdF nicht besondere Gründe entgegenstehen. Die verwaltenden Dienststellen haben solche Grundstücke dem HMdF zu übergeben.

Nähere Regelungen hierzu enthalten die Runderlasse des HMdF vom 13. September 1989 und vom 28. Februar 1992. Unter Nr. 2 Abs. 2 Satz 2 des Runderlasses vom 13. September 1989 ist festgelegt, daß die Entscheidung, ob der Abgabe besondere Gründe entgegenstehen, der Prüfung der nachgeordneten Liegenschaftsstellen vorbehalten bleibt. In Zweifelsfällen ist dem HMdF zu berichten.

Kriterien für das Vorliegen derartiger besonderer Gründe sind aber nicht aufgestellt. In der Praxis kommt es immer wieder vor, daß Liegenschaftsstellen die Übernahme von Grundstücken mit der Begründung ablehnen, diese hätten keinen besonderen Wert und könnten deshalb nicht mehr wirtschaftlich verwertet werden.

Es handelt sich dabei um Grundstücke von wenigen Quadratmetern oder an ungünstiger Lage, die nicht oder nur schwer verkäuflich sind.

Die von der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung nicht mehr benötigten, nicht veräußerbaren Grundstücksflächen sind dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen. Allein die Tatsache, daß eine kurzfristige Verwertung nicht möglich ist, darf einer Übernahme nicht entgegenstehen. Gerade solche Flächen sind zentral zu verwalten, um eine Übersicht über alle verfügbaren Grundstücke des Landes zu gewinnen und eine spätere Verwertung zu erleichtern.

Die Straßenbauverwaltung hat zugesagt, entsprechende Schritte zur grundsätzlichen Abstimmung dieser Fälle mit dem HMdF einzuleiten.

Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen im vollen Umfang ausgeübt.

Früher galt eine Betragsgrenze von 150 000 DM für die Straßen- und Verkehrsverwaltung.

Das Ministerium der Finanzen nimmt die Anregung des Rechnungshofs nach weiterer Delegation in noch festzulegenden Zuständigkeitsgrenzen auf und prüft, inwieweit eine Delegation auch auf die untere Verwaltungsebene zweckmäßig ist.

Zu Tz. 91

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass nicht mehr benötigte, nicht veräußerbare Grundstücksflächen der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung grundsätzlich dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen und dort zu verwalten sind.

Aufgrund der neuerlichen Kontaktnahme durch die Straßen- und Verkehrsverwaltung hat das Ministerium der Finanzen entschieden und seine Liegenschaftsverwaltung informiert, dass „besondere Gründe“ entgegenstehen müssen, wenn die Übernahme eines Grundstücks in das Allgemeine Grundvermögen abgelehnt wird. Derartige Gründe sind demzufolge zum Beispiel Restflächen entlang von Straßen, die bei Straßenbaumaßnahmen angefallen sind und weder verpachtet noch veräußert werden können, jedoch unterhalten werden müssen. Weil die Liegenschaftsverwaltung für die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen solcher Flächen, die zumeist auch noch im Außenbereich lägen, weder über Personal noch über geeignete Maschinen verfüge, die Straßen- und Verkehrsverwaltung die Straßenränder jedoch ohnehin zu unterhalten hat, wäre aus Sicht des Ministeriums der Finanzen die Verlagerung der Zuständigkeit in derartigen Fällen mit einer wirtschaftlich nicht zu vertretenden Erhöhung des Bewirtschaftungsaufwandes verbunden. Das Vorliegen der „besonderen Gründe“ müsse im Einzelfall geprüft und dargelegt werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Hessische Landesprüfstelle für Baustatik

(Kap. 07 42)

Die Hessische Landesprüfstelle für Baustatik deckt ihre Kosten durch die erhobenen Prüfentgelte nicht ab. Ihre Aufgaben können von selbständigen Prüffingenieuren für Baustatik übernommen werden. Der Rechnungshof regt daher an, die Landesprüfstelle aufzulösen und deren Aufgaben weitgehend zu privatisieren.

- 92 Im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens gehört es zu den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden, u. a. die bautechnische Prüfung des Bauantrags durchzuführen. Hierzu zählt im wesentlichen die Prüfung der Standsicherheitsnachweise (bautechnische Prüfung) neben der Prüfung des Schall- und des Wärmeschutznachweises, des konstruktiven Brandschutzes und des Schutzes gegen Erdbeben.

In Hessen werden bautechnische Prüfungsaufgaben derzeit von den 37 unteren Bauaufsichtsbehörden selbst, von der Hessischen Landesprüfstelle für Baustatik als einzigem staatlichen Prüfamt, von zwei kommunalen Prüfämtern für Baustatik, denen der Städte Frankfurt und Wiesbaden, sowie von etwa achtzig anerkannten Prüffingenieuren für Baustatik durchgeführt.

Die unteren Bauaufsichtsbehörden entscheiden hierbei, ob sie eine Prüfung selbst durchführen oder damit ein Prüfamt oder einen Prüffingenieur beauftragen. In der Regel beauftragen die unteren Bauaufsichtsbehörden einen Prüffingenieur mit der bautechnischen Prüfung.

Die Hessische Landesprüfstelle für Baustatik wurde auf Beschluß der Landesregierung mit Wirkung vom 1. April 1952 mit Dienstsitz in Darmstadt errichtet. Die Dienst- und Fachaufsicht führt das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, die verwaltungsmäßige Betreuung obliegt dem Regierungspräsidium in Darmstadt.

Nach § 1 der Verordnung über die bautechnische Prüfung baulicher Anlagen ist es den Prüfämtern vorbehalten, die Prüfung von Typenentwürfen und die Prüfung Fliegender Bauten (§ 74 HBO) durchzuführen. In einem Erlaß des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, der Ausführungsanweisung zur Bautechnischen Prüfungsverordnung (StAnz. 37/1995 S. 2987), ist darüber hinaus festgelegt, daß die Prüfung kerntechnischer Anlagen der Landesprüfstelle zu übertragen ist, soweit kein anderes Prüfamt zur Verfügung steht. Prüfaufträge für kerntechnische Anlagen können jedoch von der Prüfstelle an selbständige Prüffingenieure weitergegeben werden. Davon wird weitgehend Gebrauch gemacht.

Der Landesprüfstelle sind, soweit kein anderes Prüfamt zur Verfügung steht, auch bautechnische Prüfungen für besonders schwierige Bauvorhaben zu übertragen.

Weitere Aufgabe der Landesprüfstelle ist es, gemäß § 4 der Bautechnischen Prüfungsverordnung das Prüfverzeichnis, in dem alle in Hessen gestellten Prüfanträge erfaßt werden, zu führen, auszuwerten und der Obersten Bauaufsichtsbehörde hierüber zu berichten. Die Prüfstelle wirkt auch bei der Anerkennung der prüfberechtigten Personen für Baustatik (Prüffingenieure) mit.

Die Prüfstelle hat 14,5 Mitarbeiter, die wie folgt eingestuft sind:

1 Amtsleiter	BesGr. A 16
1 Dezernatsleiter	BesGr. A 15
stellv. Amtsleiter	
1 Dezernatsleiter	BesGr. A 14
7 Mitarbeiter	BesGr. A 14 und Ib BAT
3 Mitarbeiter	BesGr. A 13 und IIa BAT
0,5 Angestellte	VergGr. VIb BAT
1 Angestellte	VergGr. VII BAT

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 93 Für die bautechnische Prüfung werden Gebühren verlangt, deren Ermittlung in der Verordnung über die bautechnische Prüfung baulicher Anlagen festgelegt ist. Die Gebühren richten sich nach den anrechenbaren Kosten und der Gebührenzone, der die zu prüfende bauliche Anlage nach ihrem statischen und konstruktiven Schwierigkeitsgrad angehört. Prüfingenieure und Prüfämter erheben die Gebühren, die die Umsatzsteuer einschließen, in gleicher Höhe.

In Hessen wurden in den Jahren 1992 bis 1996 jährlich etwa zwischen 27 000 und 33 000 Prüfungen mit anrechenbaren Kosten von 5,7 bis 7,1 Mrd. DM durchgeführt.

Die Landesprüfstelle hat in dem überprüften Zeitraum 1992 bis 1996 insgesamt nur die geringe Zahl von 826 Prüfaufträgen bearbeitet, das sind im Mittel 165 Aufträge pro Jahr. Das Prüfungsvolumen pro Jahr betrug 20 bis 30 Mio DM.

Auf der Grundlage der Personalkostentabellen für Kostenberechnungen in der Verwaltung des Hessischen Ministeriums des Innern (StAnz. 1997 S. 3666) sind die Kosten der Landesprüfstelle für die 14,5 Mitarbeiter mit rd. 2,4 Mio DM pro Jahr zu veranschlagen. Enthalten sind hierin Personalkosten einschl. Versorgungszuschläge, Arbeitsplatzkosten und indirekte Kosten.

An Prüfgebühren nahm die Landesprüfstelle in den Jahren 1992 bis 1996 jährlich etwa 1,7 Mio DM ein.

Dies bedeutet eine Unterdeckung von jährlich ca. 0,7 Mio DM.

Bei Abzug der in den Prüffentgelten enthaltenen Umsatzsteuer erhöht sich das Defizit auf über 0,9 Mio DM.

Die nicht zu Gebühreneinnahmen führende Beratungstätigkeit dürfte für den Vergleich nur untergeordnete Bedeutung haben. Auch von den freischaffenden Prüfingenieuren werden unentgeltliche Beratertätigkeiten in Fachausschüssen geleistet.

Zu Tz. 93

Die vereinfachende Betrachtungsweise der wirtschaftlichen Verhältnisse der Hessischen Landesprüfstelle für Baustatik (HLPB) auf der Grundlage der Personalkostentabellen für Kostenberechnungen in der Verwaltung (StAnz. 1997 S. 3666) am Beispiel des Jahres 1997 ist zwischen dem Rechnungshof und dem zuständigen Ministerium grundsätzlich unstrittig. Diese Betrachtung allein genügt aber nicht, weil nicht alle Leistungen der HLPB zu Gebühreneinnahmen führen. Beispielfhaft ist hinzuweisen auf die

- Beratung der Staatsbauverwaltung in statisch-konstruktiven Fragen (bei der Erhaltung und Restaurierung denkmalgeschützter historischer Bauten besonders zeitintensiv),
- ressortübergreifende gutachterliche Tätigkeit für die Fachministerien in statisch-konstruktiven Fragen, insbesondere in Genehmigungsverfahren für kerntechnische Anlagen,
- Beratung der Bauaufsichtsbehörden, der Beratenden Ingenieure und Prüfingenieure in Fragen der Statik und der Konstruktion,
- Erläuterung und Auslegung von Normen und Richtlinien gegenüber Baubehörden, Beratenden Ingenieuren und Prüfingenieuren, soweit dies nicht durch die oberste Bauaufsicht erfolgt,
- Stellungnahme zu Streitfällen bezüglich der Gebühren der Prüfingenieure,
- Gerichtsgutachten in Schadenfällen,
- Mitarbeit in Normenausschüssen zur Erstellung nationaler und europäischer Normen,
- Mitarbeit in Sachverständigenausschüssen des Deutschen Instituts für Bautechnik,
- Mitarbeit im Koordinierungsausschuss der Prüfämter und Prüfingenieure für Baustatik bei der obersten Bauaufsichtsbehörde des Landes,
- Tätigkeit als Geschäftsstelle im Anerkennungsverfahren für Prüfingenieure für Baustatik (die Anerkennungsgebühren werden im Ministeriumskapitel vereinnahmt).

Diese nicht abschließende Aufzählung zeigt, dass die HLPB auch Tätigkeiten im Interesse des Landes wahrnimmt, die nicht zu Gebühreneinnahmen führen. Anders als der Rechnungshof, der diesem Aufwand „nur untergeordnete Bedeutung“ zukommen lassen will, ist hier aus Sicht der HLPB etwa $\frac{1}{4}$ des Gesamtaufwands anzusetzen. Den nach den Personalkostentabellen ermittelten Kosten von rd. 2,4 Mio. DM sind deshalb 0,6 Mio. DM abzuziehen; diesen verbleibenden Kosten von 1,8 Mio. DM stehen Einnahmen in gleicher Höhe gegenüber.

Die HLPB deckt damit im gebührenrelevanten Bereich ihre Kosten durch die erhobenen Prüffentgelte ab.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 94 Nach der Dienstanweisung der staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen (DABau) haben die staatlichen Bauämter die Landesprüfstelle mit der Prüfung der Standsicherheitsnachweise zu beauftragen, wenn die Bauaufsichtsbehörde nach den besonderen Bestimmungen über die bauaufsichtliche Behandlung von baulichen Anlagen des Bundes und der Länder nicht zuständig ist. Es werden jedoch nicht alle der in Frage kommenden Prüfungen durch die Prüfstelle ausgeführt, teils weil sie nicht beauftragt wird, teils weil sie Aufträge wegen angeblicher Überlastung nicht annimmt.

So hat die Landesprüfstelle in den Jahren 1992 bis 1996 insgesamt 115 Aufträge für die Staatliche Hochbauverwaltung ausgeführt, das sind im Mittel 23 Aufträge pro Jahr.

Mit Artikel 8 § 1 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes wurde der Wortlaut von § 8 des Hessischen Verwaltungskostengesetzes neu gefasst. Danach genießt das Land Hessen ab 1. Januar 1998 gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 persönliche Gebührenfreiheit. Für die Landesprüfstelle entfallen damit alle Entgelte aus Prüfungen für das Land, hingegen sparen die Fachverwaltungen, für die Prüfungen durchgeführt werden, diese Mittel ein.

Es ist zu erwarten, daß die staatliche Hochbauverwaltung und die Straßen- und Verkehrsverwaltung zur Entlastung der eigenen Haushalte die Prüfstelle verstärkt in Anspruch nehmen werden, so daß deren Gebühreneinnahmen deutlich zurückgehen werden.

Für das Land ist diese Regelung kostenneutral. Sie mindert jedoch die Kostenklarheit, da bei der Landesprüfstelle Ausgaben getätigt werden, die in anderen Verwaltungsbereichen entstehen. Im Zuge von Kosten-Leistungsrechnungen sind solche Kostenverschiebungen wieder zu korrigieren.

- 95 Staatliche Prüfstellen für Baustatik sind nicht in allen Bundesländern eingerichtet.

Neben Hessen verfügen fünf weitere Bundesländer über vergleichbare staatliche Prüfämter für Baustatik. In den übrigen Bundesländern bestehen unterschiedliche Regelungen. So werden in Niedersachsen und Schleswig-Holstein Typenprüfungen und Prüfungen der Standsicherheitsnachweise Fliegender Bauten durch kommunale Prüfämter vorgenommen, die Führung und Auswertung der Prüfverzeichnisse sowie die Anerkennung als Prüfingenieur obliegen der Obersten Bauaufsichtsbehörde. Mit allen übrigen Prüfungen werden, unabhängig vom Schwierigkeitsgrad, selbständige Prüfingenieure beauftragt.

Die Prüfung Fliegender Bauten wird in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz durch Technische Überwachungsvereine (TÜV) vorgenommen.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt wurden staatliche Prüfämter aufgelöst und die Aufgaben selbständigen Prüfingenieuren, kommunalen Prüfämtern und der Obersten Bauaufsichtsbehörde übertragen.

- 96 Der Rechnungshof sieht keine Notwendigkeit, die Landesprüfstelle für Baustatik in dieser Form weiter zu erhalten. Das Prüfungsvolumen der Prüfstelle ist gering, es liegt weit unter dem Durchschnitt eines einzelnen selbständigen Prüfingenieurs, und die vereinnahmten Gebühren sind nicht kostendeckend. Die bautechnische Prüfung von Standsicherheitsnachweisen kann von selbständigen Prüfingenieuren kostengünstiger wahrgenommen werden. Eine Notwendigkeit, Typenprüfungen durch ein staatliches Amt durchführen zu müssen, ist nicht ersichtlich. Die Prüfung kerntechnischer Anlagen wurde auch bislang überwiegend an Prüfingenieure weitergegeben, was die Kompetenz auch außerhalb staatlicher Stellen nachweist.

Der überwiegende Teil der von der Prüfstelle ausgeführten Arbeiten ist daher als privatisierbar anzusehen. Die verbleibenden,

Zu Tz. 94

Die Ausführungen des Rechnungshofs sind zutreffend. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Anzahl der Prüfaufträge allein keinen Aufschluss über den Zeitaufwand und über die sicherheitstechnische Bedeutung einer Prüfung liefert. Die HLPB konzentriert sich bei ihrer Prüftätigkeit vor allem auf wichtige Neubauten (zum Beispiel Notstandssysteme für die Blöcke A und B) und Umbauten (zum Beispiel Transportbereitstellungshalle) im Kernkraftwerk Biblis mit hohem Schwierigkeitsgrad und großer Bedeutung für die öffentliche Sicherheit sowie auf angeordnete Nachrüstmaßnahmen oder sicherheitstechnisch bedeutsame Rückbaumaßnahmen in Hanau.

Zu Tz. 95 und 96

Die Tatsache, dass die anderen Bundesländer mit einer solchen Einrichtung unterschiedlich verfahren, zeigt die unterschiedlichen Einschätzungen über die Notwendigkeit einer staatlichen Prüfstelle.

Für die externen Prüfungstätigkeiten der HLPB besteht praktisch Kostendeckung. Die Übertragung von Aufgaben auf Dritte führte dazu, dass dem Land sofort Gebühren verloren gingen, andererseits aber Personal bei der HLPB eingesetzt ist, dessen sich das Land nicht einfach entledigen kann. Neben Einnahmeausfällen würden zusätzliche Ausgaben für die Inanspruchnahme von – bisher kostenfreien – Dienstleistungen entstehen. Hinzu kämen Kosten für die allgemeine Beratung der Bauaufsichtsbehörden in Fragen der Baustatik, die vom Land schon allein deshalb zu tragen sind, weil es sich bei dem Bauordnungsrecht um eine staatliche Aufgabe nach Weisung handelt.

Dem Rechnungshof hat das Ministerium seine Stellungnahme vom 2. März 1999 zugeleitet.

Bemerkungen des Rechnungshofs

der staatlichen Verwaltung vorbehaltenen Tätigkeiten, rechtfertigen nicht die Erhaltung einer selbständigen Dienststelle.

Die Vorhaltung staatlicher Fachkompetenz, Führung und Auswertung der Prüfverzeichnisse, sowie die Anerkennung prüfberechtigter Personen kann zum Ministerium oder einer Mittelbehörde, z.B. dem Hessischen Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen oder der Oberfinanzdirektion (Bauabteilung), verlagert werden.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Hessische Landesprüfstelle für Baustatik aufzulösen. Das Ministerium hat trotz Fristverlängerung bisher noch keine Stellungnahme abgegeben.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**Hochschulen des Landes**

(Kap. 15 05 u. a.)

Bei den Hochschulen des Landes sind in den Bereichen Reinigung, Pflege der Außenanlagen und Werkstätten Maßnahmen zur Personal- und Sachkostenreduzierung erforderlich.

- 97 Der Rechnungshof hat eine Querschnittsprüfung in Teilbereichen der allgemeinen Hochschulverwaltung des Landes Hessen durchgeführt. Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, daß mehrere Hochschulen des Landes für die Unterhaltsreinigung in erheblichem Umfang landeseigenes Personal einsetzen.

Bei einem Vergleich von Eigen- und Fremdreinigung ergibt sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen Leistungsumfang und Kosten.

Zu Tz. 97

Das Ministerium weist darauf hin, dass es die Hochschulen im Sinne einer zügigen Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zwischenzeitlich aufgefordert hat, die Leistung des landeseigenen Reinigungspersonals durch die Übernahme der bei der Fremdreinigung üblichen Reinigungsintervalle und mitarbeiterbezogenen Reinigungsfläche und durch die Einführung verschmutzungsgradabhängiger Reinigungsintervalle zu steigern. In gleichem Maße, in dem dies geschieht, können Fremdverträge gekündigt und der aus der Gebäudereinigung resultierende Gesamtaufwand reduziert werden. Die Hochschulen sind vom Ministerium darüber hinaus aufgefordert worden, frei werdende Stellen im Reinigungsdienst nicht nachzubetzen. Die vom Rechnungshof geforderte Umstellung der Gebäudereinigung von Eigen- auf Fremdreinigung wird somit Zug um Zug realisiert werden. Das Ministerium wird die Umsetzung der von ihm geforderten Maßnahmen kontinuierlich überwachen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dienststelle ***)	Gesamt- reinigungs- fläche qm	davon		Nicht aufteil- bare Fläche qm	Eigenreinigung (Ist)			Fremd- reinigung Kosten DM	Fremd- reinigung Preis pro m²/DM	Eigen- reinigung Preis pro m²/DM
		Eigen- reinigung qm	Fremd- reinigung qm		Stellen	Ist-Personal- kosten DM**)	Sachkosten DM			
Philipps-Universität Marburg	192 714	18 650	174 064		16,95	649 477		3 969 755	22,80	34,82
Justus-Liebig-Universität Gießen	340 600	259 804	80 796		158,18	7 750 159	251 410	2 144 240	26,53	30,79
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main	231 358	33 200	198 158		74,16	3 396 146	140 000	4 654 000	23,48	106,51
Gesamthochschule Kassel	208 413	unbedeutend	208 413		2,1	116 090	25 000	2 365 574	11,35	—
Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main	7 731	7 731			8	392 964	11 160	erfolgt teilweise ab 01.06.1997	—	52,27
Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main	9 928	9 928			5	259 537	4 764		—	26,62
Fachhochschule Darmstadt	79 965	3 427	69 014	7 524*)	ab 10,96 3,43	205 015	7 071	1 263 393	18,30	61,88
Fachhochschule Frankfurt am Main	63 502	9 601	53 901		8,0	369 942	13 600	1 347 000	24,99	39,94
Fachhochschule Gießen-Friedberg	53 184	13 438	39 746		13,42	640 139	20 986	1 022 412	25,72	49,19
Fachhochschule Wiesbaden	49 070	1 380	47 690		1,56	112 054	4 532	708 313	14,85	84,48
Fachhochschule Fulda	19 728	9 232,7	10 495,3			279 091	24 722	228 639	21,78	32,90
	1 256 193	366 391,7	882 277,3	7 524		14 058 460		16 995 613		

Anmerkung:

*) Reinigung durch Hausmeister oder Zentralwerkstatt bzw. Fremdreinigung.

**) Die Ist-Beträge können um die Lohnersatzleistungen der Krankenkasse erhöht werden.

***) Die TU Darmstadt ist nicht aufgeführt, weil sie nicht in das genannte Prüfungsverfahren einbezogen worden war.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Personalkosten für die Eigenreinigung betragen mehr als 14 Mio DM bei rd. 366 000 qm Reinigungsfläche (38,37 DM/qm), wozu noch die Sachkosten zu rechnen wären, während sich die Kosten der Fremdreinigung auf rd. 17 Mio DM bei einer Reinigungsfläche von 882 000 qm (19,26 DM/qm) belaufen haben. Bemerkenswert – trotz mancher Erfassungsprobleme – sind die beachtlichen Differenzen, die sowohl bei Eigen- wie auch bei Fremdreinigung ermittelt wurden. Es ist daher notwendig, alsbald Konzeptionen zu erarbeiten, um eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Reinigungsleistungen in die Wege zu leiten.

Zur Einsparung der Kosten hat der Rechnungshof die Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung Zug um Zug gefordert. Ferner hat der Rechnungshof angeregt, daß zunächst bei der Eigenreinigung die Anpassung der Reinigungsintervalle an die bei der Fremdreinigung üblichen Intervalle und die Anhebung der Reinigungsleistungen als mögliche Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergriffen werden sollten.

In seiner Stellungnahme vom 25. Mai 1998 hat das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst dargelegt, daß es die betroffenen Hochschulen bitten werde, den Anteil fremdgereinigter Flächen an der gesamten zu reinigenden Fläche im Rahmen des Ausscheidens eigenen Reinigungspersonals Zug um Zug weiter zu erhöhen. Darüber hinaus wurden die Hochschulen um Prüfung gebeten, inwieweit Kostenreduzierungen im Bereich der Eigenreinigung durch die Anpassung der Reinigungsintervalle an die bei der Fremdreinigung üblichen Intervalle und durch die Anhebung der flächenbezogenen Reinigungsleistungen pro Mitarbeiter realisierbar sind. Ferner wurde die Einführung verschmutzungsgradabhängiger Reinigungsintervalle sowohl für die Eigen- als auch für die Fremdreinigung empfohlen.

In der Beurteilung der Schlußfolgerung aus den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs besteht grundsätzlich Übereinstimmung von Rechnungshof und Ministerium. Allerdings hält der Rechnungshof die Maßnahmen des Ministeriums für nicht ausreichend. Aus wirtschaftlichen Überlegungen ist eine zügige Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zu fordern.

- 98 Einige Hochschulen des Landes beschäftigen für die Pflege ihrer Außenanlagen in nicht unerheblichen Umfang landeseigenes Personal. Neben den vorhandenen „Grünkolonnen“ werden vielfach auch vorhandene Hausdienste eingesetzt.

Zu Tz. 98

Das Ministerium weist darauf hin, dass Informationen über spezifische Fremdpflegekosten (Kosten je Quadratmeter Pflegefläche pro Jahr) aufgrund der Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs für nur zwei Hochschulen vorliegen. Der Vergleich der entsprechenden Kosten mit denen der Eigenpflege ergab, dass die höchsten spezifischen Kosten mit 9,86 DM durch die Fremdpflege verursacht werden, während die niedrigsten spezifischen Kosten mit 1,71 DM im Bereich der Eigenpflege zu verzeichnen sind. Da Angaben über die Höhe der Fremdpflegekosten für nur zwei Hochschulen vorliegen, ist das Ministerium nicht der Auffassung, diesem Vergleichsergebnis allgemeine Gültigkeit beimessen zu können; es geht allerdings davon aus, die insoweit bestehende Unsicherheit überwinden zu müssen und hat deshalb alle Hochschulen gebeten, die Kosten von Fremd- und Eigenpflege zu ermitteln und vergleichend gegenüberzustellen. Es ist Absicht des Ministeriums, die Hochschulen einzelfallbezogen aufzufordern, für Pflegearbeiten verwendete Stellen nicht bzw. nur anderweitig nachzubeseetzen, falls die Ergebnisse der genannten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zeigen sollten, dass die Fremdpflege der Außenanlagen kostengünstiger als die Eigenpflege dieser Anlagen ist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Dienststelle	Pflgefläche (unversiegelte Flächen) qm	Fremdvergabe		Pflege durch landeseigenes Personal					
		qm	Kosten/DM	qm	Stellen	Personalkosten DM	Sachkosten DM		
Philipps-Universität Marburg****)	208 958	—	—	208 958	15	986 209	35 605		
Justus-Liebig-Universität Gießen	650 000	—	—	650 000	17	1 094 044	ca. 15 000		
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main	Flächenberechnungen liegen nicht vor				6	—	4 576		
Gesamthochschule Kassel	83 964	2 968	29 260	80 996	4	234 882**)	—		
Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main	1 900				erfolgt durch vorhandenen Hausdienst				
Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main	1 970			1 970	erfolgt durch vorhandenen Hausdienst				
Fachhochschule Darmstadt	36 720			36 720	4	250 120	5 806		
Fachhochschule Frankfurt am Main	Flächenberechnungen liegen nicht vor***)		31 129	—	—	—	—		
Fachhochschule Gießen-Friedberg	Gießen 7 200			7 200	2*)	124 192	27 794		
	Friedberg 9 245			9 245					
Fachhochschule Wiesbaden	38 530	18 060	36 794	20 470	Rasenpflege erfolgt durch Hausdienst				
Fachhochschule Fulda	Flächenberechnungen liegen nicht vor				erfolgt durch Hausmeister und Mitarbeiter der Hauswerkstatt				

*) Mäharbeiten werden durch die Hausmeister erledigt (Standort GI)

**) Gärtnermeister seit 7/1996 beschäftigt

***) Im Leistungsverzeichnis sind alle Arbeiten umfassend dargestellt

****) ohne Botanischen Garten

Der Rechnungshof hat dem Ministerium vorgeschlagen, daß Landeseinrichtungen für die Pflege von Grün- und Außenanlagen soweit wie möglich nicht eigenes Personal vorhalten, sondern die Aufgabenerledigung privaten Unternehmen übertragen sollten.

Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die betroffenen Hochschulen um Prüfung gebeten, inwieweit Pflegeleistungen durch externe Dritte kostengünstiger sind als durch landeseigenes Personal. Gegebenenfalls wollte das Ministerium die Hochschulen anweisen, Pflegeleistungen im Rahmen des Ausscheidens von landeseigenem Personal Dritten zu übertragen. Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen für nicht ausreichend und fordert eine zügige Übertragung der genannten Leistungen auf Dritte, um Personalkosten einzusparen.

- 99 In den Hochschulhaushalten werden jährlich erhebliche Beträge für Werkstätten jeglicher Art verausgabt. Die Gesamtaufwendungen haben den Rechnungshof veranlaßt, die Strukturen der Werkstätten zu untersuchen sowie die dem Land entstehenden Kosten aufzuzeigen. Allerdings hatten einige Hochschulen keine vollständigen Unterlagen über Anzahl der Werkstätten, Personal- und Sachkosten aufbereitet.

Die vom Rechnungshof nachstehend dargestellte Übersicht wurde aufgrund der Angaben der einzelnen Hochschulen erstellt. Die 69 Werkstätten der Technischen Universität Darmstadt sind wegen einer gesonderten Prüfung nicht erfaßt. Ebenso wurden Ateliers und Lehrwerkstätten der Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main nicht in die Untersuchung einbezogen.

Der vom Rechnungshof geforderten zügigeren Übertragung von Pflegeleistungen auf Dritte stehen nach Auffassung des Ministeriums sowohl rechtliche als auch wirtschaftliche Gründe entgegen, da die Arbeitsverhältnisse des in Rede stehenden Personals landesseitig faktisch unkündbar sind und die für die Fremdpflege erforderlichen Finanzmittel aus Gründen der Vermeidung zusätzlicher Belastungen nur durch Mittelumschichtungen im Rahmen des Freiwerdens von Stellen gewonnen werden können.

Zu Tz. 99

In seinen Prüfungsmitteln führt der Rechnungshof aus, dass die von ihm in Bezug auf die Werkstätten der Hochschulen entwickelten „Zielvorstellungen schrittweise im Laufe von wenigen Jahren verwirklicht werden könnten.“ Das Ministerium ist diesen Zielvorstellungen sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf den zeitlichen Rahmen ihrer Realisierung beigetreten und hat die Hochschulen deshalb aufgefordert, entsprechend zu verfahren. Auf der Grundlage dieser Anweisung findet die vom Rechnungshof geforderte umgehende Erarbeitung umfassender Konzeptionen für die zukünftige Organisation der Werkstätten bzw. ihre zukünftigen Aufgaben aktuell statt. Das Ministerium wird den entsprechenden Arbeitsprozess kontinuierlich überwachen und für die Umsetzung seiner Ergebnisse Sorge tragen.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Dienststelle	Anzahl der Werkstätten	in 1996 vorhandene Ganztagsstellen ohne Azubi	Personalkosten TDM	Sachkosten TDM	Aufträge*) an Dritte in TDM	Nutzfläche der Werkstätten TDM
Philipps-Universität Marburg	27	78,3	5 835	222	41	4 268
Justus-Liebig-Universität Gießen	47	110,5	für 97,5 7 530	365	464	5 242
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main	27	125	4 750	208	unbekannt	unbekannt
Gesamthochschule Kassel		von der Hochschule nicht feststellbar			nein	1 667
Fachhochschule Darmstadt	21	55	5 236	181	—	3 875
Fachhochschule Frankfurt am Main	8	27	1 934	158	283	1 205
Fachhochschule Gießen-Friedberg	16	23,25	1 476	71	745	1 012
Fachhochschule Wiesbaden	9	16	1 209	76	der Hochschulleitung nicht bekannt	1 553
Fachhochschule Fulda	2	7	495	unbedeutend	95	307

*) Hierin sind auch vorgeschriebene Wartungsaufwendungen enthalten (z. B. Aufzug, Abgasanlagen).

Der Rechnungshof weist darauf hin, daß die Kosten für investive Maßnahmen außer Betracht gelassen wurden, weil deren Entstehung mehr oder weniger zufällig in den Erhebungszeitraum fiel.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß bei den Werkstätten bzw. technischen Diensten keine Personalbedarfsermittlungen vorhanden waren, die eine sachgerechte Beurteilung des Stellenbedarfs erlauben hätten. Auch fehlt es grundsätzlich an Regelungen und Entscheidungskriterien, welche Arbeiten durch eigene Bedienstete auszuführen und welche an private Unternehmen zu vergeben sind. Von beiden Möglichkeiten wurde Gebrauch gemacht, ohne daß wirtschaftliche Gründe für die jeweilige Entscheidung erkennbar gewesen wären.

Die teilweise Aufgliederung der Werkstätten in viele kleine, z. T. gleichartige oder artverwandte Werkstätten, zudem überwiegend mit nur wenigen Mitarbeitern besetzt, erscheint dem Rechnungshof wenig wirtschaftlich. So müssen gleichartige Maschinen an mehreren Stellen vorgehalten werden. Das führt zu erhöhten Investitions- und Folgekosten einschließlich eines erhöhten Raumbedarfs und gewährleistet keine optimale Kapazitätsauslastung von Maschinen und Personal. Arbeitsspitzen und -flauten sowie Ausfälle durch Krankheit und Urlaub können von größeren Organisationseinheiten mit weniger Personal besser ausgeglichen werden. Das gilt insbesondere für die Kleinstwerkstätten mit bis zu drei Bediensteten.

Auch im vorliegenden Falle wollte das Ministerium die Hochschulen bitten, Arbeitsgruppen zu bilden, deren Aufgabe es sein wird, Planungen für eine Straffung des Werkstattbereichs vorzunehmen und Kriterien zu definieren, um make- or buy-Entscheidungen in Bezug auf die Erbringung handwerklich-technischer Leistungen in zweckdienlicher Weise einheitlich treffen zu können.

Dem Rechnungshof ist bewußt, daß die erforderliche Reorganisation der Werkstätten an den Hochschulen nur sukzessiv durchgeführt werden kann. Allerdings ist es geboten, die einzelnen Organisationseinheiten konsequent auf ihre Existenzberechtigung zu untersuchen, da nur so ein wirtschaftliches Handeln erreicht werden kann. Deshalb fordert der Rechnungshof, umgehend umfassende Konzeptionen für die zukünftige Organisation der Werkstätten bzw. ihre zukünftigen Aufgaben zu erarbeiten.

Deutsches Polen-Institut Darmstadt e.V.

(Kap. 15 25 – 685 47)

Die Verwendungsnachweise des Instituts sind verwaltungsseitig nicht ordnungsgemäß (zeitnah) geprüft worden.

Das Institut hat vielfach gegen das Besserstellungsverbot verstoßen.

Wirtschaftliches und sparsames Handeln sind zu verwirklichen.

Der Aufgabenzuschnitt des Instituts sollte überprüft werden.

100 Der Rechnungshof prüft im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes auch die Ausgaben für Zuwendungen, die nach § 23 LHO im Haushaltsplan veranschlagt sind und nach § 44 LHO gewährt werden. Demgemäß hat er beim Deutschen Polen-Institut in Darmstadt geprüft. Er hat die in diesem Prüfungsverfahren getroffenen Feststellungen in seinen Prüfungsmitteilungen vom 6. April 1998 an das HMWK dargestellt.

101 Das in Rede stehende Institut hat in 1997 folgende Zuwendungen erhalten:

- 465 600 DM, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, institutionelle Förderung, Anteilfinanzierung,
- 348 800 DM, Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, anteilige Fehlbedarfsfinanzierung,
- 327 500 DM, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Rheinland-Pfalz, anteilige Fehlbedarfsfinanzierung,
- 190 000 DM, Auswärtiges Amt Bonn, Projektfinanzierung, Tätigkeitzuschuß 1997, Fehlbedarfsfinanzierung.

Die Stadt Darmstadt stellt besondere Leistungen (Unterhaltung des Institutsgebäudes) zur Verfügung, die nicht in die Haushaltsrechnung des Instituts einfließen. Im Hj. 1997 haben diese Leistungen rd. 141 TDM betragen.

102 Für die Gewährung der Zuwendungen insgesamt gelten die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Hauptzuwendungsgebers, in diesem Falle der Kultusministerkonferenz, deren Haushaltsansätze im Haushalt des Landes Berlin veranschlagt sind. Der Hessische Rechnungshof hat mit den Rechnungshöfen von Bund und Ländern in 1988 vereinbart, die Verwendung der von Bund und Ländern gegebenen Zuwendungen zu prüfen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung insbesondere folgendes festgestellt:

103 Die Verwendungsnachweise des Instituts für die Jahre 1994, 1995 und 1996 sind verwaltungsseitig erst am 29. Juni, 1. Juli und 3. Juli 1998 geprüft worden. Die Prüfung der Verwendungsnachweise bei Zuwendungen umfaßt die Prüfung, ob die Mittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet worden sind. Sie ist beispielsweise Voraussetzung für fristgerechte Geltendmachung von Erstattungsansprüchen.

Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, daß das HMWK als fachlich zuständiges Ressort die Prüfung der Verwendungsnachweise des Instituts zeitgerecht durchführt.

Zu Tz. 103

Das bis einschließlich des Haushaltsjahres 1997 geltende Verfahren zur Prüfung der Verwendungsnachweise des DPI sah eine Vorprüfung der Verwendungsnachweise durch das Sekretariat der Kultusministerkonferenz vor. Diese Vorprüfung ist für den Verwendungsnachweis des DPI des Haushaltsjahres 1994 am 17. November 1997 und für die Verwendungsnachweise der Haushaltsjahre 1995 und 1996 am 19. November 1997 erfolgt. Die Verwendungsnachweise einschließlich der Vorprüfungsergebnisse sind am 28. November 1997 im Ministerium für Wissenschaft und Kunst eingegangen. Wegen hohen Arbeitsaufkommens ist die abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Ministerium wie

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

104 Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete. Beim geprüften Institut ist gegen diesen Grundsatz bei der Arbeitszeitregelung der Mitarbeiter und dem Zeitpunkt von Höhergruppierungen verstoßen worden. Beispielsweise wird darauf hingewiesen, daß

- keine Aufzeichnungen über die Arbeitszeit geführt werden, obwohl eine Gleitzeitregelung eingeführt worden ist,
- mindestens zwei Mitarbeitern die erforderliche Bewährungszeit zur Höhergruppierung verkürzt worden ist, was gegen tarifrechtliche Bestimmungen und Auflagen der Zuwendungsgeber verstößt.

Hinsichtlich der Arbeitszeitregelung will das Fachministerium die Angelegenheit „im Auge“ behalten und prüfen, ob sie den zuwendungsrechtlichen Notwendigkeiten genügt. Zu den fraglichen Eingruppierungen hat sich das HMWK noch nicht abschließend geäußert.

vom Rechnungshof dargestellt erst Ende Juni bzw. Anfang Juli 1998 erfolgt.

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise erforderlich ist. Für die Zukunft wird dies in Bezug auf das DPI dadurch erleichtert, dass mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 1998 zwischen den beteiligten Zuwendungsgebern vereinbart worden ist, im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und -beschleunigung auf den früheren Zwischenschritt der Vorprüfung der Verwendungsnachweise durch das Sekretariat der Kultusministerkonferenz zu verzichten.

Zu Tz. 104

Das Präsidium des DPI hat am 15. Juni 1998 für das Institut erstmalig eine Geschäftsordnung festgelegt. Diese „Allgemeine Dienst- und Geschäftsordnung“ gilt gegenwärtig in einer auf Anregung des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst überarbeiteten Fassung vom 11. Februar 1999. Durch diese Geschäftsordnung ist inzwischen sichergestellt, dass entsprechend den landesrechtlichen Regelungen Aufzeichnungen über die Arbeitszeit geführt werden.

Zu den beanstandeten Höhergruppierungen ist nach Prüfung der vom Institut vorgelegten Unterlagen festzustellen, dass die für ordnungsgemäße tarifliche Eingruppierungen erforderlichen Arbeitsvorgangsbeschreibungen und -bewertungen in der Vergangenheit im Institut nicht angefertigt wurden. Hinzu kommen Unklarheiten in den abgeschlossenen Arbeitsverträgen, Abweichungen zwischen den arbeitsvertraglich vorgesehenen und den real ausgeübten Tätigkeiten der Mitarbeiter sowie rechtlich unzulängliche Auffassungen des früheren Institutsleiters zu den Entscheidungsspielräumen bei Eingruppierungsentscheidungen. Vor diesem Hintergrund kann für die Vergangenheit nur sehr schlecht beurteilt werden, ob bzw. zu welchem Zeitpunkt Höhergruppierungen bei den fraglichen Mitarbeitern angemessen gewesen wären. Dessen ungeachtet hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst zumindest bei einer der beiden Höhergruppierungen (Dr. L.) erhebliche Zweifel an deren Rechtmäßigkeit und teilt insofern die Bedenken des Rechnungshofs.

Aus der Sicht des Ministeriums ist es zur Vermeidung fehlerhafter tariflicher Eingruppierungen beim DPI vordringlich, dass schnellstmöglich die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen angefertigt und diese dann kontinuierlich auf einem aktuellen Stand gehalten werden. Das Institut hat dem Ministerium kürzlich erste Unterlagen zur Arbeitsplatzbeschreibung und -bewertung vorgelegt, die sich aber als überarbeitungsbedürftig erwiesen haben. Diese notwendige Überarbeitung ist derzeit im Gange. Das Ministerium wird darauf hinwirken, dass diese Überarbeitung zügig abgeschlossen wird und die tarifrechtlichen Voraussetzungen für Eingruppierungsentscheidungen künftig beachtet werden.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- 105 Der Rechnungshof hatte die außertarifliche Eingruppierung des Institutsleiters bereits 1982 moniert. Im Hinblick auf die anstehende Neubesetzung der Stelle hat der Rechnungshof das HMWK um Darlegung gebeten, wie künftig verfahren werden soll. Das Ministerium hat sich in dieser Frage nicht festgelegt, weil diesbezügliche Erörterungen zwischen dem Präsidium des Instituts und den Zuwendungsgebern noch nicht ausreichend weit gediehen seien. Das Besserstellungsverbot sollte nach Auffassung des Ministeriums beachtet werden.

Dem Rechnungshof ist nicht bekannt geworden, wie bei der Neubesetzung der Stelle verfahren wird. Der Rechnungshof fordert mit Nachdruck, das Besserstellungsverbot zu beachten.

- 106 Neben der bereits angesprochenen Problematik des Besserstellungsverbots hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen gefordert, künftig die Institutsaufgaben klar von Nebenbeschäftigungen zu trennen, die Ausgaben und (Honorar)Einnahmen eindeutig zuzuordnen und die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften über Nebenbeschäftigung und Erhebung von Nutzungsentgelten zu beachten. Im Arbeitsbericht des Instituts sind vielfach Publikationen und Verträge von Institutsmitarbeitern aufgeführt, für die Honorare gezahlt werden. Entsprechende Einnahmen hat das Institut nicht erzielt. In einem Fall konnte festgestellt werden, daß das Institut mit einem Verlag einen Herausgebervertrag geschlossen hat, nach dem das Institut verpflichtet ist, 330 TDM als Publikationszuschuß zu leisten. Der Autor erhält ein Herausgeberhonorar pro Band von 3 000 DM, das vertragsgemäß auf sein persönliches Konto zu zahlen ist. Dies betrachtet der Rechnungshof als ungewöhnlich.

Die Prüfung dieses Falles hat das Ministerium noch nicht abgeschlossen. Allerdings hat es dem Rechnungshof mitgeteilt, daß das Präsidium des Instituts eine geeignete Neuregelung vorbereitet. Nach Auffassung des Rechnungshofs muß auch bei Herausgeber- und vergleichbaren Tätigkeiten sichergestellt werden, daß die Genehmigung zur Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen und gegen Entrichtung eines angemessenen Entgelts erteilt wird.

- 107 Der Rechnungshof hat in seinen genannten Prüfungsmitteilungen aufgrund der Finanzlage der öffentlichen Haushalte abschließend gefordert, daß das Ausmaß der Tätigkeit des Instituts einer kritischen Würdigung unterzogen wird. Die besondere Rolle, die das Institut in Zeiten des Ost-West-Konfliktes und einer besonderen Förderung des deutsch-polnischen Verhältnisses spielte, ist nicht mehr gegeben, so daß eine Neubestimmung der Aufgaben und eine sich dadurch ergebende Umstrukturierung unabweisbar erscheint.

Das HMWK teilte mit, daß es keine wesentlichen Veränderungen der politischen Lage Osteuropas erkennen kann. Vor diesem Hintergrund hält es das Ministerium für angemessen, das Ausmaß der Tätigkeit des Instituts erst dann erneut zu prüfen, wenn der künftige Leiter des Instituts eine Zeit lang Gelegenheit hatte, in Zusammenarbeit mit dem Präsidium und dem Kurato-

Zu Tz. 105

Das Kuratorium des DPI hat in seiner Sitzung am 27. November 1998 Herrn Dr. B. zum neuen Direktor des Instituts gewählt. Der Dienstvertrag ist auf acht Jahre abgeschlossen worden; die Vergütung erfolgt nach der Besoldungsgruppe A 16. Die Besoldungsgruppe A 16 entspricht der Vergütungsgruppe BAT I. Bei Herrn Dr. B. ist anstelle der Vergütung nach BAT I die – äquivalente – Vergütung nach A 16 gewählt worden, weil Herr Dr. B. zum Zeitpunkt seiner Wahl zum Direktor des DPI Beamter auf Lebenszeit war und Wert darauf gelegt hat, dass sein Beamtenstatus erhalten bleibt. Hierfür konnte eine geeignete Regelung gefunden werden. Im Wirtschaftsplan des Instituts ist die Direktorenstelle als BAT I-Stelle ausgewiesen. Eine vorhergehende Prüfung hatte ergeben, dass die Direktorenstelle des DPI tarifrechtlich mindestens nach BAT I, ersatzweise als außertarifliche Stelle einzustufen ist. Bei der Besetzung der Direktorenstelle ist somit das Besserstellungsverbot beachtet worden.

Zu Tz. 106

Die erwähnte neue Geschäftsordnung des Instituts enthält klare Regelungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten und zur Erhebung von Nutzungsentgelten, die den landesrechtlichen Bestimmungen genügen.

Bei dem vom Rechnungshof monierten Einzelfall handelt es sich um ein umfangreiches Veröffentlichungsvorhaben, das der Autor bereits lange vor seiner Tätigkeit im Institut konzipiert und in erheblichen Teilen bereits erarbeitet hatte. Das Präsidium des DPI hatte seinerzeit beschlossen, dieses Vorhaben als Großprojekt des Instituts fortzuführen und – unter Beibehaltung der Federführung des Initiators dieses Werks – zum Abschluss zu bringen. In Anbetracht der Vorgeschichte und des besonderen Anteils des Autors am Zustandekommen dieser Veröffentlichung erscheint die persönliche Herausgeberschaft des Autors sowie die Zahlung eines persönlichen Herausgeberhonorars in diesem Fall ausnahmsweise vertretbar. Zu bemängeln ist, dass zwischen dem Institut und dem Autor eine hinreichend klare rechtliche Grundlage für das Zusammenwirken bei der Erstellung dieser Veröffentlichung nicht bestand. Diesem Mangel ist inzwischen abgeholfen worden.

Zu Tz. 107

Der Rechnungshof hat die Stellungnahme des Ministeriums in seinen Bemerkungen sinnteststellend widergegeben. Das Ministerium hat in einer Stellungnahme vom 14. Juli 1998 darauf hingewiesen, dass die Ministerpräsidentenkonferenz am 19. Mai 1994 unter Berücksichtigung der Entwicklung des deutsch-polnischen Verhältnisses und die in diesem Zusammenhang erkennbare Arbeitsbelastung des Deutschen Polen-Instituts beschlossen hatte, mit Wirkung vom 1. Januar 1995 den Stellenplan des Instituts um zwei Stellen auszuweiten. Unter Bezugnahme auf diesen Beschluss hatte das Ministerium erläutert, dass es für

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

rium das Profil des Instituts fortzuentwickeln und ggf. neue Akzente zu setzen. Auch die Verwirklichung eines wirtschaftlichen und sparsamen Vorgehens soll vornehmlich eine Aufgabe des künftigen Leiters sein.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht, wirtschaftliches und sparsames Handeln zu verwirklichen. Der Rechnungshof muß aber mit Nachdruck darauf dringen, den Aufgabenzuschnitt des Instituts zu überprüfen. Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO dürfen nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zweckes durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann.

den Zeitraum seit der Entscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz keine wesentlichen Veränderungen der politischen Lage Osteuropas erkennen kann und eine Prüfung des Ausmaßes der Tätigkeit des Instituts erst für sinnvoll erachtet, wenn der neue Leiter des Instituts eine Zeit lang Gelegenheit hatte, in Zusammenarbeit mit den Institutsorganen das Profil des Instituts fortzuentwickeln und gegebenenfalls neue Akzente zu setzen. Die Landesregierung hält das vorgesehene Vorgehen für sachgerecht und kann die Notwendigkeit einer früheren Überprüfung des Aufgabenzuschnitts nicht erkennen.

Prüfung der Haushaltsausgaben des Landes für Aufsichts- und Reinigungsdienste beim Hessischen Landesmuseum Darmstadt, bei den Staatlichen Museen Kassel und beim Museum Wiesbaden

(Kap. 15 31, 15 32 und 15 35)

Bei den Museen des Landes sind in den Bereichen Aufsichts- und Reinigungsdienste Maßnahmen zur Personalkostenreduzierung erforderlich.

Bei Personalausgaben von insoweit rund 5,43 Mio DM (Hj. 1996) sind langfristig Einsparungen bis zu etwa 2,25 Mio DM möglich, wenn die genannten Aufgaben vollständig privatisiert würden.

Dem Ministerium war das Konzept eines Landesmuseums zur externen Vergabe der Dienste und zu den dadurch erzielbaren Einsparungen bekannt. Handlungsbedarf – auch im Hinblick auf die Ziele der Landesregierung bei der angestrebten Reform der Hessischen Landesverwaltung – scheint es dennoch nicht erkannt zu haben.

Wesentlich größere Dimensionen könnten Einsparungen durch Privatisierung geeigneter Aufgaben des Landes erreichen, wenn die einschlägigen Maßgaben der Landesregierung konsequent umgesetzt würden. Auf die in weiteren Kapiteln des Einzelplans 15 und in anderen Einzelplänen für Aufsichts-, Wach-, Pforten- und Reinigungsdienste veranschlagten, erheblichen Haushaltsmittel und die entsprechenden Einsparungsmöglichkeiten wies der Rechnungshof hin.

- 108 Das Aufsichts- und Reinigungspersonal der Landesmuseen wird zum geringeren Teil auf Stellen geführt, die im Haushaltsplan bei den Titeln 426 01 (Löhne der Arbeiter) der genannten Kapitel ausgebracht sind (27 Beschäftigte im Hj. 1996).

Ungleich höher sind die Aufwendungen für teilzeitbeschäftigtes Aufsichts- und Reinigungspersonal, das nicht auf Stellen, sondern zu Lasten von (Wochen-)Stundenkontingenten geführt wird, die bei den Titeln 426 03 (Löhne der ständigen, nicht vollbeschäftigten Kräfte) ausgewiesen sind. Die Summe der Stundenkontingente entsprach im Hj. 1996 der regelmäßigen Arbeitszeit von rund 93 Vollbeschäftigten.

Der Rechnungshof hat die Fragen geprüft, ob die Erledigung der Aufgaben mit eigenem Personal

- im Vergleich zur externen Vergabe solcher Dienste mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit zu vereinbaren sei, das auch bei bereits laufenden Maßnahmen bzw. Verfahren zu beachten ist (VV Nr. 1.4 zu § 7 LHO),
- ob bzw. mit welchen Ergebnissen das laufende Verfahren der nach einschlägigen Vorgaben der Landesregierung gebotenen Aufgabenkritik unterzogen worden ist, in deren Rahmen auch die Frage nach zweckmäßigen Privatisierungsmöglichkeiten zu prüfen war (Reform der Hessischen Landesverwaltung, Nr. 5 des Beschlusses der Landesregierung vom 17. Januar 1995, StAnz. 1995 S. 430; Nr. 2.1 der „Handlungsvorschläge“, StAnz. 1996 S. 1286),
- oder ob die Aufgaben in anderer Art und Weise kostensparender erledigt werden können (vgl. auch Erlaß des HMWK an die Landesmuseen vom 6. Februar 1997).

- 109 Bei externer Vergabe von Aufsichtsdiensten würde das Land nur tatsächlich erbrachte Leistungen zu bezahlen haben, das Risiko von Personalausfallzeiten läge bei den privaten Anbietern.

Zu Vergleichszwecken waren deshalb nicht nur Marktpreise für Aufsichtsdienste zu erheben, sondern es war auch bei den Museen zu prüfen, in welchem Umfang das Aufsichtspersonal des

Zu Tz. 108 bis 113

Wie bereits in der Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen vom 30. Juli 1998 dargestellt, ist die Bereitschaft bekundet worden, für eine vermehrte Fremdvergabe von Dienstleistungsaufträgen, vor allem bei Aufsichts- und Reinigungsdiensten, dann zu sorgen, wenn diese wirtschaftlicher ist. Dies ist jedoch – wie auch vom Rechnungshof dargestellt – aus einer Reihe von Gründen nicht kurzfristig umzusetzen, sondern kann nur mittelfristig erfolgen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sowohl im Aufsiehensdienst als auch bei den Reinigungsdiensten durch Fluktuation zunächst wirtschaftliche Einheiten geschaffen werden müssen, die dann an Dienstleister vergeben werden können. Auch mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung ist dann im Einzelfall zu prüfen, ob Eigen- oder Fremdleistung wirtschaftlicher ist.

Bei Fremdvergaben muss im Museumsbereich die Sicherheitsfrage sehr genau abgewogen werden. So sind Konzepte erarbeitet worden, die festangestellte Oberaufseher, die größere Museums-Bereiche verantworten, vorsehen und Mitarbeiter von Fremdfirmen, die dann die Bewachung im Einzelnen vornehmen. An die Fremdfirmen ist ein höherer Maßstab als bei der Bewachung von sonstigen Objekten anzulegen. So ist eine häufige Fluktuation der Mitarbeiter zu vermeiden; Aufseher im Museumsbereich müssen mit dem Museumspublikum zuvorkommend umgehen und Grundinformationen zu geben in der Lage sein.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Landes unter Berücksichtigung der Ausfallzeiten infolge tarifvertraglicher Ansprüche (Urlaub, Freistellung/Dienstbefreiung) und wegen Arbeitsunfähigkeit tatsächlich für Arbeitsleistungen zur Verfügung stand. Auf der Grundlage der so ermittelten jährlichen Ist-Arbeitsstunden aus sämtlichen Beschäftigungsverhältnissen im Aufsichtsbereich und der einschlägigen Haushaltsergebnisse waren Aussagen über durchschnittliche Ausgaben des Landes je tatsächlich geleisteter Arbeitsstunde und damit ein Vergleich mit den Preisen privater Anbieter möglich.

Beispielhaft wird insoweit auf den Aufsichtsdienst bei den Staatlichen Museen Kassel hingewiesen. Dort standen im Hj. 1996 70 teilzeitbeschäftigte Aufsichtskräfte in unbefristeten Arbeitsverhältnissen zu Lasten des genannten Titels 426 03.

Die Summe der arbeitsvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeiten der Aufsichtskräfte entsprach 86 613 Soll-Arbeitsstunden im Jahr. Das Land leistete dafür Personalausgaben von insgesamt 2 428 822 DM. Daraus ergeben sich durchschnittliche Ausgaben von 28,04 DM je Soll-Arbeitsstunde. Das Personal stand im Jahr 1996 im Umfang von zusammen 20 837 Stunden nicht für Arbeitsleistungen zur Verfügung (tarifvertragliche Ansprüche, Arbeitsunfähigkeit). Dies entsprach rund 24,1 v.H. der jährlichen Soll-Arbeitszeit und anteiligen Personalausgaben von 584 300 DM.

Dem Land entstanden somit bei 65 776 Ist-Arbeitsstunden und Haushaltsausgaben von 2 428 822 DM für jede bei den Staatlichen Museen Kassel tatsächlich geleistete Aufsichtsstunde (Hj. 1996, Titel 426 03) durchschnittliche Personalausgaben von rund 36,93 DM.

Dieselbe Dienststelle hatte den Aufsichtsdienst in einem neu eröffneten Teilbereich bereits an ein Dienstleistungsunternehmen vergeben und dafür je geleisteter Arbeitsstunde 19,85 DM brutto zu zahlen (Titel 517 01, Sachmittel für die Gebäudebewirtschaftung).

Im Idealfall, also bei kompletter Vergabe des Aufsichtsdienstes der Staatlichen Museen Kassel (Titel 426 03) an private Unternehmen, würde sich auf der Grundlage des genannten Preises und der einschlägigen Personalausgaben des Landes allein hier ein Einsparpotential von rund 1,123 Mio DM eröffnen.

Nach gleichartigen Erhebungen zu den Personalausgaben aus Titel 426 01 (Löhne der Arbeiter) auch beim Hessischen Landesmuseum Darmstadt sowie beim Museum Wiesbaden bezifferte der Rechnungshof die Summe möglicher Einsparungen durch externe Vergabe der Aufsichtsdienste bei den Landesmuseen in seinen Prüfungsmitteilungen an das HMWK vom 30. Juli 1998 mit rund 1,85 Mio DM. Das entspräche rund 40 Prozent der insoweit geleisteten Personalausgaben des Landes von 4 467 190 DM (Hj. 1996).

- 110 Im Reinigungsdienst waren bei den Landesmuseen im Hj. 1996 zusammen 37 Reinigungskräfte unbefristet (teilzeit-)beschäftigt. Die entsprechenden Haushaltsausgaben beliefen sich auf rund 0,96 Mio DM.

Der Rechnungshof stellte je tatsächlich geleisteter Reinigungsstunde durchschnittliche Personalausgaben von bis zu 33,42 DM (ohne Materialkosten) fest. Private Unternehmen berechneten im Jahr 1996 bei Stundenlohnarbeiten deutlich niedrigere Sätze, beispielsweise ca. 26 DM (mit Materialkosten) im Raum Kassel.

Ein Vergleich mit den Kosten externer Vergabe kommt jedoch nicht auf der Basis von Stundenlohnarbeiten in Betracht, da wirtschaftliche Verfahren bei der Unterhaltsreinigung auf Reinigungsflächen als Vergabe- und Abrechnungsgrundlage abzuheben pflegen.

Der Rechnungshof legte dar, daß sich bei flächenbezogener, externer Vergabe unter Ausnutzung des Wettbewerbs deutliche Ko-

Auch im Reinigungsbereich sind Fremdkolonnen nur unter Aufsicht von eigenem Personal einsetzbar, da die Reinigungsarbeiten in der Regel außerhalb der Öffnungszeiten vorgenommen werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Berechnungen des Rechnungshofs auf angreifbaren Vergleichszahlen beruhen. Denn die für Kassel vom Rechnungshof ermittelten Dienstleistungspreise bauen auf einem sehr niedrigen, zeitlich begrenzten Angebot eines einzelnen privaten Dienstleisters auf, das nicht dem Marktniveau in Hessen entspricht. Da sich die Museen bemühen, den Anregungen des Rechnungshofs zu folgen, hat das Landesmuseum Darmstadt einen Teilbereich des Aufsichtsdienstes privatisiert. Die Anbieter liegen mit ihren Preisen nach einer öffentlichen Ausschreibung (November/Dezember 1998 mit Leistungsbeginn 1. Januar 1999) für Dienste im Landesmuseum Darmstadt deutlich höher (23,80 DM pro Stunde zzgl. MWSt. entspricht 27,60 DM brutto) als vom Rechnungshof angenommen.

Der vom Rechnungshof ermittelten Einsparungssumme in Millionenhöhe muss deshalb mit Zurückhaltung begegnet werden.

Obwohl die Firmen schon bisher verpflichtet waren, geltende Rahmen- und Lohntarifverträge einzuhalten und sozialabgabenpflichtige Arbeitnehmer zu beschäftigen, kündigen sie jetzt flächendeckend aufgrund von Änderungen von Gesetzen zur sog. Scheinselbstständigkeit bzw. zur Änderung von sog. 630-DM-Arbeitsverhältnissen Preiserhöhungen von im Durchschnitt 20 v.H. an (voraussichtlich ab 1. April 1999). Ob unter diesen Umständen mittelfristig eine Fremdvergabe dann tatsächlich günstiger als Eigenleistung sein wird, muss im Einzelfall geprüft werden. Da der Rechnungshof in seine Berechnungen die in der Tat hohen Fehlzeiten des festangestellten Personals einbezogen hat, werden derzeit auch Überlegungen angestellt, wie im Rahmen geltender Vorschriften die Fehlzeiten reduziert werden können.

Dies gilt für den Aufsichtsdienst und den Reinigungsdienst gleichermaßen.

Im Übrigen hatte das Ministerium in der Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs bereits darauf hingewiesen, dass die einzelnen Häuser/Dienststellen sich bereits jetzt selbst zu kostengünstigeren und wirtschaftlicheren Lösungen entscheiden können, zu denen sie nach der LHO auch verpflichtet sind. Die Personalausgabenbudgetierung wird zudem den Zwang zu wirtschaftlichem Handeln verstärken.

Um Rationalisierungspotentiale sowohl im Reinigungs- als auch im Wach- und Kontrolldienst ausschöpfen zu können, sind nachfolgend genannte Dienststellen per Erlass angehalten worden, entsprechende, bisher in Eigenregie erbrachte Leistungen

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

stenminderungen ergeben würden. Wie bei den Aufsichtsdiensten sei mit Einsparungen von etwa 40 Prozent der bisherigen, jährlichen Haushaltsausgaben zu rechnen. Am Beispiel des Hj. 1996 sei bei Ausgaben von insgesamt 962 606 DM für die Reinigungsdienste der Museen von Einsparungen in einer Größenordnung bis zu etwa 400 000 DM auszugehen.

- 111 Die Einsparpotentiale von 1,85 Mio DM (Aufsichtsdienste) und rund 0,4 Mio DM (Reinigungsdienste), insgesamt 2,25 Mio DM, werden sich wegen bestehender, unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse nicht kurzfristig, sondern nur schrittweise über einen längeren Zeitraum hinweg realisieren lassen.

Dennoch hätten bereits im Jahr 1997 Maßnahmen zur Einleitung des unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unumgänglichen Personalabbaus getroffen werden müssen. Die externe Vergabe bisher in Eigenregie unwirtschaftlich erledigter Aufgaben war nicht nur in Verfolg des allgemeinen Gebotes der Wirtschaftlichkeit (VV a.a.O.) zu prüfen und ggf. zu realisieren. Die Ressorts waren darüber hinaus nach dem Beschluß der Landesregierung zur Reform der Hessischen Landesverwaltung vom 17. Januar 1995 (StAnz. 1995 a.a.O.) u. a. auch gehalten, die Konzentration der Dienststellen auf ihre wesentlichen Aufgaben zu fördern, regelmäßig Aufgabenkritik zu üben und zweckmäßige Privatisierungsmöglichkeiten bei jenen Aufgaben zu nutzen, die außerhalb einer Behördenstruktur besser oder dauerhaft wirtschaftlicher erledigt werden können.

Schließlich waren auch die „Handlungsvorschläge zur Modernisierung der Hessischen Landesverwaltung“ (StAnz. 1996 a.a.O.) zu beachten, denen zufolge die Reform im Kern zu – möglichst kurzfristigen – Kostenminderungen führen soll. Die Ressorts hatten zu diesem Zweck u. a. Aufgabenkataloge zu erstellen und zu prüfen, welche Aufgaben entfallen bzw. anderweitig erledigt werden können (Aufgabenkritik). Sie hatten dem Kabinett die Ergebnisse samt Angaben zu den dadurch einsparbaren Ausgaben bis Ende 1997 vorzulegen.

Im Zuge der Erhebungen des Ressorts Wissenschaft und Kunst zur Aufgabenkritik legten die Staatlichen Museen Kassel im Juni 1997 einen Vorschlag zur Umstrukturierung der Aufsichts- und Reinigungsdienste durch externe Vergabe vor und wiesen auf dadurch mögliche Einsparungen von rund 1,2 Mio DM hin. Das Ministerium lehnte – ausschließlich mündlich – eine Realisierung des Vorschlags indessen ab.

Dem Ministerium waren folglich bedeutende Einsparpotentiale bei den Museen dem Grunde nach und, die Staatlichen Museen Kassel betreffend, auch der Höhe nach bekannt.

Der Rechnungshof wies in seinen Prüfungsmitteilungen ferner darauf hin, daß auch in anderen Kapiteln des Ressorts privatisierungsfähige Aufgaben des Landes in erheblichem Umfang vorliegen dürften. Schon bei kursorischer Durchsicht des Haushaltsplans sei zu erkennen, daß auch dort für Aufsichts-, Reinigungs-, Pforten-, Wach- und andere Dienste Stellen und Stundenkontingente in einem Umfang veranschlagt seien, der (rechnerisch) mehr als 800 Vollbeschäftigten entspreche. Das Land wende dafür Personalmittel von zusammen etwa 38 Mio DM auf.

Der Rechnungshof bat das Ministerium, ihm mit seiner Stellungnahme die Ergebnisse der Erhebungen zum Aufgabenkatalog und den Beitrag des Ressorts zur genannten Kabinettsvorlage zugänglich zu machen sowie einen etwaigen Verzicht auf Einsparmöglichkeiten bei den Museen und ggf. in anderen Kapiteln des Einzelplans zu begründen.

- 112 Das Hessische Ministerium der Finanzen hat unter Bezugnahme auf § 96 Abs. 2 LHO unter dem 30. Juli 1998 eine Durchschrift der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs erhalten. Gleichzeitig wies der Rechnungshof darauf hin, daß mögliche Einsparungen durch Privatisierung geeigneter Dienstleistungen weit

anlässlich des Ausscheidens landeseigenen Personals unter Verwendung dadurch gewonnener wirtschaftlich verwertbarer Finanzmittelvolumina möglichst auf Dritte zu übertragen:

Kapitel	Dienststelle	Reinigungs- dienst	Wach- und Kontroll- dienst
15 05	Philipps-Universität Marburg	×	×
15 07	Justus-Liebig-Universität Gießen	×	
15 10	Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main	×	×
15 15	Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main	×	
15 16	Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main	×	
15 17	Fachhochschule Darmstadt	×	
15 18	Fachhochschule Frankfurt am Main	×	
15 19	Fachhochschule Gießen-Friedberg	×	
15 20	Fachhochschule Wiesbaden	×	
15 22	Fachhochschule Fulda	×	

Aufgrund der Größe der genannten Dienststellen kann davon ausgegangen werden, dass dort insoweit bestehende Rationalisierungspotentiale zumindest hinsichtlich des Reinigungsdienstes zu wesentlichen Teilen ausgeschöpft werden. Zur vollständigen Ausschöpfung dieser Potentiale wird die Landesregierung auch die in oben stehender Tabelle nicht oder nur hinsichtlich einer Dienststelle genannten Dienststellen auffordern, Reinigungs- sowie Wach- und Kontrollfunktionen möglichst Zug um Zug auf Dritte zu übertragen.

Bei kleinen Dienststellen mit entsprechend geringer Personalfluktuation wird der Privatisierungsprozess jedoch längere Zeit in Anspruch nehmen, da bestehende Arbeitsverhältnisse nicht aus diesem Grund gekündigt werden sollen.

Darüber hinaus muss bei allen Dienststellen jeweils geprüft werden, ob bei einer vollständigen Privatisierung dieser Bereiche noch Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwerbehinderte in angemessenem Umfang verbleiben.

Bemerkungen des Rechnungshofs

größere Dimensionen erreichen könnten, wenn die Haushaltsausgaben bei den Titeln 426 01 und 426 03 aller Einzelpläne näher betrachtet und die Erledigung von Aufgaben mit eigenem Personal kritisch auf Wirtschaftlichkeit untersucht würden.

Die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs bei den Museen lassen es geboten erscheinen, die Beiträge sämtlicher Ressorts zur genannten Kabinetttvorlage hinsichtlich der Qualität ihrer Aufgabenkritik an den aus den genannten Titeln finanzierten Diensten kritisch zu würdigen.

- 113 Mit Stellungnahme vom 12. November 1998 bestreitet das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst, den o.g. Umstrukturierungs- und Einsparvorschlag der Staatlichen Museen Kassel abgelehnt zu haben und weist die Verantwortung für den rationellen Einsatz öffentlicher Mittel und die aufgabenkritische Prüfung der eigenen Tätigkeit den Landesmuseen zu, die hierzu keiner Genehmigung bedürften.

Dem ist nicht nur entgegenzuhalten, daß die Verantwortung für wirtschaftliche und sparsame Verfahren bei den Dienststellen des Geschäftsbereichs im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht zu den ureigensten Aufgaben auch des Ministeriums selbst zählt. Mit o.e. Erlaß vom 6. Februar 1997 hatte das Ministerium den Landesmuseen nämlich außerdem aufgetragen, einen Katalog derzeit wahrgenommener Aufgaben zu erstellen und Vorschläge zum Wegfall, zur Einschränkung oder zur anderweitigen Erledigung von Aufgaben zu erarbeiten. Aus den Berichten der Museen solle ein Katalog abbaubarer Aufgaben samt Angaben zu den dadurch erzielbaren Einsparungen abgeleitet werden können.

Unbestritten ist, daß Vorschläge der Museen zu Kosteneinsparungen durch anderweitige Erledigung der Aufsichts- und Reinigungsdienste im – dem Rechnungshof nicht vorgelegten – Beitrag des Ressorts zur genannten Kabinetttvorlage nicht berücksichtigt sind. Der Hinweis auf darin beispielhaft skizzierte Privatisierungsmöglichkeiten bei anderen Dienststellen ändert daran nichts.

Der nicht begründete Verzicht, das Anliegen der Museen im Rahmen der Kabinetttvorlage konkret weiterzuverfolgen („Katalog abbaubarer Aufgaben“) hätte es nahelegen müssen, ihnen davon Kenntnis zu geben und sie anzuweisen, Maßnahmen zur Realisierung wirtschaftlicher Verfahren bei den Aufsichts- und Reinigungsdiensten in eigener Zuständigkeit einzuleiten. Der Hinweis auf die eigenständige Verantwortung der Museen für den rationellen Einsatz öffentlicher Mittel geht auch insofern fehl.

Dennoch bekundet das Ministerium schließlich doch seine grundsätzliche Bereitschaft, mittelfristig für eine vermehrte Fremdvergabe von Dienstleistungsaufträgen, auch bei Aufsichts- und Reinigungsdiensten, zu sorgen.

Vorbehalte deutet es u. a. hinsichtlich der Aufsichtsdiene der Museen an. Einmal entstünden Probleme bezüglich der Pflicht zur Beschäftigung Schwerbehinderter. Zum anderen sei die Alternative eines Einsatzes Studierender in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (620-DM-Beschäftigung) zu prüfen.

Dem Rechnungshof hat das Ministerium eine Auflistung der erzielten und noch erzielbaren Rationalisierungspotentiale bei den Aufsichts- und Reinigungsdiensten in den Dienststellen seines Ressorts für den Zeitpunkt nach Abschluß weiterer Erhebungen angekündigt.

Der Rechnungshof sieht den Ergebnissen dieser Erhebungen entgegen. Er nimmt zur Kenntnis, daß Schritte zur Nutzung der angesprochenen, bisher nicht realisierten Rationalisierungspotentiale noch ergriffen werden sollen. Die hinsichtlich der Fremdvergabe von Aufsichtsdiene in Betracht gezogene Alternative einer Beschäftigung von Studierenden wird einer ge-

Bemerkungen des Rechnungshofs

neuen Prüfung der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung des deutlich höheren Aufwandes für Einsatzplanung und Personalverwaltung bedürfen.

Insgesamt hält der Rechnungshof die umgehende Erarbeitung von Konzeptionen zur Umsetzung der in seinen Prüfungsmittellungen genannten Einsparpotentiale für zwingend geboten.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten

(Kap. 15 34)

Die aufgrund einer früheren Prüfung und eines daraus folgenden Landtagsbeschlusses zu erwartende Minderung des personellen Aufwands bei der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten ist weit hinter den seinerzeit aufgezeigten Möglichkeiten zurückgeblieben. Bei einer Folgeuntersuchung wurden nochmals angestiegene Personalausgaben sowie ein nur unwesentlich veränderter Stellenbestand festgestellt.

- 114 Die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (VSG), eine Einrichtung im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK) mit Sitz in Bad Homburg, hat im wesentlichen den Auftrag, das ihr zugewiesene kulturelle Erbe zu pflegen, zu erhalten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zur Unterhaltung und Betreuung einzelner historischer Gärten, Parks und Museumsschlösser sind Außenstellen, die der Hauptverwaltung nachgeordnet sind, mit eigenem Personal eingerichtet.
- 115 Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1993 für das Hj. 1992 (Landtagsdrucksache 13/5981) Mittel und Wege aufgezeigt, wie die Effizienz und Leistungsfähigkeit der VSG erhöht, der Aufwand zur Aufgabenerfüllung minimiert und insbesondere Personalausgaben eingespart werden können. Er hatte dabei u. a. vorgeschlagen:
- Die Kommunen, in denen sich von der VSG verwaltete Kulturdenkmäler befinden, sollten stärker bei deren Unterhaltung beteiligt werden. Die Abgabe von Objekten, die Übertragung von Aufgaben sowie die Erstattung von Personal- und Sachkosten sollten dabei besonders in Betracht gezogen werden.
 - Aufgaben bei der Betreuung von Parks und Gärten sollten zunehmend privaten Gärtnereibetrieben übertragen werden. Gärtnerei-Erzeugnisse sollten verstärkt zugekauft werden.
 - Der Betrieb eigener Gewächshäuser sollte eingeschränkt, ggf. sogar eingestellt werden.
 - Die Zahl der Außenstellen sollte, insbesondere durch organisatorische Zusammenführungen, von 19 auf etwa 7 reduziert werden.
 - Der Personalaufwand in der Hauptverwaltung sollte durch Zusammenlegung von Sachgebieten, Aufgabenverlagerungen und weitere organisatorische Maßnahmen gemindert werden.
- 116 Der Landtag war den Bemerkungen mit Beschluß vom 14. Dezember 1994 beigetreten und hatte die Landesregierung aufgefordert, „den eingeschlagenen Weg mit Druck weiterzuverfolgen.“ Dieser Beschluß und die insgesamt zustimmenden Äußerungen des HMWK zu den Prüfungsempfehlungen des Rechnungshofs haben deren rasche, umfassende und letztlich auch haushaltswirksame Umsetzung erwarten lassen.
- 117 Bei der im Jahr 1997 durchgeführten Erfolgskontrolle hat der Rechnungshof jedoch festgestellt, daß vor allem dort, wo mit der Realisierung der Vorschläge personelle Konsequenzen zu ziehen gewesen wären, die vorgefundene tatsächliche Situation weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Die Zahl der Planstellen/Stellen hat sich von 1993* bis 1997 (einschließlich des um 4 auf 48 Stellen erweiterten Ausbildungsplatzangebots) nur unwesentlich von 264 auf 261 vermindert. Die jährlichen Personalausgaben sind im gleichen Zeitraum sogar um rd. 2 Mio DM auf mehr als 17 Mio DM angestiegen.

* einschließlich des seit 1994 in die VSG integrierten Saalburgmuseums (Kapitel 15 33)

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Von besonderem finanziellen Gewicht ist die personalintensive Betreuung der Parks und Gärten. Deren Unterhaltung und Pflege wird entgegen den Vorschlägen des Rechnungshofs nach wie vor fast ausschließlich mit eigenem Personal durchgeführt. Auch bei der Nutzung der Gewächshäuser, die hohe Betriebskosten verursachen, sind keine wesentlichen Änderungen eingetreten. Der Rechnungshof sieht gerade in diesen Bereichen erhebliche Einsparpotentiale. Auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Gartenämtern und Bauhöfen der jeweiligen Kommunen wurde kaum erreicht.

Gärtnerische und handwerkliche Aufgaben müssen nicht zwingend vom Staat wahrgenommen werden. Sie eignen sich insbesondere auch aus wirtschaftlichen Gründen für eine Fremdvergabe an Gärtnereien, Garten- und Landschaftsbau- sowie Handwerksbetriebe. Im Zuge der auch von der Landesregierung angestrebten Verwaltungsmodernisierung hält der Rechnungshof es daher unverändert für angezeigt, daß sich die VSG weitestgehend von der Durchführung dieser Arbeiten mit eigenem Personal löst und Privatfirmen beauftragt. Die VSG sollte sich in diesem Zusammenhang vorrangig auf Planungs-, Steuerungs- und Überwachungsfunktionen beschränken. Die Personalausstattung könnte dadurch erheblich zurückgeführt werden.

118 Das HMWK hat in seiner Stellungnahme betont, die früheren Feststellungen des Rechnungshofs seien insgesamt hilfreich gewesen, aber nicht alle Vorschläge hätten umgesetzt werden können. Es hat weiterhin u. a. ausgeführt, daß

- private Gärtnereien nicht an der Übernahme der Gewächshäuser bzw. der Pflanzenanzucht interessiert seien. Ebenso sei die Beibehaltung der Gewächshäuser für die Erhaltung der Ausbildungsplätze unabdingbar,
- Handwerker privater Firmen wegen mangelnder Fachkenntnisse oft nicht in der Lage seien, Arbeiten an denkmalgeschützten Bauten auszuführen,
- die VSG seit Einführung des Stellenpools insgesamt 16,5 Stellen abgegeben und gleichzeitig ihre Ausbildungsstellen auf 52 erhöht habe.

119 Die Stellungnahme des Ministeriums vermag nicht zu überzeugen. Sie geht vor allem nicht ausreichend auf die nach wie vor bestehenden Defizite bei der Ausschöpfung der erheblichen Personaleinsparpotentiale, insbesondere durch Fremdvergabe gärtnerischer und handwerklicher Aufgaben, ein. Es bleibt dem Rechnungshof in diesem Zusammenhang unverständlich, daß die VSG Restaurierungsarbeiten u. a. an Möbeln, Gemälden und Skulpturen seit langem mit Erfolg an Private vergibt, die vergleichsweise einfachen gärtnerischen Arbeiten hingegen unverändert weitgehend mit eigenem Personal durchführt.

Auch der Hinweis des Ministeriums auf die Abgabe von Stellen seit Einführung des Stellenpools ändert nichts an der Einschätzung eines bisher insgesamt nur unzureichenden Handelns. Zum einen besteht die erwähnte Verpflichtung zur Stellenabgabe in den Pool aufgrund der jeweiligen, für andere Ressorts gleichermaßen geltenden Haushaltsgesetze und somit unabhängig von etwaigen Prüfungen des Rechnungshofs. Zum anderen hat sich die Zahl der veranschlagten Planstellen und Stellen seit Bekanntgabe der damaligen Prüfungsempfehlungen des Rechnungshofes (1993) bzw. seit dem Parlamentsbeschluß im Bemerkungsverfahren (1994) nur unwesentlich verändert:

Zu Tz. 119**1. Fremdvergabe****a) gärtnerischer Aufgaben:**

Die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (VSG) hat aufgrund des Hinweises des Rechnungshofs von 1992, landeseigene Gewächshäuser privaten Gärtnereibetrieben zu überlassen und Pflanzgut zu erwerben, eingehend geprüft und festgestellt, dass die Entwicklung der privaten Gärtnereibetriebe in Deutschland aufgrund des überproportionalen europäischen Pflanzenangebots an Monokulturen stark rückläufig ist. Eine Folge dieser Situation ist die Tatsache, dass mehrere bei der VSG beschäftigte Mitarbeiter früher selbst eigene Gärtnereien besessen haben.

Die VSG benötigt für ihre historischen Gartenanlagen keine Monokulturen, auf die sich die wirtschaftlich gesunden Erwerbsgärtnereien spezialisiert haben. Sie betreut Sonder- und Mischkulturen, deren Anzucht hohe Anforderungen stellt. Sie hat dennoch der Vorgabe, Pflanzgut zuzukaufen, dort Folge geleistet, wo dies unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten vertretbar und dem Ausbildungsgang der Auszubildenden nicht entgegensteht.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Tabelle: Entwicklung der für die VSG im Haushaltsplan – Kapitel 15 34 – veranschlagten Planstellen und Stellen (ohne Leerstellen)

	1993*	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Planstellen	44	44	44	44	44	44	44
Stellen (Angestellte)	41	42	41	41	41	41	41
Stellen (Arbeiter)	179	176	173	173	176	180	180
Gesamt:	264	262	258	258	261	265	265
davon Auszubildende:	44	44	44	44	48	52	52

* einschließlich des seit 1994 in die VSG integrierten Saalburgmuseums (Kapitel 15 33)

Die von der Landesregierung eingegangene Ausbildungsverpflichtung hat eine hohe Wertigkeit. Die VSG bereitet 52 junge Menschen auf den Beruf des Gärtners vor und hat damit die Verpflichtung, ein sehr umfangreiches Ausbildungsangebot entsprechend der einschlägigen Ausbildungsverordnung (Verordnung über die Eignung der Ausbildungsstätte für die Berufsausbildung zum Gärtner/zur Gärtnerin – [Bundesgesetzblatt 1997 S. 2044]) zur Verfügung zu stellen. Hiernach ist das Vorhalten von heizbaren Gewächshäusern, die natürlich auch für die Gartenanlagen notwendig sind, als Ausbildungsstätte unabweisbarer Bestandteil der bundeseinheitlichen Ausbildungsordnung.

Die VSG hat – der Vorgabe des Rechnungshofs folgend – Arbeiten im gärtnerischen Bereich im Rahmen der verfügbaren Mittel an Firmen vergeben. Als Resultat war festzustellen, dass diese Firmen nicht über ausreichendes Fachpersonal verfügten und Schäden anrichteten, die durch eigenes Personal in den darauf folgenden Jahren wieder ausgeglichen werden mussten. Diese negativen Erfahrungen bestätigen die kommunalen Gartenverwaltungen und private Unterhalter (z.B. Insel Mainau).

Die Betriebskosten der Gewächshäuser werden durch den Einbau von Zisternen und Wärmetauschern mit anderen Institutionen und durch den Verkauf nicht ausgepflanzter Ware gesenkt. Mit Unterstützung eines mit Zeitvertrag eingestellten und von der HLT mitfinanzierten Wasser- und Energiemanagers werden weitere Energieeinsparpotentiale ergründet.

b) handwerklicher Aufgaben:

Grundsätzlich werden die Arbeiten im handwerklichen Bereich, die keiner besonderen Kenntnis der Materie bedürfen, im Rahmen der vorhandenen Betriebsmittel vergeben.

1988 hat der Hessische Rechnungshof bei der Organisationsuntersuchung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Regiehandwerkertrupps bei der Außenstelle Kassel Schloß und Schloßpark Wilhelmshöhe festgestellt, dass aus wirtschaftlichen Gründen handwerkliche Arbeiten privatisiert werden müssen. Die VSG hat eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellen lassen, die einen Zeitraum von 7 Jahren umfasst und die Personalkosten der eigenen Beschäftigten mit denen vergleichbarer Privatfirmen gegenüberstellt. Das rechnerische Ergebnis zeigt, dass der verwaltungseigene Regiehandwerkertrupp wirtschaftlicher gearbeitet hat als vergleichbare Privatbetriebe und auch künftig nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Vorgehensweisen arbeiten wird. Das Gutachten zeigt, dass die Vergabe an Private nicht in jedem Fall Kostenvorteile bringt.

Nahezu 30 000 mobile Ausstattungsgegenstände mit einem Gesamtwert von rd. 200 Mio DM können nicht von den 5 Restauratoren der VSG unterhalten werden. Fast alle Konservierungs- und Restaurierungsarbeiten werden seit Jahren von freiberuflichen hoch spezialisierten Restauratoren ausgeführt. Dies bedingt, dass die diversen Restaurierungsarbeiten von eigenen Fachrestauratoren ausgeschrieben und überwacht werden müssen und setzt voraus, dass der Sachverstand für die Ausschreibung von Restaurierungsarbeiten durch eigene Praxis erworben wird bzw. erhalten bleibt. Jährlich werden über 100 Aufträge an freiberufliche Restauratoren und Handwerker mit einem Auftragswert von über 1,2 Mio DM ausgeschrieben, betreut und abgerechnet.

2. Stellenentwicklung bei der VSG

Der Rechnungshof stellt fest, dass sich die Zahl der veranschlagten Planstellen und Stellen seit seinen Bemerkungen 1993 nur unwesentlich verändert habe.

Die VSG hat in den Haushaltsjahren 1996 bis 1998 insgesamt 7 Arbeiterstellen eingespart und durch 8 Stellen für Auszubildende ersetzt, um den Ausbildungsauftrag der Landesregierung zu erfüllen (Erhöhung von 44 auf 52 Ausbildungsplätze).

Darüber hinaus hat die VSG in den Haushaltsjahren 1992 und 1993 insgesamt 9,5 Stellen eingespart. Das Saalburgmuseum ist jedoch mit 12 Stellen 1994 in die VSG integriert worden. Weil die tabellarische Darstellung des Rechnungshofs erst 1993 beginnt, wird dieser Stellenabbau in seiner Darstellung nicht deutlich. Die nachfolgende Tabelle zeigt die in den jeweiligen Haushaltsplänen ausgewiesenen Stellen:

	1992	1993	1994*	1995	1996	1997	1998
Planstellen	42	42	44	44	44	44	44
Stellen Angestellte	38	37	43	41	41	41	41
Stellen Arbeiter	185,5	177	179	173	173	176	180
davon Auszubildende	(44)	(44)	(44)	(44)	(44)	(48)	(52)
Gesamt	265,5	256	266	258	258	261	265

* einschließlich Saalburgmuseum 1994

Stellenabgänge insgesamt: 16,5 Stellen

Die Personalreduktionen bei der VSG werden durch die Saalburgübernahme (12 Stellen), die Erhöhung der Auszubildenden um 8 Stellen sowie einen Stellenzugang im Zusammenhang mit der Auflösung des Amts für Verteidigungslasten Frankfurt am Main überlagert.

Zu Tz. 120

Bei der VSG sind 9 Stellen unbesetzt, die aufgrund der zur Zeit geltenden Regelung zum Einstellungsstopp (Einstellungskorridor in Höhe von 10 v. H. der freien Stellen) nicht wiederbesetzt werden dürfen. Dies wird zum Anlass genommen, die entsprechenden Stellen soweit wie möglich in Abgang zu stellen.

- 120 Der Rechnungshof mahnt daher die unverzügliche haushaltswirksame Verwirklichung seiner Vorschläge zur Minderung des Personalaufwands an. In Anbetracht der festgestellten Vollzugsdefizite hält er an seiner Forderung fest, alle freien sowie bis auf weiteres auch alle frei werdenden Planstellen/Stellen ersatzlos zu streichen bzw. bis zum Nachweis ihrer Notwendigkeit zumindest nicht wiederzubesetzen.

Stellungnahme der Landesregierung

Die Zahl der Außenstellen ist inzwischen von 19 auf 10 reduziert worden.

Weitere Fördervereine haben die Pflege von Objekten übernommen. Das Ludwigs-Monument in Darmstadt ist der Stadt Darmstadt übereignet worden.

Die VSG ist bereit, in allen Bereichen mit verwaltungsmäßiger, wissenschaftlicher, museumspädagogischer, technischer, handwerklicher, restauratorischer und öffentlichwirksamer Ausprägung Aufgabenanalysen und Anforderungsprofile für das Stammpersonal zu erstellen. Sie sucht nach Möglichkeiten, Aufgaben an Dritte zu delegieren, soweit es kostensparend und sinnvoll ist.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Beteiligung des Landes an der GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen, Frankfurt**

(Kap. 17 04)

Die vom Land Hessen und der Landesbank Hessen-Thüringen in den Jahren 1992 und 1993 bei der GWH vorgenommene Kapitalerhöhung hat sich zum Nachteil des Landes ausgewirkt. Sie hat zu einem Vermögensverlust von mindestens 30 Mio DM geführt.

- 121 Das Land Hessen wurde im Jahre 1986 Mehrheitsgesellschafter der „Neuen Heimat Südwest“, die im Jahre 1987 ihre Firma in „GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen“ (GWH) änderte und zugleich das Stammkapital um 39,5 Mio DM auf 77,5 Mio DM erhöhte. Danach belief sich der Anteil des Landes Hessen auf 99,26 v.H. der ausgegebenen Anteile. Weiterer Anteilseigner mit einem Anteil von seinerzeit 0,74 v.H. ist seitdem die Landesbank Hessen-Thüringen (früher Hessische Landesbank).

Die GWH erzielte alljährlich Gewinne. Sie schüttete diese jedoch wegen der vergleichsweise niedrigen Eigenkapitalausstattung (zum 31. Dezember 1986: 10,86 v.H.; zum 31. Dezember 1992: 16,32 v.H.) nicht an die Gesellschafter aus. Zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung veräußerte sie unbebaute Grundstücke und sogenannte Gebrauchtwohnungen. Bei den Gebrauchtwohnungen handelt es sich um Wohnungen, die in den Jahren 1979 bis 1985 in Eigentumswohnungen umgewandelt worden sind. Sie wurden sukzessive an Mieter oder, wenn sie freigeworden waren, an Dritte verkauft. Von diesen insgesamt 3 314 Gebrauchtwohnungen hatte die GWH Ende Februar 1992 noch 1 435.

Anfang April 1992 beschloß der Aufsichtsrat der GWH, die Veräußerung der Gebrauchtwohnungen einzustellen, um dem Markt Mietwohnungen mit preiswerten Mieten zu erhalten. Den danach zu erwartenden Ertragsausfall für die Jahre 1992 bis 1994, der sich aus der Differenz zwischen niedrigeren Buchwerten und höheren tatsächlichen Verkehrswerten ergab, bezifferte die Geschäftsführung auf 21 Mio DM. In diesem Zusammenhang erklärten die Landesvertreter im Aufsichtsrat, das Land wolle die GWH so stellen, als ob der Verkauf von Gebrauchtwohnungen weitergeführt werde.

Im November 1992 erhöhte die Gesellschafterversammlung das Stammkapital der GWH um 21 Mio DM.

Anfang 1993 bot die Landesbank Hessen-Thüringen an, ihren Anteil am Stammkapital der GWH auf eine Schachtelbeteiligung von 10 v.H. zu erhöhen.

Im April 1993 wurde das Stammkapital um weitere 10,5 Mio DM auf nunmehr 109 Mio DM erhöht.

Die Einlage für die erstgenannte Kapitalerhöhung von 21 Mio DM übernahm (in drei Raten) vollständig das Land Hessen, die Einlage für die zweite Kapitalerhöhung 10,5 Mio DM trug allein die Landesbank Hessen-Thüringen. Durch dieses Anteilverhältnis an der Erhöhung des Stammkapitals von 2:1 minderte sich der prozentuale Anteil des Landes am gesamten Stammkapital von 99,26 v.H. auf 89,84 v.H., während sich der Anteil der Landesbank Hessen-Thüringen von 0,74 v.H. auf 10,16 v.H. erhöhte.

- 122 Der Rechnungshof hält die Kapitalerhöhung in dieser Form für nicht vertretbar. Nach seiner Auffassung gab es für das Land nur zwei sinnvolle Möglichkeiten, das Kapital zu erhöhen. Entweder hätten die neuen Einlagen im Verhältnis der bisherigen Beteiligungen (99,26:0,74) erbracht werden müssen, so daß dieses auch nach der Kapitalerhöhung gewahrt worden wäre, oder es

Zu Tz. 122 bis 123

Die Landesregierung teilt die vom Rechnungshof zum Ausdruck gebrachte Auffassung.

Bemerkungen des Rechnungshofs

hätte für die sich aus der Erhöhung ergebenden neuen Anteile der Landesbank Hessen-Thüringen ein Ausgabeaufgeld festgesetzt werden müssen. Im zweitgenannten Fall hätten die Anteile am Unternehmen bewertet werden müssen.

Durch die Kapitalerhöhung zu Nominalwerten mit gleichzeitiger Veränderung der prozentualen Anteile erlitt das Land nämlich einen Vermögensverlust in Millionenhöhe, weil der Unternehmenswert der GWH völlig unberücksichtigt blieb. Dieser Unternehmenswert ist wegen der vorhandenen stillen Reserven und der gegebenen Ertragsaussichten erheblich höher als der des Stammkapitals. Anhaltspunkte dafür bietet insbesondere die gutachtliche Stellungnahme des Prüfungsverbands Südwestdeutscher Wohnungsunternehmen (PSW) vom 26. Mai 1992 zur Bewertung der seinerzeit noch von der GWH gehaltenen eigenen Anteile. Danach lag der Wert der GWH je nach Ermittlungsmethode und vorgegebenen Kapitalisierungsfaktoren zwischen 262,2 Mio DM und 2 304,4 Mio DM. Daneben läßt auch der vom Land beim Kauf der GWH-Anteile im Dezember 1986 gezahlte Preis auf einen deutlich über dem Nominalwert des Stammkapitals liegenden Unternehmenswert schließen. Auf der Grundlage des Kaufpreises für 98 v.H. der Anteile belief sich der damalige Gesamtwert auf 265 Mio DM. Dieser Wert hat sich mindestens um die in der Zwischenzeit geleisteten Einlagen (1987: 39,5 Mio DM) und die ausnahmslos im Unternehmen verbliebenen Jahresüberschüsse (Summe 1987 bis 1992: 92,0 Mio DM) erhöht. Schon ohne die seither zusätzlich entstandenen stillen Reserven betrug der Unternehmenswert zur Zeit der Kapitalerhöhungen mindestens 396,5 Mio DM.

Unter Berücksichtigung dieser Daten beziffert der Rechnungshof den dem Land entstandenen Vermögensverlust, der darauf beruht, daß der Landesanteil am Stammkapital bei gleichzeitiger zusätzlicher Einlage von 21 Mio DM um rund 10 v.H. gefallen ist, auf mindestens 30 Mio DM:

	Mio DM	Mio DM
Unternehmenswert vor Kapitalerhöhung 1992	396,5	
• davon Land 99,26 v.H.		393,5
• Kapitalerhöhung	<u>31,5</u>	
Unternehmenswert nach Kapitalerhöhung 1992/93	428,0	
• davon Land 89,84 v.H.		<u>384,5</u>
Wertminderung Landesanteil		- 9,0
• in Kapitalerhöhung geflossene Landesmittel		<u>- 21,0</u>
= Vermögensverlust des Landes		<u>- 30,0</u>

Die Landesbank Hessen-Thüringen profitierte im entsprechenden Umfang von dieser Vermögensverschiebung. Ihr Vermögensanteil an der GWH erhöhte sich über ihre Einzahlung von 10,5 Mio DM hinaus um den für das Land errechneten Vermögensverlust von 30 Mio DM:

	Mio DM	Mio DM
Unternehmenswert vor Kapitalerhöhung 1992	396,5	
• davon Landesbank 0,74 v.H.		2,9
• Kapitalerhöhung	<u>31,5</u>	
Unternehmenswert nach Kapitalerhöhung 1992/93	428,0	
• davon Landesbank 10,16 v.H.		<u>43,4</u>
Wertsteigerung Landesbankanteil		+ 40,5
• Einzahlung Landesbank		<u>- 10,5</u>
= Vermögensmehrung der Landesbank		<u>+ 30,0</u>

- 123 Im übrigen hätte es einer Kapitalerhöhung durch das Land zum Ausgleich der durch wohnungspolitische Vorgaben (Einstellung von Verkäufen) erwarteten Fehlbeträge und Liquiditätsengpässe

Bemerkungen des Rechnungshofs

nicht bedurft. Dafür hätten andere Finanzierungsmöglichkeiten gewählt werden können. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte es ausgereicht, ein Darlehen zur Verfügung zu stellen. Mit einem Liquiditätszufluß in dieser Form hätte die Gesellschaft die als notwendig erachteten Neubaumaßnahmen ebenfalls in dem gewünschten Umfang durchführen können. Nach der Wiederaufnahme der Verkäufe hätte sie das Darlehen, gegebenenfalls in Raten, an das Land zurückzahlen können. Die vorübergehende Einstellung der Verkäufe war für sie keine endgültige Belastung, da die betroffenen Wohnungen weiter in ihrem Besitz blieben, Bewirtschaftungserträge brachten und nach entsprechender Beschlußfassung jederzeit doch noch zu Verkaufserlösen führen konnten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18**Durchführung von Baumaßnahmen im Hochschulbereich unter der Verantwortung des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK)**

(Kap. 18 23, 18 24, 18 26 und 18 37)

Das HMWK hat fünf Neubaumaßnahmen an verschiedenen Hochschulstandorten ohne Beteiligung der Staatsbauämter durchgeführt. Die fristgerechte Errichtung funktionsgerechter Gebäude zu den im Landeshaushaltsplan ausgewiesenen Kosten (Kostendeckel) ist bisher weitestgehend erreicht worden. Die bei den Baumaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse geben wertvolle Anstöße für neue Überlegungen. Vor allem dürften bei künftigen Hochschulbauten Einsparungen von mindestens 10 v.H. gegenüber den für den Hochschulbau aktuellen Kostenrichtwerten möglich sein.

Bei der Bauvorbereitung und Durchführung der Maßnahmen wurde allerdings auch gegen geltende Regelungen und Bestimmungen verstoßen. Nachteile für das Land entstanden auch, weil zwei Bauvorhaben wegen grundstücksbezogener Besonderheiten freihändig und ohne Preis- bzw. Leistungswettbewerb vergeben wurden.

124 Verfahren zur Errichtung von Hochschulbauten und Erfahrungen des HMWK mit den Staatsbauämtern

Nach § 20 Abs. 3 des Hessischen Hochschulgesetzes in der zum Zeitpunkt der Baudurchführung maßgebenden Fassung ist die Staatliche Hochbauverwaltung für die Durchführung der Bauaufgaben für die Hochschulen zuständig. Die Aufgaben erstrecken sich auf die bauliche Unterhaltung des staatlichen Gebäudebesitzes, die Vorbereitung, Planung, Durchführung und Abwicklung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.

Die Aufgabenerfüllung der Staatsbauämter wird grundsätzlich in der Dienstanweisung der staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen (DABau) geregelt. Hier ist auch die Zusammenarbeit der Staatsbauämter mit der jeweils nutzenden Verwaltung, für die ein Bauvorhaben durchgeführt wird, festgelegt. Danach sind beispielsweise mit der Einverständniserklärung zur Haushaltsunterlage Bau (HUBau) weitere Forderungen des Nutzers ausgeschlossen.

In der Vergangenheit wurde im Zusammenhang mit der Abwicklung von Baumaßnahmen der Hochschulen bundesweit Kritik am Verfahren mit der Staatsbauverwaltung geübt. Die Westdeutsche Rektorenkonferenz hatte in ihrer Sitzung am 5. November 1990 eine Empfehlung zur Beschleunigung und kostengünstigeren Errichtung von Hochschulen beschlossen, die unter anderem vorsah, auch die Bauherrenfunktionen einem Ingenieurbüro zu übertragen und die Leistungen funktional auszuschreiben.

Mit Schreiben vom 6. November 1989 an das Ministerium der Finanzen (HMdF) hat das HMWK als kritische Faktoren im bisherigen Verfahren Zeitverzögerung, Kostensteigerungen, mangelnde Kooperation und Koordination und mangelnde Qualität und Quantität der Planungsbeteiligten genannt. Daher erhob die Hochschulverwaltung den Wunsch nach eigenverantwortlichem Bauen ohne Beteiligung der Staatsbauverwaltung. Diesem Wunsch wurde teilweise entsprochen, indem sechs ausgewählte Baumaßnahmen unter alleiniger Verantwortung des HMWK durchgeführt werden sollten. Davon sind drei Maßnahmen als sogenannte Modellvorhaben zur Ausführung gekommen.

125 Aufzählung der Maßnahmen

Institut für Mikrostrukturforschung der Gesamthochschule Kassel (GhK)

HUBau vom 25.06.1993

Kosten 16,70 Mio DM

Zu Tz. 124 und 125

Bei Vorhaben Nr. 2 handelt es sich um das „Institutsgebäude für den Fachbereich Informatik der Fachhochschule Darmstadt“. Das im Bau befindliche „Interdisziplinäre Forschungszentrum (IFZ) der JLU“ wird insgesamt als eine Maßnahme, nicht als 1. Bauabschnitt errichtet.

Die vom Rechnungshof genannten wenigen Baumängel wurden inzwischen beseitigt.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Institutsgebäude für den Fachbereich Informatik der Technischen Universität Darmstadt (TUD)
HUBau vom 21.03.1991 Kosten 13,61 Mio DM

Hörsaal- und Laborgebäude für den Fachbereich Elektrotechnik I der Justus-Liebig-Universität Gießen (JLU GI)
HUBau vom 27.08.1991 Kosten 15,1 Mio DM

Modellvorhaben:
Hörsaal- und Laborgebäude Elektrotechnik der Gesamthochschule Kassel (GhK)
HUBau vom 30.11.1993 Kosten 30,46 Mio DM

Institutsgebäude Materialwissenschaften der Technischen Universität Darmstadt (TUD)
HUBau vom 10.03.1994 Kosten 41,54 Mio DM

Interdisziplinäres Forschungszentrum (IFZ) der JLU GI, 1. Bauabschnitt

Aufstellung der HUBau am 15.05.1996
Kosten 60 Mio DM (geschätzt) Diese Maßnahme ist z.Zt. im Bau, die anderen Maßnahmen sind fertiggestellt.

Auf die Darstellung kritikwürdiger Prüfungsfeststellungen, die bei der Prüfung von Baumaßnahmen nichts Außergewöhnliches darstellen, wird im Rahmen dieser Bemerkungen verzichtet. Hierzu zählen auch die festgestellten Baumängel.

126 Institut für Mikrostrukturforschung der GhK

Das Vorhaben wurde, abweichend von der ursprünglichen Festlegung, mit Rücksicht auf die enge Verknüpfung mit den benachbarten Vorhaben des Institutsgebäudes für Chemie und Biologie vom Staatsbauamt Kassel durchgeführt. Dabei sind sowohl die veranschlagten Kosten als auch die geplanten Bauzeiten eingehalten worden. Der Rechnungshof hat bei diesem Vorhaben keine weiteren Erhebungen durchgeführt.

127 Institutsgebäude für den Fachbereich Informatik der TUD, Birkenweg 6, Darmstadt

Mit Kaufvertrag vom 5. Juli 1990 erwarb das Land Hessen das Grundstück Birkenweg 6 mit der Verpflichtung, ein Institutsgebäude, welches nach einer vertraglich vereinbarten Baubeschreibung durch den vorübergehenden Grundstückseigentümer zu errichten war, mitzuübernehmen. Die in der Baubeschreibung festgelegten qualitativen und quantitativen Bedarfsanforderungen waren unzureichend.

Das Bauwerk wurde schlüsselfertig erstellt. Die Kosten belaufen sich, einschl. Bodenwert, auf rd. 12,0 Mio DM. Der Bauauftrag erfolgte freihändig ohne Wettbewerb in Verbindung mit dem Erwerb des Grundstücks (Koppelungsgeschäft). Das Institutsgebäude wurde am 1. November 1991 in Benutzung genommen.

Der Rechnungshof nahm bei dieser Maßnahme lediglich eine Orientierungsprüfung vor. Prüfungsschriftwechsel ist nicht geführt worden.

Gegen das Koppelungsgeschäft, den fehlenden Wettbewerb und die unzureichende Festlegung der qualitativen und quantitativen Bedarfsanforderungen hat der Rechnungshof erhebliche Bedenken, wenngleich das Staatsbauamt Darmstadt die Gesamtkosten als angemessen erachtet hat.

128 Hörsaal- und Laborgebäude für den Fachbereich Elektrotechnik I, Wiesenstraße 11, Gießen

Das Gebäude wurde durch einen Generalübernehmer schlüsselfertig zu einem Festpreis erstellt. Der Auftrag in Höhe von 14,774 Mio DM ist freihändig und ohne Wettbewerb am 8. November 1990 im Rahmen eines Bauvertrags vergeben worden. Die Auftragssumme entspricht den Kostenwerten von fertiggestellten Hochschulbauten. Denen liegen allerdings höhere Standards zugrunde, so daß die Preisforderung des Generalüberneh-

Zu Tz. 127

Unter den gegebenen Umständen handelte es sich um den einzigen erfolgversprechenden Weg zur räumlichen Erweiterung der Fachhochschule Darmstadt.

Zu Tz. 128

Die Bindung des Bauauftrages an das Grundstück war von der federführenden Fachhochschule Gießen unzweifelhaft allen Verfahrensbeteiligten vermittelt worden.

Das Projekt erfüllt voll die gestellten Anforderungen. Es wurde dabei die jeweils wirtschaftlichste Ausfüh-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

mers überhöht ist. An einer eindeutigen und erschöpfenden Qualitäts- und Konstruktionsbeschreibung mangelte es auch bei diesem Bauvorhaben, so daß ein Vergleich zwischen angebotener und ausgeführter Leistung nur bedingt möglich ist. Die HUBau ist abweichend von § 24 LHO erst nach Abschluß der Bauarbeiten genehmigt worden.

In seiner Stellungnahme führt das HMWK aus, ein Preiswettbewerb sei vor der Erteilung des Bauauftrags nicht möglich gewesen, weil die Grundstückseigentümerin der für den Bau in Anspruch genommenen Liegenschaft den Verkauf dieser Liegenschaft an das Land Hessen mit der Vergabe des Auftrags an einen bestimmten Generalübernehmer gekoppelt habe (Junktim). Das Land habe vor der Alternative gestanden, die Liegenschaft mit der Bindung an den Generalübernehmer zu kaufen oder den Erwerb zu unterlassen und weiterhin die damals gegebene nahezu 400-prozentige Überlastung der Fachhochschule (FH) Gießen/Friedberg hinzunehmen. Ein anderes Grundstück habe nicht zur Verfügung gestanden.

Nach alldem erhielt der Generalübernehmer den Bauauftrag nicht aufgrund eines Preiswettbewerbs sowie seiner fachlichen Befähigung und Zuverlässigkeit, sondern weil der Eigentümer des Baugrundstücks einen Verkauf an das Land angabegemäß davon abhängig machte, daß ein durch ihn bestimmter Dritter (Ersteller des Bauwerks) den Bauauftrag ohne Preiswettbewerb bekommt. Dies verstößt gegen § 55 LHO.

Der Rechnungshof erhob in diesem Zusammenhang auch die Frage, aus welchen Gründen zum Zeitpunkt des erkennbaren Bedarfs an Erweiterungsflächen für die Fachhochschule bzw. zum Zeitpunkt der Aufgabe des Gewerbebetriebs auf dem Grundstück Wiesenstraße 11, nicht der Versuch durch das Land unternommen wurde, in Zusammenarbeit mit der Stadt Gießen die Voraussetzungen zu schaffen (Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Stadt, Veränderungssperre, Bebauungsplan), um die von dem Verkäufer des Grundstücks gestellten – für das Land ungünstigen – Bedingungen abwenden zu können.

In einer erneuten Stellungnahme des HMWK wird zwar diese vom Rechnungshof aufgezeigte Vorgehensweise grundsätzlich für praktikabel erachtet, in vorliegendem Fall wäre jedoch die Bereitschaft der Stadt zu schnellem Handeln zu bezweifeln gewesen. Das Land sei jedoch durch die im hohen Maße räumlich überlastete Fachhochschule an einer schnelleren Verfügbarkeit und Realisierung des Bauwerks interessiert gewesen. Bei dem festgestellten fehlenden Preiswettbewerb handele es sich um einen Ausnahmefall, der nur durch Verzicht auf das Bauwerk abzuwenden gewesen wäre, weil die vom Rechnungshof angezweifelte Kopplungsverpflichtung Vertragsgrundlage gewesen sei. Eine öffentliche Ausschreibung hätte nicht zu günstigeren Preisen, sondern zum Scheitern des Projekts geführt. Der durch den Rechnungshof im Prüfungsschriftwechsel angezogene Vergleich der Kosten durch das Staatsbauamt sei nicht überzeugend, weil nur selektiv einzelne Werte verglichen worden seien. Im übrigen sei das Staatsbauamt in dieser Angelegenheit befangen, da es die Bauleitung des Informatik-Gebäudes innegehabt habe. Auch sei das Gebäude voll funktionsfähig und die nutzende FH hoch zufrieden, so daß auch dadurch der eingeschlagene Weg zusätzliche Rechtfertigung finden würde.

Nach alldem kommt der Rechnungshof zu folgendem Ergebnis:

Das HMWK blieb gegenüber dem Rechnungshof bzgl. des „Junktimes“ den Beweis schuldig, daß es darüber schriftliche vertragliche Vereinbarungen zwischen dem früheren Grundstückseigentümer und dem Land Hessen gibt. Da der für das Baugrundstück durch das Land gezahlte Kaufpreis, unter Einbeziehung des gleichzeitig erworbenen Grundstücks Wiesenstraße 1 und der Dekontaminierungskosten, um rd. 500 000 DM über der durch das Stba Gießen erstellten Wertermittlung (Kaufpreisvor-

rechnung gewählt. Die finanziellen Vorteile waren der Anreiz des Generalunternehmers für diese Planung.

Im übrigen handelt es sich hier um einen aufgrund der gegebenen Umstände auf andere Projekte nicht übertragbaren Ausnahmefall, der nur durch Verzicht auf das Bauwerk abzuwenden gewesen wäre.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

schlag) liegt, erscheint es zweifelhaft, ob die behauptete Koppelungsverpflichtung zwingend war.

Der vom HMWK vorgebrachte Rechtfertigungsgrund für den Verzicht auf eine eindeutige Beschreibung der Bauaufgabe im Vertrag — hierdurch sei die nötige Dynamik und Flexibilität gewährleistet worden — wird wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht gerecht. Die räumliche Überlastung der FH konnte nicht über Nacht eingetreten sein, so daß es möglich gewesen sein mußte, wenigstens den Versuch zu unternehmen, das Baurecht im Rahmen der Bauleitplanung zu erwirken, um den Bauauftrag im Wettbewerb vergeben zu können.

Es muß davon ausgegangen werden, daß bei der Vergabe des Neubaus Elektrotechnik die Beachtung des haushaltsrechtlichen Gebots der öffentlichen Ausschreibung zu wesentlich günstigeren Preisen geführt hätte. Der Vergleich mit dem durch das Staatsbauamt Gießen zu Wettbewerbspreisen zeitgleich auf dem Nachbargrundstück erstellten Neubau Informatik belegt dies in eindeutiger Weise. So liegen die Kostenwerte des Neubaus Elektrotechnik bei der Hauptnutzfläche um rd. 17 v.H. und bei der Bruttogrundrißfläche um rd. 25 v.H. über den Werten des Neubaus Informatik. Die sich beim Vergleich der beiden Gebäude ergebenden Unterschiede der Anteile der Installationen, Betriebstechnischen Anlagen und Betrieblichen Einbauten zeigen jedoch, daß der Neubau Elektrotechnik wesentlich geringer installiert ist. Wie die bautechnische Ausführung der beiden Gebäude voneinander abweicht, zeigt sich beispielsweise in eindeutiger Weise an der Gründung der beiden Baukörper. Bei gleichen Grundwasserverhältnissen wurde das Untergeschoß des Elektrotechnikgebäudes lediglich als weiße Wanne, d.h. mit wasserundurchlässigem Beton, also nicht wasserdicht, ausgeführt, während das Informatikgebäude mit einer wesentlich kostenaufwendigeren schwarzen Wanne, d.h. Abdichtung des Gebäudes von außen gegen Grundwasser, also wasserdicht durch ein separates Grundbauwerk, ausgebildet wurde.

Die Reduzierung des technischen Standards gegenüber vergleichbaren Bauten kann zwar durchaus als das Ergebnis kostensparender Planung angesehen werden, sie hat sich jedoch für das Land nicht ausgabenmindernd ausgewirkt. Die finanziellen Vorteile hatte allein der Ersteller des Bauwerks (Generalübernehmer), weil bei seiner Preisforderung die Reduzierung der Standards keine Berücksichtigung fand. Wie bereits ausgeführt, entspricht seine Preisforderung den Kostenwerten von fertiggestellten Hochschulbauten mit höherwertigem technischen Standard.

129 Modellvorhaben:

Hörsaal- und Laborgebäude Elektrotechnik der GhK
Institutsgebäude Materialwissenschaften der TUD
Interdisziplinäres Forschungszentrum der JLU GI, 1. Bauabschnitt

130 Einschaltung von Projektsteuerern und Gewährung überhöhter Honorare für deren Leistungen

Das HMWK schloß für die drei Baumaßnahmen Verträge mit Projektsteuerern gemäß nachfolgender Tabelle ab:

Projekt	Investitionssumme	Datum des Vertrags	vsl. Dauer des Vertrags	Honorar mit Kostengarantie	v.H. der Investitionssumme
	DM		Monat	DM	
TUD	45 000 000	29.06.92	52	3 249 445	7,22
GhK	33 500 000	02.12.92	38	2 412 516	7,20
JLU GI	118 900 000	10.12.94	70	4 808 886	4,04
Summe	197 400 000			10 470 847	5,30

Zu Tz. 130

Es ist dem Rechnungshof zuzustimmen, dass ein Erfolgshonorar mehr Leistungsanreize zum wirtschaftlichen Bauen gibt als eine allein an der Bausumme orientierte Vergütungsregelung.

Die Kritik des Rechnungshofs wegen angeblich überhöhter Baunebenkosten wird zurückgewiesen. Maßgebend für den Vergleich muss das Gesamtergebnis sein, was vom Rechnungshof zutreffend als erfolgreich festgestellt wurde.

Nicht gefolgt werden kann dem Rechnungshof auch bei seiner Betrachtung der Baunebenkosten. Die Haushaltsunterlagen des Projektes GHK bzw. THD

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Die Gegenüberstellung zeigt, daß die Kosten der 1992 abgeschlossenen Verträge mit rd. 7,2 v.H. der Investitionssummen deutlich über dem 1994 abgeschlossenen Vertrag in Höhe von rd. 4 v.H. der Investitionssumme liegen, obwohl die Vertragsdauer des zuletzt geschlossenen Vertrags wesentlich länger ist und die Möglichkeit der Reduzierung des Vergütungssatzes wegen der höheren Baukosten infolge der Ausführung in zwei Bauabschnitten ebenfalls nicht gegeben sein dürfte.

Kosten für die Projektsteuerung sind abhängig von Leistungsumfang, Größe und Schwierigkeitsgrad des Projekts. Sie liegen in der Regel zwischen 1,5 und 3 v.H. der Investitionssummen; Mittelwerte von 2 v.H. sind üblich. Die Honorare der Projektsteuerer für die drei Baumaßnahmen liegen damit, selbst bei einem großzügig bemessenem Wert von 3 v.H. der Investitionssumme, immer noch um rd. 4,5 Mio DM über den im Wettbewerb erzielbaren Preisen.

Die wesentlichen Projektziele der Verträge mit den Projektsteuerern definierte das HMWK mit:

- Einhaltung von Funktion
- Einhaltung von Kosten
- Einhaltung von Bauqualität
- Einhaltung von Terminen.

Dazu hatten die Projektsteuerer entsprechende Systeme zu entwickeln, die in jeder Phase der Projekte Abweichungen von den Zielvorgaben erkennen ließen, um Steuerungsmaßnahmen zum Zwecke der Einhaltung der Projektziele ergreifen zu können. Damit war die geforderte Leistung in Bezug auf die Zielvorstellung klar definiert.

Das HMWK begründet die hohen Honorare mit einem wesentlich höheren Leistungsumfang der Projektsteuerer durch die Organisation des Architektenwettbewerbs und die Übernahme der originären Bauherrenaufgaben. Zudem hätte das Ministerium bei dem Abschluß der ersten Verträge Neuland betreten und erst bei dem dritten einen Wettbewerb durchgeführt. Verglichen mit der jeweiligen Vertragsdauer ergäbe sich auf den Monat bezogen eine nahezu gleiche Größenordnung.

Der vom HMWK durchgeführten Umlegung der Honorarsummen auf die Zeitdauer der Baudurchführung und der daraus entwickelten Gesichtspunkte, die letztlich die Höhe der Honorare erklärbar machen sollen, kann der Rechnungshof nicht ohne weiteres folgen. Vielmehr dürfte die zwischenzeitliche Erkenntnis, daß die mehr oder weniger frei ausgehandelten Honorare in Kassel und Darmstadt stark überhöht waren, beim IFZ Gießen zu einem vergleichsweise günstigeren, nach Ansicht des Rechnungshofs aber immer noch zu hohen Honorar geführt haben. Diese Folgerung wird im Grunde zumindest teilweise durch die Anmerkung des HMWK bestätigt, daß es sich in Gießen um einen Wettbewerbspreis handele.

Da die HOAI keine Vergütungssätze für Projektsteuerungsleistungen kennt, wäre nach Auffassung des Rechnungshofs ein Wettbewerb geboten gewesen.

Die überhöhten Honorare bewirkten eine drastische Erhöhung der Baunebenkosten. Sie liegen mit rd. 29 v.H. der Gesamtbaukosten ohne Ersteinrichtung und Baunebenkosten rd. dreifach über der durch den Bund zum Zeitpunkt der Baudurchführung geförderten Baunebenkostenpauschale von 9,8 v.H. Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Anhebung dieser Pauschale auf 15 v.H. bedeutet dies für das Land einen erheblichen finanziellen Nachteil.

Für die Übernahme der Kostengarantie, Einhaltung der Gesamtkosten und bei Kostenunterschreitung erhielt der Projektsteuerer eine Vergütung von 20 v.H. des Gesamthonorars zuzüglich 10 v.H. der eingeparteten Investitionskosten. Bei Überschreitung der Kosten sollte der Projektsteuerer lediglich bis zu 10 v.H.

weisen aus, dass 21,27 v.H. bzw. 22,67 v.H. der Gesamtbaukosten für Baunebenkosten veranschlagt sind. Diese Daten dürfen nicht mit der – unzureichenden – Erstattungspraxis des Bundes verglichen werden, sondern mit den tatsächlich bei der Staatsbauverwaltung entstehenden Vollkosten, die mangels Kosten- und Leistungsrechnung allerdings noch nicht angebar sind. In Schleswig-Holstein ist seit 2 Jahren eine Kosten- und Leistungsrechnung bei der Staatsbauverwaltung eingeführt; bei ausreichender Auslastung wird ein Kostensatz von 20 v.H. als ausreichend angesehen.

Bei dem Modellvorhaben entstehen nach Abschluss der Projekte keine Folgekosten für das Land, da das Risiko der Weiterbeschäftigung bei dem privatwirtschaftlich organisierten Projektsteuerer verbleibt. Vorhaltekosten für nicht beschäftigtes Personal vermeidet so das Land.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

seines Gesamthonorars haften. Die Vereinbarung derart überzogener Prämien mit finanziellen Auswirkungen in Millionenhöhe erscheint dem Rechnungshof bedenklich. Allein für die Einhaltung des Kostenrahmens wurden Prämien von rd. 1,7 Mio DM vereinbart.

Das HMWK teilte hierzu mit, daß sich dieses Anreizsystem bewährt habe, der Projektsteuerer ein gesteigertes Interesse haben mußte, den Kostendeckel einzuhalten und die Vereinbarung von Prämien in der Wirtschaft durchaus üblich sei.

Das HMdF führte demgegenüber in seiner Stellungnahme an, Erfolgsprämien erhöhten nur bedingt die Leistungsbereitschaft und würden unterstellen, daß der Mitarbeiter für sein vertragliches Honorar nicht seine volle Leistung bringt. Sie würden ein Vehikel unguter innerbetrieblicher Konkurrenz bilden.

Der Rechnungshof steht dagegen auf dem Standpunkt, daß ein „Erfolgshonorar“ im Sinne und Umfang der HOAI mehr Leistungsanreize zu wirtschaftlichem Bauen geben dürfte als eine allein an der Bausumme orientierte Vergütungsregelung. Ungeachtet des unbestritten erfolgreichen Einsatzes der Projektsteuerer – die Termine und Kosten wurden weitestgehend eingehalten – bleibt der Rechnungshof auch bei seiner Auffassung, daß die an die Projektsteuerer gezahlten Honorare für alle drei Baumaßnahmen erheblich über den „Marktpreisen“ liegen.

131 Reduzierung der Bedarfsanforderungen

Die Einhaltung der seitens des HMWK vorgegebenen Kostenrahmen in Form sog. „Kostendeckel“, die mit den für den Hochschulbau maßgebenden Veranschlagungskriterien übereinstimmen, führte nach Einschätzung des Rechnungshofs wegen der relativ hohen Baunebenkosten zu erheblichen Einschränkungen in bezug auf die quantitativen und qualitativen Vorstellungen der Nutzer und der freischaffenden Dritten.

So lagen bei Wettbewerbsende für den Neubau Institutsgebäude für Materialwissenschaft der TUD die hochgerechneten Gesamtkosten bei rd. 50,7 Mio DM, die erst nach mehreren Planungsschritten mit umfangreichen Einsparungsmaßnahmen auf den festgelegten Kostenrahmen von 45 Mio DM reduziert werden konnten.

Beispielhaft für kostenreduzierende Lösungen bei den Maßnahmen der GhK und TUD führen wir an:

- Konzentration der WC-Einheiten auf eine Stelle in den Hauptgeschossen unter Inkaufnahme der damit verbundenen längeren Wegstrecken.
- Reduzierung einer Geschoßhöhe im EG von 4,25 auf 3,65 m.
- Reduzierung der Anzahl der klimatisierten Räume.
- Reduzierung der Anzahl der Dunstabzüge.
- Reduzierung der technischen Gebäudeausrüstung, z. B. durch konventionelle Mittelspannungstechnik, Entfall eines Notstromaggregats, Wegfall der Einschubtechnik in den Haupt- und Unterverteilungen, Entfall einer Wärmepumpe. Anstelle von drei nur zwei Kältemaschinen. Anstelle von drei nur zwei Rückkühlwerke. Anstelle von zwei Zu- und Abluftgeräten nur ein Gerät.
- Einsparungen bei wissenschaftlichem Gerät.
- Einsparungen bei betriebstechnischen Einbauten.
- Ersatz der zweischaligen Fassadenlösung mit Betonsteinen als Vormauerwerk durch ein Wärmedämmverbundsystem.
- Ersatz der Glasdachlösung für die zentrale Treppenhalle durch eine Betonflachdachkonstruktion.
- Wegfall eines Werkstattgebäudes und Integration der entsprechenden Räume in den Hauptkomplex mit Einsparung von Verkehrsflächen.
- Verzicht auf abgehängte Decken in Büro- und Laborräumen; statt dessen Sichtbeton, teils angestrichen.

Zu Tz. 131

Das Verfahren der Kostendeckelungen hat sich bewährt. Es wird zunehmend bei dem Bauen der öffentlichen Hände angewandt. Es entspricht auch der politischen Zielsetzung, mit den vom Haushaltsgesetzgeber einmal bereitgestellten Mitteln auszukommen.

Die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass eine Reduzierung der Gesamtbaukosten auch zu einer Reduzierung der Standards führe, trifft nicht zu, sondern das Gegenteil wird durch die Modellvorhaben belegt. Die sehr zielgerichtete und qualitativ hochwertige Planung führt zu wirtschaftlich und funktionell besseren Ergebnissen.

Insofern ist die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass künftige Hochschulbauten auch von den Staatsbauämtern zu günstigeren Baulastkosten erstellbar sein sollten, zwar wünschenswert aber nicht zwingend. Eine Senkung der Richtwerte um 10 v. H. ist nicht möglich.

Dem Rechnungshof ist zuzustimmen, dass bei dem Modellvorhaben die Zusammenarbeit der an der Planung und Baudurchführung Beteiligten durch ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft und Selbstdisziplin geprägt wurde. Er stellt zutreffend fest, daß dafür vor allem die Übertragung der Verantwortung vom Staatsbauamt auf den Nutzer ursächlich sei.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Sichtbeton und Sichtmauerwerk für Büro-, Labor- und übrige Innenflächen.
- Hohlraumböden statt Doppelböden.
- Überwiegend feststehende Fensterelemente ohne Lüftungsflügel.
- Sichtbare Montage der Leitungen für die Gebäudetechnik.

Durch den Zwang eines engen Kostenrahmens konnten kostensparende Lösungen gefunden werden. Dem Rechnungshof stellt sich auch hier wieder die Frage, weshalb Nutzer und Architekten/Ingenieure nicht von vornherein ihre Forderungen und Planungen auf kostengünstigere Lösungen ausgerichtet haben.

Nach Ansicht des HMWK könnten die Planer nicht von vornherein die kostengünstigste Lösung zur Grundlage ihrer Planung machen, erst wenn die Gesamtkosten bekannt seien, könne ein Optimierungsprozeß, gesteuert von einem befähigten Projektsteuerer, beginnen. Nur die Forderung, den vorgegebenen Kostendeckel einzuhalten, führe dazu, nach kostenreduzierenden Lösungen zu suchen.

Diese Auffassung ist schon deshalb bedenklich, weil ein vorgegebener Kostendeckel lediglich die finanzielle Obergrenze darstellt und somit nicht den sachlichen Inhalt des § 7 LHO (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Nutzen-Kostenuntersuchungen) zu ersetzen vermag. Sie ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar.

Das HMdF bringt in seiner Stellungnahme zum Ausdruck, daß grundsätzlich Sparen nicht wegstreichen bedeuten könne. Was aus einer Planung entfalle, könne vorher schon überflüssig gewesen sei. Insoweit stimmt er mit der Auffassung des Rechnungshofs überein.

132 Reduzierung der Baukosten gegenüber den Richtwerten für die Kostenveranschlagung

Für die Baukostenplanung verwenden die Hochbauverwaltungen der Länder ein System aus Orientierungswerten, die aus Planungs- und Kostendaten fertiggestellter Bauwerke entwickelt werden. Daraus entstehen die jährlich fortzuschreibenden Kostenrichtwerte der Rahmenpläne für den Hochschulbau, die die Grundlage für die sog. „Kostendeckel“ der untersuchten Baumaßnahmen bilden.

Die bei den Modellvorhaben infolge der überzogenen Honorare für die Projektsteuerer entstandenen erhöhten Baunebenkosten von rd. 50 v.H. der Kosten für die Baukonstruktion im Vergleich zu den Orientierungswerten der DABau von rd. 20 v.H. führten bei gleichzeitiger Einhaltung der im Landeshaushaltsplan vorgegebenen Gesamtbaukosten zwangsläufig zu einer Reduzierung der den Richtwerten zugrundeliegenden Planungs- und Ausführungsstandards. Dies zeigt, daß zur Erstellung funktionsgerechter Gebäude bescheidenere Bedarfsanforderungen, als sie den Richtwerte zugrunde liegen, ausreichend sind. Nach Auffassung des Rechnungshofs folgt daraus, daß künftige Hochschulbauten auch von den Staatsbauämtern zu günstigeren Bauwerkskosten erstellbar sein sollten.

Bei den Modellvorhaben war die Zusammenarbeit der an der Planung und Baudurchführung Beteiligten durch ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft und Selbstdisziplin geprägt. Dafür dürfte nach unserer Einschätzung vor allem die Übertragung der Verantwortung vom Staatsbauamt auf den Nutzer ursächlich sein. Die umfassende Einbeziehung der Nutzer in die Planungen, verbunden mit den durch die Kostendeckelung hervorgerufenen Zwänge schaffte bei ihnen verstärkt ein Kostenbewußtsein und eine Kostenmitverantwortung. Dies kam vor allem dadurch zum Ausdruck, daß qualitative und quantitative Bedarfsanforderungen der Nutzer immer wieder zur Disposition gestellt wurden.

Der Rechnungshof leitet hieraus die Anregung ab, die DABau im Hinblick auf eine stärkere Nutzerbeteiligung zu überdenken.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Er sieht in der bei einer Baumaßnahme im Klinikum Frankfurt am Main vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen Staatsbauamt und Nutzer (Projektteam) einen Weg in die richtige Richtung. Auch die erkennbare Abnahme der Nachtragshaushaltsunterlagen im Einzelplan 18 ist ein Indiz für ein verstärktes Kostenbewußtsein der Staatsbauämter.

Das HMWK widerspricht den Feststellungen des Rechnungshofs im Bezug auf die zwangsläufige Reduzierung der den Richtwerten zugrundeliegenden Planungs- und Ausführungsstandards infolge der höheren Baunebenkosten. Vielmehr sei durch eine intensive Nutzerbeteiligung nur Notwendiges gebaut, aber auf Wünschenswertes, das grundsätzlich Standard sei, verzichtet worden. Es sei aber auch der Hochbauverwaltung möglich, durch intensive Beteiligung der Nutzer künftig Hochschulbauten zu günstigeren Bauwerkskosten zu erstellen.

Trotz seines Widerspruchs teilt er im Grunde die Feststellung des Rechnungshofs, daß ein kostengünstigeres Bauen möglich ist.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner durch Zahlen belegten Feststellung, daß bei den Modellvorhaben die Ausgaben für das Bauwerk den Richtwert um mindestens 10 v.H. unterschreiten und demzufolge bei Einhaltung eines richtwertkonformen Baunebenkostensatzes Einsparungen von rd. 10 v.H. bei künftigen Hochschulbauten möglich sein sollten.

133 Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Bei den Modellvorhaben wurden die umfangreichen Vorkehrungen der staatlichen Bauverwaltung im Hinblick auf die Gefahren von Manipulation und Korruption bei der Vergabe von Bauleistungen weitgehend außer acht gelassen. Bei unserer Prüfung haben wir zwar mehrere Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen festgestellt; es gibt allerdings keine Hinweise dafür, daß damit straftatverdächtige Handlungen verbunden sind.

134 Künftige Beteiligung der Staatsbauämter

Die Übertragung der vorgenannten Baumaßnahmen in die Verantwortung des HMWK bzw. der Nutzer hatte nicht das Ziel festzustellen, inwieweit auf das Vorhalten einer staatlichen Bauverwaltung verzichtet werden kann. Es sollten vielmehr alternative Verfahren erprobt werden, um speziell für den Hochschulbau eine Beschleunigung bei gleichzeitiger Einhaltung der veranschlagten Kosten zu erreichen.

Aussagen, inwieweit es zweckmäßig wäre, grundsätzlich staatliche Bauvorhaben unter Verzicht einer staatlichen Bauverwaltung vom jeweiligen Ressort erstellen zu lassen, können aus den Modellvorhaben nicht getroffen werden. Es liegen keine vergleichenden Ergebnisse vor über das Gesamtspektrum der Beurteilungsparameter. Eine vergleichende Untersuchung müßte sowohl die Aspekte Verwaltungskosten, Verfahrensablauf (in Bezug auf politische Anforderungen) wie Kosten- und Termineinhaltung, Einhaltung der VOB, Korruptionssicherheit, Akzeptanz in der Öffentlichkeit, Zufriedenheit der Nutzer als auch das Produkt Bauwerk selbst in bezug auf Funktion, Standort, Kosten (auch Folgekosten) und Qualität einbeziehen.

Im Rahmen der Neuorganisation der Staatsbauverwaltung (Ausschußvorlage HHA/14/9 — September 1995) ist eine schrittweise Steigerung des Vergabeanteils von Fach- und Ingenieurleistungen an freiberuflich Tätige auf 80 v.H. vorgesehen. Dies bedeutet, daß ein Kernbestand von Aufgaben bei der Staatlichen Bauverwaltung verbleiben soll. Hierzu zählen nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem die Tätigkeiten, die die Funktion eines fachkundigen Bauherrn einschließen:

- Definition des Bedarfs (qualitativ und quantitativ)
- Sicherstellung der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel (Beachtung von VOB/VOL/HOAI)

Zu Tz. 134

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Durchführung von Modellvorhaben im Hochschulbereich unter der Verantwortung des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst nicht das Ziel hatte festzustellen, inwieweit auf das Vorhalten einer staatlichen Bauverwaltung verzichtet werden kann und dass deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den Modellvorhaben noch keine Schlussfolgerungen über die Entbehrlichkeit einer staatlichen Bauverwaltung gezogen werden können.

Bemerkungen des Rechnungshofs

- Überwachung der Qualität und Quantität der erbrachten Leistungen während der Bauzeit sowie Endabnahme des Bauwerks.

Die Wahrnehmung der Aufgaben des fachkundigen Bauherrn durch die staatliche Bauverwaltung erfordert ein hohes Maß an beruflicher Qualifikation. Die Bauverwaltung muß durch eigene Planungs- und Bauleitungstätigkeit ihre Qualifikation erhalten. Eine vollständige Verlagerung von Architekten- und Ingenieurleistungen auf Dritte führt zwangsläufig zu Kompetenzverlusten und Defiziten bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben. Grundsätzlich sollte nach Auffassung des Rechnungshofs an der sachverständigen Bauherrenfunktion der staatlichen Bauverwaltung festgehalten werden. Gegen die Bildung ressortgebundener Bauverwaltungen hat der Rechnungshof erhebliche Bedenken.

Er ist der Auffassung, daß insbesondere unter folgenden Voraussetzungen die fristgerechte Errichtung funktionsgerechter Gebäude zu wirtschaftlich vertretbaren Preisen möglich ist:

- Sicherstellung eines sachgerechten Projektmanagements.
- Faire und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Nutzer und Staatsbauamt bei der Bauvorbereitung und Durchführung.
- Schaffung von Honoraranreizen (Erfolgshonorar) für die freiberuflich Tätigen im Rahmen des § 5 Abs. 4a der HOAI. Der Rechnungshof hat keine Bedenken gegen eine entsprechende Regelung im Rahmen der Bauleitungsmittel für die Staatsbauämter.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19**Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Bund-Länder-Programm**

(Kap. 19 04)

Bei der Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen hat der Rechnungshof festgestellt, daß die staatlichen Förderungsmittel nicht immer bestimmungsgemäß und zweckentsprechend verwendet werden. Dadurch entstehen dem Land finanzielle Nachteile.

135 Einleitung

Zur Deckung der Kosten, die den Gemeinden bei der Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen entstehen, bewilligt das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung – früher Innenministerium – Förderungsmittel im wesentlichen in Form von Vorauszahlungen zu Zuschüssen oder Darlehen.

Für die Vorbereitung, Förderung und Durchführung der Maßnahmen gelten seit dem 1. Juli 1987 die Bestimmungen des Baugesetzbuchs (BauGB). Für den staatlichen Mitteleinsatz gelten die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-GK, Anlage 3 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO) und seit dem 1. August 1990 die Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitteln (VV-StBauF) – vorher die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFVwV).

Der Rechnungshof hat – unter teilweiser Beteiligung des Rechnungsprüfungsamts (RPA) Kassel –, wie bereits in früheren Jahren, die Verwendung der Förderungsmittel bei weiteren Gemeinden örtlich geprüft und dabei u. a. folgende Feststellungen getroffen:

136 Förderung von Parkeinrichtungen

Mit dem Ziel der Neuordnung des ruhenden Verkehrs schuf die Stadt Kassel folgende vom Ministerium geförderte Parkeinrichtungen in den Sanierungsgebieten „Innenstadt“ und „Nord“:

- Tiefgarage Theatervorplatz (1. Bauabschnitt): Zweigeschossig, 420 Stellplätze, zuwendungsfähige Kosten 11 Mio DM, davon 2,9 Mio DM Ablösbeträge für Einstellplätze und 8,1 Mio DM staatliche Finanzierungsmittel.
- Tiefgarage Oberste Gasse: Fünfgeschossig, 110 Stellplätze, zuwendungsfähige Kosten rd. 5,5 Mio DM, davon rd. 5,2 Mio DM staatliche Finanzierungsmittel.
- Tiefgarage Nordstadtzentrum/Philipp-Scheidemann-Haus: Eine Parkebene befindet sich unter dem Gebäude, eine weitere unter einer begrünten Stahlbetonflachdachkonstruktion, insgesamt 142 Stellplätze, zuwendungsfähige Kosten rd. 6,1 Mio DM, davon rd. 5,8 Mio DM staatliche Finanzierungsmittel.

Die Parkeinrichtungen sind in den Jahren 1988 bis 1994 errichtet worden. Der Förderanteil von Bund und Land betrug zusammen rd. 19,1 Mio DM.

Der Bedarfsermittlung für die Stellplätze (Voraussetzung für die Förderung) lagen folgende städtebauliche Überlegungen zugrunde:

- Verlagerung des stadunverträglichen ruhenden Verkehrs (oberirdische Flächen für den ruhenden Verkehr sollten durch die Tiefgaragen ersetzt werden),

Zu Tz. 136

Die Kasseler Innenstadt ist in der Erfüllung der Aufgaben, die ihr nach Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt. Die Behebung dieser funktionalen städtebaulichen Missstände steht im Mittelpunkt der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme „Stadtgebiet Innenstadt“. Die zentrale Aufgabe der Stadtsanierung in Kassel bestand von Anfang an darin, durch ein abgestimmtes Bündel von Maßnahmen in den einzelnen Funktionsbereichen die Funktionsfähigkeit der Innenstadt des Oberzentrums wieder herzustellen und die Entwicklungsvoraussetzungen zu schaffen, dass diese Aufgabe mittel- und langfristig wirksam wahrgenommen werden kann. Ein bedeutender Funktionsmangel der Kasseler Innenstadt war und ist noch die fehlende städtebauliche Ordnung des ruhenden Verkehrs. Die Vielzahl der oberirdischen Stellplätze, insbesondere auf den kriegsbedingt vorhandenen Baulücken, stellt ein wesentliches Hindernis für die städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Kasseler Innenstadt dar.

Mit dem Generalverkehrsplan hat die Stadt Kassel bereits im Jahre 1988 ein Verkehrskonzept entwickelt, wonach die Neuordnung des ruhenden Verkehrs, d. h. insbesondere die Verlagerung der oberirdischen Stellplätze in neu zu errichtende Tiefgaragen, höchste Priorität hat. Dabei gilt als Vorgabe des Generalver-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

- Stadtraum anstelle Verkehrsraum,
- städtebauliche Nutzung der zurückgewonnenen Flächen (geschäftliche, wohnbauliche oder Freiraumnutzungen).

Die Stadt Kassel sah sich außerstande, die vom RPA erbetenen Auskünfte über die Auslastung der Garagen zu erbringen. Der Rechnungshof und das RPA haben die Auslastung der Tiefgaragen mehrmals zu unterschiedlichen Zeiten in Augenschein genommen und dabei folgendes festgestellt:

- Tiefgarage Theatervorplatz:

Die Tiefgarage besteht aus zwei Untergeschossen. Das zweite Untergeschoß war seit Fertigstellung der Tiefgarage im Frühjahr 1992 bis zum Abriß des Parkhauses Ecke Fünffensterstraße/Frankfurter Straße im September 1998, an dessen Stelle ein Multiplexkino entstehen soll, mangels Bedarfs verschlossen. Zur Zeit ist es geöffnet, jedoch so gut wie ungenutzt. Das erste Untergeschoß hatte eine durchschnittliche Auslastung von weniger als 50 v.H. Somit ergab sich zunächst für den öffentlich geförderten ersten Bauabschnitt insgesamt eine durchschnittliche Auslastung von weniger als 25 v.H.

Die Tiefgarage ist Mitte der 90er Jahre von einem privaten Investor in Richtung Innenstadt/Obere Königsstraße um den geplanten zweiten Bauabschnitt mit 500 Stellplätzen erweitert worden (Eröffnung Juli 1996). Seitdem parken die meisten Benutzer in diesem innenstadtnäheren Bauabschnitt, der bei aktuellen Besichtigungen etwa zur Hälfte belegt war, während der mit staatlichen Finanzierungsmitteln geförderte erste Bauabschnitt zwangsläufig eine noch geringere Auslastung als zuvor hatte.

- Tiefgarage Oberste Gasse:

Von den fünf Tiefgeschossen waren jeweils nur zwei Geschosse teilweise belegt, die untersten zwei Geschosse waren bei einer aktuellen Besichtigung unbeleuchtet. Die Gesamtauslastung beträgt etwa 20 v.H.

- Tiefgarage Nordstadtzentrum/Philipp-Scheidemann-Haus:

Die Tiefgarage unter dem Gebäude wird nur bis zu 20 v.H. genutzt. Die außerhalb des Gebäudes befindliche überdachte Parkebene mit 63 Stellplätzen war anfangs unzugänglich und ungenutzt und ist jetzt durch ein Rollgitter verschlossen und nur von Mietern zu benutzen; das heißt, die Funktion einer öffentlichen Parkeinrichtung ist nicht mehr gegeben.

Das Ministerium hat dem vom Rechnungshof festgestellten Nutzungsgrad nicht widersprochen. Es teilte mit, daß die zur Auslastung der Tiefgaragen von der Stadt für notwendig erachtete Aufgabe der oberirdischen Parkplätze im vorgesehenen Umfang inzwischen weitgehend umgesetzt worden sei. Zusätzlich seien darüber hinaus weitere Stellplätze durch Umwandlung von Parkflächen in Verkaufsflächen bei den Kaufhäusern Kaufhof und Karstadt entfallen.

Das Ministerium räumt ein, daß sich im Verlauf einer langfristig angelegten Sanierungsmaßnahme bestimmte Vorgaben, die auf den Bedarf an Stellplätzen Einfluß nehmen, anders entwickeln können, als ursprünglich geplant. Es führt an, daß sich die aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, mit denen insbesondere die Großstädte konfrontiert werden, auch auf die Stadt-sanierung in Kassel auswirken und nennt hierzu u. a. den Rückgang des innerstädtischen Besucheraufkommens infolge der Verlagerung des Handels-, Dienstleistungs- und Kulturangebots in die Randbereiche der Städte und der geringeren Konzentration des Einzelhandels in den Städten. Die Förderung des ÖPNV führe ebenfalls zu einer geringeren Nachfrage nach Parkplätzen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind jedoch bei allen Großstädten derartige Einflüsse gegeben und treten nicht über-

kehrplans für die Parkplatzbilanz, dass ein Nettozuwachs (d.h. ohne die durch die Neubebauung rechtlich zusätzlich erforderlichen Stellplätze) bei Kfz-Abstellplätzen auszuschließen ist. Das Konzept sieht weiterhin vor, dass die durch die Verlagerung bzw. den Abbau von Stellplätzen zurückgewonnenen Flächen (Baulücken) neu gestaltet sowie wiederbebaut werden und den Bereichen Handel, Dienstleistungen und Kultur zur Verfügung zu stellen sind. Damit soll die Angebotsvielfalt sowie das Dienstleistungs- und Kulturangebot der Innenstadt Kassel entsprechend dem Stand eines Oberzentrums erhöht werden. Die Tiefgaragen Oberste Gasse und 1. Bauabschnitt Friedrichsplatz/Theatervorplatz waren Bestandteil der städtebaulichen Rahmenplanung und des Generalverkehrsplans. Nach dem heutigen Entwicklungsstand des Konzeptes über die Neuordnung des ruhenden Verkehrs ist die Stellplatzbilanz (Neubau ./ Ab-bau von Stellplätzen) im Sanierungsgebiet Innenstadt rechnerisch ausgeglichen, d.h. die Vorgaben des Generalverkehrsplans wurden erfüllt.

Auch im Bereich der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme „Stadtgebiet Nord“ steht den aus baurechtlicher Sicht neu zu schaffenden 142 Stellplätzen rein rechnerisch ein Stellplatzabbau von 200 Stellplätzen gegenüber. Am Konzept, die oberirdischen Parkplätze und die erforderlichen Stellplätze der angrenzenden Einrichtungen (Parkplatz Holländische Straße/Mombachstraße, Stellplätze der Gebäude des Nordstadtzentrums, des dritten Berufsschulzentrums und des Kultur- und Jugendzentrums) in der Tiefgarage des Nordstadtzentrums zusammenzufassen, will die Stadt Kassel festhalten. Die Gründe dafür, dass die Auslastung der Tiefgaragen Friedrichsplatz, Oberste Gasse und Nordstadtzentrum derzeit noch nicht zufriedenstellend ist, liegen nicht in der unzureichenden Umsetzung des Konzeptes über die Neuordnung des ruhenden Verkehrs. Stadtplanung ist kein kurzfristig umzusetzendes Projekt, sondern eine über einen längeren Zeitraum angelegte Zielplanung, die in besonderem Maße von Entwicklungen in anderen Sektoren abhängig ist. Bezogen auf die Sanierungsgebiete in Kassel heißt das, dass das Neuordnungskonzept für den ruhenden Verkehr nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern auch die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Stadt Kassel sowie die bundesweiten Entwicklungen berücksichtigt werden müssen. Die aktuellen stadtwirtschaftlichen und sozialen Probleme, insbesondere die Funktionsverluste der Innenstädte gegenüber der „Grünen Wiese“, mit denen die Großstädte konfrontiert werden, wirken sich auch auf die Sanierung in Kassel aus.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ziele der städtebaulichen Rahmenplanung der Sanierungsmaßnahmen in Kassel von der Stadt umgesetzt und weiterverfolgt werden.

Seit 1992 werden aufgrund veränderter Förderungsschwerpunkte im Fachprogramm nach FAG Park-

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

raschend auf, so daß sie während ihrer Entwicklung berücksichtigt werden können und müssen. Dies ist nach Einschätzung des Rechnungshofs bei der Neuordnung des ruhenden Verkehrs in Kassel nicht ausreichend geschehen. Eine derart geringe Auslastung vergleichbarer Parkhäuser ist dem Rechnungshof von keiner anderen hessischen Großstadt bekannt. Für bemerkenswert hält der Rechnungshof in diesem Zusammenhang den Hinweis des Ministeriums, daß als erster Schritt einer Bewirtschaftungs- und Marktstrategie der Stadt Kassel die Nutzung der Tiefgarage Friedrichsplatz/Theatervorplatz derzeit in der ersten Stunde kostenlos sei.

Trotz der inzwischen umgesetzten Aufgabe der oberirdischen Parkplätze sowie des zusätzlichen, in den Prognosen nicht berücksichtigten Wegfalls der Parkplätze bei den Kaufhäusern Kaufhof und Karstadt werden die drei Parkhäuser nur gering genutzt. Nach Meinung des Rechnungshofs ist dies ein Beleg dafür, daß die aufgegebenen Stellplätze schon vorher nicht ausgelastet waren oder bei den jeweiligen Bedarfsprognosen die tatsächlichen Entwicklungen nicht ausreichend Berücksichtigung fanden.

Nachdem der erste Bauabschnitt der Tiefgarage Theatervorplatz/Friedrichsplatz fertiggestellt und nicht ausgelastet war, hätte nämlich der zweite Bauabschnitt nicht bzw. nicht in der ursprünglich vorgesehenen Größe ausgeführt werden dürfen, wollte man für den mit öffentlichen Mitteln finanzierten ersten Bauabschnitt eine bessere Auslastung erreichen. Offenbar blieben jedoch bei dem vorgezogenen Bau des zweiten Bauabschnitts die bis dahin eingetretenen und danach noch zu erwartenden Abweichungen von der Prognose unberücksichtigt. Dadurch konnte sich die schon damals erkennbare Situation der geringen Auslastung der Parkhäuser nicht verbessern.

Der Rechnungshof bemängelt, daß die nicht eingetretenen Prognosen, auch nachdem dies offensichtlich geworden war, bei der weiteren Umsetzung des Konzepts für den ruhenden Verkehr, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Ziele des ÖPNV, nicht korrigiert, sondern die unzureichend bedarfsorientierte Planung weiter verfolgt wurde. Dadurch haben die dafür eingesetzten staatlichen Finanzierungsmittel ihr Ziel weitgehend verfehlt. Der Rechnungshof erwartet, daß bei künftigen Förderprogrammen des Landes bedarfsgerechter geplant und einmal erstellte Prognosen immer wieder geprüft und der tatsächlichen Entwicklung angepaßt werden.

137 Vergabe eines Leasingauftrags für den Bau einer Tiefgarage

Der Vergabe der Baumaßnahme Tiefgarage Theatervorplatz an ein Leasingunternehmen lagen keine Vergleichsangebote weiterer Leasinggeber zugrunde. Ohne auf die Frage der Wirtschaftlichkeit des Leasingvertrags einzugehen, weist der Rechnungshof auf die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers zur Einhaltung der Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung hin, wonach er die Leistungen erst nach Öffentlicher Ausschreibung hätte vergeben dürfen.

Das Ministerium teilt hierzu mit, daß auf der Grundlage der im Auftrag der Stadt von Dritten erstellten Bauplanung, Baubeschreibung und Statik die Kommunalbau Hessen GmbH (GKH) eine Beschränkte Ausschreibung der Bauleistungen durchgeführt habe, bei der sechs von zehn aufgeforderten Firmen Angebote abgegeben hätten. Auf der Grundlage dieser Ausschreibung habe die GKH der Stadt alternativ ein eigenes Angebot für eine Leasingfinanzierung der Tiefgarage unterbreitet. Dies bedeutet, daß es sich bei dem Leasingangebot noch nicht einmal um ein Nebenangebot im Rahmen der Beschränkten Ausschreibung gehandelt hat. Die angabegemäß zusätzlich geführten Verhandlungen bezüglich einer privaten Betreiberform für die Tiefgarage können fehlende Konkurrenzangebote für das von der GKH abgegebene Leasingangebot ebenfalls nicht ersetzen. Die Leasingfinanzierung hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen,

decks und Tiefgaragen nicht mehr gefördert; entsprechend wird seither auch im Rahmen der Städtebauförderung verfahren.

Zu Tz. 137

Eine der wesentlichen Maßnahmen zur Neuordnung des Verkehrs in der Innenstadt war u. a. der Bau der Tiefgarage Theatervorplatz/Friedrichsplatz, die in zwei Bauabschnitten mit jeweils 400 Stellplätzen errichtet werden sollte. Der I. Bauabschnitt dieser Tiefgarage stand unter besonderen zeitlichen Rahmenbedingungen. Die in sich geschlossene und funktionsfähige Anlage sollte zeitlich parallel zum Bau der neuen „dokumenta“-Halle in unmittelbarer Nachbarschaft errichtet werden und musste spätestens im April 1992 (Beginn der „dokumenta“) fertiggestellt sein. Die Stadt versprach sich aus der Finanzierung des I. Bauabschnittes dieser Tiefgarage in Form eines Leasingmodells eine Reihe wirtschaftlicher Vorteile und nahm dazu Kontakt mit der Kommunalbau Hessen GmbH (GKH) – einer Tochter der Hessischen Landesbank – auf. Auf der Grundlage der im Auftrag der Stadt von Dritten erstellten Bauplanung, Baubeschreibung und Statik führte die GKH eine beschränkte Ausschreibung nach der VOB/A durch (10

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

weil keine ausreichenden Gründe für ein Abgehen davon vorlagen.

Der dem Leasingvertrag zugrundeliegende Preis kam nach allem ohne Wettbewerb zustande, seine Wirtschaftlichkeit muß deshalb bezweifelt werden. Die Stadt Kassel hat als Zuwendungsempfänger durch diese Vorgehensweise gegen die Bewilligungsbedingungen verstoßen. Die freihändige Vergabe ohne Konkurrenzangebot erfüllt in vorliegendem Fall den Tatbestand eines schweren Vergabeverstößes, weil die Möglichkeit eines Preiswettbewerbs nicht genutzt wurde und die Stadt nicht belegen konnte, daß andere Leasinggeber nicht bereit waren, entsprechende Angebote abzugeben.

Das Ministerium hat von der gemäß VV zu § 44 LHO bei schweren Vergabeverstößen gegebenen Möglichkeit, den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern, keinen Gebrauch gemacht.

Angebotsaufforderungen / 6-abgegebene Angebote). Auf der Grundlage dieser Ausschreibung unterbreitete die GKH der Stadt ein Festpreisangebot für eine Leasingfinanzierung der Tiefgarage.

Zu diesem Zeitpunkt (2. Jahreshälfte 1990) war die Finanzierung kommunaler Einrichtungen durch ein Leasingmodell ein völlig neuer Weg. Es gab in Hessen kaum Erfahrung auf diesem Gebiet, und aus diesem Grund bestand auch kein breiter Markt an Leasinggebern. Mit der GKH stand nach Auffassung der Stadt ein in jeder Hinsicht kompetenter Partner zur Verfügung, der die planmäßige Durchführung des Projekts garantierte. Die Stadt hat außerdem mit einem privaten Investor und Betreiber für die Tiefgarage Verhandlungen aufgenommen, der anbot, die von der Stadt vorgesehene Anlage zeitgerecht zu bauen und zu betreiben, so dass die städtebaulichen und verkehrlichen Ziele auch in privater Betreiberform sichergestellt worden wären.

Nach Auswertung der beiden Angebote beschloss die Stadtverordnetenversammlung, das für die Stadt günstigere Leasingangebot der GKH anzunehmen.

Für das Leasingmodell waren insbesondere ausschlaggebend:

- die geringeren Investitionskosten von 25,822 Mio. DM (beim Leasingmodell) gegenüber 26,372 Mio. DM (beim privaten Investor),
- die sehr günstigen Finanzierungsbedingungen (Zinssatz),
- die Möglichkeit, Restwerte erst ab 22,5 Jahren zu finanzieren,
- die technische Koordinierung und Ausführung aller Baumaßnahmen (Bauwerk, Kanal, Leitungsverlegung, Platzoberfläche) in einer Hand.

Von den Investitionskosten von rd. 25,8 Mio. DM wurden Kosten in Höhe von 11 Mio. DM als zuwendungsfähig anerkannt. Die förderfähigen Kosten wurden unter Berücksichtigung von Ablösebeträgen in Höhe von 2 Mio. DM mit Bewilligungsbescheid vom 17. Januar 1991 auf 9 Mio. DM festgesetzt. Dies entspricht bezogen auf 400 Stellplätze einem förderfähigen Betrag von 22 500 DM pro Stellplatz.

Auf Antrag der Stadt wurde der Leasingvertrag vom Regierungspräsidium Kassel am 30. Januar 1991 aufsichtsbehördlich genehmigt. Der Leasingfinanzierung des I. Bauabschnittes der Tiefgarage Theatervorplatz/Friedrichsplatz wurde unter Beteiligung des Ministeriums der Finanzen sowie der Kommunalabteilung des Ministeriums des Innern am 5. Dezember 1990 zugestimmt. Das Ministerium sieht daher keine Handhabe, den Zuwendungsbescheid nachträglich (ganz oder teilweise) aufzuheben.

Richtlinien zum Abschluss von Leasingverträgen durch die Gemeinden wurden im Übrigen erst am 7. Juli 1997 (StAnz. S. 2174) durch das Ministerium

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

138 Nichtbeteiligung von Anliegern außerhalb des Sanierungsgebiets an den Erschließungskosten

Die Stadt Gießen bezog die das Sanierungsgebiet „Am Burggraben“ umgebenden Straßen und Plätze nahezu ausschließlich in voller Breite in das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet ein und hat daran in den Bereichen Kirchen- und Lindenplatz wesentliche Verbesserungen vorgenommen. Die angrenzenden bzw. miterschlossenen, außerhalb des Sanierungsgebiets befindlichen Anliegergrundstücke partizipieren somit an den zu Lasten der Sanierungsförderungsmittel hergestellten Erschließungsmaßnahmen.

Nach den Verwaltungsvorschriften zum BauGB gehört bei Erschließungsanlagen, die nicht nur der Erschließung des Sanierungsgebiets dienen, nur der durch die Sanierung bedingte Anteil zu den förderungsfähigen Kosten.

Sofern sanierungsbedingte Wertsteigerungen bei Grundstücken innerhalb des Sanierungsgebiets eintreten, sind diese grundsätzlich durch Ausgleichsbeträge abzuschöpfen. Für außerhalb liegende Grundstücke ist die Ausgleichsbetragsregelung nicht anwendbar. In diesen Fällen wird der Gemeinde die Möglichkeit geboten, nach dem Gesetz über kommunale Abgaben. (KAG) Festlegungen über die Erhebung von Beiträgen zu treffen. Die Stadt Gießen hat bisher solche Beiträge nicht erhoben und auch nicht vom Ministerium bei der Ermittlung der förderfähigen Kosten fiktiv angelastet bekommen. Hierdurch haben nachstehende Grundstücke ungerechtfertigte Vorteile zu Lasten staatlicher Finanzierungsmittel erlangt.

In den bereits sanierten Bereichen Kirchenplatz und Lindenplatz sind vor den im „östlichen Teil außerhalb des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets liegenden Geschäftsgrundstücken (überwiegend Ladengeschäfte) umfassende Neugestaltungen durchgeführt worden. Diese, zu Lasten der Sanierungsförderungsmittel hergestellten Erschließungsanlagen (Fußgängerzone) vor den überwiegend geschlossenen Geschäftszeilen machen diese zu attraktiven Einkaufsbereichen. Ein markantes Beispiel stellt eine Eisdielen am Kirchenplatz dar, deren Inhaber durch die Aufstellung von Gästetischen vor dem Gebäude den Fußgängerbereich des Kirchenplatzes weiträumig mitnutzt.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß die diesen Anliegergrundstücken erwachsenen wirtschaftlichen Vorteile bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten der Sanierungsmaßnahme hätten berücksichtigt werden müssen.

Die Auffassung der Stadt, die Grundstücke seien anderweitig erschlossen, trifft zwar insoweit zu, daß die oberen Geschosse teilweise über an den Gebäuderückseiten liegende Eingänge zugänglich sind. Wesentlich ist jedoch die Tatsache, daß die erdgeschossigen Läden über die im Sanierungsgebiet angelegte Fußgängerzone erschlossen werden. Im übrigen können auch bei mehrfacher Erschließung Beitragspflichten entstehen.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, daß die Erschließungsanlagen Kirchenplatz und Lindenplatz überwiegend den Zielen und Zwecken der Sanierung dienen und als Plätze im ganzen anzusehen seien, von denen keine Teile bestimmten Nutzern zuordenbar wären, wie dies bei Geh-, Radwegen und Parkstreifen auf einer Seite bei Straßensanierungen der Fall sein könne. Ob eine Erschließungsanlage ganz oder teilweise für die Erreichung der Ziele und Zwecke der Sanierung erforderlich sei, hänge nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von dem mit der Sanierung verfolgten Zweck und weiterhin davon ab, auf welche Teile (im Sinne des § 127 BauGB) einer beitragsfähigen Erschließungsanlage sich die Ausbaumaßnahme erstrecke. Die Erforderlichkeit einer Erschließungsanlage für die

des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz erlassen bzw. näher definiert.

Zu Tz. 138

Der Forderung des Rechnungshofs, die Eigentümer der von der Fußgängerzone begünstigten Geschäftsgrundstücke an den Kosten der Sanierungsmaßnahme zu beteiligen bzw. entsprechende fiktive Beträge der Stadt anzulasten, kann nicht gefolgt werden.

Erschließungsbeiträge von Anliegern außerhalb des Sanierungsgebietes können nicht erhoben werden, wenn die durchgeführten Erschließungsmaßnahmen für die Verwirklichung der Ziele und Zwecke der Sanierung erforderlich waren. Andernfalls sind die Teile der Erschließungsanlage in einen sanierungsbedingten und einen nicht sanierungsbedingten Anteil aufzuspalten und die Kosten den durch die Teile erschlossenen Grundstücken zuzuordnen. Teile der Erschließungsanlage, deren Funktion der gesamten Erschließungsanlage dient, wie z. B. die Fahrbahn oder die Straßenentwässerung/-beleuchtung, können aus der Natur der Sache nicht aufgespalten werden. Sie sind entweder als Ganzes sanierungsbedingt oder nicht sanierungsbedingt. Ob eine Erschließungsanlage ganz oder teilweise für die Erreichung der Ziele und Zwecke der Sanierung erforderlich ist, hängt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 21. Oktober 1983 – 8 C 40.83 – NVwZ 1984 S. 513 = DVBl. 1984 S. 190 zu § 6 Abs. 7 StBAuFG) von dem mit der Sanierung verfolgten Zweck und weiterhin davon ab, auf welche Teile (im Sinne des § 127 Abs. 3 BauGB) einer beitragsfähigen Erschließungsanlage sich die Ausbaumaßnahme erstreckt. Die Erforderlichkeit einer Erschließungsanlage für die Ziele und Zwecke der Sanierung ist dann zu bejahen, wenn die Erschließungsanlage „überwiegend“ der Erschließung der Grundstücke im Sanierungsgebiet dient.

Die vorrangigen Ziele der Sanierungsmaßnahme „Am Burggraben“ sind die Neuordnung der Verkehrsbeziehungen, die Verkehrsberuhigung und die Erhöhung des Aufenthaltswertes der öffentlichen Flächen. Die Umgestaltungsmaßnahmen am Kirchenplatz und Lindenplatz waren ausschließlich für die Verfolgung der vorgenannten Ziele notwendig. Die Gestaltung des Kirchen- und Lindenplatzes kann nur als Ganzes gesehen werden, d. h. auch die Flächen im östlichen Teil des Kirchen- und Lindenplatzes mussten einbezogen werden, damit das Sanierungsziel erreicht werden konnte. Selbst wenn man zu dem Schluss käme, dass die Erschließungsanlage nicht überwiegend der Erschließung der Grundstücke im Sanierungsgebiet dienen, wäre eine Aufteilung der Flächen aus der Natur der Sache (Straßenentwässerung, Platzbereich als Ganzes sanierungsbedingt) nicht möglich.

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

Ziele und Zwecke der Sanierung sei dann zu bejahen, wenn die Erschließungsanlage „überwiegend“ der Erschließung der Grundstücke im Sanierungsgebiet diene. Das Ministerium ist der Meinung, daß die Anlieger außerhalb des Sanierungsgebiets nicht an den Kosten der Erschließungsanlagen Kirchenplatz und Lindenplatz durch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen beteiligt werden könnten.

Dieser Auffassung kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Denn der Kirchenplatz bestand schon früher aus einer zentralen Rasenfläche mit umlaufenden Erschließungsstraßen; daran hat sich auch durch die Sanierung nichts Entscheidendes geändert. Die Straßen im Platzbereich stellen Verbindungs- bzw. Erschließungsglieder innerhalb des innerstädtischen Straßennetzes dar. Der vor den außerhalb des Sanierungsgebiets gelegenen Ladengeschäften als Fußgängerzone ausgebildete Straßenraum zwischen Marktplatz und Walltorstraße erhielt eine hochwertige Oberflächengestaltung (mehrfarbige Betonverbundstein-Pflasterflächen abgegrenzt durch Naturstein-Pflasterzeilen aus Basalt-Großpflaster) und bildet sowohl optisch als auch qualitativ eine in sich abgeschlossene dominierende Einheit. Demgegenüber wird der mit der Sanierung verfolgte Zweck – nämlich die Erschließung der im Sanierungsgebiet liegenden Grundstücke – durch die Qualität, Ausbaubreite und Erscheinungsform der übrigen die Rasenflächen umgebenden Straßen dokumentiert. Diese erhielten nämlich lediglich ein einfaches Betonverbundsteinpflaster. Dies ist ein eindeutiger Beleg dafür, daß die durchgehende Verbindung zwischen Marktplatz und Walltorstraße eine von den übrigen umlaufenden Straßen des Platzes abweichende Bedeutung und Funktion hat. Sie hat vor allem zum Ziel, die anliegenden Geschäftsgrundstücke als Fußgängerzone zu erschließen. Der Rechnungshof fordert deshalb, die Eigentümer der von der Fußgängerzone begünstigten Geschäftsgrundstücke an den Kosten der Sanierungsmaßnahme zu beteiligen bzw. entsprechende fiktive Beträge der Stadt anzulasten.

Ungeachtet der unterschiedlichen Rechtsauffassung wäre es allerdings sachgerechter gewesen, die betreffenden Grundstücke in das Sanierungsgebiet einzubeziehen, weil Bedeutung und Nutzung der Plätze, selbst wenn eine teilweise rückwärtige Erschließung gegeben ist, von ihrer umschließenden Bebauung nicht trennbar sind. Werterhöhungen infolge der Sanierung hätten sodann nach dem BauGB in der Form von Ausgleichsbeträgen abgeschöpft werden können.

Diese Problematik hat das Ministerium im Rahmen des Bewilligungsverfahrens offenbar nicht erkannt. Allerdings ist zu begrüßen, daß es seine Bereitschaft erklärt hat, der Anregung des Rechnungshofs zu folgen, künftig dafür zu sorgen, daß durch die Sanierung wesentlich begünstigte Grundstücke in das förmliche Sanierungsgebiet einbezogen werden. Künftig dürften sich derartige Probleme dann nicht mehr ergeben.

139 Rekonstruktion eines Kirchengrundrisses zu Lasten von Sanierungsförderungsmitteln

Die Stadt Gießen ließ im Sanierungsgebiet „Am Burggraben“ in der Mittelfläche des Kirchenplatzes den Grundriß einer bis zum zweiten Weltkrieg dort vorhandenen klassizistischen Kirche durch 1 m breite Natursteinplatten aus Basaltlava, umgeben von begehbaren Rasenflächen (Schotterrasen), darstellen. Die Kosten für die Kirchenschiffrekonstruktion beliefen sich auf etwa 195 000 DM, das entspricht einem Preis von rd. 1 800 DM/m² Natursteinplatten. Der Rechnungshof hält diese Kosten im Hinblick auf die in der Örtlichkeit unbedeutende optische Wirkung für unangemessen hoch. Durch eine preiswertere Materialwahl hätte die Grundrißdarstellung bei gleichem optischen Ergebnis nur einen Bruchteil der durch die Natursteinquader tatsächlich entstandenen Ausgaben verursacht.

Der Auffassung des Ministeriums, daß die Gesamtkosten des Platzes, trotz dieser kostenaufwendigen Rekonstruktion des Kir-

Zu Tz. 139

Die Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nehmen die Gemeinden selbständig und eigenverantwortlich wahr. Die im Rahmen der Herstellung oder Änderung von Erschließungsanlagen (Straßen, Wege und Plätze) verwendeten Baumaterialien (z.B. Natursteine) unterliegen keiner Kostenobergrenze, da es sich bei den festgelegten Sanierungsgebieten in überwiegender Zahl um historische Altstadtkerne handelt, deren Sanierung insbesondere aus denkmalpflegerischen Gesichtspunkten einen individuellen Standard voraussetzt. Die Kommunen entscheiden eigenverantwortlich unter Berücksichtigung der Sanierungsziele und der Wirtschaftlichkeit über die Auswahl der verwendeten Materialien. Bei

Bemerkungen des Rechnungshofs

Stellungnahme der Landesregierung

chenschiffes, vertretbar seien und aus diesem Grund die Maßnahme von ihm gegenteilig bewertet würde, ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Im Hinblick auf die vorrangige Zielsetzung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Sanierungsgebiet zu verbessern und die dafür notwendigen Ordnungsmaßnahmen durchzuführen, hält der Rechnungshof die Ausgaben für die Kirchenschiffrekonstruktion in der ausgeführten Weise, die aufgrund des hohen Förderungsanteils von 75 bzw. 80 v.H. hauptsächlich von Land und Bund getragen werden, für unangemessen hoch. Derart hohe Ausgaben sind bestenfalls aus Gründen der Denkmalpflege zu rechtfertigen.

Kosten der Denkmalpflege sind jedoch nach den Förderbestimmungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nicht zuwendungsfähig. Insofern hätte eine Bezuschussung aus Städtebauförderungsmitteln nicht erfolgen dürfen.

140 Sanierungsziele

Das Ministerium hat in den Bewilligungsbescheiden für die städtebauliche Sanierung des Gebiets „Am Burggraben“ der Stadt Gießen seit dem Jahr 1991 die Bedingung aufgenommen, daß die Sanierungsförderungsmittel vorrangig für die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum einzusetzen sind. Im Bewilligungsbescheid für das Jahr 1993 verlangte das Ministerium sogar, die Sanierungsförderungsmittel ausschließlich für die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum einzusetzen, ausgenommen zwingend notwendige Kosten der weiteren Vorbereitung und der Vergütung für Beauftragte. Der Rechnungshof hat demgegenüber festgestellt, daß die Stadt Gießen über 76 v.H. der Ausgaben von insgesamt rd. 9,24 Mio DM für Erschließungsmaßnahmen verwendete und nur rd. 17 400 DM für die Modernisierung und Instandsetzung eines einzigen Wohngebäudes (Stand Ende 1994). Die Instandsetzung der Straßen, Plätze und Abwasserkanäle stellte die wesentliche Absicht der Stadt bei dieser städtebaulichen Sanierungsmaßnahme dar. Demnach hat die Stadt Gießen die in den Zuwendungsbescheiden enthaltene Bedingung nicht erfüllt. Es ist daher unverständlich, daß das Ministerium nicht die nach den VV zu § 44 LHO gebotenen förderrechtlichen Konsequenzen zog, sondern seine Förderung fortsetzte.

Nach Einschätzung der Stadt seien an Wohn- und Geschäftshäusern im Sanierungsgebiet Investitionen ohne öffentliche Förderung in Höhe von etwa 25 Mio DM durchgeführt worden, die sie auf die Verbesserung der Erschließung im Rahmen der Stadtsanierung zurückführt. Das Ministerium geht ebenfalls davon aus, daß der Bereich der privaten Modernisierung und Instandsetzung mittelbar (ohne Einsatz öffentlicher Mittel) durch die Verbesserung der öffentlichen Erschließung und die Beratungstätigkeit des Sanierungsträgers bereits bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung der Stadt in erheblichem Umfang gefördert worden ist.

Der Rechnungshof hält die Einschätzung der Stadt, daß die nicht öffentlich geförderten Investitionen als Folge der öffentlichen Erschließungsmaßnahmen anzusehen seien, für nicht zwingend, weil sich daraus ergäbe, daß ohne städtebauliche Sanierungsmaßnahme keine privaten Mittel investiert würden. Eine von der Sanierung ausgehende Sogwirkung läßt sich im Fall Gießen nur sehr schwer abschätzen, weil ein erheblicher Anteil der Fördermittel lediglich in die Sanierung des schadhaften Kanalnetzes geflossen ist. Zu diesem Sachverhalt ist der Prüfungsschriftwechsel mit dem Ministerium noch nicht abgeschlossen.

Die Stadt hat die Vorgaben des Ministeriums in den Zuwendungsbescheiden seit dem Programmjahr 1991, die Fördermittel vorrangig für die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum einzusetzen, nicht eingehalten. Insofern vermag der Rechnungshof der Auffassung des Ministeriums nicht zu folgen, wonach es die

der Entwurfsplanung für den Kirchenplatz standen nach den Ausführungen der Stadt im Laufe von mehreren Jahren viele alternative Gestaltungsüberlegungen zur Diskussion. Bei der Entscheidung für die vorliegende Variante spielte auch die Wirtschaftlichkeit des Gesamtumbaus eine wichtige Rolle. So wurde sowohl die Rekonstruktion des Kirchenbaus als Hochbaumaßnahme als auch die Anlage einer Brunnenanlage als zu teuer abgelehnt.

Gefördert wird im Übrigen nicht die Rekonstruktion des Kirchengrundrisses als isolierte Einzelmaßnahme, sondern die Gesamtmaßnahme, an der das Einzelobjekt zu messen ist. Deshalb war die Rekonstruktion des Kirchengrundrisses im Rahmen der Gesamtmaßnahme vertretbar und förderfähig.

Zu Tz. 140

Die Erfolge einer Sanierungsmaßnahme können nicht isoliert anhand eines Bereiches (z.B. Erschließungsmaßnahmen oder private Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen) gesehen werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die städtebauliche Erneuerung in einem Sanierungsgebiet vielfältige Aufgaben und Ziele umfasst, die je nach den örtlichen Besonderheiten z.T. erheblich voneinander abweichen können. Gerade in Gießen war die Verbesserung der Erschließung öffentlicher Flächen eines der Hauptziele der Sanierung und Voraussetzung für die angestrebte Schaffung und Erhaltung von Wohnraum. Durch die Verbesserung der öffentlichen Erschließung wurde in Gießen der Bereich der privaten Modernisierung und Instandsetzung mittelbar, d.h. ohne den Einsatz öffentlicher Mittel, in erheblichem Umfang gefördert. Die Stadt hat belegt, dass die privaten Investitionen dort erfolgten, wo zuvor der öffentliche Straßenraum umgestaltet worden ist. Durch den Straßen- und Platzumbau wurde ein wesentlicher städtebaulicher Mangel des Wohnumfeldes beseitigt und damit ein wesentliches Investitionshindernis und Entwicklungshemmnis des Sanierungsgebiets „Burggrabenviertel“ ausgeräumt. Der Aussage des Rechnungshofs, wonach es zweifelhaft erscheint, ob entsprechende Missstände im Sinne des Baugesetzbuches gegeben waren, die eine förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes rechtfertigen, kann sich das zuständige Ministerium nicht anschließen. Nach § 136 Baugesetzbuch liegen städtebauliche Missstände vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen. Die im Rahmen der Sanierungsmaßnahme „Burggrabenviertel“ in Gießen durchgeführten vorbereiteten Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass das Sanierungsgebiet insbesondere erhebliche Funktionsschwächen aufweist.

Bemerkungen des Rechnungshofs

von den Bedingungen in den Zuwendungsbescheiden abweichende Verwendung der Fördermittel für ausreichend begründet hält und somit seine damaligen, wiederholt getroffenen Entscheidungen selbst in Frage stellt.

Nach alldem erscheint zweifelhaft, ob entsprechende Mißstände im Sinne des BauGB gegeben waren, die eine förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets rechtfertigten.

Darmstadt, 18. Dezember 1998

**Prof. U. Müller
Kühne
Dr. Marcus**

**Prof. Dr. Harms
Dr. Dwinger
Dr. Göschel**

**Dr. Holzmann
Dr. Bienert**

Stellungnahme der Landesregierung

Die Voraussetzungen für die förmliche Festlegung waren demnach gegeben.

Wiesbaden, 26. Mai 1999

*Der Hessische
Ministerpräsident
Koch*

*Der Hessische Minister
der Finanzen
Weimar*

Bemerkungen des Rechnungshofs

Anlage zu den Bemerkungen 1998

Der Präsident des
Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, 1. Februar 1999

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 1997 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. U. Müller