

Hessischer Rechnungshof

BEMERKUNGEN 1999

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

des Landes Hessen

(Haushaltsrechnung 1998)

Darmstadt, 21. Dezember 1999

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
ATG	Ausgabeteilgruppe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BGBI	Bundesgesetzblatt
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Grp	Gruppe(n)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
DV	Datenverarbeitung
Epl	Einzelplan
HGr	Hauptgruppe(n)
Hj.	Haushaltsjahr(e)
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IT	Informations-Technik
kw	künftig wegfallend
Kap.	Kapitel
LT	Landtag
LGr	Lohngruppe
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
OGr	Obergruppe(n)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
StAnz	Staatsanzeiger
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz	Textziffer
VGr.	Vergütungsgruppe
VV	Verwaltungsvorschriften

	<u>Tz.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART		
Einleitung	1	1
Haushaltsrechnung 1997	2	1
Haushaltsplan 1998	3	2
Haushaltsrechnung 1998	4	2
Abschlussbericht 1998	6	6
Zusammenfassende Darstellung von Einzel- ergebnissen der Haushaltsrechnung 1998	9	10
Bereinigte Gesamteinnahmen	11	12
Steuern	12	13
Finanzausgleich	13	20
Steuerähnliche Abgaben	16	28
Eigene Einnahmen	17	29
Übertragungseinnahmen	18	32
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	19	34
Bereinigte Gesamtausgaben, Nettofinanzierungssaldo	20	36
Personalausgaben	21	38
Sächliche Verwaltungsausgaben	25	44
Investitionsausgaben	26	46
Globale Minderausgaben	28	50
Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen sowie Entwicklung der Landesschuld	29	54
Innerstaatliche Umsetzung des Vertrags von Maastricht	40	64
Verpflichtungsermächtigungen	41	65
Sondervermögen und Rücklagen	42	65
Liegenschaftsvermögen	43	67
Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	44	67
Rechnungsprüfung 1998	45	69
Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 HV, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	46	70

	<u>Tz.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03		
Domänenverwaltung (Kap. 03 34, ab Hj. 1999 Kap. 09 34)	47	71
Verwaltung des Grundvermögens (Kap. 03 63 - früher 09 63)	54	77
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04		
Ausfall von Unterrichtsstunden an öffentlichen Schulen in Hessen im Schuljahr 1996/97 (Kap. 04 ..)	55	82
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05		
Sicherheitsdienste bei den Justizbehörden (Kap. 05 04)	61	86
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07		
Programm für ländliche Regionalentwicklung (Kap. 07 04 ATG 77)	63	91
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07 (UND 17)		
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) (Kap. 07 12, 17 30, und 17 52)	65	96
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15		
IT-Einsatz beim Pilotprojekt "Hochschul-Programmhaushalt" (Kap. 15 01 - 15 24)	82	110
Nebentätigkeit von Mitarbeitern des Sigmund-Freud-Instituts (Kap. 15 25 Titel 685 53)	92	117

	<u>Tz.</u>	<u>Seite</u>
Museum Wiesbaden (Kap. 15 35)	99	123
Prüfung der Vergabepraxis bei Dienst-, Frei- und Vorzugskarten zum Besuch der hessischen Staatstheater (Kap. 15 41, 15 42 und 15 43)	116	133
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17		
Landessteuern (Kap. 17 01)	126	137
Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe (Sozialhilfelastenausgleich) (Kap. 17 20 – 653 03)	138	143
Zuwendungen für die Erneuerung kommunaler Brücken (Kap. 17 30 und 17 52)	144	150
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18		
Neue Standorte für die Polizeipräsidien Kassel und Gießen (Kap. 18 03)	151	159
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19		
Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungs- maßnahmen im Bund-Länder-Programm (Kap. 19 04)	159	170
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 21		
Organisation und Personalbedarf der Ämter für Versorgung und Soziales (Kap. 21 18; ab Hj. 2000 Kap. 08 18)	163	176

BEMERKUNGEN DES RECHNUNGSHOFS 1999

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

1. Diese Bemerkungen fassen die Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1998 durch den Rechnungshof, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1998 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 21. Dezember 1999.

Haushaltsrechnung 1997

2. Die Bemerkungen 1998 vom 18. Dezember 1998 sind dem Landtag und der Landesregierung am 25. Februar 1999 zugeleitet worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 27. Mai 1999 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 22. Juni 1999 zusammen mit den Bemerkungen 1998 als LT-Drucksache 15/150 ausgegeben.

Der Unterausschuss Staatshaushaltsrechnung und Stellenpläne (USH) befasste sich mit diesen Bemerkungen erstmals in seiner Sitzung am 1. September 1999. Am 22. September 1999 sowie am 3. November 1999 folgten weitere Beratungen. Die Beschlussfassung des USH sowie die darauf basierende Empfehlung des Haushaltsausschusses an den Landtag liegen noch nicht vor. Damit konnte sich das Plenum auch noch nicht mit der Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1998 befassen.

Haushaltsplan 1998

3. Der Haushaltsplan für das Hj. 1998 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Jahre 1998 und 1999 vom 18. Dezember 1997 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1998 schloss in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen 1998 betrug im Soll

38.199.487.500 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 0,8 v.H. über den entsprechenden Beträgen des Hj. 1997. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt 3.048.028.800 DM festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1998

4. Die Landesregierung hat die Haushaltsrechnung 1998 vom 6. September 1999 dem Landtag mit Schreiben vom 28. Oktober 1999 vorgelegt. Sie hat Folgendes in Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesen:

	DM
Überplanmäßige Ausgaben	1.084.474.977,08
außerplanmäßige Ausgaben	5.585.867,99
Vorgriffe	<u>3.676.427,11</u>
Gesamtüberschreitung	1.093.737.272,18

Die Gesamtüberschreitung lag um rund 713,1 Mio DM über dem Vorjahresstand (380,6 Mio. DM) und übertrifft diesen somit nahezu um den dreifachen Wert. Dieser deutliche Anstieg wurde maßgeblich durch die Überschreitungen im Bereich des Länderfinanzausgleichs, die außerplanmäßige Ausgabe für die Zuführung an die Ausgleichsrücklage sowie für die Rückerstattung der Sonderabfallabgabe verursacht.

Die in der Anlage I der Haushaltsrechnung nachgewiesenen und nicht aufgrund von Ermächtigungen im Haushaltsgesetz (HG) und Haushaltsplan (HPI) geleisteten Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 970.668.570,83 DM bewegen sich bis auf siebzehn Ausnahmen

innerhalb der Betragsgrenze des § 11 Abs. 1 HG 1998 von 10 Mio. DM. Bei diesen Ausnahmen handelt es sich in elf Fällen um überplanmäßige Personalausgaben, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder darauf beruhender Verordnungen und Erlasse geleistet werden konnten. Die übrigen sechs Fälle, welche die Betragsgrenze von 10 Mio. DM nach § 11 Abs. 1 HG 1998 überschritten und nicht Personalausgaben im zuvor aufgeführten Sinn waren, sind wie folgt gekennzeichnet:

Die Mehrausgabe bei 05 04 - 536 10 (Kosten in Betreuungssachen) in Höhe von 33,0 Mio. DM (davon 15,0 Mio. DM durch Haushaltsvermerk gedeckt) ist durch den hohen Anstieg der Auslagen im Rahmen der Betreuungsaufgaben nach dem seit 1992 geltenden Betreuungsgesetz verursacht, durch das Entmündigung, Vormundschaft und Gebrechlichkeitspflegschaft ersetzt wurden. Die Ausgaben für die Betreuungsangelegenheiten wurden bis 1997 aus Kapitel 05 04 – 536 07 – gemeinsam mit anderen Verfahrensauslagen – bestritten. Im Haushaltsplan 1998 wurde erstmalig für die Betreuungsaufgaben ein eigener (Leer-) Titel (05 04 – 536 10) eingerichtet, die Mittel jedoch weiterhin unter Titel 05 04 – 536 07 (andere Verfahrensauslagen) veranschlagt. Die Ausgaben in Betreuungssachen sind von ca. 3,8 Mio. DM in 1993 (noch unter dem alten Titel einschließlich der anderen Verfahrensauslagen) auf nun 33,0 Mio. DM angewachsen. Die entsprechenden Haushaltsansätze werden seit 1993 jeweils deutlich überschritten.

Das Betreuungsgesetz wurde zum 1. Januar 1999 (BGBl. I 1998, S. 1580 ff.) geändert. Nach Einschätzung des Rechnungshofs dürfte dies einen positiven Einfluss auf die Ausgabenentwicklung haben. Beispielsweise rechnen Rechtsanwälte als Verfahrenspfleger und Berufsvormünder jetzt nicht mehr nach der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte ab, sondern erhalten nach dem neu geschaffenen Berufsvormündervergütungsgesetz (BVormG, BGBl. I S. 1580, 1586) ein geringeres Entgelt.

Die Überschreitung bei 05 04 – 633 01 in Höhe von 13,98 Mio. DM fiel im Bereich der ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften an und war im Rahmen der Verwaltungskostenerstattungen für den Maßregelvollzug an den Landeswohlfahrtsverband Hessen zu leisten. Nach § 30 des Gesetzes über die Mittelstufe der Verwaltung und den Lan-

des Wohlfahrtsverband sind die Kosten für die aufgrund eines strafgerichtlichen Urteils angeordnete Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt zu erstatten. Die Überschreitung des Ansatzes (52,0 Mio. DM) um 13,98 Mio. DM ist einerseits in der Erhöhung der Tagespflegesätze der betroffenen Einrichtungen, insbesondere jedoch in den deutlich gestiegenen Belegungszahlen der Maßregelvollzugseinrichtungen begründet.

Die überplanmäßige Ausgabe bei Kapitel 08 03 - ATG 75 - (Durchführung des Hessischen Sonderabfallabgabengesetzes) wurde durch die Rückzahlungsverpflichtung der Sonderabfallabgabe in Höhe von 220,0 Mio. DM verursacht (vgl. Tz. 42). Die Rückzahlungssumme wurde als Einnahmefehlbetrag verbucht, der um die Einnahmen aus der Auflösung der Sonderabfallabgabenrücklage in Höhe von 76,9 Mio. DM sowie um Einnahmen aus der Zuführung anderer Kapitel in Höhe von 5,7 Mio. DM vermindert wurde. Der daraus resultierende Einnahmefehlbetrag von 137,5 Mio. DM erhöhte sich durch Ausgabeverpflichtungen um 10,6 Mio. DM. Somit war ein Betrag von 148,1 Mio. DM überplanmäßig auszuweisen.

Die Haushaltsstelle 17 09 – 612 01 (Länderfinanzausgleich) schloss mit einer Überschreitung in Höhe von 116,7 Mio. DM ab. Die günstige hessische Steuerkraftentwicklung führte insbesondere nach der Abrechnung des IV. Quartals zu Nachzahlungen des Landes innerhalb des Länderfinanzausgleichs, so dass dem ursprünglichen Ansatz von 3.200,0 Mio. DM tatsächliche kassenmäßige Zahlungen in Höhe von 3.316,7 Mio. DM gegenüberstanden (vgl. Tz. 13).

Eine weitere Überschreitung in Höhe von 424,0 Mio. DM entstand bei Titel 17 16 – 911 01. Bei Abschluss des Landeshaushalts am 29. April 1999 ist dieser Betrag auf den Leertitel "Zuführung an die Ausgleichsrücklage" gebucht worden. Durch die Zuführung an die Ausgleichsrücklage in der oben genannten Höhe ist die verfassungsrechtlich zulässige Kredithöchstgrenze bis auf 0,6 Mio. DM ausgeschöpft worden (vgl. Tz. 42).

Schließlich wiesen die Miet- und Lastenzuschüsse des Landes nach dem Wohngeldgesetz (19 08 – 681 31) gegenüber dem Ansatz (490,0 Mio. DM) Mehrausgaben in Höhe von rd. 24,1 Mio. DM auf. Hiervon waren 12,05 Mio. DM durch Mehreinnahmen aus Bundes-

mitteln gedeckt. Der verbleibende Anteil des Landes in Höhe von 12,03 Mio. DM musste überplanmäßig nachgewiesen werden.

Bei allen siebzehn über 10 Mio. DM liegenden überplanmäßigen Ausgaben war ein Nachtragshaushalt nach § 11 Abs. 1 HG 1998 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 7 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 14.988,26 DM (Vorjahr: 4 Fälle mit insgesamt 8.234,96 DM) lag allerdings die erforderliche Einwilligung des Finanzministers nicht vor (vgl. Anlage I zur Haushaltsrechnung 1998).

Die Landesregierung hat mit Schreiben vom 4. November 1999 (LT-Drucksache 15/563) um nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Haushaltsjahres 1998 gebeten.

Mit den Haushaltsüberschreitungen im Hj. 1998 hat sich der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung am 8. Dezember 1999 befasst und dem Plenum die nachträgliche Genehmigung - vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1998 - empfohlen. Die Entscheidung des Landtags steht noch aus.

5. Die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 1998 wurde in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 8. Dezember 1999 behandelt. Dem Plenum wurde empfohlen, für den Einzelplan 11 - vorbehaltlich der Beschlussfassung über die Haushaltsrechnung des Landes für das Hj. 1998 - Entlastung zu erteilen. Eine Beschlussfassung des Landtags steht noch aus.

Abschlussbericht 1998

6. Der kassenmäßige Abschluss (§ 82 LHO) weist für das Haushaltsjahr 1998

bei Ist-Einnahmen von	39.001.760.747,81 DM
und Ist-Ausgaben von	<u>39.001.410.084,29 DM</u>
als kassenmäßiges Jahres-	
ergebnis einen Überschuss von	350.663,52 DM
aus.	

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre in Höhe von 305.273,98 DM berücksichtigt, beläuft sich das kassenmäßige Gesamtergebnis

auf 655.937,50 DM.

Die zum kassenmäßigen Abschluss gehörende Ermittlung des Finanzierungssaldos, bei der die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre und die Ist-Ausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführung an Rücklagen und die Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags früherer Jahre gekürzt werden, ergibt nach Ausschaltung von haushaltstechnischen Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von

- 1.028.071.066,26 DM.

Damit liegt der tatsächliche Finanzierungssaldo um rd. 614,6 Mio. DM unter dem im Haushaltsgesetz veranschlagten Betrag von - 1.642,7 Mio. DM.

7. Im Haushaltsabschluss (§ 83 LHO) wird als rechnungsmäßiges Jahresergebnis ein Betrag von - 250.437.541,84 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 Anstieg der übertragenen Ausgabereste, die sich gegenüber dem Vorjahr um

250.788.205,36 DM

auf

1.150.494.437,52 DM

erhöhten.

Den nach 1998 übertragenen Ausgaberesten steht als kassenmäßiges Gesamtergebnis der bereits erwähnte Überschuss von 655.937,50 DM gegenüber, so dass sich für 1998 als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ein Fehlbetrag von

- 1.149.838.500,02 DM

ergibt.

8. In das Haushaltsjahr 1999 wurden Ausgabereste in Höhe von 1.150,5 Mio. DM (Vorjahr 899,7 Mio. DM) übertragen. Die Ausgabereste haben sich somit um 27,9 v.H. gegenüber 1998 erhöht. Damit haben die Reste den zweithöchsten Stand in der Geschichte des Landes erreicht, nur 1984 wurden mit 1.246,9 Mio. DM höhere Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Aufgrund der Übertragung der Ausgabereste hat sich das Haushaltssoll 1999 wie folgt erhöht:

Ausgaben - Haushaltsbetrag 1999	38.964,2 Mio. DM
Ausgabereste 1998	1.150,5 Mio. DM
Rechnungssoll 1999	40.114,7 Mio. DM

Hauptursache für den Anstieg der Reste war die Entwicklung bei den Zuwendungen an öffentliche Unternehmen für Investitionen im Bereich des ÖPNV (07 12 – 891 74). Hier stiegen die übertragenen Ausgabereste um nahezu 100 Mio. DM auf 174,5 Mio. DM an. Bei den Zuschüssen an kommunale Krankenhäuser und Krankenhäuser des Landeswohlfahrtsverbandes nahmen die Reste gegenüber dem Vorjahr um 58 Mio. DM auf 161,7 Mio. DM zu.

Rd. 81,2 v.H. der nach 1999 übertragenen Mittel entfallen auf folgende 27 Buchungsstellen:

Buchungsstelle	Haushaltsrest		
	1997	1998	
	- Mio. DM -		
03 19 - ATG 71	Zuweisungen an Gemeinden u. Gemeindeverbände aus der Feuerschutzsteuer zur Förderung des Brandschutzes	20,0	8,8
03 71 - 883 72	Ersatzmaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen von Maßnahmen zu Lasten der zweckgebundenen Ausgleichsabgabe	92,8	85,0
03 81 - 892 04	Zuschüsse zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landw. Erzeugnisse (EG-Verordnung 866/90)	0	12,9
07 02 - ATG 83	Förderung der gewerblichen Produktionsbetriebe im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"	10,7	7,3
07 02 - ATG 95	Ziel-2-Förderung aus dem Europäischen Regionalfonds	28,7	22,7
07 04 - 883 75	Zuweisungen an Gemeinden u. Gemeindeverbände zur Entwicklung des ländl. Raums im Rahmen der EU-Strukturfonds	1,5	11,4
07 12 - 891 74	Zuwendungen für den ÖPNV an öffentl. Unternehmen aus Ausgleichsleistungen nach § 8 (2) des Regionalisierungsgesetzes	77,1	174,5
08 24 - 883 76	Kindergartengesetz Zuweisungen zum Bau, zur Ausstattung und Verbesserung von Kindergärten an kommunale Träger	12,7	8,7
08 24 - ATG 92	Sofortprogramm Kinderbetreuung	12,9	10,2
15 09 - ATG 75	Technische Universität (TU) Darmstadt: Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln	37,9	42,8
15 10 - 653 01	Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt: Zuweisungen an die Stadt Frankfurt für die Unterhaltung der Stadt- und Universitätsbibliothek	1,1	13,3
15 10 - 429 75	Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt: Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln	13,6	14,1
15 30 - ATG 84	Gemeinsames Hochschulsonderprogramm III des Bundes und der Länder (HSP III)	16,7	20,8
17 24 - 613 01	Landesausgleichsstock, Allgemeine Bewilligungen	28,3	20,7
17 30 - 883 01	Zuweisungen zur Beseitigung von Notständen an kommunalen Verkehrswegen (Kommunaler Finanzausgleich - KFA)	10,8	11,0

Buchungsstelle	Haushaltsrest		
	1997	1998	
	- Mio. DM -		
17 30 - 883 71	Zuweisungen für Nahverkehrseinrichtungen	35,1	36,0
17 32 - 883 01	Einrichtungen der Kinderbetreuung	28,4	27,1
17 32 - 883 02	Einrichtungen der Altenpflege	12,6	13,9
17 36 – 899 78	Zuschüsse an kommunale Krankenhäuser und die des Landeswohlfahrtsverbandes	0	24,8
17 36 - 899 81	Förderung der Errichtung von Krankenhäusern – Zuschüsse an kommunale Krankenhäuser und die des Landeswohlfahrtsverbandes -	103,7	161,7
17 41 - 883 72	Zuweisungen für den Bau von Trink-/Abwasseranlagen an Gemeinden/Landkreise	83,1	46,0
17 41 - 887 72	Zuweisungen für den Bau von Trink-/Abwasseranlagen an Zweckverbände	21,4	24,7
17 43 - 883 72	Zuweisungen zur Altlastensanierung an Kommunen	14,9	17,0
18 22 – 721 05	Baumaßnahmen im Bereich der Hochschulregion Frankfurt am Main (Universitätsgebäude Mertonstr.)	0	9,3
18 22 – 742 07	Baumaßnahmen im Bereich der Hochschulregion Frankfurt am Main (Zentrum für Kinderheilkunde)	0	12,0
18 37 – ATG 99	Hessen-Strukturprogramm - Baumaßnahmen an der Justus-Liebig-Universität	16,2	34,5
18 38 - 821 01	Erwerb von ehemals militärisch genutzten Liegenschaften	32,8	63,3
	Summe:	713,0	934,7

Von den insgesamt übertragenen 1.150,5 Mio. DM entfallen 414,9 Mio. DM (Vorjahr 341,3 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 wieder angestiegenen Restestand von nunmehr 1.150,5 Mio. DM erhalten diese Ausführungen erneut höchste Aktualität.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen
der Haushaltsrechnung 1998

9. Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Hj. 1998 gemäß Gruppierungsplan (Gliederung nach ökonomischen Kategorien) verteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll für die Jahre 1999 (einschließlich Nachtragshaushalt) und 2000 sowie das Ist-Ergebnis 1997 dargestellt.

Einnahmen/Ausgaben	1997		1998			1999		2000	
	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Ist Mio DM	Veränd. zum Vorjahr ⁽⁵⁾ (v.H.)	Soll e. Nachtrag Mio DM	Veränd. zum Vorjahr (v.H.)	Soll Mio DM	Veränd. zum Vorjahr ⁽⁶⁾ (v.H.)
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben dar.: Steuereinnahmen	23.899,7 23.461,3	-3,7 -3,2	25.539,5 25.158,2	25.825,0 25.600,7	7,1 8,1	26.564,7 26.162,4	2,9 2,2	28.127,9 27.739,1	5,9 6,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	2.401,1	3,5	2.569,6	2.677,2	11,5	2.298,5	-14,1	2.259,3	-1,7
2 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1.826,0	2,0	1.772,7	1.847,4	1,2	1.811,4	-2,0	1.888,4	4,3
3 Schuldenaufnahmen dar.: Kreditmarktmittel brutto	7.499,8 7.457,5	13,2 13,3	6.417,8 6.382,0	6.250,0 6.213,0	-16,7 -16,7	5.984,5 5.949,0	-4,2 -4,2	4.609,5 4.577,5	-23,0 -23,1
netto	2.891,5	33,0	1.597,4	1.428,5	-50,6	1.470,4	2,9	1.345,9	-8,5
Bundesdarlehen	42,3	1,7	35,8	37,0	-12,5	35,5	-4,2	32,0	-9,9
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen ohne Rücklagen	1.722,2	8,1	1.852,2	1.849,0	7,4	1.849,6	0,0	1.547,1	-16,4
Entnahme sonst. Rückl.fonds und -stöcke	603,8	14,0	47,7	545,3	-9,7	31,6	-94,2	15,3	-51,6
Entnahme aus Ausgleichsrücklage	117,0	-50,7	0,0	7,8	-93,3	424,0	5.327,9	0,0	-100,0
Einnahmen insgesamt	38.069,8	0,4	38.199,5	39.001,8	1,9	38.964,2	-0,1	38.447,5	-1,3
Gesamteinnahmen (bereinigt) ¹⁾	29.308,9	-2,7	31.093,8	31.552,1	6,8	31.880,4	1,0	33.267,0	4,3
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	13.140,9	1,0	13.260,3	13.356,5	1,6	13.797,8	3,3	13.448,4	-2,5
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	1.724,3	-1,3	1.712,6	1.751,2	1,6	1.758,8	0,4	1.640,2	-6,7
Ausgaben für Schuldendienst dar.: Zinsen	7.050,3 2.413,4	3,2 2,3	7.450,8 2.598,2	7.421,3 2.554,0	5,3 5,8	7.171,5 2.605,3	-3,4 2,0	5.958,3 2.638,5	-16,9 1,3
Tilgungen	4.637,0	3,7	4.852,6	4.867,3	5,0	4.566,2	-6,2	3.319,8	-27,3
6 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	11.536,9	0,3	11.708,1	11.898,4	1,2	12.511,4	5,2	13.462,7	7,6
Investitionsausgaben insgesamt	3.448,5	-8,4	3.548,4	2.937,1	-14,8	3.146,5	7,1	3.210,6	2,0
7 dar.: Baumaßnahmen	593,6	-9,4	774,6	559,4	-5,8	784,9	40,3	835,5	6,4
8 Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	2.854,9	-8,2	2.773,9	2.377,6	-16,7	2.361,6	-0,7	2.375,1	0,6
9 Besondere Finanzierungsausgaben ohne Rücklagen	579,1	30,3	675,9	681,7	17,7	679,3	-0,3	587,4	-13,5
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	589,4	-3,1	2,5	955,1	62,1	14,9	-98,4	140,0	839,6
Globale Minderausgaben	0,0		-159,2	0,0		-115,9	x	0,0	x
Ausgaben insgesamt	38.069,5	0,4	38.199,5	39.001,4	1,9	38.964,2	-0,1	38.447,5	-1,3
Gesamtausgaben (bereinigt) ¹⁾	32.335,1	-0,3	32.736,5	32.580,1	0,1	33.791,5	3,7	34.488,5	2,1
Überschuss +/-Fehlbetrag - Nettofinanzierungssaldo	0,3 -3.026,1	- 29,6	0,0 -1.642,7	0,4 -1.028,1	16,9 -66,0	0,0 -1.911,2	85,9	0,0 -1.221,6	-36,1
Strukturdaten (v.H.)	<i>mit 1998 vergleichbar</i>				<i>mit 2000 vergleichbar</i>				
Steuerdeckungsquote ²⁾	69,7	69,9		76,1		74,6	74,8	77,8	
Kreditfinanzierungsquote ⁴⁾	8,9	8,9		4,4		4,4	4,4	3,9	
Personal-Ausgaben-Quote ²⁾	44,9	44,6		45,6		45,9	44	44,2	
Personal-Steuer-Quote ³⁾	64,5	64,5		59,9		61,6	58,8	56,8	
Zins-Ausgaben-Quote ²⁾	8,2	8,2		8,7		8,7	8,7	8,7	
Zins-Steuer-Quote ³⁾	11,8	11,7		11,6		11,6	11,6	11,1	
Investitions-Ausgaben-Quote ²⁾	11,8	11,7		10,0		10,5	10,5	10,5	

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

²⁾ Jeweils in v.H. der Gesamtausgaben (bereinigt) ohne Länderfinanzausgleich (LFA)

³⁾ Gemessen an Steuereinnahmen nach LFA

⁴⁾ Nettokreditaufnahme in v.H. der Gesamtausgaben (bereinigt)

⁵⁾ Gegenüber vergleichbarem Vorjahreswert (Ab 1998 werden die Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich (FLA) an die Gemeinden als Übertragungsausgabe anstelle einer Umsatzsteuer-Mindereinnahme [1997 = 222,3 Mio DM] gebucht)

⁶⁾ Gegenüber vergleichbarem Vorjahreswert (Veranschlagung der Hochschulprogrammhaushalte) ergeben sich folgende Veränderungen zum Vorjahr:

Personalausgaben (+ 2,1 v.H.), Sächl. Verwaltungsausgaben (- 0,3 v.H.), Übertragungsausgaben (+ 2,1 v.H.), Investitionsausgaben (+ 2,1 v.H.), Gesamtausgaben (+ 1,6 v.H.)

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

10. Die in Einnahmen und Ausgaben nahezu ausgeglichene Haushaltsrechnung für das Jahr 1998 erreichte ein Gesamtvolumen von 39.001 Mio. DM. Es liegt damit um 1,9 v.H. über dem Vorjahresergebnis und um rd. 802 Mio. DM über dem veranschlagten Soll.

Bereinigte Gesamteinnahmen

11. Die bereinigten Gesamteinnahmen des Hj. 1998 (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne besondere Finanzierungseinnahmen) beliefen sich auf 31.552,1 Mio. DM und liegen damit um 1,5 v.H. (458,2 Mio. DM) über dem Haushaltssoll (31.093,8 Mio. DM). Gegenüber dem Ist 1997 sind sie um 6,8 v.H. (2.020,9 Mio. DM)¹ deutlich gestiegen. Bei den übrigen alten Bundesländern (ohne Berlin) stiegen die bereinigten Einnahmen um durchschnittlich 4,9 v.H. gegenüber dem Vorjahr.

¹ Die Steigerungsrate der bereinigten Gesamteinnahmen von 6,8 v.H. gegenüber dem Vorjahreswert 1997 ergibt sich nach der Bereinigung der Umsatzsteuereinnahmen 1997, da in diesem Jahr letztmalig die Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich als Umsatzsteuer-Mindereinnahme (1997 = 222,3 Mio. DM) gebucht wurde. Ohne diese Bereinigung ergibt sich ein Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen im Jahr 1998 gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 7,7 v.H. oder 2.243,2 Mio. DM.

Steuern

12. Das Steueraufkommen im Haushaltsjahr 1998 war insgesamt von einer deutlichen Belebung der Mittelzuflüsse geprägt. Gegenüber dem Vorjahr konnten die Steuereinnahmen ein Wachstum von 1.917,1 Mio. DM bzw. 8,1 v.H.² verzeichnen. Diese positive Entwicklung war maßgeblich mit der Erholung derjenigen Steuerarten (veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer) verbunden, die im Hj. 1997 für Einnahmeausfälle verantwortlich waren.

Die Steuereinnahmen der übrigen alten Bundesländer (ohne Berlin) überschritten den Vorjahreswert um durchschnittlich 6,0 v.H.

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

² Die Steigerungsrate der gesamten Steuereinnahmen von 8,1 v.H. gegenüber dem Vorjahreswert 1997 ergibt sich nach der Bereinigung der Umsatzsteuereinnahmen 1997, da in diesem Jahr letztmalig die Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich als Umsatzsteuer-Mindereinnahme (1997 = 222,3 Mio. DM) gebucht wurde. Ohne diese Bereinigung ergibt sich ein Anstieg der Steuereinnahmen 1998 gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 9,1 v.H. oder 2.139,4 Mio. DM.

Steuereinnahmen des Landes Hessen

Steuerart	1997		1998	
	Mio DM		Mio DM	
			Veränderung Mio DM	in v.H.
Lohnsteuer				
Gesamtaufkommen nach Erstattung				
Kindergeld	26.075,1	27.055,9	980,8	3,8
Zerlegungssaldo	- 1.613,6	- 1890,3	- 276,7	- 17,1
Landesanteil	10.396,2	10.695,4	299,2	2,9
Veranlagte Einkommensteuer				
Gesamtaufkommen	- 64,6	628,8	693,4	x
Erstattungen	- 16,0	- 0,8	15,2	95,0
Landesanteil	- 34,3	266,9	301,2	x
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag				
Gesamtaufkommen	2.848,1	3.896,1	1.048,0	36,8
Erstattungen	- 494,0	- 867,6	- 373,6	- 75,6
Landesanteil	1.177,0	1.514,2	337,2	28,6
Zinsabschlag				
Gesamtaufkommen	4.073,9	4.223,8	149,9	3,7
Zerlegungssaldo	- 3.182,4	- 3.277,2	- 94,8	- 3,0
Landesanteil	392,2	416,5	24,3	6,2
Körperschaftsteuer				
Gesamtaufkommen	3.164,5	5.088,8	1.924,3	60,8
Zerlegungssaldo	363,8	- 730,8	- 1.094,6	x
Erstattungen	- 238,6	- 366,6	- 128,0	- 53,6
Landesanteil	1.644,9	1.995,7	350,9	21,3
Umsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	16.172,9	16.245,9	73,0	0,5
Landesanteil (tgl.)	5.951,6	5.713,2	- 238,4	- 4,0
Landesanteil (vj. Abrechnung)	17,8	92,3	74,5	x
Fondsbeitrag	- 720,1	- 550,4	169,7	23,6
Kompensation FLA an Gemeinden	- 222,3	0	222,3	x
Einfuhrumsatzsteuer				
Gesamtaufkommen	2.533,1	2.729,2	196,1	7,7
Landesanteil	1.499,7	1.584,8	85,1	5,7
Gewerbsteuerumlage				
Gesamtaufkommen	443,3	633,1	189,8	42,8
Landesanteil	221,7	363,9	142,3	64,2
erhöhte Gewerbesteuerumlage	466,6	562,2	95,6	20,5
Abrechnung erhöhte Gewerbesteuerumlage	- 72,4	56,2	128,6	x
Vermögensteuer	236,1	110,3	- 125,8	- 53,3
Erbschaftsteuer	381,1	441,3	60,2	15,8
Grunderwerbsteuer	655,4	808,6	153,2	23,4
Kraftfahrzeugsteuer	1.101,0	1.151,0	50,0	4,5
Rennwett- und Lotteriesteuern	232,4	240,1	7,7	3,3
Feuerschutzsteuer	49,9	59,9	10,0	20,0
Biersteuer	86,9	78,4	- 8,5	- 9,8
Landesanteile Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage	20.718,6	22.711,1	1.992,5	9,6
Landessteuern	2.742,7	2.889,6	146,9	5,4
Steuereinnahmen vor LFA	23.461,3	25.600,7	2.139,4	9,1
Länderfinanzausgleich (LFA)	3.079,3	3.316,7	237,4	7,7
Steuereinnahmen nach LFA	20.382,0	22.284,0	1.902,1	9,3
Nachrichtlich:				
1. Steuern vom Umsatz zus.	7.469,1	7.390,3	- 78,8	- 1,1
2. Steuerl. Kindergeld (100 %)	- 1.810,8	- 1.725,2	85,6	4,7
3. Erstattungen Kindergeld (100 %)	- 1.818,0	- 1.903,8	- 85,8	- 4,7

Gegenüber den Ansätzen des Landeshaushaltsplans 1998 lagen die Steuereinnahmen mit 25.600,7 Mio. DM um 442,5 Mio. DM über dem Soll. Damit wich das Ist-Aufkommen um 1,8 v.H. von den Ansätzen ab, die auf der Regionalisierung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 1997 beruhten. Einen Vergleich der veranschlagten und der tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen zeigt folgende Übersicht:

Steuereinnahmen des Landes Hessen 1998 (Soll-Ist-Vergleich)

Steuerart	Soll	Ist	Veränderungen	
	Mio DM		in Mio DM	in v.H.
Lohnsteuer				
Gesamtaufkommen nach Erstattung				
Kindergeld	27.350,6	27.055,9	- 294,7	- 1,1
Zerlegungssaldo	- 1.680	- 1.890,3	- 210,3	- 12,5
Landesanteil	10.910,0	10.695,4	- 214,6	- 2,0
Veranlagte Einkommensteuer				
Gesamtaufkommen	117,1	628,8	511,7	x
Erstattungen ¹⁾	- 23,0	- 0,8	22,2	96,5
Landesanteil	40,0	266,9	226,9	x
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag				
Gesamtaufkommen	3.470,0	3.896,1	426,1	12,3
Erstattungen ¹⁾	- 530,0	- 867,6	- 337,6	- 63,7
Landesanteil	1.470,0	1.514,2	44,2	3,0
Zinsabschlag				
Gesamtaufkommen	4.169,1	4.223,8	54,7	1,3
Zerlegungssaldo	- 3.260,0	- 3.277,2	- 17,2	- 0,5
Landesanteil	400,0	416,5	16,5	4,1
Körperschaftsteuer				
Gesamtaufkommen	3.420,0	5.088,8	1.668,8	48,8
Zerlegungssaldo	- 370,0	- 730,8	- 360,8	- 97,5
Erstattungen ¹⁾	- 250,0	- 366,6	- 116,6	- 46,6
Landesanteil	1.400,0	1.995,7	595,7	42,6
Umsatzsteuer				
Landesanteil	6.330,0	5.805,5	- 524,5	- 8,3
Fondsbeitrag (Land und Gemeinden)	- 563,0	- 550,4	12,6	2,2
Einfuhrumsatzsteuer				
Landesanteil	1.470,0	1.584,8	114,8	7,8
Gewerbsteuerumlage				
Gesamtaufkommen	580,0	633,1	53,1	9,2
Landesanteil	290,0	363,9	73,9	25,5
Erhöhte Gewerbsteuerumlage	435,0	562,2	127,2	29,2
Abrechnung erhöhte Gewerbsteuerumlage	56,2	56,2	0,0	0,0
Vermögensteuer	50,0	110,3	60,3	120,6
Erbschaftsteuer	550,0	441,3	- 108,7	- 19,6
Grunderwerbsteuer	800,0	808,6	8,6	1,1
Kraftfahrzeugsteuer	1.115,0	1.151,0	36,0	3,2
Rennwett- und Lotteriesteuern	235,0	240,1	5,1	2,2
Feuerschutzsteuer	80,0	59,9	- 20,1	- 25,1
Biersteuer	90,0	78,4	- 11,6	- 12,9
Landesanteile Gemeinschaftsteuern und Gewerbsteuerumlage	22.238,2	22.711,1	472,9	2,1
Landessteuern	2.920,0	2.889,6	- 30,4	- 1,0
Steuereinnahmen vor LFA	25.158,2	25.600,7	442,5	1,8
Länderfinanzausgleich (Ausgabe)	3.200,0	3.316,7	116,7	3,6
Verbleibende Steuereinnahmen	21.958,2	22.284,0	325,8	1,5
Nachrichtlich:				
Steuern vom Umsatz zusammen	7.800,0	7.390,3	- 409,7	- 5,3

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

Die veranlagte Einkommensteuer konnte sich 1998 gegenüber dem Vorjahr um 301,2 Mio. DM auf 266,9 Mio. DM erholen und bewegte sich damit wieder im positiven Aufkommensbereich. 1997 wurde noch ein Negativbetrag von – 34,3 Mio. DM ausgewiesen. Die Gründe für diese Trendwende sind in gestiegenen Voraus- und Abschlusszahlungen sowie in verminderten Erstattungen zu sehen.

Nachdem die Zuflüsse aus der Lohnsteuer in 1997 gegenüber dem Vorjahr nahezu stagnierten, konnte in 1998 mit einem Aufkommenszuwachs von 299,2 Mio. DM oder 2,9 v.H. wieder eine etwas kräftigere Belebung registriert werden.

Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, bei denen die Kapitalertragsteuer den größten Anteil ausmacht, wurde ein um 28,6 v.H. erhöhtes Aufkommen verbucht. Dieses führte zu Mehreinnahmen des Landes von 337,2 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr. Ursächlich für diesen Einmaleffekt waren die im Rahmen der Auskehr des Eigenkapitals EK 50 erfolgten (Sonder-)Gewinnausschüttungen. Alle Kapitalgesellschaften waren bis Ende 1998 wegen steuerrechtlicher Vorschriften gezwungen, die in dem Zeitraum von 1990 bis 1993 einbehaltenen Gewinne, die noch mit dem Steuersatz von 50 v.H. belastet wurden, auszukehren oder umzuwidmen. Die in 1998 erfolgten hohen Sonderausschüttungen wurden mit 25 v.H. an Kapitalertragsteuer belastet und führten zu dem kräftigen Anstieg der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag. Dieser Anstieg fiel sogar noch deutlicher als erwartet aus, so dass das Gesamtaufkommen nochmals um 426,1 Mio. DM oder 12,3 v.H. übertroffen wurde. Der Landesanteil schloss um 44,2 Mio. DM oder 3,0 v.H. höher als veranschlagt ab.

Auch beim Landesanteil an der Körperschaftsteuer waren gegenüber dem Vorjahr deutliche Mehreinnahmen von 350,9 Mio. DM und damit ein Anstieg um 21,3 v.H. zu verzeichnen. Das Gesamtaufkommen der Körperschaftsteuer stieg gegenüber dem Vorjahr sogar um 1.924,3 Mio. DM und damit um 60,8 v.H. Durch die deutlich gestiegenen Zerlegungs- und Erstattungszahlungen an das Bundesamt für Finanzen konnte das Land jedoch nicht in gleich hohem Umfang von dieser Entwicklung partizipieren. Dennoch wurde in Hessen ein über dem Trend der alten Bundesländer liegendes Ergebnis erzielt, da hier das gesamte Körperschaftsteueraufkommen vor Zerlegung "nur" um 7,3 v.H. zulegen konnte. Noch in der Steuerschätzung vom Mai 1998

wurde wegen der Auskehr des Eigenkapitals EK 50 zu erwartenden - und auch erfolgten - (Sonder-)Gewinnausschüttungen ein nur mäßiger Anstieg des Körperschaftsteueraufkommens um 2,9 v.H. prognostiziert. Da bei den Ausschüttungen die Differenz zwischen dem in den vorangegangenen Jahren zu leistenden Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne in Höhe von 50 v.H. und dem jetzigen Ausschüttungssatz von 30 v.H. an die Unternehmen zurückzuerstatten ist, war eine verhaltene Aufkommenschätzung angezeigt. Dass die im Haushaltsplan 1998 veranschlagten Zuflüsse der Körperschaftsteuer um 595,7 Mio. DM oder 42,6 v.H. deutlich übertroffen wurden, lag in der guten Entwicklung der Unternehmensgewinne begründet.

Rückläufig entwickelte sich hingegen der Landesanteil an der Umsatzsteuer, bei dem ein Absinken von 163,9 Mio. DM oder 2,7 v.H. gegenüber dem Vorjahr verzeichnet werden musste. Zum einen konnte das Gesamtaufkommen (vor Aufteilung) trotz der Erhöhung des Regelsteuersatzes zum 1. April 1998 von 15 v.H. auf 16 v.H. nur um 0,5 v.H. zulegen. Dieser geringe Anstieg, der noch hinter dem Trend in den anderen Ländern zurückblieb (Umsatzsteueraufkommen + 1,9 v.H.), lag in der hohen Preisstabilität und in der schwachen inländischen Nachfrage begründet. Für den Rückgang des Landesanteils waren der neue Vorwegabzug des Bundes in Höhe von 3,64 v.H. sowie die ab 1998 geschaffene Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen in Höhe von 2,2 v.H. des nach dem Vorwegabzug verbleibenden Gesamtaufkommens maßgeblich verantwortlich. Noch auf Basis der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 1998 wurde aufgrund der Erhöhung des Steuersatzes und erwarteter belebter Inlandsnachfrage ein Anstieg des bundesweiten Umsatzsteueraufkommens von 4,9 v.H. vorausgesagt. Da diese Entwicklung ausblieb, wurde der im Landeshaushaltsplan veranschlagte Ansatz um 524,5 Mio. DM oder 8,3 v.H. verfehlt.

Der Landesanteil an der Einfuhrumsatzsteuer erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 85,1 Mio. DM bzw. 5,7 v.H. Die Umsatzsteuermindereinnahmen konnten dadurch nur teilweise kompensiert werden, so dass die gesamten Steuern vom Umsatz im Jahr 1998 um 1,1 v.H. oder 78,8 Mio. DM hinter den Vorjahreswerten zurück blieben.

Innerhalb des Grunderwerbsteueraufkommens flossen dem Land 1998 808,6 Mio. DM und damit 153,2 Mio. DM mehr als im Vorjahr zu.

Ursächlich für den Anstieg um 23,4 v.H. war, dass sich die Anhebung des Steuersatzes auf 3,5 v.H. zum Jahresbeginn 1997 erstmals in 1998 voll auswirkte.

Ebenso erfreulich wirkte sich die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage durch die Anhebung des Umlagesatzes (sog. Vervielfältiger) um 2 v.H. Punkte in 1998 sowie durch die positive Entwicklung bei dem Gewerbesteueraufkommen aus. Noch in der Steuerschätzung vom Mai 1998 wurde wegen des Wegfalls der Gewerbekapitalsteuer zum 1. Januar 1998 ein Rückgang des gesamten Gewerbesteueraufkommens erwartet. Stattdessen führte die positive Entwicklung der Gewerbeertragsteuer sowie die noch aus zurückliegenden Veranlagungszeiträumen resultierenden Zuflüsse aus der Gewerbekapitalsteuer zu einem bundesweiten Gesamtanstieg des Gewerbesteueraufkommens in 1998 von 3,9 v.H. Aufgrund der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage flossen dem Land 1998 aus dieser Steuerquelle insgesamt 926,1 Mio. DM zu. Damit wurde ein Anstieg von 237,9 Mio. DM oder 34,5 v.H. gegenüber dem Vorjahr realisiert. Ein zusätzliches Einnahmepplus von 128,6 Mio. DM (Aufkommen 1998: 56,2 Mio. DM) konnte aus der positiven Abrechnung der Gewerbesteuerumlage früherer Jahre erzielt werden, nach dem noch im Vorjahr ein Betrag von 72,4 Mio. DM vom Land zurückzuerstatten war.

Weitere Mehreinnahmen flossen dem Land aus der Kraftfahrzeugsteuer zu, die mit 1.151,0 Mio. DM ein um 50,0 Mio. DM (+ 4,5 v.H.) höheres Aufkommen aufwies. Ebenso konnten die Einnahmen aus Rennwett- und Lotteriesteuern Zuwächse von 7,7 Mio. DM (+3,3 v.H.) verzeichnen; die Erbschaftsteuer legte gegenüber dem Vorjahr um 15,8 v.H. oder 60,2 Mio. DM sowie die Feuerschutzsteuer um 20,0 v.H. oder 10 Mio. DM zu.

Mindereinnahmen wurden - neben dem Rückgang des Landesanteils an der Umsatzsteuer - noch bei der Biersteuer (-9,8 v.H.) und bei der seit dem 1. Januar 1997 abgeschafften Vermögensteuer verzeichnet, bei der noch ein Restaufkommen von 110,3 Mio. DM dem Landeshaushalt zufluss.

Finanzausgleich

13. Die kassenmäßigen Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich (LFA) beliefen sich 1998 auf 3.316,7 Mio. DM. Dies waren 237,4 Mio. DM bzw. 7,7 v.H. mehr als 1997 und 116,7 Mio. DM mehr als veranschlagt.

Nach Abzug der Abführungen im LFA verblieben dem Land von den Steuereingängen des Jahres 1998 in Höhe von 25.600,7 Mio. DM noch 22.284,0 Mio. DM. Dies waren 1.902,0 Mio. DM bzw. 9,3 v.H. mehr als im Vorjahr und 325,8 Mio. DM bzw. 1,5 v.H. mehr, als im Haushaltsplan 1998 veranschlagt worden waren. Da sich die dem Land tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen um 8,2 v.H. erhöhten, die bereinigten Gesamtausgaben ohne LFA und Bahnreform sich aber um 0,8 v.H. ermäßigten, nahm die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen nach LFA zu den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA und Bahnreform) von 71,9 v.H. in 1997 auf 78,5 v.H.³ in 1998 deutlich zu.

Die nachstehende Übersicht 4 weist die vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1998 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 den 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 ebenfalls enthalten sind die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von jährlich 1,8 Mrd. DM an Bremen und 1,6 Mrd. DM an das Saarland zum Zwecke der Haushaltssanierung, die auf die Jahre 1995 bis 1998 befristet waren. Diese Sanierungshil-

³ Gegenüber vergleichbarem Vorjahreswert (Ab 1998 werden die Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich an die Gemeinden als Übertragungsausgabe anstelle einer Umsatzsteuer-Mindereinnahme (1997 = 222,3 Mio. DM) gebucht.)

fen werden nunmehr nach dem Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichgesetzes bis zum Jahr 2004 abschließend weitergewährt, wobei die Zahlungen schrittweise von 3 Mrd. DM in 1999 (davon 1,8 Mrd. DM für Bremen und 1,2 Mrd. DM für das Saarland) auf 1,2 Mrd. DM im Jahr 2004 (davon 700 Mio. DM für Bremen und 500 Mio DM für das Saarland) verringert werden.

Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Ber	Insges.
nachrichtlich: Ausgleichsmeßzahl	77.988	51.908	44.800	33.856	26.006	17.305	11.856	4.643	9.710	3.793	19.392	11.557	10.598	11.066	7.738	19.599	361.814
1. Finanzkraft vor LFA	82.889	56.341	49.853	31.758	30.572	16.155	11.885	4.183	10.663	2.722	16.433	9.774	8.908	9.472	6.475	13.731	361.814
1.1. FKM in % der AMZ ¹⁾	106,28%	108,54%	111,28%	93,80%	117,56%	93,35%	100,25%	90,10%	109,81%	71,77%	84,74%	84,57%	84,05%	85,60%	83,68%	70,06%	100,00%
1.2. Rangfolge	5	4	2	7	1	8	6	9	3	15	11	12	13	10	14	16	
2. LFA ²⁾	-3.095	-2.901	-3.473	787	-3.435	431	0	228	-613	912	1.990	1.205	1.160	1.041	876	4.888	0
2.1. Finanzkraft nach LFA	79.794	53.440	46.380	32.545	27.137	16.586	11.885	4.411	10.050	3.635	18.423	10.979	10.068	10.513	7.351	18.619	361.814
2.2. FKM in % der AMZ	102,32%	102,95%	103,53%	96,13%	104,35%	95,85%	100,25%	95,00%	103,50%	95,82%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%	100,00%
2.3. Rangfolge	5	4	2	7	1	8	6	10	3	9	10	10	10	10	10	10	
3. Fehlbetrags-BEZ ³⁾	0	0	0	1.181	0	647	0	209	0	143	873	520	477	498	348	882	5.777
3.1. Finanzkraft nach Fehl-BEZ	79.794	53.440	46.380	33.725	27.137	17.233	11.885	4.620	10.050	3.777	19.295	11.499	10.545	11.011	7.699	19.501	367.591
3.2. FKM in % der AMZ	102,32%	102,95%	103,53%	99,61%	104,35%	99,58%	100,25%	99,50%	103,50%	99,58%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	99,50%	101,60%
3.3. Rangfolge	5	4	2	7	1	8	6	10	3	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	79.794	53.440	46.380	33.725	27.137	17.452	12.049	4.773	10.050	3.903	19.295	11.663	10.709	11.175	7.863	19.720	369.128
4.2. FKM in % der AMZ	102,32%	102,95%	103,53%	99,61%	104,35%	100,85%	101,63%	102,80%	103,50%	102,90%	99,50%	100,92%	101,05%	100,98%	101,62%	100,62%	102,02%
4.3. Rangfolge	7	4	2	15	1	13	8	6	3	5	16	12	10	11	9	14	
5. Übergangs-BEZ	0	0	0	355	0	316	159	56	0	56	0	0	0	0	0	0	942
5.1. Finanzkraft nach ÜBEZ	79.794	53.440	46.380	34.080	27.137	17.768	12.208	4.829	10.050	3.959	19.295	11.663	10.709	11.175	7.863	19.720	370.070
5.2. FKM in % der AMZ	102,32%	102,95%	103,53%	100,66%	104,35%	102,67%	102,97%	104,00%	103,50%	104,38%	99,50%	100,92%	101,05%	100,98%	101,62%	100,62%	102,28%
5.3. Rangfolge	9	7	4	14	2	8	6	3	5	1	16	13	11	12	10	15	
6. Sonderbedarfs-BEZ für neue Länder, und Haushaltsnotlagen-BEZ	0	0	0	0	0	0	0	1.600	0	1.800	3.658	2.208	2.008	1.985	1.479	2.662	17.400
6.1. Finanzkraft nach BEZ	79.794	53.440	46.380	34.080	27.137	17.768	12.208	6.429	10.050	5.759	22.953	13.871	12.717	13.160	9.342	22.382	387.470
6.2. FKM in % der AMZ	102,32%	102,95%	103,53%	100,66%	104,35%	102,67%	102,97%	138,46%	103,50%	151,84%	118,36%	120,02%	119,99%	118,92%	120,73%	114,20%	107,09%
6.3. Rangfolge	15	13	10	16	9	14	12	2	11	1	7	4	5	6	3	8	
7. Annuitäten FDE ⁴⁾	-1.625	-1.088	-942	-121	-550	-247	-94	-13	-175	-9	0	0	0	0	0	-161	-5.026
7.1. Finanzkraft nach FDE	78.169	52.352	45.438	33.960	26.587	17.520	12.114	6.416	9.875	5.750	22.953	13.871	12.717	13.160	9.342	22.221	382.444
7.2. FKM in % der AMZ	100,23%	100,85%	101,42%	100,30%	102,23%	101,24%	102,18%	138,19%	101,70%	151,59%	118,36%	120,02%	119,99%	118,92%	120,73%	113,38%	105,70%
7.3. Rangfolge	16	14	12	15	9	13	10	2	11	1	7	4	5	6	3	8	

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⁾ vorläufige LFA-Abrechnung 1998 nach Bundesministerium der Finanzen (BMF), ³⁾ Bundes-Ergänzungs-Zuweisung, ⁴⁾ Fonds Deutsche Einheit

Die Übersicht zeigt, dass die relative Finanzkraft Hessens gegenüber dem Vorjahr (1997: FKM in v.H. der AMZ = 116,88 v.H.) leicht angestiegen ist und mit einer Finanzkraftmesszahl von 117,56 v.H. vor den Ausgleichsleistungen in der Finanzkraftreihenfolge - wie in den Vorjahren - eindeutig den ersten Platz einnimmt, danach aber auf den 9. Platz (1997: Platz 10) zurückfällt.

14. 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 (ungewichteten) Einwohner der Länder am 30. Juni 1998 angesetzt.

Rangfolge bei der Ländersteuerkraft (Ländersteuern in DM je Einwohner) 1998

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Ber	Insges.
nachrichtlich:																	
Einwohner am 30.6.1998	17,968	12,067	10,408	7,852	6,032	4,018	2,761	1,077	1,701	0,671	4,507	2,690	2,470	2,581	1,803	3,417	82,024
1. Ländersteuern vor LFA	21.715	14.583	12.579	9.489	7.290	4.856	3.336	1.634	2.055	811	10.788	6.773	6.170	6.053	4.459	4.130	116.722
1.1. Ländersteuern	69.363	47.474	41.658	26.512	25.536	13.699	10.047	3.611	8.893	2.297	15.112	9.020	8.283	8.653	6.046	11.691	307.893
1.2. in DM je Einwohner	3.860	3.934	4.002	3.376	4.233	3.409	3.639	3.353	5.229	3.424	3.353	3.353	3.353	3.353	3.353	3.421	3.754
1.3. In % des Durchschn.	102,8%	104,8%	106,6%	90,0%	112,8%	90,8%	97,0%	89,3%	139,3%	91,2%	89,3%	89,3%	89,3%	89,3%	89,3%	91,1%	100,0%
1.4. Rangfolge	5	4	3	10	2	9	6	11	1	7	11	11	11	11	11	8	
Abweichungen gegenüber Hessen je EW vor Ausgleichszahlungen	-373	-299	-231	-857	0	-824	-594	-881	995	-809	-881	-881	-881	-881	-881	-812	
2. LFA ¹⁾	-3.095	-2.901	-3.473	787	-3.435	431	0	228	-613	912	1.990	1.205	1.160	1.041	876	4.888	0
2.1. Ländersteuern nach LFA	66.268	44.573	38.185	27.299	22.100	14.130	10.046	3.839	8.280	3.209	17.102	10.225	9.443	9.694	6.922	16.578	307.893
2.2. in DM je Einwohner	3.688	3.694	3.669	3.477	3.664	3.516	3.639	3.564	4.868	4.785	3.794	3.801	3.822	3.756	3.838	4.851	3.754
2.3. Rangfolge	10	9	11	16	12	15	13	14	1	3	7	6	5	8	4	2	
3. Fehlbetrags-BEZ	0	0	0	1.181	0	647	0	209	0	143	873	520	477	498	348	882	5.777
3.1. Ländersteuern nach Fehl-BEZ	66.268	44.573	38.185	28.479	22.100	14.777	10.046	4.047	8.280	3.351	17.974	10.745	9.920	10.192	7.270	17.460	313.670
3.2. in DM je Einwohner	3.688	3.694	3.669	3.627	3.664	3.677	3.639	3.758	4.868	4.997	3.988	3.994	4.015	3.949	4.031	5.109	3.824
3.3. Rangfolge	11	10	13	16	14	12	15	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	66.268	44.573	38.185	28.479	22.100	14.996	10.210	4.200	8.280	3.477	17.974	10.909	10.084	10.356	7.434	17.679	315.207
4.2. in DM je Einwohner	3.688	3.694	3.669	3.627	3.664	3.732	3.699	3.900	4.868	5.185	3.988	4.055	4.082	4.012	4.122	5.174	3.843
4.3. Rangfolge	13	12	14	16	15	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
5. Sonstige BEZ (ohne SanBEZ)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1. Ländersteuern nach BEZ	66.268	44.573	38.185	28.479	22.100	14.996	10.210	4.200	8.280	3.477	17.974	10.909	10.084	10.356	7.434	17.679	315.207
5.2. in DM je Einwohner	3.688	3.694	3.669	3.627	3.664	3.732	3.699	3.900	4.868	5.185	3.988	4.055	4.082	4.012	4.122	5.174	3.843
5.3. Rangfolge	13	12	14	16	15	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
6. Ausgleich "Überproportionaler Belastungen"	-269	-179	-156	452	-92	45	111	65	-26	47	0	0	0	0	0	0	0
6.1. Ländersteuern nach Ausgleich "überproport. Belastungen"	65.999	44.394	38.029	28.931	22.009	15.041	10.322	4.266	8.255	3.524	17.974	10.909	10.084	10.356	7.434	17.679	315.207
6.2. in DM je Einwohner	3.673	3.679	3.654	3.685	3.649	3.743	3.739	3.961	4.853	5.255	3.988	4.055	4.082	4.012	4.122	5.174	3.843
6.3. Rangfolge	14	13	15	12	16	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
7. restliche Annuitäten FDE	-1.356	-909	-787	-573	-458	-293	-205	-78	-150	-56	0	0	0	0	0	-161	-5.026
7.1. Ländersteuern nach FDE	64.643	43.485	37.243	28.358	21.550	14.748	10.117	4.188	8.105	3.468	17.974	10.909	10.084	10.356	7.434	17.518	310.181
7.2. in DM je Einwohner	3.598	3.604	3.578	3.612	3.573	3.670	3.665	3.888	4.765	5.171	3.988	4.055	4.082	4.012	4.122	5.126	3.782
7.3. Rangfolge	14	13	15	12	16	10	11	9	3	1	8	6	5	7	4	2	
Abweichungen gegenüber Hessen je Einwohner nach Ausgleichszahlungen	25	31	6	39	0	98	92	316	1.193	1.598	415	482	509	440	550	1.554	

¹⁾ vorläufige LFA-Abrechnung nach BMF

Im Vorjahresvergleich nimmt Hessen mit einer Ländersteuerkraft (vor Ausgleichsleistungen) von 4.233 DM je Einwohner den zweiten Platz (1997: Rang 3) hinter der Hansestadt Hamburg ein, die 1998 eine Steuerkraft von 5.229 DM je Einwohner verzeichnete. Im Vergleich zu den übrigen Flächenländern weist jedoch Hessen - wie in den Vorjahren auch - die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen aus.

Nach Absetzung der Zahlungen im LFA belegt Hessen in der Rangfolge der Ländersteuerkraft - wie auch im Jahr 1997 - Platz 12.

Unter Berücksichtigung aller weiteren Ausgleichszahlungen hat sich die Stellung Hessens im Finanzausgleichsgefüge gegenüber dem Vorjahr sogar nochmals verschlechtert. Schon 1997 konnte Hessen nach der Abwicklung aller Ausgleichszahlungen nur noch den 15. Platz belegen und lediglich Baden-Württemberg wies geringere Pro-Kopf-Einnahmen aus. In 1998 bewirkte der bundesstaatliche Finanzausgleich, dass Hessen mit der stärksten originären Pro-Kopf-Steuerkraft aller Flächenländer nach der Gesamtheit aller Ausgleichszahlungen den 16. und damit letzten Platz aller Bundesländer einnehmen musste.

15. Der Rechnungshof hat bereits in den Vorjahren eindringlich auf die seines Erachtens dringende Notwendigkeit einer Reform des Finanzausgleichs hingewiesen. Dabei hat er insbesondere für ein Finanzausgleichssystem plädiert, das ausreichende Anreizmechanismen zur Stärkung der finanzstaatlichen Eigenverantwortlichkeit enthält und einen vertretbaren Nivellierungsgrad aufweist, der einen angemessenen Ausgleich zwischen den Ländern gewährleistet, aber erhebliche allokativen Fehlanreize vermeidet.

Mit dem jüngsten Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 ist ein Schritt zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsgefüges getan. Dem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht folgende Leitsätze vorangestellt:

1. Die Finanzverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.

2. Mit auf langfristige Geltung angelegten, fortschreibungsfähigen Maßstäben stellt der Gesetzgeber sicher, dass der Bund und alle Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen dieselben Indikatoren zugrunde legen, die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vor-
aussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleisten und die Mittelverteilung transparent machen.
3. Die Finanzverfassung verlangt eine gesetzliche Maßstabgebung, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzu-
teilung und des Finanzausgleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkung konkret bekannt ist.

Nach dem Urteilsspruch bestimmt das derzeit gültige Finanzausgleichsgesetz von 1993 die Maßstäbe für die Ausgestaltung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs nicht mit hinreichender Deutlichkeit und ist deshalb nur noch als Übergangsrecht bis Ende 2004 anwendbar. Aus diesem Grund ist der Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2002 verpflichtet worden, in einem dem Finanzausgleichsgesetz übergeordneten Rahmengesetz allgemeine Maßstäbe festzulegen, welche die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes (GG) konkretisieren und ergänzen.

Dabei hat das zu schaffende, durch den Bundesrat zustimmungspflichtige Maßstäbengesetz ein grundlegendes Regelwerk zu beinhalten, das insbesondere

- die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens in Anlehnung an eine mehrjährige Finanzplanung,
- die Bestimmung der laufenden und notwendigen Ausgaben nach Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG,
- die Festlegung der Finanzkraft der Länder und Gemeinden innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs,
- die grundsätzlichen Voraussetzungen für Ausgleichspflichten und Ausgleichsansprüche,
- die Berücksichtigung von Sonderlasten in begründeten Fällen,

- und die Grundsätze für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen

festzulegen hat.

Mit der Aufstellung allgemeiner, vollziehbarer und den Gesetzgeber selbst bindender Maßstäbe sowie durch die Vorschaltung des rahmengebenden Maßstäbengesetzes vor das Finanzausgleichsgesetz soll die Ausgestaltung des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems vor Finanzierungsinteressen, Besitzständen und Privilegien abgeschirmt werden. Erst auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes hat der Gesetzgeber das bestehende Finanzausgleichsgesetz (FAG) neu zu regeln. Geschieht dies nicht bis zum 31. Dezember 2004, wird das FAG am 1. Januar 2005 verfassungswidrig und nichtig.

Eine abschließende Würdigung des Finanzausgleichsgesetzes und konkrete Handlungsanleitungen an den Gesetzgeber zur Ausformung der Maßstäbe und zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes ist durch das Bundesverfassungsgericht nicht erfolgt. Demnach lassen sich die Folgen für die hessische Stellung im Länderfinanzausgleich schon durch das Urteil kaum ableiten. Die Position Hessens im Ausgleichsgefüge wird im Wesentlichen erst durch die Umsetzung des Urteils durch den Gesetzgeber und dessen konkrete Ausgestaltung des Maßstäbe- und des neuen Finanzausgleichsgesetzes bestimmt werden. Dabei werden insbesondere folgende Elemente des Bundesverfassungsurteils an Bedeutung gewinnen:

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Sonderbelastungen einzelner Länder bei der Ermittlung ihrer Finanzkraft - so die derzeitige Heranziehung der Hafenlasten nach § 7 Abs. 3 FAG - hat das Bundesverfassungsgericht einen klaren Prüfauftrag an den Gesetzgeber ausgesprochen. Da das bestehende FAG keine Begründung für die Heranziehung der Hafenlasten enthält, so das Bundesverfassungsgericht, ist der Fortbestand der Regelung zu überprüfen und gleichzeitig zu hinterfragen, ob nicht ähnliche Belastungen und dadurch entstehende Mehrbedarfe auch bei anderen Bundesländern existieren. Sollten zukünftig Sonderbelastungen keinen Eingang mehr bei der Berechnung der Finanzkraft der Bundesländer finden, so hat der Rechnungshof in einer Modellrechnung die finanziellen Konsequenzen für die Ausgleichszahlungen Hessens im Länderfinanzausgleich bestimmt. Eine Nichtbe-

rücksichtigung der Hafenlasten im Finanzausgleich des Jahres 1998⁴ hätte die Ausgleichszahlungen Hessens um 34 Mio. DM vermindert.

Weiteren Einfluss auf die Stellung Hessens im Ausgleichsgefüge wird die zukünftige Ausgestaltung der Einwohnergewichtung bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden sowie die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten nehmen. Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer Überprüfung festgestellt und die Frage aufgeworfen, ob nicht auch unterdurchschnittliche Bevölkerungszahlen einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen, da überdurchschnittlich hohe Kosten bei der Erstellung vieler öffentlicher Leistungen mangels Kostendegressions- und Synergieeffekte entstehen könnten. Die Modellrechnung des Rechnungshofs zeigt hier bei einem Wegfall der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten eine Absenkung der hessischen Zahlungen im LFA des Jahres 1998 um 793 Mio. DM.

Für ein Ausgleichssystem ohne die Veredelung der Gemeindegewohner weist die Modellrechnung eine Reduzierung der hessischen Zahlungen von 62 Mio. DM aus.

In einem Ausgleichssystem ohne jegliche Einwohnergewichtung und ohne Berücksichtigung von Sonderlasten ergäben sich für die hessische Stellung im Ausgleichsgefüge ein kumulierter Rückgang der Zahlungsverpflichtungen von etwa 860 Mio. DM.

Steuerähnliche Abgaben

16. Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben lagen mit 224,4 Mio. DM um 156,9 Mio. DM bzw. 41,2 v.H. unter dem Soll. Damit wurde das Vorjahresergebnis um 214,1 Mio. DM bzw. 48,8 v.H. unterschritten. Wesentliche Ursache hierfür war die Entwicklung bei der Sonderabfallabgabe, bei der im Jahr 1998 Rückerstattungen von 220,0 Mio. DM geleistet wurden (vgl. Tz. 42).

Die Grundwasserabgabe schloss mit 241,2 Mio. DM ab und lag damit um 24,1 Mio. DM über dem Vorjahr und um 26,2 Mio. DM über dem Soll. Die Abwasserabgabe erbrachte 75,4 Mio. DM und damit

⁴ Die Berechnung erfolgte auf der Zahlengrundlage der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs durch das Bundesministerium der Finanzen für das Jahr 1998.

2,0 Mio. DM weniger als im Vorjahr, jedoch 23,4 Mio. DM mehr als das nur mit 52,0 Mio. DM veranschlagte Soll. Die Einnahmen aus der Spielbankabgabe überschritten mit 110,9 Mio DM geringfügig die Sollhöhe und konnten um 5,3 v.H. gegenüber 1997 zulegen.

Da die zweckgebundenen Ausgaben hinter den aus Abgaben und Rücklagenentnahmen gebildeten Gesamteinnahmen zurückblieben, ist das verbleibende Aufkommen aus der Grundwasser- und Abwasserabgabe Ende 1998 in Höhe von saldiert 455,9 Mio. DM den entsprechenden zweckgebundenen Rücklagen zugeführt worden.

Eigene Einnahmen

17. Die "Eigenen Einnahmen" (Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen - Hauptgruppe 1 des Gruppierungsplans) betragen 2.677,2 Mio. DM und überstiegen die Sollhöhe um 107,6 Mio. DM. Das Ergebnis des Vorjahres konnte somit deutlich um 276,1 Mio. DM oder 11,5 v.H. überschritten werden.

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

Einnahmeart	1997 (Mio. DM)	1998 (Mio. DM)			
	Ist	Soll	Ist	Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
<u>Eigene Einnahmen (HGr. 1)</u>	<u>2 401,1</u>	<u>2.569,6</u>	<u>2.677,2</u>	<u>107,6</u>	<u>11,5</u>
davon:					
Gebühren, Geldstrafen u.ä. (Grp. 111, 112)	960,1	1.021,5	965,3	- 56,2	0,5
Zinsen und Tilgung aus Wohnungsbaudarlehen	432,3	401,4	477,8	76,4	10,5
Holzverkäufe, Rückekosten und Maschinenbetriebe	163,6	166,1	180,3	14,2	10,2
Gewinne und Überschüsse aus Lotterie u.ä. (Grp. 123)	208,3	192,2	201,5	9,3	- 3,3
Säumnis- und Verspätungszuschläge	103,8	107,5	105,5	- 2,0	1,6
Sondererlöse aus Veräußerungen	24,0	24,0	24,0	0	0
Gewinne aus Landesbetrieben und Beteiligungen	28,4	26,0	27,1	1,1	- 4,6
Veräußerungserlöse (Grp. 131, 132)	117,4	79,1	60,9	- 18,2	- 48,1
Sonstige Verwaltungseinnahmen Epl. 15 (Grp. 119)	54,9	29,5	58,8	29,3	7,1
Tilgung von Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	21,1	24,0	28,8	4,8	36,5
Zinseinnahmen, insbes. Helaba Genussrechtskapital	22,0	20,7	20,7	0	- 5,9
Darlehensrückflüsse sonstige Unternehmen	10,2	15,9	15,9	0	55,9
Darlehenstilgung ländl. Raum	8,2	9,4	7,7	- 1,7	- 6,1
Überschüsse Universitätsklinik	5,9	0	0	0	- 100,0
Zinseinnahmen von öffentlichen Unternehmen	2,0	3,0	3,0	0,0	50,0
Einnahmen Prüfbetrieb TU Darmstadt	7,9	0	7,5	7,5	x
Rückforderungen Fehlbedarfsfinanzierungen	3,4	0	0	0	x
Vermischte KFA-Einnahmen	2,3	0	0,2	0,2	- 91,3
Kostenbeteiligung Katasterdaten	20,3	0	21,6	21,6	6,4
Einnahmen Arbeitsverwaltung Vollzugsanstalten	15,8	15,3	14,6	- 0,7	- 7,6
Veräußerung Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen	0	280,0	280,0	0	x
Übrige	189,2	154,0	176,0	22,0	- 7,0

Bedeutendste Position sind hier mit 965,3 Mio. DM (1997: 960,1 Mio. DM) die Gebühren, Geldstrafen u.ä., die zwar gegenüber dem Vorjahr um 5,2 Mio. DM zulegen konnten, jedoch um 56,2 Mio. DM unter dem Haushaltsansatz von 1.021,5 Mio. DM blieben. Der Hauptanteil der Gebühren, Geldstrafen u.ä. entfiel dabei mit 628,9 Mio. DM auf Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten. Da diese Position mit 670 Mio. DM im Haushaltsplan angesetzt war, trägt sie mit 41,1 Mio. DM maßgeblich zu der gesamten Sollunterschreitung der Gebühren und Geldstrafen bei. Einen weiteren bedeutenden Beitrag zu den Gebühreneinnahmen und Geldstrafen leisteten die Geldbußen und Verwarnungsgelder mit insgesamt 63,8 Mio. DM (1997: 66,9 Mio. DM), welche bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten beim Regierungspräsidium in Kassel eingenommen wurden. Die dritte gewichtige Gebührenquelle stellten - wie in den Vorjahren auch - die Einnahmen der Katasterämter für entstandene Verwaltungskosten mit 68,0 Mio. DM (1997: 64,1 Mio. DM) dar, die aber den Ansatz um rund 7,4 Mio. DM verfehlten.

Die eigenen Einnahmen des Landes aus Veräußerungserlösen (Grp. 131, 132) haben sich im Haushaltsjahr 1998 mit 60,9 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr (1997: 117,4 Mio. DM) nahezu halbiert. Der Haushaltsansatz wurde um 18,2 Mio. DM unterschritten.

Ferner erbrachte im Haushaltsjahr 1998 die Veräußerung von Rückflüssen aus Wohnungsbaudarlehen 280,0 Mio. DM. Nach der Erläuterung im Haushaltsplan sollte ein Teil der zukünftig fällig werdenden Forderungen (Rückflüsse) aus Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus veräußert werden. Mit der Aufhebung des Gesetzes über die Bindung der Rückflüsse aus Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus und aus Darlehen zur Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vom 6. Dezember 1972 (GVBl. I, S. 388) durch das Gesetz vom 17. Dezember 1998 (dort § 8; GVBl. I, S. 583) lagen hierfür auch die rechtlichen Voraussetzungen vor.

Darlehen des Landes aus der Förderung des Wohnungsbaus werden von der Landestreuhandstelle Hessen der Landesbank Hessen – Thüringen (Bank) verwaltet. Zinsen und Tilgungen (Rückflüsse) aus die-

sen Darlehen liefert die Bank an das Land ab. Am 21. Dezember 1998 vereinbarten das HMdF und der Vorstand der Landesbank Hessen – Thüringen, dass Anteile an künftigen Rückflüssen bei der Bank verbleiben und diese dem Land hierfür insgesamt einen Betrag in Höhe von 460 Mio. DM als Vorfinanzierung zur Verfügung stellt.

Der Abschluss der Vereinbarung führt zu keiner Veränderung in den Rechtsverhältnissen des Landes zu den Darlehensnehmern und sie lässt auch den mit der Bank bestehenden Treuhand- und Verwaltungsvertrag unberührt. Deshalb stehen die von den Darlehensnehmern zu leistenden Rückflüsse aus der Wohnungsbauförderung weiterhin dem Land zu. Da zwischen dem HMdF und der Bank nichts anderes vereinbart wurde, hat die Bank auch dann einen Anspruch auf den vollen Ausgleich der ihr zustehenden Beträge, wenn die Rückflüsse aus den Wohnungsbaudarlehen für einen Zahlungsausgleich nicht ausreichen sollten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte diese Transaktion den Charakter einer Kreditaufnahme in sich tragen. Er lehnt seine Überlegungen an den Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 8. April 1997 (VerfGH 78/96) an, dem ein ähnlicher Sachverhalt, die Vorfinanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen durch die Investitionsbank Berlin (IBB), zugrunde lag. Das HMdF hat den Standpunkt vertreten, es handele sich bei der Vermögenstransaktion allenfalls um ein kreditähnliches Geschäft. Der Erlös aus der Veräußerung von Rückflüssen aus Wohnungsbaudarlehen wurde dementsprechend im Hj. 1998 unter Kapitel 19 07 (Rückflüsse aus Baudarlehen u.a.) vereinnahmt.

Übertragungseinnahmen

18. Die Übertragungseinnahmen (Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen - Hauptgruppe 2 des Gruppierungsplans) lagen mit 1.847,4 Mio. DM um 74,7 Mio. DM bzw. 4,2 v.H. über dem Soll. Das Vorjahresergebnis konnte um 21,4 Mio. DM bzw. 1,2 v.H. überschritten werden.

Im Einzelnen ergab sich folgende Entwicklung:

Einnahmeart	1997 (Mio. DM)	1998 (Mio. DM)			
	Ist	Soll	Ist	Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
<u>Übertragungseinnahmen (HGr. 2)</u>	<u>1 826,0</u>	<u>1.772,7</u>	<u>1.847,4</u>	<u>74,7</u>	<u>1,2</u>
davon:					
Zuweisungen Regionalisierungsgesetz SPNV	598,5	598,5	598,5	0	0
Erstattung Versorgungsbezüge G 131 u.ä.	85,4	95,9	71,1	- 24,8	- 16,7
Bundesanteil Wohngeld einschl. Festbetrag	263,0	270,0	282,0	12,0	7,2
Zuweisungen der Theaterstädte	63,1	67,0	65,4	- 1,6	3,6
Bundeserstattung für Unterhaltung Straßen	41,0	40,9	39,7	- 1,2	- 3,2
Wissensch.- und Forsch.förderung aus Drittmitteln	208,2	126,6	208,6	82,0	0,2
Bundesanteil BAföG-Zuschüsse	56,6	57,4	50,2	- 7,2	- 11,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	5,7	0	7,9	7,9	38,6
Kostenerstattung Erhebung Kirchensteuer	49,4	51,0	50,7	- 0,3	2,6
Erstattung Bund für Planaufgaben	39,5	32,0	27,9	- 4,1	- 29,4
Gemeinschaftsaufgabe (GA) "Agrarstruktur"	39,7	35,5	33,7	- 1,8	- 15,1
Kostenerstattung Genehmigung und Aufsicht nach Atomgesetz	2,7	7,0	3,0	- 4,0	11,1
Erstattung Munitionsbeseitigung	4,3	4,7	4,4	- 0,3	2,3
Anpassung landw. Betriebe an Marktentwicklung	6,9	0	0	0	- 100,0
Beförderungsbeiträge Körperschaftswaldungen	15,4	15,5	15,3	- 0,2	- 0,6
Bundeserstattung § 172 BEG	44,2	46,5	48,5	2,0	9,7
Erstattung Verwaltungskosten neue Bundesländer	4,7	4,3	1,4	- 2,9	- 70,2
Umsetzung von EU-Bildungsprogrammen	0	0	5,4	5,4	x
Erstattung Unterhaltsvorschussgesetz	48,0	46,0	52,7	6,7	9,8
Umlage Ausbildung von Altenpflegerinnen	20,8	43,8	33,6	- 10,2	61,5
Rückzahlung Leistungen Unterh.vorschussgesetz	12,5	15,0	13,4	- 1,6	7,2
Zuweisung Bund für Einrichtungen Blaue Liste	0	23,1	23,1	0	x
Bund-Länder-Hochschulsonderprogramm III	21,6	18,8	21,6	2,8	0
Erstattung gemeins. Straßenunterhaltung (Landkreise)	27,5	27,1	27,3	0,2	- 0,7
Übrige	167,3	146,1	162,0	15,9	- 3,2

Augenfällig sind - wie schon im Vorjahr - die Einnahmen aus Drittmitteln im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung. Gegenüber dem Vorjahr konnten diese Drittmittel mit 208,6 Mio. DM zwar nur um 0,4 Mio. DM oder 0,2 v.H. zunehmen, der Haushaltsansatz wurde jedoch deutlich um 82,0 Mio. DM überschritten. Die beachtliche Sollüberschreitung (64,7 v.H.) ist auf den erneut äußerst vorsichtigen Haushaltsansatz zurückzuführen.

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

19. Die Einnahmen von Dritten für Investitionen (Obergruppen 33 und 34 des Gruppierungsplans) betragen 1.165,3 Mio. DM. Damit wurde das Soll geringfügig um 10,9 Mio. DM oder 0,9 v.H. unterschritten. Der Vorjahreswert (1997: 1.139,7 Mio. DM) konnte jedoch um 25,6 Mio. DM oder 2,2 v.H. verbessert werden.

Die einzelnen Einnahmearten entwickelten sich wie folgt:

Einnahmeart	1997 (Mio. DM)	1998 (Mio. DM)			
	Ist	Soll	Ist	Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
<u>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</u>	<u>1 139,7</u>	<u>1.176,2</u>	<u>1.165,3</u>	<u>- 10,9</u>	<u>2,2</u>
davon:					
Zuweisungen Regionalisierungsgesetz SPNV	301,5	317,0	320,3	3,3	6,2
Gemeindeverkehrsfinanzierung	226,7	214,7	210,6	- 4,1	- 7,1
Krankenhausumlage	168,1	175,0	175,0	0	4,1
Bundesanteil BAföG-Darlehen	40,9	42,2	39,5	- 2,7	- 3,4
Zuweisungen Bund für Hochschulbau	36,7	70,2	37,8	- 32,4	3,0
Bundesanteil GA "Wirtschaftsstruktur"	9,9	5,7	7,9	2,2	- 20,2
Bundesanteil GA "Agrarstruktur"	41,8	40,6	37,1	- 3,5	- 11,2
Zuweis. Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	9,2	10,0	5,9	- 4,1	- 35,9
Vorauszahlungen Bund für Städtebau	7,6	11,5	5,1	- 6,4	- 32,9
Zuweisungen Bund für sozialen Wohnungsbau	114,6	104,0	104,0	0,0	- 9,2
Erstattung Bund für Planaufgaben	41,3	44,0	41,7	- 2,3	1,0
Entw.bearbeitung und Bauaufsicht an Straßen	8,6	12,5	12,1	- 0,4	40,7
Baumaßnahmen an Landesstraßen	5,1	2,8	2,8	0	- 45,1
Hochschuldatenverarbeitung	3,8	3,2	2,3	- 0,9	- 39,5
Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungs- bedingungen Landwirtschaft	5,5	8,7	23,4	14,7	325,5
Zuweis. Bund Sonderprogr. sozialer Wohnungsbau	36,3	37,5	49,0	11,5	35,0
Zuweis. Bund Hessen-Strukturprogramm Epl. 18	4,6	0	0,2	0,2	x
Grunderwerb Universitäten	13,2	3,3	4,5	1,2	x
EU-Zuweisungen zum ländl. Raum, gemeinsch. Initiativ- progr. und zur Ziel 2-Förderung	23,8	36,6	30,1	- 6,5	26,5
dto. für ländlichen Raum	11,3	13,0	20,1	7,1	77,9
dto. für LEADER	0	3,3	7,8	4,5	x
Übrige	29,2	20,4	28,1	7,7	- 3,8

Die gravierendsten Veränderungen gab es im Bereich der Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz, die um 18,8 Mio. DM auf 320,3 Mio. DM zulegten sowie bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung, die mit 210,6 Mio. DM um 16,1 Mio. DM schwächer als im Vorjahr zufloss. Dies liegt primär an einer Umschichtung der entsprechenden Bundesmittel.

Die Zuweisungen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau reduzierten sich zwar um 10,6 Mio. DM auf 104,0 Mio. DM, doch auch hier traten hauptsächlich Umschichtungseffekte auf, da die Bundesmittel für das Sonderprogramm sozialer Wohnungsbau um 12,7 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr erhöht wurden.

Deutlich zulegen konnten die Zuweisungen im Rahmen von Programmen der Europäischen Union (EU). Die Zuweisungen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Einzelplan 07 Kapitel 04) nahmen um 8,8 Mio. DM zu und übertrafen den Haushaltsansatz um 7,1 Mio. DM. Die EU-Mittel im Rahmen des Programms LEADER fielen mit 7,8 Mio. DM ebenfalls höher aus als im Haushalt angesetzt. Da ebenso die Zuweisungen der EU zur Ziel-2 Förderung von 23,8 Mio. DM auf 30,1 Mio. DM (Soll: 36,6 Mio. DM) stiegen, war insgesamt ein deutliches Wachstum der EU-Zuweisungen für Investitionen zu verzeichnen.

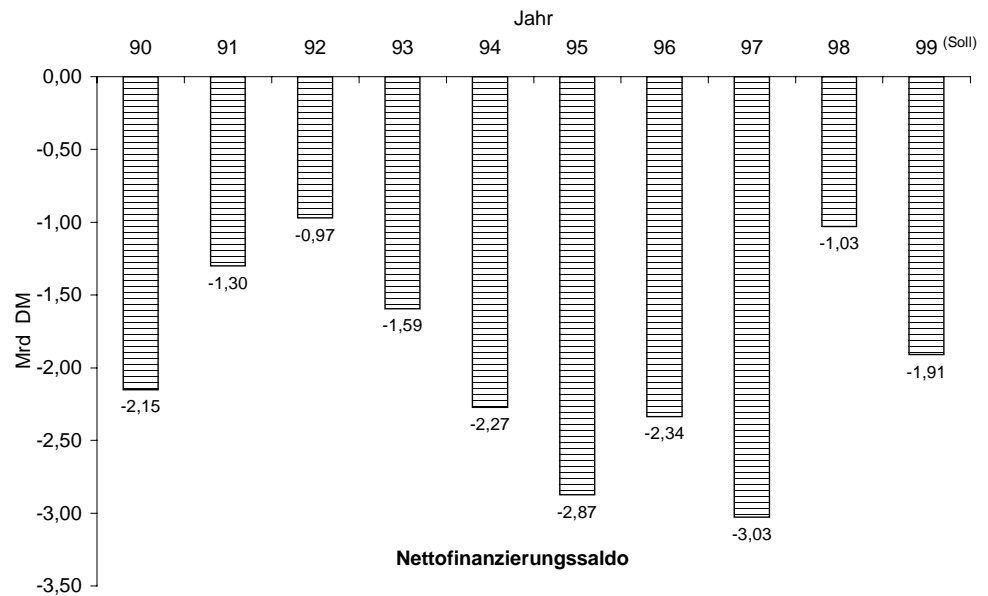
Bereinigte Gesamtausgaben, Nettofinanzierungssaldo

20. Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne Ausgaben für Tilgung von Kreditmarktschulden und ohne besondere Finanzierungsvorgänge) erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr leicht um 245,0 Mio. DM bzw. 0,1 v.H. auf 32.580,1 Mio. DM (Vorjahr: 32.335,1 Mio. DM). Ohne Berücksichtigung der Zahlungen innerhalb des LFA und der Bahnreform sanken die bereinigten Gesamtausgaben um 11,2 Mio. DM bzw. 0,8 v.H.⁵ auf 28.344,6 Mio. DM (Vorjahr: 28.355,7 Mio. DM). Das Haushaltssoll wurde einschließlich LFA und Bahnreform um 156,4 Mio. DM, ohne diese Zahlungen um 276,4 Mio. DM unterschritten. Die alten Bundesländer (ohne Berlin)

⁵ Gegenüber vergleichbarem Vorjahreswert (Ab 1998 werden die Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich an die Gemeinden als Übertragungsausgabe anstelle einer Umsatzsteuer-Mindereinnahme (1997 = 222,3 Mio. DM) gebucht.)

erhöhten 1998 ihre bereinigten Ausgaben vor LFA um durchschnittlich 1,5 v.H. und lagen damit über der hessischen Wachstumsrate von 0,1 v.H.

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



Das Haushaltssoll 1998 wies noch einen Nettofinanzierungssaldo von - 1.642,7 Mrd. DM aus. Das tatsächliche Defizit beträgt 1.028,1 Mio. DM. Damit liegt der Nettofinanzierungssaldo um 614,6 Mio. DM unter dem Soll. Das Vorjahresergebnis (1997: - 3.026,1 Mio. DM) wurde um 1.998,0 Mio. DM unterschritten. Ausschlaggebend hierfür war insbesondere der Anstieg der bereinigten Einnahmen, die das Soll um 458,2 Mio. DM und das Vorjahresergebnis um 2,24 Mrd. DM übertrafen.

Auf diese und die zukünftige Entwicklung wird im Zusammenhang mit den Bemerkungen zur Landesschuld (vgl. Tz. 29) eingegangen.

Personalausgaben

21. Die Personalausgaben stiegen im Haushaltsjahr 1998 um 215,6 Mio. DM bzw. 1,6 v.H. auf 13.356,5 Mio. DM. Die Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich LFA-Zahlungen, Bahnreform und Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich⁶) erhöhte sich von 46,3 v.H. auf 47,5 v.H. Ohne Berücksichtigung der Bahnreform und der Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich veränderte sich die Quote von 44,9 auf 45,6 v.H. Ursächlich für die Quotenerhöhung war der Anstieg der Personalausgaben um 1,6 v.H., während sich die bereinigten Gesamtausgaben (abzüglich LFA-Zahlungen und Bahnreform) ermäßigten.

Die Maßnahmen zur Stellenbewirtschaftung haben sich in den Stellenplänen des Haushalts 1998 deutlich ausgewirkt. Danach standen dem Zugang von 16,5 neuen Stellen (8 kostenwirksamen und 8,5 kostenneutralen) 1.233,5 Stellenabgänge (ohne Leerstellen) gegenüber. Die Anzahl der neuen Leerstellen von 686 blieb geringfügig hinter den im Haushaltsplan ausgewiesenen 709,5 weggefallenen Leerstellen zurück.

22. Eine andere Entwicklung zeichnet sich allerdings im Vergleich zum Vorjahr bei den Stellenhebungen ab. Die Anzahl der Stellenhebungen erreichte mit 1.667,5 gegenüber der des Vorjahres von 893 nahezu den doppelten Wert. Dabei waren 1.108 Planstellen für Beamte, 557,5 Stellen für Angestellte und 2 Stellen für Arbeiter betroffen. Hebungen um mehr als zwei Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen erfolgten bei 262 Planstellen und 43 Stellen für Angestellte. Einbezogen sind hierbei 9 Hebungen bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung als Landesbetrieb.

⁶ Die Berechnung der Kennzahl erfolgte unter Berücksichtigung der geänderten Verbuchung des Familienleistungsausgleichs. Ab 1998 werden die Kompensationszahlungen für den Familienleistungsausgleich an die Gemeinden als Übertragungsausgabe unter eigenem Titel (17 01 – 613 02) gebucht, während zuvor die Übertragungsausgaben als Umsatzsteuer-Mindereinnahme vom gesamten Umsatzaufkommen abgesetzt wurden. Insofern werden von den bereinigten Gesamtausgaben 1998 zum Zweck des Jahresvergleiches die Übertragungsausgaben abgezogen. Diese notwendige Korrektur wird im folgenden bei allen mehrjährigen Kennzahlenvergleichen vorgenommen, ohne dass gesondert darauf verwiesen wird.

Die meisten Hebungen ergaben sich im Einzelplan 03 bei Kapitel 24 - Allgemeine Einnahmen und Ausgaben der Polizei - mit 658 Planstellen. Zur Begründung wurde auf die Stärkung des Anteils des gehobenen Dienstes verwiesen.

Bei Kapitel 06 04 - Steuerverwaltung - waren 402 Stellenanhebungen (Vorjahr: 278,5) zu verzeichnen. Erneut wurden dabei 100 Planstellen für Finanzanwärter in Planstellen für Steuerinspektoren umgewandelt. Die weiteren 302 Hebungen erfolgten zur Umsetzung des Betriebsprüfer-Sonderprogramms sowie der Einführung der Bearbeitereingabe in den Finanzämtern. Zur Kompensation der letztgenannten Maßnahme wurden 40 Stellen der Vergütungsgruppe VII BAT in Abgang gestellt und diese Hebungen als kostenneutral ausgewiesen.

Eine wesentliche Veränderung ergab sich auch im Kapitel 05 04 - Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften - mit der Hebung von insgesamt 331 Angestelltenstellen. Dabei wurden 197 Hebungen mit dem Hinweis auf das Tarifrecht begründet, während die weiteren 134 Hebungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Serviceeinheiten erfolgten. Als finanzieller Ausgleich dieser nicht haushaltsneutralen Stellenhebungen entfielen 15 Stellen der Vergütungsgruppe VII BAT.

Weiterhin waren im Einzelplan 15 insgesamt 194,5 Stellenhebungen festzustellen. Wie auch in vorherigen Jahren wurden bei den Universitätsklinikum erneut Stellenumwandlungen im Rahmen eines Stufenplans für Fachkrankenschwestern vorgenommen, wobei diese Maßnahme 92 Stellen betraf. Ebenso ist in der vorgenannten Anzahl die kostenneutrale Umsetzung und gleichzeitige Umwandlung von 80 Poolstellen für Klinikpersonal enthalten. Die Besetzung dieser Stellen erfordert gemäß Haushaltsvermerk den Nachweis der Kostenanerkennung durch die Kostenträger.

Von den festgestellten 1.667,5 Stellenhebungen waren nach den Erläuterungen zum Stellenplan insgesamt 732,5 Maßnahmen - also 43,9 v.H. der Hebungen - als kostenneutral bezeichnet, so dass die verbleibenden 935 Maßnahmen als kostenwirksam anzusehen sind.

Die Erläuterungen zum Haushaltsplan enthalten die jeweiligen Begründungen für die Hebungen von 402 Planstellen und 508 Angestelltenstellen. Die Gründe für die übrigen 746 Stellenverbesserungen

sind nicht dargelegt. Von diesen nicht begründeten Hebungen wurden 28,5 als kostenneutral deklariert, da zu deren Kompensation insgesamt je eine 0,5 Stelle der Vergütungsgruppe Vc BAT sowie der Vergütungsgruppe VIII BAT und 3 Arbeiterstellen entfielen.

Die Hebung von Planstellen und Stellen erfordert die unabdingbare Notwendigkeit dieser Maßnahme. Die bloße Möglichkeit der Höherbewertung kann keine hinreichende Begründung darstellen. Auch die mögliche Kompensation der Mehraufwendungen durch den Wegfall anderer Stellen kann keine andere Betrachtung zulassen. Dem Erfordernis, durch aufgabenkritische Untersuchungen und den sich daraus ergebenden organisatorischen Maßnahmen die persönlichen Verwaltungsausgaben zu vermindern, ist vordringlich Rechnung zu tragen. Auf die von der hessischen Landesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 12. März 1996 verabschiedeten Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Daraus folgt, dass nicht mehr benötigte Stellen in Abgang zu stellen und frei werdende Personalmittel nicht für andere Personalmaßnahmen zu verwenden sind. Nur in besonders begründeten Fällen sollte davon abgewichen werden.

In verschiedenen Einzelplänen sind insgesamt 10,5 Angestelltenstellen unterschiedlicher Vergütungsgruppen mit dem Zusatz "kw bei Ausscheiden der Stelleninhaberin/des Stelleninhabers" versehen. Aufgrund dieses Haushaltsvermerks kann die Erkenntnis der Dienststellen unterstellt werden, dass diese Stellen bereits derzeit entbehrlich sind. Gleichwohl wird der Abgang der Stellen von dem jeweiligen Ausscheiden der Stelleninhaberin bzw. des Stelleninhabers abhängig gemacht. Es ist nicht einsichtig, weshalb nicht durch Anbringen eines kw-Vermerks ohne eine personenbezogene Einschränkung die nächstmögliche Stellenverminderung angestrebt wird.

23. Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich.

Übersicht 9

Personalausgaben 1997 und 1998

- Mio. DM -

	1997	1998	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
	Ist	Ist	absolut	in v.H.
- Abgeordnete und ehrenamtl. Tätige	35,1	34,2	- 0,9	- 2,6
- Beamte, Richter	6.984,8	7.068,5	83,7	+ 1,2
- Angestellte	2.150,9	2.163,2	12,3	+ 0,6
- Arbeiter	594,7	585,6	- 9,1	- 1,5
- Beihilfen u.ä.	570,5	591,2	20,7	+ 3,6
- Versorgung	2.336,1	2.443,6	107,5	+ 4,6
- Beschäftigungsentgelte	273,6	273,7	0,1	+ 0,0
- Nicht aufteilbare Personalausgaben	145,9	148,1	2,2	+ 1,5
- Trennungsgeld u.ä.	49,2	48,5	- 0,7	- 1,4
- Insgesamt	13.140,9 ¹⁾	13.356,5 ¹⁾	215,6	+ 1,6

1) Darunter Ausgaben für ABM: 1997: 5,7 Mio. DM, 1998: 7,9 Mio. DM;
im Soll: Leertitel

Abweichungen in den Summen durch Runden

Die Personalausgaben stiegen im Haushaltsjahr 1998 um 1,6 v.H. gegenüber dem Vorjahr. Der Personalausgabenanstieg lag damit geringfügig über der Einkommensanhebung von 1,5 v.H. für Angestellte, Arbeiter und Beamte ab dem 1. Januar 1998.

Die Steigerungsrate der Ausgaben für Versorgungsleistungen hat sich im Vergleich zu der des Vorjahres um 1,5 v.H. auf 4,6 v.H. erhöht. Ursache dafür ist die im Verlauf der Jahre 1997 und 1998 eingetretene Zunahme an Versorgungsempfängern um jährlich ca. 1.000 auf nunmehr 44.471 (Stand Januar 1999). Dies entspricht nahezu der Messgröße, die Grundlage für die Prognose der Entwicklung der Versor-

gungsausgaben in den Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1992 war. Darin waren für das Jahr 1997 ca. 44.000 Versorgungsempfänger in Ansatz gebracht worden.

Die Aufwendungen für Versorgungsbezüge haben sich günstiger entwickelt, als dies prognostiziert worden war. Die Prognose unterstellte jährliche Einkommenssteigerungen von 3,0 v.H., die tatsächlich eingetretenen Zuwachsraten waren im Durchschnitt wesentlich geringer. Dadurch liegen die Haushaltsausgaben für das Jahr 1998 um ca. 15 v.H. niedriger, als nach der genannten Prognose erwartet.

Eine Entschärfung der Problematik ist hieraus keineswegs abzuleiten. Nach Angaben des HMdF wird der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben von rund 17 v.H. im Jahr 1995 auf über 30 v.H. im Jahr 2020 steigen. Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben wird von 7,8 v.H. auf 16 v.H. anwachsen.

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

Übersicht 10

Anstieg der Personalausgaben in v.H.¹

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998
Baden-Württemberg	5,1	6,8	8,2	5,1	2,2	4,5	1,9	1,0	1,3
Bayern	5,9	7,3	7,8	4,5	2,3	4,6	2,2	1,7	1,7
Berlin	4,9	39,1	14,8	6,7	1,3	0,4	0,1	- 1,6	- 1,2
Bremen	5,9	8,7	6,2	2,7	- 8,5 ⁴	3,3	- 1,0	0,7	0,0
Hamburg	5,3	7,3	6,8	4,4	1,9	3,2	- 7,0	- 0,9	- 1,1
Hessen	4,8	6,8	7,3	4,9	2,2	4,8	1,6	1,0	1,6
Niedersachsen	5,4	6,7	7,0	4,2	2,3	3,8	1,2	0,6	1,2
Nordrhein-Westfalen	5,4	6,6	7,2	4,5	2,0	5,3	2,6	2,0	2,3
Rheinland-Pfalz	5,7	7,4	7,4	4,3	2,5	4,3	2,7	1,1	- 0,3
Saarland	4,7	6,7	5,7	2,6	1,4	3,3	1,2	- 0,3	1,0
Schleswig-Holstein	4,7	6,2	6,6	3,8	1,5	4,2	2,1	- 0,9	1,1
Länder zusammen	5,3	6,9 ²	7,0 ³	4,1 ³	1,9 ³	4,1 ³	1,6 ³	1,2	1,4

¹ Steigerungssätze gegenüber dem Vorjahr gemäß Finanzberichten 1991 - 2000 des BMF, 1998 vorläufige Werte

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 Amtes aus dem bremischen Haushalt

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

Im Jahr 1998 liegt das hessische Ergebnis mit einer Wachstumsrate von 1,6 v.H. wiederum knapp über dem durchschnittlichen Anstieg der Personalausgaben aller alten Länder (einschließlich Bremen und Hamburg). Diese hatten 1998 einen Anstieg der Personalausgaben von durchschnittlich 1,4 v.H. zu verzeichnen.

Sächliche Verwaltungsausgaben

25. Die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54 des Gruppierungsplans) lagen mit 1.751,2 Mio. DM um 38,6 Mio. DM bzw. 2,3 v.H. über dem Soll. Die Vorjahreswerte wurden um rund 27,0 Mio. DM bzw. 1,6 v.H. überschritten.

Im Einzelnen haben sie sich wie folgt entwickelt:

Übersicht 11

- Mio. DM -

Ausgabeart	Grp.	1997	1998			
		Ist	Soll	Ist	Mehr (+)/ Weniger (-) gg. Soll	Veränd. gg. Vorj. (%)
Sächliche Verwaltungsausgaben		1.724,3	1.712,6	1.751,2	38,6	1,6
davon:						
Geschäftsbedarf	511	23,9	25,6	24,5	- 1,1	2,5
Bücher, Zeitschriften	512	10,1	10,7	10,1	- 0,6	0,0
Post- und Fernmeldegebühren	513	152,0	162,6	153,0	- 9,6	0,7
Haltung von Fahrzeugen	514	46,7	48,1	45,5	- 2,6	- 2,6
Geräte, Ausstattungen	515	71,2	56,3	75,7	19,4	6,3
Dienst- und Schutzkleidung	516	12,2	13,3	12,0	- 1,3	- 1,6
Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen	517	230,7	247,6	229,1	- 18,5	- 0,7
Mieten und Pachten	518	107,4	111,9	109,7	- 2,2	2,1
Unterhaltung d. Grundstücke und An- lagen	519	155,7	176,6	159,0	- 17,6	2,1
Unterhaltung des übrigen Grundvermö- gens	521	20,0	22,4	19,7	- 2,7	- 1,5
Verbrauchsmittel	522	68,6	67,1	68,4	1,3	- 0,3
Bibliotheken, Sammlungen	523	28,4	31,4	30,4	- 1,0	7,0
Lehr- und Lernmittel	524	52,4	59,0	57,1	- 1,9	9,0
Aus- und Fortbildung, Umschulung	525	18,1	23,2	17,7	- 5,5	- 2,2
Sachverständige, Gerichtskosten	526	12,7	14,1	13,0	- 1,1	2,4
Reisekosten	527	42,3	34,9	36,3	1,4	- 14,2
Veröffentlichungen	529	11,5	11,6	13,1	1,5	13,9
Sachaufwand für Ausbildung und Prü- fung Außenstehender	533	9,5	10,2	9,2	- 1,0	- 3,2
Geräte für Fachaufgaben	535	23,4	26,5	24,5	- 2,0	4,7
Verfahrensauslagen	536	209,6	212,8	228,7	15,9	9,1
Andere Dienstleistungen ¹⁾	538	272,0	256,2	266,0	9,8	- 2,2
Steuern und Abgaben	542	7,2	8,3	6,9	- 1,4	- 4,2
Nicht näher aufteilbarer Sachaufwand ²⁾	547	117,4	58,0	120,4	62,4 ²⁾	2,6
Globale Minderausgaben	549	0	0	0	0	0
Übrige Sachausgaben		21,3	24,2	21,2	- 3,0	- 0,5

¹⁾ Darunter:

03 62-538 71 (Dienstleistung Forsten)	30,7	27,0	31,5	+ 4,5	+ 2,6
07 32-538 69 (Katastr.ämter, masch.Aufb.)	17,2	4,9	16,1	+ 11,2	- 6,4
06 04-538 69 (Steuerverw. masch.Aufb.)	39,8	45,2	34,4	- 10,8	- 13,6
08 42-538 03 (Ausländ. Flüchtlinge)	4,7	2,7	2,4	- 0,3	- 48,9
08 43-538 04 (Spätaussiedler u. Flüchtl.)	31,9	30,0	32,8	+ 2,8	+ 2,8

²⁾ Davon + 43,5 Mio. DM Mehrausgaben im Bereich Wissenschafts- und Forschungsförderung (Hochschulen)

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Planüberschreitungen ergaben sich 1998 vor allem im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung aus Drittmitteln (Gr. 547), die mit 43,5 Mio. DM über dem Soll lagen. Ferner schlossen die Verfahrensauslagen (Gr. 536) insgesamt um 15,9 Mio. DM höher als die Haushaltsansätze ab. Diese sind - über Haushaltsvermerke geregelt - größtenteils durch Mehreinnahmen in HGr. 1 und HGr. 2 dieser Aufgabenbereiche gedeckt. Mehrausgaben von 19,4 Mio. DM entstanden außerdem für Geräte und Ausstattung, insbesondere im Bereich Lehre und Forschung, und für Mieten von DV-Geräten. Schließlich mussten für Verbrauchsmittel 1,3 Mio. DM sowie für die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge und Aussiedler 2,5 Mio. DM mehr Sachausgaben aufgewendet werden als veranschlagt.

Erhebliche Minderausgaben ergaben sich vor allem für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke, Gebäude, Anlagen und des übrigen Grundvermögens des Landes. Während ursprünglich für die Unterhaltung des Liegenschaftsvermögens des Landes (Gr. 517, 519, 521) insgesamt 446,6 Mio. DM veranschlagt waren, blieben die Ausgaben mit 407,8 Mio. DM um 38,8 Mio. DM hinter dem Soll zurück. Weitere Sollunterschreitungen ergaben sich bei Post- und Fernmeldegebühren (-9,6 Mio. DM), bei den Ausgaben für Sachverständige und Gerichtskosten (-1,1 Mio. DM), im Bereich der Aus- und Fortbildung (-2,0 Mio. DM), der Umschulungen (-5,5 Mio. DM) sowie bei den Geräten für Fachaufgaben (-2,0 Mio. DM).

Investitionsausgaben

26. Für Investitionsausgaben waren im Haushaltsjahr 1998 ursprünglich 3.548,4 Mio. DM veranschlagt. Die tatsächlich getätigten Investitionsausgaben blieben mit 2.937,1 Mio. DM um 611,4 Mio. DM bzw. 17,2 v.H. deutlich hinter dem Soll zurück. Die Ausgaben für Investitionen in 1997 (3.448,5 Mio. DM), die schon im Vorjahresvergleich durch einen Rückgang von 317,2 Mio. DM gekennzeichnet waren, wurden somit nochmals um 511,5 Mio. DM bzw. 14,8 v.H. unterschritten.

Die Investitionen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sanken um 25,2 Mio. DM oder 3,0 v.H. auf 818,7 Mio. DM. Damit lagen sie um 99,1 Mio. DM oder 10,8 v.H. unter dem Haushaltssoll. Ursächlich für die Sollunterschreitung waren insbesondere Minderausgaben bei der Krankenhausfinanzierung (-78,1 Mio. DM), bei den Investitionszuweisungen für Nahverkehrseinrichtungen (-43,5 Mio. DM) und für die Stadterneuerung (-5,7 Mio. DM) sowie bei den Altablagerungen/Altstandorten (-5,1 Mio. DM).

Gegenüber 1997 sanken die Bauausgaben um 34,2 Mio. DM oder 5,8 v.H. auf 559,4 Mio. DM und blieben um 215,2 Mio. DM unter dem veranschlagten Soll. Ausschlaggebend hierfür waren Sollunterschreitungen von 197,7 Mio. DM beim Staatlichen Hochbau (Einzelplan 18).

Die übrigen Investitionen ermäßigten sich um 452,0 Mio. DM bzw. 22,5 v.H. auf 1559,0 Mio. DM. Mehrausgaben gegenüber dem Soll ergaben sich insbesondere bei Beschaffungen (+ 19,7 Mio. DM), bei Investitionen nach dem Abwasserabgabengesetz (+ 7,0 Mio. DM) sowie bei solchen nach dem Grundwasserabgabengesetz (+ 16,6 Mio. DM). Weniger Ausgaben, als veranschlagt, wurden insbesondere geleistet bei den Ausgleichsleistungen für Verkehrsverbünde nach § 8 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz (- 149,7 Mio. DM), bei den Darlehen und Zuschüssen im sozialen Wohnungsbau einschließlich Modernisierung (- 133,3 Mio. DM), beim Grunderwerb (- 39,9 Mio. DM), bei Deichverstärkungsmaßnahmen (- 11,8 Mio. DM), bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung (- 6,5 Mio. DM), bei Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des ÖPNV (- 6,1 Mio. DM) sowie bei Investitionen im Zuge der - künftig ohnehin wegfallenden - Sonderabfallabgabe (- 9,5 Mio. DM).

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

Entwicklung der Investitionsausgaben im hessischen Landeshaushalt

Bereich	Grp.	1997 (Mio. DM)	1998 (Mio. DM)			
		Ist	Soll e.N.	Ist	Mehr/ Weniger gg. Soll	Veränd. gg. Vj. (%)
Hochbau	712-759	356,5	539,8	342,1	- 197,7	- 4,0
Straßen- und Brückenbau	76, 77	196,7	193,2	184,7	- 8,5	- 6,1
Sonstiger Tiefbau	78, 79	14,0	17,7	5,2	- 12,5	- 62,9
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	711	26,3	23,8	27,5	3,7	4,6
Sacherwerb	81	216,4	181,5	201,2	19,7	- 7,0
Grunderwerb	82	53,7	87,1	47,2	- 39,9	- 12,1
Erwerb von Beteiligungen	83	16,4	9,5	21,0	11,5	x
Darlehen an öffentlichen Bereich	85	18,0	11,0	4,9	- 6,1	- 72,8
Darlehensvergabe	86	490,3	411,2	325,2	- 86,0	- 33,7
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87	44,0	38,6	28,1	- 10,5	- 36,1
Zuweisungen an öffentlichen Bereich	88	1.040,4	868,0	896,7	28,7	- 13,8
Zuschüsse an Dritte	89	975,8	1.167,1	853,3	- 313,8	- 12,6
Investitionsausgaben zusammen	7,8	3.448,5	3.548,4	2.937,1	- 611,3	- 14,8
davon: Bauausgaben	7	593,6	774,6	559,4	- 215,2	- 5,8
Investitionsförderung	8	2.854,9	2.773,8	2.377,6	- 396,2	- 16,7
Nachr.: Sachinvestitionen	7, 81, 82	863,7	1.043,2	807,8	- 235,4	- 6,5

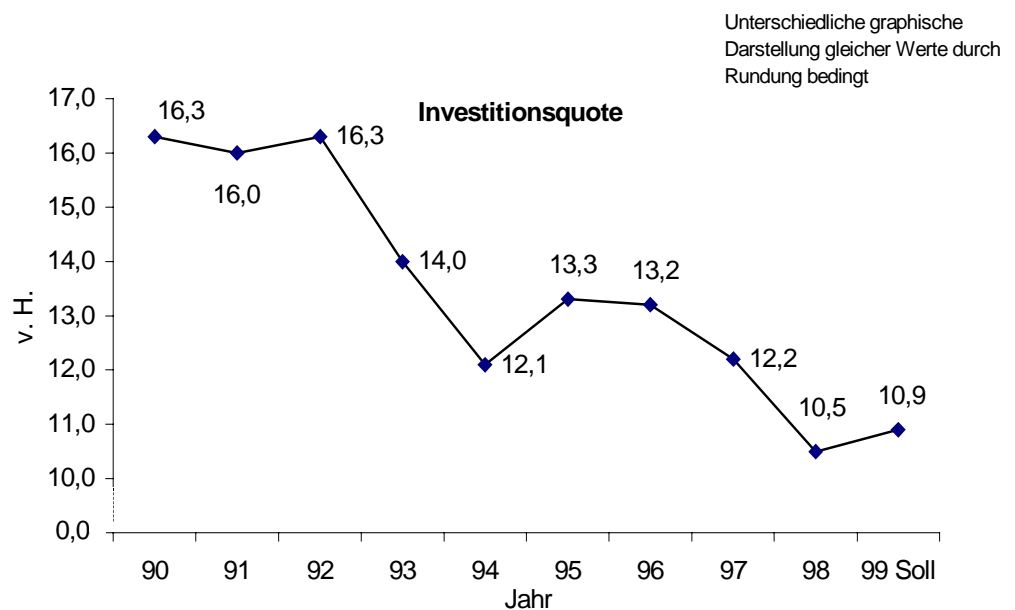
¹⁾ Verschiebung bei Kap. 17 52 von OGr. 89 nach 88

²⁾ Verschiebung bei Kap. 07 12 - ATG 74 von OGr. 89 nach 68

Abweichungen in den Summen durch Runden

27. Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben abzüglich der LFA-Zahlungen) ermäßigte sich von 11,8 v.H. in 1997 auf 10,0 v.H. und erreichte damit einen neuen absoluten Tiefstand. Gemessen an den langfristig bereinigten Gesamtausgaben, die um die Zahlungen im Bereich der Bahnreform und des Familienleistungsausgleichs korrigiert sind, veränderte sich die Quote von 12,2 v.H. auf 10,5 v.H.

Die Entwicklung der Investitionsquote ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:



Im Gegensatz zu der zuvor dargestellten hessischen Entwicklung konnten die übrigen alten Bundesländer den negativen Trend umkehren. Schon in 1997 gingen die Investitionsausgaben in Hessen (- 8,4 v.H.) stärker als in den übrigen alten Bundesländern zurück (- 7,4 v.H.) Durch die spürbare Erholung der Einnahmen begünstigt, stiegen in den alten Bundesländern die bereinigten Gesamtausgaben wieder leicht an (+ 1,5 v.H.). Hiervon konnten auch die Ausgaben im investiven Bereich - wenn auch nicht im gleichen Umfang - profitieren. Im Haushaltsjahr 1998 verzeichneten die alten Länder (ohne Berlin) wieder einen leichten Anstieg der Investitionsausgaben von 0,7 v.H.

In Hessen konnte der sogar über dem Trend liegende Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen nicht dazu genutzt werden, die wachstums- und konjunkturpolitisch sehr bedenkliche Schere zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben zu schließen. Erneut war ein erheblicher Rückgang der investiven Ausgaben von 14,8 v.H. zu verzeichnen. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass auf der Grundlage des Finanzplans des Landes Hessen für die Jahre 1999 bis 2003 die Investitionsquote weiter abgesenkt werden soll.

Globale Minderausgaben

28. Zur Einplanung und Bewirtschaftung von Globalen Minderausgaben hat sich der Rechnungshof in seinem dem Hessischen Ministerium der Finanzen am 18. November 1999 übergebenen Sondergutachten über die Prüfung der Rücklagenbildung im Haushaltsjahr 1998 sowie der Verfassungskonformität des Haushaltsplans 1998/1999 einschließlich Nachtragshaushaltsgesetz 1998/1999 ausführlich geäußert.

Im Haushaltsplan 1998/1999 war für das Jahr 1998 eine Globale Minderausgabe von insgesamt 159,202 Mio. DM angesetzt worden. Ihre Erwirtschaftung sollte in sieben verschiedenen Einzelplänen erfolgen, allein 104 Mio. DM entfielen auf den Einzelplan 17 "Allgemeine Finanzverwaltung".

In der nachfolgenden Übersicht ist dargestellt, in welchen Titelbereichen die betroffenen Ressorts die auf sie entfallende Minderausgabe nach den Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen erwirtschaftet haben. Der Rechnungshof hat dies überprüft und dabei festgestellt, dass die Erwirtschaftung in einigen Fällen aufgrund des konkreten Rechnungsergebnisses nicht möglich gewesen ist. Die für eine Einsparung vorgesehenen Haushaltstitel waren teilweise voll ausgeschöpft bzw. durch Haushaltsüberschreitungen überbeansprucht worden. Wie die Bewirtschaftung aufgrund des Rechnungsergebnisses nach Ansicht des Rechnungshofs hätte aussehen müssen, hat er ebenfalls in der nachfolgenden Übersicht aufgezeigt.

Angaben des MdF zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe im Haushaltsjahr 1998

Epl.	Ministerium	Haushaltsplan 1998	Erwirtschaftung nach Angaben des MdF				Mögliche Erwirtschaftung aufgrund des Rechnungsergebnisses		
		Globale Minderausgabe	ohne detaillierten Angaben *	Einnahmetitel	Konsumtiv	Investiv	Einnahmetitel	Konsumtiv	Investiv
		Grp. 972		HGr. 1-3	HGr. 4-6	HGr. 7-8	HGr. 1-3	HGr. 4-6	HGr. 7-8
3	Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft; Forsten und Naturschutz	8.745.000 DM	100.000 DM	4.050.000 DM	2.870.000 DM	1.725.000 DM	6.550.000 DM	2.105.000 DM	90.000 DM
5	Hessisches Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten	4.000.000 DM	351.400 DM	0 DM	3.529.600 DM	119.000 DM	0 DM	3.881.000 DM	119.000 DM
7	Hessisches Ministerium für Wirtschaft , Verkehr und Landesentwicklung	20.207.000 DM	19.363.000 DM	0 DM	579.000 DM	265.000 DM	4.194.451 DM	1.854.061 DM	14.158.488 DM
8	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit	8.000.000 DM	200.000 DM	0 DM	6.300.000 DM	1.500.000 DM	0 DM	6.500.000 DM	1.500.000 DM
15	Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	12.300.000 DM	5.305.400 DM	630.900 DM	5.918.700 DM	445.000 DM	1.726.400 DM	9.080.000 DM	1.493.600 DM
17	Allgemeine Finanzverwaltung	104.000.000 DM	0 DM	0 DM	0 DM	8.919.529 DM	0 DM	0 DM	8.919.529 DM
		davon Deckung in anderen Einzelplänen	37.000.000 DM	0 DM	0 DM	58.080.471 DM	x	x	x
21	Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung	1.950.000 DM	42.000 DM	0 DM	1.846.473 DM	61.527 DM	0 DM	1.888.473 DM	61.527 DM
Zusammen		159.202.000 DM	62.361.800 DM	4.680.900 DM	21.043.773 DM	71.115.527 DM	12.470.851 DM	25.308.534 DM	26.342.144 DM
* Angabe einer Erwirtschaftung ohne detaillierte Titelnennung (insbesondere globale Angabe von Titelgruppen und der Hochschulprogrammhaushalte)									

Die Rechtfertigung für den Ansatz einer Globalen Minderausgabe wird im Vorhandensein eines sogenannten Bodensatzes, also im Vollzug in der Regel nicht völlig ausgeschöpfter Budgetansätze gesehen. Die Einplanung und Erwirtschaftung der Minderausgabe hat sich somit an diesem Bodensatz auszurichten. Letzteres ist für das Haushaltsjahr 1998 aber nicht erfolgt. Der Rechnungshof hat mit den in der folgenden Übersicht präsentierten Ergebnissen seiner Berechnungen aufgezeigt, dass der in einigen Einzelplänen (03, 05, und 17) insgesamt vorhandene Bodensatz zur vollständigen Deckung der eingeplanten Globalen Minderausgaben nicht ausgereicht hätte. Überdies wäre bei Einbeziehung des investiven Bodensatzes immer auch zu beachten gewesen, ob dies in Anbetracht der Schuldenobergrenze noch statthaft war.

Bodensatzwerte und ungedeckte Globale Minderausgaben im Haushaltsjahr 1998

Epl.	Ministerium	Haushaltsplan 1998	Bodensatzwerte nach Berechnungen des RH		ungedeckte Globale Minderausgabe
		Globale Minderausgabe Grp. 972	Konsumtiv HGr. 4-6	Investiv HGr. 7-8	
3	Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft; Forsten und Naturschutz	8.745.000,00 DM	1.566.648 DM	6.675.953 DM	502.399 DM
5	Hessisches Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten	4.000.000,00 DM	0 DM	2.266.339 DM	1.733.661 DM
7	Hessisches Ministerium für Wirtschaft , Verkehr und Landesentwicklung	20.207.000,00 DM	20.287.183 DM	44.633.171 DM	0 DM
8	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit	8.000.000,00 DM	62.143.506 DM	34.310.825 DM	0 DM
15	Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	12.300.000,00 DM	29.379.417 DM	7.163.660 DM	0 DM
17	Allgemeine Finanzverwaltung	104.000.000,00 DM	50.793.831 DM	18.644.228 DM	34.561.941 DM
21	Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung	1.950.000,00 DM	9.123.895 DM	124.526 DM	0 DM
Zusammen		159.202.000,00 DM	173.294.481 DM	113.818.701 DM	x

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang noch einmal ausdrücklich auf die Verpflichtung des Finanzministers, für eine vorschriftengemäße Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe Sorge zu tragen. Daraus ergibt sich zum einen, dass bereits bei der detaillierten Einplanung darauf zu achten ist, dass die Erwirtschaftung aufgrund der Bodensatzverhältnisse überhaupt möglich ist. Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass der Bodensatz nur dann für die Globale Minderausgabe zur Verfügung steht, wenn er nicht durch über- und außerplanmäßige Mehrausgaben endgültig - also ohne gleich hohe Ersparnis - abgeschöpft wird.

Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen
sowie Entwicklung der Landesschuld

29.	Nach dem Haushaltsplan (ohne Epl. 19) 1998 waren Kreditaufnahmen von vorgesehen.	6.382,0 Mio. DM
	Dazu kam ein Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr von so dass sich insgesamt ein Ermächtigungsrahmen von ergab.	<u>8,5 Mio. DM</u> 6.390,5 Mio. DM
	Dem stehen anrechenbare Kredit- aufnahmen von insgesamt gegenüber.	6.213,0 Mio. DM

Der gesamte Ermächtigungsrahmen ist damit um 177,5 Mio. DM oder 2,8 v.H. unterschritten worden.

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

Im Haushaltsplan 1998 waren Investitionsausgaben vorgesehen von: 3.548,4 Mio. DM

Vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen aus Kreditaufnahmen beim Bund und ähnlichem 1.042,8 Mio. DM
und um die aus dem Steuerverbund finanzierten Investitionsausgaben des kommunalen Finanzausgleichs 635,6 Mio. DM

ergeben sich Investitionen von netto 1.870,0 Mio. DM

Dem steht im Haushaltsplan eine Nettokreditaufnahme gegenüber von 1.597,4 Mio. DM

Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die maßgeblichen Investitionen lt. Haushaltsplan um 272,6 Mio. DM (= 14,6 v.H.).

Im Haushaltsvollzug 1998 sind festzustellen:

Investitionsausgaben 2.937,1 Mio. DM
./ Minderung 1.508,0 Mio. DM
Investitionen netto 1.429,1 Mio. DM

Dem ist eine Nettokreditaufnahme von 1.428,5 Mio. DM gegenüberzustellen.

Die Nettokreditaufnahme unterschreitet somit die maßgeblichen Investitionen im Haushaltsvollzug um 0,6 Mio. DM (= 0,04 v.H.)

Die durch Art. 141 Satz 1 der Hessischen Verfassung (HV) und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO gezogene Kredithöchstgrenze wurde dadurch erstmals seit 1993 wieder eingehalten.

Insgesamt stellt sich die Entwicklung seit 1994 wie folgt dar:

Über-/Unterschreitung der Kredithöchstgrenze		
Hj.	Soll	Ist
	(in Mio. DM)	
1994	- 35,3	+ 56,2
1995	- 110,8	+ 332,2
1996	- 2,1	+ 132,7
1997	- 140,0	+ 925,0
1998	- 272,6	-0,6

31. Nach dem Haushaltsgesetz 1998 war das
Ministerium der Finanzen ermächtigt,
Bürgschaften und Garantien von 606,5 Mio. DM
zu übernehmen.
Es hat diesen Rahmen mit 53,5 v.H. oder 324,7 Mio. DM
ausgeschöpft.

Die Ausfallzahlungen für eingegangene
Eventualverbindlichkeiten haben 1998 18,3 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
1998	18,3 Mio. DM

Erstmals seit 1995 sind die Ausfallzahlungen damit wieder rückläufig.

32. Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schuld	Ende 1997	Veränderung (in Mio. DM)	Ende 1998
Schulden am Kreditmarkt	41.994,9	1.213,0	43.207,9
Schulden im öffentlichen Bereich	1.947,5	- 46,2	1.901,3
Summe der Staatsschulden	43.942,3	1.166,9	45.109,2
Bürgschaften und Garantien	1.253,3	23,4	1.276,7
<u>Gesamtschuldenstand</u>	<u>45.195,6</u>	<u>1.190,3</u>	<u>46.385,9</u>

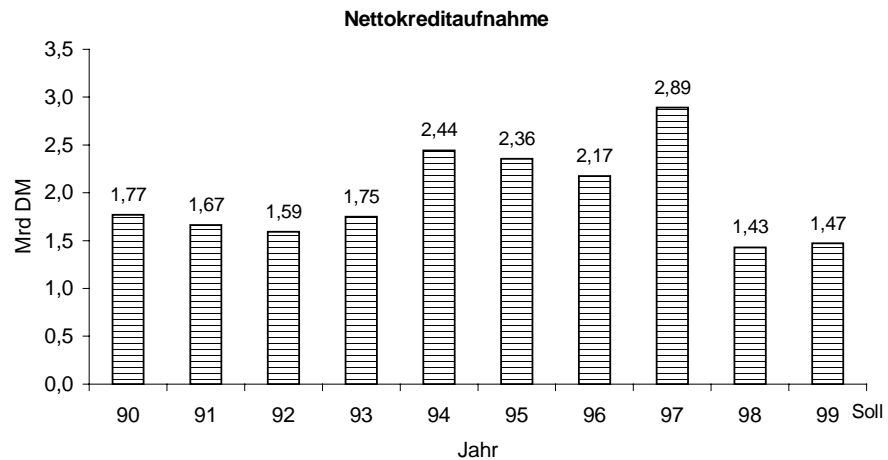
Abweichungen durch Runden

In den Schulden am Kreditmarkt sind die Darlehen der Hessischen Staatsbäder (Ende 1998: 27,6 Mio. DM [- 0,8 Mio. DM]), der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Ende 1998: 16,0 Mio. DM [unverändert]) und Kassenkredite (Ende 1998: 5,4 Mio. DM [- 214,6 Mio. DM]) enthalten.

33. 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 1998:

Bruttokreditaufnahme	6.213,0 Mio. DM
Tilgungen am Kreditmarkt	<u>4.784,5 Mio. DM</u>
Nettokreditaufnahme 1998	1.428,5 Mio. DM
Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 1997 (7.457,5 Mio. DM ./.	
4.566,0 Mio. DM)	<u>2.891,5 Mio. DM</u>
wurde sie zurückgeführt um:	1.463,0 Mio. DM

Die Nettokreditaufnahme hat sich wie folgt entwickelt:

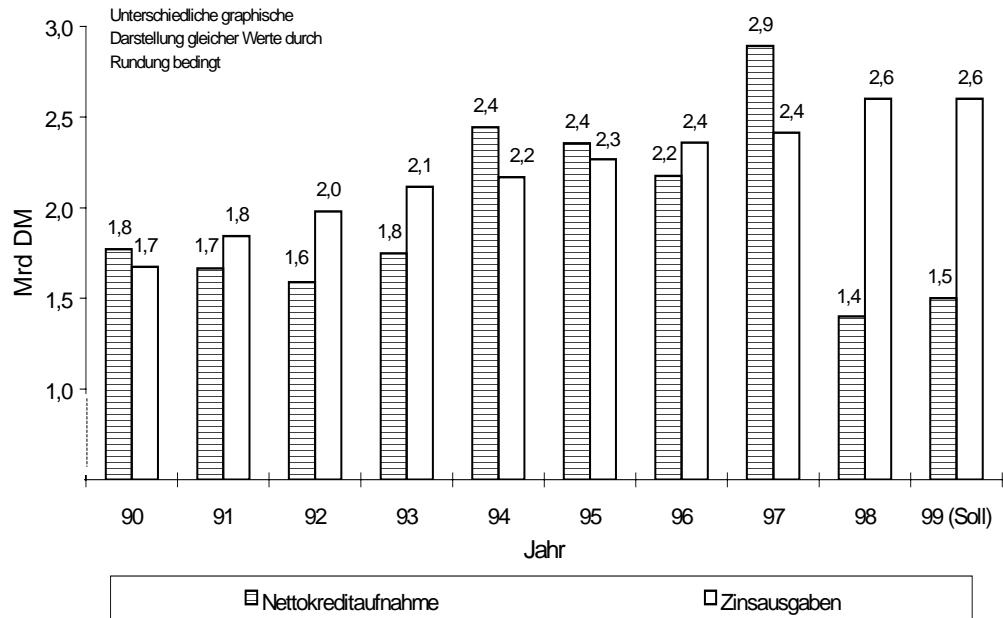


Von einer Sondersituation im Jahre 1976 abgesehen waren in dem Zeitraum von 1994 bis 1997 die höchsten Nettokreditaufnahmen seit Bestehen des Landes zu verzeichnen, wobei im Hj. 1997 mit einer Nettokreditaufnahme von 2.891,5 Mio. DM der Höchststand erreicht wurde. Im Hj. 1998 wurde die Nettokreditaufnahme mit 1.428,5 Mio. DM erstmalig wieder deutlich zurückgeführt.

34. Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1998 Zinsen in Höhe von **2.554,0 Mio. DM** zu zahlen. Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben im Haushaltsjahr 1997 von **2.413,4 Mio. DM** eine Erhöhung um **140,6 Mio. DM**

Gegenüber 1997 stiegen die Zinsausgaben um 5,8 v.H. Eine derart hohe Steigerungsrate war in den letzten zehn Jahren noch nie zu beobachten. Die Zinsausgaben aller alten Bundesländer (ohne Berlin) wuchsen um durchschnittlich 2,3 v.H., so dass die Wachstumsrate in Hessen deutlich über dem Trend lag.

35. Die Entwicklung von Zinsausgaben und Nettokreditaufnahme stellt sich wie folgt dar:

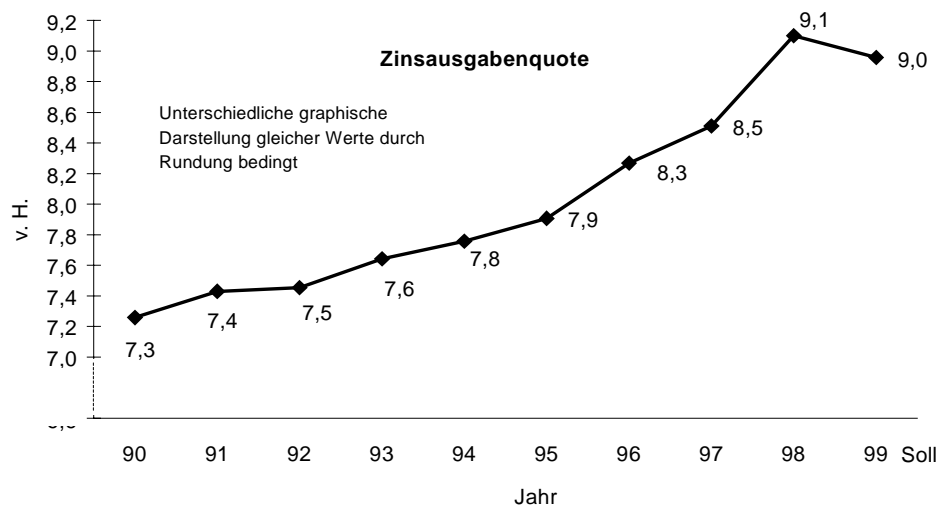


1998 ist wieder ein Effekt eingetreten, der in den Jahren 1991 bis 1993 sowie letztmalig in 1996 zu beobachten war: Die Zinsausgaben waren höher als die Nettokreditaufnahme, im abgelaufenen Haushaltsjahr 1998 sogar um nahezu 1 Mrd. DM. So war die Differenz zwischen Netto-Neuverschuldung und Zinsausgaben, die üblicherweise als Haushaltsbeitrag bezeichnet wird, negativ. Dieser negative Haushaltsbeitrag zeigt an, dass die Neuverschuldung in 1998 keinen die Zinszahlungen übersteigenden Beitrag zur Haushaltsfinanzierung leisten konnte. 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
1998	1.428,5	2.554,0	- 1.125,5
1999	1.470,4	2.605,3	- 1.134,9

36. 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:



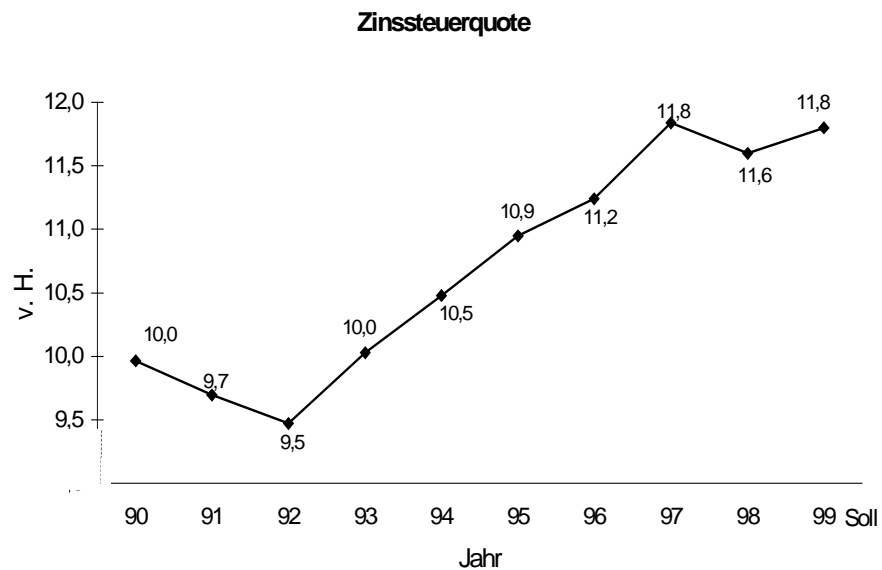
Die Quote zeigt seit 1990 eine steigende Tendenz. Sie ist von 7,3 v.H. im Jahr 1990 relativ gleichmäßig auf 7,9 v.H. im Jahr 1995 angestiegen und hat 1996 einen vergleichsweise großen Sprung auf 8,3 v.H. gemacht. In 1997 waren dann 8,5 Prozent der bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen zu leisten. Im Haushaltsjahr 1998 stieg die Zinsausgabenquote auf 9,1 Prozent an und hat damit in nur einem Jahr um mehr als einen halben Prozentpunkt zugelegt. Eine derartig hohe Steigerungsrate konnte in den letzten fünfzehn Jahren noch nie beobachtet werden. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf einen Rückgang der bereinigten Ausgaben (nach LFA und Bahnreform), sowie insbesondere auf den deutlichen Anstieg der Zinsausgaben um 140,6 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 Zugrundelegung der seinerzeitigen Kreditkosten der Fall gewesen wäre.

37. 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 stieg sie jedoch kräftig an und erreichte in 1997 mit 11,8 v.H. einen neuen Höchstwert. 1998 konnte die Quote wieder leicht auf 11,6 v.H. zurückgeführt werden.

Zinsausgaben und Steuereinnahmen in der Entwicklung

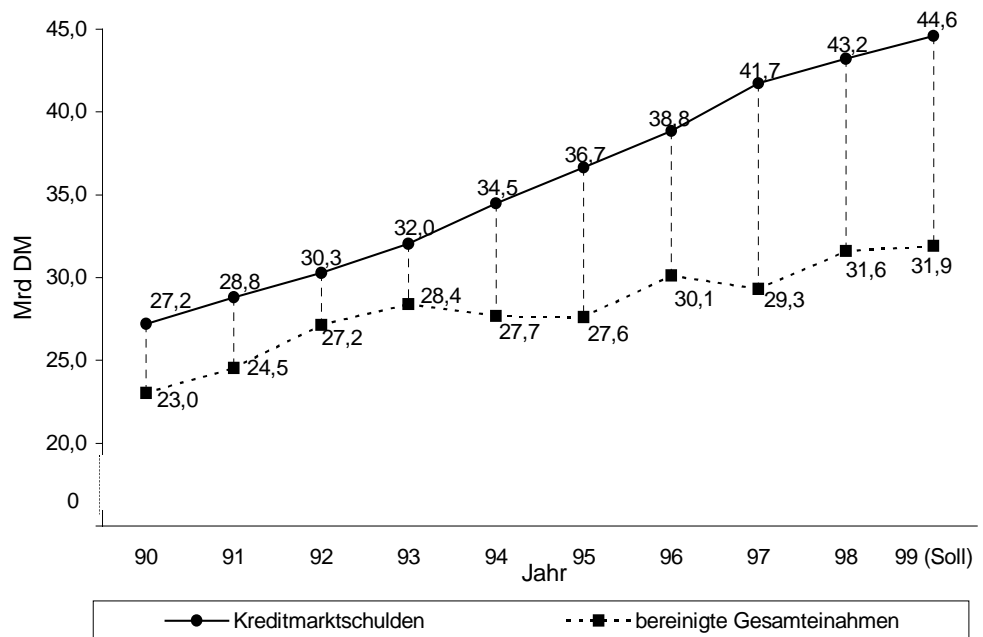
HH-jahr	Zinsausgaben Mio. DM	Steuereinnahmen Mio. DM	LFA Mio. DM	Steuereinn. nach LFA Mio. DM	Zins-Steuer- Quote v.H.
1990	1.673,2	18.928,4	2.137,4	16.791,0	10,0
1991	1.842,3	20.029,0	1.029,8	18.999,2	9,7
1992	1.980,1	22.467,2	1.561,6	20.905,6	9,5
1993	2.115,5	23.416,5	2.318,1	21.098,4	10,0
1994	2.168,5	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
1998	2.554,0	25.600,7	3.316,7	22.284,0	11,6
1999	2.605,3	26.162,4	3.760,0	22.402,4	11,8



Die Zins-Steuer-Quote hängt vom Steueraufkommen nach LFA und von den Zinsausgaben ab. Während die Zinsausgaben trotz der günstigen Kapitalmarktentwicklung durch die hohen Nettokreditaufnahmen der Vorjahre ohne Unterbrechung angestiegen sind, zeigt das Steueraufkommen nach LFA Schwankungen. Nur durch den kräftigen An-

stieg der Steuereinnahmen in 1998 konnte der negative Trend der Zins-Steuer-Quote gebrochen und die leichte Absenkung der Kennzahl - trotz der Zunahme der Zinsausgaben um 140,6 Mio. DM - erreicht werden.

38. 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 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 Rückgang der bereinigten Gesamteinnahmen und der weitere Anstieg der Kreditmarktschulden führte 1997 zu der bis dahin höchsten Differenz zwischen Einnahmen und Schulden von 12,4 Mrd. DM. Nur aufgrund des kräftigen Anstiegs der bereinigten Einnahmen in 1998 um 6,8 v.H. konnte bei gleichzeitiger Erhöhung der Schulden ein weiteres Ausein-

anderklaffen der Schere vermieden und die Lücke auf 11,6 Mrd. DM zurückgeführt werden.

39. Zusammenfassend ist festzustellen:

Das erreichte Ausmaß der Verschuldung und die damit verbundenen Zinslasten erfordern nach Ansicht des Rechnungshofs eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Gemäß der Konzeption der Landesregierung (Finanzplan 1999-2003) soll die Nettoneuverschuldung von 1.345,9 Mio. DM im Jahr 2000 auf 1,3 Mrd. DM in 2001, 1,2 Mrd. DM in 2002 und 1,0 Mrd. DM in 2003 zurückgeführt werden. Gleichzeitig sollen die Zinsausgaben jährlich um 63 Mio. DM in 2001, 88 Mio. DM in 2002 und 177 Mio. DM in 2003 steigen, so dass im Jahr 2003 eine Zinsbelastung des Landeshaushalts von insgesamt 2,9 Mrd. DM erreicht werden soll. Dabei wird eine "moderate" Erhöhung der Kapitalmarktzinsen unterstellt.

Allein schon diese von der Landesregierung vorgelegten Daten verdeutlichen, dass entsprechend den Zielsetzungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes baldmöglichst ein ausgeglichener Haushalt anzustreben ist. Die gegenüber den Gesamtausgaben nach der Finanzplanung stärker wachsenden Zinsausgaben engen den haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielraum immer weiter ein; nur ein rückläufiger Schuldenstand, für den Haushaltsüberschüsse notwendige Voraussetzung sind, könnte diese Entwicklung umkehren.

Innerstaatliche Umsetzung des Vertrags von Maastricht

40. Die Einhaltung der Defizitvorgaben aus dem Maastricht-Vertrag ist eine gemeinsame Aufgabe aller Gebietskörperschaften. Bund und Länder sind sich dessen seit Ende des Jahres 1992 bewusst. Dennoch konnten sie bisher keine Einigung über konkrete und verbindliche Verfahren zur Koordinierung ihrer Finanzpolitiken und zur innerstaatlichen Haftung für mögliche finanzielle Sanktionen der EU erzielen. Diese Sanktionen könnten auch bei nur geringfügiger Überschreitung des Referenzwertes für die Bundesrepublik zweistellige Milliardenbeträge erreichen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs ist eine baldige Konsenslösung zwischen Bund (einschließlich gesetzlicher Sozialversicherung) und der

Ländergesamtheit (einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände) erforderlich, an denen sich die Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer autonomen Haushaltswirtschaft orientieren können. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Bemessungsgrößen des Maastricht- Vertrags Maximalwerte darstellen. Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang nochmals ausdrücklich auf die vorstehend beschriebenen langfristigen negativen Auswirkungen defizitärer öffentlicher Haushalte und die damit einhergehenden Zinsbelastungen hin.

Verpflichtungsermächtigungen

41. Der Haushaltsplan 1998 weist Verpflichtungsermächtigungen von 3.048,0 Mio. DM aus. Dieser Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 um 390,5 Mio. DM auf insgesamt 3.438,5 Mio. DM.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden lt. Anlage VIII der Haushaltsrechnung 1998 folgende Zusagen erteilt:

	Mio. DM
- für das Hj. 1999	836,8
- für das Hj. 2000	504,2
- für das Hj. 2001	162,2
- für spätere Hje.	136,7
zusammen	1.639,9

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 19,3 Mio. DM.

Sondervermögen und Rücklagen

42. Der Bestand der allgemeinen Ausgleichsrücklage in Höhe von 8,5 Mio. DM zum Jahresende 1997 wurde im Hj. 1998 durch eine Zuführung von 424,0 Mio. DM und eine Entnahme von 7,8 Mio. DM auf insgesamt 424,7 Mio. DM erhöht.

Die Rücklage nach dem Abwasserabgabengesetz stieg von 117,7 Mio. DM um 13,7 Mio. DM auf 131,4 Mio. DM, die Rücklage

nach dem Grundwasserabgabengesetz von 311,6 Mio. DM um 12,9 Mio. DM auf 324,5 Mio. DM.

Die bis zum Hj. 1997 nach dem Sonderabfallabgabengesetz angesammelte Rücklage von 76,9 Mio. DM wurde im Haushaltsjahr 1998 vollständig aufgelöst. Dieses war aufgrund der Urteile des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 1998, mit denen die Abfallabgabengesetze der Länder Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG und gegen die bundesstaatliche Ordnung der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und Art. 105 Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärt wurden, notwendig geworden. Hieraus ergab sich für das Land Hessen die Rechtspflicht, die seit 1991 verfassungswidrig vereinnahmte Sonderabfallabgabe in Höhe von insgesamt 220,0 Mio. DM an die betroffenen Zahler zurückzuerstatten. Aus diesem Grund stellte das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (HMUEJFG) gemäß § 37 LHO den Antrag, eine außerplanmäßige Ausgabe in Höhe der Rückzahlungsverpflichtung zu genehmigen. Da hierfür die bisher angesammelte Rücklage in Höhe von 76,9 Mio. DM nicht ausreichte, stimmte das HMdF dem Antrag mit der Maßgabe zu, den Restbetrag durch Einsparungen im Einzelplan 08 (HMUEJFG) zu erwirtschaften. Zusätzlich genehmigte das Ministerium der Finanzen im Bereich der Sonderabfallabgabe (08 03 - ATG 75) eine überplanmäßige Ausgabe zur Abfinanzierung der Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 10,2 Mio. DM. Die entsprechende Einsparung war nach der Zustimmung des Ministeriums der Finanzen vom 7. Juli 1998 in voller Höhe durch zusätzliche Abführungen aus der Grundwasserabgabe zu finanzieren.

Die bis zum Hj. 1997 von Projekten im Rahmen der Modellversuche "Globalhaushalt" angesammelten Rücklagen in Höhe von 24,0 Mio. DM verminderten sich im Hj. 1998 auf insgesamt 18,8 Mio. DM. Hingegen stiegen die Rücklagen der Modellversuche "Budgetierung" von 27,5 Mio. DM auf 64,3 Mio. DM und von den Modellversuchen "Personalsbudgetierung" von 5,1 Mio. DM auf 7,2 Mio. DM (zusammen 90,3 Mio. DM) an. Insgesamt wurden für Modellversuche, an denen zum Teil auch kleinere Behörden teilnahmen, 19 Rücklagen gebildet.

Einschließlich des Bestandes der Waldrücklagen von 29,2 Mio. DM, einer Erhöhung der Schuldendienstrücklage auf 3,2 Mio. DM, der auf 4,8 Mio. DM verringerten Domänenrücklage und der Rücklage für die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften von 3,0 Mio. DM belief sich der Bestand an zweckgebundenen Rücklagen Ende 1998 auf 586,9 Mio. DM (Ende 1997: 603,5 Mio. DM).

Der Gesamtbestand an Rücklagen (einschließlich Ausgleichsrücklage, ohne Fonds und Stöcke) erhöhte sich von 612,0 Mio. DM Ende 1997 um 399,6 Mio. DM auf 1.011,6 Mio. DM Ende 1998. Diese und weitere Vermögensbestände und -bewegungen sind in der Anlage II der Haushaltsrechnung 1998 dargestellt. Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass in dieser Anlage bei der Rücklage des Hessischen Statistischen Landesamts der Anfangs- und Endbestand aufgrund eines Übertragungsfehlers um jeweils 37.000 DM zu hoch ausgewiesen ist.

Liegenschaftsvermögen

43. Nach Angaben des zuständigen Fachreferats beim HMdF konnte die Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzstand des Landes (Landesgrundbesitzverzeichnis gemäß § 86 LHO) nicht abgeschlossen werden. Zwar lagen am Ende des Jahres 1999 die Meldungen über die Flächenveränderungen für das Haushaltsjahr 1998 von allen Ressorts vor, jedoch waren noch Nacherhebungen und Plausibilitätsprüfungen notwendig.

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

44. Das Vermögen des Landes, soweit es aus Darlehen des Landeshaushalts und des Hessischen Investitionsfonds, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren besteht, betrug Ende des Jahres 1998 insgesamt 11.789.886.829,22 DM (Vorjahr 11.832.965.234,59 DM).

Im Verlauf des Hj. 1998 sind folgende Bestandsveränderungen eingetreten:

Übersicht 17

	Stand 31.12.1997 Mio. DM	Stand 31.12.1998 Mio. DM	Veränderungen zum Vorjahr in v.H.
Darlehen	10.864,4	10.821,2	- 0,40
davon entfallen auf:			
Förderung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohnungsbaus für Lan- desbedienstete	8.007,2	7.923,6	- 1,0
Landwirtschaftsförderung	288,7	270,2	- 6,4
Wirtschaftsförderungs-, Strukturverbesserungs- und Entwicklungshilfe	61,5	44,8	- 27,2
Darlehen für kulturelle Zwecke	373,7	364,8	- 2,4
Darlehen für sonstige Zwecke	2.133,2	2.217,7	4,0
Beteiligungen (Nennbetrag)	968,5	968,7	0,02
davon entfallen auf:			
Unternehmen in Form von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Vermö- gensgrp. 1200)	17,7	17,5	- 1,1
Unternehmen des privaten Rechts (Vermögensgrp. 12 01).	704,9	705,0	0
Unternehmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus (Vermögensgrp. 12010)	244,7	244,7	0
Unternehmen des privaten Rechts (i. S. d. § 26 LHO, Vermögensgrp. 1211)	1,3	1,6	23,1
Wertpapiere	0	0	-
insgesamt	11.833,0	11.789,9	- 0,4

Der deutliche Rückgang an Darlehen für Wirtschaftsförderungszwecke, Strukturverbesserungshilfen und Entwicklungshilfe von - 27,2 v.H. gegenüber dem Vorjahreswert ist im Wesentlichen auf die vollständige, vorzeitige Tilgung des Kredites der Messe- und Ausstellungs-GmbH Frankfurt am Main zurückzuführen. Zum Jahresende 1997 betragen die Verbindlichkeiten der Messe und Ausstellungs- GmbH Frankfurt am Main gegenüber dem Land noch 15,7 Mio. DM.

Bei den Beteiligungen ist darauf hinzuweisen, dass innerhalb der Vermögensgruppe 1200 (Beteiligungen an Unternehmen in der Form von juristischen Personen des öffentlichen Rechts) die Beteiligung an der Deutschen Genossenschaftsbank, Frankfurt am Main, in Höhe von 200.000 DM aufgegeben wurde.

Im Bereich der Vermögensgruppe 1201 (Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts) erwarb das Land eine Beteiligung an der Innovationsgesellschaft Darmstadt mbH, Darmstadt, in Höhe von 48.000 DM, sowie eine 2,44 prozentige Beteiligung (2.000 DM) an der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn.

Bei den Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts (kaufmännisch eingerichtete Betriebe i. S. d. § 26 LHO) wurde das Grundkapital der zu 100 v.H. dem Land gehörenden Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach/Ts. von 50.000 DM auf 350.000 DM aufgestockt.

Rechnungsprüfung 1998

45. Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Rechnungsprüfung 1998 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 Ab-

schluss des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung (vgl. Anlage) abgegeben.

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

46. Die in der Haushaltsrechnung 1998 nachgewiesenen Beträge stimmen mit Ausnahme der in der Anlage II ausgewiesenen (vgl. Tz. 42) 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 ZUM EINZELPLAN 03

Domänenverwaltung

(Kap. 03 34, ab Hj. 1999 Kap. 09 34)

Parlament und Landesregierung sollten entscheiden, ob die Aufgabenstellung der Domänenverwaltung noch mit den politischen Zielen übereinstimmt.

Die derzeitigen Aufgaben können von anderen mit ähnlichen Aufgaben betrauten Organisationseinheiten wahrgenommen werden.

47. Die Domänenverwaltung hat folgende Aufgaben:
- Verpachtung von Domänen sowie Bearbeitung der damit verbundenen Fischerei- und Jagdangelegenheiten und sonstigen Nutzungen,
 - Verpachtung von domänenfiskalischem Streubesitz, Verwaltung von selbstbewirtschaftetem Streubesitz sowie Bearbeitung der damit verbundenen Fischerei- und Jagdangelegenheiten und sonstigen Nutzungen,
 - Betreuung der selbstbewirtschafteten Staatsdomänen,
 - Grundstücksverkehr für die von Landesanstalten bewirtschafteten Domänen,
 - Verwaltung des Vermögens des Nassauischen Zentralstudienfonds (NZF) als Sonderaufgabe des Regierungspräsidiums (RP) Darmstadt.

Hinzu kommen bei einer weiter gehenden Auslegung die Staatsweingüter, der Betrieb der selbstbewirtschafteten Domänen und die von Landesanstalten bewirtschafteten Domänen. Diese Bereiche wurden jedoch aufgrund ihrer weitgehend selbständigen wirtschaftlichen Betätigung nicht in diese Untersuchung einbezogen.

Die Domänenverwaltung weist nach den lediglich auf der Basis der Haushaltsrechnungen ermittelten Zahlen in den Jahren 1995 bis 1997 einen Überschuss aus. Nach betriebswirtschaftlichen Berechnungen des Rechnungshofs ergibt sich für das Jahr 1995 eine Unterdeckung,

weil die Erlöse aus Grundstücksverkäufen zum Ausgleich der Aufwendungen in diesem Jahr zu gering ausfielen. Einen Überschuss kann die Domänenverwaltung nur ausweisen, wenn sie in ausreichendem Umfang Grundstücke verkauft.

Die Domänenverwaltung ist zumindest auf Teilgebieten mit einem Wirtschaftsbetrieb vergleichbar. Es war daher angebracht, dass sie im Rahmen des Reformprojektes "Hessische Verwaltung 2000" Überlegungen zur Messung ihres wirtschaftlichen Erfolges angestellt hat.

Diese Überlegungen umfassten offensichtlich nicht, wie in anderen Bereichen der Landesverwaltung eingeleitet, Versuche zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells. Die Domänenverwaltung hat sich auch aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof nicht angeregt gefühlt, wenigstens nachträglich erste Schritte zur Einführung von Teilen eines kaufmännischen Rechnungswesens vorzunehmen. Stattdessen erschöpft sich ihre Stellungnahme zur Prüfung durch den Rechnungshof in einer theoretischen Aussage zum Zusammenhang von Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Schwachstellenanalyse, die mit den allgemein gültigen Lehrmeinungen und den Vorgehensweisen in der Praxis allerdings nicht übereinstimmt. In ihrer Stellungnahme bemängelt die Verwaltung außerdem die vom Rechnungshof vorgenommene Zuordnung von Kosten, ohne selbst den Versuch unternommen zu haben, Kostenstellen zu bilden und somit eine Kostentransparenz herzustellen.

Selbst ohne die Aufstellung einer Bilanz und einer Gewinn- und Verlustrechnung ist deutlich zu erkennen, dass ausgewiesene Überschüsse nicht aus originärer betrieblicher Tätigkeit, sondern lediglich durch außerordentliche Erträge in Form von Grundstücksverkäufen zu Stande kommen.

Die nachfolgenden Alternativen für eine Neugestaltung der Domänenverwaltung berücksichtigen die Zielsetzungen der Reformkonzepte "Hessische Verwaltung 2000" auf der Basis der betriebswirtschaftlichen Berechnungen des Rechnungshofs.

48. Neben der Einnahmeerzielung sieht die Domänenverwaltung ihre Aufgabe vor allem in der Erfüllung der mit Besitz und Bewirtschaftung des Domänenvermögens verbundenen gesellschafts-, struktur-, agrar- und umweltpolitischen Ziele. Damit verbindet die Verwaltung

im Einzelnen eine Vorbildfunktion für landwirtschaftliche Betriebskonzepte, die Vorhaltung von Flächen für Natur- und Landschaftszwecke, die Stärkung des Pachtgedankens und Bereitstellung arrodierter Betriebe zur Förderung von Selbständigkeit. Die Verwaltung will diese Ziele mit einer Fläche von ca. 14.700 ha Domänengrundstücken erreichen. Das sind ca. 0,9 v.H. der gesamten land- und forstwirtschaftlich genutzten Fläche des Landes von ca. 1.660.000 ha. Diese politischen Ziele lassen sich durch entsprechende gesetzliche Regelungen auch erreichen, wenn das Land diese Grundstücksflächen nicht besitzt. Daher ist das Vorhalten des Domänenvermögens nicht eine unabdingbar vom Staat wahrzunehmende Aufgabe und käme für eine Privatisierung in Frage.

Im Hinblick auf die gegebene Kostensituation sollte daher die vollständige Veräußerung des Domänenbesitzes (selbstbewirtschaftete, verpachtete Domänen, Streubesitz) vorbehaltlos geprüft werden. Bei der Art und der Lage des Domänenbesitzes in Gebieten mit wirtschaftlich unterschiedlichen Strukturen werden sich zwangsläufig bei Teilen des Grundbesitzes Schwierigkeiten im Falle eines Verkaufes ergeben. Gleichwohl dürfte dieser Weg - wenn auch stufenweise über einen längeren Zeitraum - gangbar sein. Die zu erwartenden Erlöse könnten beispielsweise zum Schuldenabbau des Landes verwendet werden. Diese gewünschte Wirkung tritt allerdings nur ein, wenn dazu der politische Wille vorhanden ist.

49. Die Möglichkeit, die Wahrnehmung der Aufgaben flexibler gestalten zu können und Aufwendungen und Erträge in betriebswirtschaftlichem Sinne zu ermitteln, wäre durch eine andere Rechtsform, z.B. durch einen Betrieb nach § 26 LHO, gegeben. Auch das Ministerium hat diese Möglichkeit in Betracht gezogen. Als ein Eckpunkt eines Modells Eigenbetrieb nach § 26 LHO wird die Kostendeckung angesehen.

Bei einer Einrichtung als Eigenbetrieb müsste die Domänenverwaltung neben anderen Kostenbestandteilen vor allem auch die Personalkosten ausweisen, die in den Jahren 1995 bis 1997 über 3 Mio. DM jährlich betragen. Im Übrigen wären dabei die nicht genau feststellbaren, allerdings sehr hohen Verpflichtungen aus bisher unterbliebenen Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen noch nicht erfasst. Somit wird bei Berücksichtigung aller Kosten im Betrachtungszeitraum keine Kostendeckung durch betriebliche Tätigkeit erreicht. Eine Deckung der

Kosten oder die Erwirtschaftung eines Überschusses sind ohne außerordentliche Erträge aus den Grundstücksverkäufen nicht möglich.

Ein Landesbetrieb zur Verwaltung der Domänen müsste daher aus seinem Grundvermögen Jahr für Jahr Anteile veräußern, um zumindest eine Kostendeckung zu erreichen. Dabei wird unterstellt, dass aus den Erlösen für in Bauland umgewandelte landwirtschaftliche Grundstücke wiederum landwirtschaftliche Grundstücke erworben werden können. Liegt ein solcher Grundstückszugang nicht vor, träte ein permanenter Substanzverlust ein. Im Extremfall würde dies wie bei einer Privatisierung zu einem Ausverkauf des Grundbesitzes führen. Ohne Grundstücksverkäufe wären ständige Zuführungen von Mitteln aus dem Landeshaushalt an den Betrieb nach § 26 LHO zur Deckung der Ausgaben erforderlich. Die Bildung eines Eigenbetriebes nach § 26 LHO bringt daher keine ausreichenden Vorteile. Mit der flächendeckenden Einführung von Instrumenten wie Programmhaushalt, Budgetierung und Kostenrechnung bietet die Aufgabenübertragung auf einen Landesbetrieb keinen Vorteil mehr.

Ein in der Stellungnahme von der Verwaltung angestellter Vergleich mit den selbstbewirtschafteten Domänen und dem Landesbetrieb "Hessische Staatsweingüter" ist wegen der unterschiedlichen Aufgabenstruktur insoweit unangebracht.

50. Eine Kostensenkung ließe sich möglicherweise auch durch die Übertragung der Aufgaben der Verpachtung der Domänen und des Streubesitzes auf eine bestehende, privatrechtlich organisierte Einrichtung erreichen. Auch dadurch wäre noch eine zwar geringere, aber noch ausreichende staatliche Einflussnahme zu gewährleisten. Allerdings dürfte die Kosteneinsparung geringer ausfallen als bei einer Privatisierungsmaßnahme.

Eine geeignete Einrichtung zur Aufgabenübertragung könnte die Hessische Landgesellschaft (HLG) GmbH sein, deren Kapitalanteile sich zum größten Teil im Besitz des Landes befinden. Geschäftszweck dieser Gesellschaft ist die Durchführung von Siedlungs-, Agrarstrukturverbesserungs- und Landentwicklungsmaßnahmen. Die wesentlichen Tätigkeitsbereiche der Gesellschaft betreffen die ländliche Siedlung, alle Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserungen sowie Bodenbevorratung für agrarstrukturelle und öffentliche Zwecke.

Die Verwaltungskosten der Gesellschaft müssten niedriger liegen als die derzeitigen Kosten bei der Domänenverwaltung. Der Umfang der Kostenminderung sollte möglichst objektiv festgestellt werden. Bei dem anzustellenden Kostenvergleich wäre auch der bei der Landesverwaltung verbleibende Kontrollaufwand für einen künftigen Vermögensverwalter zu berücksichtigen.

Die im Falle der Verwaltung durch Dritte beim Land verbleibende Aufgabenstellung wie Vertragsgestaltung und –überwachung sowie die Betreuung der selbstbewirtschafteten Domänen und des selbstbewirtschafteten Streubesitzes könnte der Regionalentwicklungsverwaltung übertragen werden.

51. Zur Ausnutzung von Synergieeffekten bietet es sich kurzfristig am ehesten an, die Domänenverwaltung als eigenständigen Verwaltungszweig aufzulösen und die Aufgaben auf Organisationseinheiten zu übertragen, die bereits jetzt mit vergleichbaren Aufgaben betraut sind.

Die Zuständigkeiten für die Bereiche "Verpachtung der Domänen" und "Betreuung der selbstbewirtschafteten Domänen" könnten der Regionalentwicklungsverwaltung (Hessisches Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft - HLRL -/Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft - ÄRLL -), bei den ÄRLL evtl. auf Schwerpunktämter, übertragen werden. Beim Vergleich der Aufgabenstellung der Regionalentwicklungsverwaltung und der Domänenverwaltung ergeben sich vielfältige Übereinstimmungen, auch wenn die Regionalentwicklungsverwaltung bisher auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung nicht originär tätig war. Darüber hinaus ist diese Verwaltung zuständig für die von Landesanstalten bewirtschafteten Domänen.

Mit der Übertragung dieser Aufgaben müsste allerdings eine Kompetenzverlagerung in vertikaler Richtung einhergehen. Es sollte ein Großteil der Aufgaben, die derzeit noch dem Ministerium vorbehalten sind, auf den nachgeordneten Bereich übertragen werden.

Die Verwaltung des gesamten domänenfiskalischen Streubesitzes dagegen wäre der Forstverwaltung zu übertragen, da diese Aufgaben bereits jetzt auf der Ortsinstanz von den Forstämtern wahrgenommen werden.

52. Der NZF ist eine durch das Nassauische Schuledikt vom 29. März 1817 aus mehreren älteren Fonds zusammengeführte Vermögensmasse, die ursprünglich der Finanzierung des öffentlichen höheren Schulwesens diente. Die Verwaltung dieses Vermögens ist unabhängig von der Domänenverwaltung zu sehen. Diese Verwaltungstätigkeit obliegt nach § 31 des Schuledikts dem Land Hessen. Wegen der Sonderstellung des Vermögens ist es daher ohne Belang, welcher Organisationseinheit innerhalb der Landesregierung die Aufgabe übertragen ist.

Nach wie vor ungeklärt ist aber, ob das Land Hessen verpflichtet ist, diese Verwaltung ohne Kostenerstattung zu erbringen. Der Rechnungshof hatte diese Frage bereits in einer Prüfung im Jahre 1953 aufgeworfen und eine Kostenerstattung empfohlen. Bisher hat das Land auf die Erstattung der Verwaltungskosten verzichtet.

Das Land und in Verbindung damit die Kreise und Kommunen erfüllen, anders als zurzeit der Bildung des Fonds, dessen Aufgaben in vollem Umfange. Darüber hinaus ist auch die Landesregierung der Auffassung, dass keine ausdrückliche Vorschrift besteht, die Vermögensverwaltung ohne Kostenerstattung zu betreiben. Die Verwaltungskosten sollten daher aus den Erträgen des Fonds bezahlt werden. Diese Kosten, die derzeit jährlich ca. 200.000 DM betragen, wären der Staatskasse zuzuführen.

53. Die Domänenverwaltung setzt für ihre Aufgabenerfüllung ca. 25 Beschäftigte ein. Mit ausschließlich aufbau- und ablauforganisatorischen Ansätzen sind im Hinblick auf die bekannten Arbeitsmengen keine erheblichen Einsparungen zu erwarten.

Finanziell erhebliche Auswirkungen hat aber die Aufgabenstellung dieser Verwaltung. Darüber ist unter politischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten von Parlament und Regierung zu entscheiden. Davon sind letztendlich auch die organisatorische Lösung und die damit verbundenen Kosten abhängig. Der Zeitpunkt für derartige Untersuchungen ist auch deswegen günstig, weil die Landesregierung u.a. im Bereich der gesamten Landwirtschafts- und Forstverwaltung Überlegungen zu durchgreifenden Änderungen anstellt.

Verwaltung des Grundvermögens

(Kap. 03 63 - früher 09 63)

Der Leiter eines südhessischen Forstamts und sein Büroleiter haben nach den Feststellungen eines Rechnungsprüfungsamts vom November 1993 über acht Jahre lang die Nachberechnung von Dienstwohnungsvergütungen unterlassen. Der entstandene Schaden von rund 72.000 DM ist wegen Verjährung nur noch zum Teil durchsetzbar. Regressansprüche gegen die beiden Bediensteten wurden erst 1997 erhoben.

Das für Forsten zuständige Ministerium hat entgegen anders lautender Zusicherungen an den Rechnungshof erst nach Eintritt der Verfolgungsverjährung dafür Sorge getragen, dass ein Disziplinarverfahren gegen den seinerzeitigen Forstamtsleiter eingeleitet wurde, das zwangsläufig ins Leere führen musste.

54. Nach den Hessischen Dienstwohnungsvorschriften sind die Mietwerte einer Landeswohnung beim Einzug oder Wechsel des Dienstwohnungsinhabers oder der Dienstwohnungsinhaberin, beim Eintritt mietwertändernder Umstände, spätestens jedoch alle drei Jahre (vor 1995 alle fünf Jahre) zu überprüfen. Im Bereich der Forstverwaltung stellt die Oberfinanzdirektion den Mietwert fest, teilt ihn dem zuständigen Regierungspräsidium mit, und dieses weist die Forstämter als hausverwaltende Behörden an, die festgesetzten Dienstwohnungsvergütungen oder Mietzinsen für Landesmietwohnungen von den Wohnungsinhabern zu erheben.

Der Leiter eines südhessischen Forstamts und sein Büroleiter kamen den Verfügungen des Regierungspräsidiums nicht in gebotenen Maße nach. Aufgrund der Prüfung eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamts im Jahr 1993 wurde u.a. Folgendes beanstandet:

- Bei sieben Dienstwohnungen und einer landeseigenen Mietwohnung hatten sich Nachforderungen von rd. 72.000 DM summiert.

- In einem Fall war über acht Jahre (seit 1986) keine Anpassung der Dienstwohnungsvergütung erfolgt. Allein in diesem Einzelfall waren Rückstände von rd. 29.000 DM aufgelaufen.
- Beim Bezug einer Dienstwohnung war, von der Forstamtsleitung unbemerkt, ab 1. Dezember 1990 über 26 Monate lang keine Dienstwohnungsvergütung berechnet worden.
- Dem Forstamtsleiter war, obwohl ihm die Verfügung des Regierungspräsidiums vom Oktober 1991 zur Neufestsetzung der Mieten vorgelegen hatte, nicht aufgefallen, dass die Höhe der monatlichen Mietabbuchungen für seine eigene Dienstwohnung vom 1. Juli 1986 bis zum Zeitpunkt der Prüfung unverändert blieb.

Am 21. Dezember 1993 berichtete der Forstamtsleiter seiner vorgesetzten Dienstbehörde von den Versäumnissen in seinem Amt. Die zögerlich vorgenommene Nachberechnung der Dienstwohnungsvergütungen erforderte ein weiteres halbes Jahr. Fünf der betroffenen Forstamtsbediensteten klagten gegen die Nachberechnungen der Dienstwohnungsvergütungen vor Verwaltungsgerichten. Dabei führte ein Betroffener an, er habe bereits zweieinhalb Jahre lang erfolglos das Forstamt wiederholt mündlich aufgefordert, eine entsprechende Herleitung seiner festzusetzenden Dienstwohnungsvergütung vorzunehmen. Die Verwaltungsgerichtsverfahren endeten 1996 mit einem Vergleich, in dem das Land von der weiteren Verfolgung der vor dem 1. Januar 1989 begründeten Forderungen absah.

Der Rechnungshof, der durch das Rechnungsprüfungsamt am 1. November 1993 über den Sachverhalt informiert worden war, musste feststellen, dass das Forstamt zahlreiche Nachfragen des Rechnungsprüfungsamts, wenn überhaupt, dann nur unvollständig und mit unvertretbarem Zeitverzug beantwortete, und schaltete sich mit Schreiben vom 13. Oktober 1995 an das damalige Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz ein, bat, der Angelegenheit in gebotener Weise nachzugehen und wies darauf hin, dass für ihn die Einleitung dienstrechtlicher Maßnahmen und die Geltendmachung etwaiger Regressansprüche gegen die verantwortlichen Forstbediensteten von besonderer Bedeutung seien.

Auf der Grundlage eines Berichts des Regierungspräsidiums vom 8. Dezember 1995 antwortete das Ministerium dem Rechnungshof am

2. Januar 1996, das Regierungspräsidium werde, um mögliche Konflikte mit Verjährungsfristen auszuschließen, jetzt umgehend Disziplinarmaßnahmen gegen den Büroleiter und den damals zuständigen Forstamtsleiter einleiten und Regressansprüche dem Grunde nach erheben. Am 5. Februar 1996 übersandte das Regierungspräsidium, ohne disziplinar- und regressrechtliche Schritte eingeleitet zu haben, die den ehemaligen Forstamtsleiter betreffenden Akten an ein anderes Regierungspräsidium, bei dem dieser seit 1. Juli 1994 als Dezernent tätig ist und stellte anheim, eben so wie es im Fall des Büroleiters geschehen sei, disziplinarische Vorermittlungen auch gegen den seinerzeitigen Forstamtsleiter einzuleiten. Spätestens durch ein am 7. März 1996 eingegangenes persönliches Schreiben war der Leiter der Forstabteilung des Regierungspräsidiums über die disziplinarrechtliche Problematik unterrichtet.

Auf Nachfrage des Rechnungshofs teilte das Ministerium am 15. Juli 1996 mit, dass gegen den früheren Forstamtsleiter durch das nunmehr zuständige Regierungspräsidium entsprechende Schritte (Hessische Disziplinarordnung - HDO, Hessisches Beamtengesetz - HBG) eingeleitet würden. Am 18. Juni 1997 informierte das Ministerium den Rechnungshof darüber, dass die Zuständigkeit für die Behandlung der Regressverfahren im Einvernehmen aller Beteiligten auf das für den Büroleiter zuständige Regierungspräsidium mit Erlass vom 20. August 1996 aus Zweckmäßigkeitsgründen übergegangen sei. Tatsächlich wurden am 22. August 1997 gegen den Büroleiter in Höhe von 12.130,54 DM und am 8. September 1997 gegen den Forstamtsleiter in Höhe von 24.261,08 DM per Leistungsbescheid Regressansprüche geltend gemacht, die noch gerichtsanhängig sind.

Der Leiter der Forstabteilung im Regierungspräsidium lehnte es ausweislich der Akten am 14. Oktober 1996 schriftlich ab, gegen den ehemaligen Forstamtsleiter ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Diese Entscheidung gab das Ministerium dem Rechnungshof mit Schreiben vom 13. August 1997 bekannt. Das Ministerium will von dieser Entscheidung selbst erst am 21. Juli 1997 informiert worden sein. Mit Erlass vom 7. November 1997 wies das Ministerium das Regierungspräsidium an, nunmehr Vorermittlungen gegen den ehemaligen Forstamtsleiter einzuleiten. Das Regierungspräsidium kam dieser Aufforderung am 9. Dezember 1997 nach, die Anhörung fand am 13. März 1998 statt. Mit Verfügung vom 16. Februar 1999 wurde das Diszipli-

narverfahren, trotz eindeutiger Feststellungen, dass das Verhalten des beschuldigten Beamten als fahrlässige Dienstpflichtverletzung zu bewerten sei, eingestellt, da eine Disziplinarmaßnahme wegen Eintritts der Verfolgungsverjährung gemäß § 4 Abs. 1 HDO nicht mehr verhängt werden könne.

§ 4 Abs. 2 HDO lautet: "Sind seit einem Dienstvergehen, das höchstens die Versetzung in ein Amt der selben Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt oder eine Kürzung des Ruhegehalts gerechtfertigt hätte, mehr als drei Jahre verstrichen, so ist eine Verfolgung nicht mehr zulässig." Der Eintritt der Verfolgungsverjährung wurde offenbar zum 21. Dezember 1996 angenommen, drei Jahre nach Absendung des Berichts des beschuldigten Beamten an die seinerzeit zuständige obere Forstbehörde über die Mängel in seinem Forstamt.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof am 26. Juli 1999 mitgeteilt, dass es die Behandlung des dienstrechtlichen Verfahrens als nicht zufrieden stellend ansehe. Es habe den Eindruck, als ob das Aufeinanderverlassen der beteiligten Behörden über die Weitergabe von Schriftstücken und Informationen beim nunmehr zuständigen Regierungspräsidium zu einem Defizit geführt habe. Andererseits müsse sich das Regierungspräsidium den Vorwurf gefallen lassen, spätestens durch das Schreiben vom 7. März 1996 über die Unregelmäßigkeiten im Forstamt unterrichtet gewesen und nicht dienstrechtlich tätig geworden zu sein.

Weitere Konsequenzen hat das Ministerium nicht gezogen.

Der Rechnungshof hat auch von dem mitgesandten Erlass des Ministeriums an das Regierungspräsidium vom Juli 1999 Kenntnis genommen. Er teilt die Auffassung, dass die "Verfristung" nach § 4 Abs. 2 HDO bei sorgfältiger Bearbeitung vermeidbar gewesen sei, bezieht in diese Einschätzung jedoch nicht nur Versäumnisse und Fehlentscheidungen der beteiligten Regierungspräsidien ein, sondern hat beim Ministerium wiederholt nachgefragt, ob von dort aus das Notwendige zur Durchsetzung von Disziplinar- und Regressansprüchen gegen die beiden verantwortlichen Forstbediensteten getan worden sei. Zu dieser Frage sah sich der Rechnungshof vor dem Hintergrund veranlasst, dass

- der Rechnungshof das Ministerium um Erledigung gebeten hatte;

- das Ministerium selbst - zu Recht - die Verjährungsproblematik ins Spiel gebracht hatte und wohl auch zeitlich einzuordnen wusste;
- das Ministerium dem Rechnungshof vor Ablauf der Verfolgungsverjährung zwei Mal die Einleitung disziplinarischer Schritte gegen den ehemaligen Forstamtsleiter zugesagt hatte;
- vor Eintritt der Verfolgungsverjährung nach Aktenlage eine erkennbar wirksame Dienstaufsichtsmaßnahme gegenüber den beteiligten Regierungspräsidien nicht feststellbar ist;
- das Ministerium schließlich als oberste Dienstaufsichtsbehörde jederzeit in der Lage gewesen wäre, das Verfahren an sich zu ziehen und selbst ein Disziplinarverfahren einzuleiten.

Das Ministerium hat sich zu der Problematik in einem von einem Referenten gezeichneten "Dreizeiler" am 29. Oktober 1999 wie folgt geäußert: "Von einer weiteren Stellungnahme möchten wir absehen. Wir sind der Auffassung, nichts versäumt zu haben, um die Disziplinar- und Regressverfahren durchzusetzen. Die Regressverfahren sind noch vor Gericht anhängig."

Der Rechnungshof kann sich mit der Stellungnahme nicht einverstanden erklären. Es liegt der Verdacht nahe, dass während des Schriftwechsels mit dem Ministerium und dem Regierungspräsidium weitere Amtspflichten verletzt worden sind.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

Ausfall von Unterrichtsstunden an öffentlichen Schulen in Hessen im Schuljahr 1996/97

(Kap. 04 ..)

Im Schuljahr 1996/97 fielen an überprüften öffentlichen Schulen in Hessen zwischen 2,1 v.H. (Sonderschulen) und 4,6 v.H. (Berufliche Schulen) der Unterrichtsstunden aus; ohne Berücksichtigung der Vertretungsstunden zwischen 6,8 v.H. (Gymnasien) und über 10 v.H. (Berufliche Schulen).

Mehr als 18 v.H. der ausgefallenen Unterrichtsstunden an Beruflichen Schulen sind auf Fortbildungen der Lehrkräfte zurückzuführen.

Arbeitsunfähigkeitsnachweise werden selbst bei häufigeren kurzzeitigen Erkrankungen regelmäßig nicht verlangt.

Vertretungspläne, Abwesenheitslisten, Dienstbefreiungsblätter, Krankheitsblätter und Krankenzustatistiken wurden von den überprüften Schulen teilweise unvollständig und nicht mit der gebotenen Sorgfalt geführt und aufbewahrt.

55. Im Auftrag des Hessischen Rechnungshofs haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter den Unterrichtsausfall (ohne strukturelle Gründe) stichprobenweise an den öffentlichen Schulen in Hessen geprüft, die ermittelten Daten wurden auf ein Kalenderjahr (= 40 Schulwochen) hochgerechnet.

Zu den Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vom 8. Juni 1999 hat sich das Hessische Kultusministerium (HKM) mit Schreiben vom 19. Oktober 1999 geäußert. Obwohl das HKM das methodische Vorgehen des Rechnungshofs kritisierte, räumte es ein, dass die vom Rechnungshof vorgelegten Zahlen einer Plausibilitätsprüfung standhalten. Die Untersuchungsergebnisse des Rechnungshofs weichen im

Ergebnis nur unwesentlich von den vom HKM ebenfalls durchgeführten Erhebungen ab.

56. Bei der Ermittlung des Unterrichtsausfalls wurde festgestellt, dass die erforderlichen Unterlagen, wie z.B. Vertretungspläne, Abwesenheitslisten, Dienstbefreiungsblätter, Krankheitsblätter und Krankenstatistiken von den überprüften Schulen teilweise unvollständig und nicht mit der gebotenen Sorgfalt geführt und aufbewahrt werden.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass Unterlagen über die Gründe des Unterrichtsausfalls und über Vertretungsstunden von den Schulen und Schulämtern aufbereitet und für einen bestimmten Zeitraum aufbewahrt werden.

57. An den überprüften Schulen fielen, nach Schularten getrennt, folgende Unterrichtsstunden aus:

Tabelle A: Unterrichtsausfall nach Schulformen

Schulform	Fehlstunden in v.H.	Ausfallstunden in v.H.
Grund-, Haupt- und Realschule (GHR-S)	6,8	3,2
Gesamtschule (Ges.-S)	9,7	3,6
Gymnasium (Gym.)	6,8	4,1
Sonderschule (Son.-S)	8,3	2,6
Berufliche Schule (Ber.-S)	10,2	4,6

83,7 v.H. der Fehlstunden entfallen auf kurzzeitige Erkrankungen (d.h. Erkrankungen bis zu drei Tagen), längere Erkrankungen sowie Fortbildungen. Im Einzelnen ergibt sich hier folgendes Bild:

Tabelle B: Unterrichtsausfall nach Ursache

Schulform	kurzzeitige Erkrankung in v.H.	längere Erkrankung in v.H.	Fortbildung in v.H.
GHR-S	30,6	49,4	9,5
Ges.-S	28,5	42,2	9,7
Gym.	32,9	34,5	15,8
Son.-S	24,4	53,6	7,0
Ber.-S	20,3	44,5	18,3

58. Bei den Erhebungen wurde ferner festgestellt, dass die Schulleitungen selbst bei häufigeren kurzzeitigen Erkrankungen einer Lehrkraft grundsätzlich auf die Vorlage einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung verzichten.

Die tarifvertraglichen und beamtenrechtlichen Bestimmungen lassen zu, dass insbesondere in Fällen häufigerer kurzzeitiger Erkrankungen die Vorlage ärztlicher Atteste verlangt werden kann. Um Missbrauch vorzubeugen, fordert der Rechnungshof, dies in geeigneten Fällen umzusetzen. Auch sollte in besonders gelagerten Fällen auf der Vorlage von amtsärztlichen Bescheinigungen bestanden werden.

59. Wie in Tabelle B dargelegt, sind je nach Schultyp bis zu 15,8 v.H. (Gymnasium) bzw. 18,3 v.H. (Berufliche Schulen) der Fehlstunden durch Fortbildungen des Lehrkörpers verursacht.

Dies veranlasst den Rechnungshof zu der Forderung, Fortbildungsveranstaltungen noch stärker als bisher in die unterrichtsfreie Zeit zu legen.

60. Der HKM berichtet in seiner Antwort auf die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs u.a.:

"Das Hessische Kultusministerium arbeitet derzeit an einem Konzept, in welcher Weise die von der Landesregierung für Vertretungsverträge bereitgestellten Mittel effektiv und flexibel genutzt werden können. Weiterhin steht die Publikation einer Handreichung zum Umgang mit Unterrichtsausfall und Vertretungsunterricht bevor, die darauf abzielt,

die Gestaltung dieses Feldes im Bewusstsein der Schulgemeinde als übergreifende, gemeinsame Aufgabe zu verankern.

Die oben aufgeführte Handreichung geht somit auf die Hinweise des Rechnungshofes ein. Andere Bereiche, wie die Terminierung von Konferenzen, Betriebsausflügen etc. außerhalb der Unterrichtszeit, sind bereits erlasslich geregelt. Hier wird die Schulaufsicht im Zweifelsfall tätig werden."

Der Rechnungshof begrüßt die bereits eingeleiteten Maßnahmen. Er hält aber eine nachhaltige Verfolgung der Problematik der Abwesenheit von Lehrkräften und des Unterrichtsausfalls für unabdingbar, zumal dadurch nicht unerhebliche Landesmittel eingespart werden könnten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

Sicherheitsdienste bei den Justizbehörden

(Kap. 05 04)

Eine vom Rechnungshof vorgeschlagene Neuorganisation des Justizwachtmeisterdienstes bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften könnte beträchtliche Kosten einsparen.

Krankheitsbedingte Ausfälle im Justizwachtmeisterdienst belasten den Justizhaushalt in hohem Maße. Obwohl der Rechnungshof dies beanstandet hat, sind ausreichende Gegenmaßnahmen nicht ergriffen worden.

61. Bei den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften in Hessen sind 452 Planstellen für Justizwachtmeister ausgebracht. Sie verursachen Personalkosten⁷ von knapp 31.000.000 DM.

Die Justizwachtmeister haben hoheitliche Sicherheitsaufgaben (Sitzungs-, Vorführungs-, Sicherheits- und Ordnungsdienst) sowie weitere Aufgaben des Außendienstes (Zustellungen, Beförderung von Postsendungen, Fahrdienste) und des Innendienstes (Aktentransport, Pforten- und Telefondienste, Tätigkeiten auf der Poststelle, sonstige Hilfsdienste). Darüber hinaus übt ein Teil von ihnen die Funktion eines Hausmeisters oder Hausarbeiters aus. Der Anteil aller nicht hoheitlichen, einfachen Verwaltungsdienste beläuft sich auf 40 v.H. der Gesamttätigkeit der Justizwachtmeister.

Seit dem Jahr 1996 setzt das Ministerium, veranlasst durch ein bundesweit erhöhtes Sicherheitsbedürfnis innerhalb der Justiz, ein neues Sicherheitskonzept um. In erheblichem Umfang wurden zusätzliche bauliche und technische Sicherheitsvorkehrungen getroffen. Daneben wurden die Besucherkontrollen in den Justizgebäuden verstärkt. Das erfordert einen höheren Personaleinsatz, der durch die vorhandenen

⁷ Errechnet nach der Personalkostentabelle für die Kostenberechnung in der Verwaltung für das Jahr 1997 - ohne Arbeitsplatzkosten.

Justizwachtmeister mit ihrem bisherigen Aufgabenzuschnitt nicht abgedeckt werden kann. Deshalb wurden und werden ergänzend externe Sicherheitskräfte eingesetzt.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die nicht hoheitlichen, einfachen Verwaltungstätigkeiten im Laufe der Zeit auf Angestellte oder Arbeiter zu übertragen. Des Weiteren hat er angeregt, die Arbeitsvorgänge "Aktentransport" zu straffen und Fahrdienste zu zentralisieren, um auch auf diese Weise Personal sinnvoller einsetzen zu können. Dadurch würden Personal- und Sachkosten eingespart. Im Umfang der Beschäftigung von Angestellten und Arbeitern könnte entweder auf Justizwachtmeisterstellen verzichtet werden oder stünden die von den genannten Aufgaben befreiten Justizwachtmeister für Sicherheitsaufgaben zur Verfügung. Würden sie vermehrt im Sicherheitsbereich eingesetzt, ersparte dies insoweit zusätzlichen Personalbedarf, namentlich die Inanspruchnahme externer Sicherheitskräfte.

Folgende Modellrechnung zeigt das durch die Einbindung von Angestellten und Arbeitern letztendlich erzielbare Einsparpotential:

Derzeitige Situation	
Gesamtzahl der Justizwachtmeister	Personalkosten pro Jahr
Besoldungsgruppe A 3 76	4.742.172 DM
Besoldungsgruppe A 4 27	1.750.869 DM
Besoldungsgruppe A 5 288	19.196.064 DM
Besoldungsgruppe A 6 75	5.250.750 DM
466	Personalkosten bisher 30.939.855 DM

Bei Übertragung von 40 v.H. der Aufgaben auf Angestellte/Arbeiter					
Personalstruktur			Personalkosten pro Jahr ⁸		
Justizwachtmeister	Angestellte./Arbeiter		Justizwachtmeister	Angestellte./Arbeiter	zusammen
A 3 46	LGr. 3	30	2.870.262 DM	1.833.930 DM	4.704.192 DM
A 4 16	LGr. 4a	11	1.037.552 DM	695.200 DM	1.732.752 DM
A 5 173	VGr. VIII	115	11.530.969 DM	6.290.155 DM	17.821.124 DM
A 6 45	VGr. VII	30	3.150.450 DM	1.803.000 DM	4.953.450 DM
280	186		18.589.233 DM	10.622.285 DM	29.211.518 DM
			Personalkosten nach Neuorganisation 29.211.518 DM		

Die einzusparenden Personalkosten von etwa 1.700.000 DM erhöhten sich noch um knapp 100.000 DM⁹ Sachkosten wegen entfallender Dienstkleidungszuschüsse für Justizwachtmeister .

Das Ministerium teilt die Feststellung des Rechnungshofs, dass die Justizwachtmeister zu 40 v.H. die geschilderten nicht hoheitlichen, einfachen Verwaltungsarbeiten ausüben. Es will auch den Anregungen nachgehen, bestimmte Arbeitsvorgänge zu straffen und zu zentralisieren. Den Überlegungen für eine Neuorganisation der Aufgaben der Justizwachtmeister vermag es aber nicht zu folgen. Die errechneten Einsparungen sieht es als "theoretisch" an und meint, sie verringerten "das für den Einsatz in sicherheitsrelevanten Bereichen zur Verfügung stehende Personal nachhaltig".

Im Einzelnen führt es aus: "Bei kleineren Gerichten und Behörden" stünde nach einer Reduzierung des Justizwachtmeisteranteils auf 60 v.H. "wegen anderweitiger ... Inanspruchnahme in sicherheitsrelevanten Bereichen, Urlaub und Krankheit nicht mehr genügend Justizwachtmeisterpersonal zur Verfügung". "Bei größeren Gerichten/Behörden ginge", "da (deren) Justizwachtmeister-Personal ... regelmäßig zur Verstärkung des Justizwachtmeister-Dienstes an kleineren Gerichten herangezogen" werde, "ein hohes Maß an Flexibilität verloren".

⁸ Die Personalkosten wurden errechnet nach der Personalkostentabelle für die Kostenberechnung in der Verwaltung für das Jahr 1997 – ohne Arbeitsplatzkosten – multipliziert mit der jeweiligen Zahl der Justizwachtmeister oder Angestellten/ Arbeiter in den entsprechenden Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppen.

⁹ Ausgehend von 186 Bediensteten, die keine hoheitlichen Aufgaben mehr erledigen und deshalb keine Dienstkleidung benötigen. Der Dienstkleidungszuschuss beträgt pro Mitarbeiter jährlich 520 DM.

Diese Darlegungen überzeugen den Rechnungshof nicht und werden seinem Anliegen auch nicht gerecht. Es geht ihm keineswegs darum, ohne Rücksicht auf sachliche Notwendigkeiten Justizwachtmeisterplanstellen abzubauen. Selbstverständlich sollten so viele Justizwachtmeister vorhanden sein, wie aus Sicherheitsgründen benötigt werden. Genau deshalb will der Rechnungshof die Anzahl der Justizwachtmeister zukünftig nicht mehr am Umfang von Aktenumlauf und Posteingang, sondern an Sicherheitsnotwendigkeiten orientiert sehen. Und eben deshalb gäbe es nach dem Vorschlag der Rechnungshofs zukünftig im Sicherheitsbereich mehr Justizwachtmeister als bisher. Die vom Ministerium geschilderten Probleme würden, folgte man dem Rechnungshof, also nicht verschärft, sondern vermindert. Soweit eine Umstrukturierung der Aufgaben stattfände, könnten Neubesetzungen und die Beschäftigung externer Sicherheitskräfte vermieden werden. Darin liegt - es ist oben ausgeführt - ein wichtiger Teil des Einspareffekts. Bei 40 v.H. anderweitigen Aufgaben kann aber auch davon ausgegangen werden, dass sich selbst unter Berücksichtigung aller Sicherheitsinteressen ein Teil der Justizwachtmeisterplanstellen als nicht mehr erforderlich erweisen würde. Dieser Teil sollte unter Nutzung der Fluktuation allmählich wegfallen.

62. Dem Rechnungshof ist aufgefallen, dass die Justizwachtmeister ungewöhnlich häufig erkranken. Er hat deshalb bei fast drei Viertel aller Justizbehörden in Hessen die krankheitsbedingten Ausfälle im Jahr 1997 erhoben. Dabei musste er feststellen, dass in die Prüfung eingegangene 324 Justizwachtmeister mit einer Sollarbeitszeit von 71.280 Arbeitstagen an 9.579 Arbeitstagen wegen Erkrankung nicht gearbeitet haben. Das bedeutet auf der Grundlage von 220 Arbeitstagen pro Person und Jahr für 1997 einen rechnerischen Ausfall von 43 Justizwachtmeistern oder einen Ausfall von 13,4 v.H. der Sollarbeitszeit. Finanziell macht es eine Personalkostenbelastung von mindestens 2,8 Mio. DM aus¹⁰.

Angesicht der Tatsache, dass die Feststellungen des Rechnungshofs sich mit 324 auf etwa drei Viertel aller (452) Justizwachtmeisterplanstellen beziehen, ist das Gesamtausmaß der Erkrankungen entsprechend höher. Es veranlasst den Rechnungshof zu beanstanden, dass die Mehrheit der Justizbehörden die Krankheitszeiten nicht in irgend-

¹⁰ Ausgehend vom Mittel der Besoldungsgruppen A 3 bis A 6 und 43 Stellen.

einer Weise auflistet und dass nicht gezielte Schritte zur Eindämmung der hohen Erkrankungsrate ergriffen werden. So finden Maßnahmen der Mitarbeiterführung, wie sie in der freien Wirtschaft üblich sind, etwa zeitnahe Prüfung der Arbeits-/Dienstfähigkeit, Personalgespräche nach Rückkehr der genesenen Bediensteten, arbeitsmedizinische Betreuung, besondere Motivationsanreize - wenn überhaupt - nur selten statt.

Der Rechnungshof hat dringend geraten, geeignete Massnahmen zur Senkung der Krankheitsrate zu ergreifen. Dazu gehört zunächst, dass die Fehlzeiten besser überwacht werden. Außerdem sollte die Überprüfung der Dienstfähigkeit durch Amtsärzte nicht eine nur theoretische Möglichkeit sein, sondern bei häufigen "Kurzeiterkrankungen" ebenso wie bei "Dauererkrankungen" regelmäßig angeordnet werden. Wichtig ist aber auch eine intensivere Personalbetreuung durch Mitarbeitergespräche. Schließlich hat der Rechnungshof den Eindruck, dass die Befassung mit den allzu einfachen Verwaltungsarbeiten ebenfalls etwas mit der Krankheitsrate zu tun hat. Deshalb erscheint es ihm angezeigt, auch in dieser Richtung nach Ursachen zu forschen.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshof zu den krankheitsbedingten Ausfällen lediglich mit der Ankündigung beantwortet, es werde "die Mittelbehörden unverzüglich bitten, eine entsprechende Rundverfügung zu erlassen und (ihm) zukünftig über die Entwicklung der Krankheitstage im Bereich des Justizwachtmeisterdienstes einmal jährlich zu berichten".

Dies hält der Rechnungshof angesichts der organisatorischen und finanziellen Bedeutung des Phänomens für nicht ausreichend.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Programm für ländliche Regionalentwicklung

(Kap. 07 04 ATG 77)

Eine Gemeinde hat im Zusammenspiel mit Amt für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ARLL), Architekturbüro und Baufirmen die fristgerechte Verwendung zu früh abgerufener Fördermittel aus dem Programm für ländliche Regionalentwicklung durch Scheinrechnungen nachgewiesen, um Zinszahlungen zu vermeiden.

Die vom Fachministerium getroffenen Maßnahmen zur Korrektur dieses Falles sind nicht ausreichend.

63. Die Landesregierung hat seit dem Hj. 1992 mit dem Programm für ländliche Regionalentwicklung - zusätzlich zu den Dorferneuerungsprogrammen - ein weiteres Förderinstrument zur Verminderung von Benachteiligungen in der Entwicklung einzelner Landesteile und strukturschwächerer ländlicher Räume geschaffen. Die verwaltungstechnische Abwicklung des Regionalentwicklungsprogramms ist, ebenso wie die Dorferneuerungsprogramme, den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft übertragen. Als Ergebnis der in 1998 durchgeführten Prüfung des Programms für ländliche Regionalentwicklung stellte der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 22. Januar 1999 die gleichen erheblichen formalen Mängel fest, die er bereits bei früheren Prüfungen der Dorferneuerungsprogramme (Bemerkungen 1986, 1990 und zuletzt 1995) gerügt hatte und die nach den Antworten des Fachministeriums insoweit als ausgeräumt gelten:
- unzureichende Überwachung der vorgegebenen Verwendungsfristen
 - vorzeitige Auszahlung der Zuwendungsmittel
 - mangelnde Folgerungen aus vorzeitigem Maßnahmebeginn

- fehlende Kontrolle von Planungsvorgaben bzw. Auflagen und Nebenbestimmungen
- nicht zeit- und sachgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise
- fehlende oder unzureichende Prüfung der Erfüllung der Zuwendungsvoraussetzungen durch die Bewilligungsbehörden.

64. Eine Gemeinde hatte für den Neu- bzw. Umbau des Dorfgemeinschaftshauses am 20. August 1995 beim zuständigen ARLL eine Zuwendung in Höhe von 452.200 DM aus dem Programm für ländliche Regionalentwicklung beantragt. Die Zuwendung wurde nach mehrmaligen Modifikationen mit Bescheid vom 5. Oktober 1995 bei einem Investitionsvolumen von 2,26 Mio. DM und zuwendungsfähigen Kosten von 680.000 DM in Höhe von 476.000 DM (Förderquote 70 v.H.) bewilligt. Entgegen der Ursprungsplanung, bei der die zuwendungsfähigen Kosten auf den Neubau bzw. teilweisen Umbau sozialer und kultureller Funktionsbereiche des Dorfgemeinschaftshauses abgestellt waren, wurden sie im Rahmen des Bescheides vom 5. Oktober 1995 auf frühzeitig anfallende Gewerke (Erd-, Maurer- und Betonarbeiten - EMB, Zimmererarbeiten, Dachdecker- und Schreinerarbeiten) ausgerichtet, ohne diese Änderung in den Akten näher zu vermerken. Das von der Gemeinde beauftragte Architekturbüro teilte dem ARLL am 5. Oktober 1995 mit, dass je nach Baufortschritt und der winterlichen Witterung die Gemeinde bestrebt sei, bis zum 19. Februar 1996 die Gewerke zu vergeben, durchführen zu lassen und abzurechnen. Nach einer Aufforderung des ARLL zur Vorlage von Rechnungsbelegen am 6. November 1995 teilte die Gemeinde am 15. November 1995 mit, dass dies noch nicht möglich sei, mit der Vergabe der Aufträge könne in Kürze gerechnet werden. Ungeachtet dieser Erklärung und ungeachtet des einsetzenden Winters zahlte das ARLL am 12. Dezember 1995 der Gemeinde auf ihren Antrag die Zuwendung in voller Höhe aus.

Als Nachweis der fristgerechten Zwischenverwendung der Zuwendung legte die Gemeinde am 14. Mai 1996 neben zwei Abschlagsrechnungen für Erdarbeiten über zusammen 46.500 DM die in der nachfolgenden Übersicht aufgeführten vier Rechnungen (Vorauszahlungen) gleichen Ausstellungsdatums vor, die vom Architekturbüro generell um 10 v.H. gekürzt wurden (bei dem EMB-Gewerk unter weiterem Abzug der bereits geleisteten Vorauszahlungen).

Gewerk	Rechnung		Bestätigung des Architekten		Bankbürgschaft		Vereinbarter Baubeginn
	vom	Betrag	am	Betrag	vom	Betrag	
EMB-Arbeiten	19.02.96	400.000	19.02.96	313.500	08.03.96	313.500	23.10.95
Schreinerarbeiten	19.02.96	115.000	19.02.96	103.500	08.03.96	103.500	09.04.96
Dachdeckerarbeiten	19.02.96	105.066	19.02.96	94.500	14.03.96	94.500	09.04.96
Zimmererarbeiten	19.02.96	86.710	19.02.96	77.400	11.03.96	77.400	25.03.96

In Höhe der vom Architekten bestätigten Beträge zahlte die Gemeinde die Rechnungen, nachdem die Baufirmen in entsprechender Höhe Bankbürgschaften vorgelegt hatten.

Die Rechnungen vom 19. Februar 1996 spiegeln in keinem Fall den aktuellen Stand der Bauarbeiten wider. Nach den entsprechenden Bauverträgen war der Beginn der Schreiner-, Dachdecker- und Zimmererarbeiten zu einem späteren Zeitpunkt vereinbart. Der Absicherung durch Bürgschaften hätte es für den Fall, dass die Bauarbeiten tatsächlich geleistet worden wären, nicht bedurft. Die Einholung der Bürgschaften wird höchstens durch die hohen Vorauszahlungen erklärbar.

Ein bezeichnendes Licht auf die ungewöhnliche Vorgehensweise wirft ein Schreiben des Architekturbüros vom 13. März 1996, in dem der Gemeinde nahe gelegt wird, der Schreinerfirma (die in einer Position irrtümlicherweise nicht auskömmlich angeboten hatte) gegebenenfalls ein "Bonbon" anzubieten, "indem Sie auf die Bankbürgschaftsvorauszahlung hinweisen, die Sie als Bauherr der beauftragten Firma als zinsloses Darlehen gewähren. Bei einem Zinssatz von 8 v.H. und einer Laufzeit von 6 Monaten ergibt sich ein Zinsgewinn von 4.140 DM für den Unternehmer".

Die Richtigkeit der Belege und damit der erbrachten Leistungen wurde vom Bürgermeister der Gemeinde am 14. Mai 1996 mit Dienstsiegel bestätigt.

Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die zahlreichen haushaltsrechtlichen Verstöße und das offensichtlich kollusive Zusammenwir-

ken zwischen den Beteiligten das Fachministerium gebeten, die gesamte Fördermaßnahme einer umfassenden fachaufsichtlichen Prüfung zu unterziehen und die erforderlichen Konsequenzen einzuleiten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hat in seiner Antwort vom 10. September 1999 den dargelegten Verfahrensablauf bestätigt. In der Umschichtung der zuwendungsfähigen Kosten auf früh anfallende Kosten des Rohbaustadiums sieht es berechtigten Anlass zur Kritik. Es bestehe Konsens, dass die Rechnungsstellung über "bereits geleistete Arbeiten" falsch gewesen sei und den örtlichen Gegebenheiten nicht entsprochen habe. Das Ministerium räumt auch ein, dass die Gemeinde die beschriebene Verfahrensweise in Abstimmung mit dem Architekturbüro und dieses wiederum mit den jeweiligen Auftragnehmern vollzogen habe, um gegenüber dem ARLL die entsprechenden Zahlungsnachweise präsentieren und somit insbesondere Zinszahlungen vermeiden zu können. Das ARLL sei in diese sehr fragwürdige Vorgehensweise nicht eingebunden gewesen. Es habe die verfrühte Mittelauszahlung im Hinblick darauf vorgenommen, dass hohe Vorfertigungsgrade im Schreiner- und Zimmererhandwerk möglich seien und zudem im Hochbaubereich technische Hilfsmittel zur Verfügung stünden, die auch in den Wintermonaten wetterunabhängige Fertigung erlaubten. Dennoch sei das Verfahrensmanagement des ARLL zu missbilligen.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Vorgehensweise der Gemeinde im Hinblick auf die schwierige Planungs- und Umsetzungsphase des Dorfgemeinschaftshauses zu sehen sei. Die Gemeinde habe zu bedenken gegeben, dass alle Aufträge erteilt waren und mit den besagten Rechnungen kein Schein vorgetäuscht werden sollte, sonst hätte sie sich keine Vorausleistungsbürgschaften ausstellen lassen. Da der Zuwendungszweck erfüllt und keine Zuschussüberzahlung erfolgt sei, könne es nach Ansicht des Ministeriums bei der Anforderung von Zinsen in Höhe von 26.235,48 DM verbleiben. Darüber hinaus sei sichergestellt worden, dass bis auf weiteres die Gemeinde nur noch dann Fördermittel der Dorf- und Regionalentwicklung erhalte, wenn nach kommunal- und fachaufsichtlicher Beurteilung keine Bedenken bestünden.

Der Rechnungshof hält die vom Ministerium getroffenen Maßnahmen nicht für ausreichend. Wegen der schweren haushaltsrechtlichen Ver-

stöße und des kollusiven Zusammenwirkens mehrerer Beteiligter wäre die völlige oder zumindest die teilweise Rücknahme des Bewilligungsbescheids schon aus generalpräventiven Gesichtspunkten angezeigt gewesen.

Der Rechnungshof vermag die Ansicht des Ministeriums nicht zu teilen, dass das ARLL in diese "sehr fragwürdige Vorgehensweise" nie eingebunden gewesen sei. Das ARLL hatte bereits bei der vom Ministerium als kritikwürdig bezeichneten Umschichtung der Fördermittel mitgewirkt. Nach dem Schreiben der Gemeinde vom 15. November 1995 konnte dem Amt nicht verborgen geblieben sein, dass unter den gegebenen Umständen die fristgemäße Verwendung der Fördermittel nicht mehr möglich und dass eine Auszahlung des vollen Förderbetrags zu diesem Zeitpunkt unstatthaft war. Das ARLL kann sich auch nicht darauf berufen, dass nach Vorlage des Zwischenverwendungsnachweises der Umstand, dass vier beteiligte Firmen Rechnungen gleichen Ausstellungsdatums vorgelegt hatten, angesichts der bekannten Zeitproblematik nicht auffällig gewesen sei und zu keiner erweiterten Verwendungsprüfung Anlass geboten hätte.

Der Rechnungshof hat kein Verständnis dafür, dass das Ministerium in seiner Antwort auf die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs dienstrechtliche Maßnahmen gegen verantwortliche Bedienstete nicht einmal erwägt und auch die strafrechtlichen Facetten dieses Förderungsfalles offenbar nicht erkennt.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07 (UND 17)

Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

(Kap. 07 12, 17 30, und 17 52)

Die Förderung der Schieneninfrastruktur erfolgte teilweise ohne Nutzen-Kosten-Untersuchung. Eine Prioritätenliste unter Einbeziehung von Erfordernis und Dringlichkeit der Einzelmaßnahmen besteht nicht.

Alternativen zum Ausbau der Schienenwege werden nicht in die Überlegungen mit einbezogen. Die Erfüllung der Zielsetzung der Öffentlichen Personennahverkehrs(ÖPNV)-Förderung, wie z.B. die Reduzierung der Umweltbelastungen oder die Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene wird nicht nachgeprüft. Dennoch fließen 70 v.H. der Verkehrsausgaben in diesen Bereich.

Der Ausbaustandard entspricht oft nicht den tatsächlichen Erfordernissen.

Gesetzlich garantierte Drittmittel nach § 3 Eisenbahnkreuzungsgesetz werden nicht in vollem Umfang genutzt.

In zwei Fällen erfolgte die Auszahlung des Gesamtförderbetrags drei Jahre vor Beginn der Arbeiten.

Bei der Förderung der Verkehrsverbünde entfallen jährlich rd. 62 Mio. DM auf die Infrastrukturkostenhilfe zur Unterstützung der lokalen Nahverkehrsgesellschaften. Die Mittel wurden häufig nicht zweckentsprechend verwendet.

Die Höhe der von der Deutschen Bahn (DB) Netz AG verlangten Trassenbenutzungspreise ist nicht nachprüfbar.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass bei Erfüllung seiner Forderungen wesentliche Mittel eingespart werden könnten.

65. Für die Belange des ÖPNV gibt das Land erhebliche Mittel aus. So sind im Haushaltsjahr 1998 in

- Kap. 07 12 – Bewilligungen im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs – rd. 975 Mio. DM ,
- Kap. 17 30 – Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr - rd. 246 Mio. DM nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) und
- Kap. 17 52 – Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – rd. 140 Mio. DM nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ausgewiesen. Die starke Förderung des ÖPNV mit insgesamt 1,35 Mrd. DM ist mit dem politischen Ziel, den Ausbau und die Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs gemäß ÖPNV–Gesetz vom 21. Dezember 1993 zu forcieren, begründet.

Daher hat sich in den letzten Jahren der Anteil der für den ÖPNV zur Verfügung gestellten Mittel gegenüber dem für den Straßenunterhalt und dem Straßenbau verbleibenden Mitteln (1998 rd.550 Mio. DM) stark erhöht, obwohl der ÖPNV lediglich eine Verkehrsleistung von ca. 22 v.H. (davon Schienenverkehr rd. 7 v.H.) des Gesamtverkehrsaufkommens bewältigt. Im Einzelnen entfallen folgende Ansätze auf die verschiedenen Zweckbestimmungen:

Kapitel / ATG	1998 Mio. DM	1997 Mio. DM	1996 Mio. DM	1995 Mio. DM	Bemerkungen
07 12 / 01	7,40	7,40	0,00	0,00	Ausgleichsleistungen gemäß § 8 ÖPNV-Gesetz
07 09 / 72 07 12 / 72	93,75	93,75	82,90	72,90 (Kap.07 09)	Förderung der Verbände; Regiekosten, Infrastrukturkostenhilfe, Partnerschaftsfinanzierung, Kooperationsförderung
07 12 / 73	598,50	598,50	592,00	0,00	Ausgleichsleistungen nach § 8 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz
07 12 / 74	230,00	228,94	22,14	0,00	Ausgleichsleistungen nach § 8 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz
07 12 / 78 17 30 / 01	111,00	113,70	114,10	119,70	Abgeltung gemeinschaftlicher Leistungen im ÖPNV
17 30 / 71	85,00	85,00	91,50	155,00	Zuwendungen an Gemeinden für den ÖPNV (§ 33 FAG)
17 30 / 72	93,75	93,75	100,60	110,60	Förderung der Verbände; Regiekosten, Infrastrukturkostenhilfe, Partnerschaftsfinanzierung, Kooperationsförderung
17 52 / 01 17 52 / 71	139,53	137,70	264,06	267,80	Zuweisungen nach dem GVFG für den ÖPNV
Gesamtsumme	1358,93	1358,74	1267,30	726,00	

Der Rechnungshof hat die Bereiche Förderung der Schieneninfrastrukturmaßnahmen (Tz. 66 bis 74) und Förderung der Verkehrsverbände (Tz. 75 bis 81) geprüft.

66. Das Land fördert im Bereich der Schieneninfrastruktur aus Mitteln des GVFG und des FAG den Ausbau und die Reaktivierung der Infrastruktur für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). In den Jahren 1994 bis 1998 hat das Land aus Mitteln des GVFG rd. 37,2 Mio. DM und aus Mitteln des

FAG rd. 28,5 Mio. DM bewilligt.

Für die kommenden Jahre sind Schieneninfrastrukturmaßnahmen mit einem geschätzten Investitionsbedarf von ca. 400 Mio. DM geplant. Schieneninfrastrukturmaßnahmen im Bereich der S-Bahn Frankfurt sind hierbei nicht berücksichtigt.

Nach § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Landes angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies geschieht bei Eisenbahninfrastrukturausbaumaßnahmen bzw. Streckenreaktivierungen in der Regel mit Hilfe einer Nutzen-Kosten-Untersuchung (NKU).

Die gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Bedeutung des ÖPNV bedingt, dass Investitionsvorhaben nicht allein nach technischen Kriterien und unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten des jeweiligen Verkehrsunternehmens beurteilt werden können. Es sind auch die Vor- und Nachteile für die Fahrgäste sowie der Nutzen oder Schaden für die Allgemeinheit und die Umwelt zu berücksichtigen.

Zur Beurteilung von Investitionsvorhaben stehen standardisierte Verfahren zur Verfügung, die nachvollziehbare Entscheidungen zur Bauwürdigkeit, zur Auswahl bei alternativen Lösungsmöglichkeiten und zur Dringlichkeitsreihung bei mehreren Maßnahmen ermöglichen.

Auf die Erstellung einer NKU wurde bei den fünf geprüften Investitionsmaßnahmen in drei Fällen ganz verzichtet. Bei den anderen Maßnahmen wurde lediglich der volkswirtschaftliche Nutzen für die von den Beteiligten gewünschte Schienenverbindung ermittelt. Grundsätzlich andere Varianten wie z.B. den Ausbau der Busbedienung (Mittelfall Bus) schloss man nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit ein, obwohl diese sich als wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll erweisen und so zu einer erheblichen Kostensenkung im gesamten ÖPNV beitragen können.

Unter dem Gesichtspunkt, dass jeder Verkehr, der Energie verbraucht, auch umweltbelastend ist, dürfte ein weniger genutzter Schienenverkehr unzweckmäßiger sein als ein vom Verkehrsteilnehmer angenommener Busverkehr. Der Grad der Auslastung des Verkehrsmittels ist neben der verwendeten Energieart entscheidend für dessen Umweltfreundlichkeit.

Durch den Einsatz von Bussen oder Kleinbussen dürfte in der Regel eine bessere Anpassung an den jeweiligen Bedarf, eine bessere Netz-

verdichtung und die Vermeidung von zusätzlichem Umsteigen von Bus auf Bahn möglich sein.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, die Untersuchung des "Mitfall Bus" ohne Schiene zwingend vorzuschreiben.

67. Bei vorhandenen Nutzen-Kosten-Untersuchungen für die Durchführung einer Investitionsmaßnahme wird der betriebswirtschaftliche Indikator zwar ermittelt, bei der darauf aufbauenden Entscheidung aber kaum beachtet. Dieser Indikator ist jedoch von Bedeutung, da die hier bewerteten Kosten Folgekosten verursachen werden, die eine stärkere Belastung des Landes nach sich ziehen. Im Rahmen der Leistungen nach § 9 (2) 2. b) des "Gesetzes zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen" erhalten die Verkehrsverbände Zuwendungen zum Ankauf von zusätzlichen Verkehrsleistungen im Regionalverkehr, die bei ungünstigen betriebswirtschaftlichen Randbedingungen entsprechend teurer werden.

Eine für den effizienten Einsatz der Fördermittel notwendige Dringlichkeitsreihung der geplanten Projekte unter Berücksichtigung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses wurde bisher nicht erstellt.

68. Nach Abschluss der Modernisierungsarbeiten einer südhessischen Eisenbahnstrecke in Höhe von insgesamt rd. 23 Mio. DM zeigte sich die Entwicklung der Fahrgastzahlen im Schienenverkehr auf den ersten Blick positiv.

Im werktäglichen Verkehr wurde mit der Fahrplanumstellung und Einführung eines Taktverkehrs eine Steigerung von knapp 1.100 auf über 1.400 Reisende festgestellt. Mit der Fahrplanumstellung wurden jedoch auch zwei parallel betriebene Buslinien eingestellt, die bislang rd. 1.200 Fahrgäste pro Werktag beförderten. Damit verblieben nach Ausbau der Schienenstrecke und Neuordnung der Verkehrsbedienung dem ÖPNV insgesamt von zuvor 2.300 Reisenden noch 1.400.

Die Steigerung der Nutzer im SPNV ist offensichtlich nur auf die Einstellung des Busparallelverkehrs zurückzuführen. Die Zahlen belegen, dass der ÖPNV insgesamt Kunden verloren hat und im Wesentlichen nur die auf den ÖPNV angewiesenen Schüler vom Busverkehr auf den Schienenverkehr umgestiegen sind. Im Einzugsbereich der Bahn erhalten rd. 2.500 Schüler ÖPNV-Tickets. Neue ÖPNV-Kunden konnten demnach durch die Fördermaßnahme nicht gewonnen werden, sondern es entstand ein wesentlicher Verlust. Gründe hierfür liegen in der gestiegenen Zahl der Umsteigevorgänge für ÖPNV-Kunden im Zubrin-

gerverkehr, den weiteren Wegen zu den im Vergleich zu den Bushaltestellen stark verminderten Zusteigemöglichkeiten und den daraus resultierenden Zeitverlusten, die in der Summe höher sind als die aus der Streckenmodernisierung resultierenden Fahrzeitgewinne. Dies bedeutet, dass mit den eingesetzten Investitionsmitteln eine Verschlechterung des ÖPNV erzielt wurde. Geringe Steigerungen der Fahrgastzahlen, die in den folgenden Jahren ermittelt wurden, entsprechen ungefähr der Zunahme an Schülern mit ÖPNV-Ticket.

69. Im Planungsstadium für den Ausbau einer osthessischen Bahnstrecke wies der Rechnungshof gegenüber dem damaligen HMWVT darauf hin, dass die wirtschaftliche Verwendung der eingeplanten Haushaltsmittel zu prüfen ist und ggf. auch andere Möglichkeiten zur Förderung des ÖPNV zu untersuchen sind.

Das Ministerium lehnte nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ab und sah als ausreichende Begründung an, dass nach vorsichtigen Schätzungen der damaligen Bundesbahn durch die mit der beabsichtigten Modernisierung verbundene Angebotsverbesserung und den Einsatz neuer Nahverkehrstriebwagen Fahrgaststeigerungen von 30% erwartet werden.

Die Erwartungen erfüllten sich nicht. Während 1992, vor Durchführung der Modernisierungsmaßnahmen, 1932 Fahrgäste pro Werktag gezählt wurden, nutzten 1997, nach Abschluss der Modernisierung, nur noch 1593 Fahrgäste das nun erweiterte Angebot im Schienenverkehr. Anstelle des erwarteten Zuwachses um 30% ist eine Abnahme um 18 v.H. festzustellen. Wenn man noch berücksichtigt, dass rd. 80 v.H. der Fahrgäste Jugendliche sind, die keine Alternative zum ÖPNV haben, wird offensichtlich, dass das angestrebte Ziel einer Verlagerung vom Motorisierten Individualverkehr zum Öffentlichen Personennahverkehr verfehlt wurde. Die Ausweitung des Schienenverkehrs auf verkehrsschwache Tageszeiten, in denen Triebwagen mit weniger als zehn Fahrgästen verkehren, erhöht zudem den laufenden Zuschussbedarf und belastet die Umwelt unnötig. In der betrachteten Region wird eine Fahrt des Linienbusses mit rd. vier DM pro Kilometer berechnet, während die Fahrt im Schienenverkehr rd. 24 DM pro Kilometer kostet.

70. Für Maßnahmen an Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen gilt das Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG). § 3 EKrG regelt die Vorgehensweise bei Änderungen bestehender Kreuzungen (Bahnübergänge) aus

Gründen der Sicherheit oder der Abwicklung des Verkehrs. In diesen Fällen ist eine Kostenteilung zwischen den Beteiligten herbeizuführen. Einzelheiten regelt § 13 EKrG. Hiernach zahlen der Baulastträger der kreuzenden Straße, der Baulastträger der kreuzenden Bahn und bei Strecken der DB AG der Bund je ein Drittel. Die Zahlungsverpflichtung besteht ohne Rücksicht auf den Urheber oder Veranlasser der Maßnahme. Nach § 5 EKrG sind Kreuzungsvereinbarungen abzuschließen.

Die erstmalige technische Sicherung oder die Erhöhung der Sicherheit eines Bahnüberganges fallen unter die Voraussetzungen der §§ 3, 13 EKrG.

Trotz vorliegender Voraussetzungen schlossen die Beteiligten in mehreren Fällen keine Kreuzungsvereinbarungen zur Kostenteilung ab. So zeigte ein beauftragtes Ing.-Büro bereits 1995 in einem Konzept die Möglichkeiten zur Reduzierung der Baukosten einer Infrastrukturausbaumaßnahme in Osthessen auf. Im Rahmen dieses Konzeptes verwies man auf die Möglichkeit der vorgenannten Finanzierung von Bahnübergangsmaßnahmen mit öffentlichen Straßen und Wegen. Die DB AG hatte keine Bedenken gegen diese Vorgehensweise. Kreuzungsvereinbarungen wurden dennoch nicht abgeschlossen und die Bahnübergangsmaßnahmen aus den bereitgestellten FAG-Mitteln finanziert. Durch den Abschluss von Kreuzungsvereinbarungen mit Kostenteilung nach EKrG wären bei den betroffenen Bahnübergangsausbaumaßnahmen 2/3 der Kosten durch Dritte getragen worden.

71. In den Bau- und Finanzierungsverträgen mit der DB AG für die Reaktivierung bzw. den Ausbau einer nordhessischen und einer osthessischen Strecke des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) vereinbarten die vertragschließenden kommunalen Gebietskörperschaften die Zahlung ihrer Finanzierungsanteile in Form einer Einmalzahlung zu einem festen Stichtag. Aufgrund dieser Vorfinanzierungsvereinbarungen erteilte das Land als Zuwendungsgeber Bewilligungsbescheide nach dem FAG in Höhe von insgesamt rd. 17,9 Mio. DM.
- Mit den Bauarbeiten wurde jedoch erst drei Jahre nach Auszahlung der Zuwendung begonnen. Die Fertigstellung verzögerte sich um über drei Jahre.
- Gemäß VV-LHO zu § 44 Abs. 1 Nr. 7. ist eine zeitnahe Auszahlung der Fördermittel, bei längerfristigen Vorhaben auch in Teilbeträgen zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass die Auszahlung von Fördermitteln

grundsätzlich nur auf Nachweis des Leistungsstandes erfolgen kann und Vorauszahlungen nicht zulässig sind.

72. Im Rahmen des Ausbaus einer südhessischen Nebenbahn legte das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen mit Vertretern der DB AG und der kommunalen Gebietskörperschaften die Art der Bahnsteigzugänge fest. Über die dort gegenüber dem Zuwendungsantrag festgelegten Reduzierungen wären jedoch weiter gehende Einsparungen von Investitionsmitteln ohne Einschränkung der Funktionalität möglich gewesen. So wurde in einem Bahnhof eine Treppen- und Rampeanlage als Bahnsteigzugang errichtet. Durch das Drehen der Rampe im Bereich des Empfangsgebäudes wäre der Verzicht auf die Treppenanlage bei gleichzeitiger Nutzung der Rampe durch alle Reisenden an beiden Bahnsteigen möglich gewesen.
- In einem anderen Bahnhof derselben Strecke wäre der Verzicht auf die Fußgängerunterführung bei gleichzeitiger Nutzung eines nahe liegenden Bahnübergangs unter Benutzung der im Zuge der Maßnahme neu erstellten Parallelwege ohne erkennbare Verschlechterung für die Reisenden möglich gewesen.
- Im Vergleich mit dem Ausbaustandard einer nicht von der DB AG betriebenen Nebenbahn, die ein ungleich höheres Verkehrsaufkommen aufweist, erscheint der hier gewählte S-Bahn-ähnliche Ausbaustandard überzogen. Sicherung und Ausbaustandard einer Bahnstrecke sollten auf die geplanten Geschwindigkeiten und die einzusetzenden Fahrzeuge abgestimmt werden. Die Gestaltung der Haltepunkte (Zugänge zu den Bahnsteigen, Überdachungen, Fahrplanvittrinen) sollte auf das für eine Nebenbahn notwendige Maß beschränkt bleiben.
73. In der Vorentwurfsplanung für die Modernisierung einer osthessischen Nebenbahn war die Auflassung eines weit abseits der Wohnbebauung gelegenen Haltepunkts vorgesehen. Auf Wunsch der betroffenen Kommune wurde dieser Haltepunkt jedoch beibehalten und musste erneuert werden. Die hierzu erforderliche Investition in Höhe von rd. 116 TDM wurde für durchschnittlich 10 Reisende pro Werktag betrieben. Weitere Investitionen sollen für den Ausbau des Zugangs zu diesem Haltepunkt nachträglich aus nicht verbrauchten Mitteln der Gesamtmaßnahme getätigt werden.
74. Im Schriftverkehr zur Mittelverwendung zum Ausbau dieser Bahnstrecke wurde folgende Aussage festgehalten: "Nach der vorläufigen

Zusammenstellung erwarteter Kosten verbleibt ein nicht verbrauchter Betrag von ca. 1,8 Mio. DM."

Auf Nachfrage des Zuwendungsempfängers bestätigte das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen (HLSV), dass, "um verzinste Rückforderungen zu vermeiden, ein Verbrauch der Restmittel, soweit begründbar, sinnfällig ist."

Das damalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (HMWVT) äußerte sich darüber hinaus wie folgt:

"vom ZE wird keine Rechnungslegung erwartet, sondern lediglich der Nachweis verlangt

a) über die Auszahlung der vertraglichen Finanzierungsmittel an die DB AG und

b) über den Erfolg der Maßnahme im Hinblick auf ihre verkehrlichen, strukturpolitischen und umweltpolitischen Effekte."

Dem Gebot der wirtschaftlichen Mittelverwendung gemäß LHO sind derartige Hinweise nicht dienlich.

75. Durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 wurde den Ländern die Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs übertragen. Das Land Hessen erhielt dadurch neue Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des ÖPNV. Zur Finanzierung wurden den Ländern nach § 5 (1) aus dem Mineralölssteueraufkommen des Bundes Mittel zur Verfügung gestellt, von denen auf das Land Hessen im Jahre 1996 592,00 Mio. DM und den Folgejahren 598,5 Mio. DM entfielen. Dieser Betrag gleicht die Belastungen aus, die dem Land durch die Übernahme des Schienenpersonennahverkehrs des Bundes entstanden und dient insbesondere der Sicherung des Schienenpersonennahverkehrs auf dem Stand des Fahrplans 1993/1994.

Nach § 8 (2) Regionalisierungsgesetz stehen dem Land weitere Mittel vom Bund zu, die für Zuwendungen zu Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs, als Zuwendungen zum Ausgleich verbundbedingter Mehrkosten, zum Ankauf von zusätzlichen Leistungen im Regionalverkehr und als Zuwendung auf der Grundlage der Vorhaltekosten der Infrastruktur vorgesehen sind. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Öffentlichen Nahverkehrs in Hessen (ÖPNV-Gesetz) vom 21. Dezember 1993 (letzte Fassung vom

19. Januar 1996) wurde die Förderung des ÖPNV auf eine neue Basis gestellt. Im Jahre 1994 wurden die Verkehrsverbände "Nordhessischer Verkehrsverbund" und "Rhein-Main-Verkehrsverbund" gegründet. Seit 1995 ist der "Verkehrsverbund-Rhein-Neckar" für die Verkehrsleistungen im Kreis Bergstraße zuständig. Verkehrsverbände decken nun das gesamte Landesgebiet ab. Zuwendungen erhalten seit dem 1. Juni 1994 nur noch die Verkehrsverbände, welche die Mittel nach Maßgabe des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 und des ÖPNV-Gesetzes an die lokalen Aufgabenträger und die regionalen Verkehrsunternehmen weiterleiten. Die Förderung der Verkehrsverbände umfasst u.a. folgende Fördertatbestände:

Die Förderung der Kosten der Managementgesellschaften der Verbände (Regiekosten).

Die Kooperationsförderung zum Ausgleich verbundbedingter Mehrkosten insbesondere aufgrund von Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverlusten.

Die Förderung im Rahmen des Partnerschaftsmodells für Verbesserungen im Regionalverkehr.

Die Infrastrukturkostenhilfe auf der Grundlage der Kosten der Infrastruktur.

Hinzu kommen die Mittel zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, Zuwendungen für Modellvorhaben im ÖPNV und für Investitionen nach GVFG und FAG.

76. Geprüft wurde die Verwendung der als Infrastrukturkostenhilfe gewährten Zuwendungen.

In seinen Zuwendungsbescheiden vom 31. März 1995 - IV a - 66 i 06.09.08.15 - an den Rhein-Main-Verkehrsverbund und - IV a - 66 i 06.09.06.09 - vom 28. April 1995 an den Nordhessischen Verkehrsverbund hat das HMWVL die Verwendung der Mittel zur Verbesserung des lokalen ÖPNV, die Infrastrukturkostenhilfe (IK-Hilfe) 1994 und 1995 geregelt. Als zuwendungsfähig im Sinne der o.g. Bescheide wurde die Verwendung der IK-Hilfe für 1994 und 1995 für alle Aufwendungen anerkannt, die der direkten Verbesserung des ÖPNV dienen. Dies sind u.a.:

Bestellung zusätzlicher Verkehrsleistungen,

Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Aufbau der Lokalen Nahverkehrsgesellschaften (außer Personalaufwendungen), z.B. auch in-

vestiver Art, d.h. Erstausrüstung mit Hard- und Software für Fahrplanerstellungen etc.

Als nicht zuwendungsfähig gelten:

Aufwendungen für Personalkosten, Sach- und Materialkosten, Büroeinrichtungen sowie sonstige Verwaltungskosten.

Mit Vermerk vom 27. März 1995 - IV a - 66 i 06.09.06.09/08.15 - hat der HMWVL die Installation von Netzwerken sowie die Beschaffung der Hard- und Softwareerstausrüstung aus der IK-Hilfe als zuwendungsfähige Aufwendung zum Aufbau der Lokalen Nahverkehrsgesellschaften (LNG) anerkannt. Bei allen geprüften LNG's wurden erhebliche Verstöße gegen diese Auflagen festgestellt. So wurden u.a. die Kosten für:

Renovierungsarbeiten, Telefonanlagen, Büromöbel, Einrichtungsgegenstände (Geschirr, Gläser, Bestecke, Kühlschrank etc.), Verbrauchsgüter usw.

als zuwendungsfähig anerkannt und testiert.

77. Zum Zeitpunkt unserer örtlichen Prüfung im Juli 1997 lag bei einer Lokalen Nahverkehrsgesellschaft für die IK-Hilfe 1995 und 1996 noch kein Verwendungsnachweis vor. Trotz mehrfacher Anmahnung seitens des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (RMV) wurden Verwendungsnachweise nicht eingereicht. In Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) erfolgten nach Zahlung der ersten Rate aus der IK-Hilfe 1997 keine weiteren Zahlungen mehr an die LNG.
- In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass große Teile der IK-Hilfe zinsbringend angelegt wurden. Darüber hinaus hat die LNG der Kreisverwaltung einen zinsgünstigen Kredit in Höhe von 500.000 DM zu 3 v.H. gewährt. Das Ministerium forderte aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs rd. 1,6 Mio. DM zurück.
78. Im Rahmen der IK-Hilfe sind auch neue Verkehrsangebote, die nach dem 23. Dezember 1993 eingerichtet wurden, förderfähig.
- 1992 erfolgte die Neuordnung der Linienverkehre zwischen einer osthessischen Stadt und deren angrenzenden Gemeinden. Hierbei wurde die Verkehrsbedienung zweier Gemeinden auf deren Wunsch hin erheblich erweitert. Diese Gemeinden erklärten ihre Bereitschaft die daraus entstehenden Mehrkosten zu tragen. Eine Förderung dieser Verkehre durch das Land Hessen erfolgte zu diesem Zeitpunkt nicht. Diese, im Oktober 1992 von den Gemeinden zugesicherte Kosten-

übernahme, wurde entgegen den Angaben aus dem Schriftverkehr zwischen LNG, RMV und Ministerium schon ab November 1992 wirksam. Zahlungseingänge bei der Stadt belegen dies.

Die vorgenannten Verkehrsleistungen sind somit vor dem 21. Dezember 1993 eingerichtete und betriebene Altverkehre im Sinne des ÖPNV-Gesetzes § 8 (9) und keine zusätzlichen Verkehrsleistungen im Sinne des Zuwendungsbescheides vom 30. September 1994 - IV a 12 - 66 i 06.09.08.15 -. Die Förderung aus der IK-Hilfe ist deshalb unzulässig.

Der Rechnungshof hat daher die Rückzahlung der Fördermittel gefordert.

In seiner Antwort führt das HMWVL an, dass in 1992 zunächst ein Probebetrieb aufgenommen wurde, der erst 1994 in einen von Finanzierungsbeiträgen der Gemeinde getragenen Regelbetrieb überführt wurde. Dem stehen jedoch am 26. Juli 1993 ausgestellte Einnahmeanordnungen der Stadt mit dem Zahlungsgrund "Erstattung der Zusätzlichen Kosten durch die Verbesserung des Busverkehr-Bedienungstaktes für die Zeit von November 1992 bis Oktober 1993" gegenüber. Der Zahlungseingang wurde von der Stadt bestätigt.

Ein Landkreis ersetzte durch die IK-Hilfe seine bereits vor dem 21. Dezember 1993 zur Verfügung gestellten Eigenleistungen. Das Ministerium sagte hier zu, die Höhe der zu Unrecht eingesetzten Zuwendung zu ermitteln und den Betrag zurückzufordern.

79. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel wird im Bereich des RMV oft durch den gleichen Wirtschaftsprüfer testiert, der bei der LNG die gesetzlich vorgeschriebene Geschäftsprüfung durchführt. Dadurch kann es innerhalb der Prüfungsgesellschaft zu Interessenskonflikten zu Lasten der Verbundgesellschaft kommen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dass verschiedene Wirtschaftsprüfungsinstitute die Verwendungsnachweise beim Aufgabenträger und der Verbundgesellschaft prüfen und testieren.
- Das Ministerium folgte dieser Überlegung und hat in den geänderten Vorgaben für die Nachweisführung festgelegt, dass eine Prüfung des Gesamtnachweises bei der RMV GmbH einerseits und eines oder mehrerer Aufgabenträger andererseits durch ein und denselben Prüfer auszuschließen ist.
80. Bei einigen LNG's erfolgt die Testierung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung ausschließlich durch die Rechnungsprüfungsämter der

Landkreise. Diese führen i.d.R. lediglich eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit - Belegprüfung - durch. Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise bescheinigen daher oft auch lediglich die rechnerische Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den Büchern. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel wird nicht oder nur unzureichend geprüft.

Die oben aufgeführte Anerkennung nicht zuwendungsfähiger Verwaltungs- und Sachausgaben (Regiekosten der LNG) zur LNG-Gründung zeigt dies beispielhaft.

81. Nach Aufgliederung der früheren Bundesbahn in die fünf Aktiengesellschaften: DB Station und Service, DB Cargo, DB Reise und Touristik, DB Regio AG und DB Netz AG ist letztere zuständig für die Bereitstellung des Schienennetzes für den ÖPNV. Die DB AG besitzt über 97 v.H. des Schienennetzes in Hessen. Nach der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung hat sie allen Eisenbahnverkehrsunternehmen die diskriminierungsfreie Benutzung des Schienennetzes zu gewährleisten.

Der ÖPNV auf dem Schienennetz der DB Netz AG wird in Hessen zu über 95 v.H. von der DB Regio AG erbracht. Kleine Anteile erbringt die Hessische Landesbahn und die Kassel-Naumburger-Eisenbahn.

Für die Nutzung des Schienennetzes verlangt die DB Netz AG Entgelte, in denen als wesentlicher Anteil die Trassenpreise enthalten sind. Von den in Hessen an die DB AG geleisteten Zahlungen dürften rd. 300 Mio. DM als Trassenbenutzungskosten entfallen.

Die Kalkulationsgrundlagen der Trassenpreise werden von der DB Netz AG nicht herausgegeben. Inwieweit diese in ihrer Höhe berechtigt sind und ob diese den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs genügen ist somit nicht prüfbar. Da die DB als fast alleiniger Anbieter auftritt, ist ein Missbrauch der Monopolstellung nicht auszuschließen.

Die Höhe der Entgelte wird nach einem von der DB entwickelten Trassenpreissystem bestimmt. Dieses bietet dem Nutzer wahlweise an, entweder bei Entrichtung eines hohen Grundbetrags (Erwerb der Infracard) einen niedrigen nutzungsabhängigen Streckenpreis oder ohne Infracard einen hohen nutzungsabhängigen Preis zu zahlen. Dadurch wird der DB Regio AG als mit Abstand stärkstem Nachfrager ein Preisvorteil eingeräumt, der kleinen Mitbewerbern keine Chance im Wettbewerb lässt. Ein freier Wettbewerb wird unterbunden. Aufgrund

des hohen Zuwendungsanteils bei der Kostentragung muss das Land ein starkes Interesse an einem wirtschaftlichen ÖPNV haben.

Es ist generell festzustellen, dass die meisten Maßnahmen dem Gebot der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel nach der LHO nicht entsprechen.

Der Rechnungshof regt an, die derzeitigen Förderbestimmungen im Hinblick auf die exemplarisch festgestellten Sachverhalte kritisch zu würdigen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15

IT-Einsatz beim Pilotprojekt "Hochschul-Programmhaushalt"

(Kap. 15 01 - 15 24)

Projektplanung, -organisation und -steuerung weisen Schwächen auf, die den weiteren sachgerechten Fortgang des Vorhabens behindern können.

Trotz eines erheblichen Projektvolumens fehlt es an der nötigen Kostentransparenz sowie eingehenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Die haushaltsmäßige Absicherung ist bisher unzureichend.

82. In der hochschulpolitischen Diskussion ist heute unumstritten, dass ein weitgehender Reformbedarf besteht. Dabei stehen eine Stärkung der Hochschulautonomie sowie die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Vordergrund.

Aufbauend auf einem im Jahr 1993 an einer Hochschule gestarteten und in den Folgejahren auf 3 von 12 Hochschulen ausgedehnten so genannten "Modellversuch zum Globalhaushalt" wurde 1998 mit der Überleitung in das Projekt "Hochschul-Programmhaushalt" (Kabinettsbeschluss vom 14. Juli 1998) begonnen. Damit sollen leistungsorientierte Mittelzuweisungen im Rahmen eines Systems der kaufmännischen Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung, ergänzt um ein internes und externes Berichtswesen mit entsprechendem Controlling, sichergestellt werden. Durch Ergänzung der entsprechenden Vorschriften des Hessischen Hochschulgesetzes - HHG - (§§ 91 ff. einschließlich einer auf § 91 Abs. 2 HHG beruhenden Rechtsverordnung) erhielten die Reformbestrebungen die erforderliche gesetzliche Absicherung.

Ein derartiges Vorhaben erfordert hohen Planungs- und Organisationsbedarf. Ebenso ist u.a. wegen des erheblichen Aufwands, der grundlegenden Auswirkungen auf bestehende Organisationsstrukturen sowie der Dauer und Konsequenzen aus vertraglichen Bindungen und deren mögliche landesweite Auswirkungen ein transparentes und schlüssiges Finanzierungskonzept vonnöten.

Der Rechnungshof hat unter diesen Aspekten den IT-Einsatz beim Pilotprojekt "Hochschul-Programmhaushalt" mit den Schwerpunkten Projektvoraussetzungen, -organisation und -planung sowie grundlegender Wirtschaftlichkeitsfragen geprüft und das Ergebnis seiner Erhebungen unter dem 4. Januar 1999 dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) mit der Bitte um Stellungnahme (sie erfolgte am 30. Mai 1999) mitgeteilt.

Danach bleibt Folgendes anzumerken:

83. Vor dem Projektbeginn hätte zunächst eine grundlegende und einvernehmliche Klärung der wesentlichen Projektvoraussetzungen und -ziele herbeigeführt werden müssen. Dabei wären Untersuchungen insbesondere zu folgenden Themenbereichen anzustellen gewesen:

- Abschließende Evaluation durch nachvollziehbare Erfolgskontrolle des vorherigen Projekts "Globalhaushalt an Hessischen Hochschulen";
- eingehende Betrachtungen zu möglichen Alternativen, vor allem jener auf kameraler Basis. Hier wäre insbesondere die HIS (Hochschul-Informationen-System GmbH, Hannover)-Lösung zu erwähnen, die vom Land mitfinanziert wird und schon seit 1997 an der Technischen Universität Dresden erprobt wurde;
- Auswirkungen auf organisatorische Rahmenbedingungen durch neue gesetzliche Regelungen.

Der Rechnungshof bemängelte das Fehlen derartiger Untersuchungen, obwohl sie für den Erfolg des Projekts bedeutsam gewesen wären. Unklar blieb auch, inwieweit strategische und ggf. operative Zielvorgaben mit den Hochschulen gemeinsam erarbeitet worden waren. Für den anzustrebenden Projekterfolg erscheint ein grundlegender Konsens unabdingbar.

Zwar teilt das HMWK die Auffassung des Rechnungshofs, dass u.a. eine vorzeitige Festlegung auf später nicht mehr haltbare IT-Strukturen zu vermeiden sei. Einen konkreten Bezug zu den Bedenken des Rechnungshofs stellt es hingegen in seiner Antwort nicht her. So ist die angeblich durchgeführte "sorgfältige Beobachtung entsprechender Entwicklungen und Erfahrungen an außerhessischen Hochschulen" mangels transparenter Erfahrungsberichte nicht erkennbar. Gleiches

gilt für eine angeblich durchgeführte "begleitende Evaluation" des Modellversuchs "Programm-Haushalt".

84. In Anbetracht der weit reichenden Bedeutung des Projekts und seiner möglichen Risiken regte der Rechnungshof das konsequente Umsetzen eines Pilotierungsmodells vor dem Einsatz bei allen Hochschulen an. Diesen Hinweis griff das HMWK nicht auf. Es argumentierte vielmehr recht allgemein, etwaige organisatorische Änderungen (mögliche Zusammenlegung zentraler Einrichtungen usw.) hätten "keinen wesentlichen Einfluss auf die Struktur des neuen DV-Systems". Mit der Einführung einer Standard-Software "auf der Basis einer relationalen Datenbank" würden "flexible Anpassungen an sich ggf. ändernde organisatorische strukturelle Bedingungen möglich sein". Sie sollen von den Systembetreibern (den Hochschulen) selbst vorgenommen werden. Vor allem Anpassungen der Standardstrukturen der Software an sich ändernde organisatorische Bedingungen erfordern, abhängig vom Ausmaß, bei jedem Versionswechsel Programmierarbeiten, die von den Systembetreibern, falls überhaupt, nur nach intensiven Schulungen in der dem System zugrundeliegenden Programmiersprache vorgenommen werden können.

Die gezeigte Einschätzung des HMWK bestärkt den Rechnungshof darin, dass ein konsequent durchgeführtes Pilotierungskonzept unabdingbar gewesen wäre.

85. Der Rechnungshof bemängelte, dass weder die finanzielle Dimension transparent gemacht, noch eine vorherige eingehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt wurde. Eine Veranschlagung im Haushalt ist ebenfalls unterblieben. Mithin bestand keine Möglichkeit, die Projektkosten zu überblicken.

Eine "Finanzierungsübersicht" des HMWK vom Juli 1998 geht von Anschaffungskosten in Höhe von rd. 25 Mio. DM aus. Die Gesamtkosten für IT-Vorhaben müssen neben den Anschaffungs- auch sämtliche Folgekosten im operativen Bereich einschließlich Wartung, Schulung und Administration berücksichtigen. Allgemein anerkannte einschlägige Kalkulationsmodelle stimmen im Wesentlichen darin überein, dass das Verhältnis zwischen Anschaffungs- und Folgekosten bei 20 v.H. zu 80 v.H. liegt, woraus sich ein geschätztes Projektvolumen von insgesamt rd. 100 Mio. DM ergibt.

Das HMWK hat diesem Befund zwar nicht widersprochen, geht allerdings davon aus, dass "auf der Grundlage einer qualitativen Analyse ... in einigen Jahren Mitteleinsparungen gegenüberstehen werden". Sie seien "geeignet, den Landeshaushalt per saldo zu entlasten". Das Projekt wird im Übrigen für eine nach § 7 LHO durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als ungeeignet angesehen, weil "entsprechende Entlastungen" nicht zuverlässig abschätzbar seien. Außerdem wird auf gesetzliche Vorgaben "aufmerksam" gemacht, die für die Verwaltung bindend seien.

Der Rechnungshof vermag der Auffassung des HMWK nicht beizutreten. Die Initiierung eines Projekts in dieser Dimension ohne Transparenz, haushaltsmäßige Absicherung und ohne eingehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begegnet Bedenken.

86. Eine sachgerechte Planung von Projekten erfordert Konzepte zu deren Finanzierung. Solche lagen - abgesehen von einer angestrebten Teilfinanzierung mit Bundesmitteln nach dem Hochschulbauförderungsgesetz - nicht vor. Auch für die Hochschulen selbst wurde nicht erkennbar, welche Kosten in welchen Zeiträumen aufgebracht werden sollen und ob dies überhaupt realisierbar erscheint.

In seiner Stellungnahme räumt das HMWK lediglich ein, man sei sich über den "erheblichen Umfang" der aufzuwendenden Mittel "bewusst". Nähere Ausführungen zu einem möglichen Finanzierungskonzept erfolgten nicht. Finanzierungsrisiken seien deswegen zu "verneinen", da "die Beschaffung der Geräte über mehrere Jahre gestreckt werden konnte". Die Beschaffung macht indessen nur einen geringen Teil der gesamten Projektkosten aus.

87. Der Rechnungshof bemängelte weiter das Fehlen sowohl strategischer als auch operativer Steuerungsgrundlagen, wie sie vom HMWK selbst in seiner noch heute gültigen so genannten "Projektskizze" vom Januar 1998 niedergelegt sind. Er verlangte die eingehende Untersuchung, Überprüfung und Anpassung der bestehenden Geschäftsprozesse als Voraussetzung für eine erfolgversprechende Einführung einer Standard-Software für das kaufmännische Rechnungswesen.
- In der Antwort des HMWK wird angeführt, dass es nicht mehr das "Ziel" seines "strategischen Ansatzes" sei, " als unwirtschaftlich erkannte Strukturen auf der Grundlage von Organisationsuntersuchun-

gen ... zu verbessern". Es will diese "vielmehr durch Implementierung eines standardisierten, an Erfolgsgrößen orientierten Systems der Steuerung ... überwinden". Als "folgerichtig" sieht es das Ministerium daher an, "die durch den Systemwechsel erforderlichen neuen Strukturen so zu realisieren, dass diese ihrerseits dem Anspruch auf Wirtschaftlichkeit genügen".

Ein "prinzipiell von allen Hochschulen" nutzbares Referenzmodell solle zwar abgebildet werden. "Auf einzelne Hochschulen beschränkte Untersuchungen" würden hingegen "die gemeinsame Referenzmodellierung gefährden".

Die beispielhaft aufgezeigte, eher theoretisch klingende Argumentation des Ministeriums erscheint hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung wenig hilfreich. Weiter gehende konkrete Ausgestaltungsperspektiven sind nicht erkennbar.

88. Der Rechnungshof wies auf die Bedeutung und den Vorteil der Schaffung weitgehend einheitlicher organisatorischer Voraussetzungen zur Einführung einer Standard-Software für das kaufmännische Rechnungswesen hin. Er zeigte insoweit bestehende Mängel bei der tatsächlichen Umsetzung auf, wobei er auf ursprüngliche Planungsvorgaben der Verwaltung selbst, z.B. hinsichtlich einer Anpassung der Geschäftsprozesse, Bezug nahm.

Das HMWK beschränkte sich hierzu in seiner Stellungnahme u.a. auf die bloße Mitteilung, man habe sich "auf Standards der Prozessdarstellung geeinigt". Dies wird den detaillierten Anregungen des Rechnungshofs nicht gerecht und führt in der Sache nicht weiter.

89. Wegen des Projektvolumens und der Bedeutung der Aufgabenstellung erwartete der Rechnungshof, Kooperationsmöglichkeiten, etwa mit dem Universitätsklinikum Frankfurt am Main und der HZD, zu untersuchen und ggf. umzusetzen.

Die Antwort des HMWK belässt Fragestellungen hierzu offen. Der bloße Hinweis auf eine angebliche Beteiligung des Universitätsklinikums "im Rahmen von mehreren Sitzungen des Unterausschusses Hochschulverwaltung" erscheint im Hinblick auf dessen geringen Einfluss auf das Projekt nicht ausreichend.

Auch die Darstellung der derzeit noch groben Kooperationsstrukturen innerhalb der Hochschulen überzeugt nicht. Insbesondere bleibt wegen nicht aussagekräftiger Untersuchungsergebnisse unklar, was das Ministerium unter "effizientem Mitteleinsatz" versteht. Ähnliches gilt auch für Aussagen zum so genannten "Kompetenzzentrum". Es bleibt nicht erkennbar, wie Vereinbarungen über Zuständigkeiten für einzelne SAP-Module ohne Berücksichtigung der jeweiligen Abhängigkeiten praktisch umgesetzt werden können.

90. Der Rechnungshof vermisste ein schlüssiges Personal- und Schulungskonzept. Zwar teilt das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs, der Ausbildung künftig verstärkte Bedeutung beizumessen. Der Kritik, dass dies schon mit Projektbeginn hätte geschehen müssen, wird dadurch nicht entsprochen. Zudem bleiben Zweifel, wie das Ministerium "mangelnde Eignung bzw. Preiswürdigkeit" von HZD-Schulungen festgestellt haben will.

91. Anhand verschiedener Beispiele bemängelte der Rechnungshof noch eine Reihe weiterer Lücken. Hierzu zählen:

- Unzureichende Planungen zur Schaffung personeller Voraussetzungen für die Einführung einer Kostenrechnung (Personalqualifizierung, -schulung und -gewinnung sowie Personalbedarf insgesamt);
- fehlende bzw. unzureichende Mengengerüste für mögliche Software-Anforderungen (Konzepte zu transparenten Kostenstellenstrukturen, Umfang und Einheitlichkeit der Datenbasis, Anzahl und Art der Nutzer, System- und Anwendungsbetreuer);
- Fehlen eines hochschulübergreifenden Unterstützungskonzepts für externe Beratung (Lösungskonzepte zur Umsetzung strategischer Projektziele im Zuständigkeitsbereich der Hochschulen insgesamt).

Das HMWK räumte zusammenfassend ein, dass "aus der engen Terminalsituation heraus die Koordinierung bzw. Abstimmung der hochschulspezifischen Planungsansätze in manchen Bereichen nur oberflächlich erfolgen konnte". Zum anderen spiegelten die erkannten Defizite z.T. "die unterschiedlichen Kenntnis- und Planungsstände an den einzelnen Hochschulen wider". Dem solle bei den weiteren Projektschritten Rechnung getragen, ggf. müssten Änderungen oder Anpassungen vorgenommen werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muss bei der weiteren Projektentwicklung sichergestellt werden, dass Transparenz über die Planungsabläufe bei Einführung des IT-Einsatzes geschaffen und die dafür erforderlichen Kosten im Haushalt ausgewiesen werden.

Nebentätigkeit von Mitarbeitern des Sigmund-Freud-Instituts

(Kap. 15 25 Titel 685 53)

Beim Sigmund-Freud-Institut (SFI) wird die Verpflichtung, die Nebentätigkeit auf höchstens acht Stunden pro Woche zu begrenzen, nicht eingehalten.

Nach mehrjähriger Diskussion wurde das Nutzungsentgelt der Mitarbeiter des Instituts, die einer Nebentätigkeit nachgehen, neu festgesetzt. Die Neuregelung hat ihr Ziel, das Nutzungsentgelt angemessen zu erhöhen, verfehlt und verstößt gegen das Besserstellungsverbot.

92. Zahlreiche Mitarbeiter des SFI verfügen über eine Genehmigung zur Ausübung einer Nebentätigkeit, die auf acht Stunden pro Woche begrenzt ist. Diese Nebentätigkeiten bestehen hauptsächlich in der privaten Behandlung von Patienten in den Räumlichkeiten des Instituts.

Die Nebentätigkeitsgenehmigung wird von den Mitarbeitern des Instituts durchweg interpretiert als eine Genehmigung zur Nebentätigkeit von bis zu acht Stunden pro Woche im Durchschnitt des Jahres. Dabei werden pro Jahr 52 Wochen zugrunde gelegt und nur die reine Behandlungszeit von in der Regel 50 Minuten berücksichtigt, nicht aber die Zeit für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen. Das praktizierte Verfahren hat unter anderem zur Folge, dass etwa Mitarbeiter mit überdurchschnittlichen Fehlzeiten (Krankheit) in der verbleibenden Zeit in einem relativ größeren Umfang ihrer Nebentätigkeit nachgehen dürfen als Mitarbeiter mit geringeren Fehlzeiten.

Eine stichprobenweise Überprüfung der Abrechnungen ergab, dass von einzelnen Mitarbeitern 1997 in Nebentätigkeit pro Woche bis zu 21 Behandlungsstunden (was 17,5 Zeitstunden ohne Vor- und Nachbereitung entspricht) und pro Tag bis zu 7 Behandlungsstunden (5,8 Zeitstunden ohne Vor- und Nachbereitung) abgerechnet wurden, wobei im Durchschnitt der Jahre 1996 und der ersten drei Quartale 1997 bis zu 70 Tsd. DM pro Jahr an Einnahmen aus Nebentätigkeit erwirt-

schaftet wurden. Die acht Stunden werden zum Teil selbst dann überschritten, wenn man nach der praktizierten Durchschnittsmethode ohne Berücksichtigung von Abwesenheitszeiten rechnet und nur die reine Behandlungszeit berücksichtigt. Da die Arbeitszeit der Mitarbeiter des Instituts nicht geregelt ist und insbesondere die wissenschaftlichen Angestellten Arbeitsbeginn und Arbeitsende weitgehend selbst bestimmen, ohne dass die Einhaltung der wöchentlichen Arbeitszeit kontrolliert wird, fehlen zudem effektive Kontrollmechanismen, die sicherstellen, dass die Nebentätigkeit außerhalb der Arbeitszeit ausgeübt oder die Arbeitszeit zumindest nachgeholt wird.

93. Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) hat in seiner Stellungnahme vom 11. Oktober 1999 eingeräumt, dass es am SFI zu einer fehlerhaften Auslegung und Handhabung der Nebentätigkeit durch Mitarbeiter/innen gekommen ist und dem Rechnungshof in allen wesentlichen Punkten zugestimmt. Weiter heißt es in dem Schreiben: "Als erste Konsequenz aus Ihren Beanstandungen habe ich das SFI aufgefordert, unverzüglich eine vollständige (...) Nebentätigkeitsregelung zu erstellen und allen Mitarbeitern mit der Aufforderung zuzuleiten, ab sofort diese Regelungen zu beachten. Dazu zählt insbesondere auch die im Durchschnitt höchstens auf ein Quartal bezogene Begrenzung des Umfangs der Nebentätigkeit, die Berücksichtigung einer Vor- und Nachbereitungszeit von durchschnittlich 10 Minuten pro 50-minütige Behandlungsstunde sowie die anteilige Reduktion des Nebentätigkeitsumfangs bei Urlaubs-, Krankheits- und anderen Ausfallzeiten. Ferner habe ich das SFI aufgefordert, unverzüglich klare Regelungen zur Arbeitszeit für alle Bediensteten zu schaffen und die Einhaltung der Arbeitszeiten angemessen zu kontrollieren. Die Kontrolle muss die Notwendigkeit der Nacharbeit der aus Anlass der Nebentätigkeit versäumten Arbeitszeit der Bediensteten berücksichtigen. Ich habe das SFI gebeten, die Grundsätze dieser Regelung sowie die Art der Kontrolle mit dem für die Überwachung der Geschäftsführung zuständigen Stiftungsrat abzustimmen und mir zu berichten." Obgleich das HMWK sich damit die Kritik des Rechnungshofs zu Eigen gemacht und wesentliche Schritte zur Änderung der Arbeitszeitregelung und der unzulässigen Nebentätigkeitspraxis am SFI eingeleitet hat, hat es der Rechnungshof wegen der grundsätzlichen Bedeutung auch für andere Bereiche für geboten gehalten, diesen Punkt in die Bemerkungen aufzunehmen. Angesichts der aufgedeckten Verstöße hält es der Rechnungshof zudem für notwendig, dass das HMWK die Nebentä-

tigkeitspraxis anderer Zuwendungsempfänger auf ihre Vereinbarkeit mit den geltenden Vorschriften hin überprüft.

94. Dass Krankheits- und sonstige Ausfallzeiten durch eine erhöhte Behandlungstätigkeit in der verbleibenden Zeit des Jahres kompensiert werden können, ist in dem Briefwechsel zwischen dem SFI und dem HMWK nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden. Das HMWK ist jedoch nach eigenen Angaben davon ausgegangen, "dass die Unzulässigkeit einer solchen Auffassung selbstevident ist." Dieser Auffassung schließt sich der Rechnungshof an. Anders als das HMWK ist der Rechnungshof damit aber auch der Meinung, dass die betreffenden Mitarbeiter/innen sich über die Fehlerhaftigkeit ihrer Interpretation der Nebentätigkeitsregelungen im Klaren gewesen sein müssen. Der Rechnungshof fordert daher im Hinblick auf die Gleichbehandlung aller Landesbediensteten mit genehmigter Nebentätigkeit zu prüfen, ob Einnahmen aus Nebentätigkeit, die den zulässigen Rahmen überschritten haben, von den Mitarbeitern des SFI nachträglich abzuführen sind.

95. Mit Erlass vom 6. März 1984 hatte das HMWK angeordnet, dass für die Berechnung des Nutzungsentgelts bei ärztlichen Nebentätigkeiten, die sich nach der Gebührenordnung für Ärzte bestimmen, der Erlass vom 23. Dezember 1983 (StAnz. 1984 S. 206) und bei nichtärztlicher Nebentätigkeit der gemeinsame Runderlass vom 3. Juni 1983 (StAnz. S. 1274) anzuwenden ist.

Da sich diese Regelung nach Auffassung des HMWK nicht bewährte, ordnete das Ministerium mit Schreiben vom 5. Mai 1988 aufgrund des § 7 Nebentätigkeitsverordnung im Einvernehmen mit dem Hessischen Minister der Finanzen an, dass der o.e. gemeinsame Runderlass vom 3. Juni 1983 mit Wirkung vom 1. Januar 1988 auf alle Nebentätigkeiten der Bediensteten des SFI Anwendung findet. Nach Abschnitt III Ziffer 2 dieses Erlasses sind als Nutzungsentgelt bei

- a) Gutachten und Untersuchungen 20 v.H. der erzielten Bruttovergütungen,
- b) in anderen Fällen
7,5 v.H. der Bruttovergütungen für die Inanspruchnahme von Personal,

7,5 v.H. der Bruttovergütung für die Inanspruchnahme von Einrichtungen

abzuführen.

Das HMWK vertrat in einem Schreiben vom 5. Mai 1988 die Auffassung, dass die Durchführung von Lehr- und Kontrollanalysen, psychoanalytischen und psychotherapeutischen Behandlungen von Privatpersonen sowie analytischen Psychotherapien im Rahmen der psychoanalytischen Weiterbildung unter Ziffer 2b des gemeinsamen Runderlasses zu subsumieren seien, ordnete aber an, insgesamt lediglich 7,5 v.H. der erzielten Bruttoeinnahmen als Nutzungsentgelt zu erheben.

Der Hessische Rechnungshof hatte in seiner Prüfungsmitteilung aufgrund einer Prüfung des SFI und des Instituts für Analytische Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapie in Hessen e.V. vom 29. Juni 1993 dagegen die Auffassung vertreten, dass ein Nutzungsentgelt von 7,5 v.H. zu niedrig bemessen sei. In seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung hatte das HMWK dem Rechnungshof zugestimmt, dass die Liquidation von Honoraren neu geregelt werden müsse, mit dem Ziel, das Nutzungsentgelt angemessen zu erhöhen.

96. In den darauf folgenden Jahren wurde die Höhe des Nutzungsentgelts zwischen dem SFI und dem HMWK kontrovers diskutiert. Mit Schreiben vom 17. Februar 1997 vertrat das HMWK die Auffassung, dass ein pauschales Nutzungsentgelt in Höhe von 12,5 v.H. angemessen sei. In einem Vermerk zur Neureglung der Nebentätigkeit und des Nutzungsentgelt vom 25. Februar 1997 kritisiert der Verwaltungsleiter des SFI diesen Vorschlag, hält aber fest, "dass ein Nutzungsentgelt von 9 v.H. der Einnahmen bereits als konsensfähig angesehen wurde."

Mit Wirkung vom 1. Oktober 1997 wurde am SFI als Nutzungsentgelt schließlich eine Pauschale von 330 DM pro Monat festgesetzt, die für Mitarbeiter, die insgesamt nur verhältnismäßig geringe Einnahmen aus Nebentätigkeit erwirtschaften, reduziert wurde. Schon zu diesem Zeitpunkt war erkennbar, dass dies zu keiner Erhöhung des Nutzungsentgelts führen würde. Wäre diese Regelung nämlich bereits 1996 und in den ersten drei Quartalen 1997 angewendet worden, so hätten nicht 7,5 v.H. der Bruttoeinnahmen, sondern durchschnittlich lediglich 7,07 v.H. als Nutzungsentgelt abgeführt werden müssen. Um die vom

HMWK anvisierten 12,5 v.H. zu erreichen, wäre eine einheitliche Pauschale von über 500 DM pro Monat und Nebentätigkeitsberechtigten notwendig gewesen.

97. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Diskussion um eine Erhöhung des Nutzungsentgelts über Jahre die Organe des Instituts beschäftigt und Kapazitäten des HMWK gebunden hat, ohne dass mit der dann umgesetzten Pauschalierung das erklärte Ziel der Reform auch nur ansatzweise erreicht worden wäre. Die Höhe des Nutzungsentgelts, die durchschnittlich und bis auf wenige Ausnahmen in jedem Einzelfall niedriger ist als die nach Ziffer III Nummer 2 des gemeinsamen Runderlasses vom 3. Juni 1993 geforderte Höhe der Pauschale, verstößt eklatant gegen das Besserstellungsverbot.
98. In seiner Stellungnahme vom 11. Oktober 1999 hat das HMWK die Auffassung vertreten, dass ausgehend von der Höhe des Vorteils, der den Mitarbeitern des SFI durch die Ausübung der Nebentätigkeit in den Räumen des SFI entstehe und den das Ministerium auf rund 4.000 DM p.a. schätzt, ein Nutzungsentgelt von 330 DM pro Monat nicht gegen das Besserstellungsverbot verstoße, wenn die Nebentätigkeit der Mitarbeiter den zulässigen Rahmen nicht überschreite. Die Darstellung des Rechnungshofs beziehe sich jedoch auf einen Zeitraum, in dem der Umfang der Nebentätigkeit der Mitarbeiter den zulässigen Rahmen z.T. erheblich überschritten habe. "Wäre dieser Rahmen eingehalten worden, so hätten sich die Einnahmen aus der Nebentätigkeit und damit die Höhe des Nutzungsentgelts gemäß der früheren Regelung deutlich verringert, während die Höhe des Nutzungsentgelts gemäß der Neuregelung unverändert bliebe. Damit würde sich die 'Ertragsrelation' zugunsten der Neuregelung verschieben." Doch selbst wenn, wie vom HMWK gefordert, maximal 40 Arbeitswochen pro Jahr zugrunde gelegt, Zeiten für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen berücksichtigt werden und dieser Umfang der Nebentätigkeit nicht überschritten wird, können Mitarbeiter des Instituts beispielsweise mit psychoanalytischen Behandlungen jährliche Einnahmen erwirtschaften, bei denen ein Nutzungsentgelt von 330 DM pro Monat deutlich weniger als 7 v.H. der Einnahmen aus Nebentätigkeit entspricht. Der Rechnungshof begrüßt daher ausdrücklich den Vorschlag des Direktoriums des SFI zu einer prozentualen Bemessung des Nutzungsentgelts zurückzukehren, was nach Meinung des SFI, der sich der Rechnungshof anschließt, auch mit ei-

ner erleichterten Kontrolle des Umfangs der Nebentätigkeit einherginge. Der Rechnungshof bleibt bei der Auffassung, die er bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom 29. Juni 1993 vertreten hatte, der das HMWK damals beigetreten war und die das Ministerium auch gegenüber dem SFI in den Folgejahren mehrfach vertreten hat, dass nämlich ein Nutzungsentgelt von 7,5 v.H. zu niedrig bemessen ist. Der Rechnungshof ist der Meinung, dass die vom HMWK vorgeschlagenen 12,5 v.H. als Untergrenze angesehen werden müssen.

(Kap. 15 35)

Nach dem Übernahmevertrag vom 26. Juli 1972 hat das Land die drei eigenständigen Sammlungsbereiche des Museums Wiesbaden fortzuführen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Land, Stadt und Museumsleitung diskutieren seit etwa 10 Jahren ohne abschließendes Ergebnis über eine Weiterentwicklung der Gesamtkonzeption des Museums.

Die Museumsleitung konzentrierte in Verfolgung eigener konzeptioneller Vorstellungen die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel einseitig auf den Bereich der Kunstsammlung. Die beiden übrigen Sammlungsbereiche sind nach dem Urteil zweier Fachkommissionen vernachlässigt. Ihr Ausstellungsbetrieb ist weitgehend stillgelegt.

Bei Kunstankäufen des Museums (Haushaltsjahre 1991 bis 1998: rd. 9 Mio. DM) wurden zahlreiche Mängel und Missstände festgestellt. Eine für alle Museen des Landes Hessen verbindliche Regelung künftig zu erfüllender Mindestanforderungen beim Erwerb von Museumsgut ist notwendig.

Im Zusammenhang mit Zahlungsverpflichtungen aus Kunstankäufen kam es zeitweise zu ungenehmigten Haushaltsüberschreitungen.

99. Mit dem Übergang des ehemals städtischen Museums Wiesbaden, bestehend aus
- einer Kunstsammlung,
 - einer Sammlung Nassauischer Altertümer (SNA) sowie
 - einer Naturwissenschaftlichen Sammlung (NWS)
- in Trägerschaft des Landes, hat sich dieses im Jahr 1972 vertraglich u.a. verpflichtet, die drei Sammlungen unter der Bezeichnung "Museum Wiesbaden" fortzuführen und der Öffentlichkeit zugänglich zu

machen. Eine Weiterentwicklung der vertraglichen Konzeption als Dreisparten-Haus setzt das Einvernehmen mit der Stadt voraus.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK), Stadt und Museumsleitung diskutieren seit etwa 10 Jahren ohne abschließendes Ergebnis über die konzeptionelle Weiterentwicklung des Museums. Entwürfe der Museumsleitung stellen die vertragliche Struktur in Frage. Angestrebt wird u.a. die Ausgliederung großer Teile der Bereiche SNA und NWS. Das HMWK dagegen betonte eigenem Bekunden zufolge stets, das Museum werde auch in Zukunft Dreisparten-Haus bleiben.

Eine allseits befriedigende Lösung für alle drei Sammlungsbereiche scheiterte bisher am fehlenden Konsens der Beteiligten und wohl auch an den hohen Kosten insgesamt erforderlicher Sanierungs- und ggf. auch Neubaumaßnahmen.

100. Den Bereich der Abteilung Kunstsammlung hat das Land in den Jahren 1994 bis 1997 mit einem Finanzaufwand von rund 21 Mio. DM grundlegend saniert.

Während der Bauarbeiten waren nicht nur die Kunstsammlung selbst, sondern auch die Sammlungsbereiche SNA und NWS, mit Ausnahme weniger Schauräume, geschlossen. Diese Abteilungen hatten ihre Raumkapazitäten vorübergehend für Lager- und andere Zwecke der Kunstsammlung einzuschränken. Teile der eigenen Bestände waren außerhalb Wiesbadens ausgelagert worden.

Die Kunstsammlung samt erweitertem Ausstellungsbereich wurde im Frühjahr 1997 wieder eröffnet. Planungsarbeit der Museumsleitung zur Wiedereröffnung der Sammlungsbereiche SNA und NWS hat der Rechnungshof hingegen nicht feststellen können. Die Schausammlungen dieser Abteilungen sind bis heute weitgehend geschlossen, seinerzeit entzogene Funktionsräume stehen nach wie vor nicht zur Verfügung.

101. In den Jahren 1996 und 1997 beauftragte das HMWK im Einvernehmen mit der Stadt zwei Kommissionen auswärtiger Fachleute mit Gutachten zur Bedeutung, Lage und zu den konzeptionellen Entwicklungsmöglichkeiten der Abteilungen SNA und NWS innerhalb bestehender Strukturen des Museums.

Neben Vorschlägen zur "Reaktivierung" der Abteilung stellt das Gutachten der "Kommission SNA" u.a. Folgendes fest:

Die Magazine der SNA seien verwahrlost. Der Schließung der Schau Räume sei ein Verfall konservatorischer Standards gefolgt. Der Zustand des Sammlungsguts habe einen Grad der Gefährdung erreicht, der zu konkreten Vermögensverlusten des Landes führe, viele Objekte nähmen täglich Schaden. Durch mangelhafte Schließvorrichtungen, durch Lagerung sammlungsfremder Materialien in den Räumen und durch fehlende Zugangskontrolle sei das Museumsgut auch durch Diebstähle und Objektschäden gefährdet.

Ein sofortiges Notprogramm zur Herstellung einfachster Standards der Sicherung und Erhaltung von Kulturgütern sei notwendig. Bei einer Revision der Bestände sei zu prüfen "was (noch) vorhanden ist". Als Lagerräume der Kunstsammlung genutzte Ausstellungsräume der SNA seien wieder ihrer Bestimmung zu widmen. Die Situation sei inzwischen so desolat, dass es schon große finanzielle Anstrengungen erfordern werde, nur einen tolerablen Zustand herzustellen. Nachdem das Museum viele Jahre zu Lasten der SNA und NWS gewirtschaftet habe, gelte es, die vorhandenen Mittel hier zu konzentrieren.

Arbeitsergebnisse der "Kommission NWS" spiegeln sich in einem "Memorandum zur Reinstitution" der NWS vom Mai 1997 und einem "ersten Fazit" vom Juni 1997 wieder.

Bemängelt wird u.a., die Museumsleitung habe seit mehreren Jahren die für Erhalt und Ausbau der Abteilung notwendigen Mittel versagt. Das Ministerium müsse dafür sorgen, dass zur Instandsetzung von mindestens zwei Ausstellungsräumen ausreichende Haushaltsmittel des Museums zugewiesen werden. Der besondere Wert der Sammlungen mache die Präsentation von größeren Teilbereichen geradezu zwingend erforderlich.

Zielvorstellungen und Detailpläne für eine arbeitsfähige Abteilung könnten aber nur unter der Voraussetzung entwickelt werden, dass ein Plan mit der künftigen Raumkapazität erstellt werde. Die Museumsleitung habe viele Räume der NWS auch nach Abschluss der Sanierungsarbeiten nicht wieder freigegeben. Der Direktor sei vergeblich um einen Raumplan gebeten worden, die Kommission bitte das Ministerium um entsprechende Maßnahmen.

Die zuständige Fachabteilung des HMWK hielt die Position der Kommission für überzeugend. Sie stehe allerdings im Widerspruch zur Meinung des Direktors, der den Ausbau der NWS nur sehr widerwillig betrachte und es am liebsten sähe, wenn weder dort noch in der SNA etwas geschehe.

Ein Raumplan ist nicht erstellt worden. Die Kommission hat ihre Arbeit ohne Abschlussbericht beendet.

102. Beiden Kommissionen zufolge haben die Abteilungen SNA und NWS gute Entwicklungsmöglichkeiten auch innerhalb bestehender Strukturen des Museums. Die aktuelle Lage der Abteilungen wird dagegen als desolat beurteilt.

Das HMWK wies den Direktor mündlich zur Behebung der von den Kommissionen gerügten Zustände an. Ihm war dessen "Widerwille" gegen entsprechende finanzielle Maßnahmen zu Gunsten der Abteilungen bekannt. Erfolgskontrollen fanden dennoch nicht statt.

Der Direktor folgte der Anweisung nicht. Mit Ausnahme eines Teilbereichs der SNA, deren römischerzeitliche und frühmittelalterliche Schausammlung nach persönlicher Intervention des damaligen Staatssekretärs neu konzipiert, eingerichtet und im Sommer 1997 eröffnet werden konnte, dauern die gerügten Defizite in beiden Sammlungsbereichen bis heute an.

Der Rechnungshof wies das HMWK in seiner Prüfungsmitteilung vom 7. Juli 1999 auf dringlichen Handlungsbedarf hin. Sofortmaßnahmen zur Behebung der gravierendsten Mängel dürften nicht länger an der Verweigerungshaltung der Museumsleitung scheitern, deren Obhut alle drei Sammlungsbereiche des Museums gleichermaßen anvertraut seien.

Er stellte die Frage nach einer Dienstpflichtverletzung des Direktors und bemängelte die Aufsichtsführung des Ministeriums.

103. Nach dem Bekunden der Museumsleitung bei örtlicher Prüfung sei es Geldverschwendung, noch in die Sammlungsbereiche SNA und NWS zu investieren. Diese hätten keine Zukunft innerhalb des Museums. Es bestünden dort auch Leistungsdefizite.

Über die Zukunft der Sammlungsbereiche hat aber nicht die Museumsleitung zu entscheiden. Mittel zum Erhalt und zur angemessenen Arbeitsfähigkeit der Abteilungen durfte sie nicht deshalb versagen, weil sie konzeptionelle Umgestaltungen anstrebte.

Leistungsdefizite dürften vorrangig auf eingeschränkter bzw. fehlender Arbeitsfähigkeit der Abteilungen beruhen. Für deren Arbeit standen z.B. im Hj. 1998 je Abteilung rund 15.000 DM, für zentrale Zwecke (etwa 60.000 DM) und den Bereich Kunstsammlung dagegen rund 540.000 DM aus den Haushaltsmitteln für den Kernbereich der Museumsarbeit (ATG 71) zur Verfügung.

Der vertragliche Status mit drei eigenständigen Sparten wird bei der Leitung des Museums nicht beachtet. Der Direktor trifft Entscheidungen auch ohne Kenntnis der zuständigen oder mitbetroffenen Abteilungen.

Kommunikation und Informationsfluss sind mangelhaft. Regelmäßige Abteilungsleiterbesprechungen finden nicht statt. Das Vertrauensverhältnis ist nachhaltig gestört. Insbesondere bei Angehörigen des höheren Dienstes der Abteilungen SNA und NWS ist Demotivation und Resignation zu beobachten. Die Effizienz des Personaleinsatzes ist nicht gegeben.

Der Rechnungshof forderte das HMWK auf, Maßnahmen zur Wiederherstellung geordneter Verhältnisse zu treffen. U.a. wurde die Sicherstellung der Finanzierung der erforderlichen Sofortmaßnahmen durch Dienstanweisung empfohlen, wonach andere als unabdingbare Belastungen, etwa durch Kunstankäufe und Sonderausstellungen, bis zur Behebung der Missstände zurückzustellen seien.

Der Rechnungshof bat das Ministerium überdies, die Beratungen mit der Stadt zu intensivieren und möglichst rasch zum Abschluss zu bringen. Nach schon jetzt übermäßig langem Zuwarten seien alsbald Entscheidungen zu treffen. Dem Verfall der Abteilungen SNA und NWS könne jedenfalls nicht länger zugesehen werden.

104. Das Ministerium kündigte in seiner Stellungnahme vom 28. September 1999 an, es werde nach einer Gesamtbewertung der Situation des Museums und unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs

in Kürze "die aufgezeigten Missstände auch in den beiden Abteilungen nachhaltig abstellen".

105. Das Museum Wiesbaden hat in den Jahren 1991 bis 1998 Kunstankäufe von insgesamt etwa 9 Mio. DM getätigt.

Entscheidungen zur Auswahl anzukaufender Kunstwerke und Angemessenheit der Kaufpreisforderungen traf der Direktor in alleiniger Verantwortung. Bei Kaufpreisen in Millionenhöhe im Einzelfall waren die Entscheidungen, die er nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen hatte, von erheblicher finanzieller Bedeutung.

Der Rechnungshof hat eine Reihe von Kunstankäufen stichprobenweise näher geprüft und das HMWK mit o.e. Prüfungsmitteilung über die Ergebnisse unterrichtet.

106. Kunstankäufe sind einer Nachprüfung anhand objektiver Kriterien (Ausschreibungsergebnisse, Vergleichsangebote oder Preislisten) naturgemäß entzogen. Umso mehr gebietet die bei Verwendung öffentlicher Mittel unverzichtbare Transparenz und Sicherheit der Verfahren eine hinreichende Dokumentation aller wesentlichen Details der Ankaufsvorgänge. Dazu zählt die Dokumentation jener Kriterien und Überlegungen - Auktionsergebnisse, Art-Sales-Index usw. -, die den Verantwortlichen nach pflichtgemäßem Ermessen jeweils zur Annahme einer Kaufpreisforderung bewogen haben. Das blieb bei den geprüften Kunstankäufen unbeachtet.

Schriftwechsel oder dienstliche Vermerke zu Preisverhandlungen fehlten völlig. Die Angemessenheit der schließlich vereinbarten Kaufpreise blieb unbegründet. Entscheidende Einzelheiten der Ankaufsvorgänge haben sich nur im persönlichen Wissen des Verantwortlichen niedergeschlagen. Ankäufe bis zu Millionenhöhe im Einzelfall sind mit wenig mehr als Rechnung und Zahlungsnachweis und damit weniger dokumentiert als viele Kaufgeschäfte des laufenden Bedarfs.

Die zur Prüfung übergebenen Akten erlaubten bestenfalls punktuell eine Beurteilung bedeutsamer Beweggründe. Die festgestellten Mängel lassen empfindliche Defizite auch hinsichtlich der Sicherheit der Ankaufverfahren erkennen.

107. Bei den Ankäufen spielten häufig persönliche, auch freundschaftliche Beziehungen des Verantwortlichen eine Rolle, was zwar den finan-

ziellen Interessen des Museums entgegenkommen mag, aber auch zu Interessenkonflikten führen kann. In solchen Fällen ist eine Prüfung der Angemessenheit der Kaufpreisforderungen durch Gutachten von unbefangener, fachkundiger Seite unverzichtbar. Im Museum Wiesbaden wurde - wenn überhaupt ein Gutachten eingeholt wurde - darauf nicht immer geachtet.

Das Museum legte der Kulturstiftung des Landes zum Zwecke der Mitfinanzierung verschiedener Ankäufe zwar Gutachten auch zur Angemessenheit der Kaufpreise vor. Wenigstens in zwei Fällen hätten die Gutachter wegen offenkundiger Befangenheit nicht beauftragt werden dürfen.

108. Schriftliche Kaufverträge fehlen völlig, auch bei den nicht näher geprüften Ankaufsvorgängen. Dies bewirkte nicht nur rechtliche Risiken. Beispielsweise blieb bei Ankäufen im Ausland regelmäßig offen, welchem Recht die Kaufverträge unterworfen waren. Der Mangel trug zu weiteren Risiken bei Ankaufsvorgängen bei. So war oft nicht eindeutig festzustellen, welche Rechte die Handelnden an der Kaufsache jeweils hatten und in welcher Rechtsbeziehung sie untereinander standen.

In einem Fall zahlte das Museum in kreditartiger Vorfinanzierung aus Haushaltsmitteln den Kaufpreis von rd. 1,35 Mio. DM für ein Kunstwerk, das es als Vertreter eines Kooperationspartners erworben hatte (Dauerleihgabe des Partners an das Museum), ohne weiteres an eine Person im Ausland, die weder mit dem Eigentümer noch dessen Vertreter identisch war, auch sonst in der Ankaufsakte nirgends Erwähnung gefunden hatte und folglich in keiner erkennbaren Rechtsbeziehung zu einem der Handelnden stand.

109. In mehreren Fällen wurden in erheblichem Umfang Raten und Vorauszahlungen an Kunsthandel und Privatpersonen im Ausland geleistet, ohne dass bis zum Empfang der Kunstwerke Sicherheiten zur Verfügung standen.

So zahlte das Museum beim Ankauf eines Werks der Künstlerin Eva H. in der Zeit von Januar 1996 bis Januar 1997 ratenweise zusammen 690.000 DM (450.000 US-Dollar) an einen Galeristen in New York. Das Werk ging erst im April 1997 beim Museum ein. Eine Bankbürgschaft oder andere Sicherheiten (§ 56 Abs. 1 LHO) fand der

Rechnungshof nicht vor. Das Land war einem erheblichen finanziellen Risiko ausgesetzt.

110. Nach den Gepflogenheiten des weltweiten Kunstmarktes wird Kunstinstitutionen bei Ankaufsgeschäften in aller Regel ein Museumsrabatt eingeräumt, der bis zu mehr als 10 Prozent des Kaufpreises betragen kann. Solche Rabatte scheinen bei den geprüften Ankäufen dem Museum nicht gewährt worden zu sein, sind in den entsprechenden Rechnungen jedenfalls nicht ausgewiesen. Die geprüften Akten enthielten in diesen Fällen keinen Hinweis darauf, wie es sich mit solchen Rabatten verhalten hatte.

111. Bei mehreren Ankäufen hat der Rechnungshof Provisionszahlungen festgestellt, die der Käufer - das Museum - ohne Angabe des Rechtsgrundes an Galeristen bzw. Galerien leistete, deren Rolle zudem beim Kaufgeschäft unklar blieb.

In einem Fall erwarb das Museum ein Kunstwerk bei einer Galerie in Madrid, die allem Anschein nach als Vertreterin des Eigentümers handelte. Bei demselben Kaufgeschäft zahlte das Museum einer zweiten Galerie (Köln) eine Provision von 70.000 DM. Sofern diese Galerie provisionsfähige Leistungen erbracht hatte, wären nach den Gepflogenheiten des Kunstmarktes evtl. Ansprüche von Seiten des Eigentümers bzw. dessen Vertreterin zu regeln gewesen.

112. Bei der steuerrechtlich relevanten Einfuhr von Kunstgut aus dem Ausland (Einfuhrumsatzsteuer) ist es beim Museum zu Verfahren gekommen, die weiterer Aufklärung bedürfen.

So fand der Rechnungshof neben der Rechnung einer ausländischen Kunstgalerie über den Erwerb einer Serie von Radierungen zum Preis von 35.000 US-Dollar die Kopie einer weiteren Rechnung gleichen Inhalts derselben Galerie über jetzt 3.500 US-Dollar vor. Die Galeristin hatte darauf vermerkt, es handele sich um "die Einfuhr für Zoll". So habe sie "es abgegeben".

113. Finanzierungskonzepte waren bei keinem der geprüften Ankäufe aufzufinden. Zahlungsverpflichtungen des Landes wurden auch eingegangen, wenn ausreichende Deckung aus Haushaltsmitteln bzw. Finanzierungsbeiträgen Dritter noch nicht gesichert war (Ankäufe auf "Konto Hoffnung"). Das bewirkte erhebliche finanzielle Risiken des

Landes und stand in Widerspruch zu den Dienstpflichten eines Beauftragten für den Haushalt (§ 9 LHO und hierzu ergangene VV, insb. Nr. 3.3.1).

Im Zusammenhang mit weiteren Zahlungsverpflichtungen aus Kunstankäufen kam es in den Haushaltsjahren 1994 bis 1996 in einzelnen Monaten zu ungenehmigten kassenmäßigen Überschreitungen der verfügbaren Haushaltsmittel bis zu 360.000 DM. Der Verantwortliche hatte unter Verstoß gegen seine Dienstpflichten als Anordnungsbeauftragter (VV Nr. 20.2.3 zu § 70 LHO) ohne haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigung die Staatskasse angewiesen, Auszahlungen bis zu der genannten Höhe zu leisten.

114. Beim Erwerb von Museumsgut sind in Hessen bislang keine verbindlichen Regelungen ergangen. Die Landesmuseen verfahren nach eigenem Ermessen.

Bei früheren Prüfungen festgestellte Mängel konkreter Ankaufsvorgänge hatte der Rechnungshof im Schriftwechsel mit den geprüften Dienststellen bereinigen können. Die bei der Prüfung des Museums Wiesbaden nunmehr erkannten Missstände haben den Rechnungshof veranlasst, das HMWK mit o.e. Prüfungsmitteilung aufzufordern, dem offenkundigen Handlungsbedarf im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht zu entsprechen. Die Höhe der betroffenen Haushaltsmittel und die Tragweite der vorgefundenen Mängel, die auch erhebliche Sicherheitsrisiken der Verfahren einschlossen, lassen eine verbindliche Regelung der Ankaufverfahren als unverzichtbar erscheinen. Zu denken sei an verbindliche Mindestanforderungen beim Ankauf von Museumsgut.

Seine Forderung verband der Rechnungshof mit konkreten Vorschlägen für eine künftige Regelung der Ankaufverfahren.

115. Gemäß o.e. Stellungnahme vom 28. September 1999 wird das HMWK dem Anliegen des Rechnungshofs entsprechen. In dem vom Ministerium vorgelegten Entwurf einer künftigen Regelung des Erwerbs von Sammlungsobjekten sind die Vorschläge des Rechnungshofs berücksichtigt.

Auch wenn das HMWK den Forderungen des Rechnungshofs hinsichtlich einer Ankaufsregelung zu entsprechen beabsichtigt und im Übrigen seine Stellungnahme zu den beanstandeten Einzelsachverhalten noch aussteht, hält der Rechnungshof wegen der Bedeutung der Angelegenheit die Unterrichtung des Landtags im Rahmen seiner jährlichen Bemerkungen für geboten.

Prüfung der Vergabepraxis bei Dienst-, Frei- und Vorzugskarten zum Besuch der hessischen Staatstheater

(Kap. 15 41, 15 42 und 15 43)

Allein 1998 gaben die drei hessischen Staatstheater ca. 55.000 Dienst-, Frei- und Vorzugskarten ab. Damit nahmen rund 7,4 v.H. aller Theaterbesucher gratis oder zu Preisen von 4 und 8 DM an den Vorstellungen teil. Der Gegenwert der Vergünstigungen beträgt rund 1,5 Mio. DM. Notwendige haushaltsrechtliche Ermächtigungen fehlten.

Der Rechnungshof forderte das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) auf, ausgeuferte Anspruchsberechtigungen auf Dienstkarten einzudämmen, beim privaten Theaterbesuch von Bediensteten künftig angemessene Entgelte zu erheben und mangels dringenden Landesinteresses Vergünstigungen für weitere Personengruppen abzubauen.

Die geforderte Beschränkung von Privilegien lässt Mehreinnahmen von jährlich etwa 0,5 Mio. DM möglich erscheinen. Die Nachfrage nach Theaterkarten zu regulären Preisen würde gestärkt.

Geltende Verwaltungsvorschriften über Vergünstigungen beim Besuch der hessischen Staatstheater müssen an haushaltsrechtliche Erfordernisse angepasst werden.

116. Die drei hessischen Staatstheater gaben allein im Jahr 1998 rund 55.000 Eintrittskarten gratis oder zu Vorzugspreisen von 4 und 8 DM ab. Damit hatten rund 7,4 v.H. aller Theaterbesucher unentgeltlich oder zu stark ermäßigten Preisen Zutritt zu den Vorstellungen.

Der Rechnungshof hat die Praxis der Kartenvergabe auf Rechtmäßigkeit und auf Möglichkeiten zur Einnahmenverbesserung untersucht und das HMWK mit Prüfungsmitteilung vom 5. Oktober 1999 über das Ergebnis unterrichtet.

117. Die Art der Vergünstigungen und die anspruchsberechtigten Personengruppen sind durch ministerielle oder ministeriell genehmigte Verwaltungsordnungen festgelegt.
Bei Sachbezügen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Amtsträgern sowie bei der Abgabe von Leistungen an Dritte ist jedoch vorrangig das Haushaltsrecht zu beachten (§ 52 bzw. § 63 LHO). Danach bedarf es für Ausnahmen von der Erhebung angemessener Entgelte für Sachbezüge (§ 52 LHO) und für Ausnahmen vom Grundsatz der Abgabe von Leistungen an Dritte nur zum vollen Wert (§ 63 LHO) einer Ermächtigung durch den Haushaltsplan.

Der Rechnungshof beanstandete, dass dennoch im Geschäftsbereich des HMWK die genannten Vergünstigungen durch unentgeltlichen oder preisermäßigten Theaterbesuch ohne die erforderlichen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen gewährt werden.
118. Der Rechnungshof beanstandete die zu großzügige und undifferenzierte Abgabe von zum unentgeltlichen Besuch von Theatervorstellungen berechtigenden **Dienstkarten**, z.B. an die Landesverwaltung, zahlreiche Mitglieder der Stadtverordnetenversammlungen, Magistrate, Ausschüsse und an Dienststellen der Sitzstädte. Mit den Dienstkarten ist häufig auch der Anspruch auf preisermäßigte Vorzugskarten für private Begleitpersonen verbunden.

Maßnahmen zur Beschränkung der Vergabe von Dienstkarten auf das dienstlich unbedingt erforderliche Maß sind unumgänglich.
119. Der Rechnungshof hält es für geboten, als einen Schritt unter vielen, der zur Konsolidierung des Landeshaushalts beitragen kann, für bisher unentgeltliche, private Vorstellungsbesuche der Theaterbediensteten mit **Freikarten** künftig ein angemessenes Entgelt in Höhe von 50 Prozent der regulären Kartenpreise zu erheben.
Die geforderten, angemessenen Entgelte können zu Einnahmeverbesserungen bis zu etwa 200.000 DM im Jahr führen.
120. Bei **sonstigen Freikarten** zugunsten eines vielschichtigen Personengruppen aus dem öffentlichen Bereich, aus der Wirtschaft und von Privatpersonen sind Einladungen zu unentgeltlichem Theaterbesuch nur dann vertretbar, wenn sie im dringenden Landesinteresse, insbesondere im wirtschaftlichen Interesse der Theater liegen. Das wird im Wesentlichen nur bei Pressevertretern, Sponsoren und Förderern der

Fall sein. In anderen Fällen muss die Vergabe von Freikarten eingestellt werden.

121. Preisermäßigte **Vorzugskarten** vergeben die Staatstheater zu Preisen von 4 bzw. 8 DM je nach Platzkategorie.

Anspruchsberechtigt sind Familienangehörige von Theaterbediensteten bis hin zu Onkeln und Tanten sowie Bedienstete aller anderen, auch außerhalb Hessens gelegenen Bühnen sowie Mitarbeiter von Rundfunk- und Fernsehveranstaltern, jeweils mit Begleitperson.

Anspruchsberechtigt sind ferner private Begleitpersonen von Dienst- und Freikarteninhabern.

Ein dringendes Landesinteresse an solchen Vergünstigungen als Voraussetzung für eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Abgabe von Leistungen an Dritte unter dem vollen Wert (§ 63 Abs. 3 LHO) kann der Rechnungshof nicht erkennen. Ersatzloser Wegfall der bisher ohne ausreichende Rechtsgrundlage gewährten Vergünstigungen erscheint geboten. Einnahmeverbesserungen von jährlich bis zu mehr als 300.000 DM sind möglich.

122. Im Vergleich zum Mittelwert regulärer Kartenpreise (30 DM je Theaterkarte) beläuft sich der Gegenwert der durch Dienst-, Frei- und Vorzugskarten eingeräumten Vergünstigungen jährlich auf überschlägig bis zu 1,5 Mio. DM.

Im Jahr 1998 mit insgesamt rund 55.000 Besuchern ohne oder zu ermäßigtem Entgelt entfielen davon auf

Dienstkarten (rund 13.500 Karten)	rund	400.000 DM
Freikarten für Bedienstete (rund 13.500 Karten)	rund	400.000 DM
Sonstige Freikarten (rund 13.500 Karten)	rund	400.000 DM und
Vorzugskarten (rund 14.400 Karten zu Preisen von 4 und 8 DM)	rund	<u>300.000 DM</u>
Zusammen rund		1.500.000 DM

123. Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass das HMWK seine bisher ablehnende Haltung gegenüber einer, z.T. von den Theatern selbst geforderten, angemessenen Preisgestaltung aufgibt.

Durch die Erhebung angemessener Entgelte für private Vorstellungsbesuche der Bediensteten und durch den ersatzlosen Wegfall preisermäßigter Vorzugskarten können - gleichbleibende Nachfrage vor-

ausgesetzt - Einnahmeverbesserungen von zusammen etwa 0,5 Mio. DM direkt erzielt werden.

Höhere Einnahmen können aber auch durch konsequente Beschränkung unentgeltlicher oder preisermäßigter Abgabe von Theaterkarten auf das rechtlich Zulässige, dienstlich Notwendige, im dringenden Landesinteresse Gebotene und die damit einhergehende Stärkung der Nachfrage nach Karten zu regulären Preisen erwartet werden. Die bisherige Vergabep Praxis der Staatstheater entzieht dem Markt für Theaterkarten eine beachtliche Nachfrage.

124. Der Rechnungshof forderte das HMWK auf, geltende Verwaltungsvorschriften über Vergünstigungen beim Besuch der Staatstheater an den aufgezeigten haushaltsrechtlichen Erfordernissen zu messen und diesen anzupassen.

Ausnahmen von der Erhebung angemessener Entgelte für Sachbezüge der Bediensteten (§ 52 LHO) und von der Erhebung des vollen Wertes der Leistungen für Dritte könnten - außer bei einem dringenden Interesse des Landes - künftig nur in Frage kommen, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigte.

Unabhängig davon gelte es aber auch zu bedenken, dass zunehmende Leistungseinschnitte und öffentliche Lasten der Bürgerschaft nicht zu vermitteln seien, wenn nicht auch traditionelle Privilegien des öffentlichen Dienstes und der Amtsträger davon betroffen würden.

125. Das Prüfungsverfahren konnte noch nicht abgeschlossen werden, da sich das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst bisher nicht zu einer Stellungnahme in der Lage sah. Es hat eine solche bis Ende März 2000 in Aussicht gestellt. Die vom Rechnungshof kritisierte mangelnde haushaltsrechtliche Ermächtigung will es mittels entsprechenden Haushaltsvermerks im Haushaltsplan 2001 ausbringen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

Landessteuern

(Kap. 17 01)

Mängel beim Vollzug des "Gesetzes über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer" in der Fassung vom 25. Februar 1971 - BGBl. I S. 145 - (ZerlG)¹¹ führen zu beträchtlichen Steuerausfällen. Eine Fehlerquote von über 70 Prozent macht deutlich, dass Steueransprüche des Landes nach dem ZerlG nicht oder nur unzureichend geltend gemacht werden. Die Steuererhebung ist durch organisatorische Maßnahmen zu verbessern.

Erst auf Veranlassung des Rechnungshofs wurden Steueransprüche von über 50 Mio. DM gegenüber anderen Bundesländern geltend gemacht.

126. Als Ergebnis einer Querschnittsprüfung bei den sieben für die Festsetzung und Erhebung der Körperschaftsteuer zuständigen hessischen Finanzämtern stellte der Rechnungshof fest, dass in der weit überwiegenden Zahl der Fälle die Finanzämter die Vorschriften des ZerlG nicht hinreichend beachtet, damit in einschlägigen Fällen die Körperschaftsteuerzerlegung nicht zeitnah und ordnungsgemäß durchgeführt haben.
127. Das Verfahren für die Zerlegung der Körperschaftsteuer ergibt sich aus §§ 2 bis 4 ZerlG. Nach § 2 Abs. 1 ZerlG ist die Körperschaftsteuer von unbeschränkt und beschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögenmassen i.S. der §§ 1, 2 Abs. 1 Nr. 1 Körperschaftsteuergesetz zu zerlegen, wenn ihr positives Einkommen und die darin enthaltenen positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb im Veranlagungszeitraum mindestens 3 Mio. DM betragen und sie eine Betriebsstätte oder mehrere Betriebsstätten oder Teile von Betriebsstätten außerhalb des nach § 1 Abs. 1 ZerlG unmittelbar steu-

¹¹ Das ZerlG wurde mit Datum vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998) geändert. Die folgenden Darstellungen werden hierdurch nicht berührt.

erberechtigten Bundeslandes in anderen Ländern des Bundesgebietes unterhalten haben. Der Zerlegungsmaßstab der Körperschaftsteuer-Zerlegung ergibt sich aus der Summe der an die in den einzelnen Betriebsstätten beschäftigten Arbeitnehmer gezahlten Arbeitslöhne (§ 2 Abs. 1 ZerlG i.V.m. § 29 Gewerbesteuergesetz). Die Erhebungsfinanzämter zerlegen nach § 4 Abs. 1 ZerlG zunächst die in einem Kalenderjahr eingehenden Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen auf die beteiligten Länder und teilen die Ergebnisse dem beauftragten Finanzamt des eigenen Landes (s.u. Tz. 136) vierteljährlich mit (vorläufige Zerlegung). Eine endgültige Zerlegung wird durchgeführt, sobald die erste Steuerfestsetzung für einen Veranlagungszeitraum unanfechtbar geworden ist (§ 3 Abs. 1 S. 1 ZerlG).

128. Die Durchführung vorläufiger, endgültiger und neuer Zerlegungen ist laufend zu überwachen, um eine zeitnahe und vollständige Realisierung aller Zerlegungsansprüche des Landes Hessen zu gewährleisten. Der Rechnungshof hat bei den genannten Finanzämtern von insgesamt 308 hessenweit in Betracht kommenden Fällen 84 Fälle (= 27 v.H.) zur Prüfung ausgewählt. 62 dieser eingesehenen Steuerakten führten zu Beanstandungen (Beanstandungsquote von fast 74 v.H.).
129. Die Ursachen der Bearbeitungsmängel liegen sowohl darin, dass die Finanzämter teilweise auf die Abgabe von Körperschaftsteuer-Zerlegungserklärungen verzichteten, als auch darin, dass erklärte Zerlegungsgrundlagen in fast allen eingesehenen Fällen, selbst bei offensichtlich nicht berücksichtigten Betriebsstätten, ungeprüft übernommen wurden. Der Rechnungshof hat in 13 von 84 eingesehenen Fällen (ca. 15 v.H.) beanstandet, dass der im Vergleich zum Gewerbesteuergesetz modifizierte Betriebsstättenbegriff i.S.d. ZerlG nicht beachtet wurde. So wurde in einem Zerlegungsfall eine Organgesellschaft als Betriebsstätte des Organträgers für ein Zerlegungsjahr berücksichtigt, für das der Gewinnabführungsvertrag steuerrechtlich noch nicht anzuerkennen war. Nach unseren Ermittlungen wurden dadurch den anderen bei der Zerlegung beteiligten Ländern 1,8 Mio. DM Körperschaftsteuern zu viel zugeteilt. Eine Korrektur der Zerlegungsbescheide war nicht mehr möglich.
130. Die Finanzämter unterließen es häufig, die Vorauszahlungen zur Körperschaftsteuer ordnungsgemäß zu zerlegen. Vorauszahlungsbeträge

in Höhe von mehr als 277,5 Mio. DM mit daraus resultierenden Verpflichtungen des Landes Hessen gegenüber anderen beteiligten Ländern von über 135 Mio. DM wurden infolgedessen teilweise erst Jahre später, nach Eingang und Veranlagung der Körperschaftsteuererklärung, erfüllt. Andererseits wurde übersehen, dass bei Erstattungen von Vorauszahlungen von mehr als 400 TDM der Erstattungsbetrag von den beteiligten Ländern entsprechend den im Zerlegungsbescheid festgesetzten Anteilen zurückzufordern ist (§ 4 Abs. 2 ZerlG). So wurde bei erstatteten Beträgen in Höhe von 204,8 Mio. DM der Zerlegungsanteil von 131,2 Mio. DM erst verspätet abgerechnet. Zur Vermeidung derartiger Fehler setzte die Oberfinanzdirektion Frankfurt/Main im Jahr 1994 zwar insoweit eine neue Programmversion im Bereich Erhebung ein. Danach wird bei Zahlungsvorgängen zur Körperschaftsteuer eine Hinweis-Meldung ausgegeben. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass trotz Einführung dieser Hinweis-Meldungen keine Verbesserung in der Arbeitsqualität eingetreten ist. Die Hinweis-Meldungen wurden entweder unbearbeitet zu den Akten genommen oder diesen gar nicht erst zugeführt.

131. Bei insgesamt 43 Steuerfestsetzungen (= über 50 v.H.) unterließen es die Finanzämter, die Körperschaftsteuer zeitnah nach Bestandskraft der erstmaligen Steuerfestsetzung zu zerlegen. Es wurden Zeitverzögerungen von bis zu 4 Jahren und 7 Monaten festgestellt. Nach Berechnungen des Rechnungshofs wurden Erstattungsansprüche von etwa 46,2 Mio. DM verspätet geltend gemacht.
132. Der Rechnungshof stellte in weiteren Steuerfällen fest, dass die Verjährungsvorschriften oftmals nicht oder nicht korrekt beachtet wurden. Er ermittelte beispielsweise einen Steuerfall, bei dem für die Veranlagungszeiträume 1992 bis 1994 - saldiert - eine Körperschaftsteuer-Erstattung von über 8 Mio. DM zu zerlegen war, diese jedoch nicht innerhalb eines Jahres erfolgte. Falls spätere unanfechtbare Änderungsbescheide wegen der Wertgrenze des § 3 Abs. 1 S. 2 ZerlG (400 TDM) nicht zu einer neuen Zerlegung führen werden, wären Zerlegungsansprüche von über 4,2 Mio. DM verjährt. In einem weiteren Steuerfall wurde die erstmalige Zerlegung vor Ablauf der Verjährungsfrist versäumt. Erst nach Ergehen unanfechtbarer Änderungsbescheide nach einer Betriebsprüfung wurde die Zerlegung mit geänderten Steuerfestsetzungen nachgeholt. Nicht beachtet wurde, dass die Wertgrenze von 400 TDM für eine neue Zerlegung nicht erfüllt war,

und daher die Verjährungsfrist nicht neu anließ. Auf Anregung des Rechnungshofs wurden die Zerlegungsbescheide zwischenzeitlich aufgehoben und bereits überwiesene Zerlegungsanteile in Höhe von 1,8 Mio. DM zurückgefordert. In anderen Steuerfällen erfolgten erstmalige Zerlegungen erst nach Ablauf der Jahresfrist. Insgesamt 977 TDM wurden dadurch trotz eingetretener Verjährung anderen Bundesländern zugeteilt. Rückforderungen waren nicht mehr möglich. In einem weiteren Fall erfolgte die Nachholung einer Zerlegung für ein Zerlegungsjahr, für das kein Antrag des beteiligten Landes vorlag. Trotz Eintritts der Verjährung wurden Zerlegungsanteile von 1,4 Mio. DM ermittelt und abgerechnet. Auch hier kam eine Rückforderung nicht mehr in Betracht.

133. Liegen die Voraussetzungen einer Körperschaftsteuer-Zerlegung gemäß § 2 Abs. 1 ZerlG vor, wird die Körperschaftsteuer auch dann zerlegt, wenn die Anrechnungsbeträge höher sind als die Steuerschuld, der Körperschaft somit ein Erstattungsanspruch zusteht. Die Finanzämter haben dies teilweise nicht beachtet. So wurde in einem Steuerfall die Zerlegung einer negativen Steuerschuld von 5,4 Mio. DM für den Veranlagungszeitraum 1994 unterlassen. Der Rechnungshof hat einen seit März 1996 bestehenden Rückforderungsanspruch von ca. 828 TDM ermittelt und das Finanzamt gebeten, die Zerlegung unverzüglich nachzuholen.
134. Nach § 1 Abs. 1 ZerlG steht der Körperschaftsteueranspruch für ein Kalenderjahr unmittelbar dem Land zu, in dem der Steuerpflichtige am 10. Oktober des betreffenden Jahres den Ort der Geschäftsleitung hat. Sind Körperschaftsteuerbeträge für dieses Jahr einem anderen Land zugeflossen, sind sie an das steuerberechtigte Land zu überweisen (§ 1 Abs. 3 S. 2 ZerlG), wenn der Jahresbetrag 50 TDM übersteigt. Diese Regelung gilt entsprechend für von einem anderen Land ausgezahlte Steuerbeträge. In diesem Zusammenhang musste der Rechnungshof einen Steuerfall beanstanden, in dem der Sitz der Firma im März 1995 nach Hessen verlegt wurde. Aus der Veranlagung 1994 ergab sich ein Erstattungsanspruch von 5,5 Mio. DM, der entgegen den o. g. Vorschriften vom Land Hessen ausgezahlt wurde. Auf Veranlassung des Rechnungshofs wurde dieser Betrag zurückgefordert (die entsprechende Überweisung wurde nach Mitteilung des zuständigen Finanzamts zwischenzeitlich gutgeschrieben).

135. Die vollständige Realisierung der dem Land zustehenden Körperschaftsteuer-Zerlegungsansprüche setzt außerdem voraus, dass die anderen zerlegungspflichtigen Länder ihre gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen, insbesondere die Körperschaftsteuer-Zerlegung zutreffend und zeitnah durchführen und den hessischen Zerlegungsanteil dem beauftragten Finanzamt Frankfurt/Main III mitteilen. Es bestehen jedoch Zweifel, ob die Finanzämter der anderen Länder diesen Verpflichtungen stets so nachkommen, dass für das Land Hessen Einnahmeausfälle vermieden werden. Die Möglichkeit einer Kontrolle besteht insoweit, als etwa auf die verfahrensmäßig vergleichbare Zerlegung der Gewerbesteuer zurückgegriffen würde. So besitzen die die Gewerbesteuer vereinnahmenden hessischen Gemeinden Grundlagen, die als Anhalt für eine Körperschaftsteuer-Zerlegung dienen können. Durch Vergleich mit den bereits bei der passiven Zerlegung erfassten Firmen können nicht bekannt gewordene Zerlegungsfälle gleichsam herausgefiltert und überprüft werden. Da die Finanzämter selbst keine rechtlichen Möglichkeiten zur Nutzung dieser Quellen besitzen, nahm der Hessische Rechnungshof bereits im Januar 1995 bei sämtlichen 426 hessischen Gemeinden entsprechende Ermittlungen vor. Insgesamt wurden 823 Firmen, die in Hessen Betriebsstätten unterhalten und für eine mögliche Zerlegung der Körperschaftsteuer mit ihren Betriebsstätten in Frage kommen, ermittelt und der "passiven Zerlegungsstelle" des Finanzamts Frankfurt/Main III zur Prüfung übergeben. Die Auswertung des Datenmaterials erbrachte bisher dem Land Hessen zustehende Zerlegungsanteile in Höhe von über 50 Mio. DM. In zahlreichen Fällen war bereits Verjährung eingetreten.
136. Nach § 3 Abs. 2 S. 2 ZerlG beauftragt die oberste Finanzbehörde des Landes ein Finanzamt mit der Wahrnehmung der Rechte des Landes an der Zerlegung (s.o. Tz. 127). Diese Aufgabe wird in Hessen vom Finanzamt Frankfurt/Main III wahrgenommen. Diese sog. "passive Zerlegungsstelle" ist zuständig für die Überprüfung der Abrechnung der Zerlegungsanteile, für die Prüfung der Plausibilität der Zerlegung und für die Überwachung der rechtzeitigen und vollständigen Zerlegung von Zerlegungsanteilen. Eine unzulängliche Überwachung führt in der Regel zu zeitlichen Verzögerungen bei der Abrechnung mit den anderen beteiligten Ländern. Eine Gefahr von Steuerausfällen in Millionenhöhe besteht insbesondere durch Verjährung von Zerlegungsansprüchen, sofern diese nicht rechtzeitig von der "passiven Zerlegungsstelle" geltend gemacht werden. Der Überwachung von Zerlegungsan-

sprüchen kommt daher erhebliche Bedeutung zu. Die Dienst- und Fachaufsicht durch die Leitungen in den jeweiligen Finanzämtern ist aufgefordert, diesen Mängeln zu begegnen. Vom HMdF ist durch entsprechende Weisungen sicherzustellen, dass Fälle von Verjährung, deren Verhinderung zu den grundlegenden Aufgaben der zuständigen Bediensteten zählt und die in anderen Verwaltungszweigen selbstverständliche Pflicht ist, unterbleiben.

137. Der Rechnungshof hat das HMdF im April 1999 über seine Prüfungserkenntnisse unterrichtet und dabei insbesondere darauf hingewiesen, zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse organisatorische Maßnahmen zu ergreifen. Die Automationsunterstützung sei zu verbessern und ein gezielter Informationsaustausch zwischen den beteiligten Dienststellen zu fördern. Die Zerlegung sei verstärkt in die Außenprüfung einzubeziehen. Die Leitungsebene der Finanzämter hat sicherzustellen, dass eine zeitnahe Überwachung der Zerlegungsfälle, die Arbeitsrückstände aufzeigt und Verjährungsfälle verhindert, gewährleistet ist.

Das HMdF hat gegen die Feststellungen des Rechnungshofs keine Einwendungen erhoben. Es will seine Anregungen aufgreifen und habe begonnen, sie umzusetzen. Dies ist um so dringender geboten, als nach ähnlichen Feststellungen des Rechnungshofs in den Jahren 1991 und 1994 bereits früher Verbesserungen bei der Bearbeitung von Zerlegungsfällen hätten veranlasst werden müssen.

Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe
(Sozialhilfelastenausgleich)

(Kap. 17 20 – 653 03)

Jährlich werden ca. 300 Mio. DM vom HMdF im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs den 26 Sozialhilfeträgern zugewiesen. Grundlage für die Berechnung des Ausgleichs sind im Wesentlichen die von den Sozialhilfeträgern an das Hessische Statistische Landesamt zu meldenden Daten zur Sozialhilfestatistik. Nach einer vom Rechnungshof durchgeführten landesweiten Erhebung haben die örtlichen Träger Beträge in bis zu zweistelliger Millionenhöhe falsch gemeldet. Eine aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs durchgeführte Neuberechnung des Sozialhilfelastenausgleichs führte zu Mittelumverteilungen zwischen den Sozialhilfeträgern in Höhe von 28 Mio. DM in 1997, 30 Mio. DM in 1998 und 21 Mio. DM in 1999.

138. Das Land beteiligt sich gemäß § 23 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) durch jährliche Finanzzuweisungen an den Ausgaben, die die örtlichen Sozialhilfeträger (21 Landkreise, 5 kreisfreie Städte) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zu tragen haben. In den letzten Haushaltsjahren waren hierfür jeweils rd. 300 Mio. DM etatisiert, die nach den folgenden Kriterien unter den Sozialhilfeträgern aufgeteilt werden:

Gemäß §§ 21 Abs. 2 und 23 Abs. 2 FAG sind die vom Hessischen Statistischen Landesamt (HSL) erhobenen und von den Sozialhilfeträgern dorthin zu meldenden Daten zur Sozialhilfestatistik Grundlage für die Verteilung der Lastenausgleichsmittel auf die Träger im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Diese Statistik ist bundesgesetzlich vorgeschrieben und erfolgt bundesweit nach einheitlichen Vorgaben.

Wichtigstes Verteilungskriterium für den Sozialhilfelastenausgleich in Hessen sind die im Rahmen der zuvor erwähnten Statistik vom HSL erhobenen Sozialhilfeausgaben. Die Zuweisung für den einzelnen Sozialhilfeträger errechnet sich nach § 23 Abs. 2 FAG

- zu drei Fünfteln nach ihren Ausgaben für Sozialhilfe,
- zu einem Fünftel nach dem Verhältnis, in dem Ausgaben für Sozialhilfe je Einwohner den jeweiligen Durchschnittsbetrag der Landkreise oder der kreisfreien Städte übersteigen (Anmerkung: sogenannter Überlastanteil),
- zu einem Fünftel nach der Zahl ihrer Sozialhilfeempfänger.

Nach den für den Erhebungszeitraum geltenden Ausführungsbestimmungen zum FAG wurden die Ausgaben um die Erstattungen des Landes nach dem Landesaufnahmegesetz und die nicht in der Statistik erfassten Erstattungen des überörtlichen Trägers (Landeswohlfahrtsverband) gekürzt. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger wurde vermindert um die

- vom überörtlichen Träger betreuten Empfänger,
- Empfänger, für die der örtliche Träger Erstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz erhält (in der Statistik nicht veröffentlicht).

Die abzusetzenden Beträge und die Zahl der abzusetzenden Hilfeempfänger meldete ebenfalls das HSL.

139. Deutliche Schwankungen bei den jährlich über das HSL an das HMdF ergehenden Meldungen haben erhebliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Zahlenangaben durch die Sozialhilfeträger aufkommen lassen. Eine vom Rechnungshof durchgeführte landesweite Erhebung hat die Bedenken bestätigt. Von den Sozialhilfeträgern nicht bestimmungsgemäß erfasste Einnahmen und Ausgaben wurden dem HMdF zur Ausgleichsberechnung über das HSL gemeldet und flossen damit in die Berechnung des Sozialhilfelastenausgleichs ein.

Die Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe an die 26 Sozialhilfeträger konnten u.a. nicht ordnungsgemäß festgesetzt werden, weil

- die Hälfte der Sozialhilfeträger die ab 1995 vorgeschriebene Haushaltssystematik nicht oder nur teilweise einführte,
- 16 Sozialhilfeträger Sozialhilfeleistungen für Asylberechtigte nicht berücksichtigten,
- fast alle Träger Pauschalisiertes Wohngeld (PWG) bestimmungswidrig im Haushaltsplan veranschlagten, obwohl ein Erlass von

1991 die Buchung des PWG außerhaushaltsmäßig über Vorschuss- bzw. Verwahrkonten vorsieht und deshalb acht Träger das PWG als Sozialhilfe geltend machten,

- acht Träger Kostenerstattungen der Sozialhilfeträger untereinander in die Statistik aufnahmen und ein Träger durchlaufende Gelder des Landeswohlfahrtsverbandes anrechnete,
- 13 Träger Ausgaben für freiwillige Leistungen, die außerhalb des Sozialhilfehaushalts abzuwickeln sind, mit einrechneten und ein Träger ordnungsbehördliche Ausgaben erfasste, die ihm nicht als Sozialhilfeträger entstanden waren,
- acht Träger den Aufwand für die Krankenhilfe bei Heimpflegefällen nicht erfassten.

140. Durch diese bestimmungswidrige Verfahrensweise sind im Einzelfall Beträge in bis zu zweistelliger Millionenhöhe falsch zur Sozialhilfestatistik gemeldet worden. Beispielhaft dargestellt wird dies in der nachstehenden Übersicht 1 anhand der Berechnung des Sozialhilfe-lastenausgleichs 1997; hier liegen die statistischen Daten des Jahres 1995 zu Grunde.

Die Feststellungen des Rechnungshofs haben bei den einzelnen Sozialhilfeträgern zu folgenden Berichtigungen der gemeldeten Sozialhilfeausgaben geführt:

Übersicht 1

Veränderung der von den Sozialhilfeträgern gemeldeten Sozialhilfeausgaben aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs

Sozialhilfeträger	Korrektur DM zu viel Ausgaben gemeldet	Korrektur DM zu wenig Ausgaben gemeldet
Darmstadt - Stadt	719.507	
Frankfurt - Stadt	11.351.090	
Offenbach - Stadt		3.207.834
Wiesbaden - Stadt	18.178.551	
Bergstraße		3.151.122
Darmstadt-Dieburg	7.092.783	
Groß-Gerau		
Hochtaunus		
Main-Kinzig	15.422.181	
Main-Taunus	975.656	
Odenwald	289.185	
Offenbach	292.301	
Rheingau-Taunus	663.837	
Wetterau	7.248.297	
Gießen	7.246	
Lahn-Dill	1.941.625	
Limburg-Weilburg	4.363.606	
Marburg-Biedenkopf		1.114.179
Vogelsberg		834.195
Kassel - Stadt		2.731.437
Fulda		2.639.938
Hersfeld-Rotenburg		1.683.305
Kassel		3.252.991
Schwalm-Eder	268.982	
Waldeck-Frankenberg	419.175	
Werra-Meißner		614.330
Insgesamt:	69.234.022	19.229.331

141. Die zahlreichen Verstöße gegen Haushaltsbestimmungen und sonstige Vorschriften (z.B. BSHG, Richtlinien des HSL, PWG-Erlass von 1991) sowie verwaltungsmäßige Mängel bei deren Umsetzung mussten nach Auffassung des Rechnungshofs auf jeden Fall zu einer Neufestsetzung des geprüften Sozialhilfelastenausgleichs 1997 führen. Das HMdF hat sich dem voll angeschlossen und in kurzer Zeit Schritte zu einer Neufestsetzung eingeleitet. Da davon auszugehen war, dass die Feststellungen des Rechnungshofs auch für die Jahre nach 1997 zuträfen, hat das HMdF die Sozialhilfeträger gleichzeitig zur Berichtigung ihrer Meldungen für die Ausgleichsjahre 1998 und 1999 aufgefordert.

142. Die Berichtigung der Zahlenangaben, die der Berechnung des Sozialhilfelastenausgleichs zugrunde liegen (s. Tz. 140), bewirkte bei den einzelnen Sozialhilfeträgern folgende Erhöhungen bzw. Kürzungen der Zuweisungen:

Übersicht 2

Nachzahlungen/Rückforderungen aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs

Sozialhilfeträger	Zuweisung 1999 (incl. der Nachzahlungen/ Rückforderungen 1997-1999)	Nach- zahlungen 1997	Rück- forderungen 1997	Nach- zahlungen 1998	Rück- forderungen 1998	Nach- zahlungen 1999	Rück- forderungen 1999
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
Darmstadt - Stadt	6.063.600	8.400			- 25.300	61.800	
Frankfurt - Stadt	66.009.900	1.118.900		3.596.700			- 914.300
Offenbach - Stadt	17.278.300	1.735.800		1.436.300		980.000	
Wiesbaden - Stadt	18.950.400		- 5.899.600		- 7.539.600	695.700	
zus.:	108.302.200	2.863.100	- 5.899.600	5.033.000	- 7.564.900	1.737.500	- 914.300
Bergstraße	6.070.300	311.500		94.600		52.900	
Darmstadt-Dieburg	6.303.300		- 196.700		- 473.400		- 103.300
Groß-Gerau	11.061.300	640.000		762.100		979.700	
Hochtaunus	6.222.200	154.600		89.100		34.200	
Main-Kinzig	16.387.600		- 4.917.100		- 6.339.600		- 7.815.300
Main-Taunus	4.647.200	80.100		53.300		5.200	
Odenwald	2.285.600	44.900		102.100			- 15.600
Offenbach	9.385.900	202.500		132.000		68.900	
Rheingau-Taunus	4.902.700	64.800		49.700			- 111.500
Wetterau	15.832.400		- 1.942.100	930.200		1.370.400	
zus.:	83.098.500	1.498.400	- 7.055.900	2.213.100	- 6.813.000	2.511.300	- 8.045.700
Reg-Bez. Darmstadt	191.400.700	4.361.500	- 12.955.500	7.246.100	- 14.377.900	4.248.800	- 8.960.000
Gießen	21.377.900	931.200		1.029.500		1.940.800	
Lahn-Dill	6.540.900	182.400		205.500		68.000	
Limburg-Weilburg	5.188.300		- 1.256.200		- 560.100		- 1.520.600
Marburg-Biedenkopf	10.495.600	1.143.200		1.277.900		1.450.500	
Vogelsberg	3.348.900	73.500		54.900		39.700	
zus.:	46.951.600	2.330.300	- 1.256.200	2.567.800	- 560.100	3.499.000	- 1.520.600
Reg-Bez. Gießen	46.951.600	2.330.300	- 1.256.200	2.567.800	- 560.100	3.499.000	- 1.520.600
Kassel - Stadt	18.931.200	2.149.500		2.183.700		417.500	
Fulda	8.239.300	1.648.400		614.600		842.300	
Hersfeld-Rotenburg	5.737.700	799.000		1.082.700		401.800	
Kassel	10.151.500	1.870.100		745.000		1.009.100	
Schwalm-Eder	5.543.300	140.700		74.400		51.700	
Waldeck-Frankenberg	5.029.100	446.200		40.200		34.400	
Werra-Meißner	4.015.600	466.200		383.700			- 24.300
zus.:	38.716.500	5.370.600	-	2.940.600	-	2.339.300	- 24.300
Reg-Bez. Kassel	57.647.700	7.520.100	-	5.124.300	-	2.756.800	- 24.300
Land Hessen	296.000.000	14.211.900	- 14.211.700	14.938.200	- 14.938.000	10.504.600	- 10.504.900
Kreisfreie Städte	127.233.400	5.012.600	- 5.899.600	7.216.700	- 7.564.900	2.155.000	- 914.300
Landkreise	168.766.600	9.199.300	- 8.312.100	7.721.500	- 7.373.100	8.349.600	- 9.590.600

- Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen
- 1997 enthält eigene Berichtigungsanträge von Sozialhilfeträgern, die zu folgenden Nachzahlungen/Rückforderungen geführt haben:
 Gießen 69.300 DM Rückforderung
 Lahn-Dill 83.500 DM Nachzahlung
 Waldeck-Frankenberg 330.400 DM Nachzahlung
- 1998 enthält eigene Berichtigungsanträge von Sozialhilfeträgern, die zu folgenden Nachzahlungen/Rückforderungen geführt haben:
 Odenwald 89.100 DM Nachzahlung
 Lahn-Dill 417.100 DM Nachzahlung

Quelle: Neuberechnung Sozialhilfelastenausgleich HMdF

Bei der Neuberechnung des Sozialhilfelastenausgleichs erhalten verschiedene Sozialhilfeträger Nachzahlungen, obwohl sie zu viel Ausgaben gemeldet haben (s. z.B. Stadt Frankfurt, Main-Taunus-Kreis). Vereinfacht dargestellt liegt dies daran, dass sich der Anteil der jeweiligen Träger an den gesamten Sozialhilfeausgaben durch die vorzunehmenden Korrekturen (zu viel/zu wenig Ausgaben gemeldet) in allen Fällen änderte und sich teilweise auch eine Verschiebung des Überlastanteils (s. Tz. 138, 2. Spiegelstrich) ergab. Die in der Übersicht 2 als Nachzahlungen und Rückforderungen bezeichneten Beträge wurden bei der Zuweisung 1999 berücksichtigt. Insgesamt hat die aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs durchgeführte Neuberechnung des Sozialhilfelastenausgleichs zu Mittelumverteilungen zwischen den Sozialhilfeträgern in Höhe von 28 Mio. DM in 1997, 30 Mio. DM in 1998 und 21 Mio. DM in 1999 geführt.

143. Nach den Erhebungen des Rechnungshofs ist für Hessen in jedem Fall für die Vergangenheit die Feststellung zu treffen, dass wesentliche Aussagen der Sozialhilfestatistik anzweifelbar sind. Die falschen Meldedaten führten zu erheblichen Verschiebungen bei der Verteilung des Sozialhilfelastenausgleichs zu Gunsten und zu Lasten einzelner Träger.

Für die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Meldungen im Sozialhilfebereich einerseits sowie für die Verwendung der Daten im Rahmen des Sozialhilfelastenausgleichs andererseits ist eine ordnungsgemäße einheitliche Datenerfassung unerlässlich. Diesen Erfordernissen haben die Träger nicht die notwendige Bedeutung beigemessen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Prüfung zu einer ordnungsgemäßen Erfassung der Verteilungskriterien nach derzeitigem Stand beitragen wird. Er behält sich vor, zu gegebener Zeit eine nochmalige Prüfung vorzunehmen.

Im Übrigen hält er das praktizierte Berechnungsverfahren (s. Tz. 138) trotz zwischenzeitlich aufgrund seiner Prüfung erfolgter Änderungen immer noch für zu kompliziert. Deshalb empfiehlt er, die Berechnung des Sozialhilfelastenausgleichs weiter zu vereinfachen.

Zuwendungen für die Erneuerung kommunaler Brücken

(Kap. 17 30 und 17 52)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Zuwendungsempfänger oftmals ihrer Unterhaltungs- und Instandsetzungspflicht als Baulastträger von Straßenbrücken nicht oder nur unzureichend nachkamen. Dies führte dazu, dass später teure Erneuerungsarbeiten durchgeführt werden mussten. Da Erneuerungen im Unterschied zu Instandsetzungsarbeiten bezuschusst werden, werden die Kommunen hierfür noch mit Landeszuschüssen belohnt.

Überzogene Forderungen der Denkmalschutzbehörden führten zu überhöhten Kosten bei der Erneuerung von Brücken.

Aufgrund der Änderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes ging die Baulast an Überführungen kommunaler Straßen über Strecken der Deutschen Bahn AG (DB AG) auf die Kommunen über. Die Kommunen mussten damit Bauwerke übernehmen, an denen über Jahrzehnte keine Arbeiten zur Substanzerhaltung durchgeführt wurden. Die somit erforderlichen Erneuerungen gehen zu Lasten der Kommunen und werden vom Land bezuschusst.

144. Nach § 9 (1) Hessisches Straßengesetz (HStrG) haben die Träger der Straßenbaulast die Straßen einschließlich der dazugehörigen Ingenieurbauwerke in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten. Die Gemeinden sind nach § 43 HStrG Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen. Die Straßenbaulast für Kreisstraßen tragen gemäß § 41 HStrG die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Zur Straßenbaulast zählen auch die technische Überwachung und Prüfung der Standsicherheit und Verkehrssicherheit von Brücken, Tunneln, Durchlässen und sonstigen Ingenieurbauwerken. Der Umfang der Prüfungen ist durch die Deutsche Norm DIN 1076, "Ingenieur-

bauwerke im Zuge von Straßen und Wegen - Überwachung und Prüfung" -, Ausgabe März 1983, geregelt.

Danach sind die einfachen Prüfungen in Zeitabständen von 3 Jahren, an Holzbauwerken jährlich vorzunehmen. Jedes 6. Jahr sind die Bauwerke einer Hauptprüfung zu unterziehen. Die 1. Hauptprüfung ist vor Abnahme der Bauleistungen, die 2. Hauptprüfung vor Ablauf der Verjährungsfrist für Gewährleistungsansprüche durchzuführen. Prüfungen aus besonderem Anlass müssen nach größeren Unwettern, größeren Hochwassern, schweren Verkehrsunfällen und sonstigen, den Bestand der Bauwerke beeinflussenden Ereignissen durchgeführt werden. Mit den Prüfungen ist ein sachkundiger Ingenieur zu betrauen, der auch die statischen und konstruktiven Verhältnisse der Bauwerke beurteilen kann.

145. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und die Verwaltungsvorschriften zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (VV-GVFG) des Landes Hessen ermöglichen die Gewährung von Zuwendungen für den Bau bzw. Ausbau von Straßen in der Baulast von Gemeinden und Landkreisen. Gemäß Nr. 2 der VV-GVFG sind jedoch Maßnahmen, die der Unterhaltung und Instandsetzung dienen, nicht förderfähig. Analog verhält es sich mit den Landeszuwendungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) und den Richtlinien zu § 33 FAG. Förderfähig ist nach Nr. 2.9 der Richtlinien u.a. die Beseitigung von Verkehrsnotständen an Straßen in der Baulast kreisangehöriger Städte und Gemeinden. Hierzu zählt auch die Erneuerung von Brücken.

Mit Erlass vom 29. Juli 1986 wurde durch das damalige Ministerium für Wirtschaft und Technik (HMWT) anerkannt, dass auch substanz-erhaltende und/oder qualitätsverbessernde Maßnahmen mit hohen finanziellen Aufwendungen verbunden sein können und einem Ausbau im Sinne der Fördergesetze gleichkommen. Es bestanden daher keine Bedenken, Maßnahmen der grundhaften Erneuerung von Straßen und Brücken als förderfähig anzuerkennen. Die Förderkriterien wurden wie folgt festgelegt:

Eine grundhafte Erneuerung von Straßenbrücken ist dann gegeben, wenn Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten allein nicht ausreichen, die Substanz und Tragfähigkeit der Brücken zu erhalten, sowie die Verkehrssicherheit zu gewährleisten.

Die "Unterhaltung" umfasst dagegen alle Tätigkeiten, die der Beseitigung der gewöhnlichen oder außergewöhnlichen Abnutzungsfolgen dienen. Bei Brückenbauwerken gelten als Unterhaltungsarbeiten z.B. das Auswechseln des Fahrbahnbelags, die Erneuerung brüchiger Geländer etc. Die Erneuerung von Straßenteilen ist Instandhaltung, soweit sich der bisherige Straßenzustand an sich nicht ändert.

Die VV-GVFG und die Richtlinien zu § 33 FAG - Strabau - sehen eine Förderung von Brückenbauwerken bei Neuerrichtung und grundlegender Erneuerung vor. Die zuwendungsfähigen Kosten müssen mindestens 100.000 DM nach GVFG und 50.000 DM nach FAG betragen. Instandsetzungs- und Unterhaltungsarbeiten werden nicht gefördert.

146. Diese Regelungen veranlassten offensichtlich verschiedene Kommunen, regelmäßige Prüfungen und notwendige Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten zu vernachlässigen und damit in Kauf zu nehmen, dass sich kleinere Schäden und Abnutzungen so ausweiteten, dass eine grundlegende Erneuerung oder ein Neubau notwendig wurden. Die nunmehr erforderlichen Kosten waren so hoch, dass eine Förderung möglich wurde. Diese Verfahrensweise ist insgesamt sehr unwirtschaftlich.

Bei Gewährung der Zuwendung wurde von den zuständigen Ämtern für Straßen und Verkehrswesen nicht geprüft, ob Schäden durch regelmäßige Prüfungen erkannt und mit Instandsetzungsarbeiten wesentlich kostengünstiger hätten beseitigt werden können.

147. Ein Kreis stellte 1990 einen Antrag auf Gewährung von Zuwendungen nach GVFG und FAG zur Sanierung von zwei Brücken im Zuge einer Kreisstraße wegen mangelnder Verkehrssicherheit. Dieser Antrag wurde zunächst mit der Begründung abgelehnt, dass Sanierungsmaßnahmen aus Mitteln des GVFG nicht förderfähig seien. Es wurde jedoch von dem prüfenden Amt auf die Fördermöglichkeit bei grundlegender Erneuerung hingewiesen. Die Antragsunterlagen wurden danach so geändert, dass aufgrund der Aussagen im Erläuterungsbericht die Leistungen zweifelsfrei als grundlegende Erneuerungsarbeiten beschrieben wurden.

Aufgrund des ergänzten Antrags wurden nun die auszuführenden Arbeiten an den Bauwerken als grundlegende Erneuerung gewertet und eine Bewilligung der Förderung befürwortet. In diesem Zusammenhang

wurde auf den schlechten Erhaltungszustand verwiesen. Das Bauwerk wurde 1958 erstellt. Bei einer Brückenprüfung 1978 wurden bereits erhebliche Schäden festgestellt. Dennoch wurden in den 13 Jahren bis zur Sanierung 1991 keine Instandhaltungsarbeiten durchgeführt. Bei einer weiteren Brücke fanden von der Errichtung 1953 bis zur grundhaften Erneuerung 1990 keine Unterhaltungsarbeiten statt. Bei einer Gewölbebrücke wurden 1977 erstmals Schäden dokumentiert. Bei einer Prüfung 1983 wurde ein schlechter Erhaltungszustand und nur bedingt vorhandene Verkehrssicherheit festgestellt. Nunmehr war eine grundhafte Erneuerung notwendig. Sie wurde erst 1996 begonnen.

Brückenbauwerke für Rad- und Gehwege werden oftmals in Holzbauweise ausgeführt. Dieses Material erfordert einen erhöhten Prüfungs- und Erhaltungsaufwand. Bei mangelhafter Bauwerksunterhaltung treten hier frühzeitig erhebliche Schäden auf. So musste eine Fuß- und Radwegbrücke wegen umfangreicher Schäden am Holz bereits nach 14 Jahren abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt werden. Die Brücke erreichte damit nicht einmal die Hälfte ihrer theoretischen Nutzungsdauer. Dieses Beispiel zeigt deutlich die wirtschaftlichen Folgen mangelhafter Bauwerksunterhaltung.

148. In Anbetracht der zahlreich angetroffenen Fälle unterlassener bzw. mangelnder Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten an Brückenbauwerken mit der Folge einer vorzeitigen teuren grundhaften Erneuerung wird empfohlen, dass der Antragsteller auf Zuwendungen nach dem GVFG und FAG die von ihm zu erbringenden Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten nachzuweisen hat. Bei fehlendem Nachweis einer ordnungsgemäßen Unterhaltung könnte der Zuwendungsempfänger (ZE) an den entstehenden Baukosten mit einem erhöhten Eigenanteil belastet werden, um finanzielle Vorteile durch unterlassene Unterhaltungsarbeiten auszugleichen.

Häufig wurden Arbeiten im Rahmen einer grundhaften Erneuerung ausgeführt, die als Leistungen der Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten hätten erbracht werden müssen und damit nach den VV-GVFG und den Richtlinien zu § 33 FAG nicht zuwendungsfähig sind. Durch entsprechende Ergänzungen des angeführten Erlasses des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (HMWVT) könnten die Kriterien für eine grundhafte Erneuerung prä-

zisiert werden, um die zweckentsprechende Verwendung der Fördergelder zu verbessern.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) teilte mit, dass künftig bei der Prüfung von Zuwendungsanträgen für Brückenerneuerungen die bisherige Unterhaltung durch den ZE berücksichtigt und eine genauere Abgrenzung zwischen Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten erfolgen soll.

149. Im Rahmen unserer Prüfung wurde wiederholt festgestellt, dass Forderungen der Denkmalpflege weit über das Maß des Denkmalschutzes hinausgingen. Diese Forderungen wurden als Auflagen bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Baurechtschaffung eingebracht.

Als Grundlage für die Förderung dieser Auflagen mit den Mitteln des GVFG bzw. FAG wird die Anlage 11 zu den VV-GVFG und Richtlinien zu § 33 FAG - Abgrenzung der Kosten - herangezogen. Hier wird jedoch lediglich die Anerkennung der Mehrkosten bei der Verwendung von Natursteinpflaster in Fahrbahnen im Vergleich zu Kunststeinpflaster behandelt, wenn eine Forderung der Denkmalpflege besteht.

Der sehr schlechte bauliche Zustand einer Flussbrücke und der unmittelbar anschließenden Flutbrücke über das Flussvorland ließ eine Sanierung der beiden Bauwerke nicht mehr zu. Die Denkmalschutzbehörde sah die Flussbrücke als erhaltenswert an, stimmte jedoch aufgrund der nicht mehr sanierungsfähigen Bausubstanz einem Abbruch zu. Obwohl nun keine historische Bausubstanz mehr vorhanden war und auch keine umliegende Bebauung einen Ensembleschutz begründete, wurden mit dieser Zustimmung Auflagen verbunden, die zu erheblichen Mehrkosten führten. Neben Forderungen zu Bauwerksabmessungen wurde insbesondere eine Verkleidung mit Sandstein in Bereichen gefordert, die von den Verkehrsteilnehmern nicht zu sehen sind. Derartige Aufwendungen stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen. Forderungen der Denkmalpflege sollten nicht grundsätzlich als berechtigt und zuwendungsfähig angesehen werden. Hier ist eine Entscheidung im Einzelfall vorzunehmen, die nur bei einer nachvollziehbaren Begründung die Förderfähigkeit bestätigt.

Zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel im Bundesfernstraßenbau hat das Bundesministerium für Verkehr

(BMV) für die Gestaltung von Brückenbauten Grundsätze vorgegeben. So wurde vom BMV bemerkt, dass z.B. Widerlager, die nach wenigen Jahren durch Bepflanzung nicht mehr einsehbar sind, keiner Verblendung bedürfen. Auch Ansichten, "die nur von der Tierwelt bewundert werden, müssen nicht den Kriterien eines Schönheitswettbewerbs entsprechen". Hierauf ist schon bei der Planung entsprechend zu achten. Derartige Vorgaben sollten auch im Bereich geförderter Bauwerke beachtet werden. Spätestens bei Prüfung des Zuwendungsantrages wären Kosten für überflüssige Gestaltungen dementsprechend als nicht zuwendungsfähig anzusehen. Hierzu zählen insbesondere auch aufwändige und nicht einsehbare Verblendungen. Das Ministerium sagte eine eingehendere Prüfung von Forderungen der Denkmalschutzbehörden zu.

150. Das Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) hat in Artikel 6 Abs. 106 zu einer Änderung des § 19 Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) geführt; eine Übergangsregelung sah eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz des § 14 EKrG vor, um kommunale Körperschaften vor starken finanziellen Belastungen zu bewahren.

Nach § 14 EKrG haben an Kreuzungen zwischen Bahnanlagen und Straßen die Eisenbahnunternehmer die Eisenbahnanlagen und die Träger der Straßenbaulast die Straßenanlagen auf ihre Kosten zu erhalten. Eisenbahnüberführungen gehören zu den Eisenbahnanlagen, Straßenüberführungen zu den Straßenanlagen.

Für Straßen in der Baulast des Bundes oder der Länder und Landschaftsverbände gilt diese Regelung seit 1963 uneingeschränkt. Ebenso war 1963 die Unterhaltungslast für alle Eisenbahnanlagen den Eisenbahnunternehmern zugewachsen. Ausgenommen von dieser seit 1963 geltenden grundsätzlichen Regelung waren durch die Übergangsregelung des § 19 Abs. 1 EKrG alte Fassung bis zu einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung der Kreuzung die Straßenüberführungen im Zuge von Gemeinde- und Kreisstraßen, sofern vor 1963 die Unterhaltungslast an der Straßenüberführung dem Eisenbahnunternehmen aufgelegt war (Gemeindeprivileg).

Aufgrund des Art. 6 Abs. 106 Nr. 4 des ENeuOG entfiel die Übergangsregelung des § 19 EKrG a.F. Mit Wirkung vom 1. Januar 1994 gilt ausschließlich § 14 EKrG. Damit wurden für Überführungen

kommunaler Straßen die Gemeinden als neue Baulastträger unterhaltungspflichtig.

Nachdem nun die Kommunen Baulastträger waren, wollte die DB AG die einzelnen Brücken übergeben. Bei Übergabe zahlreicher Brücken wurde jedoch festgestellt, dass diese aufgrund des schlechten baulichen Zustands gänzlich zu erneuern waren. Die kommunalen Baulastträger lehnten es weitgehend ab, Bauwerke zu übernehmen, die ihrer Ansicht nach über lange Zeit nicht ordnungsgemäß unterhalten wurden und zum Abbau der aufgestauten Unterhaltungsrückstände nunmehr erhebliche finanzielle Aufwendungen erfordern würden. Die DB AG sah ihre Bauwerke als ordnungsgemäß erhalten an und bestand auf der Übernahme durch die Kommunen.

In einer Ergänzung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes wurde festgelegt, dass ein ordnungsgemäßer Erhaltungszustand vorliege, wenn der Baulastträger eine entsprechend seinen Vorschriften durchgeführte Unterhaltung bis zum Zeitpunkt des gesetzlichen Übergangs der Baulast nachweise.

Grundlage der Erhaltungsarbeiten sind regelmäßige Bauwerksprüfungen nach DIN 1076, bei der DB AG nach deren eigenen in der Druckschrift (DS) 803 "Vorschrift für die Überwachung und Prüfung von Kunstbauten" festgelegten Vorschriften.

Dabei müssen die Bauwerke insbesondere auf Schäden untersucht werden, die Einfluss auf Verkehrssicherheit, Betriebssicherheit und Standsicherheit haben. Darüber hinaus ist festzustellen, ob Unterhaltungsarbeiten notwendig sind, um den Bestand des Bauwerks zu sichern (z.B. Korrosionsschutz) und eine vorzeitige Erneuerung zu vermeiden.

Als vorzeitig wird eine Erneuerung angesehen, die vor Ablauf der theoretischen Nutzungsdauer erforderlich wird.

Theoretische Nutzungsdauern sind in den "Richtlinien für die Berechnung der Ablösungsbeträge der Erhaltungskosten für Brücken und sonstige Ingenieurbauwerke Ablösungsrichtlinien 1980" des Bundesministers für Verkehr festgelegt. Für einen Brückenüberbau aus Stahl z.B. wird hier eine Nutzungsdauer von 80 Jahren angenommen. Danach kann theoretisch ein Neubau erforderlich werden.

Das Erreichen der Nutzungsdauer setzt eine regelmäßige Prüfung zur frühzeitigen Erkennung von Schäden und zur Durchführung von Unterhaltungsarbeiten voraus. Bei geeigneter Bauunterhaltung kann die theoretische Nutzungsdauer weit überschritten werden.

Die DB AG führt die Bauwerksprüfungen nach ihrer Druckschrift 803 durch. Diese Vorschrift sieht neben der Zustandsbeschreibung auch eine Beurteilung der Sicherheit und die Festlegung von Maßnahmen vor, die zur Gewährleistung von Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Betriebssicherheit erforderlich sind.

Im Hinblick auf den unbestritten schlechten baulichen Erhaltungszustand von Brücken erklärt die DB AG, dass bei Bauwerken, deren theoretische Nutzungsdauer erreicht oder überschritten sei, nur noch Maßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrs-, Betriebs- und Standsicherheit durchgeführt werden, jedoch keine Arbeiten zur Sicherung der Bausubstanz und Dauerhaftigkeit. Die DB AG geht also von einer baldigen Neuerrichtung nach Erreichen der theoretischen Nutzungsdauer aus. Auch wenn die Bausubstanz verfällt, kann, je nach Alter, ein Bauwerk als nach den Vorschriften der DB AG ordnungsgemäß unterhalten angesehen werden.

So wurde z.B. ein Bauwerk im Schwalm-Eder-Kreis durch einen von der DB AG beauftragten Vereidigten Sachverständigen untersucht. Die theoretische Nutzungsdauer der Brücke ist überschritten. Im Gutachten finden sich folgende Aussagen:

Bewertung des Befunds: Im Hinblick auf die Übergabe des Brückenbauwerks am 1. Januar 1994 befindet sich das Bauwerk definitionsgemäß nicht in einem ordnungsgemäß erhaltenen Zustand.

Erforderliche Unterhaltungsarbeiten: Da die theoretische Nutzungsdauer abgelaufen ist, liegen definitionsgemäß keine Unterhaltungsrückstände vor.

Dies führt dazu, dass die DB AG Bauwerke übergibt, die seit Jahrzehnten als abgängig angesehen werden und daher einen erheblichen Unterhaltungsrückstand aufweisen. Dennoch werden diese als nach ihren Vorschriften ordnungsgemäß erhalten angesehen.

Den Kommunen wurde damit die Erneuerungslast abgängiger Bauwerke der DB AG auferlegt. Für die Beseitigung von Altlasten der

DB AG müssen nun neben kommunalen Haushaltsmitteln über Zuwendungen auch Landesmittel eingesetzt werden.

Das Ministerium ist der Darstellung des Sachverhaltes im Wesentlichen beigetreten und führt aus, dass in der neueren Literatur inzwischen die Verfassungskonformität dieser Regelung in Frage gestellt wird. Die Beschränkung der Pflicht des Eisenbahnunternehmers zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Erhaltungszustands beim Baulastwechsel lediglich auf eine Durchführung der Unterhaltung "entsprechend seinen Vorschriften" sei mit der bis zum Baulastwechsel zum 1. Januar 1994 geltenden Rechtslage nach dem EKrG nicht vereinbar und verstoße deshalb gegen das verfassungsrechtliche Verbot einer rückwirkenden Aufhebung der betreffenden Sonderbaulasten. Das Ministerium geht davon aus, dass im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung des Gesetzestextes eine für die Kommunen günstigere Regelung möglich sein wird. Der Rechnungshof erwartet, dass sich das Ministerium mit Nachdruck um eine tragbare Lösung bemüht.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 18

Neue Standorte für die Polizeipräsidien Kassel und Gießen

(Kap. 18 03)

Für den Neubau des Polizeipräsidiums Kassel erwarb das Land Hessen für rd. 4,4 Mio. DM ein nur eingeschränkt nutzbares Grundstück von der Stadt Kassel, obwohl ein geeigneteres landeseigenes Grundstück zur Verfügung stand. Diese Entscheidung führte zu weiteren erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land.

Für die Unterbringung des Polizeipräsidiums Gießen erwarb das Land Hessen von privater Hand zu einem überhöhten Preis eine denkmalgeschützte ehem. Zigarrenfabrik (Industriebrache), deren Um- und Erweiterungsbau im Vergleich zu einem Neubau wirtschaftliche Nachteile sowie Mehrkosten in Höhe von mindestens 12 Mio. DM verursacht hat.

151. Die Polizeipräsidien Kassel und Gießen waren in teils landeseigenen, teils angemieteten Liegenschaften unzureichend und beengt untergebracht. Mit dem Ziel der Zusammenlegung in jeweils einer Gebäudeanlage und zur Verbesserung der Unterbringungssituation wurde für das Polizeipräsidium Kassel ein Neubau errichtet und für das Polizeipräsidium Gießen ein ehemaliges Industrieanwesen baulich verändert. In beiden Fällen hat das Land die hierzu erforderlichen Grundstücke käuflich erworben.

Der Rechnungshof hat - unter teilweiser Beteiligung des Rechnungsprüfungsamts Kassel - die beiden Maßnahmen geprüft und dabei u.a. folgende Feststellungen getroffen:

Grunderwerb für das Polizeipräsidium Kassel

152. Für den Neubau des Polizeipräsidiums war seitens des zuständigen Innenministeriums eine Grundstücksgröße von 20.000 bis 30.000 m² für notwendig erachtet worden.

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Stadt Kassel und des Polizeipräsidiums Kassel, untersuchte in den Jahren 1991 und 1992 verschiedene in Kassel gelegene Grundstücke auf ihre Eignung. Das Staatsbauamt stellte parallel dazu ähnliche Untersuchungen an und erarbeitete zusätzlich für das städtische Grundstück "Goldenes Loch", das eine Größe von rd. 13.600 m² hat, Realisierungsskizzen. Sowohl die Arbeitsgruppe als auch das Staatsbauamt ließen bei ihren Untersuchungen zunächst die damals noch von der II. Hessischen Bereitschaftspolizeiabteilung (II. HBPA) genutzte landeseigene Liegenschaft in der Friedrich-Ebert-Straße außer Betracht. Diese Liegenschaft hat eine Grundstücksgröße von rd. 36.000 m², von denen rd. 6.000 m² bebaut sind.

Am 14. Februar 1992 fand eine Bewertung der Grundstücke durch die nach Abschnitt E der Dienstanweisung der Staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Hessen (DABau) gebildete Bauverfahrensgruppe statt, bei der das städtische Grundstück "Goldenes Loch" - vor allem nach Einschätzung des Nutzers - die meisten Vorteile auf sich vereinen konnte.

Noch während der Entscheidungsfindung für den neuen Standort ordnete das Ministerium der Finanzen am 17. Februar 1992 an, dass die von der II. HBPA genutzte Liegenschaft sowie weitere alternative Standorte durch das Staatsbauamt hinsichtlich ihrer Eignung zu prüfen seien. Das Grundstück Friedrich-Ebert-Straße stand zur Disposition, weil der damalige Staatssekretär im Innenministerium dem Oberbürgermeister der Stadt Kassel bereits am 5. November 1991 schriftlich mitgeteilt hatte, dass erwogen werde, die II. HBPA nach Mittelhessen - unter vollständiger Aufgabe der Liegenschaft Friedrich-Ebert-Straße - zu verlegen. Der Umzug der II. HBPA nach Mittelhessen wurde vom Kabinett am 4. Oktober 1993 beschlossen. Wenige Monate später wurde die Liegenschaft Friedrich-Ebert-Straße von der II. HBPA aufgegeben.

Am 18. November 1994 erwarb das Land Hessen von der Stadt Kassel das Grundstück "Goldenes Loch" für den Neubau des Polizeipräsidiums für rd. 4,4 Mio. DM.

An diesem Standort konnten nicht alle polizeispezifischen Funktionsbereiche untergebracht werden. So können nicht realisiert werden: Büroräume für die Polizeiverwaltungsstelle und das Spezialeinsatzkom-

mando (SEK), eine Raumschießanlage mit Nebenräumen, die Kfz-Werkstatt, das Mobile Einsatzkommando (MEK), das Kommissariat für Wirtschaftskriminalität und eine Unterbringungsmöglichkeit für die Mitarbeiter aus der Ortelsburger Straße 2A/B. Da auf dem Grundstück keine ausreichende Ausdehnungsmöglichkeit gegeben ist, soll nunmehr auf eine zusätzliche Liegenschaft, die Am Loh-Kaserne in Baunatal, ausgewichen werden. Hier soll ein Neubau für das SEK mit Raumschießanlage errichtet werden, obwohl sich eine solche Anlage in der Kaserne der IV. HBPA unweit der Am Loh-Kaserne befindet. Auch soll ein bestehendes Wirtschaftsgebäude für das MEK umgebaut werden. Eine LKW-Werkstatt wurde bereits eingerichtet. Ferner ließen der mangelnde Raum im Gelände um das Grundstück "Goldenes Loch", die Sackgassensituation und die Umfahrung durch die Straßenbahn ausreichenden Parkraum für Besucher und Bedienstete nicht zu. Der Wegfall der ursprünglich geplanten zweiten Tiefgaragenebene führte für Besucher und Beschäftigte zu einer unbefriedigenden Parkplatzsituation.

Das landeseigene Grundstück Friedrich-Ebert-Straße erfüllte nach Einschätzung des Rechnungshofs alle qualitativen und quantitativen Nutzeranforderungen. Trotzdem ist von einer Nutzung dieser Liegenschaft für Zwecke des Polizeipräsidiums abgesehen worden. Bei den Diskussionen über die Eignung der verschiedensten Grundstücke spielte sie eine untergeordnete Rolle.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Entscheidung für das Grundstück "Goldenes Loch" übereilt und ohne ausreichende Bewertung der Gesamtsituation polizeilicher Liegenschaften getroffen wurde. Durch den Erwerb sind zusätzliche Kosten in Millionenhöhe und erhebliche Nutzungseinschränkungen, insbesondere durch die Trennung von Funktionsbereichen sowie zusätzliche Verwertungsprobleme bei den Kasseler Landesliegenschaften, entstanden.

153. Demgegenüber vertritt das Finanzministerium die Auffassung, dass die Nutzung der Liegenschaft Friedrich-Ebert-Straße allein schon wegen des Zeitfaktors als Standort für das neue Polizeipräsidium auszuschließen gewesen wäre, weil eine Freimachung nicht vor 1995 hätte erwartet werden können. Ferner habe in einem Schreiben vom 5. Dezember 1991 der Oberbürgermeister der Stadt Kassel dem Innenministerium mitgeteilt, dass diese Liegenschaft aus Sicht der

Stadtentwicklung und der städtebaulichen Lage hochinteressant sei. Er habe betont, dass die Stadt Kassel ein dringendes Interesse daran habe, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Nutzungs-, Bebauungs- und Verwertungsüberlegungen anzustellen und die notwendigen Verfahren nach Baugesetzbuch einzuleiten. Hinzu käme, dass die Stadt ihr Interesse an Teilen dieses Grundstücks für Zwecke des Wohnungsbaus bereits im Dezember 1991 bekundet habe. Eine Veräußerungsmöglichkeit habe nach alledem unterstellt werden können.

Gleichfalls sei davon auszugehen gewesen, dass eine Erweiterung auf dem Gelände nicht gegen den Träger des Baurechts hätte bewirkt werden können. Auch habe die Stadt den Standort "Goldenes Loch" für einen Neubau des Polizeipräsidiums favorisiert.

Das Ministerium gab ferner zu bedenken, dass die vor allem für die "kasernierte" Unterbringung von Polizeibeamten vorgesehenen Gebäude in der Friedrich-Ebert-Straße nur mit großem Aufwand für die Zwecke einer polizeilichen "Einsatzbehörde" hätten umgebaut werden können.

Der Personalrat habe einen Umzug in das ehemalige Kasernengebäude energisch abgelehnt. Die Folgenutzung der freiwerdenden Liegenschaft der II. HBPA sei rechtzeitig entschieden worden und die Umbaukosten für Zwecke einer reinen Verwaltungstätigkeit seien günstiger als im Falle einer Nutzung durch das Polizeipräsidium.

Die Entscheidung für das Grundstück "Goldenes Loch" sei auch nicht übereilt getroffen, vielmehr sei eine Vielzahl von Grundstücken auf ihre Eignung untersucht worden. Unter den damaligen Umständen sei die Unterbringung des Polizeipräsidiums in jeder Hinsicht die günstigste gewesen. Dass dies zu zusätzlichen Kosten für das Land geführt habe, vermag das Finanzministerium nicht nachzuvollziehen, zumal die durch den Neubau freiwerdenden Liegenschaften für andere Zwecke verwendet oder veräußert werden könnten.

154. Die Einlassungen des Finanzministeriums überzeugen aus folgenden Gründen nicht:

Den baufachlich an dem Projekt Beteiligten muss bei der Entscheidungsfindung für die Baumaßnahme bewusst gewesen sein, dass die Bauvorbereitung, wie Durchführung des Architektenwettbewerbs, Umsetzung der Entwurfsidee in eine Ausführungsplanung, bauaufsichtliche Verfahren nach der Hessischen Bauordnung, Erstellung der

Verdingungsunterlagen sowie Ausführungsplanung einen Zeitraum benötigte, dessen Ende nach dem Zeitpunkt der Räumung des Grundstücks Friedrich-Ebert-Straße liegen würde. Mit einem Baubeginn auf dem Grundstück "Goldenes Loch" war vor Herbst 1995 nicht zu rechnen. Der Auftrag für die Errichtung des Gebäudes wurde tatsächlich auch erst im September 1995 vergeben. Dies bedeutet, dass die Bauvorbereitung für das Grundstück Friedrich-Ebert-Straße ebenfalls im gleichen Zeitraum und ohne Nutzungseinschränkung der noch stationierten Bereitschaftspolizei hätte erfolgen können.

Die positive Bewertung des Grundstücks Friedrich-Ebert-Straße durch die Stadt und die Absichtserklärungen waren völlig unverbindlich und daher für die Standortwahl nicht verwertbar. Allein der Hinweis, die Liegenschaft der II. HBPA sei aus Sicht der Stadtentwicklung und ihrer städtebaulichen Lage hochinteressant, ließ nicht auf eine Kaufabsicht, beispielsweise der Stadt, schließen. Damit schied die Mitfinanzierung des Neubaus des Polizeipräsidiums durch den Verwertungserlös der II. HBPA-Liegenschaft von Anfang an aus. Gleiches ergibt sich für die bisherigen Präsidiumsgebäude am Königstor und Altmarkt, weil die Stadt Kassel den Erwerb bereits zu Beginn der Verhandlungen ausgeschlossen hatte.

Für den Bereich der ehem. II. HBPA-Liegenschaft bestand keine verbindliche Planung, die eine Nutzung einschränken bzw. festlegen konnte. Auch stellt sich die Frage, aus welchem Grund der "Träger des Baurechts" Bedenken gegen eine "Erweiterung auf dem Gelände" hätte erheben können, zumal die von dem Grundstück ausgehenden Beeinträchtigungen im Falle einer Nutzungsänderung (Bereitschaftspolizei/Polizeipräsidium) nahezu gleich geblieben wären.

Nach Angaben der Stadt ruht seit Januar 1996 das Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans für das Grundstück Friedrich-Ebert-Straße, weil das Land noch keine genauen Vorstellungen über die Nutzung des Geländes entwickelt habe. Dies und der schleppende Verlauf der Bauleitplanung lassen Zweifel aufkommen an der Ernsthaftigkeit des während der Grundstücksdiskussion seitens der Stadt bekundeten Interesses an dem landeseigenen Grundstück.

Nach alledem ist befremdlich, dass das Land damals nicht auf Klärung des Baurechts bestand, sondern aufgrund allgemeiner Annahmen ohne substantielle Absicherung eine folgenschwere Entscheidung (Grund-

erwerb "Goldenes Loch") traf. Es hatte noch nicht einmal - im Gegensatz zu dem städtischen Grundstück "Goldenes Loch" - zum Zwecke der Untersuchung und Entscheidungsfindung Planungskonzepte für das landeseigene Grundstück entwickelt. Dies lässt ebenfalls darauf schließen, dass das städtische Grundstück von Anfang an favorisiert wurde.

Die gegen eine "kasernierte" Unterbringung von Bediensteten und wegen der erwarteten hohen Umbaukosten erhobenen Bedenken hat das Land später selbst widerlegt, indem es die vorhandenen ehem. Kasernengebäude nunmehr doch für eine Büronutzung umzubauen gedenkt. In den Gebäuden der II. HBPA, Friedrich-Ebert-Straße 104 bis 106, soll nämlich die Zentrale Vergütungs- und Lohnstelle (ZVL) untergebracht werden. Im Falle ihrer Herrichtung für Zwecke des Polizeipräsidiums hätten lediglich die polizeispezifischen Funktionsbereiche durch Ergänzungsbauten neu geschaffen werden müssen.

Auch die ablehnende Haltung des Personalrats war unbeachtlich, weil nach § 81 (4) Hessisches Personalvertretungsgesetz (HPVG) lediglich ein Anhörungsrecht besteht.

155. Dass die Stadt Kassel das Grundstück "Goldenes Loch" favorisierte, ist erklärbar, hat sie doch mit dem Verkauf an das Land nach Einschätzung des Rechnungshofs einen Problemfall der Stadtentwicklung gelöst und 4,4 Mio. DM Einnahmen erzielt. Die Deutsche Bundespost hatte bereits in den Jahren 1988 bis 1991 mit der Stadt Kassel über einen Ankauf des Grundstücks "Goldenes Loch" ergebnislos verhandelt. Insofern ist die Aufforderung der Stadt, das Land solle im Blick auf andere Investoren für das Grundstück "Goldenes Loch" möglichst im Jahr 1992 eine Kaufentscheidung treffen, verständlich, weil dieses Grundstück mehrere, seinen Wert negativ beeinflussende Merkmale aufwies, ernsthafte Kaufabsichten anderer Bewerber zu den vom Land eingegangenen Konditionen nicht bestanden haben dürften und der Verbleib des Polizeipräsidiums in Kassel ohnehin gesichert war.

Der positiven Bewertung des Grundstücks "Goldenes Loch" durch das Land ist vor allem entgegenzuhalten, dass wegen der Grundstücksmerkmale nicht alle polizeispezifischen Funktionsbereiche untergebracht werden konnten. Auf dem landeseigenen Grundstück der II. HBPA hätte zwischen der Friedrich-Ebert-Straße und der Breit-

scheidstraße dagegen ausreichend Gelände zur Verfügung gestanden, um alle Präsidiumsbereiche unterbringen zu können.

Auch verursachte die teilweise Überbauung einer Gleisanlage für die Straßenbahn am "Goldenen Loch" einen zusätzlichen baulichen Aufwand. Ferner erforderten die schlechten Bodenverhältnisse des Baugrundstücks eine aufwändige Bohrpfehlgründung zur Lastabtragung des Gebäudes. Die ungünstige Kessellage mit nur einer Zufahrtsmöglichkeit und der Niveauunterschied von 12 m zum direkt anschließenden Bahnhofsvorplatz (alter Hauptbahnhof ohne ICE-Anschluss) sind nach der Einschätzung des Rechnungshofs im Gegensatz zur Meinung der beteiligten Ministerien auch polizeitaktisch nicht optimal.

Demgegenüber hätten entlang der Liegenschaft Friedrich-Ebert-Straße zwei wichtige innerstädtische Straßen Bewegungsfreiheit mit entsprechender Verteilerfunktion gewährleistet. Auch ist die Lage dieses Grundstücks zu dem bedeutenden ICE-Bahnhof Kassel-Wilhelmshöhe wesentlich günstiger. Ferner hätte das 36.301 m² große Grundstück, von denen lediglich 6.291 m² bebaut sind, eine bessere und wirtschaftlichere Ausnutzung ermöglicht. Ein zusätzlicher Geländeankauf wäre entbehrlich geworden.

Es bleibt auch festzuhalten, dass sich durch den Zukauf eines weiteren Grundstücks ("Goldenes Loch") durch das Land die bei den Kasseler Landesliegenschaften bestehenden Verwertungsprobleme weiter verschärft haben. Es stimmt befremdlich, dass das Land diese Verwertungsprobleme nicht vor Vertragsabschluss mit der Stadt für das Grundstück "Goldenes Loch" gelöst hat.

156. Der Rechnungshof hält ein ressortübergreifendes Gesamtkonzept für die Unterbringung aller Landesdienststellen im Raum Kassel für dringend erforderlich, bei dem den Fragen nach Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eine hohe Bedeutung beigemessen werden sollte, weil
- der Neubau des Präsidiums eine Zusammenführung aller Funktionsbereiche nicht ermöglicht,
 - für Zwecke der Polizei wegen befürchteter hoher Umbaukosten abgelehnte Gebäude, wie das Präsidium am Altmarkt und die Gebäude der II. HBPA, nun in ähnlicher Weise genutzt werden sollen,

- mit der Am Loh-Kaserne in Baunatal eine zusätzliche Liegenschaft neben dem Grundstück "Goldenes Loch" für das Polizeipräsidium erworben wurde,
- für das SEK in der Am Loh-Kaserne der Neubau eines Unterbringungsgebäudes sowie einer Raumschießanlage geplant sind (eine solche Anlage befindet sich in der Kaserne der IV. HBPA, Frankfurter Straße, unweit der Am Loh-Kaserne),
- eine LKW-Werkstatt in der Am Loh-Kaserne eingerichtet wurde, deren Bedarf im Hinblick auf die bekannte Problematik bei regieeigenen Werkstattbetrieben bezweifelt wird,
- das derzeitige Bürogebäude der Zentralen Vergütungs- und Lohnstelle Hessen (ZVL) in der Wilhelmshöher Allee nach dessen Aufgabe infolge des vorgesehenen Umzuges in die Friedrich-Ebert-Straße einer anderen Nutzung zugeführt werden muss,
- die Belegungen der Behördenhäuser in der Bodelschwinghstraße 2 und der Breitscheidstraße 72 nicht geklärt sind und Verwertungsprobleme bei den Liegenschaften Königstor und Altmarkt nicht ausgeschlossen werden können.

Nach allem hält der Rechnungshof daran fest, dass durch die Standortwahl bzw. den Grunderwerb "Goldenes Loch" dem Land zusätzliche Kosten in Millionenhöhe, erhebliche Nutzungseinschränkungen durch die Trennung von Funktionsbereichen sowie zusätzliche Verwertungsprobleme entstanden sind. Im Falle einer Verbesserung der Parkplatzsituation durch Verlegung der Wendeschleife der Straßenbahn werden weitere Kosten für das Land entstehen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass auf dem Gelände der ehem. II. HBPA in der Friedrich-Ebert-Straße ohne Geländezukauf eine wirtschaftlichere und zweckmäßigere, alle Funktionsbereiche zusammenfassende Realisierung der Baumaßnahme möglich gewesen wäre.

Erwerb eines ehem. Industriebauwesens für das Polizeipräsidium Gießen

157. Das bebaute Grundstück Sandkauter Weg 25 in Gießen ist vom Land Hessen mit Kaufvertrag vom 17. September 1987 für 9,0 Mio. DM aus privater Hand mit dem Ziel erworben worden, die Liegenschaft nach

Um- und Ausbau der aufstehenden Gebäude und Anbau eines neuen Gebäudetrakts als Polizeipräsidium zu nutzen. Die zum Zeitpunkt des Erwerbs vorhandenen, im Jahre 1920 errichteten Gebäude dienten früher einer Rauchtobak- und Zigarrenfabrik als Produktionsstätte. Zum Zeitpunkt des Erwerbs durch das Land befand sich die Liegenschaft im Zustand einer Industriebrache, für die Denkmalschutzaufgaben zu beachten sind. Für das bebaute Grundstück gab es außer dem Land Hessen keinen weiteren Kaufinteressenten.

Der Rechnungshof hatte sich seinerzeit mit dem Ankauf der Liegenschaft und dem beabsichtigten Umbau der aufstehenden Gebäude kritisch auseinander gesetzt. In seiner an das HMdF gerichteten Prüfungsmitteilung vom 25. Mai 1992 brachte er sein Befremden darüber zum Ausdruck, dass das Land für die unter Denkmalschutz stehende Industriebrache einen überhöhten Kaufpreis zahlte, obwohl weitere Kaufinteressenten fehlten. Ferner gab er zu bedenken, dass nach seinen Berechnungen ein Umbau gegenüber einem Neubau Mehrkosten von rd. 12 Mio. DM verursachen und wegen irreparabler struktureller Mängel der Altbausubstanz zwangsläufig Nutzungsbeschränkungen sowie höhere Baunutzungskosten zur Folge haben würde.

In der Stellungnahme vom 20. August 1992 teilte das HMdF mit, der Verkäufer habe selbst den seitens der Oberfinanzdirektion (OFD) am 4. Dezember 1985 auf 7,1 Mio. DM heraufgesetzten Kaufpreisvorschlag - das Staatsbauamt (Stba) Gießen und die OFD hatten als Kaufpreis zunächst 5,5 Mio. DM vorgeschlagen - nicht akzeptiert. Das besondere, öffentlich bekundete Interesse an dem Grundstück - der damalige Innenminister hatte die Kaufabsicht bereits neun Monate vor dem Erwerb durch das Land in der Öffentlichkeit erklärt - habe bewirkt, dass trotz Denkmalschutzaufgaben und fehlendem weiteren Kaufinteresse der Verkäufer von seiner Kaufpreisforderung nicht abgegangen sei. Der vereinbarte Preis von 9,0 Mio. DM sei auch durch die Größe und Lage des Grundstücks bedingt. Auch würde sich nach neueren Berechnungen der Umbau günstiger als eine Neubaulösung darstellen, weil die ursprünglichen Planungen des Stba Gießen für eine kostenaufwändige Entkernung der Gebäude zwischenzeitlich aufgegeben worden wären.

Dem ist von Seiten des Rechnungshofs vor allem entgegenzuhalten, dass Größe und Lage des Grundstücks bereits Eingang fanden in die

vom Staatsbauamt erstellte Wertermittlung und deshalb nicht noch einmal im Kaufpreis Berücksichtigung finden durften. Die Erklärung der Kaufabsicht in der Öffentlichkeit versetzte den Verkäufer in eine bessere Verhandlungsposition. Bezüglich der optimistischen Einschätzung der Umbaukosten durch das Land war die Realisierung der Bauaufgabe abzuwarten.

Die Baumaßnahme ist nunmehr weitestgehend abgeschlossen. Die bis heute genehmigten Gesamtbaukosten betragen rd. 74.855.200 DM. Nicht berücksichtigt sind hierbei die veranschlagten Kosten in Höhe von 10,1 Mio. DM für das Herrichten von Parkplätzen, Garagen, eines Versammlungsraums, Werkstätten, Tankanlagen und eines Schießstands.

Die seitens des Rechnungshofs für vergleichbare Neubauten erstellten Berechnungen auf der Grundlage von Planungs- und Kostenwerten aus der DABau und dem Programmsystem PLAKODA ergeben Gesamtbaukosten von höchstens 63 Mio. DM. Diese liegen somit um rd. 12 Mio. DM unter den beim Umbau der ehem. Zigarrenfabrik tatsächlich entstandenen Gesamtbaukosten ohne Berücksichtigung der noch anfallenden Kosten bis zur endgültigen Fertigstellung.

Das Finanzministerium kommt demgegenüber bei seinen Vergleichsberechnungen zu günstigeren Ergebnissen und der Bewertung, dass sich die bei der Umbaumaßnahme entstandenen Kosten in einer angemessenen Größenordnung bewegen. Es räumt allerdings gegenüber seiner früheren, optimistischeren Einschätzung ein, dass bereits beim Ankauf der Liegenschaft kostenintensive Sanierungsmaßnahmen zu befürchten gewesen wären.

158. Der Rechnungshof vermag die Vergleichsberechnungen des Ministeriums nicht nachzuvollziehen, weil dabei der Kaufpreis für die alte Bausubstanz keine Berücksichtigung fand. Auch die Tatsache, dass Neubaumaßnahmen ein günstigeres Verhältnis zwischen Hauptnutzfläche, Bruttogrundrissfläche und Bruttorauminhalt ermöglicht hätten als Umbaumaßnahmen an den Gebäuden der über 70 Jahre alten ehemaligen Zigarrenfabrik blieb unberücksichtigt.

Die in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 25. Mai 1992 geäußerte Befürchtung, dass bei Erfüllung der an ein Polizeipräsidium zu stellenden quantitativen und qualitativen baulichen Forderungen bei

dem Umbau der zu einem überhöhten Preis erworbenen ehem. Zigarrenfabrik höhere Kosten entstehen würden als bei einem Neubau, hat sich nicht nur bestätigt, sondern wurde noch übertroffen. Bei wirtschaftlicher Planung und Ausführung eines Neubaus auf einem unbebauten Grundstück hätten bereits nach dem jetzigen Zahlungsstand Ausgaben von mindestens 12 Mio. DM eingespart werden können. Hinzu kommen die - nicht ohne weiteres monetär bewertbaren - aus dem Denkmalschutz und der mitverwerteten Altbausubstanz gegenüber einem Neubau resultierenden Nutzungsrisiken und Beschränkungen sowie nicht auszuschließende erhöhte Baunutzungskosten.

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 und die Aufnahme neuer Maßnahmen in das Städtebauförderungsprogramm wird verzögert.

159. Zur Deckung der Ausgaben, die den Gemeinden bei der Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen entstehen, bewilligt das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) - früher Innenministerium - Förderungsmittel im Wesentlichen in Form von Vorauszahlungen zu Zuschüssen oder Darlehen.

Der Rechnungshof hat bei der Stadt Gießen die Verwendung der Förderungsmittel für die Sanierungsmaßnahme im Stadtgebiet "Am Burggraben" örtlich geprüft und bei den Maßnahmen zur Erneuerung des Kanalnetzes u.a. folgende Einzelfeststellungen getroffen. Er berichtet über diese Fälle, weil an ihnen die grundsätzliche Bedeutung und Problematik der Förderfähigkeit von Abwasserkanälen deutlich wird:

Die Stadt ließ im Bereich des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets im Zuge des verkehrsberuhigten Ausbaus mehrerer Straßen und des Kirchenplatzes vorhandene Abwasserkanäle erneuern bzw. vergrößern. Die dabei entstandenen Ausgaben von rd. 1 Mio. DM gingen zu Lasten der Städtebauförderungsmittel. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Baumaßnahmen:

Im Bereich Pfarrgarten, Wetzsteinstraße, Georg-Schlosser-Straße sind die Abwasserkanäle unter Verwendung größerer Kanalquerschnitte als zuvor erneuert worden. Die Erneuerung der Kanäle begründete die Stadt ausweislich des Magistratsbeschlusses für die Auftragserteilung

damit, dass es sich um defekte, aus der Zeit der Jahrhundertwende stammende Kanäle handele. Die Querschnittsvergrößerungen begründete sie mit sanierungsbedingter Neubebauung entlang dieser Straßen.

Im Bereich des Kirchenplatzes ließ die Stadt defekte, aus der Zeit der Jahrhundertwende stammende Abwasserkanäle erneuern.

160. Grundsätze für die Finanzierung von Abwasserkanälen:

In bebauten innerstädtischen Gebieten werden aus den unterschiedlichsten Gründen bestehende Ver- und Entsorgungsanlagen von Zeit zu Zeit erneuert und/oder funktionell erweitert.

Die Gemeinden haben generell nach § 127 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) und in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten unter Berücksichtigung von § 154 Abs. 1 Satz 2 BauGB das Recht, für die Finanzierung dieser Maßnahmen von den Grundeigentümern Abgaben in Form von Beiträgen oder Gebühren zu verlangen.

Beiträge finden als Kostenzuschüsse bei der Finanzierung von Investitionen unmittelbar Verwendung. Gebühren dienen u.a. der Deckung des Kapitaldienstes, der zu leisten ist, wenn die Investitionen auf dem Darlehensweg finanziert werden. Haushaltsrechtlich gilt für Gebühren das Kostendeckungsprinzip.

Die Gemeinde muss nach dem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern vom 9. November 1994, StAnz. 48/1994 S. 3472, im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts selbst entscheiden, welche Finanzierungsart sie unter Abwägung aller Vor- und Nachteile und unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse anwenden will. Der Frage, ob bei der Wahl der Abgabenart (Gebühren oder Beiträge) Ermessensspielraum und Wahlfreiheit bestehen oder übergeordnete Grundsätze des Abgabenrechts oder der Haushaltswirtschaft solche Spielräume beschneiden oder ausschließen, wird in diesem Zusammenhang nicht nachgegangen.

Über die Finanzierung von Ver- und Entsorgungsanlagen in städtebaulichen Sanierungsgebieten nach dem BauGB wird in Nr. 4.4 der Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Sanierungs- und Entwicklungsförderungsmitteln (VV-StBauF) - Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen - Folgendes ausgeführt:

"Bei Anlagen, für die Beiträge, Gebühren und sonstige Entgelte erhoben werden können (z. B. Beiträge nach § 127 Abs. 4 BauGB i. V. m. § 11 Gesetz über Kommunale Abgaben [KAG]), ist die Förderung grundsätzlich ausgeschlossen.

Soweit die Kosten nicht durch Einnahmen oder angemessenen Einsatz von Eigenleistungen und Fremdmitteln unter Berücksichtigung nachhaltig erzielbarer Erträge gedeckt werden können, kann der Teil der Kosten mit vorheriger Zustimmung der Bewilligungsstelle gefördert werden. Die Höhe der fehlenden Kostendeckung ist der Bewilligungsstelle durch Gutachten nachzuweisen."

Der im zweiten Absatz dieser Bestimmung behandelte Ausnahmetatbestand kann grundsätzlich nur für den unrentierlichen sanierungsbedingten Teil der Kosten Anwendung finden. Ein solcher Fall ist beispielsweise dann gegeben, wenn funktionsfähige Entsorgungsanlagen mit entsprechender Restnutzungsdauer wegen der Sanierungsplanung eine Veränderung erfahren müssen (sanierungsbedingte Trassenänderung bzw. sanierungsbedingte Querschnittsänderung).

Zur Finanzierung von Maßnahmen, die dem Zweck der Bereitstellung der Kanäle dienen (z.B. Herstellung, Erweiterung, Erneuerung, Unterhaltung, Instandsetzung), sind grundsätzlich mögliche Einnahmen aus der Bereitstellung oder Nutzung (Beiträge, Gebühren) zu verwenden. Da bei Erweiterung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung der Grundstücke (auch durch die Stadtsanierung verursachte Verdichtung der Bebauung mit dadurch notwendiger Kapazitätsvergrößerung der Kanäle) in aller Regel Mehreinnahmen an Gebühren oder Beiträgen erzielt werden können, erwächst auch aus einer mit der Sanierungsplanung begründbaren Ursache nicht zwangsläufig eine Bezuschussungsmöglichkeit. Als sanierungsbedingt sind demnach förderungsrechtlich grundsätzlich nur solche Veränderungen zu verstehen, die nicht zu Mehreinnahmen (Beiträge, Gebühren) bei der Gemeinde führen können. Dabei versteht es sich von selbst, dass die Erneuerung der wegen Ablauf der Nutzungsdauer unbrauchbar gewordenen Ver- und Entsorgungsanlagen keine Bezuschussungsmöglichkeit nach § 44 LHO eröffnet.

161. Nach alldem vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass die Stadt zu Unrecht Zuschüsse aus Städtebauförderungsmitteln für die Kanalbaumaßnahmen erhalten hat, weil

- die Kanäle ihr Nutzungsende erreicht hatten,
- die Kanäle bereits vor Beginn der Stadtsanierung unzureichend dimensioniert waren und die jetzt vorgenommene Querschnittserweiterung lediglich den damaligen Erfordernissen entspricht,
- ausweislich des Gutachtens des RP Gießen vom 31. Oktober 1990 der Stadt zum Zeitpunkt der Kanalerneuerung freie Finanzmassen zur Verfügung standen und
- die Inanspruchnahme der Förderungsmittel für die Kanäle im Bereich des Kirchenplatzes ohne Gutachten über die fehlende Kostendeckung und ohne die Zustimmung des HMWVL erfolgte (Förderungsvoraussetzung).

Das HMWVL sieht dagegen gegenwärtig keine Veranlassung, die entsprechenden staatlichen Finanzierungsmittel zurückzufordern, weil es sich nach seiner Auffassung um die Förderung unrentierlicher Kosten handelt. Seine Bewertung der Sachlage stützt sich auf die diesbezüglichen Stellungnahmen der Stadt.

Im Einzelnen wird hierzu Folgendes ausgeführt:

- Querschnittserweiterung Pfarrgarten, Wetzsteinstraße, Georg-Schlosser-Straße:

Die Stadt begründete die Verwendung von Sanierungsförderungsmitteln für die Kanalbaumaßnahmen damit, dass größere Abwassermengen als Folge einer sanierungsbedingten Bebauungsänderung anfallen.

Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die Kanäle auch ohne Stadtsanierung einer Erneuerung und Querschnittserweiterung bedurft hätten. Sie wurden bereits lange Zeit vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets nicht mehr den an sie zu stellenden Anforderungen gerecht.

Das frühere Abwasserdargebot bedingte bereits die jetzt vorgenommene Querschnittserweiterung, wie die Kanalnetzberechnung aus dem Jahr 1976 und der Entwurf für die Kanalisationserneuerung aus

dem Jahr 1990, dessen Querschnittsbemessung wiederum auf der Kanalnetzberechnung aus dem Jahr 1976 beruht (Kanalgutachten), zeigen. Somit sind die Kanäle als rentierlich anzusehen.

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme erforderte auch kein Abgehen von den alten Leitungstrassen.

- Kanalsanierung am Kirchenplatz:

Die Stadt führte hierzu aus, die Kanäle seien wegen der erhöhten Belastung durch die Baumaßnahmen der Stadtsanierung an der Straßenoberfläche und durch den vermehrten Verkehr zu den Baustellen im Sanierungsgebiet erneuert bzw. wegen der neu zu pflanzenden Bäume gegen Steinzeugrohre mit Lippendichtungen ersetzt worden, um sie vor Verwurzelungen zu schützen.

Dies vermag den Rechnungshof nicht zu überzeugen.

Das Argument, dass die vorhandenen Kanäle den sanierungsbedingten Bauarbeiten an der Straßenoberfläche und den Belastungen durch den vermehrten Verkehr zu den Baustellen im Sanierungsgebiet - der sich nicht von normalem LKW-Verkehr unterscheidet - nicht standgehalten hätten, belegt unsere aus den Kanalgutachten entnommene Bewertung, dass die Kanäle besonders schadhaft waren. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die durch derartige Bauarbeiten verursachten Belastungen noch intakte Kanäle nicht schädigen können.

Die Gefahr von Schädigungen durch Wurzeln besteht ebenfalls nur bei Kanälen mit Bruch- und Risschäden bzw. undichten Muffen, durch die u.U. Wurzeln eindringen können. Außerdem befinden sich die Kanäle unter dem Kirchenplatz größtenteils nicht im Einflussbereich neu gepflanzter Bäume, wie es die Stadt dargestellt hat.

Allenfalls an einer Stelle könnte das Verfüllen eines ersatzlos entfallenden Kanalstrangs als förderungsfähig angesehen werden; dadurch entstanden jedoch nur geringe Kosten (weniger als 10.000 DM).

Die Begründung der Stadt belegt eindeutig, dass die Kanäle ihr Nutzungsende erreicht hatten.

162. Abschließend bleibt Folgendes festzuhalten:

Für die endgültige Gesamtfinanzierung der Abwasserkanäle (Bezuschussung) aus Städtebauförderungsmitteln ist keine Rechtsgrundlage gegeben.

Sofern ein späterer Beginn der Kanalbaumaßnahmen die Ziele der Sanierung gefährdet hätte und der Stadt entsprechende Einnahmen nach dem KAG zum Zeitpunkt des vorgezogenen Baubeginns nicht bzw. noch nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung standen, wäre nach Abschnitt I Nr. 3 der VV-StBauF zu Lasten der Städtebauförderungsmittel die Gewährung eines Darlehens zur Vor- oder Zwischenfinanzierung möglich gewesen.

Im Allgemeinen sollte aus förderungsrechtlicher Sicht nicht hingenommen werden, dass Gemeinden wegen vorhandener Städtebauförderungsmittel auf mögliche andere Einnahmen verzichten oder vorhandene zweckgebundene Finanzierungsmittel nicht vorrangig einsetzen (Subsidiaritätsprinzip). Die knapper werdenden Mittel für die Städtebauförderung erfordern nach Auffassung des Rechnungshofs auch eine Rückbesinnung auf die originäre Zuständigkeit der Gemeinden für die Behebung städtebaulicher Missstände. Obwohl die Notwendigkeit der Städtebauförderung unumstritten ist, bildet sie in Anbetracht der kommunalen Aufgabenkompetenz bei richtigem Verständnis die Ausnahme. Deshalb sind Förderungsbelange der Stadt-sanierung eng zu definieren. Im Falle einer Zuschussung der Kosten für Abwasserkanäle würden diejenigen Gemeinden, die keine Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm finden, doppelt benachteiligt werden. Gleichzeitig würde eine solche Förderpraxis der politischen Zielsetzung, möglichst viele neue Maßnahmen in das Förderungsprogramm aufzunehmen, zuwiderlaufen.

Der Rechnungshof hält es für geboten, die Voraussetzungen und die Finanzierungsart für die Förderung von Ver- und Entsorgungsanlagen auf dem Erlasswege bzw. durch Änderung der Verwaltungsvorschrift enger zu fassen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 21

Organisation und Personalbedarf der Ämter für Versorgung und Soziales

(Kap. 21 18; ab Hj. 2000 Kap. 08 18)

Nach der vom Rechnungshof bei den Ämtern für Versorgung und Soziales zum 1. Januar 1998 durchgeführten Personalbedarfsberechnung besteht ein Überhang von mehr als 200 Stellen. Die Umsetzung dieser vom Sozialministerium grundsätzlich anerkannten Berechnung führt zu einer Personalkosteneinsparung von rd. 20 Mio. DM pro Jahr.

163. Die Versorgungsverwaltungen der Länder waren ursprünglich zur Versorgung der Kriegsoffer nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) eingerichtet worden. Sie nehmen mittlerweile von Land zu Land in unterschiedlichem Umfang weitere Aufgaben aus dem sozialen Bereich wahr. Organisation und Personalbedarf der Versorgungsverwaltungen stehen nicht zuletzt aufgrund der auslaufenden originären Aufgaben verstärkt auf dem Prüfstand der Rechnungshöfe der Länder.
164. Die Hessische Verwaltung für Versorgung und Soziales (HVVS) ist im Wesentlichen zuständig für die
- Durchführung des Sozialen Entschädigungsrechts nach dem BVG und den Gesetzen, die das BVG für anwendbar erklären (z.B. Opferentschädigungsgesetz, Soldatenversorgungsgesetz),
 - Feststellung von Behinderungen und des Grades der Behinderungen nach dem Schwerbehindertengesetz,
 - Durchführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes,
 - Heimaufsicht und Heimberatung nach dem Heimgesetz.

165. Die HVVS ist dreistufig gegliedert. Oberste Landesbehörde ist das Hessische Sozialministerium (HSM). Mittelinstanz ist das Hessische Landesamt für Versorgung und Soziales (HLVS). Auf der örtlichen Ebene sind die Ämter für Versorgung und Soziales (ÄVS) tätig.

Weitere zur HVVS gehörige Einrichtungen des Landes sind die Versorgungsärztliche Untersuchungsstelle Kassel, die Orthopädische Versorgungsstelle Kassel, die Zentralärztliche Dienststelle für Begutachtung und orthopädische Versorgung in Frankfurt am Main sowie die Kurklinik Waldeck in Bad Wildungen.

166. Der Rechnungshof hat in den Jahren 1998 und 1999 Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit im Bereich der HVVS geprüft. Die Ergebnisse des ersten Prüfungsabschnitts zum Personalbedarf der ÄVS sind Gegenstand dieses Bemerkungsbeitrags.

167. Veraltete, zu breit und zu tief gegliederte Organisationsstrukturen erschweren den Aufgabenvollzug der ÄVS und verursachen vermeidbaren personellen Aufwand. Die letztmals Ende der achtziger Jahre verwaltungsintern festgelegten Schlüssel- und Messzahlen zum Personalbedarf basieren auf der früher eindeutigen Dominanz der Kriegsopferversorgung. Den mittlerweile verschobenen Gewichten hin zu Schwerbehinderten-, Erziehungsgeld- und Heimaufsichtsangelegenheiten tragen diese Kennzahlen nicht Rechnung. Sie ermöglichen deshalb kein sachgerechtes Bild zur notwendigen Personalausstattung in Relation zum Aufgabenumfang und zum Schwierigkeitsgrad der Aufgaben.

168. Die HVVS ist sich dessen bewusst. Sie strebt durch den im Jahr 1995 eingeleiteten Organisations- und Personalentwicklungsprozess (OE/PE-Prozess) eine grundlegende Reform der Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe an. Dabei sollen auch die überholten Vorgaben zur Personalbemessung ersetzt werden. Zu welchem Zeitpunkt, nach welchen Kriterien und mit welchen Methoden die überfällige Anpassung des Personalbedarfs jedoch erfolgen soll, ist derzeit noch nicht einmal ansatzweise erkennbar.

169. Im Mittelpunkt der Prüfung stand daher die Frage, welche Möglichkeiten es für den Rechnungshof gibt, in angemessener Zeit und mit vertretbarem Aufwand einen aktuellen Personalbedarfsrahmen für die im Blickpunkt öffentlicher und politischer Diskussionen stehenden ÄVS abzustecken. Damit sollten bislang fehlende Daten für strategische Überlegungen der Landesregierung bei anstehenden Reformen und Richtungsentscheidungen, zur Aufgaben- und Personalsteuerung und zum Aufbau eines verwaltungseigenen Personalbemessungssystems bereitgestellt werden.

Aus prüfungsökonomischen Gründen wurde dabei auf systematische, zeit- und personalaufwendige Organisationsuntersuchungen und Zeitstudien verzichtet. Stattdessen wurden vorliegende analytische und empirische Kennzahlen ausgewertet und daraus hessische Richtwerte entwickelt.

Analytische Kennzahlen für die Personalbemessung in den Bereichen Schwerbehindertenangelegenheiten und Soziales Entschädigungsrecht (Versorgungsabschnitte, Spitzenabschnitte, Abschnitte für Heil- und Krankenbehandlung - HuK -) liegen z.B. als Ergebnis einer Untersuchung des Rechnungshofs Baden-Württemberg zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der dortigen Versorgungsverwaltung vor (vgl. Drucksache 12/2693 des Landtags von Baden-Württemberg vom 30. März 1998). Da diese Kernaufgaben auf Bundesgesetzen beruhen und zudem Aufbauorganisation und Verfahrensabläufe in der baden-württembergischen und der hessischen Versorgungsverwaltung weitgehend übereinstimmen, bot es sich an, diese Kennzahlen mit hessenspezifischen Modifikationen zu übernehmen.

Für die Erziehungsgeldkassen der ÄVS wurden Anhaltspunkte für den Personalbedarf im Wege eines Benchmarking ermittelt. Für die übrigen Aufgabenbereiche wurden zu diesem Zweck Hilfs- und Vergleichsberechnungen angestellt.

170. Auf der Grundlage dieser Vorgaben hat der Rechnungshof den Personalbedarf für jedes Aufgabengebiet der ÄVS berechnet, dem tatsächlichen Personalbestand zum 1. Januar 1998 gegenübergestellt und dadurch den Personalüberhang ermittelt.

Aufgabengebiet	Personalbestand	Personalbedarf	Personalüberhang
	Stellen	Stellen	Stellen
Schwerbehindertenangelegenheiten	271,5	177,0	94,5
Versorgungsabschnitte	92,0	71,0	21,0
Spitzenabschnitte, Justitiariat	46,5	39,5	7,0
HuK-Abschnitte	29,0	23,5	5,5
Vorverfahren ¹	43,0	--	43,0
Ärztlicher Dienst ²	61,0	61,0	--
Erziehungsgeldkassen	130,0	117,0	13,0
Heimgesetz ³	50,5	50,5	--
Ordnungswidrigkeiten ³	7,5	7,5	--
Datenverarbeitung ³	26,5	26,5	--
Verwaltung	106,5	81,0	25,5
Amtsleitung, Dezernenten	33,5	27,0	6,5
insgesamt	897,5	681,5	216,0

¹ Personalbedarf anteilig bei Schwerbehindertenangelegenheiten, Versorgungsabschnitten, Spitzenabschnitten und Erziehungsgeldkassen enthalten

² Gegenstand des zweiten Prüfungsabschnitts; Personalbestand zunächst unverändert übernommen

³ nicht geprüft, als zutreffend unterstellt

Für die ÄVS errechnet sich somit zum 1. Januar 1998 ein Personalbedarf von insgesamt 681,5 Stellen. Gegenüber dem tatsächlichen Personalbestand zum gleichen Zeitpunkt von 897,5 ergibt sich ein Überhang von 216 Stellen; dies entspricht einem Einsparpotenzial von rd. 24 v.H.

171. Zum Abbau der erheblich überhöhten Stellen- und Personalausstattung hat der Rechnungshof vorgeschlagen, alle freien und zukünftig frei werdenden Stellen bis auf weiteres ersatzlos zu streichen bzw. bis zum Nachweis ihrer Notwendigkeit zumindest nicht wieder zu besetzen.

172. Das quantifizierte Einsparpotenzial basiert auf den bei der Prüfung angetroffenen Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation. Durch die im Rahmen des OE/PE-Prozesses angestrebte Straffung des Aufgabenvollzugs mit optimiertem DV-Einsatz sind zusätzliche Rationalisierungseffekte und damit einhergehend weitere Möglichkeiten zur Personalreduzierung zu erwarten.
173. Das HSM stimmt in seiner Stellungnahme dem Ergebnis der Personalbemessung des Rechnungshofs grundsätzlich zu. Auf Einzelheiten der Berechnung ist es nicht eingegangen. Es hat u.a. wörtlich dargelegt:
- "Aufgrund der vom Hessischen Rechnungshof getroffenen Feststellungen wurde die Angelegenheit im Rahmen der Beratungen zum Haushalt 2000 erörtert. Im Ergebnis wurde sodann im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen festgelegt, dass im Stellenplan/den Stellenübersichten bei Kap. 08 18 insgesamt 184 kw-Vermerke ausgebracht werden. Bei der Anzahl der kw-Vermerke wurde berücksichtigt, dass seit dem Bemessungsstichtag 1. Januar 1998 bereits insgesamt 32 Stellen in Abgang gestellt bzw. umgesetzt wurden. Unter Berücksichtigung dessen wird mit dieser Maßnahme dem Anliegen des Hessischen Rechnungshofs in vollem Umfang Rechnung getragen."
174. Der Rechnungshof begrüßt die grundsätzliche Zustimmung des HSM zum Ergebnis der Personalbedarfsberechnung für die ÄVS. Er weist aber schon jetzt auf die Feststellungen und Empfehlungen des zweiten Prüfungsabschnitts hin, deren Umsetzung ebenfalls weitreichende organisatorische, personelle und haushaltmäßige Auswirkungen auf das Landesamt, die Ärztlichen Dienststellen und die Kurklinik Waldeck hätte. Über die Ergebnisse des zweiten Prüfungsabschnitts wird der Rechnungshof den Landtag in einem Beitrag zu den Bemerkungen 2000 unterrichten.
175. Das HSM wird aufgefordert, Zielsetzung und Zuschnitt der HVVS mit entsprechend verminderten Personalressourcen den gewandelten Rahmenbedingungen anzupassen. Ergebnis muss

eine moderne, leistungsfähige und effiziente Verwaltung sein, die für die bevorstehenden Herausforderungen im Bereich des Sozialverwaltungsvollzugs gewappnet ist.

Darmstadt, 21. Dezember 1999

Prof. U. Müller

Prof. Dr. Harms

Dr. Holzmann

Kühne

Dr. Dwinger

Dr. Bienert

Dr. Marcus

Dr. Göschel

Hilpert

Anlage zu den Bemerkungen 1999

Der Präsident des
Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, 17. November 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 1998 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. U. Müller