

BERICHT

DES

BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS

1983

ZUR HAUSHALTS- UND WIRTSCHAFTSFÜHRUNG

MIT BEMERKUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1981

INHALTSVERZEICHNIS

	Text- nummer	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen		5
Vorbemerkung		7
I. Die Haushaltsrechnung und ihr Abschluß		
Haushaltsplan 1981	1	8
Haushaltsrechnung	2	8
Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern; Belegung der Einnahmen und Ausgaben	3	9
Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	4	9
Abschluß der Haushaltsrechnung	5	9
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	6	10
Finanzierungssaldo	7	11
Gliederung der Ausgaben nach Zwecken, Investitionsausgaben	8	12
Gliederung der Ausgaben nach Einzelplänen	9	13
Haushaltsüberschreitungen	10	14
Ausgabereste	11	14
Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	12	15
Staatsschulden	13	15
II. Besondere Prüfungsergebnisse		
A. Für alle Einzelpläne		
Erhöhte Ausgaben gegen Jahresende	14	21
Entwicklung der Personalausgaben und Stelleneinsparungen	15	38
Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	16	50
Mehrarbeit und Überstunden	17	53
Automatisierte Datenverarbeitung, Vertrags- und Preisgestaltung für die in der staatlichen Verwaltung eingesetzten ADV-Anlagen und -Geräte	18	57

	Text- nummer	Seite
B. Für die Einzelpläne		
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)		
Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen	19	64
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)		
Universität München, Hausapotheke der Tierärztlichen Fakultät	20	66
Vollzug der Hochschullehrernebenständigkeits- verordnung bei der Universität München	21	67
Klinika der Universitäten München und Würzburg, Beseitigung von radioaktiven Abfällen	22	68
Technische Universität München, Errichtung eines Brunnens zur Trinkwasserversorgung einer Versuchsanstalt	23	73
Fachhochschulen	24	74
Staatstheater	25	77
Einzelplan 09 (Staatsforstverwaltung)		
Rotwild im Sulzschneider Forst	26	91
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)		
Orthopädische Versorgungsstellen	27	95
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)		
Steueraufkommen und Steuereinnahmen	28	98
Rechtsbehelfe im Besteuerungsverfahren	29	102
Verlustzuweisungsgesellschaften	30	107
Bedarfszuweisungen gemäß Art. 11 FAG	31	110
Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz	32	112

	Text- nummer	Seite
Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)		
Förderung von Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft	33	119
C. Bauwesen (Staatliche und staatlich geförderte Baumaßnahmen)		
Hochbau		
Neubaumaßnahme in der Justizvollzugsanstalt München	34	121
Universität Regensburg, Geländeerschließung Rückforderung vorausgezahlter Erschließungskosten	35	125
Zuweisungen nach Art. 10 FAG	36	125
Zuweisungen zum Neubau einer Sondervolksschule	37	127
Tiefbau		
Förderung des Baues von Wasserversorgungsanlagen	38	129
Förderung des Baues von Abwasseranlagen	39	133
Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau	40	134
Zuweisungen für den Bau von Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs, U-Bahn-Bau München	41	137

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ADV	=	automatisierte Datenverarbeitung
AO	=	Abgabenordnung
BAT	=	Bundes-Angestellentarifvertrag
BayHO	=	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung)
BesGr.	=	Besoldungsgruppe
EDV	=	elektronische Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
EstG	=	Einkommensteuergesetz
FAG	=	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz)
GVFG	=	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)
HG	=	Haushaltsgesetz 1981/1982
HSchLNV	=	Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung
KHG	=	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
MTL II	=	Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
OBB	=	Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern
ORH	=	Oberster Rechnungshof
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
VergGr.	=	Vergütungsgruppe
VOB	=	Verdingungsordnung für Bauleistungen

VORBERMERKUNG

Der vorliegende Bericht enthält - entsprechend dem Art. 97 BayHO - Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern, die für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein können. Er stellt keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH dar, sondern ist als Mittel für die Ausübung der Haushaltskontrolle durch das Parlament zu verstehen.

Der Bericht befaßt sich in seinem Abschnitt I mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1981 und enthält in erster Linie die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm aber vor allem Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen auch im Jahr 1982, teilweise sogar im Jahr 1983, beziehen. Eine Bezeichnung nach dem Jahr der geprüften Rechnung gäbe somit hinsichtlich der Aktualität des Berichts ein falsches Bild. Der Jahresbericht wird deshalb heuer erstmals entgegen der bisherigen Übung nach seinem Erscheinungsjahr - **1983** - benannt.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Beiträgen Stellung zu nehmen und insbesondere etwaige Einwendungen gegen die Darstellung des Sachverhalts vorzubringen. Die dem ORH darauf zugegangenen Äußerungen wurden im Bericht berücksichtigt.

I. DIE HAUSHALTSRECHNUNG UND IHR ABSCHLUß

1 Haushaltsplan 1981

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1981 ist durch das Haushaltsgesetz 1981/1982 vom 6. August 1981 (HG) in

Einnahme und Ausgabe auf 33 427 779 600 DM
festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich erhöht

- das **formale** Haushaltsvolumen um 4,7 v.H.,
- das nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats **bereinigte** Ausgabevolumen um 4,9 v.H.

- 1.2 Im Haushalt 1981 waren gemäß Art. 4 HG Minderausgaben in Höhe von 545,5 Mio DM veranschlagt, und zwar

105,5 Mio DM bei Kap. 13 03 Tit. 749 69
haushaltsgesetzliche Einsparungen bei den staatlichen
Hochbaumaßnahmen (Art. 4 Abs. 2 HG),

440,0 Mio DM bei Kap. 13 03 Tit. 972 01
sonstige haushaltsgesetzliche Einsparungen
(Art. 4 Abs. 1 HG).

Darüber hinaus wurden bei Kap. 13 03 Tit. 749 74 weitere Minderausgaben von 15 Mio DM veranschlagt, um die in gleicher Höhe bewilligten Verstärkungsmittel für Baumaßnahmen zur Energieeinsparung auszugleichen. Läßt man diesen Betrag außer Betracht, so haben die globalen Minderausgaben 1,6 v.H. (Vorjahr 1,7 v.H.) des Haushaltsvolumens betragen. Sie wurden im Haushaltsvollzug dadurch berücksichtigt, daß neben der haushaltsgesetzlichen Sperre von Ausgaben für den staatlichen Hochbau (Art. 4 Abs. 2 HG) die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise, und zwar im gleichen Umfang wie in den Vorjahren (vgl. ORH-Bericht 1979, TNr. 14), gesperrt worden sind (Beschluß der Staatsregierung gemäß Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 12. Januar 1981).

2 Haushaltsrechnung

Nach Art. 80 BV hat der Staatsminister der Finanzen über die Verwendung aller Staatseinnahmen im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Staatsregierung Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1981 wurde dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 12. November 1982 (Drucksache 10/31, Sen-Drucksache 192/82) übersandt. ¹⁾

Das Staatsministerium der Finanzen hat in einem Vorbericht zur Haushaltsrechnung (zugleich Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO) den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Vorbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

1) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1981 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 7. März 1983 (Drucksache 10/379, Sen-Drucksache 41/83) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

3 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern; Belegung der Einnahmen und Ausgaben

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen mit den Beträgen überein, die in den Büchern nachgewiesen sind. Soweit Einnahmen und Ausgaben geprüft wurden, sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren (Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO).

4 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen

In einer Reihe von Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Rechnung nachgewiesen worden. Von einer Einzeldarstellung wird abgesehen, weil es sich nicht um Verstöße von grundsätzlicher Bedeutung handelt.

5 Abschluß der Haushaltsrechnung

Der kassenmäßige Abschluß nach Art. 82 BayHO und der Haushaltsabschluß nach Art. 83 BayHO sind im Vorbericht dargestellt. In vereinfachter Form zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1981 folgendes Bild:

Einnahmen	DM	DM
Ist-Einnahmen		33 877 221 007,94
auf das Haushaltsjahr 1982 übertragene Einnahmereste	1 039 512 266,01	
aus dem Haushaltsjahr 1980 übertragene Einnahmereste	- 1 115 862 495,34	- 76 350 229,33
Ist-Einnahmen einschließlich Bestandsveränderung bei den Einnahmeresten		33 800 870 778,61
Soll nach dem Haushaltsplan		<u>33 427 779 600,00</u>
Mehrbetrag gegenüber dem Soll		373 091 178,61

Ausgaben	DM	DM
Ist-Ausgaben		33 910 836 251,16
auf das Haushaltsjahr 1982 übertragene Ausgabereste	1 235 587 659,59	
aus dem Haushaltsjahr 1980 übertragene Ausgabereste	<u>- 1 345 553 132,14</u>	<u>- 109 965 472,55</u>
Ist-Ausgaben einschließ- lich Bestandsveränderung bei den Ausgaberesten		33 800 870 778,61
Soll nach dem Haushalts- plan		<u>33 427 779 600,00</u>
Mehrbetrag gegenüber dem Soll		373 091 178,61

Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen.

Dabei spielen allerdings die Haushaltsreste, die nach dem Prinzip des Sollabschlusses wie bereits geleistete Ausgaben bzw. wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt werden, eine entscheidende Rolle. Die auf das Haushaltsjahr 1982 übertragenen Ausgabereste waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand	196 075 393,58 DM	(15,9 v.H.),
- die auf das Haushaltsjahr 1982 übertragenen Einnahmereste	<u>1 039 512 266,01 DM</u>	<u>(84,1 v.H.),</u>
insgesamt	1 235 587 659,59 DM	(100,0 v.H.).

6 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Zur Deckung des notwendigen Bedarfs mußten im Haushaltsjahr 1981 rd. 640 Mio DM mehr an Krediten aufgenommen werden als im Vorjahr. Der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wurde wie folgt in Anspruch genommen:

	Mio DM
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. a HG	3 598,5
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1980 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Buchst. c HG)	<u>1 115,9</u>
Gesamtermächtigung	4 714,4
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 596,8
auf das Haushaltsjahr 1982 (zur Deckung der Ausgabe- reste) übertragene Einnahmereste	<u>1 039,5</u>
somit nicht beanspruchte Ermächtigung	78,1

7 Finanzierungssaldo

Die ungünstige Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1981 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, die für diesen Zweck nach Maßgabe des Art. 13 Abs. 4 BayHO um bestimmte Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Ein Vergleich der Finanzierungssalden für die Haushaltsjahre 1980 und 1981 gibt folgendes Bild:

	1980	1981
	Mio DM	Mio DM
Ist-Einnahmen	32 703,6	33 877,2
davon ab:		
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 953,2	3 596,8
Entnahmen aus Rücklagen	84,9	78,5
Zu- und Absetzungen	<u>26,7</u>	<u>34,3</u>
bleiben	29 638,8	30 167,6
Ist-Ausgaben	32 895,1	33 910,8
davon ab:		
Schuldentilgung am Kreditmarkt	909,8	886,0
Zuführung an Rücklagen	19,5	16,7
Zu- und Absetzungen	<u>24,6</u>	<u>32,5</u>
bleiben	31 941,2	32 975,6
Der Finanzierungssaldo beträgt somit	- 2 302,4	- 2 808,0
Demgegenüber hat der Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan betragen	- 2 004,4	- 2 664,6

Der negative Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 1981 war also um rd. 140 Mio DM höher als geplant, was u.a. darauf zurückzuführen ist, daß zusätzliche Ausgaben zu Lasten von Ausgaberesten aus dem Vorjahr geleistet worden sind (vgl. TNr. 11).

8 Gliederung der Ausgaben nach Zwecken, Investitionsausgaben

Wie sich die Ausgaben in den Haushaltsjahren 1981 und 1982 auf ökonomisch zusammengehörige Zwecke aufteilen, kann den Zahlenübersichten 1 und 2 zu TNr. 14 entnommen werden. Im übrigen hat das Staatsministerium der Finanzen in seinem Vorbericht zur Haushaltsrechnung 1981 (S. 11 ff.) die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach einzelnen Zwecken aufgliedert erläutert. Hierauf wird Bezug genommen.

Die **Investitionsquote** (= Anteil der Investitionen und der Investitionsförderungsmaßnahmen an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben, vgl. TNr. 7) errechnet sich für das Haushaltsjahr 1981 aus folgenden Ist-Ausgaben:

Baumaßnahmen	(Hauptgruppe 7)	1 122,3 Mio DM
sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	(Hauptgruppe 8)	<u>6 045,1 Mio DM</u>
insgesamt		7 167,4 Mio DM

Sie hat sich zwar gegenüber dem Vorjahr (23,6 v.H.) auf 21,7 v.H. der Gesamtausgaben verringert, liegt jedoch weiterhin über dem Durchschnitt der Länder (1981: 18,6 v.H.).

Von den investiven Ausgaben entfallen auf

eigene Investitionen des Staates	1 406,1 Mio DM	(19,6 v.H.),
Investitionsförderungen	5 761,3 Mio DM	(80,4 v.H.).

9 Gliederung der Ausgaben nach Einzelplänen

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Ist-Ausgaben auf die Einzelpläne aufteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll sowie die Ist-Ausgaben der Jahre 1980 und 1982 dargestellt.

Einzelplan	1980	1981		1982
	Ist Mio DM	Ist Mio DM	Haushaltssoll Mio DM	Ist Mio DM
01 Landtag und Senat	53,8	56,9	58,9	67,0
02 Ministerpräsident und Staatskanzlei	51,9	52,7	54,2	41,6
03 A Staatsministerium des Innern - Allgemeine innere Verwaltung	2 197,2	2 305,6	2 303,7	2 369,2
03 B Staatsbauverwaltung	3 048,0	3 091,1	2 878,5	3 111,7
04 Staatsministerium der Justiz	1 008,5	1 093,4	1 087,1	1 157,6
05 Staatsministerium für Unterricht und Kultus	9 695,0	10 177,8	10 332,6	10 591,5
06 Staatsministerium der Finanzen	1 553,2	1 636,5	1 625,7	1 696,8
07 Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr	906,5	786,1	848,5	790,6
08 Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	1 368,1	1 283,9	1 303,6	1 283,4
09 Staatsförstverwaltung	449,5	461,3	469,7	469,2
10 Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung	885,5	959,1	975,2	1 049,5
11 Oberster Rechnungshof	18,7	19,2	19,2	19,9
12 Staatsminister für Bundesangelegenheiten	5,5	5,2	4,3	7,7
13 Allgemeine Finanzverwaltung	11 456,5	11 771,7	11 225,1	12 308,8
14 Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen	197,2	210,3	241,5	217,3
Summe	32 895,1	33 910,8	33 427,8	35 181,8
Veränderung in v.H. gegenüber dem Vorjahr	+ 6,1	+ 3,1	+ 4,7	+ 3,7

10 Haushaltsüberschreitungen

In der Haushaltsrechnung 1981 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 157,6 Mio DM ausgewiesen, und zwar

überplanmäßige Ausgaben	130 494 004 DM,
außerplanmäßige Ausgaben	14 284 350 DM,
Vorgriffe	12 779 177 DM.

Zum Soll des Haushaltsplans 1981 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,47 v.H. gegenüber 0,67 v.H. im Vorjahr (bereinigtes Ergebnis). Das Staatsministerium der Finanzen hat von dem Notbewilligungsrecht des Art. 37 Abs. 1 BayHO weiterhin insgesamt maßvoll Gebrauch gemacht.

Wie sich die Haushaltsüberschreitungen auf die Einzelpläne aufteilen, ist aus der Haushaltsrechnung (Gesamtrechnung S. 16) ersichtlich.

Die jeweils betroffenen Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen sind aus den Anlagen I zu den Beiträgen zur Haushaltsrechnung ersichtlich. Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Vorbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG mit Schreiben vom 10. August und 30. Oktober 1981 sowie vom 26. Juli 1982 die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM übersteigen.

Die im einzelnen nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit einer Ausnahme innerhalb der Betragsgrenze des Art. 37 Abs. 1 BayHO von 10 Mio DM: Für Zuweisungen zu den Beförderungskosten der Volks- und Sonderschüler gemäß Art. 10a FAG sind im Haushaltsjahr 1981 Mehrausgaben in Höhe von rd. 19,6 Mio DM angefallen (Kap. 13 10 Tit. 653 03). Es handelte sich dabei um die Erfüllung von Rechtsansprüchen, so daß es keines Nachtragshaushalts bedurfte.

Abgesehen von einem geringfügigen Einzelfall, in dem ein rechtzeitiger Antrag unterblieben ist, lagen die nach Art. 37 Abs. 1 BayHO erforderlichen Einwilligungen des Staatsministeriums der Finanzen vor.

11 Ausgabereste

Nach dem Haushaltsplan 1981 waren Ausgaben in Höhe von rd. 16 356,6 Mio DM übertragbar, also knapp die Hälfte (48,9 v.H.) des Haushaltsvolumens. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 345,6 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1981 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von rd. 17 702,2 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe rechnerische Ausgabereste in Höhe von rd. 1 852,2 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen 1 235,6 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1982 übertragen worden.

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Rest		1 852,2
abzüglich		
Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren (vgl. TNr. 6)	518,1	
Einsparungen zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO	55,0	
Einsparungen der Ressorts und weiterer Einzug durch das Staatsministerium der Finanzen	43,5	616,6
		<u>1 235,6</u>

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1982 waren gegeben.

Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Ausgabereste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1 zum Vorbericht dargestellt; in einer Anlage hierzu sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert. Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Ausgabereste seit 1978 entwickelt haben:

übertragen aus dem Haushaltsjahr	Mio DM	v.H. der Ist-Ausgaben	v.H. des Gesamtsolls (Haushaltsbetrag zuzüglich Vorjahresreste)	v.H. der im Haushaltsplan veranschlagten übertragbaren Mittel zuzügl. Vorjahresreste
1978	2 330,5	8,3	7,6	14,3
1979	1 930,4	6,2	5,9	11,3
1980	1 345,6	4,1	4,0	7,5
1981	1 235,6	3,6	3,6	7,0
1982	1 261,7	3,6	3,5	6,8

Die aus dem Haushaltsjahr 1981 übertragenen Ausgabereste haben sich hiernach gegenüber dem Vorjahr nochmals um 110 Mio DM verringert. Der Bestand an Ausgaberesten ist zwar Ende 1982 in absoluten Zahlen leicht angestiegen, im Verhältnis zum Gesamtsoll und zu den übertragbaren Mitteln jedoch weiterhin rückläufig.

12 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1981 kann unbeschadet der in Abschnitt II dieses Berichts wiedergegebenen Auswahl von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

13 Staatsschulden (Kap. 13 06)

- 13.1 Der ORH hat in seinen Berichten für die Haushaltsjahre 1976 (TNr. 52) und 1979 (TNr. 20) auf die ab 1975 verstärkt steigende Staatsverschuldung hingewiesen. Unter Einbeziehung der Haushaltsansätze für 1983/84 ergibt sich für den Zeitraum von 10 Jahren folgendes Zahlenbild:

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres (in Mio DM)											
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 1)	1984 2)	
A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen zugleich Summe A	1 271,4	1 241,7	1 209,5	1 175,1	1 139,7	1 103,0	1 065,2	1 026,9	987,4	946,5	904,3	
B. Schulden aus Kreditmarktmitteln 1. Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl. 2. Steuergutscheine 3. Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	3 140,2 37,6 3,1	5 299,9 30,6 2,7	7 319,2 10,6 2,3	7 973,9 0,1 1,9	9 226,8 - 1,5	10 648,5 - 1,1	12 730,3 - 0,6	15 479,5 - 0,5	18 153,2 - 0,4	20 589,4 - 0,3	22 431,4 - 0,3	
Summe B	3 180,9	5 333,2	7 332,1	7 975,9	9 228,3	10 649,6	12 730,9	15 480,0	18 153,6	20 589,7	22 431,7	
C. Schulden im öffentl. Bereich (Verwaltung) 1. beim Bund 2. beim LAG-Fonds 3. aus ERP-Mitteln	1 790,1 192,0 2,6	1 930,6 163,6 2,2	2 107,1 136,4 1,8	2 193,9 109,9 1,4	2 342,0 83,7 1,0	2 473,9 57,0 0,6	2 658,3 35,1 0,2	2 934,2 16,5 -	3 167,6 2,4 -	3 435,8 - -	3 699,6 - -	
Summe C	1 984,7	2 096,4	2 245,3	2 305,2	2 426,7	2 531,5	2 693,6	2 950,7	3 170,0	3 435,8	3 699,6	
D. Auslandschulden zugleich Summe D	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	1,0	
Summe der Staatsschuld (Summen A bis D)	6 438,4	8 672,7	10 788,3	11 457,6	12 796,1	14 285,5	16 491,1	19 459,0	22 312,4	24 973,2	27 036,6	
E. Schulden Dritter, für die der Freistaat Bayern den Schulden dienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	2 265,2	2 160,3	2 032,8	1 821,8	1 618,8	1 429,0	1 268,9	1 258,1	1 349,2	1 356,9	1 297,4	
Gesamt Schuldenstand	8 703,6	10 833,0	12 821,1	13 279,4	14 414,9	15 714,5	17 760,0	20 717,1	23 661,6	26 330,1	28 334,0	

1) lt. Haushaltsplan

2) lt. Entwurf des Nachtragshaushalts

13.2 Von den vorstehend dargestellten Schuldenarten haben nur die unter B 1 dargestellten Schulden auf dem Kreditmarkt durch ihr kontinuierliches Anwachsen - 1983 übersteigen sie erstmals die Grenze von 20 Mrd DM - Auswirkungen auf die bei der Haushaltsaufstellung verbleibende finanzielle Manövriermasse. Alle anderen Schuldengruppen haben im Lauf der Jahre an Bedeutung eingebüßt und zeigen z. T. eine rückläufige Entwicklung. Die Schulden im öffentlichen Bereich resultieren ausschließlich aus zweckgebundenen Darlehen, die weitergereicht und entsprechend ihrem Rückfluß getilgt werden.

Effektive Belastungen für den Staatshaushalt ergeben sich noch bei den Ausgleichsforderungen (Schuldengruppe A) und den Verrentungsschulden (Schuldengruppe E).

Bei den Ausgleichsforderungen hat der Staatshaushalt die Hälfte des Zinsaufwands zu tragen. Daraus ergaben sich seit 1974 folgende Ausgabenbelastungen:

Zahlenübersicht 2

Beträge in Mio DM										1)
1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
25,4	22,3	20,7	19,0	18,5	17,8	17,3	16,6	16,1	15,4	14,8

Die Schuldendienstleistungen für die Verrentungsschulden betragen im gleichen Zeitraum:

Zahlenübersicht 3

Beträge in Mio DM										1)
1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
322,3	354,3	348,1	329,2	304,8	280,2	251,3	237,5	243,8	273,5	272,8

13.3 Der ORH hatte in seiner Darstellung der Schuldenentwicklung auf dem Kreditmarkt wiederholt darauf hingewiesen, daß das überproportionale Anwachsen der Schuldendienstverpflichtungen zu einer Aufzehrung der noch verbleibenden finanziellen Spielräume führen wird und die Möglichkeiten, durch neue Kreditaufnahmen den finanziellen Spielraum zu erweitern, laufend geringer werden.

1) 1983/1984 lt. Haushaltsplan bzw. Entwurf des Nachtragshaushalts 1984

Seit 1974 ist folgende Entwicklung festzustellen:

Zahlenübersicht 4

Haushalts- jahr	Bruttokredit- einnahme	Tilgung 1)	Nettokredit- einnahme	Zinsaufwand	Verbleibende Einnahme
1974	662,8	241,1	421,7	210,5	211,2
1975	2 511,9	351,9	2 160,0	296,5	1 863,5
1976	2 396,6	383,3	2 013,3	436,7	1 576,6
1977	1 138,9	500,2	638,7	573,6	65,1
1978	1 915,6	666,9	1 248,7	657,1	591,6
1979	2 196,9	778,3	1 418,6	708,9	709,7
1980	2 953,1	872,2	2 080,9	839,9	1 241,0
1981	3 596,8	847,7	2 749,1	1 032,4	1 716,7
1982	3 571,0	897,4	2 673,6	1 275,9	1 397,7
1983 ²⁾	3 581,2	1 145,1	2 436,1	1 574,5	861,6
1984 ³⁾	3 095,0	1 253,0	1 842,0	1 782,6	59,4

1) Es handelt sich hierbei jeweils um den Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktschulden. Die Abweichung von den in TNr. 7 für die Haushaltsjahre 1980 und 1981 genannten Beträgen ergibt sich daraus, daß dort bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan auch die Tilgung für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt worden ist.

2) It. Haushaltsplan

3) It. Entwurf des Nachtragshaushalts

Daraus ergibt sich zunächst, daß die Bruttokreditaufnahme ab 1982 jedenfalls nicht mehr erhöht wurde. Das Einfrieren der Bruttokreditaufnahme auf dem schon vorhandenen hohen Niveau in den Jahren bis 1983 und die im Entwurf des Nachtragshaushalts 1984 vorgesehene Absenkung um rd. 500 Mio DM stellt einen ersten Schritt in Richtung auf die notwendige Konsolidierung der Staatsfinanzen dar. Der Anstieg der Schuldendienstleistungen, vor allem der Zinsen, liegt noch weit über den volkswirtschaftlichen Zuwachsraten und der Wachstumsrate des Haushaltsvolumens. Die nach Berücksichtigung der Vorbelastungen vorhandene finanzielle Manövriermasse wurde bzw. wird demnach auch in diesem Zeitraum weiterhin eingeeengt.

Nach dem Finanzplan ist bis 1987 folgende weitere Entwicklung vorgesehen:

Zahlenübersicht 5

Haushalts- jahr	Bruttokredit- einnahme	Tilgung	Nettokredit- einnahme	Zinsaufwand	Verbleibende Einnahme
	Beträge in Mio DM				
1985	2 889,8	1 469,6	1 420,2	1 972,1	- 551,9
1986	2 568,7	1 662,7	906,0	2 103,8	- 1 197,8
1987	2 353,9	1 955,4	398,5	2 194,7	- 1 796,2

Die im Finanzplan vorgegebenen Zahlen lassen - die Realisierung vorausgesetzt - nach der deutlichen Rückführung im Jahr 1984 eine weitere Annäherung an die tatsächlichen Zuwachsraten erwarten. Dabei übersteigen erstmals seit vielen Jahren die Schuldendienstleistungen die Einnahmen aus Kreditaufnahmen. Diese Erscheinung ergibt sich zwangsläufig aus der Rückführung der Bruttokreditaufnahme und darf nicht dazu verleiten, die Kreditaufnahme wieder anzuheben, um einen positiven Saldo zu erreichen. Bis zur Rückgewinnung einer angemessenen finanziellen Manövriermasse in der Finanzplanung wird bei den allgemein prognostizierten geringen Zuwachsraten eine erhebliche Durststrecke zu überwinden sein.

II. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

14 Erhöhte Ausgaben gegen Jahresende

Der ORH hat untersucht, worauf das alljährliche Ansteigen der Ausgaben gegen Jahresende zurückzuführen ist. Es hat sich ergeben, daß dafür überwiegend aner kennenswerte Gründe vorliegen. Allerdings war auch die Tendenz festzustellen, daß die Verwaltungen verfügbare Mittel noch vor dem Abschluß der Bücher ausgeben, um sie nicht verfallen zu lassen. In einer Reihe von Fällen waren unzulässige Vorleistungen oder übermäßige Vorratskäufe zu beanstanden.

Im bayerischen Staatshaushalt steigen die Ausgaben jeweils gegen Ende eines Jahres deutlich an; diese Tendenz ist auch beim Bund, bei den anderen Ländern sowie bei den Kommunen zu beobachten.¹⁾ Der ORH hat versucht, die Ursachen für diese alljährlich wiederkehrende Besonderheit zu klären. Insbesondere war dabei zu prüfen, ob zum Jahresende entgegen den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung etwa Ausgaben vorwiegend mit dem Ziel geleistet werden, die vorhandenen Haushaltsmittel auszuschöpfen („Dezemberfieber“).²⁾ Um einerseits der unterschiedlichen Ausgangslage in den beiden Jahren eines Doppelhaushalts Rechnung zu tragen und andererseits möglichst gesicherte und zeitnahe Grundlagen für eine Aussage zu gewinnen, wurden in die Untersuchung zwei Haushaltsjahre, 1981 und 1982, einbezogen.

14.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Jahresverlauf

Der ORH hat ermittelt, wie sich die Ausgaben insgesamt und bei den ökonomisch zusammengehörigen Ausgabegruppen in den einzelnen Monaten des untersuchten Zeitraums entwickelt haben. Da die Ausgaben von den jeweils verfügbaren Finanzierungsmitteln abhängig sind, wurden auch die Einnahmen in derselben Weise aufgeschlüsselt.

Bei einer gleichmäßigen Streuung der Einnahmen und Ausgaben über das ganze Jahr, die aus verschiedenen Gründen nicht möglich ist, ergäbe sich ein rechnerischer Durchschnitt von $1/12$ (= 8,33 v.H.) pro Monat. Aus den folgenden Zahlenübersichten 1 und 2 und den Schaubildern 1 - 10 ist ersichtlich, wieweit die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben von diesem rechnerischen Durchschnitt abweichen:

1) Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljahreszahlen zur öffentlichen Finanzwirtschaft

2) Vgl. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Gastinger vom 07.12.1982 (Drucks. 10/1659), Antrag der Abgeordneten Dr. Rothmund, Loew und Fraktion der SPD vom 28.01.1983 (Drucks. 10/258), Plenarprotokoll 10/14 vom 23.03.1983, S. 647 ff.

Gesamt-Einnahmen/-Ausgaben für das Haushaltsjahr 1981 (in TDM)														
Hauptgruppe ¹⁾ Obergruppe	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Jahres- summe	v.H. 2)
Gesamt-Einnahmen v.H. 3) darunter	2 334 031 6,9	2 494 043 7,4	3 005 863 8,9	2 105 696 6,2	2 400 499 7,1	2 993 886 8,8	2 959 053 8,7	2 436 061 7,2	3 467 145 10,2	2 542 421 7,5	2 812 138 8,3	4 326 405 12,8	33 877 221	100
HGr. 0 v.H.	1 586 742 7,3	1 502 891 6,9	1 982 800 9,1	1 411 725 6,5	1 468 868 6,8	2 075 501 9,6	1 711 655 7,9	1 720 537 7,9	2 260 369 10,4	1 537 607 7,1	1 658 198 7,6	2 787 503 12,8	21 704 396	64,1
Gesamt-Ausgaben v.H.	2 968 458 8,8	2 359 461 7,0	2 753 567 8,1	2 262 779 6,7	2 498 882 7,4	3 246 624 9,6	2 708 125 8,0	2 609 804 7,7	3 172 854 9,4	2 461 621 7,3	3 652 853 10,8	3 215 857 9,5	33 910 836	100
HGr. 4 v.H.	1 763 730 12,6	1 029 313 7,4	1 037 370 7,4	1 045 069 7,5	1 040 683 7,5	1 218 345 8,7	1 155 911 8,3	1 092 692 7,8	1 068 013 7,6	1 097 719 7,9	2 087 436 14,9	331 616 2,4	13 967 860	41,2
OGr. 51 - 54 v.H.	121 705 6,3	166 043 8,6	159 093 8,2	150 250 7,7	145 851 7,5	141 817 7,3	176 543 9,1	137 168 7,1	133 106 6,9	160 881 8,3	173 629 8,9	273 983 14,1	1 940 073	5,7
OGr. 56 - 59 v.H.	192 332 9,5	135 756 6,7	178 834 8,9	216 025 10,8	109 938 5,4	172 193 8,5	231 834 14,0	151 726 7,5	136 985 6,8	140 375 7,0	103 268 5,1	197 363 9,8	2 018 628	6,0
HGr. 6 v.H.	465 655 5,3	732 799 8,4	900 811 10,3	396 377 4,5	651 609 7,4	1 091 785 12,5	410 109 4,7	700 411 7,9	1 203 043 13,7	399 385 4,6	674 461 7,7	1 141 167 13,0	8 767 618	25,9
HGr. 7 v.H.	27 822 2,5	40 309 3,6	51 923 4,6	50 094 4,5	68 428 6,1	82 878 7,4	98 685 8,8	116 859 10,4	87 672 7,8	112 183 10,0	125 202 11,2	260 268 23,2	1 122 320	3,3
OGr. 81 - 82 v.H.	7 471 2,6	9 003 3,2	10 098 3,6	13 057 4,6	19 599 6,9	15 726 5,5	47 203 16,6	13 106 4,6	16 401 5,8	22 379 7,9	26 620 9,4	83 137 29,3	283 800	0,8
OGr. 83 - 89 v.H.	383 559 6,7	244 757 4,2	414 209 7,2	388 413 6,7	456 297 7,9	521 317 9,0	532 857 9,2	398 105 6,9	520 348 9,0	526 727 9,1	459 003 8,0	915 725 15,9	5 761 316	17,0
HGr. 9 v.H.	6 185 12,6	1 482 3,0	1 228 2,5	1 493 3,0	6 478 13,2	2 563 5,2	4 983 10,1	263 0,5	7 285 14,8	1 972 4,0	3 214 6,5	12 600 25,6	49 221	0,1

1) Die Zweckbestimmungen sind aus den Schaubildern 3 - 10 ersichtlich

2) v.H. der Gesamt-Einnahmen/-Ausgaben

3) v.H. der jeweiligen Jahressumme

Hauptgruppe 1) Obergruppe		Gesamt-Einnahmen/-Ausgaben für das Haushaltsjahr 1982 (in TDM)												Jahres- summe	v.H. 2)
		Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember		
Gesamt-Einnahmen v.H. 3)		2 151 632 6,1	2 489 824 7,1	3 148 170 8,9	2 607 215 7,4	2 372 921 6,7	2 945 432 8,4	3 084 656 8,8	2 890 321 8,3	3 700 997 10,5	2 441 942 6,9	2 948 344 8,4	4 406 914 12,5	35 187 632	100
darunter															
HGr. 0		1 656 795 7,3	1 575 737 6,9	1 930 529 8,5	1 479 466 6,5	1 552 233 6,8	2 222 478 9,7	1 683 078 7,4	1 794 387 7,9	2 621 652 11,4	1 623 203 7,1	1 614 398 7,1	3 067 546 13,4	22 821 502	64,8
v.H.															
Gesamt-Ausgaben v.H.		2 889 312 8,2	2 679 060 7,6	3 010 355 8,6	2 448 384 7,0	2 438 665 6,9	3 422 574 9,7	2 964 798 8,4	2 627 429 7,5	3 164 230 9,0	2 470 425 7,0	3 931 846 11,2	3 134 691 8,9	35 181 769	100
HGr. 4 v.H.		1 884 902 13,0	1 087 115 7,5	1 085 172 7,5	1 096 193 7,5	1 103 911 7,6	1 162 809 8,0	1 178 274 8,1	1 130 315 7,8	1 119 701 7,7	1 142 672 7,9	2 181 763 15,0	351 553 2,4	14 524 380	41,3
OGr. 51 - 54 v.H.		136 005 6,5	159 674 7,6	181 706 8,7	164 803 7,9	154 721 7,4	162 827 7,8	188 487 9,0	171 960 8,2	136 450 6,5	178 076 8,4	187 344 8,9	274 532 13,1	2 096 584	6,0
OGr. 56 - 59 v.H.		165 330 7,2	190 137 8,2	214 012 9,3	206 882 9,0	103 605 4,5	210 367 9,1	349 480 15,2	168 877 7,3	243 589 10,5	176 652 7,6	122 665 5,3	157 843 6,8	2 309 439	6,6
HGr. 6 v.H.		471 167 5,2	732 825 8,2	900 381 10,0	468 289 5,2	678 825 7,6	1 254 139 14,0	589 403 6,6	672 160 7,5	1 007 802 11,2	341 518 3,8	829 544 9,2	1 031 964 11,5	8 978 016	25,5
HGr. 7 v.H.		21 809 2,0	33 739 3,0	42 336 3,8	57 175 5,2	60 440 5,5	85 199 7,7	105 272 9,5	116 478 10,5	91 585 8,3	104 710 9,5	127 788 11,5	260 628 23,5	1 107 160	3,1
OGr. 81 - 82 v.H.		4 390 1,7	12 947 4,9	13 412 5,1	13 034 5,1	16 286 6,2	15 276 5,8	18 021 6,9	12 792 4,9	18 669 7,1	20 136 7,7	23 702 9,0	93 382 35,6	262 049	0,7
OGr. 83 - 89 v.H.		199 409 3,4	461 573 7,9	572 703 9,8	440 587 7,5	314 967 5,4	529 184 9,0	524 817 9,0	355 625 6,1	545 243 9,3	505 684 8,6	454 974 7,8	956 556 16,3	5 861 322	16,7
HGr. 9 v.H.		6 299 14,7	1 049 2,4	633 1,5	1 421 3,3	5 911 13,8	2 773 6,5	11 045 25,8	778 - 1,8	1 191 2,8	977 2,3	4 066 9,5	8 223 19,2	42 819	0,1

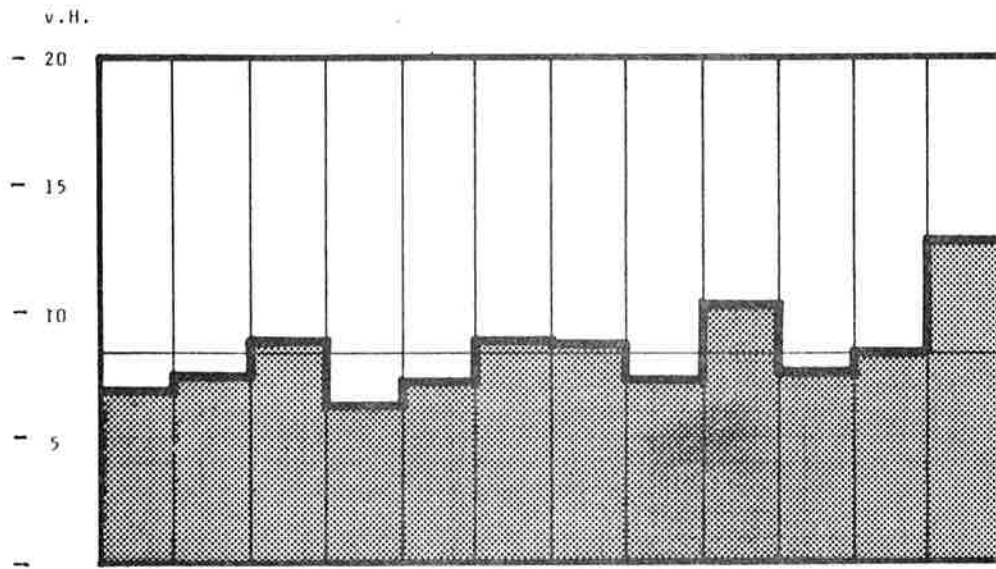
1) Die Zweckbestimmungen sind aus den Schaubildern 3 - 10 ersichtlich

2) v.H. der Gesamt-Einnahmen/-Ausgaben

3) v.H. der jeweiligen Jahressumme

Schaubild 1

Gesamteinnahmen 1981



Gesamteinnahmen 1982

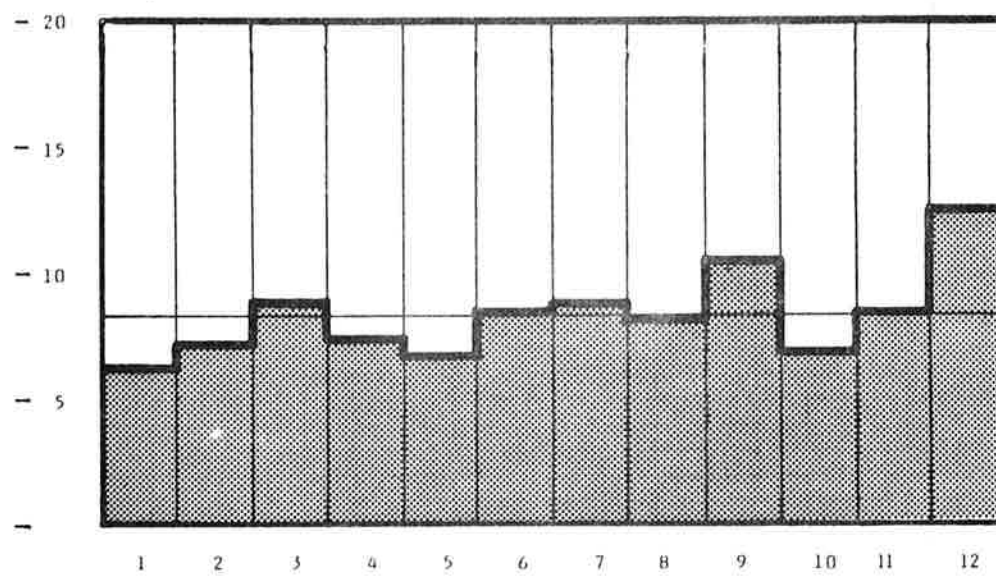
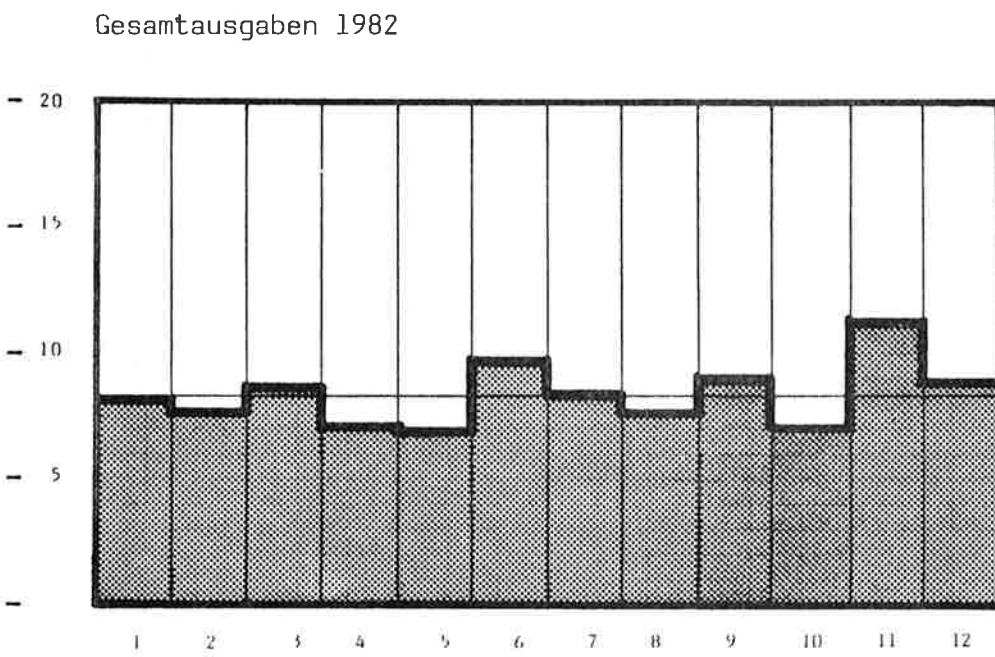
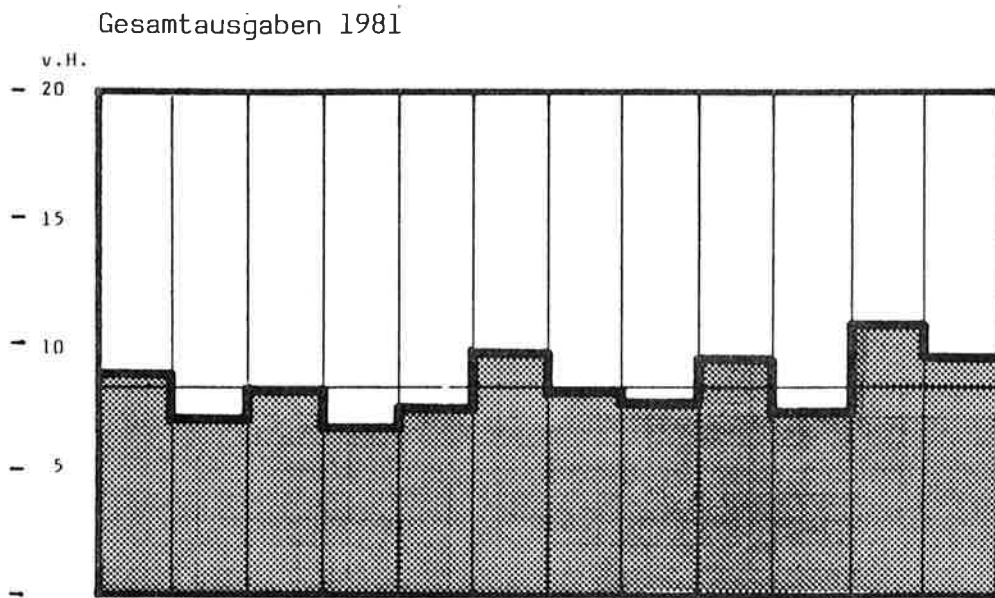
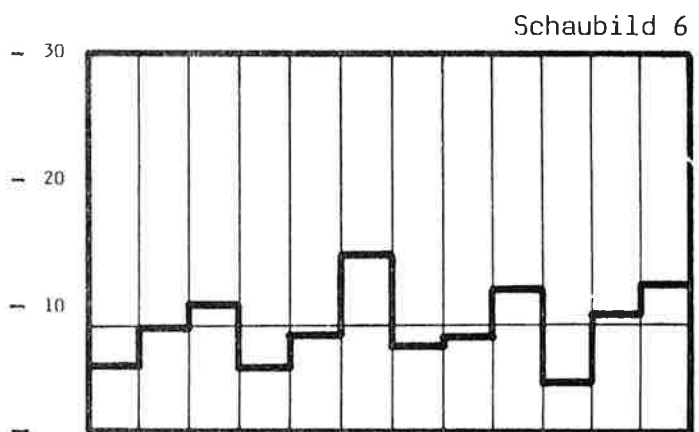
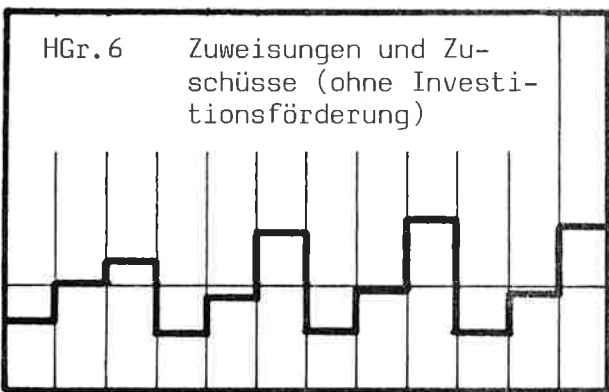
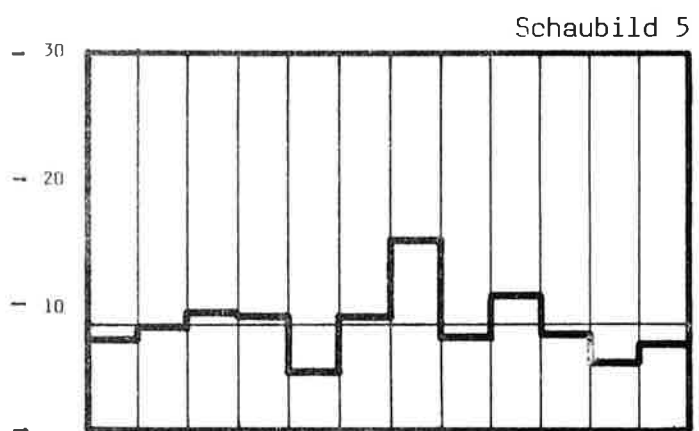
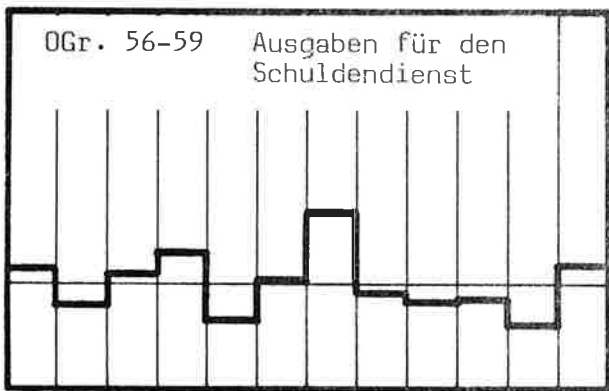
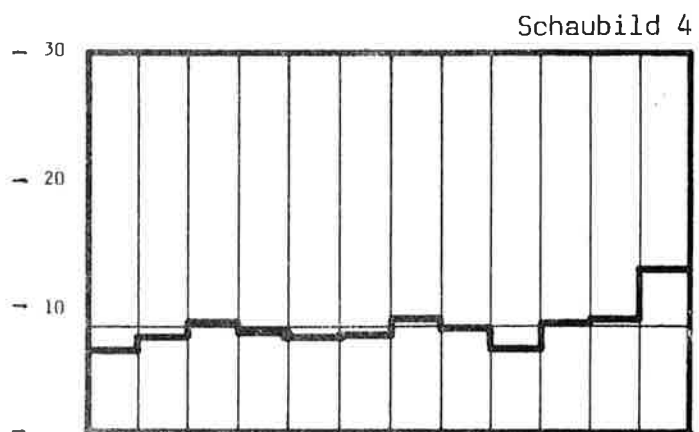
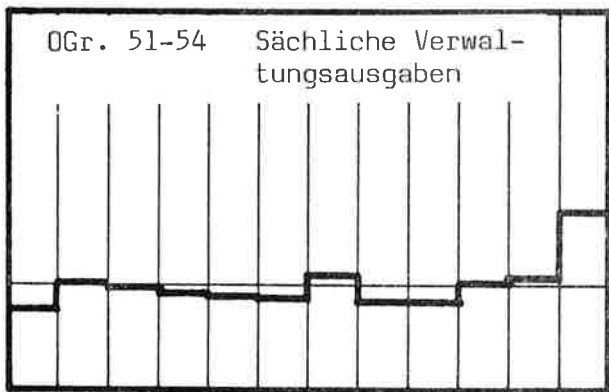
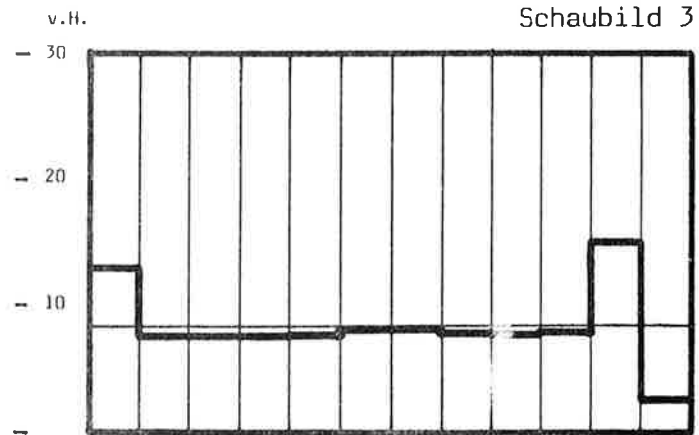
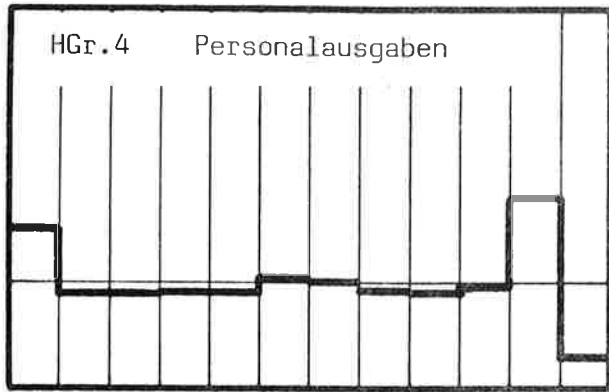


Schaubild 2



1981

1982



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

1981

1982

Schaubild 7

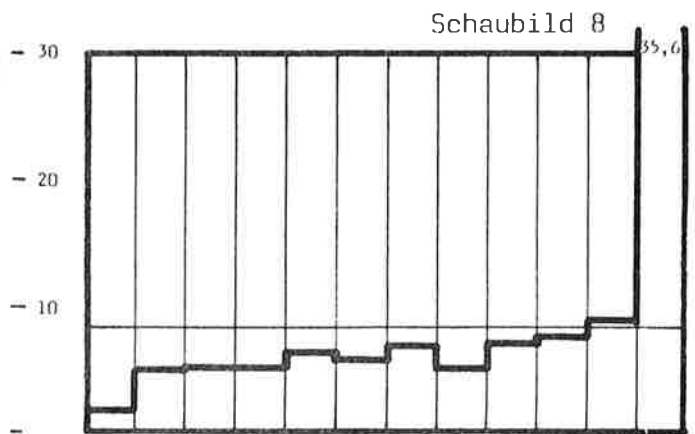
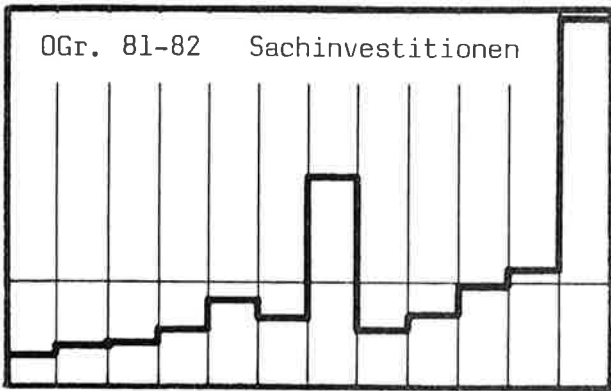
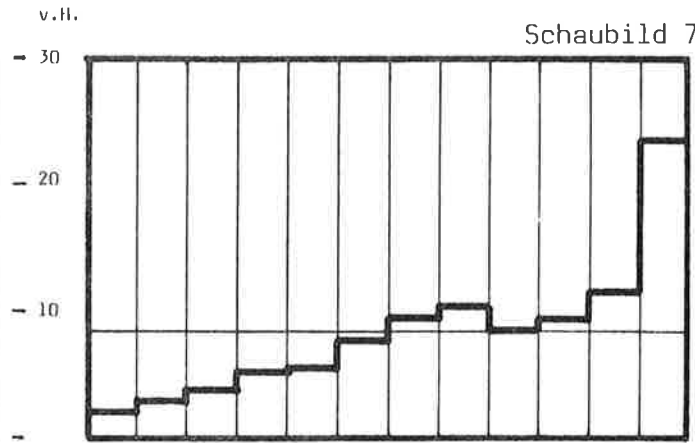
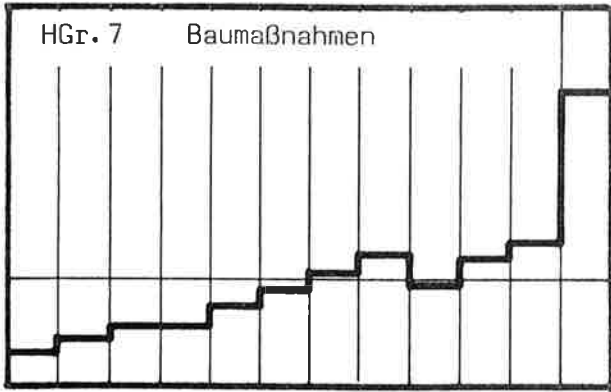


Schaubild 8

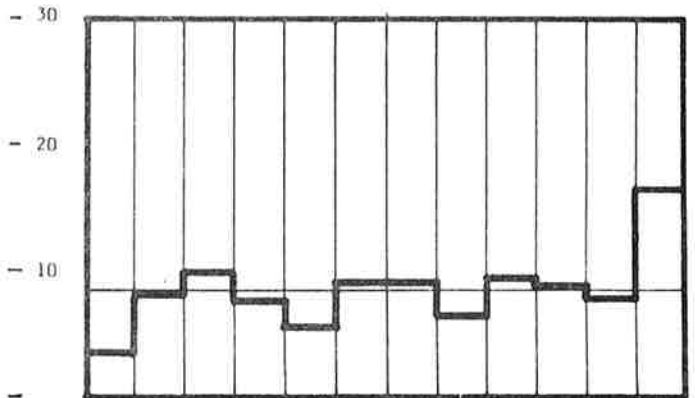
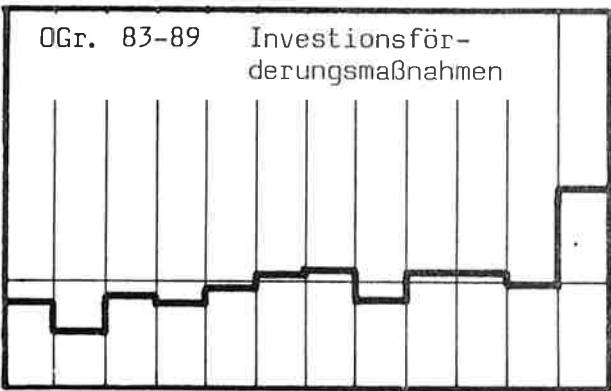


Schaubild 9

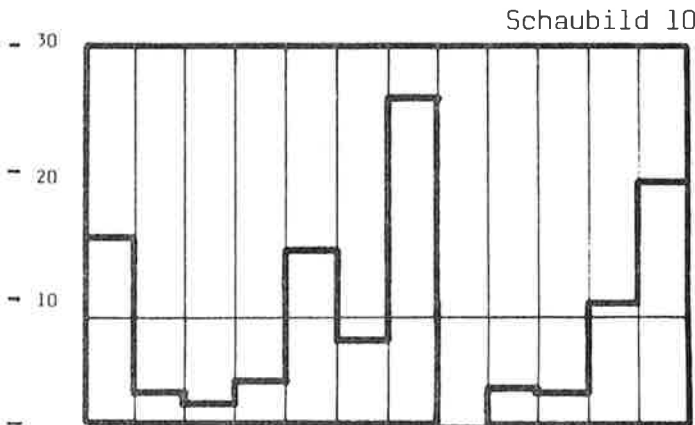
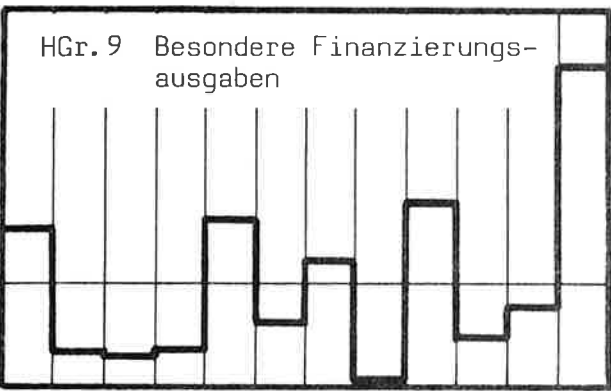


Schaubild 10

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

Hiernach zeigt sich folgendes:

- 14.1.1** Die Einnahmen unterlagen in den beiden Jahren beträchtlichen periodischen Schwankungen, die in erster Linie das unterschiedliche Steueraufkommen in den einzelnen Monaten widerspiegeln. Insbesondere als Folge der gesetzlichen Fälligkeitstermine für die Vorauszahlungen auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer³⁾ steigen die Steuereinnahmen jeweils im dritten Monat eines Vierteljahres spürbar an. Im Dezember kommen zusätzlich höhere Einnahmen aus der Lohnsteuer hinzu, die sich aus den Weihnachtzuwendungen ergeben. Der Dezember war damit in den beiden Jahren mit 12,8 v.H. (1981) bzw. 12,5 v.H. der Jahressumme (1982) der einnahmestärkste Monat.
- 14.1.2** Die Ausgaben folgen, wie sich aus einer Gegenüberstellung der Schaubilder 1 und 2 ergibt, in etwa der Entwicklungslinie bei den Einnahmen. Auch hier wird im dritten Monat eines Vierteljahres, so auch im Dezember, der rechnerische Durchschnitt von 8,33 v.H. der Jahressumme regelmäßig überschritten. Daneben ragt vor allem der November als der Monat heraus, in dem die Ausgaben mit 10,8 v.H. (1981) bzw. 11,2 v.H. der Jahressumme (1982) jeweils ihren höchsten Stand erreichten.

Die periodischen Schwankungen sind auch auf der Ausgabenseite von den unterschiedlichen Fälligkeiten der Zahlungen abhängig. Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

- Ausgaben, deren Höhe und Fälligkeit durch Gesetz, Tarifvertrag und dgl. festgelegt und damit der Einflußnahme durch die Verwaltung entzogen sind,
- Ausgaben, die durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen gesteuert werden können.

Der weitaus überwiegende Teil der Ausgaben ist der ersteren Gruppe zuzuordnen:

- Hierzu gehören vor allem die Personalausgaben (Hauptgruppe 4), die mit über 41 v.H. der Gesamtausgaben den größten Ausgabeblock bilden und damit die Gesamtentwicklung entscheidend beeinflussen. So sind die im **November** zu zahlenden (Weihnachts-) Zuwendungen an die Bediensteten und Versorgungsempfänger des Freistaates Bayern⁴⁾ ursächlich dafür, daß sich die Ausgaben für die Personalbezüge in diesem Monat nahezu verdoppeln (vgl. Schaubild 3) und die Gesamtausgaben ungewöhnlich hoch ansteigen.
- Auch in zahlreichen anderen Fällen kann die Verwaltung den Zeitpunkt, zu dem eine Zahlung zu leisten ist, nicht beeinflussen. Das gilt für alle fortlaufenden gesetzlichen Leistungen (z.B. Ausbildungsförderung, Wohngeld) ebenso wie für die sonstigen langfristig festgelegten Ausgaben (z.B. Schuldendienst, Mieten). Von besonderem Gewicht sind in diesem Zusammenhang die periodischen Leistungen im Vollzug des FAG und des KHG. So werden die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise, die Zuweisungen aus dem Aufkommen der Kraftfahrzeug-

3) 10. März, 10. Juni, 10. September und 10. Dezember (§ 37 Abs. 1 EStG, § 49 Abs. 1 KStG)

4) Auszahlung an die Arbeitnehmer jeweils am 15. November, an die Beamten und Versorgungsempfänger zusammen mit den Dezemberbezügen am 30. November.

steuer (Pauschalbeträge) und die Pauschalen für kurzfristige Anlagegüter nach § 10 KHG (in den Haushaltsjahren 1981 und 1982 jeweils insgesamt rd. 2,6 Mrd. DM) in Vierteljahresraten gezahlt, und zwar jeweils im dritten Monat eines Quartals, in dem auch die höchsten Einnahmen zu verzeichnen sind. Daraus erklären sich einmal die zum Quartalsende festzustellenden Ausgabespitzen bei den Gesamtausgaben (s. Schaubild 2) sowie insbesondere bei der Hauptgruppe 6 (s. Schaubild 6) und den Obergruppen 83 - 89 (s. Schaubild 9). Zugleich zeigt sich aber auch, daß das Staatsministerium der Finanzen bestrebt ist, die Ausgaben zur Vermeidung unnötiger Kreditaufnahmen so zu steuern, daß sie möglichst im selben Rhythmus abfließen, wie die dafür erforderlichen Deckungsmittel zur Verfügung stehen.

14.2 Ausgaben im Dezember

Der ORH hat seine Untersuchung schwerpunktmäßig auf die jeweils im **Dezember**⁵⁾ nachgewiesenen Ausgaben beschränkt⁶⁾, soweit sie von der Verwaltung beeinflusst werden können. Die Dezemberausgaben hielten sich zwar mit 9,5 v.H. (1981) bzw. 8,9 v.H. der Jahressumme (1982) insgesamt in einem für den letzten Monat des Quartals üblichen Rahmen; hierbei ist aber zu berücksichtigen, daß in diesem Zeitraum verhältnismäßig geringe Personalausgaben (im wesentlichen nur die Bezüge der Angestellten und Arbeiter) anfallen, weil die Ende Dezember zu zahlenden Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten für den Monat Januar entsprechend Art. 72 Abs. 4 Nr. 3 BayHO bereits für das folgende Haushaltsjahr gebucht werden (vgl. Schaubild 3). Stellt man also auf die Verhältnisse eines „normalen“ Monats ab, so müssen die Personalausgaben außer Betracht bleiben, wodurch das Bild wesentlich ungünstiger wird. Andererseits wären die Ausgaben um die nur im Dezember anfallenden vierteljährlichen oder jährlichen Zahlungen zu bereinigen. Da sich deren Höhe aber weder mit vertretbarem Aufwand feststellen noch einigermaßen zuverlässig schätzen läßt, konnten in diesem Zusammenhang nur die finanziell bedeutsamsten Posten berücksichtigt werden, nämlich die schon in TNr. 14.1.2 erwähnten Zuweisungen nach dem FAG und dem KHG, die 1981 und 1982 rd. 660 Mio DM pro Vierteljahr betragen haben. Auch wenn die so vorgenommene Berechnung mit diesem Vorbehalt zu sehen ist, so zeigt sie doch, daß die um atypische Einflüsse bereinigten Ausgaben ganz erheblich über dem rechnerischen Monatsdurchschnitt (8,33 v.H.) liegen:

	Anteil an der bereinigten Jahressumme	mehr gegenüber dem rechnerischen Monatsdurchschnitt
Dezember 1981	12,8 v.H.	+ 54 v.H.
Dezember 1982	11,8 v.H.	+ 41 v.H.

Von den überdurchschnittlichen Dezemberausgaben sind, wie den Schaubildern 4, 6 - 10 entnommen werden kann, alle dort aufgeführten Ausgaben, wenn auch in unterschiedlichem Maß, betroffen. Auch innerhalb dieser Ausgabegruppen ergeben sich bei den Einzelplänen, Kapiteln und Titeln, und hier wiederum aufgeteilt nach Dienststellen, bedeutende Unterschiede.

Der ORH hat vor allem die Haushaltsstellen näher untersucht, bei denen im Dezember besonders hohe Ausgaben nachgewiesen worden sind.

5) Einschließlich „Nachmonat“ (Art. 72 Abs. 3, Art. 76 BayHO); die Ausgaben in diesem Zeitraum fallen insgesamt nicht ins Gewicht.

6) Die übrigen Monate des vierten Quartals konnten außer Betracht bleiben, weil die Ausgaben für diese Zeiträume - für November um die höheren Personalausgaben bereinigt (vgl. TNr. 14.1.2) - keine Auffälligkeiten aufweisen.

14.3 Allgemeine Gründe für die hohen Ausgaben im Dezember

14.3.1 Aus der Tatsache, daß im letzten Monat des Jahres in großen Teilbereichen besonders hohe Ausgaben geleistet werden, kann allein nicht auf ein unwirtschaftliches Verhalten der mittelbewirtschaftenden Stellen geschlossen werden. Werden begründete Ausgaben, die an sich auch früher hätten geleistet werden können, bis zum Jahresende aufgeschoben, so erscheint dies - läßt man gesamtwirtschaftliche Aspekte einmal dahingestellt - jedenfalls haushaltspolitisch durchaus sinnvoll.

14.3.2 Die (absolut und relativ) höheren Ausgaben im Dezember 1981 gegenüber dem gleichen Zeitraum 1982 dürften vorwiegend darauf zurückzuführen sein, daß im ersten Jahr des Doppelhaushalts 1981/1982 über einen Teil der Mittel erst nach Verkündung des Haushaltsgesetzes (6. August 1981) verfügt werden konnte, was zum Jahresende bei den Ausgaben zwangsläufig einen gewissen Stau zur Folge hatte. Im übrigen hat die Prüfung ergeben, daß für das Ansteigen der Ausgaben zum Jahresende neben manchen bedenklichen Verhaltensweisen der Verwaltung (vgl. TNrn. 14.3.3, 14.4) auch durchaus aner kennenswerte Gründe vorliegen:

a) So sind die Dienststellen gehalten, für einen unvorhersehbar auftretenden Bedarf eine gewisse Reserve an Mitteln zu bilden⁷⁾; diese kann naturgemäß erst gegen Jahresende aufgelöst werden, sobald der Bedarf ganz überschaubar ist. Soweit solche Mittel dann z.B. für angemessene Vorratsbeschaffungen eingesetzt werden, ist dagegen nichts einzuwenden. Hieraus erklärt sich ein Teil der Mehrausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und den Sachinvestitionen (Schaubilder 4 und 8).

Allerdings werden den nachgeordneten Dienststellen Haushaltsmittel z.T. erst kurz vor Jahresende zugewiesen. Der dadurch ausgelöste Zeitdruck trägt nicht zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel bei. Einige der in TNr. 14.4 aufgeführten Verstöße sind auch hierauf zurückzuführen.

b) Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (Schaubild 4) tragen auch jahreszeitlich bedingte Gründe (u.a. höhere Bewirtschaftungskosten für Heizung, Beleuchtung, Winterdienst) zu einem Anstieg der Ausgaben im Dezember bei. Die Forstverwaltung hat wegen des verstärkten Holzeinschlags im Herbst gerade um diese Zeit die höchsten Ausgaben für Fremdleistungen (Holzrücken, Entrinden) aufzuweisen.

c) In nicht wenigen Fällen ist die Ausgabebefugnis an bestimmte korrespondierende Einnahmen gebunden. Das gilt für einen Teil von EG- und Bundesmitteln (vgl. Schaubilder 6 und 9) sowie insbesondere für die Betriebseinnahmen und -ausgaben der Kliniken und der Wirtschaftsbetriebe mit Bruttohaushalt (vgl. Schaubild 4). In diesen Fällen steht der Verfügungsrahmen häufig erst zum Jahresende genau fest, so daß entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt aufgeschoben werden müssen.

7) Vgl. Art. 34 Abs. 2 Satz 2 BayHO; VV Nr. 1.6 zu Art. 34 BayHO; Nr. 5.3.1 der jeweiligen Haushaltsvollzugsrichtlinien.

- d) Zuwendungen zu größeren Maßnahmen, insbesondere zu Investitionsvorhaben werden je nach dem Fortgang der Maßnahme in Teilbeträgen ausgezahlt. Somit hat es der Zuwendungsempfänger weitgehend in der Hand, die Voraussetzungen für den Mittelabruf zu schaffen. Insbesondere bei geförderten Baumaßnahmen verdichten sich - wie bei den eigenen Baumaßnahmen des Staates (s. Buchst. e) - gegen Jahresende die Zahlungsverpflichtungen, so daß um diese Zeit in verstärktem Maß Mittel abgerufen werden (vgl. Schaubilder 6 und 9). In Einzelfällen wurde allerdings auch festgestellt, daß die Bewilligungsbehörden die Zuwendungsempfänger veranlaßt haben, Mittel noch vor Ablauf des Jahres anzufordern.
- e) Bei den Bauausgaben entfällt nahezu ein Viertel der Jahressumme auf den Monat Dezember (vgl. Schaubild 7). Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Bauunternehmer und Handwerker ihre Leistungen in ständiger Praxis verstärkt um diese Zeit abrechnen; das Aufstellen der Baurechnungen mit ihren umfangreichen Detailangaben verlagert sich zwangsläufig in die Zeit, in der das Bauen wegen der Witterungsverhältnisse zum Erliegen kommt. Ähnliche Gründe gelten auch für die zeitaufwendige Überprüfung der Rechnungen durch die Bauämter. Beim Wasserbau kommt hinzu, daß die Arbeiten verstärkt im Herbst vorgenommen werden.

Es ist aber auch nicht zu übersehen, daß in der Vergangenheit Bauaufträge häufig erst in der zweiten Jahreshälfte erteilt wurden, so daß größere Abschlagszahlungen erst gegen Jahresende zu leisten waren.

- f) Die Kassen führen Zahlungsanordnungen, die ihnen in den letzten Tagen eines Monats zugehen, nicht selten erst im folgenden Monat aus. In der gleichen Weise verfahren sie mit den Abrechnungen von Zahlstellen, die ihnen gegen Monatsende vorgelegt werden. In den Kassenergebnissen für Dezember erscheinen also auch in gewissem Umfang Ausgaben des Vormonats.

Während solche zeitlichen Überlagerungen im Laufe des Jahres keine Rolle spielen, achten die mittelbewirtschaftenden Stellen darauf, daß Zahlungsanordnungen, die sie im Dezember erteilen, unter allen Umständen noch vor dem Abschluß der Bücher ausgeführt werden. Diese kassentechnische Besonderheit erhöht somit zusätzlich das Dezemberergebnis, während die Ausgaben für den ersten Monat des folgenden Jahres auch aus diesem Grund niedriger ausfallen (vgl. Schaubilder 4 - 9).

14.3.3 Unbeschadet der oben dargelegten Gründe kann nicht übersehen werden, daß die Verwaltungen nach den Erfahrungen des ORH, die sich gerade bei dieser Untersuchung bestätigt haben, dazu neigen, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, und zwar einschließlich der übertragbaren, zum Jahresende möglichst vollständig aufzubreuchen. Bei der Aufstellung und im Vollzug des Haushaltsplans wird bei nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen auf einen geringeren Bedarf geschlossen mit der - aus der Sicht der betroffenen Dienststellen - nachteiligen Folge, daß künftige Haushaltsansätze bzw. Mittelzuweisungen möglicherweise herabgesetzt oder Ausgabereste eingezogen werden. Dies verleitet dazu, angesichts noch vorhandener Haushaltsmittel die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weniger streng zu prüfen und Ausgaben zu leisten, die jedenfalls zu diesem Zeitpunkt noch nicht erforderlich wären. Verstöße gegen zwingende haushaltsrechtliche Vorschriften sind bei einer nachträglichen Prüfung allerdings nicht immer so eindeutig nachzuweisen, wie in den in TNr. 14.4 aufgezeigten Einzelfällen.

14.4 Einzelfälle

14.4.1 Vorleistungen

Entgegen dem allgemeinen Grundsatz der Leistung Zug um Zug sind in einer Reihe von Fällen insbesondere im Zusammenhang mit Beschaffungsmaßnahmen Vorleistungen erbracht worden, die ganz offensichtlich nur den Zweck hatten, die Mittel auszuschöpfen. Der ORH sieht darin einen schwerwiegenden Verstoß gegen elementare Haushaltsgrundsätze (Art. 6, 7 Abs. 1, Art. 34 Abs. 2, Art. 56 Abs. 1 BayHO). Das Vorgehen der betroffenen Verwaltungen erscheint um so weniger verständlich, als es sich hier in den meisten Fällen um übertragbare Mittel handelte, die erfahrungsgemäß auch zum größten Teil auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden.

Vorleistungen belasten die Betriebsmittel des Staates und erhöhen so unnötigerweise seinen Kreditbedarf; sie schließen zudem auch das Risiko ein, daß der Auftragnehmer seine Verpflichtungen nicht erfüllen kann und die bereits ausgezahlten Beträge z.B. wegen Zahlungsunfähigkeit des Auftragnehmers verloren sind; in einigen Fällen wurde dieses Risiko allerdings durch Bankbürgschaften abgesichert.

Beispiele:

- a) Ein Verwaltungsgericht hat im Dezember 1981 Einrichtungsgegenstände für einen neuen Sitzungssaal gekauft, der erst im folgenden Jahr fertiggestellt wurde. Die Gegenstände wurden im April 1982 geliefert; gleichwohl wurde der Kaufpreis in Höhe von **78 000 DM** bereits im Dezember 1981 gezahlt. Die Verwaltung begründet dies damit, daß zum 1. Januar 1982 eine Preiserhöhung von 5 bis 7 v.H. zu erwarten gewesen sei.

Dazu ist festzustellen, daß das Angebot der Firma vom November 1981 zeitlich nicht befristet war. Selbst wenn eine Preiserhöhung eingetreten wäre, hätte dies den Mitte Dezember 1981 geschlossenen Vertrag nicht berührt. Die Vorleistung war deshalb nicht gerechtfertigt.

- b) Eine Zentralbehörde im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern hat im Dezember 1982 ADV-Geräte im Gesamtwert von **200 000 DM** bestellt und die Rechnungen darüber noch im selben Monat bezahlt, obwohl bei Vertragsabschluß nur 10 v.H. des Kaufpreises fällig gewesen wären; die Geräte wurden erst zwischen Mai und Juli 1983 geliefert.

Dieselbe Behörde hatte bereits im Dezember 1980 einen Teilbetrag in Höhe von **480 000 DM** für die Entwicklung von Anwendungssoftware gezahlt, der erst sechs Monate nach Abnahme der Programme fällig gewesen wäre. Sie hat die Abnahme im März 1982 rückwirkend zum 30. September 1981 erklärt. Der Betrag wurde somit um 1 1/4 Jahre früher als vereinbart gezahlt.

Im Oktober 1981 wurde eine Erweiterung der Programme zu einem Festpreis von 380 000 DM in Auftrag gegeben. Die letzte Rate mit **127 000 DM**, die erst bei Abschluß der Leistung fällig gewesen wäre, wurde wiederum vorzeitig im Dezember 1981 gezahlt, obwohl die vereinbarte Leistung zu diesem Zeitpunkt erst zu einem Drittel und nach den Feststellungen des ORH auch Anfang 1983 noch nicht vollständig erbracht war.

Nach Beanstandung durch den ORH hat die Verwaltung wegen des der Staatskasse entstandenen Schadens mit dem Auftragnehmer verhandelt; dieser hat sich inzwischen bereit erklärt, den Zinsverlust finanziell auszugleichen.

c) Für die Lieferung von Pistolenholstern hat eine Polizeidienststelle folgende Vorleistungen erbracht:

- Im Dezember 1981 **198 000 DM** für 2770 Stück, die erst zwischen April und Juli 1982 geliefert wurden,

- im Dezember 1982 **76 000 DM** für 1290 Stück, die im Januar 1983 geliefert wurden.

d) Bereits im Dezember 1981 wurden für das damals im Bau befindliche und erst im Sommer 1983 fertiggestellte Dienstgebäude einer Polizeidirektion Büroeinrichtungen zum Kaufpreis von **220 000 DM** beschafft. Die Rechnungen wurden noch zu Lasten des Haushaltsjahres 1981 bezahlt, obwohl die Gegenstände zum überwiegenden Teil noch gar nicht geliefert waren. Die vollständige Auslieferung erstreckte sich bis zum August 1982. Mangels eigener Lagerräume mußte der Großteil der Einrichtungsgegenstände, die teilweise noch nicht zusammgebaut waren, in einem Depot der Bundeswehr zwischengelagert werden. Die erforderlichen Montagearbeiten, die erst im Jahr 1983 durchgeführt wurden, waren bereits im Dezember 1981 mitbezahlt worden.

e) Eine Justizvollzugsanstalt hat im Dezember 1981 für einen Lkw mit „Fremdaufbau“ **85 000 DM** an die Lieferfirma gezahlt. Der Fremdaufbau, für den die Lieferfirma zu sorgen hatte, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht erstellt. Der Lkw konnte erst im Februar 1982 in Betrieb genommen werden.

f) Eine Universität hat im Dezember 1982 für neu einzurichtende Stationen des Klinikums bei verschiedenen Firmen Ausstattungsgegenstände und ärztliche Geräte zum Preis von insgesamt 573 000 DM gekauft und bezahlt, obwohl diese erst im Laufe des folgenden Jahres geliefert wurden. Lediglich mit einer Lieferfirma war eine Anzahlung von einem Drittel der Auftragssumme (= 96 000 DM) vereinbart; demnach wurden 477 000 DM vorzeitig geleistet.

Die Universität beruft sich darauf, durch die vorzeitige Zahlung Preisvorteile erzielt zu haben. Dies mag für einen Teilbetrag von 125 000 DM zutreffen. Für die restliche Summe von rd. **350 000 DM** ist den sonst sehr sorgfältig geführten Akten der Universität jedoch keine Begründung für die vorzeitigen Zahlungen zu entnehmen. Insbesondere enthalten die Firmenangebote keinen Hinweis darauf, daß die vereinbarten Preise nur für den Fall einer Vorauszahlung des Kaufpreises gelten würden.

g) Eine andere Universität hat im Dezember 1981 die Wartungskosten für zwei im Universitätsklinikum eingesetzte Prozeßrechneranlagen in Höhe von 180 000 DM für das Jahr 1982 vorausgezahlt. Die Wartungskosten wären in Vierteljahresbeträgen von 45 000 DM zu Beginn eines jeden Quartals fällig gewesen; somit wurden insgesamt **135 000 DM** z.T. lang vor Fälligkeit geleistet.

Die Wartungsfirma hat die vorzeitig gezahlten Beträge zurückerstattet.

h) In einem Regierungsbezirk haben mehrere Ämter für Landwirtschaft ihren Bediensteten im Dezember 1981 und 1982 Vorauszahlungen auf Reisekosten in Höhe von insgesamt **35 000 DM** geleistet. Die - z.T. ohne Antrag der Bediensteten gezahlten - Beträge waren für Dienstreisen bestimmt, die in den ersten Monaten des jeweils folgenden Jahres auszuführen waren.

Die Verwaltung bringt dazu vor, daß bei den Mitteln für Reisekosten in beiden Jahren ein Engpaß bestanden habe. Gleichwohl hätten einige

Ämter Ende Oktober/Anfang November 1982 wegen unerwarteter Personalausfälle nicht benötigte Mittel zurückgegeben, die zu diesem Zeitpunkt allerdings für das laufende Jahr nicht mehr voll hätten verwendet werden können. Daher seien Vorauszahlungen für 1983 geleistet worden, um sicherzustellen, daß die Dienstreisen bei den zu erwartenden Mittelkürzungen weiterhin im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

Damit lassen sich die Vorauszahlungen aber nicht rechtfertigen. Davon abgesehen, spricht die Tatsache, daß in zwei Jahren hintereinander so verfahren wurde, nicht gerade für einen allgemeinen Engpaß an Reisekostenmitteln.

- i) Ein Forstamt hat Material zum Unterhalt von Forstwegen beschafft und dafür einschließlich Transportkosten im Dezember 1982 **43 000 DM** zur Zahlung angeordnet. Das Material wurde erst zwischen Mai und Juli 1983 geliefert.
- k) Eine Kurklinik hat im Dezember 1982 95 v.H. des Kaufpreises für eine Röntgenanlage (= **307 000 DM**) gezahlt. Die Anlagenteile waren zu diesem Zeitpunkt zwar bereits geliefert, doch wurde die Anlage erst später aufgestellt und im Februar 1983 übergeben. Nach dem Kaufvertrag war der Kaufpreis erst nach Übergabe der Anlage zur Zahlung fällig.

Die Verwaltung hat darauf hingewiesen, daß bei der Bestellung der Anlage im Juni 1982 von der Inbetriebnahme im Oktober 1982 ausgegangen worden sei und die Firma im Zeitpunkt der Zahlung bereits den wesentlichsten Teil der Leistungen erbracht habe.

Dies ändert jedoch nichts daran, daß die Zahlung erst im Februar 1983 fällig war.

- l) Eine Regierung hat die Gemeinschaftsverpflegung in den Sammelunterkünften für Asylbewerber im Regierungsbezirk an eine Privatfirma vergeben. Der darüber abgeschlossene Vertrag sieht vor, daß der Auftragnehmer jeweils zur Mitte eines Monats eine Abschlagszahlung auf die zu erwartenden und monatlich abzurechnenden Gesamtkosten erhält. Im Dezember 1982 hat die Regierung neben der Abschlagszahlung für den laufenden Monat ohne Rechtsgrund eine Vorauszahlung für den ersten Monat des folgenden Jahres in Höhe von **59 000 DM** geleistet.

14.4.2 Vorzeitige Beschaffungen, überhöhte Vorräte

Das Staatsministerium der Finanzen weist in seinen alljährlichen Richtlinien zum Haushaltsvollzug darauf hin, daß „Mittel, die im Laufe des Jahres nicht benötigt werden, nicht noch kurz vor Jahreschluß ausgegeben werden (dürfen), um entweder sogenannte Vorratskäufe oder nicht notwendige Beschaffungen mißbräuchlich zu tätigen“. Trotz dieser eindeutigen Regelung (vgl. auch Art. 34 Abs. 2 BayHO) ist immer wieder festzustellen, daß Verwaltungen dazu neigen, gegen Jahresende aus noch vorhandenen Haushaltsmitteln ihre Vorräte großzügig aufzufüllen und auch sonst Gebrauchsgüter zu beschaffen, die erst zu einem viel späteren Zeitpunkt benötigt werden.

Der ORH hält eine nach Menge und Dauer angemessene Bevorratung durchaus für sinnvoll; er verkennt auch nicht, daß beim Einkauf einer größeren Stückzahl regelmäßig ein günstigerer Preis erzielt werden kann. Mit solchen Überlegungen lassen sich allerdings Beschaffungen, wie sie im folgenden beispielhaft aufgeführt sind, auch bei großzügiger Betrachtung nicht mehr rechtfertigen.

- a) Eine Polizeidienststelle hat aufgrund einer Verpflichtungsermächtigung im September 1982 60 Audi 80 und im November 1982 20 BMW 520 bestellt. Der Auftrag über die 60 Audi wurde unter dem Vorbehalt der Freigabe der noch gesperrten Haushaltsmittel erteilt. Der genaue Liefertermin war offengelassen. Die Abholung der 20 BMW war für Januar 1983 vorgesehen.

Ende November 1982 wurden der Dienststelle aus den entsperrten Haushaltsmitteln 1,3 Mio DM zur Bewirtschaftung zugewiesen. Daraufhin hat sie von den vorgenannten Bestellungen im Dezember 1982 in den Herstellerwerken 59 Audi und 12 BMW fachtechnisch überprüft und für diese Fahrzeuge **1,3 Mio DM** bezahlt. Die 59 Audi wurden im Laufe des Februar, die 12 BMW erst in der zweiten Märzhälfte 1983 von den Herstellerwerken abgeholt.

Die Verwaltung trägt vor, es sei ihr wegen Personalmangels nicht mehr möglich gewesen, die Fahrzeuge noch im Dezember 1982 auf die einzelnen Polizeidienststellen zu verteilen. Nach Auffassung des ORH waren jedoch wohl die kurzfristig bereitgestellten Haushaltsmittel Anlaß dafür, den Beschaffungsvorgang noch vor Ende des Jahres 1982 finanziell abzuwickeln.

- b) Eine Polizeidienststelle hat im Dezember 1981 u.a. 125 Handfunksprechgeräte zum Preis von **465 000 DM** beschafft. Der auf Lager befindliche Bestand an solchen Geräten - es handelt sich um vier verschiedene Typen - erhöhte sich damit zum Jahresende auf 169 Stück mit einem Anschaffungswert von 570 000 DM. Im ersten Vierteljahr 1982 wurden lediglich 55 Geräte an die einzelnen Polizeidienststellen abgegeben. Daraus kann gefolgert werden, daß ein Vorrat jedenfalls in dieser Höhe nicht erforderlich war, auch wenn man berücksichtigt, daß die Verwendung unterschiedlicher Gerätetypen insgesamt einen höheren Vorrat bedingt, als er bei einem einheitlichen Gerätetyp notwendig wäre.
- c) Ebenfalls im Dezember 1981 hat dieselbe Dienststelle für die Grenzpolizei Funkgeräte zum Preis von **170 000 DM** beschafft, wodurch sich der Bestand zum Jahresende 1981 auf 119 Stück mit einem Anschaffungswert von 400 000 DM erhöht hat. Im Laufe des Jahres 1982 wurden weitere 370 Funkgeräte erworben; da im selben Zeitraum nur 223 Stück an die Polizei abgegeben wurden, erhöhte sich der Bestand Ende 1982 nochmals, und zwar auf 266 Stück (Anschaffungswert über 900 000 DM). Erst bis Ende April 1983 wurde der überhöhte Bestand abgebaut. Wegen der unterschiedlichen Gerätetypen gilt das unter b) Gesagte entsprechend.
- d) Im Dezember 1982 beschaffte diese Polizeidienststelle 379 Zusatzgeräte zu Funkeinrichtungen zum Preis von **1,65 Mio DM**. Der Bestand an diesen Geräten erhöhte sich damit Ende 1982 auf 420 Stück (Anschaffungswert 2 Mio DM). Von Januar bis Mitte Juli 1983 wurden zwar 326 Geräte an die Polizei abgegeben, im gleichen Zeitraum aber wiederum 249 Geräte hinzugekauft, so daß Mitte Juli 1983 noch immer ein Lagerbestand von 343 Stück vorhanden war, den der ORH für überhöht hält.

Die Verwaltung führt die hohen Bestände darauf zurück, daß Schwierigkeiten bei der Integration der Zusatzgeräte in den Polizeifunk aufgetreten seien, welche die Auslieferung an die Polizeidienststellen verzögert hätten.

Dazu ist festzustellen, daß es sich um Geräte handelt, die im Zuge eines seit 1979 laufenden mehrjährigen Beschaffungsprogramms beschafft

worden sind, so daß im Dezember 1982 die technischen Schwierigkeiten schon längst bekannt gewesen sein mußten. Beim Erwerb weiterer Geräte derselben Art hätte dies berücksichtigt werden müssen.

- e) Im Dezember 1982 wurden vier Ersatzstromaggregate für verschiedene Polizeidienststellen zum Preis von **110 000 DM** beschafft, die im Oktober 1983 noch nicht eingebaut waren, weil die baulichen Voraussetzungen dafür noch in keinem Fall vorlagen. Die Verwaltung führt hierzu aus, daß das Bauamt entsprechende Terminzusagen nicht eingehalten habe.

Es kann dahingestellt bleiben, ob bei der Auftragsvergabe im Oktober 1982 die zeitliche Verzögerung für die Beschaffungsdienststelle vorhersehbar war. Die Tatsache, daß die Aggregate auch ein Jahr später immer noch nicht eingebaut waren, läßt zumindest eine mangelnde Koordination zwischen den beteiligten Verwaltungen erkennen.

- f) Schließlich wurden noch kurz vor Ende des Jahres 1981 für ein neu einzurichtendes EDV-Sachgebiet eines Polizeipräsidiums technische Geräte für **41 000 DM** beschafft. Der Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Geräte war auch im Oktober 1983 noch nicht absehbar, da nach Mitteilung des Polizeipräsidiums „aus verschiedenen Gründen, insbesondere organisatorischen und finanziellen“, das entsprechende Sachgebiet noch nicht eingerichtet werden konnte.

Die Verwaltung macht geltend, daß eine Preiserhöhung angekündigt gewesen sei und eine baugleiche Anlage jetzt 61 000 DM kosten würde. Unter diesen Umständen sei die Beschaffung als wirtschaftlich anzusehen.

Hierzu ist zunächst festzustellen, daß es keinen Rechtfertigungsgrund gibt, Geräte zu kaufen, wenn Art und Zeitpunkt ihrer Verwendung noch nicht feststehen. Dies gilt umsomehr für komplizierte technische Geräte, bei denen die Gefahr besteht, daß sie verhältnismäßig rasch veralten. Die behauptete Preiserhöhung um 50 v.H. binnen weniger als zwei Jahren, die gerade im ADV-Bereich allen Erfahrungen des ORH widerspricht, konnte vom Polizeipräsidium im vorliegenden Fall auch nicht nachgewiesen werden. Die beschaffte Anlage bestand zumindest teilweise aus Vorführgeräten; der von der Verwaltung genannte neue Preis wurde auch nicht in einer Ausschreibung ermittelt, sondern bezieht sich auf die Listenpreise einer einzigen Firma, wobei noch offen bleibt, ob es sich überhaupt um dieselben Modelle handelt.

- g) Eine Universität hat im November und Dezember 1981 für das Rechenzentrum Einrichtungsgegenstände zum Preis von **245 000 DM** gekauft, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht benötigt wurden; der Neubau, für den sie bestimmt waren, konnte nämlich erst im Herbst 1982 bezogen werden. Die Gegenstände mußten, soweit sie überhaupt schon geliefert waren, in Kellerräumen zwischengelagert werden.

Die Verwaltung begründet die vorzeitige Beschaffung mit angekündigten Preiserhöhungen und mit der Erklärung der Bauverwaltung, daß der Neubau im März/April 1982 bezogen werden könne. Abgesehen davon, daß zum Zeitpunkt der Bestellungen im November 1981 die bauliche Entwicklung realistischer hätte eingeschätzt werden müssen, lagen die Preissteigerungen nur in einem Fall - es handelte sich um Stahlregale zum Preis von etwa 22 000 DM - vor dem tatsächlichen Bezug der Räume. Selbst wenn der geplante Fertigstellungstermin im April 1982 hätte eingehalten werden können, bestand daher keine Notwendigkeit, die Einrichtungsgegenstände vorzeitig zu beschaffen, zumal angesichts der bei den Möbeln kurzen Lieferfristen von unter zwei Monaten.

Hinzu kommt, daß ein Teil der Gegenstände, nämlich Regale und Stahl-schränke zum Preis von über 60 000 DM erst im Herbst 1982 geliefert wurde. Gleichwohl wurden auch die Rechnungen hierüber bereits Ende 1981 bezahlt; insoweit handelt es sich um eine unzulässige Vorleistung (vgl. TNr. 14.4.1).

14.4.3 Auf die TNrn. 19.1, 19.2 und 25.2.3 Buchstabe b wird im übrigen Bezug genommen.

14.5 Zusammenfassung und Schlußbemerkung

14.5.1 Die höheren Ausgaben gegen Jahresende sind überwiegend durch besondere Umstände sachlich begründet und insoweit weder haushaltsrechtlich noch haushaltspolitisch zu beanstanden. Allerdings ist es unverkennbar, daß die Verwaltungen dazu neigen, noch vorhandene Mittel vor dem Abschluß der Bücher „unterzubringen“ und so den ihnen eingeräumten Bewirtschaftungsrahmen auszuschöpfen. Die aufgezeigten Verstöße sind lediglich Beispiele, die sich im Rahmen einer zwar intensiven, gleichwohl aber nur stichprobenweisen Überprüfung ergeben haben; es wurden auch nur Fälle aufgegriffen, die für sich gesehen von einigem finanziellen Gewicht waren und eindeutig nachweisbar erschienen.

14.5.2 Das „Dezemberfieber“ - in Amerika „hurry-up-spending“ genannt - ist eine allgemeine Erscheinung in allen größeren öffentlichen und privaten Institutionen, wo notwendigerweise die Verantwortung für die Erfüllung der einzelnen Aufgaben und für die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Mittel verschiedenen Organisationseinheiten zugewiesen ist. Es beruht auf allgemein menschlichen Motivationen. Allein mit Normen ist ihm deshalb nicht zu begegnen. Soweit dies überhaupt möglich ist, kann das nur so geschehen, daß Gegebenheiten geschaffen werden, die solche Motivationen abbauen oder ihnen entgegenwirken.

- Persönliche Anreize in Form von finanziellen Zuwendungen an Bedienstete erscheinen dem ORH aus den vom Staatsministerium der Finanzen genannten Gründen (Antwort auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Gastinger vom 07.12.1982, Drucks. 10/1659) sehr problematisch.

- Auch Anreize, die nicht dem Bediensteten persönlich, sondern der von ihm vertretenen Institution zugute kämen (etwa in Form individuell zugestandener Erleichterungen in der Haushaltsführung), wären mit den haushaltstechnischen Notwendigkeiten und den haushaltsrechtlichen Grundsätzen nur schwer in Einklang zu bringen und könnten neue Möglichkeiten des Mißbrauchs eröffnen.

- Eine weitere Ausdehnung der Übertragbarkeit von Mitteln (Art. 19 BayHO) erscheint dem ORH ebenfalls nicht geeignet, die Praxis entscheidend zu verändern. Einmal sind ohnehin bereits über 80 v.H. aller Ausgabemittel (ohne Personalausgaben) übertragbar; außerdem hat sich ergeben, daß auch und gerade bei übertragbaren Ansätzen (z.B. OGr. 81, 82) die Ausgaben zum Jahresende erheblich ansteigen.

- Die bei Haushaltsverhandlungen angewandte Praxis, für die Bemessung der neuen Ansätze zunächst vom Ist-Ergebnis des abgelaufenen Jahres auszugehen, wird bisweilen kritisiert. Dieses Verfahren verleitet in der Tat dazu, das Ist-Ergebnis möglichst hochzuschrauben. Andererseits ist es für das Staatsministerium der Finanzen angesichts des Umfangs des Staatshaushalts unmöglich, die konkreten Bedürfnisse jeder einzelnen

Institution selbst zutreffend zu ermitteln. Das Ist-Ergebnis des Vorjahres wird deshalb - jedenfalls bei fortdauernden Ausgaben - solange eine maßgebliche Größe bleiben, als das Staatsministerium der Finanzen nicht davon ausgehen kann, daß die Voranschläge der Ressorts auch im Detail unter strikter Beachtung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erstellt sind.

- Letztlich verbleibt nach Ansicht des ORH deshalb nur das Bemühen um eine Verbesserung der Veranschlagungspraxis in der Richtung, daß

- die Ressorts nichts in ihre Voranschläge aufnehmen, was über die konkreten und aktuellen Bedürfnisse hinausgeht und daß vor allem der Versuchung widerstanden wird, die politische oder administrative Bedeutung einer Aufgabe in erster Linie durch die Höhe der angeforderten Mittel dokumentieren zu wollen,
- das Staatsministerium der Finanzen sparsame Wirtschaftsführung nicht zum Anlaß nimmt, echtem und aktuellem Mehrbedarf für das kommende Jahr die Anerkennung zu verweigern.

Andererseits müßten festgestellte Verstöße gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit mehr als bisher in den Haushaltsverhandlungen berücksichtigt werden. Bei entsprechend entschiedener Reaktion des Staatsministeriums der Finanzen läßt sich nach Meinung des ORH eine verstärkte präventive Wirkung erzielen. Der ORH wird jedenfalls bei seinen Prüfungen auch in Zukunft unnötigen Ausgaben vor allem gegen Jahresende nachgehen und ins Gewicht fallende Verstöße dem Staatsministerium der Finanzen gesondert mitteilen.

Dabei ist nicht zu befürchten, daß durch eine Kürzung des entsprechenden Haushaltsansatzes die Erfüllung der Aufgaben der betroffenen Dienststelle ernstlich in Frage gestellt würde; denn unnötige Ausgaben von Gewicht sind ein deutliches Indiz dafür, daß der in Betracht kommende Haushaltsansatz zu großzügig dotiert war.

15 Entwicklung der Personalausgaben und Stelleneinsparungen

Die Personalausgaben haben sich in den vergangenen Jahren trotz der bereits eingeleiteten Sparmaßnahmen steil und überproportional nach oben entwickelt. Sie beanspruchen einen Großteil der Steuereinnahmen. Im Vergleich zu den anderen Ländern waren die Steigerungsraten in Bayern besonders hoch. Es erscheint deshalb geboten, die begonnene Politik der Stelleneinsparungen fortzusetzen. Welche Möglichkeiten hierzu bestehen, wird anhand einiger Beispiele aufgezeigt.

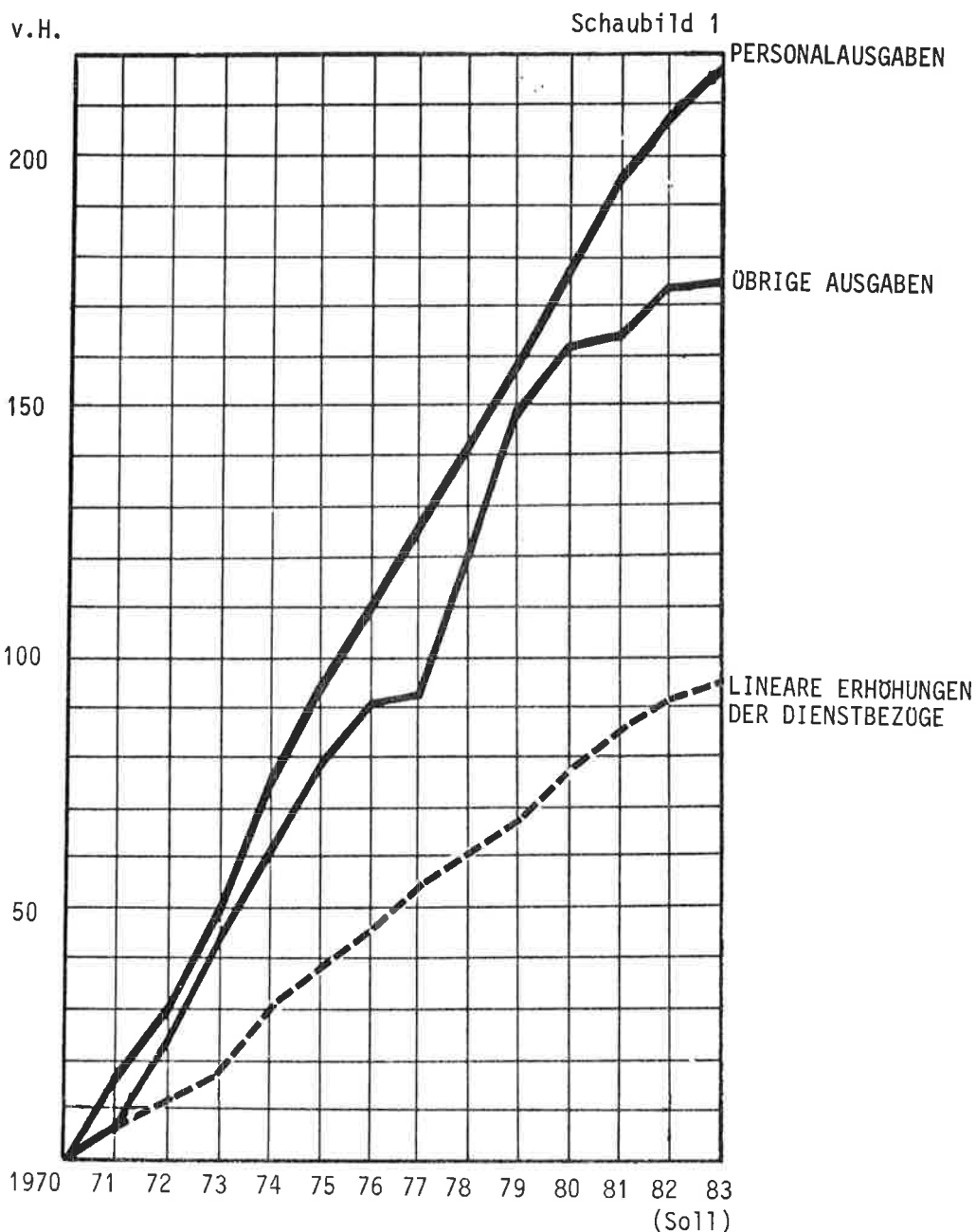
Die Personalausgaben ergeben sich im wesentlichen aus der Zahl der Bediensteten und der Höhe der Bezüge. Letztere ist dem Einfluß des Freistaates Bayern weitgehend entzogen, weil sie vom Bundesgesetzgeber oder den Tarifvertragsparteien bestimmt wird. Im übrigen war der überproportionale Anstieg der Personalausgaben ausschließlich durch die Ausweitung der Stellenpläne verursacht. Aus diesen Gründen beschränkt sich der folgende Beitrag bei seinen Vorschlägen zu Einsparungsmaßnahmen auf die Stellensituation, wobei er von dem derzeit bestehenden Spektrum der öffentlichen Aufgaben ausgeht.

15.1 Stellenniveau

Der ORH hat sich in seinem Bericht für das Haushaltsjahr 1978 (TNrn. 21 bis 23) mit der Zunahme der Stellen in den Jahren 1970 bis 1980 beschäftigt, die sich allerdings auf wenige Aufgabenbereiche (insbesondere Bildung und Sicherheit) konzentrierte. Auch der Haushalt 1982 enthielt rd. 2000 neu ausgebrachte Stellen in verschiedenen Schwerpunktbereichen. Insgesamt beschäftigte der Freistaat Bayern am 30. Juni 1982 rd. 285 000 Bedienstete, darunter 252 500 Vollbeschäftigte. 1970 hatte die Zahl der Vollbeschäftigten rd. 184 000 betragen und 1960 nur 152 000, also ziemlich genau 100 000 Bedienstete weniger als 1982.

15.2 Ausgabenentwicklung

Von 1970 bis 1983 haben sich die Personalausgaben einerseits und alle übrigen Haushaltsausgaben andererseits prozentual wie folgt entwickelt:



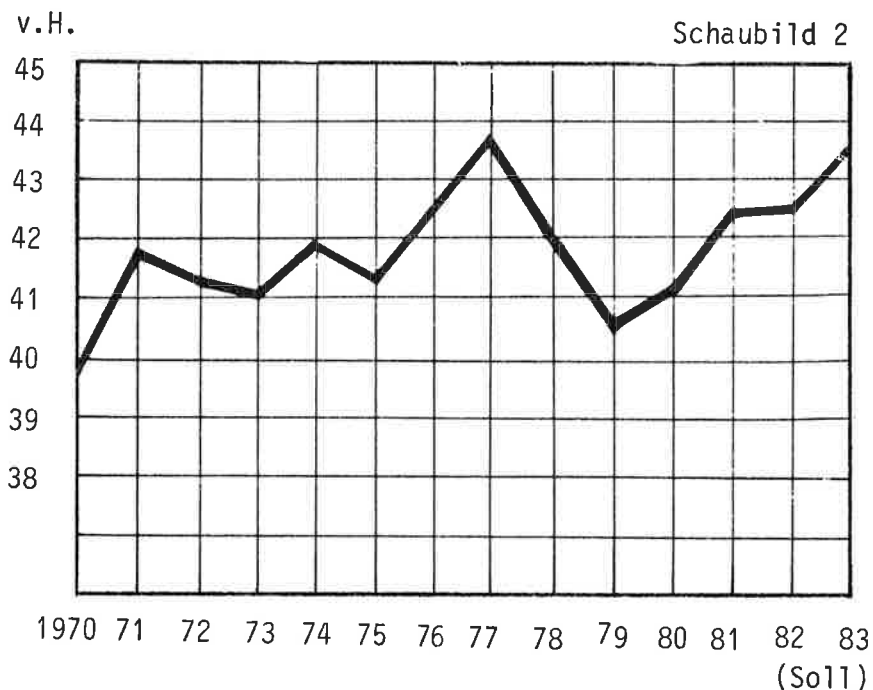
Die Personalausgaben sind also in diesem Zeitraum um 218 v.H. gestiegen, während die Steigerungsrate bei den übrigen Ausgaben 176 v.H. betrug. Allerdings werden bei dieser pauschalen Betrachtung, die die Tendenz der Entwicklung sichtbar macht, bestimmte Vorgänge, etwa Verlagerungen von den übrigen Ausgaben zu den Personalausgaben im Gefolge von Verstaatlichungen wie z.B. bei der Polizei (vgl. ORH-Bericht 1978, TNr. 22), vernachlässigt.

Im übrigen läßt sich an obigem Schaubild ablesen, daß einmal begründete Personalausgaben nur sehr schwer zu beeinflussen sind, während sich die übrigen Ausgaben wesentlich flexibler steuern lassen, was bei personalpolitischen Erwägungen und vor personalintensiven Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Hand stets bedacht werden sollte.

Die ergänzend dargestellte Entwicklung des Anteils der linearen Erhöhungen an den Personalausgaben macht deutlich, daß in erster Linie nicht diese, sondern der Stellenzuwachs für die Steigerung der Personalausgaben in hohem Maße ursächlich ist. Nicht berücksichtigt ist allerdings der auf strukturelle Verbesserungen entfallende Anteil, da sich dieser in präzisen Zahlen kaum darstellen läßt.

15.3 Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote - also der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben¹⁾ - hat sich seit 1970 wie folgt entwickelt:



Trotz eines spürbaren Absinkens in den Jahren 1977 bis 1979 ist die insgesamt ansteigende Tendenz unverkennbar. Dabei ist zu berücksichtigen, daß - im Gegensatz zum Schaubild 1 - die Bezugsgröße, nämlich die Gesamtausgaben, zu einem wesentlichen Teil von der Vergleichsgröße, also den Personalausgaben, bestimmt wird.

1) in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats

15.4 Verhältnis zu den Steuereinnahmen

Von Bedeutung erscheint auch das Verhältnis der Personalausgaben zu den Steuereinnahmen. Dabei ergibt sich folgendes Bild:



Die starken Bewegungen beruhen vor allem auf den Schwankungen in den Steuereingängen¹⁾. So war das Jahr 1975, das in dieser Graphik besonders aus dem Rahmen fällt, das einzige Jahr des dargestellten Zeitraums, in dem die Steuereingänge nominal unter denen des Vorjahres lagen.

Insgesamt läßt sich auch aus dem Schaubild 3 deutlich eine steigende Tendenz ablesen. Vor allem zeigt es aber, in welchem Umfang die Steuereinnahmen, also die klassische Finanzierungsquelle des Staates, durch die Personalausgaben beansprucht werden. Im Jahr 1982 betrug die Personalausgaben 63,6 v.H. der Steuereinnahmen. Dabei sind hier nur die Personalausgaben im engeren Sinne (Hauptgruppe 4) erfaßt (vgl. hierzu nachfolgende TNr. 15.5).

1) In den Ausgaben der Jahre 1974 bis 1976 sind allerdings auch größere Zuwächse für Polizeiverstaatlichungen enthalten.

15.5 Personalausgaben im weiteren Sinne

Unter Personalausgaben werden üblicherweise - wie auch in den obigen Darstellungen - nur die in der Hauptgruppe 4 erfaßten unmittelbaren Leistungen an die Bediensteten verstanden. Bei näherer Betrachtung müssen jedoch auch Ausgaben berücksichtigt werden, die in anderen Hauptgruppen (5 und 6) erfaßt sind und unmittelbare oder mittelbare Personalausgaben des Staates darstellen.

a) Arbeitsplatz- und Gemeinkosten

Die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 umfassen zwar verschiedene Personalnebenkosten, wie z.B. Beihilfen und Trennungsgelder. Personal erfordert aber auch Räume, Einrichtungen, Fahrzeuge, Geschäftsbedarf usw. Das Staatsministerium der Finanzen berücksichtigt diese Kosten in seiner Ermittlung der Personaldurchschnittskosten mit pauschalen Zuschlägen von 10 v.H. (Arbeitsplatzkosten) und 15 v.H. (Gemeinkosten) der mittleren Personalkosten. Berücksichtigt man für die hier anzustellende Betrachtung die Gemeinkosten nur mit 2 v.H., weil sie zum größten Teil wiederum aus bereits bei der Hauptgruppe 4 erfaßten Personalausgaben bestehen, so ergibt sich ein Zuschlag von insgesamt 12 v.H. Damit erhöht sich der Anteil der Personalausgaben mit Nebenkosten an den Steuereinnahmen für 1982 bereits auf 70,1 v.H.

b) Personalkostenzuschüsse

Der Staat gewährt in zahlreichen Fällen Personalkostenzuschüsse an Kommunen (z.B. für Lehrpersonal) oder an private Träger (z.B. soziale Einrichtungen), die im Ergebnis ebenfalls kaum beeinflussbare Personalausgaben darstellen. Allein die Lehrpersonalzuschüsse haben im Haushaltsjahr 1982 630 Mio DM, die Personalkostenzuschüsse im Einzelplan 10 über 60 Mio DM erreicht. Rechnet man sie den Personalausgaben hinzu, so erhöht sich deren Anteil an den Steuereinnahmen für das Jahr 1982 fast auf drei Viertel (73,1 v.H.).

15.6 Ländervergleich

Ein Vergleich der Personalausgabenquote Bayerns mit denjenigen der übrigen Länder erscheint, auch wenn man ihn auf die Flächenländer beschränkt, aus verschiedenen Gründen problematisch. Allgemein gilt dies schon wegen der kaum zu bereinigenden Strukturdifferenzen, insbesondere der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften innerhalb der Länder. Bei den einzelnen Vergleichsgrößen sind darüber hinaus spezifische Einflußfaktoren zu berücksichtigen, die ihre Aussagekraft weiter einschränken:

- So wird die Personalausgabenquote nach dem Schema des Finanzplanungsrats (wo Bayern sehr ungünstig liegt) u.a. auch von der Schuldenpolitik des einzelnen Landes beeinflusst mit der Folge, daß diese Quote um so mehr sinkt, je höher die Zinsquote ist und die Nettoneuverschuldung steigt.
- Ein Vergleich des Verhältnisses der Personalausgaben zum Steueraufkommen (wo Bayern einen Mittelplatz einnimmt) wird maßgebend von der unterschiedlichen Steuerkraft der einzelnen Länder bestimmt.

- Auch andere Vergleichsgrößen wie z.B. Personalausgaben je Einwohner (wo Bayern sehr günstig liegt) werden von unterschiedlichen Ausgangsgrößen beeinflusst. Dabei bestätigt sich die ohnehin naheliegende Vermutung, daß auch die absolute Bevölkerungszahl eine Rolle spielt, wenn man feststellt, daß z.B. 1980 das bevölkerungsreichste Land (Nordrhein-Westfalen) die geringsten und das bevölkerungsärmste Land (Saarland) die höchsten Personalausgaben je Einwohner aufwies.

Wegen seiner beschränkten Aussagekraft und der damit verbundenen Gefahr von Fehldeutungen wird deshalb auf einen näheren Vergleich von Verhältniszahlen verzichtet. Jedoch erscheint ein Vergleich der Steigerungsraten bei den Personalausgaben der Länder aufschlußreich. Zumindest für die letzten Jahre kann davon ausgegangen werden, daß sich die Aufgabenverteilung in den einzelnen Ländern nicht mehr wesentlich verändert hat, so daß nach wie vor bestehenden Strukturdifferenzen weniger Bedeutung zukommt.

Stellt man die Steigerung der Personalausgaben in Bayern dem Durchschnitt der Länder (ohne Bayern) gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild:

	Steigerung in v.H.		
	1982 gegenüber 1970	1982 gegenüber 1975	1982 gegenüber 1980
Bayern	207,2	57,6	10,6
Flächenländer	194,6	49,0	6,1
alle Länder	184,0	45,1	6,5

Bayern lag somit mit seinen Steigerungsraten in den Personalausgaben sowohl bezogen auf 1970 als auch auf 1975 erheblich über dem Durchschnitt der Länder (dicht hinter dem Land mit den höchsten Steigerungsraten). In den Jahren 1981 und 1982 wies es sogar den prozentual höchsten Zuwachs auf.

15.7 Einsparungsmaßnahmen

Der Freistaat Bayern hat in den vergangenen Jahren begonnen, der dargestellten Entwicklung entgegenzuwirken. Neben der Fortführung bereits früher getroffener Maßnahmen zur Stellenbegrenzung (insbesondere Besetzungssperren) wurde im Doppelhaushalt 1981/1982 - wenn auch bei gleichzeitigen Stellenmehrungen (s. TNr. 15.1) - der Einzug von 1380 Stellen vorgesehen. Diese Zahl wurde durch den Doppelhaushalt 1983/1984 auf 2093 erhöht. Vom 1. Juli 1984 bis zum 30. Juni 1986 sollen darüber hinaus weitere 2090 Stellen gesperrt werden. Außerdem wurde auch ein Teil der Stellenmehrungen des Haushalts 1982, nämlich 911, zum Einzug vorgesehen.

Angesichts der absoluten Belastung des Staatshaushalts durch die Personalausgaben wie der dargestellten Situation Bayerns im Verhältnis zu den anderen Ländern, hält es der ORH für dringend geboten, auf dem eingeschlagenen Weg der Stellenkürzungen weiter voranzuschreiten.

Hiergegen wird häufig eingewandt, der Staat dürfe bei der gegenwärtigen Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht Stellen kürzen, sondern müsse sie im Gegenteil vermehren, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Nach Ansicht des ORH wäre es aber unter keinem Gesichtspunkt zu vertreten, wenn der Staat mit Steuergeldern bewußt mehr Bedienstete beschäftigen würde, als er zur sparsamen und wirtschaftlichen Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

Das schwierigste Problem beim Stelleneinzug ist die Frage, wo damit anzusetzen ist, ohne daß das verbleibende Personal unzumutbar belastet oder die Erfüllung der Aufgaben des Staates gefährdet würde. Hierbei bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

- a) Pauschale Stellenkürzungen in einem bestimmten prozentualen Umfang,
- b) Personalreduzierungen im Gefolge der Veränderung bestimmter Parameter, die auf einen Aufgabenrückgang hinweist, und schließlich
- c) Stelleneinsparungen aufgrund des Ergebnisses konkreter Untersuchungen der Personalauslastung.

15.8 Zu a) Pauschale Kürzungen:

Das Verfahren relativ pauschaler Kürzungen, wie es bisher beim Stelleneinzug im wesentlichen geübt wurde, wird von verschiedener Seite - insbesondere natürlich von den Betroffenen - kritisiert, weil es gleichsam „mit dem Rasenmäher“ alles über einen Kamm schere. Wollte man Stellenkürzungen ausschließlich so betreiben, wäre die Kritik sicherlich gerechtfertigt, auch wenn sie von manchem erhoben wird, der von diesem Verfahren eher begünstigt wird. Im Verein mit den nachstehend geschilderten Möglichkeiten erscheint dieses Verfahren bei maßvoller Anwendung jedoch durchaus geeignet, die Verwaltungen zu zwingen, überhaupt an einen Stellenabbau heranzugehen, wobei sie selbstverständlich voll ausgelastete oder gar überlastete Verwaltungsbereiche schonen können.

15.9 Zu b) Veränderung des Aufgabenumfangs:

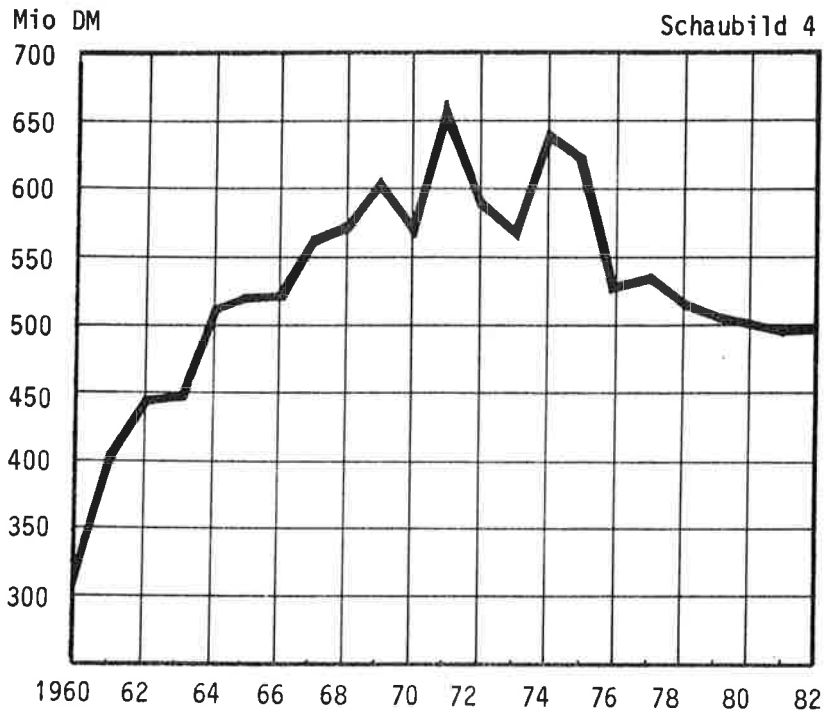
Aufgabemehrungen führen erfahrungsgemäß in vielen Fällen zu Stellenanforderungen, ohne daß immer hinreichend geprüft worden wäre, ob die Aufgaben beispielsweise durch Personalumschichtungen oder Rationalisierungsmaßnahmen auch ohne zusätzliches Personal erledigt werden könnten. Umgekehrt neigt die Verwaltung dazu, aus einer Verminderung der Aufgaben nicht immer rechtzeitig die notwendigen Folgerungen zu ziehen (vgl. ORH-Berichte 1978, TNrn. 41 - 43 und 1979, TNr. 42). Veränderungen des Aufgabenumfangs können insbesondere auch in der demographischen Entwicklung begründet liegen (vgl. z.B. den anhaltend starken Schülerrückgang).

Nach Auffassung des ORH sollten Anzeichen von Aufgabenminderungen, die sich bei näherer Betrachtung wohl in manchem Bereich ergeben, auch dann konsequent verfolgt werden, wenn sie nicht von vorneherein die Einsparung von hunderten von Stellen erwarten lassen. Darüber hinaus hält es der ORH für ein Gebot hauswirtschaftlicher Notwendigkeit, den Aufgabenumfang fortlaufend kritisch zu überprüfen und nach Möglichkeiten zu seiner Verminderung auch in kleineren Schritten zu suchen.

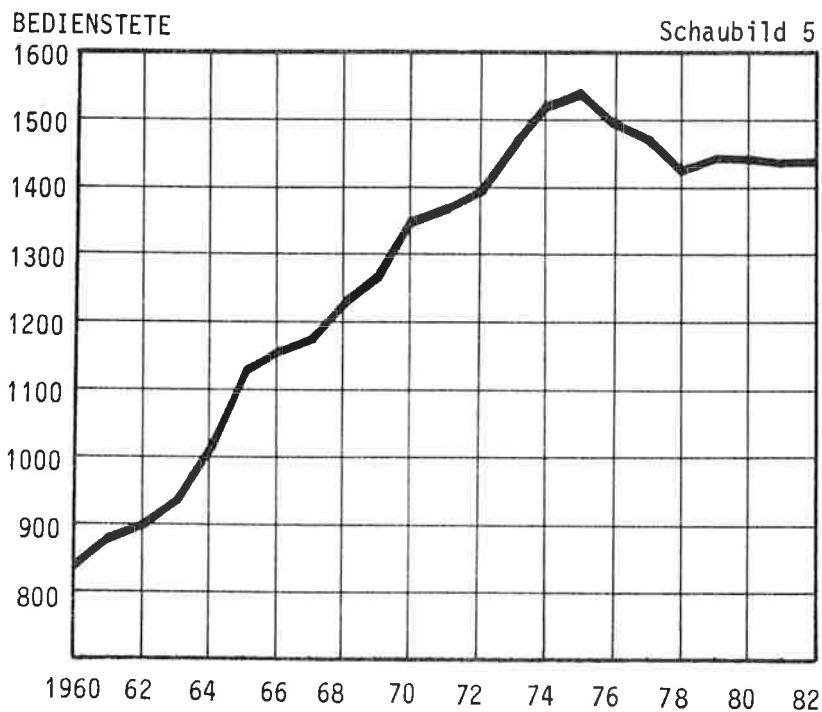
Hierzu neben dem in TNr. 27.1 geschilderten Sachverhalt (Orthopädische Versorgungsstellen) zwei Beispiele aus dem Bereich der Staatsverwaltung:

15.10 Hochbau

Die jährlichen Ausgaben der Land- und Hochschulbauämter für den staatlichen Hochbau für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und den Bauunterhalt haben sich von 1960 bis 1982 nahezu kontinuierlich von 128 Mio DM auf 723 Mio DM erhöht. Diese Ausgaben sind jedoch in besonders starkem Maße von Preissteigerungen beeinflusst. Bereinigt man die jährlichen Aufwendungen um die Preissteigerungen (auf der Basis 1976 = 100), so ergibt sich ein deutlich anderes, nämlich folgendes Bild:



Demgegenüber hat sich die Zahl der Bediensteten bei diesen Ämtern wie folgt entwickelt:



Während also die Bauausgaben von ihrem Kulminationspunkt in den Jahren 1971 bis 1975 wieder auf das Niveau des Jahres 1964 abgesunken sind und auch in den kommenden Jahren keine nennenswerten Steigerungen erwarten lassen, ist die Zahl der Beschäftigten zwar dem Ansteigen der Bauausgaben bis 1975 gefolgt, seither aber nur geringfügig abgesunken und in den letzten Jahren im wesentlichen konstant geblieben.

Bei einem Vergleich der Ausgaben- und Personalentwicklung ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Anteil des Bauunterhalts an den Gesamtausgaben, der vor 1970 stark schwankte und von diesem Jahr bis 1981 ziemlich gleichmäßig von 14,5 v.H. auf 27,3 v.H. angestiegen ist. Es ist unbestritten, daß der Bauunterhalt bei gleichem Ausgabevolumen mehr Personal bindet als der Neubau. Die OBB trägt diesem Umstand dadurch Rechnung, daß sie in ihrer seit 1973 regelmäßig erstellten Effizienzberechnung den Bauunterhalt mit dem Faktor 3, den Neubau aber nur mit dem Faktor 1 gewichtet. Multipliziert man die Ausgaben jeweils mit diesem Faktor, so ergeben sich in der Tat seit 1970 ungefähr gleichbleibende jährliche Gesamtausgaben. Allerdings erscheint dem ORH die dreifache Gewichtung des Bauunterhalts bei weitem überhöht. Andere Länder bewerten den Bauunterhalt - soweit sie derartige Berechnungen anstellen - auch wesentlich niedriger, Nordrhein-Westfalen etwa mit der doppelten Belastung. Dies dürfte auch den tatsächlichen Verhältnissen eher entsprechen.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt:

Staatliche Neubaumaßnahmen werden nicht nur von Bauämtern, sondern auch von freien Architekten geplant und durchgeführt. Über den Umfang der Einschaltung freier Architekten liegen für frühere Jahre keine gesicherten Angaben vor. Der Kostenanteil der unter Einschaltung von Architekten durchgeführten Neubaumaßnahmen gemessen an den Gesamtbaukosten aller Maßnahmen betrug jedoch nach Angaben der OBB in den Doppelhaushalten:

1977/1978 rd.	31 v.H.
1979/1980 rd.	35 v.H.
1981/1982 rd.	50 v.H.

Der Anteil der an Architekten vergebenen Einzelmaßnahmen an der Gesamtzahl der Maßnahmen war dagegen rückläufig und betrug:

1977/1978	22 v.H.
1979/1980	21 v.H.
1981/1982	15 v.H.

Die zuerst genannten Zahlenverhältnisse erfahren durch letztere eine gewisse Relativierung, weil zunehmend Maßnahmen mit hohen Kosten von freien Architekten ausgeführt wurden und der Verwaltungsaufwand nicht im gleichen Verhältnis wächst wie die Kosten. Der Zuwachs beim Auftragsvolumen ist jedoch so hoch, daß eine zunehmende Entlastung der Bauverwaltung nicht zu bestreiten ist.

Selbst unter Berücksichtigung weiterer Umstände, wie der Tatsache, daß Planen und Bauen in den vergangenen Jahren schwieriger geworden sind, ergibt sich nach Auffassung des ORH aus den dargestellten Zahlenverhältnissen, daß Personaleinsparungen im Bereich der Hochbauverwaltung möglich und damit auch geboten erscheinen.

In diesem Zusammenhang erscheint auch von Bedeutung, daß sich die stärksten Veränderungen nicht beim sog. PB-Personal, sondern beim Stammpersonal ergeben haben.

Nach Nr. 8 der Durchführungsbestimmungen zu den jeweiligen Haushaltsgesetzen können dort näher festgelegte Prozentsätze der Hochbauausgaben im Rahmen der Planung und Bauüberwachung (PB-Mittel) für zusätzliches Personal, bestimmte Sach- und Investitionsausgaben und für Reisekosten verwendet werden.

Dies war ursprünglich als Instrument haushaltswirtschaftlicher insbesondere personalwirtschaftlicher Flexibilität gedacht. Auf dem Personalsektor ist der Sinn dieser Veranschlagungsart schon seit geraumer Zeit durch die arbeitsrechtliche Situation in Frage gestellt, die es nur in sehr engen Grenzen zuläßt, das Personal entsprechend einem verminderten Geschäftsanfall wieder zu verringern. Auch ansonsten begegnet das System der PB-Mittel gewissen Bedenken, da es der Bauverwaltung um so mehr Spielraum eröffnet, je höher die Bauausgaben sind. Ein Anreiz zur Verminderung der Baukosten ergibt sich daraus jedenfalls nicht.

Nach Auffassung des ORH sollte die Zweckmäßigkeit dieser Veranschlagungsart überprüft werden, zumal sich zum Ausgleich von Arbeitsspitzen der Einsatz freiberuflicher Architekten anbietet. Bei einer schrittweisen Abschaffung der PB-Mittel könnte das entsprechende Personal Zug um Zug auf frei werdende Stammpersonalstellen übernommen werden.

15.11 Straßenbau

Ähnliches gilt für die Straßenbauverwaltung. Die auf der Basis 1970 preisbereinigten realen Ausgaben für den Um- und Ausbau (UA) von Bundesfernstraßen, Staatsstraßen und von der staatlichen Bauverwaltung betreuten Kreisstraßen stiegen von 1975 (996 Mio DM) bis 1979 (1 262 Mio DM) kontinuierlich an, um ab 1980 rapide abzufallen. Die Zahlen im einzelnen zeigt folgende Übersicht:

Jahr	UA-Ausgaben in Mio DM		Bedienstete ¹⁾	auf einen Bediensteten entfallende reale UA-Ausgaben	
	nominal	real		TDM	v.H.
1975 - 1979 (Mittelwert)	1502	1142	3682	310	100,0
1980	1586	944	3777	250	80,6
1981	1242	701	3622	194	62,6
1982	1172	670	3546	189	61,0

1) ohne Staatsbauarbeiter, jedoch unter fiktiver Berücksichtigung der Vergabe von Ingenieurleistungen

Die Verwaltung hat zwar die Zahl der Bediensteten und die Vergaben von Ingenieurleistungen ab 1981 vermindert, ohne jedoch mit dem Rückgang der realen Bauausgaben auch nur annähernd Schritt zu halten.

Die OBB weist darauf hin, daß gerade im Straßenbau

- die vermehrte Berücksichtigung des Natur- und Landschaftsschutzes, des Lärmschutzes, aber auch des Denkmalschutzes,

- größere Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Trassen,
- vermehrte Bürgerbeteiligung mit erhöhtem Aufwand für die Planung von Varianten,
- Mehraufwand für die Verwaltungsverfahren und
- vermehrte Überwachung der Bauleistungen bei knapp kalkulierten Einheitspreisen in Zeiten schwacher Baukonjunktur

die Verwaltung zusätzlich und in zunehmendem, aber kaum zu quantifizierendem Maße belasten. Der dadurch bedingte Arbeitsaufwand hat sich allerdings nicht erst parallel mit dem Rückgang der Bauausgaben entwickelt, sondern mußte, wenn auch nicht im heutigen Ausmaß, auch schon vor 1980 bewältigt werden.

Der ORH ist deshalb der Auffassung, daß bis auf weiteres freiwerdende Stellen grundsätzlich nicht mehr besetzt und die Bemühungen um eine weitere Verminderung des Personalaufwands verstärkt fortgesetzt werden sollten.

15.12 Die OBB erhebt gegen TNrn. 15.10 und 15.11 eine Reihe von Einwendungen, die jedoch insgesamt die vom ORH getroffenen grundsätzlichen Feststellungen nicht zu entkräften vermögen:

- Zunächst weist sie darauf hin, daß nur etwa 50 v.H. der Bediensteten der gesamten Staatsbauverwaltung unmittelbar mit Planung und Ausführung von Bauvorhaben beschäftigt seien, während knapp 40 v.H. allgemeine Aufgaben, insbesondere Verwaltungstätigkeiten, zu erledigen hätten.

Dieser Hinweis würde indessen - unterstellt, die von der OBB genannte Relation hätte sich über die Jahre hinweg nicht wesentlich verändert - an dem Verhältnis zwischen unmittelbar mit dem Bau befaßtem Personal und Bauausgaben nichts ändern.

- Des weiteren hat die OBB eine Übersicht vorgelegt, in der das gesamte von der Staatsbauverwaltung betreute Bauvolumen, also Hochbau, Straßenbau und Wasserbau einschließlich aller Fördermaßnahmen in den Bereichen Wohnungs- und Städtebau, kommunaler Straßenbau, nicht-staatlicher Wasserbau und Wasserwirtschaft zusammengefaßt und der Personalentwicklung gegenübergestellt wird. Auch aus dieser Gesamtchau ergibt sich die gleiche Tendenz wie sie oben für den staatlichen Hochbau und den Straßenbau aufgezeigt ist. Während nämlich in den Jahren 1975 bis 1979 durchschnittlich 734 000 DM an Bauausgaben auf einen Bediensteten trafen, waren dies - jeweils preisbereinigt - 1981/1982 nur noch 605 000 DM.
- Die OBB erklärt, der „Investitionsberg“ zwischen 1974 und 1979 habe u.a. nur durch Überlastung des Personals und Vernachlässigung wichtiger, aber kurzfristig verschiebbarer Aufgaben bewältigt werden können. Dieser Argumentation ließe sich wohl schwer begegnen, wenn es sich um einen Zeitraum von 1 oder 2 Jahren handelte. Die Bewältigung eines bestimmten Bauvolumens über 5 bis 6 Jahre hinweg läßt aber zumindest dann, wenn dabei keine nennenswerten Engpässe auftreten, eher darauf schließen, daß dieses Bauvolumen eben der vorhandenen Personalkapazität entspricht.

Außerdem bringt die OBB vor, sie habe in den fraglichen Jahren vermehrt freiberufliche Architekten und Ingenieure eingesetzt. Beim Stra-

ßenbau ist das in den o.a. fiktiven Personalzahlen bereits berücksichtigt, spielt also für den Vergleich keine Rolle. Für den Hochbau begegnet diese Aussage schon deshalb Bedenken, weil für die Jahre vor 1977 keine gesicherten Angaben über den Einsatz freier Architekten und Ingenieure vorliegen. Soweit sie aber vorliegen, ergibt sich aus ihnen eine zunehmende Inanspruchnahme freiberuflicher Kräfte gerade in den Jahren abgesunkener Bauleistung.

- Die OBB weist weiter auf die Verkürzung der Arbeitszeit von 43 auf 40 Wochenstunden in den Jahren von 1970 bis 1974 hin. Der ORH sieht keinen Anlaß, diesen Umstand besonders zu berücksichtigen. Abgesehen von ganz bestimmten Bereichen, in denen Schichtdienst geleistet wird, ist die Arbeitszeitverkürzung im Freistaat Bayern ohne Stellenmehrungen verwirklicht worden. Vor allem aufgrund der zunehmenden Entlastung durch Rationalisierung in Verwaltung und Technik ist sie bei ihrem verhältnismäßig geringen Umfang praktisch nicht ins Gewicht gefallen. Im übrigen ist sie im Berechnungsmodus für die fiktiven Personalzahlen beim Straßenbau, von dem der ORH aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht abweichen wollte, sogar berücksichtigt.
- Schließlich verteidigt die OBB für den Bereich des Hochbaus mit Nachdruck die dreifache Gewichtung des Bauunterhalts und hält sogar eine noch stärkere Berücksichtigung für gerechtfertigt. Der ORH hat deshalb Bauämter mit einem hohen Anteil an Bauunterhalt mit solchen verglichen, die einen hohen Neubauanteil aufweisen und dabei das vorhandene Personal anhand der Gewichtung der OBB auf Bauunterhalts- und Neubaumaßnahmen verteilt. Vergleicht man die sich dabei hypothetisch ergebende Neubauleistung eines Bediensteten an Ämtern mit niedrigem Neubauanteil mit derjenigen an Ämtern mit einem hohen Anteil an Neubauten, so ergibt sich, daß letztere theoretisch überbesetzt sind. Die hohe Gewichtung des Bauunterhalts absorbiert nämlich an Ämtern mit hohem Bauunterhaltsanteil so viel Personalkapazität, daß in den meisten Fällen die Bauleistung der für den Neubau verbleibenden Bediensteten rechnerisch weit höher ausfällt, als sie an Ämtern mit hohem Neubauanteil tatsächlich erbracht wird. Daraus ergibt sich, daß das Verhältnis von 3 : 1 überhöht ist.

15.13 Zu c) Kapazitätsuntersuchungen:

Solche Untersuchungen entbehren nicht einer gewissen Problematik. Abgesehen davon, daß sie erheblichen Aufwand verursachen, versprechen sie nur in Bereichen Erfolg, in denen in ständiger Wiederholung eine Vielzahl schematisierbarer Arbeitsvorgänge auftritt, die einigermaßen zutreffend bewertet werden können. Ist dies der Fall, so können Kapazitätsuntersuchungen zu beträchtlichen Personaleinsparungen führen, wie folgendes Beispiel zeigt:

Bei den Bezirksfinanzdirektionen sind Staatsoberkassen eingerichtet, die den Großteil des staatlichen Zahlungsverkehrs abwickeln. Sie gliedern sich im wesentlichen in Sach- und Lohnbuchhaltungen.

Für den Bereich der Sachbuchhaltungen wurde in den vergangenen Jahren ein automatisiertes Kassenbuchführungsverfahren entwickelt, das ab Oktober 1981 bei einer Staatsoberkasse eingesetzt und später von allen Staatsoberkassen übernommen wurde. Neben der Automatisierung der Buchführung als solcher hat es die Erleichterung weiterer Arbeitsvorgänge gebracht und zu einer erheblichen Entlastung des Personals geführt.

Die Lohnbuchhaltungen haben in den Jahren 1975 bis 1978 mit der Einführung eines ADV-Verfahrens für die Abrechnung der Bezüge der staatlichen Arbeitnehmer die entsprechenden buchhalterischen Tätigkeiten übernommen, die bis dahin den einzelnen Amtskassen oder Lohnstellen oblagen. Sie mußten deshalb mit zusätzlichem Personal ausgestattet werden, das mangels näherer Erkenntnisse anhand vorläufiger Anhaltswerte bemessen wurde.

Der ORH hat die geschilderte Entwicklung zum Anlaß genommen, die Personalauslastung in den genannten Bereichen bei einer Staatsoberkasse zu untersuchen. Ziel dieser Untersuchung, die im Oktober 1982 begann, war es, Richtwerte zur Personalbemessung zu ermitteln, die auf alle Staatsoberkassen angewandt werden können.

Zu diesem Zweck führten alle Bediensteten tägliche Arbeitsaufzeichnungen anhand von Tätigkeitskatalogen und Erhebungsvordrucken, die auf die einzelnen Arbeitsbereiche abgestellt waren. Bei der Auswertung des umfangreichen Datenmaterials wurde die rein rechnerisch zur Verfügung stehende Arbeitszeit um verschiedene Faktoren bereinigt und mit dem tatsächlichen Zeitaufwand verglichen. Dabei ergab sich freie Arbeitskapazität in erheblichem Umfang.

Die Ergebnisse der Überprüfung wurden mit dem Staatsministerium der Finanzen abgestimmt, das selbst eine Untersuchung der Personalsituation an den Staatsoberkassen geplant, aber nach Ankündigung der Prüfung durch den ORH unterlassen hatte. Dabei wurden einvernehmlich differenzierte und für alle Staatsoberkassen anwendbare Richtwerte festgelegt, die im Ergebnis dazu führen, daß die für die untersuchten Bereiche insgesamt vorgehaltenen 539 Stellen um 129 (rd. 24 v.H.) auf 410 Stellen abgebaut werden können. Da zum Zeitpunkt der Untersuchung von den 539 Stellen 497 besetzt waren, ergibt sich die Notwendigkeit, das tatsächlich vorhandene Personal um 87 Kräfte zu vermindern. Das Staatsministerium hat erklärt, es werde sich bemühen, diesen Personalabbau im Rahmen der Gegebenheiten möglichst rasch zu vollziehen.

Bei alledem darf aber nicht übersehen werden, daß der Stellenzuwachs der vergangenen Jahre in erster Linie eine Folge der Ausweitung der Staatstätigkeit war. Eine tiefgreifende Entlastung auf dem Stellensektor kann deshalb auch nur von einer Verringerung der öffentlichen Aufgaben erwartet werden. Bei einer kritischen Würdigung der staatlichen Aufgaben wird insbesondere zu fragen sein, inwieweit Verbesserungen bei den Leistungen der öffentlichen Hand mit der Verpflichtung des Staates, sein Finanzwesen gesund zu erhalten, in Einklang zu bringen sind.

16 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Bei der mitschreitenden und nachherigen Prüfung der Personalausgaben haben sich aus verschiedenen Ursachen Fehlzahlungen von insgesamt 9,26 Mio DM ergeben. Einige Fehlergruppen sind gesondert aufgeführt.

Die Personalausgaben des Staates, nämlich die

- Dienstbezüge der Beamten und Richter,
- Bezüge der Versorgungsempfänger,
- Angestelltenvergütungen und
- Arbeiterlöhne

werden ausschließlich im ADV-Verfahren abgerechnet. Lineare Anpassungen werden automatisch vollzogen. Einzelne Kassenanordnungen sind nur dann erforderlich, wenn laufende Zahlungen aufgenommen oder eingestellt werden sollen, wenn sich die Grundlagen laufender Zahlungen ändern oder wenn nicht zu den laufenden Bezügen gehörende Leistungen zu zahlen sind. Alle in diesem Zusammenhang ergehenden Kassenanordnungen werden vor der weiteren Verarbeitung den zuständigen Rechnungsprüfungsämtern zur mitschreitenden Prüfung zugeleitet. Die zu prüfenden Fälle werden weitgehend gezielt nach Art der Zahlung, Fehlerhäufung bei bestimmten Vorgaben oder einzelnen Anordnungsstellen ausgewählt. Einmalige Zahlungen werden nur in verhältnismäßig geringem Umfang geprüft.

Von den im Jahr 1982 insgesamt zur Prüfung vorgelegten rd. 1 009 000 Kassenanordnungen (Vorjahr rd. 1 046 000) wurden knapp 50 v.H. geprüft. Dabei wurden in rd. 9 800 Fällen, d.s. 0,97 v.H. (Vorjahr 0,93 v.H.) aller Kassenanordnungen, Mängel festgestellt.

Da sich die mitschreitende Prüfung der Personalausgaben mangels weiterer Unterlagen in der Regel auf die Schlüssigkeit der Kassenanordnungen beschränken muß, werden in gewissem Umfang vom ORH und den Rechnungsprüfungsämtern auch nachträgliche Prüfungen anhand der Personalakten bei den Anordnungsstellen bzw. der Buchhalterakten bei den Abrechnungsstellen durchgeführt. Diese Prüfungen werden aufgrund einer Vorprüfung der zahlungsrelevanten Merkmale aller Zahlfälle eines bestimmten Bereichs ebenfalls stichprobenweise vorgenommen.

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten und bei der nachträglichen Prüfung festgestellten Fehlzahlungen belaufen sich auf zusammen 9,26 Mio DM (Vorjahr 9,8 Mio DM). Von diesem Betrag entfallen auf

- Überzahlungen bzw. auf von anderen Dienstherren zuwenig erhobene oder an diese zuviel geleistete Versorgungslastenanteile	6,71 Mio DM,
- Minderzahlungen, d.h. im wesentlichen Fehler zu Lasten der Zahlungsempfänger	2,55 Mio DM.

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Mitschreitende Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	1 934 000	1 099 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 141 000	485 000
- der Versorgungsbezüge	495 000	379 000
- der Versorgungslastenanteile	180 000	50 000

	Über- zahlungen DM	Minder- zahlungen DM
Nachträgliche Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	455 000	184 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	715 000	66 000
- der Versorgungsbezüge	76 000	125 000
- der Versorgungslastenanteile	587 000	148 000
- der sonstigen Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenver- gütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen)	127 000	14 000

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten Überzahlungen stellen echte Einsparungen dar. Im übrigen hätten die bei der Prüfung verhinderten oder festgestellten Überzahlungen sowie die Minderzahlungen in beträchtlichem Umfang auch in den folgenden Jahren zu Fehlzahlungen geführt.

Soweit Versorgungslastenanteile nicht angefordert oder zu Unrecht geleistet wurden, konnten sie zum größten Teil nachträglich vereinnahmt werden. Die Feststellungen im Zusammenhang mit den Versorgungslastenanteilen werden auch künftig jährlich zu erheblichen Auswirkungen zugunsten der Staatskasse führen.

Die oben erwähnten Fehlzahlungen von 9,26 Mio DM haben vielfältige Ursachen. Hierzu einige Beispiele:

- Die Bezüge im öffentlichen Dienst enthalten bekanntlich bestimmte Bestandteile, die vom Familienstand abhängen. Dies gilt etwa für Ehegatten- und Kinderanteile im Ortszuschlag bei Beamten und Angestellten sowie für den Sozialzuschlag bei Arbeitern. Der Vollzug der hierfür maßgeblichen Bestimmungen, die zum Teil mit dem Bundeskindergeldrecht gekoppelt sind, bereitet den Anordnungsdienststellen immer wieder Schwierigkeiten, die weitgehend im Bereich der Tatsachenfeststellung liegen. Dies gilt auch für den Vollzug des Bundeskindergeldgesetzes selbst, zu dem umfangreiche Verwaltungsvorschriften ergangen sind. Beim Vollzug der genannten Vorschriften wurden Überzahlungen von 916 000 DM bzw. Minderzahlungen von 540 000 DM festgestellt oder verhindert.
- In zahlreichen Fällen wurde das für die Bemessung des Grundgehaltes maßgebende Besoldungsdienstalter von den Anordnungsdienststellen erstmals festgesetzt oder geändert. 465 dieser Festsetzungen entsprachen nicht den Vorschriften der §§ 28 bis 31 und 38 Bundesbesoldungsgesetz. Die Mängel beruhten in der Mehrzahl nicht auf unzutreffender Rechtsanwendung, sondern auf Rechen- bzw. Übertragungsfehlern. Die falschen Festsetzungen hätten zu Überzahlungen von 116 000 DM bzw. zu Minderzahlungen von 80 000 DM geführt.

- Rechtsänderungen und die damit in Zusammenhang stehenden Änderungen des ADV-Eingabeverfahrens werden von den Anordnungsdienststellen vielfach erst aufgrund entsprechender Beanstandungen der mitschreitenden Prüfung beachtet. So wurde z.B. durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 die Anlage VIII des Bundesbesoldungsgesetzes dahin geändert, daß alle nach dem 31. Dezember eingestellten Anwärter niedrigere Anwärterbezüge erhalten. Zur zutreffenden Berechnung der Bezüge war für die nach diesem Zeitpunkt eingestellten Anwärter in den Kassenanordnungen dem Besoldungsgruppenschlüssel ein Unterscheidungsbuchstabe anzufügen. In 147 Fällen wurde dieser Unterscheidungsbuchstabe nicht, in 12 Fällen zu Unrecht angefügt. Der Vollzug der Kassenanordnungen hätte Überzahlungen von 350 000 DM und Minderzahlungen von 18 000 DM zur Folge gehabt. Das System der mitschreitenden Prüfung hat dazu geführt, daß diese Fehler frühzeitig aufgedeckt wurden. Gleichzeitig hat es erhebliche Überzahlungen in weiteren Fällen verhindert.

17 Mehrarbeit und Überstunden

Die Verwaltungen ordnen immer wieder Mehrarbeit und Überstunden in einem Umfang an, der über das notwendige Maß hinausgeht.

Bei einigen Universitätskliniken wurde der ärztliche Bereitschaftsdienst für seine gesamte Dauer als Volldienst behandelt, obwohl der Arbeitsanfall dies nur für einzelne Zeitabschnitte gerechtfertigt hätte; in einer Klinik wurden Überstunden über Jahre hinweg finanziell abgegolten, obwohl dafür bereits Freizeitausgleich gewährt worden war.

In anderen Bereichen wurden einmal festgesetzte Überstunden- oder Mehrarbeitspauschalen oft für längere Zeiträume unverändert fortgewährt, ohne daß die Voraussetzungen dafür neu geprüft worden wären.

17.1 Überstunden und Bereitschaftsdienst der Ärzte bei den Universitätskliniken

Bei den Universitätskliniken ist in der Regel ein „Bereitschaftsdienst“ eingerichtet, der die außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit liegenden Zeiträume umfaßt (im Normalfall von 16.00 Uhr bis 7.30 Uhr des folgenden Tages; an Samstagen, Sonn- und Feiertagen von 0.00 Uhr bis 24.00 Uhr). Nach den tariflichen Vorschriften (die insoweit auch für Beamte gelten) ist der Bereitschaftsdienst je nach Arbeitsanfall und Anzahl der Dienste anteilig als Arbeitszeit zu werten. Der Arbeitgeber darf Bereitschaftsdienst nur dann anordnen, wenn zu erwarten ist, daß zwar Arbeit anfällt, erfahrungsgemäß aber die Zeit ohne Arbeitsleistungen überwiegt. Ist dagegen nach der Erfahrung ein überwiegender Arbeitsanfall zu erwarten, so ist regulärer Dienst anzuordnen. Ohne zu differenzieren, ordnen jedoch viele Kliniken für die gesamte „Bereitschaftszeit“ Volldienst (= Überstunden) an.

Der ORH hat bereits 1977 stichprobenweise die Arbeitsaufschreibungen verschiedener Kliniken geprüft, bei denen rund um die Uhr Volldienst angeordnet war. Er ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß innerhalb des Bereitschaftsdienstes regelmäßig auch Zeitabschnitte mit mehr oder weniger langen Ruhepausen liegen, die ebenfalls als Volldienst angesehen und deshalb mit Überstundenvergütung, ggf. zuzüglich sonstiger Zeitzuschläge (z.B. Sonntags- oder Nacharbeit), abgegolten wurden. Der ORH hat darauf hingewiesen, daß die Bereitschaftszeit nicht als unteilbare Einheit angesehen werden dürfe, sondern abschnittsweise darauf zu untersuchen sei, ob die Arbeitsleistung überwiegt. Anhand einiger Beispiele wurde

nachgewiesen, daß die betroffenen Ärzte häufig ab 1.00 Uhr früh (in manchen Fällen bereits ab 22.00 Uhr) so wenig in Anspruch genommen werden, daß die Anordnung von Volldienst ab diesem Zeitpunkt nicht mehr gerechtfertigt ist.

Dieser Forderung kamen - jedenfalls in Teilbereichen - nur die nordbayerischen Universitätskliniken nach, während die Münchner Universitätskliniken die vorgeschlagene Aufteilung ablehnten. Auf einen erneuten Vorstoß des ORH wies das Staatsministerium für Unterricht und Kultus die Münchner Kliniken an, über einen Zeitraum von zwei Monaten erneut Aufzeichnungen zu führen und nach den vom ORH aufgestellten Kriterien auszuwerten. Dabei kamen die beiden Universitäten zu dem Ergebnis, daß nahezu in allen Kliniken, in denen schon bisher durchgehend Volldienst abgerechnet worden war, auch nach den neuerlichen Erhebungen während der gesamten Einsatzzeit überwiegend Arbeit anfalle und somit eine Aufteilung entsprechend dem Vorschlag des ORH nicht in Betracht käme.

Angesichts der unterschiedlichen Handhabung der einzelnen Universitäten bestanden weiterhin Zweifel an der zutreffenden Auswertung durch die Universitäten. Der ORH überprüfte daraufhin 1982 nochmals die Originalaufzeichnungen mehrerer Kliniken und kam zu dem Schluß, daß bei allen überprüften Kliniken bei einer sachgerechten, den Vorschriften entsprechenden Berechnung eine Aufteilung in Volldienst und Bereitschaftsdienst möglich ist. Allein bei den sechs untersuchten Teilkliniken hätte eine solche Aufteilung jährliche Einsparungen von ca. 350 000 DM (Berechnung auf der Grundlage des BAT) zur Folge.

Aufgrund der Feststellungen des ORH hat das Staatsministerium für Unterricht und Kultus inzwischen die Universität München sowie die Technische Universität München gebeten,

- bei den Kliniken, die Gegenstand der Untersuchung des ORH waren, die tarif- oder besoldungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen sowie
- die Aufzeichnungen der übrigen Kliniken in eigener Zuständigkeit auszuwerten und über das Ergebnis der Auswertungen und die getroffenen Maßnahmen zu berichten.

Die Berichte der Universitäten stehen noch aus.

Allein die Zeitdauer des Prüfungsschriftwechsels (die erste Prüfungsbemerkung in dieser Angelegenheit liegt schon 6 Jahre zurück) zeigt, welche Widerstände bestehen, wenn es darum geht, überhöhte Leistungen auf das zulässige Maß zurückzuführen. Die Verwaltung, die voll auf die Mithilfe der Betroffenen angewiesen ist, hat ihre Möglichkeiten, an der Sachaufklärung mitzuwirken und die notwendigen Folgerungen zu ziehen, nicht mit letztem Nachdruck verfolgt. Es erscheint geboten, das Kostenbewußtsein der Verwaltung auch insoweit zu schärfen.

17.2 Doppelabgeltung von Überstunden

Überstunden sind nach den Tarifverträgen grundsätzlich durch entsprechende Arbeitsbefreiung auszugleichen. Ist dies aus dienstlichen Gründen nicht möglich, so ist Überstundenvergütung zu bezahlen. Bei Prüfung der Abrechnungen einer Universitätsklinik wurde festgestellt, daß in einem Teilbereich mit etwa acht Angestellten Überstunden in erheblichem Umfang sowohl durch entsprechende Arbeitsbefreiung als auch durch Überstundenvergütung ausgeglichen wurden. Zu dieser doppelten Abgeltung kam es, weil die im geprüften Bereich tätigen medizinisch-technischen An-

gestellten den tatsächlich gewährten Freizeitausgleich in den monatlichen Abrechnungen nur zum Teil angegeben haben. Nach den eingesehenen Unterlagen ist davon auszugehen, daß schon seit Jahren so verfahren wurde. Allein für das Jahr 1982 errechnete der ORH unberechtigte Zahlungen in Höhe von ca. 16 000 DM.

Die Klinik bestätigte grundsätzlich die Feststellungen des ORH. Lediglich über die genaue Anzahl der doppelt abgegoltenen Überstunden bestehen noch Differenzen. Die Verwaltung des Klinikums räumte ein, im geprüften Bereich sei „seit Jahren die Regelung praktiziert worden, daß bei Wochenenddienst der vorangehende Freitagnachmittag und der nachfolgende Montag freigenommen werden kann, soweit es der Dienstbetrieb zuläßt.“ In der Abrechnung erschien dieser Freizeitausgleich jedoch nicht.

Nach einer Mitteilung der Verwaltung wurde dieses Verfahren ohne Wissen der Personalstelle praktiziert. Dies soll nicht bezweifelt werden. Umgekehrt ist aber auch nicht zu bestreiten, daß der Verwaltung des Klinikums bzw. der Universität mindestens seit 1978 Hinweise auf Unregelmäßigkeiten bei den Überstundenabrechnungen in der betreffenden Abteilung vorlagen, denen offenbar nicht entschlossen genug nachgegangen wurde.

Nach dem Ergebnis des mit der geprüften Stelle geführten Schriftwechsels kann den Bediensteten keine Betrugsabsicht unterstellt werden, da sie mangels näherer Kenntnis der tariflichen Bestimmungen der Meinung waren, der Freizeitausgleich für den Wochenenddienst stünde ohne Anrechnung auf die Überstunden zu.

Die Klinik hat für die Zukunft ein tarifgerechtes Verfahren zugesichert; die im Jahr 1982 zu Unrecht gewährten Vergütungen wurden durch Verrechnung mit Überstunden ausgeglichen.

17.3 Pauschale Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden

Nach den Tarifverträgen können aus Vereinfachungsgründen Überstundenvergütungen pauschal gewährt werden, wenn ständig Überstunden anfallen. Bei der Prüfung der Personalausgaben wird insbesondere auf Pauschalen geachtet, die ungewöhnlich hoch sind oder seit Jahren unverändert gewährt werden. Dabei stellt sich immer wieder heraus, daß sich die Verhältnisse seit der erstmaligen Festsetzung der Pauschale grundlegend geändert haben und die Pauschale mittlerweile in der festgesetzten Höhe oder gar zur Gänze ungerechtfertigt ist. Verschiedentlich entsteht auch der Eindruck, daß die Mehrarbeits- oder Überstunden nur zur Einkommensaufbesserung zugestanden werden. Überstundenpauschalen dürfen aber nur auf einer gesicherten Grundlage (z.B. aufgrund von Aufschreibungen über einen genügend langen Zeitraum) festgesetzt werden; sie sind im weiteren Verlauf in regelmäßigen Abständen dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen.

Folgende Beispiele stehen stellvertretend für eine Vielzahl gleichgelagerter Prüfungsfeststellungen, die für sich genommen zwar finanziell nicht ins Gewicht fallen, aber doch zeigen, daß die Verwaltungen bei der pauschalen Anordnung von Überstunden oft zu großzügig verfahren:

- Ein Straßenbauamt verlängerte die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 14 Arbeitern, die als Unimogfahrer eingesetzt sind, um 2,5 Stunden. Es begründete die Verlängerung mit dem Betanken und Bereitstellen der Fahrzeuge. Demgegenüber vertrat das Rechnungsprüfungsamt die Ansicht, diese Tätigkeiten könnten ohne Beeinträchtigung der Dienstaufgaben auch während der üblichen regelmäßigen Arbeitszeit verrichtet wer-

den. Nach längerem Schriftwechsel widerrief die Verwaltung die Arbeitszeitverlängerung. Die jährliche Einsparung beträgt 30 000 DM.

- Ein Landesamt gewährte seit längerer Zeit sieben Arbeitern Pauschalen für jeweils zehn Überstunden im Monat. Nachdem das Rechnungsprüfungsamt gebeten hatte, diese Regelung zu überprüfen, kam die Verwaltung zu dem Ergebnis, daß die anfallenden Überstunden auch durch Arbeitsbefreiung ausgeglichen werden können. Dadurch werden pro Jahr 13 000 DM eingespart.
- Ein Arbeiter (Hausmeister, Amtsbote, Lichtpauser) eines Landbauamts erhielt ursprünglich (1961) eine Mehrarbeitsvergütung für 37,5 Stunden/Monat. Bis 1966 stieg die Mehrarbeitszeit auf 87 Stunden/Monat, obwohl inzwischen die Koksheizung durch eine neue ölbefeuerte Heizungsanlage ersetzt worden war. Auf die Anregung des Rechnungsprüfungsamtes, das auf 150 v.H. der Normalarbeitszeit angehobene Stundenmaß zu überprüfen, reduzierte die Verwaltung die Mehrarbeitszeit auf 70 Stunden/Monat. Eine weitere Absenkung wäre - so die Verwaltung - dem reibungslosen Ablauf des Dienstbetriebs und der Sicherheit des Amtes zuwidergelaufen.

Im weiteren Verlauf des Prüfungsschriftwechsels erkrankte der Arbeiter. Da seine Genesung nicht abzusehen war, stellte das Amt eine Ersatzkraft ein. Aufgrund der Prüfungserinnerungen hat das Amt den internen Geschäftsablauf überprüft und die Geschäfte dergestalt neu verteilt, daß für die Ersatzkraft eine Arbeitszeit von nur noch 50 Stunden/Woche (= 43,5 Mehrarbeitsstunden/Monat) vereinbart werden konnte. Die Einsparung beläuft sich auf 8 000 DM jährlich.

18 Automatisierte Datenverarbeitung

Vertrags- und Preisgestaltung für die in der staatlichen Verwaltung eingesetzten ADV-Anlagen und -Geräte

Ausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM jährlich könnten eingespart werden, wenn bei der Beschaffung von ADV-Anlagen und -Geräten die jeweils günstigste Beschaffungsart gewählt würde. Diese Einsparungsmöglichkeiten wurden bisher zu wenig genutzt.

18.1 Anfang 1983 hat der ORH im Anschluß an die Querschnittsuntersuchung über die Vertrags- und Preisgestaltung für die in der staatlichen Verwaltung 1977 eingesetzten ADV-Anlagen und -Geräte (vgl. ORH-Bericht 1976 TNrn. 29 bis 31) untersucht, ob die Verwaltung die jeweils günstigste Beschaffungsart gewählt hat. Dabei hat sich ergeben, daß der Anteil der beim Hersteller gemieteten und der gekauften ADV-Anlagen zurückgegangen ist und daß inzwischen mehr als ein Drittel aller ADV-Anlagen (39 v.H.) bei Leasingfirmen gemietet sind. Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus der Zahlenübersicht 1.

Zahlenübersicht 1

Geschäftsbereich	Untersuchter Jahresmietwert ¹⁾ in TDM		Anteil in v.H.					
			Miete vom Hersteller		Miete von Leasingfirmen		Kauf	
	1977	1982	1977	1982	1977	1982	1977	1982
Staatsministerium des Innern	7 270	8 651	71	6	23	91	6	3
Staatsministerium der Finanzen	10 560	15 481	82	91	-	-	18	9
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	6 100	4 510	48	5	52	88	-	7
sonstige	6 615	3 896	64	59	5	28	31	13
insgesamt	30 545	32 538	69	54	17	39	14	7

1) Als Jahresmietwert wurden angesetzt bei

- Miete vom Hersteller die Mietkosten einschließlich Wartung,
- Miete von Leasingfirmen die Mietkosten und die Wartungskosten,
- gekauften Geräten ein Viertel des Kaufpreises (Wartungskosten eingerechnet).

18.2 In besonders starkem Maß ist das Staatsministerium des Innern von der Herstellermiete auf die Miete bei Leasingfirmen übergegangen (Leasinganteil 1977: 23 v.H., 1982: 91 v.H.). Das folgende Beispiel zeigt, wieviel hierdurch im Einzelfall gegenüber der Herstellermiete eingespart wird:

Beim Rechenzentrum des Landeskriminalamtes (LKA) sind seit Mitte Juli 1979 zwei ADV-Anlagen eingesetzt. Die Verwaltung hat diese Anlagen in den ersten 28 Monaten beim Hersteller gemietet, dann von einer Leasingfirma unter Ausnutzung der Kaufoption zum Restkaufwert erwerben lassen und anschließend für weitere 54 Monate bei der Leasingfirma gemietet.

Der reine Mietpreis (ohne Wartung) betrug für die beiden Zentraleinheiten beim Hersteller monatlich jeweils 62 000 DM; er ermäßigte sich durch die Miete bei der Leasingfirma um mehr als die Hälfte auf jeweils 30 000 DM. In gleicher Weise ermäßigte sich beispielsweise der monatliche Mietpreis für eine Magnetplattensteuerung von 4094 DM auf 1843 DM, für eine Magnetplatteneinheit von 2500 DM auf 1178 DM. Der monatliche Mietpreis für die gesamte ADV-Anlage verringerte sich von 260 000 DM auf

115 000 DM. Für die gesamte Mietdauer von rd. 7 Jahren summiert sich die so erzielte Einsparung auf insgesamt etwa 7,5 Mio DM.

Auch die übrigen ADV-Anlagen in den Rechenzentren des LKA, der Polizeipräsidien und des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bei Leasingfirmen gemietet. Die Einsparungen gegenüber der Herstellermiete bewegen sich dabei zwischen 15 und 25 v.H.; das ergibt eine weitere jährliche Einsparung gegenüber der Herstellermiete von mindestens 1 Mio DM.

Ähnlich liegen die Verhältnisse im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in dem der Leasinganteil etwa 88 v.H. (1983 nach Mitteilung des Staatsministeriums 100 v.H.) betrug. Hier werden gegenüber der Herstellermiete seit Jahren jährlich knapp 1 Mio DM eingespart.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen, in dem etwa die Hälfte der staatlichen ADV-Ausgaben anfällt, waren die ADV-Anlagen im Jahr 1982 fast ausschließlich (91 v.H.) beim Hersteller gemietet und nur wenige periphere Geräte in Form des Restkaufs erworben worden. Die Beschaffung von ADV-Anlagen in der Form der Miete bei Leasingfirmen ist bei keinem der vier Rechenzentren (Zentralfinanzämter München und Nürnberg, Landesbesoldungsstelle München, Staatliche Lotterieverwaltung) gewählt worden.

Wie sich das Festhalten an der Miete beim Hersteller kostenmäßig auswirkt, zeigen folgende Beispiele:

- 18.2.1** Für das Rechenzentrum beim Zentralfinanzamt München wurde im Oktober 1979 - etwa zur selben Zeit wie beim LKA - eine Zentraleinheit desselben Typs im Wege eines 4-Jahres-Mietvertrages beschafft. Wäre statt dessen ein Mietvertrag mit einer Laufzeit von 54 Monaten mit einer Leasingfirma zu Bedingungen wie beim LKA abgeschlossen worden, so hätte sich der Mietpreis von Anfang an um rd. 25 v.H. verringern lassen; mithin hätten allein bei der Zentraleinheit monatlich 18 000 DM eingespart werden können, was bei einem 54monatigen Nutzungszeitraum eine Minderausgabe von 1 Mio DM ergeben hätte. Ähnliches gilt für eine im Dezember 1980 für das Zentralfinanzamt Nürnberg angemietete Anlage desselben Typs.
- 18.2.2** Eine Einsparung bis zu 1,3 Mio DM wäre möglich gewesen, wenn die im Februar 1980 für die Landesbesoldungsstelle mit einem 5-Jahres-Mietvertrag beim Hersteller beschaffte Anlage, die ab März 1981 beim Zentralfinanzamt Nürnberg eingesetzt wurde, bei einer Leasingfirma gemietet worden wäre.
- 18.2.3** In den Rechenzentren der Zentralfinanzämter München und Nürnberg sind seit 1981 insgesamt 52 Magnetplatteneinheiten mit 14 Magnetplattensteuereinheiten und Zusatzeinrichtungen in Betrieb. Für diese Geräte wurden 3-Jahres-Mietverträge abgeschlossen. Die Jahresmiete beläuft sich (ohne Wartungskosten) auf 2,7 Mio DM. Wären die Geräte, die nach den Planungen aus dem Jahr 1980 bis Mitte 1985 genutzt werden sollten, bei der Leasingfirma, bei der auch das LKA Magnetplattengeräte desselben Typs gemietet hat, im Wege eines 54-Monats-Vertrages gemietet worden, so wären nur Ausgaben in Höhe von 1,7 Mio DM jährlich angefallen.

18.2.4 Bei den gleichen Rechenzentren wurden 1980 in einem 3-Jahres-Mietvertrag insgesamt 32 Magnetbandeinheiten mit 7 Magnetbandsteuerungen und einigen kleineren Zusatzgeräten für monatlich knapp 100 000 DM gemietet; sie sollten schon nach den Planungen aus dem Jahr 1980 bis Mitte 1986 genutzt werden. Bei Abschluß eines Mietvertrages über 54 Monate mit einer Leasingfirma hätten gegenüber der Herstellermiete 200 000 DM jährlich eingespart werden können. Ende 1982 wurde die Hälfte der Geräte im Wege des Restkaufs erworben. Ein Teil der Einsparungen, die durch die Wahl einer günstigeren Beschaffungsform möglich gewesen wären, ist damit für die restliche Nutzungszeit bereits verwirklicht.

18.3 Über die Einsparungen durch den Übergang von der Herstellermiete auf die Miete bei Leasingfirmen hinaus wären in allen Geschäftsbereichen weitere erhebliche Einsparungen möglich gewesen, wenn die ADV-Anlagen möglichst frühzeitig gekauft worden wären. Vergleicht man etwa Miete beim Hersteller, Miete bei einer Leasingfirma und Kauf der im Jahr 1979 beim LKA und beim Zentralfinanzamt München beschafften Zentraleinheiten, so ergibt sich beispielsweise, daß bei einer rein ausgabenmäßigen Betrachtung der Kauf bereits nach rd. drei Jahren günstiger ist als die Miete beim Hersteller; setzt man jeweils Zinsen in Höhe von 8 v.H. an, so ergibt der Kostenvergleich, daß der Kauf bei einer Nutzungsdauer von rd. 3 1/4 Jahren günstiger ist als die Miete beim Hersteller. Vergleicht man Kauf und Miete bei Leasingfirmen, so zeigt sich, daß der Amortisationszeitpunkt erst später erreicht wird, daß aber der Kauf vor Erreichen der in den Leasingverträgen derzeit üblicherweise vorgesehenen Nutzungsdauer die Beschaffungsart mit den niedrigsten Ausgaben und den günstigsten Kosten ist.

Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus der Zahlenübersicht 2 und dem Schaubild.

Zahlenübersicht 2

Vergleich der Gesamtausgaben (ohne Verzinsung) und der Gesamtkosten (bei 8 v.H. Zins) bei Kauf, Miete und Leasing

Nutzungs- dauer nach Monaten	Gesamt-Ausgaben (ohne Verzinsung)			Gesamt-Kosten (bei 8 v.H. Zins)		
	Kauf	Miete	Leasing	Kauf	Miete	Leasing
	in TDM					
0	3 030	246	195	3 030	246	195
3		492	390	3 090	496	393
6		738	585	3 152	752	596
9		984	780	3 215	1 013	803
12		1 230	975	3 279	1 280	1 014
15		1 476	1 170	3 345	1 551	1 230
18		1 722	1 365	3 412	1 828	1 449
21		1 968	1 560	3 480	2 111	1 673
24		2 214	1 755	3 550	2 399	1 902
27		2 460	1 950	3 621	2 693	2 135
30		2 706	2 145	3 693	2 993	2 372
33		2 952	2 340	3 767	3 299	2 615
36		3 198	2 535	3 842	3 611	2 862
39		3 444	2 730	3 919	3 929	3 114
42		3 690	2 925	3 998	4 254	3 372
45		3 936	3 120	4 077	4 585	3 634
48		4 182	3 315	4 159	4 922	3 902
51		4 428	3 510	4 242	5 267	4 175
54		4 674	3 705	4 327	5 618	4 453
57		4 920	3 900	4 414	5 977	4 737
60		5 166	4 095	4 502	6 342	5 027

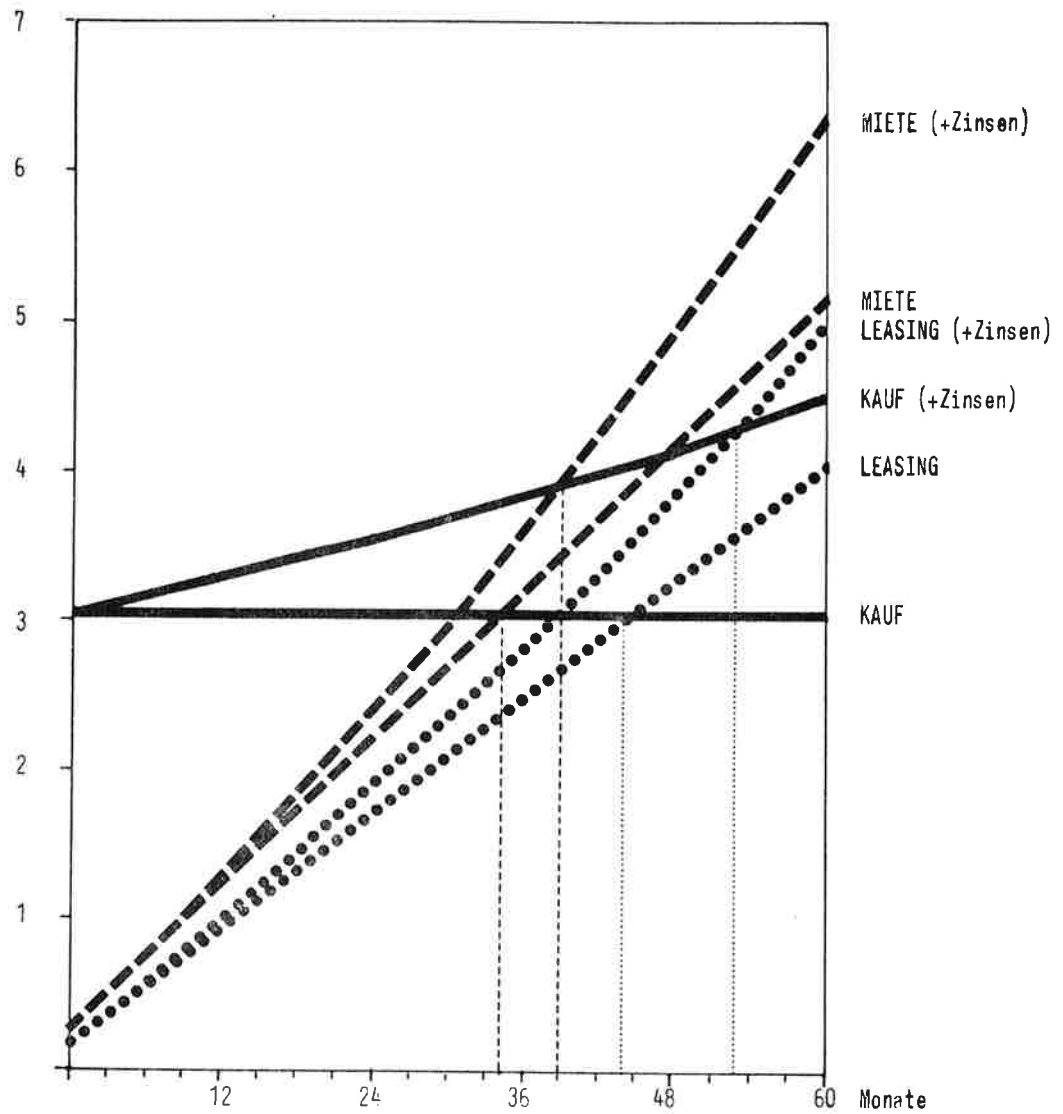
4-Jahres-Mietvertrag
beim Hersteller

54-Monats-Mietvertrag
bei einer Leasingfirma

Schaubild

Vergleich der Gesamtausgaben (ohne Verzinsung) und der Gesamtkosten (bei 8 v.H. Zins) bei Kauf, Miete und Leasing

Mio DM



Wie ungünstig in Einzelfällen insbesondere die Herstellermiete gegenüber dem frühzeitigen Anlagenkauf sein kann, zeigt das folgende Beispiel:

In den Jahren 1981 und 1982 wurde bei einer Zentraleinheit (vgl. TNr. 18.2.1) der Hauptspeicher erweitert. Die ersten beiden Erweiterungseinheiten wurden Mitte 1981 beschafft. Die monatliche Miete (ohne Wartung) für eine Einheit betrug 5000 DM, der Kaufpreis hätte 85 000 DM betragen und damit nur etwa 17 Monatsmieten entsprochen. Trotzdem wurde ein Mietvertrag über vier Jahre abgeschlossen, der in diesem Zeitraum zu Mehrausgaben gegenüber dem Kauf von über 300 000 DM geführt hätte. Im Jahr darauf wurden zum Januar, April und Oktober 1982 drei weitere Einheiten angemietet. Der Kaufpreis dafür war inzwischen entsprechend dem allgemeinen Markttrend um 20 v.H. auf weniger als 70 000 DM je Einheit gesunken, während die Miete auf fast 6000 DM monatlich gestiegen war. Trotzdem wurden erneut langfristige Mietverträge (drei Jahre) abgeschlossen, so daß während der Vertragsdauer insgesamt 615 000 DM hätten bezahlt werden müssen, was mehr als dem Dreifachen des Kaufpreises von rd. 200 000 DM entsprochen hätte.

Insgesamt wären somit allein bei den Hauptspeichererweiterungen für die vertraglich vereinbarte Nutzungsdauer Mehrausgaben in Höhe von rd. 700 000 DM angefallen.

Aufgrund des Prüfungsschriftwechsels hat die Verwaltung zum 1. September 1983 alle fünf Hauptspeichererweiterungen zum Gesamtkaufpreis von 27 000 DM, d.h. um weniger als eine Monatsmiete gekauft. Dadurch konnten die Mehrausgaben auf 250 000 DM vermindert werden.

18.4 Das Staatsministerium der Finanzen ist mit dem ORH der Auffassung, daß Miete bei Leasingfirmen und frühzeitiger Anlagenkauf nur dann wirtschaftlich sind, wenn die Anlagen über den jeweiligen Amortisationszeitraum hinaus genutzt werden können; im einzelnen hat es jedoch folgendes vorgebracht:

- In allen vom ORH beispielhaft aufgegriffenen Fällen sei im Zeitpunkt der Beschaffungsentscheidungen nicht absehbar gewesen, daß die Geräte über den Amortisationszeitraum hinaus hätten genutzt werden können. Insbesondere habe wegen der „schnellen Entwicklung auf dem ADV-Sektor“, der anstehenden Entscheidung über ein neues Betriebssystem, der Umstellung der Finanzämter auf das integrierte automatisierte Besteuerungsverfahren und der notwendigen Ablösung des bisherigen Erfassungssystems große Planungsunsicherheit bestanden.
- Aus dem Abschluß von Mehrjahresmietverträgen könne nicht geschlossen werden, daß eine der Vertragsdauer entsprechende Nutzung der gemieteten Geräte tatsächlich beabsichtigt gewesen sei; vielmehr sollten dadurch nur die niedrigeren Mieten erreicht werden, die üblicherweise bei Mehrjahresmietverträgen eingeräumt werden. Es sei nicht zu befürchten gewesen, daß die für eine vorzeitige Vertragskündigung im Mietvertrag vereinbarten Mietnachzahlungen hätten geleistet werden müssen, weil der Vermieter in solchen Fällen im Kulanzwege auf die „Nachentrichtung des Unterschiedsbetrags zur kurzfristigen Miete“ verzichte.

Dazu ist folgendes zu bemerken:

- Die Verwaltung selbst ging in den meisten Fällen bei der Beschaffung von einer langfristigen Nutzung aus. Dies geht insbesondere aus den Unterlagen zum Haushaltsvoranschlag für die Haushaltsjahre 1981/1982 hervor, in denen beispielsweise für die Magnetplatteneinheiten (TNr. 18.2.3) ein Nutzungszeitraum bis Mitte 1985 und für die Magnetbandeinheiten

(TNr. 18.2.4) ein Nutzungszeitraum bis Mitte 1986 angegeben war. Diese schon damals für sinnvoll gehaltene langfristige Nutzung war wohl auch der Grund dafür, daß eine Oberfinanzdirektion 1980 im Rahmen der Haushaltsaufstellung den Kauf dieser Geräte, die auch heute noch keineswegs veraltet sind und aus betrieblichen Gründen nicht durch neue Geräte ersetzt werden müssen, als die wirtschaftlichere Beschaffungsart vorgeschlagen hat. Die seit 1981 anstehende Umstellung auf ein neues Betriebssystem stand der von der Verwaltung geplanten und in den Mietverträgen berücksichtigten langfristigen Nutzung der meisten Geräte nicht im Wege. Die Verwaltung ging selbst - und wie die Entwicklung gezeigt hat, zu Recht - davon aus, daß die Umstellung mindestens drei Jahre beanspruchen würde. Es war somit auch absehbar, daß der Wechsel im Betriebssystem eine entsprechende Änderung der Anlagenausstattung erst nach dem Amortisationszeitraum erforderlich machen würde. Ebensovienig stand die seit 1975 laufende Umstellung der Finanzämter auf das integrierte automatisierte Besteuerungsverfahren einer Nutzung über den Amortisationszeitraum hinaus entgegen, weil der Ablauf der Umstellung genau festgelegt war und die ADV-Kapazität bei jeder Beschaffungsart den wachsenden Anforderungen angepaßt werden konnte, wie beispielsweise die oben geschilderte Erweiterung des Hauptspeichers beim Zentralfinanzamt Nürnberg zeigt. Die Ablösung des bisherigen durch ein neues Datenerfassungssystem hat keinen Einfluß auf die Ausstattung der zentralen Rechenzentren mit Großrechnern, zumal zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt war, von der zentralen auf eine mehr dezentrale Verarbeitung überzugehen.

- Auch dem Einwand des Staatsministeriums, aus dem tatsächlichen, den Planungen entsprechenden Abschluß von Mehrjahresmietverträgen könne nicht auf eine beabsichtigte, entsprechend lange Nutzung geschlossen werden, vermag der ORH nicht zu folgen. Die Verwaltung hat nämlich in den Fällen, in denen eine kurzfristige Nutzung von Anfang an geplant war, sehr wohl entsprechende kurzfristige Verträge (Laufzeit ein Jahr) abgeschlossen. Der Hersteller hat im übrigen die Verwaltung aus einer längerfristigen Bindung ohne Nachrichtung des Differenzbetrages zwischen der Langzeitmiete und der Kurzzeitmiete allenfalls dann im Kulanzweg entlassen, wenn die Änderung in der Geräteausstattung bei der konkreten Geräteart jeweils zu einem höheren Mietvolumen geführt hat.

18.5 Bei einer Gesamtbetrachtung fällt auf, daß im staatlichen Bereich im Gegensatz zum Trend in der freien Wirtschaft der Anteil an gekauften Geräten von insgesamt 14 v.H. im Jahr 1977 auf nur noch 7 v.H. im Jahr 1982 zurückgegangen ist. Der ORH führt dies nicht zuletzt darauf zurück, daß bei der Miete die Haushaltsansätze in aller Regel ohne besondere Begründung fortgeschrieben werden und dadurch auch ein Anlagenwechsel eher möglich ist, während der Kauf einen verhältnismäßig hohen einmaligen Ansatz erfordert und dadurch einem besonderen Begründungszwang unterliegt. Gekauft wurden ADV-Geräte deshalb fast nur noch dann, wenn sonst Mittel, die für die Miete bereitstanden, aber nicht benötigt wurden, am Ende des Haushaltsjahres verfallen wären. In diesen Fällen lagen fast immer Kostenvergleichsrechnungen vor, die zutreffend den Kauf als die günstigste Beschaffungsform auswiesen. Soweit in anderen Fällen überhaupt Kostenvergleichsrechnungen durchgeführt wurden, war der Kauf häufig entweder gar nicht in diese einbezogen oder der angestrebte Nutzungszeitraum war zunächst so kurz angesetzt, daß der Kauf ungünstiger erschien als die anderen Beschaffungsarten.

In neuester Zeit ist allerdings ein gewisser Wandel erkennbar. So hat die Verwaltung für die ADV-Anlagen im Rechenzentrum der Landesbesoldungsstelle entsprechende Kostenvergleichsrechnungen durchgeführt und

die Anlagen im August 1983 in großem Umfang gekauft. Das Staatsministerium der Finanzen hat hierfür sogar überplanmäßig einen Betrag von 1 Mio DM bereitgestellt.

In den Haushaltsvollzugsrichtlinien 1983 hat das Staatsministerium der Finanzen auf Anregung des ORH ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei der Beschaffung von ADV-Anlagen und -Geräten durch eine Kostenvergleichsrechnung die günstigste Beschaffungsart (Miete, Kauf, Leasing) zu ermitteln und bei gegebenem Bedarf eine längerfristige Nutzung der Anlagen und Geräte vorzusehen ist, wenn sich dadurch wesentliche Einsparungen erzielen lassen. Nach diesen Grundsätzen sollte nach Auffassung des ORH nicht nur beim Haushaltsvollzug, sondern auch bei der Haushaltsaufstellung verfahren werden. Mittel für eine kurzzeitige Anmietung von Anlagen und Geräten sollten nur noch dann bereitgestellt werden, wenn hierfür besonders gewichtige Gründe vorliegen.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A

(STAATSMINISTERIUM DES INNERN) - ALLGEMEINE INNERE VERWALTUNG -

19 Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen (Kap. 03 37)

Ein Landesuntersuchungsamt hat insbesondere im Zusammenhang mit der Beschaffung von Einrichtungsgegenständen entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften über 1 Mio DM vorzeitig ausgegeben, um die Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen. Auch sonst waren im Beschaffungswesen beträchtliche Mängel festzustellen.

19.1 Erstausrüstung von Neubauten

Für ein Landesuntersuchungsamt wurden in den Jahren 1977 bis 1981 Neubauten errichtet, die im August bzw. im Dezember 1981 bezugsfertig wurden. Die Erstausrüstung mit beweglicher Einrichtung kostete 5,6 Mio DM. Davon wurden im Jahr 1981 3,9 Mio DM, im Jahr 1982 1,1 Mio DM ausgegeben. Auf die Monate Dezember 1981 bzw. Dezember 1982 entfielen 2,9 Mio DM bzw. 0,7 Mio DM, das sind 75 v.H. bzw. 66 v.H. des dafür bereitgestellten Jahresausgabevolumens.

Der ORH hat festgestellt, daß Rechnungen über nahezu 1 Mio DM (1981: 520 000 DM, 1982: 440 000 DM) bezahlt wurden, obwohl die Einrichtungsgegenstände erst später, teilweise erst sechs Monate nach der Zahlung geliefert wurden. Im Oktober 1983 waren von den Ende 1981 bzw. 1982 beschafften Gegenständen noch Geräte im Wert von 150 000 DM unbenutzt, darunter auch die Einrichtung für eine Sektionshalle, die voraussichtlich erst im Jahr 1984 fertiggestellt wird.

Die Vorleistungen stellen einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar (vgl. dazu TNr. 14.4.1). Angemessene Zinsen oder Preisermäßigungen für die Vorauszahlungen wurden nicht vereinbart; im Gegenteil: gegen Jahresende wurden bei fernmündlichen Bestellungen Preise hingenommen, die wesentlich höher waren als bei vorausgegangenen Ausschreibungen.

Ein Teil der im Jahr 1982 erbrachten Vorleistungen (380 000 DM) war durch Bankbürgschaften abgesichert. Die Vorleistungen nahmen einen solchen Umfang an, daß die Anforderung von Bankbürgschaften formularmäßig abgewickelt wurde.

Weiterhin hat der ORH beanstandet, daß insbesondere gegen Ende des Jahres 1982 der Haushaltsansatz für die Erstausrüstung der Neubauten auch für Lieferungen und Leistungen in Anspruch genommen wurde, die nicht zur Erstausrüstung gehörten, so z.B. für Gerätereparaturen, Hausbewirtschaftung, Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung sowie von Verbrauchsmaterial (darunter 300 000 Pipettenspitzen).

Die Verwaltung hat zunächst darauf hingewiesen, daß der Umzug im Dezember 1981 stattgefunden habe und daß es bei einem Teil der Firmen zu Lieferschwierigkeiten gekommen sei. Ferner seien angekündigte Preiserhöhungen sowie zu befürchtende Skontoverluste für die Vorleistungen

ausschlaggebend gewesen. Auch hätten die Mittel bei einer Übertragung ins neue Haushaltsjahr erst nach zwei bis drei Monaten zur Verfügung gestanden.

Hierzu ist festzustellen, daß die Angebotsbedingungen jeweils die Lieferung zum Festpreis vorsahen. Mit Preiserhöhungen war somit nicht zu rechnen. Im übrigen können Lieferschwierigkeiten von Firmen kein Anlaß für Vorleistungen sein. Auch der Hinweis auf die Bearbeitungszeit bei einem Antrag auf Übertragung der Ausgabemittel kann das Amt nicht entlasten, da ihm für Erstbeschaffungen im Jahr 1982 neben dem Ausgabereinst weitere Mittel zur Verfügung standen.

19.2 Sonstige Vorleistungen

In nachstehend genannten Fällen hat das Landesuntersuchungsamt weitere Vorleistungen bewirkt:

- a) Für die im Januar und Februar 1983 fälligen Abschlagszahlungen für Strom, Gas und Fernwärme wurden im Dezember 1982 20 000 DM vorausgezahlt.
- b) Die zum 1. Juli 1983 fälligen Grundbesitzabgaben in Höhe von 10 000 DM wurden bereits im Dezember 1982 bezahlt.
- c) Ebenfalls im Dezember 1982 wurde Heizöl für 32 000 DM auf Abruf bestellt und der Kaufpreis zur Zahlung angewiesen. Die erste Teillieferung für 17 000 DM wurde im März 1983 abgerufen.

19.3 Beschaffungswesen

Auch im übrigen wurden im Beschaffungswesen erhebliche Mängel festgestellt:

- Das Amt hat Aufträge in Höhe von durchschnittlich 6,0 Mio DM pro Jahr weithin formlos, z.T. auch fernmündlich abgewickelt. Selbst Großgeräte im Wert bis zu 370 000 DM wurden beschafft, ohne daß beispielsweise eine gemeinsame Abnahme vereinbart oder Regelungen über den Gefahrübergang oder die Gewährleistung getroffen worden wären.
- Die einzelnen Beschaffungsvorgänge waren vielfach ungeordnet und zusammenhanglos abgelegt. Eine ordnungsgemäße Überwachung der Auftragsabwicklung - insbesondere bei Beschaffungen, die sich über einen längeren Zeitraum erstreckten - war dadurch kaum möglich.
- Lieferscheine befanden sich z.T. nicht bei der Zentralverwaltung, sondern bei den technischen Abteilungen oder waren überhaupt nicht auffindbar. Soweit Lieferscheine vorlagen, fehlte teilweise die Bestätigung über die richtige und vollständige Lieferung. Niederschriften über die gemeinsame Abnahme von Großgeräten lagen in keinem Falle vor.

Der ORH hat die Verwaltung gebeten, die festgestellten Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung unverzüglich abzustellen und hat hierzu Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen. Die künftige Berücksichtigung dieser Vorschläge wurde zugesichert. Der ORH wird zur gegebenen Zeit überprüfen, ob das Beschaffungswesen bei dem Landesuntersuchungsamt nunmehr ordnungsgemäß abgewickelt wird.

EINZELPLAN 05
(STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND
KULTUS)

20 Universität München
(Kap. 05 07)

Hausapotheke der Tierärztlichen Fakultät

Der ORH hat angeregt, die Hausapotheke der Tierärztlichen Fakultät wegen ihrer Unwirtschaftlichkeit aufzulösen. Die Verwaltung will dem entsprechen.

Bei der Tierärztlichen Fakultät besteht eine Hausapotheke, die Heilmittel zum Einkaufspreis zuzüglich 5 v.H. Aufschlag an die tierärztlichen Kliniken und Institute sowie in geringerem Umfang auch an andere Bedarfsstellen abgibt. Seit längerer Zeit beziehen jedoch insbesondere die Tierkliniken Heilmittel überwiegend unmittelbar beim Hersteller, weil sie dadurch einen besonders günstigen Naturalrabatt erhalten. Anlässlich der Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Tierkliniken im Jahr 1975 hatte der ORH - allerdings vergeblich - angeregt, den gesamten Bedarf an Arzneimitteln bei der Hausapotheke zu decken, wodurch wohl auch dort höhere Mengenrabatte zu erzielen gewesen wären.

Von den Ausgaben der Tierkliniken für Medikamente und Verbandstoffe im Jahr 1981 in Höhe von über 810 000 DM entfielen nur noch knapp 92 000 DM, also rd. 11 v.H. auf Lieferungen der Hausapotheke. Deren Umsatz ging von 239 000 DM im Jahr 1980 auf 184 000 DM im Jahr 1981 zurück. Zu dieser Entwicklung trug wesentlich die Einstellung des bisherigen Verkaufs sog. apothekenüblicher Waren, wie Kosmetika, bei. (Aufgrund der Vorschriften des Arzneimittel- und Apothekenrechts muß das Sortiment der Apotheke einer tierärztlichen Ausbildungsstätte auf Arzneimittel beschränkt bleiben, die der Tierarzt in Ausübung seines Dispensierrechts benötigt.)

Der Warenumsatz der Hausapotheke ist nicht nur absolut, sondern auch gemessen an der Zahl der Apothekenbediensteten auffallend gering, wie ein Vergleich mit den Ergebnissen der beiden Hausapotheken der Humankliniken der Universität München zeigt: Dort trafen bei einem Gesamtumsatz für 1981 von annähernd 36 Mio DM rd. 650 000 DM, bei der tierärztlichen Hausapotheke dagegen nur knapp 42 000 DM auf einen Apothekenbediensteten.

Die Hausapotheke der Tierärztlichen Fakultät war zum Zeitpunkt der Prüfung im Frühjahr 1982 mit

1 Professor der BesGr. C 3 als Apothekenleiter,
1 Akademischen Oberrat,
1 Angestellten der VergGr. V c BAT,
2 Angestellten der VergGr. VI b BAT,
1 Arbeiterin der Lohngr. II MTL II

besetzt. Selbst wenn man bei den beiden Beamten lediglich 20 v.H. ihrer Tätigkeit der Apotheke zurechnet - beide sind mit zusammen 9 Semesterwochenstunden in der Lehre tätig -, ergeben sich für den Betrieb der tierärztlichen Hausapotheke 1981 Personal-, Arbeitsplatz- und Gemeinkosten von mindestens 240 000 DM, d.s. 130 v.H. des Umsatzes. Jede von der Hausapotheke umgesetzte Mark belastete somit den Staatshaushalt mit Betriebskosten von 1,30 DM.

Somit stand spätestens 1981 fest, daß selbst die Deckung des gesamten Heilmittelbedarfs der Tierärztl. Fakultät bei der eigenen Apotheke deren Betriebsergebnisse nicht mehr entscheidend hätte verbessern können. Der ORH forderte deshalb die Auflösung der Hausapotheke.

Nach einer Stellungnahme des Staatsministeriums sollte der Apothekenbetrieb spätestens zum 31. Oktober 1983 eingestellt werden, was allerdings bisher noch nicht geschehen ist.

Über den künftigen Einsatz des Personals und der Räume der Apotheke nach ihrer Auflösung ist noch nicht endgültig entschieden. Der ORH hält es für geboten, entsprechende Stellen zum nächstmöglichen Zeitpunkt einzuziehen.

21 Vollzug der Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung bei der Universität München (Kap. 05 07)

Der Vollzug der Verordnung durch die Universität München weist noch immer Mängel auf, die gelegentlich auch zu Einnahmeausfällen führen.

Im Bericht über die Rechnungsprüfung 1978 (TNr. 33) hatte der ORH auf Unzulänglichkeiten beim Vollzug der Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung von 1976 hingewiesen. Der Landtag hat damals die dargestellten Einzelfälle mißbilligt und die Staatsregierung ersucht, die Universitäten eindringlich zum ordnungsgemäßen Vollzug der einschlägigen Vorschriften anzuhalten. Mit Schreiben vom 07.05.1981 kam das Staatsministerium dieser Aufforderung nach. Darüber hinaus wies es die Universität München noch eigens an, in Zukunft alljährlich die Aufzeichnungen der Hochschullehrer über die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen zur privaten Nebentätigkeit und die dabei erzielten Einnahmen zu überprüfen.

Die Universität weigerte sich zunächst, dieser Weisung nachzukommen, weil die Überprüfung „zu schweren Konflikten führen“ müsse und es sich doch nur um „ein formales Alibi“ handle. Schließlich erklärte sich das Staatsministerium bereit, selbst die Hochschullehrer auszuwählen, die zur Vorlage ihrer Aufzeichnungen aufgefordert werden sollten. Nachdem die dazu erbetenen Unterlagen Ende 1982 beim Staatsministerium eingegangen waren, erhielt die Universität den Auftrag, nunmehr unverzüglich die Aufzeichnungen von mindestens fünf Hochschullehrern der Medizinischen Fakultät und mindestens eines anderen Hochschullehrers zu überprüfen sowie künftig ebenfalls in diesem Verhältnis Stichproben vorzunehmen.

Die festgelegte Relation entspricht nach den Feststellungen des Staatsministeriums der Häufigkeit der privaten Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen durch Angehörige der einzelnen Fakultäten.

Die Universität kam auch dieser Aufforderung nicht nach, sondern bat nochmals um eine Überprüfung der Rechtslage und der Zweckmäßigkeit der angeordneten Maßnahme. Von der in der Verordnung den Hochschulverwaltungen eingeräumten Befugnis, die Aufzeichnungen über die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen zur Nebentätigkeit und die dabei erzielten Einnahmen zu überprüfen, wurde also im Bereich der Universität München kein Gebrauch gemacht. Fehlberechnungen der Abgabe an den Staat, sofern sie nur bei Einsicht in die Aufzeichnungen der Abgabepflichtigen feststellbar sind, bleiben dann von der Verwaltung unbemerkt. Folgender Fall mag hierzu als Beispiel dienen:

Die Abgabe an den Staat für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen zur privaten Gutachtertätigkeit bemißt sich nach einem in der Verord-

nung im einzelnen festgelegten Vomhundertsatz der Bruttovergütung, die der Hochschulangehörige seinen Auftraggebern berechnet. Enthalten die Gutachterrechnungen Mehrwertsteuer, ist diese Bestandteil der Bruttovergütung. Das Staatsministerium hat die Universität darauf aus gegebenem Anlaß hingewiesen. Bei einer Überprüfung der Aufzeichnungen der Abgabepflichtigen hätte die Universität somit feststellen können, daß bei der Berechnung der Abgabe nicht immer die Bruttovergütung einschließlich Mehrwertsteuer zugrunde gelegt wurde. Stichproben des ORH ergaben, daß drei Professoren deshalb allein 1982 zusammen rd. 30 000 DM zu wenig an den Staat abgeführt haben. Die in Betracht kommenden Nachzahlungen für 1982 wurden inzwischen geleistet.

Der ORH hat in diesem Fall zudem festgestellt, daß die Universität die abgabepflichtigen Hochschulangehörigen mit Ausnahme der Professoren der Tierärztlichen Fakultät von dem Schreiben des Staatsministeriums, in dem der Begriff der Bruttovergütung i.S. der Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung erläutert worden war, überhaupt nicht unterrichtet hatte. Die Universität hat dies inzwischen nachgeholt und alle Professoren über die Rechtslage unterrichtet und zur Überprüfung ihrer Abrechnungen aufgefordert.

Das Staatsministerium hat nunmehr mitgeteilt, die Universität werde zur Vermeidung der „Auswahlproblematik“ und zur Sicherstellung eines wirksamen Vollzugs des § 13 HSchLNV künftig in Fällen, in denen Zweifel über die Angaben eines Hochschullehrers bestehen oder wenn dies zur Berechnung der Abschlußzahlungen notwendig sein sollte, die Vorlage der Aufzeichnungen verlangen und diese überprüfen. Das Staatsministerium befinde sich über weitere Einzelheiten der Ausgestaltung des Vorlageverfahrens mit der Universität noch im Gespräch.

Nach Auffassung des ORH sollte, wie bei anderen Universitäten, nun auch an der Universität München die Überprüfung der Aufzeichnungen der Hochschullehrer umgehend in die Tat umgesetzt werden. Dabei sollte sich die Überprüfung nicht nur auf „Zweifelsfälle“ oder Einzelfälle bei der Berechnung der Abschlußzahlungen beschränken; vielmehr sollte sich die Universitätsverwaltung nach ihrem Ermessen turnusmäßig bei allen Professoren, die regelmäßig ins Gewicht fallende Nebentätigkeitseinnahmen haben, anhand der Aufzeichnungen nunmehr ein eigenes Bild von der Abrechnungspraxis verschaffen und durch entsprechende Beratung dazu beitragen, daß nachträgliche Beanstandungen nach Möglichkeit vermieden werden.

22 Klinika der Universitäten München und Würzburg (Kap. 05 08, 05 18)

Beseitigung von radioaktiven Abfällen

Beim Klinikum der Universität München sind allein in den Jahren 1980 und 1981 Mehrausgaben in Höhe von annähernd 2 Mio DM dadurch entstanden, daß einzelne Kliniken die Aufbereitung und Beseitigung der radioaktiven Abfälle einem privaten Unternehmer übertragen haben. Bei einer Klinik der Universität Würzburg sind aus dem gleichen Grund Mehrausgaben angefallen, die 1982 rd. 300 000 DM betragen haben.

- 22.1** Die Universitätskliniken verwenden in der Medizinischen Forschung, in der Diagnostik und in geringerem Umfang auch für therapeutische Zwecke offene radioaktive Stoffe. Der ORH hat untersucht, ob die radioaktiven Abfälle im Rahmen der strahlenschutzrechtlichen Vorschriften in einer wirtschaftlich vertretbaren Weise beseitigt werden.

Im Bereich des Klinikums der Ludwig-Maximilians-Universität München sind in den Jahren 1978 mit 1981 anlässlich der Beseitigung radioaktiver Abfälle Kosten in folgendem Umfang entstanden:

	1978 DM	1979 DM	1980 DM	1981 DM
Innenstadtkliniken	351 080	597 005	1 178 735	973 214
Klinikum Großhadern	742	24 892	16 801	22 388
insgesamt	351 822	621 897	1 195 536	995 602

Der erheblich voneinander abweichende Kostenumfang der Innenstadt-kliniken und des Klinikums Großhadern hat seine Ursache nicht etwa in der Menge der jeweils verbrauchten radioaktiven Stoffe, sondern in der unterschiedlichen Verfahrensweise bei der Beseitigung des radioaktiven Abfalls. So hatten im Innenstadtbereich die Medizinische Klinik, die Kinderklinik, die Poliklinik und die Dermatologische Klinik die Aufbereitung und den Abtransport ihres radioaktiven Abfalls zur Landessammelstelle Bayern für radioaktive Abfälle bis einschließlich März 1982 einer Privatfirma übertragen und auch die zur Verpackung der radioaktiven Abfälle benötigten Behälter (Rollreifenhäuser und Polyäthylenbehälter) von dieser und einer Schwesterfirma zu stark überhöhten Preisen bezogen. Von den im Innenstadtbereich im Jahr 1981 entstandenen Kosten von 973 000 DM entfielen auf die genannten vier Kliniken insgesamt 968 000 DM, davon allein auf die Medizinische Klinik 647 000 DM.

Im Gegensatz dazu haben das Klinikum Großhadern sowie im Innenstadtbereich die Psychiatrische Klinik, die Chirurgische Klinik und die Frauenklinik die bei ihnen entstandenen radioaktiven Abfälle unter Beachtung der einschlägigen strahlenschutzrechtlichen Bestimmungen mit einem Minimum an Personal- und Sachkosten selbst aufbereitet und - soweit zulässig - auch selbst beseitigt.

Die in Ausführung des Atomgesetzes erlassene Strahlenschutzverordnung unterscheidet zwischen

- kurzlebigen Radionukliden mit einer Halbwertszeit bis zu 100 Tagen und
- langlebigen Radionukliden mit einer Halbwertszeit von mehr als 100 Tagen.

Nach einem auch vom Landesamt für Umweltschutz als zuständiger Behörde im Sinne der Strahlenschutzverordnung bestätigten allgemeinen Erfahrungssatz ist bei kurzlebigen Radionukliden nach 10 Halbwertszeiten in aller Regel eine Strahlengefährdung nicht mehr gegeben, weil die Radioaktivität nach dieser Zeit auf etwa 1/1000 der ursprünglichen Radioaktivität abgeklungen ist und die spezifische Aktivität pro Gramm 1/10 000 des Freigrenzwerts der Strahlenschutzverordnung unterschreitet. Die Strahlenschutzverordnung läßt für diese abgeklungenen radioaktiven Abfälle mit Genehmigung des Landesamts für Umweltschutz eine Beseitigung als gewöhnlicher Abfall zu; die Genehmigung kann dann erteilt werden, wenn Gefahren für die Allgemeinheit nicht zu besorgen sind. Auch in der vom Bundesminister des Innern veröffentlichten „Richtlinie Strahlenschutz in der Medizin“ wird darauf hingewiesen, daß die zuständige Behörde in vielen Fällen genehmigen kann, daß radioaktive Abfälle kurzer Halbwertszeit nach ausreichend langem Abklingenlassen wie nicht radioaktive Abfälle behandelt werden.

Von den bei den Universitätskliniken verwendeten radioaktiven Stoffen entfallen etwa 80 v.H. auf kurzlebige Radionuklide, die nach der Abkling-

phase als konventioneller Müll beseitigt werden dürfen. Lediglich die verbleibenden 20 v.H. längerlebigen radioaktiven Abfälle müssen an die Landessammelstelle für radioaktive Abfälle oder an eine sonstige behördlich zugelassene Einrichtung abgeliefert werden.

Das Klinikum Großhadern ist bei der Beseitigung des in seinem Bereich angefallenen radioaktiven Abfalls wie folgt verfahren:

- Aufbereitung des radioaktiven Abfalls durch Entleeren der Kunststoffröhrchen und Trennung in feste und flüssige Bestandteile durch die klinischen Anwender; Einfüllen der flüssigen Bestandteile in Polyäthylenbehälter,
- weitere Trennung des flüssigen und festen Abfalls einschließlich der mit Radionukliden in Berührung gekommenen sonstigen Gebrauchsgegenstände (Kunststoffhandschuhe, kunststoffbeschichtete Papierabdeckungen der Arbeitsplätze, Kunststoff-Pipetten, Meß- und Reagenzröhrchen) nach kurz- und langlebigen radioaktiven Stoffen,
- Zerkleinern der Kunststoffröhrchen für langlebige Radionuklide mittels einer elektrisch betriebenen Zerkleinerungsmaschine zum Zwecke der Volumenreduzierung,
- Einbringen der kurzlebigen und langlebigen radioaktiven Feststoffabfälle in jeweils gesonderte Rollreifensäcke,
- vorschriftsmäßige Kennzeichnung der Rollreifensäcke und Polyäthylenbehälter nach den Bestimmungen der Strahlenschutzverordnung und Lagerung dieser Emballagen in einem den strahlen- und brandschutzrechtlichen Anforderungen genügenden und vom Landesamt für Umweltschutz genehmigten Lagerraum für radioaktive Abfälle innerhalb der Klinik,
- Abtransport der langlebigen radioaktiven Abfälle durch den Transportdienst der Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung mbH (GSF) oder ein sonstiges beauftragtes Transportunternehmen zur Landessammelstelle oder ein anderweitiges Lager für radioaktive Abfälle,
- bei kurzlebigen radioaktiven Abfällen nach 10 Halbwertszeiten und nach Überprüfung, ob die Aktivität unter der Freigrenze der Anlage IV der Strahlenschutzverordnung liegt, Beseitigung als konventioneller Müll.

Das gesamte Klinikum Großhadern wurde nach den vorgenannten Kriterien von nur einem Bediensteten der dortigen Radiologischen Klinik entsorgt; soweit die Innenstadtkliniken die Entsorgung in Eigenregie vorgenommen haben, erfolgte diese in ähnlicher Weise durch den jeweiligen Strahlenschutzbeauftragten der Klinik.

Demgegenüber ließen die Medizinische Klinik Innenstadt, die Kinderklinik, die Poliklinik und die Dermatologische Klinik ihre radioaktiven Abfälle durch ein privates Unternehmen beseitigen. Die Tätigkeit dieses Unternehmens beruhte lediglich auf mündlichen Absprachen mit den jeweiligen Strahlenschutzbeauftragten. Da das Landesamt für Umweltschutz dem Unternehmer nur eine Transportgenehmigung erteilt hatte, erfolgte der Umgang dieser Firma mit offenen radioaktiven Stoffen unter der alleinigen Verantwortung der Strahlenschutzbeauftragten der Kliniken.

Der radioaktive Abfall wurde von der Firma in einem Raum innerhalb des Universitätsgeländes aufbereitet. Da sie bis Ende 1981 in dieser Verarbeitungsstätte keine Zerkleinerungsmaschine aufgestellt hatte, war es ihr auch nicht möglich, den festen Abfall im Volumen zu reduzieren; dadurch sind

allein wegen der an der Zahl der abgelieferten Fässer orientierten Lagerungsgebühren der GSF vermeidbare Mehrkosten entstanden. Die Universität vertritt hierzu zwar die Auffassung, daß in dem fraglichen Raum eine Zerkleinerungsmaschine nicht hätte betrieben werden dürfen. Dies trifft jedoch nicht zu; nach Auskunft des Landesamts für Umweltschutz wären der Verwendung einer einfachen Zerkleinerungsmaschine, wie sie mehrere Jahre auch im Klinikum Großhadern in Betrieb war, Gründe des Strahlenschutzes nicht entgegengestanden.

Das Klinikum Großhadern und diejenigen Kliniken im Innenstadtbereich, welche die radioaktiven Abfälle in Eigenregie aufbereitet haben, haben auch die zur Aufbewahrung des Abfalls benötigten Behälter kostengünstig von der GSF bezogen. Die Preise der GSF (ohne Mehrwertsteuer) betragen Ende 1981 für ein Rollreifenfaß mit 200 l Inhalt 275 DM, für einen Polyäthylenbehälter mit 50 l Inhalt 10 DM (gebraucht) oder 25 DM (neu). Die von den übrigen Kliniken in Anspruch genommene Privatfirma berechnete dagegen im Jahr 1981 (ebenfalls ohne Mehrwertsteuer) für ein herstellergleiches Rollreifenfaß derselben Größe einen Preis von 499 DM und für einen Polyäthylenbehälter mit 50 l Inhalt durchwegs 299 DM. Die vier Innenstadtkliniken, die sich der Privatfirma bedienten, haben danach in den Jahren 1980 und 1981 allein für den Kauf der Emballagen 235 000 DM mehr ausgegeben, als bei einer Beschaffung bei der GSF angefallen wären.

Der Verwaltung der Universität war die unterschiedliche, durch Einschaltung einer Privatfirma sehr kostenaufwendige Verfahrensweise seit längerer Zeit bekannt. Dennoch veranlaßte sie erst mit Wirkung ab 1. April 1982, daß die Zusammenarbeit der vier Kliniken mit dieser Firma beendet wird. Die Universität ist der Meinung, daß sie der Frage der Beseitigung des radioaktiven Abfalls deshalb nicht früher und wirksamer nachgehen konnte, weil die von ihr beantragte Besetzung der Stelle eines Technischen Betriebsdirektors auf Betreiben des ORH unterblieben sei. Dieser Einwand ist jedoch nicht stichhaltig, weil es für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Beseitigung von radioaktiven Klinikabfällen keiner zentralen Technischen Betriebsdirektion bedarf. Wie die Verfahrensweise im Klinikum Großhadern und in einem Teil der Innenstadtkliniken beweist, sind im Bereich der Universität genügend fachkundige Bedienstete vorhanden, die insoweit hätten beratend herangezogen werden können.

Selbst wenn man unterstellt, daß - wie die Universität vorbringt - im Bereich der genannten vier Innenstadtkliniken kein geeigneter zusätzlicher Raum für das Abklingenlassen des kurzlebigen radioaktiven Abfalls vorhanden war und selbst wenn man die mögliche Kostenminderung durch den Betrieb einer Zerkleinerungsmaschine außer Betracht läßt, sind durch die Einschaltung des privaten Unternehmens allein in den Jahren 1980 und 1981 Mehrausgaben von annähernd 2 Mio DM entstanden. Hierbei sind die Personalkosten bereits berücksichtigt, die bei der Beseitigung der radioaktiven Abfälle in Eigenregie angefallen wären.

Die Mehrausgaben wären vermeidbar gewesen, wenn die vier Kliniken bei der Entsorgung in ähnlicher Weise wie die übrigen Universitätskliniken vorgefahren wären. Für die hierbei anfallenden Arbeiten hätte derselbe Raum im Klinikareal verwendet werden können, der dem privaten Unternehmen zur Verfügung gestellt wurde. Die Universität wendet zwar ein, daß ihr eine Nutzung dieses Raumes in Eigenregie mit Sicherheit nicht gestattet worden wäre. Demgegenüber ist jedoch festzustellen, daß der von dem privaten Unternehmer genutzte Raum in dem an die Universität gerichteten Genehmigungsbescheid des Landesamts für Umweltschutz ausdrücklich als Lagerraum für radioaktive Abfälle aufgeführt ist und somit auch von den Kliniken zur Beseitigung der radioaktiven Abfälle in Eigenregie gleichermaßen hätte genutzt werden können.

Im übrigen wäre es möglich gewesen, die nunmehr von der Universität für ihren gesamten Bereich im Klinikum Großhadern ausgebaute und seit Juni 1983 in Benutzung genommene zentrale Aufbereitungs- und Lagerungsstätte für radioaktive Abfälle bereits früher zu erstellen. Hierfür sind einmalige Kosten für den Um- und Ausbau, für die Einrichtung und die apparative Ausstattung von insgesamt 475 000 DM angefallen, das ist lediglich ein Viertel des von den vier Innenstadtkliniken allein in den Jahren 1980 und 1981 verursachten Mehraufwands.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

- 22.2** Beim Klinikum der Universität Würzburg betragen die Kosten für die Beseitigung der radioaktiven Abfälle im Jahr 1981 153 000 DM und im Jahr 1982 382 000 DM. Davon entfielen allein auf die Entsorgung der Medizinischen Klinik 140 000 DM bzw. 380 000 DM. Auch diese hohen Kosten wurden dadurch verursacht, daß die Medizinische Klinik ihre radioaktiven Abfälle nicht selbst aufbereitete und - soweit zulässig - selbst beseitigte, sondern damit dieselbe Privatfirma beauftragte, die auch für die in TNr. 22.1 genannten vier Kliniken im Innenstadtbereich von München tätig war. Dem Staat entstanden dadurch über Jahre hinweg erhebliche Mehrausgaben; sie betragen allein für das Jahr 1982 300 000 DM.

Die Privatfirma berechnete der Medizinischen Klinik für Transport und Aufbereitung der Abfälle (ohne die Kosten für Emballagen und für Ablieferungsgebühren bei der GSF) in den Jahren 1980 und 1981 je 116 000 DM und im Jahr 1982 328 000 DM. Während die Abholung und Aufbereitung der Abfälle für die Jahre 1980 und 1981 zwischen der Klinik und dem Unternehmen schriftlich zu einem Pauschalpreis vereinbart war, beruhte die Tätigkeit der Firma im Jahr 1982 ausschließlich auf mündlichen Absprachen.

Die Handlungsweise der Klinik ist um so unverständlicher, als die Strahlenschutzstelle der Universität bereits im Dezember 1980 alle Ablieferer radioaktiver Abfälle in ihrem Bereich darauf aufmerksam gemacht hatte, daß Kosten für die Aufbereitung der Abfälle von der Universität nicht mehr übernommen werden. Die erforderlichen Arbeiten seien vielmehr von den Universitätseinrichtungen, bei denen radioaktive Abfälle anfallen, selbst vorzunehmen. Hierzu vorgebrachte Einwendungen der Medizinischen Klinik widerlegte die Zentralverwaltung der Universität mit Schreiben vom März 1981. Sie kündigte außerdem im Mai 1981 die von der Klinik mit dem Unternehmen geschlossene Vereinbarung zum Jahresende. Gleichwohl hat die Klinik die Beziehungen zu dem Unternehmen über diesen Zeitpunkt hinaus noch bis Ende 1982 fortgesetzt.

Zusätzliche Mehrausgaben sind bei der Medizinischen Klinik der Universität bis 1980 dadurch entstanden, daß dort ebenso wie bei den in TNr. 22.1 genannten Münchner Kliniken - bei diesen sogar bis 1982 - die für die Abfallbeseitigung notwendigen Emballagen bei der genannten Firma und deren Schwesterfirma zu überhöhten Preisen gekauft wurden, ohne Angebote anderer Firmen einzuholen. So wurde auch hier für Polyäthylenbehälter ein Vielfaches der Preise der GSF bezahlt.

Das Staatsministerium hat die Universität angewiesen, die Haftungsfrage zu prüfen.

23 Technische Universität München (Kap. 05 12)

Errichtung eines Brunnens zur Trinkwasserversorgung einer Versuchsanstalt

Die Niederbringung eines Brunnens zur Trinkwasserversorgung der Versuchsanstalt für Wasserbau und Wassermengenwirtschaft in Oberrach verursachte wegen fehlender rechtlicher Absicherung der Bohrbefugnis und mangelnder Koordinierung der mit der Maßnahme befaßten Dienststellen einen Verlust von rd. 100 000 DM und führte überdies nicht zum Ziel.

Seit 1971 ist die Anlage eines neuen Brunnens zur Trinkwasserversorgung der Versuchsanstalt für Wasserbau und Wassermengenwirtschaft der Technischen Universität München in Oberrach geplant. Die Verwaltung hielt diese Maßnahme, für die ursprünglich 428 000 DM veranschlagt waren, insbesondere deshalb für notwendig, weil das zuständige Staatliche Gesundheitsamt im Jahr 1968 im Wasser des alten Brunnens Schadstoffe festgestellt hatte.

Der Bohransatz für den neuen Brunnen wurde im März 1974 auf einem damals noch staatseigenen Grundstück festgelegt. Zu dieser Zeit stand jedoch bereits fest, daß die ausgewählte Fläche zusammen mit anderen Grundstücken nach dem Gesetz über die Teil- und Zinswaldungen in den Forstamtsbezirken Benediktbeuern, Fall, Jachenau und Walchensee (TZiWG) einer Einwohnerin der Gemeinde W. (im folgenden „Berechtigte“ genannt) zu übereignen war. Die Übereignung fand im Dezember 1974 statt. In einem Schreiben vom April 1974 hatte das Forstamt mitgeteilt, die Berechtigte sei mit der Brunnenbohrung auf dem ihr zufallenden Grundstück vorbehaltlich einer angemessenen Entschädigung einverstanden. Der Brunnen wurde sodann im Oktober 1974, also noch vor der Grundstücksübergabe, an dem festgelegten Bohransatzpunkt niedergebracht. Die Brunnenbohrung und die damit zusammenhängende Anlage eines Zufahrtsweges kosteten rd. 100 000 DM.

Bei einer Besprechung mit Vertretern der beteiligten Staatsbehörden im Februar 1978 erklärte die Berechtigte erneut ihr grundsätzliches Einverständnis zum Bau der Wasserversorgungsanlage an dem vorgesehenen Standort. Dabei kam man überein, daß der Staat die benötigte Teilfläche von max. 40 m x 40 m aus dem inzwischen der Berechtigten übereigneten Grundstück erwerben solle. Die in den folgenden Jahren hierüber geführten Verhandlungen scheiterten jedoch, weil die Berechtigte beharrlich unter Ablehnung aller anderen Angebote eine bestimmte Grundfläche, auf dem sich ein ehemaliges Forstdienstanwesen befindet, eintauschen wollte. Diese Forderung lehnte das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten „strikt“ ab. Da eine Einigung mit der Berechtigten nicht zustande kam, mußte die bereits vergebene Herstellung der Brunnenfassung, der Pumpenanlage, des Hochbehälters und der Rohrleitungen storniert werden.

Die Wasserversorgungsanlage ist bis heute noch nicht errichtet. Die Ausgaben für die Brunnenbohrung und die Anlage des Zufahrtsweges von zusammen rd. 100 000 DM wurden somit nutzlos geleistet. Die Anlage eines neuen Brunnens auf dem angrenzenden staatseigenen Forstgrundstück würde wegen der in den letzten Jahren eingetretenen Preissteigerungen heute rd. 1 Mio DM kosten.

Nach Auffassung des ORH hätte es die Sachlage, wie sie sich 1974 den beteiligten Verwaltungen darstellte, erfordert, den Brunnen auf dem hierfür ebenso geeigneten, im Staatseigentum verbliebenen Grundstück bohren zu lassen, statt hierfür ausgerechnet das zur Übereignung bestimmte Nachbargrundstück in Anspruch zu nehmen. Wenn aber schon die Wahl auf das an die Berechtigte zu übereignende Grundstück fiel, wäre die bereits zum

Brunnenbau verwendete Teilfläche von der Übereignung auszunehmen gewesen. Die rechtliche Handhabe hierfür hätte Art. 6 Abs. 1 TZiWG geboten, wonach u.a. Grundflächen baulicher Anlagen und sonstige nicht der Holzzucht dienende Flächen auf Antrag des Verpflichteten (Freistaat Bayern) von der Eigentumsübertragung auszunehmen sind.

Der alte Brunnen weist zwar inzwischen technische Mängel auf, sein Wasser ist aber einwandfrei. Dies haben bereits Untersuchungen in den Jahren 1969, 1971, 1975 und 1976 ergeben; trotzdem erklärte das zuständige Staatliche Gesundheitsamt noch im Jahr 1982, die Einschränkung der Wassernutzung (Abkochenordnung) könne in keinem Fall zurückgenommen werden. Auf Nachfrage des ORH, worauf sich denn die weiterhin negative Beurteilung der Wasserqualität stütze, führte das Staatliche Gesundheitsamt im Juni 1983 weitere Untersuchungen des Brunnens durch, die wiederum keinerlei Beanstandungen ergaben. Das Staatsministerium des Innern veranlaßte daraufhin die Aufhebung der Abkochenordnung.

Die vom ORH aufgeworfene Frage nach der Haftpflicht für den dem Staat entstandenen Schaden wurde vom Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten verneint.

24 Fachhochschulen (Kap. 05 33)

Die Nebentätigkeit von Professoren an Fachhochschulen im Fachbereich Architektur bedarf schärferer Überwachung.

24.1 Genehmigung der Nebentätigkeit

Die an Fachhochschulen tätigen Professoren für Architektur üben oft Nebentätigkeiten im Bereich der von ihnen vertretenen Fachgebiete aus. Die Bandbreite reicht von der Mitwirkung in Preisgerichten bis zur Abwicklung größerer Bauvorhaben. In gewissem Umfang mögen solche Nebentätigkeiten zur Aufrechterhaltung des an Fachhochschulen besonders geforderten Praxisbezugs der Ausbildung bedeutsam sein.

Nach den Vorschriften gilt eine Nebentätigkeit als Preisrichter allgemein als genehmigt (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HSchLNV). Die Teilnahme an Wettbewerben wird als genehmigungsfreie künstlerische Tätigkeit angesehen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 BayBG), die aber angezeigt werden muß. Im übrigen dürfen allgemein übliche Architektenleistungen als Nebentätigkeit nur ausgeübt werden, wenn dies beantragt und genehmigt wurde (Art. 74 BayBG und § 5 HSchLNV).

Nach der Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Vereinheitlichung des Nebentätigkeitsrechts im Hochschulbereich der Länder vom Juni 1979 soll die Genehmigung einer Architekten-Nebentätigkeit nur unter der Voraussetzung erteilt werden, daß

- die Nebentätigkeit grundsätzlich in der Form einer Beteiligung an einer Sozietät oder der Mitarbeit in einem Büro ausgeübt wird,
- die Nebentätigkeit in vertretbarer Nähe zum Dienstort ausgeübt wird,
- der Professor durch die Ausübung der Nebentätigkeit nicht daran gehindert wird, der Hochschule an einer vom Dienstherrn bestimmten Zahl von Tagen für Dienstaufgaben voll zur Verfügung zu stehen,

- eine eindeutige Trennung der Aufgaben und sachlichen und personellen Ausstattung des Büros von den Hochschuleinrichtungen gewährleistet ist.

Nach stichprobenweisen Feststellungen des ORH weist die Genehmigungspraxis teilweise noch Mängel auf.

An einer Fachhochschule wurde 16 der 22 Professoren des Fachbereichs Innenarchitektur die Ausübung einer Nebentätigkeit genehmigt. Ihre Lehrverpflichtung leisten die betreffenden Hochschullehrer - mit einer Ausnahme - an nur 2 Tagen der Woche ab (Sommersemester 1983). Abgesehen davon, daß diese Übung dem Beschluß des Bayer. Landtags vom 01.04.1982 (Drs. 9/11528) widerspricht, wonach der Unterricht grundsätzlich auf mindestens vier Tage in der Woche zu verteilen ist, liegt es nahe, insoweit einen Zusammenhang mit der Ausübung der Nebentätigkeit anzunehmen. Der ORH hält es für geboten, daß die Professoren entsprechend dem Landtagsbeschluß an mehr als zwei Tagen „für Dienstaufgaben voll zur Verfügung stehen“ und daß die Nebentätigkeitsgenehmigungen besonders unter diesem Gesichtspunkt überprüft und ggf. widerrufen werden. Das Staatsministerium hat eine entsprechende Überprüfung zugesagt.

24.2 Abführungen aus Honoraren an den Staatshaushalt

Nach § 2 Abs. 3 HSchLNV haben Beamte von der Vergütung für eine Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst, die eine allgemein übliche Architekten- oder Ingenieurleistung darstellt (z.B. Planung und Ausführung von Hochbaumaßnahmen für den Freistaat Bayern oder kommunale Auftraggeber), zehn vom Hundert der erhaltenen Bruttovergütung an die Staatskasse abzuliefern. Während z.B. an der Technischen Universität München im Vollzug dieser Vorschriften laufend Ablieferungen getätigt werden, konnte an den Staatl. Fachhochschulen in den vergangenen vier Jahren nur ein einziger Fall einer solchen Ablieferung festgestellt werden. Prüfungsfeststellungen an 4 Fachhochschulen zeigen aber, daß auch zahlreiche andere Professoren Architekturbüros betreiben und nach eigenen Angaben z.T. Honorare aus öffentlichen Aufträgen bezogen haben. Die in nachstehender Übersicht aufgeführten Aussagen beruhen teils auf den Unterlagen der Hochschulen (Spalten 3 und 5), teils auf Angaben der Professoren (Spalte 4).

Fachhochschule	Professoren im Fachbereich Architektur insgesamt	davon mit		Abführungen seit 01.01.1978 DM
		Nebentätig- keitsgeneh- migung	eigenem Architektur- büro oder in Sozietät	
1	2	3	4	5
A	25	8	16	0
B	11	4	9	0
C	9	5	1	0
D	22	16	5	808

Die Befragung einzelner dieser Hochschullehrer ergab, daß die betreffenden Professoren ihre Tätigkeit als Architekten schlechthin als künstlerische Leistung betrachten; diese sei aber nicht genehmigungspflichtig und könne auch keine Ablieferungspflicht begründen. Dem ist entgegenzuhalten, daß zwar ohne Zweifel künstlerische Leistungen eines Architekten denkbar sind; die Leitung eines Architekturbüros und die architektenübliche Mitwirkung an der Durchführung von Planungs- und Baumaßnahmen stellt jedoch keine künstlerische Tätigkeit in diesem Sinne dar. Davon gehen sowohl die HSchLNV wie der Beschluß der Kultusministerkonferenz von 1979 aus. Der ORH vermag auch nicht zu erkennen, warum Architektenleistungen von Fachhochschulprofessoren praktisch immer zur Kunstausübung zählen sollten, während dies für Professoren der TU offenbar nicht gilt.

Nach Auffassung des ORH hat es die Verwaltung versäumt, die Professoren gezielt über die Genehmigungs- und Abgabepflicht zu unterrichten und im Einzelfall mit dem gebotenen Nachdruck zu einem mit der Rechtslage übereinstimmenden Verhalten anzuhalten. Die regelmäßige Einholung formblattmäßiger Erklärungen der Professoren reichte jedenfalls nicht aus, zumal die meisten Professoren offensichtlich eine - an der Praxis von Kollegen orientierte - eigene Auslegung der Rechtsbegriffe zugrunde gelegt haben. Dem Staatshaushalt sind dadurch in den vergangenen Jahren Einnahmen in nicht unerheblichem Umfang entgangen.

Im einzelnen wurde hierzu festgestellt:

- a) Ein an einer Fachhochschule lehrender Professor leitete seit Jahren eigenverantwortlich ein Architekturbüro, ohne die erforderliche Genehmigung der Nebentätigkeit eingeholt zu haben. Nachdem die Rechnungsprüfung den Fall aufgegriffen hatte, wurde die Nebentätigkeitsgenehmigung inzwischen beantragt und erteilt. Nach den eigenen Erklärungen des Professors betragen die Honorare aus öffentlichen Aufträgen in den Jahren 1976 bis 1981 812 500 DM, so daß dem Staat hieraus Einnahmen in Höhe von 81 250 DM vorenthalten wurden.
- b) Die an einer anderen Fachhochschule befragten sechs Professoren, die alle eigenverantwortlich ein Architekturbüro betreiben, räumten ein, in nicht unerheblichem Umfang Einnahmen aus öffentlichen Aufträgen zu erzielen. Nur zwei der Befragten hatten eine Nebentätigkeitsgenehmigung. Aus den Vergütungen wurden keine Abführungen geleistet, so daß auch in diesen Fällen dem Staat erhebliche Einnahmen entgangen sein dürften.

Die vorgefundenen Verhältnisse zeigen, daß die Verwaltung bisher den ordnungsmäßigen Vollzug der Nebentätigkeitsbestimmungen bei Architekturprofessoren an Fachhochschulen nicht sicherstellen konnte. Der ORH hat das Staatsministerium für Unterricht und Kultus gebeten, in geeigneter Form auf einen vorschriftsmäßigen Vollzug der HSchLNV hinzuwirken, in den bereits bekannten Fällen nicht genehmigter Nebentätigkeit die beamtenrechtlichen Konsequenzen zu prüfen und, soweit veranlaßt, über die Nachholung der Abführungen zu befinden.

Das Ministerium hat inzwischen die Fachhochschulen entsprechend angewiesen und die Professoren über die Rechtslage bei Ausübung von Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst eingehend belehrt.

25 Staatstheater (Kap. 05 76 - 05 79)

Die Betriebskosten der Staatsoper konnten nur durch Verringerung der Neuproduktionen im Rahmen der allgemeinen Lohn- und Preissteigerungen gehalten werden. Die Anforderungen der Regisseure und Ausstatter sind weiter gestiegen; die Dekorationen sind noch schwerer und massiver und noch teurer geworden. Die Sachausgaben der Staatsoper erhöhten sich von 1975 bis 1982 um fast 90 v.H. auf über 13 Mio DM. Allein für die Programmhefte wurden in den letzten fünf Jahren 2,3 Mio DM mehr ausgegeben als eingenommen.

Mit Beschluß vom 24. Juni 1980 (Drucksache 9/5505) ersuchte der Landtag die Staatsregierung gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO, im Sinne der Ausführungen des ORH (TNr. 29 des ORH-Berichts 1977) mit Nachdruck einem weiteren Anstieg der Sachkosten und der Kosten für das nichtkünstlerische Personal bei der Bayer. Staatsoper entgegenzuwirken. Hierfür erscheine es insbesondere notwendig

- mehr als bisher auf Ausstattungsstücke aus dem Fundus zurückzugreifen,
- der in der Grundordnung enthaltenen Anweisung wieder Geltung zu verschaffen, daß Dekorationen leicht und gut transportabel zu erstellen sind,
- sich ernsthaft um einen Hausausstatter zu bemühen,
- den als Gästen tätigen Ausstattern frühzeitige Ablieferungstermine zu setzen und auch Höchstgrenzen für Sachkosten, Werkstattzeiten und Größe der Dekorationen aufzuerlegen,
- die durch die Zahlung der Theaterbetriebszulage erstrebte zusätzliche Dispositionsmöglichkeit wenigstens teilweise wieder herzustellen.

Das Staatsministerium gab den Beschluß im August 1980 zum Vollzug bekannt. Da sich bis zum Ende der Spielzeit 1981/82 ein befriedigendes Ergebnis nicht abzeichnete, bat das Staatsministerium im August 1982 und im August 1983 nochmals dringend, dem Landtagsbeschluß Rechnung zu tragen, insbesondere die Dekorationen leichter und besser transportabel bauen zu lassen.

Der ORH hat untersucht, inwieweit der Landtagsbeschluß berücksichtigt worden ist. Als Ergebnis ist festzuhalten:

25.1 Allgemeine Entwicklung

Die in TNr. 28 des ORH-Berichts 1977 aufgezeigte allgemeine Entwicklung im bundesdeutschen Theaterbereich hat sich weiter fortgesetzt. Die künstlerischen Anforderungen an Probezeiten und an die Ausstattungen und damit an die Werkstätten und die Bühnentechnik haben in den letzten Jahren noch weiter zugenommen und werden inzwischen auch in Fachkreisen öffentlich beklagt¹⁾. Bei den Bayer. Staatstheatern konnten zwar im Bereich der Technik die Personalkostensteigerungen etwa im Rahmen der allgemeinen Tarifbewegungen und die Anteile am Gesamtpersonalaufwand etwa auf dem Stand von 1978 gehalten werden, doch war dies bei der Staatsoper und beim Staatstheater am Gärtnerplatz nur durch eine weitere Rücknahme der Zahl der Neuinszenierungen möglich. Die Stellenmehrungen der Jahre vor 1978 als Folge der größeren und schwereren Dekorationen konnten nicht abgebaut werden, so daß die daraus entstandenen Kostenbelastungen unverändert fortbestehen. Die Einzelheiten ergeben sich aus der nachstehenden Zahlenübersicht 1.

1) Beispielsweise sei hier auf eine Veröffentlichung in „Die Deutsche Bühne“ Heft 7/1983 verwiesen, wo unter Überschrift „Rettet die Kunst - spart an der Technik!“ u.a. von „Ausstattungs-schlachten“, vom deutschen Theaterangebot als dem teuersten in der Herstellung und davon die Rede ist, daß fertiggestellte Dekorationen verworfen und ein zweites Mal gebaut werden sowie gefragt wird, wieso derselbe Regisseur, Bühnenbildner oder Dirigent für die gleiche Opernproduktion im Ausland nur 14 Tage, in Deutschland dagegen mindestens sechs Wochen benötigt, oder warum in England, Frankreich oder in den USA die erste Probe mit einem fertigen Regiekonzept beginnen könne, in der Bundesrepublik Deutschland dies jedoch keineswegs selbstverständlich sei.

Anteile des nichtkünstlerischen Personals am Gesamtpersonalaufwand der Staatstheater

Zahlenübersicht 1

Bühne	Anteile des nichtkünstlerischen Personals am Gesamtpersonalaufwand (ohne Titelgruppen 72 und 74)							
	1964		1978		Steigerung 1964 - 1978 v.H.	1982		Steigerung 1978 - 1982 v.H.
	TDM	v.H.	TDM	v.H.		TDM	v.H.	
Staatsoper	5 211	36,0	21 656	40,9	315,6	25 769	40,3	19,0
Staatsschauspiel	2 402	51,0	10 395	61,7	332,8	12 503	59,1	20,3
StTh am Gärtnerplatz	2 084	39,6	8 812	45,2	322,8	11 052	45,6	25,4
Alle Staatstheater	9 697	39,7	40 863	45,7	321,4	49 324	45,1	20,7
Bühne	Anteile des künstlerischen Personals am Gesamtpersonalaufwand (ohne Titelgruppen 72 und 74)							
	1964		1978		Steigerung 1964 - 1978 v.H.	1982		Steigerung 1978 - 1982 v.H.
	TDM	v.H.	TDM	v.H.		TDM	v.H.	
Staatsoper	9 252	64,0	31 357	59,1	238,9	38 241	59,7	22,0
Staatsschauspiel	2 308	49,0	6 452	38,3	179,6	8 644	40,9	34,0
StTh am Gärtnerplatz	3 184	60,4	10 672	54,8	235,2	13 194	54,4	23,6
Alle Staatstheater	14 744	60,3	48 481	54,3	228,8	60 079	54,9	23,9

In den letzten Jahren wurden die Eintrittspreise der Staatstheater laufend den gestiegenen Kosten angepaßt, so daß das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben seit 1978 in etwa gleich geblieben ist (Zahlenübersicht 2).

Einspielergebnisse der Staatstheater 1)

Zahlenübersicht 2

Bühne	1964 v.H.	1967 v.H.	1974 v.H.	1975 v.H.	1976 v.H.	1977 v.H.	1978 v.H.	1979 v.H.	1980 v.H.	1981 v.H.	1982 v.H.
Staatsoper	39,8	39,0	22,7	24,7	24,6	25,6	28,3	28,9	27,6	28,0	29,3
Staatsschauspiel	31,7	32,4	20,5	21,8	22,3	24,1	24,6	24,0	22,5	25,1	24,2
StTh am Gärtnerplatz	30,9	27,4	14,5	16,5	17,4	20,7	19,2	17,3	16,8	19,4	18,4
Alle Staatstheater	36,6	35,4	20,6	22,4	22,6	24,2	25,7	25,5	24,3	25,6	25,9

1) Anteil der Eigeneinnahmen an den Betriebsausgaben (ohne Baumaßnahmen) bei Zuordnung der Ausgaben des Gemeinsamen Dienstes im Verhältnis 60 v.H. Staatsoper und je 20 v.H. übrige Staatstheater.

Gleichwohl stiegen die Betriebsausgaben (ohne Baumaßnahmen und Investitionsausgaben) und der Zuschußbedarf auch nach 1978 stärker als die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst, desgleichen als Folge stärkerer Förderung die Zuschüsse für die nichtstaatlichen Theater (Zahlenübersicht 3).

Entwicklung der Betriebsausgaben der Staatstheater und der Zuschüsse für nichtstaatliche Theater im Vergleich zu den Löhnen und Gehältern im öffentlichen Dienst

Zahlenübersicht 3

	1973	1978	Steigerung	1982	Steigerungen	
	TDM	TDM	1973 - 1978 v.H.	TDM	1978 - 1982 v.H.	1973 - 1982 v.H.
Betriebsausgaben						
Staatsoper	42 429	62 666	47,7	75 393	20,3	77,7
Staatsschauspiel	13 784	20 486	48,6	25 785	25,9	87,1
Staatstheater am Gärtnerplatz	14 802	21 853	47,6	27 755	27,0	87,5
Gemeinsamer Dienst	2 061	2 694	30,7	3 016	11,9	46,3
insgesamt	73 076	107 699	47,4	131 949	22,5	80,6
Eigeneinnahmen der Staatstheater	16 609	27 787	67,3	34 473	24,1	107,6
Zuschußbedarf der Staatstheater	56 467	79 912	41,5	97 476	22,0	72,6
Zuschüsse für die nichtstaatlichen Theater (ohne Bayreuther Festspiele)	20 104	32 960	63,9	42 536	29,1	111,6
Tariferhöhungen	Index 100	135,9 v.H.	35,9	162,3 v.H.	19,5	62,3

Der Freistaat Bayern trug die Kostenentwicklung bei den Theatern in der Weise mit, daß er seine Zuschüsse zu den Betriebskosten (ohne Bau- und Investitionsaufwand) von 1964 bis 1982 bei den Staatstheatern um 357 v.H., bei den nichtstaatlichen Theatern sogar um 446 v.H. erhöhte (Zahlenübersicht 4).

Finanzielle Entwicklung der Staatstheater und der Zuschüsse des Freistaates Bayern für die nichtstaatlichen Theater

Zahlenübersicht 4

	1964		1975		1978		1982		Erhöhung von 1964 - 1982 um v.H.
	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	
Gemeinsamer Dienst (Kap. 05 76)									
Personalausgaben	602	79,2	2 124	85,6	2 361	87,6	2 635	87,4)
Sachausgaben	58	7,6	106	4,3	113	4,2	126	4,2) 357,0
Bühnenverein, Ehrensolde	-	-	236	9,5	220	8,2	255	8,4)
Baumaßnahmen	-	-	-	-	-	-	-	-	
Investitionsausgaben	100	13,2	14	0,6	-	-	-	-	
Gesamtausgaben	760	100,0	2 480	100,0	2 694	100,0	3 016	100,0	
Eigeneinnahmen	4	-	2	-	1	-	1	-	
Gesamter Zuschußbedarf	756	-	2 478	-	2 693	-	3 015	-	
Zuschüsse Dritter	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zuschuß Freistaat Bayern	756	-	2 478	-	2 693	-	3 015	-	

	1964		1975		1978		1982		Erhöhung von 1964 - 1982 um v.H.
	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	
Staatsoper (Kap. 05 77)									
Personalausgaben	14 618	72,7	44 060	86,1	51 805	82,3	62 651	80,7)
Sachausgaben	4 865	24,2	6 915	13,5	10 781	17,1	12 638	16,3) 287,0
Bühnenverein	-	-	69	0,2	80	0,1	104	0,1)
Baumaßnahmen	-	-	127	0,2	213	0,4	1 616	2,1)
Investitionsausgaben	621	3,1	-	-	79	0,1	648	0,8)
Gesamtausgaben	20 104	100,0	51 171	100,0	62 958	100,0	77 657	100,0	
Eigeneinnahmen	8 185		12 983		18 229		22 801		178,6
Gesamter Zuschußbedarf	11 919		38 188		44 729		54 856		
Zuschüsse Dritter	1 699		7 395		9 008		11 606		
Zuschuß Freistaat Bayern	10 220		30 973		35 721		43 250		
Staatsschauspiel (Kap. 05 78)									
Personalausgaben	4 718	79,0	14 311	82,6	16 432	76,6	20 643	79,1)
Sachausgaben	1 245	20,8	2 913	16,8	4 026	18,8	5 107	18,6) 332,4
Bühnenverein	-	-	23	0,1	28	0,1	35	0,1)
Baumaßnahmen	-	-	-	-	813	3,8	234	0,9)
Investitionsausgaben	10	0,2	75	0,5	155	0,7	67	0,3)
Gesamtausgaben	5 973	100,0	17 322	100,0	21 454	100,0	26 086	100,0	
Eigeneinnahmen	1 939		3 882		5 205		6 394		229,8
Gesamter Zuschußbedarf	4 034		13 440		16 249		19 692		
Zuschüsse Dritter	-		-		-		4		
Zuschuß Freistaat Bayern	4 034		13 440		16 249		19 688		
StTh am Gärtnerplatz (Kap. 05 79)									
Personalausgaben	5 484	87,2	15 831	86,7	19 318	78,3	24 316	80,9)
Sachausgaben	796	12,7	2 368	13,0	2 505	10,1	3 398	11,3) 342,0
Bühnenverein	-	-	24	0,1	30	0,1	41	0,1)
Baumaßnahmen	-	-	-	-	2 582	10,5	1 934	6,5)
Investitionsausgaben	7	0,1	37	0,2	251	1,0	359	1,2)
Gesamtausgaben	6 287	100,0	18 260	100,0	24 686	100,0	30 048	100,0	
Eigeneinnahmen	1 989		3 102		4 352		5 277		165,3
Gesamter Zuschußbedarf	4 298		15 158		20 334		24 771		
Zuschüsse Dritter	-		35		250		883		
Zuschuß Freistaat Bayern	4 298		15 123		20 084		23 888		
Zusammenfassung Kap. 05 76 - 79 (alle Staatstheater)									
Personalausgaben	25 422	76,8	76 326	85,5	89 916	80,4	110 245	80,6)
Sachausgaben	6 964	21,0	12 302	13,8	17 425	15,6	21 269	15,6) 307,4
Bühnenverein, Ehrensolde	-	-	352	0,4	358	0,3	435	0,3)
Baumaßnahmen	-	-	127	0,2	3 608	3,2	3 784	2,7)
Investitionsausgaben	738	2,2	126	0,1	485	0,5	1 074	0,8)
Gesamtausgaben	33 124	100,0	89 233	100,0	111 792	100,0	136 807	100,0	
Eigeneinnahmen	12 117		19 969		27 787		34 473		184,5
Gesamter Zuschußbedarf	21 007		69 264		84 005		102 334		
Zuschüsse Dritter	1 699		7 430		9 258		12 493		
Zuschuß Freistaat Bayern	19 308		61 834		74 747		89 841		
Zuschüsse des Freistaates Bayern zu den Betriebs- kosten (ohne Bauaufwand und Investitionsaufwand)									
- der nichtstaatl. Th. ¹⁾	7 788		23 835		32 960		42 536		446,2
- der Staatstheater	18 570		61 581		70 654		84 983		357,6

1) ohne Bayreuther Festspiele

25.2 Entwicklung der Sachausgaben bei der Staatsoper

25.2.1 Allgemein

Schon im Rahmen der Rechnungsprüfung 1978 hatte der ORH die besorgniserregende Entwicklung der Sachausgaben angesprochen und dabei die Auffassung vertreten, daß die Ausgabebefugnis dort ihre Grenze finden müsse, wo die Grundsätze wirtschaftlicher Verwaltung verlassen werden, Ausgaben eher als erforderlich zum Zweck einer Lager- oder Vorratshaltung geleistet werden oder für den Betrieb nicht notwendig sind. Dessen ungeachtet setzte sich - überwiegend ermöglicht durch Mehreinnahmen, die aufgrund eines Koppelungsvermerks teils voll, teils zu 80 v.H. wieder ausgegeben werden dürfen - die Aufwärtsentwicklung fort. Obwohl die Haushaltsmittel der Staatsoper schon immer auf eine angemessene Darstellung eines der führenden Opernhäuser der Welt ausgerichtet waren, stiegen die Sachausgaben von 1975 bis 1982 um nicht weniger als 89,7 v.H. (bei einer Erhöhung der Personalausgaben um 42,2 v.H. und der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst um 38,0 v.H. im gleichen Zeitraum). In allen Jahren, besonders aber 1981 und 1982 wurden dabei die Haushaltsansätze durch Inanspruchnahme des Koppelungsvermerks in einem nach Meinung des ORH nicht mehr vertretbaren Maß überschritten (Zahlenübersichten 5 - 7).

Entwicklung der Sachausgaben der Staatsoper

Zahlenübersicht 5

	Rechnungsergebnisse in TDM								Steigerung 1975 - 1982	
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	TDM	v.H.
Titelgruppe 73										
sächliche Betriebsausgaben (HGr. 5)	6 915	7 832	8 666	10 781	10 044	10 653	12 126	12 638	5 723	82,8
investive Betriebsausgaben (HGr. 8) ¹⁾	-	41	20	60	48	94	395	481	481	
Summe	6 915	7 873	8 686	10 841	10 092	10 747	12 521	13 119	6 204	89,7

Mehrausgaben der Staatsoper gegenüber den Haushaltsansätzen

Zahlenübersicht 6

	Haushaltsjahr 1981				Haushaltsjahr 1982					
	Haushaltsansatz		Rechnungs- Ergebnis		Haushaltsansatz		Rechnungs- Ergebnis			
	TDM	TDM	TDM	v.H.	TDM	TDM	TDM	v.H.		
Titelgruppe 73										
sächliche Betriebsausgaben (HGr. 5)	9 505				10 207					
hiervon gesperrt 12 %	<u>1 140</u>	8 365	12 126	3 761	45,0	<u>1 225</u>	8 982	12 638	3 656	40,7
investive Betriebsausgaben ¹⁾ (HGr. 8)	468				490					
hiervon gesperrt 15 %	70	398	395	- 3	- 0,8	73	417	481	64	15,3
		8 763	12 521	3 758	42,9	9 399	13 119	3 720	39,6	

1) Die Einbeziehung der HGr. 8 erfolgt, weil dort seit 1979 die vorher bei Titel 515 73 nachgewiesenen größeren Geräte, Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände nachgewiesen werden.

Entwicklung einzelner Zweckbestimmungen der Staatsoper

Zahlenübersicht 7

Titel	Zweckbestimmung	Rechnungsergebnisse in TDM				Haushalts- ansatz ab- zügl. Haus- haltssperre 1982 TDM	Mehrausgaben 1982 gegenüber			
		1975	1978	1981	1982 ¹⁾		dem Haushalts- ansatz 1982 abzüglich Sperre		dem Rechnungs- ergebnis 1975	
							TDM	v.H.	TDM	v.H.
511 73	Geschäftsbedarf	73	138	156	205	111	94	84,7	132	180,8
512 73	Bücher und Zeit- schriften	34	68	62	90	60	30	50,0	56	164,7
513 73	Post- und Fern- meldegebühren	166	228	250	314	185	129	69,7	148	89,2
(515 73 (812 73	Geräte, Ausstat- tungs- und Ausrü- stungsgegenstände	670	1 693	1 917	2 304	1 313	991	75,5	1 634	243,9
522 73	Ausstattungskosten (Verbrauchsmittel)	1 483	2 652	2 484	2 343	1 936	407	21,0	860	58,0 ²⁾
527 73	Dienstreisen	12	35	38	41	22	19	86,4	29	241,7
531 73	Veröffentlichungen, Programmkosten	649	1 408	1 979	1 199	989	210	21,2	550	84,7

1) In den Ausgaben für 1982 sind die Kosten der Erstausrüstung und des laufenden Betriebs (4 Monate) der Generalintendanz enthalten.

2) Bezogen auf die Zahl der Neuausstattungen ist die Steigerung erheblich größer, weil die Zahl der Neuinszenierungen von 11 in 1975 auf 7 in 1982 zurückgenommen wurde.

25.2.2 Sachkosten der Ausstattungen

Im Kostümbereich wurde dem Landtagsersuchen gefolgt, doch sind die Dekorationen im Durchschnitt nochmals teurer geworden, was besonders für das Haushaltsjahr 1981 gilt (Zahlenübersicht 8).

Entwicklung der Sachkosten für Neuinszenierungen

Zahlenübersicht 8

Jahr	Zahl der Neuinszenierungen			Sachkosten der Neuinsze- nierungen insgesamt TDM	hiervon entfallen auf		Durchschnitt je Neuinsze- nierung TDM	hiervon entfallen auf		Steigerung der Dekorations- kosten seit 1975 v.H.
	National- theater	Cuvillies- theater	insgesamt		Dekora- tionen TDM	Kostüme TDM		Dekora- tionen TDM	Kostüme TDM	
1975	9	2	11	844	533	311	77	49	28	-
1976	9	2	11	904	617	287	82	56	26	14,3
1977	6	1	7	896	678	218	128	97	31	98,0
1978	8	1	9	1 434	1 001	433	159	111	48	126,5
1979	6	1	7	1 249	897	352	178	128	50	161,2
1980	8	2	10	1 554	1 178	376	155	118	37	140,8
1981	7	-	7	1 659	1 371	288	237	196	41	300,0
1982	6	1	7	1 202	983	219	171	140	31	185,7

In diesen Beträgen sind die Personalkosten für Herstellung, Auf- und Ab-
bau sowie für Transporte nicht enthalten. Allein für die Herstellung fielen
an Personalkosten in den Werkstätten im Jahr 1982 etwa 5,8 Mio DM, so-
mit ein Vielfaches der Sachkosten an.

25.2.3 Programmhefte

a) Im Rahmen der Rechnungsprüfung 1978 hatte der ORH festgestellt, daß die Staatsoper für die Herstellung der Programmhefte 503 000 DM mehr ausgab, als sie aus dem Verkauf einnahm (in früheren Jahren lagen die Einnahmen deutlich über den Herstellungskosten). Die Intendanz begründete die Mehrausgabe mit der Umstellung von allgemeinen auf stückbezogene Programmhefte, die anfangs einen Lageraufbau erfordere; die Deckungslücke des Jahres 1978 werde durch Mehrerlöse in den Folgejahren geschlossen werden. Der ORH teilte diese Erwartung schon damals nicht, weil die stückbezogenen Programmhefte im Umfang so erheblich zugenommen hatten, daß trotz hoher Auflageziffern die Herstellungskosten - zum Teil deutlich - über dem Verkaufserlös (2,25 DM je Heft nach Abzug der Verkaufsprovision) lagen. Der ORH bat deshalb, verstärkt darauf zu achten, daß sich bei den Programmheften Ausgaben und Einnahmen wenigstens etwa die Waage halten.

Da in der Folgezeit die Intendanz am außergewöhnlichen Umfang der Hefte festhielt, der ORH jedoch auf seiner Kostendeckungsforderung beharrte, stimmte schließlich das Staatsministerium ab 1. Januar 1981 einer Erhöhung des Verkaufspreises auf bis zu 4,50 DM zu, wovon der Staatsoper nach Abzug der Verkaufsprovision 4,05 DM verbleiben. Trotzdem erhöhte sich die 1978 entstandene Deckungslücke weiter.

Zahlenübersicht 9

Haushaltsjahr	Ausgaben für Programme und Programmverkauf	Einnahmen aus Programmverkauf	Mehrausgabe
	TDM	TDM	TDM
1978	1 164	661	503
1979	1 170	655	515
1980	1 043	781	262
1981	1 691	770	921
1982	914	788	126
insgesamt	5 982	3 655	2 327

Die Verwaltung verweist darauf, daß der Mehrausgabe von etwa 2,3 Mio DM ein Lagerbestand an Programmheften im Verkaufswert von etwa 1,5 Mio DM gegenüberstehe, der den echten Fehlbetrag auf etwa 0,8 Mio DM verringere.

Dieser Hinweis trifft zwar zu; gleichwohl hält es der ORH nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge für schwierig, auch nur den Betrag von 1,5 Mio DM durch Überschüsse in Folgejahren wenigstens teilweise wieder auszugleichen.

Unter diesem Gesichtspunkt müssen die Feststellungen des ORH gesehen werden, daß

- bei vier der insgesamt 13 Programmhefte für die Neuinszenierungen im Nationaltheater der Jahre 1981 und 1982 trotz hoher Auflageziffern allein der Druck (ohne Besetzungszettel, Autoren-, Übersetzer- und Photographenhonorare) wesentlich mehr kostete als auch durch den angehobenen Verkaufspreis erlöst werden kann (4,05 DM),
- Fehlbeträge stets entstehen, wenn die Programme aufwendig hergestellt werden, obwohl sie nur geringe Auflageziffern haben können (Akademiekonzerte, Veranstaltungen im Cuvillies- und im Marstalltheater).

Hinzu kommt, daß die Intendanz häufig erheblich mehr Stücke drucken läßt als letztlich verkauft werden können, weil einerseits kostenintensive Nachdrucke vermieden werden sollen, andererseits aber etliche Werke nicht die ursprünglich geplanten Aufführungszahlen erreichen.

Als Folge hiervon sind bei endgültiger Absetzung der Inszenierungen nicht selten hohe Restbestände an unverkäuflichen Programmheften vorhanden. So entfielen am 15. April 1983 von den etwa 680 000 gelagerten Programmheften 146 000 oder 21,5 v.H. auf unverkäufliche Restanten (Druckkosten etwa 300 000 DM), darunter beispielsweise

Zahlenübersicht 10

Werk	Premiere	Auflage Stückzahl (N = Nachdruck)	Stück- zahl	Restanten	
				Druckkosten je Stück DM	insgesamt DM
Schwanensee (Ballett)	1970	12 000 (N 1981)	23 100	0,64	14 784
Daphne	10.07.1977	10 300 (N 1978)	9 665	1,11	10 728
Lear	09.07.1978	2 500 (N 1981)	2 120	5,43	11 512
Das Labyrinth	18.11.1978	4 800	2 555	8,11	20 721
Meistersinger	08.07.1979	3 000 (N 1981)	3 730	7,03	26 221
Die Gärtnerin aus Liebe	09.07.1979	6 000	4 095	3,35	13 718
Iphigenie auf Tauris	29.10.1979	20 000	7 315	2,91	21 286
Judas Maccabäus	23.02.1980	15 500	2 035	2,77	5 636
Lou Salome	10.05.1981	10 000	4 375	4,95	21 656
Fantastische Nacht (Ballett)	18.12.1981	25 000	21 290	2,02	43 006
Gaiete Parisienne/ Le Papillon (Ballett)	15.05.1982	10 180	4 550	2,35	10 692
			84 830		199 960

b) Die nachstehenden Beispiele zeigen zudem, daß im Bereich der Programmhefte (Dramaturgie) wirtschaftliche Gesichtspunkte nicht ausreichend beachtet wurden.

- Trotz eines jährlichen Auftragsvolumens zwischen 1 und 2 Mio DM wurden alle Druckarbeiten an eine einzige Firma vergeben, ohne daß zu irgendeiner Zeit wenigstens formlose Preisermittlungen vorausgingen. Wegen steter Eilbedürftigkeit wurde sogar auf vorherige Kostangebote der Auftragnehmerin verzichtet. Alle Arbeiten wurden nach Anfall in Rechnung gestellt und bezahlt. Über die Angemessenheit der Preise gibt es keine Anhaltspunkte, weil die Rechnungen nur mangelhaft spezifiziert sind und weil auch nachträglich die Preise anderer Anbieter nie ermittelt wurden.

- Im Dezember 1981 ließ die Intendanz für einen Großteil des Repertoires mehr als 300 000 Programmhefte nachdrucken (Druckkosten 505 000 DM). Daß damit nicht einem unmittelbaren Bedarf entsprochen wurde läßt sich daraus ersehen, daß noch am 15. April 1983 der Lagerbestand vieler Programme höher war als die Nachdruck-Auflage vom Dezember 1981, so bei

Zahlenübersicht 11

Werk	Nachdruck im Dezember 1981		Lagerbestand am 15.04.1983
	Stückzahl	Kosten DM	Stückzahl
Don Carlos	5 000	6 283	7 560
Don Giovanni	2 000	2 513	3 820
Tosca	4 000	5 026	12 170
Der Nußknacker (Ballett)	15 000	18 850	16 310
Elektra	2 000	1 278	4 680
Giselle (Ballett)	11 000	7 029	20 655
La fille mal gardee (Ballett)	5 000	6 283	6 620
Orpheus/Die Kluge	2 000	8 520	5 035
Coppelia (Ballett)	15 000	28 755	24 780
La Boheme	15 000	55 113	21 145

- Zu Beginn des Haushaltsjahres 1981 wurden Rechnungen im Gesamtbetrag von mehr als 160 000 DM kurz nacheinander jeweils doppelt bezahlt (darunter eine über 73 000 DM für 20 000 „Zauberflöte“-Nachdrucke und eine über 59 000 DM für 20 000 „Cenerentola“-Erstdrucke). Den Doppelzahlungen war jeweils die Feststellung der sachlichen Richtigkeit auch der zweiten Rechnung durch die Dramaturgie vorausgegangen. Die Doppelzahlungen wurden schließlich von der Druckerei angezeigt und im Juni 1981 samt Zinsen rückerstattet.
- Schließlich konnte der auf etwa 680 000 Stück angestiegene Bestand an Programmheften bei der Druckerei nicht mehr gelagert werden, zumal die einzelnen Hefte wegen ihres außerordentlichen Umfangs wesentlich mehr Raum beanspruchen als in früheren Jahren. Da auch die Oper Lagerräume nicht zur Verfügung stellte, mietete die Druckerei eigene Räume an, wofür sie der Oper 1982 9500 DM in Rechnung stellte.
- Daß der 1978 bis 1982 entstandene Fehlbetrag nicht eine zwangsläufige Folge des Betriebs eines großen Opernhauses, sondern hauptsächlich auf den übermäßigen Programmumfang und die teilweise zu hohen Auflagen zurückzuführen ist, ergibt sich auch aus den Rechnungsergebnissen der Deutschen Oper Berlin und der Hamburgischen Staatsoper, wo 1981 und 1982 Überschüsse im Bereich der Programmhefte erzielt wurden.
- Die Verwaltung sieht die Programmhefte als integralen Bestandteil der künstlerischen Arbeit und hält ein erstrangiges Opernhaus - ähnlich wie Museen - auch für kulturell beauftragt, die aufgeführten Werke publizistisch vorzustellen; wenn die Gestehungskosten dieser Publikationen höher als die Verkaufserlöse seien, müsse dies in Kauf genommen und als zusätzliche Gegenleistung für die hohen Eintrittspreise gesehen werden. Der damalige Intendant ist zudem der Meinung, die Gestaltung der Programmhefte sei innerhalb der Grenzen des Gesamthaushalts eine rein künstlerische Entscheidung, womit wohl zum Ausdruck gebracht werden soll, daß diese Frage einer Kritik durch den ORH entzogen sei.

Diese Argumentation trüfe zu, wenn es wirklich um die künstlerische Gestaltung der Programmhefte ginge. Die Kritik des ORH zielt indes nicht in diese Richtung. Er ist vielmehr der Ansicht, daß es un schwer möglich sein sollte, ein Werk bei voller Freiheit in der künstlerischen Gestaltung auch publizistisch so darzustellen, daß die Geste hungskosten in etwa durch die Verkaufserlöse gedeckt werden kön nen. Er ist insbesondere der Meinung, daß sich die Theater-Programme nicht zu einem eigenen Subventionszweig entwickeln sollten, zumal sich inzwischen gezeigt hat, daß mit den umfangreichen Programmhef ten der Staatsoper eine Entwicklung eingeleitet wurde, die bei mittlere n und kleineren Bühnen zu ernsthaften Schwierigkeiten führt; deren Dramaturgie-Abteilungen fühlen sich aufgerufen, die Programmhefte gleichfalls erheblich umfangreicher zu gestalten, doch erlaubt die ge ringere finanzielle Ausstattung dieser Bühnen eine Subventionierung der Programmhefte aus allgemeinen Theaterbetriebsmitteln nicht.

Im übrigen zeigt die Entwicklung der Einnahmen seit 1981 (vgl. Zah lenübersicht 9), daß trotz der erheblich höheren Verkaufspreise die Einnahmen stagnieren. Die Bereitschaft der Besucher, die aufwendigen und deshalb teuren Programme abzunehmen, ist also offensichtlich deutlich gesunken.

25.2.4 Sonstige durch die Bühnenleitung beeinflussbare Sachausgaben

Trotz mehrfacher Hinweise des ORH in der Vergangenheit ist es bisher nicht gelungen,

- die Fernsprechgebühren zu begrenzen (die reinen Gesprächsgebühren erhöhten sich bei gleichem Personalstand und gleicher Aufgabenstellung von 128 000 DM in 1978 nochmals kräftig um 27 v.H. auf 163 000 DM in 1982),
- die Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen besonders für die Abteilungen Beleuchtung und Elektroakustik in vertretbarem Rahmen zu halten (Zahlenübersicht 7, Tit. 515 73, 812 73),
- die Ausgaben für freiberufliche Photographen nennenswert zu verringern, obwohl die Staatsoper mit erheblichem Aufwand ein eigenes Photolabor eingerichtet und eine Photographin verpflichtet hat.

25.2.5 Maßnahmen gegen ein weiteres Ansteigen der Sachausgaben

Das Staatsministerium hat nunmehr die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Personal- und Sachausgaben aufgehoben, die Verfügungsbefugnis über die Mehreinnahmen aufgrund des Koppelungsvermerks von seiner Zu stimmung abhängig gemacht und damit sichergestellt, daß ohne seine Zu stimmung künftig die Haushaltsansätze für die Sachausgaben nicht über schritten werden können.

25.3 Rückgriffe auf den Fundus der Staatsoper, Bauweise und Transportabilität der Dekorationen

Nur im Kostümbereich, nicht aber bei den Dekorationen wurde verstärkt auf den Fundus der Staatsoper zurückgegriffen.

Auch dem Landtagsersuchen, die Dekorationen leichter und besser transportabel zu gestalten, hat die Staatsoper nicht entsprochen. Die Anforderun gen der Regisseure und Ausstatter an die Bühnentechnik haben sich im

Gegenteil weiter verstärkt. Was sich schon aus der Zahlenübersicht 8 von der Entwicklung der durchschnittlichen Materialkosten ablesen läßt, wird durch das Untersuchungsergebnis über die Beanspruchung der Bühnemannschaften voll bestätigt.

Für die Abendvorstellungen im Nationaltheater stehen maximal 24 Bühnenhandwerker zur Verfügung (ohne Meister, Seitenmeister und Galerie). Mehranforderungen bei „schweren“ Werken können demzufolge mit eigenem Personal nur durch Minderanforderungen bei „leichten“ Werken ausgeglichen werden. Unter den insgesamt 21 in der Zeit zwischen den Erörterungen im Haushaltsausschuß des Landtags (April 1980) und dem 31. Mai 1983 im Nationaltheater herausgebrachten Neuinszenierungen befinden sich nur zwei, bei denen abends weniger als 24 Handwerker benötigt werden („Der fliegende Holländer“ - 22 -, „Ravel“-Ballettabend - 20 -), und nur weitere fünf, bei denen die Höchstmannschaft (24) ausreicht, dagegen zwei mit Anforderungen, wie sie in früheren Jahren auch nicht annähernd zu beobachten waren („Tristan und Isolde“ - 40 -, „Die ägyptische Helena“ - 37 -); im Mittel errechnet sich aus diesen 21 Inszenierungen ein Bedarf von 27 Bühnenhandwerkern je Abend. Spielraum für einen Ausgleich dieser Mehranforderungen durch eigenes Personal bieten, soweit nicht mit zusätzlichen Kosten Abendaushelfer eingesetzt werden, fast ausschließlich ältere Inszenierungen früherer Jahre, unter denen sich etliche befinden, die sich mit 16 - 20 Bühnenhandwerkern bewältigen lassen.

Wie wenig die künstlerischen Vorgaben auf die Möglichkeiten der Technik, deren kostenmäßige Bedeutung in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat, Rücksicht nehmen, wird nachstehend an zwei Beispielen verdeutlicht:

Bei der Neuinszenierung „Tristan und Isolde“ (Premiere 27. Juli 1980), bei der der damalige Staatsintendant selbst Regie führte, kostete allein das Material für die Dekorationen 374 000 DM, wobei die bis dahin teuerste Produktion im Nationaltheater um 88 000 DM überboten wurde. Die Bewältigung der Umbauten erforderte erstmals 40 Bühnenhandwerker (bis dahin beschränkte sich der Höchstbedarf auf 32 Mann). Erst bei den Schlußproben wurde festgestellt, daß die technischen Verwandlungen der schweren Dekorationen den szenischen und musikalischen Ablauf der Vorstellung erheblich störten, weshalb die Inszenierung nach wenigen Vorstellungen einstweilen abgesetzt wurde, bis sich für das Wagner-Jahr 1983 die Notwendigkeit erneuter Aufführungen ergab. Hierfür wurden zur Sicherung eines störungsfreien Vorstellungsablaufs unter Mitwirkung des Bühnenbildners die Dekorationen in den Werkstätten mit erheblichem Zeitaufwand und weiteren Materialien für 12 000 DM wesentlich verkleinert. Die technische Direktion hat den Bedarf an Bühnenhandwerkern für die Abendvorstellungen nach der Wiederaufnahme mit 28 (12 weniger) und die Materialkosten der verkleinerten Dekorationen mit weniger als der Hälfte der ursprünglichen Kosten ermittelt. Materialien im Wert von etwa 150 000 DM müssen daher als unbrauchbar abgeschrieben werden.

Für die Spielzeit 1982/83 wurde die komische Oper „Don Pasquale“ wegen der geringen Zahl von Protagonisten und der bescheidenen Anforderungen an die Dekorationen (Schauplätze sind lediglich ein Saal im Haus Don Pasquales und ein Garten mit Gebüsch an diesem Haus) als „leichtes“ Stück angekündigt (Premiere 21. Mai 1983). Das Regieteam erweiterte jedoch die Zahl der Schauplätze um weitere Räume im Haus Don Pasquales. Abgesehen von den dadurch bedingten Mehrbelastungen der Werkstätten und den Mehrkosten an Material überstiegen schließlich die Umbauerfordernisse während der Abendvorstellung die Kapazität der Technik. Um die Anforderungen wenigstens mit der Maximalmannschaft von 24 Handwerkern bewältigen zu können, mußten der Technik zwei überlange Pausen

zugestanden werden. Das ursprüngliche Vorhaben, durch eine „leichte“ Inszenierung mit kleiner Bühnemannschaft die Mehrbelastungen „schwerer“ Stücke auszugleichen, wurde letztlich nicht verwirklicht, weil dem Gastregieteam gestattet wurde, die Dekorationen ohne Rücksicht auf den übrigen Bühnenbetrieb zu gestalten.

Seit einigen Jahren versucht die Staatsoper, die künstlerischen Vorgaben mit der Kapazität der Werkstätten in der Weise in Einklang zu bringen, daß sie die Zahl der Neuinszenierungen je Spielzeit verringert.

Allerdings versetzt die Rücknahme der Zahl der Neuinszenierungen von 11 (1976) auf je 7 (1981 und 1982) die Werkstätten bei gleichem Personalstand und gleicher Auslastung in die Lage, den Zeitaufwand je Inszenierung um 36 v.H. zu erhöhen, was naturgemäß dazu verleitet, noch mehr Material zu verarbeiten und auf die Bühne zu stellen; in den letzten Jahren wurden die Dekorationsmagazine (einschließlich der Räume im Nationaltheater) von 8129 m² um 3634 m² oder 44,7 v.H. auf 11 763 m² erweitert. Die Bühnemannschaften werden dadurch noch mehr belastet. Die Hauptbühne wird in geringerem Maße für Proben benötigt; an den so gewonnenen probenfreien Tagen arbeiten die Bühnemannschaften am Aufbau der Abendvorstellung nicht nur in den Nachmittagsstunden, sondern den ganzen Tag.

Die Verminderung der Zahl der Neuinszenierungen entspricht zwar einer Anregung des ORH. Dieser Vorschlag hatte aber nicht zum Ziel, weniger Neuinszenierungen noch teurer zu machen.

Das an die rückwärtige Seitenbühne des Nationaltheaters anschließende Dekorationsmagazin (vgl. hierzu TNr. 29, Nr. 2 des ORH-Berichts 1977) ist nach wie vor weitgehend durch schwer bewegliche Ausstattungsteile verstellt, obwohl das in den letzten Jahren aus künstlerischen Gründen auch bei der Staatsoper eingeführte „Block-System“ (etliche Vorstellungen eines Werks in kurzen Zeitabständen) eine ideale Nutzung gerade dieses Magazins ermöglichen würde. Da innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine deutlich geringere Zahl von Werken zur Aufführung gelangt, könnten die Dekorationen für diese Werke weitgehend jeweils längerfristig (von der ersten bis zur letzten Vorstellung eines „Blocks“) im Haus gelagert und die täglichen Transporte von den Außenmagazinen eingeschränkt werden.

Beim Staatsschauspiel hingegen ist es der technischen Direktion mit Unterstützung der künstlerischen Leitung gelungen, die Dekorationen etwa im Rahmen der Möglichkeiten der Technik zu halten. Allerdings liegen beim Staatstheater am Gärtnerplatz die künstlerischen Vorgaben - wie bei der Staatsoper - über den personellen Möglichkeiten der Technik.

25.4 Verträge der Gastausstatter der Staatsoper

Entsprechend dem Landtagsersuchen enthalten die Ausstatterverträge nunmehr Bestimmungen über Ablieferungstermine, Sachkostenhöchstbeträge, verfügbare Werkstattzeiten und Dekorationsausmaße. Kostenbegrenzungen waren damit jedoch nicht zu erreichen, weil die Intendanz den Gastausstattern entweder bereits in den Verträgen zu weitgehende Zugeständnisse machte oder bei Vertragsverletzungen die rechtlichen Möglichkeiten nicht ausschöpfte.

Beispielsweise hatte die künstlerische Leitung für die Neuinszenierungen 1981 in den Kostenvoranschlägen schon von vornherein Dekorationskosten von durchschnittlich 178 000 DM je Neuinszenierung genehmigt,

was gegenüber 1978 eine Steigerung von 67 000 DM oder 60 v.H. darstellt; nur 18 000 DM oder 9 v.H. der durchschnittlichen Ist-Ausgaben von 196 000 DM entfallen auf Überschreitungen der von der Intendanz genehmigten Voranschläge.

Folgerungen aus Voranschlagsüberschreitungen wurden auch dann nicht gezogen, wenn die Überschreitungen erheblich waren (z.B. 67 000 DM bei „Die ägyptische Helena“ - Premiere 29. Juli 1981 -, 41 000 DM bei „Manon Lescaut“ - Premiere 25. Oktober 1981 -, 34 000 DM bei „Wozzeck“ - Premiere 31. Oktober 1982 -).

Die Generalintendanz räumt ein, daß die in den Ausstatterverträgen getroffenen Festlegungen bisher keine harten Grenzen waren, glaubt aber hierdurch in nicht geringem Maß noch höhere Kosten vermieden zu haben. Die seitens des ORH wiederholt angeregten und vom Staatsministerium im August 1983 angeordneten rechtlichen Konsequenzen bei Vertragsverletzungen hält die Generalintendanz nicht für durchsetzbar, weil im Zeitpunkt einer Vertragsverletzung bereits die Solisten verpflichtet und die Aufführungszeitpunkte bestimmt sind. Das Bühnenbild lasse sich zudem nicht im vorhinein endgültig und starr fixieren, sondern entwickle sich zwangsläufig erst bei den Proben; nicht selten erwiesen sich bei der Erarbeitung der endgültigen Konzeption einer Aufführung Änderungen als unabweisbar.

Der ORH ist im Gegensatz hierzu der Meinung, daß - unbeschadet aller künstlerischen Erwägungen - die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Opernproduktionen nur durch geeignete Steuerungsinstrumente und ihre konsequente Handhabung gewahrt werden können. Als entscheidendes Instrument hierfür muß angesehen werden, dem Regieteam (Regisseur, Ausstatter) in den Verträgen neben dem Zeitpunkt der Premiere und des Beginns der Proben den fixen Termin für die Ablieferung der Ausstattungsentwürfe (dem die Fertigstellung der Regiekonzeption vorausgehen muß) sowie die Obergrenzen für Sachkosten und verfügbare Werkstattzeiten verbindlich vorzugeben, ferner sicherzustellen, daß die Dekorationen leicht und gut transportabel erstellt und von den verfügbaren Bühnenmannschaften in angemessener Zeit auf-, um- und abgebaut werden können. Mit Hilfe dieser Vorgaben ist das Regieteam in der Lage, die für die Produktion benötigten Leistungen zu ermitteln und zu bewerten und damit den finanziellen Rahmen aufzuzeigen, innerhalb dessen sich nach Billigung durch den Intendanten der spätere Vollzug zu bewegen hat. Dies verdeutlicht, daß der entscheidende Ansatz für eine wirtschaftliche Produktion in der Vorbereitungsphase liegt, in der Regie- und Ausstattungskonzeption erstellt, die Durchführung geplant und die benötigten Leistungen festgelegt werden.

Wenn dagegen - wie seitens der Generalintendanz vertreten - den Regieteams zugestanden würde, die Konzeption und das Bühnenbild erst während der Proben, also der eigentlichen Produktionsphase zu entwickeln, ginge jegliche wirtschaftliche Steuerungsmöglichkeit zu Lasten der Bühne verloren, zumal gerade während der Proben wegen des unmittelbar bevorstehenden Premierentermins wirtschaftliche Überlegungen zwangsläufig in den Hintergrund treten.

Der ORH verweist darauf, daß es in früheren Jahren im Bühnenbereich selbstverständlich war, Regiekonzeptionen und Ausstattungsentwürfe samt Bühnenbildmodellen frühzeitig zu erarbeiten und auf diese Weise nicht nur die Einhaltung der Haushaltsansätze, sondern auch eine kontinuierliche Beschäftigung der Werkstätten sicherzustellen.

Eine wirtschaftliche Produktion steht und fällt damit, daß die Planung rechtzeitig vor Beginn im wesentlichen abgeschlossen wird. Deshalb kann

auf Sanktionen gegenüber Regisseuren oder Ausstattern, die diese Planung durch Nicht- oder Schlechterfüllung des Vertrages erschweren oder gar unmöglich machen, nicht verzichtet werden. Das Risiko, daß ein Solist nicht bereit ist, unter einem Ersatzteam mitzuwirken, muß als das geringere Übel in Kauf genommen werden. Anders kann die Kostenverantwortlichkeit des Intendanten als Leiter der Bühne und damit auch der Bühnenproduktionen nicht aufrechterhalten werden. Die Gefahr, daß für eine Inszenierung oder Ausstattung an einer führenden Opernbühne wie der Bayer. Staatsoper ein Ersatz nicht gefunden werden kann, erscheint dem ORH gering.

25.5 Bemühungen um einen Hausausstatter

Ein Hausausstatter wurde bei der Staatsoper bisher nicht verpflichtet. Dagegen hat die Generalintendanz für die Zeit vom 1. Oktober 1983 bis 31. August 1986 einen „Bühnenbildner der Bayer. Staatstheater“ unter Vertrag genommen, der u.a. im Bedarfsfall bei allen Staatstheatern kurzfristig eingesetzt werden soll, wenn die Ansprüche von Gastausstattern mit den Möglichkeiten der Bühne nicht in Einklang zu bringen sind. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, läßt sich noch nicht beurteilen.

25.6 Zusätzliche Dispositionsmöglichkeit als Gegenleistung für die Zahlung der Theaterbetriebszulage (TBZ)

Die Dienstvereinbarungen, nach denen die durch die Zahlung der TBZ gewonnenen zusätzlichen Dispositionsmöglichkeiten weitgehend beseitigt waren, sind durch Kündigungen seitens der Intendanten ausgelaufen, doch blieben die im ORH-Bericht 1977 (S. 61) dargestellten Diensterteilungen zunächst mehrere Jahre unverändert bestehen. Neuerdings werden zwar die Bediensteten der Werkstätten gelegentlich an Sonn- und Feiertagen bzw. mit unregelmäßiger Arbeitszeit in den Bühnenbetrieb einbezogen, doch bestehen für das Bühnenpersonal mit voller TBZ die beiden zusammenhängenden dienstfreien Tage je Arbeitswoche und auch die Schichtdienste heute noch nahezu unverändert. Bisher war es nicht möglich, gegenüber den betroffenen Gruppen die tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeiteinteilung durchzusetzen, nachdem hierauf über Jahre hinweg verzichtet worden war. Die einzige Änderung bei der Staatsoper besteht seit März 1983 darin, daß eine von insgesamt drei Schichten, die sogenannte Springerschicht, unterschiedliche, dem Bedarf angepaßte Anfangs- und Endzeiten, u.U. auch geteilten Dienst hat. Das Staatsschauspiel dagegen teilte zu Beginn der Spielzeit 1982/83 die Bühnenhandwerker in eine größere Zahl von Gruppen auf, die nach Bedarf, u.U. auf zwei Zeitabschnitte des Tages verteilt, arbeiten; da auch die freien Tage gelegentlich nur einzeln gewährt werden, sind dort die Dispositionsmöglichkeiten deutlich verbessert. Keinerlei Änderungen in der Diensterteilung wurden allerdings beim Staatstheater am Gärtnerplatz vorgenommen; dort wird dem Bühnenpersonal sogar in jeder dritten Woche ein zusätzlicher dienstfreier Tag als „Überzeitausgleich“ gewährt, der laufend dadurch zustandekommt, daß die Dauer der einzelnen Schichten ohne hinreichenden Grund auf mehr als acht Stunden festgesetzt ist.

Da das nichtkünstlerische Personal der Staatstheater nicht verringert wurde, kann als bislang einziger meßbarer Erfolg ein Rückgang der Ausgaben für Aushilfen im technischen Dienst bei der Staatsoper und beim Staatsschauspiel festgestellt werden.

EINZELPLAN 09 (STAATSFORSTVERWALTUNG)

26 Rotwild im Sulzschneider Forst

Der nur etwa 2000 ha große Sulzschneider Forst ist ein isoliertes Waldgebiet innerhalb des sonst meist nur gering bewaldeten Rotwildrings Ostallgäu. Das Rotwild konzentriert sich deshalb in dieser Waldfläche übermäßig stark; hohe Wildschäden und empfindliche landeskulturelle Schäden sind die Folge.

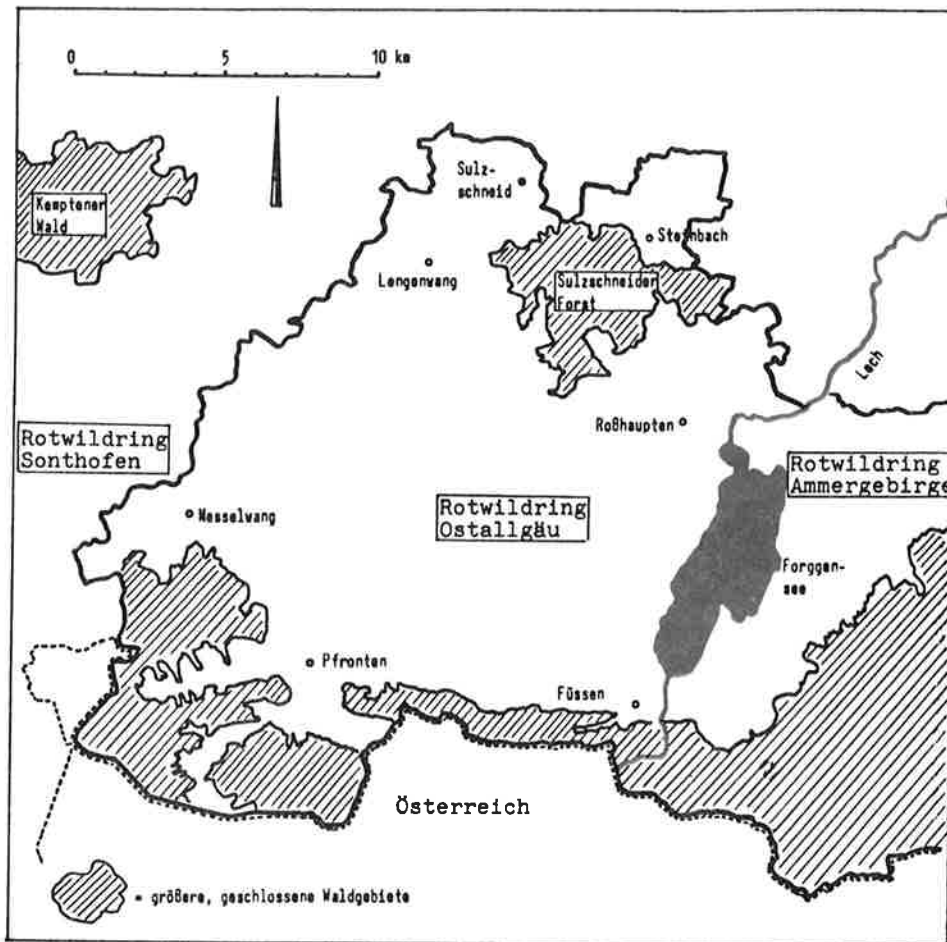
Der etwa 25 000 ha große Rotwildring Ostallgäu weist nur zwei voneinander getrennte, größere geschlossene Waldkomplexe auf:

- im Südwesten die etwa 5000 ha große Waldfläche bei Pfronten; dieser Wald hängt zusammen mit dem westlich angrenzenden Rotwildring Sonthofen und mit Rotwildflächen in Österreich,
- im Nordosten den isoliert gelegenen, überwiegend staatseigenen Sulzschneider Forst mit etwa 2000 ha.

Das Rotwild im Sulzschneider Forst hat keine Verbindung mehr mit anderen Rotwildvorkommen: Nach Südosten ist die früher vorhandene Verbindung zu den Ammergauer Bergen durch den Forggensee (fertiggestellt 1954) und die sich nördlich anschließenden Lech-Stautufen (fertiggestellt 1971) abgeschnitten. Nach Südwesten zum Pfrontener Waldgebiet und nach Westen zum Kemptener Wald hin erstrecken sich große waldfreie Flächen, die das Rotwild ungerne überquert.

Die übrigen rd. 18 000 ha sind nur zu etwa 5 bis 10 v.H. bewaldet. Die topografischen Verhältnisse ergeben sich aus der folgenden Übersichtskarte:

Übersichtskarte Rotwildring Ostallgäu



Da das Rotwild als Lebensraum und Einstandsfläche größere zusammenhängende Waldgebiete braucht, konzentriert es sich auf der kleinen Fläche des Sulzschneider Forstes übermäßig, richtet dort verheerende Wildschäden an, verursacht hohe Ausgaben für forstliche Wildabwehrmaßnahmen und verhindert letztlich die besonders auch im landeskulturellen Interesse dringend notwendigen waldbaulichen Vorhaben. Damit ist im Zusammenhang mit den sonstigen Belastungen der Fortbestand des Sulzschneider Forstes überhaupt in Frage gestellt.

Die Fläche des Sulzschneider Forstes von etwa 2000 ha erweist sich für eine selbständige, an wildbiologischen Gesichtspunkten ausgerichtete Rotwildbewirtschaftung als zu klein. Der ORH hat daher schon früher angeregt, diesen Bereich mit den angrenzenden, gering bewaldeten Flächen als Rotwildgebiet aufzugeben (ORH-Bericht 1975, TNr. 55). Das zuständige Forstamt und die Oberforstdirektion haben damals zunächst vorge-

schlagen, die Entscheidung über den Fortbestand des Rotwildgebietes zurückzustellen, bis sich zeige, ob das Problem mit jagdlichen Mitteln zu lösen sei. Doch schon im Jahr 1978 bezeichnete das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten diesen Vorschlag selbst als wenig erfolgversprechend und hielt es nunmehr für richtig, das Rotwildgebiet aufzulassen, weil nur so weitere Wildschäden verhindert werden könnten.

Gleichwohl ist der Sulzschneider Forst jedoch - auch entgegen den erneuten Empfehlungen des ORH aus den Jahren 1979 und 1982 - in der Neufassung der Verordnung zur Ausführung des Bayer. Jagdgesetzes vom 1. März 1983 wiederum als Rotwildgebiet ausgewiesen worden. Dies hat nach Auffassung des ORH schwerwiegende Nachteile zur Folge:

- a) Bleibt der Sulzschneider Forst Rotwildgebiet, so lassen sich wegen seiner geringen Größe und der topografischen Gegebenheiten eine unerwünschte Konzentration des Rotwilds und damit weitere erhebliche Wildschäden nicht verhindern. Selbst wenn, bezogen auf das gesamte Gebiet des Rotwildrings, die rechnerisch tragbare Wilddichte nicht überschritten wäre, würde sich das Rotwild doch zwangsläufig im Sulzschneider Forst als dem einzigen Einstandsgebiet im Norden übermäßig konzentrieren; so lag denn auch der tatsächliche Rotwildbestand im Staatsjagdrevier Sulzschneider Forst nach den Feststellungen des Forstamts im Jahr 1982 weit über der damals zulässigen Wilddichte (bis 31. März 1983 maßgebliches Kriterium).
- b) Ab 1. April 1983 kommt es nach den jagdrechtlichen Bestimmungen und den Hegerichtlinien für die Einschätzung der tragbaren Wilddichte und für die Abschlußplanung entscheidend auf den Zustand der Vegetation, insbesondere der Waldverjüngung und nicht mehr auf eine zahlenmäßig zulässige Wilddichte an. Hiernach stellt sich die Situation im Sulzschneider Forst wie folgt dar:
 - Ohne Zaun kann nur die Fichte verjüngt werden, alle Mischholzarten werden durch Wildverbiß vernichtet. Selbst bei der Fichte treten durch den Verbiß Zuwachsverluste von 8 bis 10 Jahren auf; dies entspricht allein einem Schaden von etwa 6800 DM/ha Verjüngungsfläche.
 - Nur in den eingezäunten Kulturflächen können Mischkulturen herangezogen werden. Mit der Zäunung ist aber das Wildschadenproblem auf Dauer auch nicht zu lösen, weil das Rotwild nach der Verbißperiode und nach dem Abbau der bis dahin abgenutzten Zäune in den etwa 20jährigen Beständen sofort empfindliche Schältschäden anrichtet, die zum Ausfall der Mischhölzer und zum vorzeitigen Abtrieb der Bestände führen können. Es wäre deshalb nötig, die Bestände etwa 50 Jahre lang zu zäunen, bis sie nicht mehr geschält werden. Dies würde aber einen Aufwand von etwa 17 000 DM/ha und von 200 000 DM/Jahr erfordern. Abgesehen von diesem nicht vertretbar hohen Aufwand ist aber eine Zäunung über 50 Jahre nicht praktikabel, weil man nicht die halbe Waldfläche in zahllosen Einzelflächen unter Zaun halten kann. Außerdem würde dann dem Wild auch wiederum der halbe Lebensraum entzogen und das Problem hierdurch weiter verschärft werden.

- Die Bestände werden hauptsächlich im Alter von etwa 20 bis 40 Jahren geschält. 1975 erstreckten sich nach den Feststellungen der Forsteinrichtung die Schäl Schäden auf 58 v.H. der gesamten Fichten-Fläche (einschließlich der Althölzer). Auch im größten Teil der heutigen Bestände zwischen 20 und 40 Jahren sind wieder neue Schäden hinzugekommen. Wo der Anteil der geschälten Bäume in Einzelbeständen gegenwärtig noch verhältnismäßig gering ist, muß im Verlauf der 20jährigen Schäl schadensperiode mit weiteren Schälungen gerechnet werden, so daß insgesamt nach wie vor ein hoher Schaden entstehen wird. Sehr bedenklich ist, daß die Schälung jetzt schon früher, nämlich im ausgehenden Dickungsalter beginnt und zusätzlich besonders alarmierende Sommerschäl Schäden auftreten, die auch durch entsprechende Fütterung kaum verhindert werden können.
- c) Die Rotwildschäden treten auch in den an den Staatswald angrenzenden kleineren Privatwäldern auf. Private Waldbesitzer haben sich deshalb ebenfalls gegen das Rotwild im Sulzschneider Forst gewandt. Es ist nicht auszuschließen, daß sie Schadenersatzansprüche gegen den Staat erheben.
- d) Besonders dringlich wird das Problem im Hinblick auf das um sich greifende Waldsterben, von dem auch im Sulzschneider Forst vor allem die Nadelhölzer betroffen sind. Aus landeskulturellen Gründen erscheint es daher unumgänglich, mehr als bisher widerstandsfähigere Laubhölzer einzubringen. Dies wird aber mit vertretbaren Mitteln nicht möglich sein, solange dort Rotwild gehalten wird.

Für die Beibehaltung des Sulzschneider Forstes als Rotwildgebiet sprächen somit nur noch die Interessen der Inhaber von nichtstaatlichen Jagdrevieren in der näheren und weiteren Umgebung dieses Waldgebietes. Für diese Revierinhaber besteht ohne größere finanzielle Belastung die Möglichkeit, zu einem der begehrten Rotwildabschüsse zu kommen, wenn das im Sulzschneider Forst übermäßig konzentrierte Rotwild zeitweise in angrenzende Reviere auswechselt. Zugunsten der Interessen weniger Jagdrevierinhaber sollten jedoch schwere finanzielle Einbußen sowie landeskulturelle Schäden am Wald und Nachteile für die Allgemeinheit nicht in Kauf genommen werden.

Aus den dargelegten Gründen ist eine geordnete Waldbewirtschaftung, Waldpflege und Waldverjüngung beim Vorhandensein von Rotwild im Sulzschneider Forst schlechthin nicht möglich. Auf diese Kernfrage ist die Verwaltung in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen. Der ORH hält es weiterhin für erforderlich, den Sulzschneider Forst als Rotwildgebiet aufzugeben. Das würde mit den Zielen des von der Staatsregierung im Februar 1982 beschlossenen Maßnahmekatalogs für den ländlichen Raum übereinstimmen, wonach „auf die Beseitigung aller waldschädlichen Belastungen wie z.B. die Anpassung überhöhter Schalenwildbestände an die natürlichen Gegebenheiten ... hinzuwirken“ ist.¹⁾

1) Vgl. dazu auch die Antwort des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 10.06.1983 auf die schriftliche Anfrage des Abg. Glück (Drs. 10/1094)

EINZELPLAN 10

(STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG)

27 Orthopädische Versorgungsstellen (Kap. 10 22)

Die vier Orthopädischen Versorgungsstellen werden entsprechend einem Vorschlag des ORH aufgelöst und als Abschnitte in die jeweiligen Versorgungsämter eingegliedert. Aufgrund des Aufgabenrückgangs und der Organisationsänderung werden binnen 3 bis 4 Jahren rd. 30 Stellen eingespart.

Die Orthopädischen Versorgungsstellen (OVSt) in München, Nürnberg, Regensburg und Würzburg haben die Aufgabe, Berechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz und den Nebengesetzen zu beraten, zu begutachten und mit orthopädischen Heil- und Hilfsmitteln zu versorgen. Die dafür anfallenden Sachkosten trägt der Bund, die persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben der Freistaat Bayern.

Der ORH hat die OVSt geprüft, insbesondere die Organisation, und im wesentlichen folgendes festgestellt:

27.1 Organisation

Im Jahr 1981 waren bei den OVSt insgesamt 79 Dienstkräfte beschäftigt (ohne den Abschnitt Beschaffung bei der OVSt München; vgl. TNr. 27.2). Sie hatten die aus der nachfolgenden Gegenüberstellung ersichtlichen Berechtigten zu versorgen, Anträge zu bearbeiten und Leistungen zu erbringen. Ein Vergleich mit den Personalständen und Fallzahlen vor 5 und 10 Jahren zeigt folgende Veränderungen auf:

	1971	1976	1981
Leistungsempfänger	78 527	73 637	60 233
Verringerung gegenüber 1971 in v.H.	-	6,2	23,3
Anträge/Leistungen	196 835	159 359	141 031
Verringerung gegenüber 1971 in v.H.	-	19,0	28,4
Personal (Ist-Stand)	92	86	79
Verringerung gegenüber 1971 in v.H.	-	6,5	14,1

Der ORH hat beanstandet, daß die personelle Ausstattung der OVSt nicht entsprechend dem Rückgang der Aufgaben verringert wurde. Er hat vor allem darauf hingewiesen, daß

- aufgrund der im Organisationsplan verbindlich festgelegten Richtzahlen für den Ärztlichen Dienst und die Versorgungsabschnitte zusammen 12 weitere Stellen hätten abgebaut werden müssen und
- in den Abschnitten Verwaltung und Grundsatzfragen wegen Verlagerung von Aufgaben auf andere Dienststellen und im Verhältnis zur Personalausstattung in den Fachgebieten zuviel Personal vorhanden ist.

Darüber hinaus hat der ORH vorgeschlagen, die gesamte Aufbau- und Ablauforganisation der orthopädischen Versorgung der Kriegsoffer neu zu gestalten. Die geringe Größe der einzelnen Dienststellen läßt eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nicht mehr zu, weil insbesondere im Verwaltungsabschnitt sowie für Vertretungsfälle relativ mehr Personal vorgehalten werden muß als bei einer größeren Dienststelle. Eine etwaige Verringerung der Zahl der OVSt würde sich wegen der erheblich größeren Entfernungen zu den Versorgungsberechtigten eher nachteilig auswirken. Deshalb hat der ORH angeregt, die OVSt aufzulösen und als besondere Abschnitte in die grundsätzlich für alle Versorgungsangelegenheiten zuständigen Versorgungsämter einzugliedern. Alternativ wurde außerdem vorgeschlagen, langfristig die orthopädische Versorgung, ähnlich wie schon andere Maßnahmen der Heil- und Krankenbehandlung nach dem Bundesversorgungsgesetz, von den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung durchführen zu lassen.

Das Staatsministerium, das bereits im Oktober 1981 eine Organisationsuntersuchung eingeleitet hatte, will entsprechend der Anregung des ORH die OVSt auflösen und als neue Aufgabengebiete in die Versorgungsämter München I, Nürnberg, Regensburg und Würzburg eingliedern. Die Aufgaben der bisherigen Abschnitte für Verwaltung und Grundsatzfragen sollen von den Sachgebieten I der Versorgungsämter mit übernommen werden. Dadurch werden insgesamt mindestens 29 Stellen, davon 12 bereits im Doppelhaushalt 1983/84, eingespart. Die organisatorischen Änderungen sollen zum Ende des Jahres 1983 vollzogen und die restlichen Personaleinsparungen in den Haushaltsvoranschlag für die Haushaltsjahre 1985/86 aufgenommen werden.

Nach Umsetzung der neuen Organisationsform beabsichtigt das Staatsministerium, auch den gesamten inneren Dienstbetrieb der in die Verwaltung der Versorgungsämter eingegliederten Bereiche zu überprüfen. Dabei wird mit weiteren Personaleinsparungen gerechnet. Dem Hauptanliegen des ORH wird damit Rechnung getragen.

Den weitergehenden Vorschlag des ORH, die orthopädische Versorgung langfristig den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung zu übertragen, möchte das Staatsministerium aus „sozialpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Gründen“ nicht weiterverfolgen. Im übrigen habe die Versorgungsverwaltung derzeit noch einen mit den fachlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten vertrauten Kontrollmechanismus, durch den vor allem bei den aufwendigen Hilfsmitteln zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen beigetragen werden könne.

Demgegenüber vertritt der ORH weiterhin die Auffassung, daß die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung durchaus in der Lage wären, die orthopädische Versorgung der Kriegsoffer sachgerecht und auf Dauer gesehen, auch mit geringerem Verwaltungsaufwand durchzuführen.

27.2 Zentrale Beschaffung von Heil- und Hilfsmitteln

Bei der OVSt München ist ein mit 10 Dienstkräften besetzter Abschnitt „Beschaffung“ eingerichtet. Dieser hat die Aufgabe, die OVSt in Bayern und Baden-Württemberg mit orthopädischen Heil- und Hilfsmitteln zu versorgen. Im Jahr 1981 wurden Waren im Wert von 4,5 Mio DM zentral beschafft. Davon entfielen auf die bayerischen OVSt 3 Mio DM.

Der ORH hat darauf hingewiesen, daß von den gesamten Sachausgaben für die orthopädische Versorgung in Bayern in Höhe von 36 Mio DM jährlich nur rd. 8 v.H. auf zentrale Beschaffungen durch die OVSt München

entfielen. Er hat daher das Staatsministerium gebeten zu prüfen, ob der personalintensive Beschaffungsabschnitt aufgelöst werden kann und ob stattdessen auf der Grundlage von Rahmenabkommen entsprechende Rabatte auch bei einer dezentralen Beschaffung der Orthopädischen Heil- und Hilfsmittel ohne zusätzlichen Personalaufwand erzielt werden können.

Das Staatsministerium möchte zwar die Beschaffungsstelle auf 7 Bedienstete verkleinern, jedoch aus wirtschaftlichen Gründen an der zentralen Beschaffung festhalten. Es befürchtet einen höheren Verwaltungsaufwand bei den Versorgungsämtern und geringere Rabattspannen.

Der ORH hält den Personalaufwand auch nach einer solchen Verringerung im Verhältnis zur Höhe der Beschaffungen für zu hoch. Er hat das Staatsministerium gebeten, einen Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen der vom ORH vorgeschlagenen dezentralen und einer zentralen Beschaffung entsprechend den Vorstellungen des Staatsministeriums durchzuführen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

EINZELPLAN 13 (ALLGEMEINE FINANZVERWALTUNG)

28 Steueraufkommen und Steuereinnahmen (Kap. 13 01)

Die seit 1978 andauernde Abwärtsbewegung beim Zuwachs des Steueraufkommens hat sich 1982 nicht fortgesetzt.

Haupteinnahmequelle des Staates bei den Steuern ist weiterhin die Lohnsteuer. Während die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer gegenüber dem Vorjahr stark angestiegen sind, ist bei der Einkommensteuer ein Absinken der Einnahmen zu verzeichnen.

Das im Freistaat Bayern erzielte **Gesamtaufkommen** an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder sowie an Landessteuern (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohn- und Körperschaftsteuer) hat sich wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Mio DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr v.H.
1978	37 884,7	+ 9,8
1979	40 137,1	+ 5,9
1980	42 142,6	+ 5,0
1981	43 198,5	+ 2,5
1982	44 770,0	+ 3,6

Das Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1982 um 1 571,5 Mio DM (d.s. 3,6 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Damit hat sich der seit 1978 rückläufige Trend beim Aufkommenszuwachs 1982 nicht fortgesetzt, wenn auch die Zuwachsraten früherer Jahre nicht erreicht wurden. Nach der bisherigen Entwicklung des Steueraufkommens im Haushaltsjahr 1983 dürfte sich die steigende Tendenz der Zuwachsraten auch in diesem Jahr fortsetzen.

Vom Gesamtaufkommen an Steuern verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1978 bis 1982 folgende Beträge (**Steuereinnahmen**):

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Anteil an den gesamten Einnahmen des Staates v.H.
			Haushaltsplan v.H.	Vorjahr v.H.	
1978	18 086,5	18 887,3	+ 4,4	+ 9,9	66,7
1979	19 774,9	20 349,4	+ 2,9	+ 7,7	66,9
1980	21 237,5	21 322,5	+ 0,4	+ 4,8	65,2
1981	21 775,0	21 629,0	- 0,7	+ 1,4	63,8
1982	22 763,0	22 727,3	- 0,2	+ 5,1	64,6

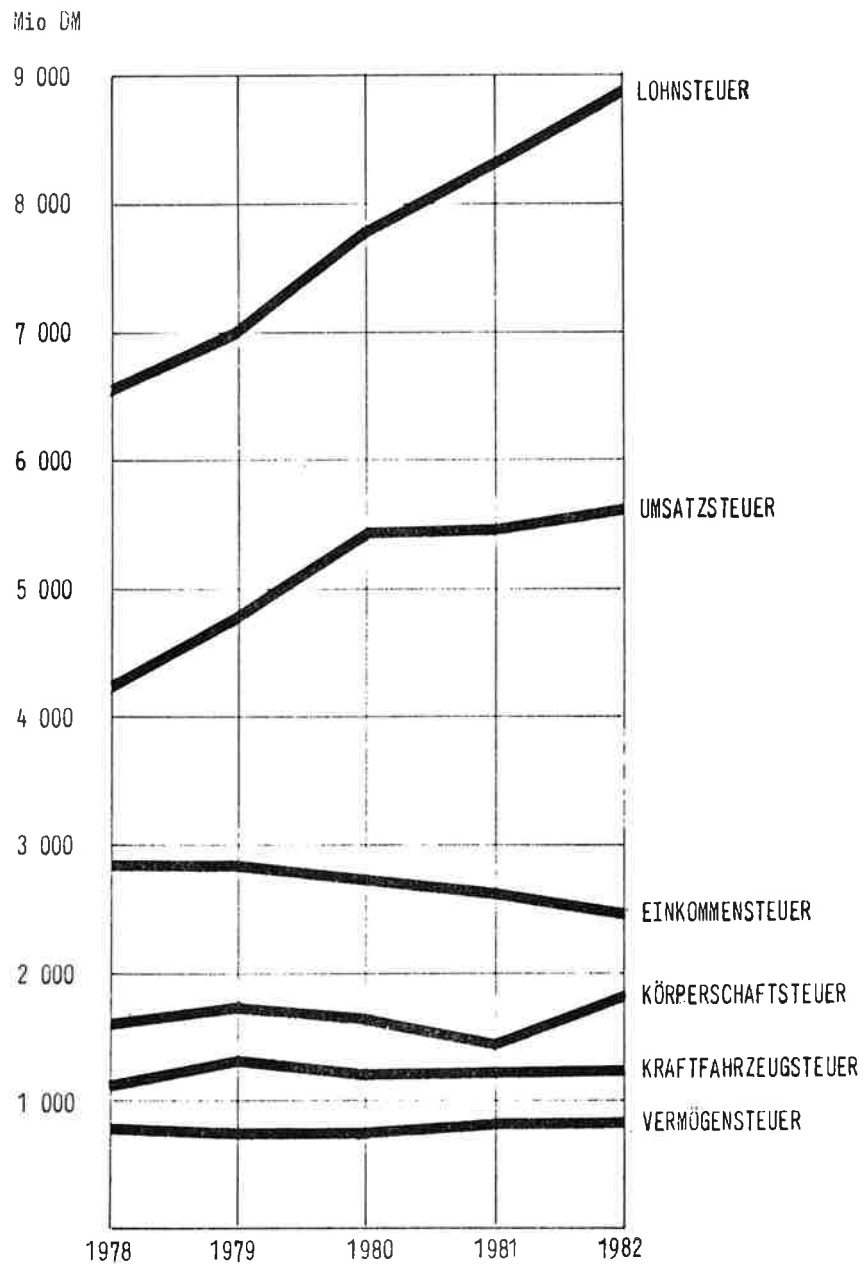
Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1982 deckten sich bis auf einen Betrag von 35,7 Mio DM mit der Veranschlagung im Haushaltsplan. Die Steigerung der Ist-Einnahmen um 5,1 v.H. beruht nahezu ausschließlich auf Steuermehreinnahmen im Bezirk der Oberfinanzdirektion München, während die Steuereinnahmen im Oberfinanzbezirk Nürnberg stagnieren.

Die nachfolgende Zahlenübersicht 3 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den wichtigsten Steuerarten im einzelnen entwickelt haben:

Zahlenübersicht 3

Jahr	Lohnsteuer	Umsatzsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1978	6 566,5	4 238,8	2 838,5	1 605,8	1 120,7	767,2
1979	7 014,5	4 770,3	2 857,7	1 773,9	1 324,1	710,5
1980	7 800,9	5 448,0	2 745,7	1 663,0	1 177,8	718,1
1981	8 337,2	5 413,3	2 633,1	1 414,5	1 201,2	830,7
1982	8 901,9	5 596,9	2 467,2	1 800,7	1 226,5	817,3

Entwicklung der Einnahmen des Staates aus den wichtigsten Steuerarten (1978 bis 1982)



- Der Anteil des Staates am Lohnsteueraufkommen des Jahres 1982 nahm gegenüber dem Vorjahr um 564,7 Mio DM (+ 6,8 v.H.) auf 8 901,9 Mio DM zu. Die Lohnsteuer stellt damit wieder wie in den Vorjahren die einkommenstärkste Steuer dar.
- Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind zwar nach einem Rückgang im Vorjahr wieder leicht angestiegen (+ 3,4 v.H.). Das Aufkommen der bayerischen Finanzämter aus der Umsatzsteuer ist im Jahr 1982 jedoch gesunken, wie folgende Aufgliederung zeigt (in Mio DM):

	1982	1981
Umsatzsteueranteil des Staates am Aufkommen der Finanzämter ohne Länderfinanzausgleich (Tit. 015 01)	3 015,8	3 217,7
Länderfinanzausgleich (Tit. 015 01)	49,8	- 123,4
Vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer (Tit. 016 01)	2 531,7	2 495,6
abzüglich Ausgleichszahlungen an den Bund zum Ausgleich der finanziellen Folgen des Steuerentlastungsprogramms und zur Verbesserung des Familienlasten- ausgleichs (Tit. 016 02)	- 0,4	- 176,6
Landesanteil somit	5 596,9	5 413,3

Wie die Übersicht zeigt, resultiert die Erhöhung der Staatseinnahmen aus der Umsatzsteuer nicht auf einem Steuermehraufkommen, sondern wurde erst durch Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen erzielt.

- Auch im Jahr 1982 waren die Einnahmen aus der Einkommensteuer weiter rückläufig. Trotz einer seit Jahren stark ansteigenden Zahl von Steuerpflichtigen, die zur Einkommensteuer veranlagt werden, betrug der Einnahmerückgang gegenüber dem Vorjahr 165,9 Mio DM (= 6,3 v.H.). Die Gründe hierfür sind vielfältig. Neben der auch 1982 andauernden ungünstigen konjunkturellen Situation und der Fortwirkung von steuerlichen Entlastungsmaßnahmen aus den Vorjahren haben sich die Zahlung von Investitionszulagen und die Erstattung von Steuerabzugsbeträgen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern gemäß § 46 EStG einkommensmindernd ausgewirkt. Ferner bewirkte die in den letzten Jahren zu verzeichnende Hinwendung der Betriebe zur Rechtsform der juristischen Person, insbesondere in Form der GmbH, eine teilweise Verlagerung des Steueraufkommens von der Einkommensteuer zur Körperschaftsteuer.

Die Auswirkung der Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz und dem Berlinförderungsgesetz und die zahlenmäßige Bedeutung der Arbeitnehmerveranlagungen nach § 46 EStG für die Einnahmen aus der Einkommensteuer zeigen folgende Zahlen (in Mio DM):

	1978	1979	1980	1981	1982
Investitionszulagen aus der Einkommen- steuer (Landesanteil)	56,8	33,7	41,3	48,9	49,2
Erstattungen nach § 46 EStG (Landes- anteil/Sollbeträge)	512,6	550,4	661,7	871,7	1 025,4

- Der Einnahmezuwachs bei der Körperschaftsteuer beträgt 1982 386,2 Mio DM (27,3 v.H.). Der weit überproportionale Zuwachs folgt auf den einschneidenden Einnahmerückgang im Jahr 1981 in Höhe von 248,5 Mio DM (15 v.H.). Letztlich stellt der Zuwachs eine Aufholung gegenüber den erheblichen Einnahmeverminderungen bei der Körperschaftsteuer in den Jahren 1980 und 1981 dar.
- Bei den Landessteuern ist im Jahr 1982 die Kraftfahrzeugsteuer um 2,1 v.H. gestiegen, die Vermögensteuer ist nach einer hohen Steigerung im Vorjahr um 1,6 v.H. zurückgegangen.

29 Rechtsbehelfe im Besteuerungsverfahren

Die Zahl der Rechtsbehelfe und Klagen in Steuersachen steigt in besorgniserregendem Maß an. Es liegt im gemeinsamen Interesse von Gesetzgeber, Verwaltung und Steuerpflichtigen, zum Abbau der allseitigen Belastung durch Rechtsbehelfe beizutragen. Die Steuerverwaltung muß bemüht sein, Rechtsbehelfe schon auf der ersten Stufe des Besteuerungsverfahrens bei der erstmaligen Ermittlung und Prüfung der Besteuerungsgrundlagen nach Möglichkeit zu vermeiden.

29.1 Entwicklung der Zahl der Rechtsbehelfe

In den Jahren 1979 mit 1982 wurden bei den bayerischen Finanzämtern folgende Neuzugänge an Einsprüchen registriert:

Aufgabengebiet	1979	1980	1981	1982
Veranlagung	190 342	201 191	226 564	239 710
Lohnsteuer (einschl. Prämien)	48 304	45 501	43 498	38 467
Bewertung (Grundbesitz)	14 049	10 209	12 432	13 967
Sonstige ¹⁾	18 328	17 277	18 025	18 608
Insgesamt	271 023	274 128	300 519	310 572

Die Steigerung des jährlichen Zugangs an Rechtsbehelfen beruht allein auf einer laufenden Zunahme der Einsprüche im Veranlagungsbereich.

Dort zeigt ein Vergleich der Einspruchszugänge mit der Zahl der jährlichen Steuerbescheide folgende steigende Einspruchshäufigkeit:

Veranlagungszeitraum	Steuerbescheide in Tsd.	Vergleichsjahr der Einspruchszugänge	Einspruchshäufigkeit in v.H. der erlassenen Steuerbescheide
1977	2 544	1979	7,48
1978	2 695	1980	7,46
1979	2 848	1981	7,96
1980	2 985	1982	8,03

1) Aufgabengebiete Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer sowie der Bereich Erhebung und Beitreibung

Die relative Zunahme der Einspruchshäufigkeit von 7,48 auf 8,03 v.H. der erlassenen Bescheide enthält eine absolute zahlenmäßige Steigerung der Rechtsbehelfe im Veranlagungsbereich von 1979 bis 1982 um 26 v.H., während im gleichen Zeitraum die Zahl der Bescheide nur um 17 v.H. gestiegen ist.

Diese Entwicklung war für den ORH Anlaß, im Rahmen der örtlichen Prüfungen die Ursachen von Rechtsbehelfen zu untersuchen.

29.2 Verursachung von Rechtsbehelfen

In den Jahren 1979 mit 1982 wurden 1 145 433 Einsprüche abschließend bearbeitet. Dabei wurde

- in 790 153 Fällen (= 69 v.H.) dem Antrag des Steuerpflichtigen der Sache nach entsprochen oder eine Änderung mit seiner Zustimmung durchgeführt,
- in 227 928 Fällen (= 19,9 v.H.) der Einspruch zurückgenommen,
- in 127 352 Fällen (= 11,1 v.H.) über den Antrag mit förmlicher Einspruchsentscheidung entschieden.

Da aus der Art der Erledigung nicht auf die Verursachung des Rechtsbehelfs geschlossen werden kann, ist der ORH den Gründen besonders nachgegangen. Soweit mehrere Ursachen vorlagen, wurde der Fall der Ursachengruppe mit der größten steuerlichen Auswirkung zugeordnet.

Nach dem Ergebnis dieser Untersuchung wurden verursacht:

- 26,6 v.H. der untersuchten Einsprüche durch Fehler, die dem Finanzamt bei Erlaß des Verwaltungsaktes unterliefen,
- 49,6 v.H. der untersuchten Einsprüche durch fehlende Erklärungen, unrichtige oder unvollständige Angaben des Steuerpflichtigen oder seines steuerlichen Beraters,
- 21,5 v.H. der untersuchten Einsprüche durch unterschiedliche Rechtsauffassung von Finanzamt und Steuerpflichtigen,
- 2,3 v.H. der untersuchten Einsprüche durch sonstige Fehler (z.B. fehlerhafte Lohnsteuerkarte, unrichtige Angaben von Vermessungs- oder Bauämtern und der Notare) und Verfahren, für die wegen zwischenzeitlicher Überweisung der Akten eine Eingruppierung nicht möglich war.

Für die einzelnen Aufgabengebiete zeigte sich folgende Verteilung der Ursachen:

Aufgabengebiet	Fehler		Unterschiedliche Rechtsauffassung in v.H.	Sonstige Ursachen in v.H.
	Finanzamt in v.H.	Steuerpfl. in v.H.		
Veranlagung	29,3	48,4	20,7	1,6
Lohnsteuer	18,9	53,5	26,9	0,7
Bewertung	30,6	43,3	18,8	7,3
Grunderwerbsteuer	16,9	62,7	19,2	1,2

Die überwiegende Zahl der eindeutig in die Gruppe „Fehler des Finanzamtes“ einzuordnenden Rechtsbehelfe beruhte auf Flüchtigkeits- und Übertragungsfehlern. Zu dieser Fehlerart trugen entscheidend Massenarbeit und wiederholte Änderungen von Arbeitsanleitungen nach Gesetzesänderungen bei.

Ein wesentlicher Teil der Rechtsbehelfe, deren Ursachen dem Steuerpflichtigen zuzurechnen sind (in einzelnen Ämtern bis zu 50 v.H.), betraf Einsprüche gegen Steuerbescheide, bei denen die Besteuerungsgrundlagen wegen fehlender Steuererklärungen geschätzt werden mußten. Daneben erwachsen aus unrichtigen oder unvollständigen Angaben in den Steuererklärungen eine Vielzahl von Rechtsbehelfen.

Einsprüche, die wegen unterschiedlicher Rechtsauffassung eingelegt wurden, betrafen zu einem nicht geringen Teil Zweifelsfragen, die sich aus oft kurzfristigen Gesetzesänderungen bei der Gesetzesauslegung ergeben hatten. Kompliziertheit und schneller Wandel der steuerlichen Gesetzgebung führten zu Unsicherheiten in der Anwendungspraxis und damit zu einer erheblichen Belastung der Finanzämter mit Rechtsbehelfen. Auch die seit 1977 bestehende Kostenfreiheit des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens hat sicherlich zu dieser Entwicklung beigetragen. Diese Ursachen könnten nur vom Gesetzgeber selbst behoben werden.

Die Untersuchung hat jedoch wiederholt auch Fälle aufgezeigt, die sowohl durch zu einseitige Auslegung von Steuergesetzen und Verwaltungsanweisungen verursacht waren (z.B. die allgemeine Kürzung von Reisekosten-Pauschbeträgen bei Geschäftsreisen im Großraum München oder die Handhabung der eingeschränkten Anerkennung von Erfahrungswerten bei den Werbungskosten) als auch durch Ermessensentscheidung unter Außerachtlassung von Zweckmäßigkeit und Zumutbarkeit (z.B. beim Nachweis von Aufwendungen zur Unterstützung von Angehörigen im Ostblock) und durch zum Teil kleinliche Arbeitsweise (Extremfall z.B. ein Einspruchsverfahren mit einem Streitwert von 4 DM) ausgelöst wurden.

Viele Rechtsbehelfe hätten sich auch vermeiden lassen, wenn das Finanzamt von der Steuererklärung nicht abgewichen wäre, ohne dem Steuerpflichtigen vor oder bei Erlass des Bescheides rechtliches Gehör zu gewährleisten. Oft war dies auch bei geringfügigen und nicht einmal schlüssig begründbaren Abweichungen der Fall, was neben unproduktiver Mehrarbeit auch noch unnötige Verärgerung der Steuerpflichtigen auslöste.

29.3 Maßnahmen zur Verminderung der Rechtsbehelfe

Ein Rückgang der durch Übertragungs- und Flüchtigkeitsfehler des Finanzamtes verursachten Rechtsbehelfe kann nur durch sorgfältigere und genauere Arbeitsweise erreicht werden. Dadurch würden sich auch diejenigen Fehler vermindern, die zu einer unzutreffend niedrigen Steuerfestsetzung, aber nicht zu einem Einspruchsverfahren geführt haben.

Der fachliche und organisatorische Vorteil, der durch die Einrichtung zentraler Rechtsbehelfsstellen erreicht worden ist, darf nicht dadurch zum Teil wieder preisgegeben werden, daß primär den Veranlagungsstellen obliegende Tätigkeiten auf die Rechtsbehelfsstelle verlagert werden. Es sollte deshalb noch stärker als bisher darauf geachtet werden, daß die abgabenrechtlichen Pflichten des Finanzamtes zur Ermittlung aller für den Fall bedeutsamen Tatsachen, zur Beratung und Auskunftserteilung gegenüber dem Steuerpflichtigen und insbesondere die Verpflichtung zur ausreichenden Gewährung rechtlichen Gehörs - sei es in schriftlicher oder mündlicher Form - bereits vor Erlass eines Steuerbescheides von der Veranlagungsstelle

des Finanzamtes erfüllt sind. Hierdurch würden sich nicht nur in den Fällen unterschiedlicher Rechtsauffassung, sondern auch bei solchen Fehlern des Steuerpflichtigen, die bereits ein überschlägiger Vergleich des Akteninhalts mit der Steuererklärung aufgedeckt hätte, Rechtsbehelfe vermeiden lassen. Auch im Bereich der steuerrechtlichen Spezialgesetze, in denen besonders viele Rechtsbehelfe durch die Steuerpflichtigen verursacht werden, ließe sich die Zahl der Rechtsbehelfe durch Kontaktaufnahme und verstärkte rechtliche Aufklärung vor Bescheiderteilung vermindern. Nicht zuletzt werden durch rechtzeitige und ausreichende Gewährung rechtlichen Gehörs all die Rechtsbehelfe vermieden, die vom Steuerpflichtigen allein wegen Unklarheiten über die Abweichung von der Steuererklärung oder wegen unzureichender bzw. unzutreffender maschineller Erläuterungstexte geführt werden. Dabei sollte das Finanzamt stets erwägen, ob der ggf. zu beanstandende Sachverhalt hinsichtlich seiner steuerlichen Auswirkungen tatsächlich so gewichtig ist, daß ein Anhörungsverfahren nach § 91 AO unter dem Gesichtspunkt eines ökonomischen Verwaltungsverhaltens gerechtfertigt erscheint oder ob nicht wegen nur geringfügiger Abweichungen auf eine Änderung verzichtet werden kann.

Zur Verminderung der Einspruchsverfahren, die wegen Schätzung der Besteuerungsgrundlagen geführt werden, sollten bei bekannt säumigen Steuerpflichtigen die Erklärungen frühzeitig angefordert werden. Durch zu spätes Anmahnen der Steuerklärungen setzt die Veranlagungsstelle sich in diesen Fällen selbst unter einen Termindruck, der ihr häufig ein konsequentes und wiederholtes Hinarbeiten auf die Abgabe der Steuererklärung verwehrt und als einzige Möglichkeit die Schätzungsveranlagung mit nachfolgendem kostenfreien Rechtsbehelfsverfahren offenläßt. Dies führt praktisch zu einer weiteren, noch dazu wegen der Kostenfreiheit des Einspruchsverfahrens insoweit sanktionslosen Fristverlängerung für die Abgabe der Steuerklärungen. Persönliches Ansprechen des Steuerpflichtigen und seines steuerlichen Beraters, in Wiederholungsfällen und bei besonders hartnäckiger Verweigerung der rechtzeitigen Abgabe von Steuerklärungen auch die konsequente Anwendung von Zwangsmitteln sind Wege zur Vermeidung von Rechtsbehelfen, die genutzt werden müssen.

Der wichtigste Beitrag der Rechtsbehelfsstellen selbst zu einer Reduzierung des Aufwandes für die Rechtsbehelfsbearbeitung und auf längere Sicht zu einer Verminderung der Zahl der Rechtsbehelfe liegt in einer objektiven und kritischen Würdigung von Entscheidungen der eigenen Verwaltung. Dies setzt bei den Sachgebietsleitern und Sachbearbeitern Erfahrung, fachliches Können und die damit verbundene Autorität voraus, weil die nochmalige Überprüfung unbeeinflußt von der Vorentscheidung erfolgen muß. Der ORH hat festgestellt, daß die Rechtsbehelfsstellen in den Ballungsgebieten häufig mit sehr jungen Bearbeitern besetzt sind, während kleinere Finanzämter mit fachlich weniger schwierigen und steuerlich weniger bedeutsamen Rechtsbehelfsfällen über erfahrenes Personal verfügen. Die Rechtsbehelfsstellen sollten generell mit erfahrenerem Personal besetzt sein, damit möglichst frühzeitig über die Aufnahme des Rechtsstreits entschieden und der weitere Arbeitsaufwand der Bedeutung der Sache angepaßt wird. Um erneute unproduktive Einarbeitungszeiten, insbesondere bei sog. Altfällen, zu vermeiden, kommt es entscheidend darauf an, die hohe Personalfuktuation bei den Rechtsbehelfsstellen zu vermindern. Dies gilt vor allem für die Finanzämter in Ballungsgebieten, bei denen die Einspruchshäufigkeit deutlich über dem Durchschnitt liegt.

29.4 Gerichtliche Verfahren

Der Bestand an unerledigten Klagen entwickelte sich nach den Aufzeichnungen der Rechtsbehelfsstellen wie folgt:

	1979	1980	1981	1982
Stand am 1. Januar	13 898	16 413	18 830	21 110
Neuzugänge	7 693	8 622	9 412	11 588
Erledigungen	5 178	6 205	7 132	8 577
Stand am 31. Dezember	16 413	18 830	21 110	24 121

Der jährliche Neuzugang an Klagen ist vom Jahr 1979 bis zum Jahr 1982 von 7 693 auf 11 588 Fälle gestiegen. Dies bedeutet eine Zunahme um rd. 50 v.H.

Trotz einer im gleichen Zeitraum um rd. 66 v.H. gesteigerten Zahl der jährlichen Erledigungen hat der Bestand an unerledigten Klagen zum 31. Dezember 1982 im Vergleich zum 31. Dezember 1979 um rd. 47 v.H. zugenommen.

Der Anteil der beim Finanzamt mit förmlicher Einspruchsentscheidung abgeschlossenen Rechtsbehelfsverfahren an der Gesamtzahl der Einspruchserledigungen ist von rd. 10 v.H. im Jahr 1979 auf rd. 12 v.H. im Jahr 1982 angestiegen. Im Jahr 1979 wurden rd. 27 v.H. der förmlichen Einspruchsentscheidungen mit Klagen zum Finanzgericht angefochten; im Jahr 1982 waren es bereits mehr als 31 v.H.

In Anbetracht der auch absolut steigenden Zahl der Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte der Finanzämter muß bei einem Fortgang dieser Entwicklung auch künftig damit gerechnet werden, daß die Streitsachen bei den Finanzgerichten weiter zunehmen. Es wird daher immer weniger möglich, die Verfahren innerhalb einer für den Kläger annehmbaren Zeit zu erledigen und die unerledigten Klagen abzubauen, was sich auch zunehmend negativ auf den Arbeitsfluß bei den Finanzämtern auswirkt.

29.5 Ergebnis

Die Ursachenkette von den steigenden Rechtsbehelfszahlen über die steigende Zahl an förmlichen Einspruchsentscheidungen bis hin zur besorgniserregenden Zunahme der Klageverfahren muß möglichst am Beginn der Kette durchbrochen werden, indem die Verwaltung sich vor allem schon bei der Ermittlung des Sachverhalts um eine Verminderung der Zahl der Einspruchsverfahren bemüht.

Ein von der Veranlagungsstelle oder der Rechtsbehelfsstelle vermiedenes langwieriges Rechtsbehelfsverfahren ist im praktischen Ergebnis eine größere Leistung als ein nach Jahren zugunsten des Staates abgeschlossener Finanzgerichtsprozeß.

30 Verlustzuweisungsgesellschaften

Die vorwiegend im Münchner Raum konzentrierten Verlustzuweisungsgesellschaften haben in den Jahren 1975 - 1982 Verluste von insgesamt rd. 6 Mrd. DM geltend gemacht. Für die Steuerverwaltung ergeben sich vor allem bei Auslandsbeziehungen erhebliche Ermittlungsschwierigkeiten. Der ORH hält den weiteren Abbau von Verlustbeteiligungsmöglichkeiten im Interesse einer größeren Steuergerechtigkeit für wünschenswert.

- 30.1** Die starke und relativ rasche Zunahme von Verlustzuweisungsgesellschaften (Abschreibungsgesellschaften und Bauherrengemeinschaften) bei den Münchner Finanzämtern, bei denen sie weitgehend konzentriert sind mit oft mehreren hundert, teilweise auch mehr als tausend Gesellschaftern sowie die seit 1975 bundesweit angeordnete frühzeitige¹⁾ und laufende steuerliche Betriebsprüfung dieser Gesellschaften mit vielfach langwierigen Ermittlungen im Ausland, verursachte einen Arbeitsanfall, der mit dem vorhandenen Personal kaum noch bewältigt werden konnte.

Auf diese Weise entstand vor allem in einem Finanzamt, bei dem Verlustzuweisungsgesellschaften in großer Massierung auftraten, ein Bearbeitungsrückstand, der das Staatsministerium der Finanzen wie auch den ORH veranlaßte, auf zügige Abhilfe zu dringen.

Zwischenzeitlich hat sich der Bearbeitungsstand bei den Verlustzuweisungsgesellschaften insgesamt wesentlich verbessert. Wenn auch die Belastung der Ämter vor allem durch das Aufarbeiten zurückliegender Veranlagungszeiträume nach wie vor groß ist, so hat sich inzwischen durch ein maschinelles Verfahren eine weitere Erleichterung ergeben:

Die Steuerverwaltung hatte im Herbst 1979 mit ersten Vorarbeiten für ein automatisiertes Verfahren zur Durchführung der gesonderten und einheitlichen Feststellung der Einkünfte begonnen, um die Bearbeitung von Gesellschaften mit einer Vielzahl von Beteiligten zu erleichtern. Insbesondere sollten damit die umfangreichen Rechenarbeiten bei Ermittlung der auf die Gesellschafter entfallenden Ergebnisanteile sowie das zeitaufwendige bisher manuelle Schreiben der Ergebnismitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter der Beteiligten maschinell erledigt werden.

Ab Oktober 1980 wurden die automatisierte Ergebnisaufteilung sowie die maschinelle Ausfertigung von Ergebnismitteilungen bei zwei Finanzämtern probeweise eingeführt.

Im August 1982 wurde das Verfahren zur Anwendung bei allen Münchner Finanzämtern freigegeben. Seit Juni 1983 steht ein erweitertes Programm für das maschinelle Verfahren zur Verfügung, wonach auch die Aufwendungen von später beitretenden Gesellschaftern für bereits vor ihrem Beitritt entstandene Kosten als Anschaffungskosten aktiviert und in Ergänzungsbilanzen ausgewiesen werden können.

- 30.2** Zu Beginn des Jahres 1983 waren bei den Münchner Finanzämtern steuerlich 1160 Verlustzuweisungsgesellschaften mit rd. 100 000 Gesellschaftern erfaßt. Die für die Veranlagungszeiträume 1975 bis 1982 im Besteuerungsverfahren geltend gemachten Verluste betragen rd. 6 Mrd. DM. Etwa 40 v.H. des Verlustvolumens stammt aus Beteiligungen an sog. Explorationsgesellschaften (Öl, Gas, Uran, andere Bodenschätze), die restlichen 60 v.H. verteilen sich auf Filmgesellschaften, Flug- und Schifffahrtsgesellschaften, Bauherrengemeinschaften, Immobilienfonds, aber auch Gesell-

1) Der ORH hatte bereits in seinem Bericht für das Haushaltsjahr 1969, TNr. 83, auf dieses Erfordernis hingewiesen.

schaften mit seltenerem Geschäftsgegenstand, wie z.B. der Auswertung von Patenten für eine Skibindung oder einen Skischuh, dem Erwerb und der Vermietung von Gasflaschen, Gascontainern sowie Transportfahrzeugen für den Vorderen Orient oder Forschungsvorhaben zur „Erzeugung unschädlichen Tabakrauchs“.

Ein Höhepunkt der Neuzugänge an Abschreibungsgesellschaften der Explorations- und Filmbranche war in den Jahren 1977 und 1978 zu verzeichnen. Da die wirtschaftlichen Aktivitäten dieser Gesellschaften in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle im Ausland stattfanden, war ihre Überprüfung für die Steuerverwaltung nur mit großem Aufwand und nur mit Hilfe von langwierigen Auskunftsverfahren bei den ausländischen Steuerbehörden möglich. Diese Zusammenarbeit fand ihre Grenze aber dort, wo Verflechtungen in Staaten zu beurteilen waren, mit denen keine gegenseitige Amtshilfe bei der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen vereinbart ist.

Um welche Größenordnungen es bei den Ermittlungen in Einzelfällen ging, soll anhand von drei Beispielen verdeutlicht werden:

- Bei einer Abschreibungsgesellschaft mit wesentlichen Aktivitäten im außereuropäischen Ausland betragen die von den Beteiligten erbrachten Einlagen 151 Mio DM.

Der nach einer Anzahl von Jahren aufgelaufene Bilanzverlust der Gesellschaft in Höhe von 544 Mio DM hätte für die Gesellschafter eine Verlustquote von 360 v.H. des Eigenkapitals ergeben. Bei einem Durchschnittssteuersatz von 50 v.H. hätte die vorläufige Steuerersparnis 180 v.H. des eingesetzten Kapitals betragen.

Das Finanzamt hat nach langwierigen Ermittlungen den steuerlich berücksichtigungsfähigen Verlust in dieser Höhe nicht anerkannt; die Verluste wurden auf den Betrag des Eigenkapitals beschränkt.

Ein wirtschaftlicher Erfolg war der Gesellschaft nicht beschieden.

- Verschiedene Gesellschaften einer Unternehmensgruppe wiesen nach 6- bis 8jährigem Bestehen Erlöse von insgesamt 355 Mio DM aus.

Diesen Erlösen standen summierte Aufwendungen einschließlich Abschreibungen in Höhe von knapp 1,2 Mrd. DM gegenüber, so daß sich nach den erklärten Zahlen auch nach längerem Bestehen der Gesellschaften noch ein Verlustvolumen von mehr als 800 Mio DM ergab. Das Verlustvolumen wurde durch die Betriebsprüfung langfristig um fast 600 Mio DM vermindert.

- Mehrere Abschreibungsgesellschaften einer Gruppe beteiligten sich über ausländische Partnergesellschaften an Explorationsvorhaben, wobei die Partnergesellschaften hohe Beträge für die Übertragung von Rechten und erbrachte Dienstleistungen in Rechnung stellten und großteils langfristig stundeten.

Über ein Auskunftsersuchen an die ausländische Steuerbehörde konnte ermittelt werden, daß die Partnergesellschaften fast zeitgleich mit den inländischen Abschreibungsgesellschaften gegründet worden waren. Das Gründungskapital der Partnergesellschaften betrug umgerechnet nur wenige Hundert Mark, obwohl den inländischen Abschreibungsgesellschaften Kosten in Höhe von mehreren hundert Millionen DM in Rechnung gestellt und gestundet worden waren. Da der wirtschaftliche Gehalt der Geschäftsbeziehungen sich weder im Geschäftsergebnis niedergeschlagen hatte noch in anderer Weise glaubhaft gemacht werden konnte, wurden die entsprechenden Kosten nicht anerkannt und der geltend gemachte Verlust um rd. 450 Mio DM gekürzt.

Im Zeitraum 1979/1980 ging die Neugründung von Abschreibungsgesellschaften in den Bereichen Exploration, Filmherstellung und Auslandsimmobilien langsam zurück und kam bis Ende 1981 fast vollständig zum Erliegen.

Einschneidende Verlustkürzungen der Finanzämter für zurückliegende Jahre und in die Zukunft wirkende gesetzgeberische Maßnahmen, wie die Beschränkung des negativen Kapitalkontos ab 1. Januar 1980, die Einschränkung des Abzugs ausländischer Verluste durch eine sog. Produktivitätsklausel in § 5 Auslandsinvestitionsgesetz ab 1. Januar 1982 und in § 2 a EStG ab 1. Januar 1983 dämmten die steuerliche Motivation für eine Beteiligung an Abschreibungsgesellschaften mit Auslandsaktivitäten weitgehend ein.

Zeitgleich mit dem Rückgang solcher Abschreibungsgesellschaften stieg die Zahl der Bauherrngemeinschaften extrem an und entwickelte sich von 117 am 1. Januar 1979 bei den Münchner Finanzämtern erfaßten Gemeinschaften auf 662 am 1. Januar 1983. Die Summe des geplanten Investitionsvolumens betrug aus Gründungen der Jahre 1980 mit 1982 jährlich rd. 1,5 Mrd. DM.

- 30.3** Unabhängig von der umfangreichen und sehr kontroversen wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussion über Nutzen und Schaden der Verlustzuweisungsgesellschaften ist festzustellen, daß bei Abschreibungsgesellschaften mit Tätigkeit im Ausland die Verwaltung bei ihrer Ermittlungstätigkeit in vielen Fällen an unüberwindliche Grenzen stößt. Offensichtlich bewußt und ohne erkennbare Notwendigkeit mehrstufig gestaltete Rechtsbeziehungen werden in einer Weise über mehrere Staaten erstreckt, die nur einer Verschleierung der wahren Verhältnisse dienen kann.

Bedenklich erscheint dem ORH aber vor allem das Ausmaß, in dem die Verlustzuweisungsgesellschaften zugenommen haben. Diese Entwicklung beruht darauf, daß ein erheblicher Teil sehr gut verdienender Steuerpflichtiger Beteiligungen erwirbt, um gleichsam um jeden Preis Steuern zu sparen. Der Umstand, daß für die meisten Anleger der steuerliche Effekt einer Beteiligung alleiniges oder doch ganz überwiegendes Entscheidungskriterium für eine Investition geworden ist, entspricht weder betriebswirtschaftlicher noch volkswirtschaftlicher Vernunft. Der ORH teilt die von der Deutschen Bundesbank im Geschäftsbericht für das Jahr 1982 geäußerte Auffassung, daß das einseitig auf Steuerersparnis ausgerichtete Anlegerverhalten vielfach zur Fehlleitung von Investitionskapital geführt hat und es Aufgabe der Steuerpolitik wäre, dies zu korrigieren. Welche endgültige Auswirkung Verlustzuweisungsgesellschaften auf das Steueraufkommen haben, muß in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben, obwohl auch dieser Aspekt bei einem jährlichen Verlustvolumen allein bei den Finanzämtern in München von fast einer Milliarde DM nicht unbedeutend erscheint. Eine gesicherte Abwägung von steuermindernden und steuererhöhenden Auswirkungen der Verlustzuweisungsgesellschaften ist jedoch nicht möglich, weil aussagekräftige Zahlen über die steuererhöhenden Auswirkungen von Abschreibungsgesellschaften und Bauherrngemeinschaften wegen der Vielfalt und Verschiedenheit der zugrunde liegenden steuerlichen Verhältnisse nicht zu gewinnen sind.

Für die weitere Entwicklung wäre nach Auffassung des ORH davon auszugehen, daß das Problem der Abschreibungsgesellschaften mit Tätigkeit im Ausland im Augenblick zwar eingedämmt ist, eine umfassende und grundsätzliche Lösung aber noch aussteht. Erst die Behandlung einer Publikumspersonengesellschaft als Körperschaft - die Rechtsfrage ist beim Bundesfinanzhof anhängig - würde die Verlustzuweisung an den Anleger umfassend ausschließen und die Beteiligung an einer Publikumsgesellschaft in den ihr zukommenden Wettbewerb mit einer Aktienbeteiligung stellen.

Auch bei den Bauherrengemeinschaften sollte über die bereits getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen hinaus der allzu vordergründige steuerliche Aspekt weiter abgebaut werden. Gerade die Bedeutung der Bauwirtschaft in der Bundesrepublik gebietet es, das vorhandene Investitionskapital und die damit verbundenen steuerlichen Ressourcen in marktgerechte und bedarfsgerechte Projekte zu lenken. Für eine Korrektur sind derzeit mehrere Modelle im Gespräch.

Eine weitere Einschränkung der Verlustbeteiligungen wäre nach Auffassung des ORH in jedem Falle zu begrüßen. Das umfangreiche „Geschäft“ mit Verlusten ist, auch wenn es sich im Rahmen des geltenden Steuerrechts hält, eine Fehlentwicklung, die möglichst unterbunden werden sollte.

31 Bedarfszuweisungen gemäß Art. 11 FAG

(Kap. 13 10 Tit. 613 31, früher 653 04)

Einer Gemeinde wurde zum Bau einer Mehrzweckhalle eine rückzahlbare Bedarfszuweisung von 800 000 DM gewährt, obwohl die Voraussetzungen dafür nach Art. 11 FAG nicht vorlagen. Es erscheint äußerst fraglich, ob die Gemeinde zur Rückzahlung der Beihilfe in der Lage ist.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten für die Durchführung notwendiger Baumaßnahmen staatliche Finanzhilfen nach Art. 10 FAG. Nach Art. 11 FAG können Bedarfszuweisungen in Form von Zuschüssen und rückzahlbaren Überbrückungsbeihilfen gewährt werden. Sie sind dazu bestimmt, der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Einzelfall Rechnung zu tragen. Mit Bedarfszuweisungen soll also finanziellen Sonderbelastungen einer Kommune begegnet werden. Deshalb dürfen Bedarfszuweisungen insbesondere nicht zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen oder zum Ausgleich von Fehlbeträgen im Vermögenshaushalt gewährt werden.

Die Verwaltung hat dies in einzelnen Fällen nicht beachtet. Besonders schwerwiegend ist nachstehender Fall:

Eine Gemeinde mit rd. 1100 Einwohnern erhielt bis zum Jahr 1973 vom Bund Grundsteuerersatzbeträge von jährlich 300 000 DM. Ab 1974 haben sich die Ausgleichsleistungen des Bundes infolge des Grundsteueränderungsgesetzes auf 5000 DM jährlich verringert. Obwohl somit ein wesentlicher Teil der gemeindlichen Einnahmen weggefallen war, begann die Gemeinde im Jahr 1974 - entgegen den Warnungen des Landratsamts - mit dem Bau einer Mehrzweckhalle. Die Kosten hierfür waren auf 1,1 Mio DM veranschlagt. Der Wegfall der Grundsteuerersatzbeträge machte die Finanzierung des Bauvorhabens jedoch zunehmend schwieriger. Die Bauarbeiten mußten schließlich nach Erstellung des Rohbaues im Jahr 1976 eingestellt werden.

Im Jahr 1978 beantragte die Gemeinde eine Bedarfszuweisung in Höhe von 160 000 DM. Damit sollte ein durch den Wegfall der Grundsteuerersatzbeträge entstandener Fehlbetrag im Vermögenshaushalt ausgeglichen werden.

In der Stellungnahme zu diesem Antrag wies das Landratsamt darauf hin, daß

- der Fehlbetrag im gemeindlichen Vermögenshaushalt im wesentlichen durch Ausgaben für den Bau der Mehrzweckhalle entstanden sei,
- die Gemeinde bereits mehrfach davon unterrichtet worden sei, daß Bedarfszuweisungen für Fehlbeträge des Vermögenshaushalts nicht zu erwarten seien,

- eine Bedarfszuweisung für den Bau der Mehrzweckhalle schon deshalb nicht in Betracht komme, weil die Gemeinde für diese Baumaßnahme einen (weiteren) Förderungsantrag nach Art. 10 FAG gestellt habe,
- die Gemeinde wegen des Wegfalls der Grundsteuerersatzbeträge bereits im Haushaltsjahr 1974 eine Bedarfszuweisung gemäß Art. 11 FAG in Höhe von 180 000 DM erhalten habe.

Das Landratsamt befürwortete lediglich eine Bedarfszuweisung in Höhe von 48 000 DM zur Abdeckung eines Fehlbetrages im Verwaltungshaushalt. Dem hat sich die Regierung angeschlossen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat jedoch im März 1979 eine Bedarfszuweisung von 800 000 DM gewährt zur „Überwindung der finanziellen Schwierigkeiten (hier: Bau einer Mehrzweckhalle), in die die Gemeinde durch den Ausfall der Grundsteuerersatzbeträge geraten ist“. Die Unterstützung wurde in Form einer rückzahlbaren Überbrückungsbeihilfe bewilligt mit dem Hinweis, daß über den Modus der Rückzahlung gesondert entschieden werde. Darüber hinaus hat das Staatsministerium für den Bau der Mehrzweckhalle noch einen Zuschuß gemäß Art. 10 FAG in Höhe von 525 000 DM gewährt.

Mit diesen Fördermitteln in Höhe von insgesamt 1,325 Mio DM hat die Gemeinde die Halle inzwischen fertiggestellt. Die Kosten haben rd. 2,2 Mio DM betragen. Der Bau bindet auf lange Zeit sämtliche freien Mittel der Gemeinde. Allein der laufende Betrieb (ohne Zins und Tilgungsleistungen) belastet sie jährlich mit mindestens 60 000 DM.

Auf Veranlassung des Staatsministeriums der Finanzen hat die Regierung die Gemeinde inzwischen aufgefordert, die Überbrückungsbeihilfe in Jahresraten zurückzuzahlen. Die Gemeinde hat geltend gemacht, daß sie wegen ihrer geringen Steuerkraft und ihres niedrigen Verwaltungshaushalts (1981 rd. 750 000 DM) keinerlei finanziellen Spielraum habe und deshalb keine Rückzahlungen leisten könne. Sie hat beantragt, die Überbrückungsbeihilfe in einen Zuschuß umzuwandeln.

Die Umwandlung wurde von der Regierung und dem Landratsamt befürwortet, da bereits im Zeitpunkt der Gewährung der Bedarfszuweisung abzusehen gewesen sei, daß die Gemeinde zur Rückzahlung nicht in der Lage sei. Über den Antrag wurde noch nicht entschieden.

Der ORH hat die Gewährung der Bedarfszuweisung beanstandet. Es erscheint schon zweifelhaft, ob der Bau einer Mehrzweckhalle bei einer Gemeinde mit so geringer Einwohnerzahl und einem derart geringen Haushaltsvolumen überhaupt hätte gefördert werden dürfen. Nicht gerechtfertigt war es jedenfalls, für diese Investition entgegen dem Sinn des FAG und außerhalb des sonst üblichen Verfahrens zusätzlich eine Bedarfszuweisung zu gewähren.

Das Staatsministerium der Finanzen hat dazu mitgeteilt, daß die Gemeinde im Jahr 1978 - ohne die Rechtsaufsichtsbehörden zu beteiligen - eine weitere Bedarfszuweisung in Höhe von 300 000 DM beantragt habe. Die dann gewährte Bedarfszuweisung von 800 000 DM sei wegen der damaligen finanziellen Notlage der Gemeinde und angesichts der vorhandenen Investitionsruine (Rohbau der Mehrzweckhalle) notwendig gewesen.

Die Stellungnahme geht auf die Zulässigkeit der Bedarfszuweisung nicht ein. Der ORH ist nach wie vor der Auffassung, daß im vorliegenden Fall gegen die Förderungs- und Verfahrensgrundsätze verstoßen wurde und die Bedarfszuweisung nicht hätte gewährt werden dürfen.

32 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (Kap. 13 10 Tit. 883 51, 883 52, 893 51, 893 52)

Der ORH hat bereits im Bericht für das Jahr 1979 (TNrn. 63 bis 69) die Ergebnisse seiner Prüfung von Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) - ohne Bauinvestitionen - dargestellt. Auch bei den nachfolgenden Prüfungen wurden wiederum erhebliche Mängel vorgefunden.

Die Verwendungsnachweise für größere Krankenhausbaumaßnahmen sind in einem Regierungsbezirk z.T. erst viele Jahre nach Abschluß der Maßnahmen vorgelegt und von der Regierung vielfach auch nicht zeitgerecht geprüft worden. Dadurch besteht die Gefahr, daß überzahlte Fördermittel nicht mehr zurückgefordert werden können.

32.1 Anlauf- und Umstellungskosten

Nach § 4 Abs. 2 KHG sind Anlauf- und Umstellungskosten in die Förderung einzubeziehen, wenn ohne ihre Übernahme die Aufnahme oder Fortführung des Betriebes gefährdet wäre. Nach den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften soll die Förderung grundsätzlich einen Zeitraum von 6 Monaten nicht übersteigen; sie kommt nur dann in Betracht, wenn die Auslastung des Krankenhauses unter 80 v.H. absinkt.

In einer Privatklinik wurden im Laufe des Jahres 1978 Sanierungsarbeiten und strukturelle Verbesserungen durchgeführt. Wegen der Bauarbeiten konnten durchschnittlich 11,4 Betten über einen Zeitraum von rd. 8 1/2 Monaten nicht aufgestellt werden. Die Auslastung des Krankenhauses ist gegenüber den Vorjahren um rd. 5 v.H. auf rd. 89 v.H. zurückgegangen.

Nach Abschluß der Baumaßnahmen hat der Klinikträger die Gewährung von Förderleistungen nach § 4 Abs. 2 KHG beantragt. Zur Begründung hat er ein vorläufiges Wirtschaftsergebnis für das Jahr 1978 vorgelegt. Danach wäre der Verlust aus dem Klinikbetrieb für das Jahr 1978 mit 550 000 DM anzusetzen. Unter Berücksichtigung der Einkünfte aus Privatpraxis vermindert sich der Verlust des Klinikträgers auf 146 000 DM.

Im Hinblick auf diese Angaben hat das Staatsministerium der Finanzen die Fortführung des Krankenhausbetriebes für gefährdet erachtet. Bei der Berechnung der Förderleistungen wurde davon ausgegangen, daß die Umstellungskosten mit 146 000 DM anzusetzen sind und dem Träger nur ein Betrag von 46 000 DM als Eigenanteil zugemutet werden kann. Der Differenzbetrag von 100 000 DM wurde Ende 1979 zur Zahlung angeordnet.

Der ORH hat beanstandet, daß

- die Gewährung von Förderleistungen im Hinblick auf die Auslastung von rd. 89 v.H. mit den Verwaltungsvorschriften zu § 4 Abs. 2 KHG nicht im Einklang steht,
- die Berechnung der Umstellungskosten nicht aktenkundig gemacht wurde,
- bei der Prüfung der Betriebsgefährdung sowohl die finanzielle Gesamtsituation des Trägers als auch die Beleihbarkeit des Anlagevermögens (rd. 6,5 Mio DM) außer Betracht geblieben sind.

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß bisher die Umstellungskosten nicht im Detail ermittelt worden seien. Im Interesse der Erhaltung von bedarfsnotwendigen Krankenhäusern seien die beteiligten Staatsministerien vielmehr davon ausgegangen, daß die Abwendung eines drohenden Konkurses vorrangiges Ziel des Mitteleinsatzes sein müsse. Zwischenzeitlich habe man sich jedoch - nicht zuletzt aus haushaltsmäßigen Erwägungen - der Auffassung des ORH angeschlossen.

32.2 Härteausgleich

In § 8 Abs. 2 KHG ist ein Härteausgleich vorgesehen, um Krankenhäusern, die nicht in den Krankenhausbedarfsplan aufgenommen oder die aufgrund einer Entscheidung der Planungsbehörde aus ihm herausgenommen worden sind, die Einstellung des Betriebes oder die Umstellung auf andere Aufgaben zu erleichtern.

Ein nicht in den Krankenhausbedarfsplan aufgenommenes Krankenhaus hat zum 1. April 1980 seinen Betrieb eingestellt. Der Träger hat Förderleistungen nach § 8 Abs. 2 KHG beantragt und dabei geltend gemacht, daß

- der Schuldenstand des Krankenhauses sich zum 1. Januar 1980 auf 1,1 Mio DM belaufe und
- an den ehemaligen Chefarzt eine Abfindungszahlung zu leisten sei.

Das Staatsministerium der Finanzen hat darauf ohne nähere Prüfung der Einzelpositionen Härteausgleichsleistungen in Höhe von 700 000 DM bewilligt.

Nach Auffassung des ORH hätten neben dem Abfindungsanspruch des Chefarztes (120 000 DM) allenfalls Schulden in Höhe von 70 000 DM bei der Berechnung der Förderleistungen berücksichtigt werden dürfen. Der überwiegende Teil der Darlehen war nämlich erst nach Veröffentlichung des Krankenhausbedarfsplanes aufgenommen worden. Deren Berücksichtigung kommt einer Förderung von Investitionsmaßnahmen in einem nicht bedarfsnotwendigen Krankenhaus gleich. Ferner war ein Teil der Darlehen zur Abdeckung von nicht förderfähigen Betriebsdefiziten aus Vorjahren eingesetzt worden.

Das Staatsministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, daß diese Fördermittel nach der seinerzeit vertretenen Rechtsauffassung zu § 8 Abs. 2 KHG als Steuerungsinstrument der Krankenhausplanung zur Verminderung der Bettenzahlen betrachtet worden seien. Aufgrund des mit dem ORH zum Bericht über die Rechnungsprüfung 1979 (TNr. 68) geführten Schriftwechsels und der Beratungen zum Beschluß des Landtags vom 01.04.1982 (Drs. 9/11 528) sei diese Praxis jedoch aufgegeben worden. Dafür sei nicht zuletzt auch die veränderte Finanzsituation und die dadurch bedingte Mittelknappheit maßgebend gewesen.

32.3 Förderung kurzfristiger Anlagegüter

Die Höhe der pauschalen Fördermittel nach § 10 KHG richtet sich nach der Zahl der Krankenhausplanbetten. Auf Anregung des ORH hat das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung im März 1981 die Regierungen gebeten, anhand der von den Krankenhäusern vorgelegten Erhebungsbögen zu den jährlichen Krankenhausstatistiken und den statistischen Teilen der Selbstkostenblätter festzustellen, ob

- über längere Zeiträume hinweg weniger Betten aufgestellt wurden, als der Berechnung der Förderleistungen zugrunde liegen,
- innerhalb der geförderten Gesamtbettenzahl auch Betten für nicht geförderte Fachrichtungen vorgehalten werden.

Die Regierungen wurden angewiesen, die Förderleistungen ggf. entsprechend zu kürzen (vgl. hierzu ORH-Bericht 1979 TNr. 65).

Gleichwohl wurden bei der Rechnungsprüfung im Laufe des Jahres 1982 in vier Fällen Abweichungen von den im Krankenhausbedarfsplan ausgewiesenen Bettenzahlen und den geförderten Fachrichtungen festgestellt, die von den Regierungen nicht erkannt worden waren. Daraufhin wurden Fördermittel in Höhe von 500 000 DM zurückgefordert.

32.4 Förderung bei Aufnahme von Darlehen

Soweit vor Inkrafttreten des KHG für förderfähige Investitionskosten Kapitalmarktdarlehen aufgenommen worden sind, können auf Antrag Fördermittel in Höhe der sich hieraus ergebenden Lasten bewilligt werden.

- 32.4.1** Ein privates Krankenhaus, das zum 1. August 1976 seinen Betrieb aufgenommen hat, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1979 in den Krankenhausbedarfsplan aufgenommen. Nach einer Entscheidung der beteiligten Staatsministerien wurden die vor Aufnahme des Krankenhauses in den Bedarfsplan angefallenen Investitionen in analoger Anwendung des § 12 KHG gefördert.

Die Regierung hat die Verbindlichkeiten der Klinik einschließlich der bis zur Auszahlung der Förderleistungen noch anfallenden Zinsen mit insgesamt 1,4 Mio DM ermittelt und im Oktober 1979 Förderleistungen in dieser Höhe an den Träger auszahlen lassen. Aus den Förderakten geht hervor, daß sich der Schuldenstand des Trägers zum 1. Januar 1979 aus Darlehensschulden von 150 000 DM und einem Kontokorrentkredit von 1,15 Mio DM zusammensetzt. Ferner ergibt sich aus den Akten, daß vor dem Stichtag auch nicht förderfähige Kosten angefallen sind. Gleichwohl hat die Regierung die gesamten Schulden als erstattungsfähig angesehen, ohne zu prüfen, inwieweit sie auf Darlehen für förderfähige Investitionen oder auf nicht förderfähigen Betriebsverlusten beruhten. Eine solche Prüfung wäre um so mehr geboten gewesen, als gerade die Höhe des Kontokorrentkredits darauf hindeutete, daß hierin nicht unerhebliche Verbindlichkeiten aus dem laufenden Betrieb enthalten waren.

Die Regierung hat zugesichert, künftig in ähnlichen Fällen den Sachverhalt intensiver aufzuklären, damit die förderfähigen Kosten möglichst präzise festgestellt werden können. Der ORH hat die Regierung darauf hingewiesen, daß hierbei etwaige Unklarheiten zu Lasten des Trägers gehen müssen.

- 34.4.2** In einem anderen Fall wurden einem Landkreis laufend Abschlagszahlungen auf die zu erwartenden Förderleistungen nach § 12 KHG für zwei Krankenhäuser gewährt. Anfang 1978 hat die Regierung festgestellt, daß die Förderfähigkeit der Schuldendienstleistungen fraglich erscheine. Die Abschlagszahlungen wurden jedoch erst ab 1. Juli 1980 mit der Begründung eingestellt, daß bisher Überzahlungen geleistet worden seien. Weitere Maßnahmen hat die Regierung zunächst nicht getroffen.

Erst aufgrund der Rechnungsprüfung hat die Regierung Ende 1982 festgestellt, daß sich die ohne Rechtsgrundlage geleisteten Zahlungen auf 4,1 Mio DM belaufen. Durch Aufrechnung der einbehaltenen Förderleistungen für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis 31. Dezember 1982 vermindert sich dieser Betrag auf 3,3 Mio DM. Anfang 1983 wurden vorläufige Rückforderungsbescheide erlassen. Die Überzahlungen wurden teilweise mit Schlüsselzuweisungen verrechnet, im übrigen vom Landkreis zurückerstattet.

Die Tatsache, daß die Regierung einen Betrag zwischen 3 und 4 Mio DM über vier Jahre nicht zurückgefordert hat, hat zu einem erheblichen Schaden für die Staatskasse geführt. Die Frage, ob der Landkreis die zurückgezählten Beträge zu verzinsen hat, ist derzeit noch offen.

Der Schriftwechsel wird fortgeführt.

32.5 Ausgleich für Eigenmittel bei Wechsel des Trägers

Durch das KHG ist für geförderte Krankenhäuser die Möglichkeit entfallen, bei der Berechnung der Pflegesätze Absetzungen für Abnutzung zu berücksichtigen. Anstelle der bisherigen Abschreibung ist in § 13 KHG ein Ausgleich für Eigenmittel vorgesehen. Dieser Ausgleich wurde entsprechend der bis 30. Juni 1982 geltenden Fassung des KHG nach „Beendigung der Förderung“ gewährt; in der seit 1. Juli 1982 gültigen Fassung ist das „Ausscheiden aus dem Krankenhausbedarfsplan“ Voraussetzung für den Ausgleich.

Ein städtisches Krankenhaus ist zum 1. Januar 1975 auf einen Landkreis übergegangen. Aufgrund des Wechsels in der Trägerschaft hat der vormalige Krankenhausträger die Gewährung von Förderleistungen nach § 13 KHG beantragt. Das Staatsministerium der Finanzen hat diesem Antrag entsprochen und einen Ausgleich für Eigenmittel in Höhe von über 200 000 DM bewilligt.

Der ORH hat hierzu die Auffassung vertreten, daß nach dem Sinn der Regelung eine Ausgleichsleistung nur dann zu gewähren ist, wenn das Krankenhaus durch eine Entscheidung der Planungsbehörde aus dem Bedarfsplan ausscheidet. Wollte man bei einem bloßen Trägerwechsel diese Vorschrift anwenden, so wäre das Entstehen des Ausgleichsanspruches weder vom Schicksal des Krankenhauses noch von einer Planungsentscheidung, sondern allein vom Willen der Krankenhausträger abhängig.

Das Staatsministerium hat dieser Auffassung zunächst widersprochen. Der ORH hat daraufhin eine Behandlung der Rechtsfrage im Bund-Länder-Ausschuß für Finanzierungsfragen nach § 7 KHG angeregt. Der Ausschuß hat sich der vom ORH vertretenen Auffassung angeschlossen. Im Hinblick darauf hat das Staatsministerium zugesichert, bei einem bloßen Wechsel des Trägers eines Krankenhauses künftig Förderleistungen nach § 13 KHG nicht mehr zu gewähren.

32.6 Rückerstattung von Fördermitteln

Nach § 15 Abs. 2 KHG sind die Fördermittel zurückzuerstatten, wenn das Krankenhaus seine Aufgabe nach dem Krankenhausbedarfsplan nicht mehr erfüllt. Der Rückerstattungsanspruch mindert sich entsprechend der abgelaufenen Nutzungsdauer der geförderten Anlagegüter.

Eine Privatklinik hat zum 30. September 1979 ihren Betrieb eingestellt.

Zur Berechnung des Rückerstattungsbetrages hat die Regierung festgestellt, daß Fördermittel in Höhe von 275 000 DM zur Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern verwendet worden waren. Den Buchwert dieser Anlagegüter hat der Klinikträger entsprechend der „vereinfachten Berechnung“ nach den Verwaltungsvorschriften zu § 15 Abs. 2 KHG mit 140 000 DM errechnet. Er hat hierzu ausgeführt, daß dieser Betrag nicht dem tatsächlich zu realisierenden Wert entspreche; der „Realwert“ betrage nur 44 000 DM.

Obwohl die genannten Verwaltungsvorschriften vorsehen, daß beim Abweichen von der „vereinfachten Berechnung“ der Klinikträger den Wert sämtlicher Anlagegüter durch entsprechende Unterlagen (z.B. Schätzgutachten) nachzuweisen hat, ist die Regierung bei der Berechnung des Rückerstattungsbetrages ohne nähere Prüfung von den vom Klinikinhaber angegebenen „Realwerten“ ausgegangen.

Noch ehe ein entsprechender Bescheid erteilt wurde, hat der Klinikträger mitgeteilt, daß es ihm trotz größten Bemühens nicht möglich gewesen sei, die mit Fördermitteln beschafften Anlagegüter einer anderweitigen Verwendung zuzuführen. Er habe daher eine caritative Einrichtung mit der Räumung der Klinik beauftragt und dieser dafür die genannten Einrichtungsgegenstände überlassen. Es sei ihm auch nicht möglich gewesen, diese Gegenstände in seiner Arztpraxis weiterzuverwenden. Der Wert der Anlagegüter könne höchstens mit 5000 DM angesetzt werden.

Im Hinblick auf dieses Vorbringen hat die Regierung den endgültigen Rückerstattungsbetrag auf 5000 DM festgesetzt. Dies entspricht lediglich 3,6 v.H. des Wertes, der sich nach der „vereinfachten Berechnung“ ergibt.

Bei den Anlagegütern befanden sich u.a. folgende Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände:

- Röntgeneinrichtungen zum Anschaffungswert von 75 000 DM (beschafft in den Jahren 1974, 1975 und 1976),
- „Arbeitsoptik“ zum Anschaffungspreis von 10 000 DM (beschafft ca. 9 Monate vor Schließung der Klinik),
- Personenkraftwagen zum Anschaffungspreis von 16 000 DM (beschafft ca. 1 Jahr vor Schließung der Klinik).

Der ORH hat die Art der Sachbehandlung gerügt und dabei insbesondere bemängelt, daß trotz der erheblichen Abweichung von der „vereinfachten Berechnung“ auf die Vorlage von Nachweisen über den tatsächlichen Wert der mit Fördermitteln beschafften Anlagegüter verzichtet wurde.

Die Regierung hat zu den Prüfungsmitteilungen vom Juni 1982 im August 1983 Stellung genommen. Die auf Veranlassung des ORH durchgeführte Nachprüfung habe ergeben, daß nur die Arbeitsoptik und der Pkw vom Klinikträger weiterverwendet worden seien. Die Röntgeneinrichtung sei größtenteils verschrottet worden. Nur einige Teile davon habe der Lieferant zum Rückkaufswert von 6500 DM in Zahlung genommen. Über den Verbleib der übrigen mit Fördermitteln beschafften Anlagegüter (Anschaffungswert 175 000 DM) sei dem Klinikträger im Hinblick auf den Zeitablauf weiteres nicht mehr erinnerlich. Er habe sich jedoch bereit erklärt, pauschal einen Betrag von 25 000 DM zurückzuerstatten.

Der Schriftwechsel wird fortgeführt.

32.7 Aufstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise für größere Baumaßnahmen

Sowohl die Aufstellung als auch die Prüfung der Verwendungsnachweise für größere Krankenhausbaumaßnahmen sind in einem Regierungsbezirk in den vergangenen Jahren ungewöhnlich schleppend verlaufen. Nach den Verwaltungsvorschriften zum KHG soll der Verwendungsnachweis unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von eineinhalb Jahren nach Beendigung der Baumaßnahme der Regierung vorgelegt werden. Tatsächlich wur-

den die Verwendungsnachweise jedoch im Durchschnitt erst viereinhalb Jahre, in einem Fall sogar erst zehn Jahre nach Inbetriebnahme vorgelegt (vgl. auch TNr. 41.1).

Von 16 Einzelmaßnahmen, die zwischen 1973 und 1981 abgeschlossen worden waren, lagen der Regierung zur Zeit der Prüfung durch den ORH (Frühjahr 1983) in 14 Fällen Verwendungsnachweise vor. In den beiden restlichen Fällen standen die Nachweise noch aus, obwohl seit der Inbetriebnahme bereits neun bzw. fünf Jahre vergangen waren.

Von den vorliegenden Verwendungsnachweisen hatte die Regierung nur einen einzigen abschließend geprüft (Prüfungsdauer mehr als drei Jahre). Bei zwei weiteren wurde die Prüfung nach einem Jahr bzw. nach vier Jahren zurückgestellt und das Staatsministerium der Finanzen zur förderrechtlichen Würdigung bestimmter Sachverhalte eingeschaltet. Die übrigen 11 Verwendungsnachweise lagen zum Zeitpunkt der Erhebungen des ORH bereits zwischen vier Monaten und sechs Jahren bei der Regierung, ohne daß ein Ende der Prüfungsverfahren abzusehen gewesen wäre.

Dadurch besteht die Gefahr, daß überzahlte Fördermittel in erheblichem Umfang von den Bauträgern nicht mehr zurückgefordert werden können.

Die Regierung erklärt die verspätete Vorlage der Verwendungsnachweise u.a. mit ungenügenden Kenntnissen und einem Mangel an Erfahrung bei den Bauträgern. Im übrigen sieht sie die Ursachen für den schleppenden Verfahrensablauf vorwiegend in verwaltungsmäßigen Erschwernissen, wie z.B. den unvollständigen fachlichen Billigungen bei älteren Maßnahmen, den nicht hinreichend klaren Regelungen für die KHG-Förderung vor 1980, der Umstellung von der FAG- auf die KHG-Förderung, den fast immer unvollständigen und häufig nicht prüffähigen Vorlagen der Bauträger; hinzu kämen personelle Schwierigkeiten, wie der häufige Wechsel von Sachbearbeitern, eine allgemeine Arbeitsüberlastung oder die zeitweise Unterbesetzung einzelner Sachgebiete.

Die OBB hat die Erklärungen der Regierung bestätigt und darüber hinaus den besonderen Schwierigkeitsgrad der Krankenhausbaumaßnahmen als weitere Ursache für den hohen Zeitaufwand hervorgehoben.

Alle angeführten Ursachen haben sich ohne Zweifel erschwerend ausgewirkt, können den schleppenden Verfahrensablauf letztlich aber nicht ausreichend erklären. Ähnliche Probleme bestehen auch bei den übrigen Regierungen, ohne daß es dort zu so gravierenden Verzögerungen gekommen wäre.

Der ORH hat bei der Regierung auch allgemeine Versäumnisse und organisatorische Mängel festgestellt, die zu den erwähnten Verzögerungen beigetragen haben:

- Die Regierung hat lange Zeit keine besonderen Anstrengungen unternommen, die Vorlage der Verwendungsnachweise zu beschleunigen; sie hat ferner die Beratung der Bauträger vor und während der Durchführung der Baumaßnahme vernachlässigt.
- Die Verwendungsnachweise wurden nach Eingang bei der Regierung weder auf Vollständigkeit geprüft noch fand später eine zentrale verwaltungsmäßige Prüfung statt. Die fachtechnischen Prüfungen wurden nacheinander und nicht, wie dies möglich gewesen wäre, gleichzeitig durchgeführt. Fehlende Unterlagen wurden von einzelnen Sachgebieten nur für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich getrennt bei den Bauträgern nachgefordert. Die einzelnen Sachgebiete waren nicht immer über den notwendigen Umfang und die Bedeutung ihrer Prüfungsaufgaben informiert.

Die Regierung hat die Feststellungen des ORH grundsätzlich bestätigt. Sie will durch personelle und organisatorische Maßnahmen sicherstellen, daß die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise künftig nachdrücklich verfolgt wird und die Verwendungsnachweise zeitgerecht geprüft werden.

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe unmittelbar nach Bekanntwerden des vorstehenden Sachverhalts die Regierungen aufgefordert, über den Stand der Verwendungsnachweisprüfungen aller seit 1972 abgeschlossenen Krankenhausbaumaßnahmen zu berichten und, soweit sich Anhaltspunkte für Verzögerungen ergeben hätten, entsprechende Maßnahmen angeordnet. Im Hinblick auf die vom ORH bei einer Regierung festgestellten Mängel werde das Staatsministerium alle übrigen Regierungen auffordern, ihre Organisation zu prüfen und ggf. durch Änderungen im Verfahren einen zeitgerechten Abschluß der Prüfungen sicherzustellen.

EINZELPLAN 14
(STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG
UND UMWELTFRAGEN)

33 Förderung von Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft
(Kap. 14 03 TG 75)

Fehlerhafte Buchungen von Kosten vorzeitig begonnener Arbeiten und sonstige nicht zuwendungsfähige Ausgaben durch eine Stadt führten zu einer Überzahlung von rd. 89 000 DM Zuschuß und 132 000 DM zinsverbilligten Darlehen.

Der Freistaat Bayern fördert im Umweltschutz insbesondere auch Maßnahmen zur Verminderung oder Beseitigung schädlicher Emissionen. So wurde in den Jahren 1979 und 1980 die Umstellung des Gasrohrnetzes einer Stadt auf die umweltfreundliche Erdgasversorgung mit öffentlichen Mitteln gefördert. Die Maßnahme kostete 4,2 Mio DM, wofür insgesamt 913 000 DM Zuwendungen sowie ein zinsverbilligtes Darlehen von 1 360 000 DM gewährt wurden.

Die Bewilligungsbehörde hatte der vorzeitigen Inangriffnahme im Juli 1979 zugestimmt; sie hat dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Arbeiten, die vor dieser Zustimmung begonnen worden sind, grundsätzlich nicht gefördert werden können. Davon war die Verlegung einer Gas-Hochdruckleitung betroffen, die bereits im April 1979 vergeben worden war; mit den Arbeiten wurde Anfang Mai 1979 begonnen. Dennoch hat die Stadt auch für diese Teilarbeiten Kosten in Höhe von 350 000 DM als zuwendungsfähig abgerechnet.

Weitere 51 000 DM erwiesen sich als nicht zuwendungsfähig, weil u.a. Verwaltungskosten sowie eine nicht ausgegebene Rückstellung zu Unrecht miteinbezogen worden waren.

Der ORH hat gebeten, die zuwendungsfähigen Kosten um 400 000 DM zu mindern und die überzahlte Beihilfe von 89 000 DM zuzüglich Zinsen sowie den sich aus dem überzahlten zinsverbilligten Darlehen von 132 000 DM ergebenden Subventionswert zurückzufordern. Die Verwaltung hat dem entsprochen. Die Stadt hat 119 000 DM Zuwendungen zurückgezahlt und 18 600 DM Zinsen entrichtet.

Die Regierung hatte die Unstimmigkeiten bei der Geltendmachung der zuwendungsfähigen Kosten durch die Stadt nicht erkannt, weil sie der Richtigkeit des Sachberichtes und des summarischen zahlenmäßigen Nachweises vertraut und darauf verzichtet hatte, weitere Unterlagen beizuziehen. Sie glaubte, dem Erfordernis der „stichprobenweisen Prüfung“ im Sinne der Zuwendungsvorschriften schon dadurch gerecht zu werden, daß sie die abgerechnete Kostensumme auf ihre Schlüssigkeit prüft.

Der ORH vermag diese Auffassung nicht zu teilen. Ohne Heranziehung wenigstens einzelner Unterlagen je nach den vorgesehenen Stichproben lassen sich die vom Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis summarisch angegebenen Kosten nicht hinreichend prüfen.

Der ORH hat das Staatsministerium der Finanzen gebeten, allgemein klarzustellen, daß für die Prüfung von Verwendungsnachweisen über Zuwendungen für Baumaßnahmen nach Art und Umfang der vorgesehenen Stichproben ausgewählte Unterlagen, wie

- zahlenmäßiger Einzelnachweis,
- Belege,
- Vergabeunterlagen o.ä.

heranzuziehen sind.

Das Staatsministerium ist der Auffassung des ORH beigetreten und beabsichtigt, im Interesse einer möglichst einheitlichen Verwaltungspraxis den Ressorts entsprechende Hinweise zur stichprobenweisen Prüfung zu geben.

C. BAUWESEN

(STAATLICHE UND STAATLICH GEFÖRDERTE BAUMAßNAHMEN)

Hochbau

34 Neubaumaßnahme in der Justizvollzugsanstalt München (Kap. 04 05 Tit. 710 13)

Beim Neubau von Zellen- und Arbeitsgebäuden in der Justizvollzugsanstalt München haben sich die Baukosten gegenüber der ursprünglichen Planung um rd. 50 v.H. erhöht. Ein beträchtlicher Teil der Mehrkosten hätte bei sorgfältigerer Planung und Kostenermittlung bereits in der Haushaltsunterlage-Bau veranschlagt werden können, weitere Mehrkosten hätten vermieden werden können, wenn das genehmigte Raumprogramm eingehalten und die Baumaßnahme zügig durchgeführt worden wäre.

In den Jahren 1978 bis 1981 wurden in der Justizvollzugsanstalt (JVA) München neue Zellen- und Arbeitsgebäude errichtet. In der Anfang 1978 baufachlich genehmigten Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) waren die Gesamtkosten für die Maßnahme auf 15,5 Mio DM festgesetzt worden. Als der Bau zu etwa zwei Dritteln fertiggestellt war, wurde 1980 ein Nachtrag von über 7,9 Mio DM notwendig, wodurch sich die Kosten auf 23,4 Mio DM erhöhten.

Dies hat den ORH veranlaßt, die Maßnahme nach Abschluß der Bauarbeiten zu prüfen und dabei insbesondere den Gründen nachzugehen, die zu der ungewöhnlich hohen Kostensteigerung um rd. 50 v.H. geführt haben.

Im einzelnen hat die Prüfung ergeben:

34.1 Zu geringe Kostenansätze in der Kostenberechnung zur HU-Bau

- Die Bauwerkskosten wurden um 1,3 Mio DM zu niedrig veranschlagt. Das Landbauamt hatte den Raummeterpreis aus früheren Justizbaumaßnahmen abgeleitet, ohne zu berücksichtigen, daß der bauliche Standard der früheren Zellengebäude wesentlich niedriger war. Hinzu kam, daß das Gebäude aufgrund eines Beschlusses der Kommission für Stadtgestaltung um ein Geschoß reduziert und somit umgeplant werden mußte; dabei hatte das Bauamt trotz der Vergrößerung der zu überbauenden Fläche den bisherigen Raummeterpreis übernommen.
- Die in der HU-Bau mit 700 000 DM festgesetzten Kosten für die Außenanlagen sind um 900 000 DM überschritten worden. Im wesentlichen waren der Umfang, teilweise auch die Kosten der Erdbewegungs- und Straßenbauarbeiten zu gering veranschlagt worden.

34.2 Nachträgliche Nutzerforderungen sowie Änderung und Erweiterung technischer Anforderungen

- Im Nachtrag zur Kostenberechnung sind Leistungen in Höhe von 800 000 DM enthalten, die auf einer Reihe nachträglicher Forderungen des Nutzers beruhen. Nach Aussage des Bauamts waren diese Forderungen zum Zeitpunkt der Aufstellung der HU-Bau noch nicht bekannt; sie wurden in Verbindung mit der Vorlage des Nachtrages vom Justizministerium genehmigt.

- In der baufachlich genehmigten HU-Bau war für Installation und betriebstechnische Anlagen ein Betrag von 2,8 Mio DM vorgesehen. Tatsächlich ergab sich dann eine Kostenüberschreitung um 1,1 Mio DM, die darauf zurückzuführen ist, daß die technischen Anlagen teilweise erheblich erweitert wurden. So war beispielsweise für die WC-Kabinen im Zellengebäude zunächst nur eine Schwerkraftlüftung vorgesehen. Nachdem mit dem Bau begonnen war, wurde die Planung geändert und statt dessen eine mechanische Abluftanlage eingebaut.

34.3 Verzögerungen durch Umplanungen

Die Planungsunterlagen zur HU-Bau wiesen gegenüber dem genehmigten Raumprogramm eine Erweiterung der Hauptnutzfläche um rd. 1 000 m² auf, die vom Staatsministerium der Justiz erst mit der Vorlage der HU-Bau genehmigt worden war. Demgegenüber bestand jedoch das Staatsministerium der Finanzen darauf, daß das genehmigte Raumprogramm eingehalten und die Planung entsprechend überarbeitet wird. Die darauf überarbeitete Planung konnte indessen wiederum nicht verwirklicht werden, weil die Justizverwaltung in der Zwischenzeit neue Vorstellungen über die Gestaltung von Zellengebäuden entwickelt hatte. Die Planung wurde deshalb nochmals überarbeitet. Schließlich führten die Verhandlungen mit der Kommission für Stadtgestaltung über die Gebäudehöhe (s. Buchst. a) zu einer dritten Planungsänderung.

Durch die Verzögerung des Baubeginns um mindestens ein Jahr haben sich die Kosten um etwa 700 000 DM erhöht.

34.4 Mängel bei der Bauabwicklung

Wesentliche Elemente der Bauüberwachung und Kostenkontrolle sind nicht genügend beachtet worden:

- So waren zum Zeitpunkt der baufachlichen Prüfung des Nachtrages die genehmigten und festgesetzten Kosten bereits überschritten, so daß die Bauarbeiten bis zur Genehmigung des Nachtrages eingestellt werden mußten. Wenn auch die Baueinstellung nach kurzer Zeit wenigstens teilweise wieder aufgehoben werden konnte, sind durch die Verzögerung doch Mehrkosten in Höhe von etwa 200 000 DM entstanden.
- Im übrigen ist bei der Führung des Bauausgabebuches in wesentlichen Punkten von den einschlägigen Vorschriften abgewichen worden, ein Bauzeitenplan, in dem die Maßnahme vom Beginn bis zur Fertigstellung zu erfassen gewesen wäre, ist nicht erstellt worden.

34.5 Lohn- und Materialpreissteigerungen

Die restlichen 2,9 Mio DM aus dem Nachtrag zur HU-Bau beruhen auf Lohn- und Materialpreissteigerungen; in der Begründung zum Nachtrag waren sie mit 5,1 Mio DM angegeben.

Die Mehrkosten sind somit auf eine Reihe unterschiedlicher Gründe zurückzuführen:

- Zunächst ist festzustellen, daß wegen des zu niedrig angesetzten Raummeterpreises und des nicht genügend erfaßten Umfangs der Außenanlagen die Baukosten schon in der HU-Bau um 2,2 Mio DM zu gering veranschlagt waren.

Auch die Mehrkosten in Höhe von 1,9 Mio DM, die aufgrund nachträglicher Nutzerforderungen sowie der Änderung und Erweiterung technischer Anforderungen entstanden sind, hätten bereits in der HU-Bau mit veranschlagt werden können, wenn alle Nutzerforderungen vor Erstellung der HU-Bau vorgelegen hätten und die technischen Anforderungen während der Baudurchführung nicht mehr geändert worden wären.

- Von den verbleibenden Mehrkosten des Nachtrags in Höhe von 3,8 Mio DM sind als unvermeidlich die Lohn- und Materialpreissteigerungen anzusehen, die jedoch bei zügigerer Baudurchführung möglicherweise hätten niedriger gehalten werden können.

Es ist zuzugeben, daß sich die Planungsphase durch eine Häufung ungünstiger Umstände zum Teil ohne Verschulden des Bauamts verlängert hat und daß dies nicht unwesentlich zu den umfangreichen nachträglichen Nutzerforderungen beigetragen hat. Trotzdem bleibt festzustellen, daß neben den anderen Verursachern allein das Bauamt im wesentlichen für Mehrkosten in Höhe von 900 000 DM verantwortlich ist, die durch sein eigenmächtiges Abweichen vom ursprünglichen Raumprogramm, durch die ungenügende baurechtliche Abklärung und die mangelhafte Bauüberwachung und Baukontrolle entstanden sind.

- Dazu kommt, daß es durch aufwendige Konstruktion der Zellenfenster, der Fußböden der Arbeitshallen und der Metalldecken in den Fluren des Zellengebäudes sowie durch raumhohe Wandfliesenbeläge und boden- und deckenbündigen Einbau der Trennwände für die WC-Kabinen in den Zellen nach Auffassung des ORH schon in der ursprünglichen Planung einen unnötigen Mehraufwand von 400 000 DM verursacht hat.

34.6 Das Landbauamt hat sich damit verteidigt, daß

- die Mehraufwendungen bei den Außenanlagen wegen unerwartet schlechter Bodenverhältnisse nicht hätten vorausgesehen werden können,
- die mechanische Entlüftung aus sicherheitstechnischen Gründen erforderlich gewesen sei,
- das genehmigte Raumprogramm in vielen Punkten den Forderungen eines zeitgemäßen Strafvollzugs widersprochen habe,
- der Einspruch der Stadtgestaltungskommission völlig unerwartet gekommen sei, da die vorgesehene Gebäudehöhe nach dem Entwurf des Bauungsplans konzipiert worden sei,
- die Mängel bei der Bauabwicklung im wesentlichen auf mehrfachen Personalwechsel in der entscheidenden Bauphase zurückzuführen seien,
- der höhere Aufwand bei den gewählten Konstruktionen und Bauteilen aufgrund besonderer Anforderungen an Sicherheit, Belastung, Funktion und Hygiene notwendig gewesen sei.

Dem ist entgegenzuhalten, daß

- die Bodenverhältnisse im Hinblick auf die wiederholten Bauarbeiten in der JVA dem Bauamt hätten bekannt gewesen sein müssen,
- Überlegungen über die zweckmäßigste Entlüftung schon bei der Planung hätten angestellt werden müssen,

- das Bauamt, selbst wenn das Raumprogramm den funktionellen Anforderungen tatsächlich nicht genügt, keinesfalls - schon wegen der dadurch entstandenen höheren Kosten - das genehmigte Raumprogramm von sich aus hätte überschreiten dürfen, sondern zunächst die Entscheidung des Bauherrn und ggf. einen erweiterten Planungsauftrag rechtzeitig hätte herbeiführen müssen,
- die baurechtlichen Voraussetzungen angesichts der Bedeutung der Baumaßnahme trotz Vorliegens des Entwurfs eines Bebauungsplans genau hätten abgeklärt werden müssen,
- es vorrangig Aufgabe der Bauverwaltung gewesen wäre, das vorhandene Personal der Dringlichkeit der Aufgaben entsprechend einzusetzen,
- selbst unter Berücksichtigung der vom Bauamt angeführten Gesichtspunkte bei der ursprünglichen Planung Einsparungen bei den Konstruktionen und Bauteilen möglich gewesen wären.

Nach Auffassung des ORH zeigt dieser Fall, daß Baumaßnahmen von allen Beteiligten gründlicher vorbereitet werden müssen. Die Bauverwaltung muß vor allem dafür Sorge tragen, daß

- Raumprogramme strikt eingehalten werden,
- die Kosten vollständig und realistisch ermittelt werden,
- Nutzerwünsche rechtzeitig geklärt werden, um nachträgliche Forderungen nach Möglichkeit zu vermeiden,
- ausreichende Planungssicherheit gegeben ist,
- eine zügige Baudurchführung unter ständiger Kontrolle der zur Verfügung stehenden Baumittel gewährleistet ist.

Allgemein ist zu bemerken, daß nachträgliche Forderungen der Nutzer - so berechtigt sie im Einzelfall auch sein mögen - in aller Regel hohe zusätzliche Kosten verursachen und wegen der nötigen Umplanung zu erheblichen Verzögerungen im Bauablauf führen. Die Bauverwaltung sollte deshalb entsprechend den hierfür geltenden Vorschriften nachträgliche Nutzerforderungen bei ihrer Planung nur dann berücksichtigen, wenn deren Unabweisbarkeit und Dringlichkeit vom zuständigen Ressortministerium anerkannt worden ist. Sind nachträgliche Nutzerforderungen erst einmal Gegenstand der Planung geworden, so fällt es erfahrungsgemäß schwer, ihnen dann noch entgegenzuwirken. Die Ressorts hingegen sollten bei ihrer Entscheidung über solche Nutzerforderungen sorgfältig abwägen, ob ihr Nutzen in einem annehmbaren Verhältnis zu dem Aufwand steht, der sich infolge der Mehrkosten und der Zeitverzögerung ergibt.

Von besonderer Wichtigkeit erscheint es dem ORH über den Einzelfall hinaus, daß Bauherr und Nutzer sowohl bei der Erstellung der Raumprogramme als auch bei ihren Anforderungen an den baulichen Standard und die Ausstattung keine überzogenen Ansprüche stellen.

35 Universität Regensburg, Geländeerschließung
(Kap. 05 21, Tit. 745 14)

Rückforderung vorausgezahlter Erschließungskosten

Für den Ausbau einer Erschließungsstraße im Universitätsgelände wurden an die Stadt Regensburg 534 000 DM zuviel ausgezahlt.

Nach einer Vereinbarung zwischen der Universität Regensburg und der Stadt Regensburg hat der Freistaat Bayern der Stadt für den Grunderwerb und den Ausbau einer Erschließungsstraße die tatsächlich entstehenden Kosten im Wege der Vorausleistung auf den von ihm zu tragenden Erschließungsbeitrag zur Verfügung zu stellen. Eine etwaige Überzahlung ist aufgrund der Vereinbarung nach endgültiger Abrechnung der einzelnen Bauabschnitte innerhalb von drei Monaten zurückzuerstatten und ab Auszahlung der letzten Rate in Höhe von 2 v.H. über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen.

Im März 1979 teilte die Stadt dem Universitätsbauamt mit, daß sich für den 1. und 2. Bauabschnitt bei Baukosten von 2,9 Mio DM eine Überzahlung in Höhe von 223 000 DM ergeben habe. Dieser Betrag wurde ohne Zinsen erstattet.

Erst auf Veranlassung des Rechnungsprüfungsamts hat das Universitätsbauamt mit Hilfe des Straßenbauamts die Abrechnung geprüft. Dabei ergab sich eine weitere Überzahlung in Höhe von 379 000 DM. Außerdem wurden Zinsen von insgesamt 155 000 DM berechnet.

Von dem noch zu erstattenden Gesamtbetrag in Höhe von 534 000 DM hat die Stadt im Dezember 1982 430 000 DM zurückgezahlt. Hinsichtlich des Restbetrages von 104 000 DM wird wegen eines Aufrechnungsanspruchs der Stadt noch verhandelt.

Das Universitätsbauamt wurde aufgefordert, bei den noch nicht abgerechneten weiteren Erschließungsabschnitten darauf hinzuwirken, daß die Leistungen jeweils frühestmöglich abgerechnet, geprüft und überzahlte Beträge einschließlich Zinsen der Staatskasse wieder zugeführt werden.

36 Zuweisungen nach Art. 10 FAG
(Kap. 13 10 Tit. 623 11 ff., 883 11 ff.)

Bei einer Reihe kommunaler Bauten wurden Aufwendungen geltend gemacht, die nicht förderfähig waren bzw. bereits anderweitig bezuschußt worden waren. Die zu Unrecht in Anspruch genommenen Zuwendungen belaufen sich bei den geprüften Baumaßnahmen auf 2,5 Mio DM.

Die Prüfung der Verwendung von Zuwendungen zu Baumaßnahmen nach Art. 10 FAG durch ein Rechnungsprüfungsamt hat in einem Regierungsbezirk zu einer Kürzung der zuwendungsfähigen Kosten um 6,1 Mio DM geführt. Dadurch verringerten sich die staatlichen Zuschüsse um 2,5 Mio DM.

Hierzu folgende Beispiele:

36.1 Erweiterung einer Volksschule
(zuwendungsfähige Kosten 4,8 Mio DM)

In den Erweiterungsbau für eine Volksschule wurden eine Gemeindebibliothek und Räume für eine Volkshochschule eingebaut. Bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten hatte die Regierung die Aufwendun-

gen hierfür als nicht förderfähig abgesetzt. Trotzdem wurden diese von der Gemeinde in den Verwendungsnachweis aufgenommen und von der Regierung versehentlich anerkannt. Die Gemeinde hat außerdem die Kosten für die nicht förderfähige Renovierung des Altbaues im Verwendungsnachweis geltend gemacht.

Ferner wurden Verstöße gegen die VOB festgestellt, die zu einer weiteren Kürzung der Zuwendung führten. Insgesamt haben sich dadurch die zuwendungsfähigen Kosten um 1,25 Mio DM verringert.

36.2 Neubau einer Realschule

(zuwendungsfähige Kosten 13,1 Mio DM)

Eine Gemeinde hat in den Verwendungsnachweis nicht zuwendungsfähige Kosten für Einrichtungen, für eine Hausmeisterwohnung und für die Gartenanlagen aufgenommen. Ferner hat sie auch die Kosten für Sportanlagen einbezogen, obwohl der Aufwand hierfür gesondert pauschal gefördert worden war. Insgesamt wurden 383 000 DM von den förderfähigen Kosten abgesetzt.

36.3 Erweiterung einer Hauptschule

(zuwendungsfähige Kosten 8,3 Mio DM)

Eine Gemeinde hat nicht zuwendungsfähige Aufwendungen für Erschließungskosten (Baukostenzuschuß an ein Energieversorgungsunternehmen, Kosten für eine Zufahrtstraße sowie Gartenanlagen und Pflanzungen) in Höhe von 310 000 DM in den Verwendungsnachweis einbezogen. Ferner waren darin weitere nicht zuwendungsfähige Kosten für Einrichtungen und Überzahlungen enthalten, so daß letztlich insgesamt 697 000 DM von den geltend gemachten Kosten abgesetzt werden mußten.

36.4 Erweiterung eines Gymnasiums mit Neubau einer Dreifachturnhalle und Schwimmhalle

(zuwendungsfähige Kosten 12,7 Mio DM)

Die Maßnahme wurde mehrfach umgeplant. Dadurch entstand ein vermeidbarer Aufwand in Höhe von 184 000 DM. Ferner waren nicht förderfähige Kosten für landschaftsgärtnerische Arbeiten, öffentliche Erschließungsbeiträge, Geräte und Ausstattungen sowie für die Renovierung des Altbaues im Verwendungsnachweis enthalten. Die angegebenen zuwendungsfähigen Kosten wurden um 448 000 DM gekürzt.

36.5 Erweiterung eines Gymnasiums

(zuwendungsfähige Kosten 2,0 Mio DM)

Dem Bauträger war von der Regierung ausdrücklich mitgeteilt worden, daß nur die notwendigen, in unmittelbarem Zusammenhang mit der Maßnahme stehenden Umbauarbeiten gefördert werden. Gleichwohl waren darüber hinaus die nicht zuwendungsfähigen Kosten für die Renovierung und Modernisierung des Altbaues in Höhe von 260 000 DM geltend gemacht und als zuwendungsfähig anerkannt worden.

Im Verwendungsnachweis wurden außerdem zu Unrecht der Beschaffungsaufwand für Einrichtungen sowie die Mehrkosten geltend gemacht, die dadurch entstanden, daß vom genehmigten Programm abgewichen worden war. Insgesamt wurden 327 000 DM von den abgerechneten Kosten abgesetzt.

36.6 Neubau einer Realschule mit Hausmeisterwohnung und zwei Appartements
(zuwendungsfähige Kosten 8,3 Mio DM)

Der Träger hat die nicht zuwendungsfähigen Kosten für die Wohnungen in Höhe von 138 000 DM in den Verwendungsnachweis aufgenommen. Darüber hinaus hat er Kosten für Einrichtungen und für die öffentliche Erschließung geltend gemacht. Die der Förderung zugrunde gelegten zuwendungsfähigen Kosten waren daher um 364 000 DM zu hoch.

36.7 Neubau eines Bürgerhauses
(zuwendungsfähige Kosten 5,3 Mio DM)

Eine Gemeinde hat im Verwendungsnachweis den Aufwand für eine öffentliche Bücherei den zuwendungsfähigen Kosten zugerechnet, obwohl die Generaldirektion der Staatl. Bibliotheken hierfür bereits einen Zuschuß in Höhe von 155 000 DM gewährt hatte, der auf die Förderung nach dem FAG anzurechnen war.

36.8 Die zuviel gezahlten Zuschüsse wurden inzwischen zurückgefordert.

Das Staatsministerium der Finanzen hat vor allem darauf hingewiesen, daß die bei der Rechnungsprüfung festgestellten Verstöße nur durch eine Belegprüfung hätten erkannt werden können, aus den Ausgabenübersichten und den Kostengliederungen der Verwendungsnachweise jedoch nicht ersichtlich gewesen seien. Sie hätten daher bei der von der Regierung „entsprechend der Verwaltungspraxis“ durchgeführten stichprobenweisen Prüfung nicht festgestellt werden können.

Der ORH vermag sich dieser Beurteilung nicht anzuschließen. Eine „stichprobenweise Prüfung“, die sich auf eine bloße Überprüfung von formblattmäßigen Angaben, also vor allem der Ausgabenübersicht und der Kostengliederung, beschränkt und auf die Heranziehung zusätzlicher Unterlagen verzichtet, ist unzureichend (vgl. hierzu TNr. 33).

37 Zuweisungen zum Neubau einer Sondere Volksschule
(Kap. 13 10 Tit. 883 12)

Die Überprüfung einer Schulanlage durch den ORH führte zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Räume und zu Einsparungen von rd. 2,8 Mio DM beim Bau einer Sondere Volksschule.

Im Rahmen der Prüfung der Verwendung von staatlichen Zuschüssen für ein Schulzentrum hat der ORH überhöhte Raumkapazitäten festgestellt. Die Ursache dafür ist vornehmlich im Rückgang der Schülerzahlen im Einzugsbereich des Schulzentrums zu suchen.

Ursprünglich sollten eine Hauptschule, ein Gymnasium und eine Realschule mit insgesamt 2750 Schülern untergebracht werden.

Rund zwei Jahre nach dem Baubeginn wurde erkannt, daß die Schülerzahlen gegenüber der ursprünglichen Annahme bis zum Schuljahr 1984/85 um fast 30 v.H. zurückgehen werden und das Schulzentrum dann überdimensioniert wäre. Deshalb wurde auf die Errichtung des Klassentraktes für die Realschule verzichtet und die Realschule selbst vorläufig im freigeordneten Schulgebäude des Gymnasiums untergebracht. Da die Schülerzahlen auch weiterhin zurückgingen, wären im Schulzentrum in absehbarer Zeit ausreichend freie Flächen vorhanden gewesen, um die Realschule

dorthin umsetzen zu können. Auf Vorschlag der Regierung sollte in dem dann freiwerdenden ehemaligen Gebäude des Gymnasiums eine inzwischen neu errichtete Sondere Volksschule für Lernbehinderte untergebracht werden.

Der Landkreis als Schulaufwandsträger war mit diesem Vorschlag nicht einverstanden. Er beabsichtigte, die Realschule im ehemaligen Gebäude des Gymnasiums zu belassen und sämtliche Räume im Schulzentrum - auch die ursprünglich für die Realschule bereits errichteten Fachklassen und Verwaltungsräume - künftig ausschließlich durch die derzeit dort untergebrachten Schulen nutzen zu lassen. Für die Sondere Volksschule plante der Landkreis einen auf rd. 4 Mio DM veranschlagten Neubau unmittelbar neben dem Schulzentrum, und beantragte die für die Bau durchführung erforderlichen Mittel.

Die vom Landkreis angestrebte Lösung hielt der ORH nicht für sinnvoll. In Anbetracht der weiterhin rückläufigen Entwicklung der Schülerzahlen im Einzugsbereich der Schulen vertrat er die Auffassung, es sei nicht gerechtfertigt, für die Sondere Volksschule für Lernbehinderte einen eigenen Neubau zu errichten. Vielmehr reiche das vorhandene Raumangebot aus, um alle genannten Schulen ohne zusätzliche Neubauten für längere Zeit zufriedenstellend unterbringen zu können. Auf die Errichtung weiterer Schulneubauten solle auch deshalb verzichtet werden, weil einige Schulverbandsgemeinden bereits jetzt durch den Schuldendienst und die Bewirtschaftungskosten für das Schulzentrum stark belastet seien.

Die Regierung hat nach Überprüfung der Bedarfssituation der Schulen sowie der künftigen Nutzung und Auslastung der Schulgebäude ein Raumprogramm für die Unterbringung der Sondere Volksschule für Lernbehinderte erstellt, wonach aus den im Schulzentrum bestehenden Überhangflächen (bisher für die Realschule vorgesehene Fachklassen und Verwaltungsräume sowie die Pausenhalle) nunmehr der Sondere Volksschule Flächen von 863 m² zugewiesen werden sollen. Lediglich noch insgesamt 431 m² müßten für 6 Klassenräume, 3 Gruppenräume, 1 Mehrzweckraum samt Nebenraum neu errichtet werden, weil nach den Weisungen des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus der im Schulzentrum vorhandene Klassenraumbestand für die dort untergebrachten Schulen zur Verbesserung der Klassenstrukturen benötigt würde.

Im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die mit der Eingliederung einer Sondere Volksschule in ein bereits genutztes Schulgebäude verbunden sind, hat der ORH gegen den Vorschlag der Regierung keine Einwendungen erhoben. Die nun vorgesehene Lösung dürfte zu einer Einsparung von etwa 2,8 Mio DM führen. Die laufenden Lasten der am Schulverband beteiligten Gemeinden verringern sich ebenfalls entsprechend.

T i e f b a u

38 Förderung des Baues von Wasserversorgungsanlagen (Kap. 03 77 TitGr. 97)

Bei sechs Wasserversorgungsmaßnahmen hatten die Zuwendungsempfänger den für die Zuschußbemessung wesentlichen Jahreswasserverbrauch falsch angegeben, nicht geförderte oder nicht zuwendungsfähige Ausgaben geltend gemacht oder Beiträge Dritter nicht abgesetzt. Die zu Unrecht gewährten Zuschüsse in Höhe von 3,1 Mio DM wurden mit Zinsen zurückgezahlt.

38.1.1 Wesentliche Bemessungsgrundlage für die Förderung des Baues von Wasserversorgungsanlagen ist der für die laufenden Einnahmen des Betreibers maßgebende Jahreswasserverkauf. Bei den bis 1975 finanzierten Vorhaben war auch die Zahl der angeschlossenen Anwesen, aus der die Höhe der einmaligen Anschlußbeiträge ermittelt wurde, von Bedeutung. Bei der Inanspruchnahme der Zuwendung wird von Regelwerten beim Jahreswasserverkauf und den anzuschließenden Anwesen ausgegangen. Mit dem Verwendungsnachweis hat der Zuwendungsempfänger dann den tatsächlichen Wasserverkauf und die fortgeschriebene Zahl der Anwesen als Grundlage für die endgültige Bemessung der Zuwendungen anzugeben.

Ein Zweckverband hatte den Jahreswasserverkauf für die drei zurückliegenden Betriebsjahre so beziffert, daß sich ein Mittelwert von 282 000 m³/Jahr ergab. Der ORH hat demgegenüber festgestellt, daß der Verband im Durchschnitt dieser drei Jahre tatsächlich 391 000 m³ Wasser verkauft hatte. Das für die Prüfung des Verwendungsnachweises zuständige Amt bemerkte dazu, daß es keinen Anlaß gehabt habe, die Angaben des Verbands anzuzweifeln, da sie plausibel erschienen, dem Zuwendungsantrag in etwa entsprochen hätten und auch weil die Geschäftsleitung die Gewähr dafür zu bieten schien, daß richtige Angaben geliefert werden.

Die Neubemessung des Zuschusses ergab eine Überzahlung von 1,3 Mio DM, die durch Aufrechnung bei einem weiteren Bauabschnitt ausgeglichen wurde.

Beim selben Verwendungsnachweis hatte der Zweckverband auch angegeben, daß 1473 Anwesen an die Anlage angeschlossen worden seien. Die Nachprüfung durch den ORH ergab, daß auch diese Angabe falsch war. Tatsächlich waren bis zum maßgeblichen Stichtag 1533 Anwesen angeschlossen worden; hinzu kamen 30 noch nicht bebaute Grundstücke, für welche die Rohrnetzkostenbeiträge schon erhoben waren. Aus diesem Grund ergab sich eine Rückforderung von weiteren 150 000 DM.

Darüber hinaus mußten die zuwendungsfähigen Kosten der Maßnahme nochmals um 106 000 DM auf 20,2 Mio DM gekürzt werden, weil der Zweckverband u.a.

- mit den Stadtwerken einer Nachbarstadt einen für den Verband und damit in der Auswirkung für den Zuwendungsgeber ungünstigen Vertrag über die Teilung der Kosten eines gemeinsam genutzten Bauwerkes abgeschlossen hatte und
- durch fehlerhafte Ausschreibung vermeidbare Mehrkosten verursacht hatte; obwohl bei zwei Leistungsansätzen die tatsächlichen Mengen die ausgeschriebenen um das 59- bzw. 150fache überschritten, hatte der Verband keine neuen Preisvereinbarungen getroffen.

Insgesamt führte die Rechnungsprüfung dieser Maßnahme, zu der Zuschüsse in Höhe von 14,7 Mio DM gewährt worden waren, zu einer Rückzahlung von 1,57 Mio DM zuzüglich 226 000 DM Zinsen.

- 38.1.2** Bei der Prüfung dieser Maßnahme hat sich im übrigen ergeben, daß die Räume für Ersatzstromanlagen bisher allgemein zu groß dimensioniert waren (im Falle des geprüften Zweckverbandes waren es 61 m²). Das bauüberwachende Landesamt wies darauf hin, daß die Bemessung der Fläche auf einem Merkblatt beruhe, das von ihm selbst aufgrund langjähriger Erfahrungen entwickelt worden sei.

Unter Hinweis auf den Beschluß des Ministerrats vom 03.11.1981 zu Einsparmöglichkeiten durch Änderung der Bau- und Ausstattungsstandards regte der ORH an, das Merkblatt zu überprüfen. Das ist inzwischen geschehen mit dem Ergebnis, daß die Grundflächen von Räumen für Ersatzstromanlagen künftig um 20 v.H. kleiner bemessen werden als bisher.

- 38.2** Ein anderer Zweckverband hatte im Verwendungsnachweis für den Bauabschnitt I seines Vorhabens die verkaufte Jahreswassermenge mit 106 000 m³ angegeben. Auf dieser Grundlage waren im Schlußbescheid die Zuwendungen auf 7,8 Mio DM zu abgerechneten zuwendungsfähigen Kosten von 9,8 Mio DM festgesetzt worden.

Tatsächlich hatte der Verband, wie sich bei der Rechnungsprüfung ergab, im betreffenden Jahr jedoch 140 000 m³ Wasser verkauft. Die sich aus einer Neuberechnung der Zuwendungen ergebende Überzahlung von 201 000 DM wurde bei einem zur Förderung anstehenden weiteren Bauabschnitt verrechnet.

Der Verband hatte im übrigen durch ungünstige Gestaltung des Ingenieurvertrags und aufwendiges Bauen vermeidbare Mehrkosten von 58 000 DM verursacht und Ausgaben von 11 000 DM insbesondere für Hausanschlußleitungen als zuwendungsfähig abgerechnet, obwohl sie nicht in die Förderung einbezogen waren.

Insgesamt führte somit die Rechnungsprüfung zu einer Minderung der Zuwendungen um 270 000 DM zuzüglich 13 000 DM Zinsen.

- 38.3** Nicht selten schließen sich Gemeinden an benachbarte Wasserversorgungsanlagen an, die mit Zuwendungen gefördert, aber ohne finanzielle Beteiligung des Anschließenden errichtet worden waren. Für diese können sich daraus ungerechtfertigte Vorteile ergeben, weil sie geringere Eigenleistungen zu erbringen haben als es der Fall wäre, wenn sie sich von vorneherein an die Wasserversorgungsanlage angeschlossen hätten. Andererseits können für den Staat Nachteile dadurch entstehen, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit der anschließenden Gemeinde bei der Bemessung der Zuwendungen nicht berücksichtigt werden konnte.

Die OBB versucht, etwaigen Nachteilen für den Staat durch entsprechende Regelungen entgegenzuwirken. Daß danach jedoch nicht immer verfahren wird und Zuwendungsmittel ungerechtfertigt in Anspruch genommen werden, zeigt das folgende Beispiel: ¹⁾

1) Vgl. dazu bereits ORH-Bericht 1975, TNr. 73.

Anlässlich der Förderung einer Wasserversorgungsanlage hatte die OBB das bauüberwachende Amt angewiesen, bei der Vorlage des Verwendungsnachweises auch über den Anschluß einer Gemeinde an die geförderte Anlage zu berichten. Insbesondere sollten die vereinbarte Anschlußgebühr und die sich aus dem Wassermehrverkauf ergebenden Entgelte nach Abzug der Selbstkosten in die Wirtschaftlichkeitsberechnung der geförderten Maßnahme einbezogen werden. Obwohl der Zweckverband einen Wasserlieferungsvertrag abgeschlossen hatte, fanden dessen finanzielle Auswirkungen keinen Niederschlag in der endgültigen Zuschußfestsetzung. Das Amt begründete das bei der Vorlage damit, daß dem Zweckverband durch die Wasserabgabe kein Gewinn entstanden sei und der Anschlußnehmer zudem die Kosten der Zubringerleitung in Höhe der Kosten der Anschlußgebühr selbst bezahlt habe. Beide Angaben entsprachen jedoch nicht den Tatsachen.

Derselbe Unternehmensträger gestattete, ohne die OBB zu unterrichten und damit entgegen der entsprechenden Bewilligungsaufgabe, einer weiteren Gemeinde den Anschluß an die gerade erst abgerechnete Anlage.

Der ORH hat gebeten, die Zuwendungen neu zu berechnen. Die Verwaltung hat dem entsprochen und vom Zweckverband für den ersten Anschluß 232 000 DM und den zweiten 150 000 DM zurückgefordert.

Darüber hinaus hat der ORH festgestellt, daß der Zweckverband weitere nicht zuwendungsfähige Beträge mit einer Summe von 96 000 DM abgerechnet hatte, insbesondere eine Doppelvergütung für Planungsleistungen, Kosten für überzogenen Grunderwerb und für eigenes Personal sowie Gebühren, die nicht dem abgerechneten Abschnitt zuzurechnen waren.

Insgesamt ergab sich bei der mit 19,6 Mio DM zuwendungsfähigen Kosten abgerechneten und mit 15,6 Mio DM geförderten Maßnahme eine Rückzahlung von 478 000 DM zuzüglich 21 000 DM Zinsen.

- 38.4** Ein Zweckverband hatte in seiner Planung vorgesehen, zusammen mit seiner Wasserversorgungsanlage auch ein Gebäude mit einer Wohnung für den Wasserwart, einem Betriebsleiterbüro und einer Garage zu errichten. Nach Abzug der kapitalisierten Mieteinnahme in Höhe von 40 000 DM wurden Baukosten in Höhe von 180 000 DM als förderfähig anerkannt. Tatsächlich errichtete der Verband ein Gebäude, das neben den vorgesehenen Bauteilen auch Verwaltungsräume sowie eine Lagerhalle mit Doppelgarage aufweist. Die Gesamtkosten von 445 000 DM abzüglich der genannten 40 000 DM rechnete der Verband als zuwendungsfähig ab, obwohl die zusätzlichen Bauteile nicht in die Förderung einbezogen worden waren. Darüber hinaus hatte der Verband keinen Anlaß gesehen, außer dem Wasserwart noch einen Betriebsleiter einzustellen; das dafür vorgesehene Büro wird allenfalls für die Verwaltung genutzt.

Die Rechnungsprüfung führte insoweit zu einer Verminderung der Zuwendung um 224 000 DM. Eine Kürzung um weitere 209 000 DM ergab sich im wesentlichen daraus, daß

- die Abrechnung Ausgaben enthielt, die für andere nicht in die Förderung einbezogene Bauteile (115 000 DM) oder gar nicht (32 000 DM) angefallen waren,
- Mehrkosten von 49 000 DM infolge unnötiger Bauunterbrechungen nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden konnten und
- die Kostenbeitragspflicht eines Dritten in Höhe von 13 000 DM nicht berücksichtigt worden war.

Bei einer Gesamtzuwendung in Höhe von 11,3 Mio DM wurden somit insgesamt 433 000 DM zuzüglich Zinsen in Höhe von 88 000 DM zurückgefordert. Beide Beträge sind eingegangen.

- 38.5** Aus ähnlichen Gründen waren bei einem anderen Zweckverband aufgrund des Ergebnisses der Rechnungsprüfung von 7,7 Mio DM ausbezahlten Zuwendungen 131 000 DM zuzüglich Zinsen in Höhe von 18 000 DM zurückzufordern. Die Beträge sind inzwischen eingegangen.

Der Verband hatte bei der Aufstellung seines Jahreshaushalts bereits vorsorglich eine Rückstellung von 50 000 DM für Zuschußrückzahlungen veranschlagt, nachdem ihm die Prüfung durch den ORH angekündigt worden war.

- 38.6.1** Ein Zweckverband hatte im Rahmen des Bauabschnittes II seiner Maßnahme auch ein Maschinenhaus geplant und wollte im Zusammenhang damit einen Anbau für Zwecke seiner Verwaltung errichten. Entsprechend den Zuwendungsrichtlinien setzte die OBB bei einem Anteil von 13 v.H. am umbauten Raum einen Betrag von 68 000 DM von den auf 518 000 DM veranschlagten Baukosten als nicht zuwendungsfähig ab.

Bei der Prüfung des I. Bauabschnitts hatte der ORH festgestellt, daß der Verband den Verwaltungsteil erheblich vergrößert hatte, was jedoch bei Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten nicht berücksichtigt worden war. Daraufhin hatte die OBB das Wasserwirtschaftsamt angewiesen, 30,8 v.H. der inzwischen mit 588 000 DM angegebenen Baukosten, d.s. 181 000 DM, als nicht zuwendungsfähig zu behandeln.

Die Prüfung des Bauabschnitts II ergab, daß der Gebäudekomplex tatsächlich 793 000 DM gekostet hatte und folglich 63 000 DM mehr abzusetzen gewesen wären. Darüber hinaus zeigte sich, daß der Verband im Verwendungsnachweis entgegen dem Zuwendungsbescheid Ausgaben

- für Grunderwerb, der weit über den förderfähigen Erwerb des Fassungs-bereichs hinausging (20 000 DM),
- für Erweiterungsbauten, die ausschließlich im Interesse der Zusatzversorgung einer Stadt vorgenommen worden waren und von dieser Stadt abzudecken gewesen wären (69 000 DM), und
- für sonstige, nicht in die Förderung einbezogene Maßnahmen (54 000 DM)

als zuwendungsfähig abgerechnet hatte.

Die OBB hat daraufhin von den insgesamt ausgezahlten Zuwendungen von 3,6 Mio DM einen Betrag von 206 000 DM zuzüglich 80 000 DM Zinsen zurückgefordert. Beide Beträge sind inzwischen eingegangen.

- 38.6.2** Der Zuwendungsempfänger ist zum Nachweis verpflichtet, die Zuwendung bestimmungsgemäß verwendet zu haben. Bei Baumaßnahmen liefert alle dafür wesentlichen Angaben und Zahlen die Bauoberleitung. Im vorliegenden Fall lag diese beim Wasserwirtschaftsamt selbst. Während bei der üblichen Verwaltungsprüfung und bei der baufachlichen Prüfung in Stichproben zwangsläufig viele Mängel unentdeckt bleiben, waren hier dem Wasserwirtschaftsamt alle wesentlichen Fakten aus seiner eigenen Bauoberleitungstätigkeit bekannt. Daß die Abrechnung dennoch fehlerhaft war, stimmt bedenklich.

39 Förderung des Baues von Abwasseranlagen
(Kap. 03 77 TitGr. 98)

Bei zwei Abwasseranlagen ergaben sich fehlerhafte Abrechnungen mit der Folge, daß 0,5 Mio DM an Zuwendungen überzahlt wurden.

- 39.1** Ein Abwasserzweckverband hatte für die Errichtung seiner Kläranlage ein rd. 1,8 ha großes Grundstück erworben. Davon wurden 0,35 ha für die Anlage nicht benötigt; ein Teil dieser Fläche wurde an eine Mitgliedsgemeinde verkauft. Dementsprechend wären die zuwendungsfähigen Ausgaben um 47 000 DM zu vermindern gewesen, was jedoch unterblieben ist.

Eine andere Gemeinde war aus dem Verband wieder ausgetreten und hatte die anteiligen Planungskosten in Höhe von 62 000 DM erstattet. Auch dieser Betrag ist nicht abgesetzt worden. Weitere 91 000 DM hätten nicht als zuwendungsfähige Ausgaben behandelt werden dürfen, weil sie angefallen waren z.B. für

- die Erweiterung einer Trafostation für eine andere Zweckbestimmung und
- die Erneuerung des Oberbaues von Straßen, auch soweit sie nicht durch die Kanalverlegungen veranlaßt war.

Insgesamt wurden von 5,6 Mio DM Zuschüssen 107 000 DM zurückgefordert. An Zinsen ergaben sich 27 000 DM. Beide Beträge sind eingegangen.

- 39.2.1** Aus Gründen der Konzentration der Fördermittel und der Verwaltungsvereinfachung ist in den Zuwendungsrichtlinien festgelegt, daß in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern nur die Kosten wasserwirtschaftlich bedeutsamer Hauptsammler gefördert werden. Dementsprechend hatte die OBB im Zuwendungsbescheid an einen Zweckverband, dem auch eine Stadt mit mehr als 10 000 Einwohnern angehört, die zuwendungsfähigen Kosten beschränkt und auf besondere Anfrage die nicht geförderten Bauteile genau bezeichnet, darunter bestimmte Nebenkanäle in der Stadt mit veranschlagten Kosten von 520 000 DM. Dessenungeachtet hat der Zweckverband die tatsächlich angefallenen Kosten von 515 000 DM abzüglich eines ganz allgemein nicht zuwendungsfähigen Pauschalanteils von 30 v.H. für Straßenentwässerung geltend gemacht.

Die „Prüfung“ durch das Wasserwirtschaftsamt blieb insoweit ohne Ergebnis.

- 39.2.2** In einer kleineren Mitgliedsgemeinde dieses Zweckverbandes mußte der Bau bestimmter, in die Förderung einbezogener Kanäle wegen äußerer Hindernisse zurückgestellt werden. Dem Verband wurde deshalb auf Antrag gestattet, andere Kanäle im Rahmen dieser Bewilligung auszuführen. Hierfür hat der Verband 498 000 DM abzüglich 30 v.H., d.s. 349 000 DM, als zuwendungsfähig abgerechnet.

Der Verband hatte jedoch verschwiegen, daß diese Kanäle mit rd. 1,3 km Länge bereits zwei bis drei Jahre vor dem Änderungsantrag fertiggestellt und damit nach den Zuwendungsvorschriften von einer Förderung ausgeschlossen waren.

39.2.3 Bei dieser Maßnahme war auch ein Preiszuschlag für 10 m³ Aushub schweren Felses ausgeschrieben worden. Zu dem angebotenen Preis, der - offensichtlich aus Spekulationsgründen - weit überhöht war, waren tatsächlich 954 m³ Felsaushub abgerechnet worden. Die unsachgemäße, weil von völlig unzutreffenden Mengenansätzen ausgehende und damit VOB-widrige Ausschreibung und der Verzicht auf Vereinbarung eines neuen Preises bewirkten letztlich Mehrkosten von schätzungsweise 44 000 DM.

Der ORH hat gebeten, die mit 7,26 Mio DM abgerechneten zuwendungsfähigen Kosten um 775 000 DM zu mindern und den überzahlten Zuschuß von 400 000 DM zuzüglich Zinsen zurückzufordern. Die OBB will dem entsprechen.

40 Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)

Bei einigen der vom ORH geprüften Straßenbaumaßnahmen wurden teilweise gravierende Abrechnungsmängel festgestellt. So wurden die Kosten des Erwerbs von Grundstücken, die nicht oder nicht dauernd für das Vorhaben benötigt werden und anderweitig nutzbar sind, vorschriftswidrig in die zuwendungsfähigen Kosten einbezogen und Beiträge Dritter nicht abgesetzt.

40.1 Einer Stadt waren für den Ausbau einer Ringstraße zu den förderfähigen Kosten von 136 Mio DM Zuwendungen in Höhe von 68 Mio DM in Aussicht gestellt worden. Wenige Jahre nach Ende des Ausbaues und noch vor der Vorlage des Verwendungsnachweises verminderte die Stadt aus städtebaulichen Gründen die Breite der Straße in einem Teilbereich, wodurch Teile der für den Straßenbau erworbenen Grundstücke für eine anderweitige Nutzung wieder frei wurden.

Nach den hier maßgebenden Zuwendungsvorschriften sind die Kosten für den Erwerb von Grundstücken und Grundstücksteilen nicht zuwendungsfähig, die nicht unmittelbar oder nicht dauernd für das Vorhaben benötigt werden, es sei denn, daß sie nicht nutzbar sind. Dessenungeachtet rechnete die Stadt im Verwendungsnachweis 46 Mio DM Grunderwerbskosten als zuwendungsfähig ab.

Die Prüfung durch den ORH ergab, daß in diesem Betrag etwa 6,7 Mio DM für den Erwerb von Grundstücken enthalten sind, die nach Bebauungsplänen wieder bebaut werden oder bebaubar sind.

Die Regierung hat darauf die zuwendungsfähigen Kosten entsprechend berichtigt, eine restliche Zuwendung von 2,16 Mio DM, die sonst ausbezahlt gewesen wäre, einbehalten und einen Betrag von 1,2 Mio DM von der Stadt zurückgefordert.

40.2 In einer anderen Stadt wurde der Bau zweier Entlastungsstraßen gefördert. Die geplante Entlastung des Stadtbereiches vom Durchgangsverkehr wird erst nach der endgültigen Fertigstellung eintreten. Die bereits hergestellten Teilstrecken dienen planungsgemäß auch der Erschließung neuer Baugebiete. Die Stadt war deshalb nach dem Bundesbaugesetz berechtigt und nach dem kommunalen Haushaltsrecht auch verpflichtet, insoweit Erschließungsbeiträge zu erheben. Da mögliche Beiträge Dritter die zuwendungsfähigen Ausgaben mindern, hätte die Stadt sie in ihren Zuwendungsanträgen angeben müssen. Sie hat dies jedoch unterlassen.

Die Regierung hat die teilweise Erschließungsfunktion der Entlastungsstraßen offenbar nicht erkannt und die Zuwendungen nach den Gesamtkosten ohne Abzug der möglichen Erschließungsbeiträge bemessen.

Der ORH hat das beanstandet und die Regierung veranlaßt, die möglichen Erschließungsbeiträge zu ermitteln und vom Beginn der Förderungen an als nicht zuwendungsfähig zu behandeln. Die Vorfinanzierung von Erschließungsbeiträgen mit Zuwendungen ist nicht zulässig; für die vorzeitig bzw. zu hoch beanspruchten staatlichen Mittel mußten deshalb ab dem Auszahlungstag Zinsen verlangt werden.

Die Bewilligungsbehörde hat die zuwendungsfähigen Ausgaben nachträglich um 412 000 DM gemindert. Die überzahlten Zuwendungen von 309 000 DM und Zinsen in Höhe von 139 000 DM sind, nachdem die Stadt wegen der Zinsforderung erfolglos das Verwaltungsgericht angerufen hatte, inzwischen eingegangen.

40.3 Bei einer weiteren Stadt prüfte der ORH drei Zuwendungsmaßnahmen des kommunalen Straßenbaues.

40.3.1 Für eine Gemeinschaftsmaßnahme des Bundes und der Stadt, an der auch die Deutsche Bundesbahn beteiligt war, wurden Zuwendungen bewilligt, wobei ein Kostenanteil der Stadt in Höhe von 8,8 Mio DM zugrunde gelegt wurde.

Zum Zeitpunkt der Rechnungsprüfung lagen ein verwaltungsmäßig geprüfter Zwischennachweis und ein baufachlich geprüfter Verwendungsnachweis vor. Der ORH hat festgestellt, daß die Stadt darin die zuwendungsfähigen Ausgaben um 725 000 DM zu hoch angesetzt hatte. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Teilbeträge:

Kostenausgleich Bund/Stadt (Doppelbuchung)	300 000 DM
Verwaltungskosten der Bundesbahn	374 000 DM

Bei einem Fördersatz von 79,3 v.H. wären die Zuwendungen (insgesamt 6,9 Mio DM) um etwa 575 000 DM zu kürzen gewesen. Die Stadt hat nachträglich weitere Ausgaben nachgewiesen; die danach noch verbleibende Überzahlung von 413 000 DM ist inzwischen zurückgezahlt oder mit anderen Maßnahmen verrechnet worden. Es ergaben sich 202 000 DM Zinsen, die ebenfalls bereits eingegangen sind.

40.3.2 Ein anderes Vorhaben war mit 1,54 Mio DM veranschlagt; die Erschließungsbeiträge wurden auf 90 000 DM geschätzt und als nicht zuwendungsfähig abgesetzt. Bei der Verwaltungsprüfung des Verwendungsnachweises wurde ohne weitere Nachprüfung von diesem geschätzten Betrag ausgegangen.

Demgegenüber hat der ORH festgestellt, daß die Stadt tatsächlich Beiträge in Höhe von 323 000 DM ermittelt hatte, die allerdings wegen eines anhängigen Rechtsstreits noch nicht vereinnahmt waren.

Die Regierung hat darauf die zuwendungsfähigen Ausgaben um 233 000 DM vermindert und die überzahlten Zuwendungen von 177 000 DM zurückgefordert. Dieser Betrag sowie Zinsen in Höhe von 72 000 DM sind inzwischen eingegangen.

40.3.3 Die von der Stadt beantragte Förderung des Baues einer weiteren Straße nach dem GVFG und nach dem FAG wurde abgelehnt, weil die Straße die dafür erforderliche Verkehrsbedeutung nicht aufwies. Einem weiteren Antrag auf Förderung allein nach Art. 13 c FAG wurde dann stattgegeben, obwohl bekannt war, daß das Vorhaben im wesentlichen der Erschließung dienen soll und solche Maßnahmen in aller Regel nicht gefördert werden.

Auf Anfrage der Regierung hatte die Stadt die Erschließungsbeiträge mit 47 000 DM angegeben; die Gesamtkosten wurden zu diesem Zeitpunkt mit 1,09 Mio DM beziffert.

Die Prüfung des ORH ergab, daß die angegebenen Beiträge der Höhe nach völlig unrealistisch waren.

Die Regierung hat inzwischen festgestellt, daß tatsächlich Erschließungsbeiträge in Höhe von 526 000 DM zu berücksichtigen sind; die danach unter Anrechnung von nachträglich geltend gemachten Ausgaben noch überzahlte Zuwendung von 72 000 DM sowie Zinsen von 10 000 DM wurden zurückgezahlt.

40.4.1 Eine Stadt hatte eine Straßentangente gebaut und in einem vorläufigen Verwendungsnachweis Kosten von 30,5 Mio DM geltend gemacht. Die Prüfung des ORH ergab, daß hierin folgende nicht zuwendungsfähige Aufwendungen enthalten waren:

- 294 000 DM, die ohne vertragliche Verpflichtung für Lohnerhöhungen vergütet worden waren,
- 220 000 DM, die für eine Schmutzwasserleitung angefallen waren, die aber nicht Gegenstand der Förderung war,
- 134 000 DM Verwaltungskosten,
- 95 000 DM Aufwendungen für Leistungen im Bereich des bituminösen Oberbaues, die nicht nachgewiesen werden konnten,
- 80 000 DM, die für die Abgabe von überschüssigem Mutterboden an Dritte ausgabemindernd hätten eingenommen werden können,
- 68 000 DM sonstige nicht förderfähige Aufwendungen.

Die Regierung hat die Summe von 891 000 DM als nicht zuwendungsfähig abgesetzt; die bei Vorlage des noch ausstehenden Verwendungsnachweises auszahlende Restzuwendung mindert sich entsprechend den Fördersätzen (60 bzw. 75 v.H.).

40.4.2 Die Förderzusage für die vorgenannte Straße umfaßte auch ein 98 m langes Brückenbauwerk sowie den Anschluß einer Straße, für die ein durchschnittliches Verkehrsaufkommen von nur 500 Kfz/16 Stunden angenommen wurde. Hierfür wurden zusammen 3 Mio DM aufgewendet.

Nach Auffassung des ORH waren die Voraussetzungen für eine Förderung nicht gegeben: Statt der langen Brücke hätte ein Damm mit kurzer Brücke genügt und auf den Straßenanschluß hätte im Hinblick auf das geringe Verkehrsaufkommen der Straße und einen nur rd. 500 m entfernten Straßenknoten ganz verzichtet werden können. Dadurch hätten mindestens 2 Mio DM an Baukosten gespart werden können.

Stadt und Regierung erwiderten, daß die Anschlußstelle auf einem rechtskräftigen Bebauungsplan beruhe und die lange Brücke eine Zäsur in der Landschaft mit Veränderung des Kleinklimas habe vermeiden sollen; oberhalb der Brücke lägen wertvolle Obstplantagen, die sonst in einen Kaltluftstau geraten wären.

Diese Gründe vermögen jedoch nach Auffassung des ORH die Förderung nicht zu rechtfertigen. Ein Bebauungsplan kann den Staat nicht verpflichten, ein Objekt entgegen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu fördern. Auch den Hinweisen auf die Zäsur in der Landschaft und das Kleinklima ist nach Auffassung des ORH jedenfalls kein derartiges Gewicht beizumessen, daß sich damit der genannte Mehraufwand begründen ließe.

- 40.4.3** Im Bereich einer anderen Brücke wurden ein Wasserlauf, Wehre sowie Wege mit Rampen und Brücken über das Maß hinaus umgestaltet, das durch den Bau der Brücke veranlaßt war. Die Stadt hat die Gesamtkosten dieser Maßnahmen von 1 Mio DM trotz entsprechender frühzeitiger Hinweise der Bewilligungsbehörde zu Unrecht in die zuwendungsfähigen Kosten einbezogen.

Der ORH hat verlangt, die Maßnahmen nur in dem durch den Straßenbau notwendig gewordenen Umfang zu fördern.

Die Regierung hat dem grundsätzlich zugestimmt; die Ermittlungen im einzelnen sind noch nicht abgeschlossen.

- 41 Zuweisungen für den Bau von Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs**
(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 09)

U-Bahn-Bau München

Die Zuwendungen für die von Oktober 1971 bis November 1975 in Betrieb genommenen U-Bahnstrecken waren bis 1982 noch nicht endgültig abgerechnet. Eine Prüfung durch den ORH, die sich bei einem Bauvolumen von 850 Mio DM auf wenige Stichproben beschränken mußte, zeigte erhebliche Abrechnungsmängel.

41.1 Verfahrensablauf

Die Förderung des U-Bahn-Baues in der Landeshauptstadt München (LHSt) begann 1967. Die Zuwendungen wurden vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr nach dem GVFG und vom Staatsministerium der Finanzen nach dem FAG bewilligt. Für die Antragsprüfung, Abwicklung und Abrechnung war das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr federführend.

Die ersten drei U-Bahnstrecken sind im Oktober 1971, im Mai 1972 und im November 1975 in Betrieb genommen worden. Das Staatsministerium hat zwar die LHSt seit 1975 mehrmals aufgefordert, die Maßnahmen finanziell abzuschließen und hat 2 Mio DM an Zuwendungen einbehalten, um diesen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Es konnte damit aber bis 1982 nicht erreichen, daß für diese Maßnahmen, die zusammen ein Bauvolumen von 850 Mio DM aufweisen, zumindest vorläufige Verwendungsnachweise vorgelegt wurden. Begründet wurden die Verzögerungen

damit, daß die LHSt u.a. wegen zeitaufwendiger umfangreicher Wertausgleichsberechnungen bei den vom U-Bahn-Bau betroffenen Sparten (Ver- und Entsorgungsanlagen, andere Verkehrswege und -anlagen) nicht in der Lage gewesen sei, die Verwendungsnachweise rechtzeitig zu erstellen.

Der ORH hält es für nicht vertretbar, die Zuwendungen so lange nicht abzurechnen. Er ist der Auffassung, daß die „Spartenkosten“ in vorläufigen Verwendungsnachweisen hätten ausgeklammert werden können.

Der ORH, der Zuwendungen im allgemeinen auf der Grundlage der Verwendungsnachweise prüft, sah sich deshalb veranlaßt, mit der Prüfung schon vor Eingang der Abrechnung der LHSt zu beginnen. Da die Bau-rechnungen vom Revisionsamt der LHSt laufend geprüft werden, hat sich der ORH auf das Zuwendungsverfahren und die Bemessung der Zuwendungen - vor allem auf die zutreffende Abgrenzung der förderfähigen von den nicht förderfähigen Kosten - beschränkt; Doppelprüfungen wurden so vermieden.

Die Bewilligungsunterlagen des Staatsministeriums enthalten nicht alle zur Beurteilung der Zuwendungsmaßnahmen erforderlichen Angaben. Unterlagen, insbesondere Pläne, aus denen der Umfang der geförderten Maßnahmen hinreichend erkennbar sein müßte, waren teilweise unvollständig oder überhaupt nicht vorhanden. Die Zwischennachweise mit Jahresbausummen von mehr als 100 Mio DM waren von der Verwaltung zahlenmäßig nicht geprüft worden. Infolgedessen war auch nicht bemerkt worden, daß die LHSt den laufenden Einzelnachweis der Ausgaben nicht in der Form geführt hatte, die mit den Zuwendungsbescheiden verlangt worden war. Statt dessen legte sie dem ORH für seine Prüfung Haushaltsüberwachungslisten vor, in denen jedoch die für die Abrechnung der Zuwendungen wesentliche Unterscheidung nach zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Kosten fehlte. Der ORH mußte seine Prüfung unterbrechen, bis dieser Mangel wenigstens für ausgewählte Teile der Maßnahme behoben war.

Diese besonderen Umstände haben die Prüfung der durch den Umfang sowie durch zahlreiche Folgemaßnahmen ohnehin schwierigen Materie zusätzlich erschwert. Der ORH hat das Staatsministerium gebeten,

- künftig möglichst kurze und überschaubare Bewilligungszeiträume festzulegen und
- bei künftigen Bewilligungen (vorläufige) Verwendungsnachweise für abgrenzbare Bereiche (z.B. Baulose) und für Zeiträume von nicht mehr als 5 Jahren zu verlangen oder zumindest die zuwendungsfähigen Ausgaben anhand der jährlichen Zwischennachweise samt Unterlagen zu prüfen.

Das Staatsministerium erwiderte, daß die Unzulänglichkeiten in der Anlaufphase entstanden seien und ab 1973 komplette und geprüfte Antragsunterlagen vorhanden seien. Eine zeitnahe Abrechnung werde am besten durch eine jährliche Prüfung der Zwischennachweise sichergestellt. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung des U-Bahn-Baues München seien 1982 der Regierung von Oberbayern übertragen worden.

41.2 Verwaltungskosten

In den 1967 mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Bundesrichtlinien wie auch in dem ab 1971 maßgebenden GVFG ist bestimmt, daß Verwaltungskosten nicht zuwendungsfähig sind. Die Bundesrichtlinien nennen in diesem Zusammenhang die Kosten der Entwurfsbearbeitung und der Bauaufsicht ausdrücklich; zum GVFG hat der Bundesminister für Verkehr im Jahr 1975 Richtlinien über die Abgrenzung der zuwendungsfähigen Kosten veröffentlicht, in denen zum Zwecke eines ländereinheitlichen Vollzugs die Begriffe Grunderwerbskosten, Baukosten und Verwaltungskosten näher umschrieben werden. Darin werden u.a. die Kosten der Entwurfsaufstellung, der Verwaltungsverfahren, der Ausschreibung und Vergabe, der Bauüberwachung und Bauleitung sowie der Prüfung der Statik als Verwaltungskosten deklariert. Diese Richtlinien sind von einem Arbeitskreis erarbeitet worden, in dem neben Vertretern des Bundes und der Länder auch die kommunalen Spitzenverbände mitwirken.

Wie der ORH bei seiner stichprobenweisen Prüfung festgestellt hat, hatte die LHSt mit Ausnahme der Personal- und Sachkosten des U-Bahn-Referates entsprechende Kosten in beträchtlicher Höhe als zuwendungsfähig gebucht; daß davon mehrere Millionen DM nach den genannten Abgrenzungsrichtlinien als Verwaltungskosten anzusehen sind, hat sie nicht bestritten. Dagegen betrachtet sie - im Gegensatz zum ORH - die Verwaltungskosten anderer städtischer Referate sowie die im Zusammenhang mit den Verwaltungsverfahren angefallenen Kosten der von den Aufsichtsbehörden bestellten Prüfingenieure als Baukosten und damit als zuwendungsfähig.

Der Bundesrechnungshof hatte die Einbeziehung von Verwaltungskosten schon 1969 beanstandet. Die LHSt hat darauf zwar im Zwischennachweis 1969 für die zwei vorangegangenen Jahre Verwaltungskosten von 1,03 Mio DM abgesetzt; wie der ORH ermittelt hat, ist dieser Betrag jedoch viel zu niedrig. Das Staatsministerium hatte 1972 den Bundesrechnungshof gebeten, die Entscheidung über die Abgrenzung der Verwaltungskosten bis zum Erlaß entsprechender Richtlinien zurückzustellen. Aber auch deren Veröffentlichung durch den Bundesminister für Verkehr führte zu keiner anderen Behandlung der Verwaltungskosten durch die LHSt. Sie begründete das damit, daß das Staatsministerium weder offene Rechtsfragen abschließend geklärt noch entsprechende Richtlinien formell bekanntgemacht habe.

Der ORH kann dieser Begründung im Hinblick auf die in den Abgrenzungsrichtlinien enthaltene Bestimmung des Begriffs Verwaltungskosten nicht folgen. Das Staatsministerium teilt die vom ORH vertretene Auffassung. Die LHSt geht indessen von ihrer bisherigen, teilweise abweichenden Auslegung nicht ab.

Diese Meinungsverschiedenheit betrifft zwar nur einen Teil der beanstandeten Buchungen; sie sollte aber wegen ihres finanziellen Gewichts und ihrer grundsätzlichen Bedeutung ohne weitere Verzögerung geklärt werden.

41.3 Betriebshof Nord

Das GVFG sah ursprünglich Zuwendungen für den Bau oder Ausbau von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten nicht vor. Die Möglichkeit, solche Anlagen zu fördern, wurde erst mit Wirkung ab 1. März 1972 eingeführt.

Der Betriebshof Nord mit Anlagen für die Fahrzeugbehandlung (Wasch-, Wartungshallen und Werkstätten samt Außenanlagen und Zufahrtsgleisen einschließlich der anteiligen Fernmelde- und Signaleinrichtungen) war bereits vor der Änderung des GVFG in den Jahren 1968 bis 1971 errichtet worden. Bis zum 1. März 1972 waren die Verpflichtungen für die Bauleistungen zu etwa 85 v.H. erfüllt. Entsprechend den damals geltenden Zuwendungsvorschriften wurde seinerzeit nur die dem Betriebshof benachbarte Gleisabstellanlage mit den dazugehörigen Wendegleisen einschließlich der Fernmelde- und Signaleinrichtungen gefördert, nicht jedoch der Betriebshof selbst. Dessen Gesamtkosten werden vom ORH auf 14 Mio DM geschätzt.

Von den bis zum 29. Februar 1972 angefallenen Ausgaben hatte die LHSt 8,7 Mio DM dem Betriebshof zugerechnet und als nicht zuwendungsfähig abgesetzt; die ab 1. März 1972 noch angefallenen Restkosten wurden von ihr insgesamt als zuwendungsfähig gebucht. Nach der Prüfung durch den ORH hat die LHSt die nicht zuwendungsfähigen Aufwendungen für den Betriebshof bis zum 29. Februar 1972 zwar bereits auf 9,5 Mio DM geändert; der ORH geht jedoch davon aus, daß diese Aufwendungen bei Berücksichtigung aller zugehörigen Einrichtungen tatsächlich bei 11 bis 12 Mio DM liegen dürften.

Das Staatsministerium wurde gebeten, im Rahmen der noch ausstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise die anteiligen nicht zuwendungsfähigen Kosten für den Betriebshof ermitteln zu lassen und die Abrechnungen entsprechend zu berichtigen.

München, 15. November 1983

Mann
Präsident